

Arbeid og velferd

Utviklingen på arbeidsmarkedet

Helserelaterte ytelser – utviklingen frem til 2014

Arbeidsevnevurderingen: Reell brukermedvirkning?

«Friskmelding til arbeidsformidling» – en ordning som bør benyttes oftere?

Veier ut av arbeidslivet etter fylte 50 år

Tiltak i NAV Hedmark ga færre nye mottakere av arbeidsavklaringspenger

Økt sysselsetting blant mottakere av overgangstønad

Forventa pensjoneringsalder og yrkesaktivitet

REDAKSJON

Ansvarlig redaktør

Anne-Cathrine Grambo

Redaktør

Anders Mølster Galaasen

Redaksjon

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

Redaksjonsråd

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

Redaksjonen avsluttet sitt arbeid den 28.05.2015

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

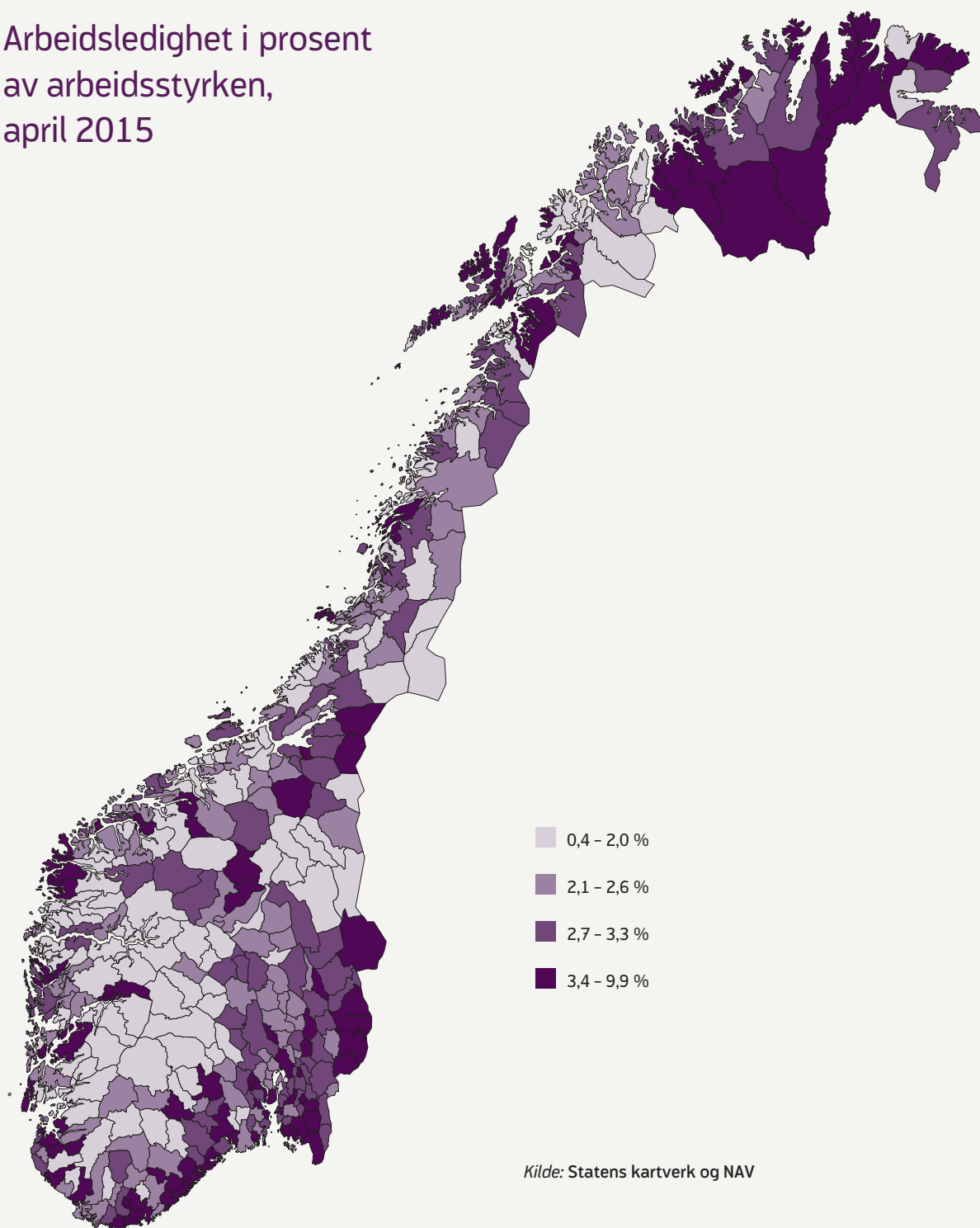
Arbeid og velferd er tilgjengelig på www.nav.no under fanen *NAV og samfunn*.
Publikasjonen finnes under lenken *Analyser*

ISSN: 1504-8217

Innhold

Utviklingen på arbeidsmarkedet	3
Helserelaterte ytelser – utviklingen frem til 2014	17
Arbeidsevnevurderingen: Reell brukermedvirkning?	35
«Friskmelding til arbeidsformidling» – en ordning som bør benyttes oftere?	51
Veier ut av arbeidslivet etter fylte 50 år	65
Tiltak i NAV Hedmark ga færre nye mottakere av arbeidsavklaringspenger	77
Økt sysselsetting blant mottakere av overgangstønad	95
Forventa pensjoneringsalder og yrkesaktivitet	105
<i>Begreper og definisjoner</i>	115

Arbeidsledighet i prosent av arbeidsstyrken, april 2015



UTVIKLINGEN PÅ ARBEIDSMARKEDET¹

NAVs arbeidsmarkedsprognose

Sammendrag

Arbeidsmarkedet utviklet seg svakt i årets første kvartal. Veksten i arbeidsstyrken avtok, sysselsettingen falt og arbeidsledigheten, målt ved SSBs arbeidskraftsundersøkelse (AKU), økte betraktelig. Den registrerte arbeidsledigheten økte i samme periode, men mye mindre enn AKU-ledigheten.

Vi venter at arbeidsledigheten skal fortsette å øke i år og neste år, og at det i gjennomsnitt vil bli 82 000 registrerte helt ledige i år og 92 000 i 2016. Som andel av arbeidsstyrken ventes ledigheten å bli på 3,0 prosent i år og 3,3 prosent til neste år. Bakgrunnen for dette er at vi forventer en svakere vekst i fastlandsøkonomien i år enn i fjor, og dermed en svakere vekst i sysselsettingen. Til neste år antar vi at veksten i fastlandsøkonomien vil bli noe høyere og at ledigheten vil øke mindre enn i år.

Oljeprisen har steget siden bunnen i januar, men er fortsatt 40 prosent lavere enn for ett år siden. Vi venter derfor en betydelig nedgang i oljeinvesteringene i år og en noe mindre nedgang neste år. Boliginvesteringene var lavere i 2014 enn året før. På grunn av en relativt lav vekst i boligprisene og lav igangsetting av nye boligprosjekter, venter vi ikke ny vekst i boliginvesteringene før neste år. Dette er faktorer som vil bidra til lavere vekst i fastlandsøkonomien og i sysselsettingen.

Kronen har styrket seg i takt med oppgangen i oljeprisen, men den er fortsatt svakere enn i årene etter finanskrisen. Dette, sammen med en noe høyere vekst internasjonalt, vil bidra til økt eksport av varer og tjenester framover, men vil ikke være nok til å motvirke nedgangskonjunktoren i år.

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

Utviklingen på arbeidsmarkedet

Svakere vekst i sysselsettingen

Sysselsettingen målt ved SSBs arbeidskraftundersøkelse (AKU) vokste sterkt i både andre og fjerde kvartal i fjor, etter nullvekst i første kvartal og en liten nedgang i tredje kvartal (se figur 1). I første kvartal i år var det igjen en større nedgang i sysselsettingen ifølge sesongjusterte tall. I prosent av befolkningen mellom 15 og 74 år var sysselsettingsgraden dermed 67,7 prosent, eller 0,4 prosentpoeng lavere enn i første kvartal i fjor.

Kvartalsvis nasjonalregnskap (KNR)² viser at sysselsettingsveksten stoppet opp i første kvartal i år etter en gjennomsnittlig kvartalsvekst på mellom 6 000 og 7 000 gjennom fjoråret. Flere av de største næringene, målt etter andel sysselsatte, bidro til å trekke veksten ned, med nedgang i sysselsettingen innen varehandel og industrien samlet (se figur 2). Innen industrien hadde undernæringene som leverer til olje- og gasssektoren nedgang fra siste kvartal i fjor, men det var også svak utvikling blant flere av de tradisjonelle industrinæringene. Næringen utvinning av olje og gass hadde for

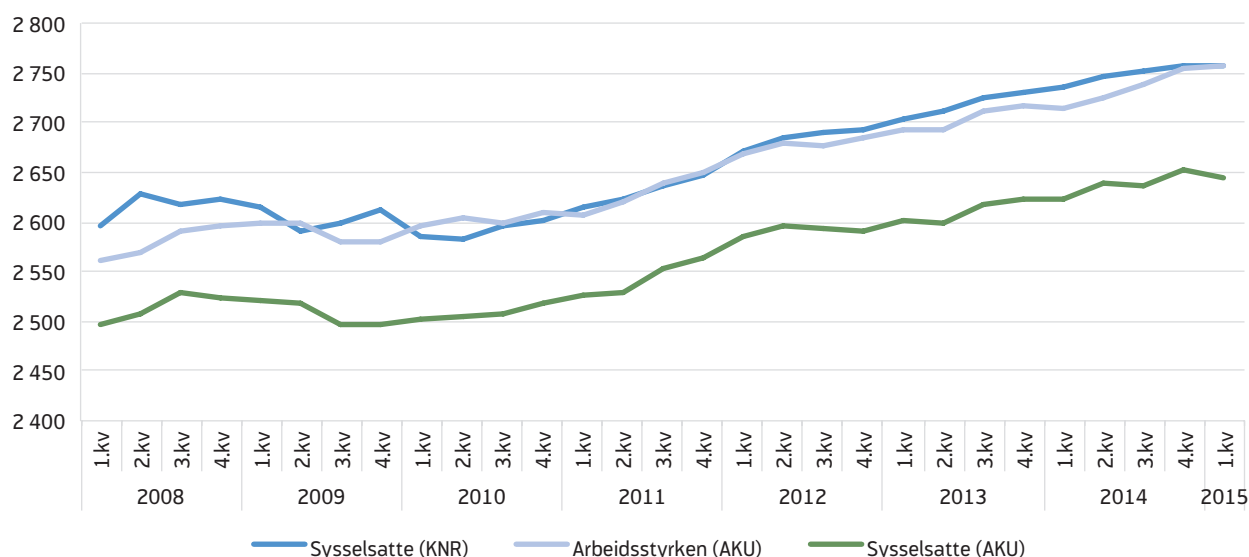
TO MÅL PÅ ARBEIDSLEDIGHETEN I NORGE

NAVs 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.

fjerde kvartal på rad et fall i sysselsettingen i samme periode. Det var imidlertid oppgang i sysselsettingen innen bygg- og anlegg og helse- og omsorgstjenester, noe som bidro til at sysselsettingen ikke falt i første kvartal.

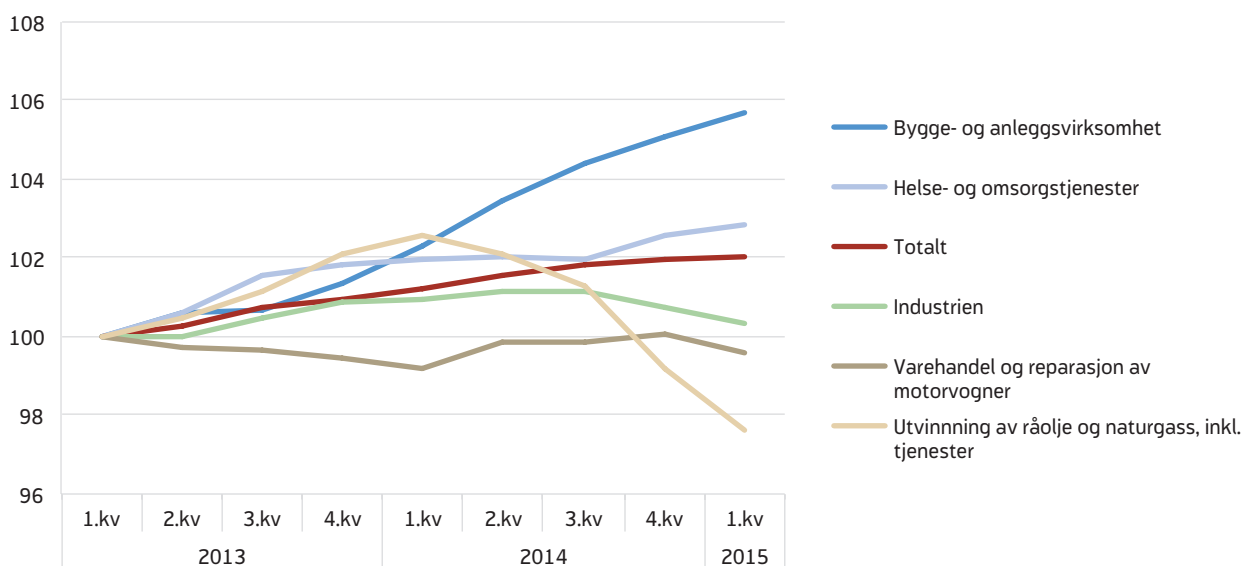
² Sysselsettingen målt ved AKU inkluderer kun personer bosatt i Norge og er derfor lavere enn sysselsettingen slik den beregnes i KNR, siden den sistnevnte også inkluderer midlertidig sysselsatte som ikke er registrert bosatte.

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



Kilde: SSB

Figur 2. Sesongjustert utvikling i sysselsettingen i utvalgte næringer. Kvartalsvis nasjonalregnskap. Indeksert: 1. kvartal 2013 =100



Kilde: SSB

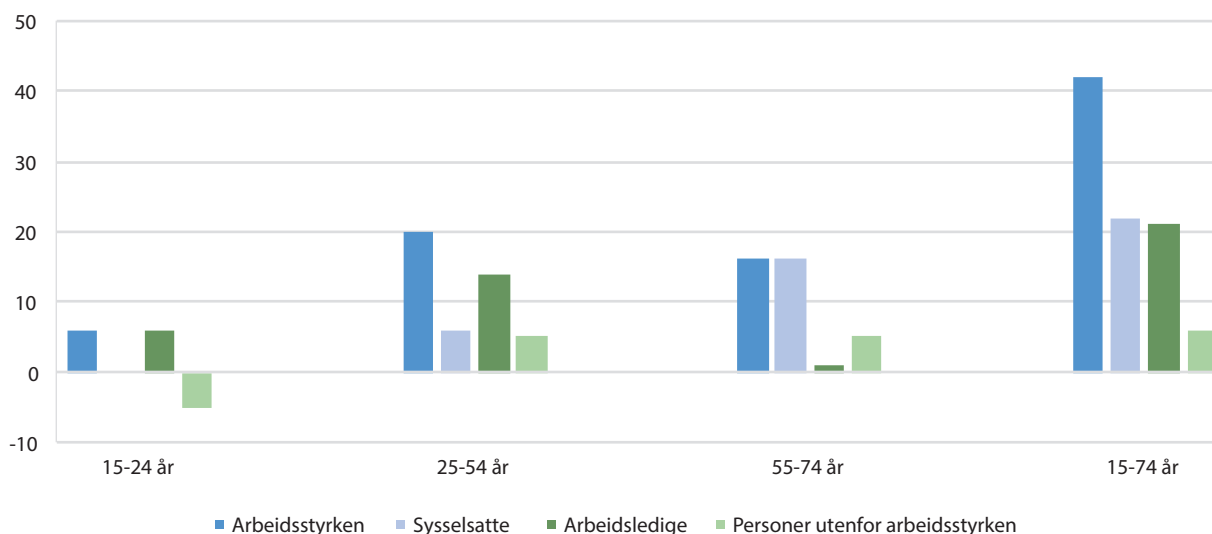
Arbeidsstyrken

Arbeidsstyrken er summen av de sysselsatte og arbeidsledige i yrkesaktiv alder, mellom 15 og 74 år, og tilsvarende tilbudet av arbeidskraft. Etter en tiltakende vekst gjennom de tre siste kvartalene i fjor, var det kun en svak oppgang i første kvartal i år. Yrkesdeltakelsen, som er arbeidsstyrken delt på befolkningen i yrkesaktiv alder, viste også en oppgang gjennom de tre siste kvartalene i fjor, men falt noe i første kvartal i år ifølge sesongjusterte AKU-tall.

Arbeidsstyrken økte med 42 000 personer fra første kvartal i fjor til første kvartal i år (se figur 3). Oppgangen består av en økning i sysselsettingen på 22 000 og en økning i AKU-ledigheten på over 21 000. Befolkningen mellom 15 og 74 år vokste med 49 000 i samme periode, slik at antall personer utenfor arbeidsstyrken økte med i overkant av 6 000.

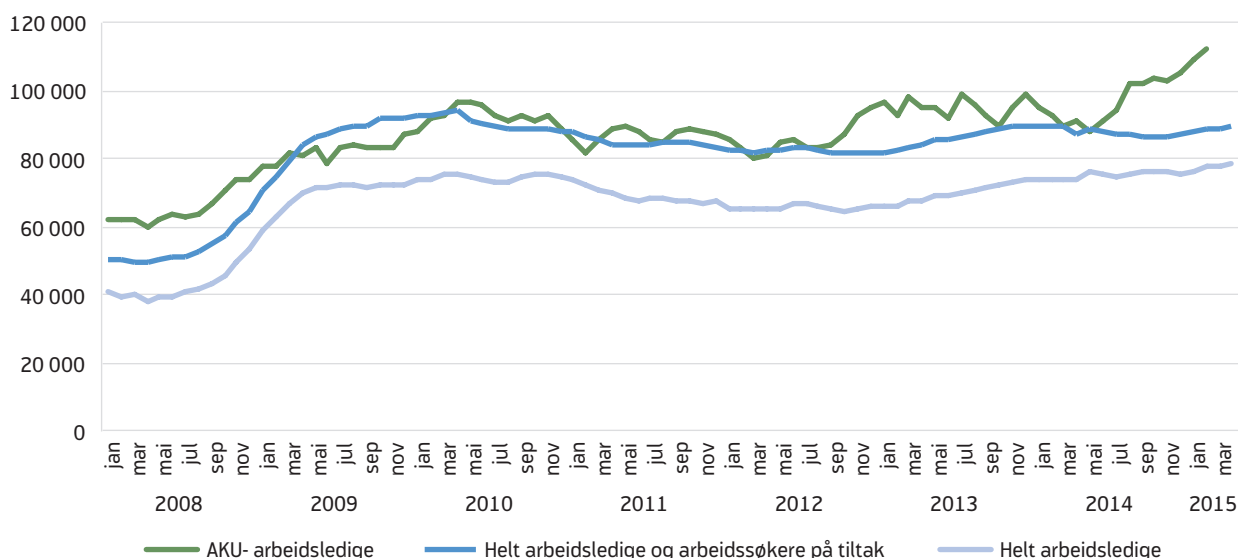
Yrkesdeltakelsen økte mest for den yngste gruppen, de mellom 15 og 24 år, fra første kvartal i fjor til første

Figur 3. Endringer i befolkningen i yrkesaktiv alder etter arbeidsstyrkestatus. 1 000 personer. 1. kvartal 2014 - 1. kvartal 2015



Kilde: SSB

Figur 4. Utviklingen i antallet registrerte helt ledige, summen av helt ledige og arbeidssøkere på tiltak og arbeidsledige ifølge Statistisk sentralbyrås arbeidskraftundersøkelse (AKU). Sesongjusterte tall



Kilde: SSB og NAV

kvartal i år. Men sysselsettingen var uendret i samme periode, slik at hele oppgangen i arbeidsstyrken gjenspeiles i økt ledighet. For personer i alderen 25-54 år var yrkesdeltakelsen om lag uendret, men siden arbeidsstyrken økte mer enn sysselsettingen, steg AKU-ledigheten. Personer i aldersgruppen 55-74 år hadde den største oppgangen i sysselsettingen, like stor som oppgangen i arbeidsstyrken, slik at AKU-ledigheten kun økte med 1 000.

Tydelig oppgang i ledigheten

Arbeidsledigheten målt ved AKU falt gjennom første halvår i fjor, før den steg betydelig gjennom andre halvår. Oppgangen fortsatte i første kvartal i år og sesongjusterte tall viser at AKU-ledigheten økte med 9 000 personer fra fjerde kvartal i fjor (se figur 4). AKU-ledigheten var dermed på 4,1 prosent av arbeidsstyrken i første kvartal i år og det er den høyeste ledighetsraten siden 2005.

Antallet registrerte arbeidsledige hos NAV steg svakt gjennom fjoråret, og falt i de to siste månedene. Noe av denne nedgangen skyldtes at flere enn det som er vanlig startet i arbeidsmarkedstiltak mot slutten av året. Gjennom de fire første månedene i år, har ledigheten økt med 2 900 personer, korrigert for sesongvariasjoner. Ved utgangen av april var det 79 600 helt

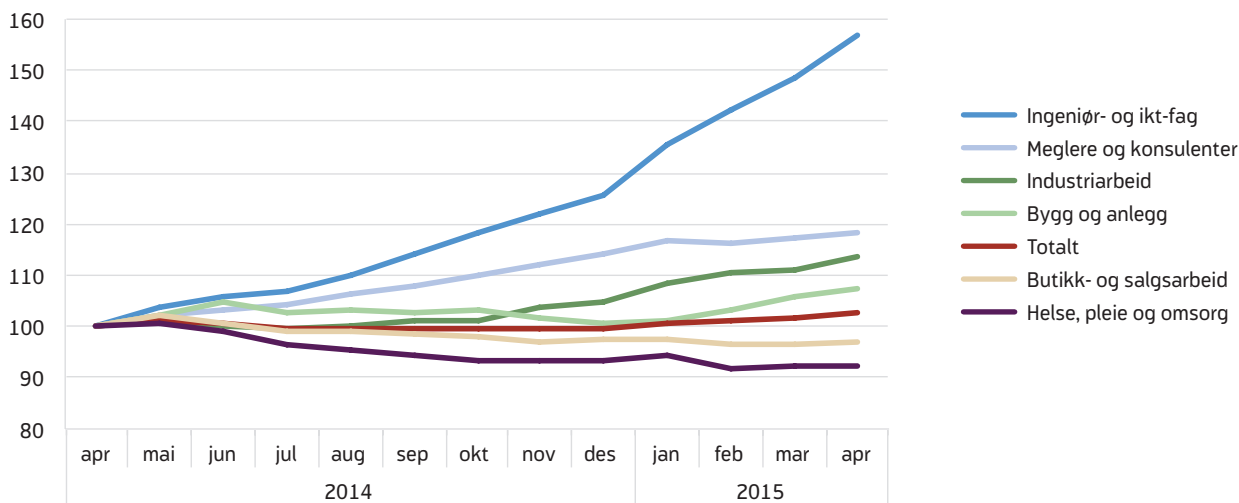
ledige. Det tilsvarer 3,0 prosent av arbeidsstyrken og er en oppgang fra 2,8 prosent i april i fjor.

Bruttoarbeidsledigheten, som er summen av helt ledige og arbeidssøkere på tiltak, økte svakt gjennom siste kvartal i fjor. I de fire første månedene i år har veksten vært sterkere, og i april var det en oppgang i bruttoledigheten i flere av de største yrkesgruppene, som bygg- og anlegg og industriarbeid. Særlig innen yrkesgruppen ingeniør- og ikt-fag har økningen i bruttoledigheten vært stor, om enn fra et lavt nivå (se figur 5). Ved utgangen av april i år var det 94 000 helt ledige og arbeidssøkere på tiltak, tilsvarende 3,5 prosent av arbeidsstyrken mot 3,4 i april i fjor.

Utviklingen internasjonalt

Eksporsten av tradisjonelle varer og tjenester utgjør nesten 30 prosent av Fastlands-BNP. Omfanget av norsk eksport betyr mye for produksjonen i Norge og derfor også etterspørselen etter arbeidskraft. I 2014 gikk 70 prosent av fastlandseksporten til Europa og USA, målt i løpende priser. Utviklingen hos våre handelspartnere påvirker derfor utviklingen i norsk økonomi.

Figur 5. Utviklingen i summen av helt ledige og arbeidssøkere på tiltak i ulike yrkesgrupper. Sesongjustert. Indeksert: April 2014 =100



Kilde: NAV

Tiltakende vekst i eurosonen

Gjennom siste halvår i fjor tiltok veksten i eurosonens bruttonasjonalprodukt (BNP) etter et svakt andre kvartal (se figur 6). Oppgang i eksporten, privat konsum og investeringer bidro til veksten. Det foreløpige BNP-estimatet for første kvartal i år tyder på enda høyere vekst, ifølge sesongjusterte tall fra Eurostat. I Tyskland var det fortsatt vekst, om enn lavere enn i fjerde kvartal i fjor, noe som bidro til oppgangen for eurosonen samlet. I Frankrike vokste BNP sterkt i første kvartal i år etter en svak vekst i andre halvår i fjor. Italia har vært i resesjon tre kvartaler på rad, men nedgangen stoppet opp i fjerde kvartal i fjor og det var igjen positiv vekst i første kvartal i år. Den sterke veksten i siste kvartal i fjor fortsatte i Spania i første kvartal. Utenfor eurosonen var det sterk vekst i Sverige i fjerde kvartal i fjor. I Storbritannia avtok veksten i andre halvår etter sterk vekst i første halvår, og den gikk ytterligere ned i første kvartal i år.

Arbeidsledigheten i eurosonen var stabil i de tre første månedene i år på 11,3 prosent av arbeidsstyrken, viser sesongjusterte tall fra Eurostat. Til sammenlikning var ledighetsraten 11,7 prosent i mars 2014. Sysselsettingsveksten i eurosonen avtok i andre halvår i fjor og veksten var kun på 0,1 prosent fra tredje til fjerde kvartal.

Prisveksten i eurosonen har lenge vært lavere enn inflasjonsmålet på nær 2,0 prosent, fastsatt av Den europeiske sentralbanken (ESB). 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 og få inflasjonen opp, iverksatte ESB ytterligere ekspansive pengepolitiske tiltak i form av obligasjonskjøp fra og med mars. Etter negativ tolv måneders prisvekst siden desember i fjor, stoppet nedgangen opp i april.

Vi antar at den ekspansive pengepolitikken vil fremme gjeninnhenting i eurosonen framover. En fortsatt svak euro vil gjøre eksport av varer og tjenester fra eurosonen mer konkurransedyktig. I tillegg venter vi at lavere oljepris vil bidra til økt økonomisk vekst da eurosonen er en oljeimportør. Det internasjonale pengefondet (IMF) oppjusterte i april vekstprognosen for 2015 og 2016 for eurosonen, og spesielt for noen av de største økonomiene, som Tyskland, Frankrike og Spania. Men de private investeringene er fortsatt moderate i mange av landene i eurosonen, med Tyskland og Spania som unntak. Lavkonjunkturen ventes derfor å vedvare, med 1,5 prosents vekst i år og 1,6 prosent neste år.

Lavere vekst i USA

Det første, foreløpige estimatet for BNP-veksten i USA viser at veksten avtok til 0,2 prosent i første kvartal i år fra 2,2 prosent i fjerde kvartal i fjor, målt i årlig rate, ifølge sesongjusterte tall fra Bureau of Economic Analysis. Den lavere vekstraten skyldes nedgang i eksporten, som må ses i sammenheng med den sterke dollaren, og en nedgang i bedriftsinvesteringene. Industriinvesteringene avtok og industriproduksjonen utviklet seg svakt i første kvartal, ifølge sesongjusterte tall fra den amerikanske sentralbanken Federal Reserve. Videre bidro en nedgang i offentlig investeringer og forbruk til å trekke ned BNP-veksten i første kvartal. Positive bidrag til veksten fra konsum i husholdninger og boliginvesteringer var ikke nok til å veie opp for dette. Flere av driverne bak den svake utviklingen i første kvartal antas å være midlertidige, som en kald vinter som dempet privat forbruk, slik at veksten kan ta seg opp i andre kvartal.

Arbeidsledigheten i USA var på 5,4 prosent av arbeidsstyrken i april, korrigert for sesongvariasjoner. Ledigheten har vært stabil de siste månedene, men sammenliknet med april i fjor, var ledigheten 0,8 prosentpoeng lavere. Sysselsettingen økte med 223 000 i april, etter

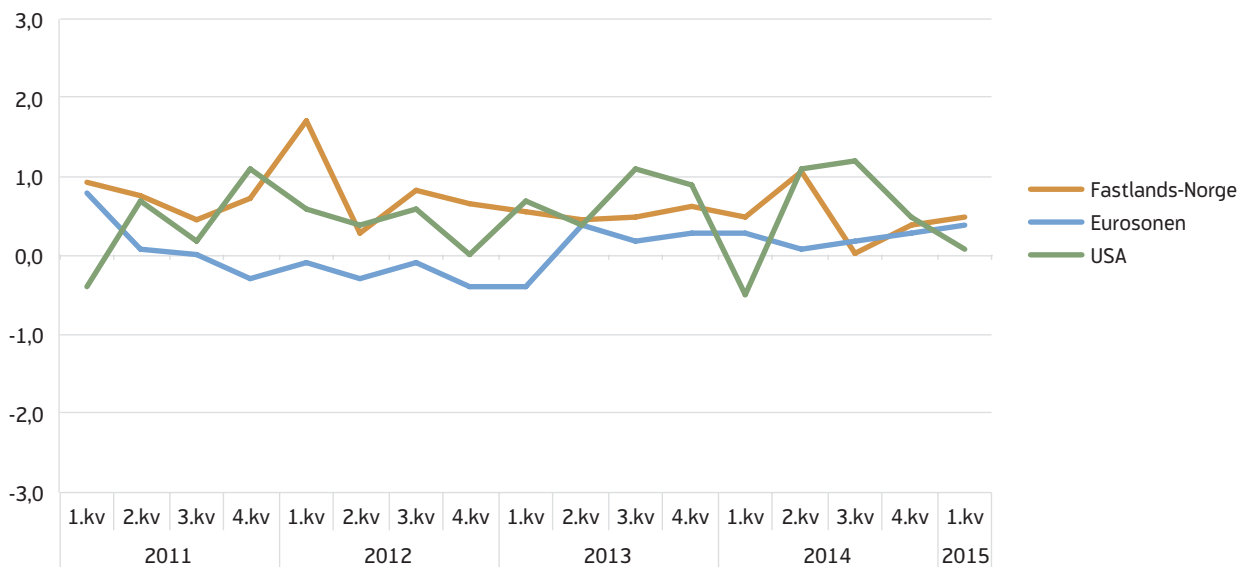
en svak oppgang foregående måned, og sysselsettingsandelen har vært uendret siden januar. Sysselsettingen har dermed ikke økt like raskt de fire første månedene i år som i samme periode i fjor. Trenden med bedring på arbeidsmarkedet har vart i to år, men har avtatt noe i styrke. Sammen med lav prisstigning, er det derfor mer sannsynlig at den amerikanske sentralbanken holder styringsrenten uendret på neste rentemøte i juni og dermed opprettholder den ekspansive pengepolitikken.

IMF har nedjustert vekstanslaget for den amerikanske økonomien, men de venter fortsatt sterkere vekst i år og neste år sammenliknet med i fjor. Begrunnelsen er at lavere energipriser, lav inflasjon og en videre bedring i boligmarkedet vil veie opp for den reduserte eksporten.

Den globale økonomien

I Kina fortsatte den avtakende trenden i BNP-veksten i første kvartal. Årsveksten var på 7 prosent, ifølge sesongjusterte tall fra the National Bureau of Statistics of China, og det er i tråd med myndighetenes mål som ble nedjustert fra 7,5 prosent i mars. IMF venter at veksten avtar noe i år og ytterligere til neste år. I Russland avtok veksten betydelig i fjor og IMF venter resesjon de nærmeste årene.

Figur 6. Kvartalsvis BNP-vekst blant Norges viktigste handelspartnere. Sesongjusterte tall. Prosent



Kilde: Eurostat og SSB (KNR)³

³ Tall for utviklingen i Fastlands-Norge.

Den samlede globale veksten ventes å bli på 3,5 prosent i år og 3,8 prosent neste år. Dersom lavere oljepris gir høyere etterspørselsvekst enn lagt til grunn, kan veksten bli sterkere. Lav inflasjon og stagnasjon i veksten i industriland er et usikkerhetsmoment IMF trekker fram, som gjør at den globale veksten kan bli svakere.

Utviklingen i Norge

Lavere vekst i fastlandsøkonomien

I 2014 økte Fastlands-BNP⁴ med 2,2 prosent. Dette er omtrent som den årlige trendveksten, estimert av SSB til om lag 2,25 prosent. Gjennom fjoråret var

.....

⁴ 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.

utviklingen i fastlandsøkonomien noe ujevn, med sterk vekst i andre kvartal etterfulgt av en tydelig oppbremsing i tredje kvartal (se tabell 1). I første kvartal i år avtok veksten i Fastlands-BNP til 2,0 prosent, målt i årlig rate. Det er lavere enn trendveksten og utviklingen kan derfor karakteriseres som en nedgangskonjunktur.

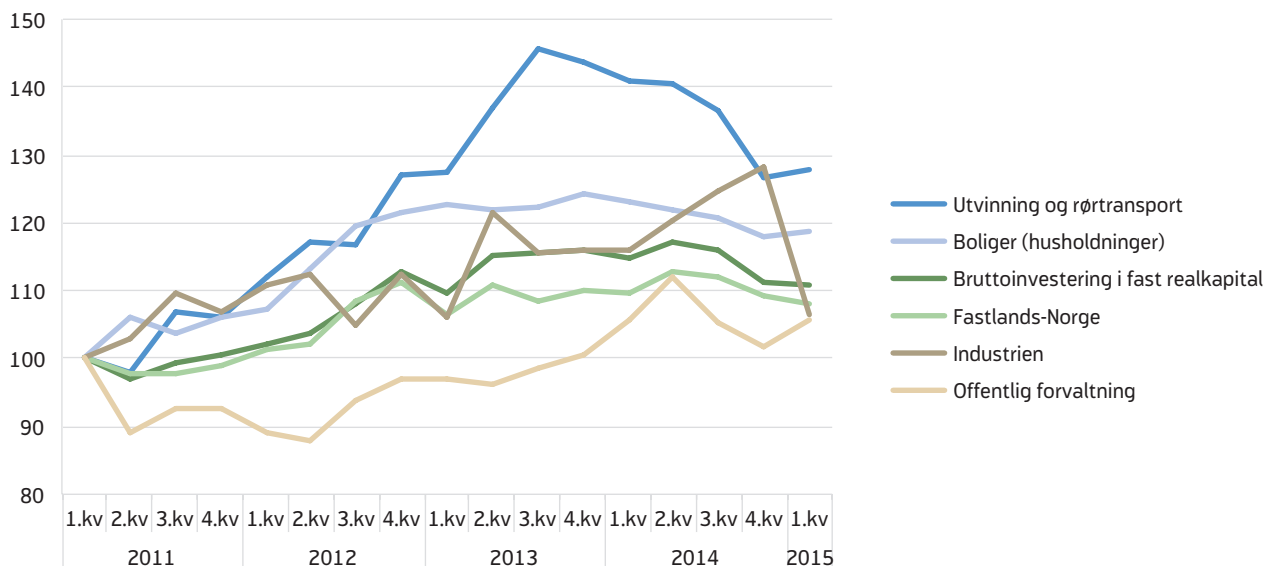
Eksporten av varer og tjenester falt i første kvartal og bidro til å trekke veksten i Fastlands-BNP ned. Økningen i eksporten av tradisjonelle varer fortsatte imidlertid for fjerde kvartal på rad, men eksporten av olje og gass falt, slik at den totale eksporten falt. Videre bidro en fortsatt nedgang i investeringene i fast realkapital til lavere vekst i fastlandsøkonomien, med en spesielt stor nedgang i industriinvesteringene. Det var også et fall i industriproduksjonen, målt ved bruttoproduktet, etter en avtakende vekst gjennom siste

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

	2013	2014	2. kv. 2014	3. kv. 2014	4. kv. 2014	1. kv. 2015
Bruttonasjonalprodukt	0,7	2,2	1,0	0,4	0,9	0,2
Bruttonasjonalprodukt Fastlands-Norge	2,3	2,2	1,1	0,0	0,4	0,5
Konsum i husholdninger	2,1	1,9	0,6	0,0	0,8	0,7
- Varekonsum	1,1	0,7	0,6	-0,4	0,8	0,5
- Tjenestekonsum	2,4	3,1	0,6	0,5	1,0	0,9
Konsum i offentlig forvaltning	1,7	2,7	0,6	0,5	0,7	0,3
Bruttoinvestering i fast realkapital	6,8	0,6	2,3	-1,2	-3,9	-0,3
- Utvinning og rørtransport	17,1	-1,7	-0,2	-3,0	-7,0	0,8
- Fastlands-Norge	2,9	1,7	2,9	-0,7	-2,5	-1,1
- Næringer	-1,1	0,2	3,5	2,9	-1,9	-5,3
- Andre tjenester	0,1	0,1	4,5	4,4	-3,4	-3,7
- Industri og bergverk	5,6	4,7	2,5	3,4	5,8	-20,4
- Annen vareproduksjon	6,2	-1,3	0,3	-0,6	-3,4	3,1
- Boliger (husholdninger)	6,4	-1,6	-1,0	-0,8	-2,6	0,9
- Offentlig forvaltning	6,5	8,2	6,2	-6,2	-3,2	4,1
Eksport i alt	-3,0	2,7	0,4	2,6	3,4	-3,8
- Tradisjonelle varer	1,0	2,3	4,2	0,5	0,4	0,8
- Råolje og naturgass	-7,6	1,5	-3,7	4,9	3,9	-5,8
Import i alt	4,3	1,9	3,6	3,4	-3,6	2,8
- Tradisjonelle varer	3,2	-0,3	1,8	0,0	-1,4	4,4

Kilde: Nasjonalregnskapet

Figur 7. Utviklingen i investeringene. Sesongjustert. Indeksert: 1. kvartal 2011=100



Kilde: SSB (KNR)

halvår i fjor. Både petroleumsinvesteringene og boliginvesteringene økte litt i første kvartal, men ikke nok til å innhente den betydelige nedgangen i fjerde kvartal i fjor. I offentlig forvaltning steg konsumet noe og investeringene økte igjen etter nedgang gjennom siste halvår i fjor. Konsumet i husholdningene fortsatte å øke moderat etter at veksten stoppet opp i tredje kvartal i fjor. Utviklingen i offentlig sektor og oppgangen i privat konsum bidro til at veksten i Fastlands-BNP i første kvartal ikke ble lavere.

Nedgang i investeringene

De totale bruttoinvesteringene utgjør nesten en tredjedel av Fastlands-BNP og inkluderer både investeringer på norsk sokkel og på fastlandet. Bruttoinvesteringene steg gjennom første halvår i fjor, før de falt i andre halvår og dermed bidro til lavere vekst i fastlandsøkonomien (se figur 7). I første kvartal fortsatte investeringene å falle, men i betydelig mindre omfang enn tidligere. Nedgangen i petroleumsinvesteringene stoppet opp, men fastlandsinvesteringene falt svakt videre på grunn av et betydelig fall i industriinveste-

ringene. Fastlandsinvesteringene består av investeringer innen bolig, tjenester, industri og offentlig forvaltning, og utgjør en femtedel av Fastlands-BNP.

Lave petroleumsinvesteringer

Investeringene innen olje- og gassnæringen har i stor grad bidratt til veksten i fastlandsøkonomien de siste årene gjennom økt etterspørsel rettet mot ulike industrinæringer og tjenesteleverandører. Etter å ha nådd en topp i tredje kvartal 2013 har petroleumsinvesteringene falt og fallet var særlig stort i fjerde kvartal i fjor. I første kvartal i år var det en liten oppgang i oljeinvesteringene, men sammenliknet med samme kvartal for ett år siden var investeringene 10,8 prosent lavere. Prisen på et fat nordsjøolje har økt fra under 50 dollar i januar til 65 dollar i mai, noe som fortsatt er betydelig lavere enn for ett år siden. Dette er også i tråd med prisanslaget i vår forrige prognose og vi venter fortsatt et betydelig fall i investeringene i år. Neste år ventes de å falle videre, men ikke like mye som i år etter hvert som oljeprisen tar seg noe opp.

Svak utvikling i boliginvesteringene

Boliginvesteringene falt gjennom hele fjoråret og ble lavere enn i 2013. I første kvartal i år var det igjen en liten oppgang i husholdningens boliginvesteringer. Igangsatt bruksareal til bolig, som er en indikator for framtidige boliginvesteringer, har vist en nedadgående trend fra høsten 2012 til høsten 2014. Et fallende antall igangsettingstillatelser i fjor vil dempe veksten i boliginvesteringene i år, da flere prosjekter blir gjennomført med et visst tidsetterslep. Trenden har snudd i år, og antallet igangsettingstillatelser til nye boliger har vært økende fram til april. Både ordretilgangen og ordreservene for byggevirksomhet var høyere i første kvartal i år enn i første kvartal i fjor. Det tyder på at byggevirksomheten vil ta seg opp et stykke fram i tid, og bidrar til at vi venter ny vekst i boliginvesteringene til neste år.

SSBs sesongjusterte boligprisindeks viser at boligprisene for landet samlet økte med 1,6 prosent fra fjerde kvartal i fjor til første kvartal i år. Norges Bank senket styringsrenten i desember i fjor og bankene som operer i Norge har siden redusert utlånsrenten på boliglån. Vi venter at fortsatt lave utlånsrenter bidrar til at etterspørselen etter boliger holdes oppe, slik at det blir en moderat boligprisoppgang gjennom 2015 før prisen stiger ytterligere i 2016. Det vil også bidra til ny vekst i boliginvesteringene neste år.

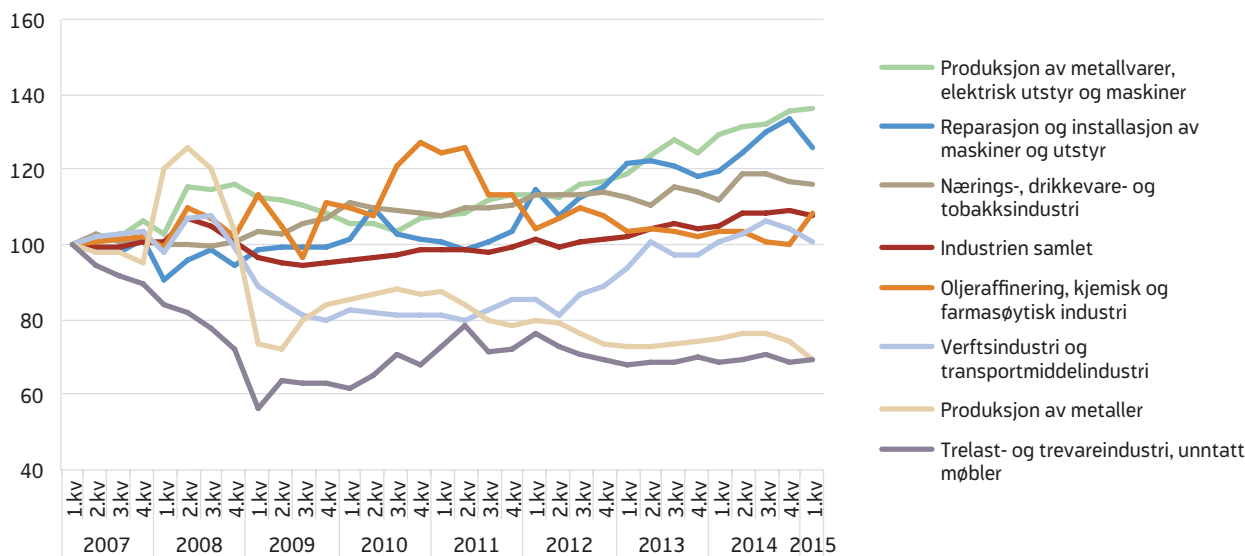
Oppbremsing i industrien

Industriproduksjonen falt i første kvartal i år etter en oppbremsing gjennom siste halvår i fjor. En produksjonsnedgang blant de fleste av industrinæringene bidro til dette (se figur 8). Innen verfts- og transportmiddelindustri og innen reparasjon og installasjon av maskiner og utstyr falt produksjonen sammenliknet med siste kvartal i fjor. Aktiviteten avtok innen produksjon av metallvarer, elektrisk utstyr og maskiner i samme periode. Disse tre næringene leverer til petroleumssektoren og de utgjør til sammen over halvparten av industriproduksjonen, målt ved bruttoproduktet.

En aktivitetsnedgang blant produsenter av konsumvarer bidro også til fallet i den samlede industriproduksjonen. Her fortsatte nedgangen i produksjonen innen næringsmiddelindustrien for tredje kvartal på rad. Det var også et aktivitetsfall for produsenter av innsatsvarer, den tradisjonelle delen av industrien. Tydeligst var dette innen produksjon av metaller. Innen oljeraffineri, kjemisk og farmasøytisk industri var det imidlertid en sterk oppgang etter flere kvartaler med fall i produksjonen, som bidro til å dempe nedgangen i den totale industriproduksjonen.

SSBs ordreindeks viser at for industrien samlet avtok ordretilgangen både fra hjemmemarkedet og eksportmarkedet i første kvartal i år sammenliknet med første

Figur 8. Bruttoproduktet i industrien. Utvalgte industrinæring. Sesongjustert. Indeksert: 1. kvartal 2007=100



Kilde: SSB (KNR)

kvartal i fjor. Det var også en nedgang i ordreservervene fra hjemmemarkedet, men en oppgang fra eksportmarkedet i samme periode. Ordretilgangen til olje- og gassleverandørene var betydelig lavere i første kvartal i år enn på samme tid i fjor. Men både ordretilgangen og ordreservervene var høyere i samme periode innen oljeraffinering, kjemisk og farmasøytisk industri.

SSBs konjunkturbarometer, basert på industrilederes innrapporteringer, vitner om nedjusterte investeringsplaner og forventninger om fall i både ordretilgangen og i sysselsettingen i andre kvartal i år. Dette tyder på avtakende aktivitet framover.

Vi forventer noe økt produksjon innen eksportrettet industri som følge av at både en svak kronekurs og høyere vekst internasjonalt vil bidra til høyere etterspørsel fra utlandet. Men vi venter ikke at dette vil veie opp for det reduserte aktivitetsnivået i leverandørnæringene, slik at for industrien samlet venter vi en lavere vekst i produksjonen i år enn i fjor, før produksjonsveksten igjen tiltar i 2016.

Svak utvikling i industriinvesteringene

Etter en tiltakende vekst i de totale industriinvesteringene gjennom fjoråret, falt de betydelig i første kvartal i år. En sterk nedgang i investeringene innenfor næringsmiddelindustrien og innen oljeraffinering, kjemisk og farmasøytisk industri, som sto for nesten 40 prosent av de totale industriinvesteringene i første kvartal, bidro til fallet. En oppgang i investeringene innen næringen produksjon av metallvarer, elektrisk utstyr og maskiner dempet fallet i de totale industriinvesteringene noe.

SSBs investeringstelling for industrien fra mai tyder likevel på en oppgang i investeringene innenfor eksportrettede næringer som oljeraffinering, kjemisk og farmasøytisk industri og metallindustri i år, målt i løpende priser. Mens anslagene for maskinindustri, bygging av skip og oljeplattformer, samt maskinreparasjon og -installasjon tyder på en nedgang i investeringene for disse næringene i år. Vi venter derfor kun en liten oppgang i de totale industriinvesteringene i år, og en større oppgang til neste år.

Fortsatt moderat vekst i privat konsum

Husholdningenes forbruk utgjør halvparten av Fastlands-BNP, slik at deres forbruksbeslutninger har stor betydning for veksten i norsk økonomi. Husholdningene økte sitt konsum med 1,9 prosent i 2014, en lavere vekst enn i 2013. At veksten ikke ble høyere må ses i sammenheng med at varekonsumet falt i tredje kvartal. Varekonsumet tok seg opp i siste kvartal i fjor og veksten fortsatte i første kvartal i år. Det bidro til at det samlede konsumet i husholdningene økte i samme periode.

Husholdningenes forbruks- og sparingsavgjørelser avhenger av deres disponible realinntekt, det vil si inntekt etter å ha tatt hensyn til prisvekst, samt av deres formue og rentenivå. Den viktigste inntektskilden til husholdningene er lønnsinntekter. Den nominelle lønnsveksten ble på 3,1 prosent i fjor, en historisk veldig lav lønnsvekst. Nedgangskonjunkturen i år antas å føre til en fortsatt moderat lønnsvekst i år, i tråd med en svakere sysselsettingsvekst og den økende trenden i ledigheten. Samtidig vil en fortsatt svak kronekurs medføre høyere importpriser og bidra til høyere prisvekst i år. Dette vil føre til at disponibel realinntekt i husholdningene vil vokse saktere i år enn i fjor. Spareraten, som er sparing som andel av disponibel inntekt, har vært relativt høy de siste årene og vi venter at sparingen vil holde seg høy i år og neste år. Alle disse faktorene vil bidra til en moderat vekst i privat konsum i 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 litt lavere veksten i boligprisene som vi legger til grunn i vår prognose vil derfor også bidra til mer moderat vekst i privat konsum i år. Vi venter lavere prisvekst og noe høyere lønnsvekst til neste år, samt høyere sysselsettingsvekst, slik at det private forbruket igjen vil ta seg noe opp.

Vekst i offentlige utgifter

Konsumet i offentlig forvaltning økte med 2,7 prosent i fjor, den høyeste vekstraten siden 2009. Bruttoinvesteringene i offentlig forvaltning økte med 8,2 prosent. Disse størrelsene utgjør til sammen 30 prosent av Fastlands-BNP og var et viktig bidrag til veksten i

fastlandsøkonomien i fjor. I vår prognose legger vi til grunn at offentlig konsum vil vokse litt mindre i år, som anslått i Revidert nasjonalbudsjett 2015. Investeringene i offentlig forvaltning vokste sterkere i 2014 enn i 2013, men falt gjennom siste halvår i fjor. Dette snudde i første kvartal i år og vi venter at det blir en positiv vekst i offentlige investeringer i år og neste år, men at veksten blir lavere enn i 2014.

Høyere eksport av tradisjonelle varer

Etter et fall i den samlede eksporten i 2013, økte den igjen i fjor. Særlig eksporten av tradisjonelle industri-varer økte gjennom fjoråret. I første kvartal i år bidro et fall i eksporten av olje og gass til nedgang i den samlede eksporten, men det var fortsatt vekst for flere av de tradisjonelle industrivareproduzentene. Denne oppgangen kan sees i sammenheng med en svakere kronkurs enn tidligere år. Eksporten av tjenester bidro til å trekke den samlede eksporten ned i første kvartal.

Vi legger IMF's vekstprognose fra april til grunn og venter litt høyere vekst i etterspørselen fra det internasjonale markedet framover. I tillegg ventes en fortsatt svak kronkurs å bidra til noe høyere etterspørsel fra utlandet. Det vil medføre vekst i eksportvolumet av norske varer og tjenester i år og neste år, og det gjelder særlig for tradisjonelle eksportvarer.

Lav vekst i Fastlands-Norge

Selv om oljeprisen har steget siden bunnen i januar er den fortsatt betydelig lavere enn i perioden 2011 til 2014. Vi venter derfor en nedgang i oljeinvesteringene i år og neste år. Aktiviteten i oljenæringen og leverandørnæringene har avtatt, og vi venter lavere produktionsvekst i industrien samlet som følge av fall i etterspørselen fra hjemmemarkedet. Kronen har styrket seg i takt med oppgangen i oljeprisen, men er fortsatt svakere mot flere viktige valutaer enn de seneste årene. Dette ventes å bidra til økt eksport av tradisjonelle varer, men vil ikke veie opp for aktivitetsfallet i leverandørindustrien. Boliginvesteringene falt i 2014 og på grunn av lav vekst i boligprisene og lav igangsetting av nye boligprosjekter, venter vi ikke ny oppgang før til neste år. Dette er faktorer som vil bidra til lavere vekst i fastlandsøkonomien og i sysselsettingen. Privat konsum ventes å vokse moderat i år

som følge av lavere vekst i sysselsettingen, moderat vekst i lønningene og høyere prisvekst. Dette vil også bidra til lavere aktivitet i fastlandsøkonomien, slik at nedgangskonjunkturen vedvarer i år. Til neste år ventes høyere vekst i privat konsum og i boliginvesteringene, sammen med noe høyere vekst internasjonalt, å bidra til oppgang i fastlandsøkonomien med en vekst omtrent som trendveksten i Fastlands-BNP.

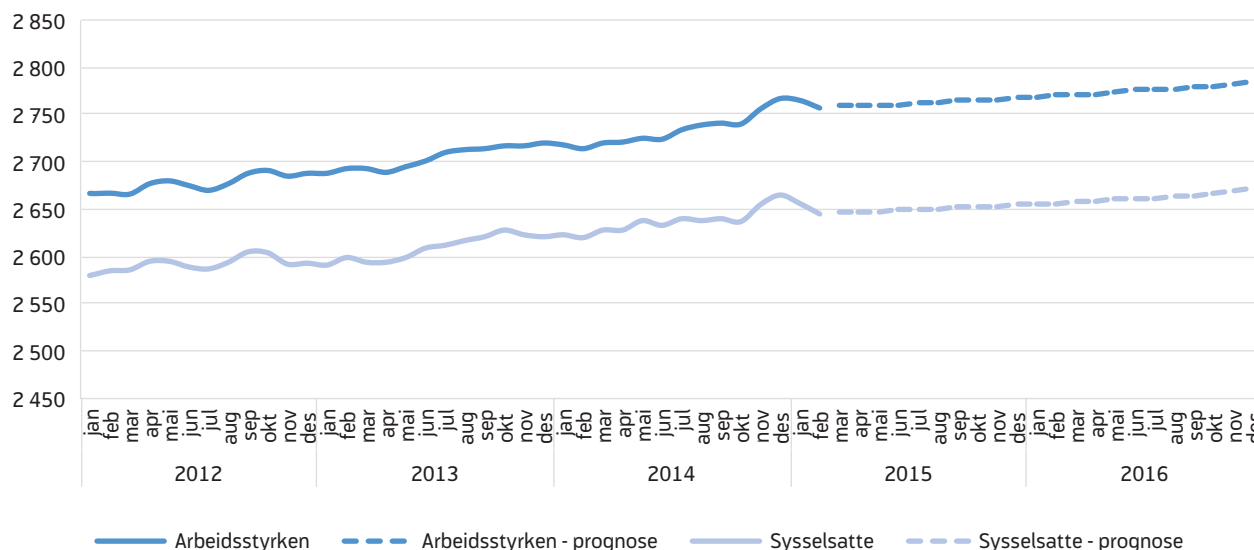
NAV's arbeidsmarkedsprognose

Ifølge AKU-tall har utviklingen på arbeidsmarkedet i årets første kvartal vært svakere enn vi ventet i vår forrige prognose. Sysselsettingen falt med 8 000 personer fra fjerde til første kvartal i år, mens arbeidsstyrken fortsatte å vokse, om enn svakt. Arbeidsledigheten målt ved AKU viste dermed en stor økning, og var allerede i første kvartal høyere enn vårt anslag for årsgjennomsnittet. Våre forventninger om utviklingen i fastlandsøkonomien i år og neste år er imidlertid lite endret fra vår forrige prognose. Vi legger til grunn at veksten i Fastlands-BNP blir lavere i år enn i fjor, men at veksten tar seg noe opp neste år, og vi venter derfor at utviklingen på arbeidsmarkedet resten av 2015 og i 2016 blir som tidligere anslått. Vi har imidlertid justert vår prognose for arbeidsmarkedet i tråd med nivået på AKU-variablene i første kvartal (se figur 9).

NAV's bedriftsundersøkelse våren 2015 viser at bedriftenes sysselsettingsforventninger er lavere enn i fjor. Andelen bedrifter som venter å nedbemanne er den samme som våren 2014, men det er flere bedrifter som forventer uendret bemanning og færre som venter å oppbemanne. I tillegg ble det estimert en lavere mangel på arbeidskraft i år enn for ett år siden. Resultatene fra bedriftsundersøkelsen støtter dermed en nedjustering av veksten i sysselsetting i år. Vi venter at den gjennomsnittlige veksten i antall sysselsatte målt ved AKU går ned fra 27 000 i fjor til 12 000 i år og 14 000 neste år (se tabell 3).

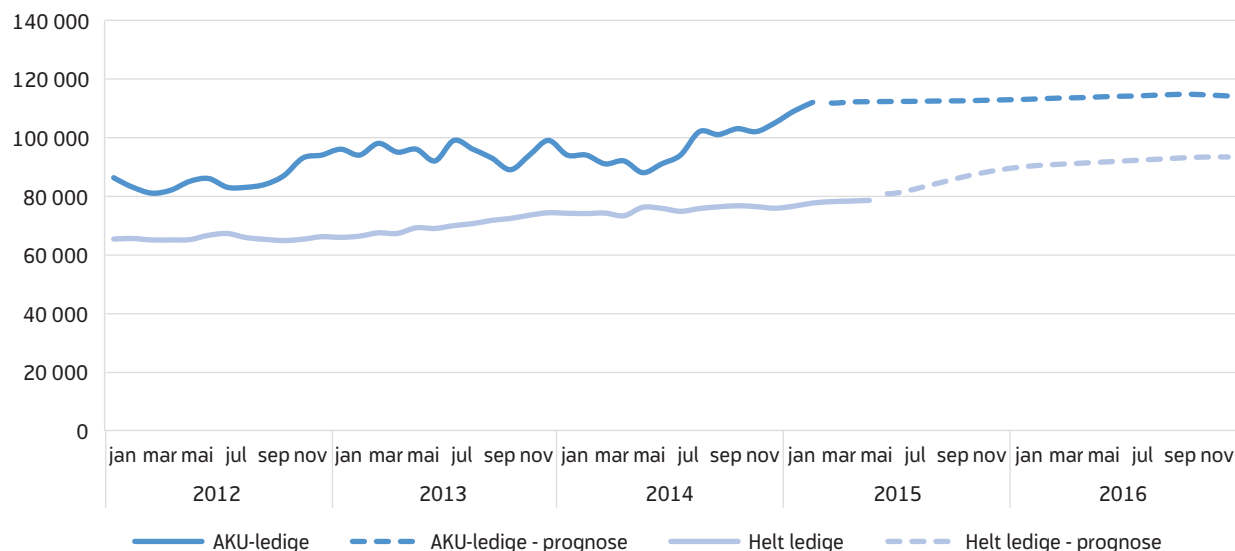
Yrkesdeltakelsen, andelen personer mellom 15 og 74 år som er med i arbeidsstyrken, har vært fallende siden 2009. Endringer i alderssammensetningen i befolkning, med en økende andel seniorer, bidrar til dette. Svakere konjunkturer bidrar også til at færre deltar på arbeidsmarkedet. Vi venter at yrkesdeltakel-

Figur 9. Utviklingen i arbeidsstyrken og sysselsettingen ifølge AKU.1 000 personer. Sesongjusterte tall



Kilde: SSB og NAV

Figur 10. Utviklingen i antall registrerte helt ledige og ledige ifølge AKU. Sesongjusterte tall



Kilde: SSB og NAV

sen vil fortsette å falle i år og neste år. På grunn av dette, sammen med noe lavere befolkningsvekst i år og neste år, venter vi at veksten i antall personer i arbeidsstyrken avtar fra 30 000 personer i 2014 til 28 000 i år og 14 500 neste år. Selv om den årlige veksten er lavere i 2016, innebærer anslaget at antall personer i arbeidsstyrken øker mer gjennom 2016 enn gjennom 2015.

Da vi antar at arbeidsstyrken vil vokse noe mer enn sysselsettingen i år og neste år, venter vi at AKU-ledigheten vil fortsette å øke fram til 2016. Men siden AKU-ledigheten allerede har kommet opp på et høyt nivå, venter vi kun en svakt oppadgående trend ut prognoseperioden (se figur 10).

Den registrerte ledigheten økte med 2 900 personer i perioden januar til april, korrigert for sesongvariasjoner.

Denne oppgangen er litt mindre enn vi ventet i vår forrige prognose, og kun en tredjedel av økningen i AKU-ledigheten i første kvartal. Vi legger til grunn at AKU-ledigheten og den registrerte ledigheten følger samme trend, og venter derfor at avviket som har oppstått mellom de to ledighetsmålene vil minke i løpet av året. Vi venter at den registrerte ledigheten vil øke fra 75 300 i årssnitt i fjor til 82 000 i år, tilsvarende en ledighetsrate på 3,0 prosent (se tabell 2). Anslaget er uendret fra prognosen publisert i februar, men den løpende utviklingen gjennom året innebærer at antallet helt ledige stiger mer enn AKU-ledigheten i resten av 2015, justert for sesongvariasjoner. Vi venter at ledigheten øker mindre gjennom 2016 enn i år, siden vi går inn i 2016 med et høyt ledighetsnivå. I gjennomsnitt anslår vi at det vil være 92 000 registrerte helt ledige i 2016 og at ledighetsraten blir på 3,3 prosent.

Tabell 2. NAVs prognose for gjennomsnittlig antall arbeidsledige i 2015 og 2016. Faktiske tall for 2013 og 2014

	2013	2014	2015	2016
Registrerte helt ledige	69 800	75 300	82 000	92 000
Registrerte helt ledige i prosent av arbeidsstyrken	2,6 %	2,8 %	3,0 %	3,3 %
AKU-arbeidsledige i prosent av arbeidsstyrken	3,5 %	3,5 %	4,1 %	4,1 %

Kilde: NAV

Tabell 3. NAVs prognose for årlig endring i arbeidsstyrken, sysselsatte og arbeidsledige. Faktiske tall for 2013 og 2014

	2013	2014	2015	2016
Arbeidsstyrken (AKU)	1,0 %	1,1 %	1,0 %	0,5 %
Sysselsatte (AKU)	0,7 %	1,0 %	0,4 %	0,5 %
AKU-arbeidsledige	10,5 %	1,1 %	16,4 %	1,6 %
Registrerte helt ledige (NAV)	6,1 %	7,9 %	8,9 %	12,2 %

Kilde: NAV

Tabell 4. Befolkning i yrkesaktiv alder, arbeidsstyrken, 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

Bransjevise forskjeller

Sysselsettingen innen næringen utvinning av olje og gass falt gjennom fjoråret. I NAVs bedriftsundersøkelse fra våren 2015 hadde spesielt bedrifter innen bergverksdrift og utvinning av olje og gass, samt olje-relaterte industrinæringer, mer pessimistiske sysselsettingsforventninger enn i fjor. Resultatene fra bedriftsundersøkelsen, og den lavere aktiviteten nedgangen i oljeinvesteringene bidrar til i år og neste år, tyder ikke på økt sysselsetting i næringen i år. 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 henholdsvis mai og august i fjor, og vi venter at denne trenden fortsetter i år.

Sysselsettingen har økt gjennom de siste to årene i næringen helse- og omsorgstjenester, ifølge tall fra nasjonalregnskapet. Dette er den næringen som sysselsetter flest personer i Norge, 20 prosent målt som andel av totalt antall sysselsatte. Resultatene fra NAVs bedriftsundersøkelse viser at andelen virksomheter som venter vekst i sysselsettingen det kommende året er lavere enn den var i fjor, men den er fortsatt positiv. Vi venter at sysselsettingen vil fortsette å øke de neste årene i denne næringen.

I første kvartal i år var det igjen en nedgang i sysselsettingen innen varehandel etter en liten oppgang i fjerde kvartal. Antallet helt ledige med bakgrunn fra butikk- og salgsarbeid har hatt en relativt stabil utvikling så langt i år, korrigert for sesongvariasjoner. Vi venter at veksten i privat konsum kun vil være litt høyere i år enn i fjor, og at veksten tar seg opp neste år. Det kan føre til at ledigheten fortsetter å stige innen butikk- og salgsarbeid i år, men at sysselsettingen kan tilta neste år.

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 se <http://www.ssb.no/forskning/beregningsmodeller/modag>.

Likning for registrerte helt ledige

Helt ledige er en sentral variabel i NAVs prognoser. MODAG inkluderer ikke registrert ledighet. Arbeidsledigheten ifølge arbeidskraftsundersøkelsen (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, se dokumentasjon publisert på

<https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Kunnskap/Analyser/Analyser++arbeidsmarkedet.355.596.cms>.

Sysselsettingen i bygge- og anleggsnæringen vokste gjennom hele fjoråret, men i en avtakende rate. Ledigheten har steget hver måned hittil i år. Vi venter at sysselsettingen vil falle og ledigheten stige innen bygge- og anleggsbransjen i år som følge av den nedgangen vi forventer i boliginvesteringene i år. Når boliginvesteringene igjen øker til neste år, venter vi at det bidrar til vekst i sysselsettingen igjen og nedgang i ledigheten.

HELSERELATERTE YTELSE – UTVIKLINGEN FREM TIL 2014

Åshild Male Kalstø og Anders Mølster Galaasen

Sammendrag

Sykepenger, arbeidsavklaringspenger og uføretrygd står samlet for en drøy tredjedel av NAVs stønadsbudsjett. Artikkelen analyserer utviklingen over tid i hvor mange som mottar disse ytelsene, med et hovedfokus på 2014.

De siste fem årene har andelen som mottar helserelevante ytelser gått ned, fra 18,8 prosent i 2010 til 17,5 prosent i 2014. Nedgangen skyldes en kombinasjon av flere faktorer.

Sykefraværet har holdt seg relativt stabilt de siste tre årene etter en topp i 2009 som skyldtes finanskrisen og økt ledighet. Utviklingen i sykefraværet og antallet som bruker opp sykepengerrettighetene sine har stor betydning for hvor mange som starter å motta arbeidsavklaringspenger og uføretrygd.

Andelen som mottar arbeidsavklaringspenger har gått kraftig ned siden høsten 2010 og særlig fra 2013. Toppen i 2010 skyldtes både innføringen av ordningen i 2010 og en økning i antallet som brukte opp sykepengerrettighetene sine. Nedgangen siden 2013 har sammenheng med at det i løpet av 2014 var svært mange som passerte fire år med arbeidsavklaringspenger.

Andelen mottakere av uføretrygd gikk svakt opp i 2014, da mange av dem som gikk ut maksimaltiden på arbeidsavklaringspenger kvalifiserte for uføretrygd. I et lengre tidsperspektiv har derimot andelen uføretrygdede gått ned. Dette skyldes i hovedsak at de eldste aldersgruppene i mindre grad blir uføretrygdet enn før, en utvikling som trolig kan forklares som en kombinasjon av bedre helse og at pensjonsreformen har åpnet for å ta ut alderspensjon fra 62 års alder.

En faktor som påvirker utviklingen totalt, er befolkningens alderssammensetning. De siste årene har store fødselskull gått fra uføretrygd til alderspensjon, fordi de har nådd pensjonsalder. Dette har også bidratt til nedgangen i andelen mottakere av helserelevante ytelser.

Innledning

De tre trygdeytelsene sykepengene, arbeidsavklaringspenger og uføretrygd utgjør en viktig del av det offentlige velferdssystemet i Norge, og står for en betydelig del av NAVs utgifter. I 2014 ble det utbetalt 135 milliarder kroner til disse ytelsene, som tilsvarer 35 prosent av det totale stønadsbudsjettet til NAV. Felles for disse tre ytelsene er at de ifølge loven skal sikre folk en inntekt i perioder da de ikke kan forsørge seg selv på grunn av arbeidsuførhet som skyldes sykdom, skade eller lyte.¹ Derav betegnelsen *helserelevante ytelser*.

Det er store forskjeller mellom de tre ytelsene både i innretning og varighet, samt hvilke kriterier som må være oppfylt for at de kan innvilges. Sykepenge dekker bortfall av arbeidsinntekt i inntil ett år. Hovedregelen er at man må ha vært i arbeid de siste fire ukene før arbeidsuførheten oppstod. Arbeidsavklaringspenge er en ytelse som ikke er begrenset til personer som har vært i arbeid, men kan også tildeles personer som har problemer med å komme i arbeid. Ytelsen skal sikre inntekt for dem som er i aktiv behandling, deltar i arbeidsrettede tiltak eller får annen oppfølging med sikte på å skaffe seg eller beholde arbeid. Det er altså en ytelse som dekker mange typer situasjoner, men et generelt kriterium er at arbeidsevnen skal være nedsatt med minst 50 prosent på grunn av sykdom, skade eller lyte. Denne ytelsen kan som hovedregel mottas i maksimalt fire år. Uføretrygd er den mest langvarige av de helserelevante ytelsene, og skal sikre inntekt for personer som har fått inntektsevnen *varig* nedsatt med minst 50 prosent.

De tre ytelsene utgjør til sammen et potensielt «forløp» i trygdesystemet, hvor det mest typiske scenariet er at man først blir sykmeldt, så går over på arbeidsavklaringspenger etter ett år – hvis man ikke er friskmeldt innen den tid – for til slutt å gå over på uføretrygd hvis det viser seg at arbeidsevnen er varig nedsatt. Det finnes imidlertid flere unntak fra dette forløpet, og prosentvis er det heldigvis slik at de færreste som blir sykmeldt går over på arbeidsavklaringspenger, og et mindretall av de som mot-

tar arbeidsavklaringspenger går videre til uføretrygd.

I denne artikkelen vil vi presentere et oppdatert oversiktsbilde over utviklingen i de tre ytelsene hver for seg og samlet. Artikkelen fokuserer mest på utviklingen i 2014, med et tilbakeblikk over den siste tiårsperioden.

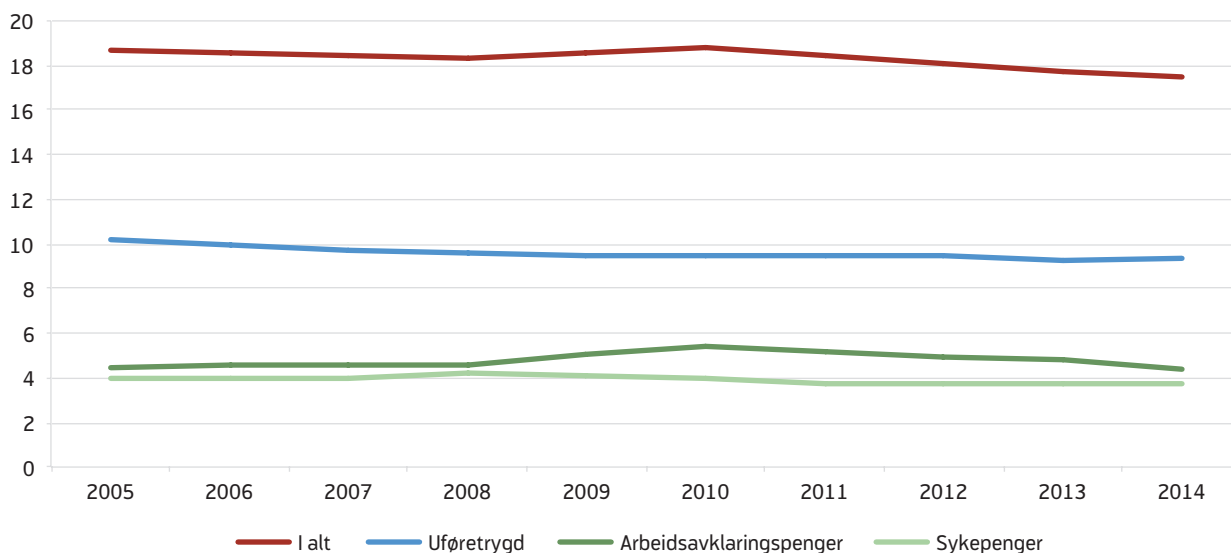
Store endringer i ytelsene

De helserelevante ytelsene har gjennomgått store forandringer det siste tiåret, både i forkant av og i kjølvannet av NAV-reformen. Grovt sett kan endringene sorteres i to hovedelementer: a) Innføringen av tidsbegrenset uførestønad i 2004 og b) avviklingen av denne ytelsen i 2010, parallelt med innføring av den nye ytelsen arbeidsavklaringspenger. Sistnevnte erstattet samtidig de to tidligere ytelsene attføringspenger og rehabiliteringspenger, slik at man fikk én felles ytelse for alle som av helsemessige årsaker har behov for midlertidig inntektssikring fra NAV utover sykepenge. Med den nye ordningen ønsket regjeringen en mer aktiv og arbeidsrettet oppfølging av brukerne, bedre ivaretagelse av individuelle behov, og mer fokus på den enkeltes muligheter i arbeidslivet til tross for de begrensninger som helsetilstanden gir (St. meld. nr. 9 (2006–2007)).

Disse endringene gjør det i en overgangsperiode litt mer komplisert å analysere utviklingen i de helserelevante ytelsene. Tidsseriene for arbeidsavklaringspenger i denne artikkelen er basert på ulike ytelser før og etter 2010 som ikke nødvendigvis kan sammenliknes direkte, ettersom det er snakk om ganske store endringer i både regelverk og administrasjon. Ordningen med arbeidsavklaringspenger skulle imidlertid ivareta samme målgruppe som rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad, og det kan således være riktig å sammenligne disse ytelsene med arbeidsavklaringspenger.

¹ Ordet «lyte» benyttes kun i kapitlene om arbeidsavklaringspenger og uføretrygd, jf. folketrygdloven § 11-5 og § 12-1.

Figur 1. Andel av befolkningen 18–66 år som mottar sykepenger, arbeidsavklaringspenger eller uføretrygd ved utgangen av året, justert for dobbelttelling.* Prosent



Kilde: NAV

* foreløpige tall for 2014

Lavere andel mottakere totalt

Ved utgangen av 2014 var det 578 100 personer som mottok en helserelatert ytelse fra NAV.² Dette tilsvarer 17,5 prosent, eller omtrent en sjettedel, av befolkningen i yrkesaktiv alder (figur 1). Andelen har vært synkende siden 2010, da den var på 18,8 prosent. I 2014 gikk andelen ned med 0,3 prosentpoeng. Det var hovedsakelig andelen som mottok arbeidsavklaringspenger som gikk ned. Denne andelen gikk ned fra 5,4 prosent til 4,4 prosent fra utgangen av 2010 til utgangen av 2014. Andelen som mottar uføretrygd har derimot ligget relativt stabilt de siste fem årene, etter en periode med svak nedgang. Ved utgangen av 2014 var denne andelen på 9,4 prosent. Andelen som mottar sykepenger har vært svakt synkende gjennom perioden, og lå på 3,7 prosent ved utgangen av 2014. Vi vil kommentere årsaker til utviklingen for de enkelte ytelsene senere i artikkelen.

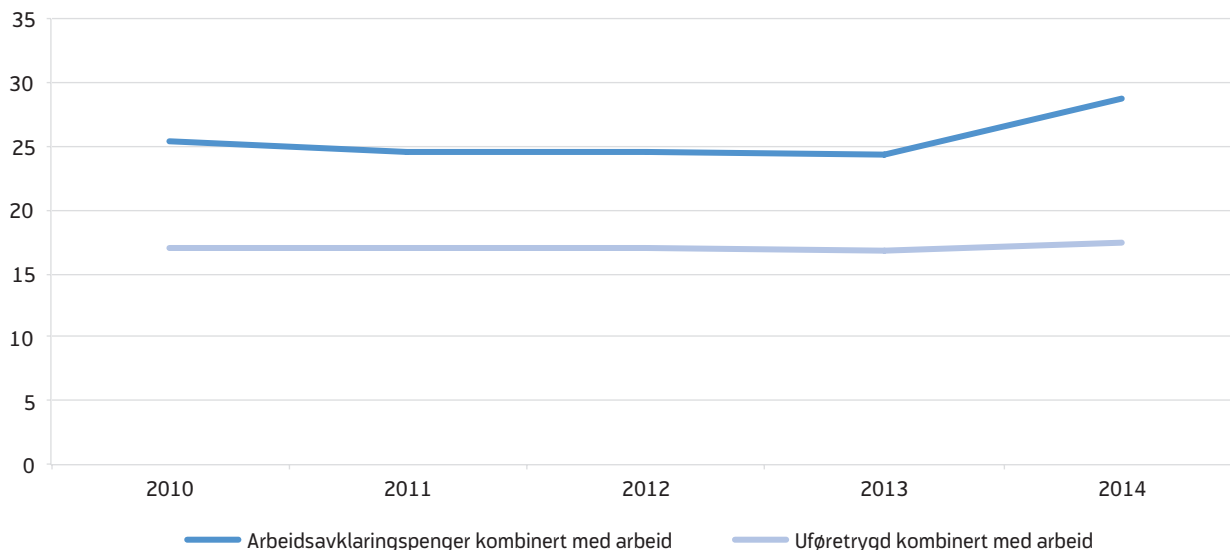
En femtedel kombinerer ytelse med arbeid

Å motta en helserelatert ytelse er ikke ensbetydende med å stå helt utenfor arbeidslivet. En del kombinerer også ytelse med arbeid. I fjerde kvartal 2014 var 24 prosent av det legemeldte sykefraværet gradert. Denne andelen har økt gradvis de siste ti årene, fra 19 prosent i 2005. Ved utgangen av 2014 var henholdsvis 29 og 18 prosent av mottakerne av arbeidsavklaringspenger og uføretrygd registrert med et aktivt arbeidsforhold (figur 2). Andelen uføretrygdede med arbeidstilknytning har vært stabil de siste fem årene. Andelen har også vært stabil blant mottakerne av arbeidsavklaringspenger, men økte med fem prosentpoeng fra 2013 til 2014.

Den økte arbeidstilknytningen blant dem som mottar arbeidsavklaringspenger må trolig ses i sammenheng med omleggingen av ytelsene. I 2010 ble 162 300 personer overført fra de tre tidligere ordningene attføringspenger, rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad. Mange av disse – og særlig de som kom fra tidsbegrenset uførestønad – hadde en lang «fartstid» i systemet, og hadde ved overgangen til arbeidsavklaringspenger allerede vært ute av arbeidslivet i mange år. Dette bidro til å redusere denne gruppas sannsynlighet for retur til arbeid sammenliknet med de som senere har kommet inn på arbeidsavklarings-

² Dette tallet, og alle tallene som brukes i figur 1, er justert for dobbelttelling. Det vil si at personer som i en overgangsperiode står registrert som mottaker av to ytelser samtidig bare telles én gang, i følgende prioriterte rekkefølge: Uføretrygd, arbeidsavklaringspenger, sykepenger.

Figur 2. Andelen mottakere av arbeidsavklaringspenger og uføretrygd som også er registrert med et aktivt arbeidsforhold i arbeidstaker- og arbeidsgiverregisteret ved utgangen av året. Prosent



Kilde: NAV

penger (Mandal m.fl. 2015; Kann og Kristoffersen 2014). Det at man ser en endring i arbeidstilknytningen nettopp i 2014, kan skyldes at mange av de som kom inn på arbeidsavklaringspenger fra tidligere ordninger i 2010, nå har gått ut av ordningen.

Stabilt legemeldt sykefravær

Det vanligste målet for sykefravær i offentlige publikasjoner er sykefraværsprosenten. Det er også dette målet vi har valgt å bruke her, men vi ser kun på det legemeldte sykefraværet (for definisjoner se faktaboks).³ I fjerde kvartal 2014 var det legemeldte sykefraværet på 5,4 prosent (figur 3). Fra 2013 til 2014 økte sykefraværet minimalt med 0,6 prosent. Sammenligner vi med fjerde kvartal tidligere år, ser vi at sykefraværet har ligget relativt stabilt de siste tre årene, men det var betydelig lavere i 2014 enn toppen i 2009. Denne toppen har sammenheng med finanskrisen og økt arbeidsledighet. Samtidig som ledigheten økte, økte også varigheten på sykefraværene. Dette må trolig ses i sammenheng med at sykepenger gir en langt høyere inntektskompensasjon enn dagpenger under arbeidsløshet (Nossen 2014).

Kvinner har et betydelig høyere sykefravær enn menn, men utviklingen har vært forholdsvis lik for menn og kvinner de siste ti årene (figur 3). I fjerde kvartal 2014 var det legemeldte sykefraværet 7,1 prosent for kvinner og 4,0 prosent for menn. Sykefraværet gikk i 2014 litt opp blant kvinner og litt ned blant menn. Kjønnforskjellen i sykefraværet reduseres med nesten 50 prosent dersom svangerskapsrelatert fravær utelates (Myklebø & Thune 2010). Sykefraværet er imidlertid høyere for kvinner enn menn i alle aldersgrupper. At kvinner har høyere sykefravær enn menn, gjelder ikke bare for Norge, men også når man ser til andre land. Forklaringsene er sammensatte, og det pekes på mange ulike faktorer som kjennetegn ved typiske kvinneyrker i forhold til mannsdominerte yrker, biologiske helseforskjeller og ulik sykdomsutførelse, samt «dobbelbyrden» knyttet til hovedansvar hjemme i tillegg til lønnet arbeid (Nygaard 2015; Ose m.fl. 2006).

Sykefraværet øker med alderen

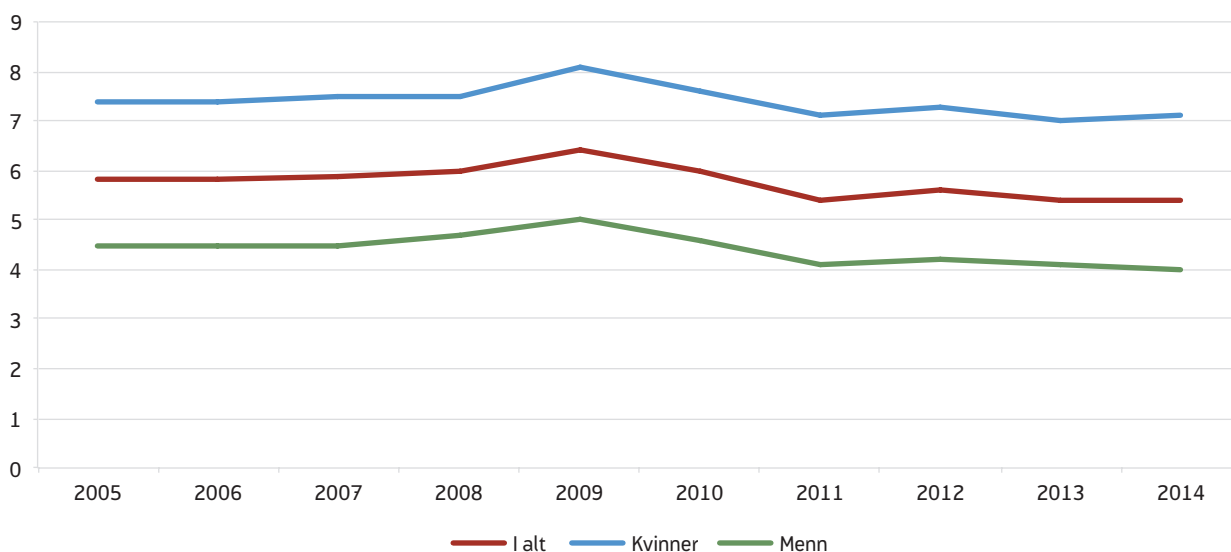
Sett bort fra svangerskapsrelatert fravær øker sykefraværet med alderen. Trenden de siste ti årene har vært tilnærmet lik for alle aldersgrupper. Blant personer i 60-årene, som har det høyeste sykefraværet, lå fraværet på 6,5 prosent i fjerde kvartal 2014. Til sammenligning lå sykefraværet blant de som var 19 år og yngre på 2,0 prosent.

³ I figur 1, 7, 8 og 9 bruker vi antallet som mottar sykepenger fra NAV, snarere enn sykefraværsprosenten. Disse to målene henger tett sammen, men viser ikke helt det samme (se faktaboks).

SYKEFRAVÆR OG SYKEPENGER – SENTRALE BEGREPER

- Sykefraværsprosent: Antall dagsverk tapt på grunn av sykefravær i prosent av antall avtalte arbeidsdager, justert for deltidsarbeid, sykmeldingsgrad og ferie.
- Sykefraværstilfelle: Alt sykefravær med samme startdato i sykefraværregisteret for en gitt person.
- Legemeldt sykefravær: Fravær attestert av lege eller annen sykmelder om at det er medisinske grunner til fravær fra jobb. Fra hvilken dag det utskrives sykmelding i løpet av sykefraværperioden vil variere. Det stilles ulike krav fra arbeidsgivere på dette punktet, og det vil også variere når en person velger å oppsøke lege. I IA-virksomheter er det krav om sykmelding fra 9. sykefraværersdag, mens det i øvrige bedrifter er krav fra 4. sykmeldingsdag.
- Egenmeldt sykefravær: Arbeidstaker melder fra til arbeidsgiver om arbeidsuførhet på grunn av sykdom eller skade uten å legge frem legeerklæring. I denne artikkelen vil vi kun vise det legemeldte sykefraværet. Hvis vi legger til det egenmeldte sykefraværet, øker sykefraværsprosenten med omlag ett prosentpoeng.
- Sykepenger: Sykepenger skal gi kompensasjon for bortfall av arbeidsinntekt for yrkesaktive medlemmer som er arbeidsuføre på grunn av sykdom eller skade. Sykepenger fra folketrygden betales normalt fra og med 17. sykefraværersdag (arbeidsgiver betaler før dette). Retten til å motta sykepenger gjelder i inntil ett år. Tidsbegrensningen er den samme enten du er helt eller delvis sykmeldt. Hvis du fortsatt ikke kan være i arbeid når sykepengene opphører, kan du ha rett til andre ytelser som arbeidsavklaringspenger eller uføretrygd. For igjen å få rett til sykepenger fra NAV, må du ha vært helt arbeidsfør i 26 uker etter at du sist fikk sykepenger fra NAV.

Figur 3. Legemeldt sykefravær, etter kjønn. 4. kvartal 2005–2014. Tapte dagsverk i prosent av avtalte dagsverk



Kilde: NAV

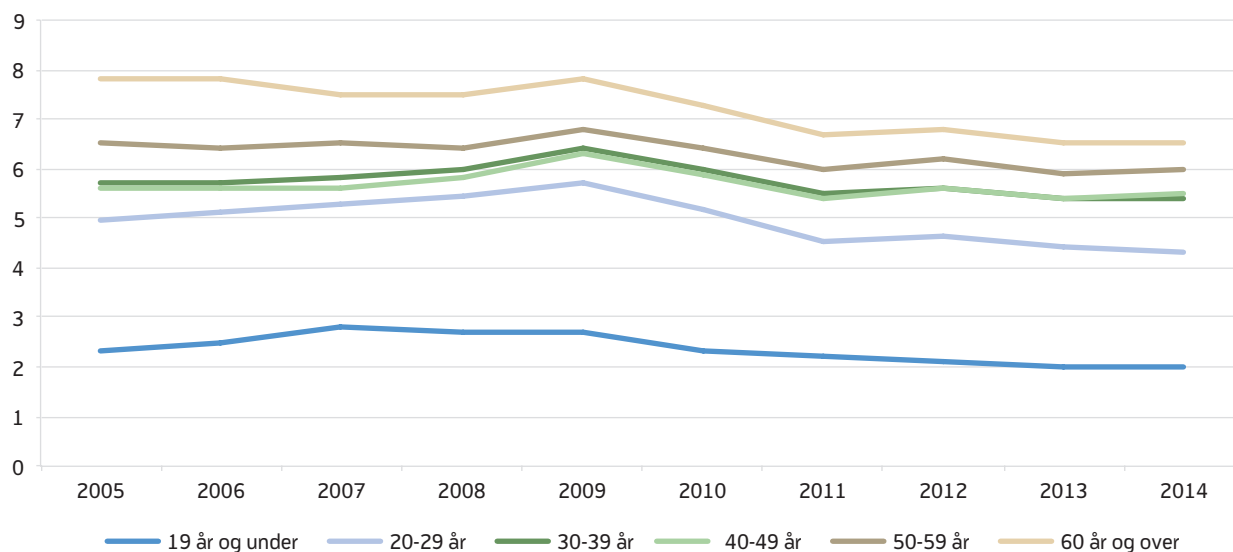
I fjerde kvartal 2014 gikk sykefraværet noe opp blant dem som er 40 år og eldre, holdt seg stabilt for personer i 30-årene, mens det gikk ned for dem under 30 år sammenlignet med året før (figur 4). Blant menn ble sykefraværet redusert i alle aldersgrupper, bortsett fra blant dem over 60 år, som hadde en liten økning på 0,3 prosent. Kvinner under 30 år hadde på samme måte som de yngre mennene en reduksjon i sykefraværet. Den lille økningen vi observerer i det totale sykefraværet skyldes en økning blant kvinner som er

30 år og eldre. Det er særlig blant kvinner i 40- og 50-årene at sykefraværet økte i fjerde kvartal 2014 sammenlignet med året før.

Flere sykmeldes for lettere psykiske lidelser

Muskel- og skjelettlidelser og psykiske lidelser er de hyppigste årsakene til sykefravær. I fjerde kvartal 2014 utgjorde muskel- og skjelettlidelser 38,6 prosent av de tapte dagsverkene, mens psykiske lidelser utgjorde 20 prosent. Andelen tapte dagsverk knyttet til psykiske lidel-

Figur 4. Legemeldt sykefravær, etter alder. 4. kvartal 2005–2014. Tapte dagsverk i prosent av avtalte dagsverk



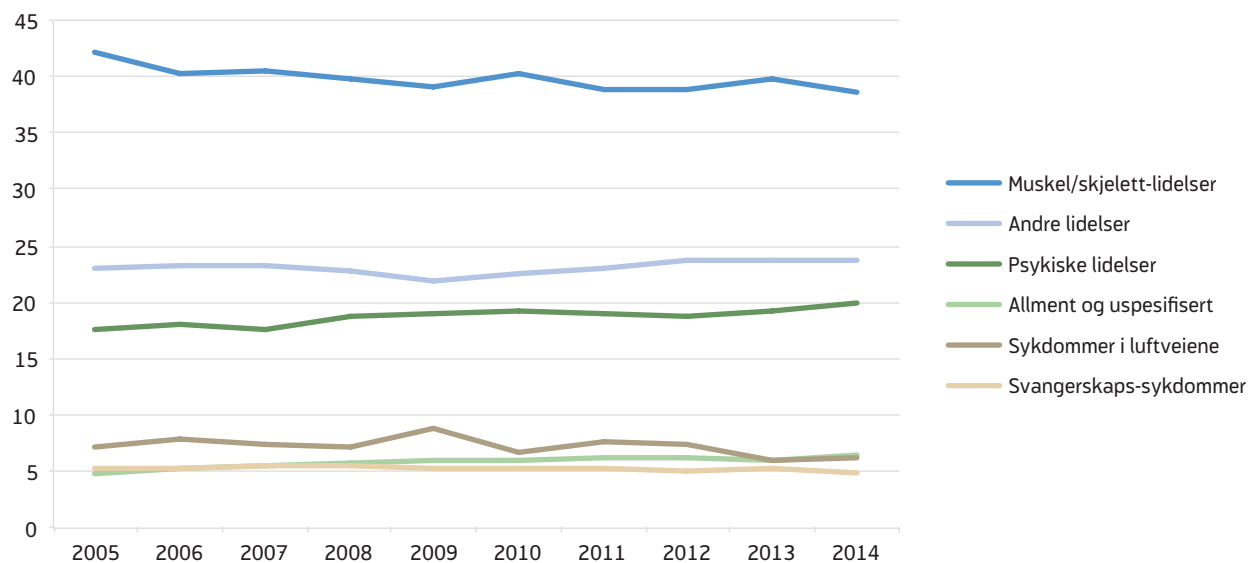
Kilde: NAV

ser har økt gradvis i løpet av de siste ti årene, mens andelen sykefraværsdagsverk knyttet til muskel- og skjelettlidelser har gått ned i samme periode (figur 5). Dette er en trend som har pågått de siste tjue årene. Det er mulig at lavere krav til fysisk yteevne i arbeidslivet og større krav til sosial funksjon, samhandling og fleksibilitet, har medvirket til denne endringen i sykmeldingsdiagnoser (Brage m.fl. 2013: 35). Større åpenhet rundt psykisk sykdom kan være

en annen forklaring. Trenden med at psykiske lidelser står for en stadig større andel av sykefraværet skyldes alene at flere sykmeldes med lettere psykiske lidelser. Andelen tapte dagsverk knyttet til psykiske lidelser som angst og depresjon har vært synkende i perioden.

Brage m.fl. (2012; 2013) finner at det fra 2002 til 2012 har skjedd en dreining mot mer bruk av symptomer og

Figur 5. Legemeldt sykefraværsdagsverk, etter diagnose. 4. kvartal 2005–2014. Prosentvis fordeling



Kilde: NAV

plager som sykmeldingsårsak både generelt og innenfor psykiske lidelser. Økningen for lettere psykiske lidelser skyldes antagelig en kombinasjon av at legene har endret diagnosepraksis og en reell vekst i sykmelding med disse lidelsene, som i all hovedsak består av de to diagnosene situasjonsbetinget psykisk ubalanse og uspesifiserte psykiske symptomer og plager (Brage m.fl. 2013).

Både menn og kvinner er oftest sykmeldt på grunn av muskel- og skjelettlidelser. Kvinner er i større grad enn menn sykmeldt med psykiske lidelser, men dette har i løpet av de siste ti årene gradvis blitt en vanligere sykmeldingsgrunn for begge kjønn.

Stabil andel med gradering

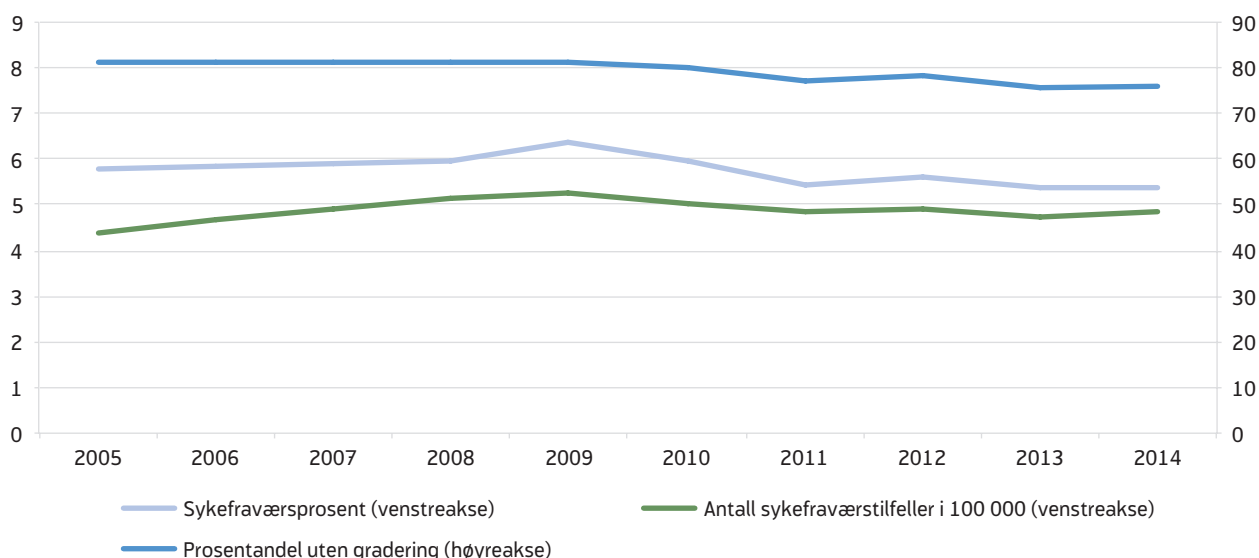
Utviklingen i sykefraværsprosenten påvirkes av hvor mange som blir sykmeldt (antall tilfeller), hvor lenge de er sykmeldt og av hvor stor andel som er gradert sykmeldt. Antall sykefraværstilfeller var en del høyere i fjerde kvartal 2014 sammenlignet med året før, men antall avtalte dagsverk økte også tilsvarende i perioden, noe som er med på å forklare at sykefraværet holdt seg stabilt (figur 6). I samme periode var også andelen som var gradert sykmeldt noenlunde uendret.

Varigheten av sykefraværet vil også være med på å påvirke sykefraværsprosenten. Ettersom det er en forutsetning for beregning av varighet at tilfellene har mulighet til å løpe ett år, lages varighetstallene ett år på etterskudd og vi har derfor ikke mulighet til å se på dette for 2014.

Fokus på aktivitetskravet gir reduksjon i sykefraværet

Hedmark har i flere år hatt høyere sykefravær enn de fleste andre fylker. Med bakgrunn i dette iverksatte NAV Hedmark våren 2013 en rekke tiltak for å få ned sykefraværet, blant annet en målsetting om å praktisere aktivitetskravet korrekt etter folketrygdloven (Kann m.fl. 2014). Av folketrygdloven fremgår det at den sykmeldte, for å ha rett på sykepenger, så tidlig som mulig og senest innen åtte uker skal prøve seg i arbeidsrelaterte aktiviteter. For å gi unntak fra aktivitetskravet må det fremlegges legeerklæring som dokumenterer at det er medisinske grunner til at dette ikke er mulig (Lov om folketrygd § 8–7), eller arbeidsgiver må dokumentere at det ikke er mulig å tilrettelegge arbeidet. Etter igangsettingen av tiltaket har sykefraværet i Hedmark blitt betydelig redusert for både menn og kvinner (Kann m.fl. 2014). Dette har videre bidratt til at det er blitt færre nye mottakere av

Figur 6. Legemeldt sykefravær i prosent, antall sykefraværstilfeller i 100 000 og prosentandel uten gradering. 4. kvartal 2005–2014



Kilde: NAV

arbeidsavklaringspenger.⁴ Her ser vi et eksempel på hvordan endring i praktisering av regelverk kan være med på å påvirke både sykefraværet og hvor mange som går til arbeidsavklaringspenger og uføretrygd. Hva som skjer på dette området fremover vil derfor kunne være med å påvirke utviklingen i antallet som mottar en helsereelatert ytelse.

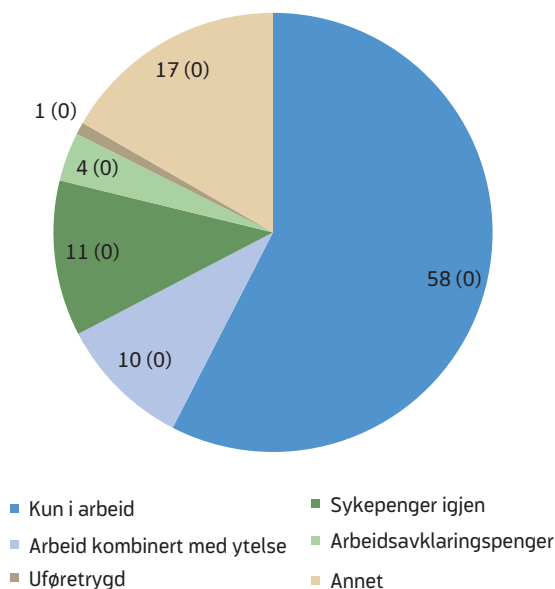
Hva går de sykmeldte til?

De fleste som blir sykmeldt går tilbake til arbeid etter kort tid (figur 7). Av de som mottok sykepenger fra NAV i 2013⁵ var 58 prosent tilbake i arbeid seks måneder etter at de sluttet å motta sykepenger. Ytterligere 11 prosent hadde et arbeidsforhold, men mottok igjen sykepenger. 10 prosent kombinerte arbeid med ytelse, enten med uføretrygd eller arbeidsavklaringspenger. Nærmere åtte av ti var altså tilknyttet arbeid. 17 prosent var i gruppen «annet», som inkluderer personer med andre ytelser fra NAV, som dagpenger, overgangsstonad og alderspensjon. En stor del av annet-gruppen var hverken registrert i NAVs registre eller i arbeid. Disse kan ha gått over i utdanning, blitt selvstendig næringsdrivende, hjemmeværende eller sosialhjelpsmottakere.

For de som går ut maksimaltiden på sykepenger, som er ett år, ser bildet ganske annerledes ut. I løpet av 2013 var det i underkant av 44 000 personer som nådde maksimaltiden og dermed brukte opp sykepengerrettighetene sine (figur 8). Seks måneder senere var omtrent halyparten av disse tilbake i arbeid, hvorav de fleste kombinerte arbeid med en ytelse. Nærmere fire av ti mottok enten arbeidsavklaringspenger eller uføretrygd uten kombinasjon med arbeid.

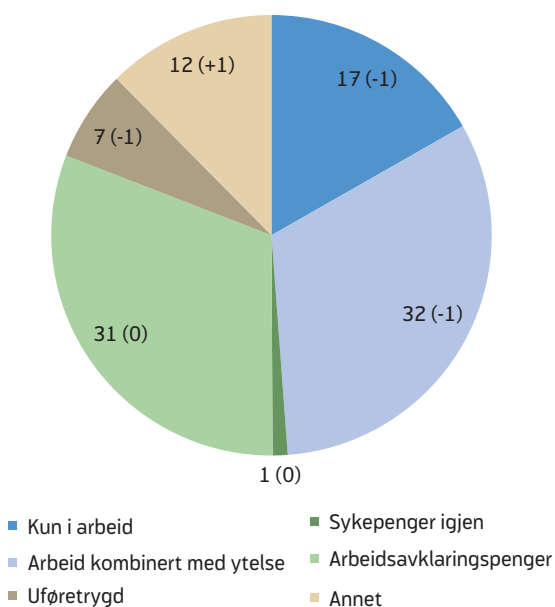
Antallet som brukte opp sykepengerrettighetene sine hadde en topp i 2009 (figur 9). Som vi har sett førte en økning i ledigheten fra 2008 til at varigheten på sykefraværene økte (Nossen 2014). Fra 2009 og fremover ble det igjen stadig færre som brukte opp sykepengerrettighetene sine. Sannsynligheten for å komme tilbake i arbeid faller sterkt ved lange sykefravær, og det er særlig kritisk for gruppen som

Figur 7. Status 6 måneder etter avsluttet mottak av sykepenger fra NAV blant alle som sluttet å motta sykepenger i 2013. Prosentvis fordeling. I parentes: Endring fra 2012 i prosentpoeng



Kilde: NAV

Figur 8. Status 6 måneder etter avsluttet mottak av sykepenger fra NAV blant personer som brukte opp sine sykepengerrettigheter i 2013. Prosentvis fordeling. I parentes: Endring fra 2012 i prosentpoeng

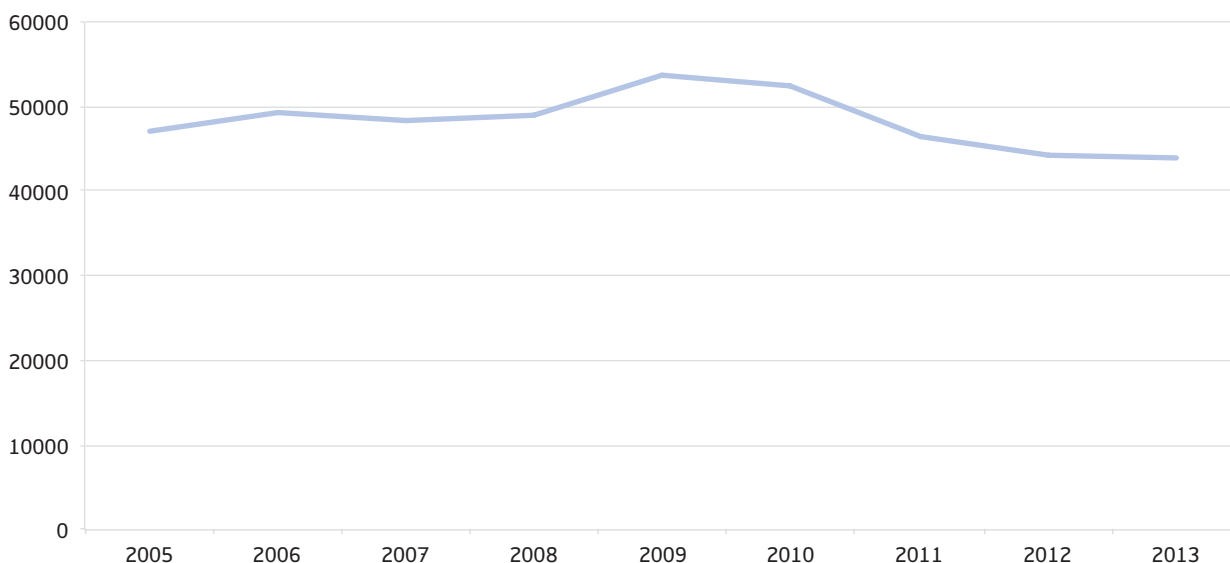


Kilde: NAV

⁴ Se artikkelen «Tiltak i NAV Hedmark ga færre nye mottakere av arbeidsavklaringspenger» i dette nummeret av Arbeid og velferd.

⁵ Siden vi sjekker status 6 måneder etter at personen sluttet å motta sykepenger, er 2013-data de nyeste årsdataene vi har tilgjengelig.

Figur 9. Antall personer som brukte opp sine sykepengerrettigheter i løpet av året



Kilde: NAV

bruker opp sykepengerrettighetene sine. Størrelsen på denne gruppen er derfor av stor betydning for utviklingen på de øvrige helserelevante ytelsene. Det har vist seg at antallet som bruker opp sykepengerrettighetene sine følger utviklingen i sykefraværet (Kann m.fl. 2013). Å redusere sykefraværet vil derfor kunne ha stor betydning for antall mottakere av arbeidsavklaringspenger og uføretrygd.

Færre mottar arbeidsavklaringspenger

Ved utgangen av 2014 mottok 151 300 personer arbeidsavklaringspenger, noe som utgjør 4,5 prosent av befolkningen i alderen 18–66 år (figur 10). Før 2010 viser figuren hvor mange som mottok en av de tidligere ytelsene attføringspenger, rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad. Andelen mottakere av arbeidsavklaringspenger i 2014 var omtrent på samme nivå som andel mottakere av de tre tidligere ytelsene i 2005. Fra 2005 til 2008 holdt andelen seg relativt stabil. Fra 2008 til innføringen av arbeidsavklaringspenger i mars 2010 steg andelen, og den fortsatte å stige etter innføringen av arbeidsavklaringspenger frem til høsten 2010.

Økningen fra 2008 til høsten 2010 skyldes både at flere brukte opp sykepengerrettighetene sine i denne perioden og oppstarten av ny ytelse i 2010. Omleggingen til nye arbeidsmetoder startet allerede ved

opprettelsen av NAV i 2006, noe som kan være med på å forklare hvorfor økningen startet så lenge før mars 2010. Med NAV-reformen ønsket man å dreie fokus mot midlertidig inntektssikring, fremfor permanente ytelser, der det var mulighet for tilbakeføring til arbeid. Dette bidro til en midlertidig nedgang i antallet på varig uføretrygd, samtidig som man fikk en økning på tidsbegrensede ytelser. Noe av økningen kan i tillegg ha kommet av at døren inn til en uføretelse samlet sett ble noe videre (Bragstad m. fl. 2012). Situasjonen på arbeidsmarkedet med finanskrisen fra 2008 bidro også til denne utviklingen, ved at økt ledighet og lavere etterspørsel etter arbeidskraft gjorde det vanskeligere å komme tilbake til arbeidslivet for personer med nedsatt arbeidsevne (Bråthen 2012), noe som førte til at færre gikk ut av ordningen(e). Vi har dessuten sett at personer som har vært lenge ledige i større grad går over på helserelevante ytelser (Kalstø m. fl. 2011), noe som førte til at flere kom inn.

Siden høsten 2010 har andelen mottakere av arbeidsavklaringspenger vært synkende. Dette har sammenheng med at antallet som brukte opp sykepengerrettighetene sine gikk ned, samtidig som stadig flere gikk over i arbeid, utdanning, uføretrygd eller annet etter hvert som det nærmet seg maksimaltiden på fire år med arbeidsavklaringspenger.

Store kjønns- og aldersforskjeller

På samme måte som med sykefraværet, er det flere kvinner enn menn som mottar arbeidsavklaringspenger. Ved utgangen av 2014 mottok 89 000 kvinner og 62 200 menn denne ytelsen, noe som utgjorde henholdsvis 5,5 og 3,6 prosent av befolkningen i alderen 18–66 år (figur 10). Den nedadgående trenden siden 2010 har vært lik for begge kjønn, men vi ser at det var særlig blant kvinner at andelen gikk ned i 2014.

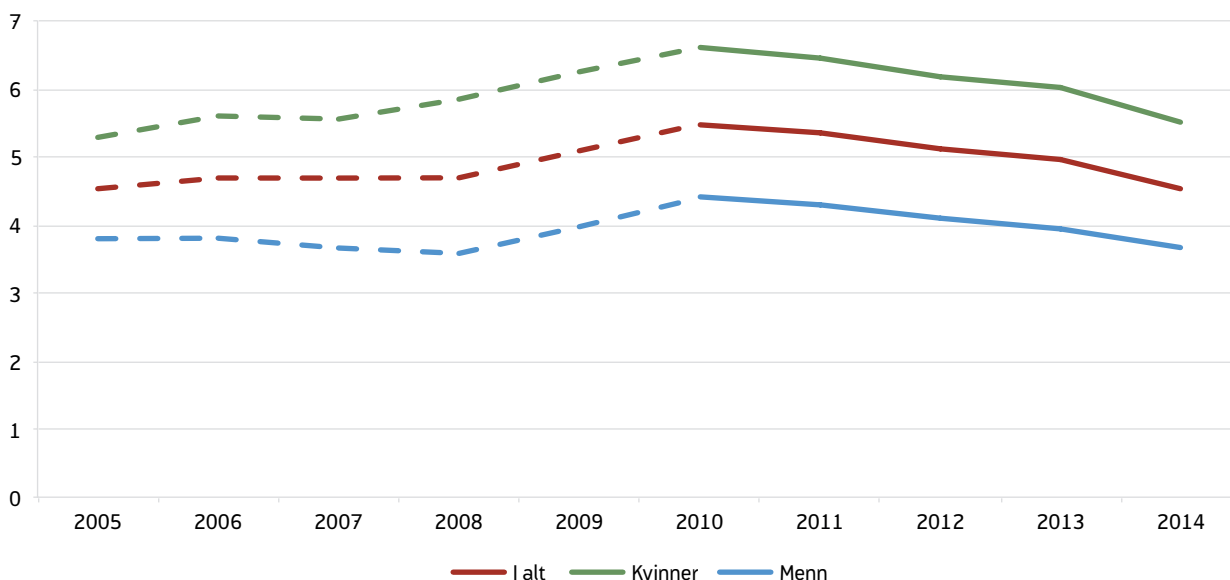
Selv om det har vært betydelig nedgang i andelen av befolkningen som mottar arbeidsavklaringspenger de siste årene, varierer bildet mellom aldersgrupper (figur 11). Blant de som er 60 år eller eldre har trenden beveget seg i motsatt retning. For de aller yngste har andelen vært stabil, mens det for personer i 20-årene har vært en liten nedgang. De fleste mottakerne av arbeidsavklaringspenger er mellom 30 og 59 år, og det er også i denne aldersgruppen nedgangen har vært størst de siste årene. I alderen 30–59 år samlet mottok 5,2 prosent av befolkningen arbeidsavklaringspenger ved utgangen av 2014. Til sammenligning var denne andelen på 6,8 prosent ved utgangen av 2010.

Flere gikk ut av ordningen

Siden høsten 2010 har det altså blitt stadig færre som mottar arbeidsavklaringspenger. Utviklingen i antall mottakere er et resultat av hvor mange som til en hver tid kommer inn i og går ut av ordningen. I perioden 2011 til 2013 var det stadig færre som gikk ut av ordningen, men også færre nye som kom inn. At antall mottakere gikk ned i denne perioden skyldes altså at det ble færre nye mottakere (figur 12). Dette har som nevnt sammenheng med at antallet som brukte opp sykepenge rettighetene sine falt fra 2009 til 2012 (figur 9).

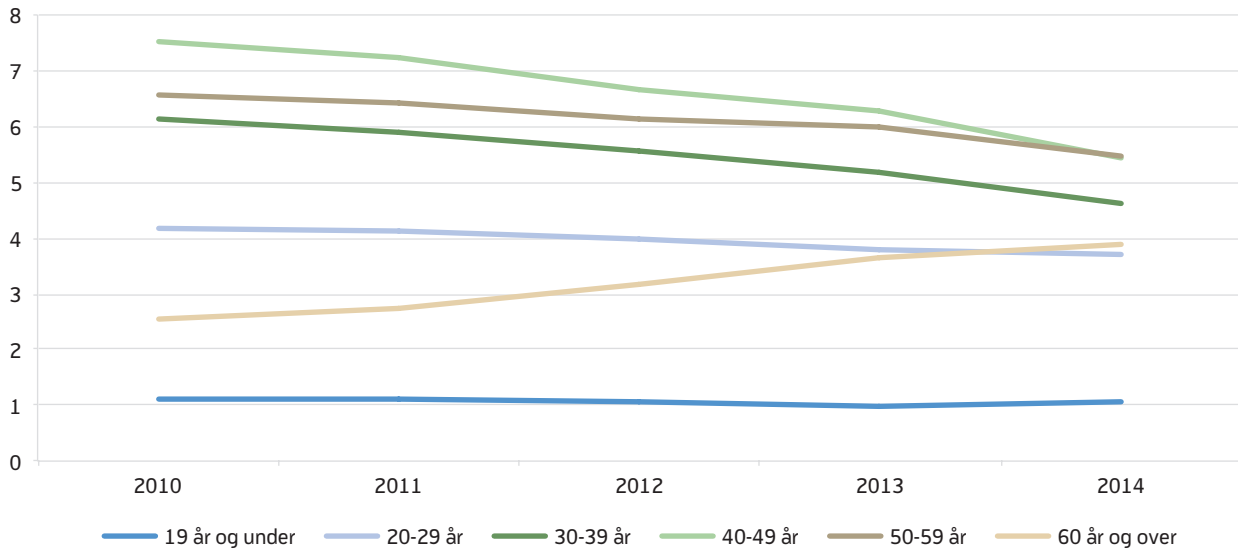
I 2014 begynte antallet nye mottakere av arbeidsavklaringspenger igjen å øke. Det var hvert kvartal i gjennomsnitt 14 000 som startet å motta arbeidsavklaringspenger, en økning på 10 prosent fra 2013. Det var en økning i alle aldersgrupper, og både blant menn og kvinner. Til tross for dette har antallet mottakere det siste året gått ned med 11 900 personer. Dette skyldes at avgangen fra ordningen økte mer enn antallet nye mottakere. I 2014 var det i gjennomsnitt 17 100 som sluttet å motta arbeidsavklaringspenger hvert kvartal, en økning på 26 prosent sammenlignet med året før.

Figur 10. Andel av befolkningen 18–66 år som mottar arbeidsavklaringspenger (heltrukken linje) og de tre tidligere ytelsene attføringspenger, rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad (stiplet linje) ved utgangen av året, etter kjønn. Prosent



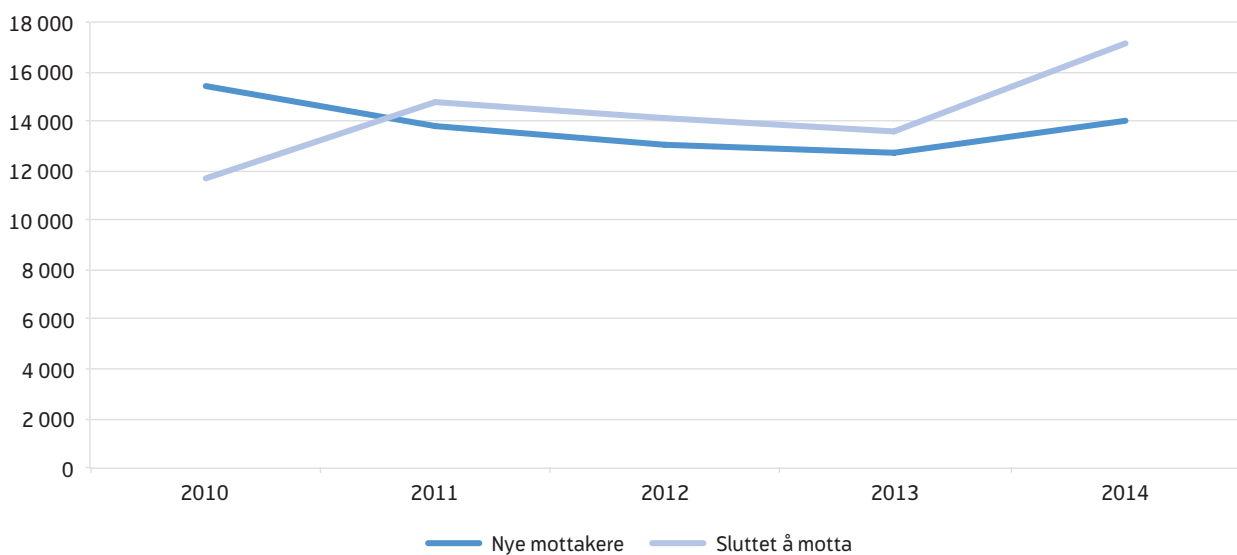
Kilde: NAV

Figur 11. Andel av befolkningen 18–66 år som mottar arbeidsavklaringspenger ved utgangen av året, etter alder. Prosent



Kilde: NAV

Figur 12. Antall nye mottakere (tilgang) og antall som sluttet (avgang) å motta arbeidsavklaringspenger. Gjennomsnitt av kvartal 2010–2014*



Kilde: NAV

* Kun 2.-4. kvartal er med for 2010.

ARBEIDSAVKLARINGSPENGER

Arbeidsavklaringspenger kan innvilges til personer som har fått arbeidsevnen nedsatt med minst femti prosent på grunn av sykdom. Det er et krav at det foreligger en gyldig diagnose. Det er også et vilkår at man enten er under aktiv behandling, deltar i et aktivt tiltak, eller at man selv etter at dette er prøvd fremdeles anses å ha en viss mulighet for å komme i arbeid, og får oppfølging fra NAV. Tidligere (før 1.3.2010) mottok personer som var under medisinsk behandling rehabiliteringspenger, mens de som deltok i et arbeidsrettet tiltak mottok attføringspenger. Tidsbegrenset uførestønad kunne innvilges om man, til tross for medisinsk behandling og forsøk på attføring, ikke kunne komme i arbeid i overskuelig framtid, men at det var håp på lengre sikt. Minsteytelsen for arbeidsavklaringspenger er 2G (grunnbeløpet i folkestrygden) som fra 1. mai 2014 utgjør 176 740 kr.

Som hovedregel kan man motta arbeidsavklaringspenger i maksimalt fire år. De første nådde dermed fireårstidspunktet i mars 2014, og omkring dette tidspunktet var det derfor uvanlig mange som hadde avgang fra ordningen. Spesielt var det flere enn normalt som gikk over til uføretrygd.⁶ Dette er hovedårsaken til nedgangen i antallet som mottok arbeidsavklaringspenger i 2014. At nedgangen i antall mottakere i løpet av 2014 var størst blant kvinner og personer i alderen 30–59 år, kan forklares med at de fleste som gikk ut maksimalperioden på fire år nettopp var kvinner i alderen 30–59 år.

Lavere andel kommer fra sykepenger

Flesteparten av dem som starter å motta arbeidsavklaringspenger er personer som fortsatt har redusert arbeidsevne når de har brukt opp sykepengerrettighetene sine. Av de som startet å motta arbeidsavklaringspenger i 2014 mottok 59 prosent sykepenger to måneder tidligere (figur 13). Som vi har sett var det i 2014 en økning i antall nye mottakere av arbeidsavklaringspenger. Samtidig holdt antallet som brukte opp sykepengerrettighetene seg stabilt. Økningen i antall nye mottakere av arbeidsavklaringspenger i 2014 må altså skyldes forhold som ligger utenfor sykefraværet. Dette gjenspeiles i at andelen som kom

fra sykepenger var noe lavere i 2014 enn i 2013. Andelene som kommer fra sosialhjelp, nedsatt arbeidsevne⁷ og «annet» har økt. «Annet»-gruppen består av personer som ikke var registrert i NAVs registre. Disse kan ha vært i utdanning, vært selvstendig næringsdrivende eller hjemmeværende. Et fåtall mottok andre ytelser fra NAV. Andelen som var registrert som arbeidssøkere har holdt seg stabilt.

Vi ser altså at økningen i antall nye mottakere av arbeidsavklaringspenger i 2014 stort sett skyldes at det var flere som kom inn fra sosialhjelp, nedsatt arbeidsevne og «annet», og ikke fra sykepenger eller status som arbeidssøker. Ledigheten økte gjennom 2013 og holdt seg stabil i 2014 (Furuberg 2014; 2015). Dette kan ha ført til at det i perioden er blitt noe vanskeligere for marginaliserte grupper å komme inn på arbeidsmarkedet. Ifølge en rapport fra Sintef (Mandal m.fl. 2015) kan innføringen av arbeidsavklaringspenger ha gjort at det nå er lettere for grupper som står lengre unna arbeidsmarkedet å få innvilget arbeidsavklaringspenger enn det var under de tre tidligere ytelsene.

Flere gikk til uføretrygd

Vi har undersøkt hvor de som sluttet å motta arbeidsavklaringspenger i første halvår 2014 var seks måneder senere. 35 prosent var gått over i arbeid, en nedgang på 6 prosentpoeng sammenlignet med dem som gikk ut av ordningen første halvår 2013 (figur 14).⁹ 19 prosent av disse var kun i arbeid, mens 16 prosent kombinerte arbeid med ytelse (de fleste i kombinasjon

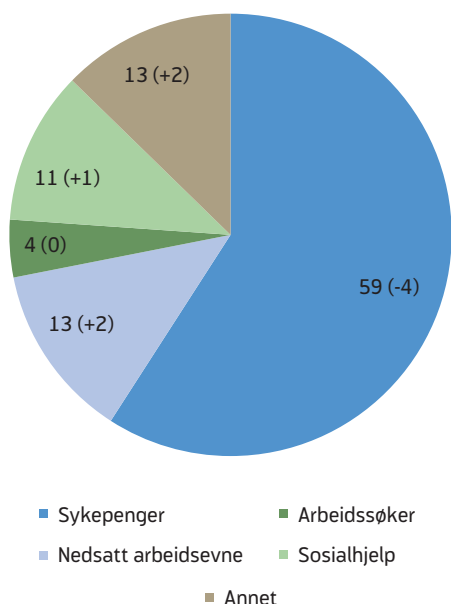
⁶ Perioden med arbeidsavklaringspenger kan unntaksvis forlenges utover fire år. Ved utgangen av 2014 var det i overkant av 30 000 eller 20 prosent som hadde unntak fra fireårsregelen.

⁷ De aller fleste som mottar arbeidsavklaringspenger er også registrert med nedsatt arbeidsevne. Når vi her oppgir at en person «kommer fra nedsatt arbeidsevne» kan det bety at personen har blitt registrert med nedsatt arbeidsevne mens søknaden om arbeidsavklaringspenger var under behandling, eller at personen tidligere har mottatt arbeidsavklaringspenger, men hatt et opphold på to måneder eller mer. I sistnevnte tilfelle vil personen telle som ny mottaker av arbeidsavklaringspenger i våre analyser, men kan i mellomtiden ha stått registrert med nedsatt arbeidsevne. Vi ser at om lag 30 prosent av de nye mottakerne av arbeidsavklaringspenger i 2014 hadde mottatt arbeidsavklaringspenger på et tidligere tidspunkt. Dette kan være med på å forklare hvorfor vi ser en økning i antallet som kommer fra kategorien nedsatt arbeidsevne.

⁸ Kun 2.-4. kvartal er med for 2010.

⁹ Vi definerer her arbeid som å ha et aktivt arbeidsforhold ifølge arbeidstakerregisteret. Arbeidsforholdet kan imidlertid variere fra noen få timer i uken til full tid.

Figur 13. Nye mottakere av arbeidsavklaringspenger i 2014, etter hvilken status de hadde to måneder tidligere. Prosentvis fordeling. I parentes: Endring fra 2013 i prosentpoeng

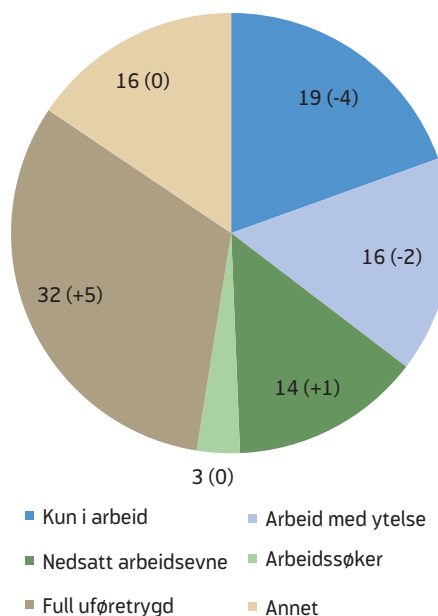


Kilde: NAV

med uføretrygd). *Antallet* personer som gikk fra arbeidsavklaringspenger og over i arbeid holder seg imidlertid stabilt. Grunnen til at andelen i arbeid gikk ned er at det var flere totalt sett som gikk ut av ordningen. Omlag én av tre gikk over til full uføretrygd, en økning på 5 prosentpoeng. Dette henger sammen med at mange våren 2014 nådde maksimaltiden på arbeidsavklaringspenger. Videre finner vi at 16 prosent gikk til kategorien «annet». 14 prosent var registrert med nedsatt arbeidsevne, en del av disse mottok sosialhjelp og noen mottok også igjen arbeidsavklaringspenger.

Mottakerne av arbeidsavklaringspenger er en svært heterogen gruppe og det er derfor store forskjeller i hvor de som slutter å motta arbeidsavklaringspenger går. Blant de som mottok tidsbegrenset uførestønad før arbeidsavklaringspenger, har de aller fleste fått innvilget uføretrygd. Tidligere mottakere av rehabiliteringspenger og attføringspenger har også i større grad gått over på uføretrygd sammenlignet med de «nye» mottakerne av arbeidsavklaringspenger (som ikke har mottatt en av de tre tidligere ytelsene). Jo

Figur 14. Status 6 måneder etter avgang fra arbeidsavklaringspenger blant alle med avgang i første halvår 2014. Prosentvis fordeling. I parentes: Endring fra første halvår 2013 i prosentpoeng



Kilde: NAV

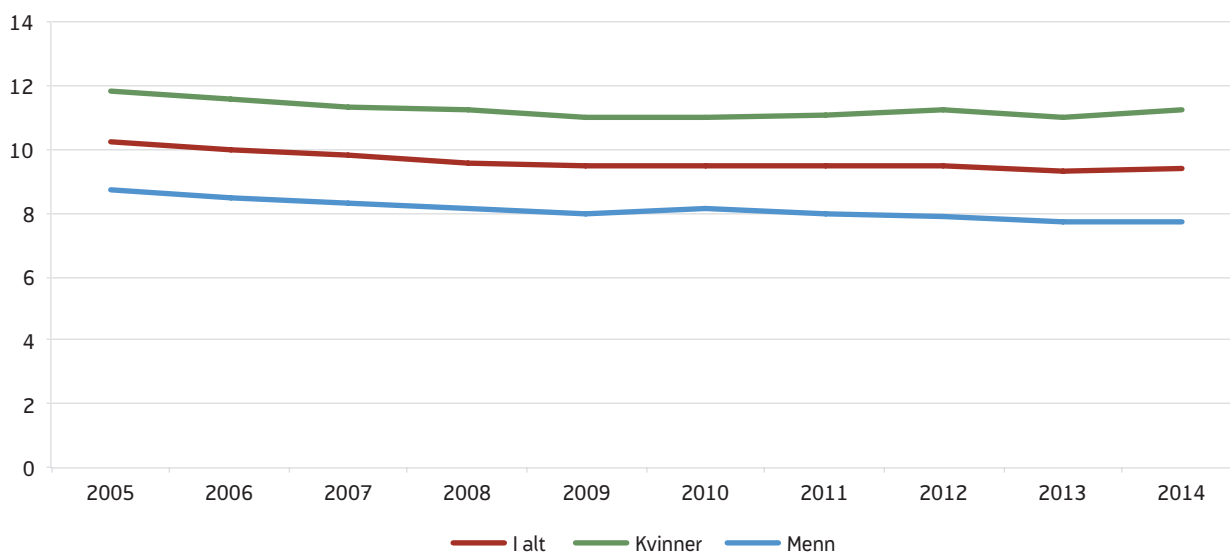
senere man kom inn i ordningen, desto lavere er sannsynligheten for å bli uføretrygdet (Lande 2014; Kann og Kristoffersen 2014).

Litt flere mottar uføretrygd

Det var ved utgangen av 2014 registrert 311 900 mottakere av uføretrygd. Dette tilsvarer 9,4 prosent av befolkningen i yrkesaktiv alder (18–67 år) (figur 15). Andelen som mottok uføretrygd økte med 0,1 prosentpoeng fra 2013 til 2014, etter en nedgang på 0,2 prosentpoeng året før. Økningen kommer som en følge av at mange personer i 2014 gikk ut maksimaltiden på arbeidsavklaringspenger, hvorav en stor andel av disse ble innvilget uføretrygd.

Sett i et noe lengre tidsperspektiv har andelen uføretrygdede vært synkende. Innføringen av tidsbegrenset uførestønad i 2004 førte til en nedgang i andelen mottakere, fordi man begynte å gi den tidsbegrensede ytelsen til mange som søkte en uføreytelse. Dette er en viktig forklaring på nedgangen fra 2005. De siste fem årene har andelen mottakere vært nokså stabil.

Figur 15. Andel av befolkningen 18–67 år¹⁰ som mottar uføretrygd ved utgangen av året, etter kjønn. Prosent



Kilde: NAV

Selv om mange av dem som sluttet å motta rehabiliteringspenger, attføringspenger, tidsbegrenset uførestønning og senere arbeidsavklaringspenger gikk over på varig uføretrygd, har altså ikke den totale andelen mottakere av uføretrygd økt i perioden etter 2010, med unntak av den lille økningen i 2014. En viktig årsak til dette er at store fødselskull i samme periode gikk over på alderspensjon. Demografiske endringer, i dette tilfellet befolkningens alderssammensetning, har altså stor betydning for andelen uføretrygdte. Dette har dermed i stor grad motvirket «ettervirkningene» av omleggingen i ytelsessystemet i 2010.

Som med både sykepenger og arbeidsavklaringspenger, er det en langt høyere andel som mottar uføretrygd blant kvinner enn blant menn. I motsetning til den totale andelen mottakere, har andelen økt litt for kvinner den siste femårsperioden. Dette må ses i sammenheng med at en spesielt stor andel av mottakerne av tidsbegrenset uførestønning var nettopp kvinner. For kvinner lå andelen ved utgangen av 2014 på 11,2 prosent, en økning på 0,2 prosentpoeng fra året før. Tilsvarende andel for menn var 7,7 prosent, og denne holdt seg stabil fra 2013. Økningen i 2014 gjaldt altså kun kvinner. Forskjellen mellom kjønnene – som nå er på 3,5 prosentpoeng – har vært ganske stabil over tid, men økt svakt de siste årene.¹⁰

Samtidig som det er vanligere for kvinner å motta uføretrygd, er det også vanligere for kvinner å ha en gradert ytelse. I 2014 gjaldt dette 22 prosent av kvinnene, mot 13 prosent av mennene. Denne forskjellen har også vært relativt stabil den siste tiårsperioden.

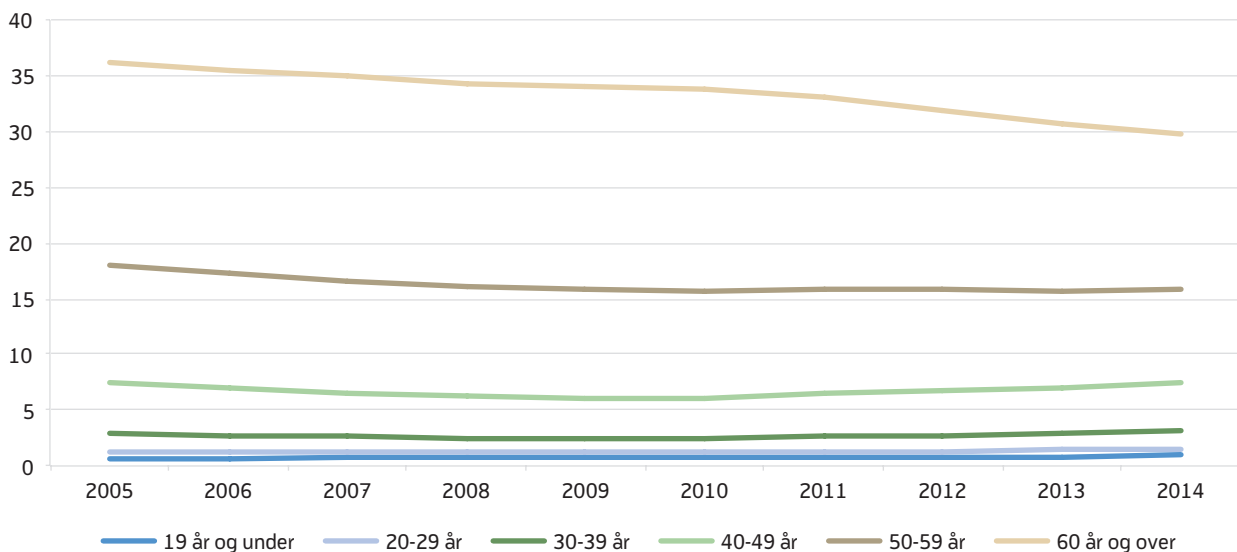
Færre over 60 år, flere yngre

Sannsynligheten for å motta uføretrygd øker sterkt med alderen, men forskjellene mellom aldersgrupper er ikke konstante over tid. Den siste tiårsperioden har vi sett en gradvis nedgang i andelen mottakere blant de eldste i yrkesaktiv alder (60–67 år), fra 36,2 prosent i 2005 til 29,8 prosent i 2014 (figur 16). Nedgangen fra 2013 til 2014 var på 0,9 prosentpoeng. Det at dagens 60-åringene i mindre grad enn før mottar uføretrygd, kan ha flere årsaker. En mulig forklaring er at de har bedre helse og høyere utdanning enn før, og slik sett er bedre rustet til å stå lenger i arbeid, samtidig som utdanningsnivået for mange kan ha betydd at de har jobber som er mindre fysisk belastende over tid. En annen forklaring, som gjelder fra og med 2011, er at pensjonsreformen har åpnet for muligheten til å gå av med alderspensjon fra 62 års alder. Dette kan ha medført at noen som potensielt ville ha søkt om uføretrygd før pensjonsreformen, i dag går av med alderspensjon i stedet (Lien 2011).

Endringer i befolkningens alderssammensetning har også betydning for uføreratene i ulike aldersgrupper. I perioden vi her ser på har befolkningen i yrkesaktiv

¹⁰ 11/12 av 18-åringene og 1/12 av 67-åringene er inkludert.

Figur 16. Andel av befolkningen 18–67 år som mottar uføretrygd ved utgangen av året, etter alder. Prosent



Kilde: NAV

alder blitt gradvis eldre, i takt med at de store fødselskullene etter krigen har blitt eldre. Men i slutten av perioden begynte denne trenden å snu, da de nevnte kullene passerte 67 år og gikk over på alderspensjon. Fra om lag 2012 har gruppa derfor blitt noe yngre igjen. Litt av nedgangen for de mellom 60 og 67 år de to siste årene kan derfor skyldes at gruppa er blitt noe yngre igjen, mens det fram til 2012 var nedgang i uføreandelen i denne aldersgruppen til tross for at de samtidig i snitt ble eldre.

Uføreandelen i aldersgruppen 50–59 har de siste fem årene vært relativt stabil, etter en periode med nedgang. Utviklingen for denne gruppen kan trolig relateres til innføringen av tidsbegrenset uførestønad i starten av tiårsperioden. For alle aldersgrupper under 50 år har uføreandelen vært stabil eller økt noe den siste tiårsperioden. Det er altså utviklingen i de eldste aldersgruppene som er årsaken til at uføreandelen totalt har gått ned de siste ti årene.

Både de i 30-årene og 40-årene har i perioden hatt en «u-formet» utvikling – altså nedgang etterfulgt av økning – en utvikling det er naturlig å relatere til innføringen av tidsbegrenset uførestønad og senere arbeidsavklaringspenger. Som vi har sett var de fleste av dem som våren 2014 gikk ut maksimalperioden på fire år med arbeidsavklaringspenger i alderen 30–59 år.

Personer under 30 år utgjør en veldig liten andel av de uføretrygdede totalt. Det er likevel viktig å forstå utviklingen blant de yngste, siden dette er den gruppen som har potensielt flest aktive år igjen i arbeidslivet.

I den aller yngste gruppen, 18–19 år, økte uføreandelen fra 0,6 til 0,9 prosent fra 2005 til 2014, mens andelen i aldersgruppen 20–29 år økte fra 1,2 til 1,5 prosent. Begge grupper økte med 0,1 prosentpoeng fra 2013 til 2014. Det er grunn til å tro at noe av økningen i tiårsperioden også her kan relateres til innføringen av tidsbegrenset uførestønad. En studie av unge uføres diagnoser (Brage og Thune 2015) viser at økningen blant de aller yngste (18–19 år) i stor grad er kommet innenfor kategorien «psykisk utviklingshemming, medfødte misdannelser og kromosomavvik» – diagnoser som tyder på betydelige funksjonsbegrensninger. En medvirkende faktor over tid har vært økt overlevelse av personer med Downs syndrom og andre medfødte tilstander. I aldersgruppen 20–29 år er diagnosebildet langt mer variert, men her med en overvekt av alvorlig psykisk sykdom (Brage og Thune 2015).

De yngste har for øvrig en diagnosefordeling som skiller seg ganske mye fra eldre aldersgrupper, hvor muskel- og skjelettsykdommer er langt mer utbredt blant sistnevnte som årsak til uføretrygd. Andelen av de uføretrygdede som har psykiske lidelser synker gradvis med økende

alder, mens andelen med muskel- og skjelettsykdommer øker tilsvarende (Ellingsen og Lindbøl 2014).

Mange nye mottakere

Når vi ser på utviklingen i antallet nye mottakere og antallet som har sluttet å motta uføretrygd de siste fem årene (figur 17), er det noe mer bevegelse enn i den totale andelen mottakere. Starten av denne perioden var preget av et høyt antall nye mottakere ved årsskiftet 2011/2012. Dette kom som et resultat av en ekstrainsats i saksbehandlingen for å få avgjort sakene til dem av de tidligere mottakerne av tidsbegrenset uførestønad som kvalifiserte for varig uføretrygd. Dette førte til at unormalt mange fikk innvilget uføretrygd i denne perioden. Variasjonene i hvor mange som går ut av ordningen, henger i stor grad sammen med størrelsen på fødselskullene som når 67 år og går over på alderspensjon. Toppen i 2013 skyldes at det var dette året det store 1946-kullet gikk av med alderspensjon.

I 2014 var det i gjennomsnitt 8 000 nye mottakere av uføretrygd hvert kvartal, en økning på 34 prosent fra året før. Samtidig var det gjennomsnittlig 6 600 som gikk ut av ordningen hvert kvartal, en nedgang på 6 prosent.

Økningen i andelen uføretrygdede fra 2013 til 2014 skyldes altså først og fremst at det ble flere nye mottakere. Som vi har sett skyldes dette at mange av dem

som gikk ut maksimaltiden på arbeidsavklaringspenger i 2014 fikk innvilget uføretrygd.

De fleste kommer fra arbeidsavklaringspenger

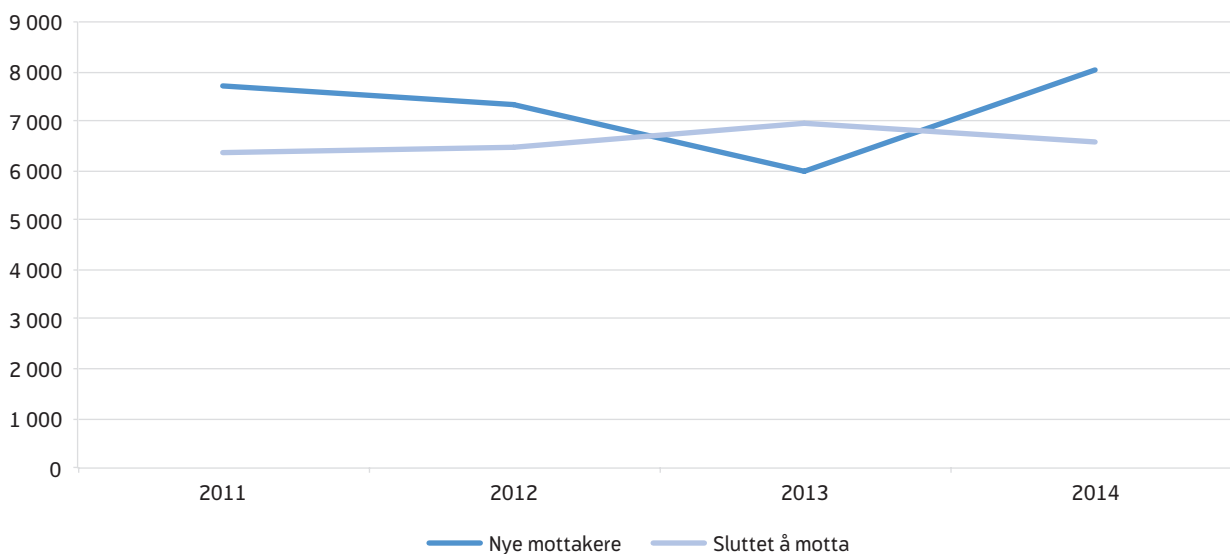
Når det gjelder hva slags situasjon nye mottakere av uføretrygd i 2014 kom fra, ser vi ikke overraskende at det store flertallet kom fra en periode som mottaker av arbeidsavklaringspenger (figur 18). Andelen som kommer fra en periode med arbeidsavklaringspenger økte dessuten med fem prosentpoeng fra 2013, noe som reflekterer den omtalte høyere avgangen fra arbeidsavklaringspenger til uføretrygd i 2014. At vi samtidig ser en nedgang i andelen som kommer direkte fra sykepenge, kan reflektere en utvikling mot at flere blir pålagt å prøve ut arbeidsevnen ytterligere før de vurderes for uføretrygd. Kun seks prosent gikk direkte fra sykepenge til uføretrygd, mot 11 prosent året før.

De aller fleste som får innvilget uføretrygd, fortsetter å motta ytelsen inntil de blir alderspensjonister ved 67 års alder. I 2014 gikk kun to prosent over til arbeid uten å motta noen ytelse fra NAV.

Oppsummering

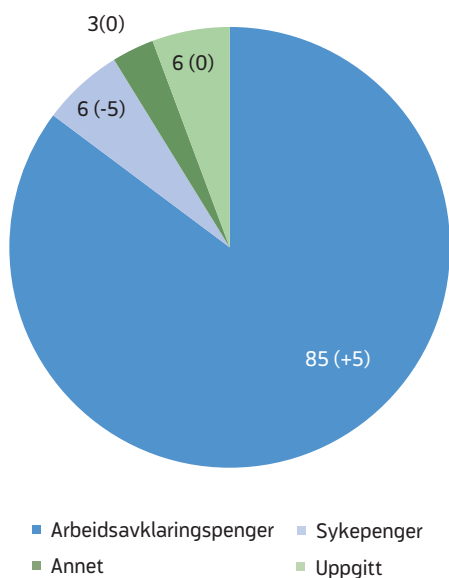
Vi har i denne artikkelen tatt for oss utviklingen i bruk av de helserelevante ytelsene sykepenge, arbeidsavklaringspenger og uføretrygd. I løpet av den siste tiårspe-

Figur 17. Antall nye mottakere av uføretrygd og antall som sluttet å motta uføretrygd. Gjennomsnitt av kvartalene 2010–2014



Kilde: NAV

Figur 18. Nye mottakere av uføretrygd i 2014, etter hvilken status de hadde to måneder tidligere. Prosentvis fordeling. I parentes: Endring fra 2013 i prosentpoeng

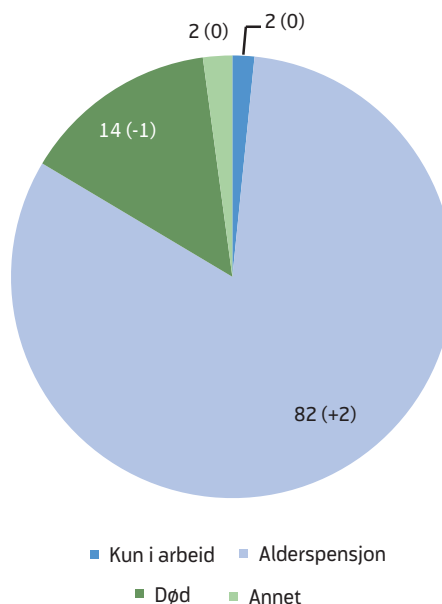


Kilde: NAV

rioden har andelen på disse ytelsene samlet sett gått ned fra 18,5 til 17,5 prosent, med en forbigående topp i 2010 på 18,8 prosent. Fra 2013 til 2014 var det en nedgang på 0,3 prosentpoeng. I kontrast til hva man tidvis kan få inntrykk av gjennom media og offentlig debatt, har det altså ikke vært økning i andelen av befolkningen i arbeidsdyktig alder som mottar en helserelatert ytelse de siste årene, andelen har snarere gått noe ned.

Den ytelsen som har vært i størst endring både det siste året og i perioden under ett, er arbeidsavklaringspenger. Denne ytelsen fantes ikke før 2010, slik at man vi sammenlikner med en annen ytelsesstruktur før dette. Både antall og andel har mottakere av arbeidsavklaringspenger gått gradvis nedover siden høsten 2010. Oppstarten med en ny ytelse, nye arbeidsmetoder og en ny organisasjon ga en periode med opphopning av mottakere av arbeidsavklaringspenger, hvorav mange hadde lang fartstid fra tidligere helserelaterte ytelser. Denne omleggingen startet allerede ved innføringen av NAV i 2006, noe som kan være med på å forklare økningen fram mot 2010. Det var også i 2009 og 2010 en økende andel som brukte opp sykepengerrettighetene sine, noe som førte til at flere startet å motta arbeidsavklaringspenger.

Figur 19. Status 3 måneder etter avgang fra uføretrygd i 2014. Prosentvis fordeling. I parentes: Endring fra 2013 i prosentpoeng



Kilde: NAV

En avgjørende faktor for at andelen mottakere av helserelaterte ytelser har gått ned siden 2010 er at det har blitt færre som bruker opp sykepengerrettighetene sine og at dermed også færre har gått over på arbeidsavklaringspenger og uføretrygd. I tillegg har det siden høsten 2013 vært ekstra mange som har gått ut av ordningen med arbeidsavklaringspenger. Over halvparten av disse gikk over til annet enn uføretrygd.

En annen viktig årsak til nedgangen i andelen mottakere av helserelaterte ytelser er at store fødselskull har gått over fra uføretrygd til alderspensjon. Pensjonsreformen ser dessuten ut til å ha hatt en effekt på antallet som blir uføretrygdet. Muligheten for å ta ut alderspensjon fra 62 års alder har åpnet for en alternativ avgang fra arbeidslivet for personer med dårlig helse, som tidligere potensielt ville blitt uføretrygdet.

I 2014 var det flere som startet å motta arbeidsavklaringspenger sammenlignet med året før, til tross for at antallet som brukte opp sykepengerrettighetene sine holdt seg stabilt. En økende andel av de nye mottakerne var ikke registrert i NAVs registre eller hadde sosialhjelp før de startet å motta arbeidsavklaringspenger. Dette kan tyde på at flere av de nye motta-

kerne av arbeidsavklaringspenger står lenger unna arbeidsmarkedet enn tidligere. Utviklingen på arbeidsmarkedet vil dermed også ha betydning for utviklingen i antallet som mottar helserelevante ytelser.

Referanser

Brage, Søren og Ola Thune (2015) «Ung uførhet og psykisk sykdom». *Arbeid og velferd*, 1/2015, 37–49.

Brage, Søren, Jon Petter Nossen, Inger Cathrine Kann og Ola Thune (2012) «Sykefravær med diagnose innen psykiske lidelser 2000–2011». *Arbeid og velferd*, 3/2012, 24–37.

Brage, Søren, Jon Petter Nossen og Ola Thune (2013) «Flere blir sykmeldt for symptomer og plager». *Arbeid og velferd*, 2/2013, 88–98.

Bragstad, Torunn, Jostein Ellingsen og Marianne N. Lindbøl (2012) «Hvorfor blir det flere uførepensjonister?». *Arbeid og velferd*, 1/2012, 26–39.

Bråthen, Magne (2012) «Arbeidsavklaringspenger – status ved utgangen av 2011». *Arbeid og velferd*, 1/2012, 18–25.

Ellingsen, Jostein og Marianne Lindbøl (2014) *Utviklingen i uførediagnoser per 31. desember 2012*. Statistikknotat. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Furuberg, Jorunn (2014) «Arbeidsmarknaden i 2013». *Arbeid og velferd*, 1/2014, 14–24.

Furuberg, Jorunn (2015) «Arbeidsmarknaden i 2014». *Arbeid og velferd*, 1/2015, 16–27.

Kalstø, Åshild Male, Magne Bråthen og Johannes Sørbo (2011) «Hvordan går det med de som har vært arbeidssøkere i 2 år?». *Arbeid og velferd*, 1/2011, 11–23.

Kann, Inger Cathrine, Ola Thune og Anders Mølster Galaasen (2013) «Gir lavere sykefravær færre på langtidsytelser?». *Arbeid og velferd*, 3/2013, 39–48.

Kann, Inger Cathrine, Ivar Andreas Åsland Lima og Per Kristoffersen (2014) «Håndhevingen av aktivitetskravet i Hedmark har redusert sykefraværet». *Arbeid og velferd* 3/2014, 14–33.

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

Lande, Sigrid (2014) «Arbeidsavklaringspenger – mottakere overført fra tidligere ordninger». *Arbeid og velferd*, 2/2014, 89–100.

Lien, Ole C. (2011) «Pensjonsreformen: Hvilken effekt har den på uttaket av helserelevante ytelser?». *Arbeid og velferd*, 4/2011, 43–48.

Mandal, Roland, Håvard Jakobsen Ofte, Chris Jensen og Solveig Osborg Ose (2015) *Hvordan fungerer arbeidsavklaringspenger (AAP) som ytelse og ordning? Et samarbeidsprosjekt mellom SINTEF og Nasjonalt kompetansesenter for arbeidsretta rehabilitering*. Trondheim: SINTEF A26 778.

Myklebø, Sigrid og Ola Thune (2010) «Sykefravær blant gravide». *Arbeid og velferd*, 2/2010, 54–59.

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

Nygaard, Hanne (2015) *Utviklingen i sykefraværet, 4. kvartal 2014*. Statistikknotat. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Ose, Solveig Osborg, Heidi Jensberg, Randi Eidsmo Reinertsen, Mariann Sandsund og Jan Morten Dyrstad (2006) *Sykefravær. Kunnskapsstatus og problemstillinger*. Trondheim: SINTEF Helse, Gruppe for arbeid og helse.

St. melding nr. 9 (2006–2007) *Arbeid, velferd og inkludering*. Oslo: Arbeids og inkluderingsdepartementet.

ARBEIDSEVNEVURDERINGEN: REELL BRUKERMEDVIRKNING?¹

Av: Heidi Nicolaisen og Ivar Andreas Åsland Lima

Sammendrag

Brukere som tar en aktiv rolle i egen sak er et sentralt mål. Denne artikkelen handler om brukermedvirkning i arbeidsevnevurderinger. Datamaterialet består av en spørreundersøkelse besvart av 1578 NAV-veiledere og 65 kvalitative intervjuer med blant annet brukere.

Flertallet av brukerne starter arbeidsevnevurderingsprosessen ved å søke om en ytelse, oftest arbeidsavklaringspenger. Dermed har mange brukere og veiledere sykdom og begrensninger som utgangspunkt, noe som kan gjøre det vanskelig å oppnå en reell vurdering av muligheter for arbeid. Flere NAV-kontor legger stor vekt på å jobbe med CV tidlig i prosessen for å snu brukers fokus over mot arbeid.

Egenvurderingen er viktig for å sikre brukermedvirkning, men det er mange som ikke skriver den. Brukere med en avklart situasjon kan oppleve den som irrelevant. Den er derimot nyttig for en del brukere med innvandrerbakgrunn og andre som ønsker jobb, men står langt fra arbeidsmarkedet.

Legeerklæringen omtales sjelden i forbindelse med brukermedvirkning. Vår undersøkelse tyder imidlertid på at bruker kan legge tunge føringer på den videre prosessen gjennom sin stemme i legeerklæringen. Det gjelder særlig tidspunkt for utprøving av arbeidsevne og her er det trolig potensial for tettere oppfølging fra NAV sin side.

Samtalen mellom bruker og veileder vurderes som et dynamisk verktøy for avklaring og medvirkning, men det er vanskelig å få til en god samtale om muligheter når bruker er ensidig opptatt av å sikre seg en ytelse, eller opplever sin sak som ferdig avklart. Metodikkens todelte formål – at man både skal vurdere vilkår for ytelser og muligheter for arbeid – er til hinder for reell brukermedvirkning ved flere punkter – også i samtalen.

Denne undersøkelsen viser at både arbeidsevnevurdering som sådan, og brukermedvirkningen i metodikken, fungerer best for reelle jobbsøkere og dårligst for de som søker uføretrygd, eller mottar arbeidsavklaringspenger og har en arbeidsgiver de skal tilbake til.

.....
¹ Vi takker Solveig Osborg Ose (SINTEF) for godt samarbeid med spørreundersøkelsen og alle brukere, NAV-ansatte og fastleger som har stilt til intervju og svart på spørreundersøkelsen.
.....

Innledning

NAV-reformen ble markedsført som en *brukerreform* (Heum 2010b: 194, Hansen m.fl. 2013) og mer nylig er gode brukeropplevelser blitt løftet frem som en hjertesak av arbeids- og sosialminister Robert Eriksen. NAV-reformen bar i seg ambisjoner om å bekjempe dårlige brukeropplevelser ved at man fikk én dør inn til de offentlige velferdstjenestene i stedet for tre. En annen ambisjon var skreddersydde tjenester med større rom for å ta hensyn til brukernes individuelle behov. Skreddersøm fordrer at brukerne selv er med på å avklare sitt bistandsbehov og muligheter for å komme i arbeid. En slik type medvirkning blir omtalt som *myndiggjøring* av brukerne (St.meld. nr. 9, 2006–2007: 17, Hansen m.fl. 2013). Såkalte *velferdskontrakter* skulle være et gjennomgående prinsipp der relasjonen mellom bruker og forvaltning er preget av gjensidige forventninger, krav og plikter. Mens brukers *rettigheter* handler om økonomisk sikkerhet, individuelt tilpasset oppfølging og forutsigbarhet, er brukers *plikter* å ikke bli gående passivt på stonader, men delta i tiltak som kan fremme overgang til arbeidslivet. Disse pliktene illustrerer nok en ambisjon med NAV-reformen; nemlig å styrke den såkalte arbeidslinjen i velferdspolitikken (St.meld. nr. 9, 2006–2007:16–17, Hansen m.fl. 2013:12).

Det viktigste grepet for å sikre reell brukermedvirkning i den praktiske hverdagen var innføring av metodikken arbeidsevnevurdering (Heum 2010b:195; Aasback m.fl. 2013:172). Arbeidsevnevurdering er en metodikk som har et todelt formål. Den skal for det første gi et godt grunnlag for oppfølging der målet er at bruker skal komme i jobb eller aktivitet. I tillegg skal den bidra til å avklare om bruker har rett til ulike trygdeytelser, tiltak og virkemidler. De to formålene kan i prinsippet ses på som to sider av samme sak; en helhetlig vurdering av brukers muligheter og begrensninger.

Selv om arbeidsevnevurderinger ble tatt i bruk allerede i 2008, fikk det ikke status som et obligatorisk kartleggings- og vurderingsverktøy før i 2010 da ytelsen arbeidsavklaringspenger ble innført. Innvilgelse av arbeidsavklaringspenger forutsetter at det er gjennomført en arbeidsevnevurdering som konkluderer med nedsatt arbeidsevne.

Tidligere forskning

Arbeidsevnevurderingsmetodikken er blitt evaluert flere ganger (Pedersen m.fl. 2011, Berg m.fl. 2011, 2012, NAV 2011, Riksrevisjonen 2014). Evalueringene viser at det ofte er lite brukermedvirkning i praksis (Galaasen og Lima 2014:58,59). Konkret pekes det på at bruker ofte ikke har fylt ut egnevurderingen, at det er få spor av brukers meninger og ønsker i den ferdige arbeidsevnevurderingen (Berg m.fl. 2011:111) og at en del vurderinger skrives uten at det er gjennomført samtale med bruker (Berg m.fl. 2012; Riksrevisjonen 2014). Det er vanskelig å måle om metodikken i seg selv påvirker overgang til arbeid, ettersom ulike regelverksendringer har skjedd samtidig. Men Riksrevisjonen (2014:18–20) sammenliknet de som hadde nedsatt arbeidsevne i 2008 og 2010 og fant at det ikke var større overgang til arbeid i 2010, og at de heller ikke ble raskere avklart. Samtlige evalueringer fremhever dessuten at metodikkens todelte formål er et problem. Fokus på inntektssikring får ofte en dominerende plass – også hos bruker – når én og samme metodikk skal avklare både de muligheter bruker har i arbeidslivet og begrensninger som kan gi rett til trygdeytelser (Galaasen og Lima 2014:57–58).

Undersøkelsens problemstillinger

I Arbeid og velferd nr. 3/2014 presenterte vi en kunnskapsstatus for arbeidsevnevurderinger basert på foreliggende forskning (Galaasen og Lima 2014). Ut fra egne undersøkelser skal vi i denne, og to fremtidige artikler, gå dypere inn i noen av problemstillingene. Et viktig spørsmål er hvordan brukermedvirkningen faktisk foregår i prosessens ulike deler. Medvirker brukerne til å avklare både *behovene sine for bistand* og *mulighetene for å komme i arbeid*? Kan de sies å være *myndiggjorte*? Hvordan håndterer man i praksis den konflikten som kan oppstå når man ved hjelp samme metodikk skal avklare begrensninger og behov for trygdeytelser på den ene siden og ressurser og muligheter i arbeidslivet på den andre?

Dessuten undersøker vi om det er systematisk forskjell i hvordan brukermedvirkning praktiseres, ut fra trekk ved saksbehandlerens arbeidsbelastning og kjennetegn ved kontorer. Er små kontorer bedre fordi hver saksbehandler har ansvar for færre brukere? Et annet viktig spørsmål er hvordan målet om skredder-

Metode: Undersøkelsen er basert på a) en spørreskjemaundersøkelse og b) en kvalitativ intervjuundersøkelse.

Spørreskjemaundersøkelsen: I samarbeid med SINTEF har Arbeids- og velferdsdirektoratet gjennomført en spørreundersøkelse rettet mot NAV-veiledere der tema er arbeidsavklaringspenger og arbeidsevneevalueringer. SINTEF trakk 5000 e-postadresser tilfeldig fra en liste med 10 214 NAV-veiledere. Statsansatte hadde dobbelt så stor sannsynlighet for å bli trukket ut som kommunalt ansatte da de i større grad jobber med arbeidsevneevaluering og arbeidsavklaringspenger. Totalt svarte 3 010 veiledere på to innledende sorteringsspørsmål, og av disse var 1 768 aktuelle for undersøkelsen. 190 av disse svarte kun på noen få spørsmål og regnes derfor som frafall. Vi endte til slutt opp med 1 490 svar på spørsmålene om arbeidsevneevaluering og 1 132 svar på spørsmålene om arbeidsavklaringspenger. Direktoratet har kun tilgang på en anonymisert datafil der det ikke er mulig å identifisere enkeltpersoner.

Tabell 1. Svarfordeling.

	Antall	Prosent
Svart på arbeidsevneevaluering og arbeidsavklaringspenger	1044	66,2
Kun svart på arbeidsevneevaluering	446	28,3
Kun svart på arbeidsavklaringspenger	88	5,6
	1578	100,0

Intervjuundersøkelsen er gjennomført som en caseundersøkelse der poenget er å relatere erfaringene fra ulike aktører til hverandre og til andre forhold i den samme konteksten (Mjøset 2009). Ved 5 NAV-kontor er det gjennomført totalt 65 kvalitative intervjuer med alle aktører som er involvert i arbeidsevneevaluering: 18 brukere, 24 NAV-veiledere, 6 fastleger, 6 kontorledere, 5 rådgivende overleger og 6 «besluttere» som jobber med kvalitetssikring av arbeidsevneevalueringer knyttet til uføretrygd.

De fem kontorene har ulik størrelse, grad av urbanitet og er geografisk spredd. Vi operasjonaliserte kontorstørrelse i tråd med Berg m.fl. (2011), der store kontor har minst 40 ansatte, mellomstore 10–39 og små under 10. Intervjuede brukere og veiledere representerer ulike aldersgrupper og ulike trygdeordninger. Intervjuene ble gjennomført ansikt til ansikt, bortsett fra ti som ble gjort over telefon. Intervjuene med fastleger, rådgivende leger og brukere varte i 20–40 minutter, mens veiledere, besluttere og kontorledere ble intervjuet i 50–70 minutter. Vi brukte en halvstrukturert intervjuguide med faste spørsmål og åpne svar. Fastlegeintervjuene ble tatt opp på lydband og transkribert, mens vi noterte underveis i de andre intervjuene og transkriberte umiddelbart etterpå. Intervjumaterialet er kodet og systematisert ved hjelp av tekstanalyseprogrammet NVIVO.

søm og individuell tilpasning forvaltes. NAVs brukere er en svært sammensatt gruppe når det gjelder alder, utdanning og helseproblemer. Er det noen typer brukere arbeidsevneevaluering fungerer bedre for enn andre? Et siste tema er brukers stemme i legeerklæringen. Legeerklæringen er et svært viktig dokument i en arbeidsevneevaluering, men beskrives sjelden i forbindelse med brukermedvirkning. Dette har trolig sammenheng med at den ses som et medisinskfaglig dokument. Her undersøker vi hvordan brukere kan påvirke arbeidsevneevalueringen gjennom legeerklæringen og rollen som pasient.

Videre skal vi redegjøre for sentrale begreper og regler i metodikken før vi presenterer resultater fra våre undersøkelser om brukermedvirkning i a) Initieringsfasen, b) kartleggings- og vurderingsfasen og c) utfallsfasen. Til slutt drøfter vi kort metodikkens relevans for ulike brukergrupper.

Bakgrunn

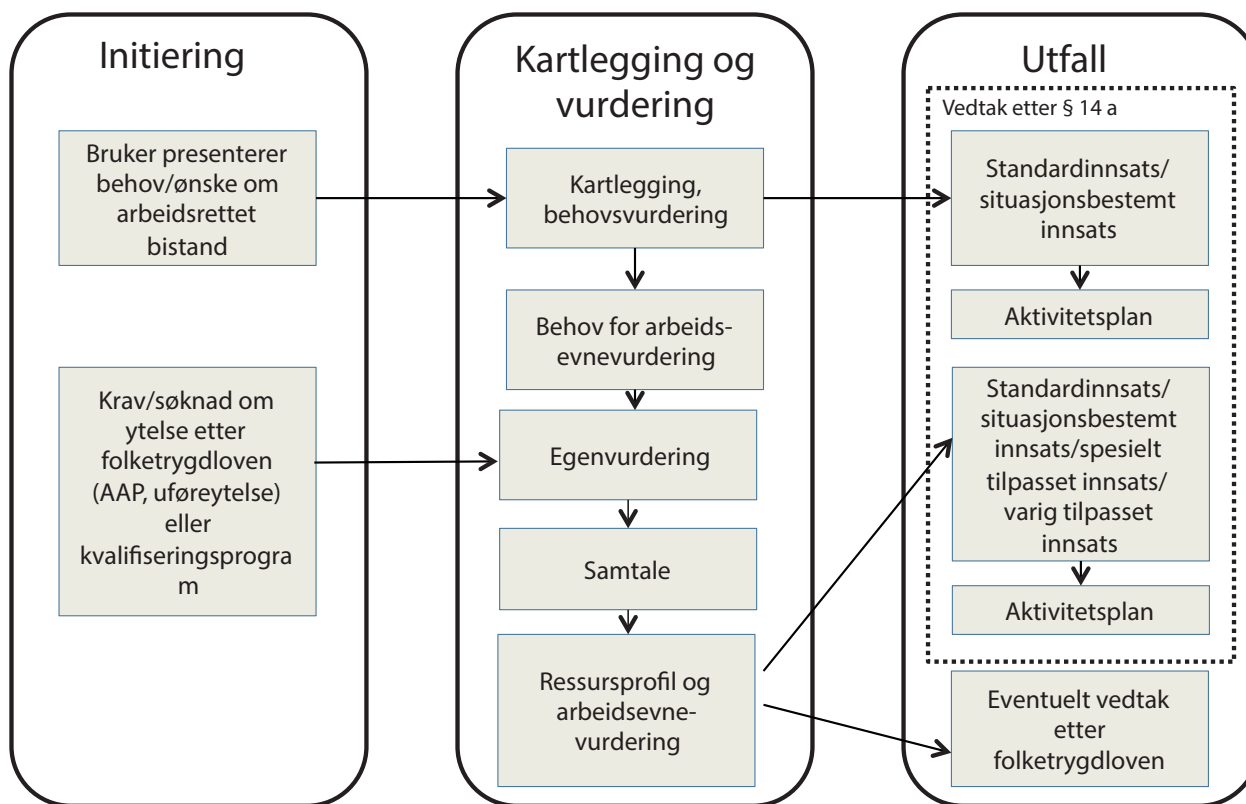
Hva er brukermedvirkning?

Begrepet «bruker» ble for første gang fremhevet som et bedre begrep enn alternativene i attføringsmeldingen² i 1992. «Bruker» skal signalisere en mer aktiv og likeverdig relasjon mellom de som leverer og mottar tjenester og ytelser enn for eksempel «klient» (Hansen m.fl. 2013:13). Brukermedvirkning omtales med en rekke dels overlappende termer der brukers handlingsrom varierer fra lite til stort. I NAVs metodebeskrivelse «standard for arbeidsrettet brukeroppfølgning»³ beskrives brukermedvirkningen først som *reell* når brukere har fått anledning til å uttale seg og bidra, at det tas hensyn til brukers forutsetninger – for eksempel behov for tolketjenester – og at brukers meninger er dokumentert, vurdert og ivarettatt i den grad det er mulig. Juridisk er dessuten brukermed-

² St.meld.39 (1991-92).

³ Standard for arbeidsrettet brukeroppfølgning versjon (oppdatert 22.10.2014). Hentet fra NAVs interne nettsider 21.04.2015.

Figur 1. Arbeidsevnevurdering som oppfølging og grunnlag for vedtak⁴



virkning en forutsetning for all brukeroppfølgning og er forankret i både NAV-loven § 15 og sosialtjenesteloven § 42. Brukers aktive deltakelse i prosessen er også et vilkår for rett til ytelser som er nedfelt i folketrygdlovens § 11–8.

God brukermedvirkning forutsetter at veilederne har rom for å tilpasse tjenestene til brukers behov. Samtidig påvirkes det lokale handlingsrommet av lovreguleringen av NAVs ytelser og tjenester. En større grad av brukermedvirkning forutsetter derfor et større rom for skjønnsutøvelse i forvaltningen.

Metodikkens dilemmaer

Arbeidsevnevurdering er en metodikk som er utformet for å ivareta mange ulike hensyn og den bærer også i seg flere dilemmaer. Et av dem er, som omtalt tidligere, metodikkens todelte formål. Dessuten innså

myndighetene allerede da NAV-reformen var i støpeskjeen at man kan havne i et dilemma der brukermedvirkning kommer i konflikt med *likebehandling* og *rettsikkerhet* (St.meld. nr. 9 (2006–2007): 17,80–81). Rettighetssiden stiller krav til at praksis er regulert og forutsigbar, mens oppfølging fordrer individuell tilpasning og fleksibilitet.

Ulike faser i prosessen

Arbeidsevnevurdering kan betraktes som en prosess, bestående av flere elementer som kan grupperes i tre ulike faser.

Figur 1 illustrerer brukernes to veier inn til en arbeidsevnevurdering: Enten ved at de ber om bistand til å skaffe arbeid, eller ved at de fremsetter krav om en ytelse eller tjeneste som fordrer en arbeidsevnevurdering. De som ønsker hjelp for å komme i jobb har i følge NAV-loven § 14 a rett til å få en helhetlig vurdering. Dersom kartlegging og behovsvurdering avdekker mer omfattende bistandsbehov, skal de ha

⁴ Omarbeidet etter Berg m.fl. (2011:13).

en arbeidsevnevurdering. De som søker om arbeidsavklaringspenger, uføretrygd eller opptak til kvalifiseringsprogrammet skal uten unntak gjennom en arbeidsevnevurdering.

Deretter skal bruker få mulighet til å beskrive sin situasjon i en egen vurdering. Informasjonen fra egen vurderingen er grunnlag for arbeidsevnevurdering sammen med annen dokumentasjon, for eksempel legeerklæringen. Når dokumentasjonen foreligger, skal veileder ha en samtale med bruker. Deretter skriver veilederen en ressursprofil, der individuelle ressurser og hindringer vektles mot muligheter og begrensninger i omgivelsene. Neste skritt er at veileder skriver selve arbeidsevnevurderingen. Bruker plasseres da i en såkalt innsatsgruppe. Disse gruppene sier noe om hvor omfattende bistandsbehov brukeren har og hvilke tjenester han eller hun kan få tilgang til. «Nedsatt arbeidsevne» er et vilkår for flere ulike tiltak og ytelser fra NAV, for eksempel arbeidsavklaringspenger og uføretrygd. De som havner i innsatsgruppene «spesielt tilpasset» og «varig tilpasset» er vurdert til å ha nedsatt arbeidsevne. Veileder skriver også en aktivitetsplan der brukerens mål og hvilke virkemidler som er nødvendige for å nå målet defineres.

Mange aktører er involvert i arbeidet med arbeidsevnevurdering: Bruker og NAV-veileder er involvert i alle fasene, mens brukers fastlege, andre aktører i helsevesenet, tiltaksarrangør og arbeidsgiver kan bidra med dokumentasjon. NAVs rådgivende overlege kan bes om å vurdere den medisinske dokumentasjonen. Vanligvis skjer dette ved søknad om uføretrygd, men enkelte fylker satser nå på å bruke de rådgivende overlegene tidligere – gjerne knyttet til sykmeldinger (Kann og Lima 2014). NAVs «besluttere» kvalitetssikrer alle arbeidsevnevurderinger som er grunnlag for søknader om uføretrygd. Videre skal NAV Forvaltning vurdere om de juridiske vilkårene

Arbeidsevne: NAV har definert arbeidsevne relasjonelt som den enkeltes evne til å møte de krav som stilles i utførelse av arbeid, eller deltakelse i arbeidslivet. Arbeidsevne er ikke en egenskap ved individet alene, men oppstår i møtet mellom individets forutsetninger og omgivelsenes krav.

er oppfylt ved alle søknader om uføretrygd og arbeidsavklaringspenger.

Brukermedvirkning i initieringsfasen

Utgangspunktet for veileder og bruker

Her skal vi drøfte hvilke utgangspunkt og forventninger NAV-veileder og brukere har når de går inn i en arbeidsevnevurdering og hvordan brukermedvirkningen praktiseres i startfasen.

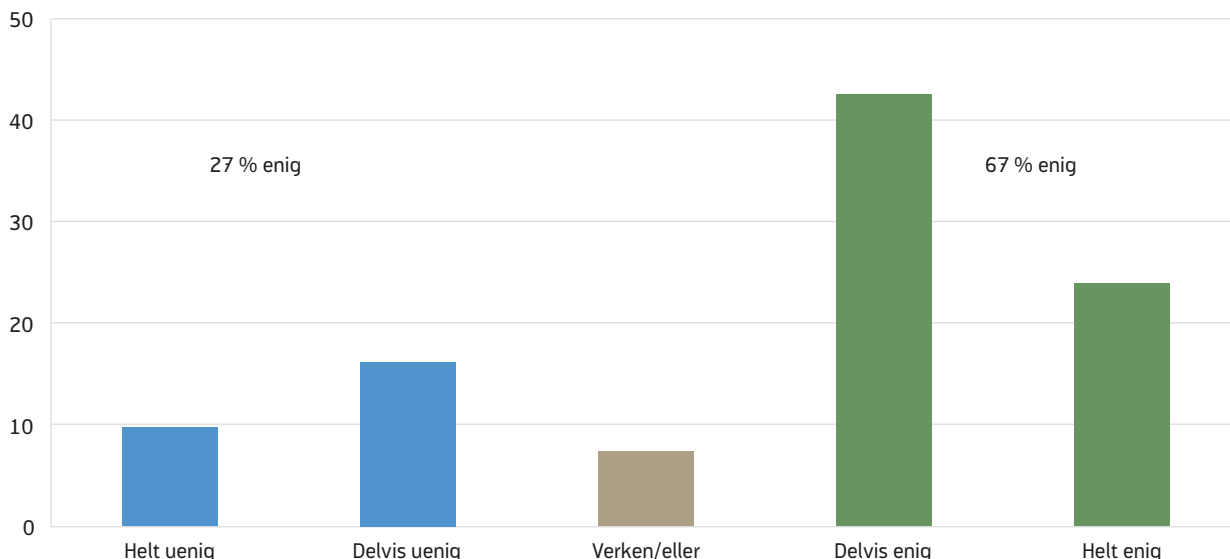
Det store flertallet av brukerne starter prosessen ved at de søker om en ytelse. Blant ytelsene er arbeidsavklaringspenger vanligst.⁵ Det er derfor kanskje ikke så overraskende at de fleste veilederne mener arbeidsevnevurderinger «først og fremst blir brukt for å utrede grunnlaget for en økonomisk ytelse». To av tre sa seg enige i dette i vår spørreundersøkelse (figur 2).

At mange veiledere har et slikt syn på hensikten med metodikken, bør ses i lys av strukturelle trekk ved oppfølging og ytelser. For eksempel mottar alle brukere som passerer uke 39 i sykefraværet et brev fra NAV der det informeres om søknadsfrister og hvilke ytelser som er aktuelle etter sykepengeperioden, der arbeidsavklaringspenger nevnes som den mest aktuelle. Av de som bruker opp sykepengerettighetene er det cirka 70 prosent, eller 28 000 personer per år, som søker om arbeidsavklaringspenger. Arbeidsevnevurderingen gjennomføres ofte sent i sykepengeperioden, brottparten etter 300 dager. Altså gjøres vurderingen i forbindelse med overgang til arbeidsavklaringspenger og det er derfor rimelig å anta at både brukere og veiledere har ytelser langt fremme i bevisstheten (Brage m.fl. 2014:85).

Brukere kan bli tilbakeholdne med å fortelle hva de mestrer og hvilke typer yrker som kan være aktuelle, hvis de frykter at et for stort fokus på muligheter og ressurser kan gjøre det vanskelig å få innvilget ytelsen. Det er altså et språk mellom intensjonene om at brukers muligheter og begrensninger skal vurderes fritt og det utgangspunktet veilederne møter når de skal forvalte økonomiske ytelser i folketrygdloven der

⁵ Hele 74 prosent av brukerne som får status «nedsatt arbeidsevne» etter en arbeidsevnevurdering mottar arbeidsavklaringspenger (Galaasen og Lima 2014:57).

Figur 2. NAV-veiledere som mener arbeidsevnevurdering først og fremst blir brukt for å utrede grunnlaget for en økonomisk ytelse. Prosent



funksjonsnedsettelse og sykdom er et vilkår. Dette spriket må veilederne håndtere. I vår intervjuundersøkelse er det noen veiledere som mener det er meningsfullt å vurdere brukers begrensninger og muligheter i samme metodikk, mens andre veiledere opplever dette som problematisk:

«Dessverre fungerer ikke metodikken etter hensikten. Det blir ofte skrevet arbeidsevnevurderinger fordi bruker trenger en ytelse som arbeidsavklaringspenger eller uføretrygd» (NAV-veileder ved lite kontor).

I spørreundersøkelsen finner vi tendenser til at utvalget deler seg i to i sitt syn på arbeidsevnevurdering. Det er en sterk sammenheng mellom hva en mener en arbeidsevnevurdering brukes til, og om en mener at metodikken fungerer (korrelasjon på 0,33⁶). Blant de få veilederne som er helt uenige i påstanden om at arbeidsevnevurderingen primært blir gjort for å utrede grunnlaget for økonomiske ytelser, mener to av tre at vurderingen er et bra verktøy. Blant veilederne som mener hensikten primært er å utrede grunnlaget for en ytelse, mener derimot bare én av fem at arbeidsevnevurdering er et godt verktøy.

Direkte og indirekte brukermedvirkning

Det kan argumenteres for at brukers medvirkning er betydelig i initieringsfasen. Det er bruker som tar initiativ til kontakt med NAV og som formulerer sitt behov. En kontorleder sier det slik:

«Det er brukers søknad som er veien inn til en arbeidsevnevurdering. Av hensyn til tidspress gjør vi behovsvurdering uten å snakke med bruker (...) I denne prosessen er vi ikke den proaktive parten, men vi er styrt av bruker og brukers søknad» (leder, mellomstort NAV-kontor, Oslo).

Tidlig i prosessen er dessuten legeerklæringen et viktig dokument. Det at brukers stemme kan påvirke indirekte via legeerklæringen er underkommunisert i de tidligere evalueringene og noe vi vil utdype i kommende avsnitt.

CV som verktøy

Flere ledere og veiledere peker på at CV er et nyttig verktøy for å snu bruker vekk fra et ensidig sykdoms- og ytelsesperspektiv tidlig i prosessen. En NAV-veileder beskriver hvordan hun går frem for å sette arbeid i fokus:

«Vi har blitt flinkere(...). Det å ha arbeid først er den største endringen. Vi diskuterer det i saker med bruker

⁶ Spearmann korrelasjon $p < 0,0005$.

og har gjerne CV med oss. Det har med engasjement til bruker å gjøre også og å få frem hva slags erfaring har de har. Da får vi med en gang en grei dialog med fokus på arbeid». (NAV-veileder, mellomstort kontor, Sørlandet).

Tre av de fem NAV-kontorene vi gjorde intervjuundersøkelse ved har gjort organisatoriske grep der CV står sentralt. Veilederen som er sitert over jobber ved et kontor der de har 120 aktive arbeidssøkere. Disse kalles inn til møter om CV-skriving og «jobbmatch», der den enkeltes muligheter for jobb i det lokale arbeidsmarkedet undersøkes. Veilederne mener møtene fører til at brukerne blir sett og får hjelp, men også at de ikke kan «gjemme seg bort» og bli gående passive. Et stort kontor på Østlandet satser på CV-verksted for alle brukere for at de skal bli bevisst ferdigheter og arbeidsmuligheter og få eierskap til sin egen situasjon:

«Vi har startet CV-verksted og det er åpent mellom 8 og 9 på morgenen og da er resten av kontoret stengt. CV er viktig for alle – ikke bare de som har kort vei til arbeidslivet.(...). Det som vi gjør når vi starter med en CV er å gi prosessen et helt annet utgangspunkt, man starter med det friske, det man kan» (Leder, stort sentralt NAV-kontor, Østlandet).

Brukere som ønsker hjelp til å skaffe arbeid opplever ofte fokus på CV som positivt. Men det er også brukere som opplever det negativt. Det er særlig de som mottar arbeidsavklaringspenger og har en arbeidsgiver de skal tilbake til, og de som høyst sannsynlig skal uføretrygdes. Disse mener det er trettende, usikkerhetskapende og lite hensiktsmessig å lage en detaljert CV. Når de spør NAV hva som er hensikten med at de skal skrive CV, får de gjerne til svar at rutinen er slik og den begrunnelsen opplevs demotiverende.

Forutsigbarhet viktig

Nye brukere er stort sett ukjent med prosessene de skal gjennom. Bruker må oppleve at det som skjer er forutsigbart for at samhandlingen mellom dem og NAV skal bli preget av tillit og trygghet. Forutsigbarhet innebærer at bruker tidlig blir klar over hvilke rammer og premisser som gjelder (Heum 2010b: 201). Noen brukere sier at informasjonen de fikk ved opp-

start var utilstrekkelig når det gjaldt skjemaer, frister og vilkår for ulike ordninger og at det gjorde situasjonen uforutsigbar og utrygg. Det er flere brukere som synes det er vanskelig å få oversikt selv om mye informasjon finnes på NAVs hjemmesider og blir formidlet fra veileder. Dette gjelder også brukere med lang utdanning, som vanligvis anses som flinkere til å nytiggjøre seg informasjon.

«For å bedre min opplevelse som bruker og minske forvirring, skulle jeg ønske NAV hadde et skjema som viser hvor i løpet man er og når det er på tide å søke og sånn» (Bruker, mellomstort kontor, Sørlandet).

Brukermedvirkning i kartleggings- og vurderingsfasen

I denne fasen er idealet at brukerne skal skrive egenvurdering og ha samtale med veileder. Så skal veileder vurdere all dokumentasjonen – inkludert legeerklæringen – og skrive ressursprofil og arbeidsevnevurdering.

Egenvurderingen

Hvordan gjøres egenvurderingen?

Brukers utfylling av skjemaet «Egenvurdering» er sentralt for å sikre reell brukervedvirkning. I NAVs metodebeskrivelse står det at brukeren skal få *mulighet* til å gjøre egenvurderingen, men ikke at det er obligatorisk. Med mulighet menes det at veileder skal informere om hensikten, sjekke om bruker trenger hjelp og gi rimelig tid til utfylling. I egenvurderingen skal bruker beskrive seg selv på seks livsområder: a) arbeidserfaring, b) utdanning, kompetanse og ferdigheter, c) interesser og fritid, d) personlige muligheter og utfordringer, e) sosiale og materielle forhold og f) helse.

Blant de fem kontorene vi intervjuet ved, var det kun et lite kontor som praktiserte personlig overlevering av egenvurderingsskjemaet. De andre sendte det i posten, eller ba brukerne laste det ned fra NAVs hjemmeside. Likevel praktiserer alle de undersøkte kontorene en form for individuell tilpasning. De brukerne som ber om hjelp til å fylle ut, får det. Dette kommer frem i intervjuer med brukere og veiledere. Bistanden varierer fra å gi enkle råd om utfylling til å gjøre hele egenvurderingen sammen med bruker.

Vi vet ikke hvor ofte egenvurderingen er fylt ut. Veiledere og besluttere vi intervjuet anslår at egenvurdering foreligger i alt fra 50–100 % av alle arbeidsevnevurderinger. Blant de 18 brukerne vi intervjuet sa omtrent halvparten først at de ikke hadde levert egenvurdering, men flere kom på at de hadde gjort det likevel da vi viste frem skjemaet. Disse kommenterte gjerne at det var så mange ulike begreper og skjemaer og at det er vanskelig å skille dem fra hverandre. Veiledernes oppfatning av hvor obligatorisk egenvurderingen er, og hva de gjør når den mangler, varierer.

«Vi ringer vanligvis ikke bruker selv om egenvurderingen mangler, det å levere den inn er ikke «må»-krav, brukeren oppfordres til det, men det er et valg og noen velger det vekk» (NAV-veileder, mellomstort kontor, Sørlandet).

«Men vi opplever at det ikke kommer egenvurdering og da må vi innkalle til samtale» (NAV-veileder stort sentralt kontor, Østlandet).

Er egenvurderingen nyttig?

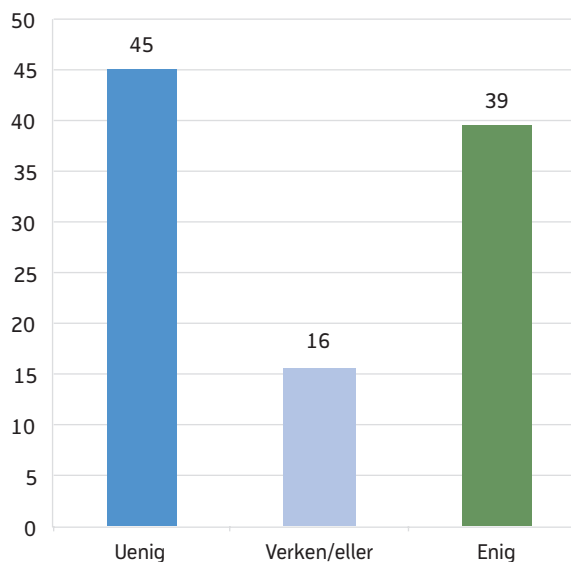
Når det gjelder egenvurderingens nytteverdi, er datagrunnlaget flertydig. Spørreundersøkelsen viser at veilederne i hovedsak er negative til egenvurderingen, mens intervjuundersøkelsen avdekker at den er viktig for noen brukere. Flertallet av veilederne, hele 76 %, mener at egenvurderingen ofte er dårlig utfylt av bruker. Videre sier 85 prosent seg helt eller delvis enig i påstanden om at egenvurderingsskjemaet er for komplisert å fylle ut. Veilederne deler seg på midten når de vurderer påstanden om at egenvurderingen ofte bidrar til å identifisere viktige forhold om muligheter for å være i arbeid: 39 prosent er enige og 45 prosent uenige.

For alle de tre spørsmålene om egenvurdering sjekket vi om det er systematisk forskjell på hvor nyttig veilederne synes egenvurderingen er ut fra om de har mange eller få brukere i porteføljen, og om de skriver mange, eller få arbeidsevnevurderinger. Vi fant ingen slik forskjell.

Brugerens opplevelse av egenvurdering

Én utfordring med egenvurderingen er at det skal funge for vidt forskjellige brukere. De brukerne som

Figur 3: Egenvurderingen bidrar ofte til å identifisere brukers mulighet for å være i arbeid (prosent)



synes skjemaet passer dårlig, får gjerne beskjed om å tenke på overskriftene som en pekepinn om hva NAV ønsker å vite og deretter fylle ut pragmatisk. De to brukergruppene som opplever egenvurderingen negativt er de samme som opplever hele arbeidsevnevurderingen som negativ, nemlig de som opplagt skal ha uføretrygd og de som søker arbeidsavklaringspenger og har en arbeidsgiver de skal tilbake til når/hvis de blir friske. Sitatene illustrerer ulike brukererfaringer:

«Jeg synes egenvurderingsskjemaet var omstendelig og preget av gjentakelse. Man måtte konstruere svar. Min situasjon gjaldt de første fem kulepunktene. Ellers var det mye irrelevant» (Bruker som søker arbeidsavklaringspenger, stort sentralt kontor, Nord-Norge).

«Ja, jeg husker det [egenvurderingsskjemaet]. (...) Det var nyttig for å få frem muligheter og hvordan NAV kan gripe tak i dette. Samtidig leverte jeg også CV'en min. Gjennom NAV har jeg fått hjelp fra headhunterfirma for å forbedre CV» (Bruker som er jobbsøker, stort sentralt kontor, Østlandet).

Når er egenvurderingen mest nyttig?

Som nevnt ga intervjuundersøkelsen utdypende informasjon om egenvurderingens nytteverdi. Veilederne opplever for eksempel at det er lettere å ta opp vanskelige tema når bruker først har omtalt dem i egenvurderin-

gen. Dermed blir den påfølgende samtalen bedre og mer presis. Dessuten poengterer veilederne at egenvurderingen er nyttig for svake brukere som står langt fra arbeidsmarkedet – gitt at de får hjelp til utfylling ved behov. Et eksempel som nevnes av flere veiledere er brukere med innvandrerbakgrunn. Der kan egenvurderingen gi ny informasjon om arbeidserfaring eller kompetanse fra hjemlandet som veileder kan bruke i oppfølgingen. Noen innvandrere får hjelp til utfylling av ansatte i introduksjonsprogrammet, eller andre i hjelpeapparatet. Et annet eksempel er ungdom som sliter med å fullføre utdanning eller skaffe arbeid. Her kan egenvurderingen være eneste pekepinn om hvilke interesser og egenskaper veilederne kan ta utgangspunkt i.

Mandal m.fl. (2015:315) anbefaler å erstatte egenvurderingsskjemaet med en obligatorisk samtale med veileder. Det ser ut til å herske stor enighet om at samtalen mellom bruker og veileder er selve «gullet» i prosessen og det som bidrar mest til brukermedvirkning (Mandal m.fl. 2015, Berg m.fl. 2011, Riksrevisjonen 2014). Men vår intervjuundersøkelse tyder på at det er en forbindelse mellom egenvurderingen og samtalen som i seg selv gir bedre brukermedvirkning, noe som også er fremhevet tidligere (Berg m.fl. 2011:5). Det ideelle er trolig en egenvurdering som bruker har fylt ut fordi det setter i gang en refleksjons- og modningsprosess der bruker selv blir mer bevisst sine muligheter, ønsker og begrensinger. Dette kan også gi brukerne mer eierskap til egen sak. Der som samtalen er det første som skjer, kan det tenkes at brukerrollen blir mer passiv fordi bruker ikke har reflektert tilstrekkelig over situasjonen sin i forkant. Alternativt kunne man tenke seg at to samtaler vil bidra til noe av den samme modningsprosessen hos bruker, men i en samtale vil ofte veileder være styrende. Dermed kan resultatet bli at brukere i mindre grad aktiveres. Sitatene illustrerer hvordan veilederne omtaler egenvurderingens nytteverdi:

«Det var tenkt at egenvurderingen skulle danne grunnlag for samtale, men det blir dobbelt opp (...) Men det kan være fin inngang til å spørre om vanskelige ting» (NAV-veileder, stort sentralt kontor, Østlandet).

«For fremmedspråklige er det kjempebra med egenvurdering, for der får du frem alt de kan fra hjemlan-

det, men som de ikke har et eneste papir på» (NAV-veileder, mellomstort kontor, Sørlandet).

«Jo mer folk må verbalisere selv, jo bedre er det. For da får de selv eierforhold til egen sak. Mye av jobben min handler om å gi saken tilbake til dem, å myndiggjøre dem» (NAV-veileder, mellomstort kontor, Sørlandet).

Samtalen

Mens egenvurderingen får blandede skussmål, vurderes samtalen som det viktigste redskapet for å følge opp bruker (Mandal m.fl. 2015, Berg m.fl. 2011). Samtalen er obligatorisk, men blir ikke alltid gjennomført. Tidligere undersøkelser har vist at den ikke var gjennomført i henholdsvis 21 prosent (Berg m.fl. 2012:3) og 35 prosent av tilfellene (Riksrevisjonen 2014: 34). I vår spørreskjemaundersøkelse oppgir 83 prosent av veilederne at de nesten alltid, eller ofte gjennomfører samtale, mens 17 prosent sier de sjelden eller aldri gjør det. I intervjuene utdyper veilederne at de vurderer det som legitimt å droppe samtalen i «opplagte» saker der legeerklæringen gjør det helt klart at bruker ikke har arbeidsevne, eller når kontoret har stort trykk på å behandle saker der mottakere av arbeidsavklaringspenger har nådd maksimumsgrensen på fire år.

Veiledernes vurdering av samtalen

Spørreundersøkelsen viser en klar sammenheng mellom samtalehyppighet og trekk ved veiledernes arbeidsbelastning. Blant dem med lavest belastning er det dobbelt så mange som nesten alltid gjennomfører samtale som dem med størst belastning (tabell 2). Det at man dropper samtale med bruker kan trolig relateres til en presset arbeidssituasjon.

Totalt er 33 prosent enige i at samtalen bidrar til et mer optimistisk syn på mulighet for arbeid og aktivitet, mens 30 prosent mener at den ikke gjør det. Det er noe flere som er positive til samtaleens nytteverdi blant dem som ofte eller alltid gjennomfører samtaler (figur 4).

I intervjuene sier veilederne at samtale er et spesielt viktig redskap når det er uklart hvor stor arbeidsevnen er. Imidlertid påpeker noen veiledere at det kan være vanskelig å få til en fri og åpen samtale om muligheter i arbeidslivet hvis bruker frykter at hun ikke fyller vilkårene for en ytelse.

Tabell 2. Samtalefrekvens, etter veiledernes arbeidsbelastning. Prosent

	Belastning					Total
	1	2	3	4	5	
Sjelden/aldri samtale	10	15	24	27	29	17
Ofte samtale	25	27	28	34	39	28
Nesten alltid samtale	65	58	48	39	32	55
N	564	291	298	142	59	1354

«Arbeidsevnevurdering fungerer best hvis den skriver seg fra samtale med bruker. Men problemet er at brukere ofte vil snakke om helseproblemer for å sikre seg en ytelse. Bruker bør komme til samtale, forberedt, med CV og være betrygget på at vi har notert [de medisinske] begrensningene. Da ligger det til rette for en god samtale som kan munne ut i gode planer» (NAV-veileder, stort sentralt kontor, Østlandet).

«For de som ønsker å komme tilbake til jobben – med dem er det kurante samtaler. Med de andre kan det være vanskelige å få noe ut av samtalen» (NAV-veileder, mellomstort kontor, Oslo).

Brukernes opplevelse av samtalen

I brukerintervjuene er det en del som sier at de ikke husker noen samtale, eller som ikke greier å skille samtalen knyttet til arbeidsevnevurderingen fra andre samtaler de

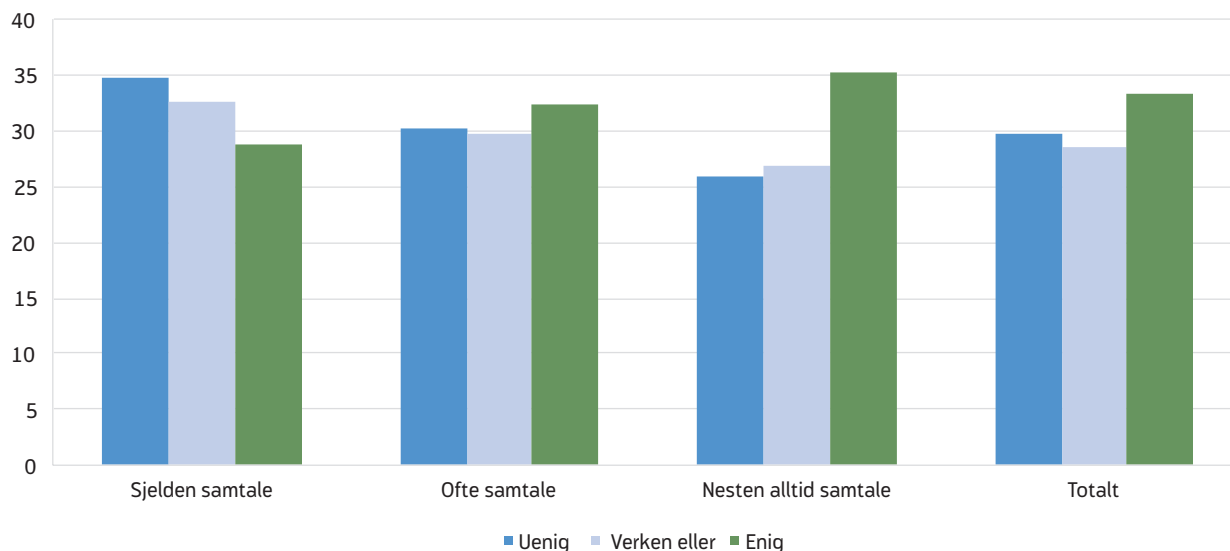
ARBEIDSBELASTNING

Vi har spurt veilederne hvor mange brukere de har ansvar for (i porteføljen sin) og hvor ofte de gjennomfører en arbeidsevnevurdering. Vi har kombinert disse to spørsmålene for å få et samlet mål på arbeidsbelastning. De som har verdien 1 på arbeidsbelastning har 1-99 brukere og gjennomfører månedlig 1-5 arbeidsevnevurderinger. De som har verdien 5 gjennomfører mellom 11-20 arbeidsevnevurderinger månedlig og har ansvar for over 150 brukere. Arbeidsbelastning påvirkes også av andre typer oppgaver, men disse forholdene vil gi en pekepinn på hvor stor arbeidsbelastningen er.

har hatt ved NAV. Dette gjelder særlig de som har vært brukere gjennom flere år. Sammenliknet med egenrevisningen, er det likevel flere som husker samtalen og synes den var nyttig. Brukerne anslår at samtalen varte fra en halvtime til en time. Flere brukere setter pris på at samtalen gir rom for at de kan forklare helheten i situasjonen og understreker dessuten at den gir større mulighet til dynamiske og kjappe avklaringer. Sitatene illustrerer ulike brukererfaringer knyttet til samtalen:

«Jeg har vært i ulike samtaler ved NAV[og husker ikke samtalen om arbeidsevnevurdering]. (...) Man blir kastet til forskjellige saksbehandlere, må forklare det samme om igjen og om igjen» (Bruker, mellomstort kontor, Oslo).

Figur 4. NAV-veilederes syn på hvorvidt arbeidsevnevurderingen bidrar til mer optimistisk syn på muligheter for arbeid og aktivitet, etter hvor ofte de gjennomfører samtale med bruker. Prosent



«Ja, samtalen var nyttig. Jeg synes det var positivt. Jeg ville ikke ha arbeidsavklaringspenger, men ville tilbake i full jobb selv om jeg var syk. (...). Hun [veilederen] fortalte at jeg kunne jobbe så mange timer jeg klarte og at arbeidsgiver ikke trengte å betale sykepenger lenger. Jeg synes det ga mer frihet, det var en lettelse. Samtalen her på NAV tydeliggjorde denne muligheten og det var viktig» (Bruker, lite usentralt kontor, Østlandet).

Brukers medvirkning i legeerklæringen

Legeerklæringen er utvilsomt et av de viktigste grunnlagsdokumentene. Legeerklæring er obligatorisk ved søknader om uføretrygd og arbeidsavklaringspenger, og innhentes ellers ved behov. Riksrevisjonen (2014:29) fant at legeerklæring var innhentet i 70 prosent av sakene der bruker har nedsatt arbeidsevne.

I «Legeerklæring ved arbeidsuførhet» skal legen opplyse om diagnose, behandlingstiltak og gi en begrunnet vurdering av personens funksjons- og arbeidsevne. I tillegg skal legen gi prognose og fastslå når pasienten eventuelt er klar for å teste ut arbeidsevnen. Legen kan også foreslå at pasienten får tilgang til NAVs ytelser og ordninger, som for eksempel arbeidsavklaringspenger, friskmelding til arbeidsformidling, aktiv sykmelding.

Det er ikke vanlig å omtale legeerklæringen i et brukermedvirkningsperspektiv. Dette har trolig sammenheng med at legeerklæringen forstås som et faktagrunnlag der legens faglige vurderinger av sykdom er det som kommer til uttrykk. Imidlertid har bruker en stemme i legeerklæringen gjennom rollen som pasient. Tidligere undersøkelser har vist at legene synes det er særlig problematisk å vurdere sykdom og arbeidsevne når pasienter har lidelser uten objektive funn, ofte omtalt som «diffuse lidelser». Da har legene lite å forholde seg til utover pasientens egne beskrivelser (Mandal m.fl. 2015:215).

Når er brukerstemmen tydeligst?

Vi har intervjuet både fastleger og NAVs rådgivende overleger om hvordan de opplever brukernes rolle i legeerklæringen. Så å si alle de intervjuede sier at bruker – via legeerklæringen – har mest påvirkning på

beskrivelsen av arbeidsevne, dernest funksjonsevne og i minst grad på selve sykdomsbeskrivelsen. Når det gjelder sykdom bekreftes inntrykket fra tidligere undersøkelser av at brukerstemmen blir sterkest i beskrivelsen av «diffuse lidelser». Videre kommer det frem at brukerstemmen kan være spesielt sterk i spørsmålet om når brukeren er klar for utprøving av arbeidsevne. Utprøvingstidspunkt er ifølge både leger og NAV-veiledere et av temaene «det står om» for de som mottar arbeidsavklaringspenger. Målet om avklaring og oppfølging skal skje så tidlig som mulig kan bli hindret i de tilfeller bruker sier hun ikke er frisk nok til å prøve ut arbeidsevnen. Brukere som mottar arbeidsavklaringspenger kan bli gående lenge – kanskje ut maks grensen på 4 år – før arbeidsevnen testes. Det er vanskelig å si noe om omfang, men intervjuene med leger og NAV-veiledere indikerer at legene krysser av for at pasienten ikke er klar for utprøving i flere tilfeller enn det er medisinsk grunnlag for – og uten å begrunne det tilstrekkelig. Det ser videre ut til at NAV sjelden stiller spørsmål ved legeerklæringens vurdering av utprøvingstidspunkt. Sitatet under illustrerer fastlegens dilemma:

«Jeg opplever ikke direkte pasientpress, men det er jo tvilstilfeller. Så hvis pasienter argumenterer veldig sterkt....noen er jo veldig klare på at de ikke kan starte med arbeidsutprøving nå. Det er ofte det som er det springende punkt (...). Jeg tror det er nyttig at legen er til stede i en del møter [med NAV] for å kunne svare på om tilrettelegging eller utprøving er helsefarlig – og som regel så er det ikke det. Men det kan det jo hende pasienten mener» (Fastlege, sentrale Nord-Norge).

Fastlegene vi intervjuet understreker at man i rollen som lege er avhengig av å ha et tillitsforhold til pasienten, og at de oppfatter seg som «pasientens advokat». Imidlertid sier noen rådgivende overleger at fastlegene over tid har blitt flinkere til å skille språklig mellom egne vurderinger og pasientens. Dette bidrar til å synliggjøre brukers stemme i legeerklæringen og kan også gjøre det lettere for NAV å gå inn i diskusjoner om tidspunkt for utprøving og andre tema.

«Vi prøver å få legene til å skille tydelig. Det er dessverre lite av det. De skiller dårlig mellom hva som er

informasjon fra pasienten og hva de har vurdert selv på faglig grunnlag. Det blir en graut der de blander alt. Det gjelder sykmeldinger spesielt. Legeerklæringene [Legeerklæring ved arbeidsuførhet] er blitt noe bedre, men det henger igjen der også» (Rådgivende overlege, usentrale Østland).

Brukermedvirkning i utfallsfasen

I siste fase av prosessen plasseres bruker i en innsatsgruppe og får tilsendt den ferdige arbeidsevnevurderingen, en aktivitetsplan der videre oppfølging er beskrevet, og eventuelt et vedtak om ytelse. Aktivitetsplanen er den delen av prosessen som tydeligst bærer preg av å være en «velferdskontrakt». Den er utformet som en avtale og skal signeres av bruker og NAV-veileder.

Formidling til bruker

Målet om brukermedvirkning skal blant annet realiseres ved at bruker får – og Leser – arbeidsevnevurderingen. I etaten oppfattes det som viktig at dokumentet skrives i «du»-form og refererer til brukers ønsker og vurderinger. Seks sider er en vanlig lengde, noe flertallet av veilederne mener er for langt. Veilederne sender ut vurderingen med post. Flere veiledere kvier seg for å sende ut arbeidsevnevurderingen til brukere som søker uføretrygd fordi disse sakene handler om alt bruker ikke lenger greier:

«Mange blir litt lei seg. Arbeidsevnevurdering er litt sånn: «dette er ditt liv». Det å avslutte arbeidslivet er emosjonelt» (NAV-veileder, mellomstort kontor, Sørlandet).

Både denne og andre undersøkelser viser at mange brukere ikke Leser sin arbeidsevnevurdering. Av de 18 brukerne vi intervjuet hadde bare halvparten lest den. Det kan for det første skyldes måten vurderingen blir formidlet på. Brukere får den i posten sammen med aktivitetsplanen, § 14 a-vedtak, eventuelt et vedtaksbrev og et informasjonsbrev om hva alle dokumentene er. Flere brukere beskriver forsendelsen fra NAV som en «hel bok» og arbeidsevnevurderingen «drukker» i informasjonsflommen. Dessuten er trolig brukerne mer opptatt av vedtaket og aktivitetsplanen enn av arbeidsevnevurderingen som ligger til grunn. Selv om flertallet kjenner seg igjen i beskrivelsene i vurde-

ringen, opplever mange det som en forvirrende Leser-oplevelse. Den kan være preget av mange gjentakelser fordi den skrives på basis av ressursprofilen. Strukturen i ressursprofilen genererer repetisjoner fordi muligheter og hindringer skal beskrives og vektet for hvert av de seks livsområdene.

«Jeg gikk i kjelleren da jeg fikk den. Alle papirene er forvirrende. Til å begynne med ser det ut til at de vil ha meg ut i arbeid som maskinfører, men så konkluderer de med varig nedsatt arbeidsevne for ethvert yrke. (...) Ut fra grunnlaget jeg søkte, synes jeg det er rart å komme med så forferdelig mye» (Bruker som søker uføretrygd, mellomstort kontor, Sørlandet)

«Selve arbeidsevnevurderingen var helt ok, den ga en ganske riktig beskrivelse. Jeg vet ikke om hun [veileder] har lest min egen vurdering, men det var mye derfra, og fra hva jeg forteller» (Bruker, mellomstort kontor Oslo).

Aktivitetsplanen

Aktivitetsplanen er gyldig når den er signert av veileder og bruker og satt som «godkjent» i saksbehandlingssystemet. Foruten å signere, består brukers aktivitetsplikt i denne fasen av a) å medvirke til å utforme aktivitetsplanen og b) å møte etter innkalling. En aktivitetsplan skal inneholde konkrete mål og tiltak for hvordan bruker skal komme i arbeid, aktivitet og/eller behandling, ansvars plassering, frister og oppfølgingspunkter. Vi har spurt veilederne om aktivitetsplanen i stor nok grad beskriver hva som skal til for å komme i arbeid. Hele 62 prosent av veilederne mener den gjør det.

Mandal m.fl. (2015:314–15) argumenterer for at aktivitetsplanen i dag ikke fungerer som en velferdskontrakt fordi den i mange saker ikke er konkret nok når det gjelder forventninger og planer. Dermed er det trolig et potensiale for bedre brukermedvirkning også i arbeidet med aktivitetsplanen. Selv om aktivitetsplanene neppe er gode nok til å realisere potensialet for brukermedvirkning, tyder vår undersøkelse og Mandal m.fl. (2015:309) på at den i større grad enn arbeidsevnevurderingen ses som et *levende dokument* og at koblingen mellom de to er for svak. Det er aktivitetsplanen veilederne oppdaterer når det skjer noe nytt,

mens de vanligvis bare oppdaterer arbeidsevnevurderingen hvis det går mot en endring i ytelsen.

Arbeidsevnevurderingen – relevant for hvem?

Så langt har vi beskrevet brukermedvirkningen i arbeidsevnevurderingens ulike faser. Imidlertid er NAVs brukere svært forskjellige og metodikken virker ulikt for ulike brukergrupper. Dette er berørt i avsnittene om både egenreving og samtale, men her vil det bli drøftet mer samlet. Både denne undersøkelsen og andre viser at metodikken fungerer best for brukere som har en uavklart situasjon og/eller trenger hjelp til å komme i jobb (Mandal m.fl. 2015, Sluttrapport fra ekspertgruppe 2015). Noen brukergrupper har lite nytte av – og motivasjon for – en omfattende kartlegging av muligheter og begrensninger. Eksempler er de som opplagt skal uføretrygdes, og de som mottar AAP og har en arbeidsgiver de skal tilbake til når de blir friske.

Begrepet «relevant» er ikke entydig, men veiledernes svar gir likevel en indikasjon på hvilke brukergrupper metodikken vurderes som mest hensiktsmessig for. Vi finner overraskende nok at veilederne mener at arbeidsevnevurdering er mest relevant ved vurdering av uføretrygd (figur 5). Dette funnet avviker fra tidligere undersøkelser, men de kvalitative intervjuene gir grunn til å tro

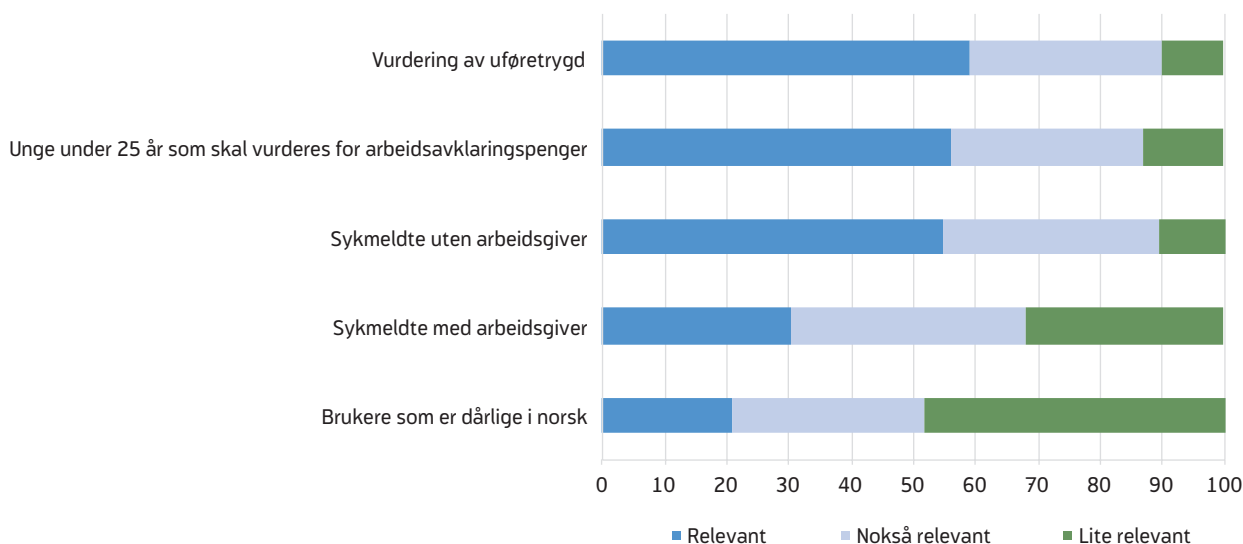
at dette kan tolkes som at veilederne oppfatter at en slik vurdering er svært relevant i et saksbehandlingsperspektiv. Både veiledere og leger understreker at de må jobbe svært grundig med saksbehandling og dokumentasjon i uføresøknader, ellers blir sakene avvist av NAV Forvaltning som vurderer om de juridiske vilkårene for ytelse er oppfylt. Samtidig tyder de kvalitative intervjuene på at veilederne synes arbeidsevnevurdering er lite relevant i et oppfølgingsperspektiv for denne gruppen.

Undersøkelsen indikerer at arbeidsevnevurdering vurderes som relevant for «unge under 25 som skal vurderes for arbeidsavklaringspenger» og «sykmeldte uten arbeidsgiver» – altså grupper som står langt unna arbeidsmarkedet. Vår undersøkelse tyder på at arbeidsevnevurdering kan fungere som en nyttig basis for å følge opp disse brukerne. Et sitat fra en ung bruker illustrerer dette:

«Vi har ikke sett på den [arbeidsevnevurderingen], men snakket om den. Den er hele tiden inkludert i det videre arbeidet. Den er nyttig for meg (...)» (Bruker som mottar arbeidsavklaringspenger, stort sentralt kontor, Nord-Norge).

Vi ble imidlertid overrasket over at veilederne mener metodikken er *minst* relevant for brukere som behersker norsk dårlig. Også veiledere som kun jobber med kvalifiseringsprogrammet, der mange brukere snakker

Figur 5. Veiledernes vurdering av hvor relevant arbeidsevnevurdering er for ulike brukergrupper. Prosent



dårlig norsk, mener det. Disse veilederne burde ha gode forutsetninger for å følge opp disse brukerne fordi de har relativt få brukere i porteføljen og fordi de er spesialister på å bistå brukere med kompliserte behov. En undersøkelse av møtet mellom somaliske innvandrere og NAV kan bidra til å forklare hvorfor arbeidsevnevurdering ikke oppleves som relevant for dem som ikke behersker norsk. Her påpekes det at NAVs aktiveringsregime og tilgjengelige virkemidler ikke dekker brukernes behov (Friberg & Elgvin 2014:8). De somaliske informantene var positive til språkopplæring og annen kvalifisering, men disse ønskene ble i liten grad imøtekommet. I vårt materiale er det eksempler på både gode og dårlige arbeidsevnevurderingsprosesser for brukere som snakker dårlig norsk. Et godt eksempel var fra kvalifiseringsprogrammet der veileder og bruker hadde identifisert kunnskapshull helt ned til grunnskolenivå og ut fra det planlagt et flerårig løp som skulle kvalifisere brukeren til en jobb som helsefagarbeider.

Avslutning

Kan brukervedvirkningen i arbeidsevnevurderingen betraktes som reell? Svaret på dette er ikke et enkelt ja eller nei, men er sammensatt. I initieringsfasen er mange brukere og NAV-veiledere preget av et fokus på sykdom og begrensninger. Dette skyldes trolig at de fleste arbeidsevnevurderinger, har sitt utgangspunkt i en søknad om arbeidsavklaringspenger der det er et vilkår at bruker har nedsatt arbeidsevne på grunn av sykdom, skade eller lyte. Idealet om at bruker skal delta aktivt for å avklare sine helsemessige begrensninger og sine muligheter for arbeid kan være vanskelig å realisere hvis bruker a) er redd for å fremstå som «for frisk» til å ha rett til en ytelse, eller b) oppfatter seg som ferdig avklart og ikke trenger en grundig arbeidsevnevurdering. Eksempel på siste kategori er de som opplagt skal uføretrygdes, eller de som mottar arbeidsavklaringspenger og har en arbeidsgiver de skal tilbake til når de blir friske. De som ønsker bistand til å komme i jobb opplever oftere en reell og god brukervedvirkning. NAV-kontorene satser på grundig CV-skriving i denne fasen for å dreie *alle* brukeres fokus over mot muligheter i arbeidslivet.

I kartleggings- og vurderingsfasen skriver brukerne egenvurdering, noe som er viktig for å oppnå reell

medvirkning. En del brukere leverer den ikke, men de som ber om hjelp til utfylling ser ut til å få det, både ved store by-kontorer og mindre kontorer i grisgrendte strøk. Egenvurderingen får blandede tilbakemeldinger og den er også foreslått fjernet. Denne undersøkelsen tyder imidlertid på at det er en forbindelse mellom egenvurderingen og samtalen som i seg selv gir bedre brukervedvirkning. Egenvurderingen kan sette i gang en refleksjons- og modningsprosess der bruker selv blir mer bevisst sine muligheter, ønsker og begrensninger, noe som også gir mer eierskap til egen sak. Selv om samtalen vurderes mer positivt enn egenvurderingen, kan det tenkes at brukerrollen blir mer passiv dersom samtalen er det første som skjer når man skal kartlegge brukers kompetanse og muligheter.

I tillegg til egenvurderingen er legeerklæringen et sentralt dokument. Bruker kan legge nokså tunge føringer på den endelige arbeidsevnevurderingen og aktivitetsplanen gjennom sin stemme i legeerklæringen. Dette gjelder blant annet tidspunkt for utprøving av arbeidsevne, noe som er viktig ved oppfølging av brukere som mottar arbeidsavklaringspenger. Denne formen for brukerpåvirkning er tidligere lite tematisert, og utgjør kanskje en form for brukervedvirkning som ikke harmonerer helt med intensjonene. Trolig har NAV et større potensial for å gå inn i en dialog om noen av vurderingene som gjøres i legeerklæringene, det ser særlig ut til å gjelde vurdering av arbeidsevne og tidspunkt for utprøving av denne.

I utfallsfasen er det mange brukere som overveldes av informasjon fra NAV, noe som kan hindre reell brukervedvirkning. En del brukere leser ikke arbeidsevnevurderingen fordi den drukner i flommen av andre dokumenter som sendes ut samtidig. De som leser den oppfatter den stort sett som korrekt, men den bør bli mer leservennlig og poengtert. Brukervedvirkningen ser ut til å være bedre i aktivitetsplanen, og det er trolig fordi denne er mer fremtidsrettet enn arbeidsevnevurderingen, at den oftere oppdateres og at brukerne oftere leser den. Fremdeles er neppe aktivitetsplanene konkrete nok, men de realiserer i stor grad målet om brukervedvirkning og kan på sitt beste innfri intensjonen om å være en velferdskontrakt mellom brukere og forvaltningen.

Referanser

- Berg, Helene, Becken, Lars-Erik, Klingenberg, Synne og Staalesen, Pia Dybvik (2011) *Arbeidsevne vurdering i NAV. Evalueringsrapport*. Oslo: Proba samfunnsanalyse.
- Berg, Helene, Becken, Lars-Erik, Klingenberg, Synne og Staalesen, Pia Dybvik (2012) *Arbeidsevne vurdering i NAV. Oppfølgingsundersøkelse*. Oslo: Proba samfunnsanalyse.
- Brage, Søren, Krisoffersen, Per og Lysø, Nina (2014) «NAV oppfølging av sykmeldte». *Arbeid og Velferd*, 1/2014, 78–89.
- Friberg, Jon Horgen og Elgvin, Olav (2014) *Når aktivisering blir ydmykelse. En studie av møtet mellom somatiske innvandrere og NAV*. Oslo: Fafø.
- Galaasen, Anders Mølster og Lima, Ivar Andreas Åsland (2014) «Arbeidsevne vurderinger i NAV: Kunnskapsstatus og veien videre». *Arbeid og Velferd*, 3/2014, 49–63.
- Gulbrandsen, Pål, Førde, Reidun og Aasland, Olaf Gjerløw (2002) «Hvordan har legen det som portvakt?». *Tidsskrift for Den norske legeforsking* nr 2, 2002: 124, 1874–9.
- Kann, Inger Cathrine, Lima, Ivar Andreas Åsland og Kristoffersen Per (2014) «Håndheving av aktivitetskravet i Hedmark har redusert sykefraværet». *Arbeid og Velferd*, 3/2014, 14–33.
- Hansen, Hans-Tore, Lundberg, Kjetil G. og Syltevik, Liv Johanne (2013). *Nav – med brukeren i sentrum?* Oslo: Universitetsforlaget.
- Heum, Ingar (2010a) «Fordeling av velferdstjenester», i Hernes, Thorgeir, Heum, Ingar og Haavorsen, Paal (red.) *Arbeidsinkludering. Om det nye politikk- og praksisfeltet i velferds-Norge*. Oslo: Gyldendal.
- Heum, Ingar (2010b) «Brukerrettet arbeidsmetodikk i NAV», i Hernes, Thorgeir, Heum, Ingar og Haavorsen, Paal (red.) *Arbeidsinkludering. Om det nye politikk- og praksisfeltet i velferds-Norge*. Oslo: Gyldendal.
- Mjøset, Lars (2009) «The contextualist approach to social science methodology». I Byrne, David (red.) *The Sage Handbook of Case-Based Methods*. London: Sage.
- NAV (2011) Egenvurdering og arbeidsevne vurdering – hva mener brukerne? NAV-rapport 2011. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- Pedersen, Heidi, Alseth, Ann Kristin, Aasback, Anne Wullum, Nyland, Jan Ove og Marthinsen, Edgar (2011) *Arbeidsevne vurderingen i NAV – Brukerorientert prosess eller ren prosedyre*. Trondheim: NTNU
- Mandal, Roland, Ofte, Håvard Jacobsen, Jensen, Chris og Ose, Solveig Osborg (2015) *Hvordan fungerer arbeidsavklaringspenger (AAP) som ytelse og ordning?* Trondheim: SINTEF.
- Sluttrapport fra Ekspertgruppen (2015) *Et NAV med muligheter. Bedre brukermøter, større handlingsrom og tettere på arbeidsmarkedet*. Avgitt til regjeringen april 2015.
- St.meld.nr. 9 (2006–2007) *Arbeid, velferd og inkludering*. Oslo: Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- Riksrevisjonen (2014) *Riksrevisjonens undersøkelse av NAVs arbeidsrettede oppfølging av personer med nedsatt arbeidsevne*. Dokument 3:10 (2013–2014). Oslo: Fagbokforlaget.
- Aasback, Anne Wullum, Kiik, Riina og Schjøll, Nina Skjefstad (2013) «Brukermedvirkning i arbeidsevne vurderingen». *Tidsskrift for velferdsforskning*, vol 16, nr 3, 172–184.

«FRISKMELDING TIL ARBEIDSFORMIDLING» – EN ORDNING SOM BØR BENYTTES OFTERE?

Av Jon Petter Nossen og Johannes Sørbø

Sammendrag

«Friskmelding til arbeidsformidling» er en ordning for sykmeldte som av helsemessige årsaker ikke kan gå tilbake til sitt vanlige arbeid, men som ellers er arbeidsføre. Den innebærer at den sykmeldte friskmeldes, men beholder retten til sykepenger i inntil 12 uker mens hun eller han søker nytt arbeid. Det er en betingelse at arbeidsforholdet opphører og brukeren melder seg som arbeidssøker. I 2014 var det knapt 4 000 arbeidstakere som benyttet ordningen.

Fra 2002 til 2014 har andelen av alle sykepengemottakere som benytter ordningen økt fra 0,6 til 1,0 prosent. Flere kvinner enn menn benytter ordningen, men regnet som andel av sykepengemottakerne er det flest menn. Andelen er høyest blant arbeidstakere under 30 år, og synker med økende alder.

«Friskmelding til arbeidsformidling» er oftest benyttet ved diagnoser knyttet til psykiske lidelser, særlig lettere psykiske lidelser. Blant mennene med en slik diagnose benyttet 2,8 prosent ordningen, og blant kvinnene 2,1 prosent. Ordningen benyttes oftest i manuelle yrker uten store krav til utdanning. Det er også store forskjeller mellom fylkene i hvor mye ordningen benyttes, noe som tyder på at det er rom for å bruke ordningen mer i deler av landet. De høyeste andelenene finner vi i Vestfold, Telemark og Buskerud, mens Sogn og Fjordane har den laveste.

Vi finner at ordningen benyttes på alle tidspunkter i sykepengeperioden, men i gjennomsnitt har deltakerne mottatt sykepenger i fem måneder før de kommer inn i ordningen. Én måned etter utløpet av 12-ukersperioden er drøyt fire av ti i ny jobb på heltid eller deltid. Ett år senere har denne andelen økt til 56 prosent, mens en fjerdedel fortsatt er arbeidssøkere og 8 prosent er registrert med nedsatt arbeidsevne.

Innledning

«Friskmelding til arbeidsformidling» er en lite kjent ordning som er aktuell for sykmeldte som av helsemessige grunner ikke lenger er i stand til å utføre sitt vanlige arbeid, men som ellers er arbeidsføre (folketrygdlovens § 8–5). I rundskrivet til ordningen omtales dette som yrkesuførhet (Arbeids- og velferdsdirektoratet 2013). Siden disse personene ikke er generelt arbeidsuføre vil de i utgangspunktet ikke lenger ha rett til sykepenger.¹

Ordningsen med «friskmelding til arbeidsformidling» går ut på at den sykmeldte beholder retten til sykepenger i inntil 12 uker mens hun eller han søker nytt arbeid. Det er en betingelse at arbeidsforholdet avsluttes i tråd med arbeidsmiljøloven og at brukeren melder seg som arbeidssøker. Dette innebærer blant annet at bedriftsinntern attføring først skal være forsøkt. Dersom en person fortsatt er i ordningen når den ordinære maksimaltiden for sykepenger nås, stanses sykepengene. Det er med andre ord ikke mulig å benytte ordningen til å utvide sykepengeperioden utover ordinær maksimaltid. Ordningen ble innført med virkning fra 1. juli 1991.

Hensikten med ordningen er så tidlig som mulig å få den sykmeldte ut av en passiv rolle som trygdemottaker og over i en aktiv rolle som arbeidssøker (Arbeids- og velferdsdirektoratet 2013). Den kan dermed sees på som en overgangsordning. I NAVs rundskriv om ordningen står det: «Bestemmelsen er aktuell i tilfeller der den sykmeldte kan og bør prøve å komme i arbeid igjen, selv om det ikke er grunnlag for friskmelding til et hvilket som helst yrke» (Arbeids- og velferdsdirektoratet 2013). I tillegg er det et formål å motvirke et umiddelbart inntektstap fordi sykepengene stanses når man ikke ansees som generelt arbeidsufør. Initiativet til å bruke ordningen kan komme fra sykmeldende lege eller fra NAV i forbindelse med oppfølging av den sykmeldte. Det forekommer trolig svært sjelden at den sykmeldte selv tar initiativet, da ordningen er lite kjent blant allmennheten. Rent praktisk foregår det på den måten at NAV mottar friskmelding fra legen, og deretter gjør et vedtak i saken og sender brev med informasjon om dette til bruker, med kopi til arbeidsgiver og lege.

¹ Retten til sykepenger er som hovedregel betinget av at en person på grunn av sykdom er arbeidsufør i forhold til ethvert arbeid. Ved kortere sykefravær gjøres det unntak fra denne regelen.

DATAGRUNNLAG

Informasjon om alle som deltar i «friskmelding til arbeidsformidling» ligger i sykepengeregisteret, som er NAVs statistikkregister for sykepenger. I de aller fleste tilfeller er det registrert start- og sluttdato for ordningen i tillegg til start- og sluttdato for utbetaling av sykepenger fra NAV. Utbetaling av sykepenger fra arbeidsgiver de første 16 dager av et sykefravær er ikke med i registeret. Vi tok utgangspunkt i alle sykepengeperioder som ble avsluttet det enkelte år.

Vi valgte å avgrense datagrunnlaget til personer registrert som arbeidstakere, og ser dermed bort fra et fåtall personer med status som selvstendig næringsdrivende, kombinert arbeidstaker og selvstendig mv. I hoveddelen av artikkelen benytter vi data over alle arbeidstakere som avsluttet en sykepengeperiode i 2013 og var registrert med kode for friskmelding til arbeidsformidling. Vi gir også noen hovedtall for perioden 2002–2014.

Fra sykepengeregisteret benyttet vi opplysninger om kjønn, alder, bostedsfylke, diagnose, inntektsgrunnlag for sykepenger, siste sykepengegrad, antall sykepenge-dager, om sykepengetilfellet gikk til maksimaltid eller ikke, og tidligere sykepengeperioder. I tillegg koblet vi på opplysninger om næring, yrke (gammel STYRK-kode) og avtalt arbeidstid fra arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret (sykefraværstatistikken). Disse opplysningene ble for hvert individ hentet fra det første registrerte arbeidsforholdet i 2012–2013 for å sikre at vi benyttet det gamle arbeidsforholdet ved skifte av jobb.

Videre koblet vi datagrunnlaget mot opplysninger hentet fra andre NAV-registre. Dette ble gjort for å finne status for deltakerne i ordningen henholdsvis 1 og 12 måneder etter avsluttet deltakelse i ordningen. Vi koblet på opplysninger om aktive arbeidsforhold og avtalt arbeidstid, status som helt arbeidsledig, arbeidssøker på tiltak, delvis ledig eller person med nedsatt arbeidsevne, samt ytelser som dagpenger, tiltakspenger, overgangsstønad, arbeidsavklaringspenger og uføretrygd. I tillegg koblet vi på dødsdato for et fåtall personer.

Til tross for at ordningen har eksistert siden 1991 finnes det lite kunnskap om den, og vi kjenner ikke til noen tidligere analyser. I Prop. 39 L (2014–2015) er det en kort omtale av ordningen i en gjennomgang av tiltak for å redusere sykefraværet. Det sies at ordningen er lite benyttet, og at dette kan skyldes at de fleste som har vært sykmeldt i 12 uker og ikke kan gå tilbake til sitt tidligere arbeid, vil ha behov for mer omfattende tiltak enn et rent formidlingstiltak.

I denne artikkelen vil vi gi en deskriptiv analyse av hvor mye ordningen benyttes, utviklingen over tid og kjenne-

tegn ved deltakerne. Vi vil blant annet vise hvordan de fordeler seg etter kjønn, alder, geografi, diagnose, yrke og næring. Vi vil også si noe om på hvilket tidspunkt i sykepengeperioden ordningen benyttes. I tillegg ønsker vi å se på hvordan det går med deltakernes arbeidstilknutting etter at de har vært innom ordningen. Kommer de fleste raskt i jobb eller blir de gående ledige lenge, og blir mange av dem å finne igjen på arbeidsavklaringspenger eller andre ytelser fra NAV?

Begrenset, men økende bruk av ordningen

I 2014 var det om lag 4 000 arbeidstakere som avsluttet en sykepengeperiode og var registrert med «friskmelding til arbeidsformidling» (figur 1). Dette er et ganske beskjedent antall. Det var for eksempel totalt nesten 400 000 arbeidstakere som avsluttet en sykepengeperiode, og om lag 40 000 er årlig sykmeldt ut hele sykepengeperioden. Det har imidlertid vært en merkbar økning i antallet, som ble nær doblet fra 2002 til 2014. Veksten i denne perioden har vært klart større enn økningen i sysselsettingen. I årene 2008–2010 var det en kortvarig nedgang i bruken av ordningen. Vi antar at dette har sammenheng med den internasjonale finanskrisen i 2008, som førte til at arbeidsledigheten økte svært raskt også i Norge. Vi ser imidlertid ikke en slik nedgang i bruken av ordningen da ledigheten økte i

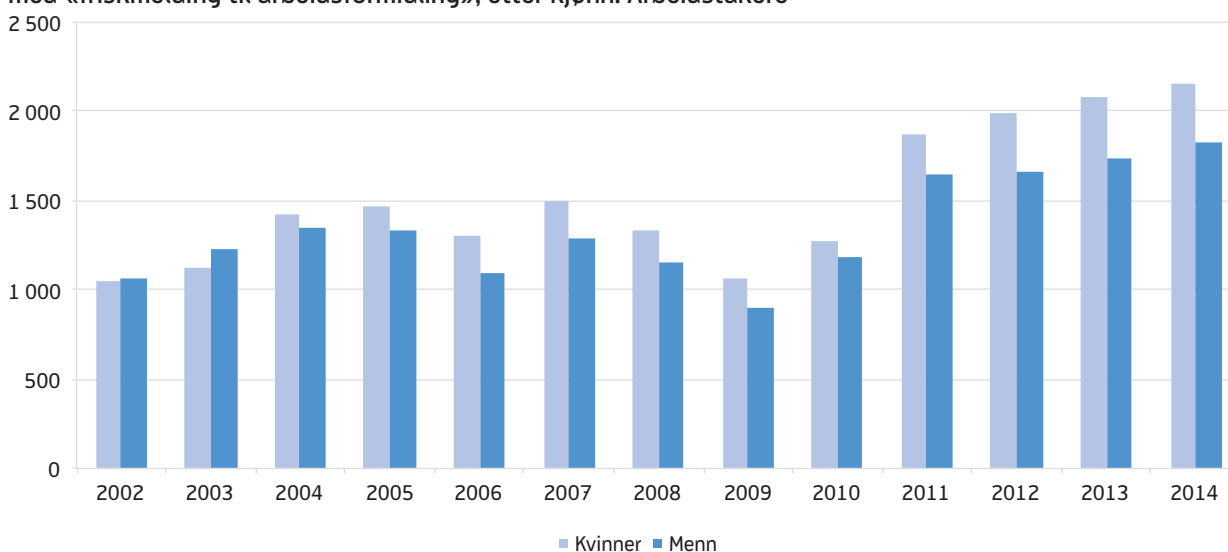
2002–2003. Fra 2011 ser det ut til at bruken av ordningen har nådd et nytt og høyere nivå enn tidligere.

I figur 2 har vi justert for utviklingen i sysselsettingen og i antall sykmeldte, ved å se på hvor stor andel av sykepengemottakerne som deltok i ordningen. I 2002 utgjorde deltakerne 0,6 prosent av alle som avsluttet en sykepengeperiode, mens andelen i 2014 hadde økt til 1,0 prosent. At flere har blitt sykmeldt kan med andre ord ikke forklare at bruken av «friskmelding til arbeidsformidling» har økt utover veksten i sysselsettingen, tvert imot har sykefraværet i slutten av perioden vi ser på vært lavere enn det var i starten. Derfor har det trolig vært en reell økning i bruken av ordningen. Sannsynligvis kommer dette av at NAV har fokusert mer på ordningen i sykefraværsoppfølgingen og/eller oppfordret legene til å benytte ordningen mer. Økningen er imidlertid ikke veldig stor, og med 4 000 personer i ordningen årlig er den fortsatt relativt lite brukt.

Høyest andel av sykepengemottakerne blant menn

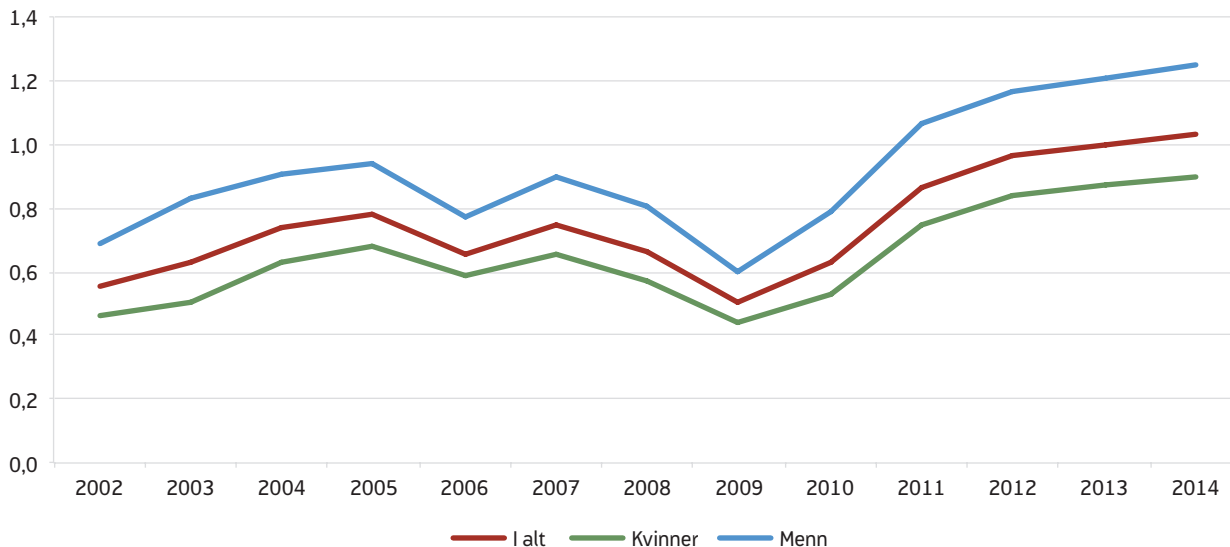
Når det gjelder fordelingen av deltakerne etter kjønn, avhenger bildet av om vi ser på antall personer eller andelen av sykepengemottakerne som deltar i ordningen. I 2002 benyttet omtrent like mange kvinner og menn ordningen, men frem til 2014 har antallet kvinner blitt mer enn doblet, mens antallet menn har økt

Figur 1. Personer som avsluttet et sykepengetilfelle utover arbeidsgiverperioden og er registrert med «friskmelding til arbeidsformidling», etter kjønn. Arbeidstakere



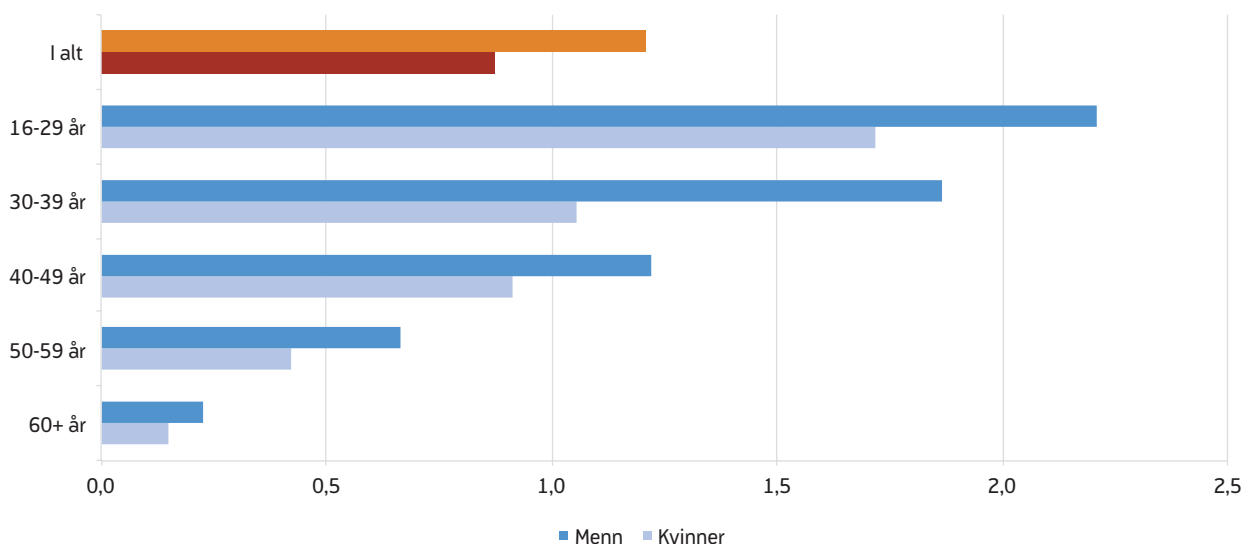
Kilde: NAV

Figur 2. Andel av alle med et avsluttet sykepengetilfelle utover arbeidsgiverperioden som er registrert med «friskmelding til arbeidsformidling», etter kjønn. Arbeidstakere. Prosent



Kilde: NAV

Figur 3. Andel av alle med et avsluttet sykepengetilfelle utover arbeidsgiverperioden som er registrert med «friskmelding til arbeidsformidling», etter kjønn og alder. Arbeidstakere. Prosent. 2013



Kilde: NAV

mindre. Samtidig er sykefraværet langt høyere for kvinner, og når vi ser på andelen av alle med sykepenger som deltar i ordningen, er denne i hele perioden høyere for menn enn kvinner, og forskjellen har økt over tid (figur 2). Ordningen benyttes med andre ord oftere av sykmeldte menn enn sykmeldte kvinner. At kvinner med svangerskapsrelaterte sykefravær ikke

vil være aktuelle for ordningen, forklarer bare en begrenset del av denne forskjellen.

Videre i artikkelen vil vi fokusere på dem som avsluttet en sykepengeperiode i 2013 og var registrert i ordningen. Dette året er det siste hvor vi har mulighet til å observere status ett år etter avslutning av deltakelse i ordningen.

Flest unge

Selv om det er flest sykepengemottakere i aldersgruppen 40–49 år, er det i antall flere som er registrert med «friskmelding til arbeidsformidling» i aldersgruppene 16–29 år og 30–39 år. Andelen av alle sykepengemottakere med «friskmelding til arbeidsformidling» er sterk synkende med alderen. Blant menn under 30 år var 2,2 prosent av alle sykepengemottakerne i 2013 registrert i ordningen, mot 0,2 prosent i aldersgruppen over 60 år (figur 3). Vi ser at det i aldersgruppen 30–39 år var en langt høyere andel i ordningen blant menn enn kvinner, noe som kan skyldes at mange av disse kvinnene er sykmeldt med svangerskapsrelaterte diagnoser og dermed ikke er aktuelle for ordningen. Ordningen brukes oftere av mannlige sykepengemottakere enn kvinnelige i alle aldersgrupper.

Det kan være flere årsaker til at det er såpass stor forskjell på de ulike aldersgruppene. Det er naturlig at det er lettere for de yngre å bytte jobb eller yrke. Unge mennesker er gjerne mer geografisk mobile og kanskje mer motiverte for å gå løs på nye utfordringer, mens eldre ofte har stiftet familie og er mer stedbundne. Hvilken type jobb man har kan også variere med alder, og midlertidig ansettelse er dessuten langt mer vanlig blant de yngste aldersgruppene.² På denne bakgrunn er det tenkelig at faktorer knyttet til det fysiske eller psykososiale arbeidsmiljøet kan forklare en del av forskjellen mellom aldersgruppene. En annen mulig forklaring er at sykmeldte i de eldste aldersgruppene i større grad har sykdommer som fører til generell arbeidsuførhet, og derfor sjeldnere er aktuelle for ordningen. Det kan for eksempel være kreft, hjerte-/karsykdommer, revmatiske lidelser og artrose (slitasjegikt). At ordningen brukes lite av de over 50 år kan også henge sammen med at arbeidsledige seniorer ofte blir værende arbeidsledige lenge. Selv om slike forhold i utgangspunktet ikke skal vektlegges, kan de gjøre det vanskeligere å bruke ordningen i praksis, slik at seniorer som kunne vært aktuelle kanskje i stedet mottar sykepenger fram til ordinær maksimaltid.

Mange med psykiske lidelser

Vi hadde en forventning om at de vanligste diagnosene blant deltakerne i ordningen ville være muskel- og

skjelettlidelser. Dels fordi dette er den største diagnosegruppen ved sykefravær generelt, men også fordi det er lett å tenke seg at en person som jobber i et tungt manuelt yrke får problemer med ryggen og dermed ikke kan fortsette i jobben, men kan jobbe i andre yrker hvor han/hun slipper tunge løft. Da vil denne ordningen være aktuell. I tillegg forventet vi en del tilfeller med allergier, hudsykdommer og lignende, selv om slike diagnoser ikke er blant de vanligste ved sykefravær.

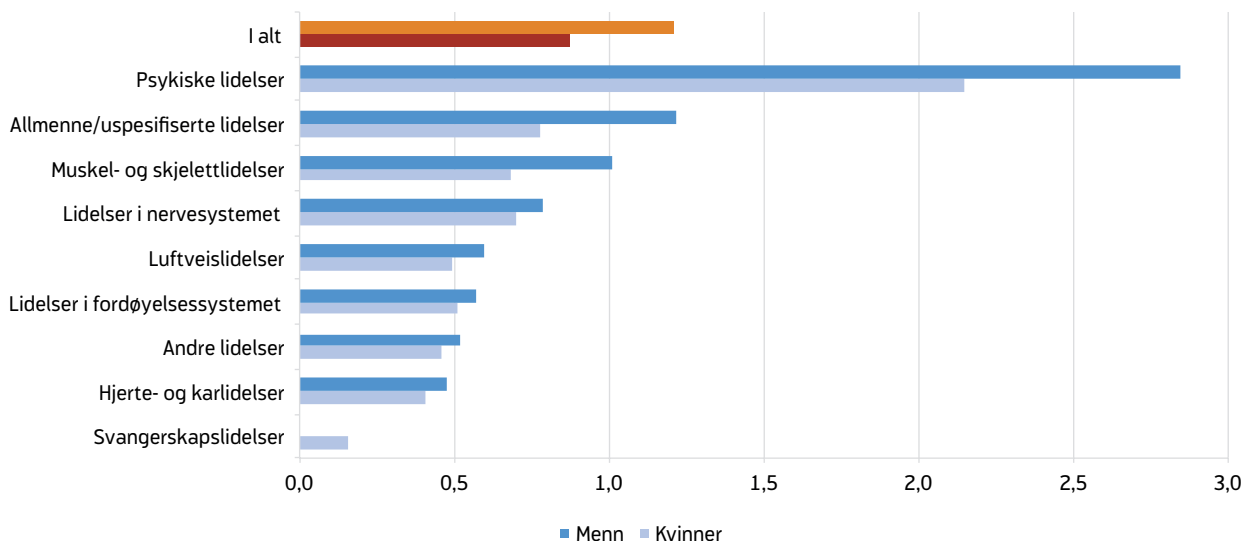
Det viste seg at om lag en tredjedel av alle som var registrert i ordningen i 2013 hadde en diagnose knyttet til muskel- og skjelettlidelser. Regnet som andel av alle i denne diagnosegruppen som mottok sykepenger, var likevel ikke flere enn 0,8 prosent registrert i ordningen. I diagnosegruppen for allmenne og uspesifiserte lidelser var andelen marginalt høyere, med 0,9 prosent.

Den klart vanligste diagnosegruppen blant deltakerne i ordningen er imidlertid psykiske lidelser. Nær halvparten av alle som var registrert med «friskmelding til arbeidsformidling» i 2013 hadde en slik diagnose. Av alle med psykiske lidelser som mottok sykepenger, var 2,8 prosent av mennene registrert i ordningen og 2,1 prosent av kvinnene (figur 4). Dette er 3–4 ganger så høyt som andelen for alle andre lidelser totalt.

Det er noe overraskende at ordningen oftest blir brukt ved psykiske lidelser. Det dreier seg altså om personer som på grunn av psykiske lidelser ikke kan returnere til jobben de har i dag, men som kan jobbe som normalt i annet arbeid. En mulig forklaring er at det kan henge sammen med problemer knyttet til det psykososiale arbeidsmiljøet, for eksempel konflikter, mobbing, trusler og vold. Slike problemer kan gå ut over den psykiske helsetilstanden og føre til sykefravær med en diagnose knyttet til psykiske lidelser. Når det gjelder konflikter på arbeidsplassen, står det i NAVs rundskriv om «friskmelding til arbeidsformidling» at ordningen *ikke* skal benyttes ved arbeidskonflikter (Arbeids- og velferdsdirektoratet 2013). I konfliktsituasjoner kan det imidlertid være en betydelig gråsoner mellom konflikt og psykiske plager, og vi kan derfor ikke utelukke at arbeidskonflikter ligger til grunn for en betydelig andel av tilfellene. Vårt datamateriale viser at situasjonsbetinget psykisk ubalanse, depressiv lidelse og «diverse psykiske symptomer og plager»

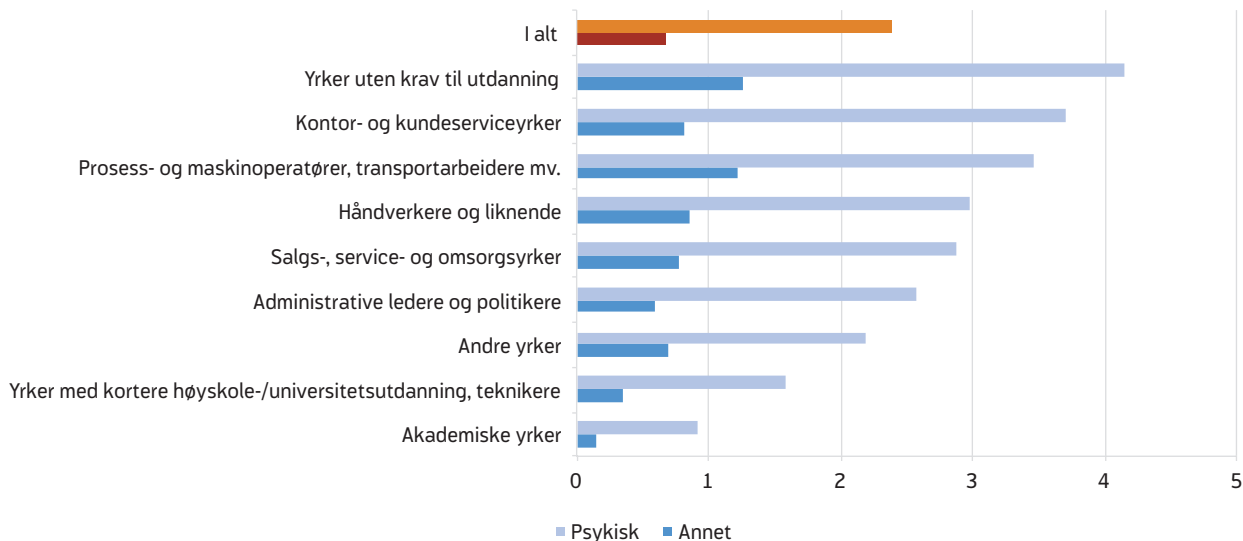
² Kilde: Arbeidskraftundersøkelsen fra Statistisk sentralbyrå.

Figur 4. Andel av alle med et avsluttet sykepengetilfelle utover arbeidsgiverperioden som er registrert med «friskmelding til arbeidsformidling», etter kjønn og diagnosegruppe. Arbeidstakere. Prosent. 2013



Kilde: NAV

Figur 5. Andel av alle med et avsluttet sykepengetilfelle utover arbeidsgiverperioden som er registrert med «friskmelding til arbeidsformidling», etter diagnosestype og hvilket yrke de har jobbet i. Arbeidstakere. Prosent. 2013



Kilde: NAV

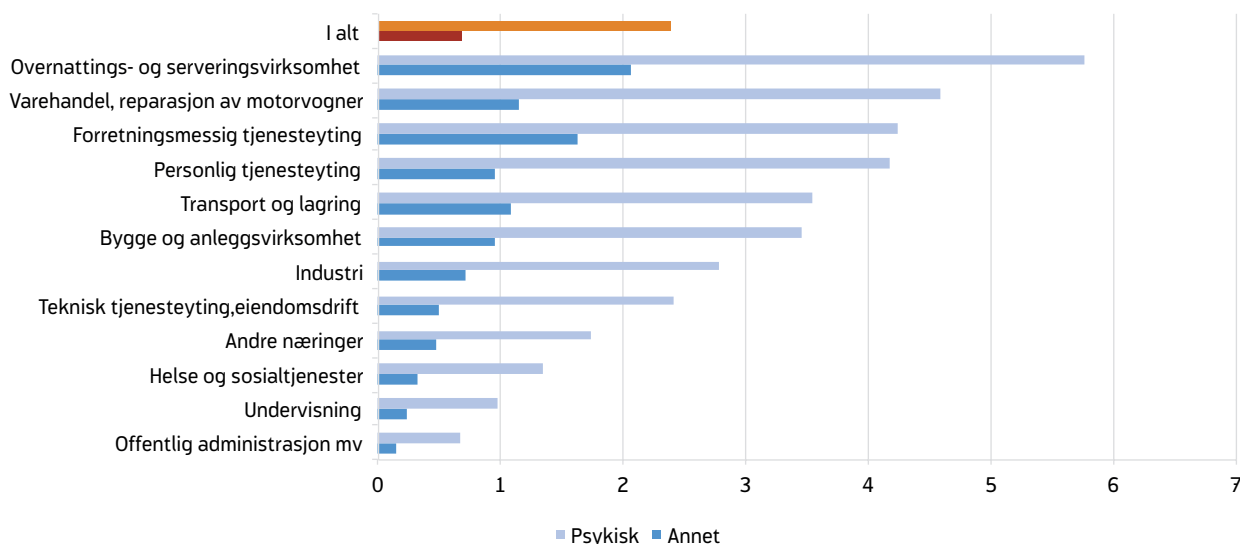
står for tre fjerdedeler av tilfellene knyttet til psykiske lidelser. Dette er diagnoser som kan tenkes brukt både ved arbeidskonflikter og andre typer arbeidsmiljøproblemer som er psykisk belastende.

I den videre beskrivelsen skiller vi mellom psykiske lidelser og andre lidelser.

Mest brukt i yrker som krever lite utdanning

«Friskmelding til arbeidsformidling» brukes oftest av personer i manuelle yrker og yrker som krever lite utdanning (figur 5). Vi ser i stor grad det samme mønsteret for de to diagnosegruppene, selv om andelen som deltar i ordningen generelt er høyere blant dem med psykiske lidelser. Andelen var høyest innen yrker

Figur 6. Andel av alle med et avsluttet sykepengetilfelle utover arbeidsgiverperioden som er registrert med «friskmelding til arbeidsformidling», etter diagnosetype og hvilken næring de har jobbet i. Arbeidstakere. Prosent. 2013



Kilde: NAV

uten krav til utdanning, med 4,1 prosent for psykiske lidelser og 1,3 prosent for andre lidelser. Også innen kontor- og kundeserviceyrker og operatører, transportarbeidere mv var andelen høy. For begge diagnosetyper var andelen lavest innen akademiske yrker og andre yrker med krav til høyere utdanning. Disse gruppene har gjerne større mulighet for å fortsette i arbeid til tross for helseplager og vil dermed lettere kunne fortsette i samme jobb.

Vi finner noe av det samme når vi ser på hvilken næring deltakerne kommer fra. Andelen som deltar i ordningen er lavest i offentlig administrasjon (figur 6), noe som blant annet henger sammen med at det her jobber mange med lang utdanning. Ordningen brukes mest i overnattings- og serveringsvirksomhet, varehandel og forretningsmessig tjenesteyting. Forretningsmessig tjenesteyting er en sammensatt næringsgruppe som blant annet inneholder firmaer som driver med utleie av arbeidskraft. Trolig finner vi igjen mange av dem som jobber med renhold i denne næringen, men også andre som leies ut til for eksempel industrien eller bygge- og anleggsnæringen. Blant disse og i overnattings- og serveringsvirksomhet samt varehandel er det nærliggende å tro at mange av arbeidstakerne er unge, ufaglærte, og ofte har ubekvem arbeidstid og liten kontroll over egen arbeidssituasjon. De kan dermed være særlig utsatt for

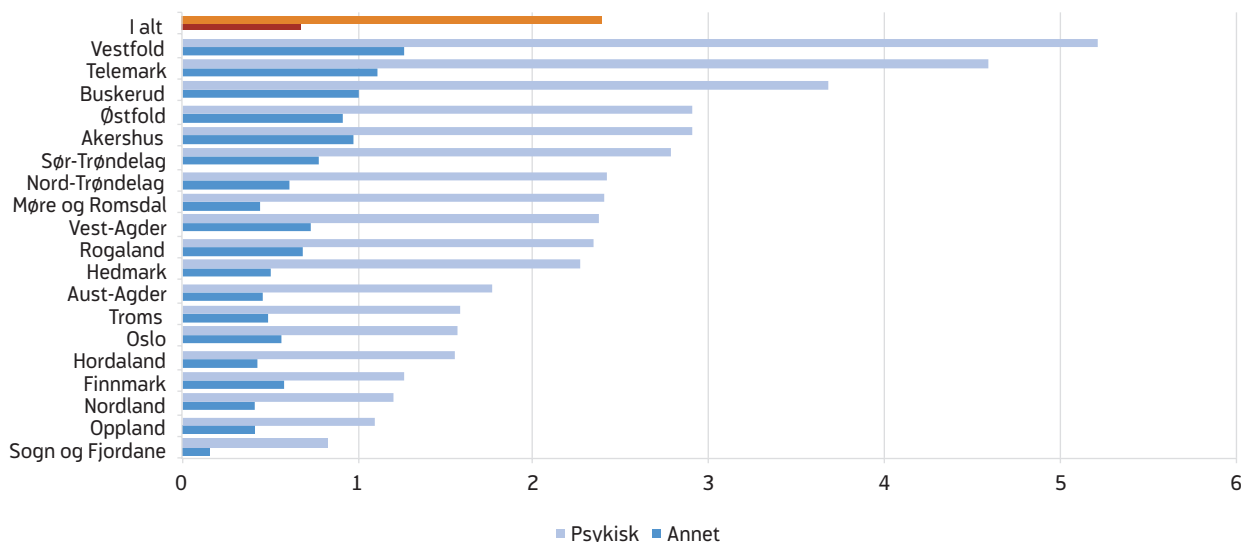
arbeidsmiljørelaterte helseproblemer. Det kan også ha betydning i hvilken grad tilrettelegging av arbeidet blir forsøkt. En undersøkelse av tilrettelegging i arbeidslivet generelt viste at det gis mindre muligheter for tilrettelegging i privat enn offentlig sektor, og særlig i bransjer som samferdsel, transport og spedisjon, varehandel samt hotell og restaurant (Trygstad og Bråten 2011).

Store forskjeller mellom fylkene

Det er også stor forskjell mellom fylkene i bruken av «friskmelding til arbeidsformidling», regnet som andel av alle sykepengemottakerne i fylket. Vestfold, Telemark og Buskerud skiller seg ut ved å bruke ordningen mest (figur 7). I disse fylkene var 4–5 prosent av alle sykepengemottakere med psykiske lidelser registrert i ordningen, og drøyt 1 prosent av dem med andre lidelser. Ved psykiske lidelser brukes ordningen 4–5 ganger oftere i disse fylkene enn der den brukes minst. Lavest andel finner vi i Sogn og Fjordane. Når vi ser på andre diagnoser er forskjellen mellom fylkene også stor, men noe mindre enn for psykiske lidelser.

De fylkesvise forskjellene kan skyldes ulik kunnskap om, eller holdninger til, ordningen blant legene eller ved NAV-kontorene. NAV har en viktig rolle som pådriver for å gjøre ordningen kjent og forstått

Figur 7. Andel av alle med et avsluttet sykepengetilfelle utover arbeidsgiverperioden som er registrert med «friskmelding til arbeidsformidling», etter diagnosetype og fylke. Arbeidstakere. Prosent. 2013



Kilde: NAV

av legene, samt selv å ta initiativ til å benytte den som del av sykefraværsoppfølgingen. De store fylkesvise forskjellene kan tyde på at det er betydelig regional variasjon i hvor opptatt NAV i de ulike fylkene er av å benytte ordningen og i hvilken grad NAV «markedsfører» den overfor legene. For å få mer kunnskap om dette, kontaktet vi de to fylkesavdelingene i NAV hvor ordningen er benyttet mest (NAV Vestfold og NAV Telemark). Fra begge fikk vi bekreftet at de over flere år har vært opptatt av ordningen og tatt initiativ til at den benyttes mer. De hadde imidlertid valgt ulike strategier for dette. I Vestfold har man primært benyttet møter med fastlegene til å informere om ordningen og at den har potensial til å benyttes mer, mens man i Telemark i større grad tar initiativ til å benytte ordningen i forbindelse med sykefraværsoppfølgingen, særlig ved dialogmøte 1 og vurderingen av aktivitetskravet etter åtte ukers sykefravær.³

Vi har ingen informasjon om hvem som i det enkelte tilfelle har tatt initiativ til å benytte ordningen, men bakgrunnsdataene viser at det var minst 2 300 ulike sykmeldere (leger) som skrev siste sykmelding for deltakerne i ordningen. Selv om ikke legene behøver å ha tatt initiativet, betyr dette at relativt mange leger er kjent med ordningen og har bidratt til at den har blitt benyttet. Vi fant også at ordningen var blitt benyttet ved nær tre av fire NAV-kontorer.

Arbeidsmarkedet i de ulike regionene kan også ha betydning. Selv om det er den enkeltes arbeidsevne som skal være avgjørende, kunne man tenke seg at det er enklere å bruke ordningen når ledigheten er lav og man ser at mulighetene for å finne nytt arbeid er gode. Dette ser også ut til å være forklaringen på den markante nedgangen i bruken av ordningen i kjølvannet av finanskrisen. I så fall skulle man forvente at fylker med lav ledighet, samt storbyområder med større arbeidsmarked, bruker ordningen mer. Det er imidlertid vanskelig å se en slik sammenheng ut fra figur 7. Telemark er for eksempel blant fylkene med høyest ledighet, men bruker likevel ordningen relativt ofte, mens det motsatte er tilfellet i Sogn og Fjordane.

³ Telefonsamtaler med koordinerende rådgivende overlege Espen Røkaas ved Vestfold Arbeidslivssenter i NAV Vestfold 13. mars 2015, og med koordinerende rådgivende overlege Nina Thunold og seniorrådgiver Øivind Andersen ved NAV Arbeid og helse Telemark 24. april 2015.

Benyttes på alle tidspunkter i sykefraværet

«Friskmelding til arbeidsformidling» er i utgangspunktet ikke knyttet opp mot noe bestemt tidspunkt i sykefraværsoppfølgingen, i prinsippet kan det benyttes på ethvert tidspunkt i sykefraværet. Det vil likevel normalt ikke være aktuelt før det har gått noe tid til behandling og restitusjon. Tabell 1 viser hvordan deltakerne i ordningen i 2013 fordelte seg på ulike perioder i sykefraværsforløpet. Tallene bekrefter at det ikke er noen perioder som skiller seg klart ut. Vi kan likevel ikke utelukke at initiativet til å benytte ordningen tas i forbindelse med oppfølgingspunkter, for eksempel ved vurdering av aktivitetskravet etter åtte uker eller når dialogmøte 2 avholdes (innen 26 uker). Det er imidlertid en viss forskjell på de to diagnosetyperne: Personer med psykiske lidelser kommer noe tidligere inn i ordningen enn personer med andre lidelser, og særlig er det en større andel av dem med psykiske lidelser som begynner i ordningen mellom uke 4 og 12. Personer med andre lidelser kommer i større grad inn i ordningen fra om lag et halvt år og utover i sykefraværsforløpet. En mulig forklaring er at det tidligere blir klart for personer som er sykmeldt på grunn av forhold ved det psykososiale arbeidsmiljøet at de ikke kan returnere til sin gamle arbeidsgiver. Dermed kan de friskmeldes til arbeidsformidling på et tidligere tidspunkt. Det kan også være at det går med mer tid til utredninger og behandling for personer med fysiske lidelser, og at de derfor kommer senere i gang med ordningen.

Tabell 1. Personer med et avsluttet sykepengetilfelle utover arbeidsgiverperioden som er registrert med «friskmelding til arbeidsformidling», etter diagnosestype og antall sykefraværsuker før de kom inn i ordningen. Arbeidstakere. Antall og prosent. 2013

Uker	Psykisk		Annet	
	Antall	Prosent	Antall	Prosent
I alt	1 636	100,0	2 001	100,0
0-4	142	8,6	178	8,8
4-8	257	15,6	193	9,6
8-12	233	14,3	206	10,3
12-19	302	18,3	345	17,1
19-26	219	13,4	298	14,9
26-39	286	17,7	417	20,9
39+	197	12,2	364	18,2

Kilde: NAV

Tabell 2 viser noen nøkkeltall i gjennomsnitt for dem som var i ordningen sammenlignet med alle som mottok sykepenger fra NAV, altså utover arbeidsgiverperioden på 16 dager.⁴ De som deltok i ordningen hadde lavere inntektsgrunnlag enn de sykmeldte generelt, noe som ikke skyldes at de har kortere avtalt arbeidstid. Men det kan forklares med at de, som vi har sett, er yngre og i større grad jobber i manuelle yrker og yrker uten særlige krav til utdanning.

Ut fra de registrerte start- og sluttdatoene for «friskmelding til arbeidsformidling» var deltakerne i gjennomsnitt 10 uker i ordningen. Dette er en del kortere enn de 12 ukene som er maksimaltiden. Det skyldes først og fremst at en del fikk ny jobb før det var gått 12 uker, men også at en del fikk perioden avkortet fordi de nådde den ordinære maksimaltiden for sykepenger.

Videre finner vi at de som var registrert i ordningen hadde en gjennomsnittlig samlet sykepengeperiode på 31 uker, inklusiv perioden de deltok i ordningen. Dette er dobbelt så lenge som gjennomsnittet for alle mottakerne av sykepenger fra NAV. Det er altså ingen tvil om at dette er en gruppe med lange sykefravær. Når vi trekker fra perioden med deltakelse i ordningen fra de 31 ukene, finner vi at deltakerne i gjennomsnitt starter i ordningen etter først å ha mottatt sykepenger i 21 uker, eller om lag fem måneder. Som tabell 1 viste er det imidlertid stor spredning i hvor tidlig de sykmeldte kommer inn i ordningen. At mange starter relativt sent i sykepengeperioden, må forstås ut fra at arbeidsforholdet først skal opphøre i samsvar med arbeidsmiljølovens bestemmelser, noe som blant annet betyr at bedriftsintern attføring skal være forsøkt. I tillegg kreves det i rundskrivet at NAV-kontoret skal gjennomføre en behovsvurdering, slik at brukeren sikres riktig oppfølging. For noen kan dette innebære deltakelse i et arbeidsrettet tiltak.

⁴ Dette er ikke noen ideell sammenligningsgruppe. Mange av deltakerne i «friskmelding til arbeidsformidling» har vært lenge sykmeldt før de overføres til ordningen, mens andre blir det relativt tidlig i sykefraværet. Siden det ikke er noen annen sammenligningsgruppe som utpeker seg, har vi valgt å gjøre det på denne måten.

Tabell 2. Personer med et avsluttet sykepengetilfelle utover arbeidsgiverperioden som er registrert med «friskmelding til arbeidsformidling», og alle med et avsluttet sykepengetilfelle. Arbeidstakere. Diverse nøkkeltall i gjennomsnitt. 2013

	«Friskmeldt til arbeidsformidling»	Alle med sykepenger
A. Sykepengegrunnlag inntil 6 G	328 000 kroner	370 000 kroner
B. Avtalt ukentlig arbeidstid	32 timer	32 timer
C. Varighet i ordningen ¹	10 uker	-
D. Samlet periode med sykepenger ¹	31 uker	15 uker
E. Tidligere mottak av sykepenger fra NAV siste tre år	3 uker	2 uker
F. Gjenstående periode med sykepenger hvis generelt arbeidsufør (52 uker-D-E)	18 uker	34 uker

¹ «Varighet i ordningen» inngår normalt i perioden med sykepenger. Vi har forutsatt at alle først mottok sykepenger fra arbeidsgiver i 16 kalenderdager (arbeidsgiverperioden).

Kilde: NAV

Vi finner også at det ved avslutning av «friskmelding til arbeidsformidling» i gjennomsnitt gjenstår 18 uker av det en full sykepengeperiode ville utgjort. Med så lange sykefravær virker det sannsynlig at alternativet til deltakelse i ordningen for mange ville vært å motta sykepenger fram til den ordinære maksimaltiden. Hvis det er slik, kan vi si at deltakelse i ordningen fører til at sykefraværet, og dermed perioden med passivitet, reduseres med i gjennomsnitt 18 uker.⁵ Trolig kan dette tolkes som riktig anvendelse av ordningen i og med at personene det dreier seg om ikke er generelt arbeidsuføre, og dermed ideelt sett ikke skal motta sykepenger over lengre tid. Imidlertid kan de på grunn av helsesituasjonen heller ikke returnere til sin gamle arbeidsplass. Det er derfor ikke helt opplagt om alternativet til «friskmelding til arbeidsformidling» er fortsatt å være sykmeldt eller å miste retten til sykepenger og bli arbeidssøker (med eller uten dagpengerrettigheter).

Vi kan også spørre om den økte bruken av ordningen fra omkring 2011 har hatt betydning for utviklingen i sykefraværet. En økning fra 2010 til 2011 på 1 000 personer vil teoretisk sett kunne innebære en reduksjon i antall tapte dagsverk på om lag 90 000 (1 000 personer*18 uker*5 arbeidsdager). Dette innebærer en reduksjon i tapte dagsverk på kun 0,4 prosent, som

.....

⁵ I tillegg reduseres det legemeldte sykefraværet med perioden man deltar i ordningen, siden det da ikke skal leveres sykmelding. Dette påvirker ikke utgiftene til sykepenger.

dessuten delvis vil motsvares av at også antall avtalte dagsverk (nevneren i sykefraværsprosenten) vil bli redusert. I tillegg vil 12-ukersperioden med deltakelse i ordningen redusere det legemeldte sykefraværet på samme måte (jf. fotnote 5), men ikke utbetalingene av sykepenger. Den økte bruken av ordningen de siste årene er med andre ord for liten til å ha noen særlig effekt på det samlede sykefraværet.

Hva skjer etter deltakelse i ordningen?

Hver fjerde i jobb ved utgangen av 12-ukersperioden

En sammenligning av avslutningstidspunktene for deltakelse i ordningen, mottak av sykepenger og maksimaltid på sykepenger gir også interessant informasjon. Vi finner at en fjerdedel (26 prosent) av dem som forlot ordningen i 2013 har sluttet å motta sykepenger før utløpet av de 12 ukene man kan være i ordningen og før den ordinære maksimaltiden for sykepenger er nådd (tabell 3). De fleste av disse vil ha kommet i ny jobb, men enkelte kan også ha begynt på utdanning. At så vidt mange kommer raskt i ny jobb, må forstås ut fra at de som ikke gjør det innen 12 uker må regne med et betydelig inntektstap.

Om lag to tredjedeler ser ikke ut til å ha kommet i jobb, i hvert fall ikke på heltid, siden de mottar sykepenger hele 12-ukersperioden, eller fram til de har nådd maksimaltiden for sykepenger. Disse antar vi fortsetter som arbeidssøkere med eller uten dagpengerrettigheter, men

Tabell 3. Personer med et avsluttet sykepengetilfelle utover arbeidsgiverperioden som er registrert med «friskmelding til arbeidsformidling», etter status ved avslutning av deltakelsen i ordningen. Arbeidstakere. Antall og prosent. 2013¹

	Antall	Prosent
Sluttet å motta sykepenger før avslutningsdato for deltakelse i ordningen uten å ha nådd maksimaltiden for sykepenger	929	25,5
Deltok i ordningen i hele 12-ukersperioden eller fram til maksimaltiden for sykepenger	2 497	68,7
Fortsatte å motta sykepenger etter avslutningsdato for deltakelse i ordningen	211	5,8
I alt	3 637	100,0

¹ I tillegg kommer 181 personer med manglende datoopplysninger.

Kilde: NAV

en del kan være i jobb med redusert stillingsandel. De resterende, som utgjør 6 prosent av dem som er registrert i ordningen, fortsatte å motta sykepenger etter at de forlot ordningen. Dette vil trolig være personer som har fått en forverret helsesituasjon og derfor er blitt arbeidsuføre for ethvert arbeid.

Drøyt fire av ti i jobb én måned senere

Vi har også hentet informasjon fra andre av NAVs registre om dem som deltok i ordningen i 2013. Én måned etter at deltakelsen ble avsluttet hadde knapt 42 prosent et aktivt arbeidsforhold registrert i arbeidstaker- og arbeidsgiverregisteret (tabell 4). Dette er

altså en del høyere enn andelen som sluttet å motta sykepenger innen utløpet av 12-ukersperioden (jf. tabell 3). Det tyder på at noen av deltakerne begynner i ny jobb rett etter at de slutter å motta sykepenger.

Andelen som kom raskt i jobb var noe høyere blant kvinner enn menn, men denne forskjellen skyldes at flere kvinner ble delvis ledige. Videre var 52 prosent av populasjonen registrert som helt arbeidsledige eller arbeidssøkere på tiltak. Litt over halvparten (56 prosent) av arbeidssøkerne (helt ledige, delvis ledige og arbeidssøkere på tiltak) mottok dagpenger (ikke vist i tabell). At ikke flere mottok dagpenger på dette tidspunktet skyldes trolig saksbehandlingstid for å få innvilget dagpenger, siden andelen økte til 76 prosent en måned senere. Tallene tyder likevel på at en del av deltakerne i ordningen ikke har opparbeidet rett til dagpenger, og dermed har hatt en begrenset arbeidsdeltakelse, noe som kan henge sammen med at mange er unge.

Vi finner for øvrig at andelen som kommer raskt i arbeid synker med alderen, og blant deltakerne over 50 år er en høy andel registrert som delvis ledige (ikke vist i tabell). Dette er ikke overraskende, siden det generelt er vanskeligere for arbeidsledige seniorer å finne ny jobb.

Én av fire fortsatt arbeidsledig ett år senere

Når vi ser på status tolv måneder senere, finner vi at andelen som er i jobb har økt ytterligere til 56 prosent

Tabell 4. Personer med et avsluttet sykepengetilfelle utover arbeidsgiverperioden som er registrert med «friskmelding til arbeidsformidling», etter status 1 og 12 måneder etter avslutning av deltakelsen i ordningen. Arbeidstakere. Prosent. 2013

	1 måned etter			12 måneder etter		
	I alt	Kvinner	Menn	I alt	Kvinner	Menn
Aktive arbeidsforhold	41,6	44,8	37,8	55,7	58,8	52,1
Herav: Delvis ledige	12,1	15,2	8,4	8,5	10,5	6,1
Helt ledige / arbeidssøkere på tiltak	52,3	49,4	55,7	26,2	22,7	30,5
Nedsatt arbeidsevne	2,0	2,0	1,9	8,0	8,4	7,5
Annet ¹	4,1	3,8	4,5	10,1	10,1	10,0
I alt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

¹ Inkl. utdanning, selvstendig næringsdrivende, foreldrepermisjon og annet.

Kilde: NAV

(tabell 4). Nær halvparten har altså fortsatt ikke kommet i jobb ett år etter at de avsluttet deltakelsen i ordningen. Samtidig er det en betydelig større nedgang i andelen som er registrert som helt ledig eller på tiltak: Andelen ble halvert fra 52 prosent én måned etter at de sluttet i ordningen til 26 prosent tolv måneder etter. Dette henger sammen med en økt overgang til status som «person med nedsatt arbeidsevne» og statusen «annet». Det at 8 prosent er registrert med nedsatt arbeidsevne 12 måneder senere, indikerer at en del har mer omfattende helseproblemer enn sykmeldende lege først vurderte det til. I denne gruppen inngår alle dem som ifølge tabell 3 fortsatte å motta sykepenginger etter å ha avsluttet deltakelsen i ordningen. De 10 prosentene i «annet»-gruppen er trolig i hovedsak personer som har startet i ordinær utdanning.⁶

Diskusjon

Ordningen med «friskmelding til arbeidsformidling» må sees på som ett av flere virkemidler for aktivisering av sykmeldte. Et formål med ordningen er «å motvirke et umiddelbart inntektstap fordi sykepengene stanses når man ikke lenger kan godta yrkesuførhet» (Arbeids- og velferdsdirektoratet 2013). Som diskutert tidligere er det likevel mye som tyder på at mange ville ha fortsatt å være sykmeldt inntil den ordinære maksimaltiden for sykepenginger nås, hvis de ikke hadde deltatt i ordningen. Siden de ikke er i stand til å fortsette i sin gamle jobb, vil de før eller senere uansett måtte finne nytt arbeid. Hvis de ikke deltar i ordningen er det derfor fare for at de blir sittende fast i en passiv sykerolle i stedet for aktivt å se etter ny jobb. I og med at det ofte blir vanskeligere å finne en ny jobb jo lenger man har vært utenfor arbeidslivet, kan dette være negativt på lengre sikt, og det kan ikke minst øke risikoen for overgang til langtidsytelser som arbeidsavklaringspenger og uførepensjon. Det er derfor etter vår mening liten tvil om at det er behov for en slik ordning. Spørsmålet er hvor ofte den kan benyttes uten at den enkelte sykmeldte presses til å si opp jobben, i hvert fall så lenge det fortsatt er en viss

mulighet for at de kan komme tilbake i jobb hos samme arbeidsgiver.

Vi har sett at bruken av «friskmelding til arbeidsformidling» har økt de siste årene, både i antall og som andel av alle sykepengemottakere. Likevel er det fortsatt relativt få som går inn i denne ordningen. Det er vanskelig å anslå hvor stort potensialet for anvendelse av ordningen er, men de store forskjellene mellom fylkene tyder på at det er rom for å bruke den mer. Slik vi ser det bør NAV gjøre ordningen bedre kjent og forstått av legene, som trolig ofte er skeptiske til å benytte den. Ifølge en rapport fra SINTEF ønsker NAV-kontorene «ofte» å bruke ordningen mer, men dette hindres av at legene ikke har tillit til at NAV gir den sykmeldte tilstrekkelig med bistand til å finne nytt arbeid, og derfor ikke vil råde ham eller henne til å si opp sin stilling (Mandal m.fl. 2015). Rapporten gir imidlertid ingen dokumentasjon på at dette er en utbredt oppfatning ved NAV-kontorene. SINTEF anbefaler økt bruk av ordningen kombinert med at NAV gir utvidet bistand til å søke arbeid for denne gruppen. Slik det er i dag får de som blir «friskmeldt til arbeidsformidling» bistand på linje med andre arbeidssøkere, og våre data tyder på at mange av dem faktisk kommer tilbake i arbeid forholdsvis raskt. Det vil derfor være vanskelig for NAV å prioritere oppfølging av denne gruppen framfor andre arbeidssøkere.

På den annen side har enkelte fagpersoner advart mot at ordningen med «friskmelding til arbeidsformidling» kan føre til at sykmeldte med arbeidsrelatert sykdom blir presset til å si opp jobben for ikke å miste sykepengene (Wergeland 2011)⁷. Vi ser dette som en viktig påpekning, og vil understreke betydningen av at arbeidsgivere bidrar til tilrettelegging på arbeidsplassen, og at de ved arbeidsrelatert sykdom følger opp arbeidstakernes rettigheter knyttet til yrkesskade/yrkessykdom. Det er også viktig at NAV vurderer behovet for bistand i form av arbeidsrettede tiltak. NAV ønsker for øvrig ikke å råde noen til å si opp jobben for å komme inn under ordningen.

⁶ Siden vi har avgrenset utvalget av personer til arbeidstakere, er det sannsynligvis få som blir selvstendig næringsdrivende etter å ha deltatt i ordningen.

⁷ Se også artikkelen «Hevder yrkesskade tvinges til oppsigelse» (Dagens Medisin, 19.12.2011). <http://www.dagensmedisin.no/nyheter/hevder-yrkesskade-tvinges-til-oppsigelse/> (Hentet: 4.3.2015)

Vi finner en parallell til «friskmelding til arbeidsformidling» i den såkalte «rehabiliteringskjeden» i Sverige. Den ble innført fra juli 2008, selv om det også tidligere fantes en lignende, men mindre formalisert ordning (Hägglund 2010). «Rehabiliteringskjeden» innebærer at det er faste begrensninger for hvor lenge man kan motta sykepenger uten at visse krav er oppfylt. De første tre månedene av et sykefravær skal arbeidsevnen vurderes mot den sykmeldtes vanlige arbeidsoppgaver, men deretter skal det vurderes om man kan gjøre andre arbeidsoppgaver for samme arbeidsgiver. Den sykmeldte kan også prøve ut å jobbe hos en ny arbeidsgiver fram til det er gått 12 måneder siden sykefraværet startet, og samtidig beholde det gamle arbeidsforholdet og sykepengerrettighetene. Når en person har vært sykmeldt i mer enn seks måneder skal arbeidsevnen, hvis det ikke foreligger «særskilte grunner», vurderes opp mot hele arbeidsmarkedet. I dette ligger at sykmeldte som ikke er generelt arbeidsuføre, skal betraktes som arbeidssøkere og ikke lenger har rett til sykepenger. Dette kan sees som en parallell til vår ordning med «friskmelding til arbeidsformidling», men i tillegg er det i Sverige en standardisering av tidspunktet for når den sykmeldte skal overføres til arbeidsformidling, det vil si etter seks måneders sykefravær. En tidlig studie av reformen konkluderte med at den hadde positive effekter på sannsynligheten for å avslutte sykefraværet og komme tilbake i arbeid innen seks måneder, altså før overføring til arbeidsformidling (Hägglund 2010). Datagrunnlaget for analysen var imidlertid bare de sykefraværene som ble påbegynt rett før og rett etter reformen, noe som er en klar svakhet siden de første ukene etter en regelendring ikke behøver å være representative for hvilken effekt den vil ha på sikt. På den annen side kan man anta at reformen også vil føre til økt aktivitet etter overføring til arbeidsformidling, noe studien ikke fanger opp.

Vår konklusjon knyttet til den norske ordningen er at den bidrar til å få en del langtidssykmeldte inn i en mer aktiv prosess med sikte på å komme i ny jobb. Selv om den ikke bør benyttes ukritisk, er det rom for at den benyttes mer enn i dag, i hvert fall i en del fylker.

Referanser

- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2013) *Rundskriv til folketrygdlovens § 8–5 Sykepenger ved friskmelding til arbeidsformidling*. Sist endret 27.02.2013. Tilgjengelig fra: <https://navet.adeo.no/rettskildene/Rundskriv/%C2%A7+8–5+Sykepenger+ved+friskmelding+til+arbeidsformidling.147686.cms> (Hentet: 4.3.2015).
- Hägglund, Patrick (2010) *Rehabiliteringskedjans effekter på sjukskrivningstiderna*. Rapport 2010:1. Uppsala: IFAU.
- Mandal, Roland, Håvard Jakobsen Ofte, Chris Jensen og Solveig Osborg Ose (2015) *Hvordan fungerer arbeidsavklaringspenger som ytelse og ordning?* Rapport nr. A26 778. Trondheim: SINTEF og Nasjonalt kompetansesenter for arbeidsretta rehabilitering
- Prop. 39 L (2014–2015) *Endringer i arbeidsmiljøloven og sosialtjenesteloven (adgang til midlertidig ansettelse mv. og vilkår om aktivitet for stønad til livsopphold)*. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.
- Trygstad, Sissel C. og Mona Bråten (2011) *Tilrettelegging i arbeidslivet*. Fafo-rapport nr. 2011:22. Oslo: Fafo.
- Wergeland, Ebba (2011, 14. des.) «I strid med arbeidervernloven». *Dagens Medisin*. Tilgjengelig fra: <http://www.dagensmedisin.no/debatt/i-strid-med-arbeidervernloven/> (Hentet: 4.3.2015).

VEIER UT AV ARBEIDSLIVET ETTER FYLTE 50 ÅR

Av Espen Steinung Dahl

Sammendrag

Det er et mål å øke sysselsettingen blant seniorer. Vi har identifisert personer som var i arbeid ved 50 års alder og fulgt dem år for år, for å se om de har holdt seg i arbeid i perioden fram til de mottar alderspensjon. For dem som har forlatt arbeidslivet, har vi sett på hvilken vei de har tatt ut. De fleste går rett over til alderspensjon eller AFP. Rundt to av ti tar veien om uføretrygd rett etter jobbslutt, mens totalt i underkant av tre av ti mottar uføretrygd før de tar ut alderspensjon.

Personene som har nådd 50 års alder har de ti siste årene i økende grad fortsatt i arbeidslivet sammenlignet med tidligere fødselskull. Dette gjelder spesielt etter at de har fylt 60 år, og gjelder både menn og kvinner. Flere seniorer i arbeid betyr at det er færre som kun mottar pensjon eller stønad fra NAV. Vi finner spesielt en nedgang i overgangen til uføretrygd.

Hvilke veier personer tar ut av arbeidslivet påvirkes av både interne og eksterne faktorer. Interne faktorer kan være den enkeltes helse, utdanning og yrke, avveining mellom konsum og fritid, og andre forhold. Eksterne forhold påvirker hvilke muligheter man har til å fortsette i, eller tre ut av arbeidslivet. Det siste tiåret har det vært flere institusjonelle endringer som kan ha påvirket disse veiene. blant annet NAV-reformen og pensjonsreformen. Konjunktursituasjonen vil dessuten være med på å forklare tallene.

Innledning

Sysselsettingen blant personer over 50 år har økt de siste årene, og IA-avtalens delmål 3 er nesten nådd (Haga 2015). I denne artikkelen skal vi se på hva som skjer med de som slutter i arbeid; hvilke veier de har tatt ut av arbeidslivet. Med veier ut av arbeidslivet mener vi her hvilke ytelser de eventuelt mottar fra NAV når de ikke lenger er i arbeid. Vi ser bort fra muligheten til å kombinere arbeid og ytelse, og betrakter alle som i arbeid så lenge de er i et registrert arbeidsforhold. Vi skal også se på midlertidige opphold fra arbeid, men hovedmotivet med artikkelen er å analysere den siste utturen fra arbeidslivet. Vi skal undersøke dette for årskullene som har fylt 67 år de siste ni årene, og se om det er noen forskjeller mellom disse. Tidligere undersøkelser, slik som evalueringer av pensjonsreformen, har gjerne undersøkt effekten av denne reformen på for eksempel sysselsettingen. Ved å følge alle personene som har kommet i pensjoneringsalder de siste årene, får vi en mulighet til å undersøke betydningen av flere reformer samtidig.

Dette er en beskrivende artikkel, hvor vi kun ser på hvilke ytelser personer som går ut av arbeidslivet mottar. Det vil si at vi i liten grad forsøker å forklare hvorfor personer tar ulike veier ut av arbeidslivet, eller hva som ligger bak endringer vi observerer over tid. Vi har fulgt de som var registrert som arbeidstakere som 50-åring og sjekket om de fortsatt har vært

i arbeid fram til de har fylt 67 år, eller så langt det er mulig å følge hvert enkelt fødselskull. Dersom de ikke lenger er i arbeid, har vi undersøkt om de mottar stønader fra NAV eller AFP i privat eller offentlig sektor. Vi har fulgt alle fra og med 1940-kullet til og med 1948-kullet. De første vil da komme inn i analysen som 50-åring i 1990, mens de siste fyller 67 år i løpet av 2015.

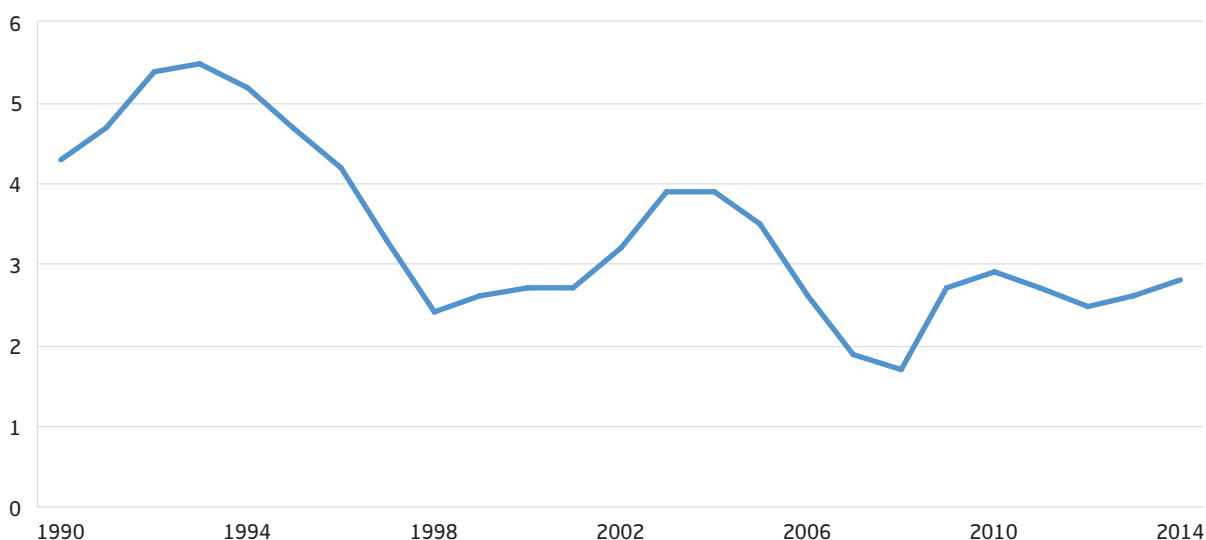
Faktorer som kan påvirke veien ut av arbeidslivet

Hvilke veier de sysselsatte går ut av arbeidslivet avhenger av flere faktorer, og utturen kan være både frivillig og ufrivillig, i ulike grader. Noen får svekket arbeidsevnen på grunn av helseproblemer, og får dermed rett til sykepenger, arbeidsavklaringspenger eller uføretrygd. Andre fratrer fra arbeidslivet av egen vilje, og kan ta ut AFP dersom de har rett til det, eller alderspensjon fra folketrygden. Noen mister jobben, og får da normalt rett til dagpenger i en periode. For noen seniorer er dette første skritt ut av arbeidslivet, mens andre lykkes i å komme tilbake til jobb igjen.

Eksterne faktorer

Ulike eksterne forhold påvirker sannsynligheten for å fortsette i jobb. Et av de viktigste er de makroøkonomiske konjunktorene. I perioden vi ser på her har for eksempel arbeidsledigheten variert relativt mye (figur

Figur 1. Registrerte helt ledige i prosent av arbeidsstyrken



Kilde: NAV

1). I starten av perioden var ledigheten stigende og relativt høy, mens den var på bunn i forkant av finanskrisen i 2008. Dette påvirker sannsynligheten for at personene i vår analyse holder seg i arbeid.

Det er også ulike institusjonelle forhold som kan ha påvirket sannsynligheten for å fortsette i jobb, blant annet flere store reformer på velferdsområdet. I 1994 ble atfføringspengene delt i to ytelser: rehabiliteringspenger og atfføringspenger (St.meld. nr. 9 (2006–2007)). Formålet med denne delingen var at rehabiliteringspenger skulle sikre inntekt under medisinsk behandling, mens atfføringspenger skulle sikre inntekt under yrkesrettet atfføring. I 2004 ble den daværende uførepensjonsordningen delt inn i en tidsbegrenset og en varig uføreytelse, for å signalisere at vi ikke forventer at alle som er arbeidsuføre vil være det for resten av livet. I 2010 ble de tre midlertidige ytelsene samlet til én ytelse: arbeidsavklaringspenger. Formålet med denne sammenslåingen var å legge til rette for tidligere og tettere oppfølging av mottakerne og dermed for at flere raskere kommer tilbake til arbeid eller i arbeidsrettet aktivitet. Hvorvidt disse endringene har påvirket de sysselsattes uttreden av arbeidslivet er usikkert, siden denne reformen ikke er evaluert ennå.

Et av målene med pensjonsreformen av 2011 var å få eldre arbeidstakere til å stå lenger i jobb. Det har gått relativt kort tid siden innføringen, men reformen ser allerede ut til å ha hatt positiv effekt på sysselsettingen (Dahl og Lien 2013; Hernæs m.fl. 2015). Dette gjelder spesielt for personer i privat sektor med rett til AFP, hvor arbeidsinsentivene har blitt forbedret i størst grad.

Målet med NAV-reformen var blant annet å få flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad. NAV-reformen innebar en sammenslåing av trygdeetaten, arbeidsmarkedsetaten og de kommunale sosialkontorene, og ble gjennomført gradvis fra 2006. I den nylig avsluttede effektevalueringen av reformen, ser det ikke ut som det har blitt flere i arbeid og færre på stønad. På kort sikt ser det tvert imot ut til at innføringsproblemer har medført det motsatte (Schreiner og Markusen 2012). Men etter at oppstartsproblemene løste seg opp, ser den ugunstige utviklingen i stor grad ut til å være reversert (Fevang m.fl. 2014). De langsiktige effektene av NAV-reformen er fortsatt ukjente.

De fleste som mottar de helserelaterte ytelsene nevnt over, starter med en periode med sykepenger. Vi skal ikke se på mottak av sykepenger her, fordi sykmeldte normalt er regnet for å være i arbeid, men variasjonen i sykefraværet vil kunne påvirke antallet som går over til andre helserelaterte ytelser. Det har vært en nedgang i sykefraværet fra 2003 og fram til i dag, og en minst like stor nedgang i antallet som bruker opp sykepengerrettighetene (Kann m.fl. 2013). Dermed har det også blitt færre som går over til mer varige ytelser.

Interne faktorer

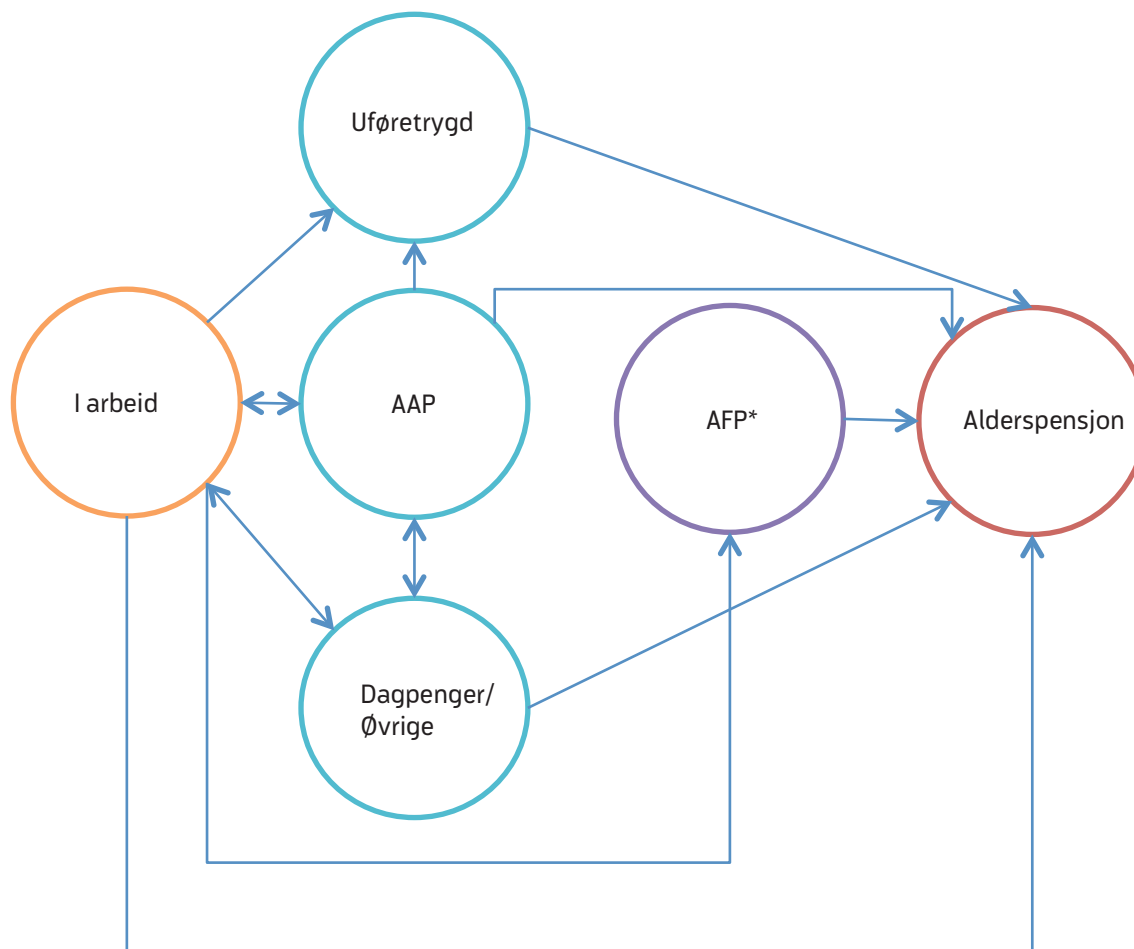
Utviklingen i sammensetningen av de sysselsatte som gruppe vil også kunne påvirke veiene ut av arbeidslivet. Antall år i arbeidslivet etter fylte 50 år har økt med 1,9 år fra 2001 til 2014 (Haga 2015). Det er ulike forklaringer på denne utviklingen i tillegg til de eksterne påvirkningsfaktorene som allerede er diskutert. Det gjelder blant annet lavere dødelighet og flere friske leveår, høyere utdanningsnivå blant seniorer, en generasjonseffekt blant kvinner hvor de i større grad enn tidligere er yrkesaktive og derfor jobber mer som seniorer, samt mer positive holdninger til seniorer i arbeid både blant arbeidsgivere og arbeidstakere (Dahl og Lien 2013).

Mulige veier ut av arbeidslivet

I figur 2 har vi illustrert de viktigste bevegelsene ut av arbeidslivet. Det er mulig med midlertidige opphold i andre tilstander, for så å komme tilbake til arbeid. Dette er mest vanlig blant de som mottar dagpenger og de som er karakterisert som «øvrig», men også til en viss grad blant mottakerne av arbeidsavklaringspenger. Teoretisk sett er det også mulig at enkelte beveger seg fra uføretrygd og AFP tilbake til arbeid, men i praksis gjelder dette kun et fåtall. Vi har her forutsatt at tilstandene er gjensidig utelukkende, dvs. at personer ikke kan være i flere tilstander hvert år (se faktaboks om data og metode for hvordan dette er gjort). I tillegg til de tilstandene vi har illustrert her, kan personene motta gjenlevendepensjon en periode, eller de kan utvandre eller dø.

Det er forskjeller i de ulike tilstandenes inngangsvilkår. For å motta arbeidsavklaringspenger eller uføretrygd er det en forutsetning at arbeidsevnen er nedsatt midlertidig eller varig på grunn av skade eller sykdom. Dette er dessuten ytelser det er mulig å motta

Figur 2. Bevegelser mellom ulike tilstander for personer som i utgangspunktet er sysselsatt



* AFP gjelder AFP i offentlig sektor eller AFP i privat sektor før 2011.

fram til fylte 67 år. Arbeidsavklaringspenger ble som nevnt innført i mars 2010 som en erstatning for ytelsene attføringspenger, rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad. For perioden før 2010 har vi samlet disse tre ytelsene, og kaller dem arbeidsavklaringspenger.

De fleste arbeidstakere i offentlig sektor har hatt og har fortsatt rett til å ta ut AFP som en tidligpensjonsordning fra fylte 62 år. Tidligere var AFP i privat sektor også en slik ordning. Men med pensjonsreformen ble dette endret, slik at AFP i privat sektor nå er et livsvarig tillegg til alderspensjonen. Mens AFP i offentlig sektor i stor grad avkortes mot arbeidsinntekt, kan AFP i privat sektor, slik som alderspensjonen, fritt kombineres med fortsatt arbeidsinntekt. I figuren betyr AFP enten AFP i offentlig sektor eller AFP etter gammel tidligpensjonsordning i privat sektor.

Mange av de som regnes som «øvrige» kan være personer med tjenstepensjoner knyttet til særaldersgrenser. Disse pensjonene har vi ikke oversikt over. Det finnes en rekke yrkesgrupper som har særaldersgrenser som er lavere enn den alminnelige aldersgrensen, både innen offentlig og privat sektor. I offentlig sektor er om lag 30 prosent av de tilsatte omfattet av særaldersgrenser, 12 prosent i staten og 40 prosent i kommunene, mens i privat sektor er tilsvarende andel på ca. 8 prosent (St. meld. nr. 6 (2006–2007)).

Gjenlevendepensjon er en relativ liten ordning i denne sammenhengen, og vi viser ikke denne eksplisitt i figuren. Denne pensjonstypen har helt andre inngangsvilkår enn de øvrige pensjons- og stønadsordningene vi ser på her. Gjenlevendepensjon gis til personer etter dødsfall for sin ektefelle, registrerte partner eller samboer. Denne pensjonen avkortes mot inntekt og forven-

DATA OG METODE

Vi har fulgt hvert årskull født fra 1940 til og med 1948, begrenset til dem som var i arbeid som 50-åring, og fram til 68 år, da de fleste har blitt alderspensjonister, eller så langt det foreligger data for de yngste årskullene. Vi har benyttet data fra og med 1990 til og med utgangen av 2014. For 1948-kullet betyr det at vi da har data fram til de har fylt 66 år.

Arbeidstaker-/arbeidsgiverregisteret (AA-registeret) er benyttet som grunnlag for å trekke kohortene og for å bestemme om personer er i arbeid på et senere tidspunkt eller ikke. Det betyr at vi ser bort fra dem som eventuelt er selvstendig næringsdrivende eller av andre årsaker er sysselsatt uten å være registrert i AA-registeret.

Vi har undersøkt statusen for alle ved utgangen av hvert år. Dersom vi ikke finner dem i AA-registeret, undersøker vi om de mottar en av følgende pensjoner eller stønader: alderspensjon, uføretrygd, gjenlevendepensjon, privat AFP, offentlig AFP, arbeidsavklaringspenger eller ytelsene den erstattet, eller dagpenger. Vi har her sett bort fra muligheten for at enkelte mottar flere ytelser eller kombinerer arbeid og pensjon/ytelse. Dette har vi gjort ved å la arbeidsforhold gå foran mottak av ytelser, mens ytelsene/pensjonene «trumfer» hverandre i den rekkefølgen de er oppgitt over. Årsaken er at vi her ønsker å fokusere på veier ut av arbeidslivet, og det er da rimelig å kategorisere personer som kombinerer arbeid med en pensjon eller ytelse, som å være i arbeid. Grunnlaget for koblingene er NAVs ulike stønadsregistre.

Før vi sjekker om en person er i arbeid eller mottar pensjon/ytelse, kontrollerer vi om han eller hun fortsatt er i live og bosatt i landet. Vi benytter her opplysninger fra folkeregisteret.

Vi har ikke undersøkt mottak av sykepenger. De fleste som mottar sykepenger er fortsatt i et arbeidsforhold. Kategorien «øvrige» inkluderer de som ikke er registrert med et arbeidsforhold eller som er mottaker av en annen pensjon/ytelse enn de som er nevnt over. Det kan også være enkelte selvstendig næringsdrivende inkludert i «øvrige», men siden populasjonen er de som var i et arbeidsforhold som 50-åring, vil det trolig være få som går over til kun å være selvstendige.

tet inntekt for personer under 55 år. Sistnevnte gruppe er forventet å ha inntekt på minst to ganger grunnbeløpet etter en overgangsperiode på ett år.

Økt antall år i arbeid

Vi har altså fulgt ulike årskull som var i arbeid da de var 50 år, hvert år fremover så langt vi har data, men maksimalt til de fyller 68 år, da de aller fleste har blitt

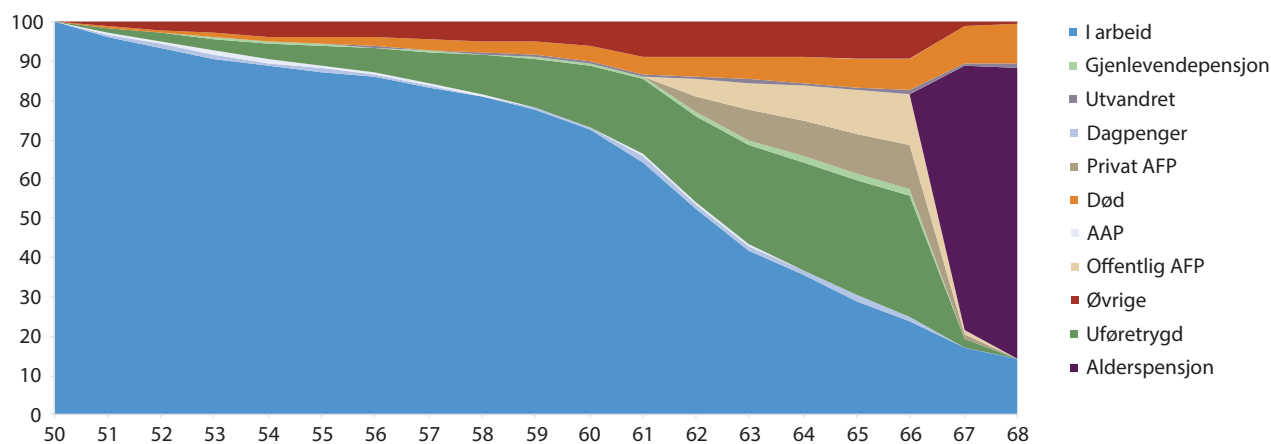
alderspensjonister. Vi viser her andelen som er i de ulike tilstandene ved ulike aldre for to årskull, 1940- og 1946-kullet (henholdsvis figur 3 og 4). Andelen som fortsatt er i arbeid synker relativt jevnt de første ti årene fram til personene fyller 60 år, for deretter å synke raskere fram til 67 års alder. Den tilstanden som øker mest før fylte 67 år er uføretrygd. Enkelte blir mottakere av arbeidsavklaringspenger eller dagpenger. Senere skal vi se på hva de som mottar disse midlertidige ytelsene har overgang til etterpå. Fra fylte 62 år hadde en del mulighet til å ta ut AFP. Etter at pensjonsreformen trådte i kraft åpnet også muligheten seg for uttak av alderspensjon fra 62 år, dersom visse vilkår er oppfylt. Men de fleksible uttaksreglene som kom med pensjonsreformen gjaldt ikke for 1940-kullet, slik at vi for disse kun finner uttak av AFP for dem som slutter i jobb før 67 år. Vi ser at det er omtrent like mange med privat og offentlig AFP. Ved utgangen av året de fyller 68 år, er 14 prosent fortsatt i jobb, mens resten av de som fortsatt er bosatt i landet og i live er mottakere av alderspensjon.

Utviklingen for de to kullene er relativt lik. Det er likevel enkelte forskjeller det er verdt å merke seg. Det ser ut som det er marginalt flere i 1940-kullet enn i 1946-kullet som holder seg i jobb i 50-årene. Men dette snur når de fyller 60 (henholdsvis i 2000 og 2006), og det er etter hvert langt flere av 1946-kullet som fortsatt er i jobb. Vi skal se nærmere på dette senere.

Hvis vi summerer andelene som fortsatt er i arbeid for hvert år, finner vi et uttrykk for gjennomsnittlig antall år i arbeid. Antall år i arbeid fram til 68 års alder for 1940-kullet var da i gjennomsnitt 11,2 år, av maksimalt 18 år. For 1946-kullet har dette økt noe, til 11,4 år i arbeid i gjennomsnitt.

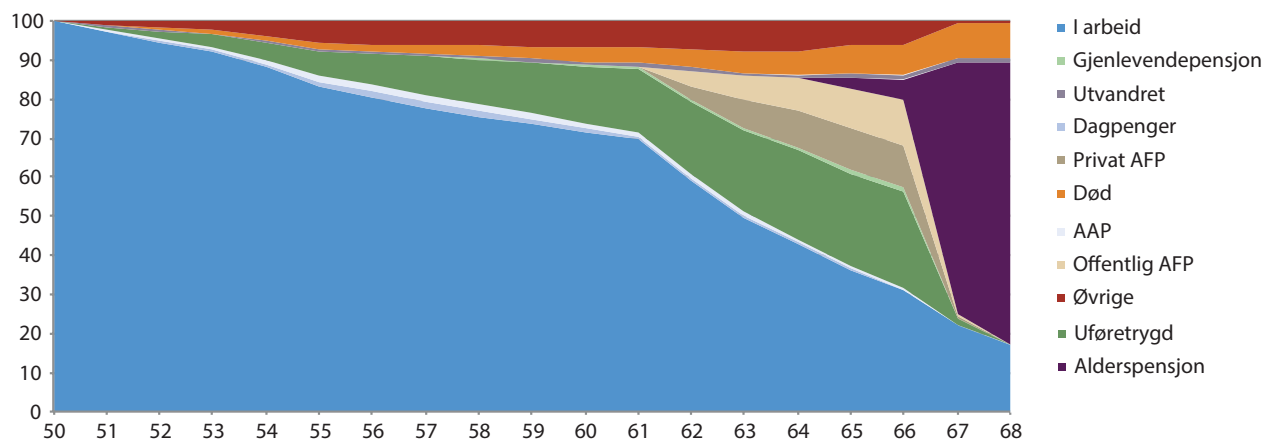
Når det gjelder ytelser til de som ikke er i registrert arbeid, så er det noen flere som mottar uføretrygd i 1940-kullet enn i 1946-kullet. Dette kan ha sammenheng med endringer i ordningene som diskutert i innledningen, men kan også skyldes at de i det yngste kullet har bedre helse. Derimot er det noen flere som mottar arbeidsavklaringspenger eller ytelsene den erstattet i det yngste kullet. En mulig forklaring er at det var flere i 1946-kullet som mottok tidsbegrenset

Figur 3. Andelen som er i ulike tilstander, etter alder. 1940-kullet. Prosent



Kilde: NAV

Figur 4. Andelen som er i ulike tilstander, etter alder. 1946-kullet. Prosent



Kilde: NAV

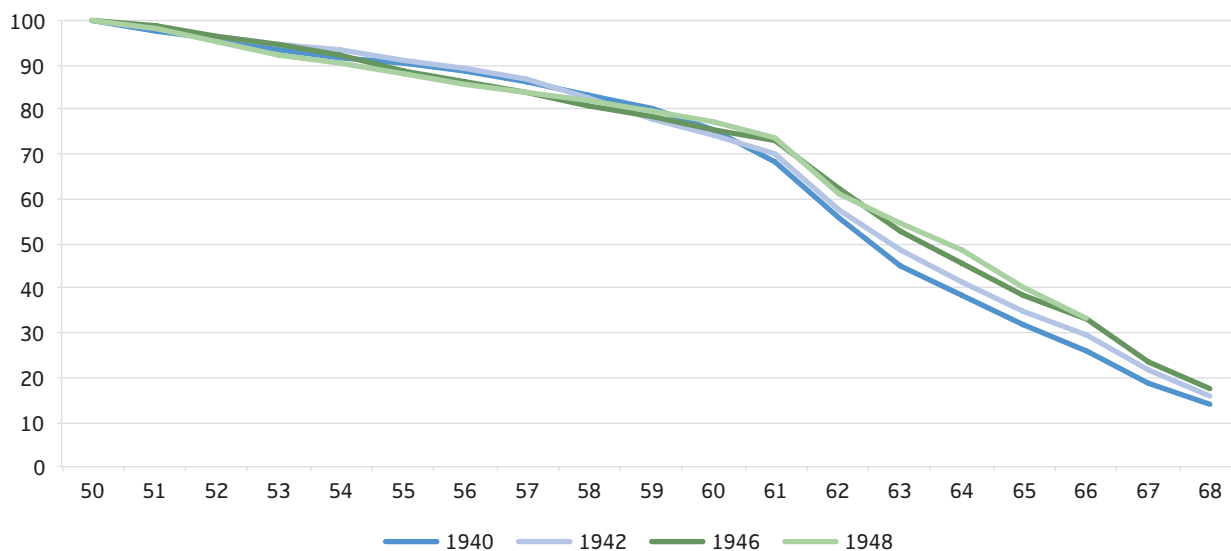
uførestønad før denne ytelsen ble innlemmet i arbeidsavklaringspenger, mens det før innføringen av tidsbegrenset uførestønad var flere som gikk direkte til uføretrygd.

1946-kullet ble dessuten omfattet av de fleksible uttaksreglene av alderspensjon som kom med pensjonsreformen fra året de fylte 65 år. Dette gjenspeiles av at en del som slutter i arbeid gjenfinner vi som mottakere av alderspensjon også før de fyller 67 år.

Siste avgang fra arbeidslivet

Fram til nå har vi inkludert midlertidige opphold fra arbeidslivet i overgangene. Nå skal vi gå over til å se på den siste overgangen fra arbeidslivet. Hvis vi ser på *median* alder for avgang fra arbeidslivet, så har denne økt gradvis fra eldste til yngste kull som er med i disse analysene (se figur 5). Med median for avgangsalder menes tidspunktet hvor halvparten av dem som var i arbeid har gått ut av arbeidslivet. For 1940-kullet var median avgangsalder mellom 62 og 63 år. For

Figur 5. Andelen av dem som var i arbeid ved 50 år som fortsatt er i arbeid, etter alder. Utvalgte fødselskull. Prosent



Kilde: NAV

1948-kullet har den økt til mellom 63 og 64 år. Jo yngre kullene er, jo lengre holder de seg i arbeidslivet.

Hvis vi ser på differansen mellom ulike fødselskull i andelen som fortsatt er i arbeid, finner vi at det var marginalt flere som forlot arbeidslivet i 50-årene i 1946- og 1948-kullet enn i 1940-kullet (figur 6). Derimot er det i de yngste kullene langt flere som holder seg i arbeidslivet i 60-årene. For eksempel er det hele 10 prosentpoeng flere som fortsatt var i arbeid som 64-åring i 1948-kullet enn i 1940-kullet.

Dette skyldes sannsynligvis en kombinasjon av flere faktorer, som diskutert i innledningen. Samtidig er det verdt å nevne at sysselsettingen i utgangspunktet, det vil si ved fylte 50 år, er større for de yngre årskullene. Mens sju av ti i 1940-kullet er i registrert arbeid som 50-åring, så nærmer dette tallet seg åtte av ti for 1948-kullet. Det vil altså si at de yngste årskullene er både i jobb i større grad i utgangspunktet, og holder seg lengre i arbeidslivet etter det.

Arbeidsinsentivene i pensjonsreformen er nok en viktig forklaring på den positive utviklingen etter fylte 62 år for de yngste årskullene. De som har rett til AFP har både før og etter reformen hatt rett til å ta ut pensjon fra 62 år, men etter endringene avkortet ikke lenger pen-

sjonen mot arbeidsinntekt. Hernæs m.fl. (2015) viser at arbeidstilbudet har økt kraftig for denne gruppen.

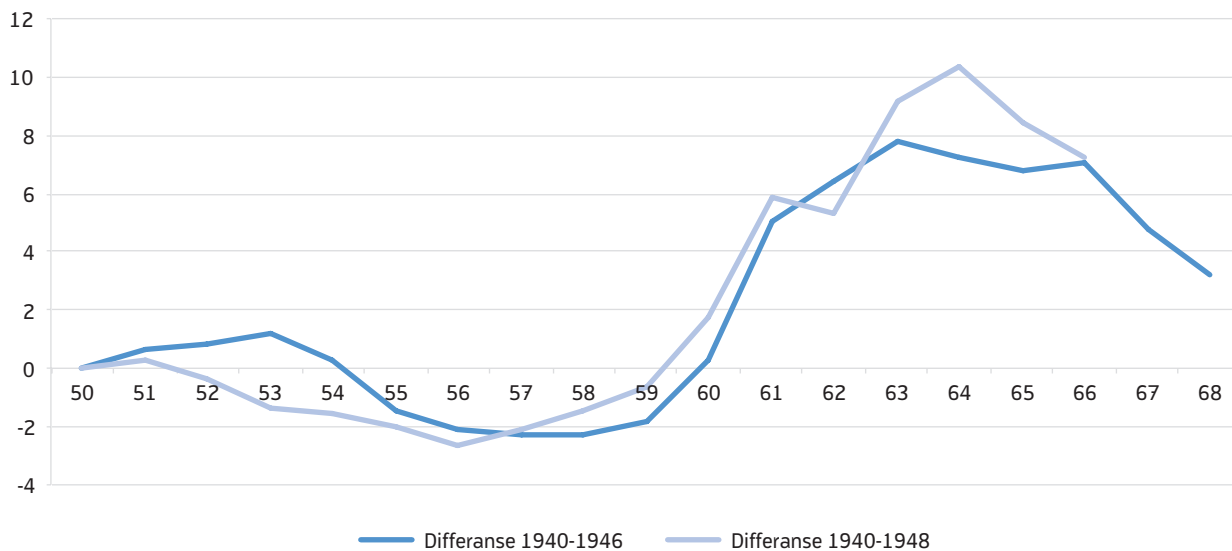
Nedgangen i sykefraværet fra starten av 2000-tallet og etterfølgende redusert overgang til andre helse-relaterte ytelser påvirker nok også disse tallene.

Hvis vi ser på tilsvarende differanser mellom 1940- og 1948-kullet for kvinner og menn hver for seg, så er disse relativt like (figur 7). Enkelte forskjeller er det likevel å merke seg. Det er noe mindre forskjell mellom 1940- og 1948-kullene blant kvinner enn menn i 50-årene. Vi finner også et merkbart skift når personene fyller 62 år. Fra denne alderen er økningen i andelen som fortsetter i arbeid større blant menn enn kvinner. Den viktigste forklaringen på dette er sannsynligvis at flere kvinner enn menn jobber i offentlig sektor, og dermed fortsatt har rett til AFP som en tidligpensjon. Selv om langt flere menn har benyttet seg av muligheten til å ta ut alderspensjon fra 62 år, kombinerer mange dette med fortsatt jobb.

Avgang direkte til pensjon mest vanlig

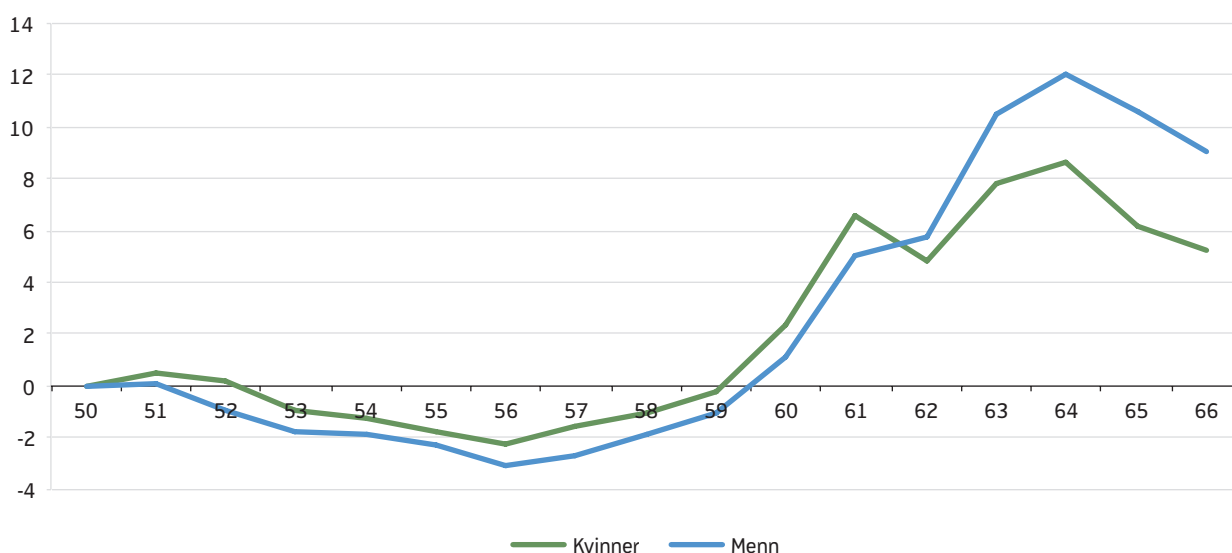
For dem som har forlatt arbeidslivet for godt, har vi sett på hvilken status de har ved utgangen av etterfølgende år (figur 8). Med «forlatt arbeidslivet» mener vi

Figur 6. Differanse mellom 1940- og 1946-/1948-kullet i andelen som fortsatt er i arbeid, etter alder. Prosentpoeng



Kilde: NAV

Figur 7. Differanse mellom 1940- og 1948-kullet i andelen som fortsatt er i arbeid, etter alder og kjønn. Prosentpoeng



Kilde: NAV

her det siste året vi finner en person i jobb, og ser da bort fra midlertidige perioder uten arbeid. Nesten én av fem forlater ikke arbeidslivet i det hele tatt i den perioden vi ser på her. Like mange finner vi igjen som har sluttet i jobb og blitt uføretrygdet. Det at såpass mange finnes igjen som mottakere av uføretrygd allerede året etter at de slutter i jobb er kanskje litt overraskende, siden det for de fleste går relativt lang tid fra arbeidsevnen blir svekket til de blir innvilget uføretrygd. Men det kan være at en del har kombinert ytelser med arbeid i perioden før de slutter helt i jobb. Dette kan det være interessant å se nærmere på i en senere analyse.

Mellom 10 og 13 prosent av de som var i jobb i utgangspunktet går over til en av pensjonsytelsene, henholdsvis privat eller offentlig AFP eller alderspensjon. Etter pensjonsreformen har det blitt mer vanlig å kombinere pensjon og arbeidsinntekt, siden det kan gjøres uten avkortning av pensjonen. Dette gjelder ikke for dem som mottar AFP i offentlig sektor, hvor pensjonen fortsatt avkortes mot arbeidsinntekt.

Redusert overgang til helserelaterede ytelser

Andelen som har gått fra arbeid og over til helserelaterede ytelser har hatt en jevn nedgang fra 1940- til 1946-kullet (figur 9). Men samtidig som andelen som

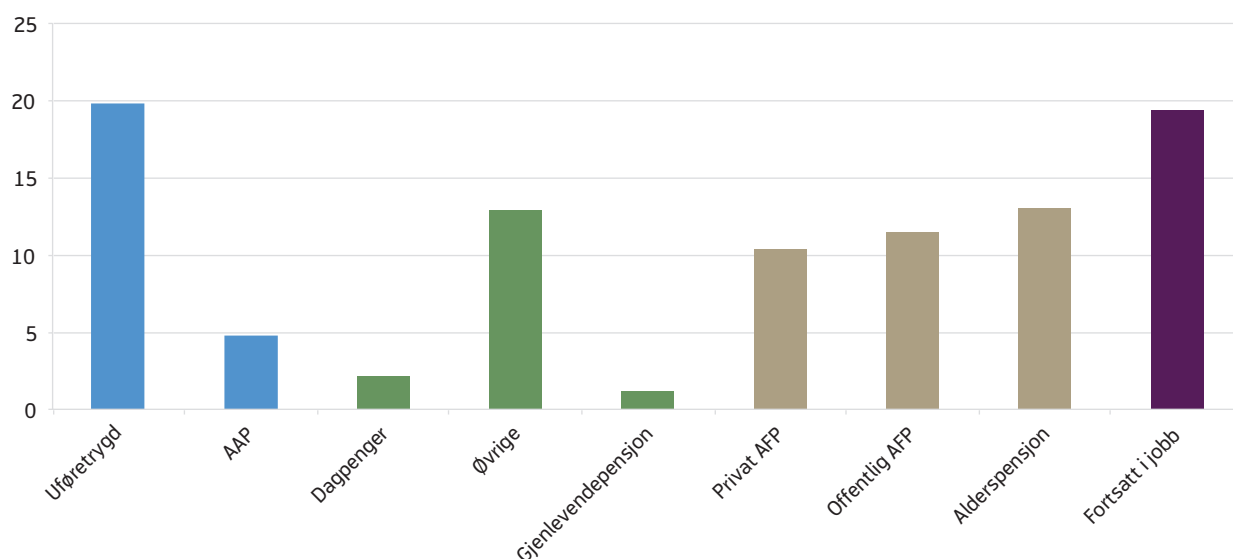
mottar uføretrygd har gått kraftig ned, har andelen med arbeidsavklaringspenger økt. Dette er i tråd med Jacobsen (2014), som fant en betydelig nedgang i andelen i aldersgruppen 62–66 år som mottar uføretrygd i perioden etter innføringen av pensjonsreformen. Det var i forkant av reformen uttrykt en frykt for at den skulle medføre en økning i overgangen til helserelaterede ytelser. Dette fordi man ved å motta helserelaterede ytelser fram til alderspensjon ved 67 år, kan utsette uttak av alderspensjon og dermed unngå kostnadene ved tidlig uttak. Men det er så langt ikke funnet tegn til noen slik effekt.

Andelen som slutter i jobb og går over til en form for pensjon har økt fra eldre til yngre årskull. Økt overgang til pensjon betyr at det er flere som jobber til de selv kan velge avgang fra arbeidslivet.

Midlertidige opphold utenfor arbeid

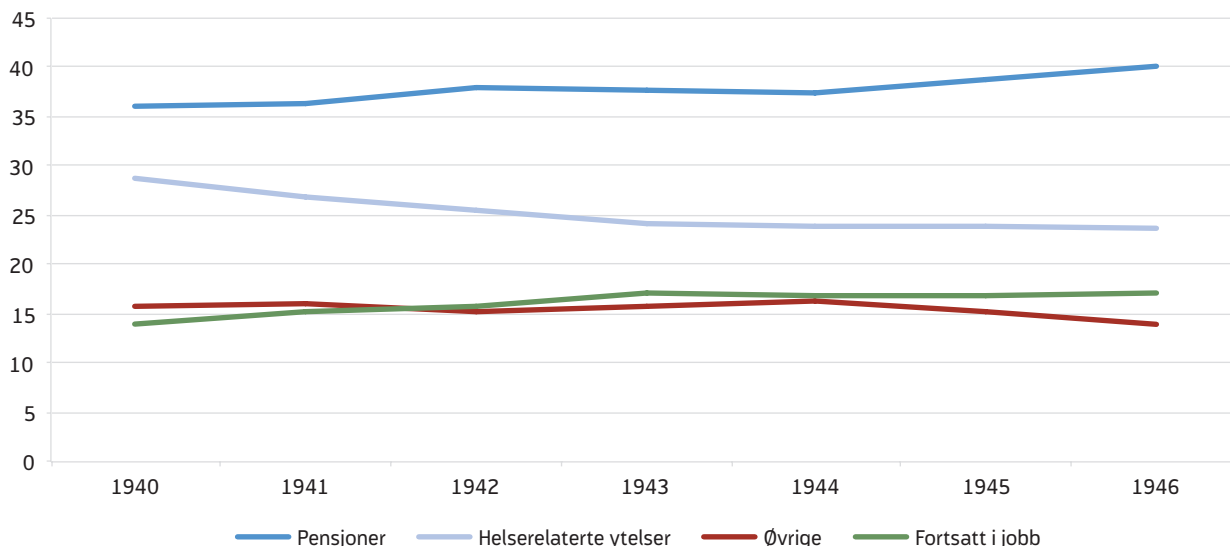
Det er relativt få som har avgang fra arbeidslivet til midlertidige ytelser fra NAV, mens over 10 prosent har avgang til «annet»-gruppen, det vil si at de ikke har en av de ytelsene som vi ser på her. Dette kan være personer som mottar en tidligpensjon med særaldersgrense, har blitt selvstendig næringsdrivende eller blir forsørget av andre. Det kan også være personer som

Figur 8. Andelen som er i ulike tilstander året etter endelig avgang fra arbeid, samt andel fortsatt i arbeid. Samlet for alle årskull. Prosent



Kilde: NAV

Figur 9. Andelen som er i ulike tilstander året etter endelig avgang fra arbeid og andelen som fortsatt er i jobb, etter fødselskull. Samlet for alle aldre over 50 år. Prosent



Kilde: NAV

venter på en ytelse, slik som arbeidsavklaringspenger eller uføretrygd, i og med at vi her bare har undersøkt status året etter at de sist var i arbeid.

Hvis vi går tilbake og inkluderer de som har midlertidige opphold uten arbeid, gjelder dette spesielt de nevnte som vi ikke finner med andre ytelser, de som blir arbeidsledige eller har nedsatt arbeidsevne og mottar arbeidsavklaringspenger.

Blant dem som ikke er i jobb eller mottar noen ytelser, finner vi fire av ti i arbeid året etter. Nesten to av ti mottar en helserelatert ytelse året etter. Det kan tyde på at de er mellom arbeid og ytelse i en periode, mens de venter på at søknaden om arbeidsavklaringspenger eller uføretrygd blir behandlet. De kan også motta sykepengen for arbeidsforhold som ikke lenger er aktive. I underkant av fire av ti som ikke mottar noen av ytelsene vi ser på, finner vi igjen med alderspensjon året etter. Mange av disse mottar sannsynligvis tjenstepensjon med særaldersgrense. Relativt mange av de som er med i vår populasjon, om lag en fjerdedel, er innom en periode hvor de hverken er registrert med jobb eller ytelse.

For dem som mottar dagpenger et år, er fire av ti tilbake i arbeid året etter. Like mange finner vi uten noen ytelse. Det kan være at de har brukt opp dagpengerrettighetene og fortsatt ikke har funnet seg jobb. Hvis de heller ikke har nedsatt arbeidsevne, har de dermed ikke rett til arbeidsavklaringspenger eller uføretrygd. Litt over ti prosent av dem som mottar dagpenger går over til alderspensjon året etter. Denne andelen har gått kraftig ned de siste årene. Dette kan ha sammenheng med innstramminger i reglene for dagpenger etter fylte 64 år. Fram til 1. januar 2011 gjaldt det særregler for dagpengemottakere over 64 år, hvor de under visse vilkår kunne fortsette å motta dagpenger fram til fylte 67 år. Dette, i kombinasjon med effekter av pensjonsreformen, medførte en nedgang i antall mottakere av dagpenger (Galaasen og Sørbø 2013).

Langt færre av de som mottar arbeidsavklaringspenger i en periode kommer tilbake i jobb. Mens 40 prosent av dagpengemottakerne kommer tilbake i arbeid, så er tilsvarende andel for mottakere av arbeidsavklaringspenger 15 prosent, mens langt flere mottar uføretrygd. Dette gjelder over 60 prosent av de som har avgang fra arbeidsavklaringspenger.

Mulige utvidelser

Denne artikkelen har beskrevet hvilke veier ulike kull med 50-årige arbeidstakere har tatt ut av arbeidslivet de siste tiårene. Vi har antydnet enkelte mulige forklaringer på hvor mye de ulike veiene benyttes, og endringene som er observert i perioden vi ser på, men uten at vi har undersøkt nærmere hvilke av forklaringene som eventuelt har størst forklaringskraft. Bråthen og Bakken (2012) går nærmere inn på hva som påvirker tidspunktet for avgang fra arbeidslivet, hovedsakelig for perioden før innføringen av pensjonsreformen. De fant at det er helsetilstanden, tidspunktet for ektefellens pensjonsbeslutning og om man er ansatt i en bedrift med avtalefestet pensjon som påvirker beslutningen om å fortsette i jobb eller ikke.

Det er mulig å benytte det datasettet som er bygd opp til beskrivelsene i denne artikkelen til analyser av veier ut av arbeidslivet, og gjerne av mer spesifikke problemstillinger enn i denne artikkelen. Da kan vi spesielt undersøke nærmere hvilke forklaringer de ulike veiene ut av arbeidslivet har, og hvordan endringene som har skjedd har endret forutsetningene for å stå i arbeid.

Referanser

Bråthen, Magne og Frøydis Bakken (2012) «Seniorer i arbeidslivet – hva påvirker beslutningen om å fortsette i jobb?». *Arbeid og velferd*, 2/2012, 38–48.

Dahl, Espen Halland og Ole Christian Lien (2013) «Pensjonsreformen – flere eldre i arbeid». *Arbeid og velferd*, 1/2013, 58–71.

Fevang, Elisabeth, Simen Markussen og Knut Røed (2014) «NAV-reformen: Støvet legger seg etter en turbulent omstilling». *Søkelys på arbeidslivet*, 1–2/2014.

Galaasen, Anders Mølster og Johannes Sørbø (2013) «Pensjonsreformen og arbeidsledige over 60 år». *Arbeid og velferd*, 1/2013, 72–82.

Haga, Oddbjørn (2015) «Forventa pensjoneringsalder og yrkesaktivitet». *Arbeid og velferd*, 2/2015.

Hernæs, Erik, Simen Markussen, John Piggott og Knut Røed (2015) «Pension Reform and Labor Supply – Flexibility vs. Prescription». *CEPAR working paper*, 3/2015.

Jacobsen, Ove (2014) «Pensjonsreformen: hvilken innvirkning har den hatt på bruken av helserelaterede ytelser?». *Arbeid og velferd*, 3/2014, 64–73.

Kann, Inger Cathrine, Ola Thune og Anders Mølster Galaasen (2013) «Gir lavere sykefravær færre på langtidsytelser?». *Arbeid og velferd*, 3/2013, 39–48.

Schreiner, Ragnhild og Simen Markussen (2012) «NAV-reformen: «Færre i arbeid og lenger på trygd». *Søkelys på arbeidslivet*, 1–2/2012.

St.meld. nr. 6 (2006–2007) *Om seniorpolitikk. Seniorane – ein ressurs i norsk arbeidsliv*. Oslo: Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

St.meld. nr. 9 (2006–2007) *Arbeid, velferd og inkludering*. Oslo: Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

TILTAK I NAV HEDMARK GA FÆRRE NYE MOTTAKERE AV ARBEIDS AVKLARINGS SPENGER

Av Inger Cathrine Kann og Ivar Åsland Lima

Sammendrag

I april 2013 innførte NAV Hedmark tiltak som viste seg å gi en betydelig reduksjon i sykefraværet. Det ble blant annet innført saksdrøftingsverksted for å vurdere sykmeldinger som gikk ut over åtte uker. I april 2014 innførte fylket saksdrøftingsverksted også ved vurdering av søknader om arbeidsavklaringspenger. I denne artikkelen analyserer vi hvordan disse tiltakene har påvirket antallet nye mottakere av arbeidsavklaringspenger i Hedmark.

Vi finner at tiltakene til nå har gitt en reduksjon i antall nye mottakere av arbeidsavklaringspenger på 38 prosent. Effekten kommer både som en følge av reduksjonen i sykefraværet etter tiltakene i 2013 som medførte at langt færre bruker opp sykepengerrettighetene sine, og tiltakene fra 2014 rettet mot grundigere vurdering av lovens vilkår for arbeidsavklaringspenger. Resultatene viser at Hedmarks arbeid med å endre og vedlikeholde ansattes motivasjon og holdninger, bl.a. gjennom innføring av saksdrøftingsverksted, er den sannsynlige årsaken til endringene.

NAV Hedmark har jobbet mye med å endre sine holdninger til arbeid og sykdom, blant annet ved å fokusere på brukers muligheter istedenfor begrensninger. De har også jobbet mye med lovens vilkår og kvaliteten i vilkårsvurderingene. Dette utvikles og vedlikeholdes gjennom arbeidsformen og sammensetningen i saksdrøftingsverkstedene. For arbeid knyttet til vilkårsvurdering er Hedmarks erfaring at aktivitetsmålinger kan være kontraproduktivt og forstyrrende. At slike komplekse arbeidsoppgaver kan påvirkes negativt av aktivitetsmålinger er også et velkjent resultat fra forskningen.

Innledning og bakgrunn

I april 2013 innførte NAV Hedmark en rekke tiltak rettet inn mot å håndheve aktivitetskravet for sykmeldte i Hedmark. Disse tiltakene medførte en betydelig nedgang i sykefraværet (Kann m. fl. 2014). Aktivitetskravet innebærer at alle sykmeldte skal være delvis i jobb dersom medisinske forhold ikke er til hinder for dette. Kravet har vært en del av folketrygdloven fra 2004, men det viser seg at det i realiteten ikke er blitt håndhevet særlig konsekvent, hverken i Hedmark eller i resten av landet¹. For å bli bedre til å håndheve aktivitetskravet innførte NAV Hedmark en arbeidsform i NAV-kontorene som de har kalt saksdrøftingsverksted. Her får NAV-veilederne systematisk faglig støtte fra NAVs rådgivende leger, psykologer og fra egne kompetanseveiledere (se faktaboks om saksdrøftingsverksted).

I april 2014 innførte NAV Hedmark to nye tiltak rettet inn mot saksbehandlingen av inngangsvilkårene som gjelder for innvilgelse av arbeidsavklaringspenger. Bakgrunnen for tiltakene var at NAV Hedmark undersøkte kvaliteten i egen saksbehandling i saker hvor sykmeldte gikk fra sykepenger til arbeidsavklaringspenger, og fant at kvaliteten var mangelfull.

De innførte saksdrøftingsverksted også for vurdering av søknader om arbeidsavklaringspenger, og en ny rutine for veiledning av sykmeldte i uke 39 i sykefraværsløpet.

I denne artikkelen skal vi undersøke effekten av tiltakene som ble innført på to ulike tidspunkt.

1. Vi skal undersøke om reduksjonen i sykefraværet etter tiltakene i april 2013 har medført redusert overgang til arbeidsavklaringspenger.

.....
¹ Resultatene i Hedmark har medført at Arbeids- og velferdsdirektoratet nå har besluttet å skjerpe aktivitetskravet i alle landets fylker. Det er også satt i gang et prosjekt der utvalgte fylker kopierer NAV Hedmarks tiltak, slik at motivasjon og endringer i arbeidsmetoder skal bli så likt tiltaket i Hedmark som mulig.

SAKSDRØFTINGSVERKSTEDENE

Tidligere arbeidet den enkelte NAV-veileder i Hedmark mye alene. NAV Hedmark ønsket på en systematisk måte å gi de lokale NAV-veilederne faglig støtte i vurderingene av brukers rettigheter. *Saksdrøftingsverkstedet* er regelmessige møter der enkeltsaker drøftes. Sakene drøftes konkret med fokus på mulighetene for arbeid. Møtet ledes av kompetanseveiledere som er ansatt i fylket. Det er veilederne på det lokale NAV-kontoret som skal forberede sakene de har ansvar for og legge dem fram i saksdrøftingsverkstedene. Det er kompetanseveilederen som leder møtene, og bidrar til at det ikke etableres for ulike vurderinger i hvert kontor. NAVs rådgivende leger og psykologer fra NAV Arbeidsrådgivning² deltar i møtene og bistår i vurderingene, blant annet av hvilke konsekvenser helseproblemer har for mulighetene til å være i aktivitet. Gjennom disse møtene deler deltakerne sine vurderinger av fakta i saken opp mot vilkår i loven. Det å snakke sammen om tolkninger av fakta og regelverk kan bidra til mer likebehandling, samtidig som det bidrar til at veiledere ikke jobber uten faglig oppfølging og kvalitetssikring. En god bieffekt av denne arbeidsmetoden er i følge NAV Hedmark at alle de involverte får en plattform hvor de utvikler felles forståelse for hvordan loven forstås og anvendes i ulike tilfeller. Felles referanserammer og erfaringer gjør det lettere og mer effektivt å kommunisere.

2. Vi skal undersøke innføring av saksdrøftingsverksted ved vurdering av vilkår for arbeidsavklaringspenger har påvirket antallet som søker om arbeidsavklaringspenger og antallet som får innvilget ytelsen. Dette tiltaket ble innført ett år senere i april 2014.

Vi har kun undersøkt resultatene av endringene. Som utgangspunkt har vi benyttet NAV Hedmarks egne beskrivelser av hva de har endret.

Arbeidsavklaringspenger

Arbeidsavklaringspenger er en helserelatert ytelse og ordning (se faktaboks). Formålet med ordningen ble beskrevet slik i Ot. prp. nr. 4 (2008–2009): «En ny tidsbegrenset ytelse i folketrygdloven skal gi mot-

.....
² NAV Arbeidsrådgivning er et fylkesdekkende ressurs- og kompetansesenter (spesialenhet) som skal ha bred arbeidsrettet kompetanse innenfor arbeidspsykologi, pedagogikk og jobb mestrende kartleggings- og veiledningsmetodikk (Kann m.fl. 2014).

takerne økonomisk trygghet og legge til rette for at flere raskere skal komme tilbake i arbeid eller i arbeidsrettet aktivitet. Det skal tydeliggjøres for brukerne hvilke rettigheter og plikter de har.»

Arbeidsavklaringspenger fungerer ofte som inntektssikring for arbeidstakere som er blitt sykmeldte og som bruker opp sykepengerrettighetene³ uten å ha blitt friske. Litt over halvparten av de som begynner på ordningen kommer fra sykepenger. Ved overgang fra sykepenger til arbeidsavklaringspenger vil utbetalingene bli betydelig redusert, fra 100 prosent av inntektsgrunnlaget til 66 prosent av inntektgrunnlaget. Det viser seg at mange sykmeldte vil prøve å returnere til jobb når sykepengeperioden utløper for å unngå et slikt inntakstap. Om lag halvparten av de som bruker opp sykepengerrettighetene søker om arbeidsavklaringspenger.

Vurderingen av vilkår for arbeidsavklaringspenger

Vilkårene for å kunne motta arbeidsavklaringspenger er beskrevet i folketrygdlovens § 11–5 (Nedsatt arbeidsevne) og § 11–6 (Bistand til å skaffe seg eller beholde arbeid) og i rundskrivet til loven. Det sentrale inngangsvilkåret er § 11–5, som sier at arbeidsevnen skal være nedsatt på grunn av sykdom. Det medisinske vilkåret i § 11–5 krever en vitenskapelig anerkjent diagnose. Det skal alltid foreligge medisinske opplysninger.

Etter § 11–6 kan brukeren ha rett til arbeidsavklaringspenger dersom det pågår tiltak, eller når man etter gjennomført tiltak fortsatt trenger oppfølging fra NAV, og har en viss mulighet for å komme i arbeid. Tiltak kan f.eks. være medisinsk behandling eller arbeidsrettede tiltak. Oppfølging fra NAV betyr vanligvis samtale med NAV-veileder.

Begge vilkårene må være oppfylt for at ytelsen kan innvilges.

.....
³ Du kan få sykepenger i inntil ett år. Tidsbegrensingen er den samme enten du er helt eller delvis sykmeldt.

ARBEIDSAVKLARINGSPENGER

Arbeidsavklaringspenger ble innført 1. mars 2010 til erstatning for ytelsene attføringspenger, rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad. Arbeidsavklaringspengene skal gi støtte til livsopphold for medlem av folketrygden som har nedsatt arbeidsevne pga. sykdom, skade eller lyte, og som enten gjennomgår aktiv medisinsk behandling, deltar i et arbeidsrettet tiltak, eller får annen oppfølging med sikte på å skaffe seg eller beholde arbeid.

Det er et vilkår at arbeidsevnen er betydelig nedsatt på grunn av sykdom eller skade. Det sentrale er ikke hvor mye helsen i seg selv er svekket, men i hvilken grad helsetilstanden påvirker mulighetene til å være i inntektsgivende arbeid.

Hovedregelen er at ytelsen gjelder for alle i alderen 18–67 år som har vært medlemmer av folketrygden i minst tre år. Ytelsen kan gis i inntil fire år. Arbeidsavklaringspengene utgjør 66 prosent av inntektgrunnlaget, og minstepytelse er 2 G. G er grunnbeløpet i folketrygden, og per 1. mai 2015 utgjør grunnbeløpet 90 068 kr) og maksimal ytelse er 66 prosent av 6 G (356 000 kr).

Hvorfor tiltak?

I NAV Hedmark startet hele prosessen med å endre oppfølgingen av sykefraværet med en kvalitetsundersøkelse av sykefraværsaker. I denne undersøkelsen så de nærmere på hva som var blitt gjort i et utvalg saker når aktivitetskravet skulle vurderes ved 8 ukers sykmelding. De så også på hvilken informasjon som lå til grunn i sakene ved innkalling til og gjennomføring av dialogmøte 2 ved ca. 26 ukers sykmelding (for mer om dette, se Kann m.fl. 2014).

NAV Hedmark gjorde videre en kvalitetsundersøkelse av 281 sykmeldingssaker fra dialogmøte 2 og fram mot inngang til arbeidsavklaringspenger. Konklusjonen var at det ikke forelå en god nok vurdering av om vilkårene for innvilgelse av arbeidsavklaringspenger var oppfylt. Dokumentasjonen i sakene var også mangelfull⁴. Det lå ofte mange opplysninger i sakene, blant annet i arbeidsevnevurderingene, men det var få vurderinger av hvilken betydning disse opplysningene hadde for arbeids-

.....
⁴ Basert på intervju med Unni Torve i NAV Hedmark. Vi har ikke gjort egne undersøkelser av dette.

VILKÅRSVURDERING ARBEIDSAVKLARINGSPENGER

Arbeids- og velferdsdirektoratet har bestemt at NAVs saksbehandlere skal bruke arbeidsevnevurderingsmetodikken⁵. Vurdering av arbeidsevne er forankret i Arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 14a og er en forutsetning for at NAV kan vurdere en søknad om arbeidsavklaringspenger (§ 11-5). I arbeidsevnevurderingen skal saksbehandleren gjennomføre en kartlegging og vurdering av (1) arbeidserfaring, (2) utdanning, kompetanse, ferdigheter, (3) interesser/fritid, (4) personlige muligheter og utfordringer (5) sosiale og materielle forhold og (6) helse. Disse seks forholdene knyttet til individet skal vurderes opp mot krav og forventninger i arbeidsliv og dagligliv.

Deretter skal NAV-kontorene vurdere inngangsvilkårene til arbeidsavklaringspenger i folketrygdlovens § 11-5, og i ftrl. § 11-6 Det medisinske vilkåret i § 11-5 krever en vitenskapelig anerkjent diagnose. Søkerens sykdom og funksjonsevne skal undersøkes og dokumenteres av en lege eller psykolog gjennom lege- eller psykologerklæring. NAV-kontoret skal så vurdere i hvilken grad den medisinske tilstanden dokumentert av legen medfører at arbeidsevnen er nedsatt i «ikke ubetydelig grad». I de tilfellene der søkeren har mottatt sykepenger skal det også foreligge dokumentasjon fra arbeidsgiver om eventuelle forsøk på tilrettelegging på arbeidsplass. NAV Forvaltning skal til slutt vurdere vilkåret om at arbeidsevnen skal være nedsatt med minst femti prosent etter folketrygdlovens § 11-13.

Vi kan oppsummer dette i fire punkter:

- 1 NAV-kontoret skal, sammen med bruker, gjøre en arbeidsevnevurdering og lage en aktivitetsplan
- 2 Nav-kontoret skal fatte vedtak om hvorvidt brukeren har nedsatt arbeidsevne og dermed har rett til spesielt tilpasset innsats fra NAV (§ 14a)
- 3 Deretter gjør NAV-kontoret et vedtak om at arbeidsevnen nedsatt på grunn av sykdom, skade eller lyte (§ 11-5)
- 4 På bakgrunn av saksbehandlingen i NAV-kontoret gjør NAV Forvaltning et vedtak om at arbeidsevnen er nedsatt med minst halvparten (§ 11-13)

Det er det siste vedtaket som utløser retten til ytelsen arbeidsavklaringspenger

I denne sammenheng vil vi vise til Melding fra sivilombudsmannen 2014 (s 7-12) der arbeidsavklaringspenger regelverket blir kritisert for svak rettsikkerhet. En tolkning av regelverket er at rett til arbeidsavklaringspenger krever at en deltar i tiltak. Hvis NAV finner at en person ikke har behov for tiltak eller kontoret ikke kan tilby tiltak, kan NAV kontoret avvise søknad om arbeidsavklaringspenger uten å måtte vurdere paragraf 11.5. Da kan heller ikke søkeren klage til trygderetten siden 14a ikke er underlagt trygderetten⁶.

evnen. Hvordan ting ble gjort og vurdert varierte også mye mellom NAV-kontorene i fylket.

Kvalitetsundersøkelsene som NAV Hedmark hadde igangsatt på eget initiativ, viste altså et betydelig avvik fra slik de mente at praktiseringen av loven burde være og hvordan regelverket i realiteten ble praktisert.

Tiltakene i Hedmark

NAV Hedmark innførte på bakgrunn av sin undersøkelse to nye tiltak i april 2014. Disse tiltakene var utformet for å bedre kvalitetssvikten de hadde avdekket i kvalitetsundersøkelsen.

1) *Tettere oppfølging av sykemeldte som passerer 39 uker*: Det er utarbeidet et eget brev som blir sendt ut til sykemeldte som passerer 39 uker med sykefravær. Til forskjell fra NAVs standardbrev, hvor det står dato for når sykepengene løper ut, samt at man bør søke om arbeidsavklaringspenger **før** denne datoen, har NAV Hedmark i sitt nye brev også ønsket å ansvarliggjøre bruker. Bruker skal selv ta kontakt med NAV dersom de ønsker bistand. Bruker bes også om å ta kontakt med sin arbeidsgiver. Det står også at dette bør skje før sykepengene opphører.

2) *Saksdrøftingsverksted også ved vurdering av inngangsvilkårene for arbeidsavklaringspenger*: Saksdrøftingsverksteder er både et utvidet læringstiltak og en ny arbeidsform. I saksdrøftingsverkstedet skal alle søknader om arbeidsavklaringspenger tas opp til drøfting.

Innføringen av saksdrøftingsverksted ved vurdering av vilkårene for arbeidsavklaringspenger berører både de som søker om arbeidsavklaringspenger etter å ha brukt opp sykepengerrettighetene og de som søker om ytelsen uten å ha hatt mottatt sykepenger. Sistnevnte kan blant annet komme fra arbeidsledighet eller sosi-

⁵ Dette er en omfattende metodikk, og det todelte formålet har vært pekt på som et potensielt problem (se Galaasen og Lima 2014). Arbeid med forenkling av arbeidsevnevurderinger er nå innført. For brukere som skal tilbake til egen arbeidsgiver er det ikke nødvendig å utarbeide full arbeidsevnevurdering.

⁶ <https://www.sivilombudsmannen.no/getfile.php/Filer/%C3%85rsmelding/%C3%85rsmeldingen%202014.pdf>

alhjelp. De som kommer fra sykepengene utgjør litt over halvparten av søkergruppen. (Kann og Kristoffersen 2014).

Saksdrøftingsverksted som arbeidsform har NAV Hedmark allerede lyktes godt med i vurderingen av aktivitetskravet for sykmeldte. En slik arbeidsmetodikk krever motivasjon og forståelse i hele organisasjonen for kompleksiteten i vurderingene som skal gjøres. NAV Hedmark prioriterer derfor samlinger hvor det jobbes med endringsprosessene. De startet derfor med:

- Stor kick-off samling med både ledere og medarbeidere i alle enheter representert – mars 2014. Denne er fortrinnsvis en markering av oppstart, og skal gi en felles opplevelse for de fleste som er direkte berørt og skape motivasjon og forankring
- Fagsamlinger med bred deltakelse fra alle NAV-kontor – mars 2014 – 2-dagers samling for de 5 store + 2 mindre kontor. 1-dags samling for de andre 15 kontorene. Her ble resultater fra kvalitetsundersøkelsene gjennomgått og diskutert.

Dette var den samme strategien ble benyttet ved innføringen av tilsvarende endring av arbeidsmetodikk på sykefraværsområdet i 2013.

Hensikten både med fagsamlinger og saksdrøftingsverksteder er å motivere medarbeidere og skape en felles grunnforståelse av NAV-kontorene sitt oppdrag. Man forsøker å snu fokus hos alle medarbeidere som jobber med oppfølging av brukere, fra inntektssikring og hindringer, til ressurser, ferdigheter og evner som bruker kan benytte til inntektsgivende arbeid og selvforsørgelse og at passive ytelser ofte ikke er det beste for bruker. Manglende oppfølging fra NAV kan medvirke til at folk faller varig ut av arbeidslivet. NAV Hedmark legger i dette arbeidet lite vekt på telling av aktiviteter, men at all aktivitet skal være rettet mot å gi god veiledning og fatte gagnlige vedtak for den enkelte bruker.

NAV Hedmark erfarte i forbindelse med dette arbeidet at ensidig fokus på måleindikatorer og telling av aktiviteter kan føre til *målforskyving*, slik at medarbeidere ender opp med å jakte på gode tall på en slik

måte at det går på bekostning av det egentlige for arbeidet, eksempelvis å hjelpe folk tilbake i jobb.

I vilkårsvurderingene skal det legges vekt på å være tydeligere på hva inngangsvilkårene innebærer; nemlig at arbeidsevnen skal være nedsatt med minst 50 prosent⁷, og at sykdom, skade eller lyte skal være hovedårsaken til funksjonsnedsettelsen. Det legges også vekt på at tiltak skal pågå (§ 11.6), men her er det praktiske utfordringer. Datasystemet (ARENA) har ikke krav til felt som må fylles ut, slik det er for § 11.5 vedtaket. NAV-Forvaltning krever heller ikke at godkjent aktivitetsplan skal foreligge før ytelse kan innvilges. De ansatte i NAV Hedmark har blitt grundigere og tydeligere i sine vurdering av vilkårene i loven. Det innebærer at de jobber med å håndheve kravene som ligger i loven på samme måte som da de i 2013 startet med å håndheve aktivitetskravet ved 8- ukers sykemelding.

Målet med tiltakene i Hedmark er å gi god rådgivning til bruker, fatte gagnlige vedtak for bruker og sikre at det blir lik praktisering av regelverk mellom ulike NAV kontor. NAV Hedmark ønsker å komme i kontakt med potensielle søkere *før* de søker om arbeidsavklaringspenger for å gi dem veiledning om hvilke rettigheter vedkommende har og eventuelt ikke har. NAV Hedmark mener det er svært viktig å avklare arbeidsmuligheter før sykepengene løper ut og bruker eventuelt får behov for videre pengeytelser. For at bruker skal kunne gjøre riktige valg i egen sak og eget liv, er god informasjon nøkkelen. Det må gjøres klart for brukeren hva som forventes dersom man søker om arbeidsavklaringspenger. Det må også vises hva som vil være konsekvenser ved ulike valg. Eventuelle tiltak for hver enkelt bruker bør også være mest mulig konkretisert, før vedkommende tar stilling til om han/hun skal søke om arbeidsavklaringspenger.

Det er viktig å merke seg at tiltakene som ble innført i april 2014 utelukkende var interne. Legene ble for eksempel ikke informert i forkant, slik de ble da tiltakene i 2013 rettet mot oppfølging av sykmeldte ved 8 uker ble innført. Eventuelle effekter som inntreffer

.....
⁷ Ordlyden i rundskrivet er slik: «For å ha krav på livsoppholdsytelsen arbeidsavklaringspenger etter § 11-13 er det derimot et krav om at arbeidsevnen er nedsatt med minst 50 prosent.»

Data og metode

Hvordan studere kausale effekter av tiltak på fylkesnivå?

En metode for å undersøke den kausale effekten av et tiltak på aggregert nivå er en forskjell-i-forskjell tilnærming (difference-in-difference, se Angrist og Pischke, 2009, s. 227). Det innebærer at en sammenligner utviklingen i behandlingsgruppen før og etter tiltaket, med utviklingen i en kontrollgruppe. Effekten er da endringen etter minus før i behandlingsgruppen når vi trekker fra endringen etter minus før i kontrollgruppen.

I denne artikkelen skal vi undersøke effekter av tiltak i Hedmark fylke. Vi har valgt å bruke resten av landet som kontrollgruppe. En effekt er da alltid endringen i Hedmark når endringen i resten av landet er trukket fra. En avgjørende forutsetning for gyldigheten av denne tilnærmingen er at Hedmark og resten av landet ville hatt en lik utvikling hvis det ikke ble innført noen spesielle tiltak i Hedmark. Denne forutsetningen undersøker vi ved å studere utviklingen i Hedmark og i resten av landet over lengre tid, også lenge før tiltaket blir innført i Hedmark. Vi har derfor valgt å ha med data om utviklingen tilbake til april 2010, måneden etter at arbeidsavklaringspenger ble innført. Hvis Hedmark og resten av landet har like trender i tiden før tiltaket, men en ser et klart avvik fra dette ved innføringen av tiltaket, gir det en sterk støtte til påstanden om kausalrelasjon. En annen observasjon som kan styrke påstanden om en kausal effekt av et tiltak, er hvis bruddet med trenden inntreffer akkurat på det tidspunktet da tiltaket innføres. Vi har derfor valgt å presentere månedstall i stedet for tall per kvartal eller år. Ulempen med data per måned er at det skaper mye tilfeldig variasjon i Hedmark, som er et relativt lite fylke.

Beregningene av effektene er relativt grove anslag. De er gjort med utgangspunkt i gjennomsnittsnivå i 12 måneder perioden før og etter tiltakene (jf. tabell 1). Se også tabell i Angrist og Pischke, 2009, s. 227.

Datagrunnlag

Vi har benyttet data fra sykepengeregistret og data over utbetalinger av arbeidsavklaringspenger fra 2010–2015. Disse dataene er koblet med data fra NAVs øvrige registre der overganger til andre ytelser er beskrevet.

Personer som ble overført til arbeidsavklaringspenger fra de tidligere ytelsene rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad er utelatt fra analysen. En stor del av disse mottakerne lå an til å nå maksimaltiden for arbeidsavklaringspenger ved utløpet av februar i 2014, ettersom ytelsen som hovedregel kan mottas i inntil fire år. Hedmark har hatt mange personer i denne kategorien som måtte avklares før 1.april 2014, dvs. samtidig som vi forventer effekt av våre tiltak. Mange av disse fikk innvilget uførepensjon og mange kan ha vært ute av ordningen og kommet inn igjen. For å studere tiltaket uten at oppryddingen i disse gamle sakene skal forstyrre bildet, har vi ekskludert de som ble overført til arbeidsavklaringspenger fra de tidligere ordningene fra datagrunnlaget vi benytter i denne analysen.

Når vi studerer effektene tiltaket har på arbeidsavklaringspenger, studerer vi tilgangen, dvs. de som kommer inn som nye mottakere av arbeidsavklaringspenger. Dette fordi tiltaket rettes nettopp mot nye mottakere. Men fordi en del går inn og ut av ordningen vil noen med lang fartstid på arbeidsavklaringspenger også komme med som tilgang, altså nye mottakere, og blir dermed med i analysen.

Tabell 1. Beregning av effekter på tilgang til arbeidsavklaringspenger. Antall og prosent

	Hedmark	Landet forøvrig
Før: april 2012 til mars 2013*	A	C
Etter: april 2014 til mars 2015*	B	D
Effekt estimat= (målt i relativ reduksjon i rate/antall)	(B-A)-(D-C)=	
Effekt målt i prosent=	[(B-A)-(D-C)]/A	

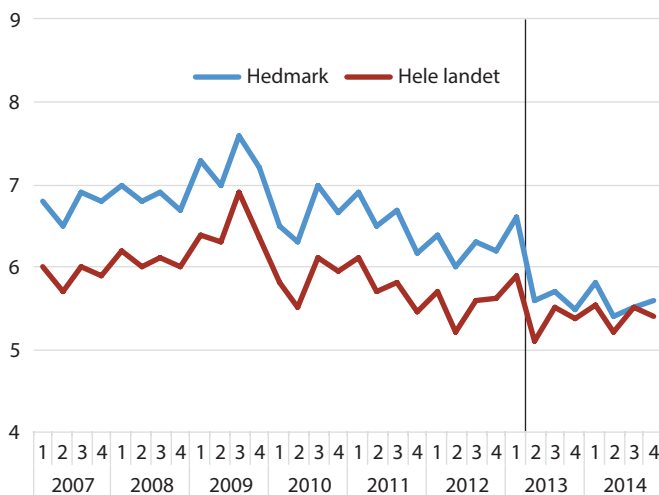
* A, B, C og D kan være gjennomsnittets rate (antall som andel av befolkningen) eller gjennomsnittlig antall personer i periodene vi sammenligner. Vi har brukt gjennomsnitt for 12 månedersperioder i våre effektestimater.

må derfor forventes å ha sitt opphav i endringer i NAV-kontorene.

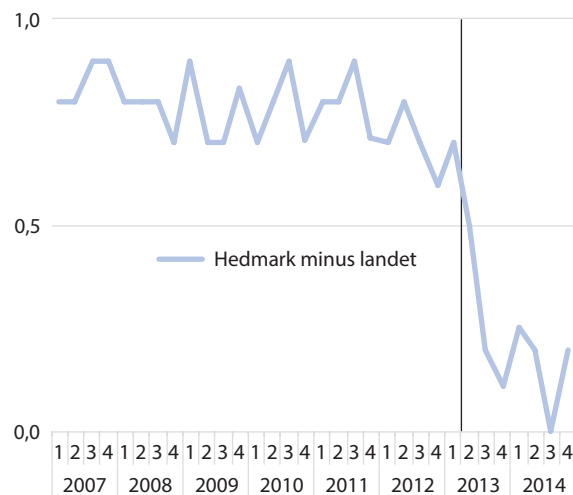
Regelverket knyttet til inngangsvilkårene for arbeidsavklaringspenger er komplisert å forvalte (se faktaboks). NAV-veilederen skal, med bistand fra delta-kerne i saksdrøftingsverkstedet, vurdere søkerens

funksjonsevne og hvordan funksjonsevnen påvirker søkerens arbeidsevne. I denne delen av vurderingen drar man nytte av den medisinske kompetansen til NAVs rådgivende leger. Fylkets kompetansveiledere bistår med regelfortolkning og sikrer at det blir lik praktisering av regelverk mellom ulike NAV-kontor.

Figur 1a. Sykefraværprosenten for Hedmark og for resten av landet. Kvartalsvis. Prosent.*



Figur 1b. Differansen mellom Hedmark og resten av landet. Kvartalsvis. Prosentpoeng*



* Tidspunkt for innføring av tiltak er markert med vertikal strek i begge figurer

Fortsatt positiv effekt av å håndheve aktivitetskravet for sykmeldte

Når en skal vurdere effekten av et tiltak, er det viktig å følge resultatene over lengre tid. Det er viktig å undersøke om tiltakene har lyktes med å etablere varige endringer i NAV-veiledernes praksis, og en varig reduksjon i nivået på sykefraværet. Det er foreløpig ikke noen tegn til en svekket effekt av håndhevingen av aktivitetskravet. Dette taler for at saksbehandlingsverkstedet virker og er en stabil og robust måte å organisere arbeidet på. I fjerde kvartal 2014 er sykefraværet i Hedmark bare 0,1 prosentpoeng over landsgjennomsnittet, mens det i perioden forut for tiltaket i gjennomsnitt lå 0,8 prosentpoeng over landsgjennomsnittet. Selv om det er variasjoner fra kvartal til kvartal, kan det se ut som sykefraværet fortsatt viser en nedadgående trend fra april 2013 til april 2015. Hedmark ligger fremdeles over landsgjennomsnittet, men sykefraværet varierer mellom kommunene i Hedmark. Det har vært nedgang både i kommuner med høyt og lavt sykefravær, og ikke systematisk slik at de med høyt fravær går mer ned enn de med lavt fravær.

Når kan effekter forventes?

Nedenfor forklarer vi litt når og hvorfor vi mener vi kan forvente effekter. Dette er viktig for å sannsynliggjøre

at effektene har noe med tiltakene å gjøre. Fordi flere av tiltakene inntreffer samtidig, er det ikke alltid mulig å skille effekten av de ulike tiltakene fra hverandre.

Hvorfor effekter via redusert sykefravær?

Når det generelle sykefraværet synker, synker også antallet som bruker opp sykepengerrettighetene sine. Eksempelvis ble sykefraværet redusert med 15 prosent etter innføringen av regelverksendringene for sykepenger i 2004 (Kann m.fl. 2013). Året etter ble antallet som brukte opp sykepengerrettighetene redusert enda mer markant, med hele 22 prosent. Det viser seg også at når antallet som bruker opp sykepengerrettighetene går ned, blir overgangen til mer langvarige helserelaterte ytelser også redusert. Implikasjonene av dette er at å redusere sykefraværet kan være nøkkelen til å redusere antallet som bruker opp sykepengerrettighetene, og dermed antallet som går over på arbeidsavklaringspenger (Se også Markussen 2009).

Vår hypotese er derfor at siden Hedmark har lyktes med å redusere sykefraværet, vil dette medføre en reduksjon i antallet som bruker opp sykepengerrettighetene. Tiltakene for å håndheve aktivitetskravet ble innført i starten av april 2013. Kontrollen av aktivitetskravet skjer omtrent ved uke 8 i sykefraværet. Dette innebærer at vi kan forvente en reduksjon i antallet som bruker opp sykepengerrettighetene. Fordi

Tabell 2. Oppsummering av når effekter av de ulike tiltakene kan forventes å ha effekt på tilgangen til arbeidsavklaringspenger

Tiltak	Hvem blir behandlet	Når effekt på tilgang til arbeidsavklaringspenger	Andre effekter?
Håndheving av aktivitetskrav ved 8 ukers sykmelding: vedtak og brev om stans	Alle som har vært sykmeldt over 8 uker den 1. april 2013	Full effekt 44 uker* senere, dvs. februar, mars 2014. (Tidligere for de som bruker opp sykepengerrettighetene sine gjennom flere episoder.)	Reduksjon i sykefravær som har vart i over 8 uker fra april 2013.
Informasjonskampanje rettet mot leger, arbeidsgiver og befolkningen om aktivitetskrav ved 8 ukers sykmelding	Alle som er sykmeldte fra og med april 2013. Både langtids og korttidsfravær	Reduksjon i antall søknader etter hvert som færre bruker opp sykepengerrettigheter. (april 2013 full effekt fra april 2014)	Reduksjon i sykefravær fra april 2013 eller litt før. Leger får strengere sykemeldingspraksis ovenfor alle sykemeldte.
Saksdrøftingsverksted for vilkårsvurdering av arbeidsavklaringspenger (Ftl § 11)	Sykmeldte som har søkt om arbeidsavklaringspenger.	Fra april 2014	
39-ukersbrev + veiledning	Sykmeldte som passerer 39-uker med sykmelding etter 1. april 2014	Fra juli 2014. Dvs. når de eventuelt har bruket opp sykepengerrettighetene sine 13 uker senere.	Færre som bruker opp sykepengerrettighetene sine og søker om arbeidsavklaringspenger fra mai/juni 2014.

* 8+44=52 uker som er den maksimale lengden på en sykepengeperiode

mange (om lag en tredel) ikke er sammenhengende sykmeldt i 52 uker, men bruker opp rettighetene sine ved at de er sykmeldt og friskmeldt i flere perioder, kan de bli fulgt opp i forhold til 8-ukers aktivitetsplikt når de har mindre enn 44 uker igjen av sykepengerrettighetene. Effekten vil derfor komme gradvis helt fra april 2013. En annen grunn til at effekten kan komme tidlig er at legene kan ha endret sin sykemeldingspraksis også overfor andre enn dem tiltaket konkret var rettet mot (Kann m.fl. 2014).

Effekter via saksdrøftingsverkstedet for arbeidsavklaringspenger?

I tillegg til den indirekte effekten som kan forventes på grunn av reduksjonen i sykefraværet, er vi også interessert i å se på direkte effekter av nye tiltak som NAV Hedmark har satt i verk for å bedre kvaliteten på saksbehandlingen av søknader om arbeidsavklaringspenger, samt ny oppfølging av langtidssykemeldte. Denne effekten forventes å inntreffe samtidig med at saksdrøftingsverkstedet ble innført 1. april 2014.

Resultater

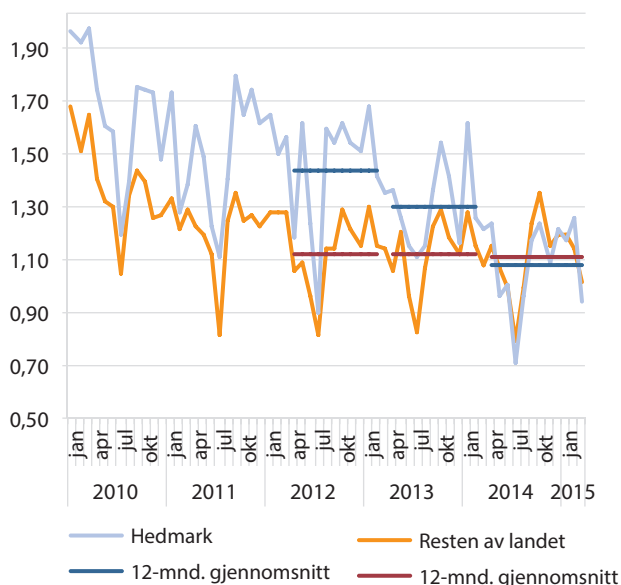
Færre bruker opp sykepengerrettighetene sine

Fra april til desember 2012, altså før Hedmark innførte tiltakene, var det i gjennomsnitt 170 sykmeldte som brukte opp sykepengerrettighetene sine hver

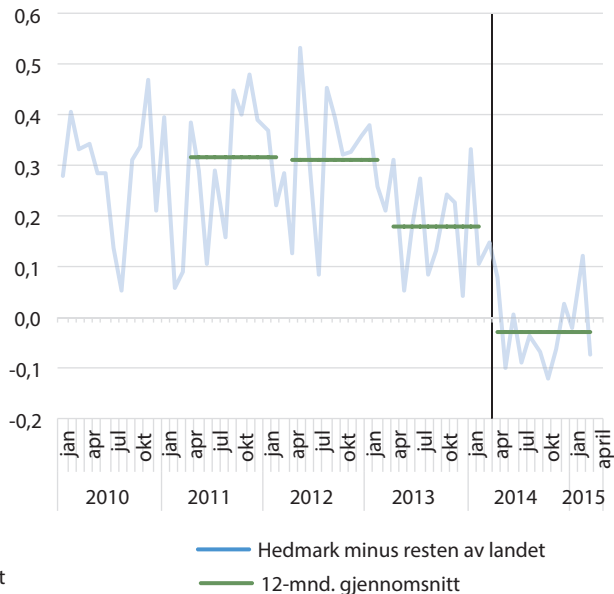
måned i Hedmark. I april 2014 til mars 2015, når tiltaket rettet mot sykemeldte skal ha full effekt, er det i gjennomsnitt 130 personer som bruker opp sykepengerrettighetene hver måned. Når vi sammenligner med resten av landet, som har ligget stabilt med hensyn til antall som bruker opp sykepengerrettighetene sine, har vi beregnet en effekt som tilsvarer en reduksjon på 24 prosent (figur 2). Reduksjon i det samlede sykefraværet var til sammenligning på 8 prosent (se Kann m. fl. 2014). Effekten på antall som bruker opp sykepenge-rettighetene sine er derved langt større enn effekten på det samlede sykefraværet. Vi får dermed støtte for vår hypotese om at reduksjonen i det generelle sykefraværet har medført en markant reduksjon i antallet som bruker opp sykepengerrettighetene, og at nedgangen faktisk er sterkere for langtidsfraværet enn for sykefraværet generelt.

Antallet som bruker opp sykepengerrettighetene sine utviklet seg omtrent helt identisk i Hedmark sammenlignet med resten av landet frem til april 2013, da tiltakene for å håndheve aktivitetskravet ble iverksatt i Hedmark. Deretter ser vi at antallet som bruker opp sykepengerrettighetene i Hedmark blir redusert sammenlignet med resten av landet (figur 2). I utgangspunktet er det overraskende at vi ser en effekt på antall som bruker opp sykepengerrettighetene sine i Hedmark allerede i april-mai 2013. En forklaring kan

Figur 2a. Antall per 1 000 innbyggere i alderen 18–66 år som bruker opp sykepengerrettighetene sine i Hedmark og i resten av landet. Promille*



Figur 2b. Differansen mellom Hedmark og resten av landet. Promille*



* Tidspunkt for innføring av tiltak er markert med vertikal strek i begge figurer

være at legers sykmeldingspraksis endret seg for alle sykemeldinger, ikke bare de som var målgruppen for tiltaket (tabell 2).

Et enda tydeligere brudd inntreffer i mars og april 2014. Det er nettopp på det tidspunktet vi ville forvente at helårseffekten av tiltaket skulle inntreffe. Vi forventet også en effekt i juli 2014 dersom færre bruker opp rettighetene sine på grunn av nytt brev ved 39 ukers tidspunktet. Dette ser vi ikke tegn til.

Det er ikke uvanlig at effekter av tiltak avtar over tid. Det kan se ut antall som bruker opp sykepengerrettighetene snur i desember 2014 til februar 2015. Dette kan enten være tilfeldig, eller tegn på at tiltakets effekt avtar over tid.

Færre av de som bruker opp sykepenge-rettighetene får arbeidsavklaringspenger

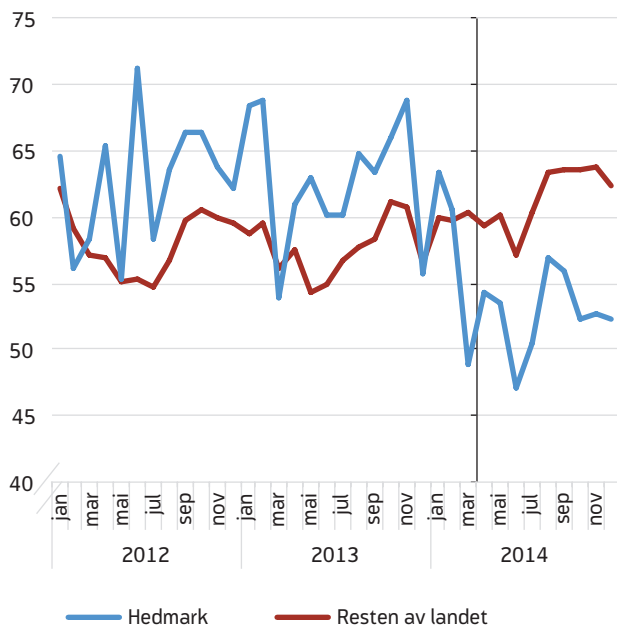
Om lag 55 prosent av de som bruker opp sykepenge-rettighetene sine går over på arbeidsavklaringspenger eventuelt arbeidsavklaringspenger i kombinasjon med uførepensjon. 6–10 prosent går til uførepensjon, 2 prosent til sosialhjelp og 2 prosent går til alderspen-

sjon⁸. Det er rimelig å anta at det er en seleksjon i hvem som går på sykepenger helt til rettighetene er brukt opp, og at de som bruker opp sykepengerrettighetene sine generelt er sykere enn de som klarer å returnere til arbeid før de hadde brukt opp sykepenge-rettighetene sine. Når det er en reduksjon i antall som bruker opp sykepengerrettighetene sine kunne man derfor tro at denne seleksjonen fortsatte og man ville sitte igjen med en populasjon som i snitt var sykere enn før reduksjonen. Det er da rimelig å anta at en større andel av disse ville ha behov for arbeidsavklaringspenger eller uførepensjon.

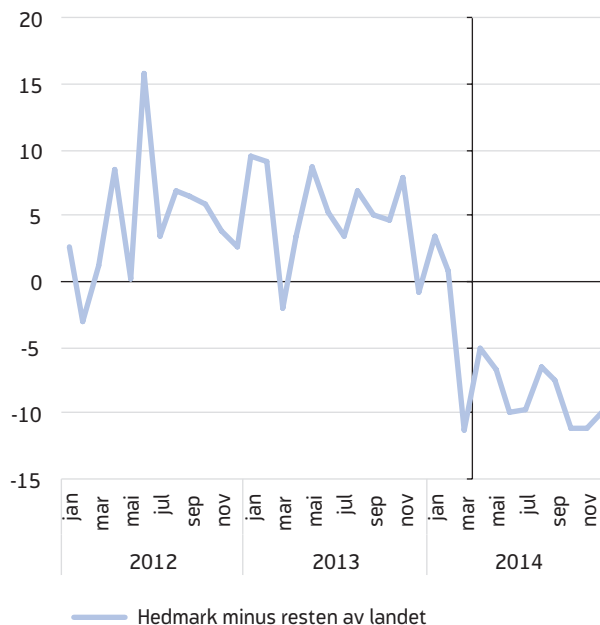
Andelen som går fra sykepenger til arbeidsavklaringspenger eller kombinasjon av arbeidsavklaringspenger og uføre, har i Hedmark ligget over landsgjennomsnittet gjennom hele observasjonsperioden. Den faller til et nivå langt under landsgjennomsnittet omtrent samtidig med at tiltakene på arbeidsavklaringspenger ble innført (figur 3a). Etter dette ligger Hedmark mellom 5 og 10

⁸ Vi regner med at de øvrige går tilbake til arbeid. De er registrert med et arbeidsforhold i Arbeidsgiver-arbeidstakerregisteret, men det kan også skyldes at de ikke har blitt registrert ut.

Figur 3a. Andelen av de som har brukt opp sykepenge rettighetene sine som mottar arbeidsavklaringspenger to måneder etter. Hedmark og resten av landet. Prosent*



Figur 3b. Differansen mellom Hedmark og resten av landet. Prosent*



* Tidspunkt for innføring av tiltak er markert med vertikal strek i begge figurer

prosentpoeng under landsgjennomsnittet (figur 3b). At denne andelen går ned i Hedmark kan være en direkte effekt av innføringen av saksdrøftingsverksted for arbeidsavklaringspenger i april 2014.

Også når man inkluderer de som får innvilget uførepensjon⁹, finner vi en tydelig reduksjon i andelen som mottar helse relaterte ytelser i Hedmark.

I Hedmark reduseres altså både antall som bruker opp sykepenge rettighetene, og andel av disse som går over på andre ytelser. Tidligere analyser har vist det samme paradokset, at når antallet som bruker opp sykepenge rettighetene reduseres, reduseres andelen av disse som går over på mer varige ytelser (Kann, Thune og Galaasen, 2013). Funnene i Hedmark bekrefter denne tendensen uten at vi kan forklare hvorfor det er slik.

38 prosent færre nye mottakere

Både i Hedmark og i resten av landet har det vært en gradvis nedgang i antallet nye mottakere helt siden ordningen med arbeidsavklaringspenger ble innført i mars 2010. Tilgangen i Hedmark har imidlertid ligget på et høyere nivå enn i resten av landet (se figur 4a)¹⁰. I april 2014 skjer det en dramatisk reduksjon i tilgangen til arbeidsavklaringspenger i Hedmark sammenlignet med resten av landet. Hedmark går fra å ligge noe over resten av landet, til å ligge betydelig under¹¹.

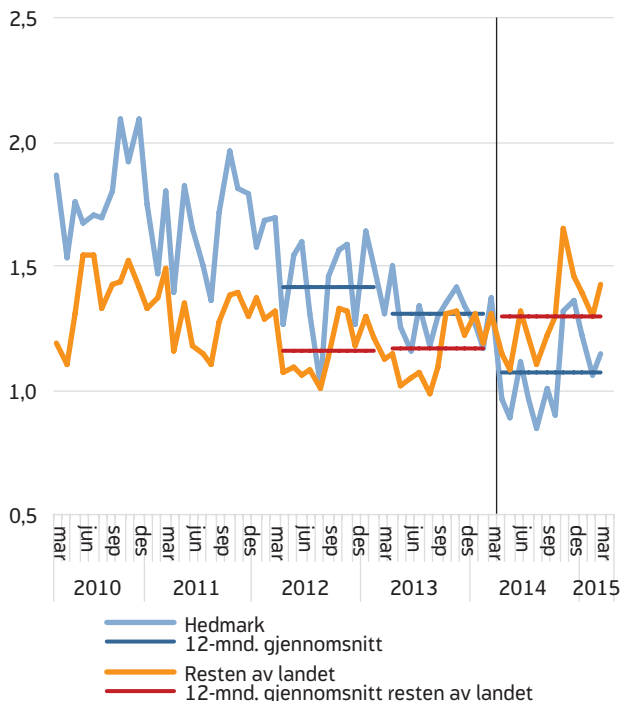
I april 2013 ble saksdrøftingsverksted innført for vurdering av aktivitetskravet på sykepenger. Etter dette ser vi at tilgangen reduseres gradvis i Hedmark. I april 2014, da saksdrøftingsverksted for vurdering av arbeidsavklaringspenger ble innført, faller tilgangen til

⁹ Dvs. uføretrygd eller AAP eller kombinasjoner av disse

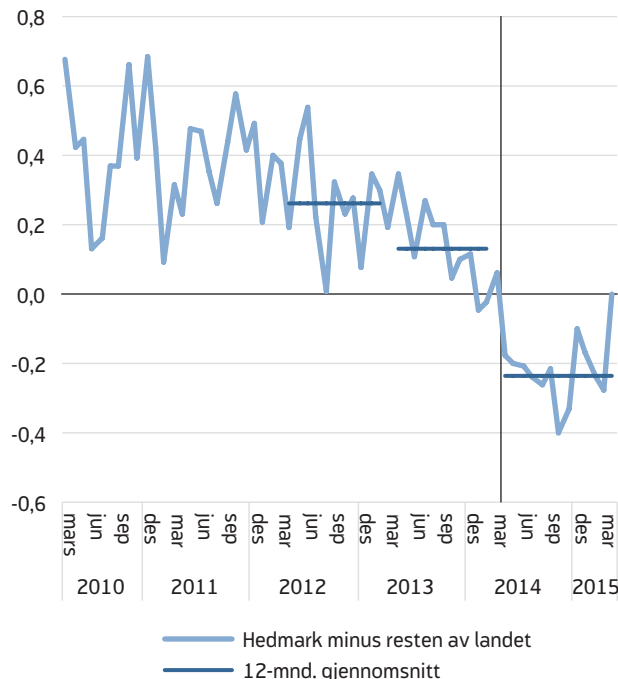
¹⁰ På grunn av at tallene i Hedmark er små, er det større tilfeldig variasjon fra måned til måned.

¹¹ Merk at det både i Hedmark og i resten av landet er en stor økning i tilgangen mot slutten av året. I resten av landet er denne økningen svært stor, og i november 2014 var tilgangen til arbeidsavklaringspenger på det høyeste i hele perioden tilbake til april 2010. Det er foreløpig usikkert hva denne økningen skyldes.

Figur 4a. Antall nye mottakere av arbeidsavklaringspenger i Hedmark og resten av landet som andel av befolkningen i alderen 18–66 år. Promille*



Figur 4b. Differansen mellom Hedmark og resten av landet i antallet nye mottakere. Promille*



* Tidspunkt for innføring av tiltak er markert med vertikal strek i begge figurer

et nivå som er betydelig under landsgjennomsnittet. Når vi ser på endringen fra før tiltakene på sykepenger ble satt i verk til etter tiltakene på arbeidsavklaringspenger er iverksatt, så har Hedmark hatt en samlet reduksjon i tilgangen på arbeidsavklaringspenger 24 prosent, mot en økning på 14 prosent i resten av landet når vi sammenligner 12 måneder før tiltaket (april 2011-mars 2012) med 12 måneder etter tiltaket (april 2014 til mars 2015)¹². Det betyr en reduksjon i antall nye mottakere i Hedmark på 38 prosent, relativt til resten av landet.

Effekt av saksdrøftingsverksted

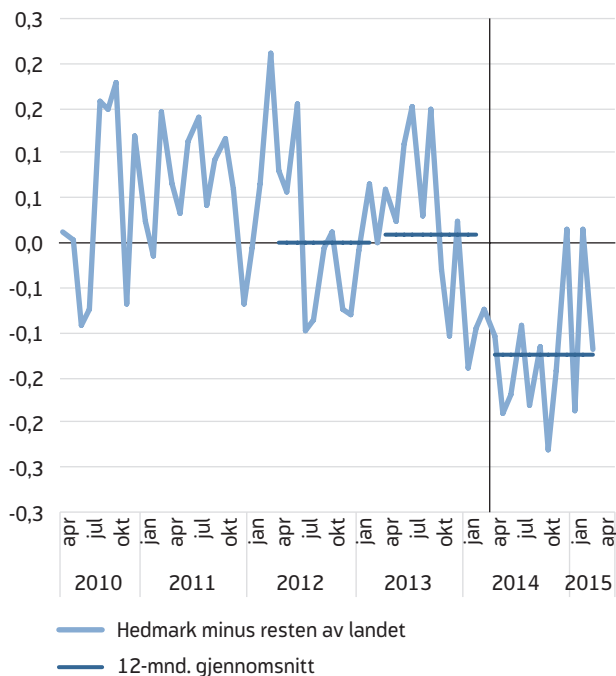
Fordi den forventede effekten av reduksjonen i antall som bruker opp sykepengerrettighetene sine i tid faller sammen med innføringen av saksdrøftingsverkstedet for arbeidsavklaringspengesøknader, ønsker vi å teste om det kan være en selvstendig effekt av saksdrøftingsverk-

stedet som ble innført for vurderingene av inngangsvilkårene for arbeidsavklaringspenger. For å forsøke å isolere effekten av dette konkrete tiltaket, skiller vi mellom de nye mottakerne som kommer fra sykepenger, og de som ikke gjør det. Den reduserte overgangen fra sykepenger til arbeidsavklaringspenger er på en måte «forurenset» av den kraftige reduksjonen i antall som bruker opp sykepengerrettighetene. Årsaken til at antall som kommer fra sykepenger reduseres kan skyldes at de har fått en annen og tettere oppfølging i sykemeldingsperioden. De som ikke har hatt sykepenger før de får arbeidsavklaringspenger kan ikke være påvirket direkte av tiltakene knyttet til oppfølgingen av sykemeldte, og dersom vi ser en effekt her, er det antagelig knyttet til innføringen av saksdrøftingsverkstedet for søknader om arbeidsavklaringspenger som ble iverksatt i april 2014.

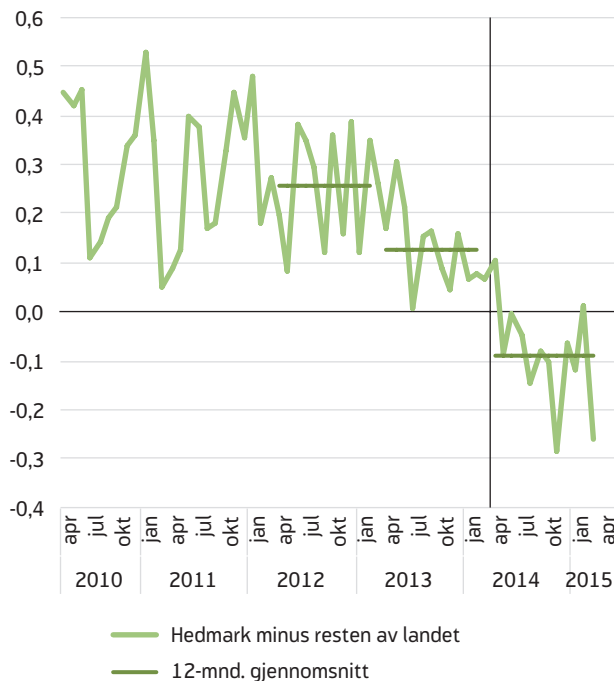
Blant de som ikke kommer fra sykepenger var differansen mellom Hedmark og landet stabilt fra 2012 til 2013. Det er dermed ingen tegn til at saksbehandlingen av søknader om arbeidsavklaringspenger ble påvirket av erfaringene med saksdrøftingsverksted på sykepenger. Ved

¹² Det kan se ut som vi har en reduksjon fra august 2012. Det er sannsynligvis tilfeldig variasjon. Måneden før er høy

Figur 5a. De som kommer fra «annet» enn sykepenger: Differansen mellom Hedmark og resten av landet i nye mottakere av arbeidsavklaringspenger. Promille*



Figur 5b. De som kommer fra sykepenger: Differansen mellom Hedmark og resten av landet i nye mottakere av arbeidsavklaringspenger. Promille*



* Tidspunkt for innføring av tiltak er markert med vertikal strek i begge figurer

innføringen av saksdrøftingsverksted for vurdering av inngangsvilkårene til arbeidsavklaringspenger skjer det en svært stor nedgang i antall nye mottakere av arbeidsavklaringspenger i denne gruppen (figur 5a). Denne effekten kommer samtidig med innføringen av saksdrøftingsverkstedet på arbeidsavklaringspenger, og det er derfor sannsynlig at tiltaket er årsak til nedgangen.

Blant de som har vært sykmeldt var det noe reduksjon i tilgangen til arbeidsavklaringspenger allerede i april til desember 2013 (se figur 5b). Det skjer en ytterligere og vesentlig sterkere nedgang fra og med april 2014. Her er det sannsynlig at effekten først og fremst kommer gjennom en gradvis reduksjonen i antall som bruker opp sykepengerrettighetene sine. Men det er sannsynlig at saksdrøftingsverkstedet har påvirket de som kommer fra sykepenger også.

Færre søkere og høyere avslagsprosent

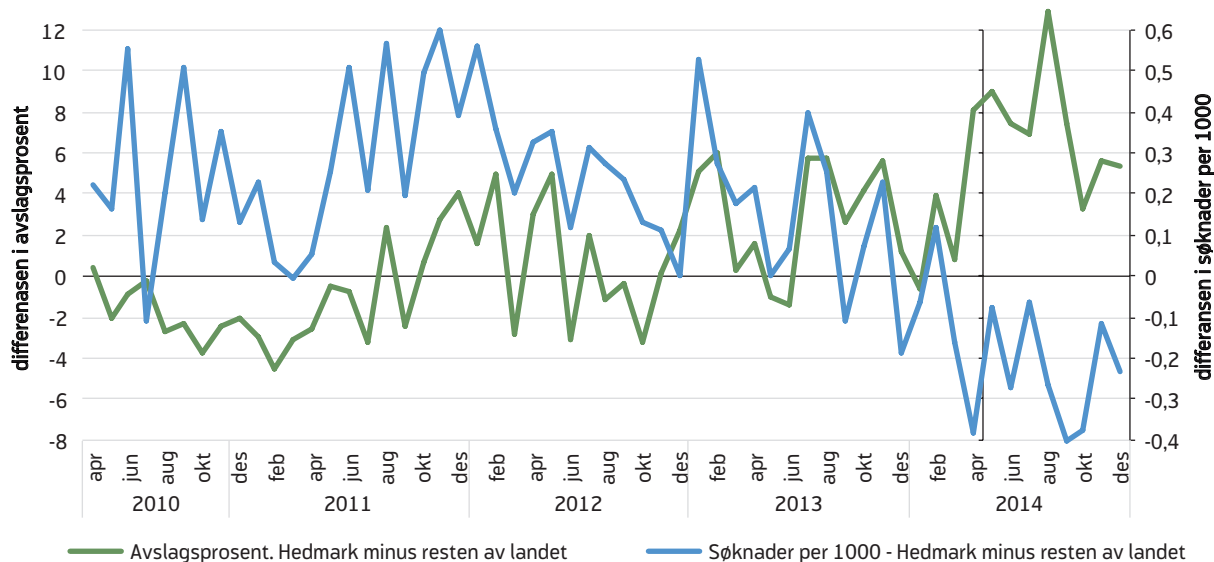
At færre får innvilget arbeidsavklaringspenger kan både skyldes at færre søker om arbeidsavklaringspenger og at flere får avslag på sin søknad.

For å forstå akkurat hva som har skjedd i Hedmark, har vi hentet ut informasjon om antall søkere fra saksmengdestatistikken i NAV og andelen av søkerne som får avslag på sin søknad om arbeidsavklaringspenger. I april 2014, da Hedmark innfører saksdrøftingsverkstedet for søknadene om arbeidsavklaringspenger, skjer det to endringer samtidig: 1) en nedgang i antallet søknader og 2) en økning i avslagsprosenten, som avviker fra utviklingen i landet for øvrig.

Vi har sammenlignet utviklingen i Hedmark med utviklingen i landet for øvrig både med hensyn til antall søknader per 1000 innbyggere og med hensyn til andelen av søknadene som får avslag (avslagsprosenten). Når antall søkere går ned, kan man anta at de som søkerne er en mer selektert gruppe på den måten at de medisinske vilkårene for arbeidsavklaringspenger med større sannsynlighet er oppfylt. Avslagsprosenten er avhengig både av antall søknader og antall avslag, samt hvordan søkergruppa er sammensatt.

Vi finner at avslagsprosenten i Hedmark lå omtrent på landsgjennomsnittet i 2012, litt over landsgjennomsnit-

Figur 6 Differansen mellom Hedmark og resten av landet, i avslagsprosent på søknader om arbeidsavklaringspenger (venstre akse), og i antall søknader per 1000 innbyggere (høyre akse).



tet i 2013 og økte til langt over landsgjennomsnittet fra april 2014. Antall søknader har gått nedover fra 2013, og ligger under landsgjennomsnittet fra april 2014 (figur 6). Når antall søknader går ned, uten at avslagsprosenten går ned, tyder det på en grundigere praktisering av regelverket. Og avslagsprosenten har faktisk økt. I gjennomsnitt ligger andelen avslag på 29 prosent for perioden april-desember 2014 mot 15 prosent i ni-måneders perioden før, noe som tyder på vurderingene av om vilkårene er oppfylt er grundigere.

Selv om andelen avslag har økt betydelig, er likevel det absolutte antallet avslag omtrent likt som før innførin-

gen av tiltaket. Fra april til desember i 2014 var det i sum cirka 290 personer som fikk avslag på arbeidsavklaringspenger i Hedmark, og det er samme antall som fikk avslag i perioden april til desember året før.

Antallet personer som står uten en ytelse på grunn av avslag på søknad er dermed det samme som før tiltakene ble gjennomført. Mot slutten av perioden vi observerer går avslagsprosenten ned. Dette kan være tilfeldig, og vi ser at det er betydelige svingninger i denne bakover tid. Det kan også skyldes at tiltakets effekt avtar, eller stabiliserer seg på et riktigere nivå.

Tabell 3. Beregning av effekter på antall nye mottakere av arbeidsavklaringspenger. Antall og prosent.

	Samlet effekt fra 2012 til 2014 (Prosent)	Effekt estimat omregnet til antall personer (Hedmark)	Estimert effekt ved tilsvarende reduksjon på landsbasis som i Hedmark	Prosentfordeling av effekten
Samlet effekt	-38	-782	-17 182	100 %
Effekt for de som kommer fra sykepenger	-41	-560	-11 025	72 %
- 18-29 år	-39	-54	-1 042	7 %
- 30-66 år	-41	-506	-9 982	65 %
Effekt for øvrige søkere (ikke sykepenger)	-28	-192	-5 090	25 %
- 18-29 år	-27	-71	-1 897	9 %
- 30-66 år	-29	-121	-3 193	16 %

Betydelige effekter – oppsummering av resultater

I tabell 3 har vi beregnet effektene av tiltakene fra 2012 og 2014 samlet. Effektene er beregnet ved å sammenligne gjennomsnittet av månedene april 2012 – mars 2013 med månedene april 2014 – mars 2015, jf. faktaboks om metode.

Vi kjenner ikke til hvordan kvaliteten på vilkårsvurderingene er andre steder i landet, men dersom tiltaket i gjennomsnitt hadde hatt samme effekt på landsbasis som det har hatt i Hedmark, ville det ha betydd en reduksjon på 17 000 færre nye mottakere av arbeidsavklaringspenger i året.

Effekt av redusert sykefravær

Det å praktisere aktivitetskravet for sykmeldte over 8 uker ser ut til å ha medført en nedgang i sykefraværet, som i sin tur i gir en enda sterkere reduksjon i antall som bruker opp sykepengerrettighetene sine (se figur 2). Våre funn bekrefter tidligere forskning som viser at ved å redusere sykefraværet kan flere vende tilbake til jobb før de kommer så langt at de søker om mer langvarige helserelaterte ytelser. Dette kan kreve betydelig tilrettelegging på arbeidsplassen, noe arbeidsgiver også har plikt til etter arbeidsmiljøloven.

Overgang fra sykepenger til arbeidsavklaringspenger

Av de som har brukt opp sykepengerrettighetene sine ser vi også at er det en betydelig reduksjon antall som går over på arbeidsavklaringspenger (figur 3). Det er ikke bare færre som bruker opp sykepengerrettighetene sine, men det er også en lavere andel som får innvilget arbeidsavklaringspenger. Dette skyldes særlig at færre søker, men også at antall avslag ikke har gått ned. Vi mener at våre undersøkelser viser at det er svært sannsynlig at dette har med innføringen av saksdrøftingsverkstedet å gjøre.

Effekt av oppfølgingen ved 39-ukers sykemelding?

Eventuell effekt av oppfølgingen på 39-ukers sykemelding har vi ikke klart å se foreløpig. NAV Hedmark mener da også selv at de ikke har fått dette helt til ennå. Det kan allikevel ha vært med på å bidra til en reduksjon i antall som bruker opp sykepengerrettighe-

tene sine, og at noe færre søker. Det kan også ha bidratt til en bedre forståelse og en mer helhetlig tankegang rundt det å hindre at folk som ikke har rett til arbeidsavklaringspenger søker om dette. Vi har i disse enkle og foreløpige analysene ikke klart å skille denne effekten fra de øvrige effektene.

Redusert tilgang fra sykepenger

For de som kommer fra sykepenger, og som utgjør omlag 55 prosent av de nye mottakerne av arbeidsavklaringspenger, er tilgangen redusert med 41 prosent. Effekten er nesten den samme for de under og over 30 år (henholdsvis 39 og 41 prosent).

Lavere tilgang for de som ikke kommer fra sykepenger

For de som ikke kommer fra sykepenger, og som utgjør omlag 45 prosent av de nye mottakerne, er tilgangen til arbeidsavklaringspenger redusert med 28 prosent. Effekten er nesten den samme for de under og over 30 år (hhv 27 og 29 prosent).

Hva skjer med de som ikke får arbeidsavklaringspenger?

En stor del av reduksjonen i antall mottakere av arbeidsavklaringspenger skyldes nedgang i antall som har brukt opp sykepengerrettighetene sine (72 prosent). Om disse igjen skulle bli syke, vil de fortsatt ha rett til sykepenger, og vil derfor ikke stå uten ytelse.

Men også for de som ikke kommer fra sykepenger er det en reduksjon i antallet nye mottakere. Nedgangen kommer i hovedsak at det er færre som søker om arbeidsavklaringspenger. Selv om andelen som får avslag har økt, har antallet avslag ligget stabilt.

Det har vært knyttet bekymring til hva de som får avslag om arbeidsavklaringspenger gjør, og om de egentlig bare er å gjenfinne som mottakere av andre trygdeytelser. Når vi ser på det samlede antallet mottakere av statlige trygdeytelser, finner vi at det samlet sett er færre som mottar trygdeytelser i Hedmark i 2015 sammenlignet med 2014. Det ser derfor ikke ut til å være slik at de som får avslag er å gjenfinne på andre trygdeytelser.

Dersom man går inn i den offisielle statistikken vil man se at det er en betydelig økning i antall uførepensjonister i Hedmark. Dette skyldes at Hedmark har hatt en særskilt høy overgang til uførepensjon blant de som ble overført til arbeidsavklaringspenger fra de tidligere ordningene rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad. Disse er imidlertid ekskludert fra den analysen vi her har gjort (se faktaboks om data og metode).

Tilsvarende finner vi i den offisielle statistikken at det er en sterk økning i antall mottakere av økonomisk sosialhjelp. Vi har sett på gjennomsnittlig antall som går fra sykepenger til kun å motta økonomisk sosialhjelp¹³ Vi finner at i Hedmark har antallet i denne gruppen økt fra et snitt på 2-3 personer i måneden til et snitt på 3-4 personer per måned. Vi ser ingen tilsvarende økning i resten av landet. Det betyr at det ikke kan utelukkes at man kan få en liten økning i antall mottakere av økonomisk sosialhjelp gjennom strengere en praktisering av vilkårene for å få arbeidsavklaringspenger. Dette er imidlertid svært små tall, og vi kan ikke trekke sikre konklusjoner på bakgrunn av dette.

Det kan hende at noen av de som ikke søker arbeidsavklaringspenger – fordi de ikke fyller vilkårene for ytelsen – i stedet velger å søke om økonomisk sosialhjelp. Hvor stor denne økningen er kan vi ikke måle, fordi vi ikke vet hvem som har vurdert å søke arbeidsavklaringspenger.

Antall som er registrert hos NAV Hedmark med nedsatt arbeidsevne er kraftig redusert etter at tiltakene ble iverksatt, og prosentvis nesten like mye som nedgangen i antall mottakere av arbeidsavklaringspenger. Andelen av de som er registrert med nedsatt arbeidsevne og som har en ytelse fra NAV er stabil, men det er noen fler som er kommet inn på kvalifiseringsprogrammet i Hedmark etter april 2014, og noen fler er også i arbeidsrettede tiltak og mottar tiltakspenger¹⁴.

.....
¹³ Dette betyr at sosialhjelp ikke kombineres med arbeidsavklaringspenger/uførepensjon, eller alderspensjon.

¹⁴ Dette er ordinære arbeidssøkere som ikke har opptjent rett til dagpenger, men som får en stønad mens de deltar i arbeidsrettede tiltak hos NAV.

Når vi ser på antall registrerte arbeidsledige, og antall dagpengemottakere blant disse, har også begge disse gruppene gått ned i Hedmark etter innføringen av tiltakene på sykepenger og arbeidsavklaringspenger. Det er altså heller ikke flere som ender som registrerte ledige i Hedmark.

Hvorfor så store endringer?

Det er sjelden man ser tiltak som gir så store endringer som de vi har beskrevet her. At effektene er så sterke i Hedmark gjør at det er viktig å studere nøye hva det er NAV Hedmark har endret. Det NAV Hedmark selv vektlegger er at de både har endret måten å jobbe på, måten å organisere arbeidsoppgavene på, hva som skal vektlegges, styrking av medarbeidernes kompetanse, støtte i det å ta vanskelige beslutninger, måten å lede og styre virksomheten på, samt endring i holdninger og tenkning rundt mulighetene til å være i arbeid og aktivitet tross sykdom og helseproblemer.

De legger stor vekt på

- vilkårsvurderingene, og at disse har faglig god kvalitet
- at vurderinger er tatt på grunnlag av god kartlegging og god dokumentasjon av de faktiske forhold
- at loven skal praktiseres likt i hele fylket
- deling av kompetanse og vurderinger av søkerens sykdomsbilde, det lokale arbeidsmarked og tolkninger av loven
- at kvalitetsforbedringer gjøres ved gjennomgang og diskusjon av enkeltsaker
- å motivere medarbeidere og skape en felles grunnforståelse av NAV-kontorene sitt oppdrag
- at det i arbeidet legges lite vekt på telling av aktiviteter (oppfølging av målekortindikatorer) og at alt arbeid skal være rettet mot oppgavene som skal løses

I denne artikkelen har vi kun undersøkt resultatene av endringene NAV Hedmark beskriver at de har foretatt. Vi har ikke gjort egne undersøkelser av hva som er endret. Hva som er Hedmarks erfaringer er basert på intervjuer med representanter for ledelsen i NAV-Hedmark.

Nedenfor drøfter vi forhold vi kan bidra til å forklare at endringene som er gjort i Hedmark har hatt effekt.

Kompetanse og felles plattform

Saksdrøftingsverkstedene kan være et verktøy for å etablere en faglig plattform som skaper trygghet for veilederne i vurderingene av vilkårene for ytelsen. Vilkårsvurderingene overlates ikke kun til skjønn hos den enkelte veileder. Dette kan være spesielt viktig i NAV, nettopp fordi veilederne ikke har en felles utdanningsbakgrunn eller profesjon, men kommer fra ulike fagbakgrunner som lener seg på ulike metoder og perspektiver. Erfaringer fra hele fylket tas med i alle møter ved hjelp at kompetanseveiledere i fylket. Disse deltar på alle møter, enten fysisk eller via nettmøter.

Saksdrøftingsverkstedet tar både tak i grundig vilkårsvurdering, mer lik praktisering av lov og regelverk, samt bedre kompetanse og forståelse av kompleksiteten i vurderingene.

Endringer i arbeidsmåter og tankesett krever stor innsats. NAV Hedmark har jobbet mye med å endre holdninger til sykdom, og rettet mer fokus mot muligheter for arbeid og aktivitet. For å få til slik endring har Hedmark erfart at det er nødvendig å jobbe sammen om konkrete saker. Felles forståelse krever at man utveksler og diskuterer vurderinger og hvilke fakta vurderingene baserer seg på. Gjennom en slik tilnærming har NAV Hedmark klart å få til endringer i praksis som ser ut til å holde seg over tid. Dersom saksdrøftingsverksted fungerer på denne måten, kan det være et godt virkemiddel for å få til en slik endring, samt å vedlikeholde disse over tid.

Styring, ledelse og arbeidsmetoder

Det finnes mange styringsindikatorer som er utviklet sentralt i NAV. Disse blir gjort tilgjengelig månedlig for alle NAV-kontor i form av et målekort. Dette er en måte å følge med både på produksjonsnivå i ulike enheter og måle ulike former for resultater.

Ledelsen i Hedmark har fått et mer nyansert syn på indikatorer, særlig aktivitetsindikatorer som det er mest av i målekortet. I forbindelse med endringsarbeidet de har gjort, har de erfart at ensidig fokus på telling av aktiviteter kan føre til *målforskyving* slik at medarbeidere ender

opp med å jakte på gode tall på en slik måte at det går på bekostning av det egentlige målet for arbeidet, som eksempelvis vil være. å hjelpe folk tilbake i jobb.

Det er omfattende forskning som understøtter Hedmarks erfaringer på dette området. Bl.a. basert på en fagteoretisk utredning av Tom Colbjørnsen uttaler *Ekspertgruppa for et bedre NAV* (Sluttrapport fra ekspertgruppen¹⁵ 2015, s. 216) at «Summen av ulike styringsmekanismer og prosedyre- og dokumentasjonskrav som definerer NAV-veileders oppgaver og oppgaveløsning må reduseres. Et betydelig omfang av interne prosesser, bl.a. med utspring i lover, forskrifter, målstyring og prosedyrer begrenser NAV-veilederens handlingsrom. Kvaliteten i oppfølging er knyttet til møtene med bruker, hvor verdi skapes, ikke av NAVs dokumenter.». Forskning viser at styrings mål kan påvirke produksjonen negativt fordi den reduserer medarbeidernes motivasjon og derved arbeidsprestasjoner, særlig dersom målinger oppleves som illegitime og urettferdige (se f.eks. Kuvås m.fl. 2014). I den nevnte ekspertgruppas sluttrapport (s 137–138) står det videre at aktivitetsmål er lite effektivt som styringsmekanisme når oppgaver ikke er rutinepreget og det kreves mye kompetanse, variert informasjonsbehov og mye skjønnsutøvelse.

Målinger som oppleves som legitime og av god kvalitet, og som er utviklet lokalt, kan etter Hedmarks erfaring virke positivt på arbeidsmotivasjon. Det er viktig at det er samsvar mellom hensikten med arbeidet som gjøres og hvilke resultater dette gir. Målinger av utvikling over tid er det viktig å følge med på mener NAV Hedmark. De benytter regnskapstall og tall fra NAVs datavarehus som synliggjør resultatene av arbeidet som gjøres lokalt, for eksempel følger det tett med på antall brukere som passerer 8-, 17-, 26- og 39-ukers sykemelding, som nå ligger i datavarehus. Når langtidssykefraværet går ned får NAV-kontoret færre saker de må følge opp. Det er positivt både fordi

.....
¹⁵ Arbeids- og sosialdepartementet oppnevnte 20. mars 2014 en ekspertgruppe for å gjennomgå NAV. Gruppen ble ledet av Sigrun Vågang. Mandatet for ekspertgruppens arbeid er: Gjennomgang av NAV – mandat og organisering. Oppdraget er å identifisere og foreslå tiltak som nevnt nedenfor, vurdert opp mot hovedmålene for NAV-reformen.

man har lykkes med å få bruker i arbeid og fordi det reduserer arbeidsbyrden i NAV-kontoret. De følger også statistikk om utviklingen i antall mottakere av arbeidsavklaringspenger. Tallene presenteres ca hvert halvår.

Ekspertgruppa for et bedre NAV (2015) foreslår i sin sluttrapport å revurdere dagens innhold og bruk av målekortet gjennom en utviklingsprosess hvor NAV-kontorene er sentrale i å finne frem til gode indikatorer og hvordan disse kan brukes for å sikre tjenestene til brukerne. Erfaringene fra Hedmark kan kanskje benyttes i dette arbeidet. Kanskje bør man også undersøke empirisk at indikatorer måler det man ønsker at de skal måle, før de tas i bruk.

Oppgavefordeling i NAV

Rett til ytelse betinger som regel at mottakeren deltar i et medisinsk behandlingsopplegg eller ulike former for arbeidsrettet aktivitet. Manglende etterlevelse av aktivitetsplikt uten gyldig grunn kan føre til sanksjoner i form av varig eller midlertidig reduksjon eller bortfall av ytelsen. Med dagens oppgavefordeling i NAV har NAV-kontoret ansvaret for å vurdere søkerens arbeidsevne knyttet opp mot vilkår for rett til ytelse, inklusive å pålegge deltakelse i aktive tiltak. Forvaltningsenhetene har ansvaret for innvilgelse av ytelser og sanksjonering. Dette grensesnittet har NAV Hedmark erfart kan være problematisk, både fordi NAV-kontoret da ikke selv har et helhetlig ansvar for brukeren og fordi forsinkelser som følge av kommunikasjon mellom forvaltningsenheten og NAV-kontor kan medføre at sanksjonene ikke iverksettes samtidig som vilkårene settes. I tillegg er det et problem at

NAV Forvaltning ofte fatter vedtak om ytelser for et helt år om gangen, selv om dette ikke er i overenstemmelse med aktivitetsplanen.

Overføringsverdi?

Om resultatene i NAV Hedmark lar seg overføre til resten av landet er ikke sikkert, siden dette er en modell NAV Hedmark har utviklet lokalt. Hedmark har skapt et eierskap til modellen, noe som kan være nødvendig for å lykkes. Det er mulig at man må finne lokale løsninger tilpasset de svakhetene man finner når man foretar kvalitetsundersøkelser i eget fylke. Det kan være spesielt viktig at opplæring og endringsprosesser styres lokalt eller med samarbeid på tvers i organisasjonen.

Bakgrunnen for endringene i Hedmark var ikke basert på resultater i etablerte måleindikatorer, men var en konsekvens av en kvalitetsundersøkelse initiert og gjennomført av NAV Hedmark selv. Her ble 280 enkeltsaker gjennomgått med tanke på kvalitet i saksbehandlingen. På bakgrunn av denne gjennomgangen dannet NAV Hedmark seg et bilde av hva problemene i deres saksbehandling besto i. Tiltakene som ble iverksatt var således rettet konkret mot de svakhetene de selv oppdaget i egne saker.

Vi har i denne studien ikke undersøkt hvordan kvaliteten er i saksbehandlingen av søknader om arbeidsavklaringspenger hverken i Hedmark eller andre steder i landet. Vi har derfor ikke grunnlag for å uttale oss om hvilke endringer det er mulig å oppnå på landsbasis.

Litteratur

- Angrist, Joshua D. og Jörn-Steffen Pischke (2009) *Mostly Harmless Econometrics. An Empiricist's Companion*. Princeton University Press: Princeton and Oxford
- Ekspertgruppens sluttrapport (2015). Et NAV med muligheter. https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/asd/dokumenter/2015/sluttrapport-ekspertgruppen-nav_9.4.15.pdf
- Galaasen, Anders Mølster og Lima,Ivar Andreas Åsland (2014). «Arbeidsevnevurderinger i NAV – kunnskapsstatus og veien videre». *Arbeid og velferd*, 3/2014, 49–63.
- Kann, Inger Cathrine; Thune, Ola; Galaasen, Anders Mølster (2013) «Gir lavere sykefravær færre på langtidsytelser?» *Arbeid og velferd*, 3/2013, 39–48.
- Kuvaas, Bård, Robert Buch, og Anders Dysvik (2014). «Performance Management: Perceiving Goals as Invariable and Implications for Perceived Job Autonomy and Work Performance.» *Human Resource Management*. DOI: 10.1002/hrm
- Ove Jacobsen (2014) «Pensjonsreformen: hvilken innvirkning har den hatt på bruken av helserelaterte ytelser?» *Arbeid og velferd*, 3/2014, 64–73.
- Sigrid Lande (2014) «Arbeidsavklaringspenger – Mottakere overført fra tidligere ordninger» *Arbeid og velferd*, 2/2014.
- Markussen, Simen (2009) *Closing the gates? Evidence from a natural experiment on Physicians' Sickness Certification*. Universitet i Oslo. Memorandum no 19/2009
- Melding for året 2014 fra sivilombudsmannen, (2015). <https://www.sivilombudsmannen.no/getfile.php/Filer/%C3%85rsmelding/%C3%85rsmeldingen%202014.pdf>

ØKT SYSSELSETTING BLANT MOTTAKERE AV OVERGANGSSTØNAD

Av Atle Fremming Bjørnstad

Sammendrag

Fra 1. januar 2012 ble aktivitetskravet for mottakere av overgangsstønad skjerpet, slik at det stilles krav til at mottaker er i aktivitet fra yngste barn fyller ett år. Aktivitetskravet kan oppfylles ved å være i arbeid eller utdanning. Vi undersøker i hvilken grad skjerpet krav til aktivitet har ført til økt sysselsetting for mottakere av overgangsstønad.

Vi ser en markant økning i andelen mottakere med yngste barn på ett til to år som er i aktivitet i 2014 sammenliknet med 2011. Andelen i arbeid har økt med 7 prosentpoeng. For å se i hvilken grad denne økningen kan skyldes regelverksendringen i 2012, og ikke konjunktursvingninger eller andre forhold, sammenlikner vi sysselsettingsnivået blant mottakere av overgangsstønad før og etter regelverksendringen med sysselsettingen blant kvinner med barn i samme alder som ikke mottar overgangsstønad.

Vi ser at kvinner som mottok overgangsstønad da det yngste barnet var 10 måneder jobber flere timer når barnet er 18 måneder og i økende grad frem til yngste barn er 30 måneder sammenliknet med hva som var tilfelle før regelverksendringen. Økningen i sysselsetting blant mottakere av overgangsstønad er større enn blant kvinner som ikke mottok overgangsstønad. Dette tyder på en klar effekt av aktivitetskravet, men oppfølgingsperioden etter innføring av regelverksendringen er ennå for kort til at vi kan konkludere noe sikkert om størrelsen av effekten på sysselsettingen.

Innledning

Fra 1. januar 2012 ble aktivitetskravet for mottakere av overgangsstønad skjerpet, slik at det stilles krav til at mottaker er i aktivitet fra yngste barn fyller ett år. Tidligere gjaldt aktivitetskravet fra yngste barn fyller tre år, og det er mottakere med barn i alderen ett til to år som blir berørt av endringen. Aktivitetskrav kan i hovedsak oppfylles ved å være i arbeid på minimum halv tid eller ta utdanning på minimum halv tid.

Vi har undersøkt om aktivitetskrav fra yngste barn fyller ett år har ført til økt sysselsetting blant mottakere av overgangsstønad. Som et mål på sysselsetting bruker vi mottakers tid i arbeid som andel av full arbeidstid. Vi sammenlikner sysselsetting før og etter endringen, og ser på et utvalg av mottakere av overgangsstønad med barn på inntil tre år i perioden 2010 til 2014. Konjunkturer og sysselsettingsnivået generelt vil kunne påvirke sysselsettingen blant mottakere av overgangsstønad (Bjørnstad 2009). Andre forhold vil også påvirke utviklingen, slik at eventuelle observerte forskjeller i sysselsetting før og etter regelverksendringen, ikke kan sies å være en effekt av regelverksendringen alene. For å kontrollere for slike effekter benytter vi forskjeller-i-forskjeller-metoden, hvor vi i tillegg til behandlingsgruppen, som her er overgangsstønadmottakere som er berørt av regelverksendringen, ser på utviklingen i sysselsetting i en kontrollgruppe. Som kontrollgruppe bruker vi kvinner med yngste barn i tilsvarende alder som overgangsstønadmottakerne som inngår i behandlingsgruppen.

Bakgrunn for skjerpet aktivitetskrav

Velferds- og migrasjonsutvalget (Brochmann-utvalget) ble oppnevnt i 2009. Bakgrunnen var økt mobilitet av arbeidskraft internasjonalt og økt innvandring til Norge. Utvalget ble bedt om å levere en beskrivelse og vurderinger av problemstillinger knyttet til økt migrasjon og betydningen for velferdsmodell og velferdsordninger. Utvalget ble også bedt om å komme med forslag til eventuelle endringer/tilpasninger i virkemidlene som kan bidra til velferdsmodellens langsiktige bærekraft. Utvalget leverte sin innstilling i mai 2011.

Utvalget mener det må gjøres gradvise tilpasninger i velferdsmodellen i årene fremover, og skriver at det er kritisk til «offentlige stønader som subsidierer langvarig tilbaketrekning fra arbeidslivet for gifte kvinner og/

eller kvinner med barn» (NOU 2011:7, side 19). Utvalget skriver at aktiviseringskrav som gjelder blant annet for dagpenger bør overføres til å gjelde for helserelaterte ytelser og sosialhjelp. I innstillingen tok de også til orde for en sterkere aktivitetsorientering av overgangsstønaden, og foreslo å skjerpe aktivitetskravet for mottakere med barn eldre enn tre år, samt å innføre aktivitetskrav fra yngste barn er ett år (NOU 2011:7).

Utvalget skriver at tre år med overgangsstønad uten betingelser om arbeid eller utdanning så lenge barnet er under tre år er lang tid. Dette vil særlig være problematisk når mottaker kjenner det norske samfunnet dårlig og i liten grad snakker norsk. Utvalget viser her til at forbruket av overgangsstønad er høyt i en del innvandrergreper, og at dette gjelder særlig kvinner fra Somalia. En bedring av barnehagetilbudet, også for de minste barna, tilsa at et krav om aktivitet fra yngste barn fyller ett år ikke kunne betraktes som urimelig.

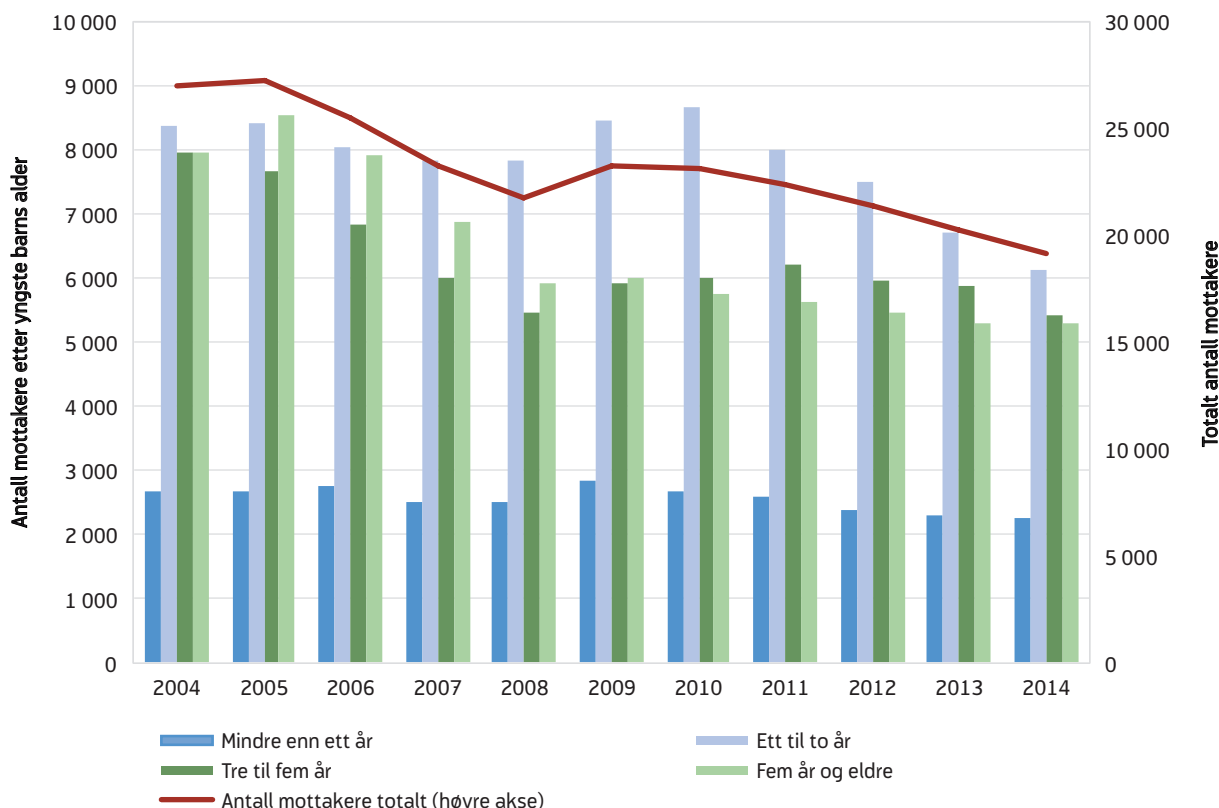
Forslaget om å innføre aktivitetskrav fra yngste barn er ett år ble fulgt opp av Stoltenberg II – regjeringen. I Prop. 1 S (2011–2012) som ble lagt frem høsten 2011 ble det foreslått å stille krav til aktivitet for overgangsstønadmottakere fra yngste barn fyller ett år. Stortinget vedtok endringsforslaget senere samme år. Regelverket for overgangsstønad og endringer etter 1. januar 2012 er nærmere beskrevet i egen faktaboks.

Nedgang i antall overgangsstønadmottakere

Antall mottakere av overgangsstønad viser en nedadgående trend (figur 1). Trenden ble midlertidig brutt i 2009 til 2010. Det kortvarige trendbruddet kan skyldes svekket sysselsetting og økt arbeidsledighet som følge av finanskrisen. Forsinkelser i saksbehandlingen hos NAV bidro trolig også til at nivået i 2008 ble lavere enn det ellers ville ha vært. Nedgangen har vært mest omfattende for mottakere som har sitt yngste barn på fem år eller eldre. Da befolkningsveksten var betydelig i perioden 2005 til 2014 kunne vi forventet å se en økning i antall mottakere av overgangsstønad alt annet likt. Likevel ser vi at antall mottakere har blitt redusert fra 27 300 til 19 500 i samme periode.

¹ G er grunnbeløpet i folketrygden og utgjorde 88 370 kroner fra 1. mai 2014.

Figur 1. Antall mottakere av overgangsstønnad ved utgangen av året etter yngste barns alder og antall mottakere totalt.



Kilde: NAV

Andelen menn som mottar overgangsstønnad har siden 2005 vært stabil på tilnærmet 4 prosent (tabell 1). Andelen unge mottakere er redusert i perioden, mens andelen mottakere over 40 år har økt.

Enslige forsørgere har også rett til utvidet barnetrygd, som innebærer at det gis barnetrygd for ett barn mer enn hva mottakeren faktisk har. Utvidet barnetrygd gis kun til enslige forsørgere. Den gis inntil yngste barn har fylt 18 år og er uavhengig av hvilken inntekt mottakeren har. Utviklingen i antall med utvidet barnetrygd er dermed et forenklet mål på hvor mange som potensielt kan bli mottakere av overgangsstønnad. Antallet med utvidet barnetrygd har gått ned med tilnærmet 2 prosent fra 2005 til 2014. Andelen av disse med overgangsstønnad har gått ned fra 21 prosent til 2005 til 16 prosent i 2014.

Andelen mottakere med fødeland utenfor Norge har økt siden 2009.² Ved utgangen av 2014 hadde 74,6

Tabell 1. Nøkkeltall for mottakere av overgangsstønnad

	2005	2014
Andel menn (prosent)	4,1	4,3
Antall barn pr. mottaker	1,6	1,5
Gjennomsnittsalder for mottaker	30,8	30,8
Andel mottakere yngre enn 20 år (prosent)	4,7	4,0
Andel mottakere over 40 år (prosent)	8,2	9,9

Kilde: NAV

prosent av mottakerne av overgangsstønnad Norge som fødeland. Dette er en reduksjon fra utgangen av 2009, da 81,1 prosent av mottakerne var registrert med Norge som fødeland.

Utgiftene til overgangsstønnad over statsbudsjettet var i 2014 på 2,5 milliarder kroner. Målt i faste kroner (der grunnbeløpet holdes fast) har utgiftene gått ned med hele 26 prosent fra 2005 til 2014. Den omfattende nedgangen skyldes særlig nedgangen i antall mottakere, men har også sammenheng med at gjennomsnittlig ytelse som andel av det mottakeren maksimalt kan få i overgangsstønnad har gått ned.

² I register for stønnad til enslig mor eller far ligger det kun opplysninger om fødeland tilbake til 2009.

OVERGANGSSTØNAD – REGELVERK

Overgangsstønad blir gitt til foreldre med aleneomsorg for barn. Formålet med overgangsstønaden er å gi enslig mor eller far inntektssikring i en overgangsperiode, og stimulere til arbeid og utdanning, slik at mottaker blir kvalifisert for senere selvforsørgelse. Overgangsstønaden gis for en periode på inntil tre år, med mulighet for forlengelse i ytterligere to år som følge av utdanning. For nye perioder med overgangsstønad er varigheten begrenset fram til yngste barn har rett til barnehageplass etter barnehageloven.

Rett til overgangsstønad krever tre års forutgående medlemskap i folketrygden. Det er et krav at stønadsmottakeren og barnet må oppholde seg i Norge. Det er unntak fra kravet om opphold hvis oppholdet utenlands er planlagt å være på mindre enn seks måneder eller når oppholdet følger av arbeid for norsk arbeidsgiver i utlandet.

Endringer i regelverket

- 1. januar 2012 ble det innført krav til yrkesrettet aktivitet fra yngste barn fyller ett år. Tidligere inntraff aktivitetskravet først når yngste barn fylte tre år.
- For personer som har hatt overgangsstønad tidligere og senere søker for nye barn, ble det fra 1. januar 2013 innført regler om at varigheten for nye perioder ble begrenset fram til barnet får rett til barnehageplass. Tidligere var det ingen begrensninger i antall treårsperioder med overgangsstønad.
- 1. januar 2013 ble det også innført krav om uforskyldt ledighet for rett til overgangsstønad.

Alle endringene ble innført for nye tilfeller, dvs. at endringene gjelder nye vedtak etter at nytt regelverk er innført. Dette innebærer at mottakere med et vedtak som er gjort før tidspunktet for regelverksendringen, ikke vil få omgjort vedtaket i henhold til nytt regelverk.

Våren 2015 la Solberg regjeringen frem en lovproposisjon (Prop. 115L (2014–2015)) som foreslår ytterligere endringer i regelverket for overgangsstønad. Et av forslagene er at vilkåret om at barnet må være under åtte år endres til ordinær skolestart det året barnet fyller 6 år. De nye reglene er foreslått innført fra 1. januar 2016.

Krav til yrkesrettet aktivitet

Kravet til yrkesrettet aktivitet kan oppfylles gjennom:

- Arbeid som utgjør minst halvparten av full tid.
- Utdanning som utgjør minst halvparten av utdanning på full tid.
- Å være tilmeldt NAV som reell arbeidssøker. I tillegg kan NAV sette som vilkår at mottakeren deltar på motivasjonskurs, arbeidsmarkedstiltak og/eller tar i mot tilbudt arbeid.
- Etablering av egen virksomhet.

Det finnes ulike grunner som gir unntak fra aktivitetskravet. Dette gjelder hvis enslig mor eller far ikke har tilfredsstillende barnetilsynsordning og dette ikke kan tilskrives mottakeren selv. Det gis også unntak når den enslige forsørgeren eller barnet har en sykdom som hindrer forsørgeren i å ta arbeid eller å være i utdanning. Eventuell sykdom må dokumenteres med legeerklæring.

Nivået på ytelsen

Fra til 1. april 2014 ble maksimalytelsen økt fra 2,0 til 2,25 G¹. Dette tilsvarer 198 800 kroner ved grunnbeløpet som gjelder fra 1. mai 2014. Samtidig ble skattereglene for overgangsstønad endret, slik at den blir beskattet som lønnsinntekt mens den tidligere ble beskattet som pensjonsinntekt. Disse endringene gir mottakerne tilnærmet samme stønad etter skatt som tidligere. Samtidig som maksimalytelsen ble økt ble også avkortningsgraden økt, fra 40 til 45 prosent for inntekt utover et halvt grunnbeløp. Overgangsstønaden er fullt ut avkortet ved en inntekt på minst 5,5 G ved både gammel og ny maksimalytelse (dette utgjør en årsinntekt på 486 000 kroner ved G fra 1. mai 2014).

I tillegg til overgangsstønad kan enslige forsørgere ha rett til utvidet barnetrygd, stønad til barnetilsyn, utdanningsstønad og tilskudd til flytting for å lette overgangen til arbeid.

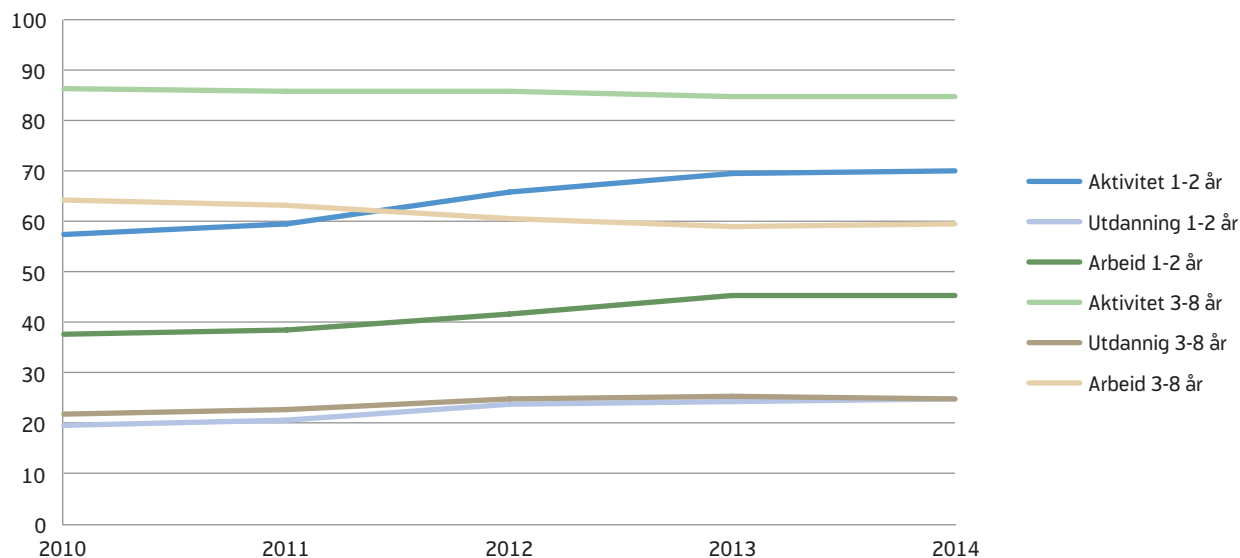
Økning i yrkesrettet aktivitet blant mottakere med yngre barn

Figur 2 viser andelen av mottakere som er aktive i form av utdanning eller arbeid på minimum halv tid fordelt på yngste barns alder³. Andelen i aktivitet totalt sett, enten i arbeid eller utdanning, har vist en svak nedgang for mottakere med yngste barn på tre til åtte år. Derimot ser vi markant økning i andelen aktive blant mottakere

med yngste barn på ett til to år. Her har andelen i aktivitet økt med 11 prosentpoeng fra 2011 til 2014. Økningen i andelen i arbeid står for 7 prosentpoeng av denne økningen. Dette tyder på en klar effekt av skjerpet aktivitetskrav for overgangsstønadmottakere, og vi forventer å se en økning i sysselsettingen blant enslige forsørgere med yngste barn i aldersgruppen ett til to år fra 2012. Vi forventer også at effekten vil øke over tid siden endringen bare gjaldt nye mottakere.

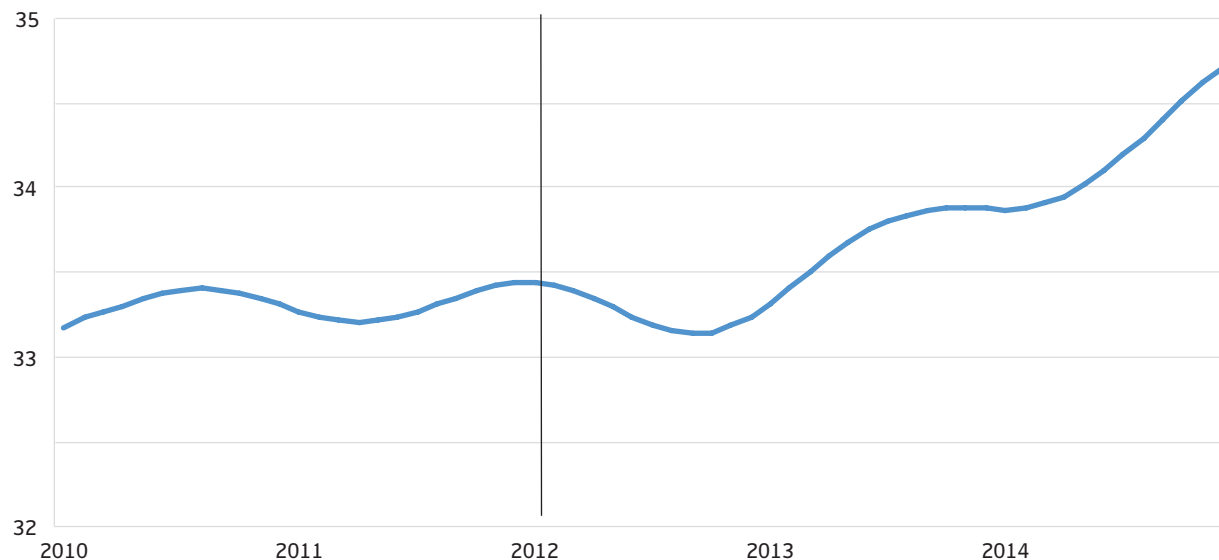
³ Statistikk basert på vedtaksdata.

Figur 2. Andel av overgangsstønadmottakere i aktivitet⁴ i form av utdanning eller arbeid, etter yngste barns alder. Prosent



Kilde: NAV

Figur 3. Andel mottakere av overgangsstønnad med yngste barn på ett til to år i arbeid. Prosent



Kilde: NAV

Figur 3 viser utviklingen i andelen mottakere av overgangsstønnad med yngste barn i alderen ett til to år i arbeid. Den vertikale linjen viser tidspunkt for innføring av krav om yrkesrettet aktivitet fra yngste barn fyller ett år. Utviklingen viser en økning i andelen mottakere i arbeid fra 2013. At økningen kommer

med et tidsetterslep sammenlignet med tidspunktet for innføring av regelverksendringen skyldes antakelig at endringen ble innført for nye tilfeller, og at disse med tiden utgjør en stadig større andel av antall mottakere. Nye mottakere av overgangsstønnad som ikke oppfyller aktivitetskravet, og som dermed ikke lenger vil kunne motta overgangsstønnad vil gå ut av gruppen. Dette tar vi hensyn til i den videre analysen.

.....
⁴ Tall for desember måned.

FORSKJELLER-I-FORSKJELLER

Forskjeller-i-forskjeller (difference-in-differences) er en kontrafaktisk metode for å beregne effekten av politikkenninger. I dette tilfellet benytter vi metoden for å anslå effekt på sysselsetting av å innføre krav til aktivitet for mottakere av overgangsstønad fra yngste barn fyller ett år.

Vi sammenligner sysselsettingen før og etter regelverksendringen i to ulike grupper, hvor den ene gruppen er påvirket av regelverksendringen og den andre ikke er utsatt for regelverksendringen. Disse gruppene omtales som henholdsvis behandlingsgruppe og kontrollgruppe (se egen faktaboks for nærmere beskrivelse av disse gruppene). Effekten er da endringen i sysselsetting fra før til etter regelendring i behandlingsgruppen minus endringen i kontrollgruppen. Uten en regelverksendring antar vi at gjennomsnittlig endring for behandlingsgruppen vil ha vært de samme som den gjennomsnittlige endringen som observeres for kontrollgruppen (kontrafaktisk). En viktig forutsetning er derfor at behandlings- og kontrollgruppen har en lik trend i utviklingen i sysselsettingen før endringen. Ved fravær av en parallell trend før behandlingstidspunktet vil ikke effekten av regelverksendringen kunne beregnes. Kontroll av forutsetningen om at behandlingsgruppen og kontrollgruppen følger samme sysselsettingstrend vil gjøres ved en visuell betraktning av utviklingen i tiden før regelverksendringen.

Forskjeller-i-forskjeller kan fremstilles på følgende måte:

Y^B – gjennomsnittlig sysselsetting for behandlingsgruppen

Y^K – gjennomsnittlig sysselsetting for kontrollgruppen

$Y_t^B - Y_{t-1}^B$ – forskjell for behandlingsgruppen mellom tidspunkt t og tidspunkt t-1

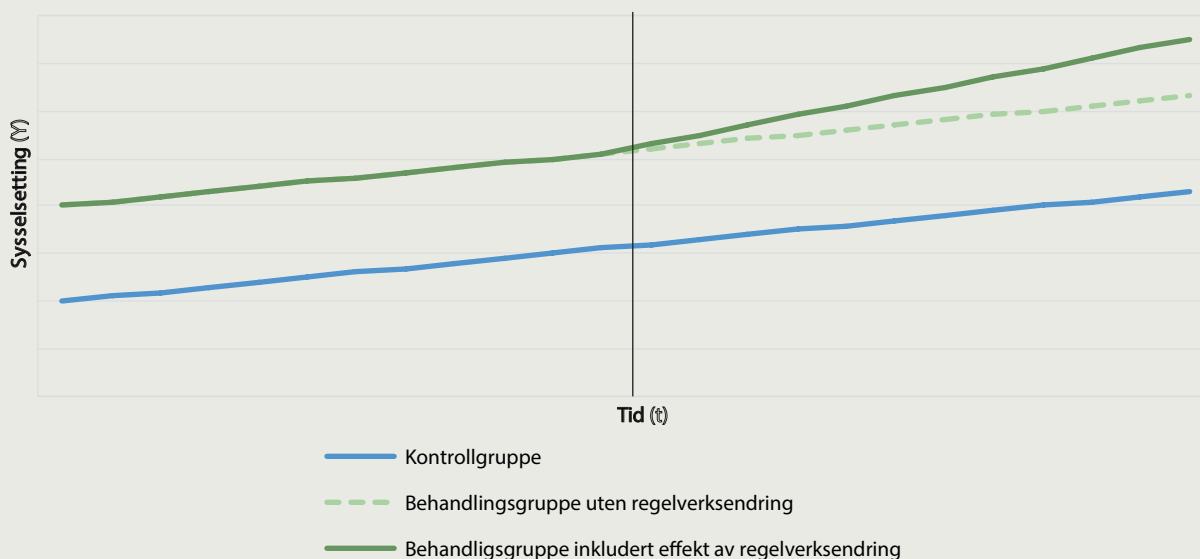
$Y_t^K - Y_{t-1}^K$ – forskjell for kontrollgruppen mellom tidspunkt t og tidspunkt t-1

Mål på effekt av regelverksendring:

$(Y_t^B - Y_{t-1}^B) - (Y_t^K - Y_{t-1}^K)$ – forskjell-i-forskjeller mellom behandlings- og kontrollgruppen

Figuren viser en grafisk fremstilling av forskjeller-i-forskjeller metoden. Kontrollgruppen og behandlingsgruppen har ulikt nivå på sysselsetting, men samme trend før innføring av regelverksendringen. Tidspunkt for regelverksendringen er markert med den vertikale aksens. Effekten av regelverksendringen vil være avviket mellom den heltrukne grønne linjen og den stiplede grønne linjen for et gitt tidspunkt.

Figur 4. Forskjeller- i-forskjeller fremstilt grafisk



BEHANDLINGSGRUPPE OG KONTROLLGRUPPE

Som behandlingsgruppe har vi tatt utgangspunkt i personer som mottar overgangstønad når yngste barn er 10 måneder. Gruppen utgjør 200 – 300 personer per måned i undersøkelsesperioden (juli 2010 – desember 2014). Vi har ikke satt som krav at personen mottar overgangstønad på et senere tidspunkt etter at det yngste barnet har passert 10 måneder⁶.

Som kontrollgruppe bruker vi kvinnelige mottakere av barnetrygd når det yngste barnet er 10 måneder som ikke mottar overgangstønad. Vi har satt som betingelse at disse personene ikke på noe tidspunkt i perioden juli 2010 – desember 2014 har mottatt overgangstønad. Kontrollgruppen består av 4 000 – 5 000 personer per måned.

Likheten mellom behandlingsgruppen og kontrollgruppen er at en stor andel er kvinner. I behandlingsgruppen er om lag 95 prosent kvinner mens kontrollgruppen består utelukkende av kvinner. Personene i både behandlingsgruppen og i kontrollgruppen har yngste barn i samme alder når alder er målt i måneder. Langs andre dimensjoner vil det være forskjeller mellom de to gruppene, og nivået for gjennomsnittlig tid i arbeid som andel av full tid avviker vesentlig for de to gruppene.

Effekt på sysselsetting

Datagrunnlag og metode

Ved kun å se på sysselsetting for mottakere av overgangstønad vil det være vanskelig å skille effekter som følge av regelverksendringer og effekter som skyldes konjunktursvingninger eller andre forhold. For å identifisere effekten av regelendringen alene må vi så langt det er mulig finne to grupper som er mest mulig lik hverandre, men hvor den ene gruppen er berørt av regelendringen (behandlingsgruppen) og den andre ikke er berørt (kontrollgruppen). Deretter sammenlikner vi gjennomsnittlig sysselsetting i disse to gruppene før og etter regelendringen ved å bruke en såkalt «forskjeller-i-forskjeller»-metode (difference-in-differences). Ved bruk av denne metoden kan vi bedre kontrollere for generelle forhold som påvirker sysselsettingen og dermed skille ut effekten av regelverksendringen (se faktaboks). Som mål på sysselsetting bruker vi gjennomsnittlig tid i arbeid som andel av full tid.

DATAGRUNNLAG

Som datagrunnlag har vi benyttet arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret (AA-registeret), og administrative registre for mottakere av stønad til enslig mor eller far og barnetrygd for årene 2010 til 2014. AA-registeret viser personer med registrerte arbeidsforhold. Informasjon om avtalt ukentlig arbeid fremkommer i registeret først fra tredje kvartal 2010. Dette innebærer at juli 2010 er den første måneden hvor vi har informasjon om tid i arbeid. Registerne for enslig mor eller far og barnetrygd er månedstall, mens vi i dataene fra AA-registeret har informasjon om eksakte start- og sluttdatoer for arbeidsforhold. NAV har ikke tilgang til utdanningsdata, og effekten av skjerpet aktivitetskrav på andelen mottakere i utdanning er derfor ikke vurdert. Dette innebærer at vi i analysen kun ser på utviklingen i sysselsetting.

For personene som inngår i analysen har vi beregnet deres sysselsetting som prosentandel av full arbeidstid. Dette gjelder enten de er i arbeid eller ikke (personer uten arbeid er tildelt arbeidstid 0). Det er personer med en avtalt ukentlig arbeidstid på minimum fire timer som inngår i AA-registeret. Vi har kun informasjon om avtalt ukentlig arbeidstid, ikke om hva som tilsvarer full arbeidstid i det enkelte arbeidsforholdet. For å kunne beregne andel av full arbeidstid, har vi lagt til grunn at 37,5 timer per uke tilsvarer fullt arbeid. For personer med flere samtidige arbeidsforhold har vi summert arbeidstiden for alle arbeidsforholdene.

Tallene som fremkommer i resultatdelen er sesongjustert⁵ og trendglattet. Tallene er sesongjustert fordi sysselsettingen etter barnets alder målt i måneder svinger svært mye ut fra barnets fødselsmåned. Det foreligger ikke nok observasjoner til at andelen tid i arbeid som andel av full tid når barnet er 36 måneder lar seg sesongjustere, og derfor har vi ikke inkludert gjennomsnittlig tid i arbeid når barnet er tre år som en del av analysen.

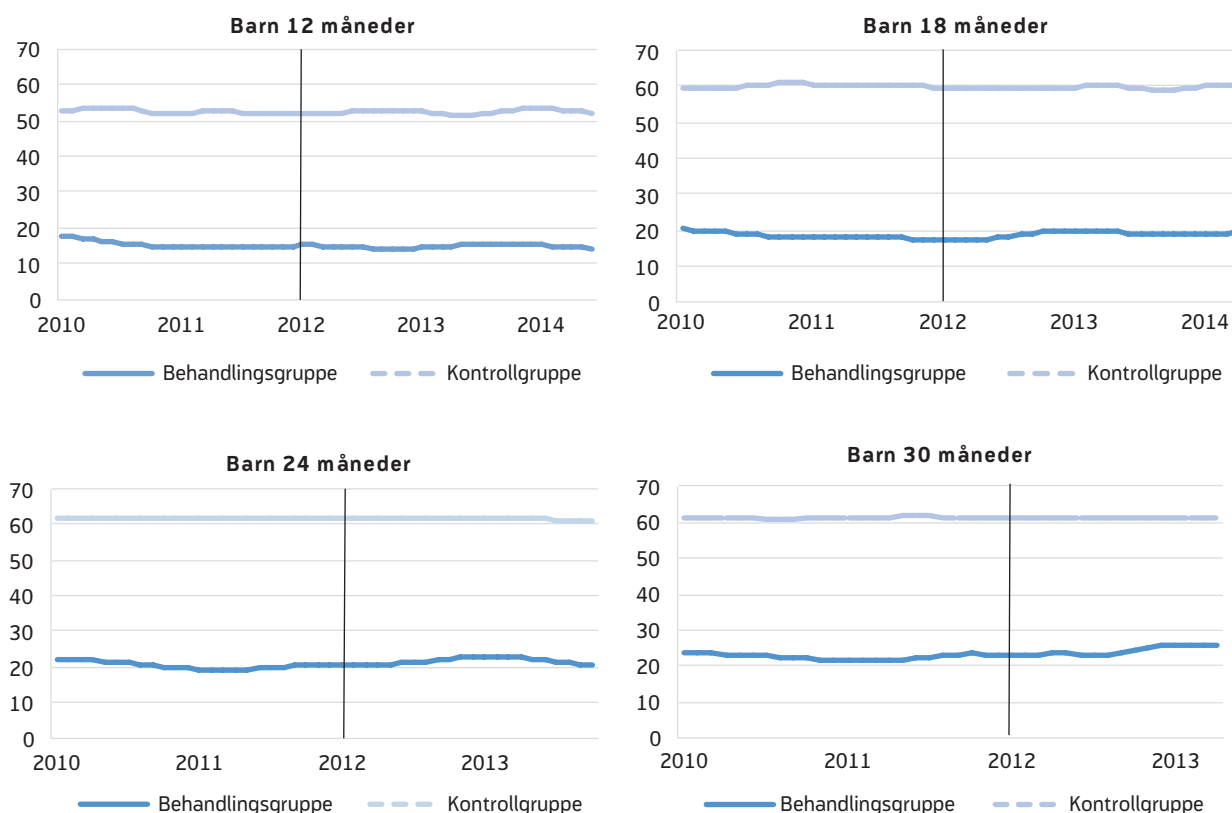
Resultater

Utviklingen i tiden frem til regelverksendringen

For å kunne si noe sikkert om effektene av regelverksendringene, er det avgjørende at personene i behandlingsgruppen og kontrollgruppen har en mest mulig lik utvikling i sysselsetting før regelverksendringen ble innført (1. januar 2012).

⁵ Benyttet metode for sesongjustering er X12-ARIMA.

Figur 5a-d. Gjennomsnittlig tid i arbeid som andel av full tid når barnet er 12, 18, 24 og 30 måneder. Prosent



Kilde: NAV

Figur 5a–5d viser sysselsetting, målt som gjennomsnittlig tid i arbeid som andel av full tid, for behandlingsgruppen og kontrollgruppen. Grafene viser gjennomsnittlig tid i arbeid som andel av full tid når barnet er 12 måneder (figur 5a), når barnet er 16 måneder (figur 5b), når barnet er 24 måneder (figur 5c) og når barnet er 30 måneder (figur 5d). Den vertikale linjen markerer tidspunktet for innføring av regelverksendringen. Endringen gjaldt nye mottakere av overgangsstønad etter dette tidspunktet.

I figurene fremkommer det tydelig at det er en vesentlig forskjell i sysselsetting mellom behandlingsgruppen og kontrollgruppen. Det er også tydelig at sysselsetting øker med barnets alder, spesielt fra barnet er 12 til 18 måneder.

Det ser ut til at kvinner som mottar overgangsstønad har samme utvikling i sysselsetting som kvinner som ikke mottar overgangsstønad. Det ser dermed ut til at behandlings- og kontrollgruppen følger samme trend, og at dette gjelder uansett barnets alder. Dette gir et godt grunnlag

for å gå videre med å undersøke effekten av å innføre et skjerpet aktivitetskrav for mottakere av overgangsstønad.

Positiv effekt på sysselsetting

Tabell 2 viser utviklingen i gjennomsnittlig tid i arbeid som andel av full tid før og etter innføring av krav til aktivitet etter yngste barns alder. Med unntak av når yngste barn er 12 måneder gammelt finner vi positive effekter på sysselsettingen av regelverksendringen, og at effekten øker med barnets alder.

Vi finner altså en positiv effekt når det gjelder sysselsetting for overgangsstønadmottakere som følge av det skjerpede kravet til aktivitet. Eksempelvis kan en økning i arbeidstid som andel av fulltid på to til tre prosentpoeng tilsi at fire til seks prosent av motta-

.....
 6 Grunner til at personen ikke lenger mottar overgangsstønad kan være at mottaker ikke oppfyller aktivitetskravet, inntekten er så høy at overgangsstønaden blir fullt ut avkortet eller at mottaker har blitt samboer eller giftet seg.

Tabell 2. Gjennomsnittlig tid i arbeid som andel av full tid. Prosent.

Barnets alder	Behandlingsgruppe			Kontrollgruppe			Forskjell-i-forskjell mellom de to gruppene
	Før	Etter	Forskjell	Før	Etter	Forskjell	
12 måneder	15,5	14,9	-0,6	52,6	52,5	-0,1	-0,4
18 måneder	18,4	19,3	1,0	60,2	59,8	-0,3	1,3
24 måneder	20,5	22,2	1,8	61,8	61,4	-0,4	2,1
30 måneder	22,6	25,6	3,0	61,2	61,3	0,1	3,0

kerne jobber 50 prosent av full tid mot tidligere ingen tid i arbeid. Dette kan sies å være en markert økning i sysselsettingen blant mottakere av overgangsstønad med barn på ett til to år.

Størrelsen på behandlingsgruppen avtar med barnets alder, noe som bidrar til økt usikkerhet om resultatene. Endringene ble innført for nye tilfeller fra 1. januar 2012. Det kan være slik at det blant mottakere med yngste barn på ett til to år i vår undersøkellesperiode fortsatt vil være mottakere av overgangsstønad etter gamle regler. Disse mottakerne står ikke ovenfor et krav om aktivitet for å motta overgangsstønad. Dermed kan det tenkes at effektene vil tilta en tid fremover, ettersom mottakere som ble innvilget overgangsstønad etter gammelt regelverk ikke lenger vil være en del av utvalget. 2015 antas å være det første året som hvor tilnærmet alle mottakerne av overgangsstønad med yngste barn på ett til to år vil være omfattet av aktivitetskravet, sett bort fra de som har unntak fra aktivitetskravet.

Valg av metode og sammensetning av kontrollgruppe vil kunne påvirke resultatet. For å se hvor sensitive resultatene var overfor sammensetning av kontrollgruppe gjorde vi samme analyse der vi brukte alle mottakere av overgangsstønad mellom ett og to år som behandlingsgruppe, og kvinnelige mottakere av barnetrygd for barn under tre år som kontrollgruppe. I denne analysen fant vi også positive sysselsettingseffekter av et skjerpet aktivitetskrav. Imidlertid sto vi ovenfor et problem med at mottakere gikk fra behandlingsgruppen til kontrollgruppen, og dermed forstyrret resultatene. Resultatene fra den alternative fremgangsmåten er ikke gjengitt her.

Vurdering av effekter

Vi finner positiv effekt på sysselsettingen som følge av skjerpet aktivitetskrav for mottakere av overgangsstønad med barn på ett til to år. Arbeid på et tidligere tidspunkt enn hva som var tilfelle i gammel ordning kan bidra til at mottakerne får en tettere tilknytning til arbeidsmarkedet og i større grad blir selvforsørget sammenliknet med før innføringen av aktivitetskrav fra yngste barn fyller ett år. En tettere tilknytning til arbeidsmarkedet vil også kunne medføre bedre integrering i det norske samfunnet for personer med i utgangspunktet begrensede norskkunnskaper. Det bør her bemerkes at vi ikke har undersøkt lønnsnivået for jobbene som mottakeren går til, og hvordan mottakerne kommer ut økonomisk. Overgangsstønden reduseres med 45 prosent av inntekten, så de som forblir mottakere av overgangsstønad vil ikke tape på å gå ut i jobb eller å øke arbeidstiden slik at aktivitetskravet oppfylles. Trolig er det fortsatt for tidlig å konkludere sikkert med størrelsen på effektene av regelverksendringen, siden vi ennå kun har sett på sysselsettingen i en treårsperiode etter innføringen av regelverksendringen.

Vi har i analysen ikke sett på sammensetningen av gruppen av overgangsstønadmottakere. Mottakere som ikke klarer å oppfylle kravet til aktivitet kan ende med å stå uten noen form for inntektssikring, og dette vil kunne medføre økt fattigdom og flere sosialhjelpsmottakere. Dette kan være gjenstand for en senere analyse.

Referanser

Bjørnstad, Atle Fremming (2009) «Enslige forsørgere og overgang til arbeid». *Arbeid og velferd*, 4/2009, 56–61.

Card, David, Alan B. Krueger (1994) «Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania». *American Economic Review*, 84 (4): 772–793.

NOU 2011:7 *Velferd og migrasjon*. Oslo: Barne-, likestillings-, og inkluderingsdepartementet.

Prop. 115L (2014–2015) Endringer i folketrygdloven mv. (stønader til enslig mor eller far og tilleggsstønader til tiltaksdeltakere). Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.

FORVENTA PENSJONERINGSALDER OG YRKESAKTIVITET

Av Oddbjørn Haga

Samandrag

Stadig fleire kombinerer arbeid og pensjon, og det er ikkje lenger fullt samsvar mellom når folk tek ut pensjon og når dei sluttar i arbeid. NAV publiserer difor indikatorar for både pensjoneringsåtferd og sysselsetjing.

Forventa yrkesaktivitet er ein indikator for å måla lengda på yrkeskarrierar basert på yrkesaktiviteten i einskilde år. Ein 15-åring kunne i 2014 forventa ein yrkeskarriere tilsvarande 31,5 årsverk. Dette er ein auke på 0,3 år frå året før, og 1,9 år høgare enn i 2001. Ein 50-åring kunne i 2014 forventa å vera yrkesaktiv i 11,5 år til. Dette er ein auke på 0,2 år frå 2013 og 1,9 år frå 2001.

Medan yrkesaktiviteten totalt sett har gått noko ned frå 2008, har den auka for eldre arbeidstakarar.

Yrkesaktiviteten etter 50 år er no den høgaste den har vore i tida etter 2000, og sannsynlegvis den høgaste nokosinne. IIA-avtala for 2010–2013 var eit av måla at forventa yrkesaktivitet ved 50 år skulle forlengjast med seks månader frå 2009 til 2013. Auken blei 4,6 månadar. Målet blei derimot nådd i 2014, med ein auke på om lag sju månader frå 2009.

Det var ein stor nedgang i forventa pensjoneringsalder frå 2010 til 2011. Dette kom av at fleire har teke ut uførepensjon, særleg i alderen under 50 år, og av innføring av fleksibel alderspensjon med høve til å ta ut alderspensjon frå 62 år. Sidan har det vore ein viss auke. Forventa pensjoneringsalder ved fylte 50 år var i 2014 62,6 år. Det er 1,1 år lågare enn i 2010. Forventa pensjoneringsalder ved fylte 18 år i 2014 var 58,0 år, ein nedgang med 2,8 år frå 2010. Langt fleire arbeidde samstundes med dei tok ut pensjonen i 2014 enn i 2010.

Innleiing

NAV presenterer i denne artikkelen oppdaterte tal for to indikatorar for pensjoneringsåtfærd og sysselsetjing blant eldre:

- Forventa pensjoneringsalder
- Forventa yrkesaktivitet

Forventa pensjoneringsalder seier ved kva alder ein kan forventa at personar som enno ikkje har teke ut pensjon i ein gitt alder i eit gitt år vil ta ut pensjon, dersom pensjoneringsåtfærda held seg som i dag.

Forventa yrkesaktivitet seier kor mange årsverk ein kan forventa at ein person ved ein gitt alder vil bidra med i arbeidslivet framover. Forventa yrkesaktivitet gjeld for heile befolkninga i den gitte alderen, og er altså ikkje avgrensa til dei som framleis er i arbeid. For dokumentasjon av metodane, sjå Haga (2013).

Færre sysselsette til å forsørgja kvar pensjonist

Då folketrygda vart innført i 1967, var det vel 3,5 yrkesaktive for kvar alders- og uførepensjonist. I 2014 hadde dette talet falle til 2,4. Når fleire frå dei store etterkrigskulla går av med pensjon og skal forsørgjast av mellom anna dei små fødselskulla frå slutten av 1970-talet og starten av 1980-talet, vil talet minka endå meir. Trass i at pensjonsreforma gjer fleire i jobb reknar vi med at talet på yrkesaktive per pensjonist vil falla til 2,0 kring år 2030 og til 1,5 i år 2060 (Fredriksen og Stølen 2014). Den kraftige auken i forsørgingsbøra dei siste tiåra kjem av fleire tilhøve:

- Auke i forventa levealder: Forventa levealder ved fødselen har auka frå 74 år i 1967 til 82 år i 2014, og forventa attståande levetid for 67-åringar har i den same perioden auka frå 14 år til 19 år.¹
- Alderen når folk kjem inn i arbeidslivet har auka som følgje av at fleire tek høgare utdanning. I 1970 hadde 78 prosent av 25-årige menn inntekt over halvparten av gjennomsnittsløna i Noreg. I 2013 gjaldt dette berre 57 prosent. Dette er ein

grov indikasjon på prosentdelen som har arbeid som hovudinntektskjelde ved 25 år. I 1980 var det dessutan berre 20 prosent av folkemengda i alderen 30–39 år som hadde avslutta høgare utdanning, medan tilsvarande tal i 2013 var 47 prosent.²

- Alderen ved avgang frå arbeidslivet har minka som følgje av høgare uttak av uførepensjon, innføringa av avtalefesta pensjon (AFP) i 1989 og som følgje av at den allmenne pensjonsalderen vart sett ned frå 70 år til 67 år i 1973. 49 prosent av 66-årige menn hadde inntekt over halvparten av gjennomsnittsløna i 1970, medan berre 34 prosent hadde det i 2012. Dette er ein grov indikasjon på prosentdelen som har arbeid som hovudinntektskjelde ved 66 år.

I motsett retning dreg at kvinneleg yrkesdeltaking har auka kraftig dei siste tiåra og medverka til fleire sysselsette. Prosentdelen sysselsette kvinner i alderen 15–74 år auka frå 44 prosent i 1972 til 66 prosent i 2014.³

Talet på sysselsette per pensjonist, eller sysselsette som del av folkemengda i yrkesaktiv alder, er lite tenleg som ein indikator på om ein lukkast i arbeidsmarknads- og pensjonspolitikken. For det fyrste skuldast dette at demografi i stor grad påverkar desse måltala. Når mange fleire enn før held fram i arbeid etter at dei har teke ut pensjon, kan ein heller ikkje skilje klart mellom yrkesaktive og pensjonistar. Forventa yrkesaktivitet etter 50 år unngår desse problema ved at det berre er åtfærda blant yrkesaktive over 50 år som verkar inn på indikatoren. Konjunktursvingingar vil likevel verka inn, og ein må difor vera varsam med å leggja stor vekt på endringar frå år til år og heller leggja meir vekt på trendane over tid.

¹ Kjelde: Statistisk Sentralbyrå (SSB), Statistikkbanken tabell 05 375 (sjå <http://statbank.ssb.no/statistikkbanken/>).

² Kjelde: SSB, Statistikkbanken tabell 08 921 (sjå <http://statbank.ssb.no/statistikkbanken/>).

³ Kjelde: SSB, Statistikkbanken tabell 05 111 (sjå <http://statbank.ssb.no/statistikkbanken/>). For 1972 refererer talet til aldersgruppa 16–74 år.

Fleire kombinerer arbeid og pensjon

Stadig fleire kombinerer arbeid og pensjon. Frå 2008 vart det mogeleg for 67-årige alderspensjonistar å kombinera arbeid og pensjon utan at pensjonen vart avkorta, og i 2009 og 2010 vart ordninga utvida til også å gjelde 68- og 69-åringar. For alderspensjonistar over 70 år var dette mogeleg også tidlegare. Med pensjonsreforma i 2011 vart det mogeleg å ta ut alderspensjon også i aldersgruppa 62–66 år, og denne gruppa kunne dermed også kombinera arbeid og alderspensjon fritt. Det vart òg innført ei ny AFP-ordning i privat sektor. Medan det tidlegare gjaldt strenge avkortingsreglar for kombinasjon av AFP med arbeidsinntekt, kan ein no fritt kombinera ny privat AFP med arbeidsinntekt. Dette gjeld derimot ikkje AFP-mottakarar i offentleg sektor eller mottakarar av den gamle AFP-ordninga i privat sektor (personar som tok ut privat AFP før 2011).

Om vi ser på uførepensjon, AFP og alderspensjon samla, var det 19 prosent av mottakarane i alderen 50–69 år som kombinerte pensjonen med arbeid ved utgangen av 2009. Fram til utgangen av 2014 hadde denne delen auka til 25 prosent. Det er flest som kombinerer pensjon og arbeid blant alderspensjonistane i aldersgruppa 62–66 år. Meir enn seks av ti kombinerte pensjonen med arbeid ved utgangen av 2014 (Amundsen m.fl. 2015). Dette medverkar til at forventa pensjoneringsalder og forventa yrkesaktivitet har hatt ulik utvikling dei siste åra.

Forventa yrkesaktivitet har auka

I 2014 kunne ein 15-åring rekna med ein yrkeskarriere tilsvarande 31,5 årsverk i arbeidslivet (figur 1). Det er ein oppgang frå 2001 då tilsvarande tal var 29,6 årsverk, men litt lågare enn i 2008 då sysselsetjinga var på det høgaste. Vi hadde om lag same konjunktursituasjon i 2008 som i 2001. Arbeidsløysa byrja å stige etter å ha nådd eit botnnivå i begge desse åra (Handal og Sørbo 2010). Det er difor sannsynleg at auken i forventa yrkesaktivitet frå 2001 til 2014 – om lag to årsverk – er ei reell trendendring og ikkje skuldast kortsiktige svingingar. Nedgangen i yrkesaktivitet frå 2008 til 2011 kom i stor grad av nedgangskonjunktoren som starta våren 2008. Sidan menn i større grad enn kvinner arbeider i konjunkturutsette næringar, gjekk yrkesaktiviteten meir ned for menn enn for kvinner.

IA-AVTALA

IA-avtale, eller intensjonsavtale om eit meir inkluderande arbeidsliv (sjå IA-avtale 2014), er ei avtale mellom regjeringa og partane i arbeidslivet for å skapa eit meir inkluderande arbeidsliv. Avtale vart fyrste gong underteikna i 2001. Ei revidert avtale gjaldt for perioden 2010–2013, og ny avtale gjeld for 2014–2018.

Hovudmålet er «å betra arbeidsmiljøet, styrka jobbnærværet, førebyggja og redusera sjukefråværet, hindra utstøytning og fråfall frå arbeidslivet.»

Dei tre delmåla for 2014–2018 er:

- 1 Reduksjon i sjukefråværet med 20 prosent samanlikna med nivået i andre kvartal 2001. Det vil seia at sjukefråværet på nasjonalt nivå ikkje skal vera over 5,6 prosent.
- 2 Hindra fråfall og auka sysselsetjing av personar med nedsett funksjonsevne.
- 3 Yrkesaktivitet etter fylte 50 år skal aukast med tolv månader samanlikna med 2009.

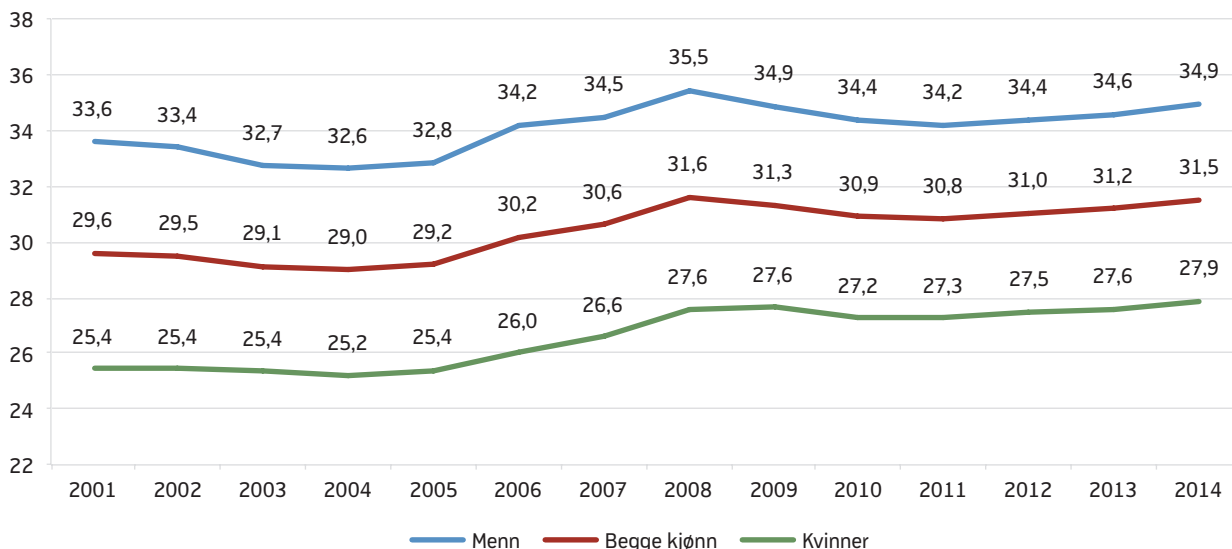
I avtale for 2010–2013 var delmål 3 å auka yrkesaktiviteten etter fylte 50 år med seks månader samanlikna med 2009.

NAV har arbeidslivssenter i alle fylke. Desse er ressurs- og kompetansesenter som støttar verksemdene i arbeidet med å nå måla i IA-avtale.

Forventa yrkesaktivitet i 2014 var høgare enn i heile perioden 2001–2007. Auken i yrkesaktivitet har vore større for kvinner enn for menn, og er for kvinner no høgare enn nokon gong i perioden 2001–2014. Auken frå 2001 til 2014 svarar til ein forlengja yrkeskarriere på om lag 2,5 årsverk for kvinner og 1,3 årsverk for menn. Kvinner kan likevel rekna med å ha sju færre årsverk i arbeidslivet enn menn. Denne skilnaden har berre gått svakt ned frå 2001, då han var litt meir enn åtte årsverk. Noko av denne skilnaden kjem av at kvinner i større grad enn menn er mellombels ute av arbeidslivet som følgje av omsorg for born, særleg i samband med foreldrepermisjon. Skilnaden mellom kvinner og menn i den delen som er sysselsett er likevel temmeleg liten, og hovudårsaka til skilnaden i forventa yrkesaktivitet er difor at det framleis er langt fleire kvinner enn menn som arbeider deltid.

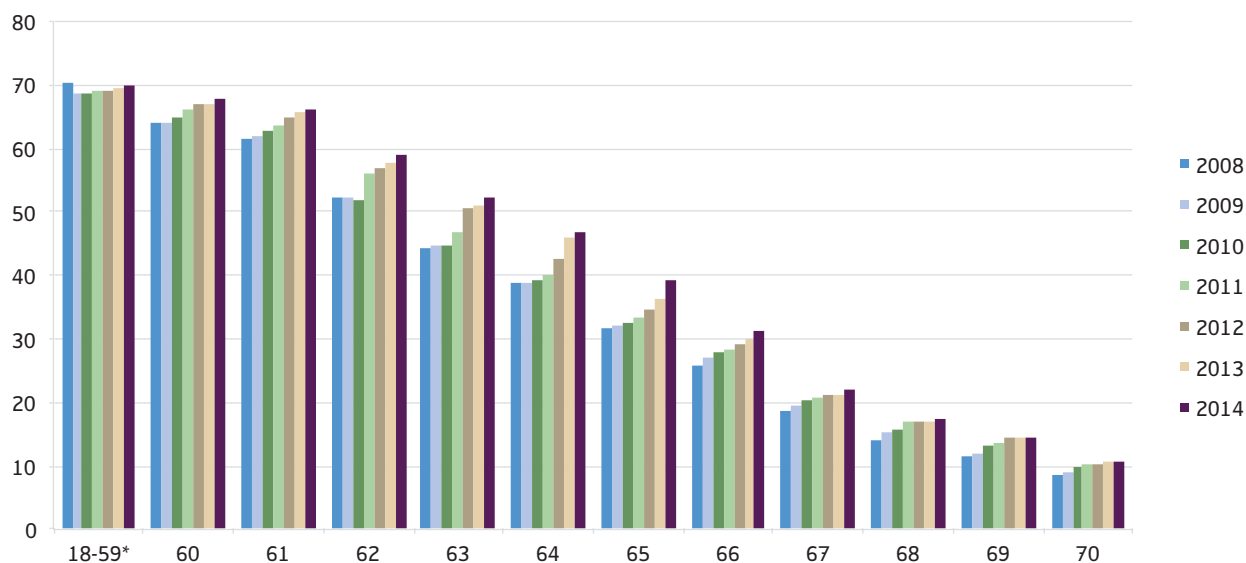
Yrkesaktiviteten for dei under 60 år, sett under eitt, har vore stabil sidan 2008 (figur 2). Samstundes har det vore ein auke i sysselsetjinga blant personar over 60 år. Det kjem truleg mellom anna av betre helse og

Figur 1. Forventa yrkesaktivitet (i årsverk) etter fylte 15 år fordelt på kjønn, 2001–2014. Førebels tal for 2014



Kjelde: NAV

Figur 2. Prosentdel av folketallet i registrert arbeid, etter alder. Utgangen av året.* = aldersstandardiserte tal



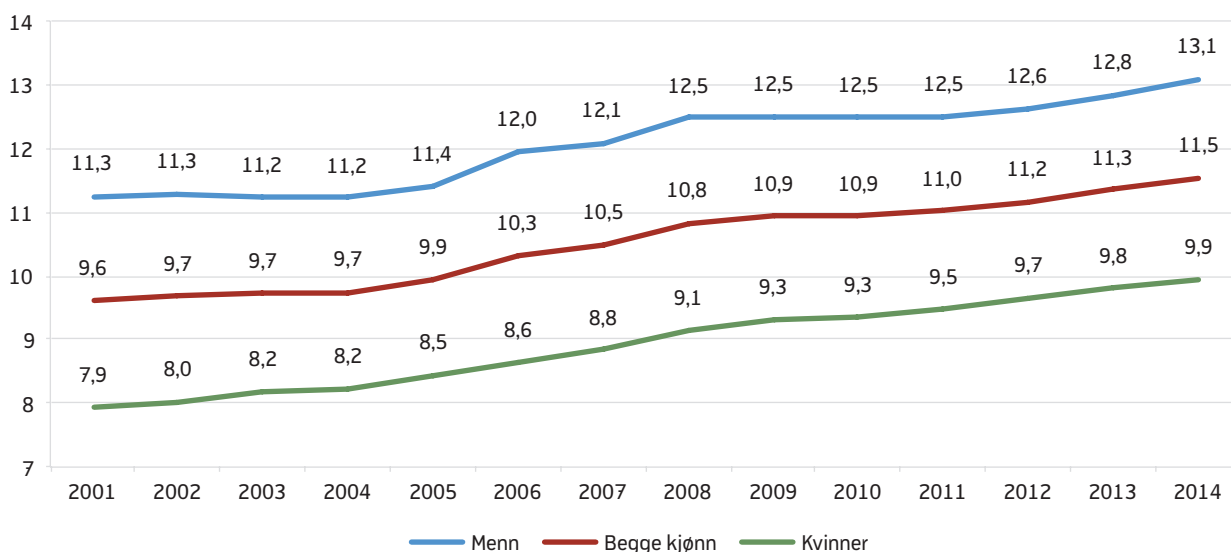
Kjelde: NAV

auka utdanningsnivå blant eldre, og jamt veksande sysselsetjing blant kvinner. Som følge av pensjonsreforma har sysselsetjinga dessutan auka særleg mykje for aldersgruppa 62–66 år i perioden 2010 til 2014. Som nemnt vart og avkortinga av alderspensjonen ved arbeid for aldersgruppa 67–69 år avskaffa i perioden 2008–2010, noko som har medverka til auka sysselsetjing for denne gruppa.

Høgare yrkesaktivitet blant dei over 50 år

Delmål 3 i IA-avtala for 2014–2018 er at gjennomsnittleg periode med yrkesaktivitet etter fylte 50 år skal aukast med tolv månader frå 2009 til 2018. Figur 3 viser eit mål for dette – forventa yrkesaktivitet etter 50 år. Merk at denne indikatoren er basert på sysselsetjinga for heile folket over 50 år, også den delen som hadde slutta i arbeid før 50 år på grunn av arbeids-

Figur 3. Forventa yrkesaktivitet (i årsverk) etter fylte 50 år fordelt på kjønn, 2001–2014. Førebelse tal for 2014



Kjelde: NAV

løyse eller dårleg helse. Skulle vi rekna med berre den delen som framleis var yrkesaktive ved 50 år, ville tala vore høgare.

Ein 50-åring kunne i 2014 venta å vera i arbeid framover tilsvarande 11,5 år med full stilling. Dette er ein auke på 0,6 år (sju månader) frå 2009, og forventa yrkesaktivitet etter 50 år er no høgare enn i alle tidlegare år vi har data for. For 2001 til 2014 svarar auken til 1,9 årsverk per person. Yrkesaktiviteten har vore jamn eller aukande i kvart einaste år i perioden, også i periodar med stigande arbeidsløyse, slik som i perioden 2002–2003, 2009–2010 og 2013–2014. Auken er størst for kvinner, og det skuldast at dei årskulla med kvinner som no passerer 50, har vore meir yrkesaktive gjennom heile yrkeskarrieren sin.

Ei mogleg forklaring på auken i yrkesaktivitet etter fylte 50 år er elles at ein stadig større del av folk i denne aldersgruppa har høgare utdanning. Tidlegare granskingar viser at sysselsetjinga blant eldre aukar med utdanningsnivået (Bakken og Bråthen 2012). At store årskull no er i ferd med å nærma seg pensjonsalder, kan dessutan ha ført til ei haldningsendring blant arbeidsgjevarar og arbeidstakarar, slik at både arbeidskraftstilbodet og -etterspurnaden kan ha auka i denne aldersgruppa.

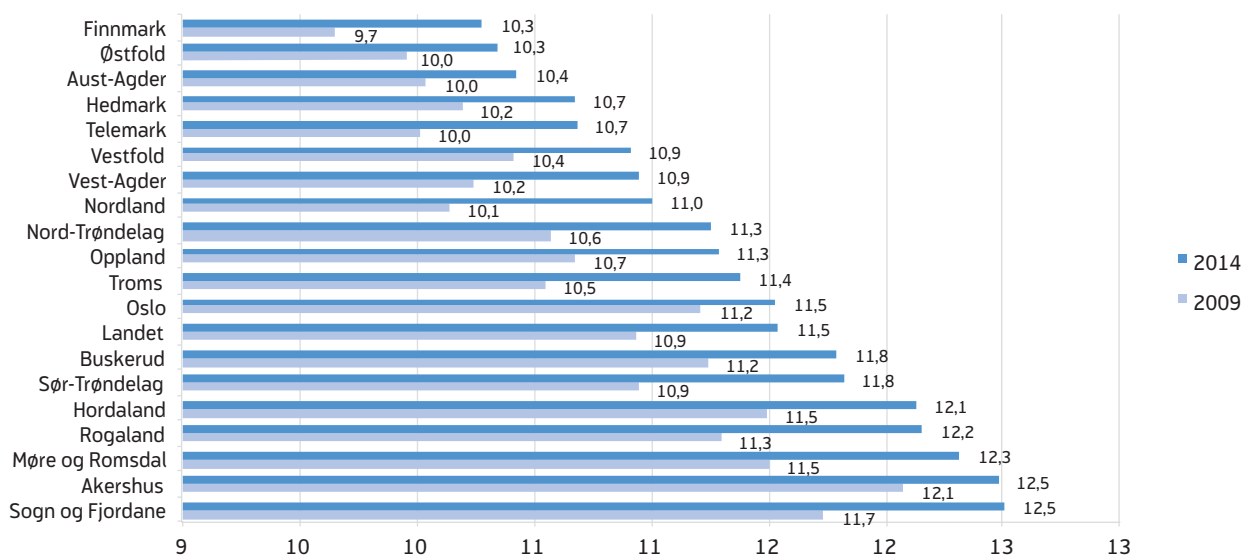
Auken frå 2010 til 2014 har også samanheng med pensjonsreforma og innføringa av nytt pensjonsregelverk frå 2011. Dahl og Lien (2013) viser at reforma førte til ein signifikant auke i sysselsetjinga for personar over 60 år. Nytt med pensjonsreforma var at personar i alderen 62–66 år kunne kombinera arbeid og alderspensjon utan at pensjonen vert redusert. Det er ein klar auke i sysselsetjinga for 62–66 åringar i 2011–2014. Det er rimeleg å sjå dette som ein verknad av pensjonsreforma.

For at målet i IA-avtala skulle bli nådd måtte forventa yrkesaktivitet etter 50 år auka til 11,4 år innan 2013. Målet blei først nådd i 2014.

Eldre arbeidar lengst i Sogn og fjordane

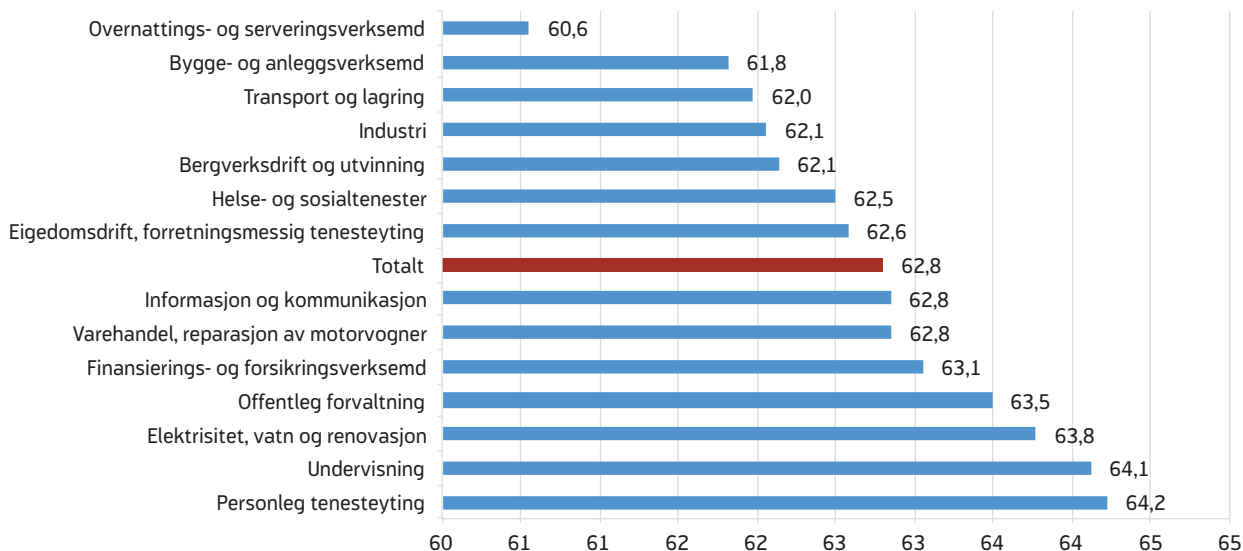
Sogn og Fjordane og Akershus er fylka med høgast yrkesaktivitet blant dei over 50 år, følgt av dei andre vestlandsfylka (figur 4). Folk i Sogn og Fjordane og Akershus arbeider i gjennomsnitt 12,5 år på heiltid etter at dei har fylt 50 år. Finnmark og Østfold er fylka med den lågaste yrkesaktiviteten. 50-åringar kan der rekna med å vera berre 10,3 årsverk i arbeid etter fylte 50 år. Alle fylka har auke i yrkesaktiviteten frå 2009 til 2014. Vi kan til dels forklara den fylkesvise variasjonen med skilnadar i næringsstruktur og utdanningsnivå. Akershus er fylket med nest høgast utdanningsnivå (etter Oslo) for folk i aldersgruppa 60–66

Figur 4. Forventa yrkesaktivitet (i årsverk) etter fylte 50 år, etter fylke



Kjelde: NAV

Figur 5. Gjennomsnittleg avgangsalder etter fylte 50 år i 2012, etter næring



Kjelde: NAV

år, medan Finnmark og Østfold begge er blant dei fire fylka i landet med lågast utdanningsnivå.⁴

Yrkesaktiviteten har og samanheng med kor mange i ulike fylke som er utanfor arbeidslivet på grunn av helse. Medan 28 prosent av folk i alderen 50–66 år

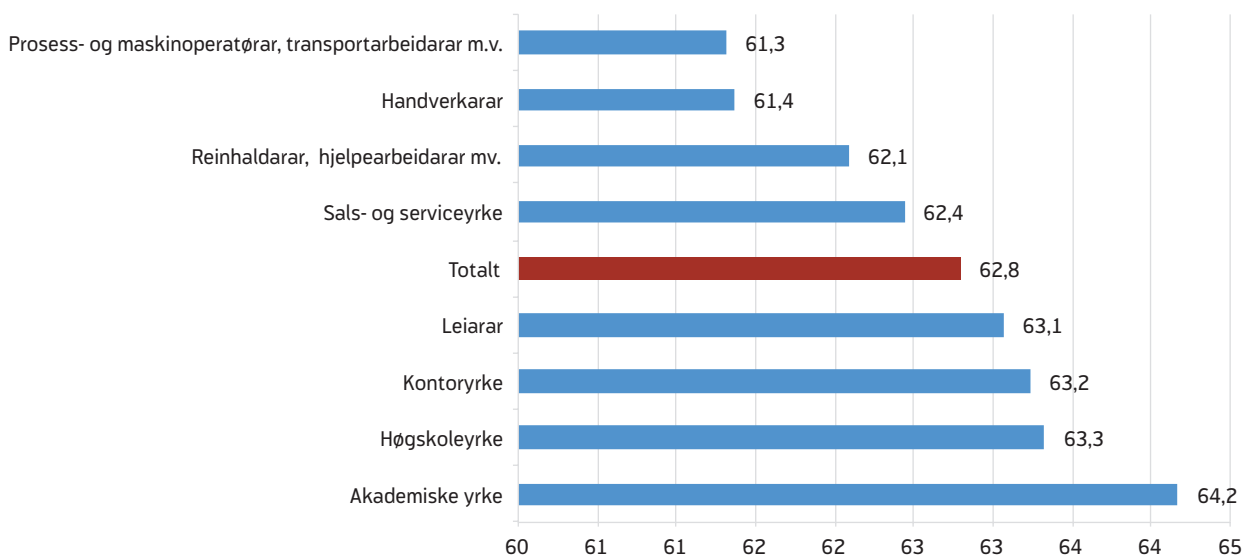
fekk uførepensjon i Østfold ved utgangen av 2014 (fylket med høgast prosentdel), gjaldt dette til dømes berre 15 prosent i Akershus (lågast av alle fylka).

Gjennomsnittleg avgangsalder etter næring og yrke

Indikatoren «forventa yrkesaktivitet» let seg ikkje enkelt fordela på næring eller yrke. For å kunna seia noko om lengda av yrkesaktivt liv blant seniorar i ulike næringar og yrke, nyttar vi i staden gjennom-

⁴ Prosentdel av folkemengda i alderen 60–66 år som i 2013 hadde universitets- eller høgskuleutdanning. Kjelde: SSB, Statistikkbanken tabell 08 921.

Figur 6. Gjennomsnittleg avgangsalder etter fylte 50 år i 2012, etter yrke



Kjelde: NAV

snittleg avgangsalder blant personar over 50 år. Den blir rekna ut som gjennomsnittsalderen til dei som var i arbeid eit gitt år (2012), og som ikkje var i arbeid i løpet av dei to neste åra. Sidan vi følgjer personane i to år for å avgjera om dei er ute av arbeidslivet, er 2012 det siste året vi kan gje tal for.

Blant næringane er det personleg tenesteyting og undervisning som har høgast avgangsalder, med over 64 år (figur 5). Overmatnings- og serveringsverksemdar har klart lågast avgangsalder, på under 61 år.

Akademiske yrke har høgaste avgangsalder, på drygt 64 år, nesten eitt år høgare enn høgskoleyrke som har nest høgaste avgangsalder (figur 6). Lågast her er prosess- og maskinoperatører, transportarbeidarar med vidare, og handverkarar. Desse yrka har ein avgangsalder på drygt 61 år.

Tala for gjennomsnittleg avgangsalder må tolkast med varsemd sidan denne indikatoren har fleire metodiske problem. Indikatoren gjev gjennomsnittsalderen for alle over 50 år som hadde avgang eit år, utan å ta omsyn til om alderssamansetjinga blant dei over 50 år har endra seg. Dersom aldersgruppa over 50 år til dømes vert eldre, vil det då òg bli fleire som har avgang ved høg alder. Det kan trekkje indikatoren opp, sjølv om avgangsåtferda ikkje har endra seg.

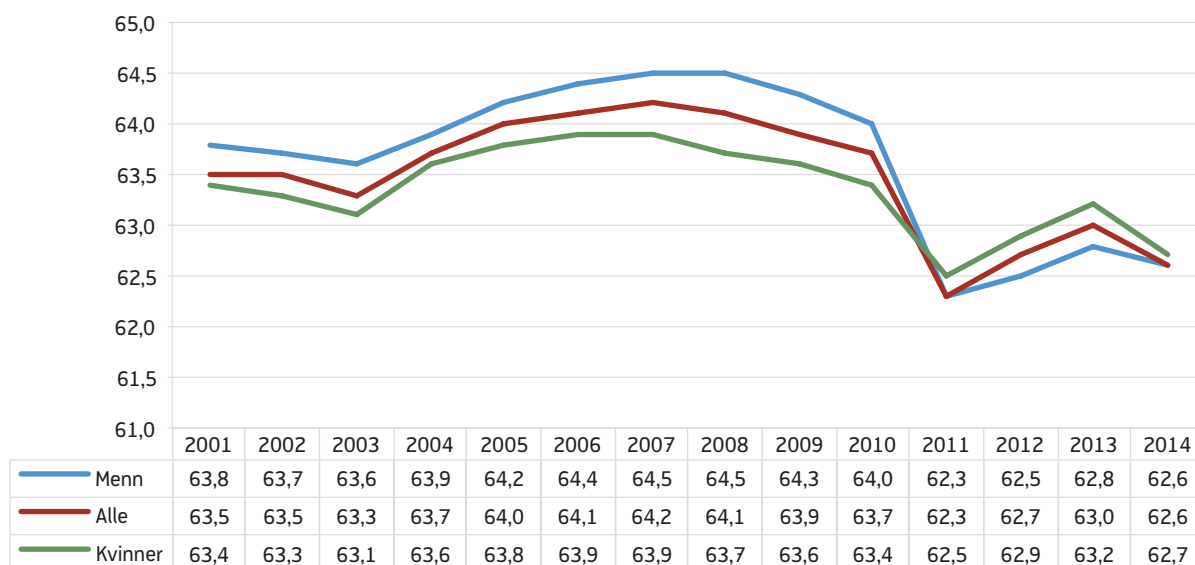
Dessutan vil det vera slik at berre dei som faktisk forlét arbeidslivet i det aktuelle året vil verka inn på indikatoren. Pensjonsreforma har til dømes ført til at fleire har halde fram lenger i arbeid. Det er fyrst når desse faktisk har avgang frå arbeidslivet at dette vil verka inn på gjennomsnittleg avgangsalder. På kort sikt etter at reforma blei sett i kraft, er det uklart korleis ei slik åtferdsending vil verka inn på indikatoren.

Forventa pensjoneringsalder har falle

Vi kan rekna ut forventa pensjoneringsalder for ikkje-pensjonerte personar i ulike aldrar. Figur 7 og 8 viser forventa pensjoneringsalder på to alderstrinn: 18 og 50 år for perioden 2001 til 2014.

I 2014 var forventa pensjoneringsalder for ein person på 50 år på 62,6 år, mens den for ein person på 18 år var 58,0 år. Av figur 7 og 8 ser vi at den forventa pensjoneringsalderen for kvinner ved 18 års alder var eitt og eit halvt år lågare enn for menn, men ved 50 års alder var den litt høgare. Forventa pensjoneringsalder for kvinner har i alle år før 2011 vore lågare enn for menn. Pensjonsreforma har ført til at forventa pensjoneringsalder for kvinner ved 50 år er blitt høgare enn for menn. Det kjem av at kvinner i langt mindre grad enn menn nyttar seg av høvet til å ta ut alderspensjon før 67 år.

Figur 7. Forventa pensjoneringsalder ved fylte 50 år, etter kjønn



Kjelder: NAV

Det var ein sterk auke i forventa pensjoneringsalder i 2004. Dette kom av innføringa av tidsavgrensa uførestønad. Eit hovudmål med denne ordninga var å minka tilgangen til varig uførepensjon.⁵ Det var ein nedgang i forventa pensjoneringsalder på alle aldersnivå i 2010 og 2011. Dette kjem av auka tilgang både til uførepensjon og AFP, og i 2011 også til alderspensjon på grunn av innføringa av fleksibel alderspensjon.

Auken i tilgangen til uførepensjon kjem i stor grad av opphevinga av tidsavgrensa uførestønad. Mange motakarar av arbeidsavklaringspengar som tidlegare hadde tidsavgrensa uførestønad, har fått uførepensjon.⁶ Dessutan kan det vera at ein del personar som før ville fått tidsavgrensa uførestønad, har fått uførepensjon i staden for arbeidsavklaringspengar. I 2012 og 2013 auka forventa pensjoneringsalder. Først og fremst på grunn av lågare tilgang til uførepensjon på alle aldersnivå, men også på grunn av lågare tilgang til alderspensjon i alder 63–66 år. Tilgangen til alderspensjon i 2011 var ekstra stor sidan fem årskull då fekk høve til å ta ut alderspensjon før fylte 67 år. I 2014 fekk vi igjen ein sterk nedgang i forventa pensjoneringsalder, først og fremst på grunn av ekstra

stor tilgang til uførepensjon, på grunn av at mange hadde gått maksimaltida på arbeidsavklaringspengar, som er fire år.

Nokre år klarar ikkje NAV å handsama krav om uførepensjon like fort som dei kjem inn, slik at vi får ein auke i saker som ikkje er handsama, og andre år klarar vi å handsama fleire saker enn innkomne krav (nedbygging av restansar), slik at auken i talet på pensjonistar blir større enn talet på nye krav. Det er grunn til å tru at auke i talet på krav om uførepensjon som ikkje er handsama, er ein medverkande årsak til auken i forventa pensjoneringsalder frå 2004 til 2007, og at auka innsats i sakshandsaminga bidrar til nedgangen frå 2009.

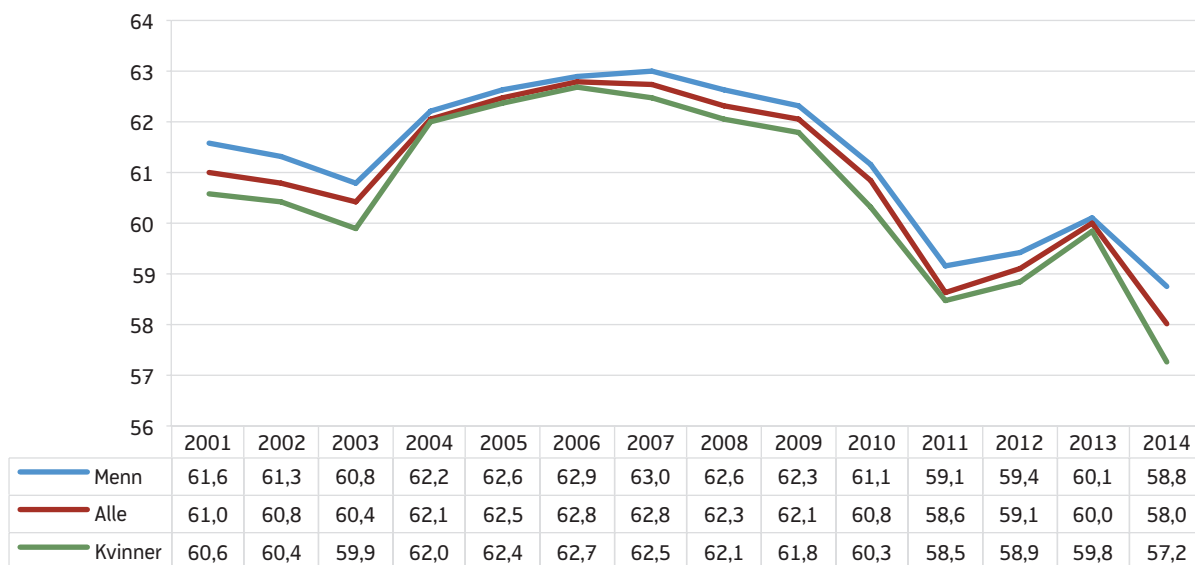
Tilhøva på arbeidsmarknaden påverkar også pensjoneringsåtferda. Noreg var inne i ein høgkonjunktur frå 2003/2004 til 2008. Auken i etterspurnaden etter arbeidskraft i denne perioden kan ha medverka til å forklara auken i forventa pensjoneringsalder i 2005–2007. Tilsvarande kan minka etterspurnad i 2009–2010 ha medverka til auka uttak av pensjon.

Inntil 2007 blei alderspensjonen til pensjonistar i alder 67–69 år avkorta mot arbeidsinntekt. Forventa pensjoneringsalder for dei som ikkje var pensjonert før fylte 67 år var i desse åra 67,3 år. I 2008 blei avkor-

⁵ Ein grundig analyse av TU-ordninga finst i Bragstad (2009).

⁶ For utviklinga i uførepensjonen, sjå Lande (2014).

Figur 8. Forventa pensjoneringsalder ved fylte 18 år, etter kjønn



Kjelde: NAV

tinga teken bort for 67-åringar og i 2009 og 2010 for 68- og 69-åringar. Verknaden av dette var at forventa pensjoneringsalder for 67-åringar gjekk ned til 67,2 år i 2008 og 67,1 år i 2009. Dette er då også ei medverkande årsak til nedgangen i forventa pensjoneringsalder på alle aldersnivå i 2009 og 2010. Forventa pensjoneringsalder går ned sjølv om fleire over 67 år er i arbeid fordi dei kombinerer arbeid og pensjon. I 2011–2014 har igjen forventa pensjoneringsalder ved 67 år auka til om lag 67,3 år. Det kan vera ein verknad av at nokre nyttar seg av høvet til å få ein høgare årleg pensjon ved å ta ut pensjon seinare enn dei elles ville gjort.

Fleire år som pensjonsmottakar

Ved å sjå på skilnaden i forventa levetid og forventa pensjoneringsalder ved 50 års alder, får vi eit anslag over forventa tid som mottakar av pensjon. Denne har auka monaleg frå 17,6 år i 2001 til 21,0 år i 2014. Auken kjem både av auka forventa levealder og nedgang i forventa pensjoneringsalder. Auken frå 2001 til 2014 er på om lag 3,3 år. 2,5 år kjem av auka levealder og 0,8 år av lågare pensjoneringsalder. For kvinner har forventa tid med pensjon auka frå 19,8 til 22,6 år, og for menn frå 15,2 til 19,3 år. Skilnaden mellom

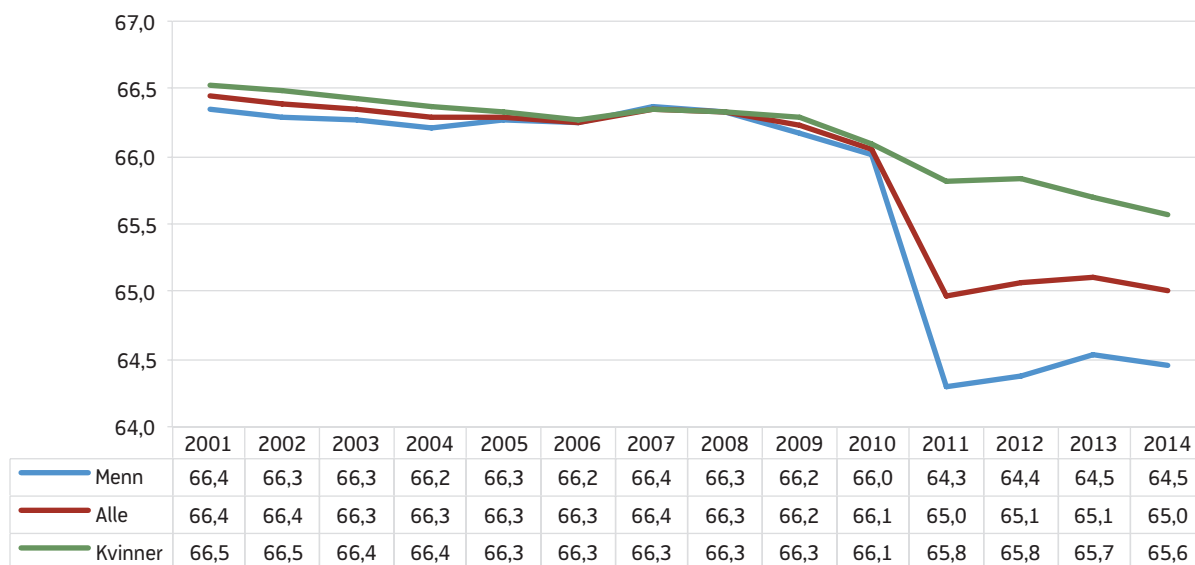
kvinner og menn var i 2001 4,6 år. I 2014 har den minka til 3,2 år.

Forventa pensjoneringsalder for alderspensjon og AFP

Vi har så langt sett på pensjoneringsalder der uførepensjon inngår i pensjonsomgrepet. Men uførepensjon er ikkje ei frivillig form for pensjonering på same måte som alderspensjon og AFP, men pensjonering som følgje av dårlig helse. For å få eit bilete av utviklinga av den meir frivillige pensjoneringa, ser vi på korleis forventa pensjoneringsalder utviklar seg når vi avgrensar pensjonsomgrepet til berre å omfatta alderspensjon og AFP (figur 9). I privat sektor er AFP no eit tillegg til alderspensjonen. I offentleg sektor kan ein velja mellom alderspensjon og AFP dersom ein vil gå av før 67 år.

Det var ein moderat nedgang i forventa pensjoneringsalder rekna på denne måten, med om lag 0,3 år frå 2001 til 2010. I 2011 blei det mogeleg å ta ut alderspensjon frå 62 år. Mange, særleg menn, nytta seg av dette og vi fekk ein reduksjon i forventa pensjoneringsalder frå 2010 til 2011 med om lag eitt år. For kvinner var nedgangen berre 0,3 år (4 månader) og for menn 1,7 år.

Figur 9. Forventa pensjoneringsalder ved fylte 62 år, etter kjønn. Berre alderspensjon og AFP



Kjelde: NAV

Den store skilnaden mellom kvinner og menn skuldast både at ein større del menn fyller vilkåra for å ta ut pensjon før fylte 67 år, og at kvinner som oppfyller vilkåra i langt mindre grad nyttar seg av ordninga. Forventa pensjoneringsalder for menn og kvinner samla er med denne utrekningsmåten den same i 2014 som i 2011 – 65,0 år. Det var ein liten auke for menn og ein liten nedgang for kvinner.

Referansar

Amundsen, Iren, Espen Steinung Dahl og Oddbjørn Haga (2015) *Utviklingen i alderspensjon pr. 31. desember 2014*. Notat. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Bakken, Frøydis og Magne Bråthen (2012) «Seniorer i arbeidslivet – hva påvirker beslutningen om å fortsette i jobb?». *Arbeid og velferd*, 4/2012, 38–48.

Bragstad, Torunn (2009) «Tidsbegrenset uførestønad – evaluering fire år etter innføring». NAV-rapport 3/2009, Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Dahl, Espen Halland og Ole Christian Lien (2013) «Pensjonsreformen – flere eldre i arbeid». *Arbeid og velferd*, 1/2013, 58–71.

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

Haga, Oddbjørn (2013) «Forventa pensjoneringsalder og yrkesaktivitet». *Arbeid og velferd*, 2/2013, 102–116.

IA-avtala (2014) *Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv*. Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/asd/dokumenter/2014/ia_20142018/signert_ia_avtale.pdf

Lande, Sigrid (2014) «Arbeidsavklaringspenger – mottakere overført fra tidligere ordninger». *Arbeid og velferd*, 2/2014, 89–100.

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 sykepengerett.

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 arbeidspått 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 sykefraværprosenten.

Bruttoledighet

Bruttoledigheten tilsvaret 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 kontraksperioder. 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.

Sykefraværprosent

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 sykefraværprosenten. 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

