

HVORDAN HAR ØKT LEDIGHET PÅVIRKET BRUKEN AV HELSEYTELSER OG ØKONOMISK SOSIALHJELP?

Av Ivar Andreas Åsland Lima

Sammendrag

Den norske økonomien er inne i en oljedrevet nedgangskonjunktur som særlig påvirker arbeidsmarkedet på Sør-Vestlandet. Rogaland er hardest rammet av økt arbeidsledighet, men det er også en betydelig økning i ledigheten Aust-Agder, Vest-Agder, Hordaland og Møre og Romsdal. Ledigheten har foreløpig økt langt mer blant menn enn blant kvinner. I denne artikkelen undersøker vi om den økte ledigheten har hatt konsekvenser for bruk av ytelser som sykepenger, arbeidsavklaringspenger og økonomisk sosialhjelp. Vi bruker en forskjell-i-forskjell tilnærming for å undersøke sammenhengen mellom arbeidsledighet og bruk av ytelser. Det vil si at vi sammenligner utviklingen før og etter den økte ledigheten i fylkene som er rammet av ledighet, med utviklingen i fylker som ikke er rammet av ledighet.

Ledigheten har sannsynligvis medført at flere bruker opp sykepengerrettighetene i alle fem fylker som er rammet av økende arbeidsledighet. Økningen i antallet som bruker opp sykepengerrettighetene er størst i Aust-Agder og Rogaland og betydelig større blant menn enn blant kvinner. I Rogaland finner vi at den økte ledigheten har medført at 24 % flere menn brukte opp sykepengerrettighetene i de to første kvartalene i 2016 sammenlignet med de to første kvartalene i 2013.

I Rogaland og Aust-Agder har den økte arbeidsledigheten trolig også medført en økning i tilstrømmingen til arbeidsavklaringspenger på 24 og 20 prosent i 2015. I januar til mai i 2016 økte tilstrømmingen ytterligere til 42 prosent i Rogaland i 2016, sammenlignet med januar til mai 2013. Det tilsvarer 680 flere nye personer på arbeidsavklaringspenger i første halvår av 2016. Vi finner også som forventet en større relativ økning i tilstrømmingen til arbeidsavklaringspenger blant menn enn blant kvinner.

Ledigheten har gitt en betydelig økning i tilstrømmingen til arbeidsavklaringspenger blant unge i alderen 18–29 år i Rogaland. Det er en bekymringsfull utvikling siden det er personer som er i starten av sin yrkeskarriere. Vi finner også at andelen unge som mottar økonomisk sosialhjelp øker med 19 prosent i Rogaland, men ikke i de andre fire fylkene.

Innledning

Den norske økonomien er inne i en oljedrevet nedgangskonjunktur som særlig påvirker arbeidsmarkedet på Sør-Vestlandet. Ledigheten begynte å øke mot slutten av 2014 og i starten av 2015, og i løpet av hele 2015 økte ledigheten i alle fylker med mange arbeidsplasser i oljerelaterte næringer. I samme periode var den tilnærmet stabil i fylker med få slike arbeidsplasser. I Rogaland som er hardest rammet økte bruttledigheten med 2,6 prosentpoeng fra mai 2014 til mai 2016. Det har også vært en betydelig økning i den registrerte ledigheten i Møre og Romsdal (1,0 prosentpoeng), Hordaland (1,1 prosentpoeng), Vest-Agder (1,0 prosentpoeng) og Aust-Agder (0,9 prosentpoeng). Tidligere forskning har vist at økt arbeidsledighet medfører overgang til andre ytelser enn dagpenger. I denne artikkelen skal vi gi en samlet analyse av hvordan den økte ledigheten så langt har påvirket bruk av sykepenger, arbeidsavklaringspenger og økonomisk sosialhjelp i fylkene som er rammet av nedgangskonjunkturen.

Sammenhengen mellom ledighet og bruk av ytelser

Det er en gråsoner mellom arbeidsledighet på den ene siden og helserelaterte ytelser på den andre. Denne gråsonen kan forstås på flere måter. For det første kan det å miste jobben føre til søknader om helserelaterte ytelser selv om helsetilstanden er uforandret (Bratsberg, Fevang og Røed 2013: 137). Mange som er i arbeidslivet har en helseplage, og hvis det er vanskelig å sikre inntekten gjennom yrkesarbeid kan arbeidsavklaringspenger eller uføretrygd være en utvei for å sikre inntekten. Ifølge jobbsøker-teori er det en gruppe arbeidstakere som til vanlig vil foretrekke fortsatt arbeid fremfor trygd, men som vil foretrekke trygd hvis de mister jobben (Bratsberg m.fl. 2013). For det andre, selv om de fleste arbeidsledige klarer seg bra og etter hvert finner seg ny jobb, vil det å miste jobben ha negative konsekvenser for helsen til noen. For det tredje inngår arbeidsmarkedet i veiledernes vurdering av inngangsvilkårene til trygdeytelser. I folketrygdloven om arbeidsavklaringspenger § 11–5 «Nedsatt arbeidsevne» står det for eksempel at i vurderingen av om arbeidsevnen er nedsatt skal det blant annet legges vekt på «... muligheter for å gå tilbake til nåværende arbeidsgiver, arbeidsmuligheter på hjemstedet og

arbeidsmuligheter på andre steder der det er rimelig at vedkommende tar arbeid». Lokal arbeidsledighet er dermed en faktor som skal tillegges vekt i vurderingen av inngangsvilkår.

Det er også samspillseffekter mellom det å miste jobben for den enkelte arbeidstaker og etterspørselen etter arbeidskraft i det lokale arbeidsmarkedet. En nedgangskonjunktur medfører at mange mister jobben. Samtidig vil svikt i etterspørselen medføre at det er vanskeligere å finne seg en ny jobb. Desto vanskeligere det er å finne seg en ny jobb, desto større blir kostnadene ved å skaffe seg ny jobb relativt til kostnadene ved å søke trygd.

Bratsberg m.fl. (2013: 138) viser at det å miste jobben for personer som jobber fulltid øker sannsynligheten for å bli uføretrygdet med 121 prosent for menn og 48 prosent for kvinner seks år senere. De undersøker også den mer kortsiktige effekten på overgangen til midlertidige helseytelser. Sjansen for overgang til midlertidige helseytelser øker med 9 prosentpoeng for menn og 12 prosentpoeng for kvinner.

Tidligere forskning viser at den langsiktige negative effekten på helse av å bli ledig er sterkest blant menn (eks. Rege, Telle og Votruba 2007, Bratsberg m.fl. 2013). Først og fremst kan det å miste jobben medføre psykiske helseproblemer for den enkelte. Bratsberg m.fl. (2013: 138) viser at på sikt øker dødeligheten blant menn med 34 prosent etter at de mistet jobben, mens det ikke er økning i dødeligheten blant kvinner. Rege m.fl. (2007: 1) finner videre at gifte menn som mister jobben grunn av bedriftsnedleggelse har 11 prosent større risiko for å bli skilt på lengre sikt.

Det er en sterk sammenheng mellom arbeidsledighet i kommunen og tilstrømming til den midlertidige helserelaterte ytelsen arbeidsavklaringspenger (Kann, Yin og Kristoffersen 2016). Når arbeidsledigheten i kommunen øker med 1 prosentpoeng øker tilstrømmingen med 6 prosent. Kann og Kristoffersen (2015) viser dessuten at varigheten på arbeidsavklaringspenger øker når arbeidsledigheten øker.

Økt arbeidsledighet påvirker sykefraværet på to distinkte måter (Nossen 2014). For det første er det en

Ytelser som omtales i artikkelen

G står for grunnbeløpet i folketrygden. Grunnbeløpet benyttes ved fastsettelse av pensjonspoeng og i fastsettelse av inngangsvilkår til flere ytelser. Grunnbeløpet justeres hvert år og per 1.mai 2016 utgjør det 92 576 kr.

Hovedvilkårene for å få dagpenger er at en:

- har fått redusert arbeidstiden med minst 50 prosent
- har fått utbetalt arbeidsinntekt med minst 1,5 G i forrige kalenderår, eller minst 3 G totalt de siste tre kalenderårene. Foreldrepenger, svangerskapspenget og svangerskapsrelaterte sykepenger blir regnet med i kravet til minsteinntekt
- er registrert arbeidssøker og er reell arbeidssøker
- som hovedregel ikke skal være skoleelev eller student

Dagpengebeløpet utgjør 62,4 prosent av inntektsgrunnlaget (tidligere pensjonsgivende inntekt før skatt).

En kan få dagpenger i 24 måneder med et inntektsgrunnlag på minst 2 G, og i 12 måneder med et inntektsgrunnlag under 2 G.

Hovedvilkåret for å få sykepenger er at en:

- er arbeidsufør på grunn av en funksjonsnedsettelse som klart skyldes egen sykdom eller skade
- har vært i jobb i minst fire uker umiddelbart før en ble arbeidsufør
- har et inntektsgrunnlag som utgjør minst 50 prosent av grunnbeløpet i folketrygden (0,5 G). Denne inntektsgrensen gjelder ikke for sykepenger i arbeidsgiverperioden

Sykepengebeløpet utgjør 100 prosent av inntektsgrunnlaget opptil 6 G. Det er også mange arbeidstakere som får kompensert lønn over 6 G av arbeidsgiver. En kan få sykepenger i 12 måneder. Det er imidlertid alltid mange som allerede har brukt opp deler av sykepengerettighetene og som med ny sykepengeperiode dermed vil ha kortere rettigheter enn 12 måneder. Hvis sykepengerettighetene er brukt opp er det i hovedsak tre alternative offentlige inntektssikringskilder; arbeidsavklaringspenger, dagpenger eller økonomisk sosialhjelp. Omtrent 65 prosent av de som bruker opp sykepengerettighetene får innvilget arbeidsavklaringspenger.

Arbidsavklaringspenger skal sikre inntekt til de som har fått nedsatt arbeidsevne med minst halvparten på grunn av sykdom eller skade, og som trenger bistand fra NAV for å komme i arbeid. Bistanden kan være arbeidsrettede tiltak, medisinsk behandling eller annen oppfølging fra NAV. Beløpet utgjør 66 prosent av inntektsgrunnlaget med en øvre inntektsgrense på 6 G. Minstesatsen er på 2 G. Ytelsen kan mottas i inntil 4 år, men med mulighet for ytterligere forlengelse etter en særskilt vurdering.

Økonomisk sosialhjelp skiller seg klart fra de andre ytelsene fra NAV. Den er subsidiær, det vil si at den enkelte må ha utnyttet fullt ut alle reelle muligheter til å forsørge seg selv gjennom arbeid, egne midler, familieforsørgelse, trygderettigheter eller andre økonomiske rettigheter. Videre er det en behovsprøvd og skjønnsbasert stønad, uten krav til tidligere yrkesinntekt. Departementet gir veiledende retningslinjer, men NAV-kontoret skal fastsette nivået på stønaden gjennom en vurdering av hvilke utgifter som er nødvendige for å sikre mottakeren et forsvarlig livsopphold.

klar tendens til at den gjennomsnittlige varigheten av sykefraværene øker i perioder hvor antall nye arbeidsledige øker. For det andre er det en viss tendens til at det er noen færre som sykmelder seg når arbeidsledigheten er høy. En vanlig forklaring på økningen i varighet er det er mer lønnsomt å motta sykepenger enn dagpenger. Sykepenger gir full lønnskompensasjon opptil 6 G, mens dagpenger gir lavere kompensasjon på 62,4 prosent av lønnen. Blant de som nylig har kommet i jobb vil det dessuten være en gruppe som har rett på sykepenger, men som ikke har rett på dagpenger, siden det er lavere krav til opptjenings tid for sykepenger. Et annet poeng er at den enkelte sykmeldte har mindre incentiv til å avslutte sykepengeperioden hvis en må returnere til en arbeidsplass som er inne i en omfattende nedbemanningssprosess.

Antall mottakere av sosialhjelp og varigheten i mottak av sosialhjelp påvirkes også av nivået på arbeidsledigheten (Kann og Ohrem Naper 2010). Sammenhengen mellom ledighet og bruk av økonomisk sosialhjelp er særlig sterk blant unge. Mange unge som går inn i arbeidslivet i en nedgangskonjunktur vil ikke ha tjent opp rettigheter til dagpenger eller vil få lave utbetalinger, og vil da ha behov for økonomisk sosialhjelp som inntektssikring hvis de mister jobben.

Tidligere forskning viser at økende arbeidsledighet medfører økt tilstrømming til helserelaterte ytelser og til økonomisk sosialhjelp på kort sikt, og at det å miste jobben på sikt medfører risiko for at en gruppe faller varig ut av arbeidsmarkedet på lengre sikt. I denne artikkelen skal vi undersøke om vi kan finne tegn på

slike effekter i fylkene som er rammet av den siste nedgangskonjunktoren. Overgang til uføretrygd er imidlertid ofte en lengre prosess. Blant annet et det i utgangspunktet et krav om at arbeidsevnen først skal være avklart gjennom en periode på arbeidsavklaringspenger. Vi velger derfor å ikke ta med overgang til uføretrygd i denne analysen siden vi ser på effekter av økningen i ledighet de siste to årene. Et viktig formål med artikkelen er å tegne et bredere bilde av konsekvensene av den økte ledigheten.

Utviklingen i bruttoledighet

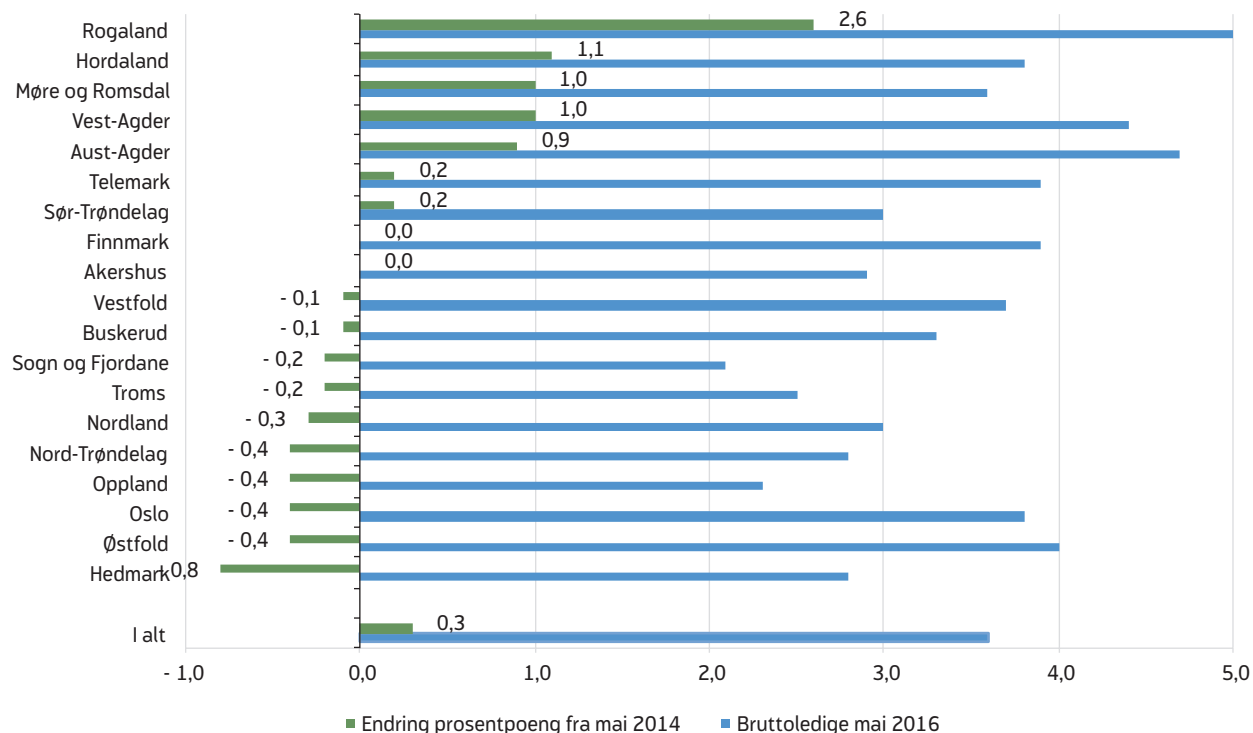
Figur 1 viser bruttoledigheten for alle fylker i mai 2016, samt endring i bruttoledigheten i prosent fra mai 2014 til mai 2016. Bruttoledigheten er summen av helt ledige og arbeidsledige på tiltak. På landsbasis økte ledigheten med 0,3 prosentpoeng i perioden.

Figur 1 viser at det er betydelige geografiske forskjeller i ledighetsutviklingen. Rogaland har hatt den klart største økningen. Der steg ledigheten med 2,6 pro-

sentpoeng eller 108 prosent sammenlignet med ledighetsnivået i mai 2014. I mai 2016 hadde Rogaland en bruttoledighet på 5,0 prosent, noe som er høyest ledighet av alle fylker i landet, og 1,4 prosentpoeng over landsgjennomsnittet. I fire andre fylker har ledigheten økt med rundt ett prosentpoeng. Det gjelder Hordaland, Møre og Romsdal, Vest-Agder og Aust-Agder. Agderfylkene har samtidig betydelig høyere ledighet enn landsgjennomsnittet. Dette skyldes at nivået på ledigheten var relativt høyt også før den siste nedgangskonjunktoren. I de andre fylkene er bruttoledigheten i perioden i hovedsak stabil eller svakt synkende, med unntak av Hedmark som har en betydelig nedgang i ledigheten på 0,8 prosentpoeng.

I den videre analysen skal vi studere utviklingen i alle de fem fylkene som har størst økning i ledigheten. Vi sammenligner dette med utviklingen i de andre fylkene. Utviklingen i Hedmark skiller seg såpass ut at vi har valgt å holde Hedmark utenfor analysen.

Figur 1. Bruttoledighet i andel av befolkningen i alderen 18–66 år etter fylke. Fylkene er sortert etter endringen i ledighet fra mai 2014 til mai 2016. Prosent



Kilde: NAV

Når begynte ledigheten å øke?

NAVs tall viser at bruttoledigheten begynte å øke omtrent i november 2014. Økningen skjøt ytterligere fart i januar 2015. Fra januar 2015 økte ledigheten jevnt med omtrent 1100 nye ledige hver måned fram til januar 2016 (NAV 2016: 3). Fra og med februar 2016 har økningen i den registrerte ledigheten foreløpig stoppet opp. Ifølge SSBs arbeidskraftundersøkelse begynte ledigheten å stige i mai 2014. Den steg da jevnt hver måned fra 3,6 prosent i mai 2014 til 4,6 prosent i august 2015. Ledigheten har deretter ligget stabilt, men har begynt å stige ytterligere utover våren og sommeren 2016.

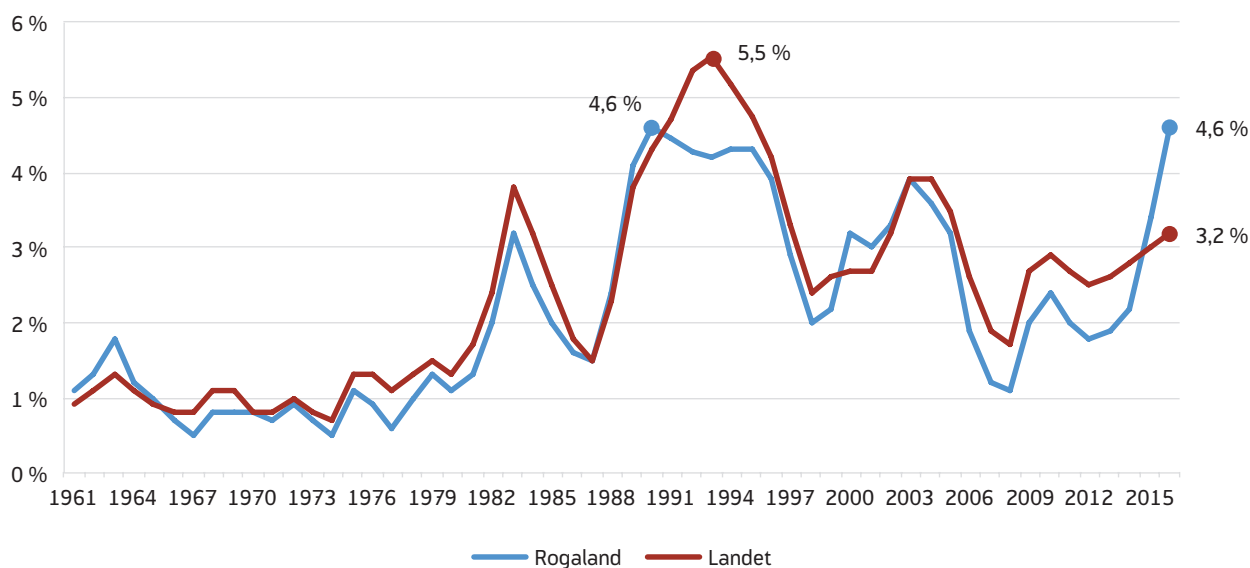
Rogaland – høyeste andel registrerte siden forrige toppår på 90-tallet

Det er Rogaland som har fått den klart største økningen i arbeidsledighet som følge av nedgangskonjunkturen.

Hvordan ser denne siste nedgangskonjunkturen i Rogaland ut i et lengre historisk perspektiv? NAV har en lang tidsserie¹ på antall helt ledige fordelt på fylker.

¹ Tall for 2016 er gjennomsnittet av jan-aug.

Figur 2. Helt ledige i andel av befolkningen i alderen 16–74 år. Prosent



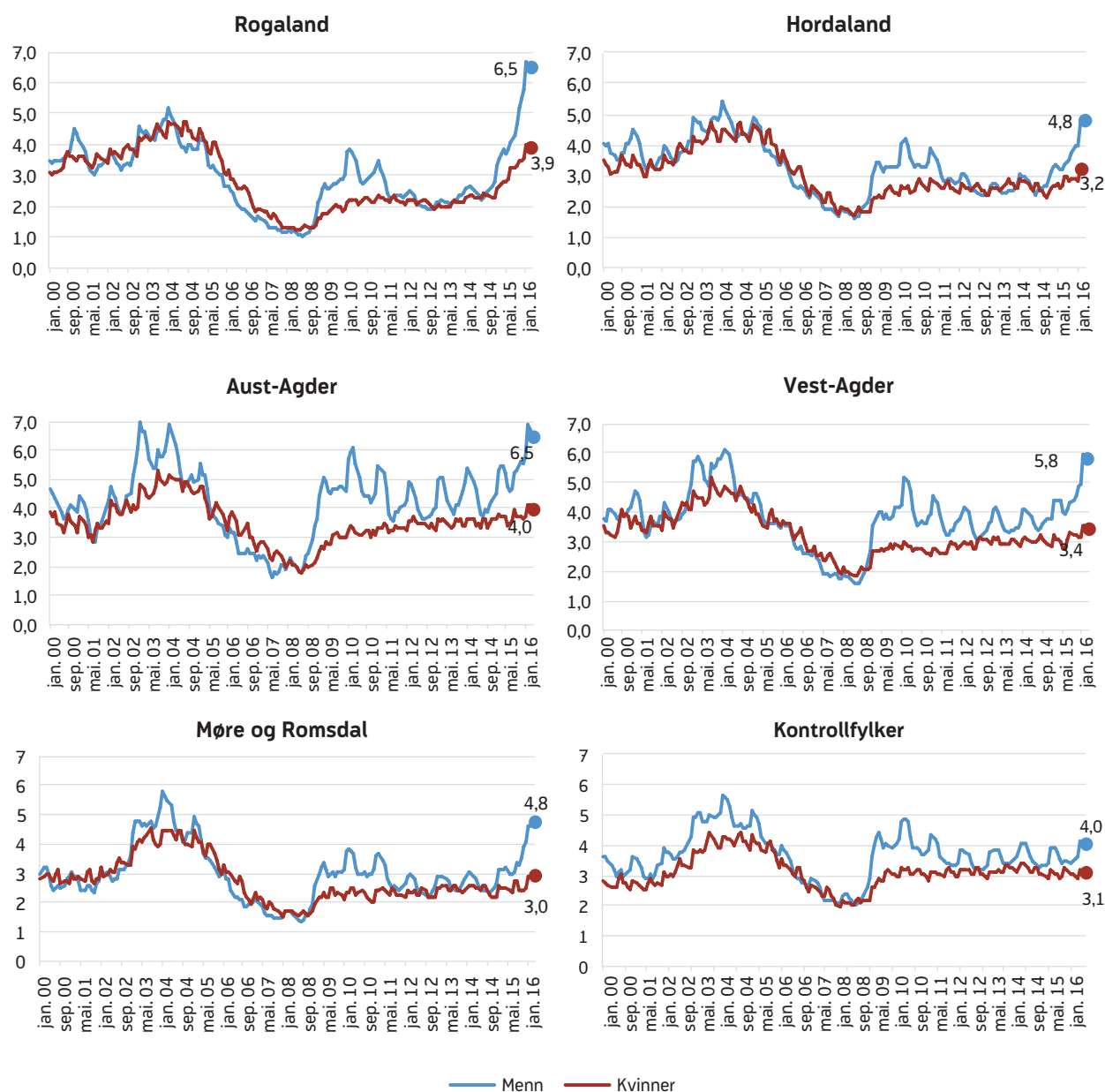
Kilde: NAV

I perioden fra andre halvdel av 60-tallet til starten av 80-tallet var andelen helt ledige tilnærmet stabil på rundt 1 prosent. Fra starten av 80-tallet og frem til i dag inntreffer det stadig økonomiske kriser som medfører perioder med relativt høy arbeidsledighet. Den største krisen startet med et oljeprissjokk i 1986 og deretter bankkrise i 1989–1992. I 1994 nådde andelen helt ledige i landet en foreløpig topp på 5,5 prosent i nyere tid. Merk at dette er andelen registrerte helt ledige, og at det i realiteten ikke fanger opp alle arbeidsledige. For Rogaland er andelen registrerte helt ledige så langt i 2016 like høy som ved forrige toppår i 1990.

Størst økning i ledigheten blant menn

Tidligere forskning viser at det å bli arbeidsledig har en sterkere negativ effekt for menn enn for kvinner, i hvert fall på sikt. Det er derfor viktig å merke seg at i alle de fem fylkene har ledigheten økt betydelig mer blant menn enn blant kvinner (figur 3). Dette har sammenheng med at menn oftere jobber i privat sektor og særlig i den konjunkturutsatte oljeindustrien og i leverandørindustrien. I Rogaland økte ledigheten fra 2,2 prosent blant både menn og kvinner i mai 2014, til henholdsvis 6,5 prosent for menn og 3,9 prosent blant kvinner. Det utgjør en økning på 4,3 prosentpoeng

Figur 3. Bruttoledigheten blant personer i alderen 18–66 år som andel av befolkningen. Etter kjønn. Prosent



Kilde: NAV

blant menn (195 %) og på 1,7 prosentpoeng blant kvinner (77 %).

Vi ser også at det de siste 15 årene har vært en relativt ustabil periode med betydelige svingninger i arbeidsledigheten. Mens den økte ledigheten i 2003–2004 rammet menn og kvinner nokså likt, har både finans-

krisen og den siste nedgangskonjunktoren rammet betydelig flere menn enn kvinner i de fem fylkene.

Agderfylkene ble relativt hardt rammet av finanskrisen i 2009. Det gjelder særlig Aust-Agder der ledigheten blant menn har ligget på et høyt nivå siden den gang. Den høye arbeidsledigheten i Agderfylkene forut før den siste nedgangskonjunktoren kan ha

DATAGRUNNLAG OG METODE¹

Bruttoledighet består av alle som er registrert som helt ledige eller som arbeidssøkere på tiltak i NAVs saksbehandlingssystem Arena. Vi har hentet ut tall for alle i alderen 18–66 år per måned og dividert den med antallet personer i befolkningen.

Data om sykefravær er hentet fra sykepengestatistikken som ligger på NAV.no. Vi har hentet ut registrerte sykepengetilfeller med oppbrukt sykepengerett per kvartal. Siste tall er for 2. kvartal 2016.

Tilstrømming til arbeidsavklaringspenger er hentet fra NAVs registre. Filen inneholder antall personer som begynner å motta arbeidsavklaringspenger hver måned fra mars 2010 til mai 2016. Siste hele kvartal med data er 1. kvartal 2016, og vi stopper derfor flere av analysene der. Det er koblet på informasjon om tidligere mottak av sykepenger før tilgang til arbeidsavklaringspenger. Tidligere mottak av sykepenger er definert som oppbrukte sykepengerettigheter fra 0–2 måneder før registrert overgang til arbeidsavklaringspenger.

Datagrunnlaget om økonomisk sosialhjelp består av individdata innrapportert fra kommunene gjennom Kommune-Stat-Rapportering (KOSTRA). Informasjonen rapporteres til Statistisk sentralbyrå (SSB) årlig. NAV har tilgang til KOSTRA-dataene på økonomisk sosialhjelp tilbake til 2010 og fram til 2015.

Vi har gjennomført analyser av virkninger av økt ledighet med bruk av forskjell-i-forskjell tilnærming (Angrist og

Pischke 2009). For å undersøke sammenhengen mellom av økt ledighet og endringen i utfallet vi ser på sammenligner vi utfallene i de fylkene som er rammet av økt ledighet med fylkene som ikke er rammet av økt ledighet. Utfallene vi ser på er antall personer som har brukt opp sykepengerettighetene, andel av befolkningen som begynner å motta arbeidsavklaringspenger og andel av befolkningen som mottar økonomisk sosialhjelp. En grunnleggende forutsetning for at denne tilnærmingen skal vise den kausale sammenhengen mellom endringen i ledighet og utfall er at de øvrige fylkene viser hvordan utviklingen ville ha vært uten økt ledighet. Det er ikke mulig å teste denne forutsetningen direkte, men parallelle trender i utfallsvariabelen i tiden forut for ledighetsøkningen styrker argumentet om at forutsetningen holder.

Endring måles ved å sammenligne perioden når ledigheten øker og er høy, med en periode før ledigheten begynte å øke. Vi vil holde 2. og 3. kvartal 2014 utenfor siden det er usikkert om ledigheten begynte å øke da, og siden det varierer noe akkurat når ledigheten begynte å øke i det enkelte fylke. Det er samtidig viktig å sammenligne med en periode som er tett opp til økningen i ledighet. Når vi undersøker effekter i 2016 har vi data frem til juni for sykepenger, og til mai for arbeidsavklaringspenger. Av hensyn til sesongvariasjoner sammenligner vi da med tilsvarende perioder i 2013. I analysen for arbeidsavklaringspenger ser vi først på effekten for hele 2015, deretter på effekten kun for januar-mai 2016. I analysen av undergrupper blir etter-perioden satt til 1. kvartal 2015–1. kvartal 2016. 1. kvartal 2016 er det siste hele kvartalet vi har data for i skrivende stund.

¹ Takk til Lars Sutterud i Statistikkseksjonen for tilrettelegging av datafiler.

betydning for utviklingen også den senere tid. I Aust-Agder er for eksempel ledigheten blant menn per mars 2016 like høy som i Rogaland, noe som indikerer at etterspørselen etter arbeidskraft kan være like lav i Aust-Agder som i Rogaland. I Rogaland er det derimot langt flere som har blitt ledige på grunn av den siste nedgangskonjunkturen.

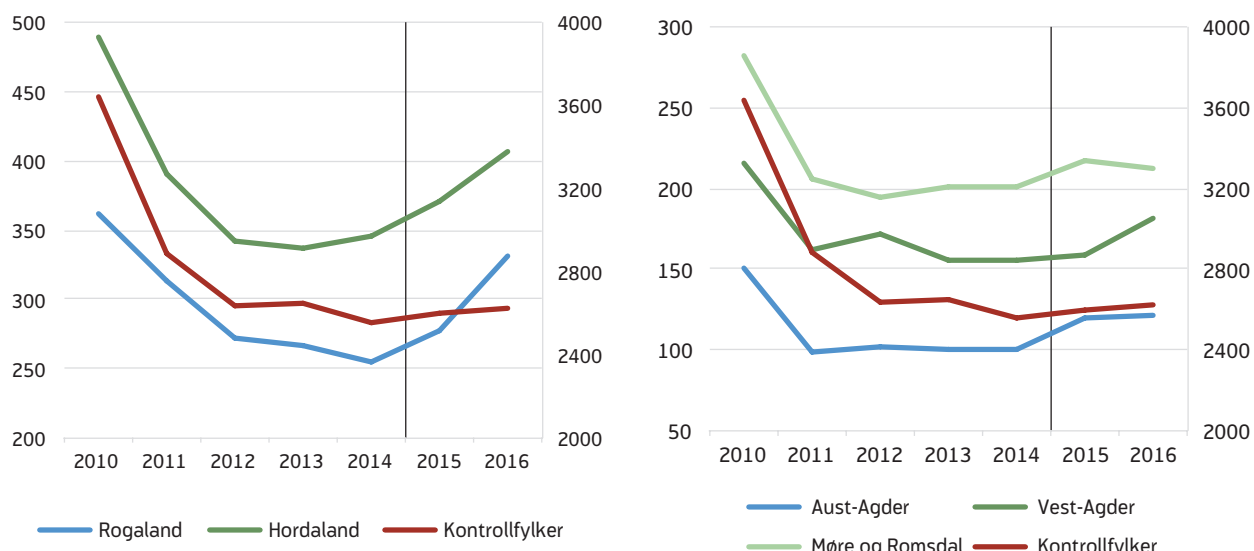
Økt ledighet har medført at flere bruker opp sykepengerettighetene

På grunn av en omlegging i a-ordningen har den ordinære sykefraværstatistikken ikke blitt publisert siden desember 2014. Her skal vi likevel benytte tilgjengelig statistikk til å vurdere om den økte ledigheten har påvirket sykefraværet. En viktig indikator på utviklin-

gen i sykefraværet er antallet som bruker opp sykepengerettighetene. For det første er det et mål på varigheten til de som mottar sykepenger. Blant de som bruker opp sykepengerettighetene er det videre en relativt stabil andel som går over til arbeidsavklaringspenger. Det medfører at når antallet som bruker opp sykepengerettighetene øker, så øker også tilstrømmingen til arbeidsavklaringspenger (se Kann, Thune og Galaasen 2013). I figur 4a og figur 4b beskriver vi utviklingen i henholdsvis antall menn og antall kvinner som bruker opp sykepengerettighetene i de fem fylkene som er rammet av ledighet, samt i kontrollfylkene.

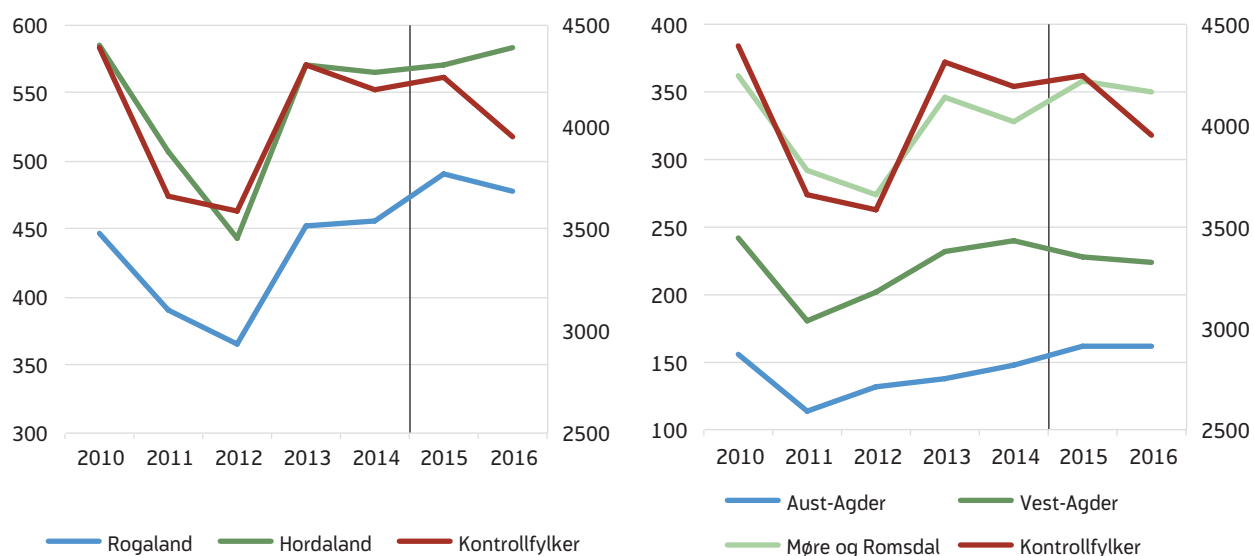
I kontrollfylkene er utviklingen blant menn tilnærmet stabil fra 2014 til 2016, og sammenlignet med 2013 er

Figur 4a. Antall menn med oppbrukte sykepengerettigheter, etter fylke. Første halvår hvert år. Tidspunkt for økt ledighet markert med vertikal linje. Venstre akse viser antallet i enkeltfylker, høyre akse antallet i kontrollfylker



Kilde: NAV

Figur 4b. Antall kvinner med oppbrukte sykepengerettigheter, etter fylke. Første halvår hvert år. Tidspunkt for økt ledighet markert med vertikal linje. Venstre akse viser antallet i enkeltfylker, høyre akse antallet i kontrollfylker



Kilde: NAV

det en liten nedgang i antallet som brukte opp sykepengerettighetene. Både i Hordaland, Rogaland og Aust-Agder øker antallet som bruker opp sykepengerettighetene omtrent samtidig med at ledigheten

begynner å øke. I 2016 fortsetter antallet menn som bruker opp sykepengerettighetene å øke både i Rogaland og i Hordaland, mens i Aust-Agder er utviklin-

Tabell 1 Antall personer som har brukt opp sykepengerrettighetene første halvår 2013 og 2016. Antall og endring i prosent. Etter fylke

		2013	2016	Endring	Prosent	Mulig effekt i prosent
Kontrollfylkene	Menn	5 295	5 251	-44	-0,8	
	Kvinner	8 613	7 897	-716	-8,3	
	Totalt	13 908	13 148	-760	-5,5	
Rogaland	Menn	535	661	126	23,6	24,4
	Kvinner	905	956	51	5,6	13,9
	Totalt	1 440	1 617	177	12,3	17,8
Hordaland	Menn	674	815	141	20,9	21,8
	Kvinner	1 141	1 168	27	2,4	10,7
	Totalt	1 815	1 983	168	9,3	14,7
Aust-Agder	Menn	202	243	41	20,3	21,1
	Kvinner	274	323	49	17,9	26,2
	Totalt	476	566	90	18,9	24,4
Vest-Agder	Menn	311	364	53	17,0	17,9
	Kvinner	465	447	-18	-3,9	4,4
	Totalt	776	811	35	4,5	10,0
Møre og Romsdal	Menn	403	425	22	5,5	6,3
	Kvinner	693	766	73	10,5	18,8
	Totalt	1 096	1 124	28	2,6	8,0

Kilde: NAV

gen i stabil. I de to første kvartalene i 2016 ser vi også klare tendenser til en økning i Vest-Agder.

Blant kvinner er utviklingen i kontrollfylkene tilnærmet stabil fra 2013 til 2015, mens det er en klar reduksjon i 2016. I Rogaland ser vi at antallet som bruker opp sykepengerrettighetene øker samtidig med at ledigheten begynner å stige i starten av 2015. I de andre fylkene er det ikke et så klart trendbrudd i starten av 2015. Hvis vi ser bort fra kontrollfylkene er utviklingen blant kvinner er nokså stabil i de andre fylkene i 2016.

I tabell 1 har vi beregnet den totale økningen fra 2013 til 2016 i antallet som bruker opp sykepengerrettighetene. Vi antar her at fylkene som er rammet av ledighet ville hatt lik prosentvis nedgang i antallet som bruker opp sykepengerrettighetene, og beregner mulig effekt ut fra det. Med mulig effekt menes her endringen i fylkene som er rammet av ledighet minus endringen i kontrollfylkene.

I 2016 har andelen som bruker opp sykepengerrettighetene økt i alle fem fylker som er rammet av økt ledighet. Endringen er størst i Aust-Agder (24 %), Rogaland (18 %) og Hordaland (15 %). Selv om ledigheten har økt langt mer i Rogaland enn i de andre fylkene, så er ikke effekten i Rogaland sterkere enn i de to andre fylkene. I Vest-Agder er det en økning blant menn på omtrent 18 prosent, mens det ikke er noen økning blant kvinner. Økningen er jevnt over langt større blant menn enn blant kvinner. Dette er som forventet, gitt at langt flere menn er blitt arbeidsledige. I Rogaland er det omtrent 130 flere menn som bruker opp sykepengerrettighetene på grunn av den økte ledigheten i de to første kvartalene i 2016.

I løpet av våren og høsten 2015 begynte omtrent samtlige fylker i landet en strengere håndheving av aktivitetskravet for sykmeldte, inspirert av Hedmarks fremgangsmåte (Kann, Lima og Kristoffersen 2014). Hvis tiltakene har en tilsvarende effekt på sykefraværet som i Hedmark, forventer vi en nedgang i andelen som bruker opp sykepengerrettighetene i landet i 2016.

Denne endringen i oppfølgingen av sykmeldte gjør det vanskelig å isolere effekten av den økte ledigheten. I kontrollfylkene finner vi nå en nedgang på 8 prosent i antallet som har brukt opp sykepengerrettighetene blant kvinner (tabell 1), noe som kan være en effekt av NAVs strengere håndheving av aktivitetskravet.

Samlet sett finner vi at den økte ledigheten har medført at flere bruker opp sykepengerrettighetene i fire av fem fylker, og at denne økningen er størst blant menn. Når betydelig flere bruker opp sykepengerrettighetene, er det også grunn til å forvente en økning i andelen som går over til arbeidsavklaringspenger.

Tilstrømmingen til arbeidsavklaringspenger øker i Aust-Agder og Rogaland

Vi har vist at antallet personer som brukte opp sykepengerrettighetene har økt etter ledighetsøkningen, og særlig i Rogaland, Aust-Agder og Hordaland. På grunn av økningen i antall personer som brukte opp sykepengerrettighetene i Aust-Agder og Rogaland i 2015 forventer vi en økning i tilstrømmingen til arbeidsavklaringspenger i disse to fylkene allerede i 2015.

Figur 5 viser utviklingen i kontrollfylkene og enkeltfylker i tilstrømmingen til arbeidsavklaringspenger blant personer i alderen 18–66 år. Vi sammenligner fylkene som er rammet av ledighet med alle fylkene som ikke er rammet av ledighet. I kontrollfylkene har trenden vært en nedgang i tilstrømmingen fra 2010 og fram til 2013, og deretter en svak økning i tilstrømmingen. Den høye tilstrømmingen i alle fylker i 2010 kan blant annet sees i sammenheng med den økende arbeidsledigheten i forbindelse med finanskrisen. 2010 var også det året da den nye ordningen arbeidsavklaringspenger ble innført, og det er grunn til å tro at tilstrømmingen til ytelsen var noe høyere en periode i iverksettingsfasen.

Både i Rogaland og Aust-Agder er det en tydelig økning i tilstrømmingen til arbeidsavklaringspenger etter at ledigheten begynte å øke (markert med svart strek) og vi skal derfor konsentrere oss om disse to fylkene. Det er også en klar økning i Vest-Agder i

2015 sammenlignet med resten av landet. Avstanden mellom Vest-Agder og resten av landet har imidlertid variert betydelig fra 2011 til 2013, og det er mer usikkert hvor mye av økningen i Vest-Agder i 2015 som kan tilskrives den økte ledigheten.

For å kunne gjøre en bedre vurdering av om det er en sammenheng mellom tilstrømming til arbeidsavklaringspenger og økt ledighet, beskriver vi den glattede differansen mellom Rogaland og Aust-Agder og kontrollfylkene (figur 6). Et sentralt spørsmål er om det skjer et trendbrudd i utviklingen omtrent samtidig med at ledigheten begynner å øke.

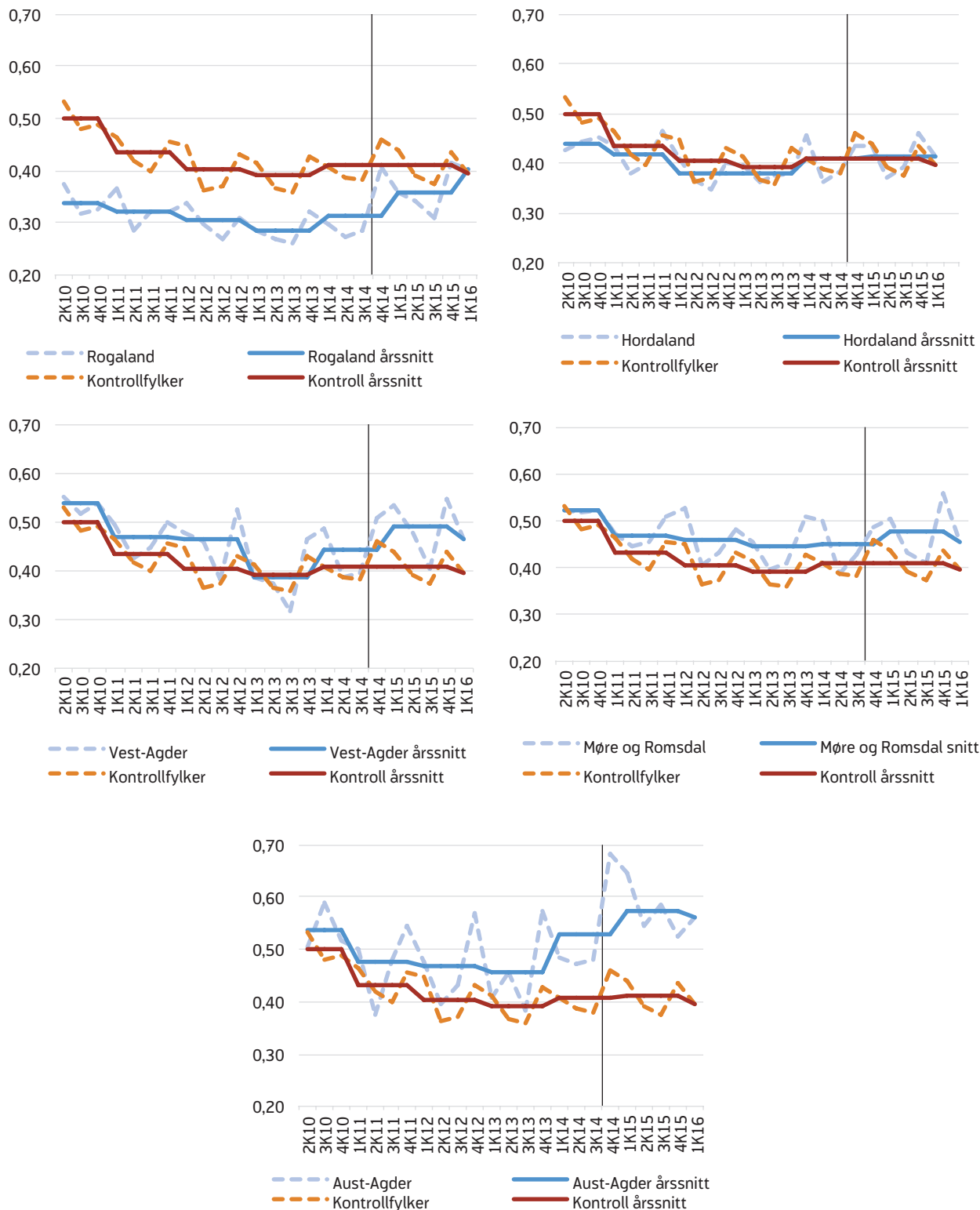
Som vi har sett var økningen i registrert ledighet i Rogaland i 4. kvartal 2014 nokså moderat. I samme kvartal som den registrerte arbeidsledigheten begynner å stige moderat i Rogaland, øker tilstrømmingen til arbeidsavklaringspenger kraftig med omtrent 20 prosent² sammenlignet med 4. kvartal i 2013 (figur 6). Det kan dermed se ut til at økningen i tilstrømmingen til arbeidsavklaringspenger inntreffer omtrent samtidig med den registrerte økningen i ledighet. Tilstrømmingen til arbeidsavklaringspenger er også høyere i Rogaland i hele 2015 sammenlignet med hele 2013. Også i Aust-Agder ser vi et klart trendbrudd allerede i 4. kvartal 2014. I 4. kvartal 2014 var tilstrømmingen på 0,68 prosent av befolkningen, mens den var på 0,57 prosent i 4. kvartal 2013, noe som utgjør en økning på 19 prosent. I hele 2015 øker tilstrømmingen til arbeidsavklaringspenger i Aust-Agder betydelig mer enn i resten av landet.

I tabell 2 sammenligner vi tilstrømmingen til arbeidsavklaringspenger i hele 2015 med tilstrømmingen i 2013, mens vi trekker fra endringen i fylkene som ikke er rammet av ledighet.

I fylkene som ikke er rammet av økt ledighet har tilstrømmingen til arbeidsavklaringspenger økt med 4,7 prosent i perioden. Både i Rogaland, Aust-Agder og i Vest-Agder stiger andelen med arbeidsavklaringspenger med rett over 25 prosent. Når vi trekker fra end-

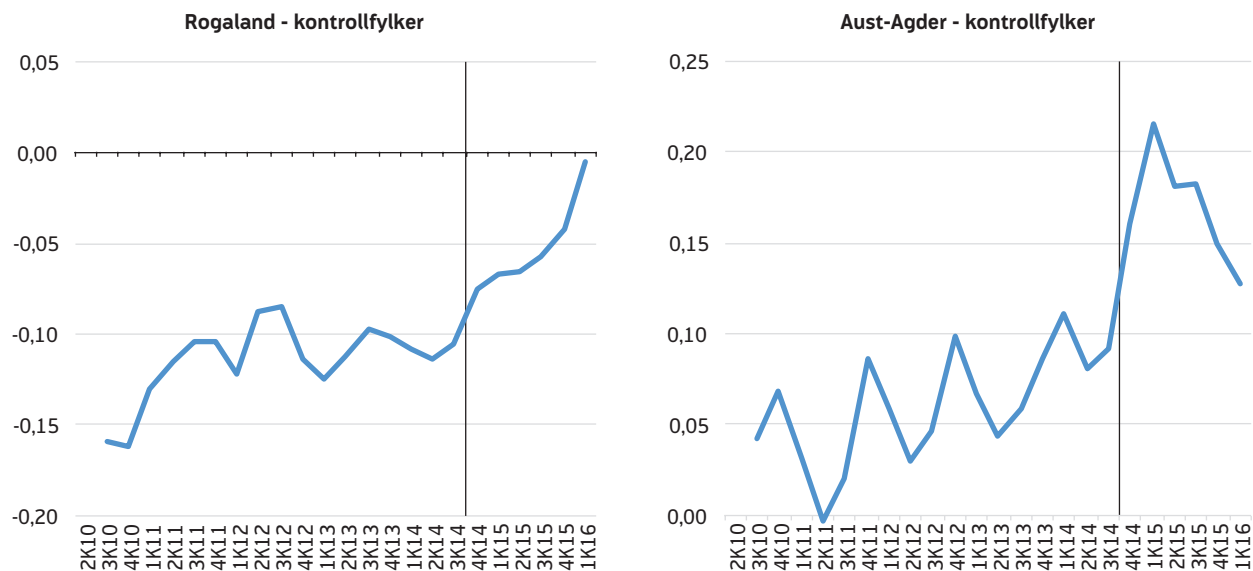
.....
² Her beregnet ut fra prosentvis endring i antall i Rogaland – prosentvis endring i antall resten av landet.

Figur 5. Tilstrømming til arbeidsavklaringspenger som andel av befolkningen i alderen 18–66 år. Enkeltfylke og kontrollfylker. Prosent



Kilde: NAV

Figur 6. 2-kvartals løpende differanser i tilstrømmingen til arbeidsavklaringspenger blant personer i alderen 18–66 år. Enkeltfylke minus kontrollfylker. Prosent



Kilde: NAV

Tabell 2 Endringer i tilstrømming til arbeidsavklaringspenger fra 2013 til 2015 i fem fylker sammenlignet med kontrollfylkene. Alder 18–66 år. Prosent og antall

	Rogaland	Aust-Agder	Vest-Agder	Hordaland	Møre og Romsdal	Kontrollfylkene
Gjennomsnitt før	0,29	0,46	0,40	0,39	0,45	0,39
Gjennomsnitt etter	0,37	0,57	0,48	0,41	0,47	0,41
Endring prosentpoeng	0,08	0,11	0,08	0,02	0,02	0,01
Endring prosent	27,5	24,0	19,7	5,1	3,9	3,1
Endring fylke-kontroll (prosent)	24,4	21,0	16,7	2,0	0,8	
Økning estimert antall 2015	820	280				
Endring i bruttoledighet ¹	2,6	0,5	0,9	0,7	0,7	-0,1

¹ Her endring i bruttoledighet ved utgangen av kalenderåret, desember 2015 – desember 2013

Kilde: NAV

ringen i kontrollfylkene, finner vi at tilstrømmingen stiger med omtrent 20 prosent i Rogaland og Aust-Agder. Det er mer usikkert hvor mye av økningen i Vest-Agder som skyldes økt ledighet siden det ikke var en parallell trend i forkant av ledighetsøkningen, men også i Vest-Agder har andelen med arbeidsavklaringspenger økt betydelig i 2015 sammenlignet med 2013. I Møre og Romsdal og Hordaland er det bare små endringer sammenlignet med kontrollfylkene.

Ifølge våre beregninger medførte den økte arbeidsledigheten 820 flere nye mottakere av arbeidsavkla-

ringspenger i Rogaland og 280 i Aust-Agder i løpet av 2015. Til sammenligning økte årsgjennomsnittet for antallet bruttoledige i Rogaland med 4 300 personer i 2015 sammenlignet med 2013. Vi ser også at økningen i Rogaland er for stor til at den forklares med det økte antallet som bruker opp sykepengerrettighetene. I Rogaland vil vi derfor forvente økt tilstrømming fra de som ikke kommer fra sykepenger.

Økningen forsterkes i Rogaland i 2016

Vi følger tilstrømmingen til arbeidsavklaringspenger frem til mai 2016. Figurene ovenfor indikerer en fort-

Tabell 3 Endringer i tilstrømmingen til arbeidsavklaringspenger fra jan-mai 2013 til jan-mai i 2016 i fem fylker sammenlignet med kontrollfylkene. Alder 18–66 år

	Rogaland	Aust-Agder	Vest-Agder	Hordaland	Møre og Romsdal	Kontrollfylkene
Gjennomsnitt før	0,27	0,43	0,38	0,38	0,44	0,39
Gjennomsnitt etter	0,38	0,53	0,46	0,39	0,45	0,39
Endring prosentpoeng	0,11	0,10	0,08	0,01	0,01	-0,01
Endring prosent	40,4	23,9	20,6	2,4	1,4	-1,7
Endring fylke-kontroll (prosent)	42,1	25,6	22,2	4,0	3,0	
Økning estimert antall første halvår 2016	680	160				
Endring i bruttoledighet ¹	2,9	0,7	1,2	1,3	1,0	-0,2

¹ Her endring i bruttoledighet mai 2013 sammenlignet med mai 2016

satt økning i tilstrømmingen til arbeidsavklaringspenger i Rogaland i 2016, til tross for at det i løpet av de første fem månedene bare var en svak økning i ledigheten i fylket. I 1. kvartal 2016 har Rogaland for første gang i hele perioden fra 2010 til 2016 høyere tilstrømming til arbeidsavklaringspenger enn kontrollfylkene (figur 5). At økningen forsterkes i Rogaland i 2016 bekreftes i tabell 3.

I Rogaland finner vi at tilstrømmingen har økt med 42 prosent i 2016 sammenlignet med 2013. I Aust-Agder og Vest-Agder er derimot økningen omtrent den samme som vi så for 2015. I Hordaland og Møre og Romsdal finner vi fortsatt ingen økning av betydning i tilstrømmingen til arbeidsavklaringspenger.

Det er grunn til å anta at arbeidsledigheten vil slå ulikt ut for ulike grupper over tid, alt etter hvilket tidsrom vi sammenligner med. Det er for eksempel grunn til å anta at det vil ta noe tid fra ledigheten øker til effekten på overgang fra sykepenger til arbeidsavklaringspenger slår ut for fullt. I figur 4a så vi at det var en sterk økning i antallet som har brukt opp sykepengerrettighetene i Rogaland i 2016, og dette har sannsynligvis bidratt til den fortsatte økningen i tilstrømmingen til arbeidsavklaringspenger i løpet av de første månedene av 2016. At det ikke er en økning i Hordaland er overraskende, gitt at vi fant en betydelig økning i antallet menn som har brukt opp sykepengerrettighetene i fylket i 2016. Spørsmålet er om vi vil se en økning i Hordaland senere i 2016.

I det følgende skal vi studere om tilstrømmingen øker mer blant noen grupper enn blant andre. Vi skal her

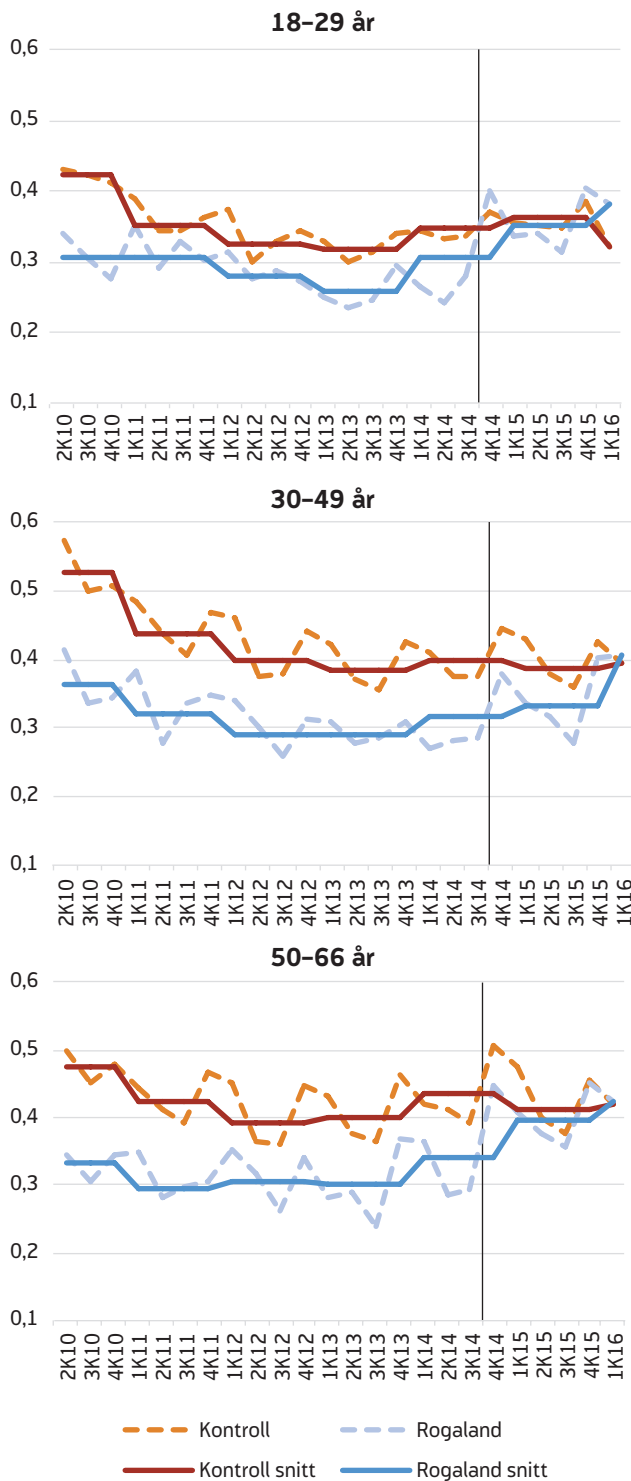
undersøke endringer til og med det siste hele kvartalet vi har data for, som er 1. kvartal 2016. Før-perioden er satt til 1. kvartal 2013 – 1. kvartal 2014, og etter perioden er satt til 1. kvartal 2015 – 1. kvartal 2016.

Stor økning i tilstrømming til arbeidsavklaringspenger blant unge i Rogaland

På kort sikt vil økt arbeidsledighet gi direkte konsekvenser i form av redusert inntekt og et opphold i yrkeskarrieren. Flere studier har også vist at det å miste jobben også kan medføre betydelige negative langsiktige konsekvenser for arbeidstakere (Huttunen, Møen og Salvanes 2011). Det er også grunn til å bekymre seg for at denne effekten går hardere utover unge som har mindre arbeidserfaring og som er i starten av sin yrkeskarriere. Huttunen m.fl. (2011: 857) finner at det å miste jobben øker risikoen for varig utgang av arbeidslivet også for aldersgruppen 25–44 år. Et viktig spørsmål er derfor i hvilken grad ledigheten har medført økning i tilstrømmingen til arbeidsavklaringspenger blant unge. Av plasshensyn viser vi kun figurer over utviklingen i tilgangen til arbeidsavklaringspenger i Rogaland, der ledigheten har økt klart mest siden 2013.

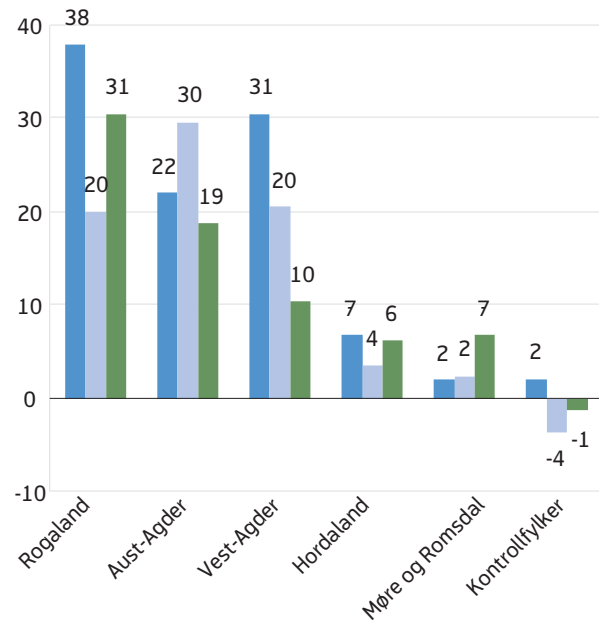
For alle tre aldersgrupper har Rogaland hatt stabilt lavere tilstrømming til arbeidsavklaringspenger enn i kontrollfylkene i hele perioden forut for den økte ledigheten (figur 7). Samtidig ser vi at det for alle tre aldersgrupper er tilnærmet parallelle trender i mellom Rogaland og kontrollfylkene forut for ledighetsøkningen. Både i den yngste og i den eldste aldersgruppen ser den økte ledigheten ut til å gi en klar økning i tilstrømmingen til arbeidsavklaringspenger i samme

Figur 7. Tilstrømmingen til arbeidsavklaringspenger i Rogaland, ulike aldersgrupper. Andel av befolkningen. Prosent



Kilde: NAV

Figur 8. Endringer i tilstrømming til arbeidsavklaringspenger i andel av befolkningen. Før periode jan 2013 – mar 2014. Etter-periode jan 2015 – mar 2016. Aldersgrupper. Prosent



Kilde: NAV

kvartal som ledigheten begynner å øke. I aldersgruppen 30-49 år ser tilstrømmingen ut til å øke mest i 4. kvartal 2015 og 1. kvartal 2016. I figur 8 viser vi endringene i prosent fra perioden før økningen i ledighet til perioden etter at ledigheten begynte å øke.

Samlet sett for hele perioden på fem kvartal ser vi at økningen i ledighet så langt har gitt en større tilstrømming til arbeidsavklaringspenger i alle aldersgrupper (figur 8). I kontrollfylkene, der ledigheten har vært stabil, har også utviklingen i overgang til arbeidsavklaringspenger vært tilnærmet stabil for alle tre aldersgrupper. Tilstrømmingen til arbeidsavklaringspenger har økt mest i den yngste og den eldste aldersgruppen i Rogaland i perioden fra januar 2015 til mars 2016. Blant de yngste har tilstrømmingen økt med 36 prosent som følge av økt ledighet. Det utgjør omtrent 280 flere unge per år fra et utgangspunkt på 780 nye unge på arbeidsavklaringspenger. I aldersgruppen 50-66 år er økningen på 32 prosent, noe som utgjør om lag 320 flere nye på arbeidsavklaringspenger i denne aldersgruppen. Også i Vest-Agder er det en betydelig økning på 28 prosent blant unge sammenlignet med kontrollfylkene.

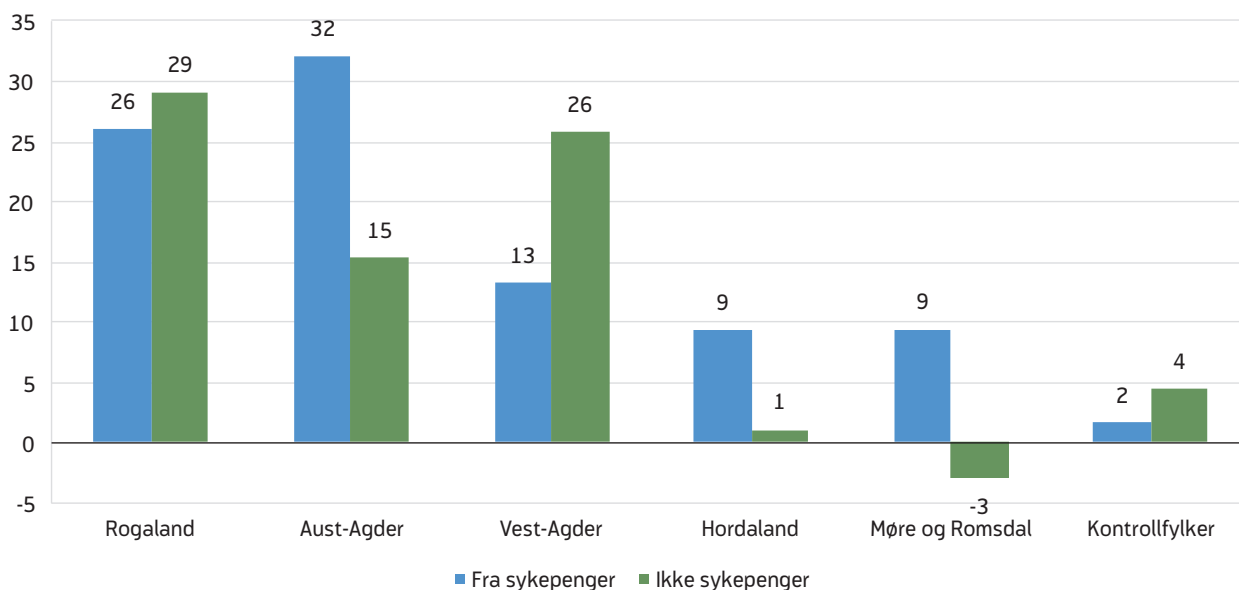
Også sterk økning blant de med svak tilknytning til arbeidslivet

Kann m.fl. (2016) peker på at det er to veier inn til arbeidsavklaringspenger. Den største gruppen har vært i jobb, blitt sykmeldt og mottatt sykepenger i 12 måneder, og søker deretter om arbeidsavklaringspenger. Den andre gruppen som er noe mindre har ikke mottatt sykepenger først. Spissformulert kan en si at de som kommer fra sykepenger er de som sliter med å holde seg i arbeidslivet på grunn av sykdom eller skade. De som ikke kommer fra sykepenger er de som har vansker med å komme inn på arbeidsmarkedet. Før de begynner å motta arbeidsavklaringspenger er sistnevnte gruppe registrert som arbeidsledige uten dagpengerettigheter, med økonomisk sosialhjelp eller så har de ingen ytelse i NAVs registre. De som kommer inn på arbeidsavklaringspenger uten å komme fra sykepenger er yngre, har gjerne en svakere tilknytning til arbeidslivet og blir ofte gående lengre på arbeidsavklaringspenger. De kommer seg dessuten i mindre grad i jobb når de slutter med arbeidsavklaringspenger. For å bedre forstå hva økningen i tilstrømningen til arbeidsavklaringspenger betyr i fylkene skal vi undersøke hvor mye den øker for de to gruppene (figur 9).

Vi så tidligere at antallet som har brukt opp sykepengerrettighetene økte i både Rogaland og i Aust-Agder i 2015. Vi forventer derfor en økt tilstrømning til arbeidsavklaringspenger fra gruppen som kommer fra sykepenger. I fylkene som er rammet av økt arbeidsledighet øker tilstrømningen både blant de som kommer fra sykepenger og de som ikke kommer fra sykepenger. Figur 9 viser at det i Rogaland er en økning på omtrent 24 prosent blant de som kommer fra sykepenger, og 25 prosent blant de som ikke kommer fra sykepenger når vi trekker fra endringen i kontrollfylkene. Den økende ledigheten har dermed ikke bare medført en økning i tilstrømningen til arbeidsavklaringspenger for de som var etablert på arbeidsmarkedet da ledigheten begynte å øke. Den har også i betydelig grad medført en økt tilstrømning for de som stod utenfor arbeidsmarkedet eller som bare var svakt knyttet til det.

Det er overraskende å se hvor ulik utviklingen er i Aust- og Vest-Agder. I Aust-Agder er det sterk økning blant de som kommer fra sykepenger, mens det er en svakere økning blant de som ikke kommer fra sykepenger. I Vest-Agder er det motsatt, med en sterk økning blant de som ikke kommer fra sykepenger, og svakere økning blant de som kommer fra sykepenger.

Figur 9. Endringer i tilstrømning til arbeidsavklaringspenger som andel av befolkningen 18–66 år. Før periode jan 2013 – mar 2014. Etter-periode jan 2015 – mar 2016. Fra sykepenger/ikke sykepenger. Prosent



Kilde: NAV

Større økning blant menn enn blant kvinner

Ledigheten har steget betydelig mer blant menn enn blant kvinner, og vi har vist at økningen i andelen som bruker opp sykepengerettighetene er større blant menn. Vi forventer derfor å finne at tilstrømmingen til arbeidsavklaringspenger øker mer blant menn enn blant kvinner.

I de tre fylkene med klar økning i tilgangen øker tilstrømmingen med mellom 26 og 33 prosent for menn når vi trekker fra endringen i kontrollfylkene (figur 10). Blant kvinner er økningen noe mindre. I Rogaland er likevel ikke forskjellen mellom kjønnene særlig stor. Der øker tilstrømmingen med 31 prosent blant menn og 28 prosent blant kvinner relativt til resten av landet. Siden antallet som bruker opp sykepengerettighetene økte betydelig mer blant menn, indikerer dette at det blant kvinner har vært en sterkere økning i andelen nye på arbeidsavklaringspenger som ikke kommer fra sykepenger. I Aust-Agder derimot, er økningen nesten dobbelt så stor blant menn som blant kvinner, på henholdsvis 27 prosent blant menn og 18 prosent blant kvinner.

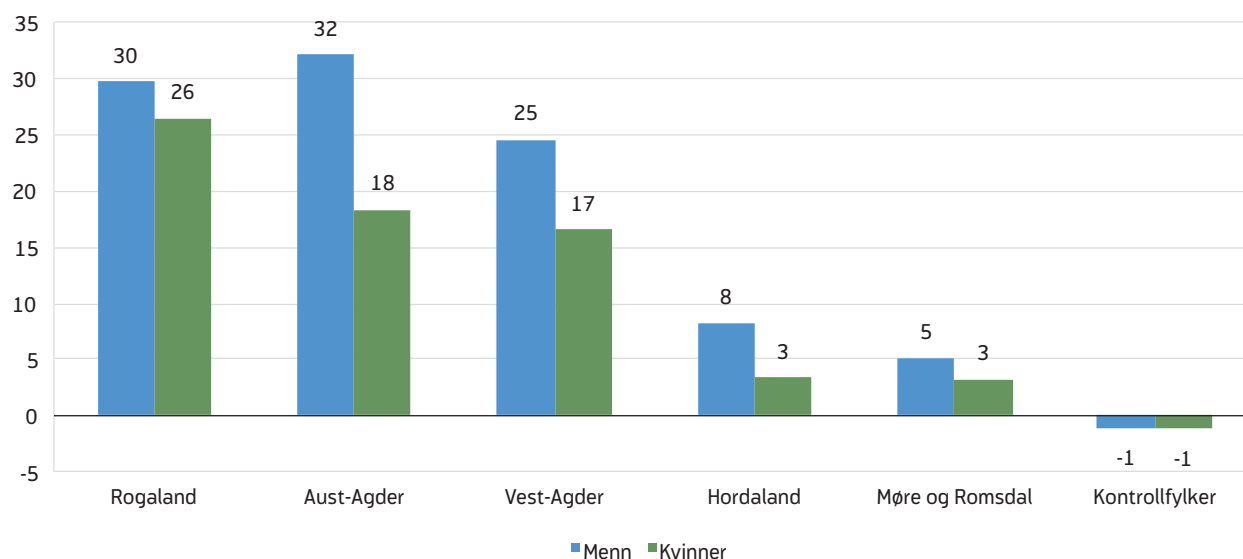
Tilstrømmingen til arbeidsavklaringspenger er betydelig høyere blant kvinner enn blant menn i utgangs-

punktet, og i antall øker tilstrømmingen mest blant kvinner i Rogaland. Den økte overgangen til arbeidsavklaringspenger som følge av ledigheten i Rogaland var ifølge våre beregninger på 540 flere kvinner og 420 flere menn i løpet av ett år.

Flere unge mottakere av sosialhjelp i Rogaland

Unge som nylig har skaffet seg jobb og som blir oppsagt, eller som melder seg som arbeidssøkere uten å få seg jobb, har i utgangspunktet ingen statlige inntektssikringsordninger. Noen unge arbeidssøkere kan delta i arbeidsmarkedstiltak og vil da motta tiltakspenger i perioden de deltar i tiltaket. Omtrent 10 prosent av alle arbeidsledige har tiltakspenger, og andelen er høyere blant unge (Furuberg 2014). For en god del unge vil økonomisk sosialhjelp likevel være eneste alternativ i perioder med økende arbeidsledighet. Mange av mottakerne har annen statlig ytelse og supplerer med økonomisk sosialhjelp i noen måneder hvis ikke den statlige ytelsen sikrer livsoppholdet. Det vil derfor i noen grad være et overlapp mellom for eksempel mottakere av arbeidsavklaringspenger som mottar minsteytelsen på 2 G (grunnbeløpet) og mottakere av økonomisk sosialhjelp. Her skal vi undersøke

Figur 10. Endringer i tilstrømming til arbeidsavklaringspenger som andel av befolkningen 18–66 år. Før periode jan 2013 – mar 2014. Etter-periode jan 2015 – mar 2016. Kjønn. Prosent



Kilde: NAV

om den økte ledigheten har ført til at flere mottar økonomisk sosialhjelp. Figur 11 og 12 viser det gjennomsnittlige antallet mottakere av økonomisk sosialhjelp per kvartal, og ikke tilstrømmingen av nye mottakere som vi så på i analysene av arbeidsavklaringspenger. Den gjennomsnittlige varigheten i mottak av økonomisk sosialhjelp er kort, og økt tilstrømming vil derfor raskt gi økt beholdning.

Hovedtrenden for kontrollfylkene er en nedgang i andelen mottakere av økonomisk sosialhjelp fram til midten av 2012 og deretter en økning fram til 2014 (figur 11). I 2015 gikk andelen med sosialhjelp noe ned i kontrollfylkene. Når vi sammenligner med utviklingen i kontrollfylkene er hovedbildet at det ikke er noen klar endring i mottak av sosialhjelp i tre av fylkene som er rammet av økt ledighet. I Hordaland kan det se ut som det er en økning i de to siste kvartalene i 2015, men ikke i de to første. I Agderfylkene inntreffer det en økning i 2012, men denne økningen avtar når arbeidsledigheten øker mot slutten av 2014.

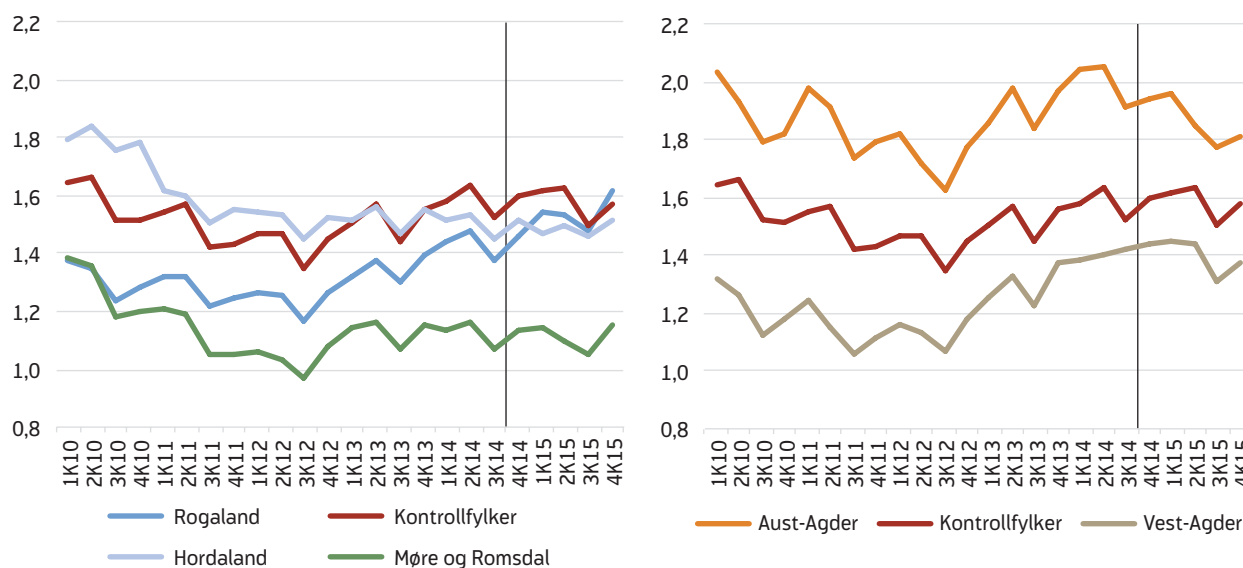
I Rogaland er det en kraftig økning i andelen mottakere av økonomisk sosialhjelp rundt 4. kvartal 2014 og videre i 2015. Trendbruddet ser imidlertid ut til å

inntreffe allerede mot slutten av 2013 og starten av 2014, men økningen skyter ytterligere fart mot slutten av 2014. Økningen i antall mottakere av sosialhjelp i Rogaland er sterkest blant unge i alderen 18–29 år (figur 12). Når vi sammenligner beholdningen av unge mottakere for hele 2013 med hele 2015 og trekker fra endringen i kontrollfylkene finner vi at andelen unge mottakere av økonomisk sosialhjelp har økt med 20 prosent i Rogaland (tabell 4). Blant alle i alderen 18–66 år har den økt med omtrent 11 prosent (ikke vist).

Diskusjon

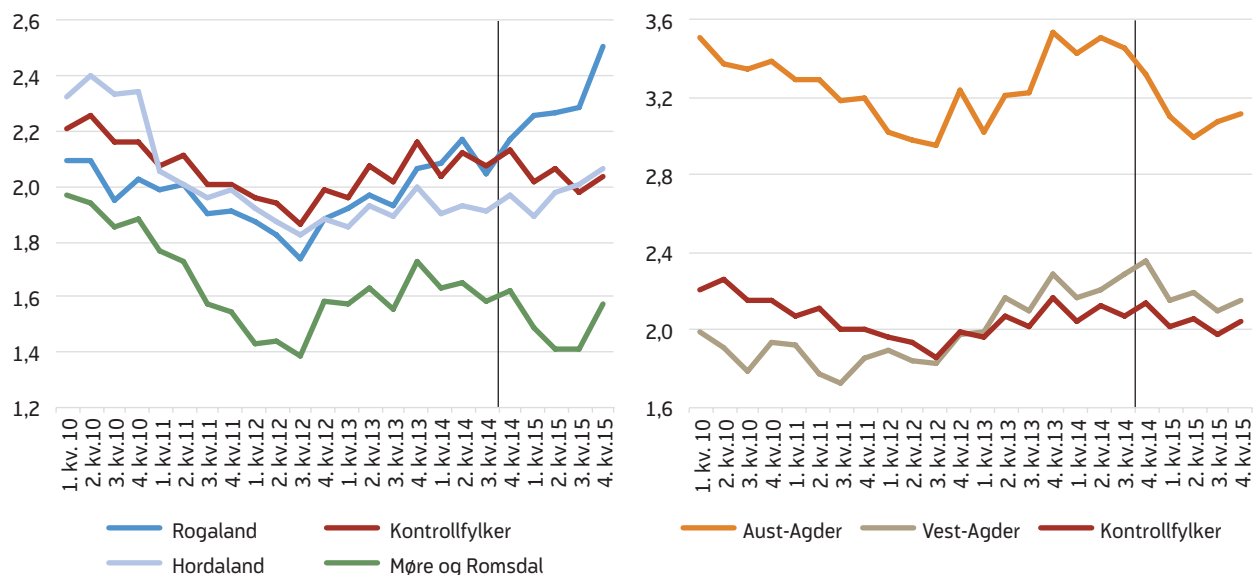
Økende ledighet har medført en betydelig økning i antall personer som bruker opp sykepengerrettighetene, og økningen er sterkest blant menn. I de to første kvartalene i 2016 ser vi en klar effekt blant menn både i Rogaland, Hordaland og i Agderfylkene. Hva kan være årsakene til denne sammenhengen mellom arbeidsledighet og økningen i antallet som bruker opp sykepengerrettighetene? En forklaring kan være at det er mer lønnsomt å motta sykepenger enn dagpenger. En annen forklaring kan være at sykmeldte som jobber i en bedrift som nedbemanner har mindre incentiv til å avslutte sykepengeperioden og gå til-

Figur 11. Mottakere av økonomisk sosialhjelp som andel av befolkningen i alderen 18–66 år. Etter fylke. Prosent



Kilde: NAV

Figur 12. Mottakere av økonomisk sosialhjelp som andel av befolkningen i alderen 18–29 år. Etter fylke. Prosent



Kilde: NAV

bake i jobb. I tillegg viser tidligere forskning at det å miste jobben kan gi negative helsekonsekvenser for noen.

Når antallet som bruker opp sykepengere rettighetene øker, kan vi også forvente en økning i tilstrømmingen til arbeidsavklaringspenger. I både Rogaland og Aust-Agder har tilstrømmingen til arbeidsavklaringspenger økt med omtrent 20 prosent i 2015 sammenlignet med 2013. Når vi kun undersøker de første fem månedene av 2016 ser vi at effekten på tilstrømmingen til arbeidsavklaringspenger øker med 42 prosent i Rogaland sammenlignet med de fem første månedene av 2013. I Aust-Agder er utviklingen i 2016 stabil. Foreløpig finner vi ikke noen klar økning i tilstrømmingen til arbeidsavklaringspenger i Hordaland og i Møre og Romsdal. At Rogaland skiller seg ut er ikke

uventet siden ledigheten har steget langt mer der enn i de andre fylkene. Det er mer usikkert hvorfor vi også ser en sannsynlig effekt i Aust-Agder, men det kan ha sammenheng at med nivået på ledigheten var høyt også før den siste nedgangskonjunktoren.

Selv om bruttoledigheten har økt langt mer blant menn enn blant kvinner, er økningen i tilstrømming til arbeidsavklaringspenger nokså lik mellom menn og kvinner. I antall har for eksempel tilstrømmingen så langt økt mer blant kvinner enn blant menn i Rogaland. Det viser at en rask og sterk økning i ledigheten har en klar sammenheng med bruk av helserelaterte ytelser også blant kvinner. For kvinner i Rogaland har 1 prosent økning i ledigheten så langt gitt 0,37 prosent økning i tilstrømmingen til arbeidsavklaringspenger, mens for menn har det gitt 0,15 prosent økning i til-

Tabell 4 Endringer i andelen sosialhjelpsmottakere i alderen 18–29 år. Før-periode 2013, etter-periode 2015

	Rogaland	Aust-Agder	Vest-Agder	Hordaland	Møre og Romsdal	Kontrollfylker
Gjennomsnitt før	2,0	3,3	2,1	1,9	1,6	2,1
Gjennomsnitt etter	2,3	3,1	2,1	2,0	1,5	2,0
Endring prosentpoeng	0,4	-0,2	0,0	0,1	-0,2	0,0
Endring prosent	18,2	-5,4	0,5	3,6	-9,4	-1,4
Endring fylke-kontroll (prosent)	19,6	-4,1	1,9	4,9	-8,0	

strømmingen til arbeidsavklaringspenger³. Den klare økningen i antallet menn som bruker opp sykepenge-rettighetene i 2016 kan imidlertid innebære det vil bli en større tilstrømming til arbeidsavklaringspenger blant menn i flere fylker senere i 2016.

Analysen indikerer også at økningen i arbeidsavklaringspenger ikke bare kan knyttes til det økte antallet som bruker opp sykepenge-rettighetene. Vi finner at tilstrømmingen også øker blant de som ikke kommer fra sykepenger, en gruppe som vi antar at har en svakere tilknytning til arbeidsmarkedet når ledigheten begynner å øke. Et interessant funn er at det inntreffer en økning i tilstrømmingen til arbeidsavklaringspenger omtrent samtidig som den registrerte ledigheten begynner å øke. Når det er svikt i etterspørselen etter arbeidskraft kan vi anta at unge med svak tilknytning til arbeidsmarkedet i mindre grad lykkes med å skaffe seg jobb selv, og det kan medføre økt overgang til arbeidsavklaringspenger. For unge med helseproblemer som har vansker med å komme seg inn på arbeidsmarkedet i en nedgangskonjunktur løser arbeidsavklaringspenger et akutt problem med å sikre egen inntekt. Ved mottak av arbeidsavklaringspenger kan NAV og bruker dessuten i samarbeid lage en aktivitetsplan med flere langsiktige tiltak, slik som for eksempel en 3-årig utdanning. Dette kan bidra til å gi denne gruppen unge større muligheter til å komme seg inn på arbeidsmarkedet senere. Men å begynne på arbeidsavklaringspenger kan også utgjøre en innlåsingeffekt. Kann m.fl. (2016) og Schreiner (2016) peker på farene ved medikalisering av det som først og fremst er en svikt i etterspørselen etter arbeidskraft: «Å sette en diagnose kan gi en form for innlåsing i trygdesystemet på noe som i realiteten er et inntekts- eller arbeidsledighetsproblem» (Kann m.fl. 2016: 74). Schreiner (2016) sammenligner effekten av å motta arbeidsavklaringspenger med det å motta dagpenger eller økonomisk sosialhjelp blant unge i gråsonen mellom arbeidsledighet og helseproblemer. Hun finner at det å begynne på midlertidige helseytelser for denne gruppen har en negativ effekt i form av

lavere fremtidig yrkesinntekt og høyere overgang til uførepensjon. Det er grunn til å stille spørsmål ved om denne gruppen på sikt er tjent med å komme inn på arbeidsavklaringspenger fremfor dagpenger, økonomisk sosialhjelp eller tiltakspenger.

I løpet av kort tid har Rogaland gått fra å ha relativt få mottakere av sosialhjelp, og relativt lav tilstrømming til arbeidsavklaringspenger til å ligge på landsgjennomsnittet. Per 1. juni 2016 har Rogaland fortsatt den laveste andelen mottakere av arbeidsavklaringspenger i landet, selv om andelen nå er økende. Situasjonen i Aust-Agder har kanskje fått mindre oppmerksomhet enn Rogaland. I Aust-Agder er nå ledigheten omtrent på samme nivå som i Rogaland, og i motsetning til i Rogaland har ledigheten i Aust-Agder ligget på et høyt nivå siden finanskrisen, særlig blant menn. Som det fremgår av analysen er de sannsynlige effektene på sykepenger og arbeidsavklaringspenger betydelige også i Aust-Agder. I Aust-Agder mottar 5,5 prosent av befolkningen arbeidsavklaringspenger, noe som per juni 2016 er den høyeste andelen av alle fylker.

Samlet sett viser analysen at i perioder med raskt økende ledighet ser vi også økning i mottakere av arbeidsavklaringspenger og en økning i antallet som bruker opp sykepenge-rettighetene. I Rogaland er det også en betydelig økning i andelen unge mottakere av arbeidsavklaringspenger og de som mottar sykepenger i en lengre periode blir ikke regnet som arbeidsledige i NAVs registre. Det kan også være arbeidsledige mottakere av sosialhjelp som ikke er registrert som ledige i NAVs registre. Økningen i andre ytelser som følge av økt arbeidsledighet vil altså sjelden vises i ledighetsstatistikken. Det er derfor viktig også å se på utviklingen for andre ytelser enn dagpenger for å få et mer helhetlig bilde av konsekvensene av oppsigelser og av svikt i etterspørselen etter arbeidskraft.

Det er for tidlig å si om økningen i ledighet vil medføre en økning i andelen som blir støtt helt ut av arbeidsmarkedet og går over til mer langvarige ytelser, enten uføretrygd, AFP eller alderspensjon. Ut fra tidligere forskning er det imidlertid grunn til å forvente at dette vil skje på sikt.

.....
³ Disse tallene regnet ut ved å dele den estimerte effekten i tilstrømmingen til arbeidsavklaringspenger for menn og kvinner på den prosentvise økningen i ledighet for hvert kjønn. For menn blir da regnestykket slik: $31/195 = 0,158$. For kvinner: $28/75=0,373$

Litteratur

Angrist, Joshua D. og Jörg-Steffen Pischke (2009) *Mostly Harmless Econometrics: An Empiricist's Companion*. USA: Princeton University Press.

Bratsberg, Bernt, Elisabeth Fevang og Knut Røed (2013) «Job loss and disability insurance». *Labour Economics* 24: 137–150.

Furuberg, Jorunn (2014) «Kva for inntektskjelder har dei arbeidslause?». *Arbeid og velferd*, 2/2014, 37–48.

Huttunen, Kristiina, Jarle Møen og Kjell G. Salvanes (2011) «How Destructive is Creative Destruction? Effects of Job Loss On Job Mobility, Withdrawal and Income». *Journal of the European Economic Association* 9 (5): 840–870.

Kann, Inger Cathrine og Sille Ohrem Naper (2012) «Utviklingen i økonomisk sosialhjelp 2005–2011». *Arbeid og velferd*, 3/2012, 83–99.

Kann, Inger Cathrine, Ola Thune og Anders Mølster Galaasen (2013) «Gir lavere sykefravær færre på langtidsytelser?». *Arbeid og velferd*, 3/2013, 39–49.

Kann, Inger Cathrine og Per Kristoffersen (2015) «Arbeidsavklaringspenger – helt forskjellig fra forløperne?». *Arbeid og velferd*, 3/2015, 105–122.

Kann, Inger Cathrine, Jun Yin og Per Kristoffersen (2016) «Arbeidsavklaringspenger – utviklingen i hvem som kommer inn». *Arbeid og velferd*, 2/2016, 63–76.

NAV 2016 «Utviklingen på arbeidsmarkedet». *Arbeid og velferd*, 2/2016, 2–17.

Nossen, Jon Petter (2014) «Utviklingen i sykefraværet: betydningen av arbeidsmarkedet, gradering og regelendringer». *Arbeid og velferd*, 2/2014, 75–88.

Rege, Mari, Kjetil Telle og Mark Votruba (2007) *Plant Closure and Marital Dissolution*. Discussion paper no. 54. Oslo: Statistisk sentralbyrå.

Schreiner, Ragnhild (2016) *Unemployed or Disabled? The Effects of Medicalizing Youths by Granting Temporary Disability Benefits*. Working paper. August 2016. Oslo: Frischsenteret.

SSB.no, Arbeidskraftundersøkinga, sesongjusterte tal, mai 2016. Publisert 29. juli 2016. Hentet 16.8.2016.