

Arbeid og velferd

Utviklingen på arbeidsmarkedet

Arbeidsmarknaden i 2014

Økt eksport av kontantstøtte

Ung uførhet og psykisk sykdom

Alderspensjon etter reforma – når kjem innsparinga?

Deltakelse i arbeidsrettede tiltak for unge med nedsatt arbeidsevne

Personer som har avgang fra arbeidsrettede tiltak: hvor er de etter seks måneder?

REDAKSJON

Ansvarlig redaktør

Anne-Cathrine Grambo

Redaktør

Anders Mølster Galaasen

Redaksjon

Heidi Nicolaisen, Ivar Andreas Åsland Lima, Jon Petter Nossen
og Eugenia Vidal-Gil

Redaksjonsråd

Helge Ommundsen, Ole Christian Lien, Marianne Pedersen,
Jostein Ellingsen og Anders Thorgersen

Redaksjonen avsluttet sitt arbeid den 11.02.2015

EIER

Arbeids- og velferdsdirektoratet

Postboks 5, St. Olavs plass

0130 Oslo

BESTILLING OG ABONNEMENT

Arbeid og velferd kan bestilles per e-post: arbeid.og.velferd@nav.no

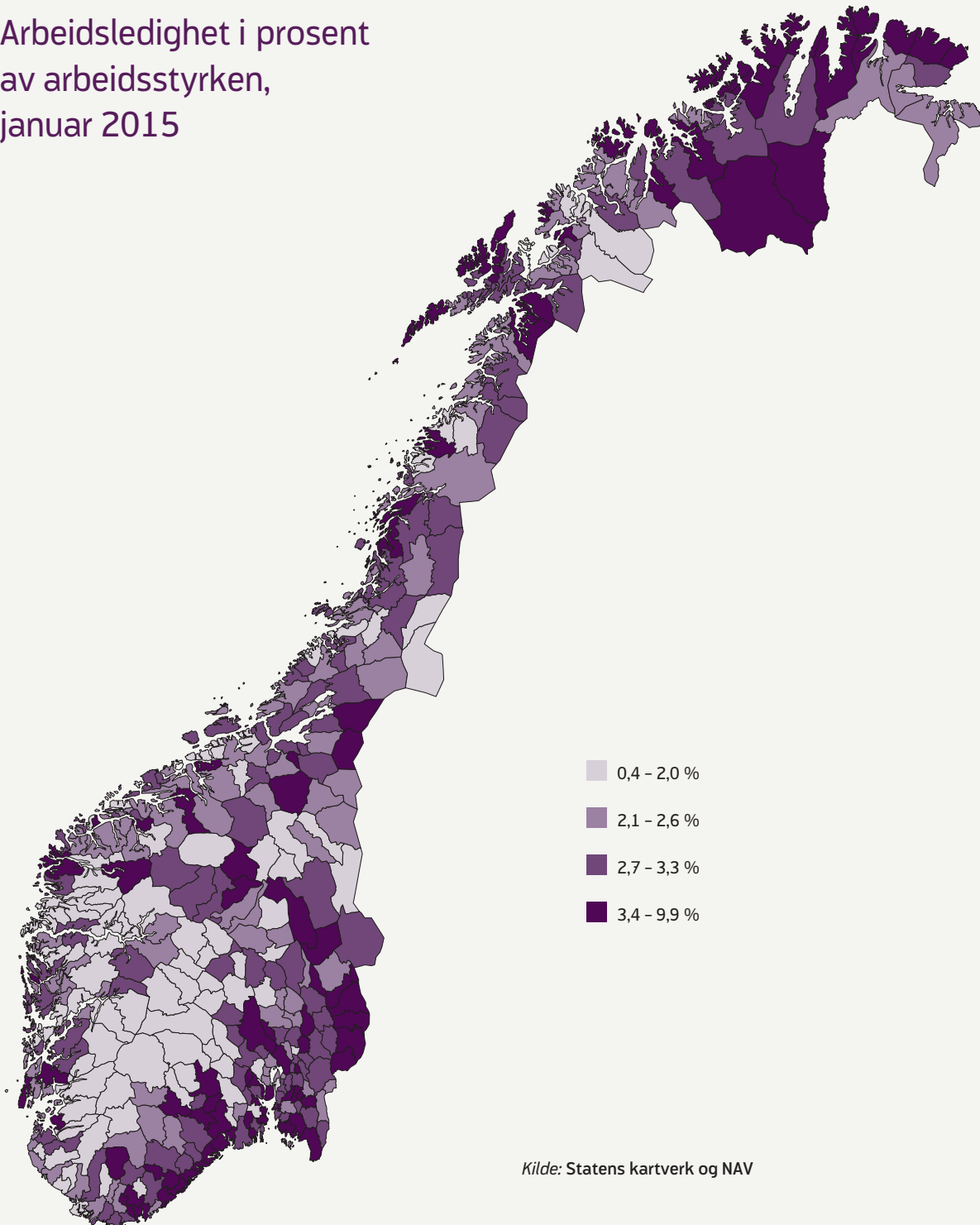
Arbeid og velferd er tilgjengelig på www.nav.no under fanen *NAV og samfunn*.
Publikasjonen finnes under lenken *Analyser*

ISSN: 1504-8217

Innhold

Utviklingen på arbeidsmarkedet	3
Arbeidsmarknaden i 2014	16
Økt eksport av kontantstøtte	28
Ung uførhet og psykisk sykdom	37
Alderspensjon etter reforma – når kjem innsparinga?	50
Deltakelse i arbeidsrettede tiltak for unge med nedsatt arbeidsevne	61
Personer som avsluttet arbeidsrettede tiltak i 2013. Hvor var de etter seks måneder?	77
<i>Begreper og definisjoner</i>	86

Arbeidsledighet i prosent av arbeidsstyrken, januar 2015



UTVIKLINGEN PÅ ARBEIDSMARKEDET¹

NAVs arbeidsmarkedsprognose

Sammendrag

Den registrerte ledigheten økte svakt gjennom 2014, men vi venter en større økning i 2015. Bakgrunnen for dette er at vi antar en svakere vekst i fastlandsøkonomien i år enn i fjor, og dermed svakere vekst i sysselsettingen. Til neste år antar vi at veksten i fastlandsøkonomien vil bli noe høyere og at ledigheten vil øke mindre gjennom 2016 enn i år. I gjennomsnitt forventer vi at det vil bli 82 000 registrerte ledige i år og 90 000 neste år. Ledigheten som andel av arbeidsstyrken venter vi at vil bli på 3,0 prosent i år og 3,2 prosent i 2016.

Oljeinvesteringene falt i fjorårets tre første kvartaler. Den betydelige nedgangen i oljeprisen de siste månedene ventes å medføre ytterligere fall i oljeinvesteringene både i år og neste år. Boliginvesteringer viste også en nedgang fram til tredje kvartal i fjor, og på grunn av lavere vekst i boligprisene og lav igangsetting venter vi ikke ny vekst før til neste år. Dette er faktorer som vil bidra til lavere vekst i fastlandsøkonomien og i sysselsettingen. Privat konsum ventes å vokse mindre i år enn i fjor som følge av lavere vekst i sysselsettingen, moderat vekst i lønningene og høyere prisvekst. Dette vil også bidra til lavere aktivitet i fastlandsøkonomien.

Nedgangen i oljeprisen har samtidig medført en svekkelse av den norske kronen og dermed bedret konkurransevne for norske eksportører. Dette, sammen med en noe høyere vekst internasjonalt, vil bidra til økt eksport av varer og tjenester i år og neste år.

.....
¹ NAVs prognoser er utarbeidet av prognosegruppen i Arbeids- og velferdsdirektoratet. Artikkelen er skrevet av Kari-Mette Ørbog.
.....

Utviklingen på arbeidsmarkedet

Antall personer i arbeidsstyrken og antall sysselsatte økte i årsgjennomsnitt mer i 2014 enn i 2013, ifølge AKU-tall. Antall personer i yrkesaktiv alder økte imidlertid enda mer, slik at både yrkesdeltakelsen og sysselsettingsandelen ble lavere enn i 2013. Ledighetsraten ifølge AKU ble på 3,5 prosent i 2014, og det er uendret fra 2013. Ser man på utviklingen gjennom 2014, viser sesongjusterte AKU-tall at sysselsettingen vokste mer enn arbeidsstyrken første halvår, slik at arbeidsledigheten gikk litt ned. I andre halvår vokste arbeidsstyrken mer enn sysselsettingen, noe som bidro til en klar oppgang i ledigheten.

Den registrerte ledigheten steg svakt gjennom fjoråret, før den falt de siste to månedene. Denne nedgangen skyldes blant annet at flere begynte på arbeidsmarkedstiltak mot slutten av året. I 2014 var det i gjennomsnitt 75 300 helt ledige og det tilsvarer en ledighetsrate på 2,8 prosent. Bruttoarbeidsledigheten, som er summen av helt arbeidsledige og arbeidsøkere på tiltak, ble på 88 000 i gjennomsnitt i 2014. Det tilsvarer 3,3 prosent av arbeidsstyrken.

TO MÅL PÅ ARBEIDSLEDIGHETEN I NORGE

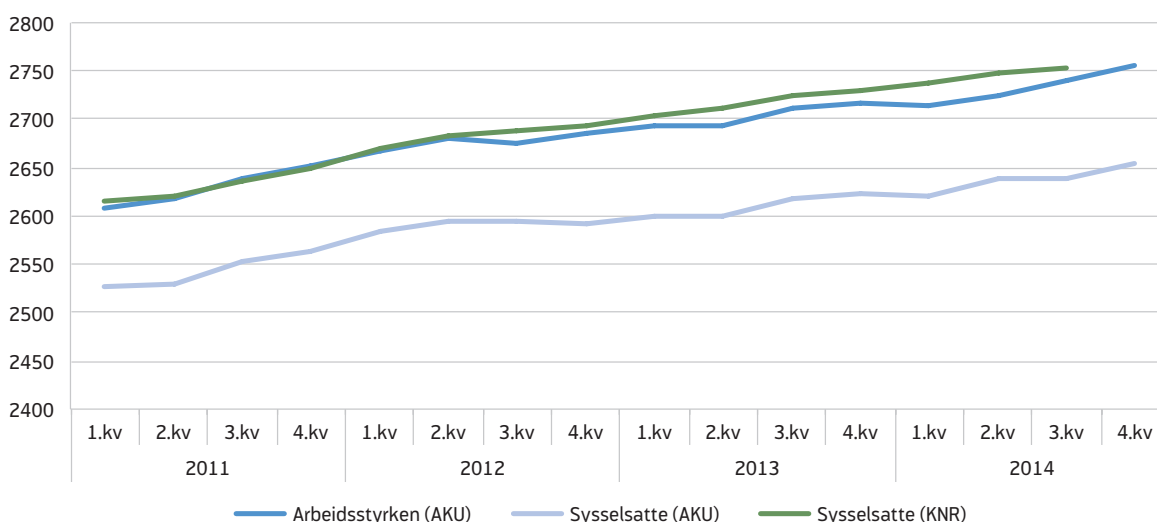
NAV's ledighetstall viser antall personer som registrerer seg som arbeidssøkere hos NAV. Statistisk sentralbyrås (SSB) arbeidskraftundersøkelse (AKU) er en utvalgsundersøkelse som kartlegger arbeidsstyrken, sysselsettingen og arbeidsledigheten. Personer uten arbeid, som ikke har rett på dagpenger eller til å delta på arbeidsmarkedstiltak, kan mangle incentiv til å registrere seg som arbeidssøker hos NAV samtidig som de svarer i AKU at de er ledige og aktivt søker arbeid. Dette er en av grunnene til avviket mellom antall registrerte ledige hos NAV og ifølge AKU. For nærmere forklaring om avviket mellom registrert ledighet og AKU-ledighet, se <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/statistikker/akumnd/tilleggsinformasjon/arsaker-til-avvik-i-ledighetstallene-til-nav-og-ssb>. Se også «Begreper og definisjoner» bakerst i publikasjonen for en detaljert beskrivelse av de ulike arbeidsmarkedsvareblene.

For en nærmere beskrivelse av utviklingen på arbeidsmarkedet i 2014, se artikkelen «Arbeidsmarknaden i 2014» i dette nummeret av Arbeid og velferd.

Svakere vekst i sysselsettingen

For 2014 i gjennomsnitt økte sysselsettingen målt ved AKU med 27 000 personer, tilsvarende en vekst på 1,0 prosent fra 2013. Sysselsettingsandelen, som er antall sysselsatte delt på antall personer mellom 15 og

Figur 1. Sysselsatte ifølge AKU og Nasjonalregnskapet. Arbeidsstyrken ifølge AKU. Sesongjustert. 1 000 personer



Kilde: SSB

74 år, ble på 68,5 prosent, noe lavere enn i 2013. AKU-sysselsettingen viste store svingninger i løpet av fjoråret ifølge sesongjusterte tall (se figur 1). Fra fjerde kvartal 2013 til fjerde kvartal 2014 økte den med 31 000 personer, samme økning som i tilsvarende periode året før. Sysselsettingen ifølge kvartalsvis nasjonalregnskap (KNR)² vokste med 24 000 personer fra fjerde kvartal 2013 til tredje kvartal 2014, siste kvartal det finnes tall for. Denne økningen er lavere enn i samme periode året før. Veksten i KNR-sysselsettingen avtok i tredje kvartal i fjor. En nedgang i sysselsettingen innen flere næringer, blant annet utvinning av olje og gass inkludert tjenester knyttet til det, utenriks sjøfart og varehandel, bidro til dette.

Vekst i arbeidsstyrken

Arbeidsstyrken er summen av de sysselsatte og arbeidsledige i yrkesaktiv alder, mellom 15 og 74 år. Etter en liten nedgang i første kvartal i fjor, økte antall personer i arbeidsstyrken resten av året, og veksten tiltok mot slutten av året ifølge sesongjusterte tall (se

figur 1). Yrkesdeltakelsen, som er arbeidsstyrken delt på befolkningen i yrkesaktiv alder, gikk også opp gjennom fjoråret og var i fjerde kvartal 71,2 prosent.

Arbeidsstyrken økte i gjennomsnitt med 30 000 personer fra 2013 til 2014 (se figur 2). Dekomponert består oppgangen i arbeidsstyrken av en økning i sysselsettingen på over 27 000 og en økning i AKU-ledigheten på over 1 000. Gruppen i alderen 55 til 74 år har hatt den største oppgangen i sysselsettingen, mens gruppen i alderen 25 til 54 år har hatt den største oppgangen i AKU-ledigheten. Den yngste gruppen, de mellom 15 og 24 år, har hatt nedgang i både sysselsettingen og ledigheten i samme periode. Det har gitt en vekst i antall personer utenfor arbeidsstyrken i den yngste aldersgruppen på 18 000.

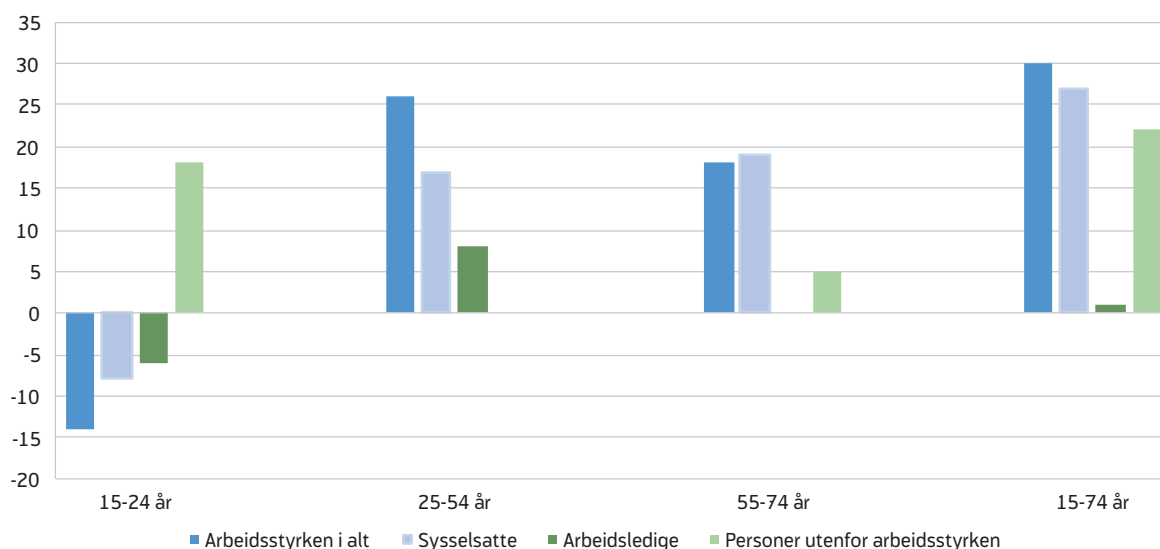
Yrkesdeltakelsen for 2014 samlet ble på 71,0 prosent, og det er 0,2 prosent lavere enn i 2013. Den har falt mest for personer i alderen 15–24 år.

Oppgang i ledigheten

Arbeidsledigheten målt ved AKU falt gjennom første halvår i fjor, før den steg betydelig gjennom andre halvår (se figur 3). Som andel av arbeidsstyrken var AKU-ledigheten 3,7 prosent i fjerde kvartal 2014.

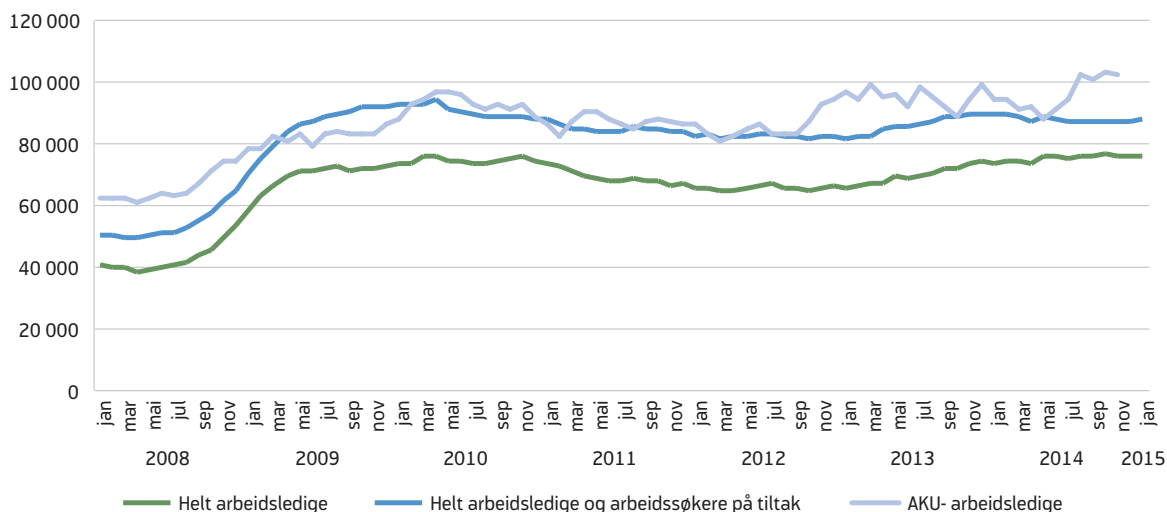
² Sysselsettingen målt ved AKU omfatter kun personer bosatt i Norge og er derfor lavere enn sysselsettingen slik den beregnes i KNR, siden den sistnevnte også inkluderer midlertidig sysselsatte som ikke er registrert bosatte.

Figur 2. Endringer i befolkningen i yrkesaktiv alder etter arbeidsstyrkestatus. 1 000 personer. 2013–2014



Kilde: SSB

Figur 3. Utviklingen i antallet registrerte helt ledige, summen av helt ledige og arbeidssøkere på tiltak og arbeidsledige ifølge Statistisk sentralbyrås arbeidskraftundersøkelse (AKU). Sesongjusterte tall. Januar 2008 – januar 2015



Kilde: SSB og NAV

Men for 2014 samlet endte ledighetsraten på 3,5 prosent, og det er uendret fra 2013.

Antallet som registrerte seg som helt arbeidsledige hos NAV har vært relativt stabilt gjennom 2014. Ledigheten utviklet seg litt bedre i fjor høst enn vi ventet. Istedenfor en fortsatt svak oppgang gjennom høsten, avtok ledigheten og falt i årets to siste måneder. En del av nedgangen skyldes at flere enn det som er vanlig startet i arbeidsmarkedstiltak mot slutten av året. Antallet helt ledige ble på 75 300 i årsgjennomsnitt. Det tilsvarer en vekst på 5 500, eller 7,9 prosent fra årsgjennomsnittet i 2013. Som andel av arbeidsstyrken ble ledigheten for 2014 samlet 2,8 prosent, en økning fra 2,6 prosent i 2013.

Bruttoarbeidsledigheten, som er summen av helt arbeidsledige og arbeidssøkere på tiltak, ble på 88 000 i gjennomsnitt i 2014. Det tilsvarer 3,3 prosent av arbeidsstyrken, mot 3,2 prosent av arbeidsstyrken i 2013. Det er 1 900 flere enn 2013 og tilsvarer en vekst på 2,2 prosent. En årsak til at veksten i bruttoledigheten var lavere enn for den registrerte ledigheten, var en nedgang i antall arbeidssøkere som deltok i tiltak. I gjennomsnitt var 12 700 arbeidssøkere på tiltak i 2014, en nedgang på 22 prosent sammenliknet med 2013.

Utviklingen internasjonalt

Norge er en liten, åpen økonomi. Eksporten av tradisjonelle varer og tjenester utgjør om lag 20 prosent av Fastlands-BNP³. Omfanget av norsk eksport betyr mye for produksjonen i Norge og derfor også etterspørselen etter arbeidskraft. I 2014 gikk 70 prosent av fastlandseksporten til EU og USA, målt i løpende priser. Utviklingen hos våre handelspartnere påvirker derfor utviklingen i norsk økonomi.

Svak vekst i eurosonen

Den økonomiske veksten i eurosonen var svak i de tre første kvartalene av 2014. Dette gjenspeiler utvikling i eurosonens to største økonomier. I Tyskland stoppet veksten opp i andre og tredje kvartal, mens i Frankrike tok veksten seg opp i tredje kvartal etter nullvekst i første halvår. Ifølge sesongjusterte tall fra Eurostat tiltok veksten i privat konsum gjennom store deler av året og bidro positivt til BNP-veksten. Investeringene i fast realkapital falt og bidro dermed til å trekke veksten ned. Sammenliknet med tredje kvartal 2013 var

³ Bruttonasjonalprodukt for Fastlands-Norge er lik bruttonasjonalprodukt (BNP) utenom næringene utvinning av olje og naturgass, tjenester knyttet til olje- og gassutvinning, rørtransport og utenriks sjøfart.

BNP i eurosonen 0,8 prosent høyere i tredje kvartal 2014.

Industriproduksjonen en indikator for BNP-veksten. Vekstraten i industriproduksjonen har avtatt siden september i fjor og vokste med 0,2 prosent fra oktober til november. Det tyder ikke på at BNP-veksten i fjerde kvartal tiltar. Industriproduksjonen var 0,4 prosent lavere i november i fjor enn den var i november 2013.

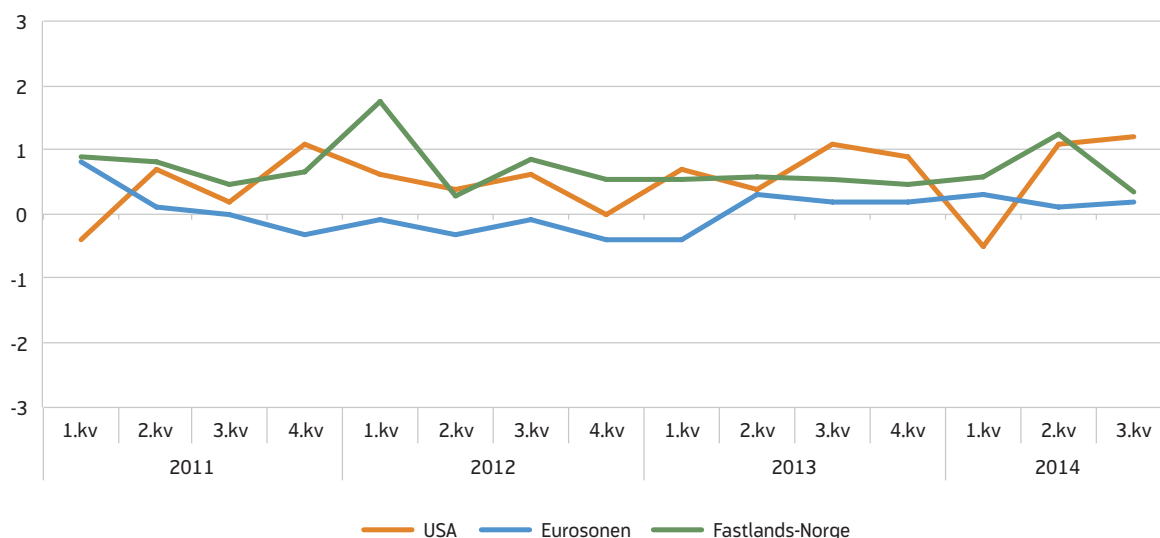
Sysselsettingen i eurosonen har falt gjennom flere år. Nedgangen stoppet opp i tredje kvartal 2013 og sysselsettingen begynte å vokse svakt gjennom første halvår i fjor. Ledighetsraten har vært uendret siden august. I november var arbeidsledigheten 11,5 prosent i eurosonen, ifølge sesongjusterte tall fra Eurostat. Dette er litt lavere enn november for ett år siden, da den var på 11,9 prosent. En tydelig oppgang i sysselsettingsveksten vil ikke komme før BNP-veksten tiltar, noe som også vil bidra til nedgang i arbeidsledigheten.

Prisveksten i eurosonen har lenge vært lavere enn inflasjonsmålet på nær 2,0 prosent, fastsatt av Den europeiske sentralbanken (ESB). Både i desember og januar har tolv måneders prisveksten vært negativ. Fallet i oljeprisen har bidratt til den svake prisveksten siden i fjor

sommer. Prisfall eller vedvarende lav inflasjon kan dempe den økonomiske veksten, da det kan bidra til at folk utsetter sine kjøp eller investeringer i påvente av ytterligere nedgang i prisene. For å stimulere økonomien ble styringsrenten satt ned til 0,05 prosent i september. På rentemøtet 22. januar kunngjorde ESB-lederen Mario Draghi ytterligere ekspansive pengepolitiske tiltak for å bidra til vekst i eurosonen med oppstart i mars. Disse tiltakene består i at det europeiske systemet av sentralbanker skal kjøpe obligasjoner utstedt av stater og institusjoner i eurosonen for 60 milliarder euro i måneden fram til ESB ser en klar tendens til at inflasjonen stabiliserer seg rundt inflasjonsmålet.

Vi antar at den ekspansive pengepolitikken vil fremme vekst i eurosonen framover. I tillegg venter vi at den betydelig lavere oljeprisen vil bidra til økt økonomisk vekst da eurosonen er en oljeimportør. Euroen har svekket seg og gjør eksport av varer og tjenester fra eurosonen mer konkurransedyktig. Det internasjonale pengefondet (IMF) antar likevel i sin siste prognose at den svake investeringsveksten vil veie opp for disse positive bidragene, i tillegg til mindre etterspørsel etter eksportvarer fra eurosonen på grunn av lavere vekst i framvoksende økonomier. De har derfor nedjustert vekstanslagene siden forrige prognose i okto-

Figur 4. Kvartalsvis BNP-vekst blant Norges viktigste handelspartnere. Sesongjusterte tall. Prosent



Kilde: Eurostat og SSB

ber og venter 1,2 prosent vekst i eurosonen i år og 1,4 prosent vekst neste år.

Høyere vekst i USA

Den amerikanske økonomien hadde en positiv utvikling i 2014. I tredje kvartal var det spesielt god vekst i privat konsum i husholdningene, næringsinvesteringer og i både offentlige utgifter og investeringer, ifølge tall fra The U.S. Bureau of Economic Analysis.

Industriproduksjonen gikk litt ned i desember etter å ha steget siden september, viser sesongjusterte tall fra den amerikanske sentralbanken Federal Reserve. Nedgangen kan tyde på at BNP-veksten i fjerde kvartal blir mer moderat enn de to foregående. Industriproduksjonen var 4,9 prosent høyere enn i desember 2013.

Arbeidsmarkedet bedret seg gjennom 2014. Gjennomsnittlig månedlig vekst i sysselsettingen var på 246 000 i 2014, mot 194 000 i 2013. Som andel av arbeidsstyrken var ledigheten på 6,2 prosent for 2014 samlet. Sesongjusterte månedstall fra Bureau of Labor Statistics viser at ledighetsraten i desember var 5,6 mot 6,7 i desember 2013.

Bedringen i arbeidsmarkedet har ført til at Federal Reserve har avvirket den ekspansive pengepolitikken med støttekjøp av obligasjoner. Første heving av styringsrenten fra det nåværende nivået på 0 til 0,25 prosent er ventet i juni, siden arbeidsledigheten nå er nær det estimerte «naturlige nivået» på 5,5 prosent. Men inflasjonen har utviklet seg noe svakt på grunn av lavere oljepris og sterkere dollar. Dersom prisveksten ikke tar seg opp, kan renten forbli på 0 prosent lenger og bidra til å stimulere aktiviteten i den amerikanske økonomien. Den lave oljeprisen ventes å bedre husholdningenes kjøpekraft, slik at etterspørselen fra hjemmemarkedet tar seg opp. Vi venter, i tråd med IMF's prognose, at veksten i USA tiltar i år og blir høy også neste år.

Svakere utsikter globalt

Veksten i USA var sterkere enn ventet i tredje kvartal, men den var svakere enn ventet i de fleste andre store økonomier og særlig i eurosonen og Japan. I Kina vokste BNP med 7,4 prosent i 2014, marginalt lavere

enn myndighetenes mål på 7,5 prosent. Lavere aktivitet i eiendomsmarkedet, lavere investeringer og mindre eksport trakk veksten ned.

Medlemslandene i OPEC (Organisasjonen for oljeproduserende land) har over lengere tid ikke kuttet i produksjonen, på tross av økningen i oljeproduksjonen blant land utenfor OPEC. Det er spesielt produksjonsøkningen i USA som har ført til høyere tilbud av olje på verdensmarkedet, og ved om lag uendret etterspørsel har dette gitt en lavere oljepris. IMF antar i sin januar-prognose at andre faktorer vil overstige de positive impulsene fallet i oljeprisen har på den globale økonomien og at den lavere oljeprisen ikke vil føre til høyere global vekst i år eller neste år. Investeringene er lave og det demper BNP-veksten globalt, og flere oljeeksporterende land ventes å få en lavere økonomisk vekst som følge av fallet i oljeprisen. IMF har nedjustert vekstforventningene til alle utviklede økonomier, med unntak av USA. I eurosonen og Japan er IMF bekymret for stagnasjon og lav inflasjon. Blant de framvoksende økonomiene venter de svakere utvikling i Kina og en resesjon i Russland. Anslagene for den globale veksten har derfor blitt nedjustert og er nå på 3,5 prosent i år og 3,7 prosent til neste år.

Utviklingen i Norge

Lavere vekst i fastlandsøkonomien

Veksten i bruttonasjonalproduktet for Fastlands-Norge avtok i tredje kvartal i fjor, etter en sterk vekst i andre kvartal. Ifølge sesongjusterte tall fra kvartalsvis nasjonalregnskap (KNR), ble veksten i Fastlands-BNP på 0,4 prosent i tredje kvartal (se tabell 1). Det tilsvarer en vekst på 1,4 prosent i årlig rate og er en lavere veksttakt enn SSBs estimerte årlige trendvekst for norsk økonomi, som er på underkant av 2,5 prosent. Med unntak av andre kvartal i fjor har dermed veksten vært under trend de siste to årene og utviklingen kan karakteriseres som en nedgangskonjunktur.

At veksten i Fastlands-BNP ikke ble sterkere i tredje kvartal skyldes en nedgang i privat konsum, og da spesielt varekonsumet. I tillegg falt investeringene innen bolig og offentlig forvaltning, slik at de samlede fastlandsinvesteringene falt etter tre kvartaler med

vekst. Industriproduksjonen, målt ved bruttoproduktet, steg gjennom de tre første kvartalene i 2014, men veksten var lavere i tredje kvartal enn i de to foregående. En oppgang i konsumet i offentlig forvaltning bidro positivt til BNP-veksten. Oljeinvesteringene var nesten uendret etter tre kvartaler med nedgang.

Den betydelige nedgangen i prisen på nordsjøolje det siste halvåret har skapt usikkerhet om utviklingen i norsk økonomi. Aktivitetsnivået i oljenæringen og leverandørnæringene faller og offentlige inntekter fra oljevirksomhet avtar. Men samtidig medfører fallet i oljeprisen isolert sett en svekkelse av kronkursen og det bidrar til bedret konkuranseevne for norske eksportører, som igjen kan gjøre omstillingen i norsk økonomi lettere.

Lavere samlede investeringer

De totale bruttoinvesteringene utgjør nesten en tredje-

del av Fastlands-BNP og inkluderer både investeringer på norsk sokkel og investeringer på fastlandet. Den svakt nedadgående utviklingen i bruttoinvesteringene gjennom 2014, vist i figur 5, henger sammen med svak utvikling i både oljeinvesteringene og fastlandsinvesteringene. Fastlandsinvesteringene består av investeringer innen bolig, tjenester, industri og offentlig forvaltning, og utgjør en femtedel av Fastlands-BNP.

Nedgang i oljeinvesteringene

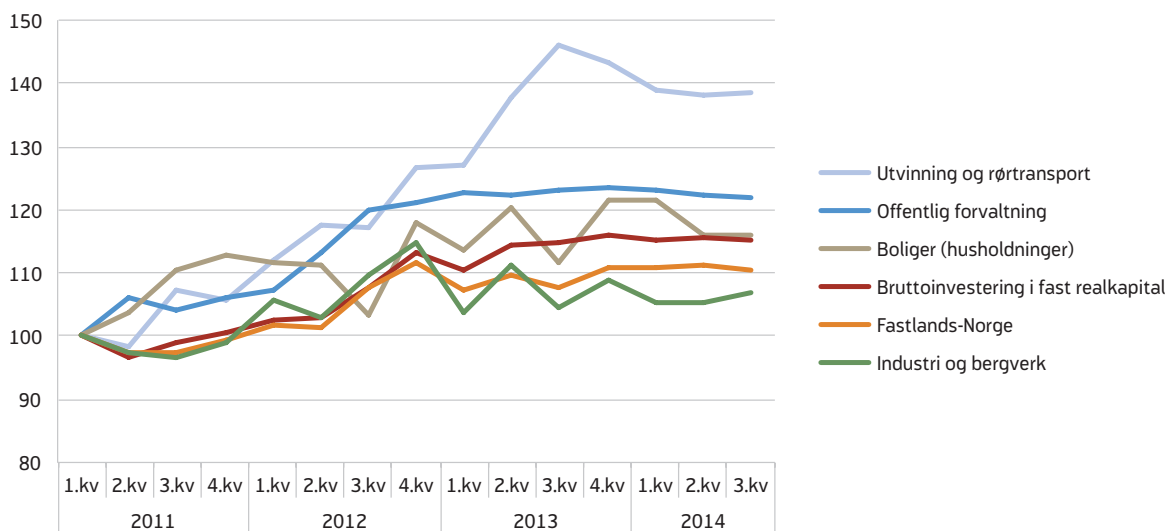
Oljeinvesteringene har i stor grad bidratt til veksten i fastlandsøkonomien de siste årene, gjennom økt etterspørsel rettet mot ulike industrinæring og tjenesteleverandører. Oljeinvesteringene nådde et toppunkt i tredje kvartal 2013 og har avtatt siden (se figur 5). Men de er fortsatt av et betydelig omfang og sto for nesten 30 prosent av de totale investeringene i tredje kvartal 2014.

Tabell 1. Utviklingen i makroøkonomiske hovedstørrelser. Årlig vekst og sesongjustert kvartalsvis vekst. Prosent

	2012	2013	4. kv 2013	1. kv. 2014	2. kv. 2014	3. kv. 2014
Bruttonasjonalprodukt	2,9	0,6	-0,1	0,5	1,1	0,5
Bruttonasjonalprodukt Fastlands-Norge	3,4	2	0,5	0,6	1,2	0,4
Konsum i husholdninger	3,5	2,1	0,3	0,8	0,7	-0,2
↖ Varekonsum	3,1	1,1	0,1	1,0	0,8	-0,8
↖ Tjenestekonsum	3	2,4	0,5	0,5	0,7	0,7
Konsum i offentlig forvaltning	1,6	1,7	1,1	0,8	1,0	0,6
Bruttoinvestering i fast realkapital	7,6	6,8	1,2	-0,8	0,3	-0,2
↖ Utvinning og rørtransport	15,1	17,1	-2,0	-2,9	-0,5	0,2
↖ Fastlands-Norge	7,4	2,9	2,7	0,1	0,4	-0,6
↖↖ Næring	10,5	-1,1	4,5	-3,2	-0,2	1,8
↖↖↖ Industri og bergverk	4	5,6	8,8	0,0	-4,7	0,1
↖↖↖ Annen vareproduksjon	6,6	6,2	8,8	0,0	-4,7	0,1
↖↖↖ Tjenester	4,4	0,1	7,7	-1,9	-4,9	-2,9
↖↖ Boliger (husholdninger)	10,9	6,4	0,5	-0,4	-0,7	-0,3
↖↖ Offentlig forvaltning	-1,8	6,5	2,4	6,9	2,5	-4,6
Eksport i alt	1,4	-3	-1,2	0,8	-1,4	2,1
↖ Tradisjonelle varer	-0,2	1	0,6	0,6	2,9	0,9
↖ Råolje og naturgass	0,5	-7,6	-3,8	2,2	-4,3	4,3
Import i alt	3,1	4,3	1,5	-1,4	-0,3	2,2
↖ Tradisjonelle varer	2,6	3,2	0,6	0,3	-1,6	1,8

Kilde: SSB

Figur 5. Utviklingen i investeringene. Sesongjustert. Indeksert: 1. kv. 2011=100



Kilde: SSB

I tråd med bransjens eget anslag, ventet vi i vår forrige prognose en nedgang i oljeinvesteringene i år. Siden den tid har prisen på et fat nordsjøolje falt fra over 80 dollar til under 50 dollar i januar. Vi har derfor i vår nåværende prognose redusert prisanslaget på et fat nordsjøolje betydelig i år og neste år. Prisnedgangen på olje ventes å bidra til et ytterligere fall i investeringene, da flere av investeringsprosjektene vil bli ulønnsomme. På bakgrunn av dette venter vi en større nedgang i oljeinvesteringene i år, fulgt av en noe mindre nedgang neste år.

Svak utvikling i boliginvesteringer

Boliginvesteringene falt gjennom de tre første kvartalene i 2014 (se figur 5). Trenden i igangsatt bruksareal til bolig har vært nedadgående gjennom de to siste årene. Fra desember 2013 til desember i fjor ble det gitt igangsettelsestillatelse til 10 prosent færre nye boliger enn i foregående tolv månedersperiode. Verdien av ordretilgang og ordreserver for byggeprosjekter viste imidlertid en moderat økning fra første til tredje kvartal i fjor.

SSBs boligprisindeks viser at prisene for hele landet samlet økte med 2,7 prosent fra 2013 til 2014, men det var ingen vekst i tredje kvartal og nedgang i fjerde kvartal. Veksten har avtatt hvert år siden 2011 og årsveksten i fjor er den laveste siden 2009. Norges Bank

senket styringsrenten i desember i fjor og bankene som operer i Norge har redusert utlånsrenten på boliglån. Det vil stimulere etterspørselen etter boliger slik at prisene antas å vokse videre, men kun moderat. Igangsatt bruksareal til bolig er en indikator for framtidige boliginvesteringer, da flere prosjekter blir gjennomført med et visst tidsetterslep. Et fallende antall igangsettelsestillatelser i fjor vil dempe veksten i boliginvesteringene i år. Vi venter derfor ikke ny vekst i boliginvesteringene før neste år.

Offentlig utgifter

Offentlig konsum og investeringer utgjør de offentlige utgiftene. Veksten i offentlig konsum gjennom de tre første kvartalene i fjor var på 3,2 prosent, målt i årlig rate, og var et viktig bidrag til veksten i fastlandsøkonomien. I vår prognose legger vi til grunn at offentlig konsum vil vokse med 2,2 prosent i år, som anslått i Nasjonalbudsjettet 2015, og at veksten vil holde seg uendret neste år.

Investeringene i offentlig sektor falt i tredje kvartal etter en positiv utvikling i første halvår i fjor (se figur 5). Målt i årlig rate tilsvarer veksten gjennom disse tre kvartalene 6,1 prosent, nesten det samme som årsveksten i 2013. Vi venter at offentlige investeringer vil vokse noe saktere i år og neste år.

Svakere vekst i privat konsum

Husholdningenes forbruk utgjør halvparten av Fastlands-BNP. Husholdningenes forbruksbeslutninger har dermed stor påvirkning på veksten i norsk økonomi. Privat forbruk økte med 1,8 prosent i de tre første kvartalene i 2014, målt i årlig rate. Dette er lavere enn veksten for 2013 samlet, og må ses i sammenheng med at varekonsumet falt i tredje kvartal, noe som bidro til den svake veksten i konsumet samlet. SSBs varekonsumindeks viser derimot god vekst i oktober og november, noe som tyder på en oppgang i varekonsumet i fjerde kvartal.

Husholdningenes forbruks- og sparingsavgjørelser avhenger av deres disponible realinntekt, det vil si inntekt etter å ha tatt hensyn til prisvekst, formue og rentenivå. Spareraten, som er sparing som andel av disponibel inntekt, har vært relativt høy de siste årene. En forklaring på dette er at husholdningene, i kjølvannet av finanskrisen, har blitt mer usikre på den økonomiske utviklingen slik at de har spart mer av forsiktighetsgrunner. En annen forklaring er at pensjonsreformen har gjort det mulig å ta ut pensjon samtidig som man fortsetter i arbeid, slik at seniorer kan ha økt sin sparing av den grunn, og siden de utgjør en stadig større andel av befolkningen har dette bidratt til økt sparing i økonomien. Vi venter at disse tendensene også vil gjøre seg gjeldene framover, og at sparingen vil holde seg høy i år og neste år.

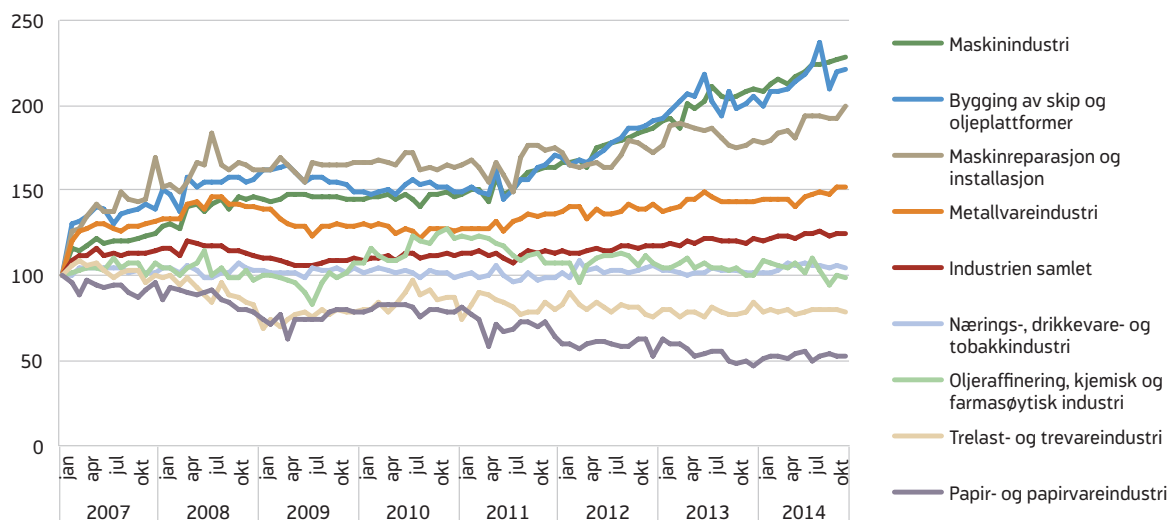
Den viktigste inntektskilden til husholdningene er lønnsinntekter. Vi venter at nedgangskonjunkturen i år vil medføre en mer moderat vekst i lønningene og en svakere vekst i sysselsettingen. Samtidig vil en fortsatt svakere kronkurs medføre høyere importpriser og bidra til høyere prisvekst, særlig i år. Dette vil føre til at disponibel realinntekt i husholdningene vil vokse saktere i år og neste år. I tillegg til de løpende inntektene, tar husholdningene hensyn til sin formue når de bestemmer sitt forbruk, og en stor del av husholdningenes formue består av eiendom. Den svakere veksten i boligprisene som vi legger i grunn i vår prognose er enda en faktor som vil dempe veksten i privat konsum i år og neste år.

Som følge av våre antakelser om utviklingen i sparing, disponibel realinntekt og boligpriser, venter vi at privat konsum vil vokse mindre i år enn i fjor. Til neste år venter vi lavere prisvekst og noe høyere lønnsvekst, samt høyere sysselsettingsvekst, slik at det private forbruket igjen vil ta seg noe opp.

Lavere vekst i industrien i år

Den samlede industriproduksjonen vokste gjennom de tre første kvartalene i fjor, men SSBs produksjonsindeks viser et fall i produksjonen i tremånedersperioden september til november (se figur 6). Det var særlig innen næringen bygging av skip og oljeplattformer at produksjonen avtok sammenliknet med den foregå-

Figur 6. Produksjonsindeks for industrien. Utvalgte industrinæringer. Sesongjustert. Indeksert: Januar 2007=100



Kilde: SSB

ende tremånedersperioden. Innen maskinindustrien har produksjonen vokst gjennom de tre første kvartalene i 2014 og den vokste videre i tremånedersperioden september til november. Produksjonen innen maskinreparasjon og -installasjon flatet ut i tredje kvartal, etter vekst gjennom første halvår i fjor, og holdt seg svak i tremånedersperioden september til november. Næringene bygging av skip og oljeplattformer, maskinindustri, samt maskinreparasjon og -installasjon er blant leverandørene til oljeindustrien.

Tilgangen på nye bestillinger gikk kraftig ned i fjor og ordrebeholdningen minket innen bygging av skip og oljeplattformer og maskinindustrien, ifølge SSBs ordreindeks. Grunnen til nedgangen er at de lavere oljeinvesteringene gir redusert aktivitet i disse næringene. Ifølge SSBs konjunkturbarometer, der et utvalg av bedriftsledere i industrien vurderer utviklingen for inneværende og kommende kvartal, har det også vært nedgang i produksjonen i fjerde kvartal i disse næringene. Dette, sammen med den varslede nedgangen i oljeinvesteringene framover, gjør at forventningene til første kvartal i år er negative innen bygging av skip og oljeplattformer og maskinindustrien.

Innen tradisjonell eksporttrettet industri, som trelast- og trevareindustri, metallindustri og kjemiske råvarer samt papir- og papirvareindustrien var produksjonsutviklingen relativt flat gjennom de tre første kvartalene i fjor. Konjunkturbarometeret tyder på at produksjonen i disse næringene økte noe i fjerde kvartal og at det ventes oppgang i produksjonsvolumet i første kvartal på grunn av vekst i ordretilgangen fra eksportmarkedet.

Produksjonen i næringsmiddelindustrien økte gjennom de tre første kvartalene i 2014, men produksjonen falt i tremånedersperioden september til november, sammenliknet med den foregående tremånedersperioden. Konjunkturbarometeret melder likevel om forventninger til vekst i første kvartal i år, etter økt ordretilgang og økte eksportpriser i fjerde kvartal.

Framover venter vi at høyere etterspørsel fra utlandet, som følge av den bedre konkurranseevnen en svakere kronekurs bidrar til og som følge av høyere vekst internasjonalt, vil bidra til fortsatt økt produksjon innen eksporttrettet industri. For industrien samlet venter vi

imidlertid en lavere vekst i produksjonen i år enn i fjor fordi vi venter negativ utvikling for oljeleverandørene, mens vi venter en høyere produksjonsvekst i 2016.

Oppgang i industriinvesteringene

SSBs investeringstelling fra desember tyder på en positiv utvikling for 2014 samlet, med en vekst i industriinvesteringene på 5 prosent fra 2013, målt i løpende priser. Det kan knyttes til kapasitetsutvidelse og kostnadseffektivisering innen næringsmiddel- og drikkevareindustri, metallvareindustri samt reparasjon og installasjon av maskiner. For i år tyder investeringstelling på en videre oppgang på 4,5 prosent, målt i løpende priser. Det skyldes blant annet nye prosjekter innenfor den tradisjonelle eksporttredede industrien. På bakgrunn av utviklingen i industriproduksjonen og på grunn av bedringen i konkurranseevnen til norske eksportbedrifter venter vi en moderat vekst i industriinvesteringene i år og en videre oppgang til neste år.

Bedre utsikter for norsk eksport

Utenlandsk etterspørsel etter norske varer og tjenester er viktig for industriproduksjonen. Eksport av tradisjonelle varer økte i de tre første kvartalene av 2014, mens eksport av tjenester økte i andre og tredje kvartal (se tabell 1). SSBs statistikk over varehandel med utlandet viser at verdien av fastlandseksporten var 11 prosent høyere i desember 2014 enn i desember 2013. Verdien av vareeksporten er målt i løpende priser, så veksten reflekterer både pris- og volumendringer.

Kronesvekkelsen vi har sett gjennom siste halvår bedrer konkurranseposisjonen til norske eksportbedrifter og vi venter at den vil bidra til å øke eksportvolumet. Vi venter fortsatt svak vekst i eurosonen i år, som inkluderer noen av våre viktigste handelspartnere, men at veksten tar seg noe opp neste år. Utenfor eurosonen antar vi tiltakende vekst i Sverige og at den høye veksten fortsetter i Storbritannia og USA. I sum gjør dette at vi forventer at veksten i eksport av tradisjonelle varer og tjenester tar seg opp i år og neste år, og at det vil bidra til høyere vekst i Fastlands-BNP.

Moderate vekstutsikter for fastlandsøkonomien

Som følge av det betydelige fallet i oljeprisen de siste månedene og nedgangen i oljeinvesteringene i fjorårets tre første kvartaler, venter vi en ytterligere ned-

gang i oljeinvesteringene i år og neste år. Boliginvesteringene viste en nedgang fram til tredje kvartal i fjor, og fall i antall igangsettingstillatelser gjennom 2014 vil dempe veksten i boliginvesteringene i år. Privat konsum ventes å vokse mindre i år enn i fjor som følge av lavere vekst i sysselsettingen, moderat vekst i lønningene samt høyere prisvekst. Vi venter derfor at veksten i Fastlands-BNP blir under trendvekst i år, og at fastlandsøkonomien dermed vil gå gjennom en nedgangskonjunktur. På en annen side har nedgangen i oljeprisen ført til en svekkelse av den norske kronen og dermed bedret konkurranseevnen for norske eksportører. Dette vil bidra til økt eksport av varer og tjenester i år og neste år. Høyere vekst i privat konsum og i boliginvesteringene vil, sammen med noe høyere vekst internasjonalt, bidra til oppgang i fastlandsøkonomien neste år.

NAV's arbeidsmarkedsprognose

I vår prognose legger vi til grunn at veksten i Fastlands-BNP blir lavere i år enn i fjor, men at veksten tar seg noe opp neste år. Vi forventer at arbeidsmarkedet vil følge utviklingen i realøkonomien.

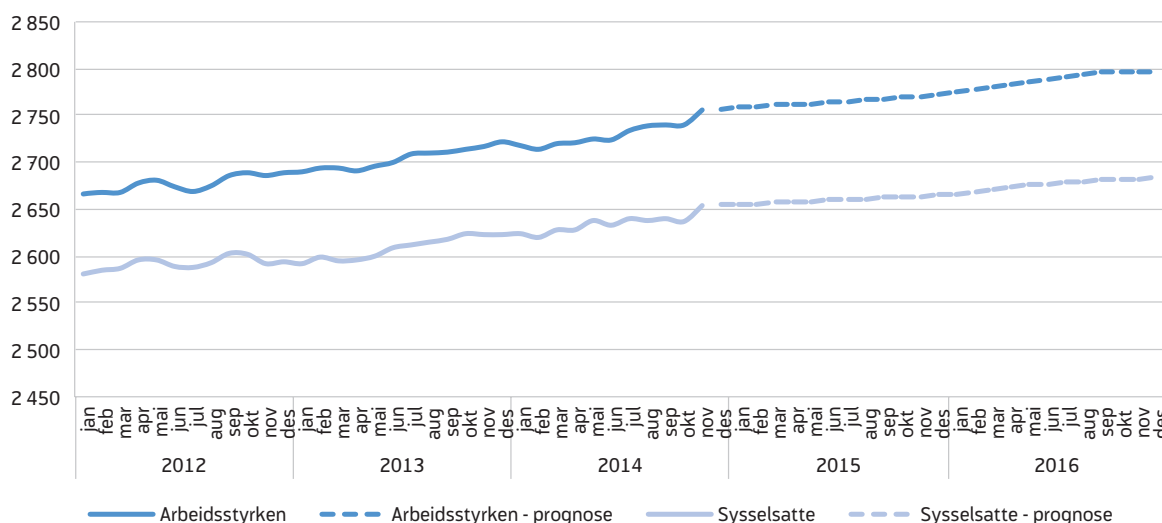
I fjor ble det 27 000 flere sysselsatte enn i 2013, målt ved AKU. Vi venter lavere vekst i sysselsettingen i år og neste år, og at det i gjennomsnitt vil være i overkant av

22 000 flere sysselsatte i år og 17 000 neste år (se tabell 3). Sysselsettingen steg betydelig i fjerde kvartal i fjor, når man tar hensyn til sesongvariasjoner, slik at vi går inn i 2015 med et høyt sysselsettingsnivå. Vårt anslag på årsgjennomsnittet for 2015 innebærer derfor kun svak vekst i antall sysselsatte gjennom året. Tilsvarende venter vi at går inn i 2016 med et relativt lavt sysselsettingsnivå, slik at vårt anslag innebærer en sterkere vekst i antall sysselsatte gjennom året enn i 2015 (se figur 7).

Antall personer i yrkesaktiv alder økte mer enn arbeidsstyrken i 2014, slik at yrkesdeltakelsen ble lavere enn i 2013. Vi venter at yrkesdeltakelsen vil fortsette å falle i år og videre neste år. Arbeidsstyrken økte i gjennomsnitt med 30 000 personer fra 2013 til 2014. Vi venter en marginalt høyere veksttakt i år og at det i gjennomsnitt vil være nesten 32 000 flere personer i arbeidsstyrken enn i fjor. Vi anslår at antallet i arbeidsstyrken vil øke med 24 000 i 2016.

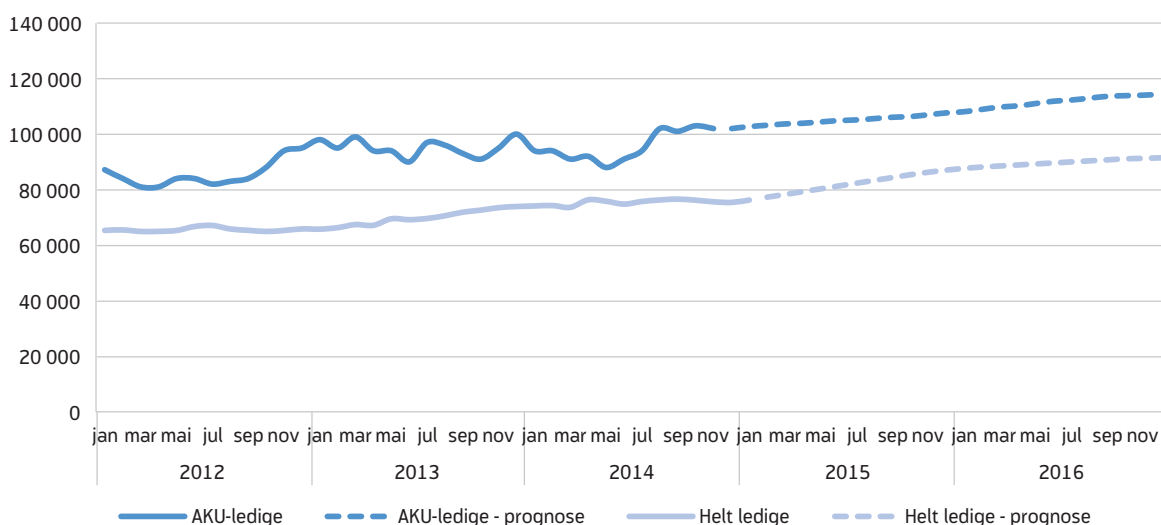
Da vi antar at arbeidsstyrken vokser mer enn sysselsettingen i år og neste år, venter vi at AKU-ledigheten øker begge årene og at antall registrerte helt ledige vil følge utviklingen i AKU-ledigheten i år og neste år. Den løpende utviklingen gjennom året innebærer likevel at helt ledige stiger mer enn AKU-ledigheten i år, justert for sesongvariasjoner (se figur 8). Vi venter en større økning i den registrerte ledigheten gjennom

Figur 7. Utviklingen i arbeidsstyrken og sysselsettingen ifølge AKU. 1 000 personer. Sesongjusterte tall



Kilde: SSB og NAV

Figur 8. Utviklingen i antall registrerte helt ledige og ledige ifølge AKU. Sesongjusterte tall



Kilde: SSB og NAV

Tabell 2. NAVs prognose for gjennomsnittlig antall arbeidsledige i 2014 og 2015. Faktiske tall for 2012 og 2013

	2013	2014	2015	2016
Registrerte helt ledige	69 800	75 300	82 000	90 000
Registrerte helt ledige i prosent av arbeidsstyrken	2,6 %	2,8 %	3,0 %	3,2 %
AKU-arbeidsledige i prosent av arbeidsstyrken	3,5 %	3,5 %	3,8 %	4,0 %

Kilde: NAV

Tabell 3. Årlig endring i arbeidsstyrke, sysselsatte og arbeidsledige. Faktiske tall for 2013 og 2014

	2013	2014	2015	2016
Arbeidsstyrke (AKU)	1,0 %	1,1 %	1,2 %	0,9 %
Sysselsatte (AKU)	0,7 %	1,0 %	0,9 %	0,6 %
AKU-arbeidsledige	10,5 %	1,1 %	8,8 %	6,5 %
Registrerte helt ledige (NAV)	6,1 %	7,9 %	8,7 %	9,7 %

Kilde: SSB og NAV

Tabell 4. Befolkning i yrkesaktiv alder, arbeidsstyrke, sysselsatte og arbeidsledige ifølge AKU

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Befolkning 15–74 år	3 505 000	3 559 000	3 618 000	3 680 000	3 743 000	3 798 000	3 850 000
Arbeidsstyrken	2 591 000	2 590 000	2 602 000	2 629 000	2 677 000	2 704 000	2 734 000
Sysselsatte	2 524 000	2 508 000	2 508 000	2 543 000	2 591 000	2 610 000	2 637 000
Yrkesdeltakelsen	73,9 %	72,8 %	71,9 %	71,4 %	71,5 %	71,2 %	71,0 %
AKU-arbeidsledige	67 000	82 000	94 000	86 000	86 000	95 000	96 000
Registrerte helt ledige (NAV)	42 521	69 267	74 643	69 395	65 682	69 719	75 254

Kilde: SSB og NAV

2015 enn i 2014, og vi anslår at det i gjennomsnitt vil være 82 000 helt ledige registrert hos NAV i år. Det tilsvarer en ledighetsrate på 3,0 prosent (se tabell 2). Vi antar at ledigheten vil øke mindre gjennom 2016 enn i år, siden ledigheten allerede vil være på et høyt nivå ved inngangen til 2016. I gjennomsnitt anslår vi at det vil være 90 000 registrerte helt ledige i 2016 og at ledighetsraten blir på 3,2 prosent.

Bransjevise forskjeller

Nedgangen i oljeinvesteringene vil føre til lavere etterspørsel etter arbeidskraft i næringen utvinning av råolje og naturgass og innen ulike industrinæring og tjenesteleverandører til oljesektoren. Kun 2,3 prosent av totalt antall sysselsatte i Norge jobber i næringen utvinning av råolje og naturgass, mens leverandørindustrien har om lag halvparten av produksjonen og sysselsettingen i industrien. Både produksjonsfall og fall i ordretilgangen og ordreservene i andre halvdel av 2014 vil trolig føre til lavere etterspørsel etter arbeidskraft innen bygging av skip og oljeplattformer i år sammenliknet med i fjor. Antall registrerte ledige med bakgrunn fra ingeniør- og ikt- fag og fra industriarbeid, begge yrker knyttet til oljenæringen og leverandørene, har vist en klart økende trend siden august i fjor, og vi venter at denne trenden fortsetter i år.

Varehandel er en stor næring med 13,2 prosent av totalt antall sysselsatte. Husholdningenes etterspørsel etter varer påvirker etterspørselen etter arbeidskraft i næringen. Sysselsettingen falt fra første til tredje kvartal i fjor, ifølge tall fra KNR. Sesongjusterte tall fra NAV viser at antall ledige med bakgrunn fra butikk- og salgsarbeid, som har vært økende siden andre halvår 2012, har gått noe ned de siste fire månedene. Dette kan sees i sammenheng med en høyere vekst i varekonsumet i oktober og november enn i de foregående månedene. Vi venter imidlertid at veksten i privat konsum vil være lavere i år enn i fjor, før den styrker seg i 2016, og at sysselsettingen innen varehandel dermed vil fortsette å gå noe ned framover. Det kan føre til at ledigheten stiger noe innen butikk- og salgsarbeid i år. Dersom husholdningene blir veldig forsiktige på grunn av den økte usikkerheten i norsk økonomi knyttet til oljeprisfallet, kan ledigheten øke mer.

Makromodellen MODAG

Denne prognosen er basert på modellsimuleringer vi har gjort med den makroøkonometriske modellen MODAG. MODAG er en modell for norsk økonomi utviklet av Statistisk sentralbyrå (SSB). Modellen er estimert på årlige nasjonalregnskapsdata og er basert på økonomisk teori. For mer informasjon om MODAG, se <http://www.ssb.no/forskning/beregningsmodeller/modag>.

Ny likning for registrerte helt ledige

Helt ledige er en sentral variabel i NAVs prognoser. MODAG inkluderer ikke registrert ledighet. Arbeidsledigheten ifølge arbeidskraftundersøkelsen (AKU-ledigheten) er den eneste ledighetsvariabelen i MODAG. NAV har utarbeidet en ny likning for registrert ledighet og inkludert denne i MODAG. Likningen er en likevektkorrigeringsmodell der den løpende endringen i antall helt ledige er estimert å følge av den løpende endringen i AKU-ledigheten og avviket mellom nivåene på AKU-ledighet og registrert ledighet året før. Likningen inkluderer også et restledd, slik at modellbrukeren kan justere helt ledige dersom for eksempel løpende konjunkturstatistikk indikerer at helt ledige blir annerledes enn den estimerte likningen tilsier. NAVs anslag på registrerte helt ledige er basert på denne likningen.¹

.....
¹ Dokumentasjon om denne likningen vil bli publisert som NAV-notat under fanen NAV og samfunn på nav.no.

Bygge- og anleggsnæringen ansetter om lag 8 prosent av den totale sysselsettingen i Norge. Igangsatt bruksareal til boliger har vist en nedadgående trend de to siste årene, og boliginvesteringene falt gjennom fjoråret. På tross av dette vokste sysselsettingen gjennom de tre første kvartalene i fjor, ifølge tall fra KNR. Antall ledige med bakgrunn fra bygge- og anleggsarbeid har også gått ned siden oktober. Så selv om vi venter at boliginvesteringer ikke vil vokse før til neste år, venter vi at sysselsettingen i næringen skal fortsette å øke framover.

ARBEIDSMARKNADEN I 2014

Av Jorunn Furuberg

Samandrag

Gjennom fleire år har norsk økonomi vore prega av ein høg oljepris og høge oljeinvesteringar. I fjor flata veksten i oljeinvesteringane ut, og i andre halvår fall oljeprisen kraftig. Likevel var veksten i fastlandsøkonomien om lag som trendveksten. Fallet i oljeinvesteringane førte til at arbeidsløysa auka noko innan oljerealterte yrke, først og fremst innan ingeniør- og ikt fag.

I 2014 vaks arbeidsstyrken med 30 000 personar. Veksten i sysselsetjinga var litt høgare enn i 2013, men den samla yrkesdeltakinga gjekk litt ned frå året før. Yrkesdeltakinga auka mest blant personar over 55 år, medan det var størst nedgang blant dei under 25 år. Nedgangen i yrkesdeltakinga blant dei unge skuldast først og fremst at fleire tok utdanning, samstundes som færre under utdanning var i arbeid.

I gjennomsnitt for 2014 var 75 300 personar heilt arbeidslause, noko som svarer til 2,8 prosent av arbeidsstyrken. I løpet av heile 2014 var til saman 283 000 ulike personar heilt arbeidslause i kortare eller lengre tid. Dette tyder på at mange var arbeidslause berre ein kort periode. Likevel var 26 prosent av dei som til ei kvar tid var heilt arbeidslause, langtidsledige.

Bruttoarbeidsløysa, som er summen av heilt arbeidslause og arbeidssøkjarar på tiltak, blei i 2014 på 88 000, eller 3,3 prosent. I gjennomsnitt deltok 12 600 arbeidssøkjarar i tiltak. Dette er 22 prosent lågare enn i 2013, og bidrog til å trekkja talet på heilt arbeidslause opp.

Innleiing

I denne artikkelen gir vi eit tilbakeblikk på utviklinga på arbeidsmarknaden gjennom 2014. Vi vil mellom anna sjå på korleis utviklinga har vore når det gjeld yrkesdeltaking, sysselsetjing og arbeidsløyse. For å kunne forklara denne utviklinga på arbeidsmarknaden, må vi også sjå på korleis utviklinga har vore i norsk økonomi.

Samanlikna med arbeidsmarknaden i resten av Europa, har Noreg vore i ei særstilling dei siste åra. Sysselsetjinga er høg og arbeidsløysa er låg. Medan store deler av Europa framleis slit med låg økonomisk vekst og høg arbeidsløyse i etterkant av finanskrisa, har utviklinga i Noreg vore meir positiv.

Gjennom dei tre fyrste kvartala i 2014 vaks norsk fastlandsøkonomi om lag som trendveksten¹, men veksten var lågare i 3. kvartal enn i dei føregåande kvartala. Veksten det siste året har særleg vore driven av auke i offentleg og privat konsum, men også eksport frå fastlandet og auka investeringar bidrog til veksten.

Norsk økonomi har gjennom fleire år vore prega av ein høg oljepris og høge oljeinvesteringar. Dette har ført til høg sysselsetjing innan oljerelaterte næringar, og låg arbeidsløyse i fylka som har mange sysselsette i desse næringane. Samstundes har høg oljepris verka til ei sterk krone, noko som har svekka konkurransevna til tradisjonelle eksportnæringar. I løpet av 2014 har denne situasjonen endra seg. Veksten i oljeinvesteringane har stagnert, og mot slutten av året fall oljeprisen kraftig. I juni var oljeprisen oppe i 115 dollar per fat, ved utgangen av året var oljeprisen halvert. Dette har store konsekvensar for norsk økonomi, også utover lågare inntekter frå den oljeretta industrien. Mellom anna har fallet i oljeprisen verka til at den norske krona svekka seg i andre halvår. Dette vil igjen ha en positiv verknad på den tradisjonelle eksportretta industrien. Ei meir utfyllande utgreiing om utviklinga i norsk økonomi er å finna i artikkelen «Utviklingen på arbeidsmarkedet» i dette nummeret av Arbeid og Velferd.

Små endringar i sysselsetjinga

Sysselsetjinga er høg i Noreg, i 2013 var 79,6 prosent av folkemengda i alderen 20 til 64 år sysselsette, medan det same gjaldt 68,4 for EU-landa samla.²

I Noreg har vi to mål på utviklinga i sysselsetjinga, sysselsetjinga ifølgje AKU (arbeidskraftsundersøkinga til Statistisk Sentralbyrå) og sysselsetjinga ifølgje nasjonalrekneskapen. Medan AKU-sysselsetjinga baserer seg på ei utvalsundersøking blant busette i Noreg, er sysselsetjinga ifølgje nasjonalrekneskapen basert på data frå ulike register. Sysselsetjinga ifølgje nasjonalrekneskapen inkluderer også personar som er sysselsette, men ikkje busette, i Noreg. Ei meir utfyllande forklaring på desse to omgrepa er å finna i kapitlet «Begreper og definisjoner» bakerst i dette nummeret av Arbeid og Velferd.

I gjennomsnitt for 2014 auka sysselsetjinga ifølgje AKU med 1,0 prosent. Dette er litt meir enn i 2013 då sysselsetjinga auka med 0,7 prosent. Figur 1 viser utviklinga i sysselsetjinga ifølgje AKU og ifølgje nasjonalrekneskapen. Sesongjusterte tal frå arbeidskraftsundersøkinga viser at det vart 31 000 fleire sysselsette i løpet av dei elleve første månadene i 2014. Dette svarer til ein vekst på 1,1 prosent. Veksten er marginalt lågare enn i same periode i 2013, då sysselsetjinga auka med 1,2 prosent. Tal frå kvartalsvis nasjonalrekneskap (KNR) viser ein litt lågare vekst enn i same periode i fjor (sjå figur 1). Sysselsetjinga ifølgje nasjonalrekneskapen ligg noko høgare enn sysselsetjinga ifølgje AKU. Ei årsak til dette er at AKU ikkje har med tal for sysselsette på korttidsopphald i landet.

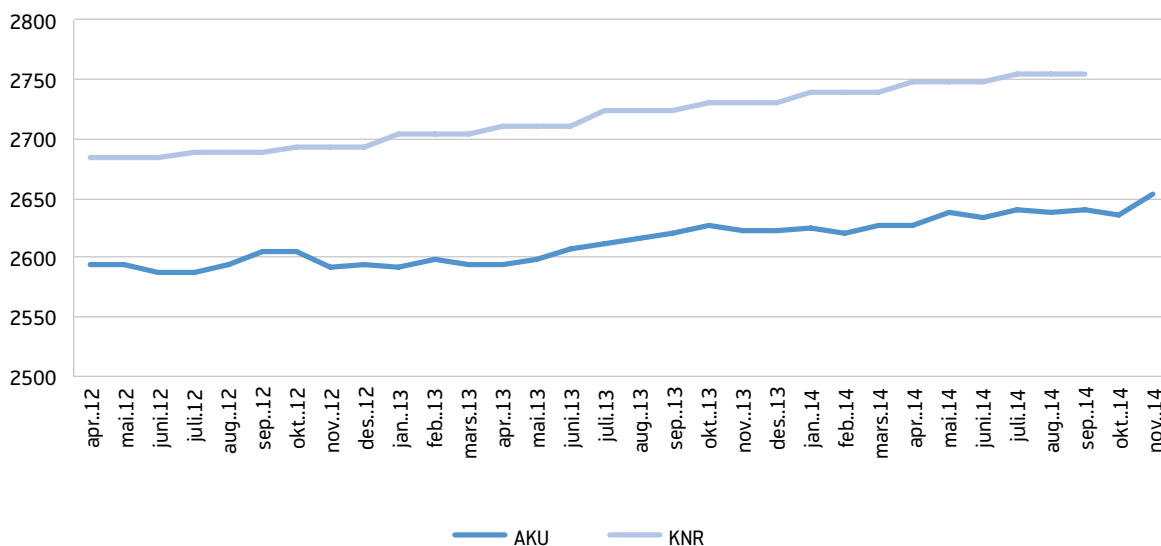
I 4. kvartal 2013³ var 90 200 personar sysselsette på korttidsopphald i Noreg ifølgje tal frå SSB, ein auke på 9 prosent frå same tid i 2012.

¹ Trendveksten er den gjennomsnittlege veksten i bruttonasjonalproduktet over tid.

² Tala er henta frå Eurostat og baserer seg på AKU.

³ Tal for 2014 er ikkje publisert enno.

Figur 1. Utviklinga i sesongjustert sysselsetjing målt ved arbeidskraftsundersøkinga (AKU) og kvartalsvis nasjonalrekneskap (KNR). 1000 personar



Kjelde: SSB

Innvandrarar står for det meste av sysselsetjingsveksten

Ifølgje registerbasert sysselsetjingsstatistikk frå SSB stod innvandrarar for 81 prosent av sysselsetjingsveksten i 2013. Mange av desse var nykomne innvandrarar frå EU-land i Aust-Europa. Nettoinnvandringa til Noreg i dei fyrste tre kvartalane i 2014 låg litt høgare enn i same periode i 2013. Sjølv om vi enno ikkje har tal for sysselsetjinga etter innvandrarbakgrunn for 2014, tyder den høge nettoinnvandringa på at innvandrarar har bidrege positivt til veksten i sysselsetjinga også i 2014.

Nedgang i sysselsetjinga blant dei yngste

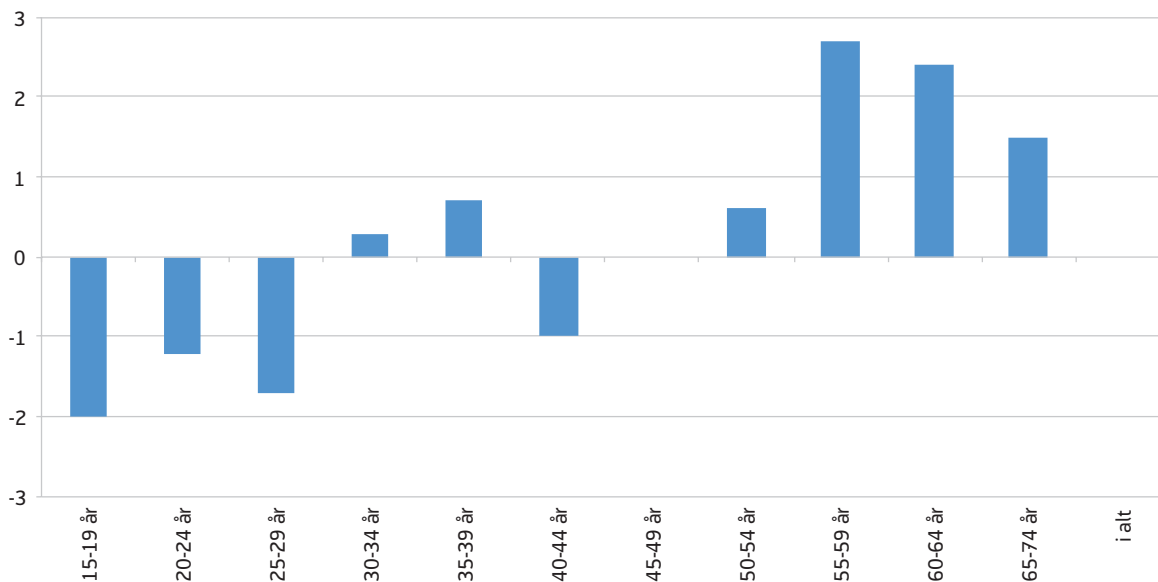
All veksten i sysselsetjinga har kome blant personar over 25 år. Blant dei i alderen 15–24 år var det ein nedgang i sysselsetjinga på 8000 personar, eller 2,3 prosent, i 2014. Når etterspørselen etter arbeidskraft minkar, vil dette føra til større konkurranse om ledige jobbar. Dei fleste under 25 år har utdanning som hovudaktivitet. Tal frå AKU viser at det har vore ein auke i talet på unge som har utdanning som hovudaktivitet, samstundes som det er færre unge som er sysselsette ved sidan av utdanning.

Frå fjerde kvartal 2013 til same tid i 2014 vart det 47 000 fleire heiltidssysselsette ifølgje tal frå AKU, medan talet på deltidssysselsette var 18 000 lågare. Det meste av auken i heiltidssysselsetjinga har kome blant kvinner. I fjerde kvartal 2014 arbeidde 62 prosent av dei av dei sysselsette kvinnene heiltid, mot 86 prosent av mennene. I dei siste åra har deltidssysselsetjing blitt litt mindre vanleg blant kvinner, men endringane er små. 57 000 av dei deltidssysselsette i fjerde kvartal 2014 er undersysselsette, det vil seia at dei har prøvd å få lengre avtalt arbeidstid. Dette er 11 000 færre enn same tid i 2013.

Nedgang i yrkesdeltakinga

Yrkesdeltakinga er høg i Noreg samanlikna med mange andre land. Tal frå OECD viser at 78,3 prosent av folkemengda i alderen 15 – 64 år var i arbeidsstyrken i 2013. Den høge yrkesdeltakinga skuldast først og fremst at det er mange yrkesaktive kvinner i Noreg. Yrkesdeltakinga blant kvinner var 13,5 prosentpoeng høgare i Noreg enn gjennomsnittet for OECD i 2013, medan mennene si yrkesdeltaking berre var 0,7 prosentpoeng høgare.

Figur 2. Endring i yrkesdeltakinga etter alder 4. kvartal 2013–4. kvartal 2014. Prosentpoeng



Kjelde: SSB

Gjennomsnittstal for 2014 viser ein nedgang i samla yrkesdeltaking på 0,2 prosentpoeng frå 2013. Ser vi på tal for fjerde kvartal, var 70,9 prosent av folkemengda i alderen 15–74 år i arbeidsstyrken. Dette er uendra frå same tid i 2013. Yrkesdeltakinga auka mest blant personar over 50 år, medan nedgangen var størst blant personar under 30 år, jamfør figur 2.

Færre unge på arbeidsmarknaden

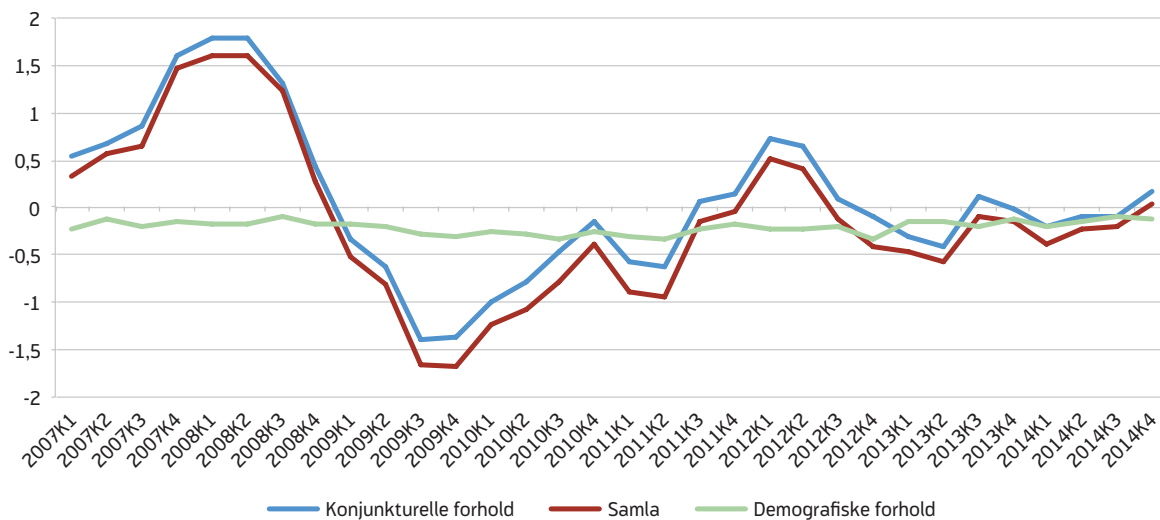
Yrkesdeltakinga blant unge under 25 år har vist ein jamn nedgang dei siste åra. Vanlegvis varierer yrkesdeltakinga blant unge med konjunkturane, men dei siste åra har yrkesdeltakinga i desse aldersgruppene vist ein avtakande trend. Mange unge konkurrerer om arbeid i næringar som sysselset mange arbeidsinnvandrarar. Bratsberg og Raaum (2013) har funne at auken i talet på svenske ungdommar som jobbar i Noreg har ført til lågare sysselsetjing av norske ungdomar, medan auka sysselsetjing av aust-europearar ikkje har innverknad på sysselsetjinga av norsk ungdom. Dette skuldast at svensk ungdom arbeider i yrke som servering, butikkarbeid og serviceyrker, der det er vanleg for norsk ungdom å ha deltidsarbeid, medan aust-europearar typisk arbeider innan bygg og anlegg og industri. Bratsberg og Raaum fann at 10 fleire svenske

ungdommar i jobb fører til 3–4 færre norske ungdommar under 25 år i jobb. Først og fremst har nedgangen i yrkesdeltakinga blant unge ført til at er det færre som jobbar ved sida av utdanning.

Fleire blant dei eldste i yrkesaktiv alder

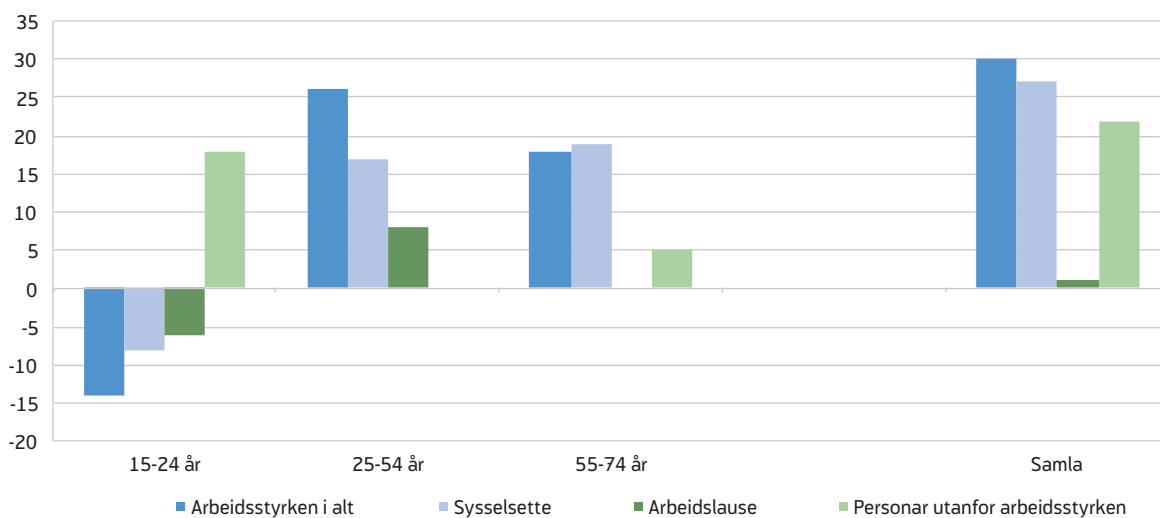
Endringar i yrkesdeltakinga vert påverka av demografiske endringar og konjunkturrelle tilhøve. Vi er inne i ein langsiktig trend der demografiske endringar i seg sjølv fører til lågare samla yrkesdeltaking, jamfør figur 3. Endringar i alderssamansetjinga i folkemengda i yrkesaktiv alder har ført til at det er ein minskande del av personar i dei aldersklassane der yrkesdeltakinga er høgast. I 2014 var 54,9 prosent av folkemengda i yrkesaktiv alder mellom 25–54 år, ein nedgang på 0,1 prosentpoeng frå 2013 og 1,1 prosentpoeng lågare enn for fem år sidan. Tilsvarande har det vore ein vekst i talet på personar i alderen 55–74 år, medan prosentdelen unge under 25 år har vist små endringar i perioden. I løpet av 2014 har konjunkturrelle forhold ført til ein auke i yrkesdeltakinga, medan demografiske tilhøve har motverka denne veksten.

Figur 3. Endring i samla yrkesdeltaking frå same kvartal året før, dekomponert i endring frå demografiske og konjunkturrelle forhold. Prosentpoeng



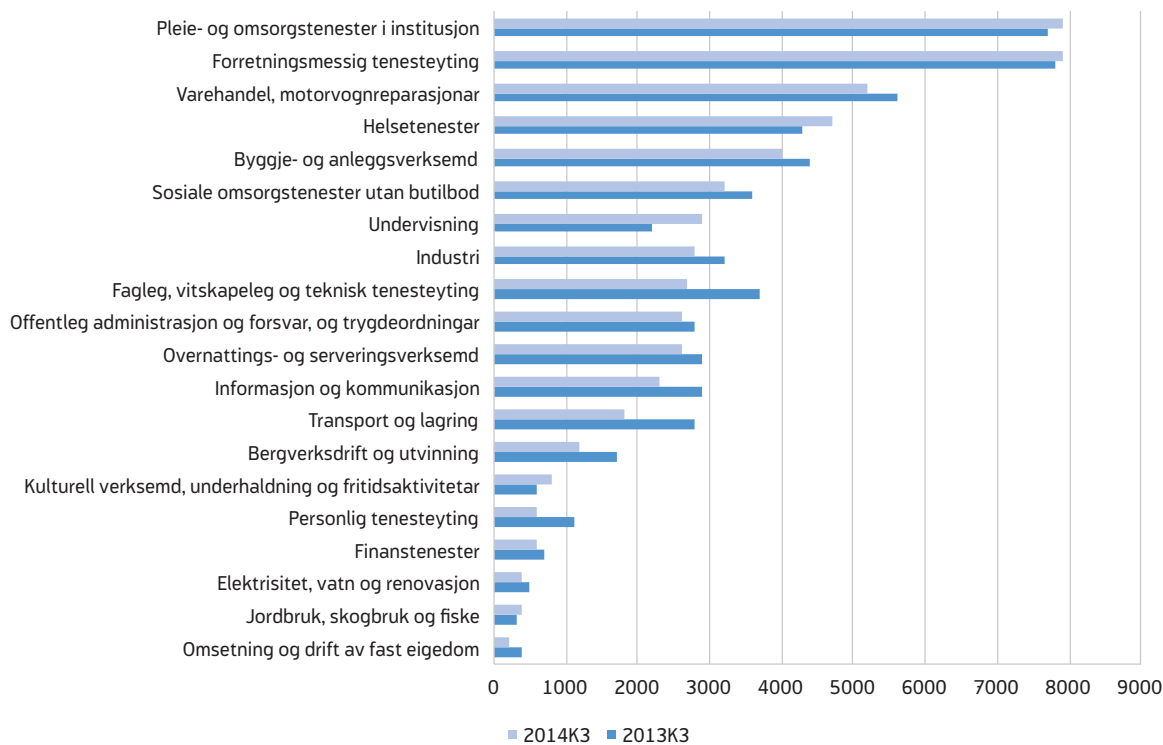
Kjelde: SSB

Figur 4. Endringar i folkemengda 15 - 74 år etter status på arbeidsmarknaden 2013 - 2014. Tusen personer



Kjelde: SSB

Figur 5. Utlyste stillingar i 3. kvartal etter næring. 2013 og 2014



Kjelde: SSB

Arbeidsstyrken vaks med 30 000

Sjølvs om yrkesdeltakinga har gått litt ned det siste året, har veksten i folkemengda i yrkesaktiv alder ført til fleire personar i arbeidsstyrken. Frå 2013 til 2014 auka folkemengda i alderen 15–74 år med 52 000, eller 1,4 prosent. Samstundes auka sysselsetjinga med 27 000, medan det vart 1 000 fleire arbeidslause. Arbeidsstyrken samla vaks med 30 000 personar⁴, eller 1,1 prosent. Blant personar under 25 år vaks folkemengda med 4 000, medan arbeidsstyrken minka med 14 000 (sjå figur 4).

Lågare etterspørsel etter arbeidskraft

Samstundes som sysselsetjingsveksten har vore stabil har etterspørselen etter arbeidskraft gått noko ned. Tal

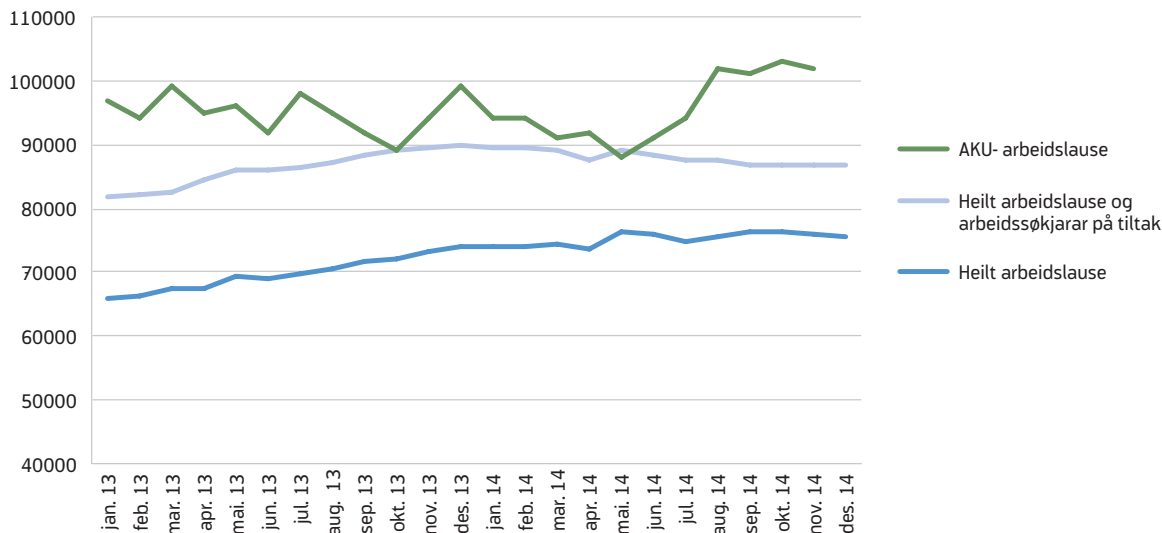
frå SSB viser ein nedgang på 7 prosent i ledige stillingar frå tredje kvartal 2013 til same tid i 2014. Nedgangen, målt i talet på ledige stillingar, er størst innan transport og lagring og innan fagleg, vitenskapleg og teknisk tenesteyting. Også innan informasjon og kommunikasjon, bergverksdrift og utvinning og innan personleg tenesteyting har det vore ein monaleg nedgang. Auken i talet på ledige stillingar er størst i undervisning og helsetenester, næringar som har mange sysselsette i offentleg sektor.

Stabil arbeidsløyse

I løpet av 2014 auka talet på registrerte heilt arbeidslause med 1500, ifølgje sesongjusterte tal frå NAV. Arbeidsløysa vaks ujamnt utover i året, og dei siste månadene var det ein nedgang i talet på heilt arbeidslause. Bruttoarbeidsløysa, som er summen av heilt arbeidslause og arbeidssøkjjarar på tiltak, minka med 2 900 personar i løpet av året. Ei årsak til den ulike

⁴ Alle tal frå AKU er avrunda til næraste tusen, slik at summen av dei avrunda tala ikkje alltid blir lik den faktiske summen.

Figur 6. Utviklinga i talet på heilt arbeidslause, bruttoarbeidslause og arbeidslause målt ved AKU. Sesongjusterte tal



Kjelde: NAV og SSB

utviklinga for registrerte heilt arbeidslause og bruttoarbeidsløysa er at talet på arbeidssøkjjarar på tiltak var lågare i 2014 enn i 2013. I gjennomsnitt for 2014 var 12 600 arbeidssøkjjarar på tiltak, ein nedgang på 22 prosent frå året før. Arbeidsløysa ifølgje AKU svingar meir enn registrert arbeidsløysa sidan ho er basert på ei utvalsundersøking. Ifølgje sesongjusterte tal gjekk AKU-arbeidsløysa noko ned i første halvår, for så å auka i tredje kvartal. Frå august til november var AKU-arbeidsløysa uendra. Når vi ser dei tre måla for arbeidsløysa under eitt, har arbeidsløysa vore stabil i 2014.

283 000 personar melde seg arbeidslause i 2014

NAV har samla sett hatt ei jamn tilstrøyming av nye arbeidssøkjjarar i 2014. I løpet av året har talet på nye arbeidssøkjjarar som melder seg hos NAV halde seg stabilt på i underkant av 900 per yrkedag. I 2014 var 283 000 ulike personar registrerte som heilt arbeidslause hos NAV for kortare eller lengre tid. Dette er 4 400 fleire enn i 2013.

Ein av fire registrerte ledige var langtidsledige i 2014

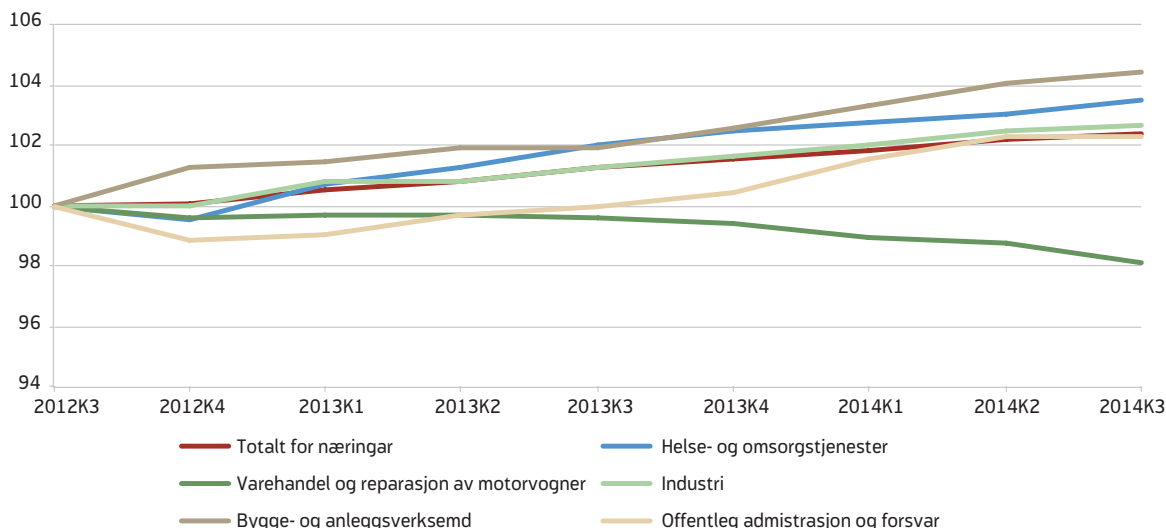
Mange opplever å verta arbeidslause i løpet av eit år, 283 000 personar svarer til i overkant av 10 prosent av arbeidsstyrken. I 2014 var det i gjennomsnitt 75 300

personar som til ei kvar tid var registrerte som heilt arbeidslause, noko som svarer til 2,8 prosent av arbeidsstyrken. Dette viser at det er ei stor utskifting i personane som er registrerte som arbeidslause. Mange er berre ledige ein kort periode før dei finn seg (nytt) arbeid. For andre varer perioden som arbeidslause lengre. Nokre fleire var langtidsledige i 2014 enn i 2013, og i gjennomsnitt var 26 prosent av dei arbeidslause langtidsledige, det vil seia at dei var samanhengande arbeidslause i 26 veker eller lengre. Prosentdelen av dei arbeidslause som er langtidsledige aukar med aukande alder. Blant dei arbeidslause under 20 år var fem prosent langtidsledige i 2014, medan dette gjaldt 45 prosent av dei arbeidslause over 60 år.

Størst auke i arbeidsløysa innan ingeniør- og ikt-fag

I 2014 auka arbeidsløysa mest innan ingeniør- og ikt-fag (sjå figur 8). Arbeidsløysa auka særleg for ingeniørar, teknikarar og sivilingeniørar innan petroleum og metallurgi. Dette heng saman med ein nedgang i oljeinvesteringane i løpet av 2014. Sjølv om bruttoarbeidsløysa innan ingeniør- og ikt-fag har auka med 28 prosent i løpet av 2014, er bruttoarbeidsløysa framleis låg i denne yrkesgruppa med 1,8 prosent ved utgangen av desember 2014.

Figur 7. Sesongjustert utvikling i sysselsetjinga i utvalde næringer. Kvartalsvis nasjonalrekneskap. Indeksert: 3. kvartal 2012 =100



Kjelde:SSB

Små endringar i arbeidsløysa i bygg og anlegg

Bygg og anlegg er blant yrkesgruppene med høgast arbeidsløysa, og bruttoarbeidsløysa var 5,1 prosent i desember 2014. Arbeidsløysa auka litt i første halvår, men gjekk ned igjen i andre halvår, slik at det ved utgangen av desember var litt færre arbeidslause enn same tid i 2013 (sjå figur 8). Sysselsetjinga innan bygg og anlegg har auka gjennom 2014 (sjå figur 7). Statistikk frå SSB viser ein trend med utflating av talet på løyve til å setja i gang bygging av nye bustadbygg dei to siste åra, medan bustadprisane har auka gjennom 2014. Samla har dette ført til at aktiviteten innan bygg og anlegg har halde seg oppe, med ein auke i sysselsetjinga om lag som gjennomsnittleg for alle næringer, og ein nedgang i bruttoarbeidsløysa.

Ulik utvikling innan industrien

Innan industrien vaks sysselsetjinga om lag som gjennomsnittet for alle næringer, men samansetjinga av denne veksten har endra seg i løpet av året. Industrireiner som er viktige som leverandørar til oljeverksemda har opplevd ein stagnasjon eller tilbakegang, medan det har vore ein oppgang i sysselsetjinga i deler av tradisjonell eksportindustri. Dette heng saman med nedgangen i oljeinvesteringane og ein lågare kronekurs. Samla sett gjekk bruttoarbeidsløysa i

industrien ned i løpet av første halvår, for så å auka litt att mot slutten av året. Ved utgangen av 2014 var det 1 prosent færre heilt arbeidslause og arbeidssøkjjarar på tiltak enn same tid i 2013. Bruttoarbeidsløysa auka mest for prosess- og maskinoperatørar (ei yrkesgruppe som mellom anna er knytt til oljeindustrien), medan det var ein nedgang i dei fleste andre yrkesgrupper.

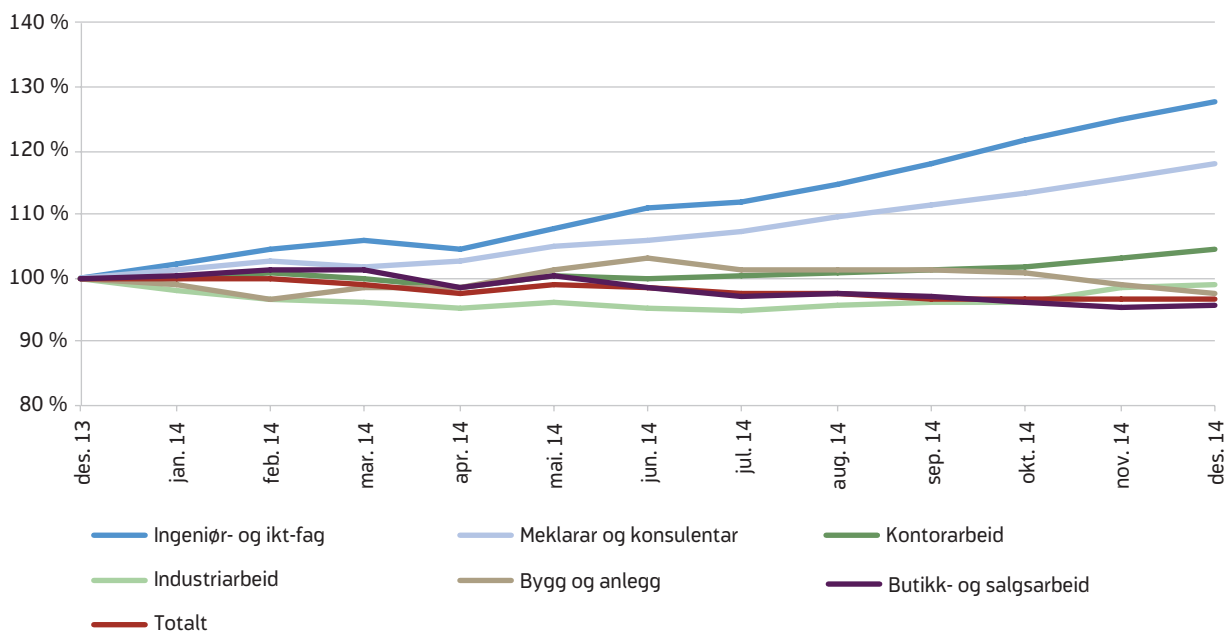
Færre arbeidslause innan butikk- og salsarbeid

Innan butikk- og salsarbeid har bruttoarbeidsløysa minka med 4 prosent i 2014. Samstundes viser tal frå KNR at varehandelen er den næringa der sysselsetjinga har gått mest ned gjennom året. Tradisjonelt er mange unge sysselsette i varehandelen (Furuberg og Myklebø 2013). I løpet av 2014 har mange unge trekt seg ut av arbeidsmarknaden, særleg unge under utdanning. Dette kan vera ei medverkande årsak til at nedgangen i sysselsetjinga i varehandelen ikkje har gitt seg utslag i auke i talet på arbeidslause innan butikk- og salsarbeid.

Fylkesvis utvikling i arbeidsløysa

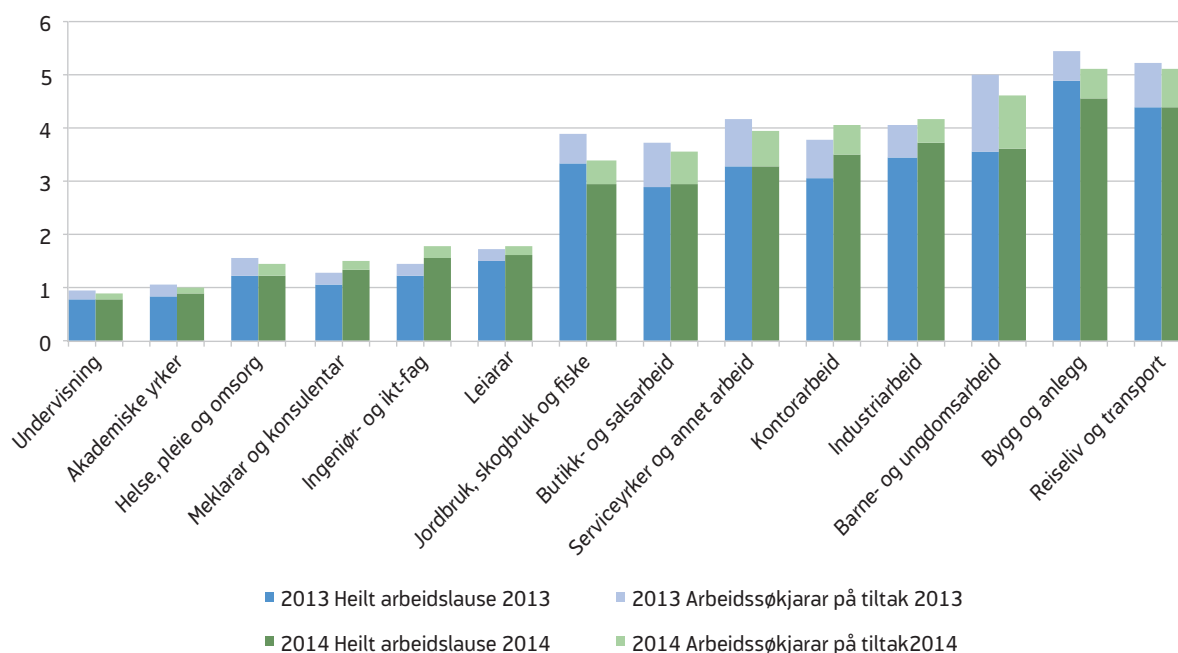
I løpet av 2014 utvikla bruttoarbeidsløysa seg ulikt i fylka. Figur 10 viser utviklinga gjennom året i bruttoarbeidsløysa i dei fylka som har hatt dei største

Figur 8. Utviklinga i bruttoarbeidsløysa i ulike yrkesgrupper. Sesongjustert. Indeksert: Desember 2013 =100



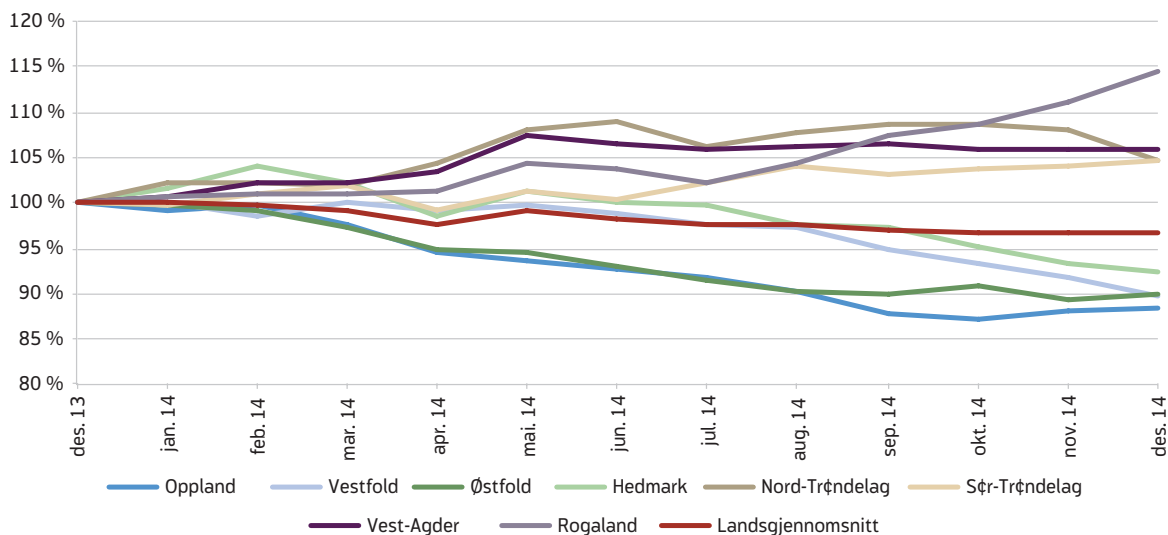
Kjelde: NAV

Figur 9. Bruttoarbeidsløysa i prosent av arbeidsstyrken. Etter yrkesgruppe ved utgangen av året. Dekomponert i heilt arbeidslause og arbeidssøkjjarar på tiltak



Kjelde: NAV og SSB

Figur 10. Bruttoarbeidsløysa i utvalde fylke desember 2013 – desember 2014. Sesongjustert. Indeksert: Desember 2013 =100



Kjelder: NAV

endringane. Den største prosentvise auken finn vi i Rogaland, Vest-Agder, og Trøndelagsfylka.

Bruttoarbeidsløysa auka mest i Rogaland, med 14 prosent. Auken har kome i alle yrkesgrupper så nær som innan jordbruk, skogbruk og fiske og blant personar utan oppgitt yrkesbakgrunn. Fylket har dei siste åra vore prega av høg sysselsetjingsvekst og låg arbeidsløysa. Nedgangen i oljeinvesteringane og fleire arbeidslause i oljesektoren har særleg gitt seg utslag i Rogaland som har mange sysselsette i oljerelatert verksemd. Bruttoarbeidsløysa i Rogaland auka mest innan ingeniør- og ikt-fag, med heile 85 prosent auke frå desember 2013 til desember 2014. Sjølv om bruttoarbeidsløysa har auka gjennom 2014 har veksten skjedd frå eit lågt nivå, og trass i stor prosentvis auke er bruttoarbeidsløysa i Rogaland likevel lågare enn gjennomsnittet i landet.

I Vest-Agder har bruttoarbeidsløysa auka noko gjennom året, og er ved utgangen av året 6 prosent høgare enn same tid året før. Målt i talet på personar er auken størst innan industriarbeid og ingeniør- og ikt-fag, medan den prosentvise auken er størst blant meklarar og konsulentar, og innan ingeniør- og ikt-fag.

Også i Trøndelagsfylka og i Telemark har bruttoarbeidsløysa auka meir enn i gjennomsnitt for landet i 2014. I Nord-Trøndelag har bruttoarbeidsløysa, målt i talet på personar, auka mest innan industriarbeid og innan serviceyrke og anna arbeid. I Sør-Trøndelag auka bruttoarbeidsløysa mest innan industriarbeid, bygg- og anlegg og ingeniør- og ikt-fag, målt i talet på personar.

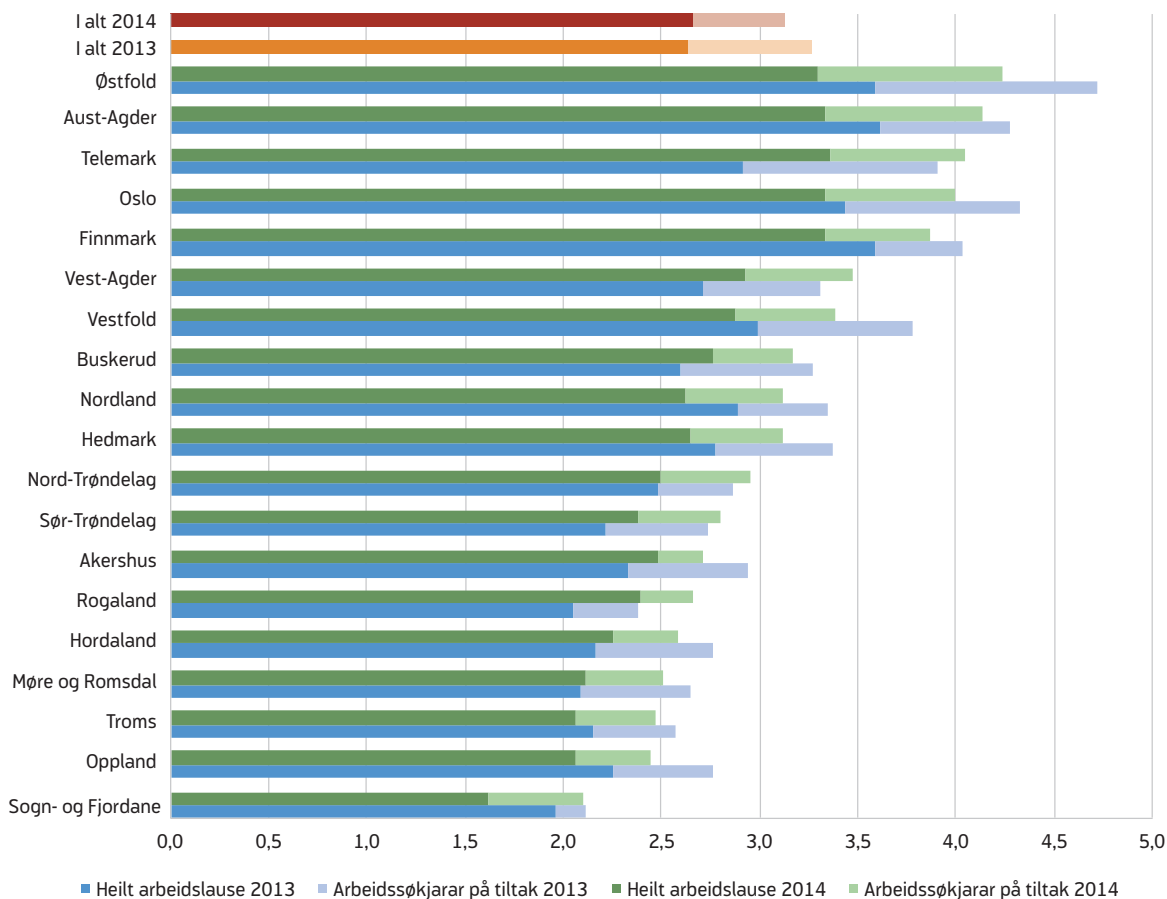
Den største nedgangen i bruttoarbeidsløysa finn vi i Oppland. Fylket har og den nest lågaste arbeidsløysa. Ved utgangen av året var det berre Sogn og Fjordane som hadde lågare bruttoarbeidsløysa. I Oppland var nedgangen størst innan jordbruk, skogbruk og fiske og innan industriarbeid.

Ved utgangen av året var bruttoarbeidsløysa høgast i Østfold, jamfør figur 11. Likevel er Østfold eit av fylka der bruttoarbeidsløysa gjekk mest ned i 2014. Nedgangen har kome i nesten alle yrkesgrupper.

Arbeidsløysa blant innvandrarar

Innvandrarane er ei samansett gruppe. Arbeidsinnvandrarane har gjerne arbeid før dei kjem til landet, og blant desse er sysselsetjinga høg. Andre innvandrarar kjem til Noreg som familieinnvandrarar, eller som

Figur 11. Bruttoarbeidsløysa i prosent av arbeidsstyrken etter fylke. Dekomponert i heilt arbeidslause og arbeidssøkjarar på tiltak. Desember 2013 og 2014

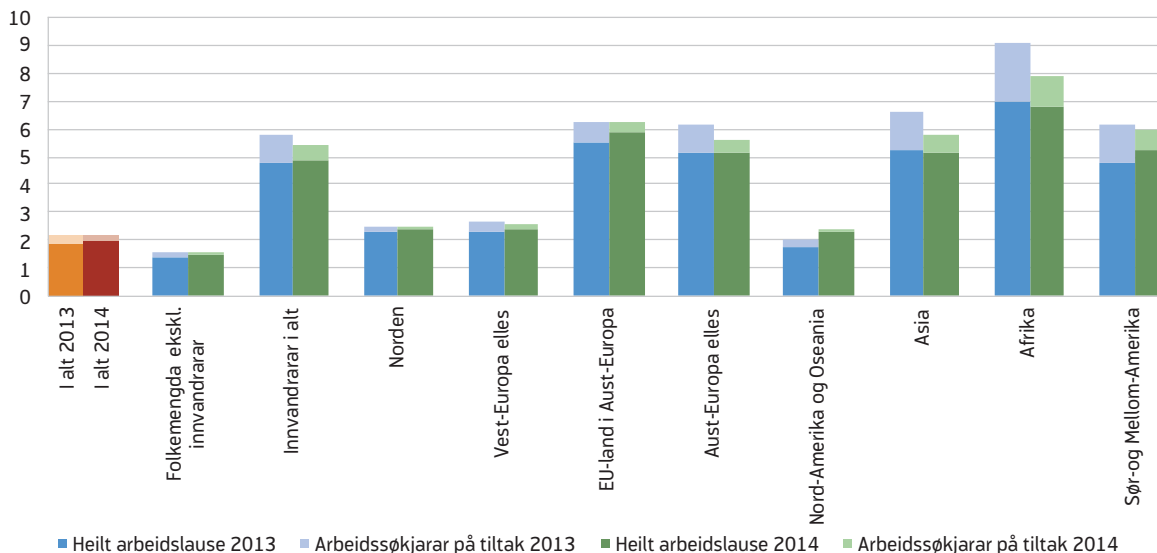


Kjelde: NAV og SSB

flyktningar. Samla er arbeidsløysa blant innvandrarak høgare enn blant ikkje- innvandrarak. I tredje kvartal 2014 var 36,5 prosent av dei registrerte heilt arbeidslause, og 45,1 prosent av arbeidssøkjarane på tiltak, innvandrarak. Til samanlikning utgjer innvandrarakane 12,4 prosent av den samla folkemengda i Noreg per 1. januar 2014. Figur 12 viser bruttoarbeidsløysa i prosent av folkemengda i yrkesaktiv alder etter innvandrarakbakgrunn. I tredje kvartal 2014 var 5,4 prosent av innvandrarakane anten heilt arbeidslause eller arbeidssøkjarar på tiltak. I folkemengda eksklusive innvandrarak var det tilsvarande talet 1,6 prosent. Det er likevel store skilnader mellom innvandrarak frå ulike verdsregionar. Bruttoarbeidsløysa er høgast blant afrikanarak og blant personar frå EU- land i Aust-Europa, og lågast blant personar frå Nord-Amerika og Oseania.

Når vi ser på alle innvandrarak som ei gruppe, var bruttoarbeidsløysa lågare i 3. kvartal 2014 enn på same tid i 2013. Dette må sjåast i samanheng med at det var langt færre tiltaksdeltakarak blant arbeidssøkjarane i 2014 enn i 2013. Bruttoarbeidsløysa har særleg minka blant innvandrarak frå Asia, Afrika og Aust-Europa utanom EU. Personar som ikkje har rett til dagpengar har mindre insentiv til å melda seg hos NAV når tilbodet av tiltaksplassar er lågare. Vi kan difor ikkje sjå bort i frå at færre tiltaksplassar kan ha ført til at fleire i innvandrarak har trekt seg ut av arbeidsmarknaden. Blant innvandrarak frå Nord-Amerika og Oceania har bruttoarbeidsløysa auka, medan det er mindre endring i dei andre innvandrarakgruppene.

Figur 12. Bruttoarbeidsløysa for busette innvandrar etter verdsregion. 3.kvartal 2013 og 3.kvartal 2014. Prosent av busette 15–74 år



Kjelde: SSB

Oppsummering

Dei første tre kvartalane i 2014 vaks norsk økonomi om lag som trendveksten. Talet på heilt arbeidslause auka noko gjennom året, medan bruttoarbeidsløysa gjekk litt ned. Arbeidsløysa auka mest innan ingeniør- og ikt-fag, særleg blant ingeniørar og teknikarar knytte til oljesektoren. Dette må sjåast i samanheng med lågare nedgangen i oljeinvesteringane i løpet av 2014.

Veksten i sysselsetjinga i 2014 var i gjennomsnitt litt høgare enn året før, og all veksten i sysselsetjinga kom blant personar over 25 år. Gjennomsnittstal for heile året viser ein liten nedgang i samla yrkesdeltaking. Dette skuldast først og fremst at mange unge har trekt seg ut av arbeidsmarknaden. Trass i ein liten nedgang i yrkesdeltakinga førte veksten i folkemengda i yrkesaktiv alder til ein vekst i arbeidsstyrken.

Dei siste åra har norsk økonomi vore prega av høg aktivitet i oljesektoren og ei sterk krone, noko som har vore negativt for tradisjonelle eksportnæringar. Ved utgangen av året har denne situasjonen endra seg. I artikkelen «Utviklingen på arbeidsmarkedet» fremst i denne utgåva av Arbeid og Velferd er det gjort greie for NAV sin prognose for utviklinga på arbeidsmarknaden i år og til neste år.

Referansar

Bratsberg, Bernt og Oddbjørn Raaum (2013) «Migrasjonsstrømmenes påvirkning på lønns- og arbeidsvilkår». *Samfunnsøkonomen* 3/2013, 18–29.

Furuberg, Jorunn og Myklebø, Sigrid (2013) *Ungens tilknytning til arbeidslivet*. NAV-rapport nr.3/2013. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

ØKT EKSPORT AV KONTANTSTØTTE

Av Espen Steinung Dahl og Jostein Ellingsen

Sammendrag

Eksport av kontantstøtte har økt i takt med arbeidsinnvandringen de siste ti årene. Eksport betyr at kontantstøtte utbetales for barn som ikke bor i Norge. Dette gjelder i hovedsak personer som arbeider i Norge, men hvor barnet deres er bosatt i et annet EØS-land. I 2014 hadde 70 prosent av alle eksportmottakerne polsk statsborgerskap.

I 2014 var det i gjennomsnitt rundt 900 personer per måned som fikk eksportert kontantstøtte. Det utgjør om lag 4 prosent av alle kontantstøttmottakere. Dette er en økning fra 0,2 prosent i 2004, som var det første året eksport av ytelsen var mulig.

En full periode med kontantstøtte vil med dagens satser gi en skattefri utbetaling på 66 000 kroner. Dette utgjør rundt 13 prosent av en gjennomsnittlig årslønn i Norge, mot nærmere 80 prosent av en årslønn i Polen. Muligheten til å eksportere kontantstøtte kan i et slikt perspektiv være en tilleggsfaktor som gjør det mer økonomisk attraktivt for EØS-borgere fra lavkostland, med barn i kontantstøttealder, å jobbe i Norge. Hvor viktig denne faktoren er, i forhold til andre faktorer som påvirker arbeidsinnvandringen, kan imidlertid ikke våre analyser gi svar på.

Det er samtidig viktig å bemerke at selv om vi observerer en økning i andelen av kontantstøtten som eksporteres, utgjør den fortsatt en svært liten del av de totale trygdeutgiftene og en liten del av ytelsene som eksporteres.

Innledning

Kontantstøtteordningen ble innført høsten 1998. Foreldrene skulle selv kunne velge å være hjemme med sine barn istedenfor å velge barnehage. Formålet med kontantstøtten er å bidra til at familiene får mer tid til selv å ta omsorgen for egne barn, at familiene gis reell valgfrihet når det gjelder omsorgsform for barn og at det blir mer likhet i overføringene den enkelte familie mottar til barneomsorg fra staten, uavhengig av hvordan tilsynet ordnes (kontantstøtteleven § 1). I 2014 ble det utbetalt 1,4 milliarder kroner i kontantstøtte. I 2015 er det anslått utgifter på 1,8 milliarder kroner.

I løpet av de ti siste årene har det skjedd vesentlige endringer i kontantstøttereguleringen. Aldersgrensene for hvor gamle barna kan være har blitt endret. Det samme har den økonomiske kompensasjonen foreldrene får. Ordningen ble innført gradvis ved at den trådte i kraft 1. august 1998 for barn fra ett til to år, og 1. januar 1999 ble den utvidet til barn fra to til tre år. Fra 1. august 2012 ble kontantstøtte avviklet for toåringene, mens satsene for de yngste ettåringene ble økt fra 3 303 til 5 000 kroner i måneden. Fra 1. august 2014 ble satsene økt ytterligere, nå til 6 000 kroner i måneden for alle ettåringer (tabell 1).

En annen endring av betydning er at det i 2004 ble mulig å eksportere kontantstøtte til EØS-land. Med eksport mener vi utbetalinger av kontantstøtte for barn som ikke bor i Norge. Dette gjelder i hovedsak personer som arbeider i Norge, men hvor barnet er bosatt i et annet EØS-land. I perioden etter 2004 har antall medlemsland i EØS økt, samtidig som det har

vært en kraftig vekst i arbeidsinnvandringen til Norge fra de nye EU-landene.

Antall mottakere av kontantstøtte i alt har gått jevnt ned siden innføringen i 1998, som en følge av barnehageutbyggingen. Samtidig har andelen som går til eksport økt. Som ventet har vi observert en økning i eksporten til de landene hvor det har kommet mange arbeidsinnvandrere fra.

Ordningen med eksport av kontantstøtte til EØS-land har i dag virket i ti år og vi ønsker i denne artikkelen å følge opp tidligere analyser ved å beskrive utviklingen i antall mottakere generelt og antall eksportmottakere spesielt over en lengre observasjonsperiode. Bjørnstad og Ellingsen (2008) beskrev utviklingen i eksportandelen fram til og med første halvår 2008. De observert en vekst i antall mottakere i alt, men fant at eksportandelen fram til da var på et lavt nivå.

Vi presenterer eksportmottakere som andelen av totalt antall mottakere av kontantstøtte og vi søker å forklare utviklingen mellom 2004 og 2014 ved en økning i antall arbeidsinnvandrere i perioden, samt at kontantstøtten utgjør en stor andel av gjennomsnittsinntekten i de land den eksporteres til. Kombinasjonen av relativt sett høye lønninger og muligheten til å eksportere stønader som kontantstøtte kan gjøre det attraktivt å arbeide i Norge for personer som har rett på de aktuelle stønadene.

Muligheten til å eksportere kontantstøtte og andre trygdeytelser kan altså bidra til at Norge fremstår som et attraktivt land å innvandre til. Velferds- og

Tabell 1. Utviklingen i satsgrunnlaget for full kontantstøtte

Aldersgruppe	Periode			
	1.8.2003–31.12.2005	1.1.2006–31.7.2012	1.8.2012–31.7.2014	1.8.2014–
13–18 mnd	3 657	3 303	5 000	6 000
19–23 mnd	3 657	3 303	3 303	6 000
24–35 mnd	3 657	3 303	0	0
35–36 mnd	3 657	0	0	0

Regelverket om kontantstøtte

Formålet med kontantstøtten

Ordnningen med kontantstøtte ble gradvis innført fra 1. august 1998. Formålet med ordningen var økonomisk å sidestille foreldre som valgte å være hjemme med sine barn med de som benyttet statlig finansiert barnehageplass. Ordningen skulle også gjøre det lettere økonomisk for foreldre å kunne tilbringe tid med barna i tidlige oppvekstår.

Kravene for å kunne motta kontantstøtte etter 1. august 2012 er at barnet er mellom ett og to år (mellom 13 og 23 måneder) og at barnet ikke har fulltidsopphold i statlig finansiert barnehage. Dersom det er avtalt mindre enn 20 timers oppholdstid per uke i barnehage har man rett til kontantstøtte med halv sats.

Som hovedregel må barnet være bosatt i Norge. Barnet regnes som bosatt dersom det skal oppholde seg i Norge i mer enn tolv måneder. Men det er enkelte unntak fra denne regelen, som for eksempel når barnet er bosatt i et annet EØS-land.

Eksport av kontantstøtte

Den norske regjeringen besluttet i februar 2003 at kontantstøtte skulle kunne utbetales til EØS-området i henhold til EØS-avtalens regelverk. Regjeringen hadde tidligere ikke åpnet for eksport av kontantstøtte til EØS-området. En dom i EU-domstolen som innebar at Finland måtte åpne for eksport av landets kontantstøtte, og påtrykk fra EFTAs overvåkningsorgan ESA, fikk regjeringen til å endre standpunkt. Det ble samtidig åpnet for etterbetalinger tilbake til 1. august 1998, da kontantstøtten ble innført. De første utbetalingene av kontantstøtte til barn bosatt i EØS-området ble foretatt i september 2003.

Eksport av kontantstøtte innebærer at EØS-borgere med arbeidsforhold i Norge og medlemskap i den norske folketrygden kan motta kontantstøtte for egne barn bosatt i EØS-området, når de øvrige betingelsene for kontantstøtte er oppfylt. Ordningen gjelder også EØS-borgere som arbeider på norsk kontinentalsokkel og på norskregistrerte skip. Etter hovedregelen er alle bosatte personer i Norge pliktige medlemmer i folketrygden. Personer som ikke er bosatt i Norge blir også pliktige medlemmer i folketrygden dersom de er arbeidstakere her i landet eller på den norske kontinentalsokkelen eller norskregistrerte skip. Medlemskapet er

ikke knyttet til statsborgerskapet. Det betyr at norske statsborgere også kan regnes som eksportmottakere, dersom barnet bor i et annet EØS-land.

Nordisk konvensjon innebærer at en ikke-EØS-borger som arbeider i Norge og har et barn bosatt i et annet nordisk land har rett på kontantstøtte såfremt barnet ikke er i barnehage. Dette er ikke å anse som eksport av kontantstøtte som følge av EØS-avtalen, men eksport på annet grunnlag. Det dreier seg om svært få tilfeller. Det er også mulig å få utbetalt kontantstøtte for barn som ikke er bosatt i Norge, uansett hvilket land de er bosatt i, når forelder som søker fortsatt er medlem av den norske folketrygden. Dette gjelder blant annet ansatte i den norske staten utsendt til utlandet. Foreldre som flytter til Norge med sine barn og som planlegger å oppholde seg lenger enn tolv måneder i Norge har rett til kontantstøtte etter nasjonale regler. Dette er ikke å betrakte som eksport.

Fra 1. mai 2004 ble EU utvidet med ti nye medlemsland. Disse er Tsjekkia, Estland, Kypros, Latvia, Litauen, Malta, Polen, Slovenia, Slovakia og Ungarn. Fra 1. januar 2007 ble Bulgaria og Romania medlemmer av EU, og fra 2013 ble Kroatia medlem.

Personer med rett på kontantstøtte under eksportreglene som følger av EØS-avtalen:

- Personer som arbeider i Norge og er medlem av den norske folketrygden og hvor barnet samtidig bor i et annet EØS-land enn Norge.
- Personer som arbeider på norsk kontinentalsokkel eller norsk skip og er medlem av den norske folketrygden, men hvor barnet og oftest medlemmet selv bor i et annet EØS-land enn Norge.
- Personer som arbeider som utsendt arbeidstaker fra Norge og er medlem av folketrygden, og hvor barnet og arbeidstakeren bor i et annet EØS-land enn Norge.
- Pensjonist med pensjon fra Norge, som er medlem av trygdeordning i Norge, og hvor pensjonisten og barnet bor i et annet EØS-land enn Norge.

migrasjonsutvalget mente dette kunne gi et press på den norske velferdsstaten over tid (NOU 2011). Et av forslagene til utvalget var derfor å fase ut kontantstøtten, og heller bruke pengene på tjenester til småbarnsforeldre. Slike tjenester kan for eksempel være rimeligere barnehageplasser i Norge.

Færre kontantstøtttemottakere siden innføringen

Kontantstøtte ble straks etter innføringen en hyppig brukt stønadsordning og allerede i 2000 var det over 90 000 mottakere. Utover på 2000-tallet ble barnehagekapasiteten betydelig forbedret og kontantstøtten ble benyttet i stadig mindre grad.

Figur 1 viser utviklingen i gjennomsnittlig antall mottakere per år i perioden 2004–2014, og andelen av mulige mottakere av kontantstøtte i samme periode. Andelen er beregnet som antall mottakere av kontantstøtte dividert på antall mottakere av barnetrygd med barn i kontantstøttealder. Dermed blir også mottakere som eksporterer barnetrygd med i nevneren.

Antall mottakere gikk ned fram til 2013, mens vi fikk en liten økning i antall mottakere i 2014. Denne økningen kan forklares med økte satser for kontantstøtte fra 1. august 2012. Satsene økte ytterligere fra 1. august 2014 (se faktaboks om utviklingen i regelverket og satser).

Andelen av mulige kontantstøttmottakere har også gått ned i perioden, men bare fram til 2011. Etter regelverksendringene i 2012 har andelen mottakere derimot gått relativt kraftig opp. Dette har sammenheng med at kontantstøtten for toåringene falt bort, og at kontantstøtte i større grad ble benyttet av foreldre til ettåringene enn til toåringene. Men vi ser også en økning for ettåringene, trolig som en følge av økningene i satsene for disse. Andelen som benytter seg av kontantstøtte har gått opp med 7 prosentpoeng fra 2011 til 2014.

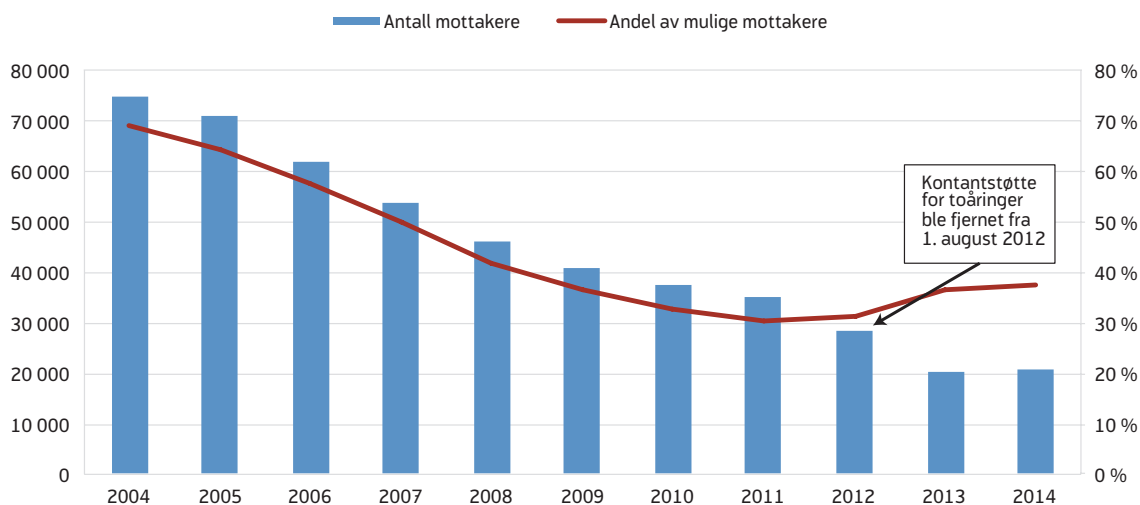
Datagrunnlag

Mottakere av kontantstøtte er hentet fra NAVs kontantstøtteregister. Her vises mottakeren som den personen som søker om og mottar kontantstøtten. Vi har også benyttet registeret over mottakere av barnetrygd for å finne antall mulige kontantstøttmottakere. Mulige mottakere av kontantstøtte er da definert som foreldre som har barnetrygd for barn i kontantstøttealder.

Eksportstatistikken omfatter mottakere av kontantstøtte etter reglene for eksport, og har opplysninger tilbake til 2004. Her teller vi hvilke mottakere med barn som mottar løpende kontantstøtte og beløp, etter statsborgerskap. Grunnlaget for statistikken er saksbehandlingssystemet i NAV, hvor mottakerne blir merket dersom det er en eksportsak. Opplysninger om statsborgerskap er hentet fra folkeregisteret. Statistikken viser altså ikke hvor barnet bor, men landopplysningene er basert på foreldrenes statsborgerskap. Vi har ikke opplysninger om barnets oppholdsland.

Vi har benyttet tall for innvandring fra SSB, og gjennomsnittslønn i ulike land fra OECD.

Figur 1. Utviklingen i antall mottakere og som andel i prosent av mulige mottakere. Gjennomsnitt for året



Kilde: NAV

Økt eksport

Bruken av kontantstøtte har altså gått jevnt nedover de ti siste årene. Samtidig har antallet eksportmottakere økt, med en topp før fjerningen av kontantstøtte for toåringer fra 1. august 2012 (figur 2). Bruken av kontantstøtte for toåringer var også relativt sett høyere blant eksportmottakerne enn for innenlandsmottakerne, slik at fallet i antall mottakere ble større for de som fikk eksportert ytelsen.

I gjennomsnitt var det i 2004 færre enn 200 eksportmottakere. Antallet økte til over 1 200 i gjennomsnitt i 2011, før fjerningen av kontantstøtte for toåringer i 2012. I 2014 var det i gjennomsnitt over 900 eksportmottakere.

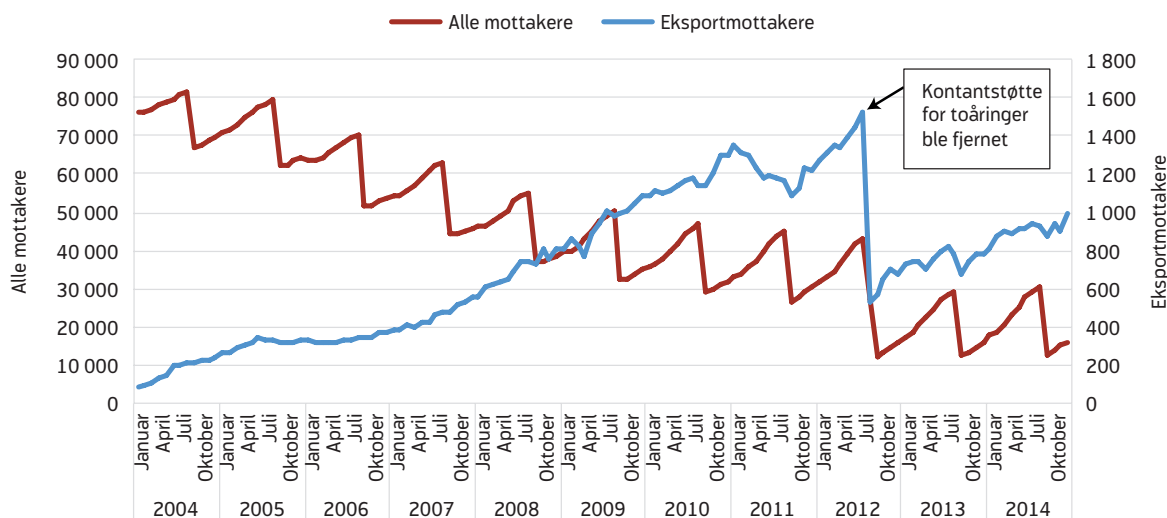
Blant innenlandsmottakerne følger den månedlige utviklingen i bruken av kontantstøtte det årlige barnehageopptaket i august, slik at antall mottakere er lavest i september hvert eneste år. Gjennom barnehageåret øker antall mottakere jevnt. De som har barn født etter 1. september har ikke rett til barnehageplass før august året barnet fyller 2 år, og mange av disse mottar kontantstøtte fram til de får rett til plass.

Utviklingen blant eksportmottakerne viser ikke den samme trenden som mottakerne med barn i Norge. Her finner vi i stor grad en jevn økning også gjennom året de ti siste årene.

I 2004 ble det altså muligheter for eksport av kontantstøtte etter EØS-reglene. Før 2004 bestod EU av 15 medlemsland. Fra 1. mai 2004 kom det til ti nye land og fra 2007 to nye og fra 2013 ett nytt. I dag er det mulig å eksportere kontantstøtte til 28 land. Vi viser senere utviklingen i antall mottakere per land.

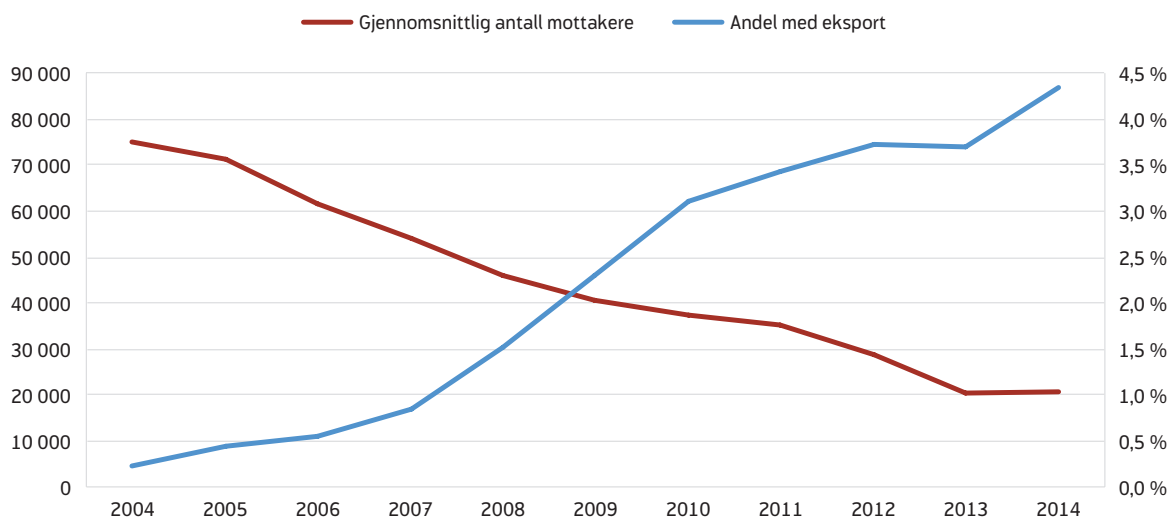
Av figur 3 ser vi at den gjennomsnittlige andelen eksportmottakere per år har økt fra under 1 prosent i 2004 til 4,3 prosent i 2014. Andelen eksportmottakere flatet ut i 2013, etter fjerningen av kontantstøtte for toåringer i 2012, mens den økte igjen i 2014. Utflatingen fra 2012 til 2013 kom av at kontantstøtte ble noe mer benyttet innenlands etter økningene i satsene, samt at kontantstøtte for toåringer relativt sett var mer brukt av eksportmottakere. Dette tyder på at eksportmottakerne mottok kontantstøtte i en lengre periode enn innenlandsmottakerne. De som har barn i Norge mottar i større grad kontantstøtte mens man venter på barnehageplass.

Figur 2. Utviklingen i antall mottakere av kontantstøtte totalt og antall eksportmottakere



Kilde: NAV

Figur 3. Antall mottakere av kontantstøtte og andel eksportmottakere. Gjennomsnitt for året



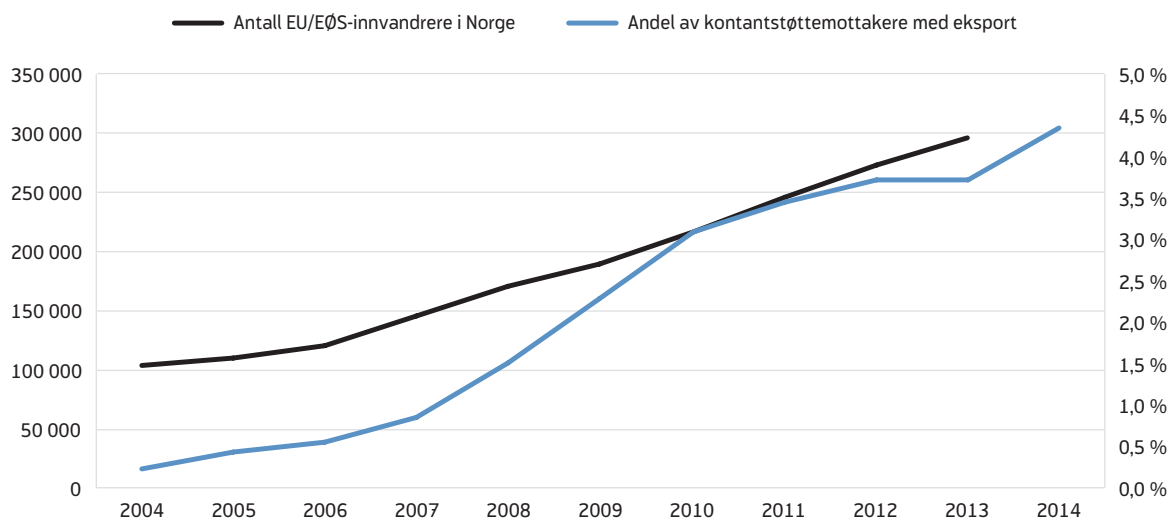
Kilde: NAV

Eksporten følger innvandringen fra EØS-land

Økningen i eksport av kontantstøtte har som nevnt sammenheng med den sterke innvandringen fra EØS-land de siste ti årene. Vi ser at utviklingen i eksportandelen følger utviklingen i antall EU/EØS-innvandrere (figur 4). Antall innvandrere fra EU-/

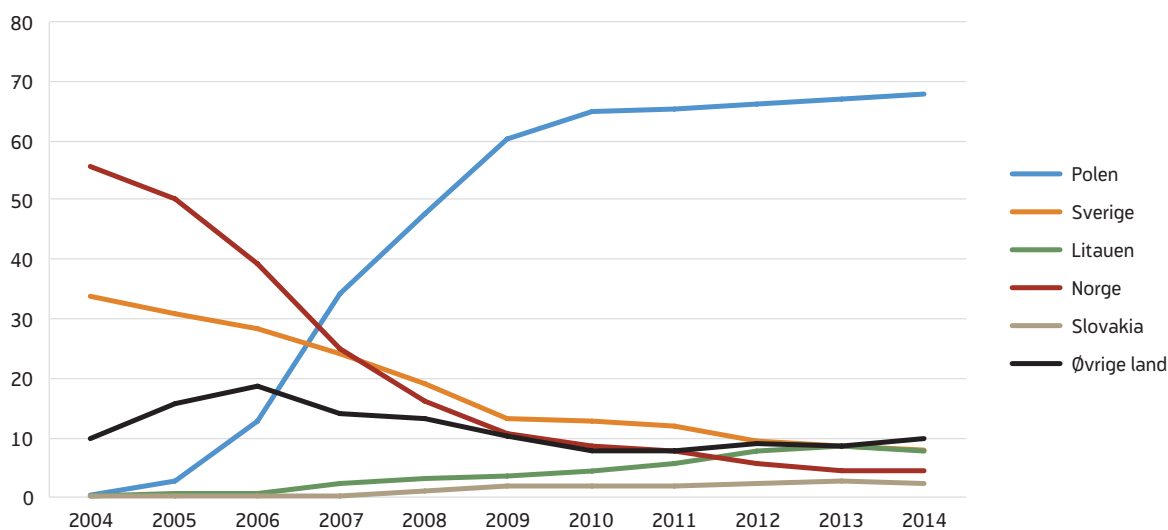
EØS-land har økt fra rundt 100 000 personer i 2004 til nesten 300 000 i 2013. Mange av disse innvandrerne har barn i kontantstøttealder, men ikke alle har tatt med seg familien til Norge. En stor del av denne innvandringen er arbeidsrelatert, og derfor gir dette en

Figur 4. Andel eksportmottakere (gjennomsnitt for året) og antall EU/EØS-innvandrere i befolkningen (ved utgangen av året)



Kilde: Andel eksport: NAV. Befolkning: SSB (Tabell 5184: Innvandrere, etter kjønn og landbakgrunn)

Figur 5. Eksport av kontantstøtte, etter mottakers statsborgerskap. Andel i prosent av all eksport



Kilde: NAV

god forklaring på den økte andelen av kontantstøtte som eksporteres til enkelte EU/EØS-land.

Arbeidsinnvandrerne til Norge har i perioden vi ser på i hovedsak kommet fra Polen, men også en del har kommet fra Sverige, Litauen, Tyskland og Danmark. Figur 5 viser hvilket statsborgerskap personene som det eksporteres mest kontantstøtte til har. Vi ser at i 2004 ble det eksportert mest kontantstøtte til norske statsborgere. Dette gjelder mottakere hvor barnet bor i et annet EØS-land eller får eksportert kontantstøtten etter andre eksportregler, mens mottakeren fortsatt er medlem av folketrygden. I løpet av de neste ti årene har dette bildet endret seg betydelig, først og fremst som følge av en sterk økning i eksport til polske statsborgere.

På ti år har andelen av kontantstøtten som eksporteres i alt økt fra 0,4 til 4,3 prosent. Eksport til polske statsborgere står for mesteparten av denne økningen. Fra 2004 til 2010 økte andelen som eksporteres til polske statsborgere omtrent til dagens nivå. I gjennomsnitt er nesten sju av ti av eksportmottakerne i 2014 polske statsborgere.

Mottakere med øvrig landbakgrunn ligger nå alle under ti prosent av kontantstøtten som eksporteres. Landforskjellene de siste fem årene har vært nokså stabile, men vi ser en viss økning for litauiske statsborgere. Andelen mottakere med norsk og svensk statsborgerskap har falt jevnt i hele perioden, med sterkest nedgang for de norske mottakerne.

Kontantstøtte utgjør en stor del av gjennomsnittsinntekten i land den eksporteres til

Inspirert av velferds- og migrasjonsutvalgets rapport (NOU 2011) har vi sett på hvor mye kontantstøtte og barnetrygd utgjør av en gjennomsnittlig fulltids årslønn i de landene som de fleste av kontantstøttmottakerne har statsborgerskap fra (tabell 2). Vi skriver i denne artikkelen om kontantstøtte, men de aller fleste mottakerne av kontantstøtte vil også ha rett til barnetrygd, slik at vi har inkludert barnetrygd i denne oversikten.

I tiden etter utvalgets beregninger har de gjennomsnittlige årslønnene økt noe ujevnt i landene som de

Tabell 2. Kontantstøtte og barnetrygd som andel av gjennomsnittlig årslønn i utvalgte land

Land	Kontantstøtte i 2015	Barnetrygd i 2015	Kontantstøtte og barnetrygd i 2015	Gjennomsnittlig årslønn i 2013 i NOK
	66 000	11 640	77 640	
Norge	13,4 %	2,4 %	15,8 %	492 800
Sverige	19,7 %	3,5 %	23,2 %	335 100
Polen	81,5 %	14,4 %	95,8 %	81 000
Litauen	103,9 %	18,3 %	122,3 %	63 500
Slovakia	72,7 %	12,8 %	85,5 %	90 800

Kilder: Gjennomsnittslønn er hentet fra OECDs statistikkbank (http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=AV_AN_WAGE), unntatt for Litauen (<http://stat.gov.lt>). For å omregne til NOK har vi benyttet gjennomsnittlige valutakurser for 2013 fra Norges Bank (<http://www.norges-bank.no/statistikk/valutakurser/>).

fleste eksportmottakerne av kontantstøtte kommer fra. Samtidig har satsene blitt regulert kraftig opp for ettåringene, samt at den maksimale tiden for mottak har gått ned.

I tabellen har vi benyttet satser for barnetrygd og kontantstøtte slik de er etter siste satsendring. Gjennomsnittlig årslønn er vist for 2013, som er det siste året med tilgjengelige data. Det er rimelig å anta at årslønnene kommer til å øke i 2014 og 2015, slik at kontantstøtte og barnetrygd kommer til å utgjøre en noe mindre andel av årslønnene i disse årene.

I Norge utgjør en full periode med kontantstøtte 13,4 prosent av en gjennomsnittlig fulltids årslønn, mens kontantstøtte og barnetrygd totalt utgjør 15,8 prosent av årslønnen. I Sverige utgjør kontantstøtten nesten 20 prosent av en gjennomsnittlig årslønn, i Polen over 80 prosent av en årslønn, mens i Litauen utgjør den over 100 prosent av en årslønn. Totalt utgjør kontantstøtte og barnetrygd over 120 prosent av en gjennomsnittlig fulltids årslønn i Litauen. Både kontantstøtte og barnetrygd er skattefrie ytelser, slik at de utgjør en enda større andel av en netto årslønn i alle land.

Som det påpekes i velferds- og migrasjonsutvalgets rapport, er Norge et høykostland med relativt sett høye lønninger, noe som gjenspeiles i høye sosiale ytelser. Dette resulterer i at norske ytelser gir bedre kjøpekraft dersom de eksporteres til land med komparativt lave lønninger og priser. Vår oversikt viser også det (tabell 2).

Kontantstøttens betydning i en større sammenheng

Kontantstøtten utgjør som vi har sett en stor del av gjennomsnittsinntekten i de landene som kontantstøtten i stor grad eksporteres til. En polsk arbeider i Norge med barn i kontantstøttealder kan eksempelvis motta kontantstøtte og barnetrygd tilsvarende nesten en full årslønn i hjemlandet. Isolert sett kan dette gjøre Norge til et mer attraktivt land å jobbe i, sammenliknet med land uten tilsvarende muligheter for eksport av trygdeytelser eller hvor beløpene som utbetales er lavere enn i Norge.

Hvorvidt mulighetene for eksport av trygdeytelser generelt, eller i dette tilfelle av kontantstøtte, over tid kan tenkes å skape et «press på den norske velferdsstaten», slik velferds- og migrasjonsutvalget uttrykte det, er vanskelig å vurdere. Selv om andelen kontantstøtte som eksporteres altså har økt over tid, har også arbeidsinnvandringen bidratt til økt arbeidstilbud og skatteinntekter for den norske stat. Muligheten for eksport av kontantstøtte kan dessuten neppe sies å være en hovedfaktor bak utviklingen i arbeidsinnvandringen til Norge. Disse forholdene må tas hensyn til når man vurderer utviklingen i eksporten av kontantstøtte.

I tillegg må det tas i betraktning at kontantstøtte utgjør en relativt liten del av ytelsene som eksporteres fra Norge hvert år. De siste par årene har rundt 4 prosent av kontantstøtten blitt eksportert. Utgiftene til kontantstøt-

te i 2015 er ifølge Stortingets innstilling anslått til å bli 1 751,5 millioner kroner (Innst. 14 S (2014–2015)). Dersom vi antar en tilsvarende eksportandel i 2015 som tidligere, kan vi anslå at eksporten blir på rundt 70 millioner kroner samme år.

Hvis vi ser på de totale utgiftene til folketrygd, barne-trygd og kontantstøtte, er disse anslått til å bli om lag 435,6 milliarder kroner i 2015. Kontantstøtten utgjør en veldig liten del av de totale trygdeutgiftene. Til sammenligning er det anslått 190 milliarder kroner i utgifter til alderspensjon og nesten 80 milliarder kroner til uførepensjon. Riktignok er dette ytelse som krever en lengre opptjeningsperiode enn kontantstøtte. Men dette er også ytelse som det eksporteres en del av, og beløpene som eksporteres er langt større enn de som gjelder kontantstøtte.

Referanser og kilder

Bjørnstad, Atle Fremming og Ellingsen, Jostein (2008) «Eksport av kontantstøtte til EØS-området.

Vekst i antall mottakere – nivået fortsatt lavt som andel av kontantstøttemottakere totalt», i *Arbeid og velferd*, nr. 3–2008.

Innst. 14 S (2014–2015) Innstilling til Stortinget fra familie- og kulturkomiteen

Lov om kontantstøtte til småbarnsforeldre (kontantstøttelova)

NOU (2011) NOU 2011: 7 Velferd og migrasjon

UNG UFØRHET OG PSYKISK SYKDOM

Søren Brage og Ola Thune

Sammendrag

I 2013 hadde 11 000 personer mellom 18 og 29 år varig uføretrygd. Hvert år tilkommer ytterligere 1 700 nye uføretrygdede i samme alder. Av disse nye unge uføretrygdede er hvert år rundt 500 mellom 18 og 19 år. Det har vært en markert vekst i andelen 18- til 19-åringer med uføretrygd, og det er denne aldersgruppen som til stor del forklarer økningen i nye unge uføre.

Når det gjelder diagnoser, er de unge uføre en svært blandet gruppe. De viktigste medisinske årsakene til uføretrygd i alderen 18–19 år er psykisk utviklingshemming, medfødte misdannelser og kromosomavvik, som for eksempel Downs syndrom. Økningen i uføretrygd blant 18- til 19-åringer i perioden 1977–2012 skyldes trolig flere faktorer, blant annet lavere spedbarnsdødelighet ved alvorlige medfødte sykdommer, lavere dødelighet blant for tidlig fødte, og antagelig også framveksten av bedre velferdsordninger.

I alderen mellom 20 og 24 år var den vanligste årsaken til uføretrygd frem til 1998 også utviklingshemming, men deretter har andre psykiske lidelser blitt vanligere. De som får innvilget uføretrygd i alderen 25–29 år har oftest andre sykdommer, først og fremst alvorlige psykiske lidelser som dype utviklingsforstyrrelser, atferds- og personlighetsforstyrrelser samt depresjons- og angstlidelser. Denne aldersgruppen har gjerne hatt mer tilknytning til arbeidslivet og vil trolig ha større nytte av arbeidsrettede tiltak, sammenliknet med de aller yngste som blir uføretrygdet.

Bedre og mer presis diagnostikk kan ha ført til et økt antall unge uføre, ved at flere har fått kartlagt og avdekket et behov for uføretrygd.

Mange unge står utenfor arbeidslivet

Andelen mottakere av sykdomsrelaterte ytelser blant unge er høyere i Norge enn i mange andre europeiske land (OECD 2008). Spesielt har det vakt bekymring at unge mennesker med psykisk sykdom har lav arbeidsdeltakelse og tidlig får trygdeytelser (OECD 2013). I en tidligere artikkel viste vi at et økende antall personer i alderen 18–24 år har fått innvilget uføretrygd siden 1977 (Brage og Thune 2008). Dette skyldtes i hovedsak økning i alvorlige, psykiske lidelser. Det var også en økning i nye tilfeller av uføretrygd blant personer i alderen 25–39 år, men økningen i denne aldersgruppen skyldtes i større grad flere angst- og depressive tilstander (Brage og Thune 2009). På grunn av innføringen av arbeidsavklaringspenger (se faktaboks) og den økte oppmerksomheten på ung uførhet, kan det ha skjedd endringer siden 2008 i hvor mange unge som får uføretrygd. Vi har derfor ønsket å undersøke den seneste utviklingen i nye tilfeller av uføretrygd blant personer under 30 år i et medisinsk perspektiv. Særlig har vi ønsket å se nærmere på dem som får uføretrygd svært tidlig, det vil si ved 18–19 års alder.

Formålet med artikkelen er å beskrive utviklingen i nye tilfeller av uføretrygd fra 1977 til 2013 for aldersgruppen 18–29 år og hvor stor andel av disse som hadde fått uføretrygd da de var 18 og 19 år gamle. Vi beskriver også hvilke diagnoser som ligger til grunn for uføretrygd og hvordan disse diagnosene har endret seg i perioden 1977–2012.

Data og metode

Fra registrene over uføretrygd i NAV 1977–2013 brukte vi opplysninger om alder, kjønn, diagnoser og hvilket år uføretrygd ble innvilget. Vi brukte persons alder ved tilgangstidspunktet. Siden noen kan få etterbetalt uføretrygd, kan våre estimater av antall uføretrygdede i de lavere aldre være noe for lavt. Denne unøyaktigheten er imidlertid den samme i hele perioden og påvirker ikke utviklingstrekkene. I analysene brukte vi *primærdiagnosen*, som er den medisinske hovedårsaken til nedsatt arbeidsevne. Siden 1977 er det blitt foretatt endringer i diagnoseklassifi-

Diagnoseklassifisering og koding

Diagnosene ved uføretrygd er kodet i Rikstrygdeverket og NAV på basis av innsendte legeerklæringer. Arbeidet har vært utført av en egen kodeenhet under ledelse av overlege. Kodingen av uføretrygddiagnoser har blitt gjort etter ICD (International Classification of Diseases). Frem til 31.12.1982 ble sjuende utgave av ICD brukt (ICD-7), deretter ICD-8 (1.1.1983 – 31.03.1987), ICD-9 (1.4.1987 – 31.12.1997) og ICD-10 (fra 1.1.1998). Til denne artikkelen er alle tidligere diagnoser omkodet til ICD-10.

Til artikkelen satte vi sammen sykdomsgrupper basert på hvilke sykdommer som er de vanligste årsakene til uføretrygd i alderen 18–29 år. Sykdomsgruppene var:

- Psykiske lidelser unntatt psykisk utviklingshemming (ICD-10 kode F00-F69 og F80-F99)
- Psykisk utviklingshemming, medfødte misdannelser og kromosomavvik (F70–79 og Q00-Q99)
- Sykdommer i nervesystemet (G00-G99)
- Sykdommer i muskel- og skjelettsystemet (M00-M99)
- Alle andre sykdommer (resterende ICD-10 koder)

Psykiske lidelser unntatt psykisk utviklingshemming ble også delt i undergrupper:

- Organiske lidelser, schizofreni og dype utviklingsforstyrrelser (F00-F09; F20-F29; F84)
- Atferds- og personlighetsforstyrrelser (F50-F69; F80-F83; F88-F98)
- Depresjonslidelser, andre affektive lidelser og angstlidelser (F30-F48)
- Psykiske lidelser grunnet rusmisbruk (F10-F19)

seringer og koding i uføretrygdregistrene (se faktaboks).

I de fleste årene mellom 1977 og 2012 var opplysningene om diagnoser tilfredsstillende. Mindre enn 7 % av sakene manglet diagnose. I 1984 var imidlertid diagnosemangelen 46 % og i 1991 og i perioden 2006–2012 manglet diagnoser i opp til 16 % av tilfellene. Diagnosedata forelå ved arbeidet med denne artikkel bare frem til utgangen av 2012.

I mange uføresaker er de diagnostiske opplysningene basert på både erklæringer fra fastlege og spesialist-erklæringer fra psykolog, nevropsykolog eller psykiater. Vi antar derfor at gyldigheten av diagnosene er akseptabel. Bruken av diagnoser har endret seg i løpet av den lange perioden 1977–2012. Noen diagnoser, slik som kromosomavvik, ADHD, personlighets-

forstyrrelser, autisme og Aspergers syndrom, har blitt vanligere å bruke. Andre diagnoser, som angstlidelser og depressive tilstander, har fått tydeligere definisjoner. Slike endringer påvirker fordelingen mellom ulike diagnosegrupper i statistikken.

I tidligere artikler om utviklingen i uføreytelser blant unge personer (Brage og Thune 2008; 2009) oppga vi samlede tall for uføretrygd og tidsbegrenset uførestønad. Vi presenterer i denne artikkelen tallene atskilt, siden de personer som fortsatt hadde tidsbegrenset uførestønad i 2010 ble overført til arbeidsavklaringspenger.

I figur 1 og 2 gis absolutte tall for nye uføretrygdede. For å sette endringer i antallet nye uføretrygdede i forhold til befolkningsveksten, viser vi *uføretrygdrater* fra figur 3 og utover. Dette er da det årlige antallet nye uføretrygdede dividert med landets befolkning i samme aldersgruppe per 1. januar i angjeldende år. Raten angis pr 100 000. Personer som allerede hadde uføretrygd er da ikke inkludert.

Økning i uføretrygd blant personer under 30 år

Antallet nye unge mottakere av uføretrygd har økt betydelig over tid (figur 1). I 1977 ble til sammen 810 personer under 30 år uføretrygd, i 2013 var antallet fordoblet til 1 700. I samme periode økte befolkningstallet i samme aldersgruppe med kun 8 prosent, slik at økningen i uføretrygd blant unge har vært langt sterkere enn befolkningsveksten skulle tilsi. Økningen har vært sterkest blant de aller yngste. I aldersgruppen under 20 år ble mellom 200 og 300 personer uføretrygd hvert år frem til år 2000. Deretter var det en jevn økning til dagens nivå på rundt 600 hvert år. Aldersgruppen 20–24 år viser en jevnere økning fra rundt 200 nye uføretrygdede i 1977 til mellom 400 og 500 i dag. Blant personer i alderen 25–29 år var det en kraftig økning mellom 1977 og 1999. Da økte det årlige antallet nye uføretrygdede fra 300 til 900. Deretter var det en betydelig nedgang frem mot år 2007, spesielt uttalt etter 2004. Etter 2008 har det årlige antallet på ny økt kraftig blant 25- til 29-åringene.

De store svingningene i antall nye uføretrygdede i alderen 25–29 år (og i en viss utstrekning de mellom

Uføretrygd, tidsbegrenset uførestønad og arbeidsavklaringspenger

Uførepensjonsordningen ble innført i 1967. Formålet er å sikre inntekt for personer som har fått sin inntektsevne varig nedsatt på grunn av sykdom, skade eller lyte (Lov om folketrygd § 12-1). Fra 1. januar 2015 er betegnelsen «uførepensjon» erstattet med «uføretrygd», som er begrepet vi benytter i denne artikkelen.

Før 1998 kunne uføretrygd bli gitt til personer i alderen 16–67 år, deretter ble aldersgrensene endret til 18–67 år. I de lange tidsserier som presenteres i artikkelen er aldersgruppene 16–17 år og 18–19 år slått sammen.

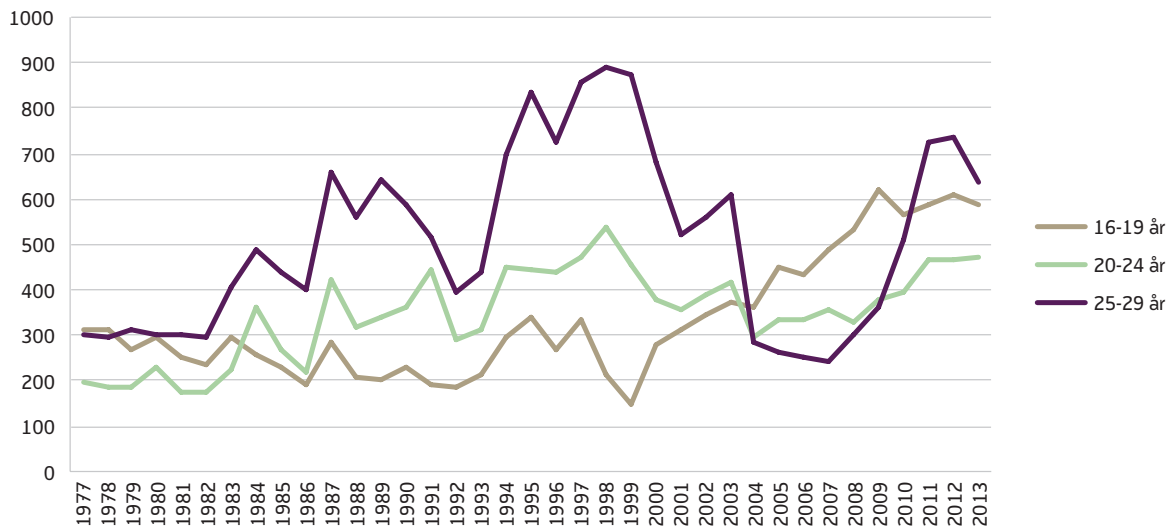
I perioden 1. januar 2004 – 1. mars 2010 ble også tidsbegrenset uførestønad brukt. Denne ytelsen ble gitt til personer som oppfylte vilkårene for uføretrygd, men der det ble vurdert å være muligheter for at arbeidsevnen på lang sikt kunne bli bedre. Den øvre grensen for varigheten av tidsbegrenset uførestønad var fire år, men det var mulig å forlenge den ytterligere.

Arbeidsavklaringspenger er en midlertidig, helserelatert ytelse, som kan innvilges til personer som har fått arbeidsevnen nedsatt med minst halvparten på grunn av sykdom. Det kreves at man enten er under aktiv behandling, deltar i et aktivt tiltak, eller anses å ha en viss mulighet for å komme i arbeid. Ordningen ble innført 1. mars 2010 og erstattet da rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad. Arbeidsavklaringspenger kan innvilges i inntil fire år.

20 og 24 år) skyldes antagelig endringer i regelverket. Den kraftige økningen frem mot 1998 kan settes i sammenheng med begrensninger i rehabiliteringsordningen som ble innført i juli 1993 (Nygård 1998; Bragstad og Brage 2011). Rehabiliteringspenger hadde tidligere kunnet bli gitt for flere år, men ble nå begrenset til ett år. Mange yngre mottakere fikk stoppet rehabiliteringspengene sine, og i stedet innvilget uføretrygd. Nedgangen fra 2000 skyldes antagelig at trykdeetaten fra og med det året ble pålagt å praktisere en skjerpet kvalitetssikring ved behandling av uførepensjonssaker (Kristoffersen 2005). Likeså ble attføringsvilkåret strammet inn. Målet med innskjerpingen var å motvirke varig uførepensjonering og få flere i arbeid, særlig blant yngre.

Det enda lavere antallet nye mottakere av uføretrygd i 2004–2009 skyldtes innføringen av tidsbegrenset uførestønad (figur 2). Blant de unge var det i særlig grad 25- til 29-åringene som fikk tidsbegrenset uføre-

Figur 1. Antall nye mottakere av uføretrygd i 1977–2013, etter aldersgruppe¹



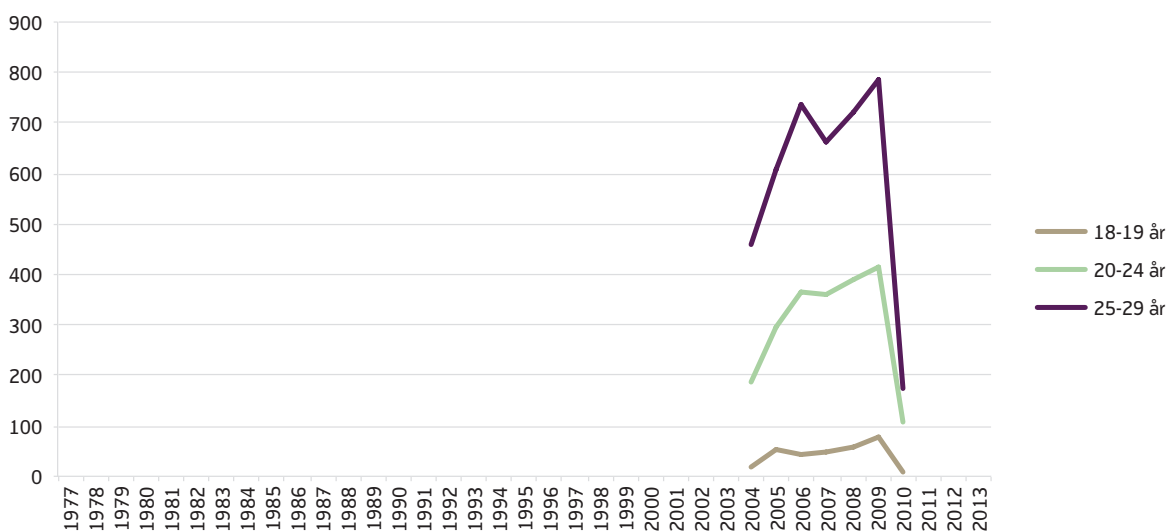
Kilde: NAV

¹ Den årlige tilgangen av nye uføretrygdete ble etter våre beregninger noe lavere enn hva den offisielle statistikken fra nav.no viser. Dette skyldes at vår lengre tidsserie gjorde det mulig å fjerne dobbeltregistreringer i større grad.

stønad i stedet for uføretrygd. I 2006 fikk 253 personer i denne aldersgruppen uføretrygd, mens 738 fikk tidsbegrenset uførestønad. Også i aldersgruppen 20–24 år

ble tidsbegrenset uførestønad brukt i stort omfang, men betydelig mindre i gruppen 18–19 år.

Figur 2. Antall nye mottakere av tidsbegrenset uførestønad 1977–2013, etter aldersgruppe



Kilde: NAV

Flertallet av de som fikk tidsbegrenset uførestønad ble seinere innvilget uføretrygd. Etter nærmere fire år hadde 70 prosent av de med tidsbegrenset uførestønad og overgang til arbeidsavklaringspenger fått uføretrygd (Kann og Kristoffersen 2014). Noen har imidlertid kommet tilbake i lønnet arbeid. Noe forenklet kan det sies at tidsbegrenset uførestønad som regel utsatte tidspunktet for uføretrygd. Hvis man ser begge disse ytelsene i sammenheng, forsvinner nedgangen i perioden 2004–2010 blant nye unge mottakere av uføretrygd.

De fleste uføretrygdede er over 30 år

Det faktiske antallet nye uføretrygdede påvirkes av befolkningsveksten i de ulike aldersgruppene. I fortsettelsen viser vi derfor uføretrygdrater. I hele perioden var disse ratene langt høyere for aldersgruppen 30–66 år enn for de yngre aldrene. Det vil si at vi finner det store volumet av uføretrygdede i alderen over 30 år (figur 3). Også for denne aldersgruppen ser vi en merkbar nedgang i 2004–2010 som konsekvens av at mange fikk innvilget tidsbegrenset uførestønad.

I første del av perioden frem til 1993, lå uføretrygdratene for 18- til 19-åringene forholdsvis stabilt rundt 200 nye uføre pr 100 000 (figur 4). Deretter har det

skjedd en betydelig økning frem mot i underkant av 500 nye uføre per 100 000 i 2013. Det har også vært en økning blant 20- til 24-åringene og 25- til 29-åringene, men den har vært svakere.

Økningen blant 18- til 19-åringene kan altså ikke skyldes befolkningsveksten. Andre mulige forklaringer er endringer i diagnosesetting og endringer i helse-tilstand. For å undersøke dette nærmere så vi på hvilke diagnoser de nye mottakerne av uføretrygd hadde.

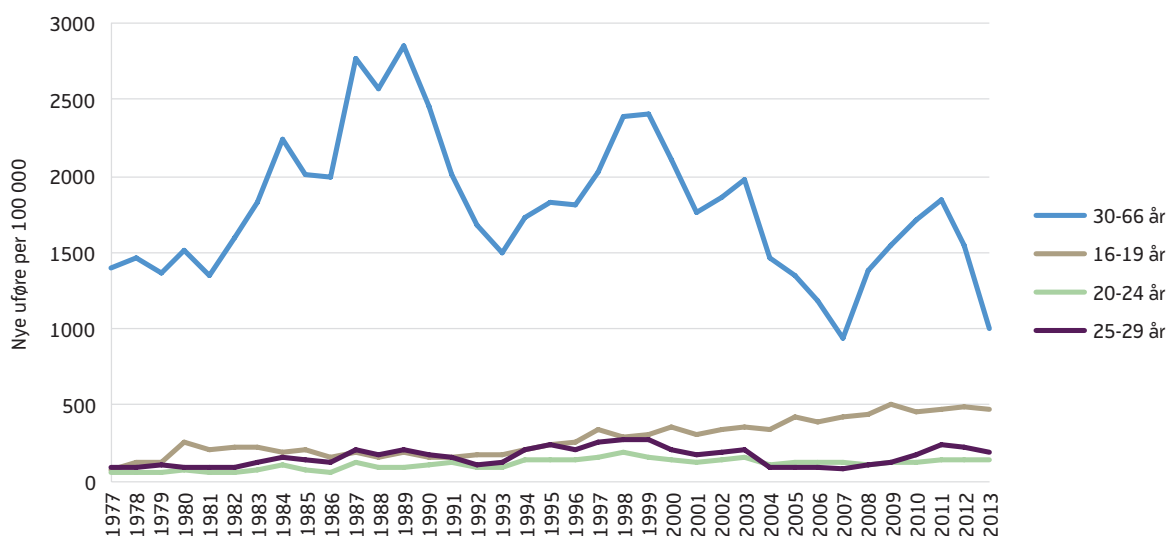
Utviklingen blant de aller yngste

Flest med psykisk utviklingshemming og kromosomavvik

De vanligste medisinske årsakene til uføretrygd før 20 års alder var psykisk utviklingshemming, medfødte misdannelser og kromosomavvik (figur 5). Uføretrygdratene for disse tilstandene er blitt femdoblet siden 1977. Det var også en markant økning i nye tilfeller av uføretrygd blant personer med andre psykiske lidelser enn psykisk utviklingshemming.

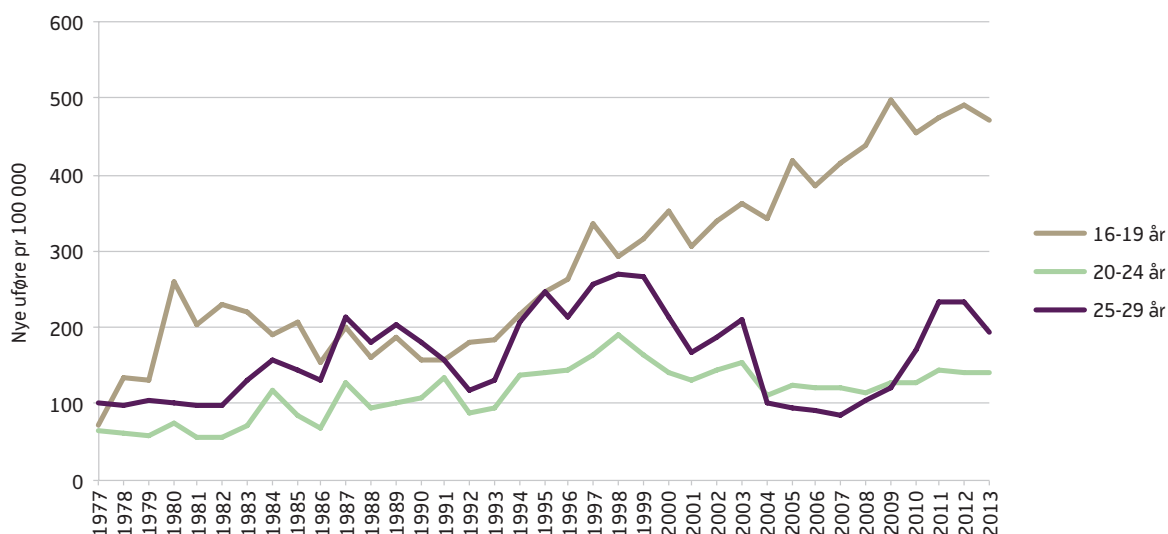
Psykisk utviklingshemming er en beskrivende diagnose som gis til personer med signifikant lav intelligens og uttalte lærevansker til dagliglivets funksjoner

Figur 3. Nye uføretrygdede i 1977–2013, etter aldersgruppe. Antall per 100 000



Kilde: NAV

Figur 4. Årlige nye uføretrygdede per 100 000 i 1977–2013 i yngre aldersgrupper

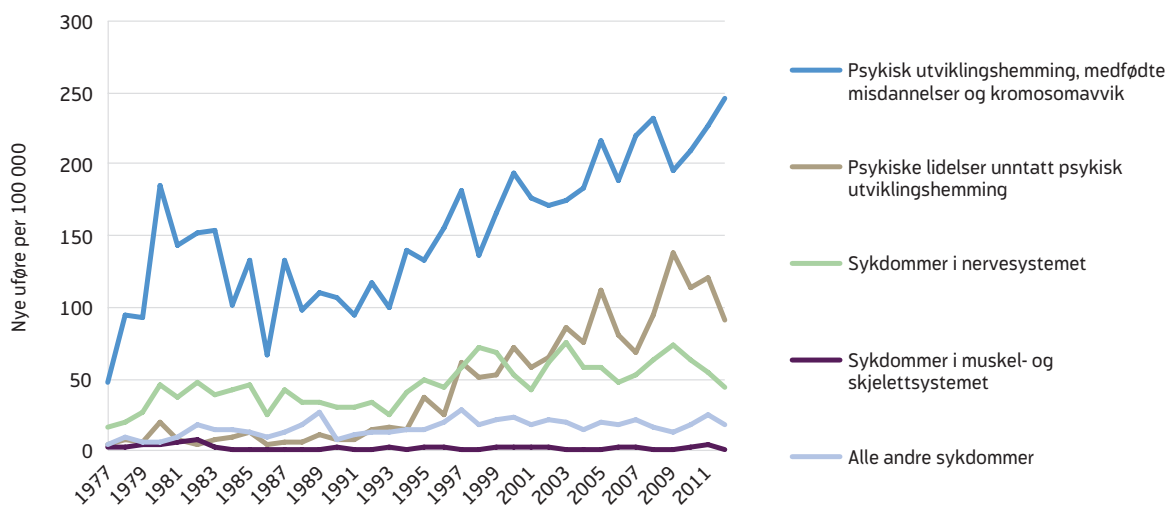


Kilde: NAV

(Lorentzen 2008). Vanligvis oppdages tilstanden i barneårene. I mange tilfeller er ikke årsaken nærmere kjent og da gis diagnosen «Psykisk utviklingshemming». I en tidligere stortingsmelding ble det anslått at rundt 75 000 personer i Norge har psykisk utviklingshemming, men tallet er usikkert (Meld. St. 2012). Det er ikke kjent om tallet har endret seg over tid.

I en del tilfeller kan man angi en nærmere årsak til utviklingshemmingen, vanligvis som en diagnose i «Medfødte misdannelser og kromosomavvik». Denne gruppen omfatter et stort antall sykdommer. Den vanligst forekommende er Downs syndrom. Det fødes rundt 60 barn årlig med Downs syndrom i Norge (Larsen 2014). I løpet av de siste årene har det blitt oppda-

Figur 5. Nye uføretrygdede i alderen 18–19 år, etter diagnosegruppe i 1977–2012. Antall per 100 000



Kilde: NAV

get mange nye og sjeldne former for kromosomavvik som medfører psykisk utviklingshemming og dermed har et økende antall personer fått en spesifikk diagnose fra «Medfødte misdannelser og kromosomavvik» i stedet for diagnosen «Psykisk utviklingshemming». Det er grunnen til at disse to gruppene er slått sammen. Det er sannsynlig at disse personene også tidligere ville ha blitt innvilget uføretrygd, men da med diagnosen «Psykisk utviklingshemming».

Mange personer med disse sykdommene har åpenbart redusert funksjonsevne i forhold til det vanlige arbeidslivet og de får uføretrygd i ung alder. Av de 468 personene i alderen 18–29 år som hadde psykisk utviklingshemming eller medfødte misdannelser og kromosomavvik som årsak til uføretrygd i 2012, ble 304 (65 %) trygdet før de var 20 år, ytterligere 116 (25 %) før de var 25, og 48 (10 %) når de var mellom 25 og 29 år (tall ikke vist).

En viktig årsak til den betydelige økningen i antallet nye unge uføretrygdede med psykisk utviklingshemming er bedret medisinsk behandling av barn med kromosomavvik. Siden 1969 har spedbarnsdødeligheten for personer med Downs syndrom sunket dramatisk, og gjennomsnittlig levealder har økt fra 16

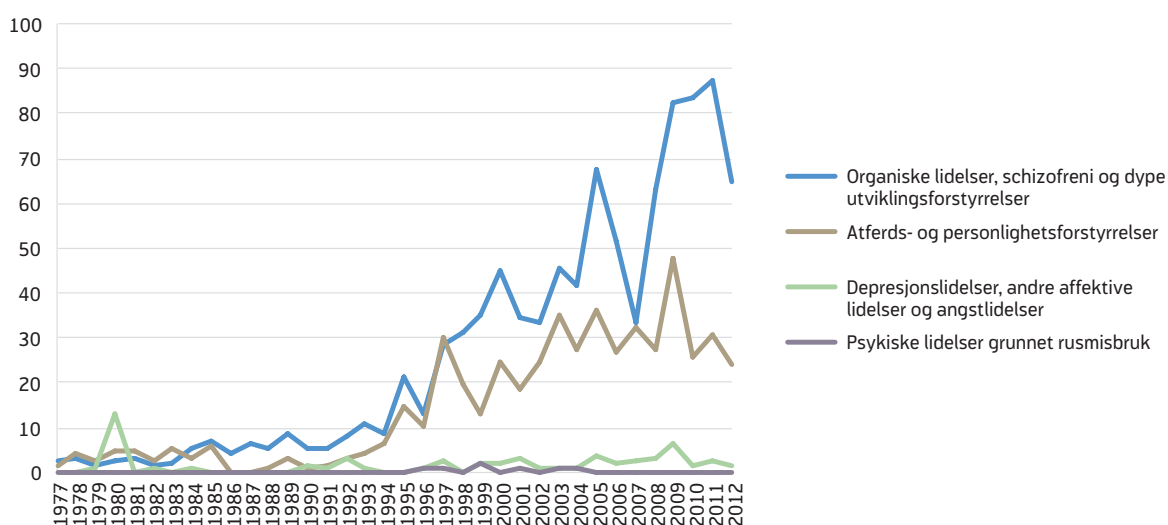
år i 1969 til 53 år i 2009 (Larsen 2014). Det betyr at langt flere personer med Downs syndrom, og antagelig også personer med andre medfødte tilstander, lever til godt voksen alder. Det økte antallet voksne med psykisk utviklingshemming eller kromosomavvik kan forklare en del av økningen i nye tilfeller av uføretrygd blant personer i alderen 18–19 år.

Psykiske lidelser utenom psykisk utviklingshemming

Psykiske lidelser utenom psykisk utviklingshemming var uvanlige årsaker til uføretrygd blant 18- og 19-åringer frem til 1993, med en rate på rundt 10 årlige tilfeller per 100 000 (figur 6). Deretter har det vært en markert økning til over 100 per 100 000. Vi har sett nærmere på disse psykiske lidelsene ved å dele inn i undergrupper.

Det mer detaljerte bildet viser at økningen i psykiske lidelser utenom utviklingshemming først og fremst skyldtes kraftig tilvekst i organiske lidelser, schizofreni og dype utviklingsforstyrrelser samt i atferds- og personlighetsforstyrrelser. Psykiske lidelser grunnet rusmisbruk og depresjonslidelser, andre affektive lidelser og angsttilstander var sjelden medisinske årsaker til uføretrygd blant personer i alderen 18–19 år.

Figur 6. Nye uføretrygdede i alderen 18–19 år i 1977–2012, etter utvalgte diagnosegrupper for psykiske lidelser unntatt psykisk utviklingshemming. Antall per 100 000



Kilde: NAV

De to hyppigst forekommende psykiske lidelsene blant uføretrygdete 18- og 19-åringer var autisme og Aspergers syndrom, som begge regnes som dype utviklingsforstyrrelser. De har hatt en betydelig økning siden 1990.

Psykiske lidelser blant 20- til 24-åringer

Også i aldersgruppen 20–24 år var psykisk utviklingshemming, medfødte misdannelser og kromosomavvik de vanligste årsakene til uføretrygd frem til 1998 (figur 7). Deretter har imidlertid andre psykiske lidelser blitt vanligere som årsak til uføretrygd og er nå de hyppigst forekommende i denne aldersgruppen. Øvrige diagnosegrupper viste en langsom økning frem mot slutten av 1990-årene og har siden gått tilbake noe.

Økningen i psykiske lidelser har vært markant siden 1993. Det er rimelig å se denne økningen i sammenheng med de nevnte begrensningene i rehabiliteringsordningen fra juli 1993 (Bragstad og Brage 2011). Nedgangen i rehabiliteringspenger blant unge gjaldt i

særlig grad dem med psykisk lidelse. De fikk i stedet innvilget uføretrygd.

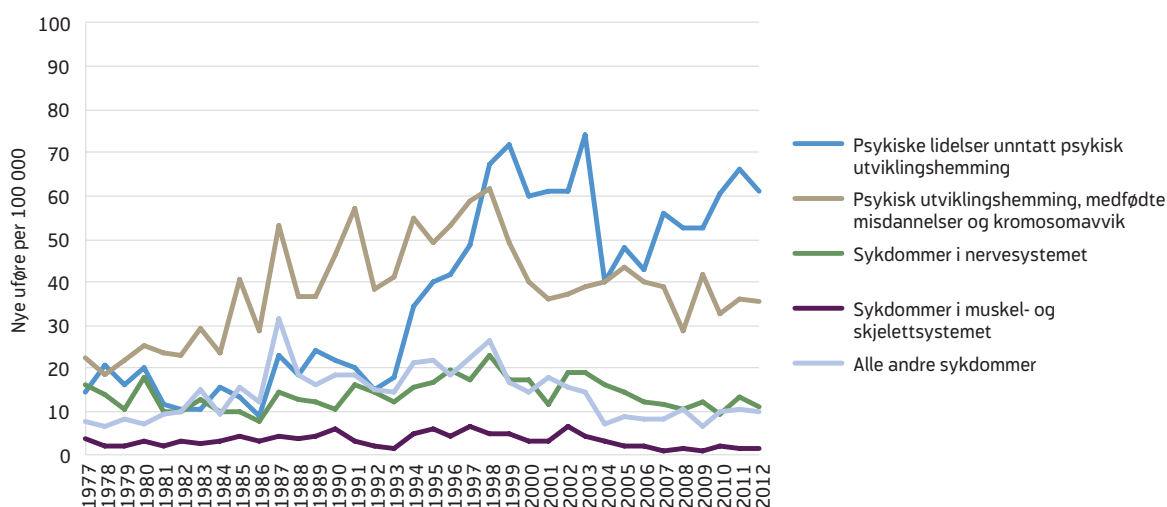
Når vi ser nærmere på undergrupper av psykiske lidelser, er det flere fellestrekk med utviklingen for aldersgruppen 18–19 år (figur 8). Mens psykisk utviklingshemming hadde nedgang fra 1997, har både organiske lidelser, schizofreni og dype utviklingsforstyrrelser og atferds- og personlighetsforstyrrelser blitt brukt i økende grad frem mot 1999, for deretter å ligge på et relativt stabilt nivå. Depresjon og angst er vanligere i denne aldersgruppen enn blant 18- og 19-åringene. Disse lidelsene viste en svak økning frem mot 1996, og var deretter relativt stabile. I aldersgruppen 20–24 år var rusmisbruk kun sporadisk årsak til uføretrygd.

Det var en svak nedgang i uføretrygdratene for 20- til 24-åringene i perioden 2004–2009 på grunn av innføringen av tidsbegrenset uførestønad.

Kraftig økning i psykiske lidelser blant personer 25–29 år

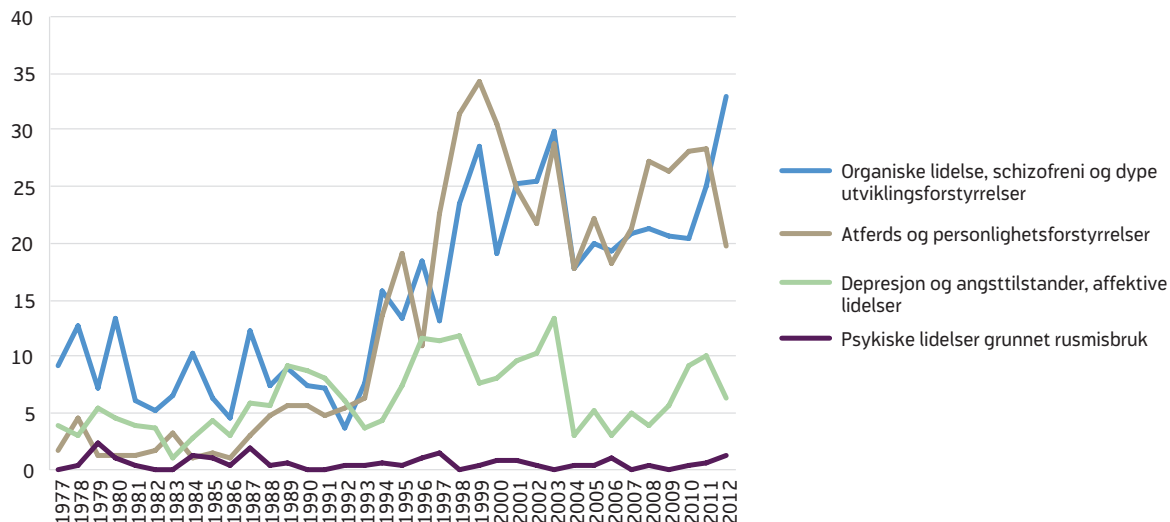
De medisinske årsakene til uføretrygd blant 25- til 29-åringene skiller seg markant fra yngre aldersgrupper. Psykiske lidelser unntatt psykisk utviklingshemming er

Figur 7. Nye uføretrygdete i alderen 20–24 år i 1977–2012, etter diagnosegruppe. Antall per 100 000



Kilde: NAV

Figur 8. Nye uføretrygdede i alderen 20–24 år i 1977–2012, etter utvalgte diagnosegrupper for psykiske lidelser unntatt psykisk utviklingshemming. Antall per 100 000



Kilde: NAV

den dominerende årsaken, og har vokst betydelig siden 1993 (figur 9). Psykisk utviklingshemming svarer bare for et mindre antall uføretrygdede årlig og det har også vært en nedgang i denne gruppen siden slutten av 1980-årene. Andre lidelser har vist en svak økning frem mot 1995 og deretter en nedgang. Alle sykdomsgrupper viste en uttalt nedgang i 2004–2009, beroende på tidsbegrenset uførestønad.

Fra 1977 til 2012 var det i aldersgruppen 25–29 år en økning i uføretrygdraten for psykiske lidelser unntatt psykisk utviklingshemming fra 40 til 130 per 100 000. Når de psykiske lidelsene deles i undergrupper, fremkommer et annerledes bilde enn for de helt unge under 20 år (figur 10).

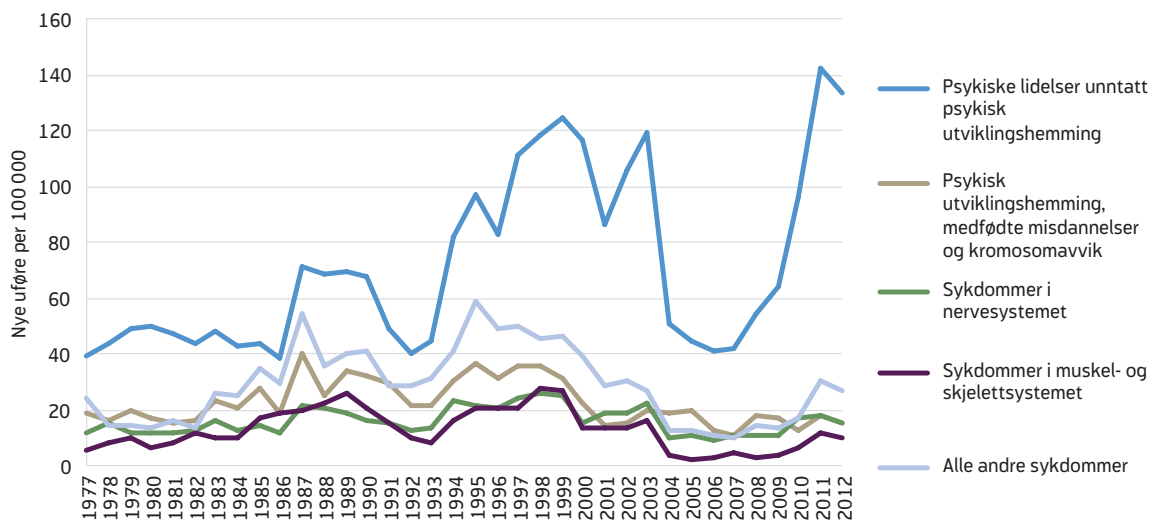
Psykiske lidelser grunnet rusmisbruk var en mindre vanlig årsak til uføretrygd mellom 25 og 29 år, men allikevel klart mer utbredt enn i yngre aldersgrupper. Økningen i de psykiske lidelsene var rimelig jevnt fordelt mellom de øvrige underkategoriene (henholdsvis a) organiske lidelser, schizofreni og dype utviklingsforstyrrelser, b) atferds- og personlighetsforstyrrelser samt c) depresjonslidelser, andre affektive lidelser og angstlidelse). Den største økningen var i atferds- og personlighetsforstyrrelser. De to vanlig-

ste diagnosene ved uføretrygd i denne aldersgruppen var ADHD og personlighetsforstyrrelser. Disse diagnosene var lite brukt før 1992 (Brage og Thune 2008). Som for dype utviklingsforstyrrelser kan årsaken til økningen i uføretrygd med disse diagnosene være endret diagnosebruk i helsevesenet.

Ulike grupper med ulike behov

De uføretrygdede i alderen 18–29 år er en svært blandet gruppe. På den ene siden er det personer mellom 18 og 19 år som tidlig får uføretrygd på grunn av medfødte psykiske og kognitive funksjonsbegrensninger. Deres medisinske tilstand er i liten grad tilgjengelig for behandling. De har også gjerne begrensede muligheter for selvforsørgelse gjennom arbeid, selv med betydelig tilrettelegging. På den andre siden har vi personer i alderen 25–29 år som i stor utstrekning har psykiske lidelser av alvorlig art; psykoser, atferds- og personlighetsforstyrrelser og angst- og depresjonstilstander. Disse medisinske tilstandene kan i større grad behandles slik at brukerne kan nå en bedre funksjonsevne i både dagliglivet og arbeidslivet. For disse brukerne er det viktig å prøve arbeidsrettede tiltak.

Figur 9. Nye uføretrygdede i alderen 25–29 år i 1977–2012, etter diagnosegruppe. Antall per 100 000



Kilde: NAV

Størst økning blant 18- og 19-åringene med alvorlig psykisk lidelse

Det har vært en jevn og sterk økning frem til 2012 i andelen personer i alderen 18–19 år som har fått uføretrygd. I en tidligere undersøkelse pekte vi på en lignende økning frem til 2006 i alderen 18–24 år (Brage og Thune 2008). Den nye undersøkelsen viser at økningen helt og holdent skyldes økning blant 18- og 19-åringene. Disse helt unge uføretrygdede har sykdommer som tyder på betydelige funksjonsbegrensninger: psykisk utviklingshemming, Downs syndrom og andre kromosomavvik, autisme og Aspergers syndrom.

Det er rimelig sikkert at bedret medisinsk behandling har medvirket til økningen. Spesielt viktig er det at spedbarnsdødeligheten har blitt betydelig redusert de siste førti årene. Langt flere barn med Downs syndrom overlever nå det første kritiske året og når voksen alder (Larsen 2014). Det kan antas at høyere overlevelse også gjelder barn med andre typer kromosomavvik og medfødte tilstander.

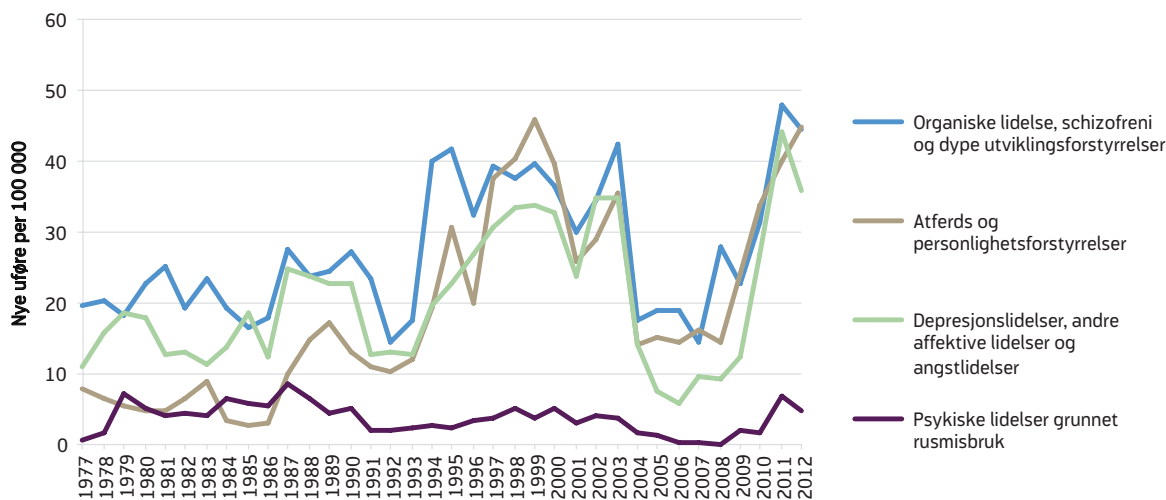
Dødeligheten blant for tidlig fødte barn har også falt dramatisk. Som vist i tidligere artikler vil dette ha betydning siden for tidlig fødte har en overhyppighet av psykiske og nevrologiske seinfølger når de når voksen alder (Brage og Thune 2009; Berg og Thorbjørnsrud 2009). Disse seinfølgene vil ha negative konsekvenser for arbeidsevne og funksjonsevne. I sin studie vis-

te imidlertid Berg og Thorbjørnsrud at omfanget av tidlig fødte barn med seinfølger har vært så begrenset at det bare kan ha hatt underordnet betydning for økningen i tidlig uførhet. Det samme vil antagelig gjelde også for personer med Downs syndrom og andre kromosomavvik. Antallet fødte barn med Downs syndrom er rundt 60 per år, og bedret overlevelse blant dem vil ikke kunne forklare hele den store økningen i uføretrygdrater blant 18- og 19-åringene.

En annen mulig forklaring på økte uføretrygdrater i denne alderen er endringer i forsørgelse av unge med nedsatt arbeidsevne. Vi har brukt et langt tidsperspektiv – 35 år – og i løpet av den tiden kan det ha skjedd en forskyving fra at familien tok de økonomiske konsekvensene for 18- og 19-åringene til at de i dag i større grad førsørges gjennom velferdsordninger, slik som uføretrygd.

Det er også mulig at bedret økonomisk sikring for unge uføre har ført til økte rater. Siden unge personer med betydelig uførhet sjelden har hatt inntektsgivende arbeid, ville deres uføretrygd bli meget lav hvis den ble beregnet på vanlig måte. Derfor ble det i 1981 innført et garantert minste poengtall for beregning av pensjonens størrelse blant unge uføre under 20 år. Denne aldersgrensen er blitt oppjustert flere ganger (i 1989 til 22 år, i 1992 til 24 år og i 1997 til 26 år). Også det garanterte poengtallet er blitt økt. Disse reformene har gitt et

Figur 10. Nye uføretrygdde i alderen 25–29 år i 1977–2012, etter utvalgte diagnosegrupper for psykiske lidelser unntatt psykisk utviklingshemming. Antall per 100 000



Kilde: NAV

høyere nivå på pensjonens størrelse. Fra 1. januar 2015 er minstestøtten for enslige uføre rundt 235 000 kroner (2,66G), og for enslige unge uføre rundt 257 000 kroner (2,91G). Det er rimelig å anta at innføringen av disse reglene og den gradvise bedringen av dem, har ført til en økt søkertendens. Den økte tendensen gjelder antagelig hele aldersgruppen fra 18–29 år, siden det kan søkes om «ung ufør»- tillegget frem til 36 års alder.

Økende uføretrygdrater blant de unge kan også skyldes endringer i arbeidslivet. Mange typer ufaglært arbeid er forsvunnet og det stilles økende krav til fleksibilitet, effektivitet, sosial kompetanse og kognitive ferdigheter (Berg og Thorbjørnsrud 2009). Denne type krav er vanskeligere å møte for personer med utviklingshemming eller dype utviklingsforstyrrelser.

Behovet for uføretrygd for personer med psykisk utviklingshemming kan iblant være vanskelig å vurdere. Psykisk utviklingshemming finnes i alle grader fra mild til dyp, og noen personer vil med tilrettelegging kunne fungere i det ordinære arbeidsliv. Imidlertid vil de antagelig trenge bistand fra både arbeidsgiver og det kommunale støtteapparat. Det økende tallet på unge personer som raskt får en avklaring i form av uføretrygd ved 18–19 års alder kan tolkes i beste mening som at unødvendige forsøk på arbeidsinkludering unngås. Men det kan også tyde på at det ikke gjøres tilstrekkelige forsøk på tilrettelegging og tilpassing, og at

alt for mange skilles ut i for tidlig alder. Hvis man har uføretrygd, men behov for arbeid i en skjermet virksomhet, kan man få tilbud om varig tilrettelagt arbeid med tilpassede arbeidsoppgaver. Varig tilrettelagt arbeid kan også være enkeltplasser i ordinære virksomheter. Mange av disse unge deltar i slike varige tiltak.

Noen land, eksempelvis Nederland og Sverige, har egne uføretrygdordninger for personer under 30 år. De vil i stedet for varig uføretrygd få ytelser med et mer midlertidig preg. Dette kan muligens være en fordel for personer i alderen 25–29 år, men vil antagelig være mindre hensiktsmessig for mange i gruppen av 18- og 19-åringene som har betydelige og varige begrensninger i funksjons- og arbeidsevne.

Psykiske lidelser er vanligste årsak til uføretrygd blant 25- til 29-åringene

Også i aldersgruppen 25–29 år er psykiske lidelser de vanligste årsakene til uføretrygd, men det medisinske grunnlaget er likevel annerledes. Forholdsvis få blir uføretrygd på grunn av psykisk utviklingshemming, da disse er blitt uføretrygd allerede i yngre alder. De vanligste årsakene er i stedet utviklingsforstyrrelser, atferds- og personlighetsforstyrrelser samt angst- og depresjonstilstander.

Det mest iøynefallende med utviklingen i alderen 25–29 år er at det har vært en i gjennomsnitt langsom øk-

ning, men med tildels store variasjoner i tilgangen. Som nevnt tidligere kan variasjonene settes i sammenheng med endringene i regelverket for rehabiliteringspenger i 1993, skjerpning av attføringsvilkåret i 2000 og tidsbegrenset uførestønad i 2004–2010. Variasjonen har vært mest tydelig for personer med psykiske lidelser.

For denne gruppen gjelder noe av de samme forklaringene på økte uføretrykdrater som for de mellom 18 og 19 år. Endringer i arbeidslivet, høyere stønader for unge uføre og økt offentlig forsørgelse kan ha medvirket til økte rater. Men for denne gruppen er det spesielt viktig å se sammenhengen med andre typer ytelser fra NAV. I en tidligere studie ble det påvist sterk økning i psykiske lidelser som diagnose ved rehabilitering og attføring i aldersgruppen 18–29 år, og de med psykisk lidelse hadde dårligere prognose for å vende tilbake til arbeidslivet (Bragstad og Brage 2011). I dag er rehabiliterings- og attføringsytelser erstattet med arbeidsavklaringspenger. For personer mellom 18 og 29 år vil mange av de som mottar arbeidsavklaringspenger ha en psykisk lidelse, og det er derfor grunn til å anta at en betydelig andel av disse vil søke om uføretrygd etter hvert. En medvirkende årsak til dette, som også ble vist i samme studie, er at det er særlig vanlig med kombinasjonen psykisk lidelse, lav utdanning og liten arbeidserfaring blant de unge som mottar midlertidige ytelser. Dette øker risikoen for uføretrygd ytterligere.

I de siste årene har det hvert år kommet til 1700 nye 18- til 29-åringer som har fått uføretrygd. Til sammenligning kan det vises til beregninger av Bragstad og Sørbø (2014) av hvor mange som har fått arbeidsavklaringspenger. I 2011 ble det registrert 1400 nye personer i aldersgruppen 18–29 år med nedsatt arbeidsevne¹ hver måned. Av disse hadde 66 prosent arbeidsavklaringspenger. På årsbasis betyr det at rundt 10 000 personer under 30 år får innvilget arbeidsavklaringspenger.

.....
¹ Personer med nedsatt arbeidsevne er de som på grunn av nedsatt funksjon har vanskeligheter med å få eller beholde arbeid, og som er under medisinsk eller arbeidsrettet rehabilitering, eller får annen oppfølging fra NAV. I praksis klassifiseres personer til å ha nedsatt arbeidsevne enten ved at de har rett på arbeidsavklaring eller at bistandsbehovet er betydelig.

Som nevnt over, kommer mange uføretrygdede fra en periode med arbeidsavklaringspenger. Det er derfor grunn til å forvente at hvis tallet på mottakere av arbeidsavklaringspenger er høyt, vil det seinere gi høye uføretrykdrater. I en viss utstrekning kan en økning begrenses av at antallet personer som mottar arbeidsavklaringspenger ikke har økt siden 2010, og det ser ut til at risikoen for overgang til uføretrygd også er synkende (Kann og Kristoffersen 2014).

Fører endringer i diagnosesetting til flere unge uføre?

Det er blitt vist i artikkelen at det har vært store endringer i diagnosemønstret ved uføretrygd til unge personer i perioden 1977–2012. Er det slik at disse endringene i seg selv kan ha ført til økt antall uføretrygdede, eller er endringene bare et bytte av navn på tilstander, som uansett ville ha ført til uføretrygd?

Når det gjelder endringen fra psykisk utviklingshemming til kromosomavvik, synes svaret ganske opplagt. Med økt viten fra genforskning kan man mer nøyaktig enn før gi spesifiserte diagnoser på kromosomavvik. En person med et slikt avvik har dog, uansett hva diagnosen sier, samme utviklingshemming og samme arbeidsuførhet, som tidligere. Endringen i retning av flere spesifiserte kromosomavvik har dermed antagelig ingen betydning for antallet uføretrygdede. Det som påvirker ratene er at flere lever opp med denne typen tilstander, og dermed bidrar til en økning i antallet tilfeller av uføretrygd.

Situasjonen er mer komplisert for dype utviklingsforstyrrelser, det vil si i hovedsak autismelidelser og Aspergers syndrom. Før disse diagnosene ble tatt i bruk i større omfang på 1990-tallet ville antagelig mange med autisme og Aspergers syndrom (men ikke alle) ha fått diagnosen psykisk utviklingshemming og for dem har et navnebytte ingen betydning for vurdering av behovet for uføretrygd. Men, samtidig med økt bruk av disse diagnosene har det også skjedd en utvikling i retning av mer presis diagnostikk, bedret behandling og økt oppmerksomhet i helsevesenet og skoleverket. Det er sannsynlig at flere tilfeller med disse tilstandene er blitt oppdaget, og at bedre og mer presis diagnostikk og utredning kan ha ført til at flere med autisme eller

Aspergers syndrom enn tidligere får påvist nedsatt arbeidsevne og dermed kan ha rett til uføretrygd. Samtidig kan man ikke se bort fra at mange med autisme eller Aspergers syndrom idag får bedre behandling og oppfølging, og i økt utstrekning kan fungere i arbeidslivet.

I aldersgruppen 25–29 år er ADHD og personlighetsforstyrrelser blant de vanligste årsakene til uføretrygd. Disse diagnosene var sjeldent brukt før 1992 (Brage og Thune 2008). Til forskjell fra autisme og Aspergers syndrom, er det lite sannsynlig at personer med ADHD og personlighetsforstyrrelser tidligere ville ha fått diagnosen psykisk utviklingshemming. Til det er tilstandene alt for ulike. Personer med ADHD og personlighetsforstyrrelser fikk sannsynligvis andre diagnoser enn psykisk utviklingshemming hvis de fikk innvilget uføretrygd. Vi har ikke undersøkt hvilke diagnoser som da ble benyttet. I likhet med autismedilidelse og Aspergers syndrom, har det vært økt oppmerksomhet og bedret diagnostikk for ADHD og personlighetsforstyrrelser. Langt flere har fått disse diagnosene, og bedre utredningsrutiner kan ha ført til at flere har fått påvist nedsatt arbeidsevne og rett til uføretrygd.

For hele aldersgruppen 18–29 år er det altså sannsynlig at bedre utredning og diagnostikk har medvirket til at flere har fått uføretrygd. Men dette er bare én konsekvens av den medisinske utviklingen i perioden. Samtidig har det også skjedd fremskritt både i behandling (eksempelvis medikamentbehandling av ADHD) og oppfølging (for eksempel spesialprogram for personer med Aspergers syndrom) og det kan virke overraskende at dette ikke har ført til en nedgang i uføetrygdrater. Bekymringen rundt økt uføetrygdrate blant de yngste er gjerne basert på en antakelse om at noen blir uføetrygdet for tidlig, uten at alle muligheter er utprøvd. Med våre data kan vi ikke vurdere dette aspektet, utover å vise til at mange av de nye tilfellene skyldes alvorlige funksjonshemminger. Dette utelukker samtidig ikke at noen tilfeller kunne vært unngått ved god bruk av arbeidsrettede tiltak, kombinert med et bedre tilbud av egnede arbeidsplasser for unge med nedsatt funksjonsevne. Det er fortsatt behov for mer kunnskap om denne gruppen.

Referanser

Berg, Helene og Trude Thorbjørnsrud (2009). Hvorfor blir det flere unge uføre? *Søkelys på arbeidslivet*, 3/2009, 389–399

Brage, Søren og Ola Thune (2008). Medisinske årsaker til uføreytelser blant unge 1977–2006. *Arbeid og velferd*, 3/2008, 28–36

Brage, Søren og Ola Thune (2009). Medisinske årsaker til uførhet i alderen 25–39 år. *Arbeid og velferd*, 1/2009, 43–49

Bragstad, Torunn og Johannes Sørbø (2014). Hvem er de unge med nedsatt arbeidsevne? *Arbeid og velferd*, 1/2014, 51–63

Bragstad, Torunn og Søren Brage (2011). Unge på arbeids- og helse relaterte ordninger. *Arbeid og velferd*, 2/2011, 36–47

Bragstad, Torunn (2009). *Tidsbegrenset uførestønning – evaluering fire år etter*. NAV-rapport nr 3/2009.

Jakobsen, Torill (2007). *Vi vil, vi vil, men får vi det til? Levekår, tjenestetilbud og rettsikkerhet for personer med utviklingshemning*. Rapport IS-1456. Oslo; Sosial og helsedirektoratet, 2007

Kann, Inger Cathrine og Per Kristoffersen (2014). Arbeidsavklaringspenger – et ventrom for uførepensjon? *Arbeid og velferd*, 2/2014, 101–115

Kristoffersen, Per (2005). *Innskjerpingen i attføringsvilkåret i 2000*. RTV-Rapport 05/2005. Rikstrygdeverket, Utredningsavdelingen

Larsen, Frode Kibsgaard (2014). *Levealdersutvikling for personer med Downs syndrom i Norge fra 1969 og frem til 2050*. Masteroppgave. Göteborg; Nordic School of Public Health, MPH 2014:7

Lorentzen, Eirin (2008). Psykisk utviklingshemning – hvordan stilles diagnosen? *Tidsskrift for Den norske legeforening*; 128: 201–202.

Nygaard, Hanne (1998). *Hva skjer med dem som ikke lenger mottar rehabiliteringspenger? Virkningen av begrensningen på 52 uker*. RTV-Rapport 07/98. Rikstrygdeverket, Utredningsavdelingen

OECD. (2008) *Jobs for youth – Norway*. Paris: OECD

OECD (2013). *Mental Health and Work: Norway*. Paris: OECD.

Meld. St. (2012–2013). *Frihet og likeverd – om mennesker med utviklingshemning*. Meld. St. Nr 45 2012–2013.

ALDERSPENSJON ETTER REFORMA – NÅR KJEM INNSPARINGA?

Av Oddbjørn Haga

Samandrag

Pensjonsreforma har som føremål å gjera alderspensjonen økonomisk berekraftig i framtida. Innføring av levealdersjustering og nye reglar for indeksering av pensjonen vil føra til at dei årlege utgiftene etter kvart blir lågare enn dei ville blitt med det gamle regelverket.

Fleksibel pensjonsalder innanfor aldersspennet 62–75 år gjer likevel at utgiftene til alderspensjon blir høgare dei første åra. Det kjem av at fem fleire årskull kunne ta ut pensjon frå 2011, og at svært mange så langt har gjort dette. Innsparingselementa får på si side liten verknad i byrjinga, men aukar for kvart år.

Vi har talfesta at meirutgiftene til folketrygdas alderspensjon, samanlikna med om pensjonsreforma ikkje hadde blitt innført, blir på det høgaste i 2014 og 2015 med om lag 10 milliardar kroner. Deretter minkar dei år for år, og vi reknar med innsparing rundt 2020.

Dei samla meirutgiftene i åra 2011 til 2020 kan bli på om lag 60 milliardar kroner. Ein gong mellom 2025 og 2030 vil vi ha teke att desse meirutgiftene.

Innleiing

I 2001 blei det sett ned eit utval til å greia ut nytt regelverk for alderspensjonen i folketrygda. Bakgrunnen var ei aukande forståing av at pensjonssystemet ikkje var berekraftig på lang sikt. Utvalet la fram sitt forslag til ny alderspensjon i 2004 (NOU 2004:1). Etter politisk handsaming under skiftande regjeringar, og eit breitt forlik i Stortinget, blei lova om ny alderspensjon vedteken i 2009 og innført med verknad frå 1.1.2011. Løysinga inneheld både innsparingselement og insentiv for lengre yrkeskarrierar (sjå faktaboks i vedlegg for eit oversyn over dei viktigaste delane av reformen).

I det gamle regelverket var pensjonsalderen 67 år, medan øvre alder for å tene opp pensjon var 69 år¹. I nytt regelverk blei fleksibel pensjonsalder i aldersspennet 62–75 år innført. Samstundes blei pensjonen levealdersjustert. Det årlege pensjonsbeløpet blir høgare di lenger ein ventar med å ta ut pensjonen. Forventa samla pensjon resten av levetida skal vera den same uavhengig av ved kva alder ein startar uttaket (under visse føresetnader, sjå Lien 2012).

Fem nye årskull fekk høve til å ta ut pensjon frå 2011. Det var venta at dette ville føra til meirutgifter dei første åra, sidan innsparingselementa (levealdersjustering og ny indeksering) får liten verknad dei første åra. Talet på pensjonistar under 67 år, og dermed meirutgiftene, blei likevel langt høgare enn venta i analyser som blei gjennomført i forkant av reforma (Fredriksen m.fl. 2008, Lien 2009). I statsbudsjettet for 2011 blei det lagt til grunn at meirutgiftene som følgje av reforma ville bli om lag 1,3 milliardar kroner i 2011 (Arbeidsdepartementet 2010), medan dei faktiske meirutgiftene kom på over 5 milliardar kroner.

Vi vil i denne artikkelen freista talfesta korleis utgiftsendingane til alderspensjonen som følgje av pensjonsreforma kan bli dei neste femten åra. Det er berre utgiftene til alderspensjon i folketrygda vi reknar på her. Pensjonsreforma har også verknad på andre pensjonsordningar og trygdeordningar. Dessutan har reforma ført til auka yrkesaktivitet, særleg i alder 62–66 år

(Amundsen m.fl. 2014), noko som har ført til høgare skatteinnkomer.

Metode

Uvisse

Prognosar er ikkje sikre. Den største uvissa her er talet på pensjonistar i alder 62–66 år. Vi har difor laga alternative utviklingsbanar med ulike føresetnader for dette (sjå faktaboks for ein nærare presentasjon av modellen vi har nytta for framskriving av talet på pensjonistar 62–66 år).

Det er langt mindre rom for variasjon i talet på pensjonistar over 67 år: Om lag 35 prosent har uførepensjon ved 66 år og får difor overgang til alderspensjon ved 67 år. Knapt 40 prosent tar ut alderspensjon før fylte 67 år. Om lag 10 prosent tar ut AFP i offentleg sektor, og har då òg overgang til alderspensjon ved 67 år. Dette er til saman omlag 85 prosent av eit alderskull. Det er då 15 prosent att, knapt 10 000, som kan ta ut pensjon seinare enn ved 67 år. Dersom desse i gjennomsnitt tar ut pensjon eitt år seinare enn dei elles ville gjort, får vi ein innsparing på om lag 2 milliardar kroner.

Vi nyttar Statistisk sentralbyrå si siste folketalsframskriving, mellomalternativet (Tønnessen mfl. 2014). Det er ei betydeleg uvisse her også, men sidan vi fokuserer på meir- eller mindreutgifter som følgje av reforma, og ikkje utgiftene totalt, kan vi sjå bort frå denne uvissa.

Vi har laga *fem* alternativ. I hovudbana går vi ut frå at overgangsprosentane for menn er faste i alle år, mens overgangsprosenten for kvinner i alder 62 år aukar med ei prosentening per år for 62-åringar. Grunnen til dette er at kvinner hittil har hatt ein større prosentvis auke i overgangsprosentane enn menn.

.....
¹ For aldersgruppa 67–69 år vart rettnok pensjonen avkorta mot arbeidsinntekt, før denne ordninga gradvis vart avskaffa i perioden 2008–2010.
.....

Modell for framskriving av talet på pensjonistar 62–66 år.

Talet på personar som kan ta ut alderspension i folketrygda blir sett lik folketalet fråtrekt dei som har ei av trygdeytningane uførepensjon (meir enn 80 prosent), attlevandepensjon eller avtalefesta pensjon etter gammalt regelverk. Dette talet blir så multiplisert med prosentdelen som oppfyller oppteningskravet.

Prognosen for talet på pensjonistar blir rekna ut ved formlane:

$$AP_{62,y} = OV_{62,y} * OP_{62,y}$$

$$AP_{x,y} = AP_{x-1,y-1} + (OV_{x,y} - AP_{x-1,y-1}) * OP_{x,y}$$

for x=63–66 år og der y=2015 og framover

$AP_{x,y}$ er talet på pensjonistar med alder x i år y, $OV_{x,y}$ er talet på dei som kan ta ut pensjon (og enno ikkje har gjort det) ved alder x i år y, og $OP_{x,y}$ er overgangsprosenten for alder x i år y. Dødsprosentar er implisitt tekne omsyn til ved utrekning av overgangsprosentane. Eksempel på bruk av modellen framgår i tabell 1.

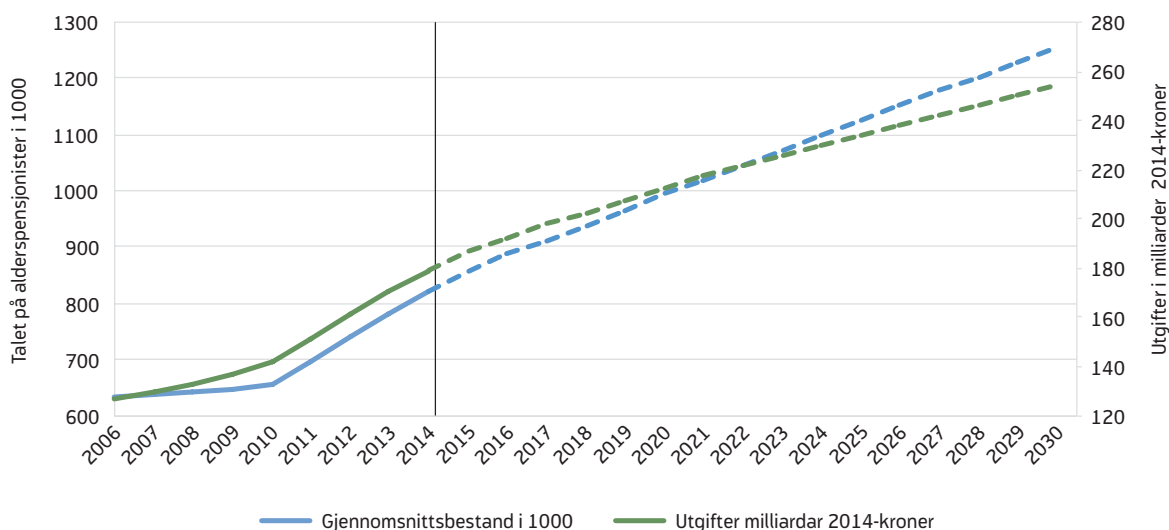
Tabell 1. Framskriving av talet på alderspensjonistar i alder 62–66 år

	Alderspensionistar, utgangen av 2014	Tal på personer som oppfyller vilkåra i 2015	Overgangs prosent 2015	Alderspensionistar, utgangen av 2015
Kvinner				
62	3 320	12 713	28,4	3 607
63	4 148	12 251	15,6	4 716
64	4 554	10 628	12,9	4 984
65	4 833	9 705	15,7	5 363
66	3 734	9 027	13,9	5 416
Menn				
62	10 137	19 467	52,2	10 159
63	12 271	20 038	28,1	12 917
64	13 166	18 516	18,5	13 426
65	13 828	17 510	22,9	14 163
66	11 032	16 662	19,9	14 392

Det er to alternativ som markerer eit område for rimeleg uvisse: I det låge alternativet reknar vi med ein jamn nedgang i overgangsprosentane i alle år (eksempel er vist i tabell 2, vedlegg). I det høge alternativet reknar vi med ein sterk auke i overgangsprosentane frå 2014 til 2018, for deretter å vera faste seinare (tabell 3, vedlegg).

Dessutan har vi tatt med to ekstreme alternativ: Alle tar ut pensjon så tidleg dei kan, eller ingen tar ut pensjon før ved 67 år.

Figur 1. Utvikling i talet på alderspensjonistar (venstre akse) og utgifter til alderspension (høgre akse) 2006–2014 og framskriving til 2030



Kjelde: NAV

Moderat utgiftsvekst før 2011

Det var ein moderat vekst i både talet på alderspensjonistar og på utgiftene dei siste åra før 2011, i underkant av 1 prosent i året. Gjennomsnittleg pensjon auka med 1–2 prosent i året, og utgiftene i alt med om lag 2–3 prosent i året, rekna i 2014-kroner. Frå 2011 førte innføringa av fleksibel pensjonsalder frå 62 år til ein kraftig auke i både tal og utgifter. Samstundes kom dei store årskulla frå slutten av 1940-talet til. Dei som blei fødte i 1945 fylte 67 år i 2012. Vi ventar om lag ei doubling av talet på alderspensjonistar frå 2006 til 2030.

Reforma gjev innsparing først frå 2020

For å kunna forstå effektane av reforma meir i detalj, har vi berekna separate utgiftseffektar av dei ulike regelendringane som kom med pensjonsreforma (sjå faktaboks for ein grundigare forklaring av dei ulike regelendringane):

- Innføring av fleksibel pensjonsalder frå 62 til 75 år
- Innføring av levealdersjustering
- Innføring av nye reglar for korleis alderspensjonen vert indeksert/regulert

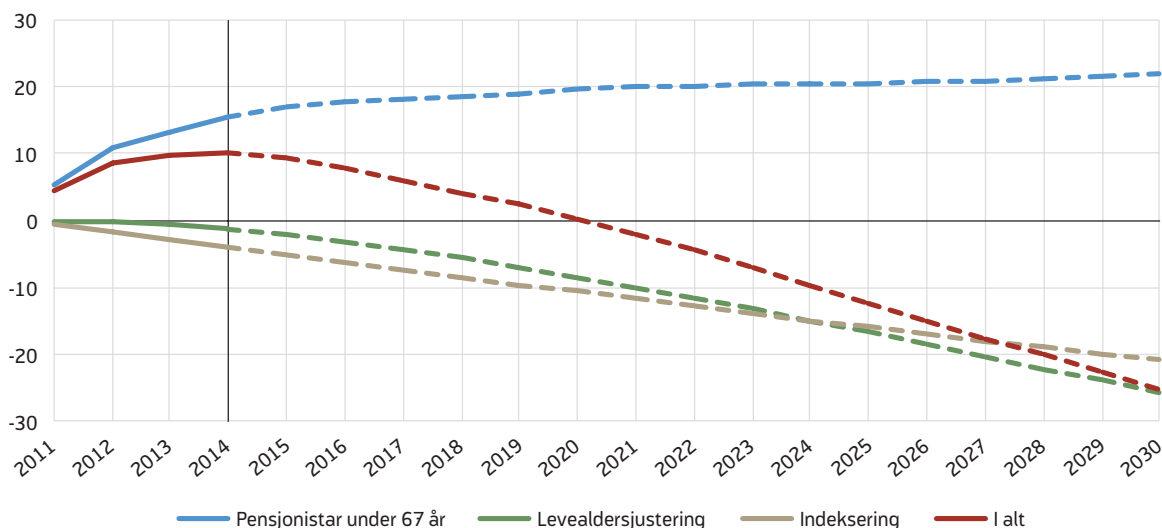
Fleksibel pensjonsalder er på lang sikt utgiftsnøytral, men fører på kort sikt til meirutgifter på grunn av stort uttak før fylte 67 år. Rett nok får vi også innsparing ved at fleire tek ut pensjon seinare enn dei elles ville gjort, men denne er beskjeden.

Utgiftene til alderspensjonistar i alder 62–66 år ventast å auka frå 15,5 milliardar kroner i 2014 til omlag 18 milliardar i 2016 (figur 2). Deretter ventar vi ein moderat auke til omlag 20 milliardar kroner årleg frå 2020. Innsparingsverknaden av levealdersjustering og endra indeksering er beskjeden dei første åra, men aukar også etter at utgiftene til pensjonistar under 67 år har flata ut.

I 2015 reknar vi med at utgiftene til alderspensjonistar under 67 år blir om lag 17 milliardar kroner. Samstundes vil levealdersjusteringa og nye indekseringsreglar ha medført ei innsparing på 2 milliardar og 5 milliardar kroner, slik at meirutgiftene blir på om lag 10 milliardar kroner.

I 2020 har vi anslått utgiftene til pensjonistar under 67 år til knapt 20 milliardar, innsparinga ved levealdersjustering til vel 8 milliardar og nye indekse-

Figur 2. Årlege meir-/mindreutgifter til folketrygdas alderspension som følgje av pensjonsreforma, etter utgiftskomponent. Faktisk utvikling 2011–2014 og prognose 2015–2030 (hovudbane). Milliardar 2014-kroner



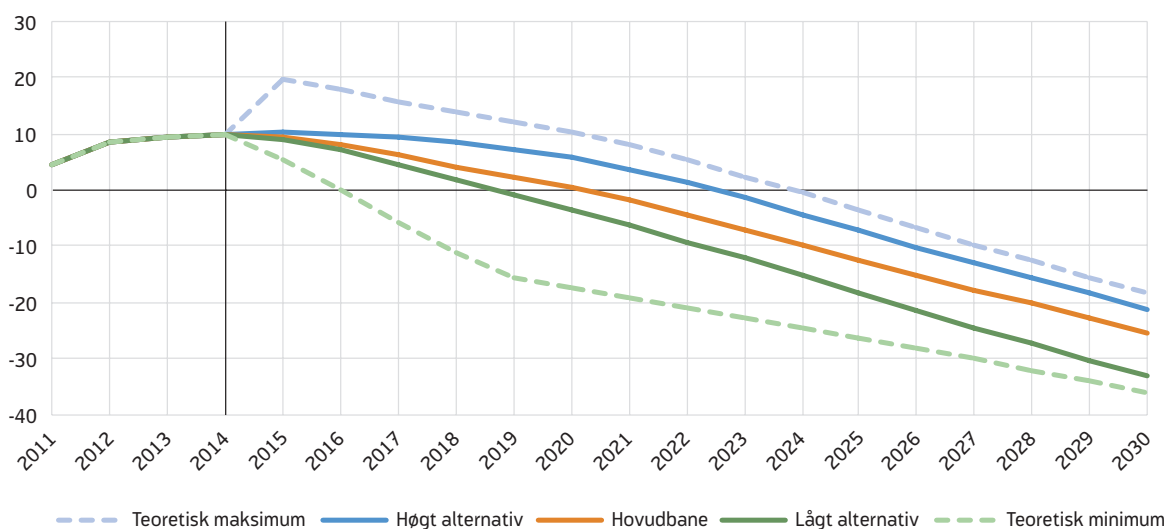
Kjelde: NAV

ringsreglar til 11 milliardar. Dei samla utgiftene blir dette året om lag som dei ville blitt med gammalt regelverk, for deretter å bli mindre enn ved gammalt regelverk i åra som følgjer. Med andre ord får vi innsparing i dei årlege utgiftene frå 2020. Dei samla

meir-/mindreutgiftene frå 2011 vil ifølgje hovudbana gå i null i 2027.

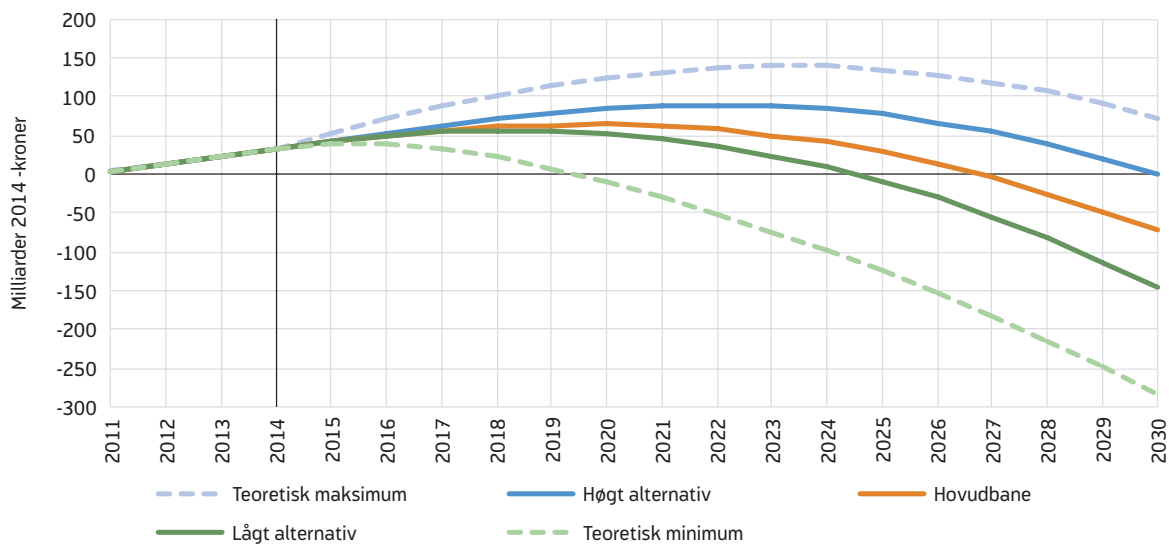
Desse anslaga stemmer godt med anslag frå Statistisk sentralbyrå (Fredriksen og Stølen 2014). Også dei anslår innsparing frå 2020.

Figur 3. Meir-/mindreutgifter som følgje av pensjonsreforma, etter modellalternativ. Milliardar 2014-kroner



Kjelde: NAV

Figur 4. Akkumulerte meir-/mindreutgifter som følgje av pensjonsreforma, etter modellalternativ. Milliardar 2014-kroner



Kjelder: NAV

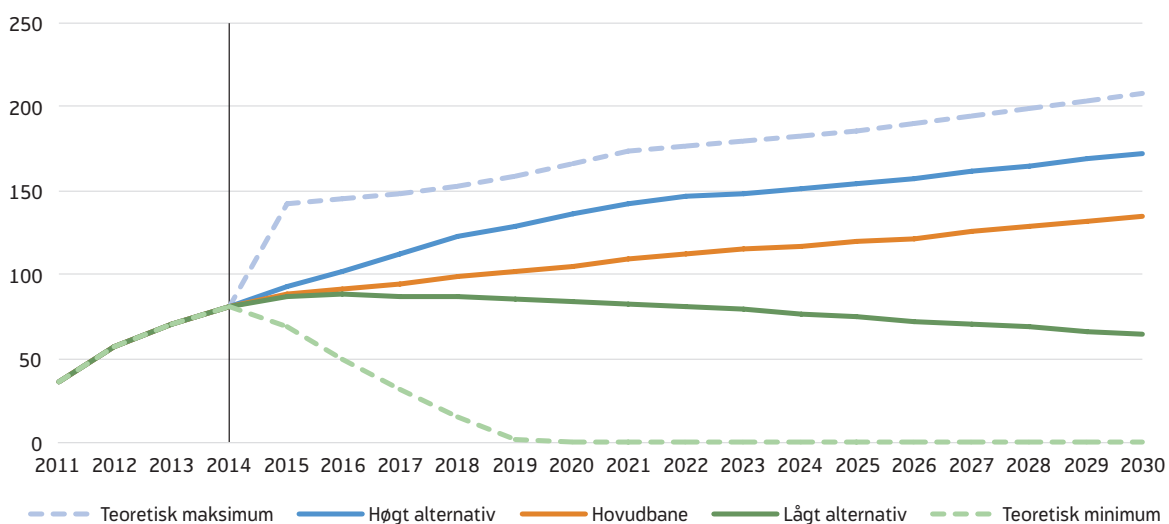
Alternative modellar. Innsparinga kjem venteleg mellom 2019 og 2023

I hovudbana er prosentdelen (av dei som kan ta ut pensjon) som tar ut pensjon ved 62 år konstant over tid på om lag 40 prosent. Ved 66 år er prosentdelen

om lag 80 prosent frå 2016 (figur 6). Vi får her innsparing frå 2020 (figur 3).

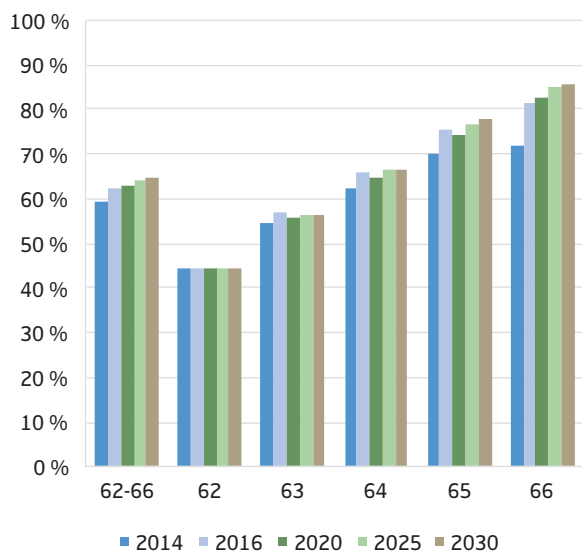
Sidan levealderjusteringa fører til at det etter kvart blir mindre attraktivt å ta ut pensjon tidleg (fordi pensjonen ved gitt uttaksalder blir stadig lågare), er det

Figur 5. Talet på alderspensjonistar i alder 62–66 år, etter modellalternativ. Tusen personar



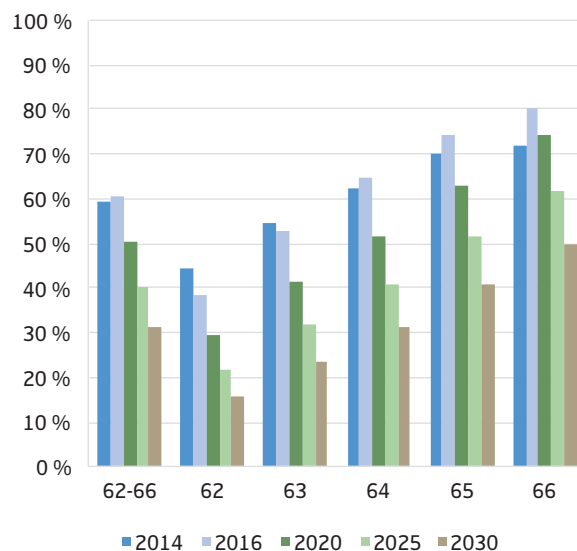
Kjelder: NAV

Figur 6. Prosentdelen med alderspension i alder 62–66 år av dei som kunne ta ut pensjon i 2014–2030, etter alder. Hovudbane



Kjelde: NAV

Figur 7. Prosentdel med alderspension i alder 62–66 år av dei som kunne ta ut pensjon i 2014–2030, etter alder. Lågt alternativ

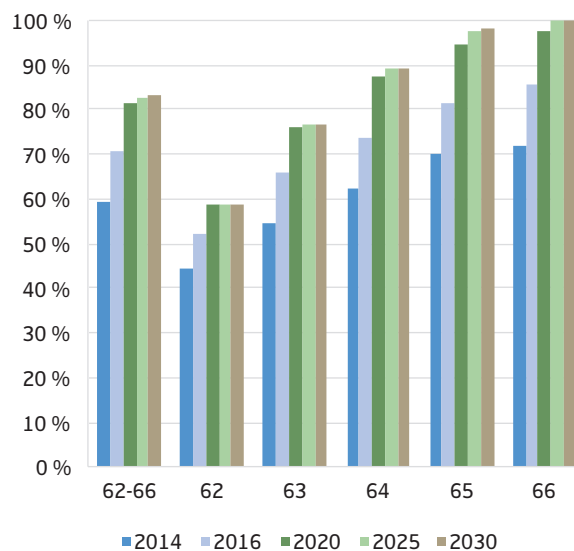


Kjelde: NAV

rimeleg å venta at det etter kvart blir færre som tar ut pensjon før 67 år. Vi har teke omsyn til dette i det låge alternativet. I dette alternativet går prosentdelen som tar ut pensjon ved 62 år ned frå om lag 40 prosent i 2014 til under 20 prosent i 2030. Prosentdelen ved 66 år går ned frå 80 prosent i 2016 til om lag 50 prosent i 2030 (figur 7). I denne modellen kjem innsparinga som følgje av pensjonsreforma i 2019.

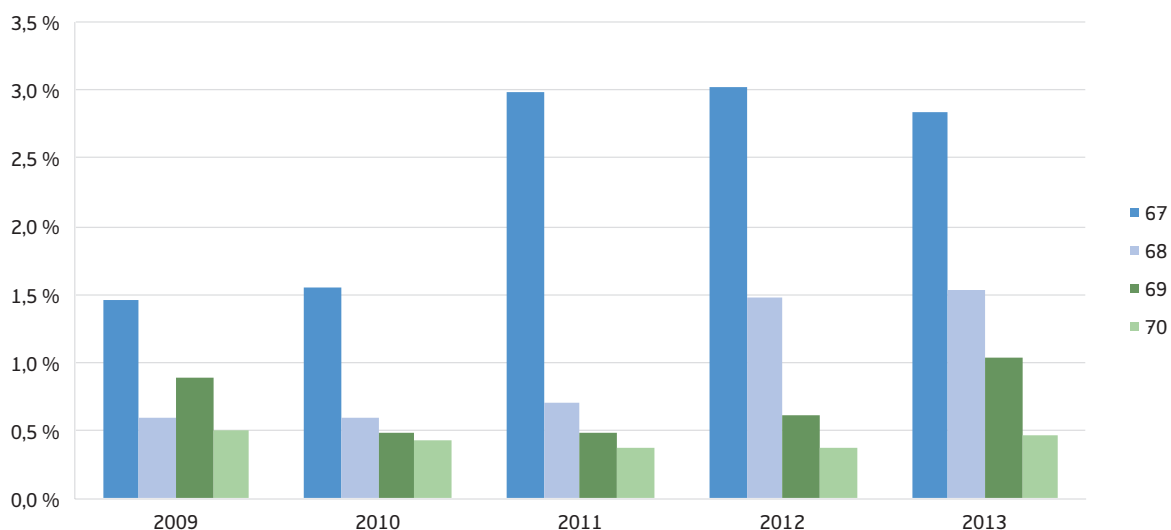
Prosentdelen som tar ut pensjon ved 62 år har til no auka år for år. I det høge alternativet lar vi denne auken halda fram nokre få år til, for så å la prosentdelane halda seg på dette nivået seinare. Prosentdelen ved 62 år aukar då til om lag 60 prosent i 2018. Frå 2018 vil i så fall nesten alle som har høve til det ha teke ut pensjon før fylte 67 år (figur 8). Innsparinga kjem her i 2023. Dei ekstreme modellane (namngitt som teoretisk maksimum og teoretisk minimum i figur 3) gjev tidsintervallet for når det er mogeleg å få innsparing. I følgje desse modellane kjem innsparinga ein gong mellom 2016 og 2024.

Figur 8. Prosentdel med alderspension i alder 62–66 år av dei som kunne ta ut pensjon i 2014–2030, etter alder. Høgt alternativ



Kjelde: NAV

Figur 9. Prosentdelen som ikkje har teke ut pensjon i alder 67–70 år



Kjelder: NAV

Korleis kan talet på tidlegpensjonistar utvikla seg?

Ved utgangen av 2011, det året pensjonsreforma vart innført, var det knapt 36 000 alderspensjonistar under 67 år (figur 5). Talet auka til 57 000 i 2012, 70 000 i 2013 og 81 400 i 2014. Talet ventast å auka merksamst dei neste åra til om lag 92 000 alderspensjonistar i alder 62–66 år i 2016. Deretter reknar vi med ein moderat årleg auke. Den store auken dei fyrste åra kjem av utfasinga av AFP etter gamle reglar i privat sektor. 2010 var siste sjansje til uttak av gammal AFP, men det er først i løpet av 2015 at alle desse vil ha gått over på alderspensjon (frå dei fyller 67 år). I 2016 vil alle tidlegpensjonistar i privat sektor ha alderspensjon, eventuelt med tillegg av AFP etter nye reglar.

I 2014 hadde om lag 60 prosent av dei 62–66 åringane som kunne, teke ut alderspensjon. I hovudbana er det ein svak auke framover mot 2030 (figur 6). I låg-alternativet minkar prosentdelen til 30 i 2030 – ei halvering (Figur 7). I høgalternativet aukar prosentdelen til om lag 80. Prosentdelen som ikkje tek ut pensjon før ved 67 års alder vert då halvert frå 40 til 20 prosent (figur 8).

Få tar ut alderspensjon seinare enn ved 67 år

Det nye regelverket gjev høve til å auka den årlege alderspensjonen ved å venta med uttaket til seinare enn ved 67 års alder. Ein del personar har nytta seg av dette, men nokså få i høve til alle som har teke ut pensjon før fylte 67 år. Prosentdelen 67-åringar som ikkje har teke ut pensjon auka frå om lag ein og ein halv prosent i 2009–2010 til om lag tre prosent i 2011 og seinare (figur 9). Også prosentdelen ikkje-pensjonerte 68–69-åringar ser ut til å stabilisera seg på eit høgare nivå. Det svarar til ein reduksjon i talet på alderspensjonistar over 67 år på om lag 1 600. Samanlikna med at det i 2013 var 70 000 som hadde teke ut alderspensjon før 67 år, er dette eit svært lågt tal.

Pensjonsreforma ser ut til å ha ført til at om lag 1 prosent fleire enn før har utsatt uttaket av alderspensjon til 68 år eller seinare. Vi ser førebels ikkje teikn til at prosentdelen som ikkje har teke ut pensjon held fram med å auka.

Det er på alle alderssteg over 67 år ein del personar som ikkje har alderspensjon. Frå 70 år gjeld dette

knapt ein halv prosent. Vi reknar med at dette gjeld innvandra personar som ikkje har lang nok butid i Noreg til å ha rett på alderspensjon.

Avslutning

Eit overordna mål med pensjonsreforma var å gjera alderspensjonen bærekraftig, i møte med dei demografiske utfordringane den norske velferdsstaten har, ved at talet på alderspensjonistar aukar langt meir enn talet på personar i yrkesaktiv alder. At utgiftene til pensjon vil auka i takt med auka prosentdel eldre er sikkert. At pensjonsreforma vil føra til lågare utgifter på lang sikt enn dei ville blitt utan reform, er vel dokumentert, og ikkje emne for denne artikkelen.

Langt fleire har teke ut pensjon i alder 62–66 år enn venta, og meirutgiftene dei første åra blei dermed også langt høgare enn venta. Vi har freista talfesta korleis meirutgiftene vil bli dei komande åra, og når vi får lågare utgifter enn vi elles ville fått.

Vi har vist at meirutgiftene – som kjem av innføring av fleksibel pensjonsalder – vil ha nådd sitt høgste nivå i 2014 og 2015, for deretter å minka. Anslaga viser at vi uansett vil få innsparing som følgje av reforma, og det skjer med høgt sannsyn mellom 2019 og 2023, mest sannsynleg i 2020. Slår vi saman åra med meirutgifter og åra med innsparing, vil vi ifølgje hovudbana i våre anslag ha nådd innsparing samla sett frå 2027.

Referansar

Amundsen, Iren, Espen Steinung Dahl og Oddbjørn Haga (2014) *Utvikling i alderspensjon pr. 30. september 2014*. Statistikknotat. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet. Tilgjengelig frå: https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Statistikk/Pensjon+-+statistikk/Alderspension/_attachment/396983?_download=true&_ts=149a2fa0270 (henta: 10.1.2015).

Arbeidsdepartementet (2010) *Prop. 1 S (2010–2011)*. Proposisjon til Stortinget. Oslo: Arbeidsdepartementet

Fredriksen, D., T. Gunnes og N.M. Stølen (2008) «Oppdaterte framskrivingar av arbeidsstyrke, pensjonsutgifter og finansieringsbyrde.» *Økonomiske analyser 4/2008*, 36–43.

Fredriksen D og N.M. Stølen (2014) «Pensjonsreformen – stort omfang av tidliguttak øker pensjonsutgiftene på kort sikt», *Økonomiske analyser 6/2014*, 34–39.

Lien, Ole Christian (2009) «Pensjonsreforma 2011 – effektar de første ti årene», *Arbeid og velferd*, 1/2009, 25–36.

Lien, Ole Christian (2012) «Når bør man ta ut alderspensjon?». *Arbeid og velferd*, 1/2012, 62–72.

NOU (2004:1) *Modernisert folketrygd*. Oslo: Pensjonskommissjonen.

Tønnessen, Marianne, Astri Syse og Kjersti Nordgård Aase (2014) «Befolkningsframskrivinger 2014–2100: Hovedresultater». *Økonomiske analyser*, 4/2014, 30–36.

Vedlegg

Pensjonsreforma

Nytt regelverk blei hovudsakeleg innført med verknad frå 1.1.2011. Fødselskulla frå og med 1943 fekk fleksibel pensjoneringsalder mellom 62 og 75 år, og levealdersjustering av pensjonen basert på auken i levealder frå 1943-kullet og framover. Det blei òg innført ny indeksering av alderspensjon under utbetaling, der pensjonen kvart år aukar mindre enn den gjennomsnittlege lønsauken.

Levealdersjustering

Levealdersjustering syter for at den forventa samla pensjonen resten av levetida ikkje aukar dersom forventa levetid aukar. Levealdersjusteringa inneber dessutan at den samla pensjonen er uavhengig av uttaksalderen.

I gammel oppteningsmodell blir levealdersjustering gjort med forholdstalet. Basispensjonen er det pensjonen ville blitt i det gamle regelverket. Pensjon i nytt regelverk er basispensjonen dividert med forholdstalet. Forholdstalet er bestemt av årskull og avgangsalder.

Eksempel: For årskull 1950 er forholdstalet ved 62, 67 og 70 år 1,323, 1,036 og 0,868. For ein basispensjon lik 250 000 blir då pensjonen ved uttak i alder 67 år 250 000: 1,036=241 000. Ved uttak 62 år og 70 år blir pensjonen 189 000 eller 288 000.

I ny oppteningsmodell blir levealdersjusteringa gjort med delingstalet. Ei pensjonsbehaldning blir tent opp over dei yrkesaktive åra. Ved uttak av alderspensjon blir denne behaldninga dividert med delingstalet for å gi den årlege pensjonen.

Nye indekseringsreglar

Pensjonar under utbetaling blir til vanleg justert med verknad frå første mai. I det gamle regelverket blei pensjonane justert med den gjennomsnittlege inntektsveksten. I nytt regelverk blir pensjonane auka med gjennomsnittleg inntektsvekst, og deretter fråtrekt 0,75 prosent.

Overgangsreglar for ny oppteningsmodell

Personar fødde 1953 eller tidlegare får pensjonen opptent etter gammel oppteningsmodell. Det er overgangsordning for dei som er fødde 1954–1962. Dei får pensjonen berekna delvis etter gammel og delvis etter ny modell. Fødselskulla frå 1963 får pensjonen fullt ut berekna etter ny oppteningsmodell.

Gammal oppteningsmodell

I gammel oppteningsmodell består alderspensjonen av komponentane grunnpensjon, tilleggspensjon og særtillegg eller pensjonstillegg.

Grunnpensjonen er bestemt av trygdetid og sivilstand. Det blir kravd ei trygdetid på 40 år for full grunnpensjon. Den blir forholdsmessig redusert ved kortare trygdetid.

Tilleggspensjonen blir tent opp ved arbeid eller annen pensjonsopptening. Det kan tenast opp pensjonspoeng i alder 17 til 69 år (75 år frå 2010 og framover). Inntekt over folkestrygdas grunnbeløp gjer pensjonspoeng ved formelen $(PI-G)/G$ der PI er pensjonsgivande inntekt og G er grunnbeløpet. Dette gjeld for inntekt inntil 6 G. Eventuell inntekt over 6 G tel berre med ein tredel. Ein får ikkje pensjonsopptening for inntekt over 12 G.

Tilleggspensjonen vart rekna ut som pensjonsprosent x slutt-poengtal x poengår/40 x grunnbeløpet. Pensjonsprosenten er 42 for inntekt frå og med 1992. Om ein òg har inntektsår før 1992, er pensjonsprosenten mellom 42 og 45 prosent, avhengig av talet på inntektsår før og etter 1992. Sluttpoengtalet er gjennomsnittet av dei inntil 20 høgaste pensjonspoenga. Poengår er talet på år med opptening av pensjonspoeng. Det kan vera høgst 40 år.

Ny oppteningsmodell

I ny oppteningsmodell har alderspensjonen to hovudkomponentar: Inntektpensjon og garantipensjon. Inntektpensjonen er bestemt av inntekt over livsløpet. Inntekt i alder 13–75 år tel med (frå 17 år før 2010). Ei pensjonsbehaldning blir bygd opp ved godskriving av 18,1 prosent av den årlege inntekta inntil 7,1 gonger grunnbeløpet. Ved uttak av pensjon blir inntektpensjonen sett lik pensjonsbehaldninga dividert med delingstalet. Delingstalet er hovudsakeleg bestemt av forventa attståande levetid, men det er også teke omsyn til at pensjon under utbetaling blir regulert lågare enn lønnsutviklinga, slik at forventa utbetalt pensjon resten av levetida blir lik pensjonsbehaldninga.

Garantipensjonen skal sikra at den samla pensjonen kjem over minste pensjonsnivå. Dessutan er det ordna slik at det alltid svarar seg å arbeida. Garantipensjonen blir ikkje fullt ut avkorta mot inntektpensjonen.

Tabell 2. Overgangsprosentar. Lågt anslag

	2014	2018	2020	2025	2030
Kvinner					
62	27,4	21,4	18,9	13,9	10,2
63	15,6	12,2	10,8	7,9	5,8
64	12,9	10,1	8,9	6,5	4,8
65	15,7	12,3	10,8	8,0	5,8
66	13,9	10,9	9,6	7,0	5,2
Menn					
62	52,2	40,7	36,0	26,4	19,4
63	28,1	21,9	19,4	14,2	10,4
64	18,5	14,4	12,8	9,4	6,9
65	22,9	17,9	15,8	11,6	8,5
66	19,9	15,5	13,7	10,1	7,4

Tabell 3. Overgangsprosentar. Høgt anslag

	2014	2016	2018 og seinare
Kvinner			
62	28,2	39,2	48,5
63	16,1	29,0	39,9
64	13,3	26,6	37,9
65	16,2	29,0	39,9
66	14,3	27,5	38,6
Menn			
62	53,7	60,8	66,8
63	28,9	39,8	49,1
64	19,0	31,5	42,0
65	23,6	35,3	45,3
66	20,5	32,7	43,0

DELTAKELSE I ARBEIDSRETTEDE TILTAK FOR UNGE MED NEDSATT ARBEIDSEVNE

Av Torunn Bragstad og Johannes Sørbo

Sammendrag

Det er fortsatt vekst i antall unge under 30 år som er registrert med nedsatt arbeidsevne. Ved utgangen av 2014 utgjorde denne mangfoldige og sammensatte gruppen 40 800 personer. I denne artikkelen undersøker vi hvordan NAV benytter arbeidsrettede tiltak i oppfølgingen av disse unge. Alle under 30 år som ble registrert med nedsatt arbeidsevne i løpet av 2011 er fulgt fram til utgangen av juni 2014.

I vårt utvalg startet 16 prosent i tiltak allerede den første måneden med nedsatt arbeidsevne. Disse deltok i større grad i tiltaket «arbeidspraksis i ordinær virksomhet» enn andre, og var registrert med nedsatt arbeidsevne i kortere tid enn resten av utvalget. De resterende, nær seks av syv, deles inn i to grupper: De som i registreringsmåneden var uten avklart status siden de ventet på vedtak, plan eller tiltak, og de som fikk oppfølgingsstatusen «Ikke behov for tiltak». I den siste gruppen var nesten halvparten registrert med medisinsk behandling. Her finner vi både de som var for syke for tiltak ved registrering, og de som skulle tilbake til sin arbeidsgiver og derfor ikke var aktuelle for tiltak. Kun 15 prosent av dem som startet i et tiltak i løpet av registreringsmåneden var registrert med medisinsk behandling. Forskjeller i helsetilstand ser altså ut til å forklare mye av variasjonen i tiden det tar før de unge starter i et arbeidsrettet tiltak.

En tredjedel av utvalget deltok aldri i arbeidsrettede tiltak i observasjonsperioden, og nær halvparten av disse hadde tidlig et vedtak om at de ikke hadde behov for arbeidsrettede tiltak. Denne gruppen er karakterisert ved at mange er registrert med nedsatt arbeidsevne i en kort periode. En del av disse er personer som mottok sykepenger i forkant og returnerte til arbeid etter avsluttet periode med nedsatt arbeidsevne.

Innledning

Ved utgangen av desember 2014 var til sammen 40 800 personer under 30 år registrert med nedsatt arbeidsevne hos NAV, noe som utgjorde 4,2 prosent av befolkningen mellom 16 og 29 år. Det var en betydelig vekst i denne gruppen mellom 2002 og 2012, og det siste året har det igjen vært vekst. Unge blir registrert med nedsatt arbeidsevne dersom NAV konkluderer med at de trenger spesielt tilpasset, og gjerne omfattende, individuell bistand etter en vurdering av bistandsbehov og arbeidsevne. De arbeidsrettede tiltakene NAV kan tilby er et viktig element i denne bistanden, og i denne artikkelen studerer vi nærmere hvordan disse tiltakene er benyttet overfor unge under 30 år som ble registrert med nedsatt arbeidsevne i løpet av 2011.

Unge med nedsatt arbeidsevne er en svært sammensatt gruppe. I Bragstad og Sørbø (2014) viste vi at blant unge under 30 år som ble registrert med nedsatt arbeidsevne i starten av 2011, hadde i underkant av en tredjedel mottatt sykepenger i forkant av eller ved registrering. Denne andelen var høyere jo eldre man var på registreringstidspunktet. En like stor andel hadde vært ordinære arbeidssøkere registrert hos NAV. Blant disse var nær halvparten mottakere av sosialhjelp, og i alt fant vi at nesten en tredjedel av gruppen vi studerte hadde mottatt sosialhjelp umiddelbart før registrering med nedsatt arbeidsevne. I overkant av én av fem var ikke tidligere registrert hos NAV. Dette gjaldt i hovedsak unge under 19 år, noe som kan tyde på at det er en gruppe som kommer rett fra avbrutt utdanning.

Sammenlignet med sine jevnaldrende er de unge med nedsatt arbeidsevne en gruppe med lavere utdanningsnivå og mindre yrkeserfaring, større sannsynlighet for tidligere arbeidsledighet og større forbruk av sosialhjelp (Bragstad og Sørbø 2014). En stor andel sliter med dårlig helse, og særlig med psykiske lidelser (Bragstad og Brage 2011). Gjennom en spørreundersøkelse i Sør-Trøndelag har Ose m.fl. (2014) kartlagt situasjonen til en gruppe unge (16–29 år) med sammensatte behov, og som var registrert enten som arbeidssøkere eller med nedsatt arbeidsevne. De finner at 60 prosent rapporterer helseproblemer, hvorav psykiske problemer var det vanligste. Mange av de

unge sliter med for dårlig mestringsfølelse og selvtillit til å klare seg i arbeidslivet, og nesten en av fem har så store helseproblemer at de hverken kan jobbe eller gå på skole.

En stor andel av de unge som er registrert med nedsatt arbeidsevne har altså et dårlig utgangspunkt både helsemessig og ressursmessig når målet er inkludering i ordinært arbeidsliv eller utdanning. NAV skal etter beste evne hjelpe de unge med å lage gode planer for hvordan de på sikt skal klare å forsørge seg selv, gi dem tilbud om relevante arbeidsrettede tiltak, og følge opp de planlagte aktivitetene. De skal også bidra til at unge med behov for medisinsk behandling kan kombinere dette med arbeidsrettet aktivitet dersom det er forsvarlig. Et av poengene med NAV-reformen og innføringen av arbeidsavklaringspenger var at dette skulle bli enklere å få til. Ved tildeling av arbeidsmarkedstiltak er de unge generelt en prioritert gruppe i NAV – dette styres blant annet gjennom ungdomsgarantiene.

Det er ulike oppfatninger om hvor godt de arbeidsrettede tiltakene i NAV fungerer, både generelt, og overfor unge spesielt. von Simson (2012) har undersøkt effekten av arbeidsrettede tiltak som er tilbudt ungdom som ikke har fullført videregående skole.

Garantiordninger for unge

Garantien for ungdom under 20 år skal sikre at ungdom som ikke har skoleplass eller arbeid, får tilbud om arbeidsrettede tiltak. Denne gruppen har ofte ikke fullført videregående opplæring, og de følges opp i samarbeid med utdanningsmyndighetene.

Garantiordningene for ungdom i alderen 20–24 år skal sikre at unge som har behov for bistand for å komme i arbeid skal få utarbeidet en aktivitetsplan med mål om arbeid innen én måned etter at de har fått et oppfølgingsvedtak fra NAV-kontoret.

Ungdom med nedsatt arbeidsevne i alderen 20–29 år er gitt en garanti knyttet til utarbeidelse av en individuell aktivitetsplan med mål om arbeid. Det er et mål at 90 prosent av målgruppen skal ha en godkjent aktivitetsplan til enhver tid.

Kilde: Arbeids- og sosialdepartementet Prop. 1 S (2014–2015)

Hun finner at det vanligste tiltaket for de unge, arbeidspraksis, virker negativt på mulighetene for å få jobb. I praksisperioden minker sannsynligheten for en jobb med 34 prosent, og også etter at praksisen er ferdig er sannsynligheten lavere for å komme i jobb. For lønnstilskudd og kvalifiseringstiltak finner hun derimot en positiv effekt på sannsynligheten for å få ordinært arbeid. Markussen og Røed (2014) har sett på tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne, og finner at tiltakene er mest effektive dersom de er innrettet mot tidlig utplassering i det ordinære arbeidslivet eller utdanningstilbudet.

Det finnes imidlertid lite kunnskap om hvordan tiltakene i NAV benyttes overfor de unge som registreres med nedsatt arbeidsevne. Vi vet at mange har lange forløp og blir i systemet i flere år (Bragstad og Sørbø 2014). Vi vet også at særlig blant de yngre kan rask oppfølging være avgjørende for å forhindre et langvarig utenforskap. Tiden det tar fra de unge blir registrert med nedsatt arbeidsevne til de deltar i et tiltak er derfor av stor interesse; passiv venting ser ut til å være spesielt uheldig for unge. Vi studerer derfor hvordan tidsforløpet varierer med ulike kjennetegn ved de unge. Vi undersøker også både hvordan de unge vandrer mellom tiltak og perioder uten registrert oppfølging i NAV, og hvor lenge de er registrert, både i tiltak og generelt med nedsatt arbeidsevne. Helse-tilstanden blant de unge med nedsatt arbeidsevne er en viktig faktor når oppfølgingsløpet skal legges. Vi har tatt i bruk informasjon om deltakelse i medisinsk behandling, og benytter denne i en indikator for grad av helseproblemer. De unge som er registrert med medisinsk behandling venter klart lenger på deltakelse i arbeidsrettede tiltak, og er også lenger registrert med nedsatt arbeidsevne.

Utvalget vi følger består av om lag 13 000 personer som alle ble registrert med nedsatt arbeidsevne i løpet av 2011, og var under 30 år på registreringstidspunktet. Gjennom månedlige observasjoner fram til og med første halvår 2014 har vi studert all deltakelse i arbeidsrettede tiltak for disse så lenge de er registrert med nedsatt arbeidsevne. Datasettet er nærmere beskrevet i faktaboks om datagrunnlag. Vi har gjort utstrakt bruk av forløpsanalyse for å beskrive varighet i ulike deler av forløpet.

Datagrunnlag

Utvalget består av personer som ble registrert med nedsatt arbeidsevne hos NAV i løpet av 2011, var under 30 år på registreringstidspunktet, og som ikke hadde vært registrert med nedsatt arbeidsevne de foregående 12 månedene. En mindre gruppe er gjengangere i registret, og vi utelukker personer som har hatt opphold på under ett år. Vi utelukker også unge uførepensjonister som registreres med nedsatt arbeidsevne fordi de er i varig tilrettelagt arbeid. Vårt utvalg består dermed av 12 965 personer som startet et forløp med nedsatt arbeidsevne i løpet av 2011.

Vårt viktigste datagrunnlag er månedlige statusfiler som dannes med utgangspunkt i NAVs registre, og som blant annet benyttes ved utarbeidelse av NAVs statistikk. Mye av vår informasjon er derfor basert på status ved utløpet av måneden og ikke fullstendige forløp. Sammenhengende forløp med henholdsvis status «nedsatt arbeidsevne» og status «tiltak» er konstruert ved at vi har skjøtt månedsobservasjoner med opphold på én måned. Avsluttede forløp er dermed karakterisert ved et opphold på minst to måneder. Statusfilene inneholder blant annet informasjon om arbeidsforhold, arbeidssøkerstatus, oppfølgingsstatus, arbeidsrettede tiltak og ytelser fra NAV.

Informasjon om utdanningsnivå er selvrapportert og hentet fra NAVs register over arbeidssøkere. Søkerne registrerer en CV på nav.no hvor de legger inn disse opplysningene. For en del av dem som registreres med nedsatt arbeidsevne er dette ikke aktuelt. Utdanning registreres da med uoppgett.

Informasjon om sykefravær er basert på NAVs sykepengeregister, og dekker ikke perioder med arbeidsgiveransvar.

Informasjon om deltakelse i medisinsk behandling er hentet fra NAVs datavarehus. Vi benytter denne informasjonen som en enkel helseindikator. Informasjonen er ikke fullstendig, men vi antar at de som har slik registrering faktisk behandles i helsevesenet i kortere eller lengre tid mens de er registrert med nedsatt arbeidsevne. Andre kan være under behandling uten at det er registrert i datasystemene.

Informasjon om sosialhjelp og deltakelse i Kvalifiseringsprogrammet er basert på data fra Statistisk sentralbyrå.

All databehandling og alle analyser er gjennomført ved hjelp av Stata.

Formålet med denne gjennomgangen er å lage nyttige beskrivelser. Disse kan også danne grunnlag for videre analyser der blant annet tiltaksbruken sees i sammenheng med hva slags utfall oppfølgings-

forløpene i NAV får for de unge. Kommer de ut i arbeid? Vil de, gjerne etter videreutdanning, være i stand til å forsørge seg selv?

Oppfølging i NAV

I NAV er det utviklet prosedyrer for brukeroppfølging som starter med en behovsvurdering og i mange tilfeller en arbeidsevnevurdering. Disse vurderingene skal gi grunnlag for et oppfølgingsvedtak.¹ Alle som søker om arbeidsavklaringspenger skal gjennomgå en arbeidsevnevurdering og ved eventuell innvilgelse registreres man med nedsatt arbeidsevne. Dette gjelder både dem som har behov for inntektssikring etter at sykepengene er brukt opp og andre, gjerne uten sykepengerett, som har nedsatt helse på grunn av sykdom og trenger økonomisk støtte mens de får avklart sin arbeidssituasjon. Også arbeidssøkere og søkere om sosialhjelp vil få vurdert behovet for bistand fra NAV og eventuelt en arbeidsevnevurdering. Noen ender opp med vedtak om behov for spesielt tilpasset innsats og gjenfinnes derfor i kategorien med nedsatt arbeidsevne. De unge i denne siste gruppen har ofte lav utdanning og manglende arbeidserfaring, dårlige mestringsstrategier, sliter psykisk og har i noen tilfeller problemer med rusmidler (Furuberg og Myklebø 2013).

Sammen med NAV skal den enkelte få utarbeidet en aktivitetsplan der veien fram til arbeid skal planlegges. Her vil det framgå hva slags arbeidsrettede tiltak som kan være aktuelle, eller om det ikke er behov for tiltak. Det siste vil være aktuelt, i hvert fall på kortere sikt, om vedkommende er svært syk og deltar i krevende behandling, eller dersom vedkommende er i et arbeidsforhold som han eller hun skal tilbake til etter en lengre sykdomsperiode.

NAVs registre inneholder informasjon om gangen i oppfølgingsløpet for den enkelte med nedsatt arbeidsevne. Analysen i denne artikkelen baseres på observert oppfølgingsstatus ved slutten av hver måned. Det betyr at ved førstegangsregistrering i vårt datasett har noen vært i systemet i to-tre uker, mens andre er helt

nyregistrerte. Rundt en tredjedel (32 %) har raskt fått et vedtak om at de ikke har behov for arbeidsrettede tiltak, mens én av seks (16 %) registreres i et tiltak allerede i løpet av den første måneden. De resterende er registrert med venting på henholdsvis oppfølgingsvedtak, utarbeiding av aktivitetsplan eller tiltak ved første status. Denne siste gruppen utgjør rundt halvparten av de unge (52 %). I tillegg til at vi ser nærmere på hva slags type tiltak de unge deltar i, vil vi i den videre analysen studere hvordan de unge over tid beveger seg mellom disse tre tilstandene – «ikke behov for tiltak», «deltakelse i tiltak», og «venting».

For alle som kommer til NAV med behov for bistand er det et mål at de skal få hjelp som er avpasset den enkeltes situasjon. Mange av de unge som sliter med å finne veien inn i arbeidslivet, og som i tillegg til andre hindringer mangler retning og motivasjon, trenger rask og tett oppfølging (se bl.a. Furuberg og Myklebø 2013). Det beste for denne gruppen er en rask avklaring av helsetilstand og tiltaksbehov. Ofte er dette svært vanskelig å få til. Problemene en del av de unge strever med når de kommer i kontakt med NAV er gjerne resultatet av mange års manglende oppfølging fra skole, helsevesen og i en del tilfeller, familien. Det kan være svært ressurskrevende å finne gode løsninger for dem som har de største utfordringene. Veilederne ved NAV-kontorene har selv begrensede ressurser, men kan trekke på eksterne krefter ved å benytte seg av porteføljen av arbeidsrettede tiltak. En del kommuner har også egne prosjekter eller aktiviteter for unge som ikke faller inn under de statlige arbeidsmarkedstiltakene. Disse skal inkluderes i aktivitetsplanen for den enkelte, men er ikke registrert i våre data. I noen kommuner prioriterer man også unge ved opptak til Kvalifiseringsprogrammet. Alle deltakere i Kvalifiseringsprogrammet er registrert i NAV med nedsatt arbeidsevne. I denne artikkelen studerer vi imidlertid bare bruken av de statlige arbeidsrettede tiltakene i oppfølgingen av de unge. Vi presenterer hva slags tiltak de unge deltar i, hvor lenge de deltar, hvor lang tid det tar før de starter i et tiltak og hvor lenge de eventuelt må vente mellom tiltak. Først gir vi en oversikt over hvor lenge de unge er registrert med nedsatt arbeidsevne.

¹ Oppfølgingsvedtaket gjøres i henhold til NAV-lovens § 14a

Arbeidsrettede tiltak

Avklaringstiltak

Avklaringstiltak kan brukes til å kartlegge arbeidsevne, kompetanse og mulighetene på arbeidsmarkedet. Slike tiltak kan også brukes av personer som er sykmeldt for å kartlegge arbeidsgivers mulighet til å tilpasse arbeidssituasjon slik at den sykmeldte kan komme tilbake i arbeid. Avklaringsstiltak kan gis hos tiltaksarrangører NAV har avtale med, eller på en ordinær arbeidsplass med bistand fra en tiltaksarrangør. Avklaringsstiltakene varer som regel i fire uker, men kan ved behov forlenges med inntil åtte uker.

Oppfølging

Oppfølgingstiltak kan omfatte veiledning ved jobbsøking eller ekstra støtte i begynnelsen av ny jobb. Noen av tiltakene kan også tilbys sykmeldte som ønsker å komme tilbake i arbeid. Eksempel på oppfølgingstiltak er «Arbeid med bistand», «Mentor», «Oppfølging» og «Jobbklubb». Tiltaket jobbklubb varer som regel i noen uker, mens de andre tiltakene ofte varer opp til seks måneder og kan vare så lenge som tre år ved særlige behov.

Opplæring

Opplæringstiltak gis til personer som har problemer med å få jobb fordi de mangler kvalifikasjoner. Det vanligste opplæringstiltaket er arbeidsmarkedskursene (AMO-kurs), som er korte yrkesrettede kurs som arrangeres i regi av NAV. Man må være 19 år for å delta i AMO-kurs. Disse kursene kan vare i inntil ti måneder. For personer som er registrert med nedsatt arbeidsevne kan også kvalifisering i en arbeidsmarkedskursbedrift være et aktuelt opplæringstiltak.

I enkelte tilfeller kan NAV også gi støtte til ordinær utdanning i inntil tre år for personer som er registrert med nedsatt

arbeidsevne. Aldersgrensen er 26 år, men opplæring i form av ordinær utdanning for tiltaksdeltakere under 26 år kan likevel gis dersom deltaker på grunn av sykdom, skade eller lyte er i en utdannings situasjon som avviker vesentlig fra den som gjelder for annen ungdom.

Arbeidspraksis

Arbeidspraksis gis til personer som ønsker å prøve seg i en bestemt type jobb, eller personer som har lite arbeidserfaring og trenger en referanse når de søker arbeid. Arbeidspraksis kan gis både i ordinær og skjermet virksomhet. Arbeidspraksis kan vare i opptil to år for personer som er registrert med nedsatt arbeidsevne.

Lønnstilskudd

Lønnstilskudd er en støtteordning hvor arbeidsgiver får dekket deler av lønnen til deltakeren. Det er arbeidsgiver som må søke om lønnstilskuddet. Vanlig lønnstilskudd gis i inntil ett år, men for personer med nedsatt arbeidsevne kan det gis i inntil tre år. Dersom arbeidsevnen er varig og vesentlig nedsatt, kan det også gis tidsbestemt lønnstilskudd.

Tilrettelagt arbeid

Tilrettelagt arbeid er aktuelt for personer som er uførepensjonister eller som sannsynligvis vil bli det. Tiltaket vil oftest foregå i skjermet sektor, men NAV kan også opprette tilrettelagte arbeidsplasser i ordinær virksomhet. Det er ingen tidsbegrensning på disse tiltakene.

Kilde: nav.no og Forskrift om arbeidsrettede tiltak mv.

Mange er registrert med nedsatt arbeidsevne i flere år

I januar 2011 var 39 000 personer under 30 år registrert med nedsatt arbeidsevne, og i løpet av året steg antallet bare svakt. Vårt utvalg omfatter 13 000 nyregistrerte unge, noe som indikerer at kun en tredjedel av denne gruppen skiftes ut i løpet av året. Dette er konsistent med våre tidligere analyser som viser at når de unge først er registrert med nedsatt arbeidsevne, så tar det gjerne flere år før de forlater NAV (Bragstad og Sørbo 2014).

I vårt datamateriale følger vi alle de unge som ble registrert i 2011 fram til og med juni 2014. Alle er observert hver måned i minst to og et halvt år etter registrering, og noen så lenge som tre og et halvt år. Hver måned etter første registrering er det noen som

ikke lenger gjenfinnes i registret – de har avsluttet perioden med nedsatt arbeidsevne. Samtidig er det en ganske stor andel som fremdeles er registrert med nedsatt arbeidsevne når vi har nådd den siste observasjonen ved utgangen av juni 2014. Vi vet derfor ikke hvor lenge disse vil ha vært registrert når de en gang forlater NAV, bare at de har vært registrert fram til og med avslutningen av observasjonsperioden. Det er flere forhold som tilsier at mange vil være registrert med nedsatt arbeidsevne utover tre og et halvt år. Arbeidsavklaringspenger kan mottas i fire år med mulighet for forlenging i spesielle tilfeller, og flere av de arbeidsrettede tiltakene som utdanning, arbeidspraksis, oppfølging og lønnstilskudd kan gis for to til tre år. De færreste unge starter i et tiltak med en gang de registreres med nedsatt arbeidsevne. Før alle har avsluttet perioden med nedsatt arbeidsevne er det umulig å beregne gjennomsnitt og varians for varig-

Statistisk overlevelsesanalyse og Kaplan-Meier-estimatoren

Overlevelsesanalyse i statistisk forstand handler om å studere forløp fram til en nærmere definert begivenhet inntreffer. I vår studie av varighet med nedsatt arbeidsevne starter observasjonsperioden for den enkelte den første måneden de er registrert med nedsatt arbeidsevne, og begivenheten vil være avsluttet registrering dersom de har vært ute av registret i minst to påfølgende måneder. Våre data går imidlertid ikke lenger enn til utgangen av første halvår 2014, og en større andel av dem som ble registrert første gang i 2011 hadde ikke avsluttet perioden med nedsatt arbeidsevne på det tidspunktet. Vi sier at observasjonene er *sensurert* i statistisk forstand. Selv om vi ikke observerer en avslutning på forløpet med nedsatt arbeidsevne, bidrar disse observasjonene med informasjon om varighet ved å være en del av populasjonen som er under risiko fram til *sensurerings-tidspunktet* (juni 2014). I våre data varierer også observasjonsperioden fra to og et halvt til tre og et halvt år, avhengig av når i 2011 de unge ble registrert første gang. Varigheten måles i måneder siden registrering, uavhengig av hvilken kalendermåned registreringer skjedde.

I overlevelsesanalyse er et sentralt element sannsynligheten for at begivenheten vi er opptatt av *ikke* har inntruffet før et gitt tidspunkt t , eller sagt på en annen måte – at man overlever i en tilstand der man er under risiko for begivenheten fram til tidspunkt t . *Kaplan-Meier-estimatoren* beregner sannsynligheten for overlevelse inntil et gitt tidspunkt (t) som produktet av sannsynlighetene for overlevelse på hvert av tidligere definerte tidspunkter (t_j) (Cleves m.fl. 2010).

$$\hat{S}(t) = \prod_{j|t_j \leq t} \left(\frac{n_j - d_j}{n_j} \right)$$

n_j – antall under risiko på tidspunkt t_j

d_j – antall der begivenheten inntreffer på tidspunkt t_j

På hvert enkelt måletidspunkt (her måned siden registrering) tar man utgangspunkt i antall individer som er under risiko for begivenheten (har vært observert registrert med nedsatt arbeidsevne fram til t) og beregner hvor stor andel av disse for hvem begivenheten *ikke* inntreffer på tidspunkt t (her er at de fremdeles er registrert med nedsatt arbeidsevne ved overgang til neste måned). For hver ny måned reduseres den estimerte overlevelsessannsynligheten med andelen som har overlevd siden forrige måned. Individer som sensureres (hos oss i juni 2014) slik at man ikke lenger vet om de er under risiko eller ikke, tas ut av beregningsgrunnlaget for overlevelse fra og med den måneden de er sensurert. I vårt datamateriale observeres alle i 30 måneder. Avhengig av når de ble registrert første gang i 2011, sensureres et visst antall individer hver måned fram til og med 42 måneder som er den maksimale observasjonsperioden. De gjenværende bidrar imidlertid til beregning av sannsynligheten for overlevelse. På denne måten kan vi benytte all informasjon som er i datamaterialet.

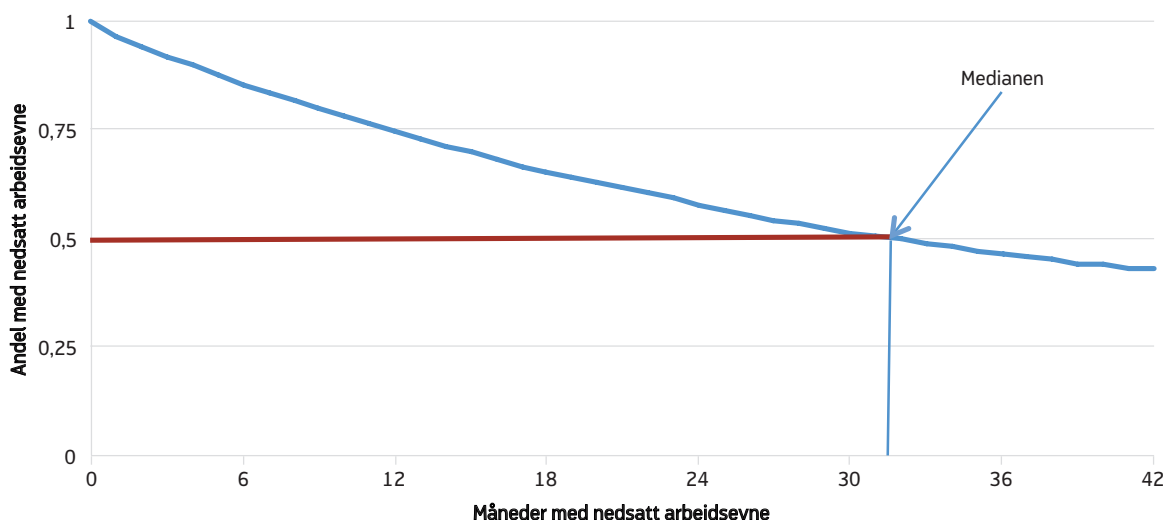
Den maksimale verdien for Kaplan-Meier-estimatoren er 1, og den reduseres mot 0 i takt med avgangen fra risikogruppen. Ved verdien 0,5 er sannsynligheten for overlevelse lik sannsynligheten for at begivenheten har inntruffet. Dette er motstykket til medianen. Kaplan-Meier-estimatoren gir opphav til *Kaplan-Meier-overlevelseskurver* som illustrerer sammenhengen mellom varighet og sannsynlighet for overlevelse for hele observasjonsperioden. I denne artikkelen benytter vi slike kurver til å beskrive varighetsfordeling for ulike deler av oppfølgingsforløpet og til sammenligning mellom grupper i utvalget vårt. Medianverdiene som presenteres er også basert på denne estimatoren.

heten. I stedet benytter vi oss av det statistiske fordelingsmålet *medianen*, eller den midtre observasjonen. Ved å ordne observasjonene i utvalget etter lengde på forløpet med nedsatt arbeidsevne, kan vi identifisere den lengden, eller her antall måneder siden første registrering, der halvparten av utvalget har avsluttet forløpet, og halvparten fremdeles er i registret. Fordelingene i ulike undergrupper kan sammenlignes ved å sammenligne medianene.

En mer omfattende beskrivelse av fordelingen av varighet kan vi imidlertid få ved å benytte Kaplan-Meier-overlevelseskurver. Metoden er forklart i faktaboks.

Figur 1 illustrerer sammenhengen mellom overlevelse, median og tid med nedsatt arbeidsevne. Den beregnede overlevelsessannsynligheten viser for hver måned siden registrering hvor stor andel av de unge som har et forløp med nedsatt arbeidsevne utover denne måneden: Ett år etter at de ble registrert med nedsatt arbeidsevne i 2011, var fremdeles tre av fire av de unge registrert hos NAV. Etter 32 måneder var dette redusert til halvparten; 32 måneder er altså median varighet med nedsatt arbeidsevne for vårt utvalg. Beregningene predikerer også at over 40 prosent av de unge som ble registrert med nedsatt arbeidsevne i 2011 vil være registrert sammenhengende i minst tre og et halvt år. Tidsbegrensning både for mottak av arbeidsavklaringspenger og deltakelse i

Figur 1. Andel gjenværende personer med nedsatt arbeidsevne etter tid siden registrering. Kaplan-Meier overlevelseskurve



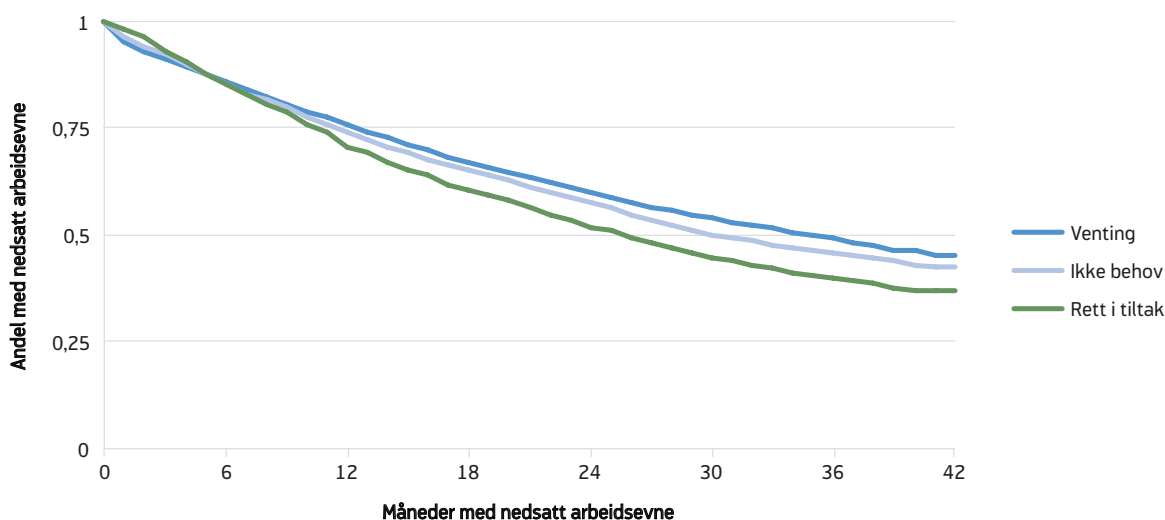
Kilde: NAV

arbeidsrettede tiltak vil imidlertid gi økt hyppighet av avsluttede forløp det påfølgende året.

Fordelingen av varighet med nedsatt arbeidsevne varierer noe med hvilken oppfølgingsstatus de unge

endte opp med den første måneden (figur 2). De unge som startet i arbeidsrettede tiltak med en gang forsvant ikke så raskt ut de første månedene. Det er naturlig siden tiltak gjerne varer noen måneder. Etter et halvt år hadde imidlertid en like stor andel av disse

Figur 2. Andel gjenværende personer med nedsatt arbeidsevne etter tid siden registrering og oppfølgingsstatus i registreringsmåneden. Kaplan-Meier overlevelseskurver



Kilde: NAV

avsluttet forløpet med nedsatt arbeidsevne som i de andre gruppene, og de hadde deretter den raskeste avslutningstakten. Likevel ville litt over en tredjedel fremdeles være registrert med nedsatt arbeidsevne etter tre og et halvt år.

Sammenligner vi medianverdiene for hvor lenge de er registrert med nedsatt arbeidsevne, er det relativt stor forskjell mellom gruppene. For dem som startet rett i et arbeidsrettet tiltak er medianen 26 måneder, for dem som fikk vedtak om at de ikke hadde behov for tiltak er den 31 måneder, og for gruppen som startet med venting er den beregnede medianverdien på 35 måneder.

Ikke alle deltar i tiltak

Blant de unge i utvalget var det noe over én av tre som ikke ble registrert med deltakelse i et arbeidsrettet tiltak. Tabell 1 viser fordelingen i utvalget etter oppfølgingsstatus i startmåneden, og hvorvidt de noen gang ble registrert med et tiltak i observasjonsperioden.

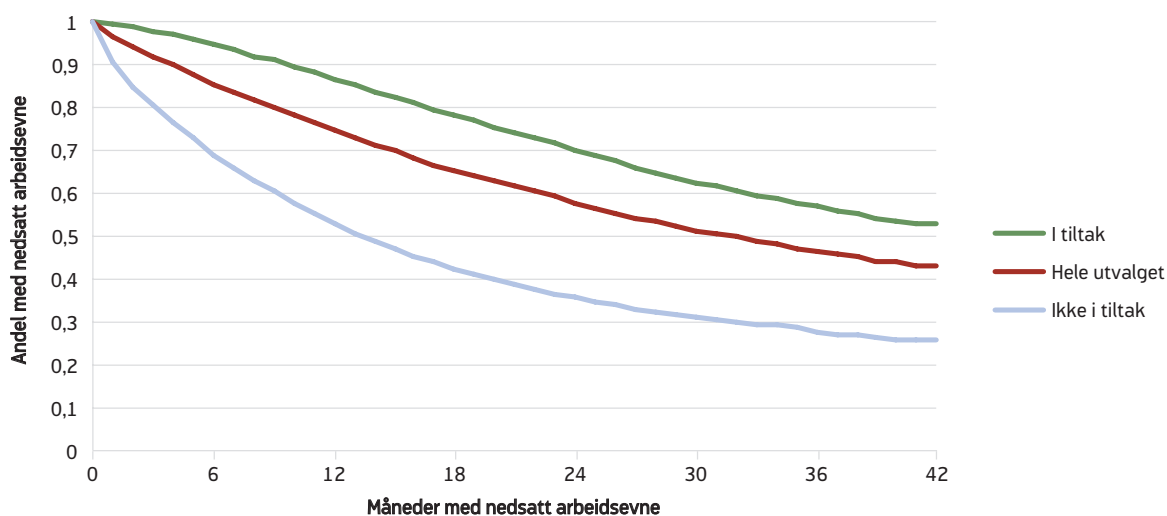
Tabell 1. Antall unge registrert med nedsatt arbeidsevne i 2011 etter oppfølgingsstatus i startmåneden, og tiltaksdeltakelse i observasjonsperioden

	Ikke behov for tiltak	Rett i tiltak	Venting	Totalt
I tiltak	2 074	2 061	4 224	8 359 (65 %)
Ikke i tiltak	2 031	0	2 575	4 606 (35 %)
Totalt	4 105	2 061	6 799	12 965 (100 %)

Kilde: NAV

Sammenlignet med utvalget som helhet, skiller de unge som ikke deltok i et arbeidsrettet tiltak i løpet av observasjonsperioden seg ut på flere områder. Når halvparten fikk tidlig et vedtak om at de ikke hadde behov for tiltak. De var gjennomgående registrert med nedsatt arbeidsevne i kortere tid enn gjennomsnittet – etter at det var gått ett år var halvparten ute av registret (figur 3). De var også i mindre grad enn tiltaksdeltakerne tidligere arbeidssøkere, og flere hadde mottatt sykepenger i forkant. Blant dem som hadde avsluttet perioden med nedsatt arbeidsevne innen ett år hadde i overkant av én av tre enten hatt sykepenger og returnert til arbeid, eller kom fra kategorien «annet» og returnert til samme kategori. I denne siste gruppen vil

Figur 3. Andel gjenværende personer med nedsatt arbeidsevne etter tid siden registrering og tiltaksdeltakelse i observasjonsperioden. Kaplan-Meier overlevelseskurver



Kilde: NAV

vi for eksempel finne studenter som mottar arbeidsavklaringspenger i en kortere periode. En del av dem som ikke deltok i tiltak var imidlertid fremdeles registrert med nedsatt arbeidsevne ved slutten observasjonsperioden, og vi vet ikke om noen av disse var aktuelle for tiltak etter juni 2014.

De unge som deltok i tiltak hadde tilsvarende lengre forløp enn i utvalget som helhet. Over halvparten av de unge i denne gruppen er beregnet å ha et forløp som varer lenger enn tre og et halvt år. I figur 3 illustreres forskjellen mellom de to gruppene ved hjelp av overlevelseskurver.

Variasjon i tid før start i arbeidsrettet tiltak

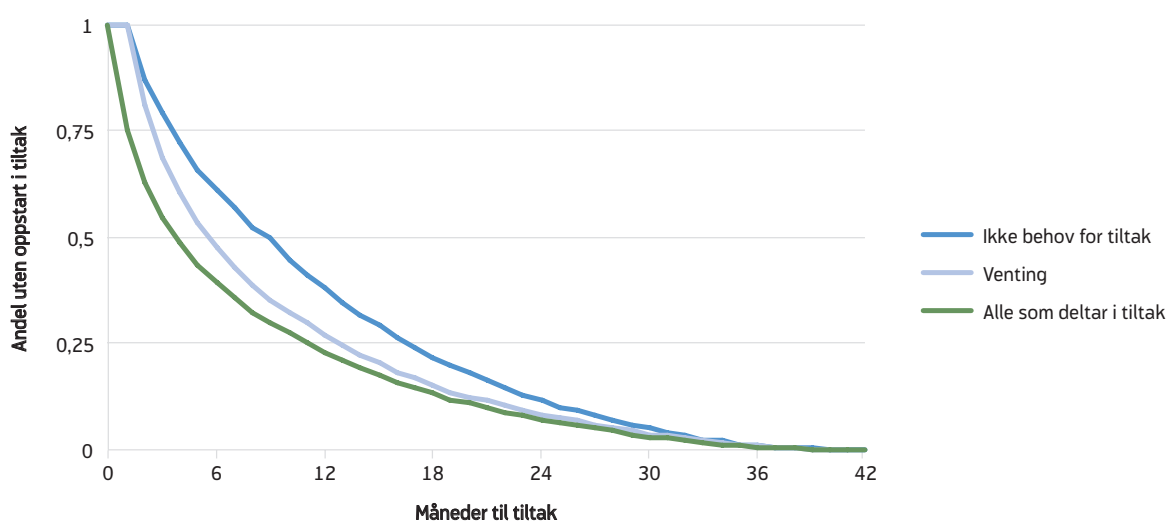
En tredjedel av de unge i utvalget vårt deltok altså aldri i arbeidsrettede tiltak i løpet av observasjonsperioden. Det er et mål å gi de unge så rask og god oppfølging som mulig. Vi vet at mange av de unge har store helseproblemer, og at de kan stå langt fra arbeidslivet når de registreres med nedsatt arbeidsevne i NAV. Det kan derfor være vanskelig å vurdere hvor tidlig de unge skal eksponeres for arbeidsrettede tiltak. Målet om rask oppfølging er imidlertid viktig.

Jo yngre de er, jo mer utsatte er de unge for ytterligere marginalisering i passive perioder.

I dette avsnittet vil vi legge hovedvekten på den gruppen blant de unge som faktisk deltar i et tiltak i løpet av observasjonsperioden. Figur 4 viser fordelingen for ventetid fra den første måneden med nedsatt arbeidsevne til de unge registreres i et arbeidsrettet tiltak første gang. Kurven for alle som deltok i et arbeidsrettet tiltak faller svært raskt i starten, siden 16 prosent av utvalget vårt var i et tiltak allerede den første måneden. Etter fire måneder var halvparten i gang i et arbeidsrettet tiltak. Ventetiden var noe lenger for undergruppen «Venting» som ikke hadde en avklart situasjon den første måneden. Et halvt år tok det før også halvparten av disse deltok i tiltak. Blant dem som i starten hadde et vedtak om at de ikke hadde behov for tiltak, men likevel deltok i et i løpet av observasjonsperioden, var halvparten i et tiltak etter ni måneder.

I tabell 2 presenteres medianverdiene (her det antall måneder der halvparten har startet i et tiltak) for henholdsvis kvinner og menn, og etter alder. Uansett alder og status ved registrering kom menn i tiltak raskere enn kvinner, og forskjellen ser ut til å være størst

Figur 4. Andel personer etter tid fra registrering med nedsatt arbeidsevne til første tiltaksdeltakelse for alle som deltok i tiltak. Kaplan-Meier overlevelseskurver



Kilde: NAV

Tabell 2. Ventetid før første deltakelse i tiltak etter alder ved registrering med nedsatt arbeidsevne. Medianen målt i måneder

	Ikke behov for tiltak		Venting		I tiltak i alt		Antall
	Kvinner	Menn	Kvinner	Menn	Kvinner	Menn	
16-19 år	11	5	7	5	4	3	1 868
20-24 år	10	7	7	5	5	3	3 426
25-29 år	11	10	7	6	6	4	3 065
Total	11	8	7	5	5	3	
Antall	1 069	1 005	1 994	2 230	3 904	4 455	8 359

Kilde: NAV

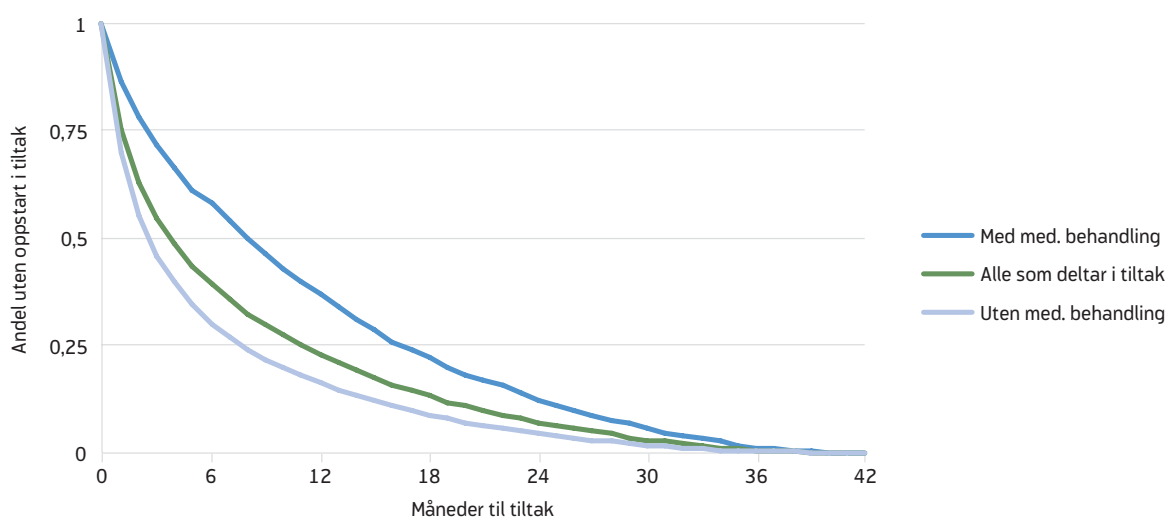
blant de yngste. Generelt var det de yngste som kom raskest i tiltak. De var også overrepresentert blant dem som gikk rett i tiltak. Dette er i tråd med målsetningene i NAV.

Mange av de unge med nedsatt arbeidsevne har alvorlige helseproblemer og det kan derfor være medisinske grunner til at det tar tid fra vedkommende blir registrert med nedsatt arbeidsevne til han eller hun starter opp i et arbeidsrettet tiltak. Nær en tredjedel av de unge som deltok i tiltak var også registrert med medisinsk behandling i en eller flere måneder mens de

var registrert med nedsatt arbeidsevne². Nesten 45 prosent av dem som fikk vedtak om at de ikke hadde behov for tiltak var registrert med medisinsk behandling. Dette gjaldt færre, noe over 15 prosent, av dem som gikk rett i et tiltak. I figur 5 sammenlignes overlevelseskurver for dem som ble registrert henholdsvis med og uten medisinsk behandling. Medianverdien for tid til tiltak var ni måneder for dem som var registrert med medisinsk behandling, mens den ellers bare

² NAVs registre gir (noe ufullstendig) informasjon om hvorvidt personen er registrert med deltakelse i medisinsk behandling i løpet av tiden med nedsatt arbeidsevne

Figur 5. Andel personer etter tid fra registrering med nedsatt arbeidsevne til første tiltaksdeltakelse for alle som deltok i tiltak. Henholdsvis med og uten registrert medisinsk behandling. Kaplan-Meier overlevelseskurver



Kilde: NAV

var på tre måneder. Forskjeller i helsetilstand ser ut til å kunne forklare mye av variasjonen i den tiden det tar før de unge starter i et arbeidsrettet tiltak.

I utvalget vårt er kvinnene gjennomgående eldre, har i større grad mottatt sykepenger før de ble registrert med nedsatt arbeidsevne, og er i større grad registrert med medisinsk behandling. Dette indikerer at de unge kvinnene som er registrert med nedsatt arbeidsevne har større helseproblemer enn de unge mennene. Vi vet imidlertid ikke om det er hele forklaringen på kjønnsforskjellen i ventetid på tiltak. Dette er et tema som vil bli mer inngående behandlet i en senere artikkel. I det neste avsnittet ser vi nærmere på tiltaksdeltakelsen for de unge.

Variasjon i tiltaksdeltakelse

Arbeidsrettede tiltak kan generelt gis som et enkelttiltak (eventuelt flere tiltak innen samme kategori), eller som en sekvens der ulike typer tiltak kan følge rett etter hverandre eller med opphold. Hvor lenge tiltakene kan vare varierer. Avklaringstiltakene skal gis for én, og høyst to måneder mens oppfølgingstiltak kan strekke seg fra noen uker til tre år. Det er også mulig å få støtte til ordinær utdanning i inntil tre år.³ Arbeidspraksis kan vare i opptil to år og oppfølging og lønnstilskudd kan gis i inntil tre år for personer med nedsatt arbeidsevne (se faktaboks om arbeidsrettede tiltak).

Målet med deltakelse i arbeidsrettede tiltak skal være at de unge får hjelp til å bygge opp ferdigheter og øke mestringsnivået slik at de på sikt kan forsørge seg selv. Mange unge med nedsatt arbeidsevne står langt fra arbeidslivet og har sammensatte behov knyttet både til manglende kompetanse og helseproblemer. Andre har mer ressurser, men har falt ut av arbeid eller studier, enten midlertidig eller permanent, på grunn av sykdom, skade eller andre hindringer. Tiltaket som gis vil avhenge både av hvordan veileder i

NAV og den enkelte vurderer hva som trengs for at han eller hun skal komme i arbeid, og hva slags tiltak som i praksis er tilgjengelige både geografisk og tidsmessig. I tillegg er det slik at arbeidsrettede tiltak i NAV er et knapt gode. Omfanget styres via statsbudsjettet og i 2014 kunne man i gjennomsnitt benytte 60 900 plasser, hvorav 48 900 plasser var reservert for personer med nedsatt arbeidsevne.⁴ I gjennomsnitt var det registrert 205 000 personer med nedsatt arbeidsevne i 2014. Selv om ikke alle disse har behov for tiltak og de unge skal prioriteres, kan det ikke utelukkes at begrensningen i antall tiltaksplasser også påvirker hva man kan tilby de unge.

Det er selvfølgelig et mål å benytte de begrensede tiltaksressursene best mulig. Dette innebærer blant annet å være treffsikker i valg av type tiltak for den enkelte. Samtidig må det være rom for prøving og feiling. Grad av motivasjon, mestringsnivå og helsetilstand vil påvirke gjennomføringen av et hvilket som helst tiltak. Kvaliteten i oppfølgingen fra NAV mens man deltar i tiltaket har også betydning. Dette er spesielt viktig for disse unge.

I vårt datamateriale regnes en periode med tiltak som avsluttet ved et opphold på minst to måneder. Blant de unge som ble observert i et arbeidsrettet tiltak, var 60 prosent registrert med bare én sammenhengende periode med tiltak i observasjonsperioden. To tredjedeler av disse avsluttet tiltaket, men var deretter fortsatt registrert med nedsatt arbeidsevne i en ventestatus.⁵ Den siste tredjedelen avsluttet tiltaket og avsluttet samtidig perioden med nedsatt arbeidsevne. Videre var nær 30 prosent av de unge som deltok i tiltak, registrert med to tiltaksperioder.

I tabell 3 presenteres fordelingen over antall tiltaksperioder etter oppfølgingsstatus i startmåneden. Gruppen som startet rett i et tiltak i registreringsmåneden er svakt overrepresentert blant dem som har flere til-

³ Varigheten kan forlenges utover dette dersom tiltaksdeltaker på grunn av sterke sosiale eller helsemessige problemer ikke kan gjennomføre en nødvendig og hensiktsmessig utdanning i løpet av tre år og er i en utdanningssituasjon som avviker vesentlig fra den som gjelder for andre (Forskrift om arbeidsrettede tiltak mv.)

⁴ I tillegg finansieres 9 200 plasser med varig tilrettelagt arbeid for uførepensjonister.

⁵ I det videre forløpet skiller vi ikke lenger mellom de to tilstandene venting og ikke behov for tiltak, og kaller begge for venting. Årsaken er at det sannsynligvis heller ikke skiller på dette i registrene utover førstegangsregistreringen.

Tabell 3. Fordeling på antall tiltaksperioder for unge som deltar i tiltak etter oppfølgingsstatus i startmåneden. Prosent

	Ikke behov for tiltak	Rett i tiltak	Venting	Total
Én tiltaksperiode uten venting til slutt	23	20	22	21
Én tiltaksperiode med venting til slutt	42	40	39	40
To tiltaksperioder uten venting til slutt	13	10	14	13
To tiltaksperioder med venting til slutt	14	17	15	15
Tre tiltaksperioder eller flere	8	13	11	11
Total	100	100	100	100
Antall	2 074	2 061	4 224	8 359

Kilde: NAV

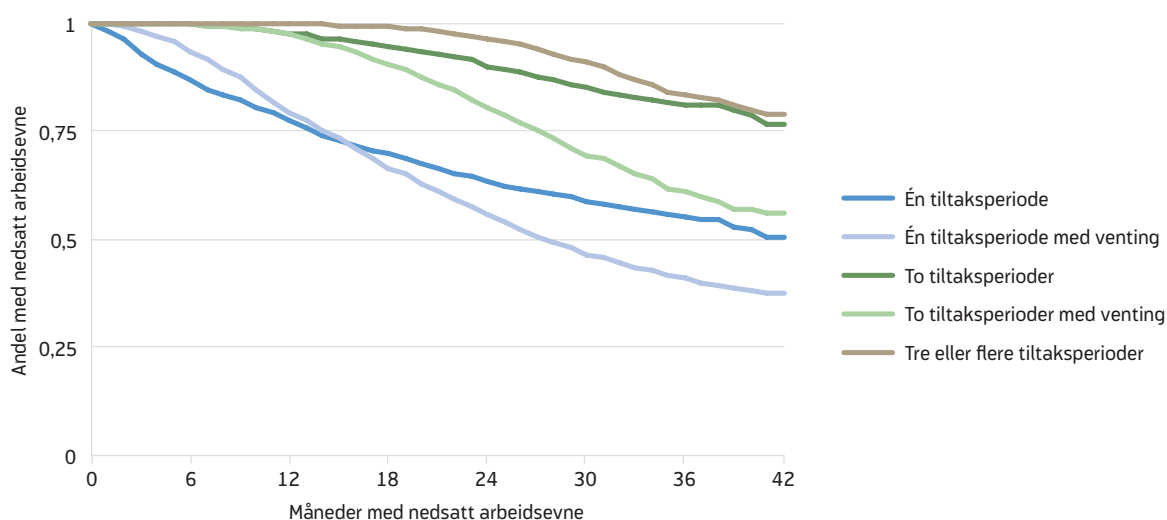
taksperioder innenfor observasjonsperioden. Dette kan være et resultat av at de har hatt mer tid regnet fra starten for det første tiltaket. Som vist foran hadde de to andre gruppene kortere eller lengre perioder med venting i forkant av tiltaksstart. De unge med flere tiltaksperioder hadde imidlertid også klart lengre perioder totalt med nedsatt arbeidsevne (figur 6).

Unge som avslutter deltakelse i et arbeidsrettet tiltak samtidig som de avslutter perioden med nedsatt arbeidsevne (dvs. uten påfølgende venting), kan se ut til å ha lyktes i tiltaket. Figur 7 illustrerer varigheten

av den første tiltaksperioden etter hvor mange tiltaksperioder det har vært i forløpet, og om tiltaket var etterfulgt av venting. Gruppen som avsluttet det første tiltaket uten venting, eller fremdeles var i tiltaket ved slutten av observasjonsperioden, har et mye lengre forløp i det første tiltaket enn de andre. Median varighet i tiltak varierer fra 26 måneder for denne gruppen, mot henholdsvis seks, fire og tre måneder i de andre gruppene.

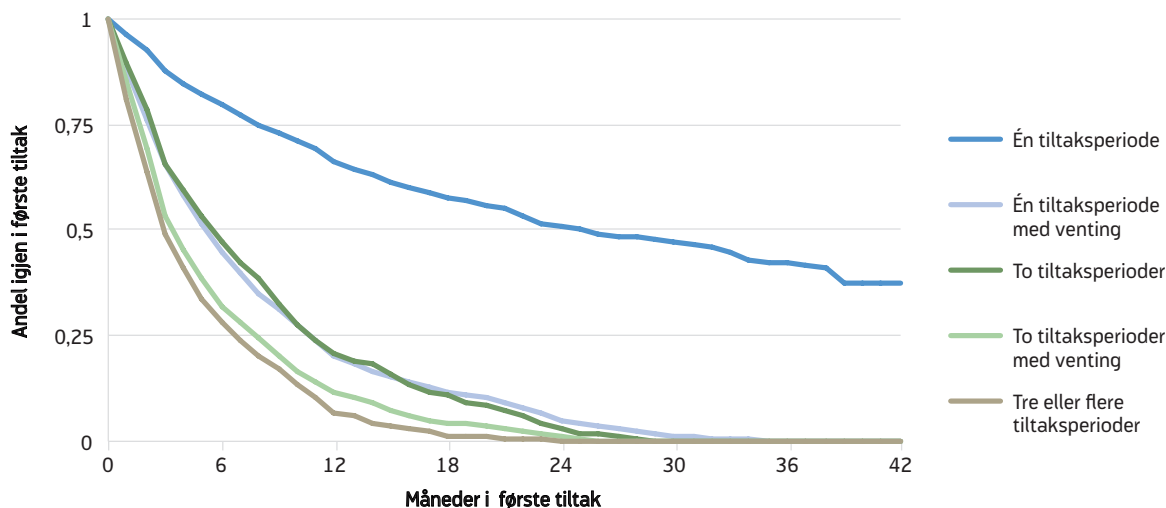
Den neste gruppen som ser ut til å lykkes relativt bra med gjennomføringen, er de som har startet i et nytt

Figur 6. Andel gjenværende personer med nedsatt arbeidsevne etter tid siden registrering og antall tiltaksperioder. Unge som deltar i tiltak. Kaplan-Meier overlevelseskurver



Kilde: NAV

Figur 7. Andel gjenværende personer i den første tiltaksperioden etter tid i tiltaket og antall tiltaksperioder. Unge som deltar i tiltak. Kaplan-Meier overlevelseskurver



Kilde: NAV

tiltak etter det første, og enten avslutter dette samtidig som de avslutter perioden med nedsatt arbeidsevne, eller fremdeles er i den andre tiltaksperioden ved avsluttet observasjonsperiode. Selv om de gjerne avsluttet den første tiltaksperioden relativt raskt, kom de inn i et tiltak på nytt, og ser ut til å følge det samme mønsteret som vi ser i figur 7 for kategorien med én tiltaksperiode. Noen av disse har et mindre opphold – én av tre er ute av tiltak i to eller tre måneder.

Til sammen utgjør disse to kategoriene rundt en tredjedel av dem som ble registrert i tiltak. De resterende to tredjedelene vandrer fram og tilbake mellom venting og tiltaksdeltakelse. I overkant av én av ti av disse er også innom Kvalifiseringsprogrammet i perioden 2011–2013. Vi trenger mer kunnskap om hva som er innholdet i disse oppfølgingsforløpene, men har behov for mer, også kvalitativ, informasjon enn registrene kan gi. I det neste avsnittet beskriver vi imidlertid mer detaljert hva slags typer av arbeidsrettede tiltak de unge deltok i.

Arbeidspraksis og utdanning de viktigste tiltakene blant de unge

De arbeidsrettede tiltakene som tilbys personer med nedsatt arbeidsevne i NAV dekker et vidt spekter av aktiviteter. Det er også stor variasjon i målgruppene. Tabell 4 viser hva slags tiltak de unge ble registrert med første gang de deltok i et tiltak i oppfølgingsperioden.

De viktigste tiltakene for de unge var arbeidspraksis og opplæring/utdanning. Omlag to av tre startet i et tiltak av denne typen. Nær én av fem deltok i et avklarings tiltak. Dette er tiltak der arbeidsevnen og kompetansen kan kartlegges mer inngående enn i møtet mellom veileder og den unge. Et mulig utfall av et slikt tiltak vil være å fortsette i et mer spesifikt arbeidsrettet opplegg. Alternativt kan konklusjonen bli at vedkommende er for syk for videre tiltaksdeltakelse. Noen av de unge har svært alvorlige sykdommer eller skader, men en eventuell uføretrygd kan ikke innvilges før arbeidsevnen er avklart.

Tabell 4. Unge registrert med nedsatt arbeidsevne i 2011 etter oppfølgingsstatus i startmåneden, og type tiltak ved starten av det første tiltaksforløpet. Fordeling i prosent

	Ikke behov for tiltak	Rett i tiltak	Venting	Totalt
Avklaringstiltak	21	11	22	19
Oppfølging	11	14	12	13
Utdanning	20	10	18	16
Andre opplæringstiltak	11	13	10	11
Arbeidspraksis skjermet	13	10	16	14
Arbeidspraksis ordinær	21	36	18	23
Lønnstilskudd	1	2	1	1
Andre arbeidsrettede tiltak	3	3	2	2
Totalt	100	100	100	100
Totalt i tiltak (N)	2 074	2 061	4 224	8 359

Kilde: NAV

De fleste (opp mot 75 prosent) deltok i samme type arbeidsrettet tiltak gjennom hele det første tiltaksforløpet. Overgang til andre tiltakstyper var vanligst blant dem som startet med et avklaringstiltak. Ved avslutning av avklaringstiltaket fortsatte én av tre umiddelbart i et nytt tiltak, hvorav arbeidspraksis i skjermet sektor og oppfølgingstiltak var de vanligste. Oppfølgingstiltakene ble også ofte etterfulgt av andre tiltak, og her var overgangen størst til ordinær arbeidspraksis. I den grad de andre tiltakstypene var del i en kjede, var kombinasjonen med arbeidspraksis i ordinært arbeidsliv den mest vanlige. Unge som deltok i ordinær utdanning og eller med lønnstilskudd ble minst hyppig observert i andre tiltakstyper.

De unge som ble registrert i et arbeidsrettet tiltak i løpet av den første måneden skiller seg ut fra resten av utvalget. Over en tredjedel ble plassert direkte i

arbeidspraksis i ordinært arbeidsliv mot en femtedel ellers. Færre ble registrert i avklaringstiltak, og i ordinær utdanning. I denne gruppen er det en overvekt av yngre menn. Halvparten hadde en nær forhistorie som ordinær arbeidssøker (tabell 5), og det oppgitte utdanningsnivået var lavere enn blant de andre unge også når vi korrigerer for alder. Mange hadde allerede deltatt i arbeidsrettede tiltak før de ble registrert med nedsatt arbeidsevne. Nær en tredjedel hadde mottatt tiltakspenger foregående år, og to av fem sosialhjelp.

De unge med vedtak om at de ikke hadde behov for tiltak eller som var uten noe klart vedtak den første måneden, hadde i større grad vært sykmeldte. Dessuten var det en liten overvekt av kvinner og de var i gjennomsnitt eldre. I den grad de hadde oppgitt utdanning, var nivået noe høyere enn for resten. Opp mot 40 prosent var registrert med medisinsk behandling.

Tabell 5. Unge som deltok i tiltak i observasjonsperioden etter status to måneder før registrering med nedsatt arbeidsevne og første status ved registrering. Prosent

	Ikke behov for tiltak	Rett i tiltak	Venting	Totalt
Sykepenger	33	16	27	26
Arbeidssøker	27	50	30	34
Arbeidstaker	6	6	5	6
Sosialhjelp	12	9	11	11
Annet	22	19	26	23
Totalt	100	100	100	100
Antall (N)	2 074	2 061	4 224	8 359

Kilde: NAV

Tabell 6. Unge registrert med nedsatt arbeidsevne i 2011 etter oppfølgingsstatus i startmåneden, alder på registreringstidspunktet og type tiltak ved starten av det første tiltaksforløpet. Fordeling i prosent

	Ikke behov/venting			Rett i tiltak		
	16-19 år	20-24 år	25-29 år	16-19 år	20-24 år	25-29 år
Avklaringstiltak	21	21	23	12	12	11
Oppfølging	9	14	12	11	16	14
Utdanning	17	15	22	6	8	17
Andre opplæringstiltak	6	11	12	5	14	18
Arbeidspraksis skjermet	21	16	10	16	11	5
Arbeidspraksis ordinær	22	20	17	48	34	27
Lønnstilskudd	1	1	1	1	3	3
Andre arbeidsrettede tiltak	3	2	3	1	2	5
Total	100	100	100	100	100	100
Total	1 308	2 592	2 398	560	834	667

Kilde: NAV

Av dem som ble registrert i tiltak var det både flere som deltok i avklaringstiltak, og flere som fikk delta i ordinær utdanning. Det siste kan ikke bare forklares med forskjell i alder selv om andelen som startet i et utdanningstiltak var høyere jo eldre han eller hun var (tabell 6).

De unge som startet i et utdanningstiltak var også klart overrepresentert blant dem som så ut til å lykkes i tiltaket slik vi beskrev i forrige avsnitt. Siden ordinær utdanning som regel er langvarig, og at man må anta at de unge som starter et slikt forløp er motiverte, så er dette ikke så overraskende. De som startet i et avklaringstiltak var på den andre siden mer tilbøyelige til å ende opp i et forløp med flere tiltaksperioder. Sannsynligvis betyr den underliggende helsetilstanden mye for hva slags oppfølgingsforløp den enkelte deltar i. Vi vet imidlertid lite om hva som styrer utvelgelsen inn i de ulike tiltakene for de unge med nedsatt arbeidsevne. Her er det behov for mer kunnskap.

Avslutning

I denne artikkelen har vi gitt en enkel beskrivelse av hvordan arbeidsrettede tiltak benyttes overfor unge som ble registrert med nedsatt arbeidsevne i NAV før de fylte 30 år. Gjennomgangen viser at tiltaksbruken ser ut til å være forskjellig ut fra alder, helsetilstand, bakgrunn ved registrering og kjønn. Tidlig oppfølging er viktig, og vi finner flest som kommer raskt i tiltak

blant de unge under 20 år. Med andre ord: De yngste får tiltak raskest. Unge der helseindikatorene våre tilsa dårlig helsetilstand, deltok i tiltak i mindre grad enn andre, og i den grad de deltok, tok det lengre tid å komme i gang etter førstegangsregistreringen. Vi fant også kjønnsforskjeller. Uansett alder har kvinnene i utvalget vårt lengre perioder med nedsatt arbeidsevne enn menn, de ventet lenger på tiltak, og de ser ut til å ha dårligere helse.

Deltakelse i arbeidsrettede tiltak er imidlertid bare en del av det tilbudet NAV har til unge med nedsatt arbeidsevne. I tillegg til de statlige tiltakene vi har sett på her, finnes det kommunale tiltak. Unge som deltar i Kvalifiseringsprogrammet registreres også med nedsatt arbeidsevne i NAV, og en del av utvalget vårt deltar der i kortere eller lengre perioder. Mange kommuner og fylker har spesielle prosjekt rettet mot ungdomsgruppene, og det samarbeides med både utdanningsmyndigheter og helsevesen. Noe av ventetiden vi har registrert er sannsynligvis fylt med andre aktiviteter.

Unge med nedsatt arbeidsevne kvalifiserer ofte for ulike livsoppholdsytelser. I Bragstad og Sørbø (2014) fant vi at et halvt år etter registrering mottok to tredjedeler av de gjenværende unge arbeidsavklaringspenger. Denne formen for inntektssikring er betinget både av helsetilstand på innvilgelsestidspunktet og av at aktivitetsplanen følges. Samspillet mellom inn-

tektssikring og oppfølging er noe som må undersøkes nærmere.

Våre beregninger tilsa at over 40 prosent fremdeles ville være registrert med nedsatt arbeidsevne tre og et halvt år etter førstegangsregistrering. Kriteriet for å avslutte en periode i vårt datasett var at man ikke var registrert med nedsatt arbeidsevne i to påfølgende måneder. Vi vet imidlertid at mange er ute av registrene i lengre perioder før de kommer tilbake. I Bragstad og Sørbø (2014) anslo vi denne andelen til rundt ti prosent. Den totale andelen i utvalget som vil være registrert med nedsatt arbeidsevne etter tre og et halvt år er derfor høyere enn de noe over 40 prosentene. Det er grunn til også å se nærmere på denne gruppen som i større grad vandrer mellom å være registrert med nedsatt arbeidsevne og andre tilstander. Noen kan ha forsøkt seg i arbeid, men har mislyktes i å holde på dette. Uansett er utfallet for dem som avslutter en periode med nedsatt arbeidsevne av avgjørende betydning for hvorvidt NAV kan sies å lykkes i sin oppfølging av de unge.

Referanser

Bragstad, Torunn og Johannes Sørbø (2014) «Hvem er de unge med nedsatt arbeidsevne?». *Arbeid og velferd*, 1/2014, 51–63.

Bragstad, Torunn og Søren Brage (2011) «Unge på arbeids- og helserelaterte ordninger». *Arbeid og velferd*, 2/2011, 36–47.

Cleves, Mario, Roberto G. Gutierrez, William Gould and Yulia V. Marchenko (2010) *An Introduction to Survival Analysis Using Stata. Third Edition*. Stata Press.

Forskrift om arbeidsrettede tiltak mv. F11.12.2008 nr 1320.

Furuberg, Jorunn og Sigrid Myklebø (2013) *Unge tilknytning til arbeidslivet*. NAV-rapport nr. 3/2913. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Markussen, Simen og Knut Røed (2014) «The impacts of vocational rehabilitation». *Labour Economics*, Volume 31 2013, 1–13.

Ose, Solveig Osborg, Roland Mandal og Siri Mordal (2014) *Utfordringer med ungdomssatsingen i Sør-Trøndelag. Et system og aktørperspektiv*. SINTEF-rapport A26 225.

Prop. 1 S (2014–2015) *Proposisjon til Stortinget for budsjettåret 2015*. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.

von Simson, Kristine (2012) «Veier til jobb for ungdom uten fullført videregående opplæring: Kan vikarbyrå og arbeidsmarkedstiltak lette overgangen fra utdanning til arbeidsliv?» *Søkelys på arbeidslivet*, Nr. 1–2 2012, 76–96.

PERSONER SOM AVSLUTTET ARBEIDSRETTEDE TILTAK I 2013. HVOR VAR DE ETTER SEKS MÅNEDER?

Av Gro Askeland, Jostein Ellingsen og Ola Thune

Sammendrag

NAV benytter et bredt spekter av arbeidsrettede tiltak for å hjelpe folk i jobb. Denne artikkelen presenterer ny statistikk over personer som har avsluttet et arbeidsrettet tiltak og hva som er deres status etter seks måneder. I statistikken skiller vi mellom de som var arbeidssøkere og de som var registrert med nedsatt arbeidsevne da de deltok i tiltaket.

Arbeidssøkerne generelt står nærmere arbeidsmarkedet enn personer med nedsatt arbeidsevne og ikke uventet finner vi at arbeidssøkere som avsluttet et arbeidsrettet tiltak i 2013 i større grad er i jobb seks måneder etterpå, enn personer med nedsatt arbeidsevne.

Blant arbeidssøkerne kom det flest i jobb av de som hadde deltatt på tiltakene tidsbegrenset lønnstilskudd og tiltaket oppfølging. Blant personer med nedsatt arbeidsevne kom det flest i jobb av de som hadde deltatt på tidsbegrenset lønnstilskudd og fått støtte til ordinær utdanning. Dette er arbeidsrettede tiltak som kan forventes å gi en relativt høy overgang til jobb.

En viktig begrensning med statistikken er at den ikke sier noe om effekten av tiltakene. Vi har ikke muligheten til å kontrollere for om det er deltakelse i et bestemt tiltak som påvirker overgangen til jobb, eller om det er andre forhold. Andre forhold kan for eksempel være konjunktursvingninger på arbeidsmarkedet og at det er ulike personer som selekteres inn til ulike tiltak.

Innledning

Høy yrkesdeltakelse er blant de fremste målene i arbeidsmarkedspolitikken. Det er bred oppslutning om at deltakelse i arbeidslivet er bra for den enkelte fordi det gir økonomisk trygghet, selvstendighet og bidrar til selvrealisering. En spesielt viktig politisk målsetting er å inkludere personer med nedsatt arbeidsevne i arbeidslivet (NOU 2012:6).

En sentral oppgave for NAV er å vurdere den enkeltes behov for bistand til å få eller beholde jobb. NAV bistår med tjenester og tiltak som kan hjelpe arbeidssøkere inn i jobb (NAV-loven § 14a). Arbeidsrettede tjenester og tiltak skal bidra til at den enkelte øker sine muligheter til å få eller beholde arbeid. Arbeidsrettede tiltak kan omfatte blant annet avklaring av arbeidsevne, arbeidstrening, kvalifisering og oppfølging i

form av motivering, veiledning eller opplæring. Arbeidsrettede tiltak har ulike formål og ulikt innhold og noen av tiltakene har et annet hovedmål enn at tiltaksdeltakerne skal ha overgang til jobb. Andre mål kan være kvalifisering, arbeidserfaring eller avklaring av arbeidsevnen. Noen personer kan også ha behov for et lengre tiltaksløp der deltakelse i flere ulike tiltak kan inngå. Dette gjelder spesielt for personer med nedsatt arbeidsevne.

NAV mangler systematisk kunnskap om resultater av de arbeidsrettede tiltakene, det vil si kunnskap om hvilke tiltak som har effekt for ulike personer.

På oppdrag fra Arbeids- og sosialdepartementet ble det i 2013 igangsatt et arbeid for å utvikle et bedre system for å måle resultater av de ulike tiltakene. En

Definisjoner

Med **arbeidssøkere** mener vi personer som har registrert seg som arbeidsledige hos NAV, og de kan enten være helt ledige arbeidssøkere eller delvis ledige arbeidssøkere. Arbeidssøkerbegrepet innbefatter personer som søker inntektsgivende arbeid og som er tilgjengelige for det arbeidet som søkes. Hovedregelen er at man anses som arbeidssøker hos NAV hvis man har meldt seg eller fornyet meldingen (sendt meldekortet til NAV) i løpet av de to siste ukene.

Personer med nedsatt arbeidsevne er personer som på grunn av sykdom, skade eller andre hindringer har behov for ekstra oppfølging fra NAV for å få eller beholde arbeid. Dette er personer som står lenger unna arbeidslivet enn ordinære arbeidssøkere og som har behov for mer bistand fra NAV for å komme i jobb.

Datagrunnlag

Tiltaksdeltakere er personer i arbeidsrettede tiltak og gjelder følgende hovedgrupper av deltakere:

- arbeidssøkere på tiltak
- personer med nedsatt arbeidsevne på tiltak

Datagrunnlaget som ligger til grunn for overgangsstatistikken er basert på en sammenstilling av opplysninger fra følgende administrative register:

- Folkeregisteret, som gir opplysninger om bosted
- Arbeidstaker/arbeidsgiverregisteret, som inneholder opplysninger om ansettelsesforhold hvor forventet arbeidstid i uken utgjør fire timer eller mer, og hvor arbeidsforholdet har en varighet på mer enn seks dager. Registeret benyttes for å forvalte utbetalinger

av sykepenger. Sykmeldte tiltaksdeltakere med et arbeidsforhold er tatt ut av datagrunnlaget

- NAVs saksbehandlingssystem (Arena) for arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne (tiltaksdeltakerne)
- Registeropplysninger om uførepensjonister og personer med andre statuser som sosialhjelp og overgangsstønad

Avgangsdefinisjonen

Med avgang mener vi her personer som har deltatt i et arbeidsrettet tiltak og avsluttet sin deltakelse i tiltaket – uavhengig av når i tiltaksløpet dette skjer. Det vil si at personer som har hatt avgang fra et tiltak ikke nødvendigvis har fullført tiltaksløpet i sin helhet. Avgangen er i dette datamaterialet i løpet av 2013. Avgangen er i dette datamaterialet i løpet av 2013.

Statistikken er på nasjonalt nivå og vi har foreløpig ingen tidsserie.

Statusen 6 måneder etter avgang

Statusen til personer med avgang fra arbeidsrettede tiltak måler vi seks måneder etter tidspunktet for avgang fra tiltaket. Statusene er:

- I arbeid
- Arbeid og ytelse
- Arbeidssøker
- Nedsatt arbeidsevne
- Uførepensjon
- Annet (Alle andre grupper, for eksempel utdanning).

I statistikken behandles kategoriene som rangert og gjensidig utelukkende.

av aktivitetene var å utarbeide statistikk om avgangen fra arbeidsrettede tiltak og hvilken status personene hadde seks måneder senere. Tiltakene som presenteres i denne overgangsstatistikken er hjemlet i «Forskrift om arbeidsrettede tiltak mv». Overgangsstatistikken skiller på om tiltaksdeltakerne er arbeidssøkere eller har nedsatt arbeidsevne. Statistikken publiseres på nav.no. I denne artikkelen presenterer vi et utvalg av de arbeidsrettede tiltakene og vi viser hvem som hadde avgang fra arbeidsrettede tiltak i løpet av 2013 og hvilken status personene hadde etter seks måneder. Statistikken viser også hvilke tiltak personene hadde avgang fra og hvor lenge personene hadde gått på de ulike tiltakene. Overgangsstatistikken sier ikke noe om effekten av arbeidsrettede tiltak. En effektstudie forutsetter et randomisert forskningsdesign med sammenlignbare kontrollgrupper, noe som kan være krevende å gjennomføre.

Hvor mange hadde avgang fra arbeidsrettede tiltak?

De siste årene har om lag 75 000 personer deltatt på arbeidsrettede tiltak per måned. Personer med nedsatt arbeidsevne utgjør den største gruppen. I desember 2013 utgjorde de om lag 55 000 personer (74 prosent).

Det var i alt 113 800 personer som hadde avgang fra arbeidsrettede tiltak i løpet av hele 2013. Av disse var 53 900 registrert som arbeidssøkere og 59 900 var registrert med nedsatt arbeidsevne (tabell 1). Av arbeidssøkerne er det noe flere menn enn kvinner som hadde avgang fra tiltak.

For personer med nedsatt arbeidsevne er det noe flere kvinner enn menn som hadde avgang fra tiltak. Dette følger av at det er noe flere kvinner enn menn som deltar på tiltak, samt at det er flere kvinner enn menn som har nedsatt arbeidsevne.

Tabell 2 viser hvor mange personer som hadde avgang fra de ulike arbeidsrettede tiltakene i løpet av 2013. Det er stor forskjell på hvor mange personer som hadde avgang fra de ulike tiltakene. For arbeidssøkerne var det flest som hadde avgang fra ordinær arbeidspraksis og AMO-kurs. For personer med nedsatt arbeidsevne var det flest som hadde avgang fra tiltakene arbeidspraksis i ordinær og skjermet virksomhet, samt ordinær utdanning. For begge persongruppene ser vi at det var færre personer som hadde avgang fra tiltaket tidsbegrenset lønnstilskudd.

Tabell 1. Personer som hadde avgang fra arbeidsrettede tiltak i løpet av 2013, etter alder, kjønn og persongruppe. Antall og prosent

	Arbeidssøkere			Nedsatt arbeidsevne		
	Antall	Kvinner	Menn	Antall	Kvinner	Menn
Antall	53 894	26 177	27 717	59 912	31 628	28 284
Under 20 år	7,8 %	6,6 %	8,9 %	0,9 %	0,7 %	1,2 %
20-24 år	20,4 %	16,3 %	24,2 %	12,3 %	10,0 %	14,9 %
25-29 år	14,9 %	15,8 %	14,0 %	13,4 %	12,4 %	14,5 %
30-34	14,5 %	16,9 %	12,2 %	14,0 %	14,2 %	13,6 %
35-39	12,7 %	14,6 %	10,8 %	13,5 %	14,7 %	12,2 %
40-44	10,3 %	11,5 %	9,2 %	14,4 %	15,8 %	12,8 %
45-49	8,0 %	8,0 %	8,1 %	12,7 %	13,8 %	11,4 %
50-54	5,5 %	5,3 %	5,8 %	9,3 %	9,6 %	8,9 %
55-59	3,9 %	3,4 %	4,3 %	6,3 %	5,9 %	6,7 %
60-67	2,0 %	1,6 %	2,3 %	3,3 %	2,9 %	3,7 %

Kilde: NAV

Tabell 2. Personer som hadde avgang fra ulike arbeidsrettede tiltak i løpet av 2013, etter persongruppe. Antall og prosent

	Antall	Prosent
Arbeidssøkere med avgang	53 894	100,0
Oppfølging	2 746	5,1
AMO-kurs	13 941	25,9
Tidsbegrenset lønnstilskudd	3 992	7,4
Arbeidspraksis ordinær	18 109	33,6
	Antall	Prosent
Nedsatt arbeidsevne med avgang	59 912	100,0
Arbeid med bistand	7 435	12,4
Ordinær utdanning	10 020	16,7
Tidsbegrenset lønnstilskudd	2 283	3,8
Arbeidspraksis ordinær	14 391	24,0
Arbeidspraksis skjermet	9 989	16,7

Kilde: NAV

Kortere varighet for arbeidssøkere på tiltak

Tabell 3 viser hvor lenge arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne deltar på tiltak. Det var flere arbeidssøkere som hadde avgang fra arbeidsrettede tiltak i løpet ett år enn personer med nedsatt arbeidsevne. Flere av tiltakene for personer med nedsatt arbeidsevne kan ha en varighet på mer enn ett år. Likevel har de fleste som hadde avgang fra et tiltak, gått på det samme tiltaket i mindre enn ett år. Blant personer med nedsatt arbeidsevne var det en betydelig

Tabell 3. Varigheten på arbeidsrettede tiltak for personer som hadde avgang i løpet av 2013. Antall og prosent

	Arbeidssøkere	Nedsatt arbeidsevne
Antall som hadde avgang	53 894	59 912
Varighet under 1 år	94,5 %	67,1 %
1–2 år på tiltak	5,2 %	21,1 %
Lengre enn 2 år	0 %	11,9 %

Kilde: NAV

andel med deltakelse i både 1–2 år og over 2 år. Det var kun få arbeidssøkere som deltok i over ett år.

Hovedårsaken til dette er at det er strengere begrensninger i regelverket på hvor lenge arbeidssøkerne kan delta på et tiltak enn personer med nedsatt arbeidsevne. Arbeidssøkere har sjelden muligheten til å delta i et tiltak i mer enn ett år.

Overgang til jobb blant arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne

I denne delen beskriver vi et utvalg av arbeidsrettede tiltak og avgangen fra disse. Vi har valgt ut tiltak som benyttes mye og som har som målsetting å få deltakerne over i jobb. For arbeidssøkere viser vi overgangsstatus for tiltakene oppfølging, arbeidsmarkedsoppfølging (AMO-kurs), tidsbegrenset lønnstilskudd og arbeidspraksis i ordinære virksomheter. For personer

Tabell 4. Personer som hadde avgang fra arbeidsrettede tiltak i løpet av 2013 og status etter seks måneder, fordelt etter kjønn og persongruppe. Antall og prosent

	Arbeidssøkere			Nedsatt arbeidsevne		
	I alt	Kvinner	Menn	I alt	Kvinner	Menn
Antall personer med avgang	53 894	26 177	27 717	59 912	31 628	28 284
I arbeid	36,8 %	37,6 %	35,9 %	26,7 %	26,7 %	26,7 %
I arbeid uten ytelse	27,5 %	26,9 %	28,0 %	8,9 %	8,0 %	10,0 %
Arbeid og ytelse	9,3 %	10,7 %	7,9 %	17,8 %	18,7 %	16,7 %
Arbeidssøker	35,2 %	34,9 %	35,4 %	3,3 %	2,9 %	3,8 %
Nedsatt arbeidsevne	5,1 %	5,1 %	5,2 %	61,4 %	62,5 %	60,2 %
Uførepensjon	0,1 %	0,2 %	0,1 %	2,6 %	2,7 %	2,5 %
Annet	22,9 %	22,3 %	23,4 %	6,0 %	5,2 %	6,8 %

Kilde: NAV

Beskrivelse av arbeidsrettede tiltak

Oppfølgingstiltak er for personer som trenger støtte til å finne eller beholde en jobb. Oppfølgingstiltak kan omfatte veiledning når man søker jobb og ekstra støtte i startfasen av en ny jobb. Både arbeid med bistand og oppfølging kategoriseres som et oppfølgingstiltak.

Tiltaket **oppfølging** er for personer som trenger mer oppfølging enn det NAV kan tilby. Dette er et tiltak både for arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne. I tiltaket kan man blant annet få veiledning, råd og bistand til opplæring i arbeidsrelaterte og sosiale ferdigheter, jobbsøking, tilpasning og tilrettelegging av arbeid og arbeidssituasjon og praktiske oppgaver knyttet til arbeid eller gjennomføring av tiltaket. Arbeidssøkere kan delta på tiltaket oppfølging i inntil seks måneder.

Arbeid med bistand er et tiltak som kun personer med nedsatt arbeidsevne kan delta i. Dette er et tiltak som skal hjelpe personer med å få jobb i det ordinære arbeidsmarkedet. I tiltaket skal man få veiledning og bistand av en personlig tilrettelegger. Tiltaket skal blant annet tilby kartlegging av kompetansen, bistand til å finne egnet arbeidsplass, oppfølging i startfasen av et nytt arbeidsforhold,

tilrettelegging og oppfølging på arbeidsplassen og forhandlinger med arbeidsgiver om lønns- og tilsetningsforhold. Maksimal varighet på arbeid med bistand er tre år.

Lønnstilskudd er en støtteordning som utbetales til arbeidsgiver. Lønnstilskuddet skal kompensere for lavere produktivitet, og kan bli gitt i en begrenset periode i begynnelsen av et arbeidsforhold for å få dekket deler av lønnen til tiltaksdeltaker.

Formålet med **tidsbegrenset lønnstilskudd** er å bidra til å øke mulighetene for å få ordinært arbeid. Tiltaksdeltakeren får ordinær lønn med sikte på fast ansettelse i en hel- eller deltidstilling. Arbeidsgiver får et tilskudd til lønnsutgifter i en begrenset periode. Tiltaket kan tildeles både arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne. Arbeidssøkere kan ha lønnstilskudd i inntil ett år, og personer med nedsatt

arbeidsevne kan ha tidsbegrenset lønnstilskudd i inntil tre år.

Kvalifiseringstiltak er for personer som trenger kompetanse for å konkurrere på arbeidsmarkedet på linje med andre. Det vanligste kvalifiseringstiltaket er arbeidsmarkedskurs (AMO-kurs), men for personer med nedsatt arbeidsevne kan også ordinær utdanning innvilges.

Arbeidsmarkedskurs (AMO-kurs) er korte yrkesrettede kurs som arrangeres i regi av NAV. Du må være 19 år for å kunne delta. AMO-kurs vil ofte inneholde en kombinasjon av praktisk og teoretisk opplæring. Hvilke kurs som tilbys vil variere ut fra behovene i arbeidsmarkedet lokalt. AMO-kurs kan ha en varighet på inntil ti måneder, og både arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne kan delta.

Ordinær utdanning. For personer med nedsatt arbeidsevne, som er over 26 år, kan NAV gi støtte til ordinær utdanning. Det er mulig å innvilge utdanning på både offentlige og private utdanningsinstitusjoner i inntil tre år.

Arbeidspraksis i ordinær virksomhet er både for arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne. Tiltaket kan være aktuelt for personer som vil se om de kan mestre en bestemt type jobb, eller trenger en referanse mens de søker ordinært arbeid. Tiltaket benyttes ofte av personer som har liten arbeidserfaring. Varigheten for arbeidssøkere er inntil ett år. For personer med nedsatt arbeidsevne kan tiltaket bli forlenget i inntil to år.

Arbeidspraksis i **skjermet virksomhet** kan bare tilbys personer med nedsatt arbeidsevne. Dette er for personer som har behov for å styrke mulighetene for å komme i arbeid eller utdanning, og som har behov for å jobbe i et skjermet arbeidsmiljø. I tiltaket får personen tilrettelagt arbeidstrening med oppfølging med mål om å skaffe eller beholde arbeid. Varighet på tiltaket er inntil ett år, med mulighet for forlengelse i ytterligere ett år.

med nedsatt arbeidsevne viser vi overgangsstatus for tiltakene arbeid med bistand, ordinær utdanning, tidsbegrenset lønnstilskudd og arbeidspraksis i ordinær og skjermet virksomhet (se faktaboks).

Tabell 4 viser at om lag 37 prosent av arbeidssøkerne var registrert i jobb seks måneder etter avgangen. Herav kombinerte 10 prosent arbeid med en ytelse fra

NAV¹. 35 prosent var fortsatt registrert som arbeidssøkere. Det var noe flere kvinner enn menn som kombinerte arbeid med en ytelse. I tillegg var omtrent 23 prosent av arbeidssøkerne registrert i kategorien «annet». Dette kan være personer som er i utdanning, er selvstendig næringsdrivende eller andre forhold som vi ikke har opplysninger om.

.....

¹ Med kombinasjonen arbeid og ytelse mener vi personer som er registrert med et aktivt arbeidstakerforhold, men som på samme tidspunkt er registrert som mottakere av enten dagpenger, AAP, tiltakspenger, overgangsstønning eller uførepensjon.

Om lag 27 prosent av personene med nedsatt arbeidsevne som hadde avgang fra tiltak var registrert med et arbeidsforhold. Av disse var 9 prosent registrert i jobb uten ytelse og 18 prosent i jobb med ytelse fra NAV. Også for personer med nedsatt arbeidsevne var det noe flere kvinner enn menn som kombinerte jobb med ytelse. 60 prosent var fortsatt registrert med nedsatt arbeidsevne seks måneder etter tiltaket. Dette kan være et resultat av at de ikke var ferdig med sitt tiltaksløp og har behov for ytterligere bistand for å komme i jobb.

Status etter seks måneder for arbeidssøkere

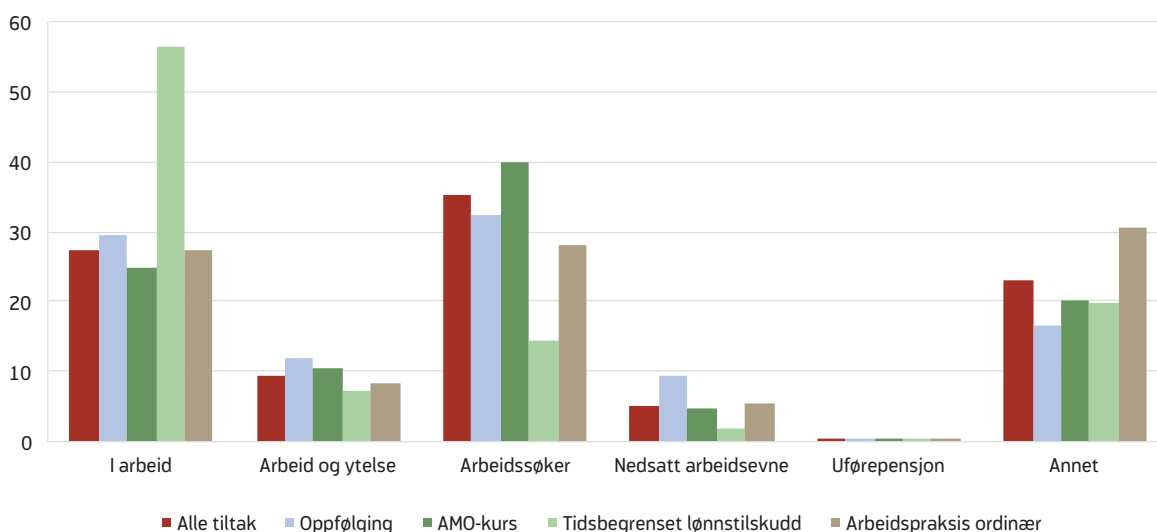
Figur 1 viser arbeidssøkere som hadde avgang fra tiltakene oppfølging, AMO-kurs, tidsbegrenset lønnstilskudd og ordinær arbeidspraksis i løpet av 2013 og hva slags status de hadde seks måneder etter avgangen.

Vi ser at nær 57 prosent av de som hadde avgang fra lønnstilskudd var registrert med et arbeidsforhold etter et halvt år. Av de som avsluttet et oppfølgings tiltak var 30 prosent i jobb etter et halvt år. For de som avsluttet ordinær arbeidspraksis var 27 prosent registrert i jobb. Om lag 25 prosent av arbeids-

søkerne som avsluttet et AMO-kurs var i jobb etter et halvt år.

Tidsbegrenset lønnstilskudd skiller seg dermed ut som det tiltaket med den høyeste overgangen til jobb. Lønnstilskudd gis til personer hvor man finner en arbeidsgiver som er villig til å ansette, dersom arbeidsgiver får dekket deler av utgiftene til lønn av NAV. Arbeidssøkere som deltar i lønnstilskudd er positivt selektert og står nærmere jobb, da de er midlertidig eller fast ansatt hos en arbeidsgiver. Det er derfor ikke overraskende at en høy andel var registrert med et arbeidsforhold etter at tiltaket var avsluttet. Det er også stor forskjell på hvor mange deltakere som hadde avgang fra de ulike tiltakene. Det er betydelig færre deltakere som hadde avgang fra tidsbegrenset lønnstilskudd enn som hadde avgang fra tiltakene AMO-kurs og arbeidspraksis i ordinær virksomhet. Dette henger sammen med at det er betydelig flere deltakere på AMO-kurs og arbeidspraksis enn tidsbegrenset lønnstilskudd. Trolig er det også større seleksjon inn i tiltak som relativt få deltar i, enn sammenlignet med tiltak som flere har muligheten til å delta på. Dette kan også påvirke hvor mange som kommer i jobb etter tiltaket.

Figur 1. Arbeidssøkere som hadde avgang fra arbeidsrettede tiltak i løpet av 2013. Status seks måneder etter. Prosent



Kilde: NAV

Status etter seks måneder for personer med nedsatt arbeidsevne

Figur 2 viser status seks etter måneder etter avgang fra ulike tiltak blant personer med nedsatt arbeidsevne.

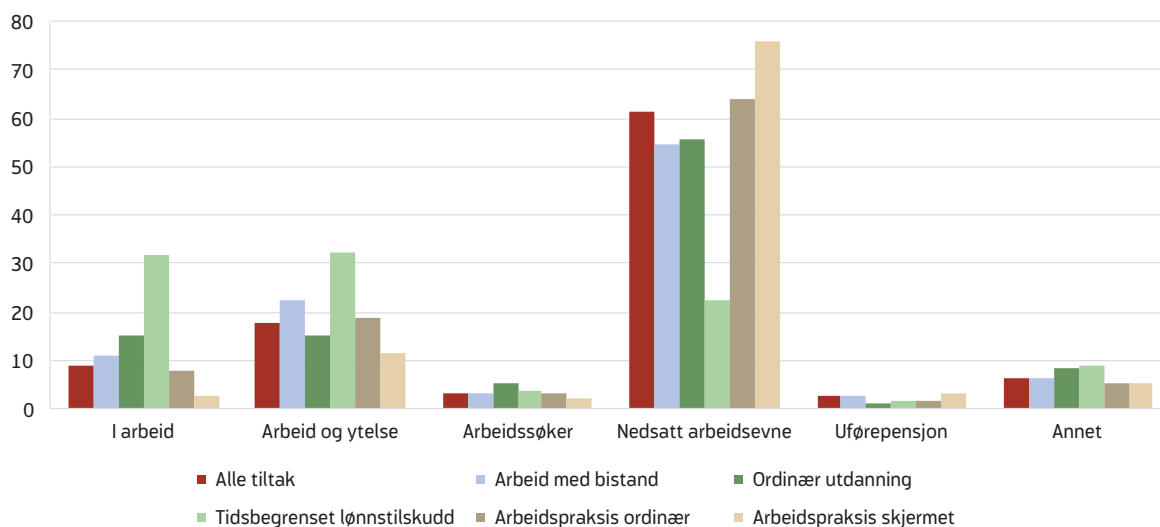
Om lag 64 prosent med avgang fra tidsbegrenset lønnstilskudd var registrert med et arbeidsforhold et halvt år senere. Halvparten av disse kombinerte arbeid med ytelse (32 %). Av de som hadde avgang fra ordinær utdanning var 30 prosent registrert med et arbeidsforhold, og halvparten av disse (15 %) kombinerte jobb med ytelse. Av de som hadde avgang fra arbeid med bistand var 33 prosent i jobb, men herav var det 11 prosent som var i jobb uten ytelse fra NAV. Blant de med avgang fra arbeidspraksis i ordinær og skjermet virksomhet var henholdsvis 27 prosent og 14 prosent registrert med et arbeidsforhold. Men vi ser at det er få som har et arbeidsforhold uten stønad fra NAV. Dette kan ha sammenheng med at tiltaket er et tiltak som ofte benyttes for å få arbeidserfaring og ikke nødvendigvis har som mål at deltakeren skal begynne i jobb med en gang.

Diskusjon

Overgangsstatistikken viser at det er flere arbeidssøkere enn personer med nedsatt arbeidsevne som er registrert med et arbeidsforhold et halvt år etter at de hadde avgang fra et arbeidsrettet tiltak. Dette er ikke overraskende, i og med at arbeidssøkere i utgangspunktet står nærmere arbeidsmarkedet enn personer med nedsatt arbeidsevne. Inkluderer vi de som kombinerer jobb med ytelse er likevel ikke forskjellene så store, da det er mange personer med nedsatt arbeidsevne som kombinerer jobb med ytelse. At de fleste med nedsatt arbeidsevne fortsatt står registrert med nedsatt arbeidsevne etter at de hadde avgang fra et tiltak, kan bety at de ikke var ferdig med sitt tiltaksløp og har behov for ytterligere bistand for å komme i jobb.

Mange arbeidssøkere går ledige i en relativt kort periode før de finner jobb på egenhånd, og mange av disse vil derfor ikke være aktuelle for å delta i arbeidsrettede tiltak. Arbeidssøkere som deltar i arbeidsrettede tiltak er gjerne de som har gått ledige lenge, eller som tilhører en gruppe som generelt kan ha større utfordringer med å få jobb. For å være aktuell for

Figur 2. Personer med nedsatt arbeidsevne som hadde avgang fra arbeidsrettede tiltak i løpet av 2013. Status seks måneder etter. Prosent



Kilde: NAV

arbeidsrettede tiltak må arbeidssøkeren ha gjennomgått en behovsvurdering som innebærer at NAV mener at de har behov for tiltak for å øke sjansen for å komme i jobb. Arbeidssøkere som har behov for å delta på tiltak har også lavere overgang til jobb enn arbeidssøkere generelt. Et eksempel kan være arbeidsledige uten fullført videregående utdanning. Mange i denne gruppen kan ha problemer med å komme i jobb uten bistand.

Personer med nedsatt arbeidsevne er på sin side en svært sammensatt gruppe. Den består av både personer som mottar tiltakspenger, deltar i kvalifiseringsprogram, mottar arbeidsavklaringspenger eller mottar uførepensjon. Det er om lag 200 000 personer som er registrert med nedsatt arbeidsevne. Av disse mottar om lag 149 000 personer arbeidsavklaringspenger (om lag 73 prosent). Arbeidsavklaringspenger innvilges til personer som har nedsatt arbeidsevne med minst femti prosent på grunn av sykdom, skade eller lyte. Men det er også et vilkår at man enten er under aktiv behandling, deltar i et aktivt tiltak, eller at man selv etter at tiltak eller behandling er prøvd, fremdeles anses å ha en viss mulighet for å komme i jobb.

Personer med nedsatt arbeidsevne som deltar på tiltak kan derfor være positivt selektert i form av at de er friskere og i større grad er i stand til å delta i arbeidsrettede tiltak enn andre personer med nedsatt arbeidsevne. Derimot er arbeidssøkere som deltar på tiltak i utgangspunktet negativt selektert sammenliknet med andre arbeidssøkere. Dette må også tas hensyn til når man sammenlikner utfallene for de to gruppene i overgangsstatistikken.

von Simson (2012) har sett på effekten av arbeidsrettede tiltak rettet mot ungdom som ikke har fullført videregående skole. Hun fant at det vanligste tiltaket for denne gruppen, arbeidspraksis, virket negativt inn på mulighetene for å få jobb. I praksisperioden ble sjansen for å komme i jobb redusert med 34 prosent i forhold til en kontrollgruppe som ikke deltok i arbeids-

praksis. Også etter at praksisen er ferdig, var sannsynligheten lavere for å komme i jobb.

NAVs overgangsstatistikk viser at 36 prosent av arbeidssøkerne som hadde avgang fra arbeidspraksis i ordinær virksomhet var registrert med et arbeidsforhold seks måneder etterpå. Av disse kombinerte 9 prosent jobb med ytelse. For personer med nedsatt arbeidsevne var om lag 27 prosent i jobb etter dette tiltaket, men av disse kombinerte 19 prosent jobb med ytelse.

Markussen og Røed (2014) har sett på tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne, og finner at de mest effektive tiltakene er ordinær utdanning og tiltak som er innrettet mot tidlig utplassering i ordinært arbeidsliv. Overgangsstatistikken viser at om lag 30 prosent var registrert med en jobb etter avgang fra ordinær utdanning. Halvparten av disse kombinerte arbeid og ytelse. Litt over halvparten var fortsatt registrert med nedsatt arbeidsevne etter avgang fra ordinær utdanning.

Personer med nedsatt arbeidsevne vil i mange tilfeller ha behov for å delta på flere ulike tiltak i sin plan for å komme i jobb. Dette kan være en forklaring på hvorfor en stor andel som hadde avgang fra et tiltak fremdeles har nedsatt arbeidsevne eller kombinerer jobb med ytelse.

Når overgangsstatistikken analyseres, bør det tas hensyn til at det er stor variasjon i antallet som har avgang mellom de ulike tiltakene i løpet av 2013. Arbeidssøkere som deltok på tiltak hadde større gjennomstrømning enn personer med nedsatt arbeidsevne. De som går på arbeidsrettede tiltak med mange deltakere og høy gjennomstrømning utgjør trolig en mer sammensatt gruppe enn de som deltar i tiltak med færre deltakere. Dette er forhold som også kan påvirke overgangen til jobb.

Regelverket om arbeidsrettede tiltak

Det er Stortinget som hvert år vedtar ressursrammen for arbeidsrettede tiltak i statsbudsjettet. NAV og andre tiltaksarrangører (inkludert arbeidsgivere) tilbyr et bredt tilbud av arbeidsrettede tiltak for arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne. Rammestyrt arbeidsrettede tiltak er ikke en rettighet, men tildeles etter dialog med tiltaksdeltaker og NAVs vurdering av den enkeltes bistandsbehov for å komme i arbeid. Det er vurderinger og utfall av en behovs- eller arbeidsevnevurdering etter NAV-lovens §14a som skal legges til grunn ved tildeling av et arbeidsrettet tiltak. NAV prioriterer hvilke personer som kan ha mest nytte av et arbeidsrettet tiltak. Å delta på tiltak skal være nødvendig og hensiktsmessig for at en person skal komme i arbeid. I tillegg til individuelle behov, kan også forhold som hvor mye

en tiltaksplass koster ha betydning. Det kan til dels være store forskjeller i pris for de ulike tiltakene.

De fleste arbeidsrettede tiltak er hjemlet i Forskrift om arbeidsrettede tiltak mv, men noen tiltaksvarianter har også egne forskrifter.

Arbeidsrettede tiltak skal bidra til å:

- styrke arbeidssøkerens kompetanse og evne til arbeid
- hindre at arbeidstakere faller ut av arbeidslivet
- øke muligheten for at flere kan komme i ordinært lønnet arbeid
- skaffe til veie kvalifisert arbeidskraft
- forebygge og dempe skadevirkningene av arbeidsledighet

Det bør også tas hensyn til at overgangsratene ikke sier noe om effekten av et tiltak. Med det mener vi at overgangsratene ikke gir muligheten til å kontrollere for om det er deltakelse i et tiltak som påvirker overgangsstatusen eller om det er andre forhold. Vi vurderer det likevel slik at overgangsstatistikken gir nyttig informasjon i arbeidet med å utvikle et system for resultatoppnåelse for arbeidsrettede tiltak. Samtidig er det viktig å se overgangsstatistikken i sammenheng med annen informasjon om arbeidsrettede tiltak.

Referanser

LOV-2006-06-16-20. Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven). (NAV-loven), § 14a

NOU 2012:6: *Arbeidsrettede tiltak*. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.

Markussen, Simen og Røed, Knut (2014) «The impacts of vocational rehabilitation», i *Labour Economic*; 31, 1–13.

von Simson, Kristine (2012) «Veier til jobb for ungdom uten fullført videregående opplæring: Kan vikarbyrå og arbeidsmarkedstiltak lette overgangen fra utdanning til arbeidsliv?», *Søkelys på arbeidslivet*, Nr. 1–2/2012, 76–96.

BEGREPER OG DEFINISJONER

Arbeidsavklaringspenger

Arbeidsavklaringspenger er en midlertidig ytelse som skal sikre inntekten til personer som har nedsatt arbeidsevnen med minst halvparten på grunn av sykdom, skade eller lyte. Personen må samtidig få aktiv behandling, og/ eller delta på et arbeidsrettet tiltak, eller være under oppfølging av NAV etter at behandling og tiltak er forsøkt.

Arbeidsavklaringspenger gis til de som fortsatt har nedsatt arbeidsevne etter å ha brukt opp sykepengene, men kan også gis til personer som ikke har sykepengerrett.

Ytelsen gjelder for alle i alderen 18-67 år som har vært medlemmer av folketrygden i minst tre år, eller minst ett år i særskilte tilfeller. Ytelsen kan gis så lenge det er påkrevd for at medlemmet skal kunne gjennomføre fastsatt aktivitet, men ikke lenger enn fire år. Arbeidsavklaringspengene utgjør 66 prosent av inntektsgrunnlaget. Minsteytelse er 2 G, mens maks ytelse er 66 prosent av 6 G.

Arbeidsevnevurdering

En skriftlig vurdering av den enkeltes evne til å møte de krav som stilles i utførelsen av et arbeid eller deltakelse i dagliglivet. Alle brukere som etter en innledende behovsvurdering har behov for mer omfattende vurdering av sitt bistandsbehov, har rett til å få gjennomført en arbeidsevnevurdering. Vurderingen skal blant annet beskrive brukers muligheter til å komme i arbeid, hva slags arbeid som er målet, behov for bistand for å komme i arbeid, og om – og eventuelt hvor mye – arbeidsevnen er nedsatt.

Arbeidsevnevurderingen brukes både som en plattform for individuelt tilpasset og hensiktsmessig oppfølging, og som et ledd i saksbehandling knyttet til ytelser som krever at en slik vurdering er gjort. Det siste gjelder arbeidsavklaringspenger, uførepensjon og kvalifiseringspenger, samt deltakelse i enkelte tiltak.

Arbeidskraftundersøkelsen (AKU)

Arbeidskraftundersøkelsen er en utvalgsundersøkelse som tallfester arbeidsledighet, sysselsetting og arbeidsstyrken. Tall publiseres hvert [kvartal](#) av Statistisk sentralbyrå (SSB), mens noen sesongjusterte nøkkeltall publiseres [månedlig](#).

Arbeidsledige (AKU)

For å bli definert som arbeidsledig i AKU må man være uten arbeid, ha søkt arbeid de siste fire ukene og kunne begynne i arbeid i løpet av de neste to ukene. Denne ledighetsdefinisjonen inkluderer også arbeidssøkere som ikke registrerer seg ved NAV. Dette vil typisk gjelde ungdom under utdanning. I tillegg vil personer med nedsatt arbeidsevne og deltakere på ordinære arbeidsmarkedstiltak som svarer at de har søkt og er tilgjengelig for jobb, bli definert som arbeidsledige.

Arbeidsstyrke (AKU)

Arbeidsstyrken er definert som summen av sysselsatte og arbeidsledige. Det tilsvarer alle som tilbyr sin arbeidskraft på arbeidsmarkedet. *Personer utenfor arbeidsstyrken* er personer som verken var sysselsatte eller arbeidsledige da de svarte på undersøkelsen.

Arbeidsstyrke (NAV)

NAVs arbeidsstyrke er utarbeidet med utgangspunkt i sysselsettingstall fra Statistisk Sentralbyrå (SSB) og de som står registrerte som helt arbeidsledige hos NAV. Sysselsettingstallene er basert på SSBs arbeidskraftundersøkelse (AKU). Ved beregning av *ledighetsraten* - helt ledige i prosent av arbeidsstyrken - brukes i utgangspunktet arbeidsstyrketall fra året før. De første månedene i året vil arbeidsstyrke fra to år tidligere benyttes. Bytte av arbeidsstyrke avhenger av når sysselsettingstallene fra SSB er tilgjengelige. Eksempel: De første månedene av 2013 brukes arbeidsstyrketall fra 2011 ved beregning av helt ledige i prosent av arbeidsstyrken. Fra april/mai byttes det til arbeidsstyrketall fra 2012.

Arbeidssøkere (NAV)

Arbeidssøkere er betegnelsen på summen av helt ledige, delvis ledige, arbeidssøkere på tiltak og andre arbeidssøkere. Arbeidssøkere er personer som søker inntektsgivende arbeid gjennom NAV og som er tilgjengelige for arbeid. Hovedregelen er at man anses som arbeidssøker hos NAV hvis man har meldt seg som arbeidssøker eller fornyet denne meldingen i løpet av de to siste ukene.

Helt ledige arbeidssøkere: Omfatter alle arbeidssøkere som har vært uten inntektsgivende arbeid de siste to ukene. Omtales ofte bare som «Helt ledige» i NAVs statistikker.

Delvis ledige arbeidssøkere: Omfatter alle arbeidssøkere som har hatt inntektsgivende arbeid i løpet av de to siste ukene, men som har arbeidet mindre enn normal arbeidstid og som søker arbeid med lengre arbeidstid. Delvis permitterte arbeidssøkere er med i statistikken over delvis ledige. Omtales ofte bare som «Delvis ledige» i NAVs statistikker.

Permitterte arbeidssøkere: Omfatter antall helt permitterte og delvis permitterte (med innskrenket arbeidstid). Helt permitterte er inkludert i statistikken over helt ledige, mens delvis permitterte er med i statistikken over delvis ledige. Permittering innebærer at arbeidstakeren er midlertidig helt eller delvis løst fra sin arbeidsplikt på grunn av innskrenkning i driften eller arbeidsstans bestemt av arbeidsgiver (eventuelt i samarbeid med arbeidstakerne/arbeidstakerorganisasjonene).

Arbeidssøkere på tiltak: Omfatter alle arbeidssøkere som på opptellingstidspunktet deltar på arbeidsrettede tiltak. Opptellingstidspunktet er ved utgangen av hver måned.

Andre arbeidssøkere: Omfatter jobbskiftesøkere som er i arbeid og som søker ny jobb ved å registrere seg hos NA. Skoleelever/studenter som søker jobb i forbindelse med ferie eller samtidig med skolegang/studier, men som har skolegang/studier som hovedaktivitet regnes i denne kategorien. Det samme gjør egenetablerere med dagpenger som er under etablering av egen virksomhet. Omtales ofte bare som «Andre» i NAVs statistikker.

Arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret (Aa-registeret)

Aa-registeret er et register over alle arbeidsforhold i Norge. Alle arbeidsgivere plikter å rapportere opplysninger om sine ansatte til Aa-registeret. Plikten gjelder arbeidsforhold som er ment å vare i minst sju dager og som trolig vil innebære gjennomsnittlig minst fire timers arbeid per uke.

Avtalte dagsverk

Hvor mange dagsverk det i følge Arbeidsgiver-arbeidstakerregisteret er avtalt at en arbeidstaker skal arbeide i et gitt kvartal, summert og justert for stillingsandel og ferie. Brukes til å beregne sykefraværsprosenten.

Bruttoledighet

Bruttoledigheten tilsvare summen av helt ledige arbeidssøkere og arbeidssøkere på tiltak.

Bruttonasjonalprodukt (BNP)

BNP er en indikator for samlet verdiskaping i et land, og gir samtidig uttrykk for opptjent bruttoinntekt fra innenlandsk produksjonsaktivitet. Se [fullstendig definisjon fra SSB](#).

Bruttonasjonalprodukt for Fastlands-Norge

Bruttonasjonalprodukt for Fastlands-Norge (Fastlands-BNP) er lik bruttonasjonalprodukt (BNP) utenom næringene «utvinning av olje og naturgass», «tjenester knyttet til olje- og gassutvinning», «rørtransport» og «utenriks sjøfart». Se [hele næringsgrupperingen i nasjonalregnskapet hos SSB](#).

Grunnbeløpet (G) i Folketrygden

Grunnbeløpet benyttes ved fastsettelse av pensjonspoeng og beregning av pensjoner og andre stønader fra NAV. Grunnbeløpet justeres hvert år og er per 1. mai 2013 kr. 85 245.

Langtidsledige

Langtidsledige omfatter helt ledige arbeidssøkere som har hatt en sammenhengende ledighetsperiode på minst 26 uker.

Ledige stillinger

NAVs statistikk over ledige stillinger omfatter alle ledige stillinger som enten blir:

- a) meldt til NAV-kontorene
- b) registrert av arbeidsgiver på nav.no
- c) offentliggjort i media (aviser, tidsskrifter og lignende). Gjelder ikke dersom stillingen kun er publisert elektronisk, for eksempel kun på finn.no).

Nasjonalregnskapet (NR) og Kvartalsvis nasjonalregnskap (KNR)

Nasjonalregnskapet er en detaljert regnskapsmessig oversikt over hele Norges økonomi.

Nedsatt arbeidsevne

Personer med nedsatt arbeidsevne er de som på grunn av fysisk, psykisk eller sosial funksjonshemming har vanskeligheter med å få eller beholde arbeid, og som er under medisinsk rehabilitering, vurderes av NAV med sikte på yrkesmessig attføring eller som under arbeidsrettet attføring, eller får annen oppfølging fra NAV.

Begrepet nedsatt arbeidsevne erstattet begrepet yrkeshemmet fra og med januar 2009. I praksis klassifiseres personer til å ha nedsatt arbeidsevne enten ved at de har rett på arbeidsavklaring (tidligere Attføring) eller at NAV og personen i felleskap gjennom en arbeidsevnevurdering har kommet til at bistandsbehovet er betydelig.

Personer med nedsatt arbeidsevne deles inn i følgende grupper:

Venter på oppfølgingsvedtak: alle med nedsatt arbeidsevne som ikke deltar på et arbeidsrettet tiltak og som ikke har fått et oppfølgingsvedtak

Behov for arbeidsrettet tiltak: alle med nedsatt arbeidsevne som i følge oppfølgingsvedtaket er aktuelle for arbeidsrettede tiltak men som ikke deltar på noe arbeidsrettet tiltak.

På arbeidsrettet tiltak: alle med nedsatt arbeidsevne som deltar på arbeidsrettede tiltak.

Ikke behov for arbeidsrettet tiltak: alle med nedsatt arbeidsevne som ikke deltar på et arbeidsrettet tiltak og som i følge oppfølgingsvedtaket ikke er aktuelle for arbeidsrettede tiltak.

Sesongjustering

Sesongjustering er å bruke statistiske metoder for å fjerne systematiske sesongvariasjoner fra en månedlig eller kvartalsvis tidsserie, slik at tidsserien i størst mulig grad uttrykker den reelle utviklingen over tid. NAV foretar [sesongjustering av arbeidsmarkedsstatistikken](#), og [sykefraværstatistikken sesongjusteres av SSB](#). Eksempelvis øker arbeidsledigheten normalt om sommeren og etter årsskiftet. Dette har sammenheng med at mange studenter avslutter utdanningen og melder seg som arbeidssøkere etter at semestrene er avsluttet. I tillegg påvirkes sysselsettingen av bedriftenes kontraktperioder. Slike kontrakter utløper ofte før sommeren og ved årsskiftet.

Sykefravær

Sykefravær er fravær på grunn av sykdom, skade eller lyte. Fraværet skal være dokumentert med attest fra lege eller annen behandler med rett til å sykmelde eller ved egenmelding. Sykefraværstatistikken publiseres hvert kvartal og omfatter legemeldt sykefravær som er basert på NAVs sykmeldingsregister, og egenmeldt sykefravær, som er basert på en utvalgsundersøkelse som utføres av Statistisk sentralbyrå. Sykmeldingene kobles sammen med de aktive arbeidsforholdene som finnes i Arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret. Opplysningene fra Aa-registeret gir informasjon om arbeidsforholdet arbeidstakeren er sykmeldt fra, blant annet arbeidstid, næring og sektortilhørighet. Sykefraværstatistikken omfatter ikke selvstendig næringsdrivende eller vernepliktige, og ikke fravær som skyldes barns sykdom eller omsorgs- og foreldrepermisjoner.

Sykefraværsprosent

Sykefraværet måles som tapte dagsverk på grunn av sykefravær i prosent av avtalte dagsverk.

Sykefraværstilfelle

Ved sykefravær som ikke er helt kortvarige skrives det vanligvis ut flere sykmeldinger etter hverandre. Hele perioden som en person er sammenhengende borte fra arbeidet med én eller flere sykmeldinger kalles et sykefraværstilfelle.

Syssetting (AKU)

Personer som hadde inntektsgivende arbeid i minst en time i den uken de svarte på undersøkelsen, personer som normalt utfører slikt arbeid, men som pga. sykdom, permisjon, ferie osv. ikke arbeidet i undersøkelsesuka, og vernepliktige regnes som sysselsatte. Totalt antall sysselsatte personer er summen av lønnstakere og selvstendig næringsdrivende i alderen 15-74 år.

Syssetting (Nasjonalregnskapet)

Totalt antall sysselsatte personer er summen av lønnstakere og selvstendig næringsdrivende i alderen 15-74 år. Syssettingen i nasjonalregnskapet inkluderer sysselsatte på korttidsopphold som ikke er registrert bosatte i Norge og sysselsatte i utenriks-sjøfart, mens syssettingen ifølge SSBs arbeidskraftundersøkelse kun inkluderer sysselsatte som er registrert som bosatte. Det er derfor et avvik mellom de to målene.

Tapte dagsverk

Hvor mange dagsverk som går tapt på grunn av sykefravær for personer med et aktivt arbeidsforhold i et gitt kvartal ifølge Arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret, justert for stillingsandel og sykmeldingsgrad. Brukes til å beregne sykefraværsprosenten. Eksempel: Dersom man jobber 50 prosent og er 100 prosent sykmeldt i to uker vil man ha fem tapte dagsverk.

Varighet som arbeidssøker eller med nedsatt arbeidsevne

Varighet regnes fra det tidspunktet en person første gang melder seg som arbeidssøker eller når personen melder seg som arbeidssøker etter avbrudd på minst 4 ukers varighet. Perioden en person har vært registrert med nedsatt arbeidsevne teller med i varigheten. Avbrudd er perioder hvor personen ikke er arbeidssøker, for eksempel som følge av arbeid.

Varighet som helt ledig

Varigheten som helt ledig regnes fra det tidspunktet en person første gang melder seg som helt arbeidsledig eller når personen melder seg som helt arbeidsledig etter avbrudd av minst to ukers varighet. Avbrudd omfatter: Deltakelse i arbeidsmarkedstiltak, heltidsarbeid, deltidsarbeid og perioder hvor personen ikke er arbeidssøker. Varigheten er definert som en sammenhengende ledighetsperiode der de nevnte brudd ikke har forekommet.

Yrkesdeltakelse

Yrkesdeltakelsen til en gruppe vil si hvor stor prosentdel av gruppen som er med i arbeidsstyrken. Yrkesdeltakelsen kan måles for hele befolkningen i yrkesaktiv alder (15 – 74 år), for ulike aldersgrupper eller grupper av befolkningen. Yrkesdeltakelse tilsvarer begrepet yrkesfrekvens.

UTGIVER
Arbeids- og velferdsdirektoratet
Postboks 5
St. Olavs plass
0130 OSLO

TRYKK: 07 Media, 07.no
OPPLAG: 1050
ISSN: 1504-8217

