

Arbeid og velferd

Utviklingen på arbeidsmarkedet

Arbeidsledige innvandrere i 2014

Stønadsutbetalinger fra NAV til innvandrere

Innvandrere og økonomisk sosialhjelp

Aktivitetskrav og midlertidig stans av sykepenger – hvordan påvirkes sykefraværet?

NAV-legestudien i Bergen: Systematisk veiledning av fastleger reduserte ikke sykefraværet

A'en i arbeidsevnevurderingen – praksis og dilemmaer

Arbeidsavklaringspenger – helt forskjellig fra forløperne?

Arbeidsavklaringspenger: Hva har skjedd med de som har passert fire år?

Engangsstønad ved fødsel

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, Anders Thorgersen og Hilde Olsen

Redaksjonen avsluttet sitt arbeid den 22.10.2015

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

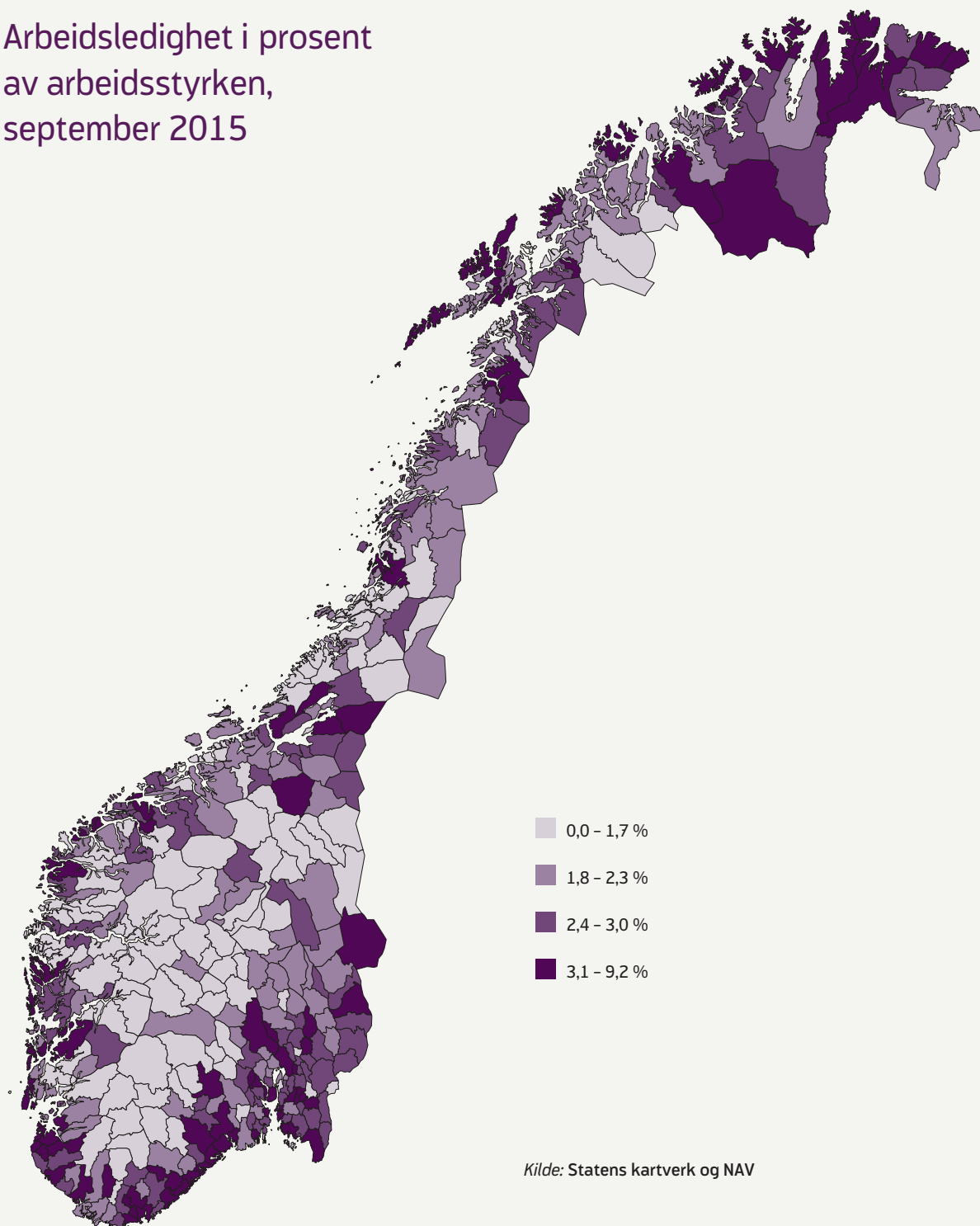
Arbeid og velferd er tilgjengelig på www.nav.no under fanen *NAV og samfunn*.
Publikasjonen finnes under lenken *Analyser*

ISSN: 1504-8217

Innhold

Utviklingen på arbeidsmarkedet	3
Arbeidsledige innvandrere i 2014	19
Stønadsutbetalinger fra NAV til innvandrere	33
Innvandrere og økonomisk sosialhjelp	45
Aktivitetskrav og midlertidig stans av sykepenges - hvordan påvirkes sykefraværet?	61
NAV-legestudien i Bergen: Systematisk veiledning av fastleger reduserte ikke sykefraværet	77
A'en i arbeidsevnevurderingen - praksis og dilemmaer	91
Arbeidsavklaringspenger - helt forskjellig fra forløperne?	105
Arbeidsavklaringspenger: Hva har skjedd med de som har passert fire år?	123
Engangsstønad ved fødsel	135
<i>Begreper og definisjoner</i>	153

Arbeidsledighet i prosent av arbeidsstyrken, september 2015



UTVIKLINGEN PÅ ARBEIDSMARKEDET¹

NAV's arbeidsmarkedsprognose

Sammendrag

Utviklingen på arbeidsmarkedet preges nå av lavere aktivitet i oljebransjen. Oljeprisen er omtrent halvert sammenliknet med i fjor, og dette har forsterket nedgangen i oljeinvesteringene. Samtidig har den lave oljeprisen bidratt til at kronen har svekket seg betydelig. På grunn av svakere vekstutsikter for norsk økonomi har også Norges Bank satt ned styringsrenten, som blant annet bidrar til økte investeringer og økt konsum.

Samlet har den økonomiske utviklingen ført til lavere sysselsettingsvekst og økt arbeidsledighet. Det er imidlertid store geografiske forskjeller i utviklingen. I fylker med mange oljerelaterte arbeidsplasser øker ledigheten, særlig gjelder dette Rogaland. I andre regioner er effekten av kronekurs og rente viktigere, slik at arbeidsledigheten er stabil eller går ned. Det er også stor forskjell på ulike yrkesgrupper. Innen ingeniør- og ikt-fag har bruttoledigheten økt mest det siste året, mens den har vært stabil for yrkesgrupper som butikk- og salgsarbeid og helse, pleie og omsorgsykker.

Vi venter at oljeprisen vil holde seg om lag på dagens nivå framover, og at oljeinvesteringene vil fortsette å falle både neste år og i 2017. Samtidig vil den svake kronekursen og økt vekst hos våre viktigste handelspartnere bidra til økt eksport av tradisjonelle varer og økte investeringer innen tradisjonell industri. Vi anslår også at lav rente og høyere boligpriser vil gi vekst i boliginvesteringene de neste årene.

I sum forventer vi at nedgangskonjunktoren vi nå er inne i vil fortsette ut i 2016, noe som vil gi økende arbeidsledighet. Vi anslår at ledigheten vil øke fra 80 000 i gjennomsnitt i 2015 til 90 000 i 2016. I 2017 vil økte investeringer, økt eksport og økt privat konsum bidra til at vi går inn i en ny oppgangskonjunktur, og at arbeidsledigheten går noe ned. I gjennomsnitt anslår vi at det også i 2017 vil være 90 000 personer registrert som helt ledige.

.....
¹ NAVs prognoser er utarbeidet av prognosegruppen i Arbeids- og velferdsdirektoratet. Artikkelen er skrevet av Eugenia Vidal-Gil.

Utviklingen på arbeidsmarkedet

TO MÅL PÅ ARBEIDSLEDIGHETEN I NORGE

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

Svak vekst i sysselsettingen

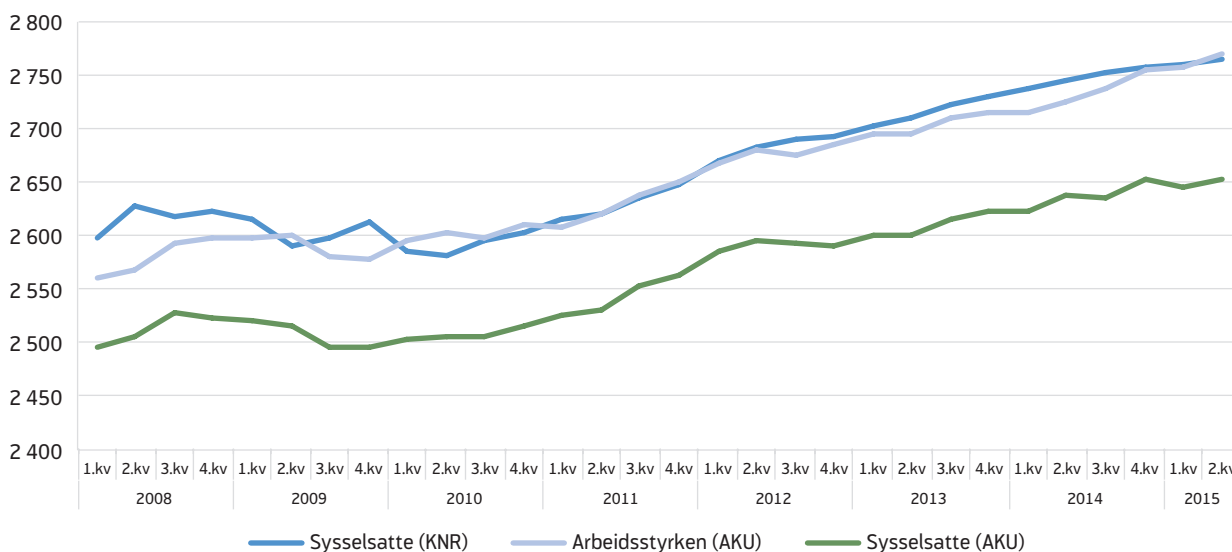
Sysselsettingen målt med SSBs arbeidskraftundersøkelse (AKU) har gått noe opp og ned fra kvartal til kvartal det siste halvannet år (figur 1). Den underliggende trenden i perioden er en svak vekst i sysselsettingen.

Ifølge kvartalsvis nasjonalregnskapet (KNR)¹ har sysselsettingen hatt en stabil, om enn moderat, vekst i samme periode. I første og andre kvartal i år økte den i et noe saktere tempo enn i fjor, med henholdsvis 0,1 og 0,2 prosent. Utviklingen i de ulike næringene viser at den svake veksten i sysselsettingen følger av nedgangen i oljeinvesteringene og aktiviteten i de olje-relaterte næringene (figur 2). Det var et ytterligere fall i sysselsettingen innen utvinning av olje og gass og i industrien, spesielt næringene som leverer til olje- og gassektoren, som bidro til å trekke den totale sysselsettingsveksten ned i første halvår. Noen av de største næringene med hensyn til sysselsetting, som bygg og anlegg og helse- og omsorgstjenester, hadde fortsatt oppgang i sysselsettingen.

Økt yrkesdeltakelse

Arbeidsstyrken er summen av de sysselsatte og arbeidsledige i yrkesaktiv alder, mellom 15 og 74 år, og tilsvarende tilbudet av arbeidskraft. Ifølge sesongjusterte AKU-tall har antall personer i arbeidsstyrken hatt en stabil vekst siden andre kvartal i fjor, bortsett fra en svakere oppgang i første kvartal i år (se figur 1). Yrkesdeltakelsen, som er arbeidsstyrken delt på

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

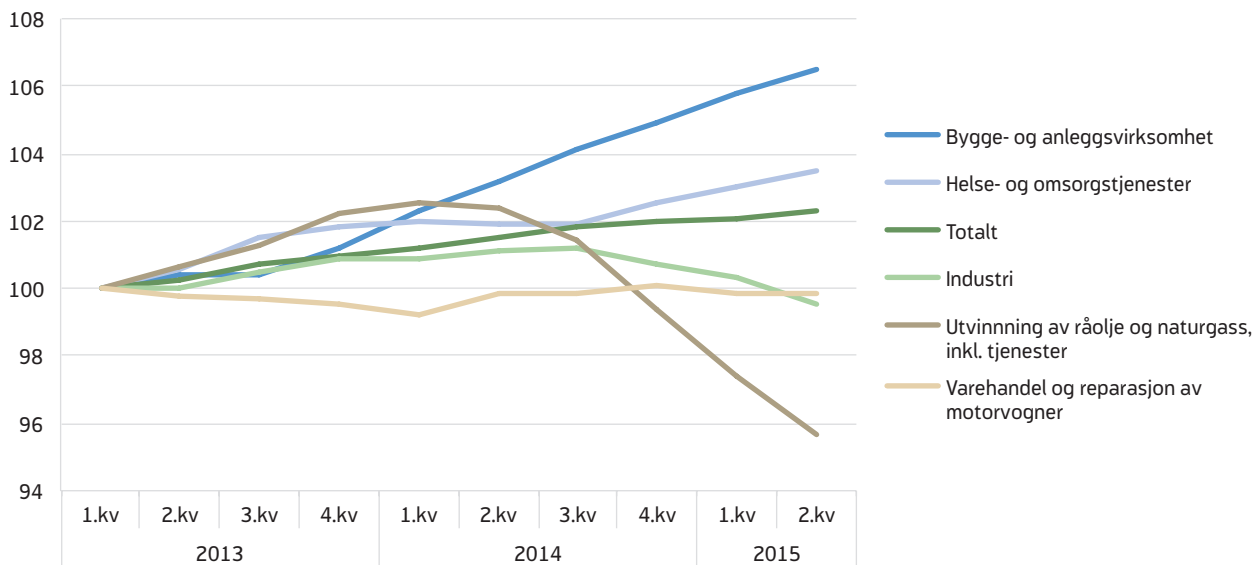


Kilde: SSB

.....

¹ Sysselsettingen målt ved AKU inkluderer kun personer registrert bosatte i Norge og er derfor lavere enn sysselsettingen slik den beregnes i KNR, siden den sistnevnte også inkluderer midlertidig sysselsatte som ikke er registrert bosatte.

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



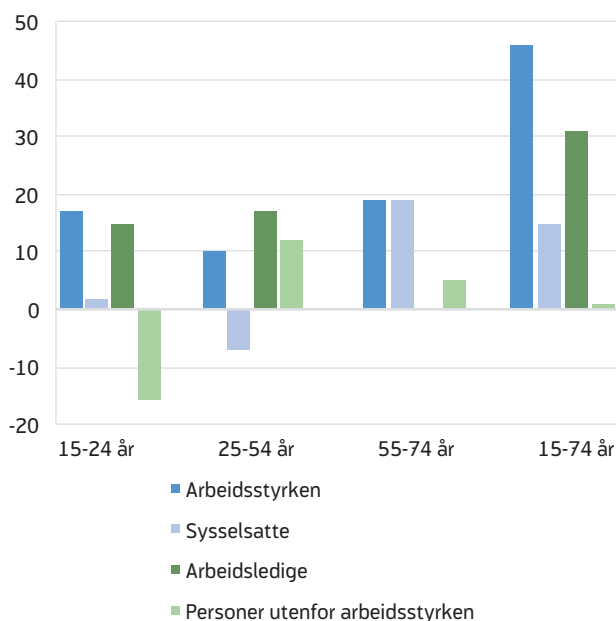
Kilde: SSB

befolkningen i yrkesaktiv alder, har også vist en oppgang gjennom de siste fire kvartalene.

Fra andre kvartal i fjor til andre kvartal i år økte befolkningen i yrkesaktiv alder med 47 000 personer. Kun 1 000 av disse forble utenfor arbeidsstyrken, som altså økte med 46 000 personer (figur 3). Yrkesdeltakelsen var på 71,6 prosent i andre kvartal, en økning på 0,3 prosentpoeng fra andre kvartal i fjor. Oppgangen i arbeidsstyrken fordelte seg på 15 000 flere sysselsatte og 31 000 flere ledige ifølge AKU. Sysselsettingsgraden, som er antall sysselsatte i prosent av befolkningen mellom 15 og 74 år, ble på 68,4 prosent, eller 0,5 prosentpoeng lavere enn i andre kvartal i fjor, mens ledigheten økte fra 3,3 til 4,4 prosent av arbeidsstyrken.

Yrkesdeltakelsen økte imidlertid ikke for alle aldersgrupper. Personer i alderen 25–54 år hadde lavere yrkesdeltakelsen enn i andre kvartal i fjor. Samtidig er dette den eneste aldersgruppen som hadde en nedgang i sysselsettingen sammenliknet med andre kvartal i fjor, og opplevde derfor en økning i arbeidsledigheten. De mellom 55 og 74 år hadde høyere yrkesdeltakelse enn i andre kvartal i fjor, og hele økningen i arbeidsstyrken

Figur 3. Endringer i befolkningen i yrkesaktiv alder etter arbeidsstyrkestatus ifølge AKU. 1 000 personer. 2. kvartal 2014 – 2. kvartal 2015



Kilde: SSB

i denne aldersgruppen besto i økt sysselsetting. Yrkesdeltakelsen økte mest for den yngste gruppen, de mellom 15 og 24 år. Men sysselsettingen økte kun beskjedent, slik at mesteparten av oppgangen i arbeidsstyrken gjenpeiles i økt ledighet. Den yngste aldersgruppen hadde den største prosentvise økningen i ledigheten, og utgjorde halvparten av veksten i den samlede ledigheten fra andre kvartal i fjor til andre kvartal i år. Mesteparten av dette skyldes flere ungdom under utdanning, som ønsket seg en deltidsjobb ved siden av utdanningen.

Økende ledighet

Arbeidsledigheten målt med AKU har vært økende siden sommeren i fjor (figur 4). Den har vist til dels betydelig økning, som i fjor høst og gjennom vinteren, men veksttakten har avtatt noe i vår. Samlet har arbeidsledigheten økt med 27 000 personer fra juli i fjor til juli i år, ifølge sesongjusterte AKU-tall. Som andel av arbeidsstyrken var den på 4,3 prosent i juli, og ledighetsraten har ikke vært så høy siden 2005.

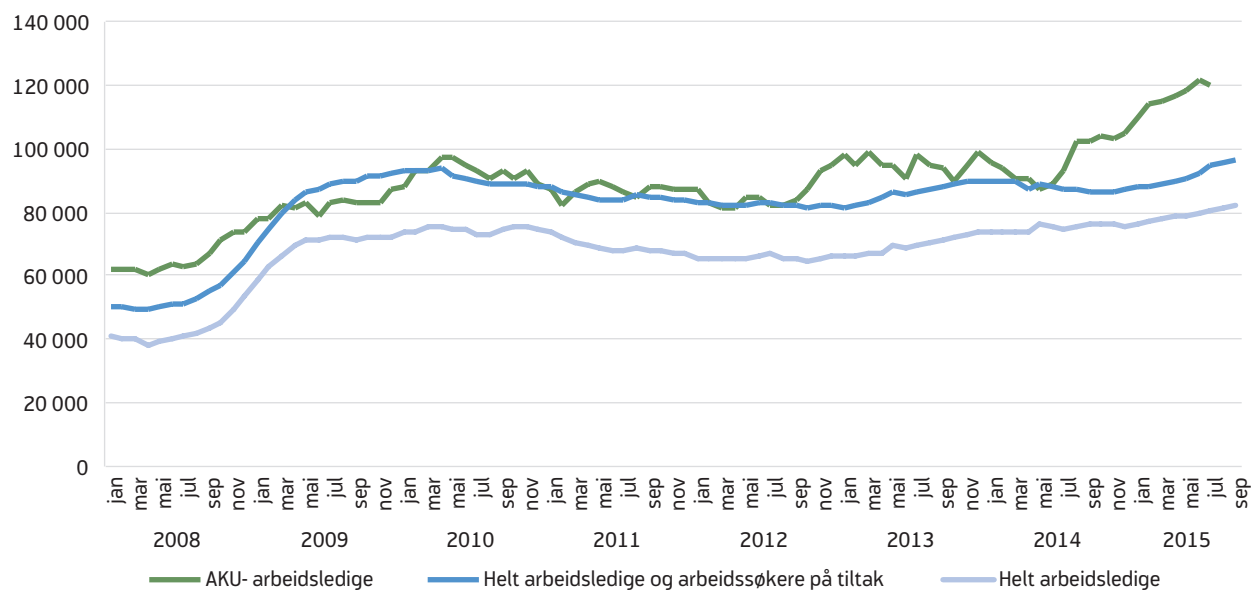
Antallet registrerte arbeidsledige hos NAV hadde en liten nedgang i fjor høst, men har også vært økende så langt i år. Fra januar til september har den registrerte ledigheten økt med 6 000 personer, korrigert for sesong-

variasjoner. Ved utgangen av september var det 79 600 helt ledige. Det tilsvarer 2,9 prosent av arbeidsstyrken, og er en oppgang fra 2,7 prosent i september i fjor.

Økningen i antall registrerte ledige er mindre enn det ledigheten målt med AKU viser, og avviket mellom disse to målene på arbeidsledigheten i Norge har blitt større i løpet av det siste året. Ifølge AKU-tallene har antall ledige mellom 15 og 24 år hatt en betydelig oppgang i denne perioden som ikke vises i den registrerte ledigheten. En stor del av økningen i denne aldersgruppen skal imidlertid være studenter som ønsker deltidsjobb, og disse vil i liten grad melde seg ledig hos NAV. AKU-tallene blir i tillegg estimert ut fra svarene til et utvalg av befolkningen, og det er derfor knyttet en viss feilmargin til estimatene.

Bruttoarbeidsledigheten, som er summen av helt ledige og arbeidssøkere på tiltak, begynte å øke i oktober i fjor, og oppgangen har tiltatt de siste fire månedene. Samlet fra januar til september har den økt med 9 400 personer, ifølge sesongjusterte tall. Ved utgangen av september i år var det 91 900 helt ledige og arbeidssøkere på tiltak, tilsvarende 3,3 prosent av arbeidsstyrken mot 3,0 i september i fjor.

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



Kilde: SSB og NAV

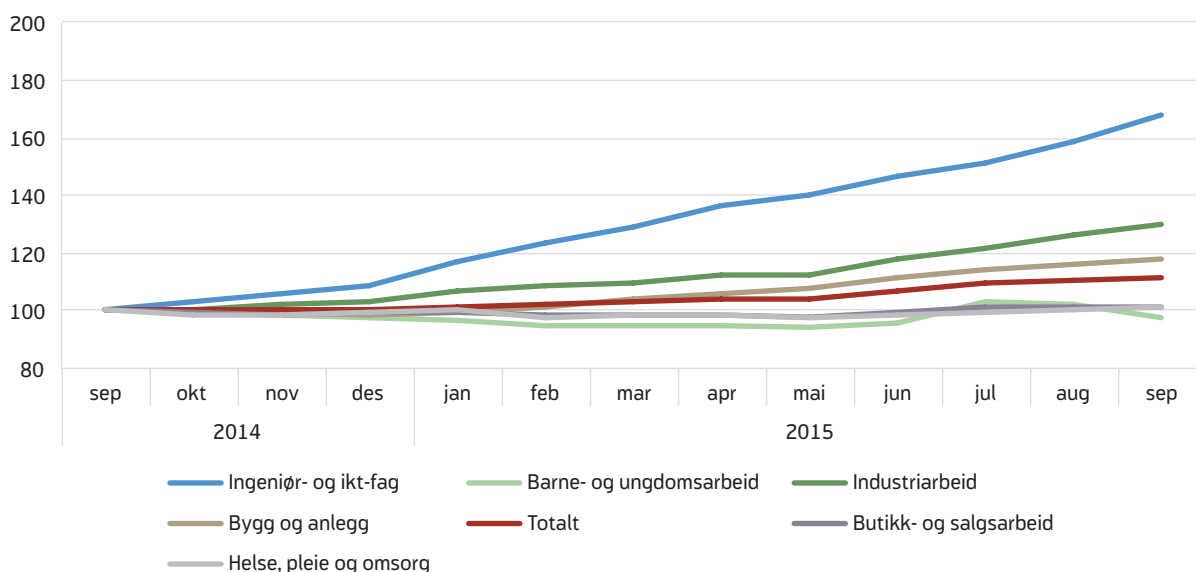
Bruttoledigheten har økt mest blant yrker knyttet til oljeindustrien (figur 5). Den største oppgangen har ingeniører og ikt-fag opplevd, med en vekst på 68 prosent sammenliknet med september i fjor. Bruttoledigheten for denne yrkesgruppen var i september på 2,6 prosent av arbeidsstyrken, fortsatt under gjennomsnittet. Det skyldes at ingeniør- og ikt-fag var blant yrkesgruppene med lavest ledighet for ett år siden. Det er særlig for ingeniører og sivilingeniører innen petroleumsfag at bruttoledigheten har økt mye. Industriarbeidere har også hatt en betydelig økning i bruttoledigheten det siste året, noe som også henger sammen med utviklingen i oljebransjen. Bruttoledigheten har økt for over halvparten av yrkesgruppene i løpet av det siste året. For butikk- og salgsmedarbeidere samt yrker innen helse, pleie og omsorg har den imidlertid holdt seg uendret, mens den har falt litt for barne- og ungdomsarbeidere og personer uten oppgitt yrkesbakgrunn.

Regionale forskjeller

Nedgangen i oljebransjen og oljerelatert industri gjør også at det er store regionale forskjeller i utviklingen på arbeidsmarkedet. Dette blir ytterligere forsterket av at svak krone og lav rente bidrar til at andre deler

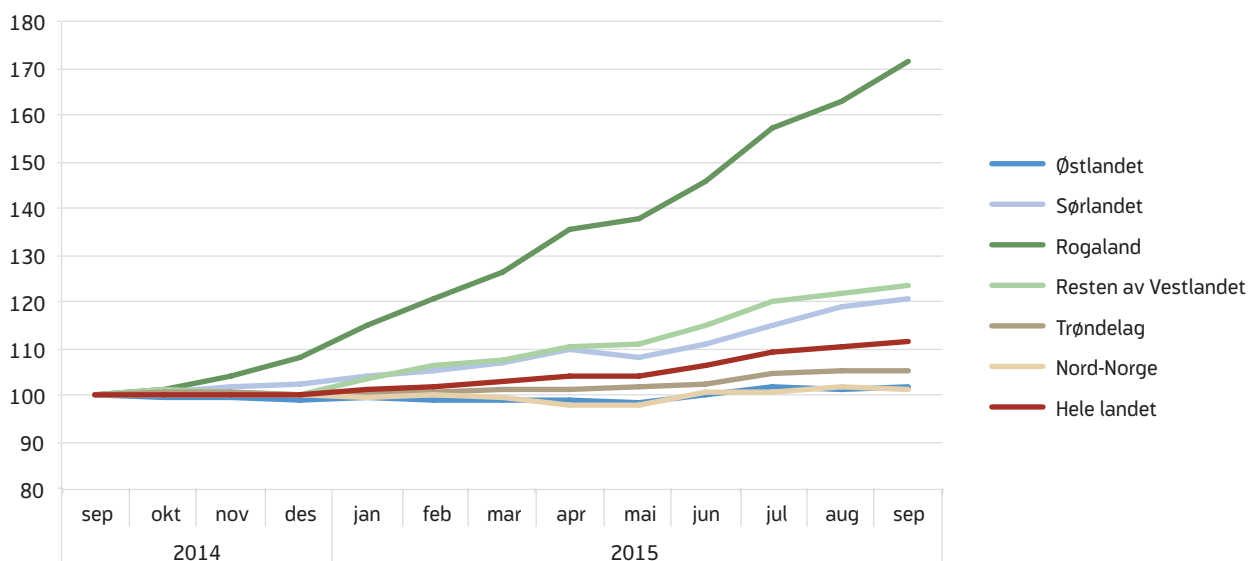
av næringslivet går bra. Rogaland er fylket som har klart høyest andel av de sysselsatte innen oljerelaterte næringer. Ifølge en rapport fra IRIS tidligere i år, arbeidet rundt 40 prosent av de sysselsatte i fylket i oljenæringen eller bedrifter som leverer til oljebransjen (IRIS 2015). Dette gjør også at det er i Rogaland arbeidsledigheten øker klart mest (figur 6). Det siste året har bruttoledigheten økt med 72 prosent i Rogaland, en langt større økning enn noe annet fylke. Samtidig ser vi også at arbeidsledigheten er på vei opp i andre fylker hvor oljebransjen er viktig, som Hordaland, Møre og Romsdal og Agder. Sogn og Fjordane er det fylket på Vestlandet med minst oljerelatert industri, samtidig som de har mye tradisjonell eksportindustri. De skiller seg også ut ved å være det eneste fylket på Vestlandet hvor bruttoledigheten ikke har økt det siste året. I Nord-Norge og på Østlandet har bruttoledigheten holdt seg stabil. Disse regionene har også mindre oljerelatert næringsliv, og rammes dermed i mindre grad av nedgangen i oljebransjen. På Østlandet skiller imidlertid Akershus seg ut. Der har bruttoledigheten økt med 13 prosent det siste året, og dette er også fylket på Østlandet som har flest sysselsatte innenfor oljerelaterte bedrifter. I Hedmark har derimot bruttoledigheten falt med 13 prosent i samme periode.

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



Kilde: NAV

Figur 6. Utviklingen i summen av helt ledige og arbeidssøkere på tiltak i ulike regioner. Sesongjustert. Indeksert: September 2014 =100



Kilde: NAV

Utviklingen internasjonalt

Eksporten av tradisjonelle varer og tjenester utgjør nesten 30 prosent av Fastlands-BNP². Omfanget av norsk eksport betyr mye for produksjonen i Norge og derfor også etterspørselen etter arbeidskraft. Hittil i år har i underkant av 70 prosent av fastlandseksporten gått til Europa og USA, målt i løpende priser. Utviklingen hos våre handelspartnere er derfor viktig for utviklingen i norsk økonomi.

Moderat vekst i eurosonen

Etter tre kvartaler med tiltakende vekst i eurosonens bruttonasjonalprodukt (BNP) avtok den noe i andre kvartal i år og ble på 0,4 prosent (figur 7). En nedgang i bruttoinvesteringene, som hadde vært økende i de tre foregående kvartalene, bidro til dette. Også privat og offentlig konsum vokste litt saktere i andre kvartal, mens veksten i eksporten tiltok, og var det viktigste bidraget til BNP-veksten. Ifølge sesongjusterte tall fra Eurostat var det i andre kvartal noe høyere vekst i Tyskland enn i første kvartal, noe som bidro til opp-

gangen for eurosonen samlet. I Frankrike derimot var det ingen vekst i BNP etter en sterk oppgang i første kvartal. Italia hadde moderat vekst i både første og andre kvartal etter flere år med nedgang eller ingen vekst. I andre søreuropeiske land som ble hardt rammet av finanskrisen, som Portugal og Spania, har veksten tiltatt de siste fire kvartalene. Viktige handelspartnere utenfor eurosonen, som Sverige og Storbritannia, hadde også sterkere vekst i andre enn i første kvartal, og høyere enn eurosonens gjennomsnitt.

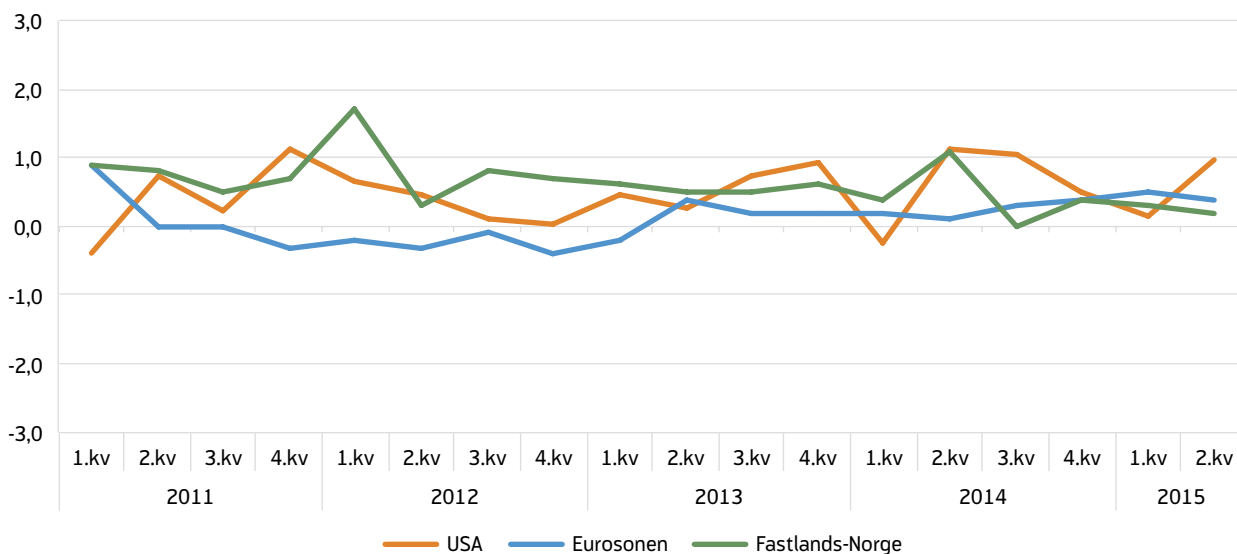
Arbeidsledigheten i eurosonen har gått ned i løpet av de siste to årene, men kun veldig sakte, og den er fortsatt høy. I august var den på 11,0 prosent av arbeidsstyrken, ifølge sesongjusterte tall fra Eurostat. Til sammenlikning var ledighetsraten 11,5 prosent i august 2014. Det er store forskjeller mellom medlemslandene, med ledighetsrater som fortsatt er på mer enn 20 prosent av arbeidsstyrken i Spania og Hellas, og under 5 prosent i Tyskland. Sysselsettingen i eurosonen har vokst i to år nå, men ikke raskt nok til å få en betydelig nedgang i ledigheten. I andre kvartal økte den med 0,3 prosent, noe mer enn i kvartalet før.

Pengepolitikken i euroområdet har vært ekspansiv lenge. Renten bankene må betale for å låne penger har

.....

² 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.

Figur 7. Kvartalsvis BNP-vekst blant Norges viktigste handelspartnere. Sesongjusterte tall. Prosent



Kilde: Eurostat og SSB (KNR¹)

¹ Tall for utviklingen i Fastlands-Norge.

vært null eller negativ i flere år. Prisveksten i eurosonen har likevel vært lavere enn inflasjonsmålet på nær 2,0 prosent, og i perioder fallende. For å stimulere økonomien og få inflasjonen opp, iverksatte Den europeiske sentralbanken (ESB) ytterligere ekspansive pengepolitiske tiltak i form av obligasjonskjøp fra og med mars. Etter flere måneder med positiv tolv måneders prisvekst var det i september en ny nedgang på grunn av et betydelig fall i energiprisene.

Selv om den økonomiske veksten i eurosonen fortsatt er lav, har den tatt seg opp de siste fire kvartalene. Investeringene har vist en voksende trend i to år nå, og svekkelsen av euroen har bidratt til vekst i eksporten. 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) anslår at veksten i eurosonen vil øke fra 0,9 prosent i fjor til 1,5 prosent i år og 1,6 prosent neste år.

Sterkere vekst i USA

Det siste estimatet for BNP-veksten i andre kvartal i år viser at veksten tiltok til 3,9 prosent fra 0,6 prosent i første kvartal, målt i årlig rate, ifølge sesongjusterte

tall fra Bureau of Economic Analysis. I første kvartal var det en svak vekst i privat konsum, trolig påvirket av en usedvanlig kald vinter, og et fall i eksporten som trakk BNP-veksten ned. Denne utviklingen snudde i andre kvartal. Veksten i privat konsum tok seg opp fra første kvartal og var det viktigste bidraget til BNP-veksten. Selv om dollaren har fortsatt å styrke seg, var det solid vekst i eksporten i andre kvartal, noe som også bidro til høyere BNP-vekst. I tillegg bidro vekst i de private bruttoinvesteringene og i de offentlige utgiftene positivt.

Arbeidsledigheten i USA var på 5,1 prosent av arbeidsstyrken i september, ifølge sesongjusterte tall fra Bureau of Labor Statistics. Ledigheten var dermed uendret fra august, men 0,8 prosentpoeng lavere enn i september i fjor. Antall personer i arbeidsstyrken gikk ned i september mens befolkningen i yrkesaktiv alder fortsatte å vokse, slik at yrkesandelen falt noe fra august til september. Sysselsettingen økte i omtrent samme takt som i august, men hittil i år har den gjennomsnittlige månedsveksten i sysselsettingen vært lavere enn i fjor. Sysselsettingsandelen gikk i tillegg noe ned i september. Selv om ledigheten har vært fallende hittil i år, har den amerikanske sentralbanken ikke vurdert bedringen på arbeidsmarkedet som tilstrekkelig. Når

prisstigning i tillegg var lav, valgte den derfor å holde styringsrenten uendret i september og opprettholde en ekspansiv pengepolitikk.

IMF har nedjustert vekstanslaget for den amerikanske økonomien i 2016 noe i sin siste prognose, men de venter fortsatt at veksten vil bli sterkere både i år og neste år enn den var i fjor.

Den globale økonomien

Veksten i Kinas økonomi avtar. Landets statistikkbyrå nedjusterte nylig fjorårets vekst til 7,3 prosent, og årsveksten i BNP har vært på 7 prosent i både første og andre kvartal i år. Det er 25 år siden Kina hadde så lave vekstrater. Myndighetene har derfor vedtatt ulike tiltak for å stimulere økonomien og for å stabilisere aksjemarkedet etter flere børsfall. Nedgangen i veksten i landet gjenspeiles i en stadig lavere vekst i import. IMF venter at veksten i Kina avtar ytterligere i år og neste år. Da Kina er verdens nest største økonomi bidrar dette til å dempe den globale veksten og til lavere råvarepriser.

Den samlede globale veksten ventes å gå ned fra 3,4 prosent i fjor til 3,1 prosent i år, for så å øke med 3,6 prosent neste år, ifølge IMF's prognose fra oktober. Dette anslaget innebærer en nedjustering siden april, og det er hovedsakelig veksten i utviklingsland som har blitt revidert ned. En viktig grunn til dette er at flere utviklingsland er eksportører av olje eller andre råvarer, og lavere råvareprisene legger en demper på den økonomiske veksten i disse landene. Dette gjelder også industriland som Canada og Norge.

Utviklingen i Norge

Nedgangskonjunktur i fastlandsøkonomien

Veksten i fastlandsøkonomien stoppet opp i tredje kvartal i fjor. I de tre påfølgende kvartalene har veksten i Fastlands-BNP³ vært moderat og avtakende (tabell 1). Samlet for de siste fire kvartalene har Fastlands-BNP økt med 0,9 prosent. Dette er lavere enn den årlige

trendveksten, estimert av SSB til om lag 2,25 prosent, og utviklingen kan derfor karakteriseres som en nedgangskonjunktur. Nedgangen i oljeinvesteringene det siste året har bidratt til å trekke ned veksten i Fastlands-BNP, men det var også en bred nedgang i fastlandsinvesteringene. Det private konsumet har vist en solid vekst de siste tre kvartalene og, sammen med vekst i offentlig konsum, bidratt positivt til veksten i økonomien.

Lavere samlede investeringer

De totale bruttoinvesteringene utgjør nesten en tredjedel av Fastlands-BNP og inkluderer både investeringer på norsk sokkel og på fastlandet. Bruttoinvesteringene har vært avtakende de siste tre kvartalene og dermed bidratt til lavere vekst i fastlandsøkonomien. Både petroleumsinvesteringene og fastlandsinvesteringene har falt i denne perioden. Fastlandsinvesteringene utgjør en femtedel av Fastlands-BNP og består av investeringer innen bolig offentlig forvaltning og næringsinvesteringer, hvorav industri og tjenester. Av disse var det kun boliginvesteringene som hadde en oppgang i både første og andre kvartal i år (figur 8).

Fortsatt nedgang i petroleumsinvesteringene

Etter å ha nådd en topp i tredje kvartal 2013 har petroleumsinvesteringene falt, med unntak av en liten oppgang i første kvartal i år. Andelen oljeinvesteringene utgjør av BNP for Fastland-Norge har gått ned fra 9,1 prosent i tredje kvartal 2013 til 7,5 prosent i andre kvartal i år. Oljeinvesteringenes bidrag til produksjonen i fastlandsøkonomien har dermed blitt mindre i denne perioden og også etterspørselen rettet mot ulike industrinæringer og tjenesteleverandører.

Prisen på et fat nordsjøolje hadde en midlertidig oppgang til over 60 dollar fatet i perioden april-juni, men har den siste tiden vært på rundt 50 dollar. Det innebærer en halvering av oljeprisen sammenliknet med ett år tidligere. Flere analysemiljøer har nedjustert forventningene framover, og vi venter at oljeprisen vil holde seg omtrent på dagens nivå de neste to årene. Det er flere grunner til at vi antar at oljeprisen ikke vil øke noe særlig framover. Ny teknologi har økt tilbudet av olje fra USA, og avtalen med Iran åpner for mer eksport av olje også herfra. Samtidig har OPEC endret strategi, og for å opprettholde sin markedsandel, svarer

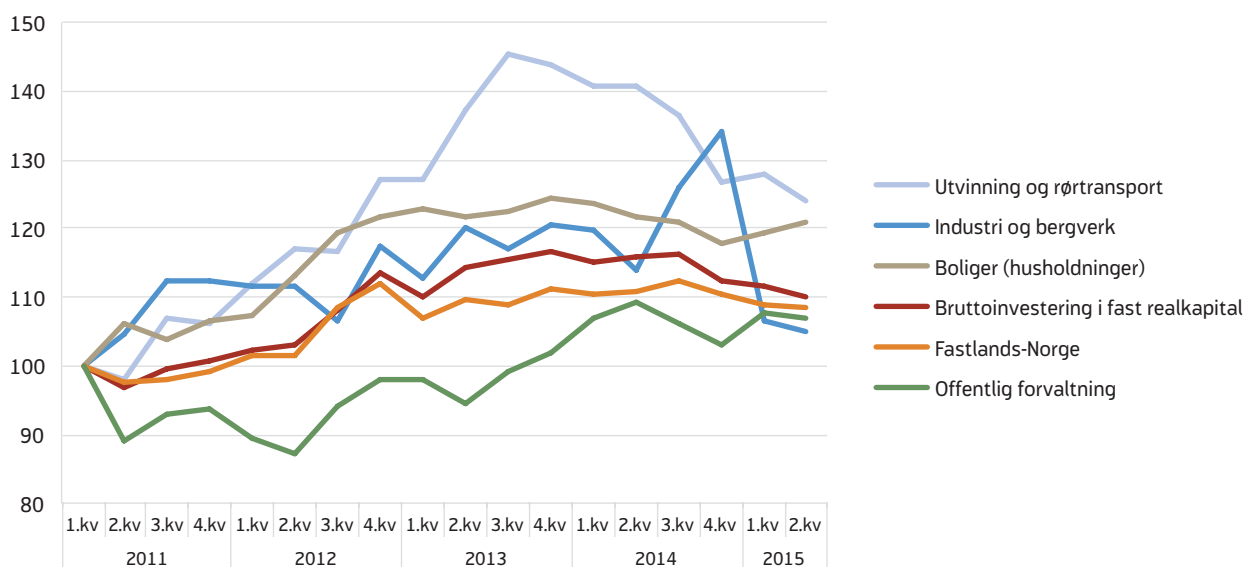
.....
³ Bruttonasjonalprodukt for Fastlands-Norge er lik bruttonasjonalprodukt (BNP) utenom næringene utvinning av olje og naturgass, tjenester knyttet til olje- og gassutvinning, rørtransport og utenriks sjøfart.

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

	2013	2014	3. kv. 2014	4. kv. 2014	1. kv. 2015	2. kv. 2015
Bruttonasjonalprodukt	0,7	2,2	0,4	0,9	0,1	-0,1
Bruttonasjonalprodukt Fastlands-Norge	2,3	2,2	0,0	0,4	0,3	0,2
Konsum i husholdninger	2,1	1,9	0,0	0,9	1,1	0,6
– Varekonsum	1,1	0,7	-0,3	0,7	0,7	1,1
– Tjenestekonsum	2,4	3,1	0,5	1,1	1,0	0,6
Konsum i offentlig forvaltning	1,7	2,7	0,5	0,8	0,1	0,5
Bruttoinvestering i fast realkapital	6,8	0,6	0,6	-3,5	-0,6	-1,3
– Utvinning og rørtransport	17,1	-1,7	-3,1	-7,0	0,9	-3,0
– Fastlands-Norge	2,9	1,7	1,5	-1,9	-1,3	-0,3
– – – Næringer	-1,1	0,2	6,0	-1,0	-6,2	-1,1
– – – Tjenester tilknyttet utvinning	-63,9	-19,6	-10,1	-5,5	12,2	-6,4
– – – Andre tjenester	0,1	0,1	6,6	-2,8	-4,4	-2,2
– – – Industri og bergverk	5,6	4,7	10,5	6,3	-20,5	-1,3
– – – Annen vareproduksjon	6,2	-1,3	2,2	-1,2	-0,3	2,4
– – Boliger (husholdninger)	6,4	-1,6	-0,6	-2,5	1,1	1,4
– – Offentlig forvaltning	6,5	8,2	-3,1	-2,7	4,5	-0,8
Eksport i alt	-3,0	2,7	3,3	3,4	-3,4	-0,1
– Tradisjonelle varer	1,0	2,3	1,8	0,4	3,2	-0,2
– Råolje og naturgass	-7,6	1,5	4,8	4,1	-6,1	-0,8
Import i alt	4,3	1,9	5,4	-2,6	2,7	-1,3
– Tradisjonelle varer	3,2	-0,3	1,0	-0,3	2,5	-0,1

Kilde: SSB (KNR)

Figur 8. Utviklingen i investeringene. Sesongjustert. Indeksert: 1. kvartal 2011=100



Kilde: SSB (KNR)

de ikke lenger på lavere oljepris med å redusere sin produksjon. Veksten i etterspørselen etter olje har i tillegg avtatt. Lavere vekst i Kina bidrar til lavere priser på både olje og andre råvarer.

I SSBs investeringsundersøkelse fra august har virksomhetene i olje- og gassnæringen oppjustert anslaget for investeringene i 2015, samtidig som anslaget for 2016 har blitt nedjustert. Tallene fra kvartalsvis nasjonalregnskap (KNR) viser også at nedgangen i oljeinvesteringene har avtatt noe i første halvår i år. På bakgrunn av dette venter vi en betydelig nedgang i oljeinvesteringene i år, men noe mindre enn antatt i vår forrige prognose. I 2016 og 2017 venter vi at oljeinvesteringen vil fortsette å falle, og at nedgangen blir noe større enn det vi la til grunn i vår forrige prognose.

Vekst i boliginvesteringene

Boliginvesteringene økte i både første og andre kvartal i år, etter å ha falt gjennom hele 2014. Målt i årlig rate var veksten i boliginvesteringene i første halvår på 5,1 prosent, noe i underkant av den historiske gjennomsnittlige veksten. Igangsatt bruksareal til bolig falt også gjennom fjoråret, men har vist en oppadgående trend så langt i år. Dette vil gjenspeiles i boliginvesteringene framover, siden igangsatt bruksareal til bolig er en indikator for framtidige boliginvesteringer, da flere prosjekter blir gjennomført med et visst tids- etterslep.

SSBs sesongjusterte boligprisindeks viser at boligprisene for landet samlet har vært økende siden første kvartal i fjor. Oppgangen har imidlertid avtatt noe i første og andre kvartal i år, og det var nedgang i Agder og Rogaland. Norges Bank senket styringsrenten i september og bankene som operer i Norge har redusert utlånsrenten på boliglån, noe som vil bidra til at etterspørselen etter boliger holdes oppe. Vi venter at boligprisene flater ut i andre halvår, slik at boligprisene i gjennomsnitt blir om lag 6 prosent høyere i 2015 enn i fjor. I 2016 og 2017 venter vi at boligprisene vil fortsette å vokse, men i et lavere tempo enn hittil i år. Det vil også bidra til vekst i boliginvesteringene framover, da høyere boligpriser stimulerer igangsettingen. I sum venter vi at boliginvesteringene vil fortsette å vokse resten av 2015 i omtrent samme takt som i første

halvår, slik at nedgangen fra i fjor reverseres. De neste to årene venter vi fortsatt oppgang i boliginvesteringene og at årsveksten tar seg opp.

Oppgang i industriinvesteringene framover

Den solide veksten i industriinvesteringene i andre halvår i fjor ble mer enn reversert i år med et kraftig fall i første kvartal og en svakere nedgang i andre kvartal. En sterk nedgang i investeringene innenfor næringsmiddelindustrien og innen oljeraffinerer, kjemisk og farmasøytisk industri bidro til det store fallet i første kvartal, men de aller fleste næringene hadde en nedgang.

SSBs investeringsundersøkelse fra august tyder på en oppgang i industriinvesteringene i tredje og fjerde kvartal, da virksomhetenes anslag på investeringene i 2015 er på samme nivå som tilsvarende anslag for i fjor. Det er innenfor eksportrettede næringer som oljeraffinerer, kjemisk og farmasøytisk industri og metallindustri at det ventes størst investeringsvekst i år. Investeringsanslagene for maskinindustri samt maskinreparasjon og -installasjon tyder derimot på nedgang i disse næringene i år. Anslaget for 2016 er 35 prosent høyere enn anslaget for i år, målt i løpende priser, og tyder på en betydelig vekst i industriinvesteringene neste år. Det er igjen innen oljeraffinerer, kjemisk og farmasøytisk industri samt metallindustri at investeringsanslaget for 2016 er høyest. Dette må sees i sammenheng med den svake kronen, som har bedret situasjonen for tradisjonell eksportindustri betydelig. For industrien samlet venter vi at en oppgang i industriinvesteringene i andre halvår vil veie opp for det store fallet i det første, slik at investeringene i år blir på omtrent samme nivå som i fjor. Vi venter høy vekst i industriinvesteringene neste år og en ytterligere oppgang i 2017.

Todelingen i norsk industri reverseres

Bruttoproduktet i industrien falt i første halvår i år etter veldig svak vekst i de to foregående kvartalene (figur 9). Denne nedgangen skyldes i stor grad fallende produksjon i næringene som leverer til oljeindustrien, som verftsindustri, produksjon av metallvarer samt reparasjon og installasjon av maskiner og utstyr. Utviklingen innen tradisjonell eksportindustri, som produsentene av råvarer, har vært mer positiv og

bidratt til å dempe nedgangen i industrien samlet. Særlig i andre kvartal i år var det vekst innen produksjon av metaller og innen gummivare- og plastindustri. Produksjonen innen oljeraffinering, kjemisk og farmasøytisk industri bremses opp i andre kvartal, men samlet for det første halvåret var det solid vekst. Avviket mellom oljeleverandørene og tradisjonell eksportindustri har derfor minnet i løpet av det siste året. Statistisk sentralbyrås produksjonsindeks tyder på at denne tendensen fortsatte i juli og august. Industriproduksjonen fortsatte å falle, hovedsakelig på grunn av ytterligere fall blant oljeleverandørene, mens produksjonen av metaller og innen kjemisk industri økte.

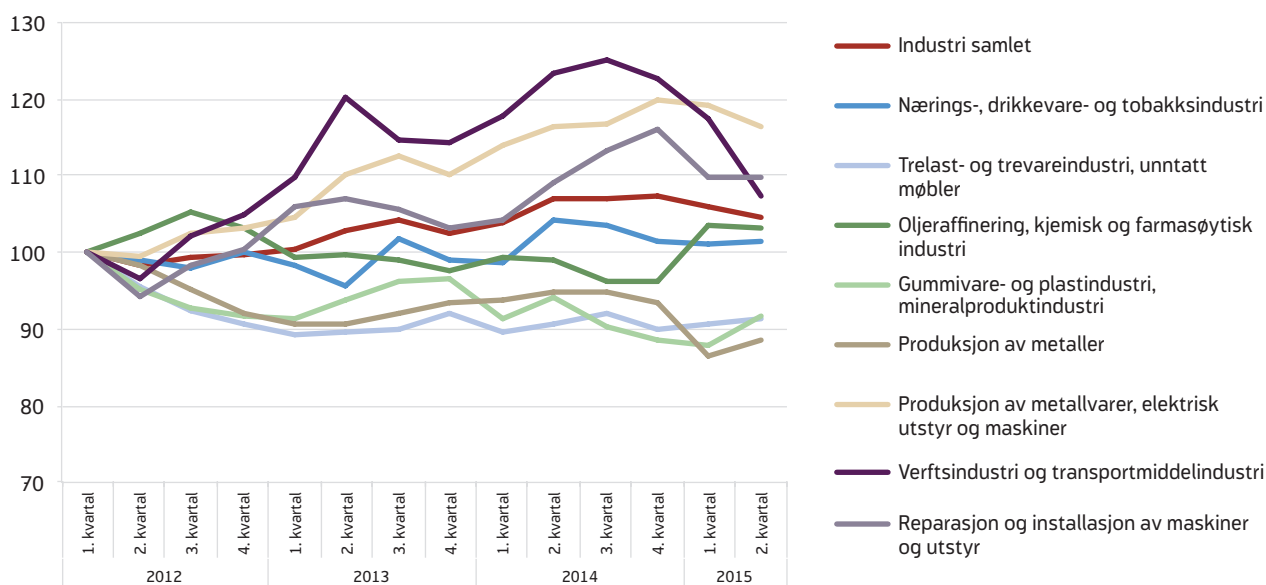
Vi forventer fortsatt økt produksjon innen eksporttettet industri. Det skyldes den svake kronekursen, som gjør norske produkter mer konkurransedyktige i de internasjonale markedene, og at høyere vekst blant våre viktigste handelspartnere vil bidra til høyere etterspørsel etter norske varer fra utlandet. Dette vil likevel ikke være nok til å veie opp for det reduserte aktivitetsnivået i leverandørnæringene, slik at industriproduksjonen samlet vil være lavere i år enn i fjor. I 2016 og 2017 venter vi at industriproduksjonen samlet igjen vil øke, drevet av utviklingen i den delen av industrien som ikke er oljerelatert.

Moderat vekst i privat konsum

Husholdningenes forbruk utgjør halvparten av Fastlands-BNP, slik at deres forbruksbeslutninger har stor betydning for veksten i norsk økonomi. Etter å ha holdt seg uendret i tredje kvartal i fjor, har konsumet i husholdningene vist en solid vekst fram til andre kvartal i år. I denne perioden har konsumet økt til sammen 2,6 prosent, noe som er høyere enn årsveksten i både 2013 og 2014. Varekonsumet utgjør en stor andel av det private forbruket. Statistisk sentralbyrås varekonsumindeks gikk ned i juli og august, noe som tyder på at veksten i det private konsumet vil bli lav i tredje kvartal.

Nedgangskonjunkturen antas å føre til en fortsatt moderat lønnsvekst, i tråd med en svakere sysselsettingsvekst og økende ledighet. Samtidig vil en svak kronekurs medføre høyere importpriser og bidra til høyere prisvekst i år og særlig neste år. Dette vil føre til at veksten i disponibel realinntekt i husholdningene vil avta i år og neste år. Spareraten har vært relativt høy de siste årene, og vi venter at den fortsatt vil holde seg høy. 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. Vi legger til grunn i vår prognose

Figur 9. Bruttoprodukt for industrien. Utvalgte industrinæringer. Sesongjustert. Indeksert: 1. kvartal 2012=100



Kilde: SSB (KNR)

en moderat vekst boligprisene fram til 2017, noe som også vil bidra til å dempe veksten i privat konsum.

Alle disse faktorene tilsier en moderat vekst i privat konsum framover. Vi venter lavere vekst i andre halvår i år enn det som har vært tilfellet gjennom første halvår. Til neste år venter vi at effekten av høyere prisvekst samt svak vekst i sysselsettingen og lønningene vil bli tydeligere, og at veksten i det private konsum blir klart lavere enn i år. I 2017 antar vi at lavere prisvekst og noe høyere lønnsvekst, samt høyere sysselsettingsvekst bidrar at det private forbruket igjen vil ta seg 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 8,5 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 offentlige utgifter vil vokse som anslått i Nasjonalbudsjett 2016.

Høyere eksport av tradisjonelle varer

Den samlede eksporten falt i første kvartal i år og forble omtrent uendret i andre kvartal. En nedgang i eksport av råolje og naturgass i første og andre kvartal bidro til å trekke veksten i den samlede eksporten ned. Eksport av tjenester falt også i første kvartal, men tok seg opp i andre. Etter en periode med fallende eksport av tradisjonelle industrivarer, har den vært voksende siden andre kvartal i fjor. Selv om veksten i eksporten av tradisjonelle varer stoppet opp i andre kvartal, har utviklingen vært positiv i første halvår, med en økning på tre prosent samlet. Denne oppgangen henger sammen med en svakere kronekurs enn tidligere år.

Framover venter vi noe høyere økonomisk vekst blant Norges viktigste handelspartnere og at deres etterspørsel etter norske varer og tjenester dermed tar seg opp. Den norske kronen har svekket seg ytterligere siden august, og vi venter at den vil holde seg svak gjennom prognoseperioden. Dette vil også bidra til høyere etterspørsel fra utlandet. Det vil medføre høyere vekst i eksportvolumet av norske varer og tjenester både i år og de neste to årene.

Lav vekst i Fastlands-Norge i år og neste år

Vi venter at veksten i fastlandsøkonomien blir klart lavere i år enn i fjor som følge av betydelig lavere oljeinvesteringer. Forventningene om lav oljepris framover vil bidra til at nedgangen i oljeinvesteringene fortsetter, noe som vil dempe veksten i Fastland-Norge også de neste to årene. En fortsatt svak krone og noe høyere vekst blant handelspartnere vil samtidig bidra til at eksporten, investeringene og produksjonen i industrien tar seg opp de neste to årene. Lave renter vil også bidra til omstillingen i fastlandsøkonomien. Boliginvesteringene har begynt å vokse igjen i år og vi venter at de fortsetter å øke de neste to årene. Dette er faktorer som vil bidra til at veksten i fastlandsøkonomien øker gradvis framover. I 2017 venter vi at veksten i privat konsum også tar seg opp, og at det vil bidra til konjunkturoppgang i Norge.

NAV's arbeidsmarkedsprogno

Vi venter at nedgangskonjunkturen i Norge vil dempe etterspørselen etter arbeidskraft og at sysselsettingen derfor vil fortsette å vokse sakte i år og neste år. Det er først i 2017, da veksten i fastlandsøkonomien tar seg opp, at sysselsettingsveksten vil bli høyere. Vi anslår at den gjennomsnittlige veksten i antall sysselsatte målt ved AKU blir på 16 000 i år, 18 000 neste år og 34 000 i 2017 (tabell 3).

Vi venter at arbeidsstyrken vil fortsette å vokse resten av året, men i et noe lavere tempo enn det som var tilfellet i vår. I gjennomsnitt anslår vi at 38 000 flere vil være i arbeidsstyrken i år enn i fjor. Til neste år venter vi enda litt lavere vekst i antall personer i arbeidsstyrken, men at veksten tar seg opp igjen i 2017 på grunn av bedre konjunkturer og høyere yrkesdeltakelse. Vi anslår at det i gjennomsnitt vil være 24 000 og 27 000 flere personer i arbeidsstyrken i henholdsvis 2016 og 2017.

Da vi antar at arbeidsstyrken vil vokse noe mer enn sysselsettingen i år og neste år, vil AKU-ledigheten fortsette å øke også i 2016. Men siden AKU-ledigheten allerede har kommet opp på et høyt nivå, venter vi kun en svakt oppadgående trend i den perioden, før den begynner å gå ned igjen i 2017 (se figur 11).

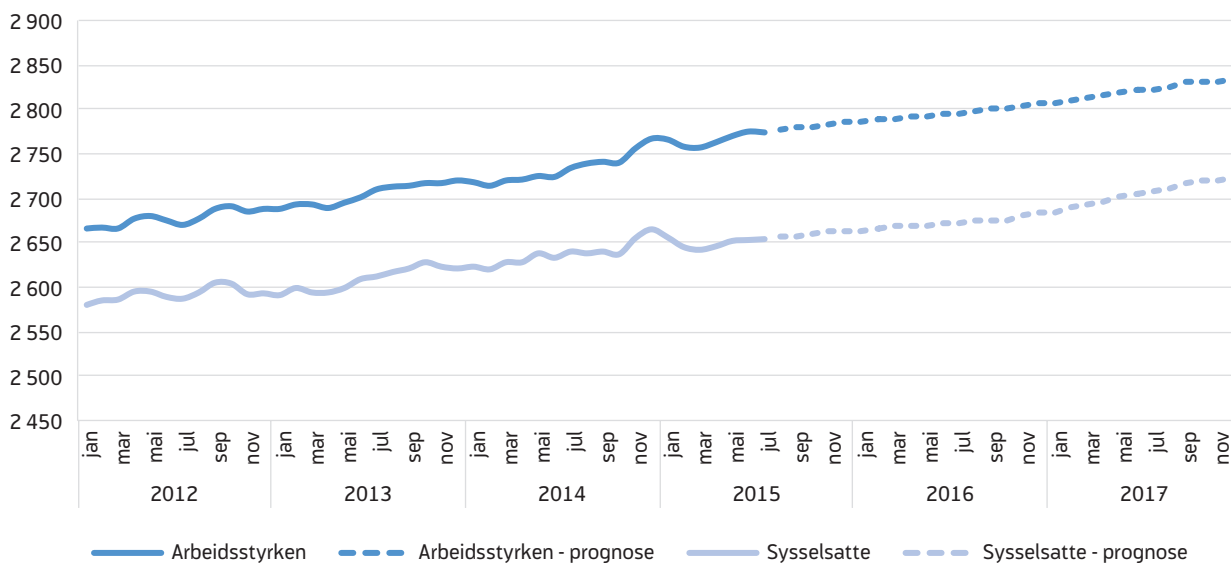
Den registrerte ledigheten har økt jevnt hittil i år. I perioden januar til september har den økt med 6 000 personer, korrigert for sesongvariasjoner. Denne oppgangen er litt mindre enn vi ventet i vår forrige prognose. Av den grunn nedjusterer vi nivået på den registrerte ledigheten i år og anslår at det i gjennomsnitt vil være 80 000 helt ledige registrert hos NAV, tilsvarende en ledighetsrate på 2,9 prosent (se tabell 2). Vi går da inn i 2016 med noe lavere ledighet og nedjusterer nivået for dette året også, men vi venter at ledigheten vil øke noe mer enn den har gjort i år. I gjennomsnitt anslår vi at det vil være 90 000 registrerte helt ledige i 2016 og at ledighetsraten blir på 3,3 prosent. Vi legger til grunn i vår prognose at AKU-ledigheten og den registrerte ledigheten over tid følger samme trend, og venter derfor at avviket som har oppstått mellom de to ledighetsmålene vil minke gjennom prognoseperioden. Den løpende utviklingen ut i 2016 innebærer at helt ledige stiger mer enn AKU-ledigheten, justert for sesongvariasjoner. I 2017 venter at vi bedringen på arbeidsmarkedet vil vises i like stor grad i begge målene, slik at de går ned i omtrent samme takt gjennom året. Vi anslår at det i gjennomsnitt vil være 90 000 registrerte helt ledige i 2017, noe som da vil tilsvare 3,2 prosent av arbeidsstyrken.

Bransjevise forskjeller

Sysselsettingen innen næringen utvinning av olje og gass, inkludert tjenester, har gått ned hvert kvartal siden andre kvartal i fjor. Oljerelatert industri, som verftsindustri og produsenter av metallvarer, utstyr og maskiner, har også hatt nedgang i sysselsettingen i løpet av det siste året. Vi venter ytterligere nedgang i oljeinvesteringene fram til 2017 og lavere aktivitet innen oljerelatert industri, og venter derfor ikke økt sysselsetting i disse næringene før mot slutten av prognoseperioden. 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 i over ett år nå, og vi venter at denne trenden fortsetter. For den eksportrettede industrien venter vi økt aktivitet framover og at sysselsettingen i disse næringene vil øke i 2016 og 2017, noe som kan bidra til å dempe økningen i ledigheten blant ingeniører og industriarbeidere.

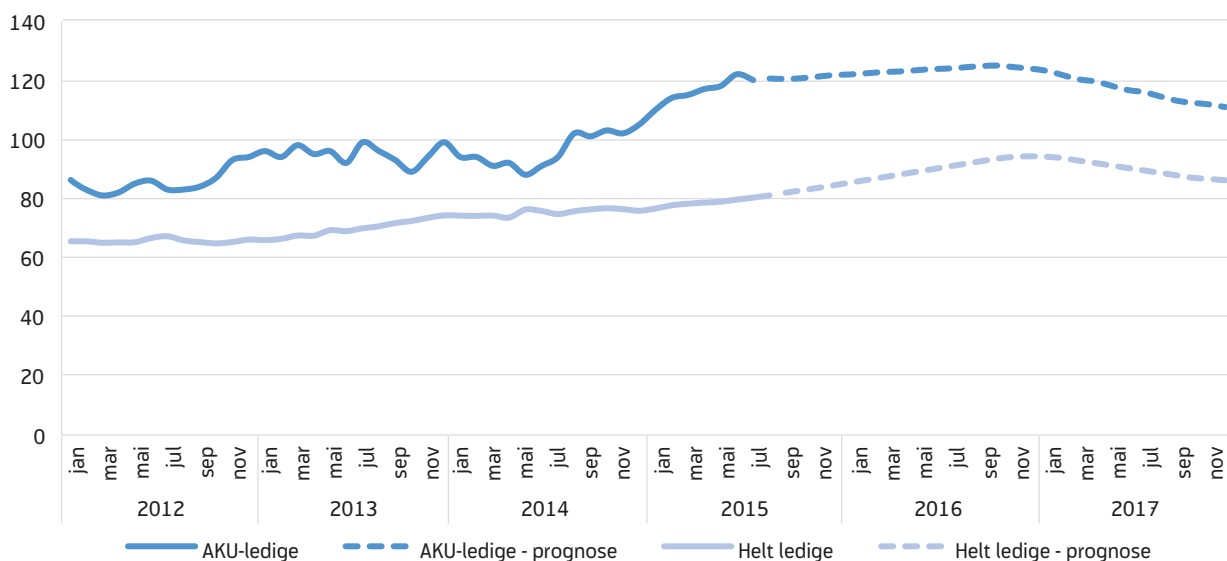
Sysselsettingen i bygge- og anleggsnæringen har vokst de fire siste kvartalene, men i en avtakende rate. Ledigheten har steget hver måned hittil i år. Vi venter at sysselsettingen innen bygge- og anleggsbransjen vil øke mindre i år enn i fjor. Når boliginvesteringene igjen øker de neste to årene, venter vi at veksten i syssel-

Figur 10. Utviklingen i arbeidsstyrken og sysselsettingen ifølge AKU. 1 000 personer. Sesongjusterte tall



Kilde: SSB og NAV

Figur 11. Utviklingen i antall registrerte helt ledige og ledige ifølge AKU. 1000 personer. Sesongjusterte tall



Kilde: SSB og NAV

Tabell 2. NAVs prognose for gjennomsnittlig antall arbeidsledige i 2015, 2016 og 2017. Faktiske tall for 2014

	2014	2015	2016	2017
Registrerte helt ledige	75 300	80 000	90 000	90 000
Registrerte helt ledige i prosent av arbeidsstyrken	2,8 %	2,9 %	3,3 %	3,2 %
AKU-arbeidsledige i prosent av arbeidsstyrken	3,5 %	4,3 %	4,4 %	4,1 %

Kilde: NAV

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

	2014	2015	2016	2017
Arbeidsstyrken (AKU)	1,1 %	1,4 %	0,9 %	1,0 %
Sysselsatte (AKU)	1,0 %	0,6 %	0,7 %	1,3 %
AKU-arbeidsledige	1,1 %	22,5 %	4,7 %	-6,1 %
Registrerte helt ledige (NAV)	7,9 %	6,7 %	12,5 %	-0,5 %

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

settingen tar seg opp og bidrar til nedgang i ledigheten for bygge- og anleggsvirker.

Samlet for de siste fire kvartalene har det ikke vært noe vekst i sysselsettingen i varehandelen. Antallet helt ledige med bakgrunn fra butikk- og salgsarbeid har også holdt seg stabilt det siste året, ifølge sesongjusterte tall fra NAV. Vi venter at veksten i privat konsum blir lavere neste år enn i år, men at veksten tar seg opp i 2017 og med det sysselsettingen innen varehandel.

Næringen helse- og omsorgstjenester sysselsetter flest personer i Norge, 20 prosent målt som andel av totalt antall sysselsatte. Sysselsettingen i denne næringen har økt de siste tre kvartalene ifølge tall fra nasjonalregnskapet, og vi venter at den vil fortsette å øke de neste årene.

Referanser

IRIS (2015) *Industribyggerne 2015. En kartlegging av ansatte i norske petroleumsrelaterte virksomheter, med et særskilt fokus på leverandørbedriftenes ansatte relatert til eksport*. Rapport IRIS – 2015/031. Stavanger: International Research Institute of Stavanger.

MAKROMODELLEN MODAG

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

LIKNING FOR REGISTRERTE HELT LEDIGE

Helt ledige er en sentral variabel i NAVs prognoser. MODAG inkluderer ikke registrert ledighet. Arbeidsledigheten ifølge arbeidskraftundersøkelsen (AKU-ledigheten) er den eneste ledighetsvariabelen i MODAG. NAV har utarbeidet en ny likning for registrert ledighet og inkludert denne i MODAG. Likningen er en likevektkorrigeringsmodell der den løpende endringen i antall helt ledige er estimert å følge av den løpende endringen i AKU-ledigheten og avviket mellom nivåene på AKU-ledighet og registrert ledighet året før. Likningen inkluderer også et restledd, slik at modellbrukeren kan justere helt ledige dersom for eksempel løpende konjunkturstatistikk indikerer at helt ledige blir annerledes enn den estimerte likningen tilsier. Likningen blir reestimert hvert år når nye årstall blir tilgjengelig. NAVs anslag på registrerte helt ledige i denne prognosen er basert på følgende likningen, som er estimert på et sampel av årstall fra 1975 til 2015:

$$\Delta HL_t = -8 + 0,18\Delta HL_{t-1} + 0,76\Delta AKUL_t - 0,39*(HL_{t-1} - AKUL_{t-1}) - 9,27*dummy_{2005} + 14,50*dummy_{2009} + HLR_t$$

der HL står for antall registrerte helt ledige, AKUL står for antall ledige ifølge AKU og HLR er restleddet. For dokumentasjon av estimeringen, herunder ADF-tester, signifikanstester og spesifikasjonstester, vennligst ta kontakt med Eugenia.Vidal-Gil@nav.no

ARBEIDSLEDIGE INNVANDRERE I 2014

Av Jorunn Furuberg og Kari-Mette Ørbog

Sammendrag

Blant de 88 000 som i gjennomsnitt var registrert som enten helt ledige eller arbeidssøkere på tiltak i 2014, var 37 prosent innvandrere. Serviceyrker og bygge- og anleggsyrker var de vanligste yrkesbakgrunnene for innvandrerne.

Sammenliknet med den øvrige befolkningen var det flere innvandrere som deltok i arbeidsmarkedstiltak og færre som mottok dagpenger. I etterkant av perioden som arbeidssøker kom litt færre innvandrere i arbeid, og det var flere innvandrere som på nytt ble registrert som arbeidssøkere hos NAV.

Det er større forskjeller mellom innvandrere med ulik landbakgrunn enn mellom innvandrere og den øvrige befolkningen. Eksempelvis skiller personer fra EU-land i Øst-Europa seg ut med en høy andel dagpengemottakere, få tiltaksdeltakere, få mottakere av økonomisk sosialhjelp og høy overgang til arbeid i etterkant av arbeidssøkerperioden. Innvandrere fra Afrika skiller seg ut med en lav andel dagpengemottakere, høy andel på tiltak og mange mottakere av sosialhjelp. I etterkant av arbeidssøkerperioden har de lavere overgang til arbeid enn andre, samt at mange igjen registrerer seg som arbeidssøkere hos NAV.

Mye av forskjellene kan forklares med et ulikt utgangspunkt. Arbeidsinnvandrerne, typisk fra EU-land i Øst-Europa, har ofte en jobb når de kommer til Norge og har kvalifikasjoner som er etterspurt hos arbeidsgivere. Flyktninger, mange fra Afrika og Asia, får opphold i Norge på grunn av humanitære årsaker, og vil ofte ha behov for bistand fra NAV og andre for å komme i arbeid.

Innledning

Fra 1990-årene har andelen innvandrere i befolkningen vokst. Utviklingen skjøt særlig fart etter EU-utvidelsen i 2004, noe som åpnet det norske arbeidsmarkedet for borgere fra Øst-Europa. Dette førte til en sterk økning i antall arbeidsinnvandrere. Tall fra Statistisk sentralbyrå (2015a) viser at det 1. januar i år var registrert 669 000 innvandrere bosatt i Norge, en økning på 122 prosent sammenliknet med 2005. Innvandrerne utgjør dermed 13 prosent av befolkningen, mot 6,5 prosent i 2005. Det er flest innvandrere fra Polen, Litauen og Sverige, fulgt av Somalia, Tyskland og Irak. Til sammen utgjør innvandrere fra disse seks landene litt over 35 prosent av alle innvandrerne i Norge.

Innvandrerne har kommet til Norge av flere grunner. I tillegg til arbeid er familiegjenforening, flukt og utdanning viktige årsaker. Hvor godt innvandrerne blir integrert på arbeidsmarkedet vil i stor grad avhenge av utdanning og arbeidserfaring, samt innvandringsårsak. Arbeidsinnvandrere har ofte et arbeid ved ankomst til Norge. De har kvalifikasjoner som er etterspurt i det norske arbeidsmarkedet, og dersom de blir arbeidsledige har de ofte opparbeidet seg rett til dagpenger. Personer som kommer til Norge av humanitære årsaker eller familiegjenforening vil ofte ikke være like klare for arbeidsmarkedet. En større andel blant disse vil mangle utdanning eller andre kvalifikasjoner som er etterspurt, eller de har kvalifikasjoner som det er vanskelig å bruke umiddelbart på det norske arbeidsmarkedet.

Innvandrere har bidratt mye til veksten i arbeidsstyrken de siste årene, og også til veksten i sysselsettingen. Dette har ført til at en økende andel av de arbeidsledige som registrerer seg hos NAV er innvandrere. Av de 75 300 som i gjennomsnitt var registrert som helt ledige hos NAV i 2014, var nesten 40 prosent innvandrere (SSB 2015b).

SSB publiserer kvartalsvis statistikk over registrerte ledige og arbeidssøkere på tiltak, etter innvandrerbakgrunn og andre kjennetegn. NAV publiserer imidlertid ikke noen slik offisiell statistikk over arbeidsledige etter innvandrerbakgrunn. I denne artikkelen benytter vi data fra folkeregisteret koblet på data fra NAVs arbeidssøkerregister for å lage en innvandrerdefinisjon

som er mest mulig lik den definisjonen som SSB bruker i sin arbeidsmarkedsstatistikk (se egen faktaboks). Vi presenterer en deskriptiv analyse av arbeidssøkerne som var registrert som helt ledige eller arbeidssøkere på tiltak i løpet av 2014. I denne gruppen vil vi undersøke forskjellene mellom innvandrere med ulike landbakgrunn med hensyn til yrkesbakgrunn, utdanningsnivå, mottak av dagpenger og andre stønader, deltakelse i tiltak samt varighet som arbeidssøker. Vi ønsker å se hvilke forskjeller det er mellom innvandrere og befolkningen for øvrig, samt forskjeller mellom ulike innvandrergrupper. Vi vil også undersøke i hvilken grad innvandrere kommer i arbeid etter at arbeidssøkerperioden er over, og hvilke grupper som er å finne i de ulike trygdeordninger eller som mottar økonomisk sosialhjelp.

INNVANDRERDEFINISJON

Statistisk Sentralbyrå (SSB) definerer innvandrere som «Personer født i utlandet av to utenlandsfødte foreldre og fire utenlandsfødte besteforeldre, og som på et tidspunkt har innvandret til Norge». SSB publiserer kvartalsvis statistikk over registrerte arbeidsledige og arbeidssøkere på tiltak etter innvandrerbakgrunn. I denne statistikken er innvandrere som ikke er registrerte som bosatte i Norge definert i kategorien «øvrige befolkning». Dette gjelder om lag 2 prosent av de registrerte helt ledige, ifølge tall fra SSB.

I vår artikkel har vi brukt tilgjengelige opplysninger for å lage en definisjon som er mest mulig lik SSBs definisjon. Vi har ingen opplysninger om besteforeldres fødeland, og i enkelte tilfeller er en av foreldenes fødeland ukjent. Vi har ikke informasjon om innvandrerne er bosatt eller ikke, og har derfor inkludert ikke-bosatte i kategorien «innvandrere». Vi har definert innvandrer som:

En person født i utlandet og som har innvandret til Norge på et tidspunkt, og som i tillegg har:

- To foreldre som begge er født i utlandet, eller
- En forelder som er født i utlandet og en forelder med ukjent fødeland

Vi har videre delt innvandrerne inn etter fødeland. Her er det tatt utgangspunkt i den samme grupperingen som SSB bruker når de publiserer statistikk over registrerte ledige og arbeidssøkere på tiltak. Med vår innvandrerdefinisjon får vi 1 til 2 prosent færre innvandrere i summen av helt ledige og arbeidssøkere på tiltak, sammenliknet med statistikk fra SSB.

Vi har ikke arbeidsstyrketall for de ulike innvandrergruppene og har derfor ikke laget en ledighetsprosent etter innvandrerbakgrunn eller fødeland.

Arbeidsinnvandring er den vanligste innvandringsgrunnen

Innvandringen til Norge økte betydelig fra midten av 2000-tallet. Dette skyldes i hovedsak at arbeidsinnvandringen økte etter utvidelsen av EU i 2004 (figur 1). Innvandring på grunn av familie og utdanning har også bidratt til vekst i den samlede innvandringen i denne perioden. Antallet flyktninger har variert mer fra år til år.

Arbeidsinnvandringen følger konjunkturutviklingen, og i etterkant av finanskrisen var det en midlertidig nedgang i arbeidsinnvandringen. Også de siste årene har det kommet noe færre arbeidsinnvandrere enn i toppåret 2011, men nivået er fortsatt høyt. Antall personer som oppga arbeid som innvandringsgrunn var i 2014 ti ganger så høyt som i årene før EU-utvidelsen i 2004. Som andel av all innvandring i perioden 2000 til 2014, oppga nesten 40 prosent arbeid som innvandringsgrunn, og det er dermed den vanligste årsaken til innvandring til Norge.

Familieinnvandring, som består av både gjenforening og etablering, er den nest vanligste innvandringsårsaken. 36 prosent av de som innvandret i perioden 2000–2014 oppga dette som grunn. Antallet med denne innvandringsgrunnen har doblet seg fra 2000 til 2014. Det er særlig antall familiejenforeninger som har økt som følge av veksten i arbeidsinnvandringen, mens

antallet familieetableringer har vært stabilt (Sandnes og Østby 2015).

15 prosent av alle innvandrere som kom til Norge i perioden 2000–2014 kom på grunn av flukt. Andelen som kom på bakgrunn av utdanning var 10 prosent i samme periode. Antallet har mer enn doblet seg fra 2000 til 2014, men er fortsatt den minst vanlige innvandringsårsaken.

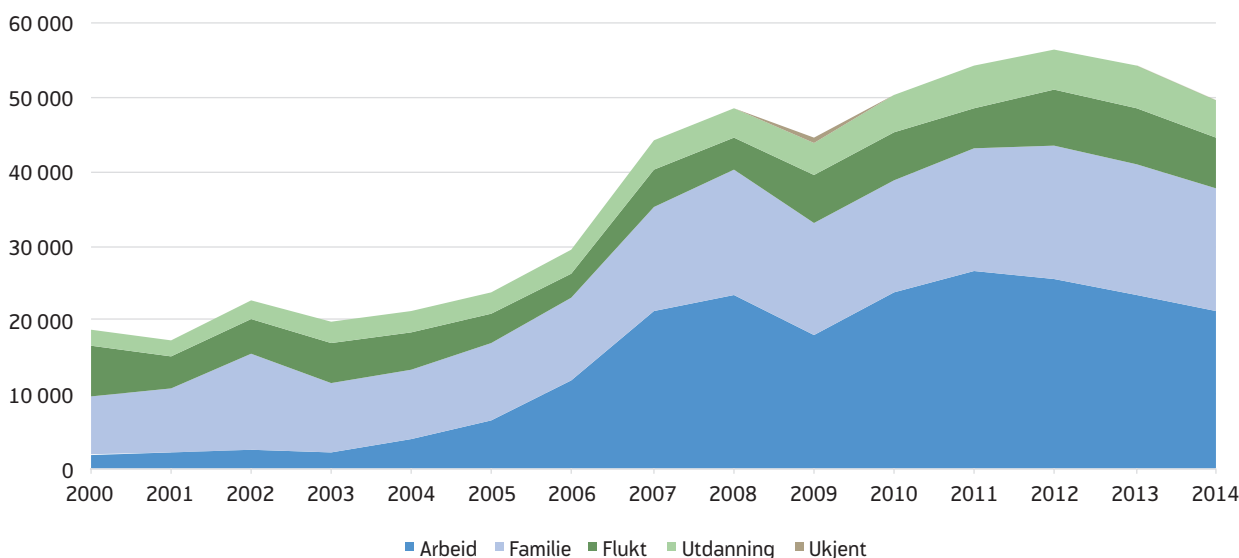
Innvandrerens tilknytning til arbeidslivet

Yrkesdeltakelse

Yrkesdeltakelsen, som er summen av de sysselsatte og de arbeidsledige som andel av befolkningen mellom 15 og 74 år, var i gjennomsnitt på 69,9 prosent i fjerde kvartal 2014, ifølge tall fra SSBs arbeidskraftsundersøkelse (AKU). Gjennomsnittet var noe lavere for innvandrerbefolkningen, på 67,2 prosent. Det er imidlertid store forskjeller med hensyn til landbakgrunn. Både innvandrere fra Norden, Vest-Europa og EU-land i Øst-Europa har en yrkesdeltakelse som ligger over gjennomsnittet for hele befolkningen, mens innvandrere fra Asia og særlig Afrika ligger betydelig under snittet (figur 2a).

Variasjonen i yrkesdeltakelsen i de ulike landgruppene henger sammen med innvandringsgrunn. At innvandrere

Figur 1. Årlig antall innvandrere (ekskludert borgere fra nordiske land) etter innvandringsgrunn. 2000 – 2014



Kilde: SSB

fra Norden, EU og Nord-Amerika har høyere yrkesdeltakelse enn den øvrige befolkningen må ses i sammenheng med at mange har kommet som arbeidsinnvandrere. Hovedformålet med oppholdet i Norge er et arbeid de har kompetanse og/eller formelle kvalifikasjoner for å gjennomføre, og mange har allerede en jobb ved ankomst. I tillegg er befolkningene i disse innvandrergroppene i gjennomsnitt yngre enn den øvrige befolkningen og har dermed en høyere yrkesdeltakelse (Bø 2013). Personer fra land i Asia og Afrika kommer i stor grad med flukt som innvandringsgrunn og det kan forklare hvorfor yrkesdeltakelsen er lavere blant innvandrere fra disse verdensdelene enn i den øvrige befolkningen.

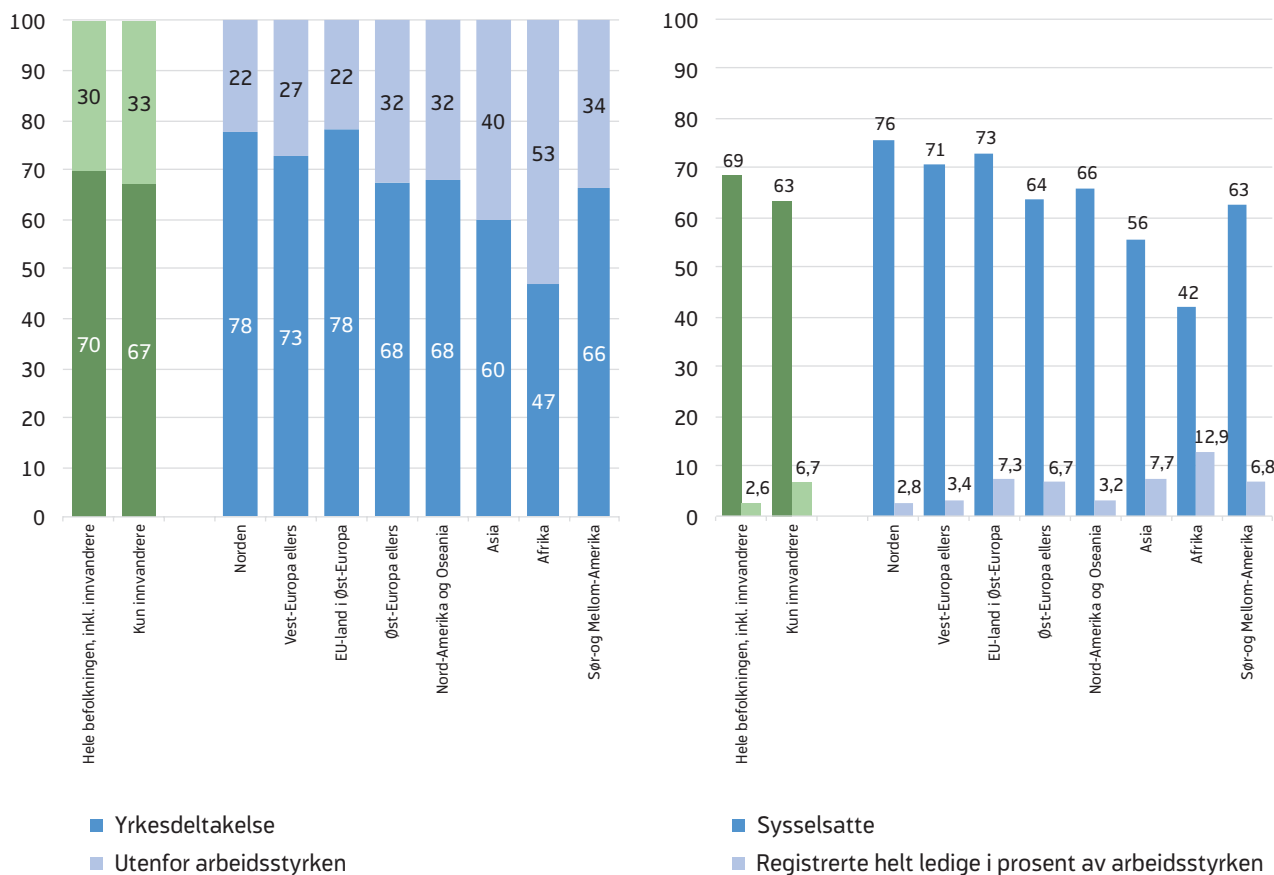
I AKU kartlegges også arbeidsønskene til de som er utenfor arbeidsstyrken. Blant innvandrere fra Asia, Afrika, Sør- og Mellom-Amerika og Øst-Europa utenom EU som var utenfor arbeidsstyrken i 2014, ønsket en høyere andel seg arbeid enn de som var

utenfor arbeidsstyrken fra Nord-Europa, EU-land i Øst-Europa og Nord-Amerika (SSB 2015c). Det kan tyde på at det er et potensiale for en høyere yrkesdeltakelse blant de aktuelle innvandrergroppene.

Syssetting

De siste årene har innvandrere stått for en stor del av veksten i sysselsettingen. Fra fjerde kvartal 2013 til fjerde kvartal 2014 økte sysselsettingen med 31 000 personer, ifølge SSBs registerbaserte sysselsetningsstatistikk. Innvandrere sto for tre fjerdedeler av denne økningen. Personer fra Norden og resten av Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet (EØS) har bidratt mest til denne oppgangen (SSB 2015d). Som andel av befolkningen i yrkesfør alder, mellom 15 og 74 år, var sysselsettingen på 68,5 prosent i fjerde kvartal 2014. For innvandrerbefolkningen, etter SSBs innvandrerddefinisjon, var andelen sysselsatte 63,4 prosent (figur 2b).

Figur 2a og 2b. Personer 15–74 år etter verdensregion og yrkesstatus. 4. kvartal 2014. Prosent



Kilde: SSB

Innvandrere fra Norden og EU-land i Øst-Europa hadde den høyeste sysselsettingsandelen i fjerde kvartal 2014, mens innvandrere fra Afrika og Asia hadde den laveste. Tall fra SSB (2015d) viser at sysselsettingsandelen i de fleste innvandrergruppene stiger med økt botid i Norge, men forskjellene mellom gruppene jevnes ikke ut. Kvinner fra spesielt Pakistan, Tyrkia og Afghanistan, Somalia og Irak har en lavere sysselsettingsandel enn kvinner i befolkningen ellers. Dette bidrar til å trekke ned den gjennomsnittlige sysselsettingen i de respektive gruppene.

Det kan være slik at innvandrere har en lavere sysselsettingsandel fordi de har en marginalisert posisjon i norsk arbeidsliv. Andelen midlertidige ansatte kan være en indikator på en slik marginalisering og vi ser at midlertidige ansettelser er vanligere blant innvandrere enn blant den øvrige befolkningen. Spesielt var andelen høyere for innvandrere fra Asia, Afrika, Sør- og Mellom Amerika og i Øst-Europa utenom EU (SSB 2015e).

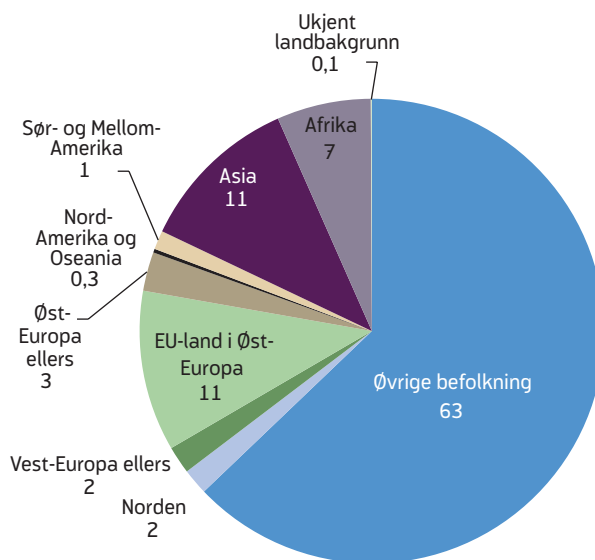
Ledighet

Den registrerte arbeidsledigheten var over tre ganger så høy for innvandrere sammenliknet med den øvrige befolkningen, ifølge tall for fjerde kvartal 2014. NAV publiserer ikke statistikk over registrerte arbeidsledige innvandrere i prosent av arbeidsstyrken, men SSB publiserer slike tall hvert kvartal. Blant innvandrerne samlet var arbeidsledigheten 6,7 prosent, mot 1,9 prosent i befolkningen eksklusive innvandrere. Afrika hadde den høyeste andelen helt ledige, fulgt av Asia. Lavest andel var det i Norden, fulgt av Nord-Amerika og Oseania.

4 av 10 arbeidsledige og arbeidssøkere på tiltak i 2014 var innvandrere

Blant de 88 000 som i gjennomsnitt var registrert som enten helt ledige eller arbeidssøkere på tiltak i 2014, var 37 prosent innvandrere slik vi har definert innvandrere i denne artikkelen. Innvandrere utgjorde dermed 37 prosent av bruttoledigheten i 2014, det vil si summen av helt ledige og arbeidssøkere på tiltak (figur 3). Blant de helt ledige var 36 prosent innvandrere, tilsvarende tall for arbeidssøkere på tiltak var 42 prosent. Innvandrere som er født i Asia og i EU-land i Øst-Europa utgjorde de største gruppene, og begge gruppene

Figur 3. Helt ledige og arbeidssøkere på tiltak, etter innvandrerbakgrunn og verdensregion. Årsgjennomsnitt 2014. Prosent



Kilde: NAV

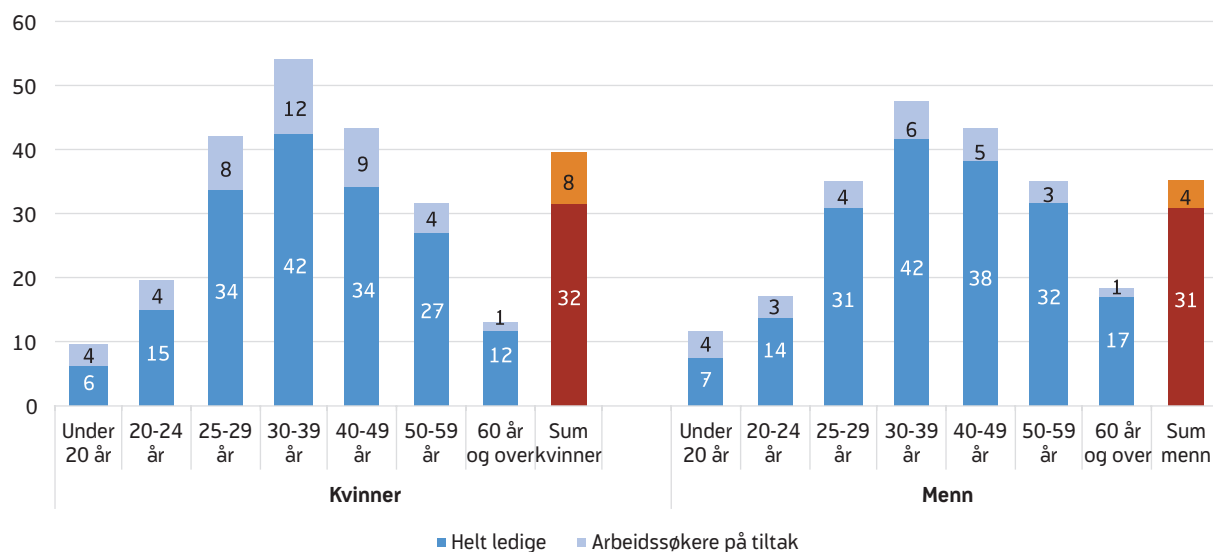
sto for 11 prosent av bruttoledigheten hver. Innvandrere med bakgrunn fra Afrika utgjorde 7 prosent av bruttoledigheten, mens de fra Norden og Vest-Europa kun utgjorde en liten del av den samlede bruttoledigheten, med til sammen 4 prosent.

Når vi ser på fødeland var personer født i Polen den klart største gruppen. I gjennomsnitt var 5 700 innvandrere født i Polen registrert som helt ledige eller arbeidssøkere på tiltak i 2014. Denne gruppen utgjorde dermed 7 prosent av bruttoledigheten totalt, og 58 prosent av de fra EU-land i Øst-Europa. Innvandrere født i Somalia var den nest største gruppen med 2 200 helt ledige eller arbeidssøkere på tiltak i gjennomsnitt for 2014. Dette tallet tilsvarer bare 3 prosent av den totale bruttoledigheten, men utgjør hele 39 prosent av innvandrerne fra Afrika.

Over halvparten av arbeidsledige kvinner i 30-årene er innvandrere

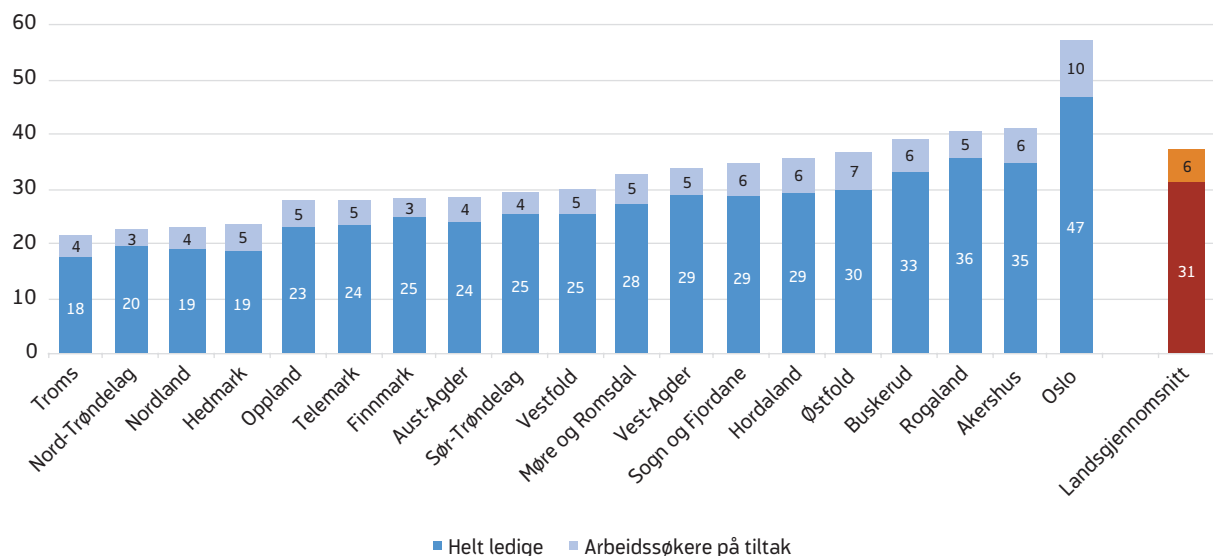
Når vi fordeler de som er helt ledige eller arbeidssøkere på tiltak etter alder og kjønn, er det stor variasjon i andelen innvandrere (figur 4). Innvandrere andelen er lavest blant de eldste og de yngste arbeidssøkerne

Figur 4. Andelen innvandrere blant helt ledige og arbeidssøkere på tiltak etter kjønn og alder. Årsgjennomsnitt 2014. Prosent



Kilde: NAV

Figur 5. Andel innvandrere blant helt ledige og arbeidssøkere på tiltak, fordelt på fylke. Årsgjennomsnitt 2014. Prosent



Kilde: NAV

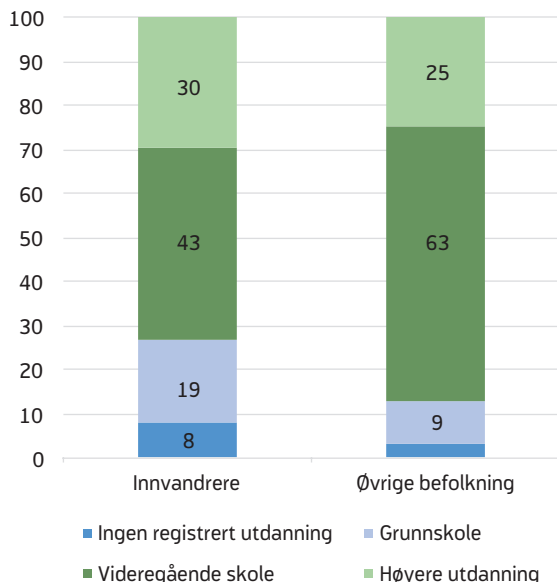
og dette kan forklares ved at innvandringen er høyest blant unge voksne. Vi ser også at andelen innvandrere er høyere blant kvinner enn blant menn. Blant kvinner i 30-årene utgjør innvandrere over halvparten av bruttoledigheten. Andelen innvandrere er lavest blant kvinner under 20 år, der bare en av ti er innvandrere. Også blant menn er innvandrерandelen høyest i de aldersgruppene der yrkesdeltakelsen er høyest, men for-

skjellen mellom aldersgruppene er ikke like markert som blant kvinner.

Høyest innvandrерandel i Oslo

Mye av variasjonen mellom fylkene i hvor stor andel innvandrere utgjør av bruttoledigheten kan forklares med forskjeller i innvandrерandelen i befolkningen.

Figur 6. Helt ledige og arbeidssøkere på tiltak etter selvregistrert utdanningsnivå og innvandrerstatus. Årsgjennomsnitt 2014. Prosent



Kilde: NAV

Innvandrere er bosatt i alle landets kommuner, men andelen innvandrere i befolkningen varierer sterkt geografisk. Det er flest innvandrere i Oslo, der hver fjerde innbygger var innvandrer per januar 2015 (SSB 2015a). Dette er med på å forklare at innvandrerne sto for 57 prosent av bruttoledigheten i Oslo i 2014 (figur 5).

Etter Oslo er det i Akershus, Buskerud og Rogaland at andelen innvandrere blant de ledige og arbeidssøkere på tiltak er høyest. Det er også disse fylkene som har høyest andel innvandrere i befolkningen etter Oslo. Lavest andel innvandrere blant helt ledige og arbeidssøkere på tiltak finner vi i Troms, Nord-Trøndelag og Nordland.

Store forskjeller i utdanningsnivå etter landbakgrunn

Personer som melder seg som arbeidssøkere hos NAV blir oppfordret til å registrere opplysninger om gjennomført utdanning. Det er ingen systematisk kvalitetssikring av disse registreringene, som heller ikke er obliga-

toriske å gjennomføre for alle arbeidssøkere. Figur 6 er laget med bakgrunn i disse registreringene, og må derfor tolkes med forsiktighet. Figuren viser at det er store forskjeller mellom innvandrerne og den øvrige befolkningen når det gjelder utdanningsnivå blant de arbeidsledige og arbeidssøkere på tiltak. Det er en høyere andel innvandrere som enten ikke har noe utdanning eller som har grunnskole som høyeste utdanning. Men innvandrerne sett under ett har også en høyere andel med høyere utdanning enn i den øvrige befolkningen.

Generelt er ledigheten lavest blant personer med høy utdanning og høyest blant personer med lav utdanning. En høy andel med lav utdanning blant innvandrerne vil derfor i seg selv bidra til økt ledighet i innvandrergruppen. Innvandrere med høy utdanning kan også være mer utsatt for arbeidsledighet enn den øvrige befolkningen med samme utdanningsnivå. Dette kan skyldes problemer med å få godkjent utdanningen i Norge. Arbeidsgivere kan også være tilbakeholdne med å ansette innvandrere med utdanning fra utlandet dersom de er usikre på hva slags kompetanse den utenlandske utdanningen gir. I tillegg er innvandrere mer utsatt for diskriminering fra arbeidsgivere i ansettelsesprosesser i form av at personer med etnisk norsk bakgrunn oftere kalles inn til jobbintervju (Midtbøen og Rogstad 2012, s. 78).

Innad i innvandrergruppen registrert som helt ledige eller arbeidssøkere på tiltak er det store forskjeller i utdanningsnivå med hensyn til landbakgrunn (tabell 1). I alle innvandrergruppene er det en større andel som ikke har registrert noen utdanning enn blant den øvrige befolkningen. Andelen som har grunnskole som høyeste selvregistrerte utdanning er størst blant personer fra Afrika og Asia, med henholdsvis 28 og 27 prosent. Blant de fra Nord-Amerika og Oseania har bare fire prosent grunnskole som høyeste utdanning. Andelen med videregående utdanning som høyeste utdanningsnivå er størst blant helt ledige og arbeidssøkere på tiltak uten innvandrerbakgrunn. Bortsett fra blant innvandrere fra Afrika, er det flere med høyere utdanning i alle innvandrergrupper sammenliknet med den øvrige befolkningen. Andelen med høyere utdanning er størst for de som kommer fra Nord-Amerika og Oseania og Øst-Europa utenom EU.

Tabell 1. Utdanningsnivå blant helt ledige og arbeidssøkere på tiltak etter innvandrerstatus og fødeland. Årsgjennomsnitt 2014. Prosent

	Ingen registrert utdanning	Grunnskole	Videregående utdanning	Høyere utdanning	Sum	Antall personer
Norden	6	13	53	28	100	1 592
Vest-Europa	6	13	40	42	100	1 695
EU-land i Øst-Europa	10	10	53	28	100	9 841
Øst-Europa ellers	4	11	38	47	100	2 385
Nord-Amerika og Oseania	4	4	24	68	100	228
Sør- og Mellom-Amerika	5	13	41	40	100	1 151
Asia	8	27	36	29	100	9 947
Afrika	10	28	41	22	100	5 763
Alle Innvandrere	8	19	43	30	100	32 667
Øvrige befolkning	3	9	63	25	100	55 286
Totalt	5	13	55	27	100	87 953

Kilde: NAV

Høyest andel innvandrere med bakgrunn fra serviceyrker og bygg og anlegg

Innen serviceyrker, bygg og anleggsyrker og innen reiseliv og transport finner vi den høyeste innvandrerandelen blant helt ledige og arbeidssøkere på tiltak i 2014. 48 prosent av de med bakgrunn fra serviceyrker er innvandrere, og andelen er nesten like høy (45 %) innen bygg og anlegg (figur 7). I serviceyrkene finner vi mange arbeidsplasser for ufaglærte, og sysselsatte i serviceyrkene kan derfor være mer utsatt for ledighet enn sysselsatte i andre sektorer. Bygg og anlegg er en sektor der aktiviteten varierer betydelig med konjunktorene. Ansatte i denne yrkesgruppen vil derfor oftere bli rammet av konjunkturledighet. Den laveste innvandrerandelen finner vi i akademiske yrker, blant ledere og i yrkesgruppen meglere og konsulenter.

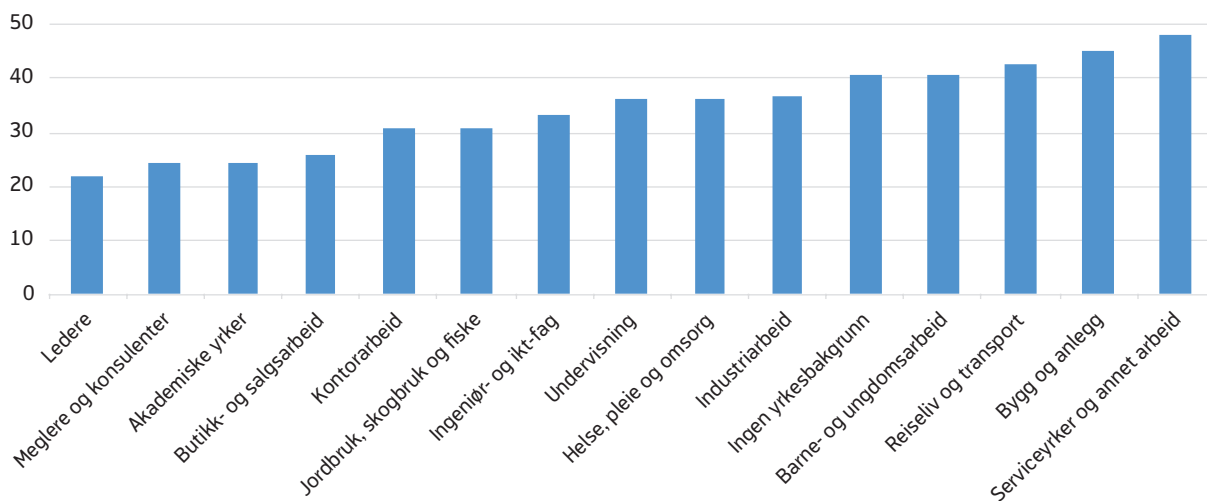
Blant innvandrere fra EU-land i Øst-Europa har 34 prosent bakgrunn fra bygg og anlegg og 15 prosent har bakgrunn fra industriarbeid (figur 8). Dette er langt flere enn blant andre innvandrergrupper og blant befolkningen forøvrig. Blant arbeidsledige og arbeidssøkere på tiltak fra Asia er bakgrunn fra serviceyrker og fra reiseliv og transport vanligst. Innvandrerne fra Afrika skiller seg ut ved at hele 19 prosent har bakgrunn fra serviceyrker og 13 prosent har bakgrunn fra helse, pleie og omsorg.

Innvandrere er prioritert på tiltak

Arbeidsmarkedstiltak har tradisjonelt vært et viktig virkemiddel for å motvirke arbeidsledighet i Norge. Ledigheten er høyere blant innvandrere enn i den øvrige befolkningen, og de er en prioritert gruppe når det gjelder arbeidsmarkedstiltak. Formålet med arbeidsmarkedstiltak er å øke deltakernes sjanse for å komme i ordinært arbeid eller utdanning, samt å dempe skadevirkningene av arbeidsledighet. Tiltaksintensiteten er definert som antall arbeidssøkere på tiltak, delt på summen av antall helt ledige og arbeidssøkere på tiltak. Tiltaksintensiteten i en gruppe kan dermed sees på som et mål på hvor stor andel av de ledige i denne gruppen som kommer i tiltak.

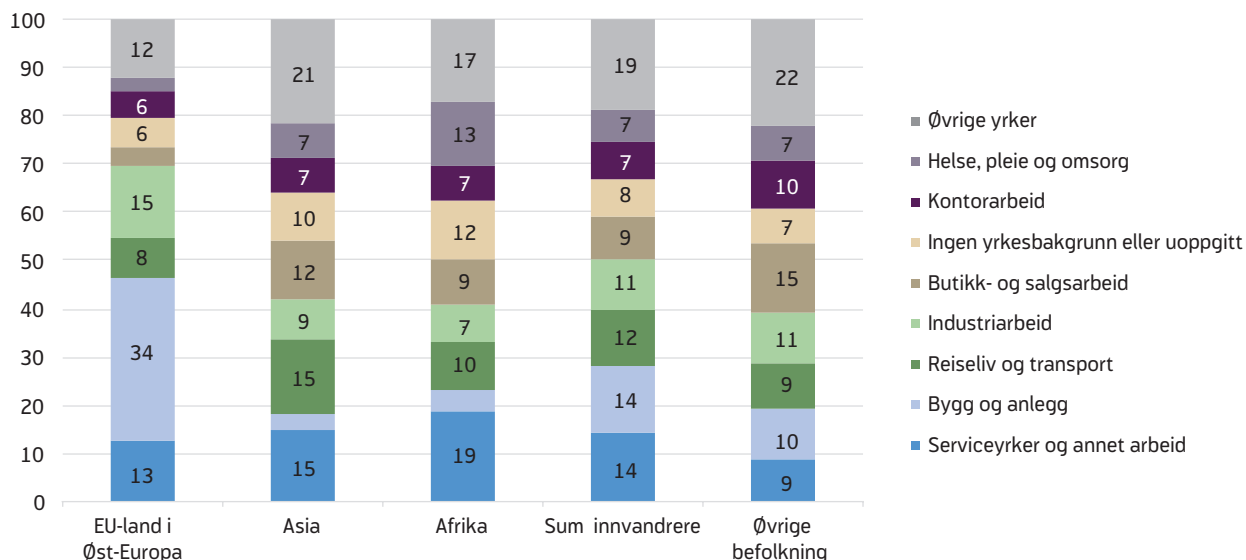
Samlet har innvandrere høyere tiltaksintensitet enn den øvrige befolkningen. Det er imidlertid store forskjeller mellom innvandrere med ulik landbakgrunn når det gjelder tiltaksintensitet. Det er særlig ledige med bakgrunn fra Afrika, Asia, Sør- og Mellom-Amerika samt Øst-Europa utenom EU som deltar i tiltak (figur 9). Blant helt ledige og arbeidssøkere på tiltak fra disse landene er det flere flyktninger og familieinnvandrere sammenliknet med innvandrere fra andre områder. Vi har også sett at andelen med lav utdanning er høy blant de ledige og arbeidssøkere på tiltak fra Afrika og Asia.

Figur 7. Andel helt ledige og arbeidssøkere på tiltak med innvandrerbakgrunn etter yrke. Årsgjennomsnitt 2014. Prosent



Kilde: NAV

Figur 8. Yrkesbakgrunn for helt ledige og arbeidssøkere på tiltak etter innvandrerstatus og fødeland. Årsgjennomsnitt 2014. Prosent



Kilde: NAV

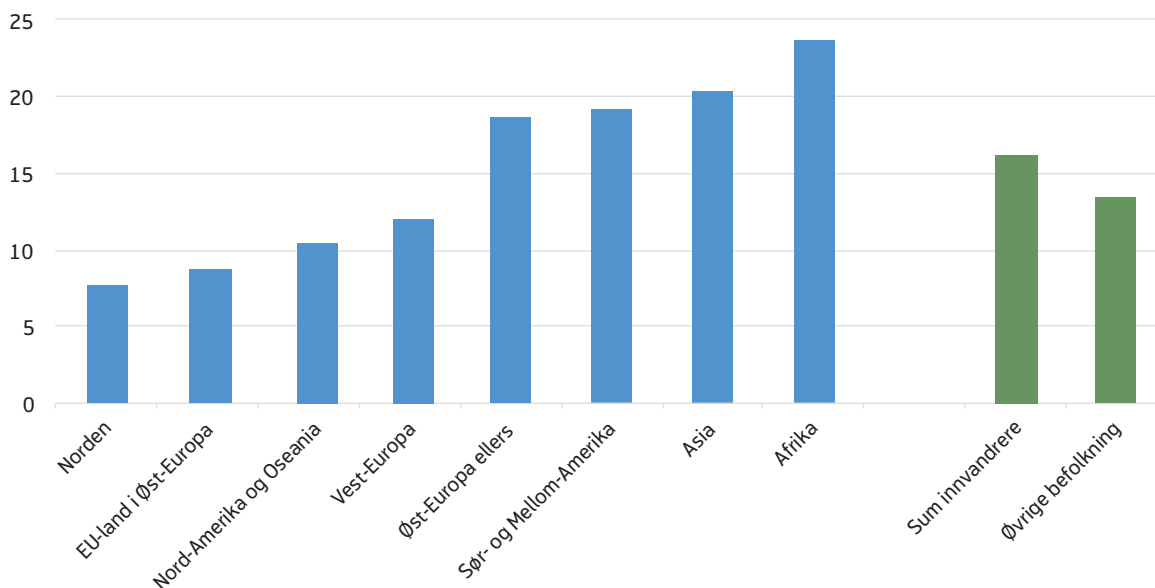
Det kan derfor være rimelig å anta at vi finner flere med lite arbeidserfaring og manglende formelle kvalifikasjoner i disse innvandrergruppene.

Varighet som arbeidssøker

Det å være arbeidsledige over en lengre periode er et større problem enn ledighet av kortere varighet. Sjansen

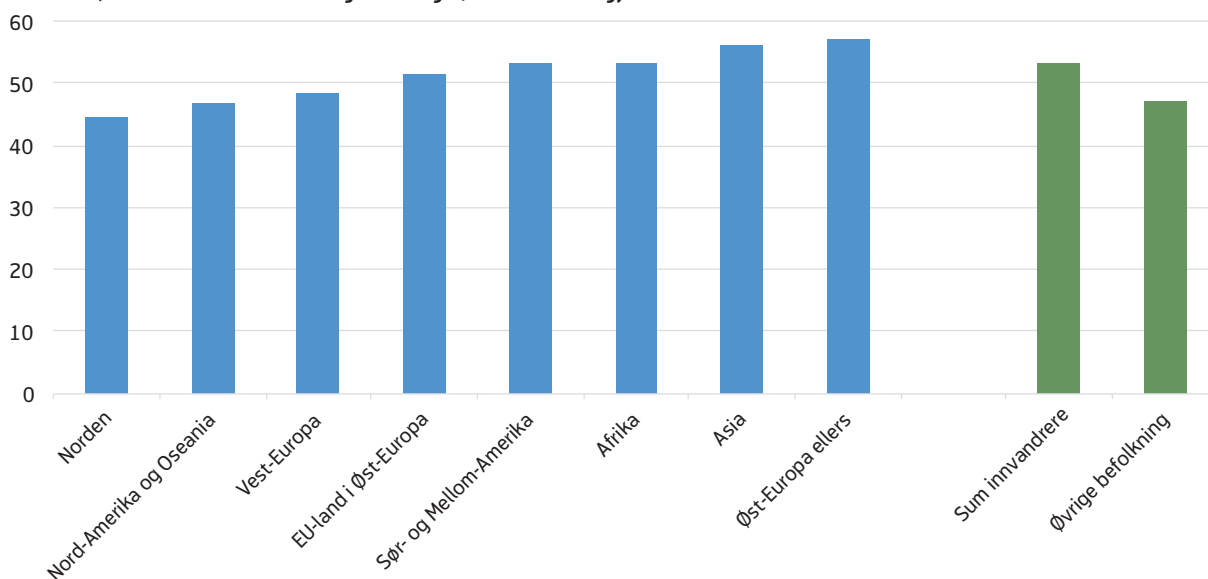
for å få en jobb avtar med varigheten av ledighetsperioden (Layard m. fl. 2005, s. 227). Etter hvert som ledighetsperioden vedvarer vil man få mindre tilknytning til arbeidslivet, og noe av kompetansen man har tilegnet seg gjennom arbeidserfaring kan forvitte ved at den ikke benyttes. Arbeidsledige som har søkt arbeid lenge kan bli demotiverte, og det å ha vært uten arbeid over tid kan oppfattes som negativt for potensielle arbeidsgivere.

Figur 9. Tiltaksintensitet for arbeidsledige, etter innvandrerbakgrunn og fødeland. Årsgjennomsnitt 2014. Prosent



Kilde: NAV

Figur 10. Andelen av helt ledige og arbeidssøkere på tiltak med en samlet arbeidssøkervarighet på minimum et halvt år, etter innvandrerbakgrunn og fødeland. Årsgjennomsnitt 2014. Prosent



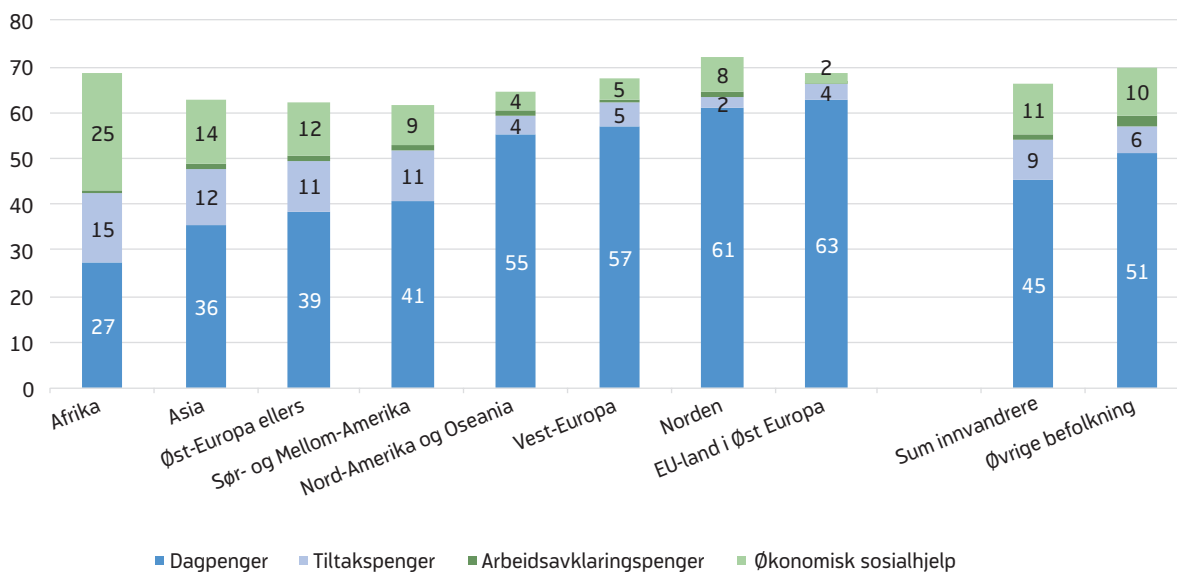
Kilde: NAV

Figur 10 viser hvor stor andel av de som var registrert som ledige eller arbeidssøkere på tiltak i 2014 som hadde vært arbeidssøkere hos NAV sammenhengende i et halvt år eller lenger.¹ Blant innvandrerne hadde i gjennomsnitt

53 prosent vært registrert som arbeidssøkere sammenhengende i et halvt år eller lenger. Blant den øvrige befolkningen var tilsvarende andel 47 prosent. Varigheten var lengst for østeuropeerne utenfor EU, fulgt av innvandrere fra Asia. Innvandrere fra Norden hadde den laveste andelen med varighet over et halvt år.

¹ Figuren viser andelen med arbeidssøkervarighet over et halvt år. Se definisjon av arbeidssøkervarighet i «Begreper og definisjoner» bakerst i tidsskriftet.

Figur 11. Andel stønadsmottakere blant helt ledige og arbeidssøkere på tiltak, etter innvandrerstatus, fødeland og type stønad. Årsgjennomsnitt 2014. Prosent



Kilde: NAV

Store forskjeller i stønadsmottak

Flere stønadsordninger kan være aktuelle for å sikre livsopphold for arbeidsledige. Vi har sett på de stønadsordningene som er mest aktuelle for arbeidsledige (Furuberg 2014). Dagpenger er en delvis erstatning av tapt arbeidsinntekt når en blir arbeidsledig. For å ha rett til dagpenger kreves det i hovedsak at man har hatt lønnsinntekt over en viss størrelse. Ved deltakelse i tiltak vil personer som ikke har rett til dagpenger kunne ha rett til tiltakspenger. Arbeidsavklaringspenger kan være aktuelt for personer som er arbeidsledige i etterkant av en periode registrert med nedsatt arbeidsevne. For de som er arbeidsledige men ikke har opparbeidet seg dagpengerrettigheter, kan økonomisk sosialhjelp være eneste inntektskilde.

I vår oversikt over stønadsmottak er hver kategori gjensidig utelukkende (figur 11). Det betyr at de som regnes som mottakere av økonomisk sosialhjelp er personer som ikke mottar noen av de andre ytelsene. For eksempel vil personer som mottar økonomisk sosialhjelp i tillegg til dagpenger regnes som dagpengemottakere.

Det er færre dagpengemottakere blant innvandrere enn i tilsvarende gruppe i den øvrige befolkningen. Samtidig er det en høyere andel som mottar tiltakspenger. Samlet

mottar 10 prosent av innvandrerne økonomisk sosialhjelp, mot 11 prosent av den øvrige befolkningen.

Andelen som mottar dagpenger er klart høyest for innvandrere fra EU-land i Øst-Europa. I denne gruppen er det også få som mottar tiltakspenger og få som mottar økonomisk sosialhjelp. En årsak til dette er at de fleste arbeidsledige i denne gruppen har arbeidserfaring og har arbeidet lenge nok til at de har rett til dagpenger. Også ledige innvandrere fra de nordiske landene skiller seg ut med en høy andel dagpengemottakere. Andelen dagpengemottakere er lavest for innvandrere fra Afrika og Asia, en gruppe der det også er en høy andel mottakere av tiltakspenger og økonomisk sosialhjelp.

Hva skjer etter arbeidssøkerperioden?

Vi har sett på hvilken status tidligere arbeidssøkere har på arbeidsmarkedet seks måneder etter at de sluttet å stå tilmeldt til NAV (se egen faktaboks). Vi har tatt utgangspunkt i alle arbeidssøkere som var registrert hos NAV i minst en av månedene i perioden oktober 2013 til september 2014.² Som arbeidssøker regnes

² 6 900 personer, eller fire prosent av de som hadde avgang i perioden, er ikke med i utvalget da vi ikke hadde nok informasjon om disse personene til at vi kunne definere innvandrerbakgrunn.

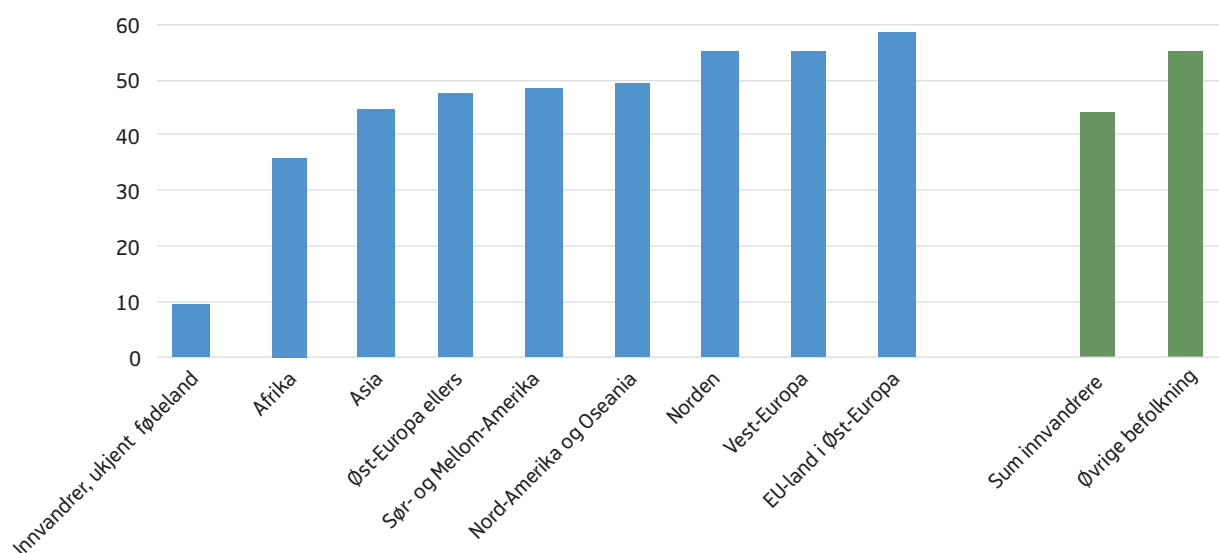
STATUS PÅ ARBEIDSMARKEDET SEKS MÅNEDER ETTER AVGANG SOM ARBEIDSSØKER

Mange personer veksler mellom perioder registrert som arbeidssøker og perioder i arbeid eller annen aktivitet, eller de er arbeidsledige uten å være registrert hos NAV. En person regnes som å ha avgang dersom han er registrert som arbeidssøker i referansemåneden, men ikke de to påfølgende månedene. Status på arbeidsmarkedet er målt seks måneder etter referansemåneden. Det er derfor mulig at en person er tilbake igjen som arbeidssøker når status på arbeidsmarkedet måles.

Personene med avgang som arbeidssøker er definert i følgende prioriterte stater:

- **Arbeidstakere:** Personer registrert med et aktivt arbeidstakerforhold i Arbeidstakerregisteret ved utgangen av måneden, uavhengig av eventuelle andre registreringer hos NAV.
- **Arbeidssøkere:** Personer som ikke er arbeidstakere og som er registrert som enten helt ledig, delvis ledig, arbeidssøker i tiltak, eller annen arbeidssøker, ved utgangen av måneden.
- **Nedsatt arbeidsevne:** Personer som ikke er registrert i en av statusene over og som er registrert med status nedsatt arbeidsevne ved utgangen av måneden.
- **Overgangsstønad:** Personer som ikke er registrert i en av statusene over og som er registrert som mottaker av overgangsstønad ved utgangen av måneden.
- **Uføretrygd:** Personer som ikke er registrert i en av statusene over og som er registrert som mottaker av uføretrygd ved utgangen av måneden.
- **Alderspensjon:** Personer som ikke er registrert i en av statusene over og som er registrert som mottaker av alderspensjon ved utgangen av måneden.
- **Økonomisk sosialhjelp:** Personer som ikke er registrert i en av statusene over og som er registrert som mottaker av økonomisk sosialhjelp ved utgangen av måneden.
- **Utvandret:** Personer som er registrert i folkeregisteret som utvandret, uavhengig av andre registreringer.
- **Ukjent:** Alle personer som ikke er registrert i noen av statusene over.

Figur 12. Andelen i arbeid etter seks måneder blant arbeidssøkere med avgang i perioden oktober 2013 – september 2014, etter innvandrerstatus og fødeland. Prosent



Kilde: NAV

personer som var registrert som helt ledige, delvis ledige, arbeidssøker i ordinære tiltak eller som annen arbeidssøker.

Andelen som er kommet i arbeid etter en periode som arbeidssøker er noe lavere blant innvandrerne sett under ett, enn blant personer uten innvandrerbakgrunn (figur 12). Imidlertid er det store variasjoner innad i innvandrergruppen. Andelen med overgang til jobb er høyest blant arbeidssøkerne fra EU-land i Øst-Europa, men også arbeidssøkere fra Vest-Europa og Norden har høyere overgang til jobb enn den øvrige befolkningen. Vi finner dermed en høy andel med overgang til jobb i de samme landgruppene hvor det er mange arbeidsinnvandrere. Overgangen til arbeid er lavest for innvandrere fra Afrika og Asia.

Tabell 2 gir en mer detaljert oversikt over overganger til ulike statuser på arbeidsmarkedet. Her peker arbeidssøkere fra EU-land i Øst-Europa seg ut som en gruppe med sterk tilknytning til arbeidsmarkedet. Få har overgang til nedsatt arbeidsevne, ulike trygdeordninger eller økonomisk sosialhjelp, og overgangen til arbeid er høy. Dette gjelder sammenliknet med andre

innvandrergrupper, men også når vi sammenlikner med den øvrige befolkningen.

Innvandrere fra Afrika har høyest andel som er registrert som arbeidssøker på nytt hos NAV, og også høyest andel som er registrert med nedsatt arbeidsevne. Mange innvandrere fra Afrika og Asia er flyktninger som ofte trenger mer omfattende bistand i form av kvalifisering og arbeidstrening for å komme tilbake i jobb. Andelen som har økonomisk sosialhjelp, slik det er definert her, er like høy blant den øvrige befolkningen som blant alle innvandrere sett under ett. Imidlertid er det også her store forskjeller mellom de ulike innvandrergruppene.

Avsluttende kommentar

I vår analyse har vi sett at det er større forskjeller mellom ulike innvandrergrupper enn mellom innvandrere og den øvrige befolkningen. Det er derfor lite fruktbart å se på alle innvandrere samlet når man vil undersøke deres tilknytning til det norske arbeidsmarkedet.

Den økte arbeidsinnvandringen til Norge de siste ti årene har bidratt til å dekke arbeidsgivernes behov for

Tabell 2. Andelen i ulike statuser seks måneder etter blant arbeidssøkere med avgang i perioden oktober 2013 – september 2014, etter innvandrerbakgrunn og fødeland. Prosent

	Norden	Vest-Europa	EU-land i Øst-Europa	Øst-Europa ellers	Nord-Amerika og Oseania	Asia	Afrika	Sør- og Mellom-Amerika	Innvandrer, ukjent fødeland	Alle Innvandrere	Øvrige befolkning	Sum
Arbeidstaker	55	55	58	48	49	44	36	48	10	44	55	52
Arbeidssøker	10	10	11	12	9	12	15	13	10	12	9	10
Nedsatt arbeidsevne	5	4	1	8	4	10	14	6	2	7	8	8
Overgangs-stønad	1	0	0	1	0	1	2	1	0	1	1	1
Uføretrygd	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Alderspensjon	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0
Økonomisk sosialhjelp	2	1	0	2	1	3	7	2	1	2	2	2
Utvandret	2	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0
Ukjent	25	29	28	29	34	29	26	29	77	34	24	27
Sum	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
N	3001	3058	14567	3247	404	16399	9506	2068	6862	59112	128182	187294

Kilde: NAV

arbeidskraft, og produksjonen av varer og tjenester har vært høyere enn den ville vært om ikke det hadde vært innvandring (Bratsberg m. fl. 2014, s. 276). Personer som kommer til Norge som flyktninger har opphold av humanitære årsaker, og de fleste er ikke fullt integrerte i arbeidsmarkedet fra første stund.

Siden begynnelsen av 1990-tallet har den såkalte «arbeidslinja» vært sentralt i norsk politikk. Alle som kan jobbe har en moralsk plikt til å jobbe, mens de som ikke kan arbeide blir forsørget av ulike trygdeordninger (Hatland 2014). Høy yrkesdeltakelse er avgjørende for å finansiere velferdsstaten. Arbeidslinja legges også til grunn for integreringspolitikken (NOU 2012: 15, s. 26). For den enkelte er arbeid en forsikring mot fattigdom, og legger grunnlaget for økonomisk handlefrihet. Arbeidsplassen er òg en viktig sosial arena for integrering i samfunnet. Det er derfor viktig at NAV har en aktiv rolle for å sikre at innvandrere i størst mulig grad integreres i arbeidslivet. Det er også viktig å følge med på hvordan det går med de ledige arbeidsinnvandrene over tid, slik at en kan motvirke en eventuell utstøting fra arbeidsmarkedet.

Referanser

Bratsberg, Bernt, Knut Røed og Oddbjørn Raaum (2014) «Arbeidsinnvandring – Varig gevinst?». *Søkelys på arbeidslivet*, 4/2014, 275–295.

Bø, Tor Petter (2013) *Innvandrere på arbeidsmarkedet. Data fra Arbeidskraftundersøkelsen*. Rapport nr. 49/2013. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå

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

Hatland, Aksel. (2014). *Arbeidslivspolitik*. I Store norske leksikon. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/arbeidslivspolitik>. (Hentet 20.8.15).

Layard, Richard, Stephen Nickell og Richard Jackman (2005) *Unemployment*. Oxford: Oxford University Press

Midtbøen, Arnfinn H. og J. Rogstad (2012) *Diskrimineringsens omfang og årsaker. Etniske minoriteters tilgang til norsk arbeidsliv*. ISF-rapport nr. 1/2012. Oslo: ISF

NOU 2012:15, *Politikk for likestilling*. Oslo: Barne- og inkluderingsdepartementet

Sandnes, Toril og Lars Østby (2015) *Familieinnvandring og ekteskapsmønster 1990–2013*. Rapport nr. 23/2015. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå

SSB (2015a). *Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre, 1. januar 2015*. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/befolkning/statistikker/innvbef> (Hentet 17.8.15).

SSB (2015b). *Arbeidsledighet blant innvandrere, registerbasert, 4. kvartal 2014*. Tilgjengelig fra: <http://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/statistikker/innvarbl> (Hentet 3.8.15).

SSB (2015c). *Arbeidskraftundersøkelsen. Personer utenfor arbeidsstyrken, etter landbakgrunn, ønske om arbeid og kjønn (prosent av personer utenfor arbeidsstyrken i hver gruppe)*. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/statistikkbanken/selecttable/hovedtabellHjem.asp?KortNavnWeb=aku&CMSSubjectArea=arbeid-og-lonn&checked=true> (Hentet 9.9.15).

SSB (2015d). *Sysselsetting blant innvandrere, registerbasert, 2014, 4. kvartal*. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/statistikker/innvregsys/> (Hentet 3.8.15).

SSB (2015e). *Arbeidskraftundersøkelsen*. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/statistikkbanken/selecttable/hovedtabellHjem.asp?KortNavnWeb=aku&CMS-SubjectArea=arbeid-og-lonn&checked=true> (Hentet 9.9.15).

STØNADSUTBETALINGER FRA NAV TIL INNVANDRERE

Av Ole Christian Lien

Sammendrag

Blant annet som følge av høy arbeidsinnvandring, er innvandrerbefolkningen mer enn fordoblet fra 2005 til 2015 og utgjør nå 13 prosent av befolkningen. Artikkelen sammenligner stønadsutbetalinger fra NAV til ulike innvandrergrupper og den øvrige befolkningen i 2014.

For alle aldersgrupper samlet er utbetalingene per innbygger høyere blant norskfødte enn blant innvandrere, når vi deler innvandrerne i tre grupper etter landbakgrunn. Norskfødte mottok i gjennomsnitt 75 000 kroner fra NAV i 2014. At utbetalingene er høyest for norskfødte, skyldes at velferdsordningene i stor grad er inntektsavhengige og forutsetter at man er eller har vært i arbeid. Utbetalinger av alderspensjon og helserelaterte trygdeytelser trekker særlig opp.

Når vi begrenser oss til aldersgruppen 18–66 år og utelater pensjoner, finner vi høyest utbetalinger til innvandrere fra Øst-Europa utenfor EU, Asia, Afrika, Sør- og Mellom-Amerika. Denne gruppen mottok i gjennomsnitt 65 000 kroner per innbygger i 2014. Høyt mottak av økonomisk sosialhjelp er en viktig årsak. I gjennomsnitt mottok en innvandrer fra disse landene 10 000 kroner i økonomisk sosialhjelp i 2014, mot 1 000 kroner blant norskfødte. Gruppen mottok også mer av helserelaterte trygdeytelser enn andre innvandrergrupper, men noe mindre enn norskfødte.

Det er store forskjeller i utbetalingene mellom ulike fødeland. De fem landene med høyest utbetalinger per innbygger er alle i Afrika og Asia. Lavest utbetalinger finner vi blant personer fra EU-land i Øst-Europa.

Forskjellene mellom innvandrere fra ulike regioner har sammenheng med innvandringsårsak. Innvandrere fra østeuropeiske EU-land har i stor grad kommet som arbeidsinnvandrere og har allerede hatt en jobb ved ankomst. Innvandrere fra Afrika og Asia har i større grad kommet som flyktninger eller familieinnvandrere. Denne innvandrergruppen har i mindre grad enn andre hatt jobb ved ankomst, og har i mindre grad hatt utdanning og kvalifikasjoner som står i forhold til arbeidslivets krav i Norge.

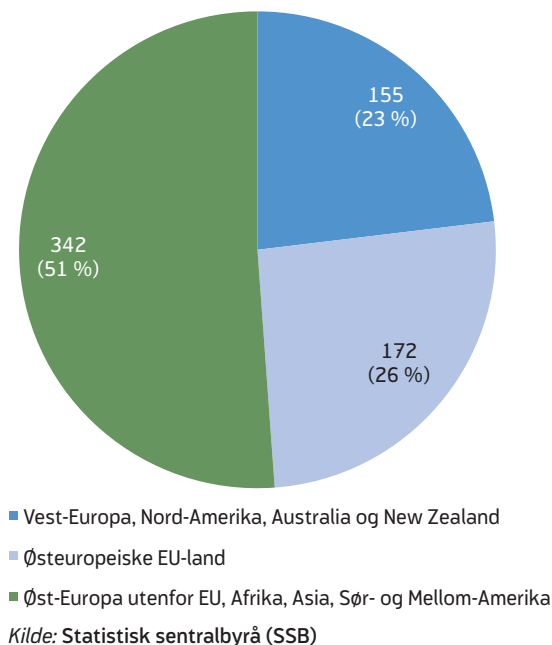
Innledning

I denne artikkelen ser vi nærmere på utbetalingene av trygd og økonomisk sosialhjelp til innvandrere i 2014. Vi sammenligner utbetalingene per innbygger mellom innvandrerbefolkningen og norskfødte, og på tvers av ulike innvandrergrupper. Velferdssystemet vårt er i stor grad bygget opp av inntektsavhengige ordninger, som erstatter hele eller deler av inntekten man har tapt som følge av blant annet arbeidsledighet, arbeidsuførhet og omsorg for barn. Rett til mange av trygdeytelsene forutsetter også at man har vært i arbeid en viss tid. Innvandrere med kort botid i Norge har gjennomgående lavere yrkesaktivitet enn norskfødte, og vil derfor også i mindre grad ha rett til mange typer trygdeutbetalinger.

Innvandringen til Norge har økt kraftig siden midten av 2000-tallet. Mens det på 1990-tallet i gjennomsnitt var 13 000 som innvandret til Norge årlig, har gjennomsnittlig antall i perioden 2007–2014 vært drøyt 50 000. Utvidelsen av EU med nye medlemsland i Øst-Europa og påfølgende økning i arbeidsinnvandringen til Norge har vært en viktig årsak. Fra inngangen av 2005 til 2015 er innvandrerbefolkningen mer enn fordoblet fra 301 000 til 669 000, og utgjør nå 13 prosent av befolkningen. Litt over halvparten kommer fra Øst-Europa utenfor EU, Afrika, Asia, Sør- og Mellom-Amerika.¹ De øvrige innvandrerne fordeler seg med omtrent en fjerdedel hver på henholdsvis østeuropeiske EU-land og Vest-Europa, Nord-Amerika, Australia og New Zealand (se figur 1).

Høy migrasjon til og fra Norge og sterk vekst i innvandrerbefolkningen vil ha betydning for NAVs stønadsubbetalinger. Brochmann-utvalget (NOU 2011:7) diskuterte hvilken betydning denne utviklingen kan få for velferdsstaten. Én av hovedkonklusjonene er at kombinasjonen av en aldrende befolkning og lav sysselsetting i betydelige befolkningsgrupper, både blant innvandrere og norskfødte, kan utfordre velferdsstatens bærekraft på lang sikt. I 2014 var andelen sysselsatte i alderen 15–74 år 63 prosent blant innvandrere,

Figur 1. Innvandrerbefolkningen i Norge 1. januar 2015, etter landbakgrunn. Tall i 1 000



mot 69 prosent i den øvrige befolkningen.² Innvandrerne fra Øst-Europa utenfor EU, Afrika, Asia, Sør- og Mellom-Amerika hadde lavest sysselsetningsrate med 55 prosent. Dersom vi korrigerer for forskjeller i alderssammensetningen, vil antakelig forskjellene bli noe større. Når Brochmann-utvalget er bekymret for sysselsettingen også blant norskfødte, gjelder dette blant annet for unge voksne. Det er en stabilt høy andel på nær tre av ti som ikke fullfører videregående skole. Mange av disse har problemer med å komme ut i arbeidslivet som følge av stadig lavere etterspørsel etter ufaglært arbeidskraft (NAV 2014a).

Holmøy og Strøm (2012, 2013a og 2013b) har beregnet virkningene av økt innvandring på norsk økonomi. De fant at innvandring gir en viss svekkelse av offentlige finanser på lang sikt. Effekten er størst for innvandrere fra Øst-Europa utenfor EU, Afrika, Asia, Sør- og Mellom-Amerika, siden mange i denne gruppen har lav yrkesinntekt og mottar relativt mye fra det offentlige i form av stønader og tjenester. Også innvandring fra øvrige regioner gir en negativ virkning

¹ I denne gruppen har vi også inkludert innvandrere fra land i Oseania utenom Australia og New Zealand, men det er svært få av disse. Landgrupperingen er basert på en av SSBs standardinndelinger.

² Kilde: SSB. Tilgjengelig fra: www.ssb.no/tabell/09837 (hentet 6.10.2015).

på offentlige finanser med dagens skatte- og avgiftsnivå og sysselsettingsrater. Dette skyldes at staten finansierer en del av de offentlige utgiftene med overføringer fra oljefondet, som er uavhengige av antall innbyggere. Ved økt innbyggertall må da oljepengene fordeles på flere. Imidlertid kan framtidige endringer i skatte- og velferdssystemet endre et slikt regnestykke for gjennomsnittsinbyggere.

Datagrunnlag og metode

Artikkelen er basert på data for 2014 fra folkeregisteret og NAVs utbetalingsregistre.³ Vi beregner middelbefolkningen i Norge i 2014 etter kjønn, alder og fødeland basert på folkeregisteret ved utgangen av 2013 og 2014. Fra utbetalingsregistrene finner vi utbetalinger av trygdeytelser og økonomisk sosialhjelp fordelt etter kjønn, alder og fødeland. Dette gir grunnlag for å beregne stønadsutbetalinger i kroner per innbygger for ulike demografiske grupper. Mens trygdeytelsene er statlige, er økonomisk sosialhjelp en kommunal ytelse. Det samme gjelder kvalifiseringsstønad, som vi her slår sammen med økonomisk sosialhjelp.

Stønadsutbetalingene varierer mye med alder og kjønn. Ettersom innvandrerne har en annen alderssammensetning enn befolkningen for øvrig, har vi i stor grad valgt å presentere aldersstandardiserte tall i analysene. Dette er gjort ved at utbetalingene per innbygger for en gitt gruppe er omregnet til hva de ville vært hvis alders- og kjønns sammensetningen

i ettårige grupper hadde vært som for befolkningen i alt. Selv om vi omtaler dette som aldersstandardiserte tall, har vi i realiteten justert for både alders- og kjønns sammensetningen. Aldersstandardiseringen er gjort etter følgende formel:

$$U_x = \sum_{i = \text{aldmin}}^{\text{aldmax}} (U_{x,i,K} \cdot a_{i,K} + U_{x,i,M} \cdot a_{i,M})$$

Her er U_x de alders- og kjønnsstandardiserte stønadsutbetalingene i gruppe x per innbygger i alderen fra aldmin til aldmax . $U_{x,i,K}$ og $U_{x,i,M}$ er stønadsutbetalinger i gruppe x per innbygger med alder i blant henholdsvis kvinner og menn. $a_{i,K}$ og $a_{i,M}$ er andelen henholdsvis kvinner og menn med alder i blant totalbefolkningen i aldersintervallet fra aldmin til aldmax .

Vi finner innvandrere fra mer enn 200 land i data-materialet. Mange av landene har få innbyggere i Norge. Ettersom vi gjennomgående presenterer aldersstandardiserte tall, har vi i de delene av analysen som gjelder enkeltland begrenset oss til å se på land som har innbyggere i Norge av begge kjønn og i alle alderstrinn fra 18 til 66 år. Dette gjelder omtrent 70 land.

Forskjellen mellom utenlandsfødte og innvandrere

Inndelingen av befolkningen etter fødeland vil ikke samsvare helt med SSBs tall for innvandrerbefolkningen. Årsaken er at personer født i utlandet av norskfødte foreldre ikke regnes som innvandrere i SSBs statistikk. Vi har ikke hatt mulighet til å gjøre tilsvarende distinksjon. Når vi i denne artikkelen noe upresist bruker begrepet innvandrere, har vi definert dette som uten-

Tabell 1. NAVs tall for utenlandsfødte sammenlignet med SSBs tall for innvandrerbefolkningen. Tall i 1 000

Landbakgrunn	Innvandrerbefolkningen 1.1.2015, tall fra SSB	Utenlandsfødte i desember 2014, tall fra NAV	Avvik i prosent
Øst-Europa utenfor EU, Afrika, Asia, Sør- og Mellom-Amerika	342	362	6
Vest-Europa, Nord-Amerika, Aust- ralia og New Zealand	155	198	28
Øst-europeiske EU-land	172	171	-1
SUM	669	731	9

Kilde: NAV og SSB

³ Utbetalingsdataene er supplert med data mottatt fra SSB om økonomisk sosialhjelp og kvalifiseringsstønad.

landsfødte inklusiv personer født i utlandet av norskfødte foreldre. Tabell 1 viser en sammenligning av tall for innvandrerbefolkningen og antall utenlandsfødte. Generelt er det liten forskjell mellom disse tallene, bortsett fra for gruppen fra Vest-Europa, Nord-Amerika, Australia eller New Zealand, der antall utenlandsfødte er nær 30 prosent høyere enn antall innvandrere.

Ytelsene som inngår i analysen

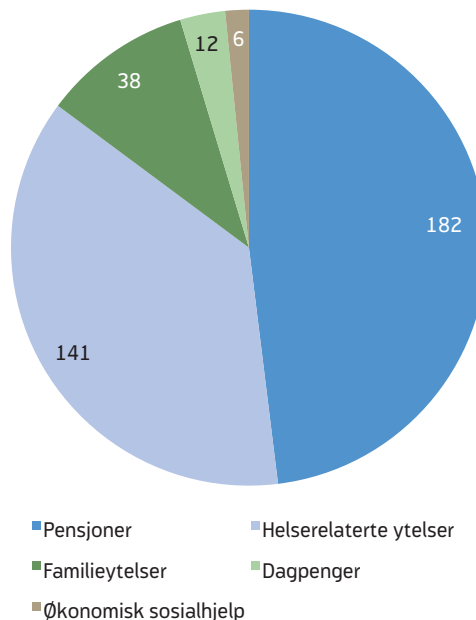
Følgende trygdeytelser inngår i analysen:

- **Familieytelser:** Barnetrygd, kontantstøtte, foreldrepenger, adopsjonspenger, engangsstønad, stønad til enslige forsørgere
- **Helserelaterte ytelser:** Sykepenger, arbeidsavklaringspenger, uføretrygd, ménerstatning ved yrkesskade⁴, grunnstønad, hjelpestønad
- **Pensjoner:** Etterlattepensjon, alderspensjon, supplerende stønad
- **Dagpenger:** Dagpenger ved arbeidsledighet
- **Økonomisk sosialhjelp:** Økonomisk sosialhjelp, kvalifiseringsstønad

Dette dekker til sammen 379 milliarder kroner, eller 98 prosent av stønadene NAV utbetalte i 2014.⁵ Ytelsene som ikke inngår i analysen er bidragsforskudd, hjelpemidler, statsgaranti for lønnskrav ved konkurs, avtalefestet pensjon (AFP), krigspensjon og gravferdsstønad.

Pensjoner, og først og fremst alderspensjon, utgjør nærmere halvparten av utgiftene som inngår i analysen, mens helserelaterte ytelser utgjør i underkant av 40 prosent (se figur 2).

Figur 2. Utgifter som inngår i analysen, etter stønadsområde. Tall i milliarder kroner. 2014



Kilde: NAV

Størstedelen av artikkelen begrenser seg til stønadsutbetalinger for aldersgruppen 18–66 år. I alle tall som gjelder denne aldersgruppen, har vi valgt ikke å medregne alderspensjonsutbetalinger til aldersgruppen 62–66 år. Årsaken er at mange etter pensjonsreformen i 2011 har valgt å ta ut alderspensjon mens de fortsatt er i arbeid. Tidliguttak av alderspensjon for aldersgruppen 62–66 år kan i stor grad ses på som en finansiell beslutning der folk tar ut pensjonspenger på forskudd som de ellers ville fått fra 67 år.

Det er verdt å merke seg at familieytelsene blir registrert på den av foreldrene som mottar stønaden, altså ikke på barnet. Utgifter til disse ytelsene vil dermed bli medregnet når vi begrenser analysen til aldersgruppen 18–66 år. Det er også enkelte stønader der barnet selv kan være mottaker, slik som grunnstønad, hjelpestønad og barnepensjon (som er en del av etterlattepensjonen).

Norskfødte har de høyeste stønadsutbetalingene inklusiv pensjoner

I 2014 mottok en gjennomsnittlig innbygger 72 000 kroner i stønader fra NAV (figur 3). Utbetalingene er høyere blant norskfødte enn i innvandrergruppene. Det gjelder både med og uten aldersstandardisering.

⁴ Inklusiv yrkesskadetrygd etter gammel lovgivning.

⁵ Utgifter til arbeidsmarkedstiltak er ikke medregnet her ettersom dette i stor grad er utbetalinger til tiltaksleverandører og ikke uten videre kan knyttes til enkeltpersoner. Hvis vi medregner også disse i stønadsgiftene, blir andelen av utgiftene som inngår i analysen 96 prosent.

Innvandrere er gjennomgående yngre enn norskfødte. Ettersom mottaket av trygd øker med alder, bidrar aldersstandardiseringen til en økning for innvandrergruppene og en reduksjon for norskfødte. Det er likevel bare for innvandrere fra østeuropeiske EU-land at det er en vesentlig forskjell mellom tallene med og uten aldersstandardisering.

Blant innvandrerne er stønadsutbetalingene høyest for dem med bakgrunn fra Øst-Europa utenfor EU, Afrika, Asia, Sør- og Mellom-Amerika. Vi kommer nærmere tilbake til årsakene til dette. At innvandrerne fra Vest-Europa, Nord-Amerika, Australia og New Zealand også mottok nokså høye utbetalinger, skyldes først og fremst at høy yrkesaktivitet og inntekt har gitt høye pensjoner til eldre i denne gruppen. Lavest utbetaling finner vi blant dem fra østeuropeiske EU-land. Mange av disse har nylig kommet som arbeidsinnvandrere og har allerede hatt en jobb ved ankomst. Sysselsettingen er fortsatt klart høyere i denne gruppen enn blant øvrige innvandrergupper og også høyere enn for befolkningen som helhet (Furuberg og Ørbog 2015). Disse innvandrerne er derfor i liten grad avhengige av offentlige stønader.

Selv om norskfødte mottar de høyeste stønadsutbetalingene, er norskfødte som tidligere nevnt oftere

yrkesaktive enn gjennomsnittsinnvandrerens. For å si noe om hvordan ulike grupper påvirker offentlige finanser må dette også tas hensyn til. Det er ikke tema her, men blir diskutert i Holmøy og Strøm (2012, 2013a og 2013b).

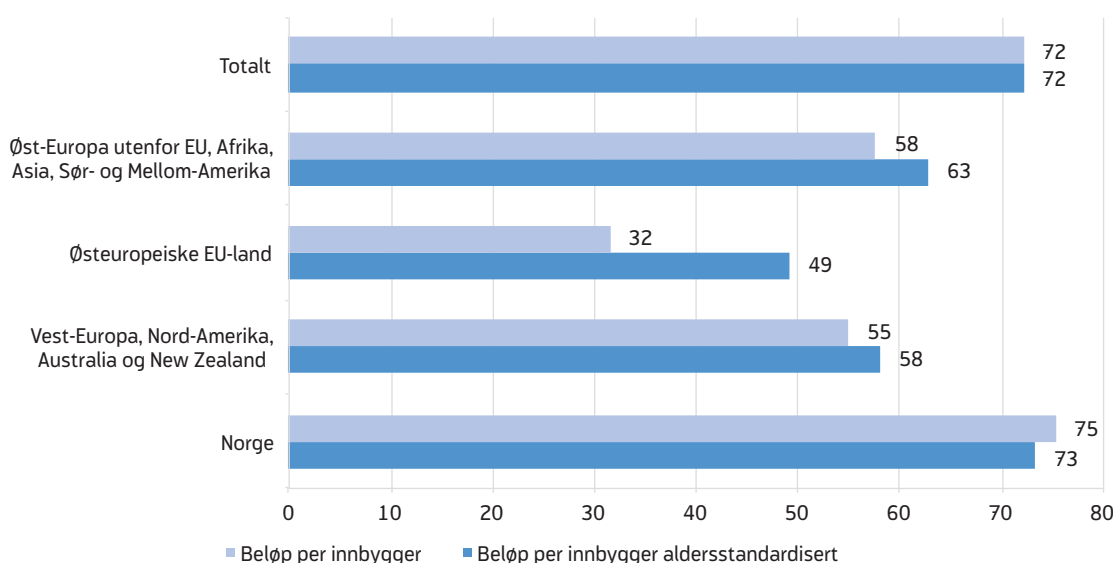
Innvandrere fra utviklingsland mottar mest før 67 år

For aldersgruppen 18–66 år er stønadsutbetalingene per innbygger, utenom pensjoner, høyest blant innvandrere fra Øst-Europa utenfor EU, Afrika, Asia, Sør- og Mellom-Amerika (figur 4). En stor del av innvandrerne i denne gruppen kommer fra utviklingsland i Afrika og Asia. Sammenlignet med de andre gruppene ser vi at utbetalingene i denne innvandrerguppen er spesielt høye blant menn. De øvrige innvandrerguppene har vesentlig lavere trygdeutbetalinger, og også lavere enn blant norskfødte.

Som vist i Blom (2014) øker sysselsettingen over tid blant nyankomne innvandrere.⁶ Etter en viss tid, ofte rundt ti år, flater imidlertid denne veksten ut. Utflatingen

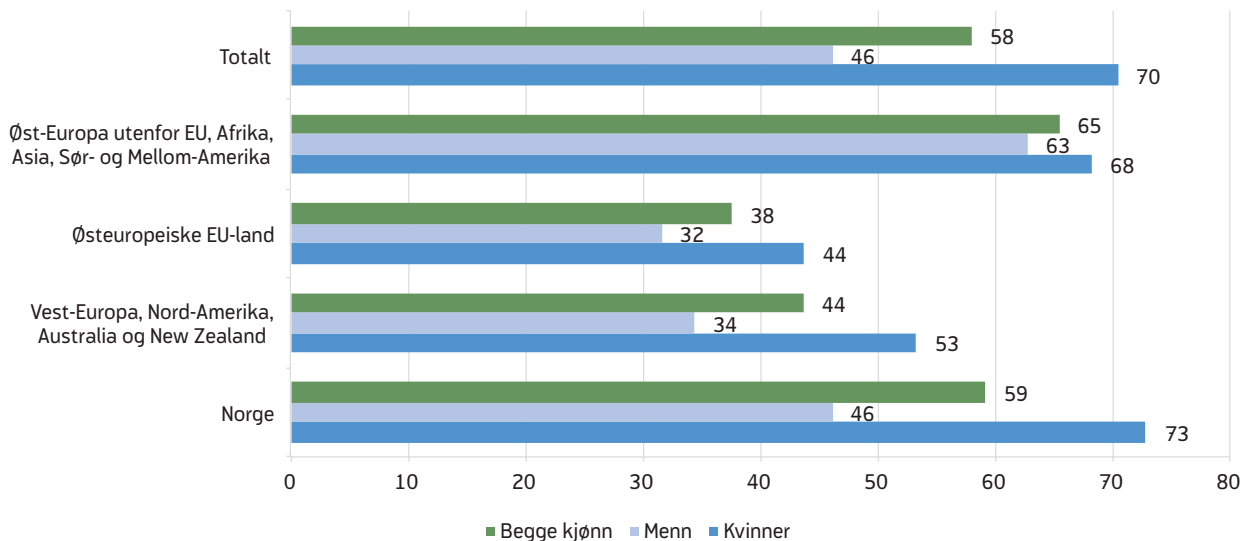
⁶ Denne analysen gjelder innvandrere som er i aldersgruppen 17–36 år ved ankomst.

Figur 3. Stønadsutbetalinger per innbygger (alle aldre), etter hovedgruppe av fødeland. Tall i 1 000 kroner. 2014



Kilde: NAV

Figur 4. Stønadsutbetalinger per innbygger 18–66 år, etter hovedgruppe av fødeland og kjønn. Aldersstandardiserte tall i 1 000 kroner. 2014



Kilde: NAV

tar gjerne lengre tid for kvinner enn for menn, men skjer på et lavere sysselsettningsnivå. Blant menn fra store innvandringsland i Afrika og Asia synker også sysselsettingen vesentlig etter fylte 50 år. Det medfører at mange etter hvert blir avhengige av overføringer fra det offentlige, og gjennom tidligere arbeid vil de også kunne ha rett til uføretrygd eller andre former for inntektssikring.

Forskjeller i utdanningsnivå kan sannsynligvis forklare en god del av forskjellene mellom de ulike innvandrergruppene. 46 prosent av innvandrerne fra Øst-Europa utenfor EU, Afrika, Asia, Sør- og Mellom-Amerika hadde grunnskole eller lavere som høyeste fullførte utdanning i 2014. Blant innvandrerne fra Vest-Europa, Nord-Amerika, Australia og New Zealand var tilsvarende andel 16 prosent.⁷ En stor andel av innvandrerne fra den siste gruppen, og også fra østeuropeiske EU-land, har kommet til Norge som arbeidsinnvandrere og allerede hatt en jobb ved ankomst.⁸

Innvandrere fra Afrika og Asia har i større grad kommet som flyktninger eller familieinnvandrere.⁹ Denne gruppen har i mindre grad hatt jobb ved ankomst, og har også i mindre grad tilstrekkelig utdanning og kvalifikasjoner i forhold til arbeidslivets krav i Norge. Det er derfor som forventet at denne gruppen har blitt mer avhengige av stønader fra NAV enn de andre innvandrergruppene.

Kvinner mottar gjennomgående mer i stønad fra NAV enn menn, og for kvinner er utbetalingene høyest blant norskfødte. Det skyldes trolig at norskfødte kvinner har høy sysselsetting, kombinert med at mange faller ut av arbeidslivet av helsemessige årsaker i 50- og 60-årsalderen. Ved utgangen av 2014 mottok 41 prosent av norskfødte kvinner på 66 år uføretrygd. Blant innvandrerne fra Øst-Europa utenfor EU, Afrika, Asia, Sør- og Mellom-Amerika er forskjellen i stønadsutbetalinger mellom kvinner og menn lavest. Dette kan forklares med at innvandrerkvinner som

⁷ Kilde: SSB. Tilgjengelig fra: www.ssb.no/tabell/09598 (hentet 6.10.2015).

⁸ 54 prosent av innvandrerne fra Europa utenom Norden og henholdsvis 31 og 43 prosent av innvandrerne fra Nord-Amerika og Oseania kom som arbeidsinnvandrere i perioden 1990–2014. De fleste av de øvrige kom som familieinnvandrere. Kilde: SSB. Tilgjengelig fra: www.ssb.no/tabell/08348 (hentet 6.10.2015).

⁹ 51 prosent av innvandrerne fra Afrika og 27 prosent av innvandrerne fra Asia i perioden 1990–2014 hadde flukt som innvandringsårsak. De fleste av de øvrige kom som familieinnvandrere. Det var kun henholdsvis 3 og 7 prosent av innvandrerne fra Afrika og Asia som kom som arbeidsinnvandrere. Kilde: SSB. Tilgjengelig fra: www.ssb.no/tabell/08348 (hentet 6.10.2015).

nevnt gjennomgående kommer senere i arbeid og at sysselsettingen stabiliserer seg på et lavere nivå enn for menn (Blom 2014). Innvandrere fra Afrika og Asia har spesielt lav sysselsetting, og det blir da også færre som opparbeider seg rett til mange av trygdeytelsene.

Store forskjeller mellom enkeltland

Når vi ser nærmere på stønadsutbetalingene blant innvandrere fra enkeltland, finner vi store forskjeller. Figur 5 viser de fem landene med de høyeste og laveste stønadsutbetalingene per innbygger i alderen 18–66 år. Innvandrere fra Libanon og Irak peker seg ut med de høyeste utbetalingene, etterfulgt av dem fra Marokko, Tyrkia og Somalia. Alle de fem landene med høyest utbetalinger per innbygger befinner seg i Asia eller Afrika.

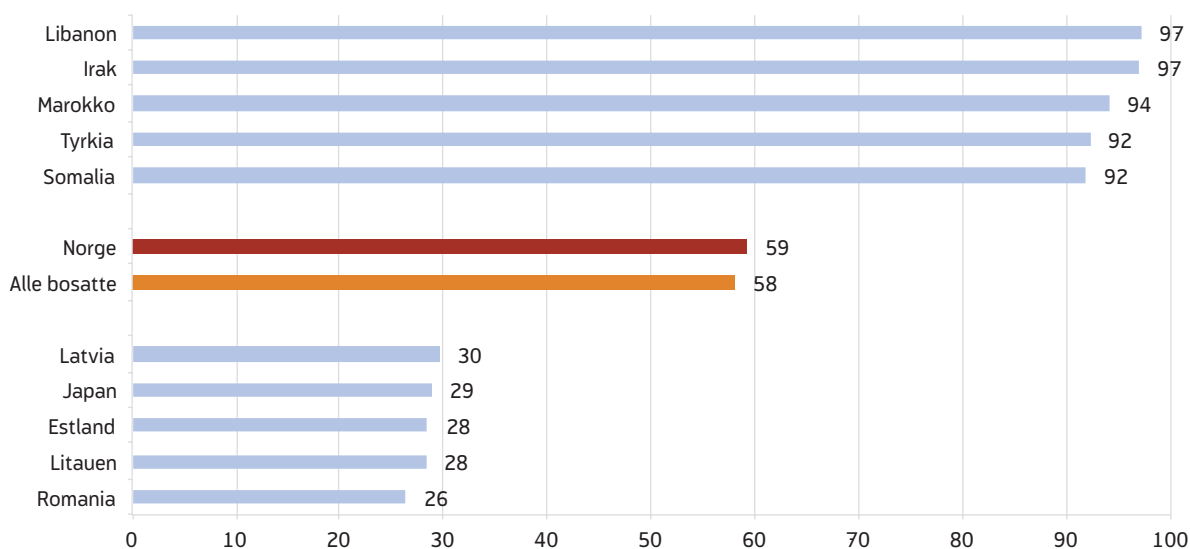
De laveste utbetalingene per innbygger finner vi blant innvandrere fra Romania og Litauen, etterfulgt av dem fra Estland, Japan og Latvia. Med unntak av Japan består denne gruppen bare av østeuropeiske EU-land.

For å se nærmere på hva disse forskjellene kan skyldes, viser vi i figur 6 og 7 hvordan stønadsutbetalingene

per innbygger utvikler seg med alderen for henholdsvis menn og kvinner. Vi ser her på noen utvalgte land med spesielt høye og lave utbetalinger, og sammenligner med utviklingen for norskfødte. For Tyrkia og Irak er stønadsutbetalingene omtrent like høye som for norskfødte frem til om lag 30–35 år. Etter dette har disse landene vesentlig høyere utbetalinger per innbygger, og særlig for menn. Selv om innvandrerne fra Irak gjennomgående kom senere til Norge enn tyrkiske innvandrere, ser at vi at disse to landene har nokså lik profil for hvordan utbetalingene utvikler seg etter alder. Ved tolkning av figurene må vi huske på at de viser et tverrsnitt av befolkningen i 2014. Tallene sier derfor ikke noe om hvordan utbetalingene har endret seg over tid.

Bratsberg m.fl. (2010, 2011) viser at mannlige arbeidsinnvandrere fra blant annet Tyrkia og Pakistan som kom til Norge fra slutten av 1960-tallet og fram til innvandringsstoppen ble innført i 1975, deltok svært aktivt i det norske arbeidsmarkedet de første ti årene etter ankomst til landet. Andelen i jobb falt deretter markant, etterfulgt av en sterk økning i utbetalingene av helse relaterte trygdeytelser. Vi finner igjen dette i våre tall, og figur 6 tyder på at tyrkiske menn i økende grad har blitt avhengige av offentlige overføringer etter hvert som de har blitt eldre.

Figur 5. Stønadsutbetalinger per innbygger 18–66 år, etter utvalgte fødeland. Aldersstandardiserte tall i 1 000 kroner. 2014

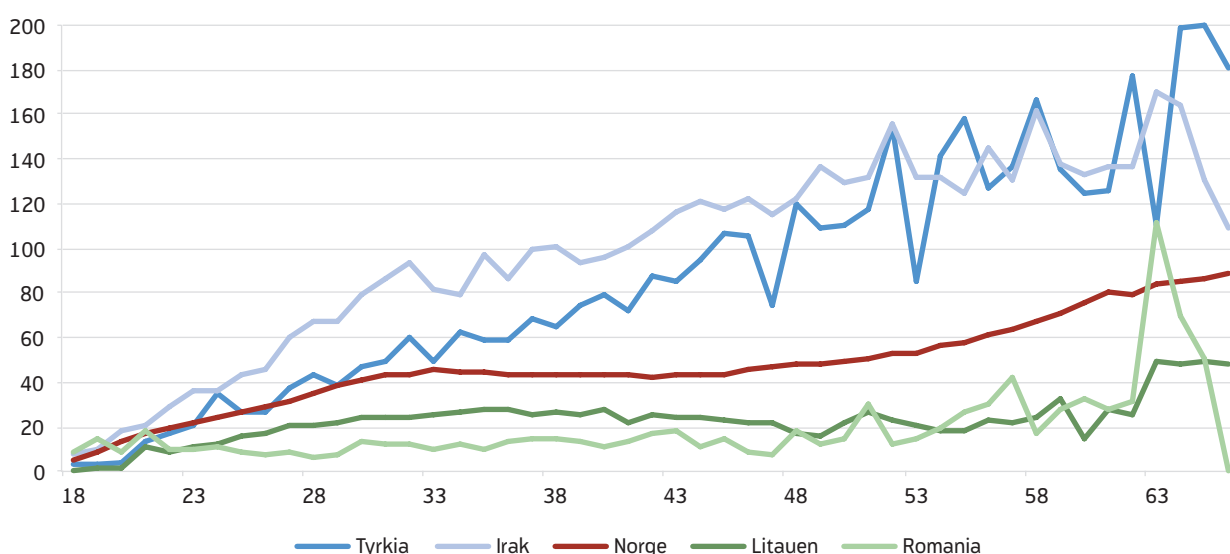


Kilde: NAV

Blom (2014) finner at også innvandrer menn fra utviklingsland som kom til Norge på 1990-tallet etter hvert får redusert sysselsetting med økende botid og alder, tilsvarende det som ble observert for tyrkere og pakistanere som kom til Norge før 1975. Dette er med på å forklare at trygdeutbetalingene til irakere utvikler seg ganske likt med alderen som for tyrkere, selv om mange av irakerne kom til Norge på 1990-tallet.

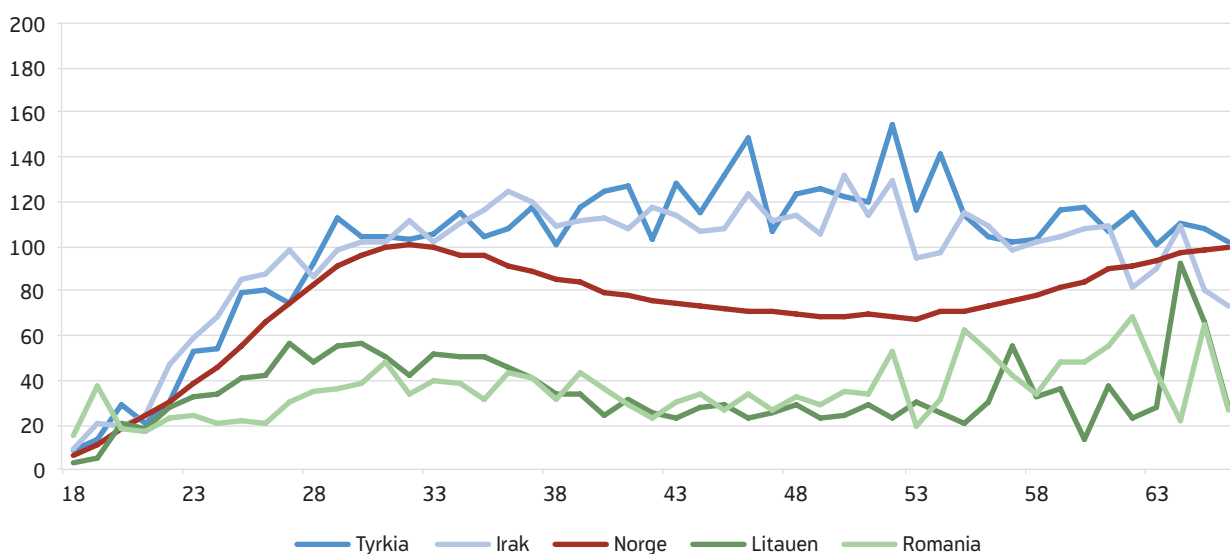
For tyrkiske og irakiske kvinner ser vi i mindre grad at stønadsutbetalingene øker med alderen etter fylte 30 år. Det henger trolig sammen med at kvinner fra disse landene i mindre grad har vært yrkesaktive og tjent opp rett til trygdeytelser, men også at kvinners aldersprofil er annerledes enn menns på grunn av ytelser knyttet til barn. Stønadsutbetalingene er likevel høyere også for de irakiske og tyrkiske kvinnene

Figur 6. Stønadsutbetalinger per innbygger for utvalgte fødeland, etter alder. Tall i 1 000 kroner. Menn. 2014



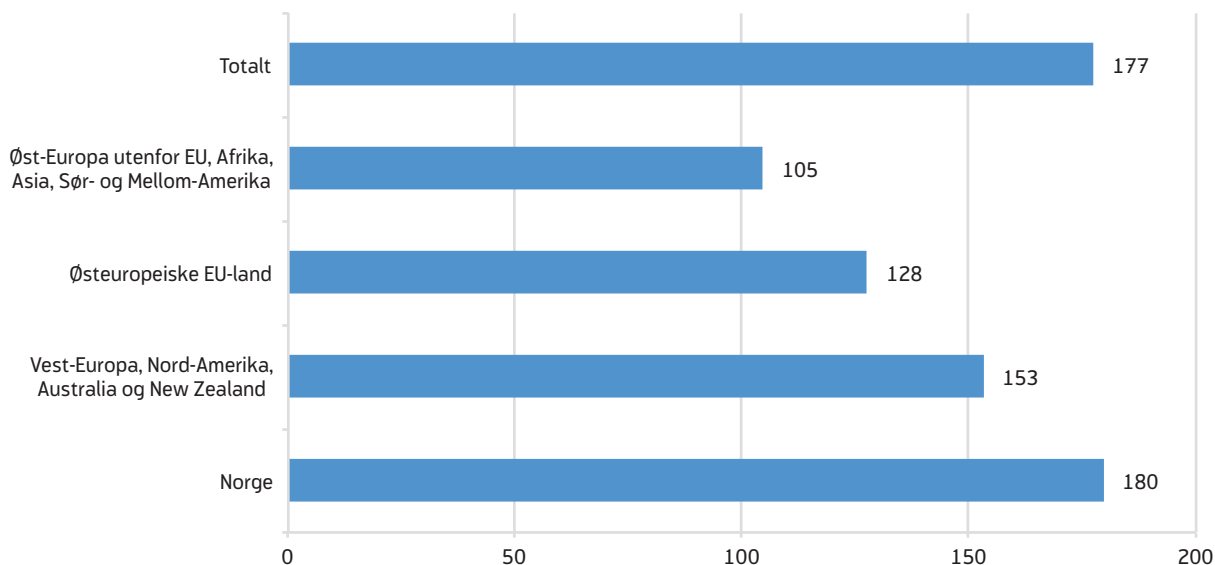
Kilde: NAV

Figur 7. Stønadsutbetalinger per innbygger for utvalgte fødeland, etter alder. Tall i 1 000 kroner. Kvinner. 2014



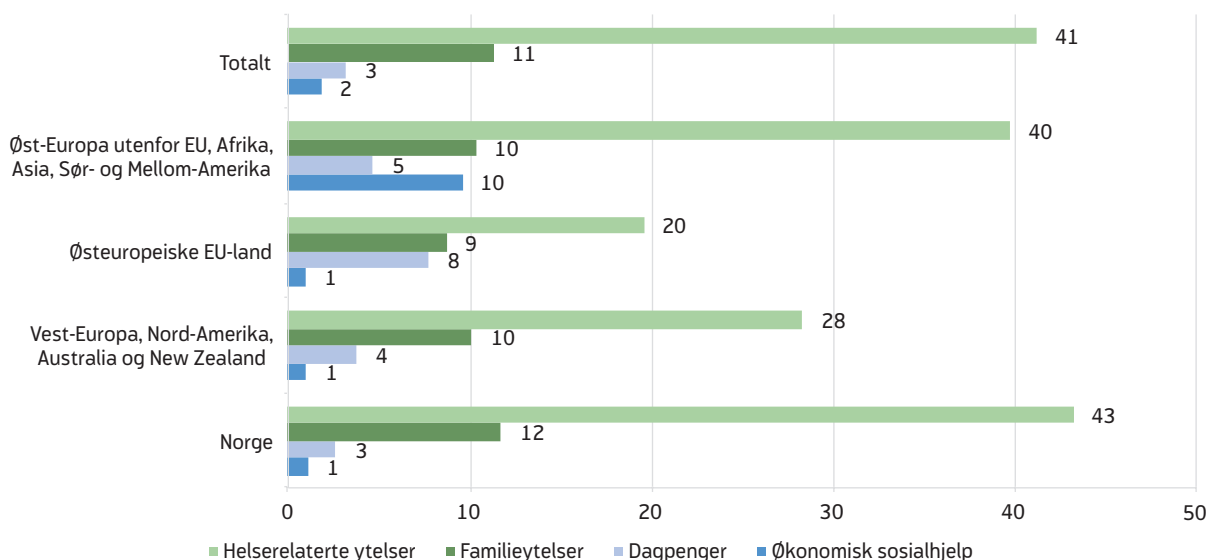
Kilde: NAV

Figur 8. Utbetalinger av pensjoner fra NAV per innbygger 62 år og over, etter hovedgruppe av fødeland. Aldersstandardiserte tall i 1 000 kroner. 2014



Kilde: NAV

Figur 9. Stønadsutbetalinger per innbygger 18–66 år, etter stønadsområde og hovedgruppe av fødeland. Aldersstandardiserte tall i 1 000 kroner. 2014



Kilde: NAV

enn for norskfødte fra midten av 30-årene til litt ut i 60-årene. Ved midten av 60-årene er utbetalingene per innbygger ganske lik som for norskfødte kvinner. Det skyldes som tidligere nevnt at mange norskfødte kvinner faller ut av arbeidslivet av helsemessige årsaker i 50- og 60-årsalderen.

Er det forskjeller mellom landgruppene når det gjelder hvilke typer NAV-stønader de mottar?

Ved å se nærmere på hovedgrupper av stønader fra NAV, finner vi klare forskjeller både mellom innvandrergруппene og når vi sammenligner med norskfødte

(se figur 8 og 9). Pensjonsutbetalingene per innbygger 62 år og over er som forventet høyest blant norskfødte. Det samme viser seg å være tilfelle når det gjelder de helserelaterte ytelsene, og her er det de høye stønadsutbetalingene til kvinner som trekker opp. Det skyldes som nevnt at norske kvinner har høy sysselsetting, kombinert med at mange forlater arbeidslivet av helsemessige årsaker før pensjonsalderen. Personer fra de østeuropeiske EU-landene har lavest utbetalinger av helserelaterte trygdeytelser. Det skyldes at en høy andel av disse har kommet som arbeidsinnvandrere, og at mange fortsatt er i arbeid.

Dagpengeutbetalingene er klart høyest per innbygger for innvandrere fra østeuropeiske EU-land. Furuberg og Ørbog (2015) viser at arbeidsledige østeuropeere oftere enn andre arbeidsledige innvandrere har vært i arbeid og tjent opp rett til dagpenger. Mange østeuropeere jobber i konjunkturutsatte bransjer og er derfor mer utsatt for arbeidsledighet enn norskfødte. Arbeidssøkere fra denne gruppen peker seg imidlertid ut ved å ha høy overgang til nytt arbeid etter avsluttet ledighetsperiode.

Når det gjelder mottak av økonomisk sosialhjelp finner vi store forskjeller. Innvandrere fra Øst-Europa utenfor EU, Afrika, Asia, Sør- og Mellom-Amerika mottar fem ganger så mye økonomisk sosialhjelp per innbygger som i totalbefolkningen og ti ganger så mye som norskfødte. Forskjellene skyldes sannsynligvis at denne innvandrergruppen har lavere sysselsetting enn andre grupper og i mindre grad har tjent opp rett til inntektsavhengige trygdeytelser. Dette må vi igjen se i sammenheng med at denne innvandrergruppen omfatter spesielt mange som har kommet som flyktninger eller familieinnvandrere, og som derfor har svakere tilknytning til arbeidslivet enn andre grupper. Dokken (2015) finner tilsvarende resultater og viser at andelen innvandrere som mottar sosialhjelp er fire ganger så høy som blant norskfødte.

Det er noen enkeltland som peker seg ut med særlig høye utbetalinger av økonomisk sosialhjelp. Dette gjelder blant annet innvandrere fra Somalia, Eritrea, Afghanistan og Irak (se tabell 2 i vedlegget). Fra disse landene er det særlig mange som har kommet som flyktninger. Mange har også relativt kort botid og har ikke tjent opp rett til andre trygdeytelser gjennom å ha vært i arbeid.

Flere i arbeid vil redusere risikoen for fattigdom

Analysene i denne artikkelen viser at NAVs stønadsutbetalinger til innvandrere totalt sett ikke avviker spesielt mye fra den øvrige befolkningen. Det er likevel en del markante forskjeller ut fra landbakgrunn og avhengig av hvilke stønader vi snakker om. Gruppen fra Øst-Europa utenfor EU, Afrika, Asia, Sør- og Mellom-Amerika skiller seg ut med høyere stønadsutbetalinger enn andre innvandrergrupper, og det er særlig utbetalinger av økonomisk sosialhjelp og helserelaterte trygdeytelser som trekker opp.

Selv om dette ikke er uventet med tanke på at mange har kommet som flyktninger eller som familiemedlemmer av flyktninger, bidrar det til at innvandrere i denne gruppen er overrepresentert blant husholdninger med såkalt vedvarende lavinntekt. NAV (2014b) viser at tre av ti husholdninger med bakgrunn fra disse landene hadde inntekt under EUs lavinntektsgrense i perioden 2010–2012.¹⁰ Andelen med vedvarende lavinntekt er fem ganger så høy som i befolkningen for øvrig i familier uten personer med varig tilknytning til arbeidsmarkedet. Å arbeide for å øke sysselsettingen blant innvandrere som har kommet som flyktninger eller familieinnvandrere, vil være sentralt for å snu denne trenden.

Referanser

Blom, Svein (2014) *Sysselsetting og økonomiske overføringer blant sju ankomstkohorter av innvandrere observert i perioden 1993–2010*. Rapport 2014/38. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

Bratsberg, Bernt, Oddbjørn Raaum og Knut Røed (2010) «When Minority Labor Migrants Meet the Welfare State». *Journal of Labor Economics*, 28 (3), 633–676.

.....
¹⁰ En husholdning er regnet som å ha vedvarende lavinntekt dersom gjennomsnittsinntekten over en 3-årsperiode er lavere enn 60 prosent av medianinntekten, justert for husholdningsstørrelse. Dette er et ofte brukt mål på risikoen for fattigdom.

- Bratsberg, Bernt, Oddbjørn Raaum og Knut Røed (2011) *Yrkesdeltaking på lang sikt blant ulike innvandrergrupper i Norge*. Rapport 1/2011. Oslo: Frischsenteret.
- Dokken, Therese (2015) «Innvandrere og økonomisk sosialhjelp». *Arbeid og velferd*, 3/2015, 45–60.
- Furuberg, Jorunn og Kari-Mette Ørbog (2015) «Arbeidsledige innvandrere». *Arbeid og velferd*, 3/2015, 19–32.
- Holmøy, Erling og Birger Strøm (2012) *Makroøkonomi og offentlige finanser i ulike scenarioer for innvandring*. Rapporter 15/2012. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Holmøy, Erling og Birger Strøm (2013a, 7. juni) Hva betyr innvandringen for offentlige finanser? *Aftenposten*.
- Holmøy, Erling og Birger Strøm (2013b) «Kostnaden for det offentlige av flere innvandrere». *Samfunnsspeilet*, 5/2013, 69–75.
- NAV (2014a) *Omverdensanalyse 2014. Utvikling, trender og konsekvenser fram til 2025*. Rapport 2/2014. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- NAV (2014b) *Fattigdom og levekår i Norge*. Rapport 3/2014. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- NOU (2011:7) *Velferd og migrasjon. Den norske modellens framtid*. Oslo: Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

Vedlegg

Tabell 2. Stønadsutbetalinger per innbygger 18–66 år for de 20 største innvandringslandene sammenlignet med norskfødte og alle bosatte. Tall i 1 000 kroner

Fødeland	Antall innbyggere 1.1.2015 i 1 000. Kilde: SSB	Utbetalinger per innbygger 18–66 år, aldersstandardisert	Utbetalinger per innbygger 18–66 år (uten aldersstandardisering)				
			Totalt	Helse-relaterte ytelser	Familie- ytelseser	Dagpenger	Økonomisk sosialhjelp
Irak	22	97	91	49	16	7	18
Tyrkia	11	92	92	67	13	6	5
Somalia	27	92	81	20	20	6	35
Afghanistan	13	87	61	24	14	6	17
Pakistan	19	77	80	55	15	4	5
Iran	17	77	78	54	10	5	8
Vietnam	14	71	79	51	16	6	4
Eritrea	15	64	52	7	18	3	25
Tidligere Jugoslavia ¹	34	61	56	37	10	5	4
India	11	58	50	32	13	4	1
Russland	17	55	55	23	17	7	7
Sverige	37	50	47	28	13	4	1
Danmark	20	48	49	35	10	3	1
Thailand	17	44	43	19	14	5	2
Polen	91	40	37	14	13	10	1
Storbritannia	14	39	39	25	9	4	1
Tyskland	25	39	39	23	11	4	1
Filippinene	19	39	35	16	14	3	1
Litauen	36	28	29	7	13	9	0
Romania	12	26	22	8	10	3	1
Innvandrere totalt	669	53	50	26	13	6	5
Norge	4 496	59	59	44	11	3	1
Alle bosatt i Norge	5 166	58	58	41	11	3	2

¹ Det er ikke mulig i datamaterialet å skille mellom de ulike landene i det tidligere Jugoslavia, ettersom personer født før landet ble oppløst er registrert med Jugoslavia som fødeland. Basert på tall fra SSB anslår vi at 40 prosent av denne gruppen gjelder innvandrere fra Bosnia og Hercegovina, mens 30 prosent gjelder innvandrere fra Kosovo.

Kilde: NAV

INNVANDRERE OG ØKONOMISK SOSIALHJELP

Av Therese Dokken

Sammendrag

Artikkelen følger utviklingen i mottak av økonomisk sosialhjelp blant ulike grupper av innvandrere og norskfødte i perioden 2010 til 2014. Gruppene sammenliknes med hensyn til hvor stor andel som mottar sosialhjelp, hvor lenge de mottar sosialhjelp og i hvilken grad de også mottar trygd eller er i arbeid samme år.

I 2014 mottok 1,6 prosent av befolkningen i arbeidsfør alder økonomisk sosialhjelp. Andelen mottakere er fire ganger så høy blant innvandrere sammenliknet med resten av befolkningen. Mens 1 prosent av norskfødte i arbeidsfør alder mottok sosialhjelp i 2014 var andelen blant innvandrere på 4 prosent.

Innvandrerne er en sammensatt og heterogen kategori. Når vi skiller mellom grupper med ulik landbakgrunn, finner vi at innvandrere fra østeuropeiske EU-land i mindre grad mottar sosialhjelp enn både andre innvandrere og norskfødte. De mottar også sosialhjelp i kortere perioder. Innvandrerne fra Afrika har høyest andel sosialhjelpsmottakere gjennom hele perioden, men også blant innvandrerne fra Asia er andelen med sosialhjelp høy. Forskjellene skyldes antakelig at innvandrere fra disse landgruppene har lavere arbeidsdeltakelse enn andre grupper og i mindre grad har tjent opp rettigheter til inntektsavhengige trygdeytelser. Dette har sammenheng med innvandringsgrunn. Flyktninger og deres familier utgjør en større andel av innvandrergruppen fra Afrika og Asia, mens innvandrergruppene fra vestlige land og østeuropeiske EU-land er dominert av arbeidsinnvandrere og deres familier. Disse har i større grad arbeid allerede før de flytter til Norge, og de har kvalifikasjoner som etterspørres i det norske arbeidsmarkedet.

Innledning

Økonomisk sosialhjelp er velferdsstatens siste økonomiske sikkerhetsnett, og skal sikre at alle har tilstrekkelige midler til et forsvarlig livsopphold (se faktaboks om økonomisk sosialhjelp). I 2014 mottok om lag 53 500 personer økonomisk sosialhjelp hver måned. Dette utgjorde 1,6 prosent av befolkningen i arbeidsfør alder (18–66 år). Sosialhjelpsmottaket har økt siden 2012, både i antall personer og som andel av befolkningen. Sterkest økning har det vært blant innvandrerbefolkningen, men det er store forskjeller mellom ulike grupper. Blant innvandrerne fra østeuropeiske EU-land er det svært få som mottar økonomisk sosialhjelp, mens det blant innvandrerne fra Afrika og Asia er en høy andel sosialhjelpsmottakere.

At en høy andel av innvandrerne mottar økonomisk sosialhjelp er ikke et særnorsk fenomen. Andrén og Andrén (2013) ser på forskjeller i sosialhjelpsmottak blant personer født i og utenfor Sverige. De finner at personer født utenfor Sverige har høyere sannsynlighet for vedvarende sosialhjelpsmottak sammenliknet med svenskfødte, også etter å ha kontrollert for grunnen til at de mottok sosialhjelp første gang og andre indivi-

duelle forskjeller. I en studie av sosialhjelpsmottakere i Luxemburg, Nederland, Sverige og Norge i perioden 2001 til 2008 fant Könings (2015) en overrepresentasjon av innvandrere blant langtidsmottakerne i alle landene bortsett fra Luxemburg.

Avhengighet av sosialhjelp har en nær sammenheng med manglende eller svak tilknytning til arbeidslivet og få opparbeidede trygderettigheter (Hatland 2010). Ved utgangen av 2014 var arbeidsledigheten tre ganger så høy blant innvandrere enn blant den øvrige befolkningen (Furuberg og Ørbog 2015). Innvandrere fra Afrika og Asia har en svakere tilknytning til arbeidsmarkedet i Norge sammenliknet med innvandrere fra EU og Nord-Amerika (Bø 2013, Furuberg og Ørbog 2015). Dette kan ha sammenheng med at innvandrergruppene skiller seg fra hverandre når det gjelder innvandringsgrunn og botid. Noen grupper flyktninger og familiegjenforente mangler kvalifikasjonene som kreves for deltakelse i norsk arbeidsliv. Andelen flyktninger og familien til flyktninger utgjør en større andel av innvandrergruppen fra Afrika og Asia, mens innvandrergruppen fra EU og Nord-Amerika er dominert av arbeidsinnvandrere og deres familier.

Økonomisk sosialhjelp

Økonomisk sosialhjelp ytes etter Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (Lov 2009-12-18 nr 131). I formålet med loven inngår blant annet at tjenesten skal «bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet, herunder at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig, og fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet» (§1 Lovens formål). Ulike tjenester inngår, herunder opplysning, råd og veiledning, midlertidig botilbud, individuell plan, kvalifiseringsprogram med tilhørende stønad og økonomisk stønad. Sistnevnte tjeneste går under betegnelsen *økonomisk sosialhjelp* og er den eneste tjenesten vi fokuserer på i denne artikkelen. Stønadene er subsidiær, det vil si at den enkelte må ha utnyttet fullt ut alle reelle muligheter til å forsørge seg selv gjennom arbeid, egne midler, familieforsørgelse, trygderettigheter eller andre økonomiske rettigheter.

Økonomisk sosialhjelp er en behovsprøvd og skjønnsbasert stønad. Departementet gir veiledende retningslinjer, men NAV-kontoret skal fastsette nivået på stønaden gjennom en konkret og individuell vurdering av hvilke utgifter som er nødvendige for å sikre mottakeren et forsvarlig livsopphold. Stønaden kan utgjøre eneste inntekt for mottakeren, men den kan også gis som tillegg til ytelser fra folketrygden eller annen inntekt.

Det er ingen tidsbegrensning på økonomisk sosialhjelp, men stønaden er ment å være midlertidig, og bør ta sikte på å gjøre vedkommende selvhjulpent. Det er derfor viktig å kombinere økonomisk sosialhjelp med andre tjenester på NAV-kontoret, som for eksempel opplysning, råd og veiledning, herunder økonomisk rådgivning.

Veiledende månedlige satser for økonomisk stønad til livsopphold i 2014

Enslige:	kr 5 600
Ektepar/samboere:	kr 9 300
Person i bofellesskap:	kr 4 650
Barn 0–5 år:	kr 2 150
Barn 6–10 år:	kr 2 850
Barn 11–17 år:	kr 3 600

I tillegg dekkes utgifter til andre nødvendige ting, som bolig, strøm og oppvarming, bolig- og innboforsikring, og innbo og utstyr.

Kilde: Arbeids- og sosialdepartementet. Rundskriv A-1/2013 Statlige veiledende retningslinjer for økonomisk stønad til livsopphold 2014.

Disse har i større grad arbeid allerede før de flytter til Norge og de har gjerne kvalifikasjoner som etterspørres i det norske arbeidsmarkedet.

I denne artikkelen gir vi en deskriptiv analyse av sosialhjelpsmottak blant personer i arbeidsfør alder (18–66 år) i perioden 2010–2014, og fokuserer på hvilke forskjeller som finnes mellom innvandrere og norskfødte i sosialhjelpsmottak (se faktaboks for beskrivelse av data). Innvandrere er en interessant gruppe, fordi de har en løsere tilknytning til arbeidsmarkedet og dermed er mer sårbare. I likhet med befolkningen i yngre aldersgrupper, har de i mindre grad opparbeidet seg andre trygderettigheter og er dermed i høyere grad avhengig av økonomisk sosialhjelp når de står uten arbeid. Vi ser på hvor stor andel av ulike grupper som har mottatt økonomisk sosialhjelp i løpet av perioden, grad av forsørgeransvar for barn og sosialhjelpsavhengighet. For å se på sosialhjelpsavhengighet ser vi på hvor mange måneder i løpet av et år en person mottar økonomisk sosialhjelp og i hvilken grad sosialhjelp eller annen inntekt utgjør den viktigste kilden til livsopphold. Vi sammenlikner også størrelsen på utbetalingene til de ulike innvandrerguppene.

Utviklingen i økonomisk sosialhjelp 2010–2014

Når vi presenterer tall på antall mottakere av økonomisk sosialhjelp er vi mest interessert i månedlige tall. Antall mottakere per måned forteller hvor mange som mottar sosialhjelp på et gitt tidspunkt. Dermed er antall mottakere per måned mer sammenlignbart med tall på blant annet arbeidsledighet. Antallet personer som har mottatt økonomisk sosialhjelp i løpet av året er også interessant, fordi det forteller oss noe om hvor stor utskiftning det er blant sosialhjelpsmottakerne og hvor mange personer som har en sårbar økonomi og i løpet av året har behov for økonomisk sosialhjelp for en kortere eller lengre periode.

I løpet av perioden 2010–2014 har det vært en økning i antall personer som har mottatt økonomisk sosialhjelp (tabell 1). Antallet gikk noe ned de første årene i perioden for så å øke de to siste årene. I 2014 var gjennomsnittlig antall sosialhjelpsmottakere per måned om lag 53 000, mot 48 000 i 2012. Antallet som mot-

DATA

Datagrunnlaget består av informasjon om sosialhjelpsmottak innrapportert fra kommunene gjennom Kommune-Stat-Rapportering (KOSTRA). Informasjonen rapporteres til Statistisk sentralbyrå (SSB) på slutten av året. NAV har tilgang til KOSTRA-dataene på økonomisk sosialhjelp tilbake til 2010, og denne analysen inkluderer derfor bare informasjon fem år tilbake i tid, fra 2010 til 2014. Dataene rapporteres inn årlig og inkluderer månedlige registreringer om mottak av økonomisk sosialhjelp samt noe bakgrunnsinformasjon om mottakere. Vi inkluderer bare personer i arbeidsfør alder (18–66 år) i analysen.

I tillegg bruker vi data hentet fra NAVs tjenestebaserte persondatasystem (TPS). TPS består blant annet av data fra det sentrale folkeregisteret og er NAVs grunndataregister for personinformasjon. Herfra henter vi informasjon om sosialhjelpsmottakerens fødeland og tall på befolkningen i ulike grupper. Befolkningen består av personer som er registrert bosatt i Norge. Vi bruker middelbefolkningen, det vil si at vi bruker det gjennomsnittlige befolkningstallet per 31.12 året før og 31.12 det inneværende år.

tok sosialhjelp i løpet av året er betraktelig høyere. I overkant av 122 000 personer i arbeidsfør alder mottok økonomisk sosialhjelp i minst en måned i løpet av 2014. Dette er 6 000 flere enn i 2010.

Gjennomsnittlig antall måneder med økonomisk sosialhjelp har fulgt samme trend. Vi ser en liten nedgang i perioden 2010 til 2012, etterfulgt av en liten økning i de påfølgende årene. Mens gjennomsnittet var i overkant av 5 måneder i løpet av perioden, var medianen 4 måneder. Dette viser at det er stor variasjon i hvor lenge personene mottar sosialhjelp, og det vanligste, representert ved typetallet, er å motta sosialhjelp i bare én måned.

Utbetalt økonomisk sosialhjelp per år per mottaker gikk også ned i begynnelsen for så å øke de siste årene. Gjennomsnittlig utbetalt beløp per mottaker i løpet av et år var nærmere 44 000 i 2014. Sammenliknet med 2010 er dette en økning på 8,7 prosent målt i faste priser. Medianen er bare halvparten av gjennomsnittlig utbetalt beløp, som igjen reflekterer at det er stor variasjon i antall måneder med stønad per mottaker og antakelig også i månedlig utbetalt beløp. Andelen med økonomisk sosialhjelp som viktigste kilde til livsopphold gikk også noe ned i begynnelsen for så å øke igjen de siste årene. I 2014 gjaldt dette 41 prosent av sosialhjelpsmottakerne.

Tabell 1. Deskriptiv statistikk over sosialhjelpsmottakere i alderen 18–66 år. 2010–2014

	2010	2011	2012	2013	2014
Antall mottakere					
I løpet av en måned	50 800	48 100	46 900	50 100	52 600
I løpet av året	115 900	114 400	111 400	117 500	122 000
Antall måneder mottak i løpet av året					
Gjennomsnitt	5,3	5,0	5,1	5,1	5,2
Median	4	4	4	4	4
Typetall	1	1	1	1	1
Utbetalt økonomisk sosialhjelp (bidrag + lån) per mottaker i løpet av året i faste 2014-priser¹					
Gjennomsnitt	40 600	39 600	40 400	42 800	44 200
Median	20 900	20 400	20 700	22 200	23 200
Individuelle karakteristika på mottakere i løpet av året					
Sos.hjelp viktigste kilde til livsopphold	41 %	40 %	41 %	41 %	42 %
Alder (gj.snitt)	36	36	36	36	36
Kjønn (andel menn)	56 %	56 %	55 %	55 %	55 %
Forsørger barn u/18 år	25 %	25 %	26 %	26 %	26 %
Antall barn blant forsørgere (gj.snitt)	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9

¹ Korrigeret for prisendringer ved bruk av SSBs konsumprisindeks.

Kilde: SSB

Innvandring

For å identifisere om en person er innvandrer eller ikke bruker vi personens fødeland som indikator. Dette avviker fra Statistisk sentralbyrå (SSB) sin definisjon, som definerer en innvandrer som en person født i utlandet av to utenlandske foreldre og fire utenlandske besteforeldre. Vi har ikke tilgang på like mye informasjon om hver person, og antall mottakere som defineres som innvandrere vil derfor være noe ulikt. Informasjon om fødeland hentes fra TPS. Dette betyr at en person må være registrert tilflyttet og bosatt ifølge Folkeregisteret for å bli identifisert som innvandrer i vår artikkel.

Pr 1.januar 2015 bodde det i underkant av 670 000 innvandrere i Norge, noe som utgjør 13 prosent av befolkningen (SSB 2015a). Over halvparten (57 %) kommer fra europeiske land. Dette gjenspeiles når vi ser på grunner til innvandring. Siden 2007 har arbeid vært den viktigste innvandringsgrunnen¹ (43 %). Videre kom en tredjedel som familieinnvandrere, og 14 prosent kom på grunn av flukt.

Innvandrerne er en heterogen kategori, blant annet med hensyn til innvandringsgrunn, botid og utdanning. Dette er bakgrunnsvariabler som vil påvirke grad av integrering, yrkesdeltakelse og sosialhjelpsavhengighet. Vi har ikke tilgang til denne informasjonen for hver enkelt sosialhjelpsmottaker, men vi vet at de varierer avhengig av hvilket land personen har utvandret fra. Vi har derfor valgt å gruppere

innvandrerne i seks ulike landgrupper basert på informasjon om fødeland. Disse er 1) Vest-Europa, Nord-Amerika, Australia og New Zealand, 2) østeuropeiske EU-land, 3) Øst-Europa utenfor EU, 4) Afrika, 5) Asia, og 6) Sør- og Mellom-Amerika.

Innvandrerne i de to første gruppene er i større grad arbeidsinnvandrere sammenliknet med innvandrerne fra Øst-Europa utenfor EU, Afrika, Asia, Sør- og Mellom-Amerika. I disse siste gruppene er det relativt flere med flyktningebakgrunn og familieinnvandrere (SSB 2015b). Flyktningestrømmene har endret seg over tid, og dette påvirker naturlig nok botiden blant innvandrerne med flyktningebakgrunn fra ulike land. Mens de fleste innvandrerne med flyktningebakgrunn fra Sør- og Mellom-Amerika har mer enn 20 års botid, har nesten halvparten av innvandrerne med flyktningebakgrunn fra Afrika under fem års botid. Innvandrere med flyktningebakgrunn fra Asia og Øst-Europa har også gjennomsnittlig lenger botid enn flyktninger fra Afrika (SSB 2015c). Utdanningsnivået varierer også mellom de ulike gruppene (SSB 2015d). Blant innvandrerne fra Vest-Europa, Nord-Amerika, Australia og New Zealand er det en høy andel med høyere utdanning (universitet og høyskole), mens det blant innvandrerne fra Afrika og Asia er mange med bare grunnskole og også noen uten utdanning, og relativt få med høyere utdanning. Gjennomsnittlig sysselsetting varierer også mellom innvandringsgruppene (SSB 2015e). Mens 73 prosent av innvandrerne fra østeuropeiske EU-land i alderen 15–74 år var sysselsatt i 2014, gjaldt dette bare 56 prosent av innvandrerne fra Asia og 42 prosent av innvandrerne fra Afrika.

¹ Nordiske borgere trenger ikke registrere seg for å oppholde seg i Norge, og er derfor ikke med i når vi beregner disse andelenes.

I løpet av femårsperioden har gjennomsnittlig alder på mottakerne vært relativt stabil på 36 år, og over halvparten er menn. Om lag en fjerdedel av mottakerne har forsørgeransvar for barn under 18 år, og disse har i gjennomsnitt 1,9 barn.

Høyest sosialhjelpshyppighet blant innvandrere fra afrikanske land

For å skille mellom ulike grupper innvandrere har vi valgt å gruppere innvandrerne basert på region og fødeland (figur 1). Blant innvandrerne utgjør personer fra Afrika og Asia de største gruppene, mens det er få sosialhjelpsmottakere med innvandrerbakgrunn fra de andre landgruppene.

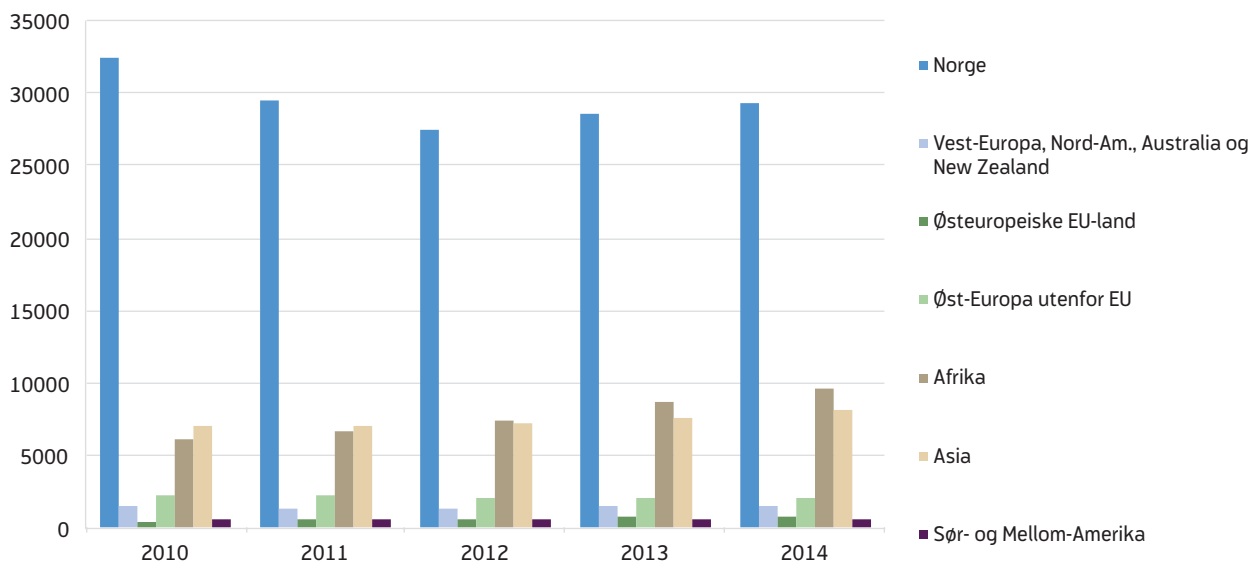
Erfaringsmessig er arbeidsmarkedstilknytning det som påvirker sannsynlighet for sosialhjelpsmottak mest (Ohrem Naper m.fl. 2008). Vi kjenner ikke innvandringsgrunnen til hver enkelt sosialhjelpsmottaker og heller ikke denne personens forutsetninger for yrkesdeltakelse i det norske arbeidsmarkedet, men vi vet at gruppene skiller seg fra hverandre. Sammenliknet med andre innvandrergrupper har gruppene fra Afrika og Asia større innslag av flyktninger med kortere botid i Norge og lavere utdanning, mens det blant innvandrerne fra Vest-Europa, Nord-Amerika og Oseania og østeuropeiske EU-land er større innslag av arbeids-

innvandrere (se faktaboks for nærmere beskrivelse av innvandrergruppene).

De fleste sosialhjelpsmottakerne er født i Norge, men andelen av sosialhjelpsmottakerne som er innvandrere har økt i løpet av perioden, fra 36 prosent i 2010 til 44 prosent i 2014¹. Når vi ser på gjennomsnittlig antall mottakere per måned i løpet av hvert av årene, ser vi at antallet norskfødte gikk kraftig ned de første årene i perioden men etter 2012 ser vi en svakt økende tendens. Totalt over perioden har det vært 10 prosent nedgang i antall norskfødte sosialhjelpsmottakere. Antall innvandrere totalt har økt med 27 prosent i løpet av perioden, men det er store forskjeller mellom ulike innvandrergrupper. Antallet mottakere fra østeuropeiske EU-land har økt med over 50 prosent, men fra et lavt nivå, og utgjorde bare 800 personer månedlig i 2014. Antall sosialhjelpsmottakere fra Asia har økt med 15 prosent i løpet av perioden, mens økningen i antall

¹ Dette avviker fra SSB, som rapporterer en andel på 37 % i 2014 (SSB 2015f). Den andelen basert på årlige tall, og forskjellen skyldes hovedsakelig at innvandrere mottar sosialhjelp i flere måneder i året sammenliknet med andre. Dersom vi beregner andelen på samme måte som SSB, altså med årlige tall, får vi en andel på nærmere 39 % i 2014. Denne forskjellen skyldes antakelig at SSB bruker en "strengere" definisjon på innvandrere, hvilket fører til at færre blir kategorisert som innvandrer i deres analyser.

Figur 1. Antall personer som mottar sosialhjelp per måned etter landgruppe



Kilde: SSB

mottakere fra Afrika var på over 50 prosent. I gjennomsnitt mottok 9 700 innvandrere fra Afrika økonomisk sosialhjelp per måned i 2014.

Økningen i antall innvandrere som mottok økonomisk sosialhjelp må ses i sammenheng med økningen i antall innvandrere fra disse regionene. Det er naturlig at antallet innvandrere som mottar sosialhjelp følger samme trend som migrasjonsstrømmen. Eksempelvis økte innvandrerbefolkningen fra Afrika med 46 prosent i perioden 2010–2014 (SSB 2015f). Dette blir tatt hensyn til når vi beregner sosialhjelpsprosenten for hver innvandrergruppe (se faktaboks).

Når vi beregner sosialhjelpsprosenten ser vi at innvandrere generelt er overrepresentert blant mottakerne av økonomisk sosialhjelp (figur 2). I 2014 mottok 4,1 prosent av alle innvandrere i arbeidsfør alder økonomisk sosialhjelp, mot 1,1 prosent av befolkningen som er født i Norge. Det er store variasjoner mellom innvandrergruppene. Innvandrerne fra østeuropeiske EU-land har lavest sosialhjelpshyppighet. Denne gruppen er også den eneste som har redusert sosialhjelpsprosent gjennom hele perioden. Innvandrerne fra Asia har også høy sosialhjelpshyppighet, men det er blant innvandrerne fra Afrika finner vi den klart høyeste andelen sosialhjelpsmottakere. Det er også blant disse vi ser den største økningen i løpet av perioden.

Særs kilt høy sosialhjelpshyppighet blant innvandrere fra Afrika er ikke noe nytt fenomen. Forskjellene mellom

innvandrergruppene i perioden 2010–2014 likner det Hirsch (2010) fant i en studie av sosialhjelpsmottak blant innvandrere i periodene 1999–2002 og 2005–2008. Hirsch viser hvordan bruken av sosialhjelp varierer med både innvandringsgrunn og botid. Sosialhjelpshyppigheten er lav blant arbeidsinnvandrere og høy blant flyktninger. Arbeidsinnvandrere har gjerne en arbeidskontrakt når de kommer til landet, og det er derfor liten sannsynlighet for at de vil ha behov for økonomisk sosialhjelp. Det samme mønsteret gjelder også familiegjenforente; familiegjenforente med flyktninger har høyere sosialhjelpshyppighet enn familiegjenforente med arbeidsinnvandrere. Videre var andelen med sosialhjelp blant flyktningene høyest blant gruppene med kort botid.

Vi har ikke anledning til å kontrollere for innvandringsgrunn og botid i vår analyse, men vi vet at det er en høy andel flyktninger blant innvandrerne fra Afrika og Asia, og botiden i gjennomsnitt er kortere blant flyktningene fra Afrika. Når det gjelder den sterke økningen over perioden kan den ha sammenheng med den sterke økningen i nyankomne flyktninger i denne gruppen. Fra 2010 til 2014 økte antall personer med flyktningbakgrunn fra Afrika med over 50 prosent (SSB 2015g). Det betyr at det blir en relativt høyere andel med flyktningebakgrunn med kort botid i gruppen fra Afrika. Som nyankommet flyktning har man lave forutsetninger for deltakelse i arbeidslivet i Norge, og for kort botid til å ha opparbeidet seg trygderettigheter.

SOSIALHJELSPROSENTEN

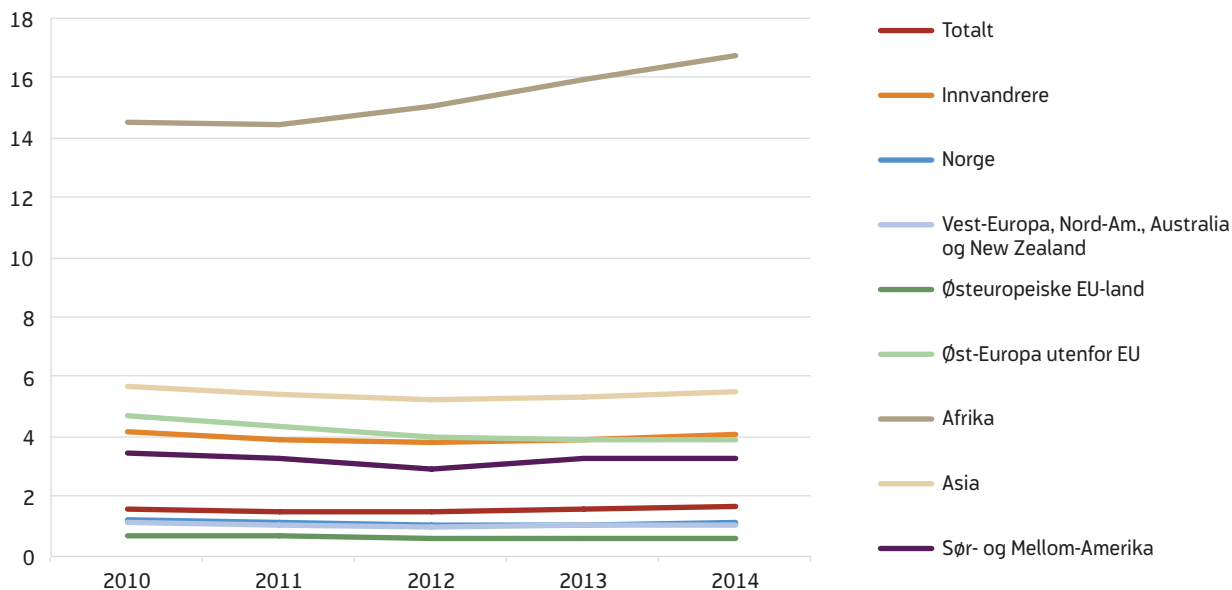
Vi har valgt å beregne «sosialhjelpsprosenten»¹. Dette er et tall som er sammenliknbar med arbeidsledigheten, og representerer hvor stor andel av befolkningen i arbeidsfør alder (18–66 år) som på et gitt tidspunkt mottar økonomisk sosial-

hjelp. For å beregne sosialhjelpsprosenten bruker vi gjennomsnittlig antall sosialhjelpsmottakere per måned som teller og middelbefolkningen i arbeidsfør alder som nevner. Vi beregner også sosialhjelpsprosenten for ulike grupper.

Sosialhjelpsprosenten = $\frac{\text{Gjennomsnittlig antall sosialhjelpsmottakere per måned i løpet av året}}{\text{Middelbefolkningen i arbeidsfør alder}}$

¹ Begrepet er noe endret siden det først ble introdusert av Kann og Ohrem Naper (2012), da vi nå har tilgang på månedlige data på sosialhjelpsmottakere.

Figur 2. Sosialhjelpsprosenten, etter landgruppe. Prosent



Kilde: SSB

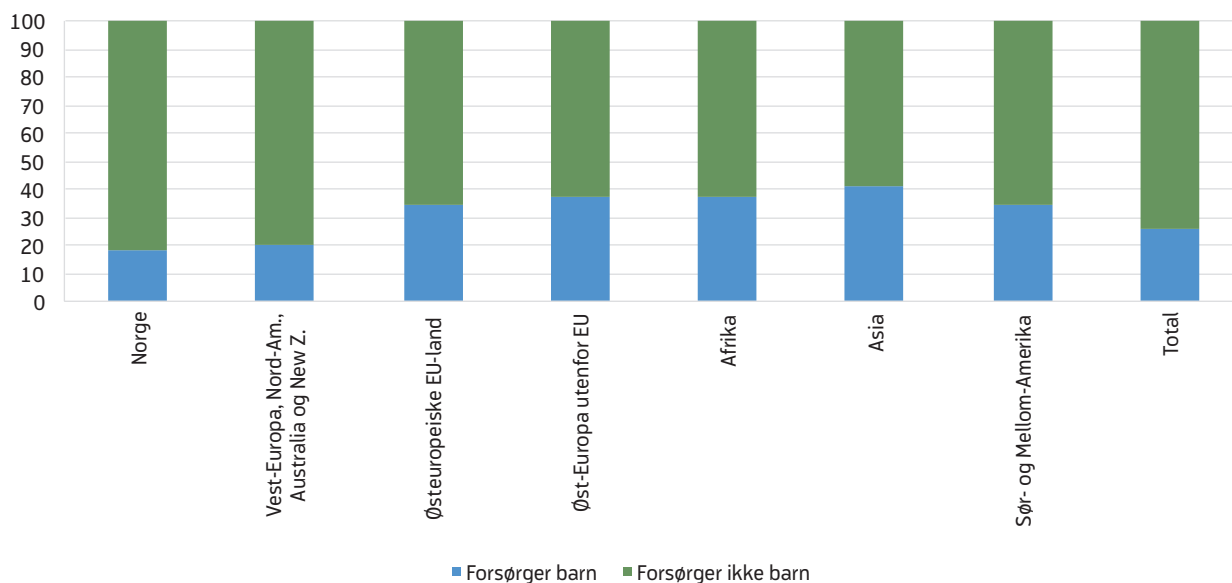
Ulikheter mellom innvandrerguppene

I tillegg til forskjeller i sosialhjelpshyppighet mellom innvandrere fra ulike landgrupper er det også forskjeller mellom gruppene med hensyn til forsørgeransvar for barn, sosialhjelpsavhengighet og nivået på utbetalingene.

Flere av mottakerne fra Asia og Afrika forsørger barn

Mens 18 prosent av de norskfødte sosialhjelpsmottakere forsørger barn under 18 år er andelen dobbelt så høy blant innvandrerne generelt (figur 3)². Høyest er den blant sosialhjelpsmottakerne fra Asia. Blant disse forsørget 42

Figur 3. Andel sosialhjelpsmottakere som forsørger barn under 18 år, etter landgruppe. Prosent. 2014



Kilde: SSB

² Andelen med forsørgeransvar er stabil i de ulike gruppene over perioden vi ser på, og vi presenterer derfor bare tall for 2014.

prosent barn under 18 år i 2014. Andelen er også høy blant mottakerne fra Afrika og Øst-Europa utenfor EU.

I tillegg til at en høyere andel av innvandrerne forsørger barn, forsørger de også flere barn. De norskfødte mottakerne som forsørget barn i 2014 forsørget i gjennomsnitt 1,6 barn, mens innvandrerne forsørget 2,2 barn i gjennomsnitt. Også her er det store forskjeller mellom innvandrergruppene. Forsørgerne fra Øst-Europa utenfor EU, Asia og Afrika forsørger flere barn (henholdsvis 2,1, 2,2 og 2,4 barn), mens de andre gruppene forsørger tilnærmet like mange barn som de norskfødte.

Behov for økonomisk sosialhjelp er et uttrykk for at husholdningen har lavinntekt³. Barn og unges behov skal tillegges særlig vekt når kommunene vurderer hvilke tjenester en bruker skal innvilges, og forsørgeransvar for barn blir tatt hensyn til når man beregner husholdningens behov for økonomisk sosialhjelp (se faktaboks for satser). Det er likevel slik at innvandrerbarn er overrepresentert blant barn som vokser opp i lavinntektshusholdninger. Barn med innvandrerbakgrunn utgjorde om lag 12 prosent av alle barn i Norge i perioden 2011–2013, mens andelen innvandrerbarn

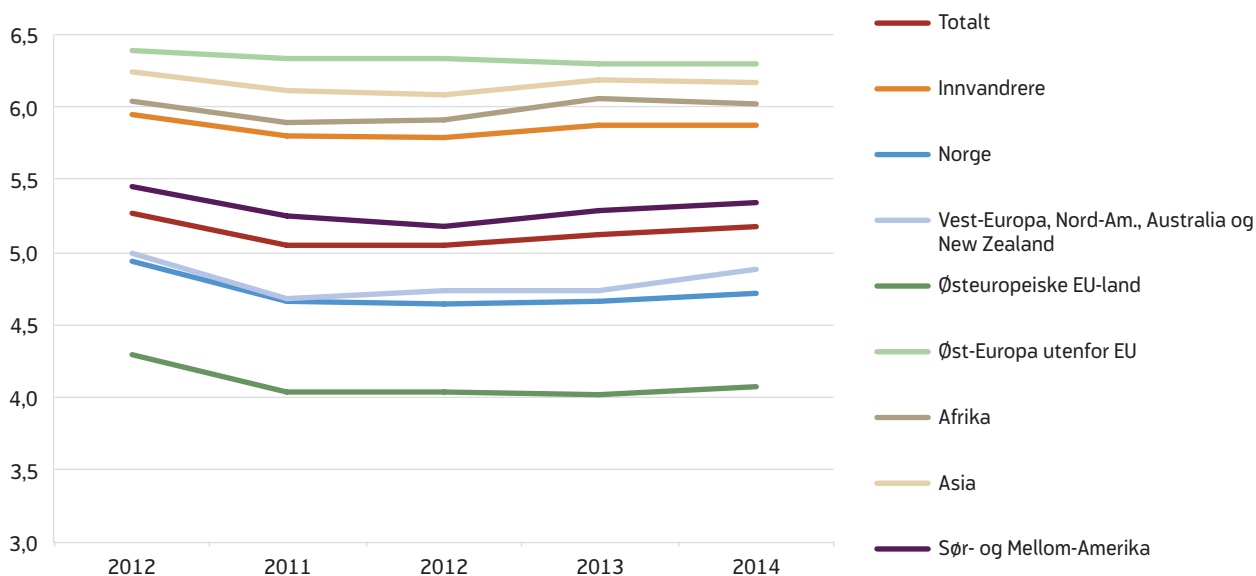
i lavinntektsgruppen i samme periode var 50 prosent. I Oslo er andelen barn med lavinntekt særlig konsentrert om sentrumsnære områder og i noen av drabantbyene med høy innvandrerandel (Epland og Kirkeberg 2014a).

Innvandrerne mottar økonomisk sosialhjelp i lengre perioder

Når vi vil se på utviklingen i sosialhjelpsmottak over tid kan vi se på antall måneders mottak per kalenderår. I gjennomsnitt mottok sosialhjelpsmottakerne økonomisk sosialhjelp i 5,2 av årets måneder i 2014. Dette er en liten økning fra 2011–2012, men omtrent det samme som i 2010 (figur 4).

Mens norskfødte i 2014 mottok sosialhjelp i gjennomsnittlig 4,7 av årets måneder mottok innvandrere sosialhjelp i gjennomsnittlig 5,9 måneder. Innvandrere fra østeuropeiske EU-land mottok i 4,1 måneder i løpet av året i 2014. Dette er kortere enn norskfødte mottakere. Innvandrere fra Vest-Europa, Nord-Amerika, Australia og New Zealand følger tilnærmet samme mønster som norskfødte, mens mottakerne med landbakgrunn fra de andre regionene i gjennomsnitt mottar økonomisk sosialhjelp i flere måneder i løpet av et år.

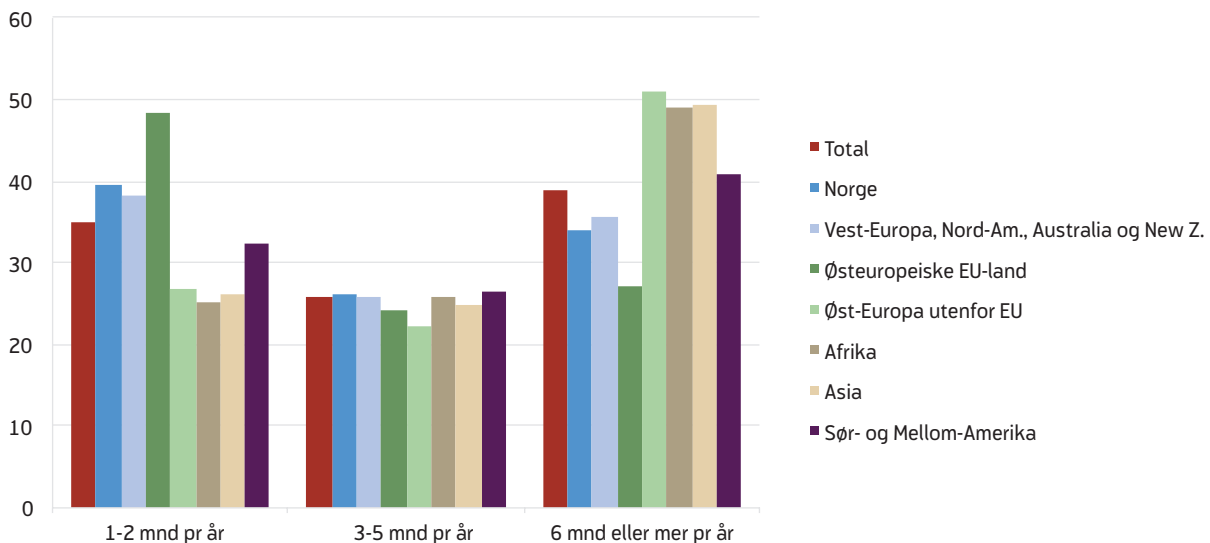
Figur 4. Gjennomsnittlig antall måneder med sosialhjelp per år, etter landgruppe



Kilde: SSB

³ Lavinntektsgrensen (EU-60) for en enslig forsørger med to barn var i 2013 på 321 000 kroner inntekt etter skatt (Bufdir 2015).

Figur 5. Fordeling av mottaksvarighet, etter landgruppe. Prosent. 2014



Kilde: SSB

Varigheten av sosialhjelpsmottak er skjevfordelt. Gjennomsnittlig antall måneder med sosialhjelp per år sier derfor lite om hvor mange som mottar sosialhjelp over lengre eller kortere perioder. For å få et bilde av dette ser vi på fordelingen av mottaksperiodene, og hvor stor andel av disse som er av kort og lang varighet. Langtidsmottakere blir gjerne definert som personer som mottar økonomisk sosialhjelp i minst seks måneder i løpet av et kalenderår (f.eks Kann og Ohrem Naper 2012, SSB 2015h). Videre skiller vi mellom korttidsmottakerne som mottar i en til to måneder og de som mottar i tre til fem måneder i løpet av året.

Mange mottar økonomisk sosialhjelp for bare en kort periode og færre mottar i lengre perioder (figur 5). Totalt mottok 61 prosent av sosialhjelpsmottakerne økonomisk sosialhjelp i en kort periode (under seks måneder), mens de resterende var langtidsmottakere i 2014. Også her er det et skille mellom ulike innvandringsgrupper. Over halvparten av mottakerne fra Øst-Europa utenfor EU er langtidsmottakere. Blant mottakerne fra Afrika og Asia er det også en høy andel langtidsmottakere. Når vi skiller mellom kort og lengre korttidsmottak ser vi at det er i mottak på en til to måneder innvandringsgruppene skiller seg fra hverandre. Her er det spesielt innvandrere fra østeuropeiske EU-land som skiller seg ut. Nær halvparten av sosialhjelpsmottakerne født i disse landene mottok økonomisk sosialhjelp i bare 1–2 måneder i løpet av 2014.

Økende grad av sosialhjelpsavhengighet

Økonomisk sosialhjelp er velferdsstatens siste sikkerhetsnett, og skal sikre at alle personer har tilstrekkelige midler til livsopphold. For noen vil da økonomisk sosialhjelp utgjøre den eneste inntekten de har, mens for andre vil den være supplerende til annen inntekt, som trygd eller pensjon, arbeidsinntekt, eller annen inntekt, dersom denne ikke er tilstrekkelig for å dekke livsopphold. For å vurdere sosialhjelpsavhengighet ser vi på to variabler; hovedinntektskilde og varighet av sosialhjelpsmottaket. Kombinasjonen av disse sier noe om i hvilken grad en person er avhengig av økonomisk sosialhjelp.

I perioden 2005–2011 var det en nedgang i andelen mottakere med sosialhjelp som hovedinntektskilde og også i andelen langtidsmottakere (Kann og Ohrem Naper 2012). Denne nedgangen har ikke fortsatt i perioden vi ser på. I årene etter 2011 har det tvert imot vært en liten økning i andelen mottakere med sosialhjelp som hovedinntektskilde (figur 6a). Andelen langtidsmottakere har også økt noe i årene etter 2011 (figur 7a). Sammenliknet med sosialhjelpsmottakerne født i Norge er innvandrerne mer avhengige av økonomisk sosialhjelp; en høyere andel har sosialhjelp som hovedinntektskilde og en høyere andel er langtidsmottakere.

Det er store variasjoner mellom de ulike gruppene av innvandrere. En høyere andel av mottakerne født

i Øst-Europa utenfor EU er sosialhjelpsavhengige, mens andelen er relativt lav blant mottakerne født i østeuropeiske EU-land. Også blant mottakerne født i Asia finner vi relativt høy andel av både mottakere med økonomisk sosialhjelp som hovedinntektskilde og langtidsmottakere.

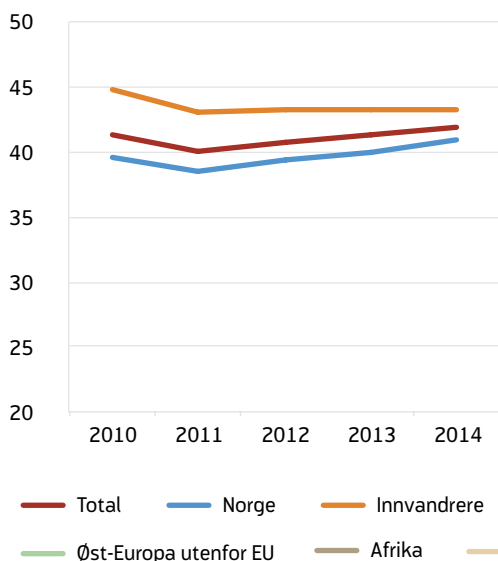
Økningen i andelen mottakere med økonomisk sosialhjelp som hovedinntektskilde har skjedd blant de norskfødte sosialhjelpsmottakerne (figur 6a). Andelen blant innvandrerne generelt har vært stabil på 43 prosent siden 2011, ned to prosentpoeng fra 2010. Også her ser vi forskjeller mellom ulike innvandrergrupper (figur 6b). Blant mottakere fra Øst-Europa utenfor EU finner vi den høyeste andelen med sosialhjelp som hovedinntektskilde, og blant mottakerne fra østeuropeiske EU-land finner vi den laveste andelen. Andelen blant mottakere født i Afrika har gått ned med to prosentpoeng i løpet av perioden og var i 2014 på samme nivå som blant norskfødte mottakere, på 42 prosent.

Fra 2010 til 2011 var det en sterk reduksjon i andelen langtidsmottakere. Andelen langtidsmottakere gikk ned to prosentpoeng blant alle mottakerne (figur 7a).

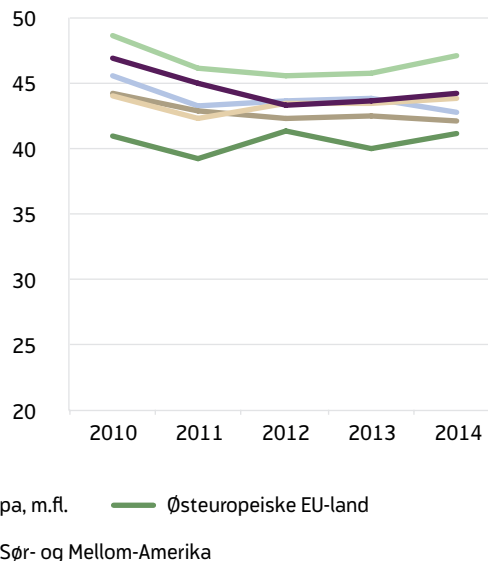
Reduksjonen var noe større blant de norskfødte mottakerne sammenliknet med innvandrerne. Etter 2012 økte andelen igjen, både blant innvandrerne og norskfødte, og i 2014 var andelen 39 prosent. Dette utgjør en økning på 1,4 prosentpoeng fra 2012. Sammenliknet med 2005 ser vi likevel en markant nedgang, da andelen langtidsmottakere var 47 prosent blant alle mottakere (Kann og Ohrem Naper 2012). Det er store forskjeller blant de innvandrede mottakerne avhengig av fødeland (figur 7b). Mens over halvparten av mottakerne som er født i Øst-Europa utenfor EU er langtidsmottakere gjelder dette bare hver fjerde av mottakerne født i østeuropeiske EU-land.

Økningen i andelen av mottakerne med sosialhjelp som hovedinntektskilde og andelen langtidsmottakere indikerer at graden av avhengighet har økt blant mottakerne av økonomisk sosialhjelp. Økt arbeidsledighetsnivå henger ikke bare sammen med økt antall sosialhjelpsmottakere, men også økt gjennomsnittlig varighet (Kann og Ohrem Naper 2010). I perioden etter 2013 har vi hatt en økning i arbeidsledigheten, og dette kan forklare noe av økningen i andelen langtidsmottakere de siste par årene. I tillegg kan endringer i opptak til kvalifiserings-

Figur 6a. Andelen mottakere med sosialhjelp som hovedinntektskilde, innvandrere og norskfødte. Prosent

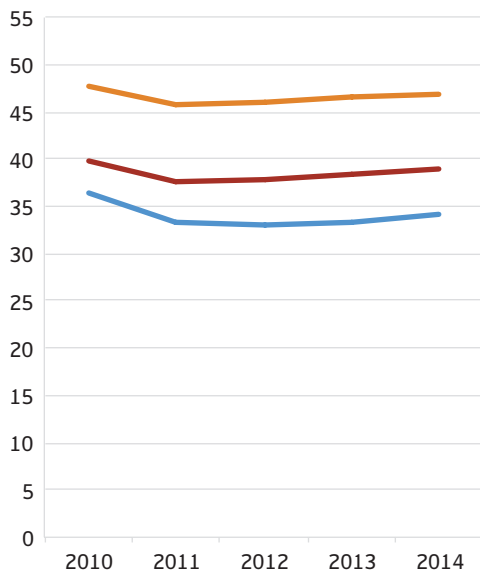


Figur 6b. Andelen innvandrer mottakere med sosialhjelp som hovedinntektskilde, etter landgruppe. Prosent



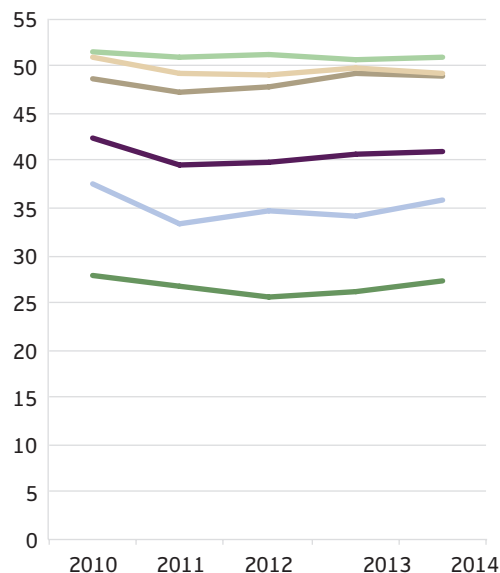
Kilde: SSB

Figur 7a. Andelen mottakere som er langtidsmottakere, innvandrere og norskfødte. Prosent



— Total — Norge — Innvandrere — Vest-Europa, m.fl. — Østeuropeiske EU-land
— Øst-Europa utenfor EU — Afrika — Asia — Sør- og Mellom-Amerika

Figur 7b. Andelen innvandremottakere som er langtidsmottakere, etter landgruppe. Prosent



Kilde: SSB

programmet⁴ for sosialhjelpsmottakere forklare endringer i andelen med økonomisk sosialhjelp som hovedinntektskilde. Innføringen av kvalifiseringsprogrammet ble fremmet som en mulig forklaring på nedgangen i andelen med sosialhjelp som hovedinntektskilde i løpet av perioden 2005–2011 (Kann og Ohrem Naper 2012). En reduksjon i opptak til kvalifiseringsprogrammet de siste par årene kan kanskje forklare noe økningen vi igjen har sett de siste årene blant norskfødte sosialhjelpsmottakere (SSB 2015h).

Lavere andel av innvandremottakerne kombinerer trygd og sosialhjelp

I 2014 kombinerte 32 prosent av alle mottakerne sosialhjelp med trygd eller pensjon (tabell 2). Dette er en

nedgang på over 4 prosent sammenliknet med 2010. En lavere andel av innvandrerne blant sosialhjelpsmottakerne kombinerte sosialhjelp med trygd eller pensjon. Mens andelen som kombinerte ytelsene var på 39 prosent blant mottakerne født i Norge var den 22 prosent blant innvandremottakerne i 2014.

Blant sosialhjelpsmottakerne født i Afrika er det svært få som mottar trygd eller pensjon i tillegg til sosialhjelp, og andelen har gått ned i løpet av perioden. Mottakerne født i Vest-Europa, Nord-Amerika, Australia og New Zealand er nærmere andelen blant norske mottakere, på 35 prosent. Den mest nærliggende forklaringen på forskjellene mellom innvandrergruppene er at en mindre andel av noen grupper har opparbeidet seg rettigheter til trygd eller pensjon gjennom deltakelse i arbeidslivet (se faktaboks om innvandrere). Dette blir også tydelig når man ser på forskjeller i utbetalinger fra ulike trygdeytelser mellom innvandrere og norskfødte. Når sosialhjelp og pensjon holdes utenfor var gjennomsnittlig utbetalte trygdeytelser til innvandrere i alderen 18–66 år fra Øst-Europa utenfor EU, Afrika, Asia, Sør- og Mellom-Amerika på 55 000 kroner i 2014. Dette er

⁴ Kvalifiseringsprogrammet er rettet mot langtidsmottakere av sosialhjelp, eller personer som står i fare for å bli det. Gjennom tett oppfølging og individuelt tilpassede tiltak, skal personer i yrkesaktiv alder som har vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne og ingen eller svært begrensede ytelser til livsopphold, motiveres og kvalifiseres til arbeid. Mange av deltakerne har i utgangspunktet svak tilknytning til arbeidsmarkedet, med liten eller ingen yrkeserfaring fra før. Støtten som tilsvarer 2G skal sikre deltakerne en forutsigbar og stabil økonomi.

3 000 lavere enn gjennomsnittlig trygdeutbetalinger til norskfødte i samme aldersgruppe. Dersom vi også inkluderer pensjoner øker forskjellene (Lien 2015).

Når vi ser på andelen sosialhjelpsmottakere som var i arbeid det året de mottok økonomisk sosialhjelp, enten heltid eller deltid, ser vi også en forskjell, men betydelig mindre enn når vi sammenlikner andelene som mottar trygd eller pensjon. Mens 14 prosent av sosialhjelpsmottakerne født i Norge var i arbeid i 2014, var andelen 12 prosent blant innvandrerne. Mest oppsiktsvekkende er den høye andelen i arbeid blant gruppen av sosialhjelpsmottakere fra østeuropeiske EU-land, og økningen over perioden. Av disse er mer enn en av fire i arbeid. Økt arbeidsinnvandring har bidratt til økt arbeidstilbud i Norge, og det har også ført til økt press på arbeids- og lønnsvilkår (Bratsberg

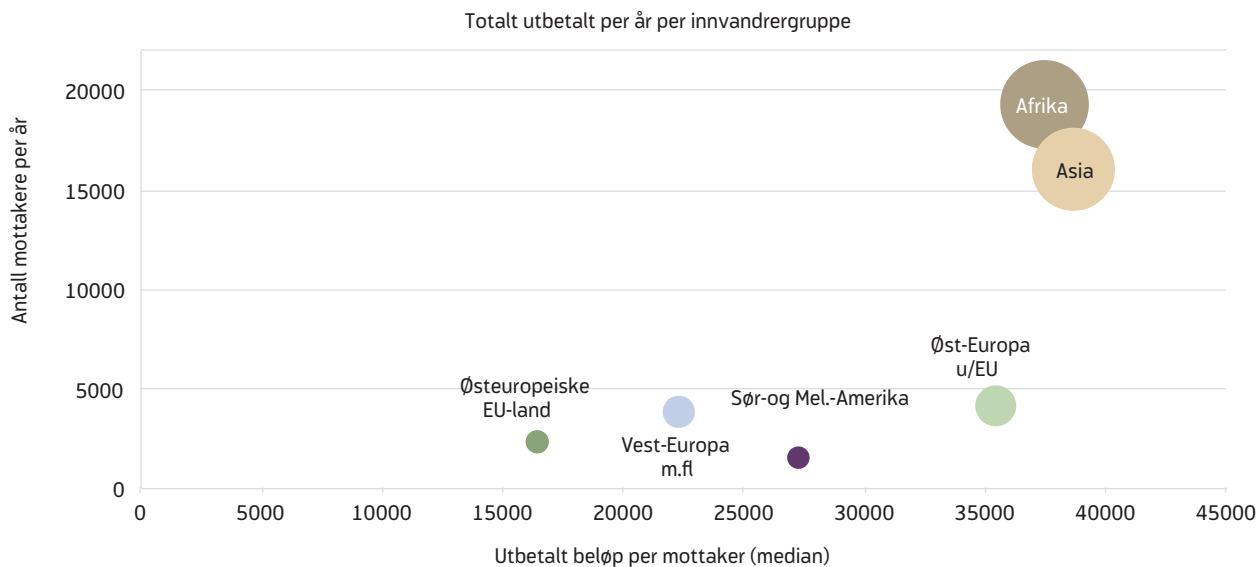
og Raaum 2013). Men det er forskjell mellom grupper av arbeidsinnvandrere. Mens arbeidsinnvandrere fra vesteuropeiske EU-land raskt oppnår yrkesinntekt på høyde med det generelle inntektsnivået i Norge, eller høyere, har arbeidsinnvandrere fra EU-land i Øst-Europa lavere yrkesinntekter, også etter mange år i Norge (Epland og Kirkeberg 2014b). Forskjellene i yrkesinntekt gjenspeiler at ulike grupper av arbeidsinnvandrere er sysselsatt i bransjer med ulik avlønning. I 2014 var om lag halvparten av de som var i arbeid og mottok økonomisk sosialhjelp samme år i heltidsarbeid. De utgjør en liten gruppe tilsammen, bare 320 personer i 2014, men det er likevel verdt å merke seg at arbeidsinntekten ikke var tilstrekkelig for å dekke livsoppholdet, og at de derfor fikk økonomisk sosialhjelp supplerende hele eller deler av året.

Tabell 2. Andel sosialhjelpsmottakere som mottar trygd/pensjon og andel som er i arbeid, etter landgruppe. Prosent. 2010 og 2014

	2010	2014	Endring 2010-2014
Trygd/pensjon			
Alle norskfødte	42	39	-2,4
Alle innvandrere	26	22	-4,6
Vest-Europa, Nord-Am., Australia og New Z.	36	35	-1,0
Østeuropeiske EU-land	32	24	-7,6
Øst-Europa utenfor EU	30	31	1,4
Afrika	21	15	-5,9
Asia	26	24	-2,8
Sør- og Mellom-Amerika	36	29	-6,2
Totalt (alle mottakere)	37	32	-4,4
Arbeid (heltid/deltid)			
Alle norskfødte	14	14	-0,3
Alle innvandrere	11	12	0,2
Vest-Europa, Nord-Am., Australia og New Z.	17	17	-0,4
Østeuropeiske EU-land	22	28	5,3
Øst-Europa utenfor EU	11	12	0,5
Afrika	9	9	0,3
Asia	10	10	-0,2
Sør- og Mellom-Amerika	17	17	0,5
Totalt (alle mottakere)	13	13	-0,3

Kilde: SSB

Figur 8. Antall mottakere per år, median utbetalt økonomisk sosialhjelp per mottaker og totalt utbetalt økonomisk sosialhjelp per innvandrergruppe. 2014



Kilde: SSB

Store utbetalinger til noen grupper

Om lag halvparten (49 %) av all økonomisk sosialhjelp som ble utbetalt til personer i arbeidsfør alder i løpet av 2014 ble utbetalt til norskfødte mottakere. Sett i forhold til at 61 prosent av mottakerne i løpet av 2014 var norskfødte utgjør disse utbetalingene derimot en relativt liten andel av de totale utbetalingene. De resterende 51 prosent av de totale utbetalingene av økonomisk sosialhjelp utbetales til innvandrere, som utgjør 39 prosent av mottakerne årlig.

I figur 8 illustrerer vi fordelingen av de totale utbetalingene av økonomisk sosialhjelp til ulike innvandrergupper i 2014. Utbetalinger til norskfødte er utelatt i figuren av praktiske hensyn. Den vertikale akse indikerer antall mottakere per år i hver innvandrergruppe mens den horisontale akse indikerer median⁵ utbetalt beløp per mottaker per år i de ulike innvandrergruppene. Årlig utbetalt beløp per mottaker avhenger av hvor mange måneder i løpet av året mottakerne har

fått utbetalt økonomisk sosialhjelp og størrelsen på den månedlige utbetalingen. Den tredje dimensjonen som fanges opp i figuren er de totale utbetalingene til hver innvandrergruppe. Dette illustreres ved størrelsen på boblene, som varierer med hvor store utbetalingene til hver innvandrergruppe er.

Innvandrere fra Asia og Afrika skiller seg ut også i denne sammenlikningen ved å være gruppene som mottar mest totalt. Begge gruppene er store i antall, men hver enkelt mottaker får også utbetalt relativt mye mer i økonomisk sosialhjelp i løpet av året. Til sammen mottok innvandrere fra disse regionene 40 prosent av all utbetalt økonomisk sosialhjelp i løpet av 2014.

Størrelsen på utbetalingene til hver enkelt mottaker avhenger i stor grad av om ytelsen er supplerende til annen inntekt eller utgjør viktigste kilden til livsopphold, og hvor mange måneder en person mottar økonomisk sosialhjelp i løpet av året. Som vi har sett i de foregående figurene varierer alle disse faktorene mellom innvandrergruppene. Blant mottakerne født i Afrika er det en veldig liten andel som mottok trygd og/eller var i arbeid året de mottok sosialhjelp (tabell 2). Likevel er ikke andelen mottakere med økonomisk sosialhjelp som hovedinntektskilde spesielt høy (42 %).

⁵ Utbetalinger per mottaker er ikke normalfordelt, og gjennomsnittet egner seg derfor ikke for å illustrere hvor mye det er 'vanlig' å motta per person, da store verdier vil bli tillagt for mye vekt. Medianen er verdien som ligger midt i tallmaterialet når det er sortert etter størrelse, det vil si at halvparten mottar mer og halvparten mottar mindre enn medianverdien.

Dette kommer av at om lag en fjerdedel hadde introduksjonsstønad som viktigste kilde til livsopphold. Dette er en stønad for nyankomne innvandrere som deltar i introduksjonsprogrammet⁶. Stønaden utgjør to ganger folketrygdens grunnbeløp⁷ på årsbasis. Størrelsen på ytelsen er ikke behovsprøvd, og dersom deltakeren i programmet har utgifter som ikke lar seg dekke av introduksjonsstønaden må vedkommende søke om supplerende økonomisk sosialhjelp. Videre vet vi at gjennomsnittlig stønadslengde og andelen langtidsmottakere var blant de høyeste for denne gruppen sammenliknet med andre innvandrergupper, og at det i 2014 var flere som forsørger barn, og de forsørget også flere barn i gjennomsnitt. Dette bidrar til å øke stønadsnivået for denne mottakergruppen, og gjør at utbetalt økonomisk sosialhjelp per mottaker er det nest høyeste. Utbetalt beløp per mottaker født i Asia var det høyeste i 2014. Også blant disse er det en høy andel som har forsørgeransvar for barn og de forsørger flere barn enn i andre grupper. Andelen med sosialhjelp som hovedinntektskilde er høyere enn blant mottakere født i Afrika, men andelen med introduksjonsstønad er betraktelig lavere, på om lag 12 prosent. Dette reflekterer migrasjonsstrømmene, og at det er en lavere andel av nyankomne innvandrere fra Asia i perioden vi ser på.

Diskusjon

En større andel av innvandrerne mottar økonomisk sosialhjelp, men vi ser at det er store forskjeller mellom de ulike landgruppene. Innvandrere fra Afrika spesielt, men også Asia er overrepresentert blant mottakerne av økonomisk sosialhjelp. I tillegg er de også mer avhengige av denne ytelsen.

Mangel på opparbeidede trygderettigheter er en hovedårsak til at innvandrere som står utenfor arbeidslivet i større grad mottar økonomisk sosialhjelp sammenliknet med norskfødte (Hatland 2010). Dette henger nært sammen med lav deltakelse i arbeidslivet, som

igjen henger sammen med innvandringsgrunn og kort botid. Andelen flyktninger og familien til flyktninger utgjør en større andel av innvandrerguppen fra Afrika og Asia, mens innvandrerguppene fra europeiske land og andre vestlige land er dominert av arbeidsinnvandrere og deres familier. Disse har i større grad arbeid allerede før de flytter til Norge og kvalifikasjoner som etterspørres i det norske arbeidsmarkedet, mens flyktninger oftere mangler utdanning og har større språkproblemer.

Kostnadene forbundet med sosialhjelpsutbetalinger til innvandrere fra Afrika og Asia er betydelige, og gir en indikasjon på at det kan være dyrt for kommunene å ta imot innvandrere med lav yrkesdeltakelse. Det har til nå vært adgang for kommuner til å stille vilkår om aktivitet ved tildeling av sosialhjelp. Stortinget vedtok en endring i sosialtjenesteloven (Prop.39 L (2014–2015)) i april 2015 og pålegger nå kommunene å stille vilkår om aktivitetsplikt for mottakere av økonomisk stønad med mindre tungtveiende grunner taler imot. Formålet med lovendringen er å styrke stønadmottakernes muligheter for å komme i jobb og bli selvforsørget. Dette kan føre til at flere innvandrere inkluderes i arbeidslivet, men det kan være utfordrende å tilby passende aktivitet for alle mottakere. I følge en Fafo-rapport er det mange somaliske brukere som opplever aktivitetene de blir pålagt som meningsløse og lite relevante for å få jobb. Friberg og Elgvin (2014) argumenterer for at dette oppleves som ydmykende, og fører til tilbaketrekning og motvilje, og antakelig også har negative konsekvenser for deres muligheter for aktiv samfunnsdeltakelse i Norge. Arbeidsdeltakelse er viktig for integrering og samfunnsdeltakelse. Utfordringen til kommunene blir derfor å finne relevante aktiviteter som kan føre til økt arbeidsdeltakelse og selvforsørgelse blant mottakere av økonomisk sosialhjelp.

Vi har sett at innvandrere er en heterogen gruppe. Dette betyr at det ikke er en god kategori for analyse av sosialhjelpsmottak. Noen innvandrergupper har mottaksmønster som likner mer på norskfødte mottakere, og det er antakelig bedre å skille mellom langtids og korttidsmottakere og mellom de som har det som hovedinntektskilde og de som mottar økonomisk sosialhjelp supplerende til annen hovedinntekt. For å gjøre

⁶ Programmet skal dekke deltakernes behov for grunnleggende kvalifisering for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, og økonomiske selvstendighet. Dette inkluderer opplæring i norsk og samfunnskunnskap og forberedelser til å delta i yrkeslivet.

⁷ Grunnbeløpet var per 1.mai 2014 kr 88 370.

en grundig analyse av hvorfor innvandrere fra visse regioner er overrepresentert blant sosialhjelpsmottakerne trenger man mer bakgrunnsinformasjon om hver enkelt mottaker, herunder informasjon om kvalifikasjoner som er viktige på arbeidsmarkedet, slik som språkferdigheter og utdanning.

Referanser

- Andrén, Thomas og Daniela Andrén (2013) «Never give up? The persistence of welfare participation in Sweden». *IZA Journal of European Labor Studies*, 2(1).
- Bratsberg, Bernt og Oddbjørn Raaum (2013) «Migrasjonsstrømmenes påvirkning på lønns- og arbeidsvilkår». *Samfunnsøkonomen*, 27(3), 18–29.
- Buudir (2015) *Barnefamilier med lavinntekt*. Artikkel publisert 14.mai 2015. Tilgjengelig fra http://www.buudir.no/Statistikk_og_analyse/Oppvekst/Barnefattigdom/Barnefamilier_med_lavinntekt/ (lest 28. september 2015). Tønsberg: Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet.
- Bø, Tor Petter (2013) *Innvandrere på arbeidsmarkedet – Data fra Arbeidskraftundersøkelsene*. Rapport 49/2013. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Epland, Jon og Mads Ivar Kirkeberg (2014a) *Barn i lavinntektshusholdninger: Flere innvandrerbarnfamilier med lavinntekt*. Artikkel publisert 18.mars 2014. Tilgjengelig fra: <http://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/artikler-og-publikasjoner/flere-innvandrerbarnfamilier-med-lavinntekt> (lest 24.september 2015). Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Epland, Jon og Mads Ivar Kirkeberg (2014b) *Arbeidsinnvandrernes inntekter: Store forskjeller mellom innvandrere fra gamle og nye EU-land*. Artikkel publisert 18.november 2014. Tilgjengelig fra: <http://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/artikler-og-publikasjoner/arbeidsinnvandrernes-inntekter> (lest 30.september 2015). Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Friberg, Jon Horgen, Olav Elgvin og Anne Britt Djuve (2013) *Innvandrerne som skulle klare seg selv. Når EØS-avtalens frie flyt av arbeidskraft møter velferdsstatens bakkebyråkrati*. Fafo-rapport 2013:31. Oslo: Fafo.
- Friberg, Jon Horgen og Olav Elgvin (2014) *Når aktivisering blir ydmykelse. En studie av møtet mellom somaliske innvandrere og NAV*. Fafo-rapport 2014:43. Oslo: Fafo.
- Furuberg, Jorunn og Kari-Mette Ørbog (2015) «Arbeidsledige innvandrere i 2014». *Arbeid og velferd*, 3/2015.
- Hatland, Aksel (2010) «Innvandrerne møter med velferdsstaten». *Tidsskrift for velferdsforskning*, 3/2010.
- Hirsch, Agnes Aaby (2010) *Sosialhjelpsmottakere blant innvandrere 1999–2002, 2005–2008*. Rapporter, 35/2010. Oslo-Kongsvinger: Statistisk Sentralbyrå.
- Kann, Inger Cathrine og Sille Ohrem Naper (2012) «Utviklingen i økonomisk sosialhjelp 2005–2011». *Arbeid og velferd*, 3/2012.
- Könings, Sebastian (2015) «Micro-level dynamics of social assistance receipt: Evidence from 4 European countries». *Statistics Norway Discussion Papers No. 797*. Oslo: Statistics Norway.
- Lien, Ole Christian (2015) «Stønadsutbetalinger fra NAV til innvandrere». *Arbeid og velferd*, 3/2015.
- Ohrem Naper, Sille, Kjetil van der Wel og Knut Halvorsen (2008) «Arbeidsmarginalisering og fattigdom blant langtidsmottakere av sosialhjelp i 1990 og 2005», i Harsløf, Ivan og Sissel Seim (red.) *Fattigdommens dynamikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Prop. 39 L (2014–2015) *Endringer i arbeidsmiljøloven og sosialtjenesteloven (adgang til midlertidige ansettelser mv. og vilkår om aktivitet for stønad til livsopphold)*. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.

SSB (2015a) *Nøkkeltall for innvandring og innvandrere*. Artikkel publisert 18. juni 2015. Tilgjengelig fra <https://www.ssb.no/innvandring-og-innvandrere/nokkeltall/innvandring-og-innvandrere> (lest 26.august 2015). Oslo: Statistisk Sentralbyrå.

SSB (2015 b-g) Statistikkbanken. Tabell 08348 (Innvandringer, etter første statsborgerskap og innvandringsgrunn), 08377 (Personer med flyktningebakgrunn, etter botid og grupper av landbakgrunn), 09598 (Innvandrere etter utdanningsnivå og landbakgrunn), 07284 (Sysselsatte innvandrere 15–74 år etter land-

bakgrunn/verdensregion), 07110 (Innvandrere etter kjønn og landbakgrunn), 08376 (Personer med flyktningbakgrunn, etter alder og grupper av landbakgrunn). Tilgjengelig fra <https://www.ssb.no/statistikkbanken> (data hentet 26.august 2015). Oslo: Statistisk sentralbyrå.

SSB (2015h) *Økonomisk sosialhjelp 2014*. Artikkel publisert 6. juli 2015. Tilgjengelig fra <http://www.ssb.no/soshjelpk> (lest 11.august 2015). Oslo: Statistisk sentralbyrå.

AKTIVITETSKRAV OG MIDLERTIDIG STANS AV SYKEPENGER – HVORDAN PÅVIRKES SYKEFRAVÆRET?

Av Jon Petter Nossen og Søren Brage

Sammendrag

Etter åtte ukers sykefravær må de sykmeldte for fortsatt å ha rett til sykepenger enten være i arbeidsrettet aktivitet eller ha fått unntak fra aktivitetskravet. I motsatt fall vil de få tilsendt brev med melding om at sykepengene er stanset midlertidig.

Fra juli 2004 til september 2015 ble det på landsbasis sendt ut knapt 97 000 brev om midlertidig stans av sykepenger. Antallet brev har økt kraftig de siste årene, men omfanget varierer sterkt mellom fylker. Midlertidig stans har svært sjelden resultert i varig stans av sykepengene, kun i 2,4 prosent av tilfellene. På landsbasis har personer som fikk brev om midlertidig stans om lag like lange sykefravær som dem som fikk unntak fra aktivitetskravet, men de fikk litt oftere gradert sykmelding senere.

I 2013 iverksatte NAV Hedmark en rekke tiltak for å styrke håndhevingen av aktivitetskravet. Som følge av tiltakene ble det en markant nedgang i andelen ikke-aktive sykmeldte som fortsatt var sykmeldt etter 26 uker. Nedgangen var størst blant dem som hadde fått unntak fra aktivitetskravet, men dette kan skyldes at mange sykmeldte med utsikter til rask friskmelding ble gitt unntak. Dersom vi tar hensyn til dette, finner vi at midlertidig stans fører til noe raskere friskmelding i tiden omkring dialogmøte 2 og like før sykepengerrettighetene utløper.

Vi vurderer det slik at hovedforklaringen på nedgangen i sykefraværet i Hedmark etter tiltaket er den systematiske gjennomgangen av muligheter og hindringer for aktivitet for alle sykmeldte som ikke er aktive på åtteukerstidspunktet. Dette har trolig ført til bedre kunnskap om den sykmeldtes situasjon og derav bedre oppfølging i det videre sykefraværforløpet. Midlertidig stans av sykepenger og brev til brukeren om dette er bare én del av Hedmarks satsing, og ser ikke ut til, isolert sett, å være en viktig årsak til nedgangen.

Innledning

Oppfølging av sykmeldte skal blant annet bidra til at de så raskt som mulig kommer tilbake i arbeid. I denne oppfølgingen inngår flere ulike elementer, som oppfølgingsplaner, dialogmøter og krav om aktivitet (Brage m.fl. 2014). Vurderingen av om aktivitetskravet er oppfylt etter åtte uker er det første tidspunktet i sykefraværet hvor NAV-kontoret deltar aktivt i oppfølgingen av sykmeldte arbeidstakere.

Aktivitetskravet ble innført i 2004. For fortsatt rett til sykepenges må den sykmeldte prøve seg i arbeidsrettet aktivitet senest innen åtte uker. Unntak kan gis av medisinske årsaker eller hvis det ikke er mulig å gjøre tilpasninger på arbeidsplassen (se faktaboks *Aktivitetskravet*). Hvis det ikke er gitt unntak og aktivitetskravet ikke er oppfylt, stanses utbetalingen av sykepenges midlertidig, og brev med melding om dette blir sendt den sykmeldte. Ifølge en Sintef-rapport har aktivitetskravet i liten og varierende grad blitt fulgt opp av NAV (Ose m.fl. 2013). Det er ofte blitt gitt unntak med henvisning til medisinske årsaker, men uten reell dokumentasjon av at aktivitet ikke kunne gjennomføres. Utenom denne rapporten har det ikke vært gjort noen større undersøkelser av hvordan aktivitetskravet praktiseres og hvilket potensiale det har i oppfølgingsarbeidet.

Et viktig unntak er NAV Hedmark, som i 2013 iverksatte en ny modell for håndheving av aktivitetskravet. I «Hedmarksmodellen» inngår flere elementer. Viktigste er at det alltid gjøres en reell vurdering av om aktivitetskravet er oppfylt. Til dette formål er det etablert saksdrøftingsverksteder hvor NAVs rådgivende leger og psykologer deltar sammen med NAV-veilederne. Videre er det gjort endringer i brevet til de sykmeldte om midlertidig stans av sykepenges, der det legges større vekt på kontakt med arbeidsgiver. Det er også gitt informasjon til leger, arbeidsgivere og offentligheten om endret praksis (Kann m.fl. 2014). Kravet om en reell vurdering av aktivitetskravet har ført til at midlertidig stans av sykepenges blir gitt langt oftere enn tidligere i Hedmark. I en artikkel i *Arbeid og velferd* 3/2014 viste Kann m.fl. (2014) at tiltakene førte til redusert sykefravær, og en seinere analyse viste at det var en enda større nedgang i antall personer i Hedmark som har brukt opp sykepengesrettighetene sine (Kann og Lima 2015).

Nedgangen i sykefraværet i Hedmark gir grunnlag for ytterligere spørsmål. Hva er mekanismene bak denne nedgangen? Er den en direkte effekt av sanksjonen med å iverksette midlertidig stans av sykepenges, eller har andre sider ved tiltaket vært viktigere? Markussen m.fl. (2015) viser at utsending av brev med innkalling til dialogmøte 2 ved 26 ukers sykefravær fører til en betydelig reduksjon i varigheten av sykefraværet. Det er altså mulig at nedgangen i Hedmark kan skyldes selve brevet der det informeres om den midlertidige stansen, men det kan også være at andre elementer ved tiltaket har større betydning.

Et formål med denne artikkelen er å beskrive hvor mange som har fått brev om midlertidig stans av sykepenges siden innføringen av aktivitetskravet i 2004, og hvordan de fordeler seg etter kjønn, alder, fylke, næring og diagnose. Vi ønsker også å undersøke hva som skjer etter midlertidig stans (se faktaboks *Prosedyre ved midlertidig stans av sykepenges*). Blir stansen varig? Blir de som har fått midlertidig stans friskmeldt raskere enn dem som ikke har det? Får de oftere gradert sykmelding? Et annet formål er å analysere om selve brevet eller andre faktorer er avgjørende for hvordan sykefraværet påvirkes.

AKTIVITETSKRAVET

Et lovfestet krav til aktivitet for sykmeldte ble innført 1. juli 2004. For å få rett til sykepenges skal den sykmeldte så tidlig som mulig og senest innen åtte uker prøve seg i arbeidsrelatert aktivitet. I NAVs rundskriv er det presisert at arbeidsrelatert aktivitet omfatter gradert sykmelding, arbeidsrettede tiltak og reisetilskudd (NAV 2015a). Før 2011 var også aktiv sykmelding inkludert. I tillegg må også «friskmelding til arbeidsformidling» anses som en form for aktivitet.¹ Det kan gis unntak fra aktivitetskravet når sykmelder har dokumentert at medisinske forhold klart er til hinder for at arbeidsrelatert aktivitet kan iverksettes, og unntaksvis dersom arbeidsrelaterte aktiviteter ikke kan gjennomføres på arbeidsplassen. Dersom tilrettelegging på arbeidsplassen ikke er mulig, må arbeidsgiveren gi NAV en begrunnelse for dette. Hvis NAV ved vurderingen av aktivitetskravet ikke finner at det er grunnlag for å gi unntak, kan utbetalingen av sykepenges stanses. Dersom den sykmeldte kommer i aktivitet, er aktivitetskravet oppfylt og sykepenges utbetales videre.

¹ For en analyse av denne ordningen, se Nossen og Sørbo (2015).

Design av analysen

Datagrunnlaget for analysen er en oversikt over alle sykmeldte som i perioden 2004–2015 har fått brev om midlertidig stans av sykepenger på grunn av manglende aktivitet, koblet med opplysninger fra NAVs sykepengeregister (se faktaboks *Datagrunnlag og metode*). Denne gruppen (stansgruppen) følges over tid. Vi sammenligner den med andre sykmeldte som heller ikke er i aktivitet ved åtte uker, men som har fått unntak fra aktivitetskravet (unntaksgruppen). I tillegg sammenligner vi i noen analyser disse ikke-aktive gruppene med sykmeldte som var i aktivitet på åtteukerstidspunktet (aktivitetsgruppen). De aller fleste i aktivitetsgruppen hadde gradert sykmelding, men noen hadde aktiv sykmelding før denne ordningen ble avvirket i 2011. Førre var på «friskmelding til arbeidsformidling», arbeidsrettet tiltak (tidligere

PROSEDYRE VED MIDLERTIDIG STANS AV SYKEPENGER

Når en person har vært sykmeldt sammenhengende utover åtte uker og sykmeldingen ikke er gradert, kommer det fram en melding i den tekniske løsningen for NAVs sykefraværsoppfølging om at aktivitetskravet må vurderes. Veileder ved NAV-kontoret skal vurdere aktivitetskravet ut fra foreliggende dokumentasjon. Utbetalingen av sykepenger stanses automatisk på dette tidspunktet, hvis det ikke først er satt unntak. Dersom det blir gitt unntak etterpå, fjernes sperren. Dersom det er registrert en friskmeldingsdato innen tolv uker, utbetales fulle sykepenger fram til dette tidspunktet.

Dersom det ikke er grunnlag for unntak, skal NAV-kontoret varsle om at aktivitetskravet ikke er oppfylt til NAV Forvaltning, som sender brev til den sykmeldte med melding om at sykepengene er midlertidig stanset. Hvis det deretter kommer frem ytterligere dokumentasjon, kan saken vurderes på ny. Hvis den sykmeldte har en gyldig grunn til ikke å være i aktivitet, kan den midlertidige stansen oppheves og utbetalingen av sykepenger gjenopptas. Hvis den sykmeldte verken kommer i aktivitet eller har gyldig unntaksgrunn, skal det fattes et vedtak om varig stans av sykepengene, og et nytt brev sendes med informasjon om dette vedtaket.

Vedtak om varig stans av sykepenger kan også fattes når andre vilkår ikke er oppfylt, for eksempel hvis den sykmeldte tar lønnet arbeid ved hel sykmelding, oppholder seg i utlandet uten å ha avtalt det med NAV eller bryter medvirkningsplikten. Dette kan skje når som helst i sykepengeperioden. Registrerte vedtak om varig stans kan dermed ikke benyttes i denne artikkelen.

yrkesrettet attføring) eller ventet på tiltak. Noen hadde reisetilskudd, det vil si dekning av reiseutgifter til/fra arbeid i en kortere periode, men for disse hadde vi ikke tilgang på data. For hver av de tre gruppene ser vi på både varigheten av sykepengetilfellet utover åtte uker og overgang til gradert sykmelding eller annen aktivitet.

Det finnes ikke registeropplysninger over personer som får varig stans av sykepenger på grunn av manglende aktivitet. Hvem som har fått varig stans må derfor anslås. Vi tar da utgangspunkt i de personer som får midlertidig stans ved åtte uker, og antar at stansen har blitt varig hvis vi ikke kan finne noen utbetalinger av sykepenger etter nøyaktig åtte uker. De øvrige som har hatt midlertidig stans, men hvor stansen er opphevet og utbetalingen av sykepenger gjenopptatt, har altså kun hatt en midlertidig stans av sykepengene.

I utgangspunktet forventer vi at sykepengetilfellene hvor det er sendt ut brev om midlertidig stans vil være kortere enn dem hvor det er gitt unntak fra aktivitetskravet. Vi forventer også at de som har fått midlertidig stans, men som fortsetter å være sykmeldt, oftere vil gå over til gradert sykmelding enn unntaksgruppen. Årsaken er at de som har fått midlertidig stans kan antas å ha større muligheter for å være i aktivitet enn unntaksgruppen, og dermed også burde ha større sannsynlighet for å friskmeldes eller graderes på et tidlig tidspunkt.² En annen grunn til å forvente disse sammenhengene er at det å iverksette en midlertidig stans av sykepengene som følge av aktivitetskravet, kan forventes å føre til en bevisstgjøring om muligheten for at den sykmeldte kan være i aktivitet.

Det er tidligere vist at iverksettelsen av «Hedmarksmodellen» førte til en betydelig reduksjon i sykefraværet i Hedmark, samt en enda større nedgang i antall personer som fortsatte å motta sykepenger helt fram til de hadde brukt opp sykepengerrettighetene sine (Kann m.fl. 2014; Kann og Lima 2015). I siste del av artikkelen ser vi

² En dato for friskmelding kan skrives ut av lege på sykmeldingsblanketten. I artikkelen kaller vi det friskmelding også når sykmeldingsperioden avsluttes uten forlenget sykmelding eller fordi sykepengerrettighetene opphører.

nærmere på hva som kan ha vært mekanismene bak dette. «Hedmarksmodellen» ble iverksatt i hele fylket fra 1. april 2013, så vi tar utgangspunkt i alle sykepengetilfeller hvor åtteukerstidspunktet ligger innenfor tolv månedersperioden fra april 2013 til og med mars 2014,

og sammenligner med tilsvarende tolv månedersperioder tidligere år. Siden sykepengekrav kan sendes inn flere måneder i etterkant av sykefraværet, har vi bare kvalitetssikrede tall for den første tolv månedersperioden etter at modellen ble iverksatt. Vi sammenligner varig-

DATAGRUNNLAG OG METODE

Datagrunnlaget er registrerte opplysninger over alle brev som er sendt til sykmeldte i perioden 2004–2015 med melding om midlertidig stans av sykepenger. Disse opplysningene har vi fram til utgangen av september 2015. I tillegg til personidentifikasjon ligger det her kun informasjon om kjønn, alder, fylke og brevdato. I utgangspunktet var det 107 000 slike brev. I en del tilfeller er det, trolig av tekniske årsaker, registrert flere brev på samme bruker i samme måned. Slike dubletter ble fjernet, og antall brev ble da redusert med om lag 10 000 til i underkant av 97 000. Dette datasettet er grunnlaget for figur 1.

Til den videre analysen koblet vi brevopplysningene sammen med informasjon fra NAVs sykepengeregister.³ Vi tok utgangspunkt i årsfilene og hentet alle avsluttede tilfeller fra disse. I tillegg hentet vi både avsluttede og løpende tilfeller fra filen for de første ni måneder i 2015. Vi koblet på opplysninger om diagnose, næring og sykmeldingsgrad.

Det var viktig for analysen at vi kunne identifisere åtteukerstidspunktet så nøyaktig som mulig, og vi tok utgangspunkt i den maskinelle prosedyren for midlertidig stans i utbetalingen av sykepenger. Ved denne prosedyren defineres enten den 54. eller 56. dagen regnet fra første arbeidsuførhetsdag som siste dag med sykepenger. Om det blir den 54. eller 56. dagen avhenger av om dag 55–56 faller i en helg eller ikke, siden NAV ikke utbetaler sykepenger for lørdag eller søndag. Vi måtte derfor ta hensyn til hvilken ukedag sykepengetilfellet startet for å få definert åtteukerstidspunktet nøyaktig. Før mai 2014 var det mer komplisert, da ulike maskinelle prosedyrer var i bruk for de to utbetalingsløsningene for sykepenger. Den vanligste metoden innebar at den siste dagen med sykepenger alltid ble satt til den 55. dagen uansett ukedag. Den andre metoden er den samme som alltid benyttes i dag uansett utbetalingsløsning, og som er beskrevet over. Vi får ikke fullt ut tatt høyde for disse ulike metodene, siden vi før mai 2014 ikke kan vite sikkert hvilken som ble benyttet i hvert enkelt tilfelle. Dette er en svakhet ved den foreliggende analysen, men vi kan ikke se noen grunn til at det skulle føre til skjevhet i resultatene.

Siden brevopplysningene bare inneholder dato for utsending av et brev uten å angi hvilket sykepengetilfelle det gjelder, måtte vi gjøre visse forutsetninger for å kunne identifisere de aktuelle sykepengetilfellene. I de to datasettene beregnet vi for hver observasjon måneden for henholdsvis

utsendelse av brev og åtte uker med sykepenger, og brukte kombinasjonen av personidentifikasjon og måned som koblingsnøkkel. Siden aktivitetskravet gjelder for hele sykepengeperioden og varslingsbrevet i praksis kan sendes ut flere måneder etter åtteukerstidspunktet, og muligens også i måneden før åtteukerstidspunktet, matchet vi i tillegg med noen måneders forskyvning av brev måneden (henholdsvis én måned framover og inntil fire måneder bakover i tid). Til tross for dette fikk vi i en del tilfeller ingen match, og disse tilfellene ble da utelatt. For å unngå problemer med at mange av de nyeste tilfellene ikke er avsluttet, tok vi heller ikke med sykepengetilfeller som nådde åtte uker etter utgangen av september 2014. Til sammen ga disse momentene et frafall på 25 000 i antall tilfeller med midlertidig stans. Vi ser imidlertid ingen grunn til at dette frafallet skulle føre til noen skjevhet i resultatene.

I hoveddelen av analysen inkluderer vi dermed sykepengetilfeller som nådde åtte uker i perioden juli 2004 – september 2014, men i figurer fordelt etter år tar vi bare med de fulle tolv månedersperiodene, det vil si fra april 2005 – mars 2006 til og med april 2013 – mars 2014.

Det var også andre årsaker til frafall. Filene med graderingsopplysninger er ikke helt komplette, og vi valgte å utelate tilfeller som manglet sykmeldingsgrad. Disse antas å gjelde personer som ikke er sysselsatt, og skal derfor ikke være problematisk å utelate. I tillegg fant vi om lag 8 000 tilfeller hvor det var sendt ut brev om stans selv om den sykmeldte var i aktivitet (vanligvis gradert sykmelding) på åtteukerstidspunktet. Det ser ut til at dette er personer som gikk over til hel sykmelding etter åtteukerstidspunktet og at sykepengene ble stanset midlertidig etter det. Siden vi ikke vet nøyaktig når disse fikk midlertidig stans, valgte vi å utelate dem. Det kan også være at noen av dem som har fått midlertidig stans og ikke var i aktivitet på åtteukerstidspunktet kan ha hatt unntak som ble fjernet senere, og dermed blitt stanset på et senere tidspunkt enn åtte uker. Dette har vi ikke mulighet til å se av datamaterialet, og er derfor en mulig feilkilde ved analysen.

Det totale frafallet i antall brev ble på 39 000, eller om lag 40 prosent av det opprinnelige antallet. Men mer enn halvparten av frafallet skyldes at vi ikke tok med tilfeller som passerte åtte uker etter september 2014.

³ Sykepenger i arbeidsgiverperioden (de første 16 dagene) er ikke med i registeret, men det har ingen betydning her, siden vi tok utgangspunkt i åtteukerstidspunktet regnet fra første dag med arbeidsuførhet.

het av sykefraværet og overgang til gradert sykmelding før og etter tiltaket, og mellom stans-, unntaks- og aktivitetsgruppen. Vi benytter samme periodeinndeling når vi ser på landet som helhet.

Sterk økning i antall brev om midlertidig stans

I 11-årsperioden fra juli 2004 til september 2015 ble det på landsbasis sendt ut knapt 97 000 brev om midlertidig stans av sykepenger fordi aktivitetskravet ikke var oppfylt. Merk at dette er tallene før kobling, altså påvirket av frafallet som er beskrevet i faktaboks.

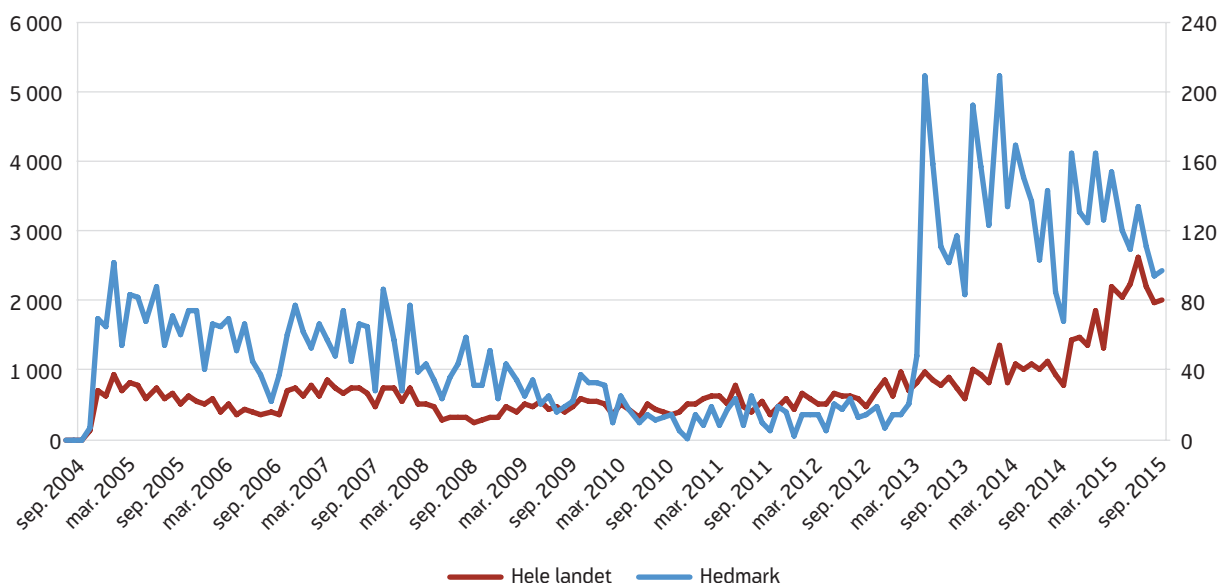
Etter at aktivitetskravet ble innført i juli 2004 økte det månedlige antallet brev om midlertidig stans på landsbasis fram til det ble sendt ut om lag 1 000 brev i januar 2005 (figur 1). Deretter avtok brevutsendelsene fram mot høsten 2006. I oktober 2006 kom en ny økning i antall brev om midlertidig stans, som kan ha hatt sammenheng med etableringen av NAV. Etter en ny nedgang i begynnelsen av 2008, lå antallet brev fra høsten 2008 til høsten 2011 relativt stabilt på om lag 500 per måned.

At det ikke ble sendt ut flere brev om stans i disse årene kan henge sammen med at oppmerksomheten i sykefraværarbeidet for en stor del var rettet mot å gjennomføre dialogmøter. Det var ingen spesifikke nasjonale føringer om håndhevingen av aktivitetskravet. Likevel sendte enkelte fylker også på denne tiden ut et betydelig antall brev om midlertidig stans. Det gjelder særlig Rogaland siden årsskiftet 2008/2009 og Akershus siden 2010/2011.

Fra 2012 var det en moderat økning i antallet brev fram mot høsten 2014, da økningen tiltok kraftig, noe som har fortsatt fram mot sommeren 2015. Nedgangen de siste to-tre månedene kan forklares med sesongvariasjon.

Økningen de siste årene henger sammen med at noen av NAVs fylkesenheter har iverksatt en strengere praktisering av aktivitetskravet i kjølvannet av Hedmarks tiltak fra april 2013. Det ble snart satt i gang lignende tiltak i Oppland som i Hedmark, men ikke fra samme tidspunkt ved alle NAV-kontorene i fylket. Den sterke veksten i det totale antallet brev på landsbasis fra høsten 2014 fram til sommeren 2015 må ses i sammenheng

Figur 1. Antall utsendte brev med melding om midlertidig stans av sykepenger på grunn av manglende aktivitet ved 8 uker, etter måned. Hele landet (venstre akse) og Hedmark (høyre akse).* Juli 2004 – september 2015



* Aksene er skalert etter befolkningsstørrelse.

Kilde: NAV

med styringssignaler fra Arbeids- og velferdsdirektoratet til fylkesenhetene om å prioritere håndhevingen av aktivitetskravet (NAV 2015b).

Små forskjeller i midlertidig stans mellom grupper

I perioden juli 2004 – september 2014 samlet fikk 4,4 prosent av alle som ikke var i noen form for aktivitet på åtteukerstidspunktet brev om midlertidig stans av sykepenger (Tabell 1). Forskjellen mellom kjønnene var beskjeden, men en litt høyere andel menn fikk midlertidig stans. Personer i aldersgruppene under 50 år hadde noe høyere andel midlertidig stans.

Midlertidig stans av sykepenger ble iverksatt noe hyppigere for personer med diagnoser knyttet til psykiske lidelser, allmenne/uspesifiserte lidelser og muskel- og skjelettlidelser. Personer med hjerte- og karlidelser

fikk i mindre utstrekning midlertidig stans, noe som antagelig skyldes at disse tilstandene ofte blir raskere diagnostisert og kan gis anbefalinger om unntak fra aktivitetskravet. Det var relativt beskjedne forskjeller mellom næringene. Midlertidig stans ble gitt noe oftere til personer med utenlandsk statsborgerskap (5,2 %) sammenlignet med personer med norsk statsborgerskap (4,3 %). Denne forskjellen kan henge sammen med at menn og yngre personer er overrepresentert blant utenlandske arbeidstakere, men også med forskjellig fordeling etter fylke og etter yrke blant norske og utenlandske statsborgere.

I tabell 1 er det inkludert tilsvarende tall for Hedmark før og etter iverksettelsen av tiltakene i april 2013. Også her er det små forskjeller mellom grupper, og forskjellene viser samme mønster som landstallene. Etter tiltakene er andelen som får midlertidig stans mye høyere, men det

Tabell 1. Andel av alle sykepengemottakere uten aktivitet på åtteukerstidspunktet som fikk midlertidig stans av sykepenger, etter utvalgte kjennetegn. Prosent. Juli 2004 – september 2014*

Kjennetegn	Hele landet 2004–2014	Hedmark før 1.4.2013	Hedmark etter 1.4.2013
I alt	4,4	6,2	29,1
Kvinner	4,2	6,2	28,0
Menn	4,5	6,2	30,4
16–29 år	4,6	6,7	30,4
30–39 år	4,5	7,0	28,8
40–49 år	4,6	6,5	30,5
50–59 år	4,1	5,6	29,9
60+ år	3,7	5,2	25,2
Norsk statsborgerskap	4,3	6,3	28,7
Utenlandsk statsborgerskap	5,2	5,4	34,2
Allmenne/uspesifiserte lidelser	4,9	7,2	30,7
Hjerte- og karlidelser	3,3	4,8	18,4
Muskel- og skjelettlidelser	4,6	6,7	32,0
Psykiske lidelser	4,9	6,3	33,9
Bygge- og anleggsvirksomhet	5,1	2,7	32,0
Overnattings- og serveringsvirksomhet	5,4	2,2	37,9
Offentlig administrasjon mv.	4,1	2,8	25,1
Undervisning	4,4	3,1	28,8
Helse- og sosialtjenester	4,5	3,7	27,1

* Pga. ny næringsinndeling fra 2008 er tallene etter næring for perioden januar 2008 – september 2014. Det er også grunnen til de lave andelen etter næring før 1.4.2013 i Hedmark.

er fortsatt små forskjeller mellom gruppene og de går stort sett i samme retning som før. Den sterke økningen i midlertidig stans i Hedmark har altså ikke ført til noen målbar endring i sammensetningen av stansgruppen.

Store forskjeller mellom fylkene

I motsetning til andre kjennetegn, viser det seg å være betydelige forskjeller mellom fylkene i andelen brev som ble sendt ut (figur 2). Forskjellene mellom fylkene ble enda større i 2013–2014 ettersom enkelte fylker har begynt å håndheve aktivitetskravet strengere. De store forskjellene er ikke overraskende, siden NAV-kontorene i praksis har hatt stor frihet til å velge hvordan aktivitetskravet skulle håndheves. I perioden 2004–2014 samlet, sendte enkelte fylker brev om midlertidig stans til nærmere 10 prosent av alle som ikke var i noen form for aktivitet, mens andre fylker nesten ikke sendte ut brev. Som nevnt tidligere, kan en medvirkende årsak til disse ulikhetene være at det etter etableringen av NAV fra sentralt hold ble lagt større vekt på innføringen av dialogmøter, mens det ikke var sentrale føringer om oppfølgingen av aktivitetskravet utover rundskriv. Hvis andelen brev om midlertidig stans sees som en indikator på hvor tett NAV-kontorene har fulgt opp lovverkets krav til aktivitet, så tyder de store fylkesvise forskjellene på at regelverket har blitt praktisert svært forskjellig.

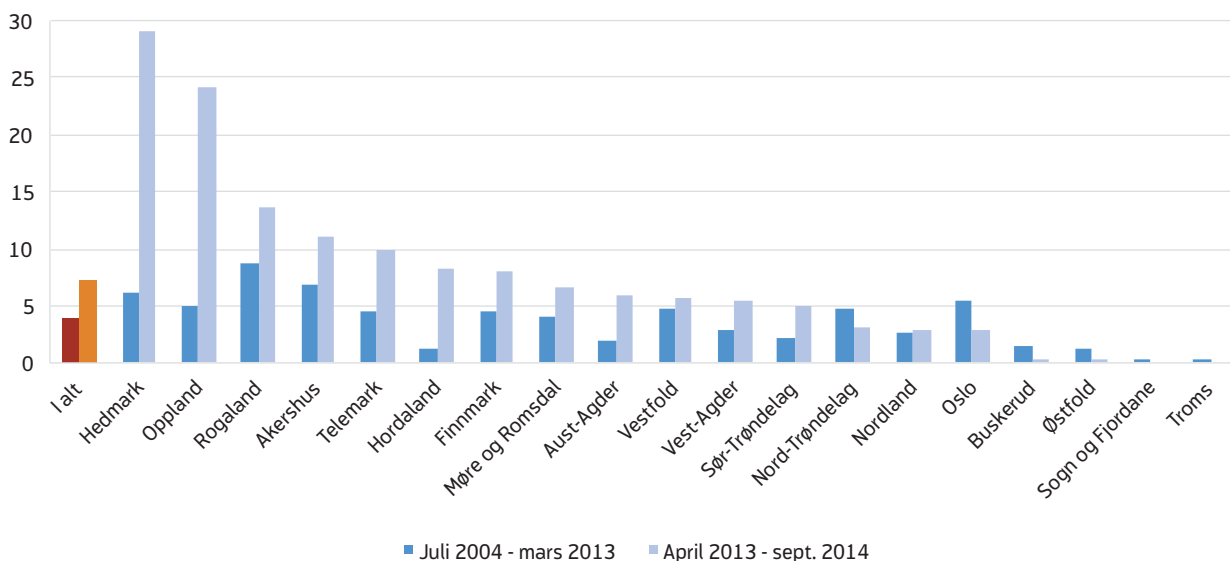
Hva fører midlertidig stans til?

Datamaterialet ga oss mulighet til å undersøke varigheten av sykefraværet og overgang til gradert sykmelding etter åtteukerstidspunktet blant dem som fikk midlertidig stans, sammenlignet med dem som fikk unntak fra aktivitetskravet. Det må bemerkes at unntaksgruppen er en stor og sammensatt gruppe som består av både personer som ikke kan være i aktivitet av medisinske grunner eller som har en arbeidsplass hvor det er vanskelig å tilrettelegge for aktivitet, og av personer som *kunne vært i aktivitet* og som derfor kunne ha fått midlertidig stans hvis aktivitetskravet hadde vært håndhevet strengere. Når det gjelder varigheten av sykefraværet, har vi også sammenlignet med dem som hadde gradert sykmelding eller var i annen type aktivitet ved åtte uker.

Etter at brevopplysningene var koblet med sykepengetilfellene, gjensto i underkant av 59 000 av de opprinnelige 97 000 personene som fikk brev om midlertidig stans.⁴ Dette utgjorde 2,7 prosent av de drøyt 2,1 millioner sykepengetilfellene som varte minst åtte uker i 2004–2014. De som ikke hadde fått midlertidig stans

⁴ Årsakene til frafallet er beskrevet i faktaboksen *Datagrunnlag og metode*.

Figur 2. Andel av alle sykepengemottakere uten aktivitet på åtteukerstidspunktet som fikk midlertidig stans av sykepenger, etter fylke. Prosent



Kilde: NAV

Tabell 2. Varighet av sykepengetilfeller på mer enn 8 uker eller varig stanset av NAV ved 8 uker, etter analysegruppe. Prosentvis fordeling. Hele landet. Samlet juli 2004 – september 2014

Analysegruppe	Antall	Varighet (andel i %)				Brukt opp sykepengerettighetene (andel i %) ^{***}
		I alt	8–12 uker	12–26 uker	26+ uker	
I alt	2 144 902	100,0	25,7	35,3	39,0	19,2
Midlertidig stans*	58 511	100,0	21,1**	34,0	44,9	21,9
Unntak fra aktivitetskravet*	1 284 832	100,0	22,8	33,7	43,4	22,6
Aktivitet	801 559	100,0	30,6	37,8	31,6	13,6

* Både stansgruppen og unntaksgruppen kan inkludere personer som har vært i aktivitet på et tidligere tidspunkt enn 8 uker.

** Inkl. 2,4 prosent som fikk varig stans ved 8 uker.

*** Disse andelenene kan være noe for lave, siden sykepengetilfeller som ikke var avsluttet når datagrunnlaget ble hentet ut fortsatt kan gå ut hele sykepengeperioden.

Kilde: NAV

var enten i aktivitet ved åtte uker (37 %) eller unntatt fra aktivitetskravet (60 %).

Varig stans av sykepenger ved åtte uker forekommer sjelden

Sykepengetilfellenes varighet ble delt inn i 8–12 uker, 12–26 uker og mer enn 26 uker. I tillegg ser vi på andelen sykmeldte som gikk ut hele sykepengeperioden på maksimalt et år. I varighetsgruppen 8–12 uker inngår også de som fikk brev om midlertidig stans og der utbetaling av sykepenger senere ikke ble gjenopptatt. Disse personene ble definert til å ha fått varig stans ved åtte uker.⁵ Antallet tilfeller med varig stans var svært lavt: På landsbasis totalt 1 381 i perioden 2004–2014, tilsvarende 2,4 prosent av alle med midlertidig stans. Antallet var høyest i Rogaland, fulgt av Akershus, Oslo og Vestfold. Siden så få ble definert til å ha varig stans, ble de ikke undersøkt nærmere.

Den overraskende lave andelen med varig stans viser at utbetalingen av sykepenger blir gjenopptatt i nesten alle tilfeller av midlertidig stans. I relativt få tilfeller er årsaken at den sykmeldte får gradert sykmelding eller kommer i annen form for aktivitet. Hvorvidt dette skyldes at det er kommet nye opplysninger fra lege, fra den sykmeldte eller fra arbeidsgiver om

muligheten til å være i aktivitet, slik regelverket forutsetter, har vi ikke datagrunnlag for å si noe om. Tallene viser imidlertid at langt de fleste som blir vurdert til ikke å oppfylle aktivitetskravet ved åtte uker, likevel får unntak på et senere tidspunkt.

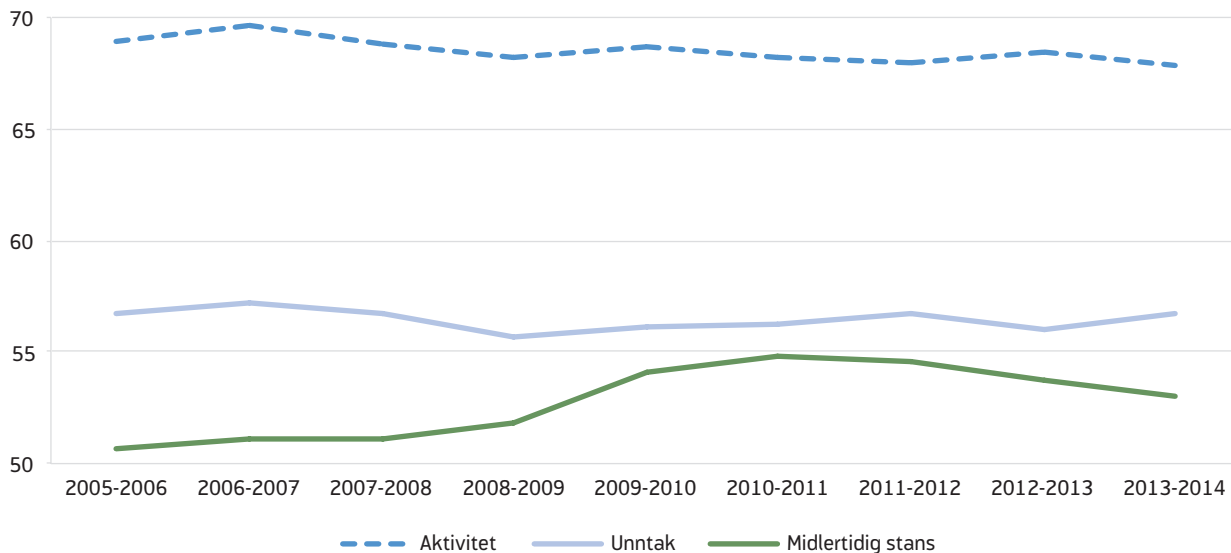
Liten forskjell i varighet mellom midlertidig stans og unntak

Vi fant ikke at sykepengetilfellene i perioden 2004–2014 samlet hadde kortere varighet for personer som fikk midlertidig stans (tabell 2). Det var totalt sett små forskjeller mellom stansgruppen og unntaksgruppen, men varigheten var snarere litt *lengre* for personer med midlertidig stans enn for dem som var unntatt fra aktivitetskravet. Dette ser vi av at andelen som ble friskmeldt i uke 8–12 var noe lavere i stansgruppen enn i unntaksgruppen (henholdsvis 21 % og 23 %). En sannsynlig forklaring er at det kan gis unntak fra aktivitetskravet når det forventes snarlig friskmelding. Dersom unntaksgruppen omfatter et betydelig antall personer som det forventes rask friskmelding for, vil det føre til lavere gjennomsnittlig varighet i denne gruppen enn i stansgruppen på grunn av ulik sammensetning av gruppene.

Det var også en litt høyere andel som fortsatt var sykmeldt ved 26 uker i stansgruppen enn i unntaksgruppen. På den annen side var det en litt lavere andel i stansgruppen som var sykmeldt ut hele sykepengeperioden. Alt i alt var det dermed små forskjeller i varighet mellom de to gruppene.

⁵ Vi har ingen informasjon om vedtak om varig stans. Vår bruk av begrepet varig stans må derfor tolkes som en statistisk kategori som ikke nødvendigvis sammenfaller med det reelle antall vedtak om stans (se faktaboks *Prosedyre*).

Figur 3. Andel av alle sykepengetilfeller på over 8 uker eller varig stanset av NAV ved 8 uker som ble friskmeldt innen utgangen av uke 26, etter tolv månedersperiode og analysegruppe. Prosent. Hele landet



Kilde: NAV

Tabell 3. Andel av sykepengetilfeller på mer enn 8 uker som fikk gradert sykmelding senere, etter analysegruppe. Prosentvis fordeling etter graderingstidspunkt. Hele landet. Samlet juli 2004 – september 2014

Analysegruppe	Antall	I alt	Graderingstidspunkt (andel i %)			
			Uke 8-12	Uke 12-26	Etter uke 26	Aldri**
I alt	1 388 959	100,0	9,6	11,9	5,3	73,2
Midlertidig stans*	57 130	100,0	9,0	14,1	5,5	71,4
Unntak fra aktivitetskravet	1 284 832	100,0	9,5	11,8	5,4	73,3
Aktivitet utenom gradering	46 997	100,0	12,6	11,4	2,8	73,2

* Ekskl. 1 381 personer som fikk varig stans av sykepenger ved 8 uker.

** Sykepengetilfeller som ikke var avsluttet når datagrunnlaget ble hentet ut kan ha fått gradert sykmelding etter utløpet av observasjonsperioden.

Kilde: NAV

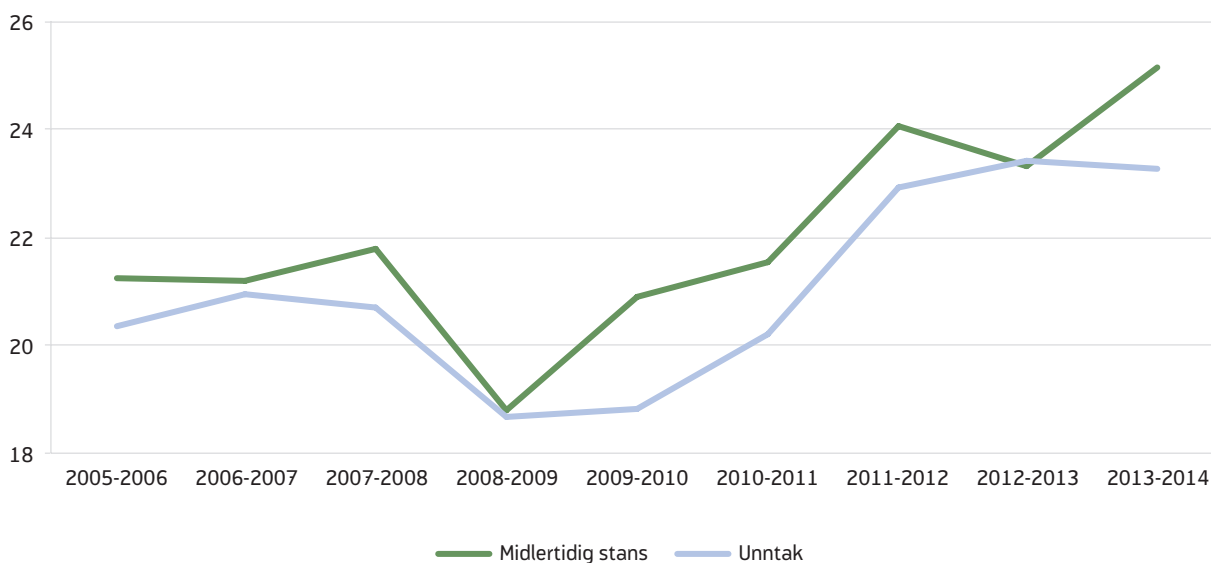
Som ventet var andelen som ble tidlig friskmeldt betydelig høyere blant personer som var i aktivitet på åtte ukerstidspunktet, det vil si i hovedsak personer med gradert sykmelding. Dette kan skyldes at personer med gradert sykmelding er friskere og har bedre arbeidsevne enn personer med hel sykmelding.

For å se om den lengre gjennomsnittlige varigheten i stansgruppen har vært stabil over tid, undersøkte vi for hvert år hvor stor andel av de sykmeldte som ble friskmeldt innen utgangen av uke 26. Vi fant da at denne andelen i hele perioden har vært lavere i stans-

gruppen enn i unntaksgruppen, selv om forskjellen har blitt noe mindre de siste årene (figur 3).

Litt flere med midlertidig stans har fått gradert sykmelding

Personer som hadde fått midlertidig stans, fikk i noe større utstrekning gradert sykmelding på et senere tidspunkt enn åtte uker enn personer med unntak fra aktivitetskravet. Forskjellen var imidlertid ikke stor, henholdsvis 29 og 27 prosent, og det store flertallet i begge grupper fikk aldri gradering (tabell 3). Det var mellom 12 og 26 ukers sykefravær at gradering var

Figur 4. Andel av alle ikke-aktive sykepengetilfeller på 26 uker eller mer som var graderte ved uke 26, etter tolv månedersperiode og analysegruppe. Prosent. Hele landet

Kilde: NAV

vanligere i stansgruppen. Noe av forklaringen på dette kan være at flere i unntaksgruppen ble tidlig friskmeldt og at det derfor var mindre behov for gradering, men det kan også tenkes at personer som har fått midlertidig stans oftere får gradert sykmelding for eksempel i forbindelse med dialogmøte 2, som skal avholdes innen 26 uker.

For også å undersøke utviklingen gjennom tiårsperioden i hvor mange som gikk over til gradert sykmelding, studerte vi andelen med gradering ved 26 uker. Denne andelen har i nesten hele perioden vært høyere i stansgruppen enn i unntaksgruppen, men forskjellen er svært liten (figur 4).

Vi fant også at andelen som kom i gang med andre typer aktivitet enn gradering senere enn åtte uker, var litt høyere i stansgruppen enn i unntaksgruppen. Men andre typer aktivitet enn gradering forekom sjelden i begge gruppene.

Hedmarksmodellen

Satsingen i Hedmark på å styrke håndhevingen av aktivitetskravet har ført til en sterk økning i antall brev om midlertidig stans (figur 1). Det månedlige antallet brev var mellom 10 og 20 i årene 2010–2012.

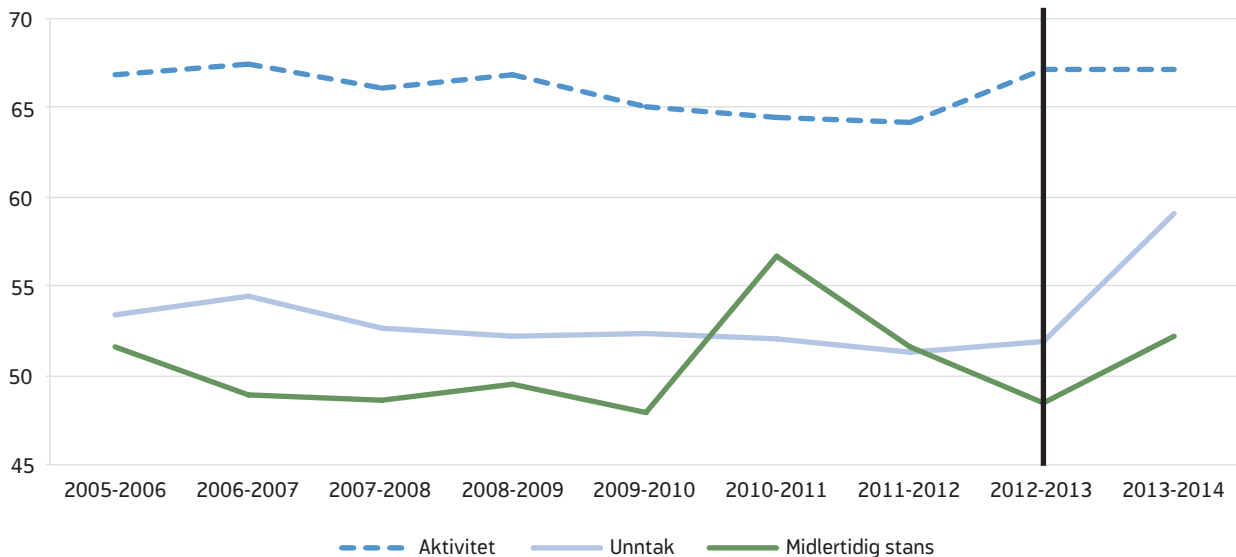
I april 2013 økte antallet til over 200, for deretter å stabilisere seg på om lag 150 hver måned. Endringen henger åpenbart sammen med tiltakene som ble iverksatt fra 1. april 2013. Det er derfor interessant å se på hvordan satsingen påvirket varigheten av sykefraværene og bruken av graderte sykmeldinger i Hedmark, og hvordan disse endringene slo ut for de ulike analysegruppene vi har sett på.

Klar nedgang i varigheten i Hedmark

Vi beregnet varighet og overgang til gradert sykmelding i Hedmark i tolv månedersperioden som fulgte etter tiltakene, det vil si fra 1. april 2013 og fram til utgangen av mars 2014. Dette sammenlignet vi med tilsvarende perioder i årene før tiltakene ble iverksatt. Figur 5 viser utviklingen i andelen som ble friskmeldt i løpet av et halvt år. Kurven for «midlertidig stans» må tolkes med varsomhet, siden det i alle årene før tiltaket var få slike tilfeller og tilfeldigheter derfor kan spille en stor rolle. Aktivitetsgruppen antas ikke å være påvirket av tiltaket, men er tatt med i figuren for sammenligningens skyld.

Andelen som ble friskmeldt innen 26 uker var de fleste årene noe lavere i stansgruppen enn i unntaksgruppen. Slik var det også ved tolv uker (ikke vist i figur). Dette kan henge sammen med at sykmeldte det er oppgitt for-

Figur 5. Andel av alle sykepengetilfeller på over 8 uker eller varig stanset av NAV ved 8 uker som ble friskmeldt innen utgangen av uke 26, etter tolv månedersperiode og analysegruppe. Prosent. Hedmark*



* Den lodrette stolpen markerer tidspunktet for iverksettelse av Hedmarksmodellen.

Kilde: NAV

ventet friskmeldingsdato for på sykmeldingen, trolig har fått unntak fra aktivitetskravet. Vi må anta at disse også i stor grad friskmeldes innen relativt kort tid, noe som betyr at de to gruppene har noe ulik sammensetning i utgangspunktet. Det er også mulig at omfanget av friskmelding mellom uke 8 og 12 ble påvirket av brevet om midlertidig stans som NAV Hedmark benyttet fra april 2013. Her framgikk det at man ved å fastsette en friskmeldingsdato, kunne fortsette å motta fulle sykepenger til utgangen av den 12. fraværsuken. En eventuell slik effekt vil imidlertid bare kunne føre til en forskyvning innenfor perioden fra uke 8 til uke 12.

Etter satsingen i Hedmark var det en markant økning i andelen som ble friskmeldt innen utgangen av uke 26 i unntaksgruppen, men også en økning i stansgruppen. Den samlede andelen i disse to gruppene som ble friskmeldt innen 26 uker, økte fra 52 til 57 prosent. Dette er et klart brudd i forhold til trenden de foregående årene, og derfor høyst sannsynlig en følge av tiltaket. For unntaksgruppen fant vi en tilsvarende økning i andelen som ble friskmeldt innen tolv uker, men ikke for stansgruppen (ikke vist i figur). Dette kan skyldes at NAV Hedmark i forbindelse med tiltaket la vekt på at sykmeldte som det var grunn til å

forvente rask friskmelding for, skulle få unntak fra aktivitetskravet. Det kan også ha hatt betydning at det ble gitt unntak når sykmeldingen inneholdt en plan for hvordan den sykmeldte skulle komme tilbake i arbeid, noe som kan bidra til raskere friskmelding. For gruppen som var i aktivitet ved åtte uker, ser vi som forventet små endringer etter tiltaket, og friskmeldingsandelen i denne gruppen var i hele perioden klart høyere enn blant dem som ikke var i aktivitet. Dette var tilfelle både ved tolv og 26 uker.

Vi fant også at andelen som var sykmeldt ut hele sykepengeperioden gikk markant ned i unntaksgruppen sammenlignet med året før tiltaket, men økte i stansgruppen (figur 6). Dette kan henge sammen med at gruppene som nevnt kan være noe ulikt sammensatt, og for stansgruppen kan tilfeldigheter ha bidratt, siden gruppen var liten før tiltaket. For de to gruppene samlet ble andelen redusert fra 24 prosent før tiltaket til 21 prosent etter tiltaket. Dette er viktig fordi en nedgang i antall personer som går ut sykepengeperioden bidrar til at færre går over på arbeidsavklaringspenger (Kann og Lima 2015). Totalt sett tyder funnene på at det i liten grad er den økte bruken av midlertidig stans som i seg selv er årsaken til den markante nedgangen

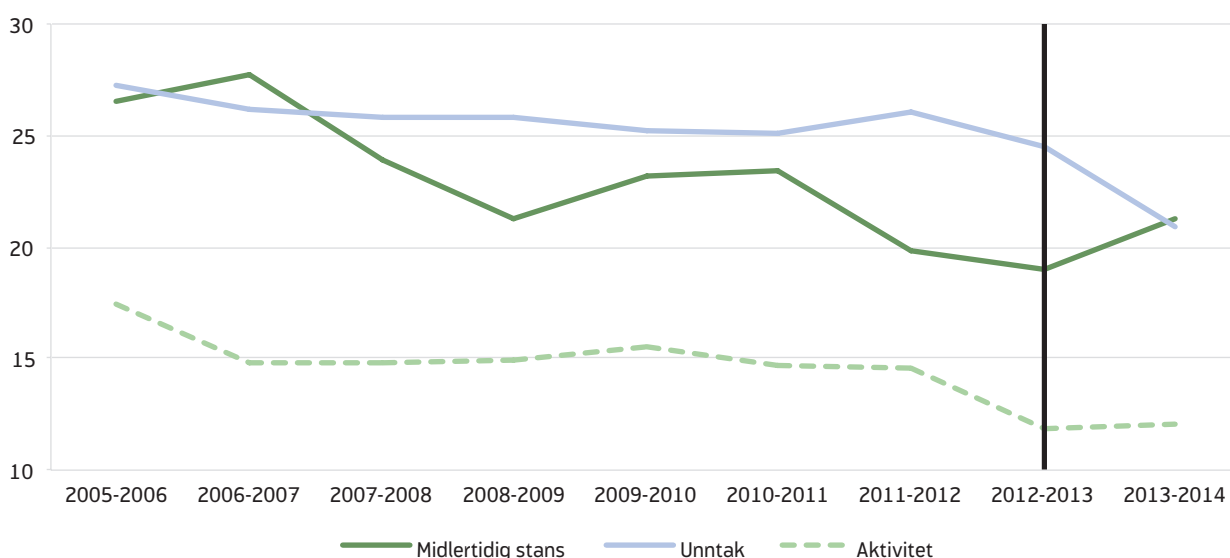
i varigheten. Dette kommer vi tilbake til mot slutten av artikkelen.

For å finne ut når i fraværforløpet endringene etter tiltaket var størst, laget vi histogram over andelen av sykepengemottakerne som ble friskmeldt på ulike tidspunkter. I figur 7 sammenligner vi alle som ikke var i aktivitet (unntak og midlertidig stans samlet) før og etter tiltaket. Vi finner da en kraftig nedgang i andelen som mottok sykepengen i et helt år, og en økning særlig i andelen som ble friskmeldt innen utgangen av den 18. fraværssuken. For varighetsgruppene mellom disse ytterpunktene er andelen om lag uendret. Dette stemmer godt med tidligere funn (Kann m.fl. 2014), og indikerer at friskmeldingstilbøyeligheten økte på alle tidspunkter etter åtte uker når man ser på alle ikke-aktive samlet, altså uavhengig av om de fikk midlertidig stans eller unntak.

I figur 8 sammenligner vi stansgruppen og unntaksgruppen det første året etter tiltaket. Vi ser da at andelen som ble friskmeldt innen utgangen av uke 12 var langt lavere blant dem med midlertidig stans enn blant dem

som hadde unntak. Som nevnt henger dette trolig sammen med at sykmeldte som det forventes snarlig friskmelding for, har fått unntak. Andelen i disse varighetsgruppene vil dermed kunne være «kunstig» høye i unntaksgruppen. Vi må da huske på at de øvrige andelen også er påvirket, siden totalen skal summere seg opp til 100 prosent i begge grupper. Som vi ser var det en høyere andel i stansgruppen som ble friskmeldt ved 21–27 uker, 34–39 uker og 49 uker eller mer. Dersom vi antar at forskjellene i varighetsgruppene inntil 12 uker i sin helhet skyldes ulik sammensetning av de to gruppene, endrer bildet seg noe. Men andelen blir da høyere i unntaksgruppen enn i stansgruppen fra uke 13 til 20. Dersom vi antar at dette også skyldes personer det var grunn til å forvente rask friskmelding for, reduseres forskjellene på varigheten i de to gruppene ytterligere. Det som står igjen er at en noe høyere andel ble friskmeldt i uke 23–27 og uke 49–51 i stansgruppen enn i unntaksgruppen, mens andelen er tilsvarende lavere i de påfølgende ukene (uke 28–33 og uke 52+). Dette kan tyde på at brev om midlertidig stans har bidratt til at flere i stansgruppen ble friskmeldt i forbindelse med innkalling til eller gjennom-

Figur 6. Andel av alle sykepengetilfeller på over 8 uker eller varig stanset av NAV ved 8 uker som gikk ut hele sykepengeperioden, etter tolv månedersperiode og analysegruppe. Prosent. Hedmark^{*,**}

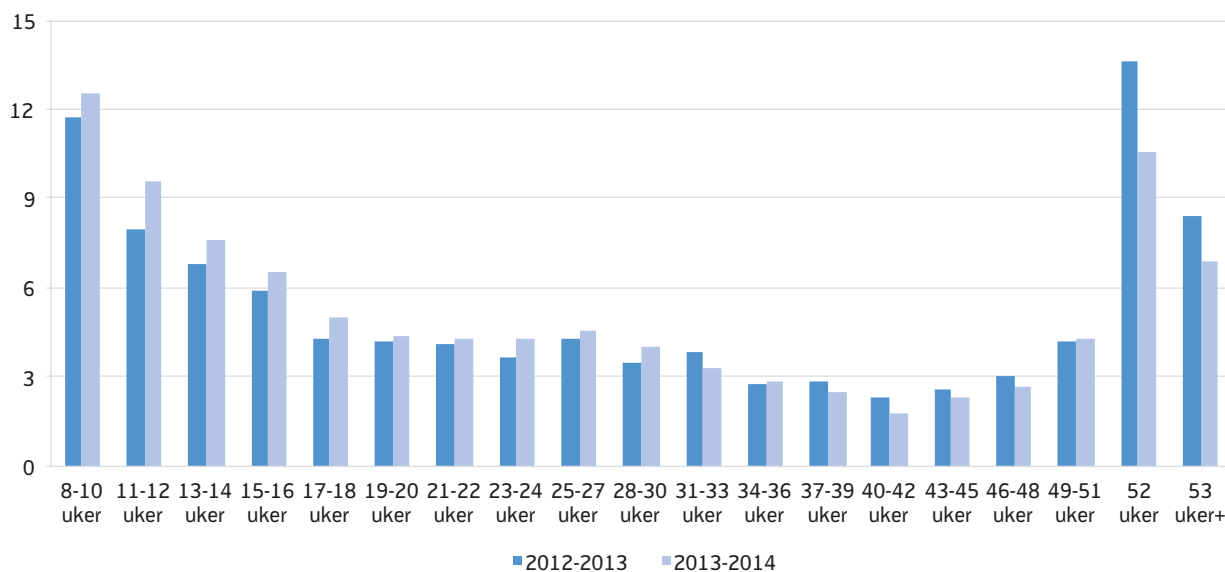


* I den siste tolv månedersperioden kan andelen være noe for lave, siden sykepengetilfeller som ikke var avsluttet da datagrunnlaget ble hentet ut fortsatt kan gå ut hele sykepengeperioden.

** Den lodrette stolpen markerer tidspunktet for iverksettelse av Hedmarksmodellen.

Kilde: NAV

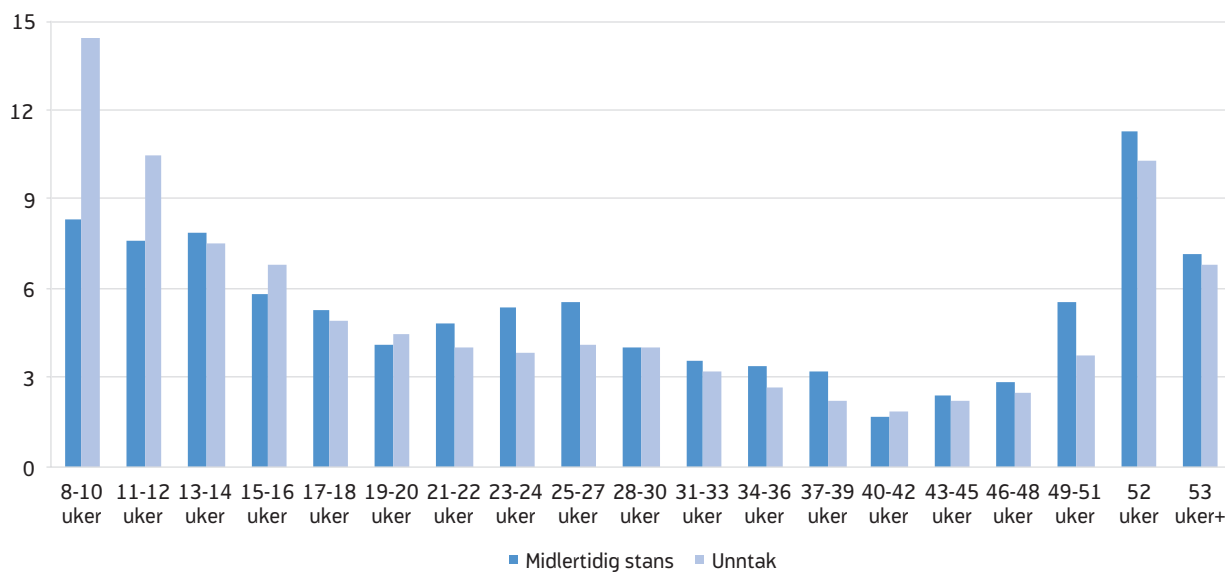
Figur 7. Alle sykepengetilfeller uten aktivitet ved 8 uker (midlertidig stans eller unntak), etter tolv måneders periode. Prosentfordelt etter varighet. Hedmark*



* Stans i løpet av den åttende fraværsuken er kun inkludert i «8-10 uker» når midlertidig stans har ført til varig stans. «53 uker+» består av sykepengetilfeller hvor det har vært et opphold i utbetalingen av sykepenger, sannsynligvis pga. uttak av ferie.

Kilde: NAV

Figur 8. Sykepengetilfeller uten aktivitet ved 8 uker, etter analysegruppe. Prosentfordelt etter varighet. April 2013 – mars 2014. Hedmark*



* Stans i løpet av den åttende fraværsuken er kun inkludert i «8-10 uker» når midlertidig stans har ført til varig stans. «53 uker+» består av sykepengetilfeller hvor det har vært et opphold i utbetalingen av sykepenger, sannsynligvis pga. uttak av ferie.

Kilde: NAV

føring av dialogmøte 2, samt rett før sykepengeperioden utløper. Men forskjellene er altså forholdsvis små.

Begrenset økning i aktiviteten til de langtids-sykmeldte

Styrket håndheving av aktivitetskravet i Hedmark kan også ha påvirket overgangen til gradert sykmelding og andre former for aktivitet blant dem som ikke var aktive på åtteukerstidspunktet. I begge gruppene fant vi en svak økning i andelen sykepengetilfeller som var graderte ved uke 26 (figur 9). Denne endringen fulgte imidlertid en økende trend gjennom flere år, og økningen var svakere enn i de foregående årene. Her må vi også ta et forbehold om at sammensetningen av gruppen med ikke-aktive samlet kan være endret som følge av raskere friskmelding etter tiltaket. Vi fant en mer markant økning i andelen graderte ved tolv uker, men også denne fulgte en trend fra de foregående årene (ikke vist i figur).

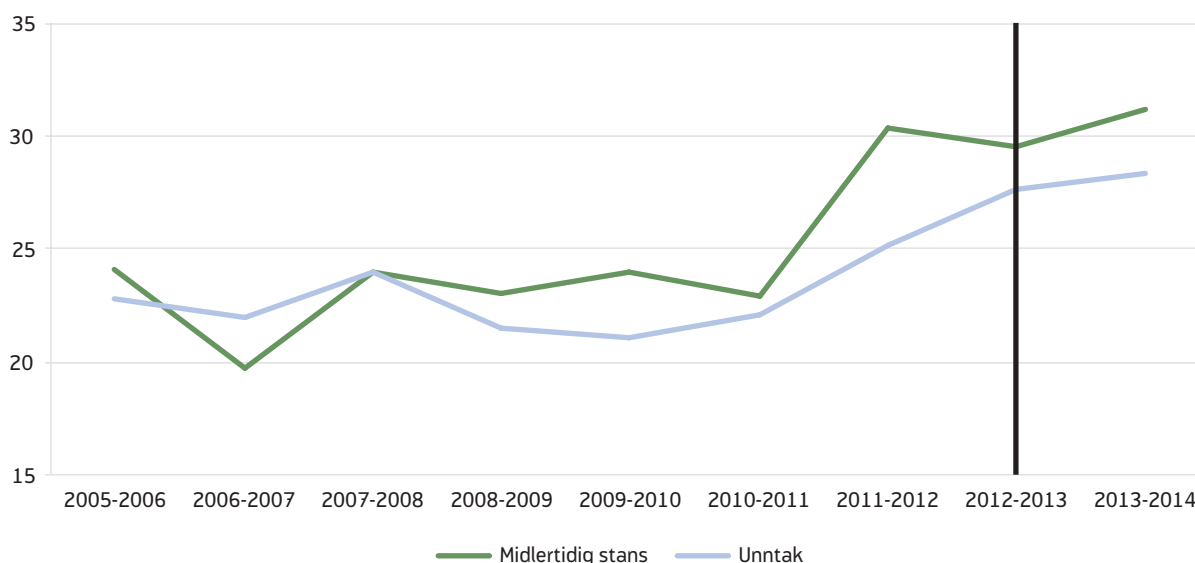
Vi fant at det etter satsingen i Hedmark ble økt bruk av «friskmelding til arbeidsformidling» etter åtteukerstidspunktet, men fra et svært lavt nivå i utgangspunktet

(ikke vist i figur). For arbeidsrettede tiltak fant vi ingen endring.

Endringer også før åtteukerstidspunktet

Tiltakene i Hedmark kan også ha påvirket sykefraværet mer generelt, for eksempel via endringer i legenes sykmeldingspraksis eller gjennom bedret kommunikasjon mellom NAV og legene og/eller arbeidsgiverne. Dette burde i så fall vise seg ved at det har blitt raskere friskmelding og eventuelt økt bruk av gradering også før åtte uker, og eventuelt også færre sykefravær. Vi undersøkte derfor om det var noen endringer i Hedmark i antallet som startet en periode med sykepenger fra NAV – altså fravær utover arbeidsgiverperioden på 16 dager, i hvor stor andel av disse som avsluttet sykepengeperioden innen utgangen av åtte uker uten å ha fått midlertidig stans, samt hvor stor andel som hadde gradert sykmelding på åtteukerstidspunktet. Vi fant at antall sykepengetilfeller ble redusert med 3,5 prosent fra det siste året før tiltaket til første år etter tiltaket (ikke vist i figur). Det var en viss nedgang også i årene før tiltaket, men klart svakere enn det siste året. Det var heller ingen tilsvarende nedgang på landsbasis. Andelen som avsluttet

Figur 9. Andel av alle sykepengetilfeller som var inaktive ved 8 uker og mottok sykepenger i 26 uker eller mer som var graderte ved uke 26, etter tolv månedersperiode og analysegruppe. Prosent. Hedmark*



* Den lodrette stolpen markerer tidspunktet for iverksettelse av Hedmarksmodellen.

sykepengeperioden innen åtte uker uten å ha fått midlertidig stans økte også fra 48 til 49 prosent, som bare er litt sterkere enn økningen de foregående årene (ikke vist i figur). Men nedgangen i antall sykepengetilfeller vil, sammen med endringene etter åtteukerstidspunktet, ha bidratt til den sterke nedgangen i antall personer i Hedmark som har gått ut sykepengeperioden (Kann og Lima 2015). Når det gjelder andelen med gradert sykmelding på åtteukerstidspunktet, var denne omtrent uendret, etter noen år med kraftig økning (ikke vist i figur).

Diskusjon

De siste årenes sterke økning i antall brev med melding om midlertidig stans av sykepenges er et tegn på at håndhevingen av aktivitetskravet fra NAVs side er styrket. Det er imidlertid fortsatt store fylkesvise variasjoner i antall brev. Fra 1. september 2015 ble det også satt i gang et forsøk i tre fylker – Buskerud, Aust-Agder og Rogaland – med de samme tiltakene som i Hedmarksmodellen. Forsøket i de tre fylkene skal evalueres. Det er ikke lagt opp til noen systematisk evaluering av den styrkede håndhevingen av aktivitetskravet i andre deler av landet.

Satsingen i NAV Hedmark på å styrke håndhevingen av aktivitetskravet har gitt betydelige resultater. Våre funn tyder imidlertid ikke på at midlertidig stans av sykepenges isolert sett har noen avgjørende effekt på sykefraværet. Kjennskapet til at sykepengene kan bli stanset kan derimot virke motiverende på både arbeidstaker og arbeidsgiver for å finne mer aktive løsninger. Bruk av midlertidig stans har svært sjelden ført til varig stans ved åtte uker. I en rapport om oppfølgingen av sykmeldte påpekte Ose m.fl. (2013) at det ifølge NAVs veiledere sjelden sendes ut brev om midlertidig stans, og de ganger det gjøres kommer det nesten alltid nye opplysninger fra legen slik at det ikke blir noen varig stans av sykepengene (Ose m.fl. 2013, s. 234 og 239). Selv om NAV Hedmark endret brevtteksten for å oppmuntre til kontakt med arbeidsgiver framfor lege, fant vi få tegn til at personer som har fått midlertidig stans av sykepenges friskmeldes raskere eller oftere får gradert sykmelding enn dem som har fått unntak fra aktivitetskravet. Selv om vi finner tegn til at brev om midlertidig stans fører til noe

raskere friskmelding i tiden omkring dialogmøte 2 og like før den sykmeldte bruker opp sine sykepengerettigheter, er ikke dette nok til å forklare den markante nedgangen i sykefraværet i Hedmark etter tiltakene.

Våre analyser viser at utviklingen i sykefraværet i Hedmark etter tiltakene skyldes både en markant reduksjon i sykefraværets varighet for personer som ikke var i aktivitet på åtteukerstidspunktet, uansett om de fikk midlertidig stans eller unntak, samt en moderat reduksjon i antall sykepengetilfeller. Disse resultatene stemmer godt med funnene til Kann m.fl. (2014) og bidrar til å forklare at nedgangen i antall sykepengetilfeller som gikk ut hele sykepengeperioden var sterkere enn nedgangen i sykefraværet totalt (Kann og Lima 2015). Dette tyder på at det er andre gevinster å hente ved en styrket håndheving av aktivitetskravet som er større enn effekten av å sende ut brev i seg selv. Vi vurderer det slik at den systematiske gjennomgangen av muligheter og hindringer for aktivitet for alle sykmeldte som ikke er i aktivitet på åtteukerstidspunktet, der NAV-kontorene i Hedmark har fått veiledning gjennom saksdrøftingsverksteder med deltakelse av ulike fagpersoner, har bidratt til bedre kunnskap om den enkelte sykmeldtes situasjon. Dette kan ha ført til bedre oppfølging i det videre sykefraværforløpet etter åtte uker, som igjen har ført til raskere friskmelding. At vi ikke fant noen endring i varigheten for dem som hadde gradert sykmelding eller var i annen type aktivitet ved åtte uker, og dermed ikke ble omfattet av tiltakene, styrker denne tolkningen.

Derimot fant vi i begrenset grad at tiltakene førte til økt bruk av gradering eller annen aktivitet blant dem som fortsatte å motta sykepenges. Selv om det var en betydelig økning i bruken av gradering ved tolv uker og en svak økning ved 26 uker, var ikke økningen sterkere enn i de foregående årene. Dette er noe overraskende, men må sees i sammenheng med at en relativt høy andel av de sykmeldte i Hedmark (nær 4 av 10) hadde gradert sykmelding allerede på åtteukerstidspunktet.

Når vi også fant at satsingen førte til en viss nedgang i antall sykefraværstilfeller utover arbeidsgiverperioden på 16 dager, antar vi dette kan skyldes at tiltakene har påvirket sykmeldingsatferden i Hedmark mer gene-

relt. Det kan dreie seg om både legenes sykmeldingspraksis, arbeidstakernes holdninger til sykmelding og arbeidsgivernes vilje til tilrettelegging for sine ansatte. Disse effektene kommer i tillegg til virkningene av den systematiske vurderingen av om aktivitetskravet er oppfylt i det enkelte tilfelle.

Referanser

Brage, Søren, Per Kristoffersen og Nina Lysø (2014) «NAV's oppfølging av sykmeldte». *Arbeid og velferd* 1/2014, 78–89.

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

Kann, Inger Cathrine og Ivar Åsland Lima (2015) «Tiltak i NAV Hedmark ga færre nye mottakere av arbeidsavklaringspenger». *Arbeid og velferd* 2/2015, 77–94.

Markussen, Simen, Knut Røed og Ragnhild C. Schreiner (2015) *Can compulsory dialogues promote return to work from sick-leave?* Working paper. Oslo: Frischsenteret.

NAV (2015a) *Rundskriv til folketrygdens § 8–4*. Sist endret 23.4.2015. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

NAV (2015b) *Mål og disponeringsbrev 2015 til fylkene*. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Nossen, Jon Petter og Johannes Sørbø (2015) «Friskmelding til arbeidsformidling – en ordning som bør benyttes oftere?». *Arbeid og velferd* 2/2015, 51–63.

Ose, Solveig, Karin Dyrstad, Ingunn Brattlid, Rune Slettebak, Heidi Jensberg, Roland Mandal, Jan Lippestad og Ivar Pettersen (2013) *Oppfølging av sykmeldte – fungerer dagens regime? Oppfølgingsplaner, dialogmøter, rapportering, kontroller og sanksjoner*. Forskningsrapport. Trondheim: Sintef Teknologi og samfunn.

NAV-legestudien i Bergen:

SYSTEMATISK VEILEDNING AV FASTLEGER REDUSERTE IKKE SYKEFRAVÆRET

Av Arnstein Mykletun¹, Stein Nilsen², Inger Cathrine Kann³, Hege Rebecca Jacobsen², Øivind Wesnes⁴ og Hans Petter Nordhagen²

Sammendrag

I denne studien tester vi effekten av et tiltak hvor NAVs rådgivende overleger ble involvert i systematisk veiledning av fastleger. Veiledningen tok utgangspunkt i legens egne listepasienter som hadde vært sykmeldt lenger enn åtte uker, og veiledningen ble gitt fire ganger over 12 måneder. Det ble drøftet konkrete målsettinger og virkemidler for retur til arbeid, herunder også muligheter for gradert sykmelding.

Studien ble gjennomført som en randomisert kontrollert studie i 2013, og alle Bergens fastleger ble invitert til deltakelse. Det viktigste utfallsmålet var om sykefraværet endret seg i gruppen som mottok veiledning sammenlignet med kontrollgruppen.

Det var ingen påviselig effekt av veiledningsmetoden på totalt sykefravær, langtidssykefravær eller graderingsandel. Fastlegene var imidlertid tilfreds med veiledningen, vurderte den som nyttig, ville anbefale den til kollegaer, og vurderte subjektivt at veiledningen hadde endret deres sykmeldingspraksis. NAV-leger var også generelt optimistiske til at metoden kunne påvirke sykmeldingspraksis og kunne godt tenke seg selv å bli engasjert i slikt veiledningsarbeid.

Denne studien viser at selv populære, omfattende og systematiske tiltak for å øke sykmelders kompetanse og bevissthet i sykmeldingsarbeidet kan være helt uten effekt på sykmeldingspraksis. Beslektede tiltak rettet mot fastleger har ikke blitt effektevaluert. Studien gir ingen holdepunkter for at sykmeldingspraksis kan påvirkes gjennom å øke sykmelders kompetanse og bevissthet. På bakgrunn av denne studien kan vi likevel ikke utelukke at sykmeldingspraksis kan påvirkes med andre metoder eller strategier. Resultatet var noe overraskende og stod i kontrast til subjektive vurderinger av effekt og nytteverdi før effektevalueringen var klar. Studien viser med all tydelighet nødvendigheten av å gjennomføre effektevalueringer ved bruk av kontrollgrupper, og at selv klare subjektive vurderinger av hva som er nyttig og effektivt, kan være feil.

¹ Seniorforsker ved Nasjonalt folkehelseinstitutt; professor II, Universitetet i Tromsø og Kompetansesenter for Arbeid og Psykisk Helse, Helse Nord; og visiting professor, University of New South Wales, Sydney, Australia.

² Rådgivende lege i NAV Hordaland, involvert i veiledningen, og deltaker i forskningsgruppen og prosjektstyringsgruppen

³ Forsker, Arbeids- og velferdsdirektoratet

⁴ Representant for Hordaland Legeforening i prosjektstyringsgruppen, fastlege i Bergen

Bakgrunn og introduksjon

Det er bred politisk enighet om IA-avtalen, hvor ett av delmålene er å redusere sykefraværet. Ifølge tall fra OECD er sykefraværet i Norge vesentlig høyere enn gjennomsnittet for OECD-området (OECD 2006).

Det totale sykefraværet er et resultat av mange enkeltbeslutninger om sykmelding. I noen tilfeller er sykmelding gitt for medisinske tilstander som er fullstendig uforenlig med arbeid. Men i et flertall av tilfellene er det mulig å vurdere spørsmål rundt sykmelding ulikt, blant annet hvorvidt sykmelding er nødvendig og hensiktsmessig, og hvilken varighet og gradering av sykemeldingen som er nødvendig eller mulig.

Generelt om sykmelders rolle og handlingsrom i beslutninger om sykefravær

Teoretisk sett er det *fire parter* som kan påvirke disse beslutningene om sykmelding: Arbeidsgiver legger føringer, både materielt og ved holdninger til integrering og eventuell tilrettelegging. Arbeidstakers motivasjon og holdning vil også påvirke beslutningene på ulike måter. Sykmelder – som regel er dette fastlegen – har en sentral rolle i beslutningene om sykmelding, og skal utføre de medisinske vurderingene som legges til grunn for sykmelding, samt vurdere pasientens mulighet til å være i arbeid og aktivitet. NAV skal kontrollere at kriteriene for sykmelding er oppfylt og fatter endelig vedtak om utbetaling av sykepengene. NAV skal også kunne bidra med tiltak og veiledning.

Det er betydelig debatt om hvor stort handlingsrommet til sykmelder i realiteten er. Noen vil hevde fastlegen er en sentral katalysator, selve kjernen i beslutningsprosessen. Samtidig vil andre hevde at handlingsrommet er begrenset (Carlsen og Riise 2013). Det er mange typer beslutninger som fastleger normalt ikke vil overlate til pasienter, eksempelvis forskrivning av antibiotika eller henvisning til spesialist. Det er derimot allment akseptert blant fastleger at beslutninger om sykmelding i stor grad er pasientdrevet (Nilsen m. fl. 2015). Alle norske leger har rett til å sykmelde. Fastlegene har imidlertid den helt sentrale rollen som sykmelder, og håndterer 79 prosent av alle langtidssykmeldinger, som utgjør omkring 70 prosent av det totale sykefraværet i Norge (Brage og Kann, 2006).

Mange har beskrevet at sykmeldende lege står i en potensiell rollekonflikt i sykmeldingsarbeidet (Wynne-Jones m. fl. 2010, Swartling m. fl. 2008, Von Knorring m. fl. 2008). På den ene siden er sykmelder av samfunnet tillagt rollen som portvokter og byråkrat som skal regulere tilgangen til velferdsordninger. I denne rollen skal fastlegen vurdere om de medisinske kriteriene for inngangsvilkårene for sykmelding er oppfylt og avslå pasientens anmodning om sykmelding når disse kriteriene ikke er oppfylt. På den annen side vil også fastlegen ønske å opptre som pasientens advokat, som skal ivareta pasientens interesser. I denne rollen er det relevant å være lydhør for pasientens ønsker, eventuelt også å forsøke å ivareta pasientens langsiktige interesser selv om det måtte være i strid med pasientens umiddelbare ønsker. Det kan også være aktuelt å gjøre mer helhetlige og skjønnsmessige vurderinger av pasientens situasjon, i stedet for strengt å vurdere om inngangskriteriene for sykmelding er oppfylt.

Mange sykmeldere finner arbeidet med sykmeldingsaker krevende (Nilsen m. fl. 2011). Enkelte opplever seg presset til sykmeldinger som de samtidig vurderer ikke å være i pasientens langsiktige interesser. Sykmeldere kan også oppleve at handlingsrommet er begrenset, og at det i realiteten er de øvrige aktørene (arbeidsgiver, pasient og eventuelt NAV) som har den reelle innflytelsen på beslutningen om sykmelding.

Variasjon i sykmeldingspraksis

Fastlegers sykmeldingspraksis varierer betydelig. Begrepet «sykmeldingspraksis» angår observerbare mønstre i skjønnsutøvelse i det kliniske sykmeldingsarbeidet. Begrepet er parallelt til begrepet «forskrivningspraksis», som angår skjønnsutøvelse i forskrivning av medisiner.

Allerede i 1990 rapporterte Tellnes om betydelige forskjeller i legers sykmeldingspraksis (Tellnes m. fl. 1990). Det er også dokumentert betydelig geografisk variasjon i sykmeldingspraksis (Bragstad m. fl. 2006). Bare litt av variasjonen i sykmeldingspraksis henger sammen med observerbare karakteristika som legens alder, kjønn, spesialisering, praksismodell og antall pasienter, og dette har begrenset betydning for sykmeldingspraksis (Aakvik m. fl. 2010, Winde m. fl. 2011). Selv ikke kartlagte holdninger til sykmelding blant legene ble ikke funnet å ha noen innvirkning på

deres egen praksis. Restriktivitet i holdning gir få føringer for tilsvarende restriktivitet i adferd (Tellnes 1990). Forskjellene kan således være en konsekvens av innarbeidede vaner og mestringsstrategier. En studie fra 2013 viste at pasienters sykefravær endrer seg når man får ny fastlege, med en absolutt endring av ytelse på 25 prosent i gjennomsnitt (Markussen m. fl. 2013). Prosjektgruppens hypotese var at tett og personlig veiledning av fastleger i enkeltsaker ville ha effekt og det å tilstrebe økt gradering var ett blant flere mulige virkemidler.

Gradert sykmelding

Prosjektgruppen la vekt på at økt bruk av gradert sykmelding i 2004 og i 2010 har vært det mest effektive tiltaket for redusert sykmelding siden den første IA-avtalen ble undertegnet i 2001. I perioder hvor graderingsandelen går opp, har også totalt sykefravær falt (Mykletun og Brinchmann 2013). Effekten er også dokumentert ved analyser av forskjeller mellom leger i graderingstilbøyelighet (Markussen 2012), samt forskjeller i utvikling mellom kommuner (Kann m. fl. 2012). Det er også en randomisert kontrollert studie som tilsier raskere retur til arbeid ved gradert sykmelding (Viikari-Juntura m. fl. 2012). Registerdata har vist at pasienter som er listeført hos leger som ofte graderer sykefravær, har større sannsynlighet for retur til arbeid og større sannsynlighet for faktisk å være i jobb to år senere (Markussen m. fl. 2012).

Prosjektgruppen la også til grunn at det er mer uklart hvorfor gradert sykmelding bidrar til å redusere sykefraværet. Det kan for eksempel skyldes helsegevinster av å være i jobb, redusert risiko for å falle utenfor, samt at gradert sykmelding kan ha hatt disiplinerende effekter. Videre er kostnadene ved økt bruk av gradert sykmelding i det vesentlige ukjente, men trolig relativt beskjedne sammenlignet med andre tiltak i IA-avtalen. Gradert sykmelding har derved potensiale til å være et kostnadseffektivt tiltak for redusert sykefravær og utstøtning (Mykletun og Brinchmann 2013).

Prosjektgruppen mente at den store variasjonen mellom fastleger i bruk av gradert sykefravær (Markussen m. fl. 2012) indikerer at det burde være mulig å øke bruken av gradert sykefravær blant leger som bruker dette sjelden, og derved redusere sykefraværet. Det

ble vurdert som realistisk å øke bruken av gradert sykmelding gjennom veiledning, og da som et supplement til allerede eksisterende veiledere, nettbaserte opplæringsprogram og annen informasjon. Gradering av sykmelding ble imidlertid sett på som et enkelt og ofte mest nærliggende virkemiddel sammen med flere, men at dialogen og prosessen var det sentrale.

Tiltak for kompetanseheving for sykmeldere

Det er gjort ulike forsøk på å tilføre sykmeldere økt kompetanse og innsikt i sykmeldingsarbeidet for der ved å redusere det totale sykefraværet. Flere av disse tiltakene betoner aktivisering av den sykmeldte, eksempelvis ved økt bruk av gradert sykmelding ved langvarige fravær. I januar 2013 trådte det i kraft en forskrift som påla sykmeldere obligatorisk opplæring i sykmeldingsarbeid. Opplæringsprogrammet var et enkelt nettbasert kurs, og det var muligheter for å få unntak for opplæringen for leger med tilsvarende kompetanse. Per januar 2014 hadde omtrent halvparten av landets fastleger gjennomført opplæringen. Kurset var obligatorisk men det ble ikke iverksett reaksjoner overfor fastleger som valgte ikke å gjennomføre opplæringen. Det er imidlertid ikke kjent om tiltaket hadde noen betydning for fastlegenes sykmeldingspraksis (Mykletun og Brinchmann 2013).

Et annet tiltak for økt kompetanse er utvikling av veiledere for sykmeldingsarbeid. Disse er offentlig tilgjengelige på Helsedirektoratets hjemmesider (Helsedirektoratet 2011) og er i noen grad inspirert av den svenske ordningen for normering av sykefravær for ulike diagnoser. Den norske veilederen normerer imidlertid ikke varighet for enkeltdiagnoser. Det er heller ikke gjennomført noen effektevaluering av dette tiltaket. Det er imidlertid beskjeden trafikk på nettsiden hvor denne veilederen er tilgjengelig (Mykletun og Brinchmann 2013), noe som selvsagt begrenser hvor effektiv veilederen i realiteten kan være.

Et ytterligere tiltak rettet mot sykmeldere er ordningen hvor sykmeldere har tilgang til statistikk om egen sykmeldingspraksis sammenlignet med gjennomsnitt av kollegaers praksis. Også denne ordningen er sjelden brukt, og det er ikke kjent om tiltaket påvirker sykefraværet (Mykletun og Brinchmann 2013).

NAV har på fylkesnivå gjennomført ulike former for opplæring av allmennleger, men det foreligger ingen sentral oversikt over dette, og heller ingen effektevalueringer. Den Norske Legeforening arrangerer også kurs innen trygdemedisin og sykmeldingsarbeid, men effekter av dette er heller ikke kjent.

I 2004 ble det gjennomført noen kurs for fastleger fokusert på sykmeldingsarbeidet. Deltakere ble ikke randomisert til kurset, men det ble likevel i ettertid gjennomført en effektevaluering av kursets betydning for sykmeldingspraksis, hvor leger som ikke deltok på kursene utgjorde kontrollgruppen. Det viste seg, kanskje noe overraskende, at deltakerne på kurset økte volumet av sykmeldinger, sammenlignet med kontrollgruppen (Brage og Kann 2006b).

Fastleger forventes å være oppdatert på mange ulike kompetanseområder, og det er kanskje grunn til å tro at kurs og kompetansehevende tiltak innen trygdemedisin og sykmeldingsarbeid ikke prioriteres høyt i denne sammenheng. Samtidig vil mange hevde at legens engasjement og innsats i sykmeldingsarbeidet kan være en viktig faktor for pasientenes fraværs- og rehabiliteringsløp. Kunnskaper om våre velferdsordninger og inngangsvilkår er en forutsetning i dette arbeidet. Resultater i dette feltet er imidlertid også knyttet til legens kommunikasjonsferdigheter overfor pasientene. Det er lite forskning om kunnskap og ferdigheter blant sykmeldere på dette området, men man kan forestille seg at både kunnskaper og kommunikasjonsferdigheter på det trygdemedisinske området kan økes gjennom veiledning, men dette er ikke vist empirisk.

Veiledningsmodellen i denne studien

Det er omtrent 110 rådgivende overleger i Norge, de fleste i deltidsstilling. Deres rolle består hovedsakelig i å yte medisinsk faglig beslutningsstøtte i forbindelse med vedtak om trygdeytelser. Arbeidet skjer hovedsakelig som skriftlig eller muntlig rådgivning til saksbehandlere og veiledere i enkeltsaker, men også som opplæringstiltak individuelt og i grupper. En del rådgivende leger har også kontakt med sykmeldere, gjennom møter arrangert av NAV, telefonisk i enkeltsaker eller som møter på sykmelders kontor. Det er imidlertid

ingen norm eller rutine for slik kontakt, og kontakten er trolig forholdsvis beskjeden i omfang.

For denne studien ble det utviklet en veiledningsmodell hvor NAVs rådgivende overleger ble involvert i systematisk og rutinemessig kollegial veiledning av fastleger. Modellen ble først utviklet og testet i NAV Oslo under ledelse av NAV-lege Hans Petter Nordhagen, og ble senere videreutviklet i samarbeid med NAV-legene Hege Rebecca Jacobsen og Stein Nilsen i Bergen. Modellen er også senere videreutviklet og tatt i bruk av NAV-legene i Østfold.

Veiledningen tok utgangspunkt i fastlegens pasienter som hadde vært sykmeldt åtte uker eller lenger på veiledningstidspunktet, og oversikt over disse pasientene ble hentet ut fra registre og ble forelagt fastlegen i forkant av veiledningsmøtet. Veiledningen var ment å være en likeverdig samtalemodell mellom fastlege og veileder der informasjon gis av fastlege og veilederen stiller supplerende spørsmål. Deretter drøftes problemstillingene og veileder prøver å tilføre forslag om strategier og mulige tiltak som blir gjenstand for diskusjon og vurdering. Slike samtaler ble gjennomført fire ganger i løpet av en 12-månedersperiode, og hver veiledningstime hadde en time varighet. Møtene fant sted på fastlegens kontor i arbeidstiden, arbeidet ble honorert tilsvarende møte-takst, og veiledningen ble også gitt tellende kurspoeng for legens etterutdanning.

Denne kollegiale veiledningen innebærer en ikke-konfronterende, ivaretagende og en utspørrende tilnærming til fastlegens vurderinger i de konkrete sykmeldingssakene. For å oppnå nødvendig tillit og for å kunne diskutere reelt vanskelige sykmeldingssaker var det en sentral forutsetning at innholdet i samtalen ikke skulle videreformidles til NAV eller andre. Det ble altså lagt opp til at veiledningen skulle ha en kollegial og støttende tilnærming, og ikke form av revisjon, tilsyn eller inspeksjon.

Tema for drøftingene var ikke ment å omhandle diagnostikk eller behandling, men rent trygdemedisinske vurderinger. Ett element i veiledningen var eventuelle kurative aspekt ved sykmeldingen, som ble vurdert opp mot mulige negative bivirkninger av sykmeldingen.

Også eventuelle ikke-medisinske «barrierer» for retur til arbeid ble drøftet, for eksempel vanskeligheter eller konflikter på arbeidsplassen, vansker i familien, tidsklemme, eller ulike varianter av unngåelsesatferd. Fastlegen ble spesifikt oppfordret til å vurdere gradering av sykmeldinger, og i enkelte tilfeller ble det også drøftet andre muligheter, som dialog med arbeidsgiver og NAV og tiltaket *Friskmelding til arbeidsformidling*. Det ble også drøftet hvilke ambisjoner og forhåpninger fastlegen hadde for pasientens retur til arbeid, og det ble formidlet informasjon om NAVs tiltakstilbud.

Veiledningen hadde rehabilitering tilbake til arbeid som hovedmål, ofte gjennom raskest mulig gradering av sykmeldingen. Et sentralt element var å bevisstgjøre fastlegen i bruk av forskjellige strategier og tiltak i sykmeldingsarbeidet, både når det gjaldt samhandlingen med NAV og arbeidsgiver, men også gjennom kognitive modeller for motivering og ansvarliggjøring av pasienter. I de to siste veiledningssesjonene ble det også iblant drøftet hvorvidt fastlegen var kjent med om pasienten hadde noen innsikt i konsekvensene av fortsatt sykmelding, eller plan for hvor dette eventuelt skulle ende.

Veiledningsmodellen som ble anvendt har likhetstrekk med tidligere tiltak for å øke fastlegenes kompetanse og bevissthet i sykmeldingsarbeidet, som beskrevet ovenfor. Samtidig skiller modellen seg fra tidligere nevnte tiltak ved å være mer intensiv, forpliktende og systematisk, blant annet ved personlige møter, fokus på fastlegenes utfordringer i pågående sykmeldingssaker og ved oppfølging over tid. Kollegabasert læring er en populær læringsmodell og mye brukt blant leger og praktiseres hovedsakelig på konkrete kliniske problemstillinger fra egen praksis. Dette gjennomføres vanligvis i møter der utfordrende saker drøftes med spesialist eller veileder, men også i felleskonsultasjoner med spesialist og aktuell pasient. Vi er ikke kjent med noen forsøk på systematisk uttesting av metoden «kollegabasert veiledning» i trygdemedisinske spørsmål.

I dette prosjektet hadde vi ingen felleskonsultasjoner med fastlegenes pasienter. Hvilke saker som ble drøftet og hvor åpent fastlegen valgte å diskutere sine utfordringer, varierte betydelig gjennom hele veiled-

OPPLÆRING AV VEILEDERNE

De tre rådgivende overlegene hadde alle praktisk veiledningserfaring fra tidligere møtevirksomhet med fastleger, individuelt og i grupper, og en av disse hadde også formell veiledningskompetanse. Alle tre deltok i seks møter over seks måneder hvor arbeidsmodellen ble utformet i detalj. Det ble her også utviklet skriftlige hjelpemidler i form av skjema og sjekklister for hjelp i veiledningen, men som ikke inngår som data i selve forskningsprosjektet.

Før prosjektstart ble modellen utprøvd gjennom en pilot der tre fastleger i nabokommuner som ikke var inkludert i studien, deltok. Her fikk veilederne prøve ut veilederrollen mens kollegene observerte. Deretter ble observasjoner diskutert og tilnærmingen justert, slik at veiledningene skulle bli så ensartet som mulig.

Etter oppstart hadde veilederne månedlige møter med erfaringsutveksling og strategier som tema. Midtveis i veiledningsløpet hadde de rådgivende legene også et seminar over en arbeidsdag med professor Roland Blonk ved Netherlands Organization for Applied Scientific Research, Quality of Life. (TNO) i Amsterdam, med formål å gi et ytterligere løft for kompetansen i veiledningsarbeidet.

ningsserien. Således ble veiledningstimene noe forskjellige fra lege til lege og fra gang til gang.

Formålet med studien

Formålet med denne studien er å teste effekten av en omfattende og intensiv veiledningsmetode ved en randomisert kontrollert studie. Utfallsmålene var sykefravær til fastlegenes pasienter i perioden veiledningen pågikk. I tillegg til totalt volum av sykefravær, var vi også interessert i om denne veiledningen kunne øke bruken av gradert sykmelding, redusere varighet av langtidsfravær, samt redusere volumet av søknader om arbeidsavklaringspenger (AAP).

Som del av en prosessevaluering har vi i etterkant også gjennomført en spørreundersøkelse for å høste subjektive erfaringer med veiledningsmetoden blant fastlegene som mottok veiledningen. Vi har også uformelt spurt både NAV-leger involvert i veiledningen og en gruppe blant deres NAV-legekollegaer om deres forventninger og holdninger til denne arbeidsmetoden.

Endelig var også en del av formålet med studien å gjennomføre en kost/nytte-evaluering av veiled-

ningsmetoden, hvor vi ønsket å sammenligne kostnader knyttet til veiledningsmetoden med eventuelle besparelser i form av redusert sykefravær. Vi planla også å vurdere ressursbehovet dersom metoden skulle oppskaleres til standardpraksis. Disse økonomiske delene av prosjektet forutsatte imidlertid selvsagt en positiv effekt av tiltaket.

Resultater

Forsøket hadde ingen effekt på sykefraværet

Det var ikke signifikant forskjell i sykefraværet for pasienter på listene til fastlegene som mottok veiledning, sammenlignet med kontrollgruppens pasienter, verken under eller etter veiledningsperioden. Det var heller ingen tydelige mønstre i ikke-signifikante ten-

Tabell 1. Registerdata for effekter på sykefravær eller gradering (differanse i differanse)

		Kontrollgruppe	Veiledningsgruppe
Totalt sykefravær (dagsverk)	Referanseperiode, førveiledningen startet	1.288.475	1.047.238
	Under og like etter atveiledningen pågikk	1.268.869	1.109.126
Andel som er gradert i forløpet (prosent)	Referanseperiode, førveiledningen startet	21,80 %	21,50 %
	Under og like etter atveiledningen pågikk	22,70 %	23,10 %

Ingen $p < 0,05$.

Kilde: NAV

Tabell 2. Fastlegers subjektive evaluering av veiledningen (totalt 61 svarte av 81 inviterte)

Spørsmål	Svaralternativ	Andel
Hvordan vil du beskrive ditt utbytte av veiledningen?	Noe eller stort	96 %
Ville du ønsket deg fortsatt veiledningen i ytterligere ett år til?	Ja	56 %
Ville du anbefale veiledningen til andre?	Ja	97 %
Har du etter veiledningen gitt sykmeldingsarbeidet større oppmerksomhet?	Noe eller betydelig	80 %
Tror du at veiledningen har ført til at du benytter mer gradert sykmelding?	Noe eller betydelig	56 %
Tror du veiledningen har medført at du har en mer restriktiv sykmeldingspraksis?	Noe eller betydelig	48 %

Kilde: Legestudien

Tabell 3. NAV-legers subjektive vurdering av arbeidsmetoden (totalt 48 tilstede, 44 respondenter, hvorav 37 NAV-leger)

Spørsmål	Svaralternativ	Andel
Har du selv personlig erfaring med systematisk og rutinemessig veiledning av leger i form av møter hvor konkrete case har blitt diskutert?	Ja, månedlig eller oftere	3 %
	Redusere totalt sykefravær	62 %
I desember 2014 foreligger første rapport om effekter av veiledningen. Effekter analyseres som et randomisert kontrollert forsøk med intervensjons- og kontrollgruppe. Hvilken effekt tror du veiledningsmodellen vil ha?	Økt andel graderte fravær	95 %
	Redusert antall søknader om AAP	61 %
Hvis studien viser at dette tiltaket fungerer, kunne du selv tenke deg å jobbe deler av arbeidstiden din etter den veiledningsmodellen som er blitt presentert i dag?	Ja	78 %

Kilde: Legestudien

METODE

Design og prosedyre for effektevaluering

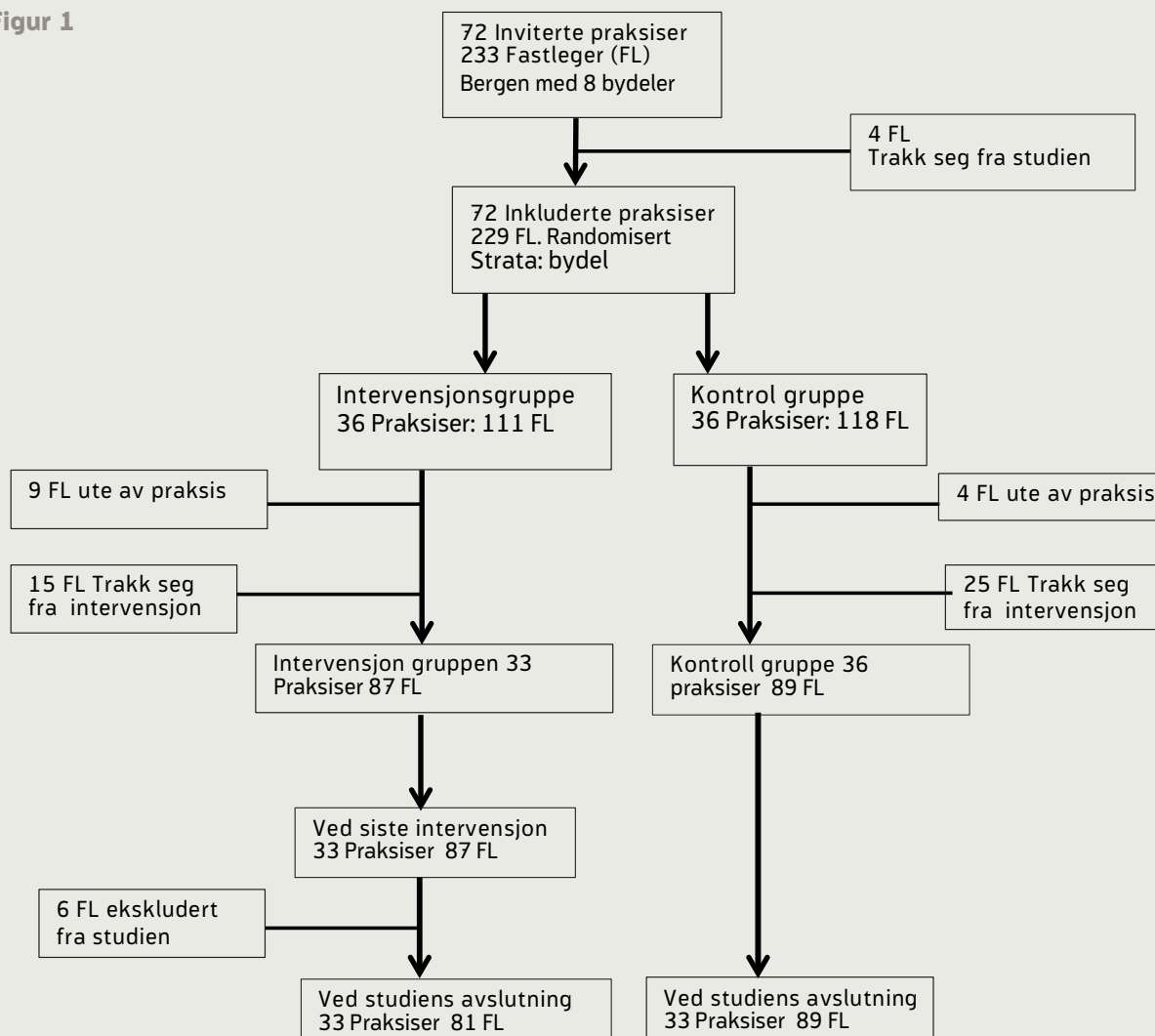
For å teste effekten av veiledningsmodellen på sykefravær gjennomførte vi en randomisert kontrollert studie. Alle fastlegene i Bergen ble invitert i januar 2013 til å delta i studien gjennom et informasjonsbrev fra NAV Hordaland, og legene ble inkludert etter passivt samtykke, som betyr at legene ble inkludert i studien dersom de ikke meldte fra om at dette var uønsket. Leger som ikke hadde trukket seg før en angitt frist ble randomisert i like andeler til eksperiment- og kontrollgruppe. Vi forventet en mulig læringseffekt innad på legekantoret mellom fastlegene, og randomiseringen foregikk derfor på legekantornivå, slik at alle legene på samme kontor ble randomisert samlet til enten veiledningsgruppen eller kontrollgruppen.

Etter randomisering ble legene i veiledningsgruppen fordelt på de tre NAV-legene som skulle gjennomføre veiledningen, og NAV-legene ringte så til de enkelte fastlegene for å avtale tidspunkt for første møte. Ved denne kontakten viste det

seg at noen få fastleger ikke hadde fått med seg informasjonsbrevet fra NAV, og trakk seg før veiledningen startet. For å unngå skjevhet mellom eksperiment- og kontrollgruppen kontaktet vi derfor senere også kontrollgruppen med et spørsmål om hvorvidt de ønsket å motta slik veiledning dersom dette ble aktuelt, hvorpå en tilsvarende andel takket nei også i kontrollgruppen. Detaljer om antall leger som ble inkludert, reservasjoner og gjennomføring er gitt i figur 1.

Intervensjonsgruppen mottok veiledningen som beskrevet overfor i form av fire møter over 12 måneder i perioden fra januar 2013 til februar 2014, mens kontrollgruppen fikk et tilbud om en kontakttelefon til rådgivende overlege i NAV dersom de ønsket å diskutere utfordringer med egne langtidssykemeldte i prosjektperioden. Også intervensjonsgruppen fikk mulighet til å ta slik kontakt. Omfanget av henvendelser fra fastlegene til NAVs rådgivende overleger gjennom denne kontakttelefonen var så begrenset at det vurderes å være helt uten betydning for effekten av tiltaket.

Figur 1



Utfallsmål for effektevalueringen og analyseplan

Arbeids- og velferdsdirektoratet bidro med både registerdata og analyser av disse for gjennomføring av effektevalueringen. Registerdata for sykmeldinger ble analysert ut fra listetilhørighet, og sortert på intervensjons- og kontrollgruppen. Konkret ble det analysert om utviklingen i sykefraværet har utviklet seg ulikt for veilednings- og kontrollgruppen fra før til etter veiledning (såkalt *differanse-i-differanse*).

Av praktiske årsaker hadde veiledningsperioden litt ulike tidspunkt for start og avslutning for de enkelte fastlegene. I gjennomsnitt varte veiledningsperioden omkring 12 måneder. Fastlegene som utgjorde kontrollgruppen fikk tilfeldig tildeelt referanseperioder helt identisk med de faktiske veiledningsperiodene i veiledningsgruppen. I analysene ble det derfor kontrollert for kalendermåned, men dette hadde ingen betydning for resultatet.

Først ble det gjennomført analyser for alle pasienter som inngikk på fastlegenes lister, uavhengig av varighet av sykefraværet. Ethvert sykefraværsforløp som helt eller delvis pågikk i veiledningsperioden (og for kontrollgruppen i referanseperioden) inngikk i datagrunnlaget. Deretter ble det gjennomført analyser hvor kun sykmeldingsforløp med varighet over 10 uker ble inkludert. Denne avgrensningen ble gjennomført fordi veiledningen tok utgangspunkt i sykmeldinger som hadde vart mer enn 8 uker på tidspunktet hvor lister ble skrevet ut, og disse listene ble skrevet ut opp til to uker før veiledningstidspunktet.

Vi analyserte totalt sykefravær (totalt antall tapte dager), totalt sykefravær av sykefraværet med varighet over 10 uker, andel sykefravær som nådde milepæler (26 uker og 52 uker), andel av det totale sykefraværet som var gradert, andel av sykefraværestilfellene som på et eller annet tidspunkt under forløpet gikk gradert sykmeldt samt antall som hadde fått innvilget arbeidsavklaringspenger. Flertallet ($\frac{3}{5}$) av sykmeldingene med varighet over 10 uker var inkludert

i listene som dannet grunnlaget for veiledning av fastlegene og ca. halvparten av disse ble i varierende omfang diskutert under veiledningen.

Spesifikt ønsket vi å analysere om sykmeldingspraksisen til fastlegene som hadde mottatt veiledning hadde *endret seg* forskjellig fra fastlegene i kontrollgruppen. Vi inkluderte derfor en observasjonsperiode på 12 måneder, tilstrekkelig lenge forut for veiledningsperioden til at sykmeldingstilfellene skulle være avsluttet innen veiledningen startet, og denne perioden ble kalt for «referanseperioden». «Veiledningsperioden» ble definert som fra oppstart av første veiledning, og med varighet så lenge de påbegynte sykmeldingstilfellene maksimalt kunne vare før de nådde 52-ukersgrensen.

Design og prosedyre for subjektiv evaluering av tiltaket

Få uker etter at siste veiledning var gjennomført ble fastleger som hadde mottatt veiledning invitert til å gi en subjektiv og anonym vurdering av veiledningen. Invitasjon til å delta i spørreundersøkelsen ble sendt på e-post, og felle-spurringer ble sendt både på e-post og ved brev. Av 87 leger som ble invitert, fikk vi svar fra 61. Kartleggingen omfattet fastlegenes subjektive vurdering av hvorvidt de hadde hatt noen nytte av tiltaket, om de hadde endret sykmeldingspraksis, om de ville anbefale veiledningen til kollegaer, og om de kunne tenke seg å fortsette veiledningssamarbeidet ytterligere et år ut over prosjektperioden.

I anledning en presentasjon av veiledningsmodellen på et emnekurs i regi av Norsk trygdemedisinsk forening i mars 2014 ble det gjennomført en uformell og anonym spørreundersøkelse. Inklusiv de tre NAV-legene fra prosjektgruppen var det 51 tilstede under presentasjonen, 44 besvarte spørsmålene, hvorav 37 var rådgivende overleger i NAV. Her ble det kartlagt hvorvidt NAVs rådgivende overleger trodde at arbeidsmetoden hadde redusert det totale sykefraværet, overgang til arbeidsavklaringspenger, og hvorvidt dette var en arbeidsmetode de selv kunne tenke seg å anvende.

denser i resultatene. Dette robuste nullfunnet angår alle utfallsmål, herunder både totalt sykefravær, langtidssfravær, gradert sykefravær, graderingstilbøyelighet (anvendt gradert sykmelding en eller annen gang under et sykefraværestilfelle), og antall som hadde fått innvilget AAP (tabell 1).

Metoden var populær både blant fastleger og NAV-leger

Fastlegene som mottok veiledning vurderte, før resultatene var kjent, at veiledningsmodellen var nyttig, og de ville også anbefale veiledningen til kollegaer. De mente også at de selv hadde gitt sykmeldingsarbeidet mer opp-

merksomhet som følge av veiledningen. Nær halvparten av fastlegene vurderte at veiledningen hadde ført til at de hadde endret sykmeldingspraksis i noe mer restriktiv retning, og over halvparten mente de hadde økt bruken av graderte sykmeldinger (se tabell 2).

Flere av NAVs rådgivende overleger fikk på en fagsamling i regi av Norsk trygdemedisinsk forening presentert arbeidsmodellen, riktignok før resultatene var kjent. Disse legene var også overveiende positive til mulige effekter av arbeidsmetoden og kunne selv tenke seg å bruke den i sitt arbeid (se tabell 3).

Diskusjon

Vi vurderer dette resultatet som et robust og overraskende nullfunn. Studien har tilstrekkelig statistisk styrke til at selv forholdsvis svake effekter ville være statistisk signifikante. De subjektive vurderinger av effekt og nytte fra leger som mottok veiledningen, var derimot overveiende positive.

Både vi som gjennomførte studien, fastlegene som mottok veiledningen, og NAV-leger som fikk arbeidsmetoden presentert, vurderte subjektivt at denne arbeidsmetoden var egnet til å redusere sykefraværet. Metoden bygger på tidligere og lignende tiltak i NAV hvor formålet har vært å øke kunnskap og bevissthet om sykmeldingsarbeidet blant fastleger, for derved å redusere sykefravær og langvarig trygdeavhengighet. Studien ble gjennomført etter protokoll, er mer omfattende enn tidligere tilsvarende tiltak siden 2010 (som riktignok ikke er effektevaluert), og ble godt mottatt.

Det kan selvsagt ikke utelukkes at det er noe ved måten veiledningen ble gjennomført på som har gitt dette noe overraskende nullfunnet. Vi vet imidlertid ikke hva det skulle angjelde, og studien er uansett gjennomført etter protokoll. Det er en replikasjon av forsøket på gang i Østfold, i omtrent samme omfang som herværende studie. Dersom også studien i Østfold gir samme resultat, må vi legge til grunn at sykefraværet ikke kan reduseres ved denne veiledningsmetoden.

Det ble gjennomført planer for både ressursbehov ved fullskala implementering, og dessuten også kost/nytte-evalueringer, men dette er kanskje ikke relevant i lys av det robuste nullfunnet.

Hva kan vi lære av denne studien?

Kun et lite mindretall av NAVs samlede portefølje av virkemidler for å redusere sykefravær er basert på adekvate effektevalueringer (Mykletun og Brinchmann 2013). Denne studien illustrerer med all tydelighet at tiltak kan være helt uten effekt, selv om subjektive evalueringer fra ulike parter tilsier at det er både effektivt, nyttig og populært. Hvis evalueringen av denne veiledningsmodellen bare var basert på subjektive vurderinger fra fastlegene som mottok veiledningen, NAV-legen som gav veiledningen, og deres kollegaer som fikk høre om arbeidsmetoden, ville

konklusjonen ha vært at dette trolig var en arbeidsmodell man kunne implementere. Dette understreker viktigheten av NAVs satsning på effektevalueringer med faglig solide metoder for effektevalueringer.

Den første og mest direkte anvendelsen av studien er som kunnskapsgrunnlag for eventuelle beslutninger nå eller i framtiden om å innføre tilsvarende tiltak for å øke fastlegenes kunnskap og bevissthet i sykmeldingsarbeidet med sikte på å redusere sykefraværet. Så vidt vi vet er dette den eneste randomiserte kontrollerte studien som tester om det er mulig å redusere sykefraværet ved kollegabasert veiledning, med formål å øke fastlegenes kunnskap, bevissthet og mestningsadferd i sykefraværsarbeidet.

NAV har som nevnt implementert tre tiltak siden 2010 for å øke sykmelderens bevissthet og kompetanse i sykmeldingsarbeidet, og derved å redusere totalt sykefravær. Dette inkluderer forholdsvis omfattende og kostbare tiltak som statistisk tilbakemelding på egen sykmeldingspraksis, nettbasert veileder i sykmeldingsarbeid og obligatorisk nettbasert kurs. Det er ikke gjennomført noen evaluering av effekten av disse tiltakene, og oppslutningen blant sykmeldere har vært begrenset (Mykletun og Brinchmann 2013). De ligner imidlertid på herværende tiltak i formål og virkemidler, men er mindre intensive og omfattende. Man skal være varsom med å generalisere fra dette tiltaket til andre lignende tiltak, men våre nullfunn gir grunnlag for en viss skepsis til mulige effekter av de nevnte tre tiltakene. Skepsisen styrkes ytterligere av at deltakere på gruppebasert kurs i sykmeldingsarbeid faktisk økte sykmeldingsvolumet etter deltakelse på kurset, sammenlignet med leger som valgte ikke å delta på kurset (Brage og Kann, 2006b).

I disse dager starter det opp utprøving av tiltaket «Ny medisinsk vurdering» (NMV), hvor en annen lege skal møte pasienten og vurdere grunnlag for sykmelding ved varighet på 26 uker eller mer. NMV-ordningen har ikke bare som formål å øke fastleges kompetanse og bevissthet rundt sykmeldingsarbeidet, men vil også ha et element av innsyn. Det vil også representere en ekstern innblanding i dialogen mellom pasient og fastlege i spørsmålet om sykmelding. Slik har NMV-ordningen likehetstrekk med Hedmarksmodellen (Kann m. fl. 2014). Dette elementet av innsyn

var ikke del av vår veiledningsmodell, og det blir derfor spennende å se effekten av NMV.

Hvorfor ble ikke sykefraværet redusert som følge av denne veiledningsmodellen?

Dette tiltaket ble utviklet i kjølvannet av NAVs obligatoriske kurs for sykmeldere, som i henhold til gjennomføringspraksis til tross for at det var obligatorisk ikke synes å være særlig populære blant fastlegene. Det var i perioden fra 2010 til nylig en betydelig satsning på tiltak rettet mot å øke fastlegers kompetanse og bevissthet i sykmeldingsarbeidet. Tiltakene ble ikke effektevaluert, men hadde som nevnt lav oppslutning (Mykletun og Brinchmann 2013). Vi vektla derfor å forsøke å utvikle et solid og omfattende tiltak for å øke fastlegers kompetanse og bevissthet i sykmeldingsarbeidet som kunne få god oppslutning blant fastleger. Oppslutningen ble god, tiltaket var populært, men virket altså likevel ikke som tiltak for å redusere sykefraværet.

Det kan ikke utelukkes at det er nødvendig å involvere pasienten direkte for at slike tiltak skal virke, altså slik det blir gjennomført i NMV. Det er ikke til å komme utenom at pasient og sykmelder til sammen har stor innflytelse på beslutninger om sykmelding. Slik vi vurderer det er det i møtet mellom pasient og lege den reelle makten over beslutningen om sykmelding ligger i dag. Vi mener både NAV og arbeidsgiver i realiteten har begrenset mulighet til å påvirke når fastlegen og pasienten først har besluttet sykmelding. Eksempelvis kan arbeidsgiver selvsagt på ulike måter invitere til og tilrettelegge for retur til arbeid, men beslutningen om sykmelding tas likevel i møtet mellom sykmelder og pasient. Vårt tiltak hadde ikke som formål å utfordre denne maktbalansen mellom de fire partene.

NMV vil derimot nettopp gjøre det, og det blir derfor spennende å se hvorvidt dette blir en mer effektiv arbeidsmetode enn veiledningsmodellen vi benyttet. Vanligvis er sykmeldende lege og pasient til sammen i praksis suverene i beslutninger om sykmeldinger. Det er svært sjelden at NAV eller andre har blandet seg inn i dette spørsmålet i særlig grad, selv om det er formålet med dialogmøter og NAVs rutiner. Det er imidlertid eksempler på at intervensjoner som nettopp blander seg inn i denne relasjonen, faktisk er effektive i reduksjon i sykefraværet. Et eksempel er det såkalte

«Tillitsprosjektet» i Mandal, hvor kommunalt ansatte fikk anledning til egenmelding i inntil ett år, og hvor arbeidsgivers oppfølging ble betydelig styrket. Sykefraværet i Mandal kommune ble betydelig redusert (Mykletun m. fl. 2014). Et annet eksempel er den såkalte «Hedmarksmodellen», hvor NAV innførte en ny arbeidsmetodikk for vurderinger av sykmeldinger, gjennomførte grundigere vurderinger av sykmeldinger som passerte 8 uker og en satte i verk en mer konsekvent håndheving av aktivitetskravet i folketrygdloven. Dette innbar blant annet utsending av varselbrev til alle som passerte 8 ukers sykmelding og som ikke hadde fått unntak fra aktivitetskravet. (Kann m. fl. 2014). Også dette tiltaket var effektivt for å redusere sykefraværet. Veiledningsmodellen som her ble testet mangler fullstendig sanksjonsmidler, og er heller ingen reell innblanding i relasjonen mellom pasient og lege i sykmeldingsspørsmålet.

En mulig tolkning er at studien ikke hadde noen effekt fordi legen i realiteten ikke har noe handlingsrom i vurderingen av sykmelding. Det kan for eksempel hevdes at sykmeldingsarbeidet er ganske nær det optimale, eller at reelle årsaker til sykefraværet i realiteten er utenfor fastlegens mulighet til påvirkning, herunder helt nødvendige behov for tilrettelegging som ikke innfris, eller medisinske tilstander som er fullstendig uforenlig med arbeid. Vi mener imidlertid denne studien ikke bør tas til inntekt for en slik posisjon. For det første er dette ikke en evaluering av hvor stort handlingsrommet er. Dessuten har tidligere studier funnet forholdsvis store endringer i sykmeldingspraksis på forholdsvis kort tid. Eksempelvis økte bruken av gradert sykefravær i 2004 kraftig som følge av endring av sykmeldingsblanketten, og totalfraværet sank da kraftig. Tilsvarende mønster gjentok seg rundt 2010, da som følge av betydelig «framsnakking» av gradert sykmelding (Mykletun og Brinchmann 2013). Det er også påvist at pasienter endrer sykmeldingsmønster ved skifte av fastlege (Markussen m. fl. 2013), og det også dokumentert til dels store variasjoner i legers sykmeldingspraksis (Brage og Kann 2006a). Endelig er sykefraværet høyt i Norge (Mykletun og Brinchmann 2013), uten at dette lar seg forklare med dertil dårligere helsetilstand, arbeidsmiljø eller mangel på tilretteleggingsvilje for arbeidstakere. Den herværende studie viser altså ikke at handlingsrommet

er minimalt, men derimot at sykmeldingspraksis ikke endres ved denne veiledningsmetoden.

Vi mente det var viktig at veiledningsmodellen skulle være tillitsbasert og kollegial, og ikke konfronterende eller preget av kontroll eller revisjon av hvorvidt praksis var i tråd med regelverket. Det ble vurdert som nødvendig og nyttig at NAV-legene ikke skulle anvende noen sanksjoner overfor eventuell kritikkverdig sykmeldingspraksis. NAV-legene vurderte det som at det i de fleste tilfellene ble en tillitsfull og oppriktig dialog med fastlegene, som la fram ulike dilemma og vanskeligheter i sykmeldingsarbeidet. Formålet med denne litt varsomme tilnærmingen var å nå fram til fastlegene med kunnskap og nysgjerrighet på hvordan sykmeldingsarbeidet kunne forbedres. Det kan tenkes at denne veiledningsmodellen kunne ha redusert sykefraværet dersom selve innholdet i veiledningen hadde vært annerledes. Det kan også tenkes at en tilnærming preget av mer innsyn og mer konsekvent praktisering av aktivitetskravet er mer effektiv, noe erfaringene fra Hedmarksmodellen kanskje tilsier (Kann m. fl. 2014).

Videre er det mulig at pedagogikken i den kollega-baserte veiledningsmetoden i seg selv er en begrensning. En kunnskapsoppsummering som evaluerer tilsvarende læringsmetoder gir ikke entydig støtte til at dette er en effektiv måte å lære på (Reeves m. fl. 2013). Når metoden likevel er populær kan nok det i noen grad tilskrives at den er forholdsvis enkel å gjennomføre, at metoden i liten grad virker intimiderende på den som mottar veiledning, samt at effektivitet i valg av pedagogikk for videreutdanning av leger sjelden er problematisert. Selv om personlige møter i veiledning mellom sykmeldende lege og veileder er en ganske nærgående arbeidsmetode, er det samtidig fortsatt mulig å gå lenger. Intervensjonen adresserte i utgangspunktet bare problemstillingene på akademisk nivå, eksemplifisert ved drøfting av aktuelle saker. Man kunne eksempelvis ha felleskonsultasjoner hvor NAVs rådgivende overleger deltok i konsultasjonene sammen med sykmeldende fastlege og pasient (Bandura 2012). Det er også mulig at man kunne anvendt noe mer kontrollvirkemidler, revisjon eller rapportering. Det ville i så fall neppe vært like populært, og vanskelig gjennomførbart i en studie med frivillig deltakelse.

Acknowledgements

Det er mange som har bidratt til denne studien. Vi takker NAV Hordaland for tilrettelegging for denne studien, herunder fylkesdirektør Anne Kverneland Bogsnes som har ledet styringsgruppen, samt avdelingsdirektør Asgeir Helle som har bidratt til praktisk gjennomføring av prosjektet sammen med prosjektkoordinator Annabelle Nesbjørg, Erik Rasmussen, leder for NAV Bergenhus og de øvrige representantene i styringsgruppen og de involverte NAV-legene. Videre takker vi Arbeidsdirektoratet for bidrag med data og tid til analyser av disse. Hordaland legeforening takkes for utmerket samarbeid, samt for bidrag gjennom representasjon i styringsgruppen. Forskningsrådet har bidratt til studien (prosjektnummer 227097). Vi takker også professor Roland Blonk ved TNO for gode innspill under selve veiledningsarbeidet, professor Dag Bruusgaard og professor Elin Olaug Rosvold, begge ved Institutt for Samfunnsmedisin ved Universitetet i Oslo, Senior Lecturer Samuel Harvey ved UNSW and Black Dog Institute, assosiate professor David McDaid ved London School of Economics (LSE), alle for nyttige innspill under planlegging, gjennomføring, analyser og tolkning.

Godkjenninger

REK Vest vurderte prosjektet å ligge utenfor komiteens mandat ettersom primærutfallsmålet ikke var relevant for helse, men gav likevel tillatelse til at studien kunne gjennomføres uten informert samtykke til fastlegenes pasienter (saksnummer: 289921, dato 19.06.2012). Studien ble også godkjent av Personvernombud ved Folkehelseinstituttet (dato: 25.02.2013). Studien er også registrert i clinicaltrials.gov : NIPH 14-02

Det ble opprettet en styringsgruppe for prosjektet, ledet av fylkesdirektør Anne Bogsnes for NAV Hordaland. Hordaland Legeforening gav sin tilslutning til prosjektet, var representert i styringsgruppen og bidro også i revideringen av artikkelen. Forskningsansvarlig for denne studien er Folkehelseinstituttet ved professor Arnstein Mykletun som prosjektleder. Det foreligger en samarbeidsavtale mellom NAV Hordaland, Arbeids- og velferdsdirektoratet og Folkehelseinstituttet for denne studien. Det ble nedsatt en prosjektstyringsgruppe ledet av fylkesdirektør for NAV Hordaland Anne Bogsnes for gjennomføring av

dette prosjektet. Også FHI og Hordaland legeförening var representert i styringsgruppen. Planlegging av studien ble gjennomfört av en nedsatt forskningsgruppe, ledet av Arnstein Mykletun, og hvor ogsä Stein Nil- sen, Hege Rebecca Jacobsen og Hans Petter Nordha- gen (alle NAV Hordaland) var representert. Praktisk gjennomföring av veiledningen og studien ble utfört av en prosjektgruppe, ledet av Hans Petter Nordhagen for NAV Hordaland, og hvor ogsä de övriga NAV-le- gene i prosjektet deltok. Arbeids- og velferdsdirekto- ratet ved Inger Cathrine Kann har gjennomfört den registerbaserte effektstudien av forsöket i dialog med Arnstein Mykletun (FHI) og Hans Petter Nordhagen (NAV Hordaland). Korresponderende forfatter kan kontaktes pä arnstein.mykletun@fhi.no

Referanser

Aakvik, Arild, Tor Helgde Holmäs og M. Kamrul Islam. (2010). «Does variation in general practitioner (GP) practice matter for the length of sick leave? A multilevel analysis based on Norwegian GP-patient data». *Soc Sci Med*, 70 (10), 1590-1598.

Bandura, A. (2012). Guest editorial: On the functional properties of perceived self-efficacy revisited. *On the functional properties of perceived self-efficacy revisited*, 38(1), 9-44.

Brage, Sören og Inger Cathrine Kann (2006a). *Fastlegers sykmeldingspraksis I: Variasjoner*. Rapport 05/2006. Rikstrygdeverket, Utredningsavdelingen 05/2006, 3-42.

Brage, Sören og Inger Cathrine Kann (2006b). *Fastlegers sykmeldingspraksis II: Regelendringer og Legeprogrammet*. Rapport 06/2006. Rikstrygdeverket, Utredningsavdelingen, 06/2006, 1-38.

Bragstad, Torunn, Anne Sagsveen og Ulla Regbo. (2006). *Variasjon i sykefravær : en analyse av geografisk variasjon i forbruk av sykepengar i perioden 1993-2004*. Rapport 04/2006. Oslo: Rikstrygdeverket, Utredningsavdelingen.

Carlsen, Benedicte og Julie Riise. (2013). Fastlegenes dilemma: Pasientvelferd eller kostnadshensyn? *Nytt Norsk Tidsskrift*, 30(04), 349-358.

Helsedirektoratet (2011). Faglig veileder for sykmeldere. Tilgjengelig fra <http://sykmelderveileder.helse-direktoratet.no/Sider/default.aspx> (Hentet 08.10.2015).

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

Kann, Inger Cathrine , Sören Brage, Arne Kolstad, Jon Petter Nossen og Ola Thune (2012). «Har gradert sykmelding effekt på sykefraværet?» *Arbeid og Velferd*, 2/2012.

Markussen, Simen, Arnstein Mykletun og Knut Røed (2012). «The case for presenteeism — Evidence from Norway's sickness insurance program». *Journal of Public Economics*, 96 (11-12), 959-972.

Markussen, Simen, Knut Røed og Ole Rögdeberg. (2013). «The changing of the guards». *Journal of Health Economics*, 32(6), 1230.

Mykletun, Arnstein og Beate Brinchmann (2013). *Effekter av tiltak under IA-avtalen*. Rapport fra forskermöte pä oppdrag fra Arbeidsdepartementet. Folkehelseinstituttets rapportserie.

Mykletun, Arnstein, Gaute Thorsvik and Kjell Vaage (2014). *Effekter av Tillitsprosjektet i Mandal pä sykefravær og avgangsalder*. Rapport til FARVE, 2014. Uni Rokkansenteret.

Nilsen, Stein, Kirsti Malterud, Erik L. Werner, Silje Mæland og Liv Heide Magnussen (2015). «GPs' negotiation strategies regarding sick leave for subjective health complaints». *Scand J Prim Health Care*, 1-7.

Nilsen, Stein, Erik L. Werner, Silje Mæland, Hege Randi Eriksen og Liv Heide Magnussen (2011). «Considerations made by the general practitioner when dealing with sick-listing of patients suffering from subjective and composite health complaints». *Scand J Prim Health Care*, 29(1), 7-12.

OECD (2006). *Sickness, Disability and Work: Breaking the Barriers. Norway, Poland and Switzerland*.

- Reeves, S., L. Perrier, J. Goldman, D. Freeth and M. Zwarenstein (2013). Interprofessional education: effects on professional practice and healthcare outcomes (update). [Review]. *Cochrane Database of Systematic Reviews*(3), 49.
- Swartling, M. S., K.A. Alexanderson and R. A. Wahlstrom (2008). «Barriers to good sickness certification -- an interview study with Swedish general practitioners». *Scand J Public Health*, 36(4), 408-414.
- Tellnes, Gunnar, Leiv Sandvik og Torbjørn Moum (1990). Inter-doctor variation in sickness certification. *Scand J Prim Health Care*, 8(1), 45-52.
- Viikari-Juntura, E., Kausto, J., Shiri, R., Kaila-Kangas, L., Takala, E. P., Karppinen, J., et al. (2012). «Return to work after early part-time sick leave due to musculoskeletal disorders: a randomized controlled trial». *Scand J Work Environ Health*, 38(2), 134-143.
- Von Knorring, M., L. Sundberg, A. Löfgren and K. Alexanderson (2008). «Problems in sickness certification of patients: A qualitative study on views of 26 physicians in Sweden». *Scandinavian Journal of Primary Health Care*, 2008, Vol.26(1), p.22-28, 26(1), 22-28.
- Winde, L. D., Hansen, H. T., & Gjesdal, S. (2011). «General practitioner characteristics and sickness absence--a register-based study of 348 054 employed Norwegians». *Eur J Gen Pract*, 17(4), 210-216.
- Wynne-Jones, G., Mallen, C. D., Main, C. J., & Dunn, K. M. (2010). «What do GPs feel about sickness certification? A systematic search and narrative review». *Scand J Prim Health Care*, 28(2), 67-75.

A'EN I ARBEIDSEVNEVURDERINGEN – PRAKSIS OG DILEMMAER

Av Heidi Nicolaisen¹

Sammendrag

NAVs markedsarbeid kritiseres for at kompetansen om yrker, arbeidsliv og ledige stillinger er for dårlig, og for at etaten har for lite kontakt med arbeidsgivere. I artikkelen undersøkes hvordan markedsarbeidet gjøres i NAVs arbeidsevne vurderinger, som er en sentral metodikk for å kartlegge brukeres begrensninger og muligheter på arbeidsmarkedet, rett til ytelser og planlegge videre oppfølging. Kompetanse om hva som kreves i ulike yrker er avgjørende for at NAV-veilederne skal kunne gjøre gode arbeidsevne vurderinger. Artikkelen bygger på kvalitative intervjuer og en spørreundersøkelse.

Veilederne opplever de eksisterende støtteverktøyene som utilstrekkelige, og lager derfor egne klipparkiv basert på ulike kilder på nettet, yrkeskataloger laget i enkeltfylker og beskrivelser fra kollegaer og brukere. Arbeidsgivere brukes lite som kilde. Den konkrete kunnskapen NAV-veilederne trenger om yrker og arbeidsmarked kommer altså i stor grad «nedenfra», og kollegaveiledning er vanligste form for opplæring.

Legeerklæringen er et viktig grunnlagsdokument, men legens vurdering av funksjonsevne og arbeidsevne er ofte ikke grundig nok til å være nyttig når NAV-veilederen skal vurdere om bruker kan stå i et yrke. Mange leger er usikre på hvilken informasjon NAV ønsker, og beskriver funksjonsevne og arbeidsevne kun opp mot det yrket bruker har.

Når det gjelder rett til arbeidsavklaringspenger, er det ulik praksis knyttet til vilkåret om at arbeidsevnen skal være nedsatt for ethvert yrke. Flere veiledere synes det er vanskelig å kreve at en som ikke lenger kan stå i yrket sitt skal ta en hvilken som helst type jobb fremfor å motta arbeidsavklaringspenger.

Det ser videre ut til at NAV er «best på» yrker som krever lav utdanning og har mest kontakt med et fåtall bransjer der lave krav til formalkompetanse er et fellestrekk. Dette reduserer trolig kvaliteten på arbeidsevne vurderinger for brukere som tilhører yrkesgrupper med større krav til utdanning.

.....
¹ Ivar Andreas Åsland Lima takkes for arbeid med spørreundersøkelsen og for nyttige innspill i skriveprosessen.

INNLEDNING

«A'en må tilbake i NAV». Det var hovedkonklusjonen fra Ekspertgruppen som la frem sin gjennomgang av NAV våren 2015 (Ekspertgruppen 2015)². For å nå målet om flere i arbeid, mener gruppen at kunnskapen om – og kontakten med – arbeidsmarkedet må bli bedre. God kunnskap om arbeidsmarked og yrker er avgjørende i alle faser av brukeropfølgingen, og ikke minst i forbindelse med at veilederne gjør en arbeidsevnevurdering. Arbeidsevnevurderingen er en sentral metodikk i NAV, som blant annet brukes til å kartlegge den enkelte brukers begrensninger og muligheter på arbeidsmarkedet. Om lag to tredjedeler av alle arbeidsevnevurderinger gjøres for brukere som har gått ut sykepengeperioden på ett år. Disse søker som regel arbeidsavklaringspenger, der vilkåret for innvilgelse er at arbeidsevnen er nedsatt med minst 50 prosent på grunn av sykdom eller skade. Men arbeidsevnevurdering gjøres også for andre grupper, for eksempel de som søker uføretrygd, om opptak til Kvalifiseringsprogram, eller for de som er arbeidssøkere, men har behov for mer omfattende bistand fra NAV.

Arbeidsevnevurdering hviler på et «relasjonelt perspektiv på arbeidsevne» (Arbeids- og velferdsdirektoratet 2012), noe som betyr at brukers arbeidsevne skal ses i relasjon til de krav og forventninger som finnes i arbeidslivet. Det er en prosess der NAV-veilederne skal sammenfatte og vurdere informasjon fra bruker selv, fra lege og fra andre aktører dersom det er relevant. Resultatet skal være – når det gjelder arbeid – en beskrivelse av brukers muligheter på det lokale, regionale og nasjonale arbeidsmarkedet. Veileder skal sette et hovedmål for oppfølgingen som kan være å beholde arbeid, skaffe arbeid eller å øke deltakelse. Hvis hovedmålet er å skaffe arbeid, skal det gjøres en vurdering av hva som kan være et passende nytt yrke, gitt brukers forutsetninger. Samtidig skal veileder avgjøre personens behov for bistand fra NAV og konkludere med om arbeidsevnen er nedsatt eller ikke. Hvis arbeidsevnen er nedsatt, gjøres det et eget vedtak (§14a-vedtak) der innsatsgruppen settes til «spesielt

tilpasset». Et slikt vedtak åpner for bruk av flere ulike tiltak og ytelser.

Flertallet av brukerne som får en arbeidsevnevurdering har søkt om arbeidsavklaringspenger. I loven³ gjelder et medisinsk vilkår om nedsatt arbeidsevne. Sykdom, funksjonsevne og arbeidsevne må beskrives av en lege, men det er NAVs saksbehandlere som til syvende og sist skal vurdere om arbeidsevnen er nedsatt. Saksbehandleren skal da vurdere om søkeren med sin funksjonsevne er i stand til å være i arbeid. Sistnevnte vurdering krever kunnskap om hvilke krav til funksjonsevne som gjelder for ulike yrker. I slike tilfeller kan beskrivelsen av arbeidsmuligheter hevdes å være en test av lovens vilkår om arbeidsevnen er midlertidig nedsatt for «ethvert yrke» på grunn av sykdom eller skade.

Arbeidsevnevurderingen har vært evaluert flere ganger siden den ble obligatorisk i 2010. Den er kritisert for at beskrivelser av sykdom dominerer, og for at vurdering av arbeidsmuligheter kommer i bakgrunn (Berg m.fl. 2011, 2012, Pedersen m. fl. 2012). Dersom veileder er for positiv i sin vurdering av muligheter for arbeid, risikerer de at bruker ikke blir innvilget en ytelse (Mandal m.fl. 2015:307). Flere evalueringer (se for

.....

³ Folketrygdlovens § 11-5 Nedsatt arbeidsevne

Markedskunnskap og markedsarbeid

Det er flere markedsbegreper i NAV som er relevant i forbindelse med arbeidsevnevurderingen. «Markedskunnskap» er definert som kunnskap om arbeidsmarkedet, yrke, bransjer og virksomheter og dessuten om prosesser for arbeidsformidling, inkludering, utstøting og tilrettelegging på arbeidsplassen. «Markedsarbeid» er definert som alle aktiviteter knyttet til NAVs samhandling med virksomheter og bedrifter, uavhengig av om formålet er å bistå arbeidssøkere, arbeidstakere eller arbeidsgivere. Markedsarbeid betegner primært aktiviteter rettet mot arbeidslivet, men det henger tett sammen med «markedskunnskap» og begge begreper anvendes i forbindelse oppfølging av bruker, der arbeidsevnevurdering inngår.

Kilde: «Markedsbegreper i NAV. Definisjon og beskrivelse av sentrale begreper i markedsarbeid i NAV». Interne retningslinjer.

.....
² I denne artikkelen vil bruke «Ekspertgruppen» når vi refererer til gjennomgangen av NAV. For fullstendig referanse, se oversikt over referanser.

Data og metode

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

Spørreskjemaundersøkelsen: I samarbeid med SINTEF gjorde Arbeids- og velferdsdirektoratet en spørreundersøkelse rettet mot NAV-veiledere, der tema var arbeidsavklaringspenger (AAP) og arbeidsevnevurderinger (AEV). SINTEF trakk 5000 e-postadresser tilfeldig fra en opprinnelig liste med 10 214 NAV-veiledere. Kontorledere, andre ledere, samt alle med permisjon eller annet fravær var tatt ut av den opprinnelige listen. Statsansatte hadde dobbelt så stor sannsynlighet for å bli trukket ut som kommunalt ansatte, da de i større grad jobber med AEV og AAP. Totalt svarte 3 010 NAV-veiledere på to innledende sorterings-spørsmål, 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 AEV og 1 132 svar på spørsmålene om AAP. Direktoratet har kun tilgang på en anonymisert datafil der det ikke er mulig å identifisere enkeltpersoner.

	Antall	Prosent
Svart på AEV og AAP	1044	66,2
Kun svart på AEV	446	28,3
Kun svart på AAP	88	5,6
Aktuelle for undersøkelsen	1768	
Frafall	190	
Fullførte besvarelser	1578	100,0

Intervju-undersøkelsen 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 AEV: Brukere (18), NAV-veiledere (24), fastleger(6), kontorledere (6), NAVs rådgivende overleger (5) og «besluttere» som jobber med kvalitetssikring av arbeidsevnevurderinger knyttet til uføretrygd (6).

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 trykdeordninger som er involvert i AEV-prosessen. Intervjuene ble gjennomført ansikt til ansikt, bortsett fra 10 intervjuer som ble gjort over telefon. Intervjuene med fastleger, rådgivende leger og brukere varte i 20–40 minutter, mens intervjuene med veiledere, besluttere og kontorledere varte i 50–70 minutter. Vi brukte en semi-strukturert 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.

eksempel Riksrevisjonen 2014) fremhever at veiledernes manglende kunnskap om arbeidslivet er en viktig årsak til at mulighetene på arbeidsmarkedet er for dårlig beskrevet. Galaasen og Lima (2014:62) påpeker at kvalitetsproblemene også må sees i lys av at veilederne mangler gode eksempler og klare retningslinjer i sitt arbeid. Det kan se ut til at markedskompetanse er høyere prioritert nå enn det var i den hektiske fasen rett etter at NAV-reformen ble iverksatt. Med markedskompetanse mener vi kunnskap om blant annet arbeidsmarkedet, yrke, bransjer og virksomheter (se faktaramme). Dette kommer blant annet til uttrykk i dedikerte stillinger til markedsarbeid, møteplasser for kunnskapsdeling mellom NAV-medarbeidere og flere møter med arbeidsgivere og bedriftsrepresentanter (Mamelund og Widding 2014:viii).

Selv om det er etablert kunnskap at arbeidsevnevurderingene er mangelfulle når det gjelder å beskrive muligheter i arbeidslivet, har vi lite detaljert og oppdatert informasjon om hvordan veilederne faktisk går frem når de skal lage slike vurderinger og hvilke dilemmaer de møter på. Denne artikkelen skal handle om nettopp dette: Hvordan jobber veilederne med å vurdere hvilke yrker og arbeidsplasser som kan være aktuelle for en bruker? Hvilke støtteverktøy bruker de i disse vurderingene og hvilke av disse verktøyene vurderes som relevante? Hvordan, og i hvilken grad, kan veilederne nyttiggjøre seg legens beskrivelser av brukers sykdom, funksjonsevne og arbeidsevne? Hvordan går veilederne frem for å avgjøre om bruker har nedsatt arbeidsevne? I hvilken grad mener veilederne selv at NAV praktiserer hensynet til geografisk og yrkesmessig mobilitet i arbeidsevnevurderingene?

Ekspertgruppen (2015:16) påpeker at «god arbeidsmarkedskompetanse utvikles i møte med arbeidsgivere, primært på arbeidsplassen». Fordi kontakt med arbeidsgiverantasåskapebedre arbeidslivskompetanse, er det viktig å undersøke hva som kjennetegner kontakten veilederne har med arbeidsgivere i sitt nær-område. Er det for eksempel noen typer yrker og bransjer veilederne har mer kontakt med enn andre? Er det utviklet organisatoriske strukturer som gjør at arbeidsmarkedsspecialistene overfører sin kompetanse til de andre veilederne ved samme kontor – og i hvilken grad kommer dette til nytte i arbeidsevnevurderingene?

Yrkeskunnskap

Beskrivelse av yrkenes krav til funksjonsevne er sentralt både for vilkårsvurdering og når en skal bestemme mål for oppfølgingen. Kunnskap om hva som kreves i ulike yrker er avgjørende for at NAV-veilederne skal kunne foreta en reell vurdering av om arbeidsevnen er nedsatt. Dette er også viktig for å kunne bistå brukere til å komme i arbeid, enten det er snakk om brukere som av helsemessige grunner ikke lenger kan stå i yrket sitt, eller de som har lite eller ingen arbeidserfaring. Yrkenes krav til formell kompetanse, ferdigheter og personlige egenskaper er også relevante faktorer for å finne et passende yrke. Ekspertgruppen (2015:156) anbefaler dessuten at NAV fremover legger mer vekt på beskrive ikke bare tekniske ferdigheter, men også «generiske» og «myke» ferdigheter, slik at man bedre får frem arbeidssøkers fulle potensial. I flere EU-land har den offentlige arbeidsformidlingen beveget seg i den retningen. I dette avsnittet vil vi beskrive og drøfte de kildene veilederne bruker når de skal vurdere arbeidsevnen og identifisere aktuelle yrker. Aktuelle kilder til kunnskap om hvilke yrker som passer for brukere er formelle og uformelle støtteverktøy, brukernes beskrivelser, informasjon fra tidligere eller aktuelle arbeidsgivere og legeerklæringen.

De mest brukte kildene

Arbeids- og velferdsdirektoratet har utviklet flere elektroniske verktøy som på ulike måter kan bidra inn i arbeidet med å lage yrkesbeskrivelser i arbeidsevnevurderingen. Eksempler er «Markedsveilederen», «Veiledningsplattformen» og «Standard for arbeidsrettet brukeroppfølgning». Sistnevnte viser til flere

internettsider der yrkesbeskrivelser finnes. Videre er saksbehandlingsverktøyet «ARENA» koblet til yrkesklassifiseringen STYRK, som lages av Statistisk sentralbyrå og inneholder eksempler på arbeidsoppgaver for flere tusen yrker. Intervjuundersøkelsen viser at det i arbeidsevnevurderingen er vanlig å beskrive 2–3 aktuelle yrker, gjerne det yrket brukeren har eller ønsker seg, og noen yrker som likner disse. Det å beskrive 2–3 yrker er en norm som trolig har vokst frem med direktoratets kvalitetsarbeid og med beslutterordningen. Sistnevnte er en egen ordning for kvalitetssikring av alle arbeidsevnevurderinger som skrives for brukere som skal søke uføretrygd.

Vi spurte veilederne om de selv opplever å ha nok kunnskap om det som «kreves i ulike yrker til å vurdere den enkeltes muligheter på arbeidsmarkedet». Flertallet, 60 prosent, svarer «både og» på dette spørsmålet, mens 22 prosent opplever at de har god nok kunnskap og 13 prosent sier at de ikke har det. I figur 1 viser vi hvilke kilder veilederne oftest benytter.

Vi ser at veilederne i størst grad gjenbraker beskrivelser de selv har laget. I de kvalitative intervjuene var det også mange som bekreftet at de foretrekker å bruke sine egne «klipparkiv» som ofte utvikles i samarbeid med kollegaer ved samme NAV-kontor. I intervjuene kom det dessuten frem at det er vanlig å bruke et oppslagsverk som er utviklet i enkelte fylker. Denne typen oppslagsverk var ikke et svaralternativ i spørreskjemaet vi sendte ut, så vi kjenner derfor ikke det totale omfanget av bruken. I intervjuene oppga imidlertid NAV-veiledere i tre ulike fylker at de brukte oppslagsverket som er utviklet på fylkesnivå i Buskerud. Dette oppslagsverket inneholder mer enn 300 yrker. Sammenliknet med STYRK er langt færre yrker beskrevet, men for mange av yrkene gis det fyldigere beskrivelser av krav til funksjonsevne og personlige egenskaper. Det at veilederne utvikler egne «klipparkiv» og foretrekker disse eller oppslagsverk utviklet av enkeltfylker, kan tyde på at støtteverktøyene som er utviklet sentralt ikke fyller behovet for kunnskap om yrker knyttet til arbeidsevnevurderingen. STYRK er mye brukt og det kan nok dels forklares av at denne yrkeskatalogen er koblet til ARENA.

I nesten alle intervjuene går det igjen at arbeidsmarkeds- og yrkesbeskrivelsene er det området det «klippes og limes» aller mest. Dette bryter mot normen om at vurderingen av om et yrke passer, bør være mest mulig tilpasset den enkelte brukers spesifikke muligheter og begrensninger.

«Det føles som en maraton i å nevne flest yrker. Vi har kanskje dårlig arbeidsmarkedskunnskap, men ikke så dårlig som vi tror. Vi ser jo hvor det er ledige stillinger og vet hva som kreves av utdanning, kompetanse og helse. Men isteden blir det hentet fra STYRK, noe fra «vilbli.no» og er en salig blanding. Den enkelte veileder lager seg klipparkiv og limer inn og glemmer at det skal ha relevans til den spesielle brukeren» (Veileder/beslutter ved stort kontor i Nord-Norge).

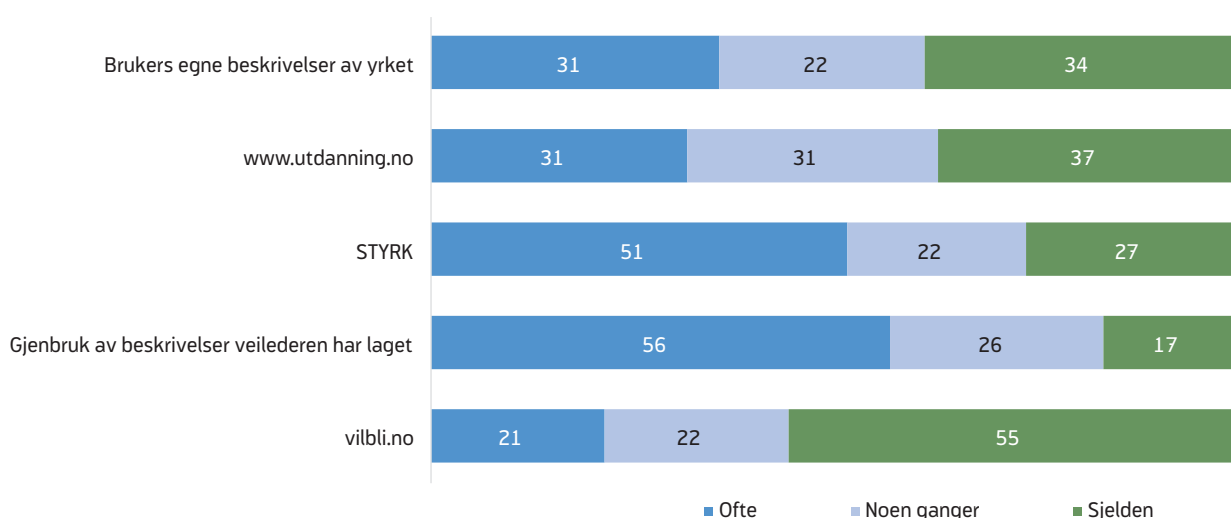
Noen mener «klipp og lim»-metoden er uproblematisk, mens andre peker på at metoden gir unødvendig mange yrkesbeskrivelser som er for generelle til å være et verktøy for å hjelpe den enkelte bruker over mot arbeid. Det pekes blant annet på at man ikke kan vurdere om et yrke er aktuelt på noen god måte dersom man ikke vurderer kravene i yrket opp mot de spesifikke helseutfordringer, kvalifikasjoner, interesser og egenskaper den aktuelle brukeren har. Flere veiledere påpeker dessuten at det å lage individuelt til-

passede beskrivelser er viktigst når bruker er reell arbeidssøker. Blant reelle arbeidssøkere finner vi både brukere med og uten nedsatt arbeidsevne. Inntil nylig har det vært et krav om å lage like grundige yrkes- og arbeidsbeskrivelser for alle. Nå er det imidlertid åpnet for å lage en forenklet arbeidsevnevurdering for noen brukere som søker om arbeidsavklaringspenger. Det gjelder for de som har en arbeidsgiver og hvis «NAV-kontoret mener det er klart at bruker kan vende tilbake til nåværende arbeidsgiver etter behandling eller tiltak».

Bruker og arbeidsgiver som kilder

Mange av veilederne mener at det er fra brukerne selv de ofte får de mest spesifikke beskrivelsene av hva et yrke, eller en jobb, dreier seg om. Det gjelder da særlig yrket som brukeren har eller har hatt. Spørreundersøkelsen viser at halvparten av veilederne ofte, eller av og til, anvender informasjon om yrker som kommer fra bruker når de skriver arbeidsevnevurderingen. Bruker er imidlertid ikke alltid en god kilde. I en tidligere artikkel om brukermedvirkning påpekes det at det kan være vanskelig for veilederne å få til en fri og åpen samtale med bruker om muligheter i arbeidslivet, hvis bruker er mest opptatt av å fylle vilkårene for en ytelse (Nicolaisen og Lima 2015:43).

Figur 1. «Tenk på arbeidsevnevurderinger du har skrevet de siste 12 måneder: Hvor ofte brukte du følgende støttetekster/støtteverktøy til å vurdere krav i ulike yrker?» N=1 366. Prosent



Kilde: Sintef og NAV

Arbeidsgiver ser ut til å være en lite brukt kilde til yrkesbeskrivelser. Kun én av de intervjuede veilederne har tatt kontakt med aktuelle arbeidsgivere i sin jakt for å finne ut hvilke yrke som kan passe for en bruker. Denne veilederen har langt mer tid til oppfølging av den enkelte enn det som er vanlig, da hun jobber med brukere i kvalifiseringsprogrammet. Når det er sagt, er neppe tid og arbeidsbelastning eneste forklaring på at veilederne sjelden kontakter arbeidsgiver. Intervju-materialet gir inntrykk av at dette i liten grad står på listen over hvilke kilder veileder bruker.

«Det er nok ikke vanlig generelt å jobbe slik mot arbeidsgivere som jeg har gjort..(...) Jeg ringte til masse arbeidsgivere innen transport for å finne ut hvor man kan jobbe hvis man har bare klasse B-fører-kort» (Veileder ved stort kontor i Nord-Norge)

Sitatene under illustrerer på litt ulike måter hvordan informasjonen fra brukere og arbeidsgivere kommer til nytte. En av de intervjuede har også jobbet med oppfølging av sykemeldte og påpeker at det gir mye kunnskap om arbeidslivet.

«Jeg pleier å spørre bruker hvilke arbeidsoppgaver de hadde. Det er mer relevant enn standardtekster, for de er veldig generelle. (...) I oppfølging av sykemeldte har man dialogmøter med arbeidsgiver og man lærer om bransjer da også. SYFO⁴ er kompetanse-givende» (Veileder ved stort kontor i Oslo)

Sitatet under er fra en bruker og viser hvilke problemer bruker kan oppleve når veileder ikke har nok kunnskap om trekk ved ulike yrker.

«Det var vanskelig å forklare turnus. Min veileder trodde ønsketurnus var [det samme som] tilrettelagt arbeid. Hun skjønnte ikke at det var like mange kvelder og helger. Det er kanskje vanskelig å forstå hvordan et stort sykehussystem fungerer når man er utenfor, hvilke muligheter og begrensninger man har» (Bruker ved mellomstort kontor i Sør-Norge).

Legeerklæringen – svake funksjonsevnebeskrivelser

Når brukere søker om arbeidsavklaringspenger eller uføretrygd skal det alltid innhentes en legeerklæring. Legene skal oppgi en medisinsk diagnose og vurdere brukerens funksjonsevne og arbeidsevne. Funksjonsevne har på den ene siden en snever betydning som viser til brukerens fysiske og mentale funksjoner. Men funksjonsevne kan også ha en svært bred betydning, hvor den fanger opp brukerens evne til å fungere på en rekke ulike arenaer, herunder i arbeidslivet (NAV og Sosial og helsedirektoratet 2007:6). I forbindelse med arbeidsevnevurdering, kan en god beskrivelse av funksjonsevne fungere som en forbindelse mellom diagnose og arbeidsevne og er viktig når NAV-veilederen skal vurdere om brukeren kan greie å stå i konkrete yrker og jobber. Veilederne opplever at legeerklæringen⁵ gir dem mye informasjon om sykdom og diagnose, men at det er svakere beskrevet hvordan sykdom påvirker funksjonsevne og arbeidsevne.

Tidligere er det vist at legene er i villrede om hvordan funksjonsevne skal måles og beskrives, og hva som skal inngå i en systematisk beskrivelse, når de skal uttale seg om pasienters evne til å mestre krav i arbeidslivet (Brage m.fl. 2004:2572). Våre informanter sier at funksjonsevnevurderingen har blitt noe bedre over tid, men at mange leger fortsatt er usikre på hva som skal stå der: Skal funksjonsevne beskrives generelt, eller relateres til det yrket som bruker har, eller ønsker å skaffe seg? I praksis blandes funksjonsevnevurdering og arbeidsevnevurdering ofte sammen i legeerklæringene. Og begge skrives gjerne opp mot det yrket bruker har, eller har hatt, i stedet for å gi bredere informasjon om hvilke yrker og arbeidsoppgaver som kan være aktuelle ut fra brukers forutsetninger. De kvalitative intervjuene med NAVs rådgivende overleger, veiledere og besluttere tyder på at den vanligste formuleringen i boksen for funksjonsevne i legeerklæringen er «bruker kan ikke løfte tungt». Det er ofte utilstrekkelig som grunnlag for å

.....
⁵ I forbindelse med arbeidsevnevurdering er det skjemaet «Legeerklæring ved arbeidsuførhet» som vanligvis brukes. Dette er et annet skjema enn det legene bruker ved sykemelding. Legene kan også velge å skrive sin erklæring i fritekst.

.....
⁴ SYFO er en forkortelse som står for sykefraværsoppfølging.

vurdere om et yrke egner seg, gitt brukers begrensninger. Blant de intervjuede fastleger, NAV-veiledere og rådgivende overleger, spriker oppfatningene av hva legene bør uttale seg om når det gjelder funksjons- og arbeidsevnevurderinger. Flere mener at de to vurderingene bør skilles strengere, ved at legene bør gjøre funksjonsevnevurdering og at NAV alene bør vurdere arbeidsevnen, mens andre ikke ønsker et slikt skille. I dagens legeerklæringsskjema bes legene vurdere begge deler. En av de intervjuede rådgivende overlegene har gått så langt at han anbefaler «sine» fastleger å skrive grundige funksjonsevnevurderinger, men ikke fylle ut legeerklæringens felt for arbeidsevnevurdering. Dette er et eksempel på at ulike praksiser vokser frem når forventningene oppfattes som uklare.

Sitatene under illustrerer noen av de mest typiske erfaringene med fastlegenes bidrag til funksjons- og arbeidsevnevurderingen i Norge. Det er tydelig at dette er utfordrende for legene – både fordi de synes det er uklart hvilken informasjon NAV ønsker fra dem i legeerklæringen og fordi det er vanskelig å ha oversikt over krav i alle yrker.

«Fastlegen kan ta stilling til noen funksjoner, men arbeidsevne har de ikke forutsetningen til å vurdere. Det er ikke så lett å vurdere funksjoner og hva som er nødvendig av funksjoner i alle slags yrker heller. En kollega i [navn på kommune] hadde sykemeldet ansatte som jobbet på et vaskeri gjennom mange år fordi det var tungt arbeid. Så kom han på bedriftsbesøk og så at de styrte hele prosessen med en joystick. Det var ingen tunge løft» (Rådgivende overlege i Nord-Norge).

«Ofte står det at bruker ikke kan jobbe, men hvordan helsen påvirker arbeidsmuligheter står det lite om. Og det er det vi skal vurdere» (Leder ved NAV-kontor i Oslo).

«Funksjonsevne er generelt et litt diffust og abstrakt begrep. Så når jeg diskuterer dette med fastleger så sier jeg: Hva er det vedkommende ikke kan gjøre? Så sier de: Å, er det det dere mener, men hvorfor spør dere ikke heller om det da?» (Rådgivende overlege i Sør-Norge).

Funksjonsevnebeskrivelser i Sverige

I Sverige er det utarbeidet et felles kunnskapsgrunnlag som beskriver krav til funksjonsevne for ulike yrkesgrupper. Kunnskapsgrunnlaget ble laget i forbindelse med utviklingen av en ny metodikk for vurdering av arbeidsevnen ved sykefravær som passerer 180 dager, den såkalte «aktivitetsförmåga utredningen (AFU)». På dette tidspunktet skal arbeidsevnen til de sykmeldte vurderes opp mot ethvert yrke på arbeidsmarkedet.

Hovedmålene med AFU var å bidra til økt rettssikkerhet, likebehandling og brukermedvirkning i saksbehandlingen (Försäkringskassan 2013a:6).

Begrunnelsen for å utvikle dette kunnskapsgrunnlaget var at man ønsket en likere praksis enn det man hadde da den enkelte saksbehandler selv sto for vurderingen: «Försäkringskassans handläggare har tidigare i princip varit hänvisade till sin egen privata bild av vilka yrkesgrupper arbetsmarknaden omfattar och vilka krav på medicinskt relaterade förmågor dessa yrkesgrupper ställer» (Försäkringskassan, 2013a, s. 3). Kunnskapsgrunnlaget er utviklet på grunnlag av omfattende data fra det amerikanske arbeidsdepartementet og i samarbeid med den svenske arbeidsformidlingen, arbeidsmedisinske institutt og bedriftsleger (Försäkringskassan 2013a, s. 13). Her beskrives krav til funksjonsevne i åtte funksjonskategorier for 40 yrkesgrupper (nivå 3 i STYRK). En forenklet versjon av den internasjonale standarden «International Classification of Function» (ICF) ligger til grunn funksjonskategoriene. I legeerklæringene som utarbeides til AFU benyttes de samme funksjonskategoriene, noe som gjør det enkelt for saksbehandleren å se legeerklæringen i sammenheng med kunnskapsgrunnlaget.

Evalueringer av den nye metodikken viser at kvaliteten på beslutningsgrunnlaget i saksbehandlingen har økt betydelig sammenlignet med tidligere metodikk (Försäkringskassan 2013a:15). Noe liknende ble utviklet i Norge på initiativ av overleger tilknyttet Rikstrygdeverket (se Brage m.fl. 2004), men vår undersøkelse tyder på at dette ikke er kjent og ikke blir brukt.

Mobilitet – geografisk og yrkesmessig

I arbeidsevnevurderingen skal veilederne peke på hvilke yrker og bransjer som er aktuelle og vurdere hvilke jobbmuligheter som finnes lokalt, regionalt og nasjonalt. Sjansen for å få jobb kan øke dersom brukeren kan flytte til et annet sted, eller bytte yrke eller bransje. Hvilke krav det er til geografisk og yrkesmessig mobilitet varierer for ulike ytelser. Hvordan kravene etterleves varierer også. I dette avsnittet vil vi beskrive hvilke praksiser og dilemmaer veilederne møter når de skal vurdere aktuelle yrker og jobber for

de som søker om, eller mottar, arbeidsavklaringspenger. Generelt er det slik at de som mottar arbeidsavklaringspenger skiller seg ut ved å være mindre villige til å flytte eller bytte stilling, sektor eller bransje enn gjennomsnittet av brukerne. De er også mindre villige til å ta et yrke de er overkvalifisert til (26 prosent er villige) enn gjennomsnittet (32 prosent er villige) (Mamelund og Widding 2014:99).

Vår spørreundersøkelse blant NAV-veiledere viser at flertallet tror det ligger et potensiale for å få flere over i arbeid dersom kravet til geografisk og yrkesmessig mobilitet praktiseres mer.

De kvalitative intervjuene bekreftet inntrykket av at geografisk mobilitet praktiseres lite og at veilederne synes det er vanskelig å foreslå for brukerne at de bør flytte for å bedre mulighetene til å få en jobb. Dette gjaldt også i møte med unge brukere som ikke har egen familie. Veilederne sier de vurderer arbeidsmarkedet innenfor regionen, og sjelden hele landet, når de skal beskrive aktuelle jobber og yrker.

Når det gjelder yrkesmessig mobilitet tyder vårt materiale på at det ikke er noen entydig praksis. Retningslinjene for arbeidsavklaringspenger er at bruker må være villig til å ta ethvert arbeid som han eller hun er

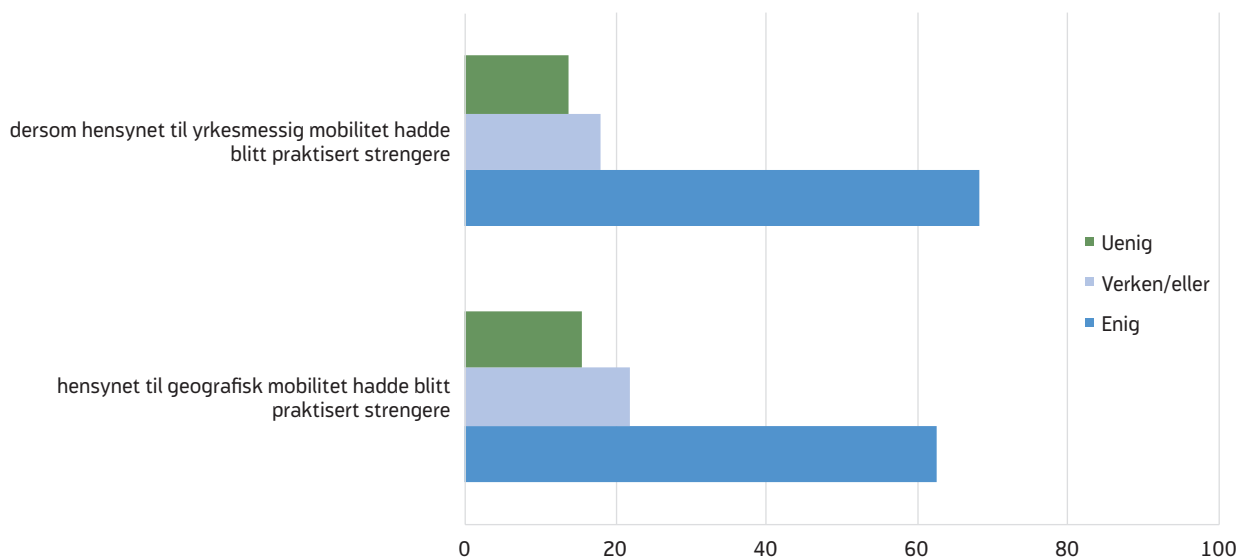
i stand til å utføre ut fra sine helsemessige begrensninger. Dette betyr imidlertid ikke at alle brukere skal vurderes opp mot hele arbeidsmarkedet fra første stund⁶.

Sitatet under illustrerer at veilederne synes det kan være problematisk å vurdere arbeidsevnen opp mot ethvert yrke, eller enhver jobb, når man er stilt overfor en bruker som ikke lenger kan fortsette i eget yrke. Noen ser det som urimelig strengt og velger å ikke praktisere det og skriver da arbeidsevnevurderingen annerledes enn de ellers ville gjort. Ifølge informanten er det ulik praksis knyttet til dette:

«En bruker kan ha nedsatt arbeidsevne ut fra spesielle typer jobber, men ikke ut fra alle jobber. Det kan påvirke hvordan vi skriver arbeidsevnevurderingen – at vi setter spesielt tilpasset innsats i stedet for situasjonsbestemt. De fyller ikke vilkår til AAP hvis de er for eksempel snekkere og håndverkere som har vondt i kneet eller noe sånt. Da skal vi be dem søke annen jobb heller enn å søke AAP. Det praktiseres ikke helt likt overalt. Det er ikke bare-bare for en snekker å finne noe annet, men man kan ta jobb i telefonsalg

⁶ Rundskriv om Folketrygdloven § 11-5 Nedsatt arbeidsevne: Tilgjengelig på: Rundskriv: <https://www.nav.no/rettskildene-intern/Rundskriv/%C2%A7+11-5+Nedsatt+arbeidsevne.232189.cms>

Figur 2. «En større andel AAP-mottakere kunne hatt overgang til arbeid dersom...» N=1058. Prosent



Kilde: Sintef og NAV

hvis man skal følge tankegangen bak innsatsbehovene i arbeidsevne vurderingen» (Veileder ved stort kontor i Oslo).

Best på brukere med kort utdanning

Vår undersøkelse viser at NAVs veiledere har best kunnskap om – og relasjoner til – den delen av arbeidslivet som krever lav utdanning. Dette kommer også til uttrykk i andre undersøkelser. For eksempel lykkes NAV i mindre grad å formidle og rekruttere til yrker som krever lang utdanning, og dette forklares gjerne med at de høykvalifiserte sjeldnere trenger NAVs hjelp til å skaffe ny jobb (Mamelund og Widding 2014: 54–55). Vår undersøkelse tyder imidlertid på at det kan være grunn til å stille spørsmål ved den etablerte oppfatningen om at høyutdanningsgruppene «klarer seg selv» når de må bytte jobb. Folk i alle utdanningsgrupper blir syke, eller arbeidsledige, og kan ha rett til en arbeidsevne vurdering. Dersom det er slik at NAV har lite kunnskap om, og kontakt med, den delen av arbeidslivet som sysselsetter personer med høy utdanning, vil det gi en dårlig kvalitet i arbeidsevne vurderingene når det gjelder yrkes- og jobbmuligheter for disse gruppene.

Blant brukerne vi intervjuet finnes det flere som har høyere utdanning, men som likevel ønsker bistand til å finne et annet yrke enn de var utdannet til. To av de intervjuede kontorlederne sier at de ved deres kontor jobber lite med de høyt utdannede og at det er et «svakt punkt». I intervjuene med veiledere fikk vi spinkle svar på spørsmålene om brukere med lang utdanning, men noen opplevde utfordringer knyttet til disse brukerne som mer «kresne», og at potensielle arbeidsgivere også var mer skeptiske:

«De med høyere akademisk utdanning er det tyngre å få inn i arbeidslivet. Vi var i kontakt med 25–30 bedrifter for å få praksisplass for en bruker som hadde mastergrad i vannkraft» (Veileder ved stort kontor i Oslo).

«Kanskje de høyt utdannede har en klar og litt fastlåst mening på hva de kan og vil. Men det er egentlig mange muligheter for mange» (Beslutter ved stort kontor i Oslo).

«Det er vanskelig å motivere høyinntektsgrupper til aktivitet, de har en annen holdning til velferdsstaten og de mener de kan alt og ikke trenger kurs eller andre tiltak. (Veileder ved mellomstort kontor i Sør-Norge).

Det kan se ut til at potensiell yrkesmessig mobilitet blant de med høy utdanning begrenses av både brukernes egne holdninger og av at mange NAV-veiledere og NAV-kontor har lite kunnskap om – og kontakt med – denne delen av arbeidslivet. Flere veiledere peker på at mange brukere ikke ser hvordan de kan trekke veksler på det de har lært i tidligere yrker for å skaffe seg annen jobb, og det gjelder brukere med både høy og lav utdanning. En god arbeidsevne vurdering kan bidra til å identifisere slik kompetanse.

Arbeidslivet – kontakt og kunnskap

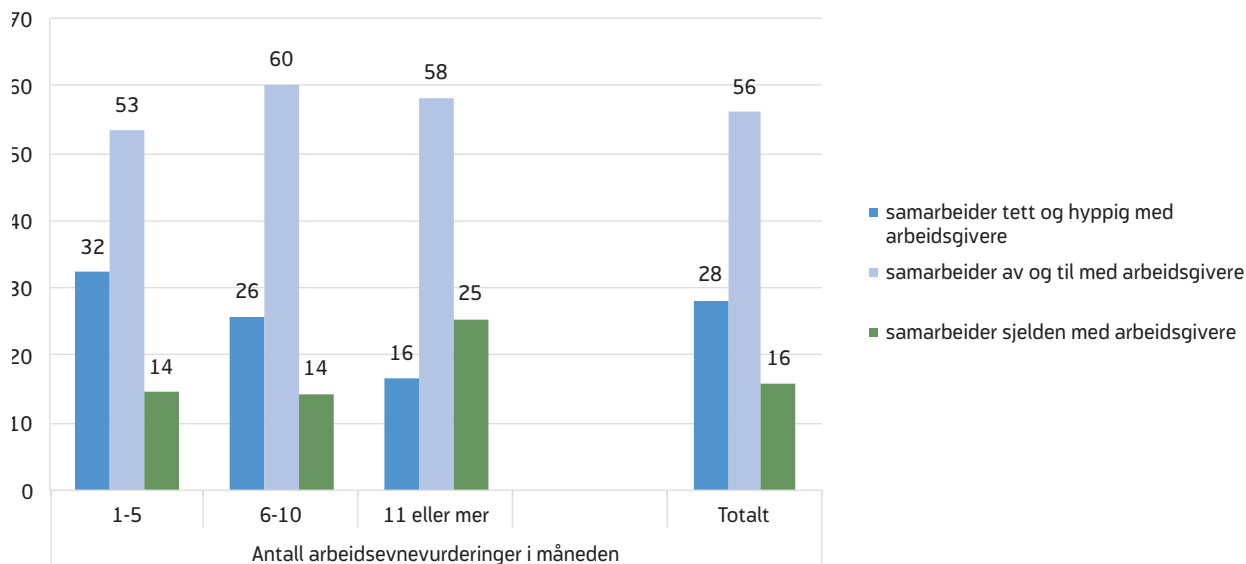
Som nevnt innledningsvis, ses kontakt med arbeidsgivere og arbeidsliv som avgjørende for å generere god nok kunnskap til å vurdere brukers yrkes- og jobbmuligheter allerede i arbeidsevne vurderingen. I dette avsnittet skal vi først beskrive hvor tett kontakt NAV-veilederne oppgir å ha med arbeidsgivere i sitt område, deretter ser vi på hvilke arbeidsgivere og bransjer NAV har mest kontakt med og drøfter årsaker til – og konsekvenser av – at kontakten er konsentrert til noen bransjer. Videre beskriver vi arbeidsmåten til spesialiserte markedskontakter og rekrutteringsteam og drøfter hvorvidt disse spesialistene bidrar inn mot kontorenes arbeidsevne vurderinger.

Kontakt – hvor ofte og med hvem?

I spørreundersøkelsen ba vi veilederne beskrive hvor hyppig de samarbeider med arbeidsgiverne i sin region.

Totalt beskriver 28 prosent av veilederne samarbeidet med arbeidsgiverne i sin region som «tett og hyppig», mens litt over halvparten rapporterer at de har slikt samarbeid av og til. Vi ser også at de veilederne som gjør flest arbeidsevne vurderinger er de som har minst samarbeid med arbeidsgivere. Fra andre undersøkelser vet vi at det å skrive arbeidsevne vurderinger oppleves som svært tidkrevende (Mandal m.fl. 2015). Det kan tenkes at kvaliteten på yrkes- og jobbeskrivelsene i arbeidsevne vurderingene

Figur 3 Veiledernes vurdering av samarbeid med arbeidsgivere etter antall arbeidsevnevurderinger (AEV) per veileder per måned. N=1120. Prosent



Kilde: Sintef og NAV

blir skadelidende fordi veilederne som bruker mye tid på å skrive bruker lite tid på kontakt med arbeidsgivere. Samarbeidsfrekvensen varierer også ut fra veiledernes spesialisering; halvparten av de som jobber med sykepengene beskriver sin arbeidsgiverkontakt som «tett og hyppig», mens dette bare gjelder 8 prosent av dem som jobber med uføretrygd. Videre har kontorstørrelse noe å si; de som jobber ved små kontorer har tettere arbeidsgiversamarbeid enn de som jobber ved store. Dette henger trolig sammen med at små kontorer forholder seg til små og oversiktlige arbeidsmarkeder (Mamelund og Widding 2014) og at veiledere ved små kontorer har færre brukere i sine porteføljer (Langeland og Galaasen 2014). Vi har imidlertid undersøkt flere aspekter ved kontakten med arbeidsgiver i de kvalitative intervjuene, nærmere bestemt hvilke deler av arbeidslivet veilederne har kontakt med og hvordan kontakten med arbeidsgivere er organisert ved ulike NAV-kontorer.

Konsentrert til noen bransjer

Vår undersøkelse tyder på at markedsarbeidet i NAV er konsentrert til bestemte bransjer. Bransjeperspektivet er lite berørt i forskning og utredning knyttet til NAVs arbeidslivskompetanse og markedsarbeid. Bransjer

kan være svært forskjellige når det gjelder for eksempel kompetansekrav, ansettelsesformer og krav til funksjonsevne. Derfor er det nyttig med mer kunnskap om hvilke bransjer NAV jobber mest med og hva som kjennetegner disse bransjene. Ved alle de fem NAV-kontorene vi intervjuet var det tre bransjer som ble nevnt av lederne: a) Salgs- og servicebransjen, og da særlig varehandel, b) barnehager og c) pleie- og omsorg. Felles for disse bransjene er at de tilbyr jobber der krav til formell utdanning er lave, eller moderate. Dessuten er mange av disse bransjene preget av deltids- eller sesongarbeid (Nergaard 2010), noe som kan gi muligheter for de som har nedsatt arbeidsevne og ikke greier å jobbe heltid. Disse bransjene sysselsetter også et stort antall mennesker og det betyr at de har et mer eller mindre konstant behov for å erstatte de som slutter, eller skal ha permisjon. Det at NAVs kontakt med arbeidsmarkedet ser ut til å være konsentrert til disse bransjene, kan ha ulike effekter på arbeidsevnevurderinger. NAVs brukere har i gjennomsnitt lavere utdanning enn befolkningen som helhet (Mamelund og Widding 2014), og i et slikt perspektiv kan denne formen for «bransjekonsentrasjon» være positiv og fruktbar. Imidlertid kan det ha negative konsekvenser for brukere med en annen type bakgrunn.

Markedsspesialistenes metoder

Blant de fem kontorene vi undersøkte hadde fire egne rekrutterings- eller markedsteam – og det femte var i gang med å ansette en markedskontakt. I Oslo er det bestemt at alle NAV-kontor skal ha egne markeds-kontakter. I dette avsnittet skal vi gi noen eksempler på hvordan arbeidsmåten til disse spesialistene skiller seg fra de «vanlige» NAV-veilederne, og drøfte hvorvidt kunnskapen til markedsveilederne kommer til nytte inn mot arbeidsevnevurderingene.

Slike kontakter og team har spesielt ansvar for å ha kontakt med arbeidsgivere, hjelpe brukere i deres møte med arbeidsgiver og hjelpe kollegaer med informasjon og tjenester knyttet til det lokale arbeidsmarkedet. Noen ganger har de som jobber i rekrutterings- eller markedsteam en annen bakgrunn enn det som er vanlig i NAV, for eksempel fra salgsarbeid. Det å skape tillit mellom NAV og arbeidsgivere ses som deres viktigste oppgave. Alle kontorlederne vi intervjuet sier at det er større sjanse for at arbeidsgivere tør å satse på jobbsøkere med utfordringer dersom de har tett kontakt med, og tillit til, NAV. Et av kontorene som har jobbet lengst med å oppsøke arbeidsgivere, mener at markeds-kontaktene har bedret kontorets kontakt med arbeidsgivere og at det har positive konsekvenser. De mener at markedsspesialistenes gode resultater har sammenheng med at de bygger opp tillitsrelasjoner til arbeidsgiver og følger dem opp:

«Når de [rekrutteringsteam] er ute hos arbeidsgiver driver de ikke bare og utplasserer og følger opp brukere, men kan svare på mye spørsmål fra arbeidsgivere om permitteringer, sykemeldinger og rekruttering. For det er mye arbeidsgiverne lurer på. Vi har bare holdt på slik i et halvt år. Men vi begynner å merke frukter av dette, nå ringer arbeidsgivere og vil ha flere folk (...) Rekrutteringsteamet klargjør også personen, de har prøveintervju, får dem til å vaske seg og møte presis. Det er noe med ryktet vårt, vi skal kunne ringe igjen og være stolt» (Leder ved mellomstort NAV-kontor i Sør-Norge).

Markedskontaktens arbeidsmåter er tema i intervjuene. I likhet med ungdomsteamene, beskrives markedskontaktens arbeidsform som mer «cowboy» enn den tradisjonelle NAV-veilederens. Forskjellen består i at

de er mer tilgjengelige på telefon for både brukere og arbeidsgivere, at de tar mer kontakt med arbeidsgivere, er mye ute på arbeidsplassene. Det er også eksempler på at de tenker litt «utenfor boksen». Et eksempel er en veileder som mener det er viktig at brukere som har hatt konfliktpregede arbeidsforhold tidligere, tar initiativ til å «rydde opp» overfor sin tidligere arbeidsgiver. På den måten blir de mer motivert for å gå videre i sin arbeidssøkeprosess og får av og til tett hull i CV-en som har oppstått fordi de ikke ønsker å oppgi tidligere arbeidsforhold når disse ble avsluttet på en konfliktpreget måte. Flere kontorledere reflekterer over at det å drive markedsarbeid og opparbeide tillit hos arbeidsgivere trolig krever en annen type kompetanse enn det som har vært vanlig i NAV.

«Hvis vi tenker den stereotype kurator med fokus på brukers problemer og begrensninger, så er det ikke sikkert at det er rette person som skal drive markedsføring av bruker som har vansker, eller som kan skape tillit hos arbeidsgivere og følge opp underveis i utprøvningsløp og lønnskuddsløp. Medarbeidere bør gjøre det selv og ikke sette ut til arbeidsmarkedsbedrifter. Veiledere bør være ute og eie kontakten med brukere og arbeidsgivere».(Leder ved stort NAV-kontor i Nord-Norge).

Dessuten understrekes det at markedskontaktene oftere har et salgsperspektiv, i den forstand at de «selger inn» brukere til arbeidsgivere og opparbeider seg personlige porteføljer av arbeidsgivere som de har opparbeidet et tillitsforhold til.

«Arbeidsgivere har fordommer mot NAV-brukere, så brukerne må selges inn. Det er en salgsjobb. Folk her [NAV-veiledere] er saksbehandlere, de er ikke vant til å ta kontakt med arbeidsgivere (...) Når jeg har etablert kontakt med en bedrift – bensinstasjoner eller Kiwi – så holder jeg på det. Du bruker de kontaktene du har» (Markedsspesialist i stort kontor i Øst-Norge).

Spesialisering – praksis og dilemmaer

Dersom markedsspesialistenes ekspertise skal være nyttig inn mot arbeidsevnevurderingene, er det avgjørende å lage organisatoriske strukturer som fremmer kunnskapsdeling. Alle veiledere trenger markeds-

kunnskap når de skriver arbeidsevne vurderinger – og senere når de skal følge opp brukerne. Den vanligste formen for kunnskapsdeling fra markedsspesialistene ser ut til å være informasjon på ukentlige kontormøter. Det ble også presisert at spesialistene skulle være «faglig støtte» for kolleger, men vi undersøkte ikke systematisk hvordan dette fungerer i praksis.

To av kontorene vi besøkte hadde imidlertid koblet veiledere som driver med sykefraværsoppfølgingen tettere inn i team der det jobbes med den videre oppfølgingen av brukere og der det gjøres arbeidsevne vurderinger. De som jobber med sykefravær får god kontakt med arbeidsgivere gjennom dialogmøter og kan bidra med nyttig kunnskap inn i en arbeidsevne vurdering. En sterkere kobling mellom sykefraværsoppfølging og andre deler av NAV er også anbefalt av Ekspertgruppen (2015). Vi fant dessuten eksempler på at enkelte NAV-kontor tyr til innovative og enkle former for kunnskapsdeling. Ved et kontor ringte de i en bjelle hver gang en bruker får jobb. Det var et stort kontor og bjella ringer flere ganger hver dag.

«Når den ringer kommer alle ut og spør hva som skjedd. Det er faktisk mye læring i de samtalene vi har ved bjella» (Leder ved stort kontor i Øst-Norge).

Vårt materiale tyder på at det i stor grad er overlatt til det enkelte kontor å finne ut akkurat hvordan kunnskapsoverføring fra markedsspesialistene til de andre veilederne skal foregå. Når det gjelder arbeidsevne vurderingene er det uklart om markedsspesialistenes kunnskap kommer til nytte for de andre veilederne. De intervjuede veilederne ga ikke uttrykk for at de brukte spesialistenes kunnskap når de vurderer aktuelle yrker og jobber i arbeidsevne vurderingen. På den annen side er markedsspesialister relativt nytt i NAV og det kan tenkes at flere former for samarbeid og kunnskapsdeling utvikles etter hvert.

Det at læring og kunnskapsdeling knyttet til konkret oppgaveløsning i stor grad drives «nedenfra» og ved spontane former for kollegaveiledning, er typisk for NAV som lærende organisasjon. Bay m.fl. (2015:24) peker på at denne formen for læringsarbeid har positive trekk, men at det mangler de dynamikker og den systematikk som tradisjonelt knyttes til kontinuerlig forbe-

dringsarbeid i og med at det ofte har en ad hoc preget karakter. Vår undersøkelse tyder på at også markedsarbeidet knyttet til arbeidsevne vurderingene drives i tråd med disse beskrivelsene – det er mye «klipp og lim» fra ulike kilder og spontan kollegaveiledning.

Det ser heller ikke ut til at markedsspesialistenes kunnskap brukes systematisk inn i arbeidsevne vurderingene. Dette er et av flere eksempler på at dagens organisering og fordeling av oppgaver bidrar til at NAV-veilederne har mer begrenset kontakt med arbeidsmarkedet enn ideelt. Et annet eksempel er at NAV får lite kontakt med arbeidsmarkedet fordi mange oppfølgingsoppgaver ivaretas av tiltaksarrangører (Ekspertgruppen 2015). Når den spesialiserte og spesifikke kontakten med arbeidsgivere er organisert slik at den er nokså løsrevet fra arbeidsevne vurderingene, reduseres også muligheten til å gjøre kvalitativt gode vurderinger av hvilke yrker eller jobber som kan være aktuelle for den enkelte bruker.

Oppsummering

Denne artikkelen tar utgangspunkt i en etablert oppfatning av at kvaliteten i arbeidsevne vurderingene lider under at NAV har for lite kunnskap om hva som kreves i konkrete jobber og yrker, samt for lite kontakt med arbeidsgivere.

Vår undersøkelse av viser at veilederne «klipper og limer» mye når de skal beskrive hva som kreves av ferdigheter og egenskaper i ulike yrker. Ulike klipparkiv fyller veilederens kunnskapsbehov. Disse arkivene lages av den enkelte veileder, gjerne ved bruk av yrkesbeskrivelser fra ulike nettsider, gjenbruk av kollegaers beskrivelser, offisielle støtteverktøy og yrkeskataloger utviklet i enkeltfylker for å brukes i arbeidsevne vurderinger. Problemet med denne tilnærmingen er at beskrivelsene blir for generelle og for lite tilpasset den enkelte bruker. NAV-veilederens fremgangsmåte må forstås i lys av at de må meisle ut en praksis som fungerer innenfor knappe tidsrammer. Dessuten må de forholde seg til arbeidsevne vurderingens rammeverk som er preget av sammensatte og ambisiøse målsettinger og stort rom for skjønn. Dette beskrives i litteraturen som et grunnleggende dilemma for bakkebyråkrater; de må iverksette den praktiske velferds-

politikken i skvis mellom krevende retningslinjer utformet på høyere nivå og store forventninger fra brukerne (Lipsky 2010).

Legeerklæringen er et viktig grunnlagsdokument i arbeidsevnevurderingen. Legen skal her beskrive hvordan sykdom påvirker brukers funksjonsevne. En god beskrivelse av funksjonsevne er svært nyttig grunnlag når veilederen skal vurdere hva slags yrke eller jobb brukeren kan egne seg til. Imidlertid er funksjonsevne ofte mangelfullt beskrevet fra legen fordi de er usikre på hva som skal beskrives i disse vurderingene. I Sverige er det utarbeidet en mal for funksjonsevnevurdering som gjør det enklere for både leger og veiledere å vurdere brukers egnethet for et yrke.

Yrkesmessig mobilitet er et vilkår for retten til arbeidsavklaringspenger. Det er imidlertid ulik praksis knyttet til om arbeidsevnen skal vurderes som nedsatt bare knyttet til den jobben bruker har, eller om vurderingen skal gjøres opp mot alle typer yrker og jobber.

NAV håndterer best yrker som krever kort utdanning og har også mest kontakt med et fåtall bransjer der kravene til formalkompetanse er lave. Dette er gunstig for brukere som tilhører denne delen av arbeidslivet, men neppe for de med lengre utdanning.

Enkelte deler av NAV har mye kontakt med arbeidsgivere. Det gjelder de som driver sykefraværsoppfølging og markedsspesialister. Men det ser ut til at det i relativt liten grad er etablert organisatoriske strukturer som sikrer at denne kunnskapen kommer til nytte for de veilederne som gjør arbeidsevnevurderinger.

Referanser

Arbeids- og velferdsdirektoratet og Sosial- og helsedirektoratet (2007) *Arbeidsevnevurderinger i NAV*. Sluttrapport 26.11.2007

Arbeids- og velferdsdirektoratet (2014) *Standard for arbeidsrettet brukeropfølging*. NAVs interne nettsider. (Hentet: 21.04.2015).

Bay, Ann-Helén, Eric Breit, Knut Fossetøl, Anne Skevik Grødem og Lars Terum, Inge (2015) *NAV som lærende organisasjon*. Oslo: Institutt for Samfunnsforskning.

Berg, Helene, Lars-Erik Becken, Synne Klingenberg og Pia Dybvik Staalesen, (2011) *Arbeidsevnevurdering i NAV. Evalueringsrapport*. Oslo: Proba samfunnsanalyse.

Berg, Helene, Lars-Erik Becken, Synne Klingenberg og Pia Dybvik Staalesen, (2012) *Arbeidsevnevurdering i NAV. Oppfølgingsundersøkelse*. Oslo: Proba samfunnsanalyse.

Brage, Søren, Nils Fleten, Ole Gard Knudsrød, Harald Reiso og Arne Ryen, (2004). «Norsk Funksjonsskjema – et nytt instrument ved sykmelding og uførehetsvurdering». *Tidsskrift for den norske legeforening* 2004; 124: 2472–2474.

Galaasen, Anders Mølster og Ivar Andreas Åsland Lima (2014) «Arbeidsevnevurderinger i NAV: Kunnskapsstatus og veien videre». *Arbeid og Velferd* 3/2014: 49–63.

Ekspertgruppen (2015) *Et NAV med muligheter. Bedre brukermøter, større handlingsrom og tettere på arbeidsmarkedet*. Sluttrapport fra Ekspertgruppen, april 2015. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.

Forsäkringskassan (2013a) *Metoder för bedömning av arbetsförmåga inom sjukförsäkringen – slutrapport*. Stockholm: Forsäkringskassan. (Hentet: 5.20.2015).

Forsäkringskassan (2013b) *Kunskapsunderlag: «Beskrivningar av krav på medicinskt relaterade förmågor i normalt förekommande arbeten på arbetsmarknaden*. Stockholm: Forsäkringskassan. (Hentet: 5.20.2015).

Langeland, Stein og Anders Mølster Galaasen (2014) «Oppfølgingsarbeidet i NAV under lupen: Strekker ressursene til?» *Arbeid og velferd*, 1/ 2014, 64–77.

Lipsky, Michael (2010) *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russel Sage Foundation.

Mamelund, Svenn-Erik og Steinar Widding (2014) *NAV's formidlings- og rekrutteringstjenester*. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.

Mandal, Roland, Håvard Jacobsen Ofte, Chris Jensen og Solveig Osborg Ose, (2015) *Hvordan fungerer arbeidsavklaringspenger (AAP) som ytelse og ordning?* Trondheim: SINTEF.

NAV og Sosial og Helsedirektoratet (2007). *Arbeidsevne vurderinger i NAV. Sluttrapport* avgitt 26.11.2007

Nergaard, Kristine (2010) *Avtalt arbeidstid og arbeidstidsønsker blant deltidsansatte*. Oslo: Fafo

Nicolaisen, Heidi og Ivar Andreas Åsland Lima (2015) «Arbeidsevne vurderingen: Reell brukermedvirkning?» *Arbeid og velferd* 2/2015, 35–49.

Riksrevisjonens (2014) *Riksrevisjonens undersøkelse av NAVs arbeidsrettede oppfølging av personer med nedsatt arbeidsevne*. Dokument 3:10 (2013–2014). Oslo: Fagbokforlaget.

ARBEIDSAVKLARINGSPENGER – HELT FORSKJELLIG FRA FORLØPERNE?

Av Inger Cathrine Kann og Per Kristoffersen¹

Sammendrag

I 2010 ble de tre midlertidige helserelaterte ytelsene attføringspenger, rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad erstattet av arbeidsavklaringspenger. Formålet med denne artikkelen er å få mer kunnskap om hvordan arbeidsavklaringspenger fungerer, ved å sammenligne den nye ordningen med de tre som ble erstattet. Vi ønsker å finne ut om det er endringer over tid i antall personer som kommer inn på en midlertidig helserelatert ytelse, og hvor lenge de forblir stønadsmottakere.

Hovedbildet er at lite er endret etter innføringen av arbeidsavklaringspenger, men det er noen unntak. Færre av de nye mottakerne har hatt en tilknytning til arbeidslivet før de får innvilget ytelsen, sammenlignet med tidligere. Dette gjelder i alle aldersgrupper, men er tydeligst for de yngste. Det er også tydelig flere 18- og 19-åringer som nå får innvilget arbeidsavklaringspenger. En tredje endring er at mange gamle saker som ble startet lenge før arbeidsavklaringspenger ble innført har blitt avklart i løpet av de siste årene.

Utviklingen i sykefraværet og arbeidsledigheten er de viktigste faktorene for å forstå utviklingen i nye mottakere av midlertidige helserelaterte ytelser. Når sykefraværet eller arbeidsledigheten øker, får flere en midlertidig helserelatert ytelse.

Det er i all hovedsak to veier ut av midlertidige helserelaterte ytelser, uføretrygd eller arbeid. Den første påvirkes i stor grad av regelendringer og saksbehandlingspraksis i NAV, den andre i stor grad av arbeidsmarkedet. Når arbeidsledigheten er høy, er det færre som avslutter en stønadsperiode.

Sykefraværet har størst betydning for utviklingen i antall nye mottakere til de midlertidige helserelaterte ytelsene. Det vil si at tiltak som reduserer sykefraværet også vil redusere antall nye mottakere av midlertidige ytelser, og således også uføretrygd.

.....
¹ Vi vil takke Ola Thune for tilrettelegging av data, og Jun Yin og Anders Mølster Galaasen for gode innspill underveis.

Innledning

To viktige målsettinger med NAV-reformen var å sikre en mer helhetlig oppfølging av brukerne og å styrke arbeidslinja. Innføringen av arbeidsavklaringspenger i 2010 var en av flere endringer som skulle bidra til at flere kom i arbeid og færre ble varig uføretrygdet. Arbeidsavklaringspenger erstattet de tidligere ordningene attføringspenger, rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad (se faktaboks). Målgruppen for den nye ytelsen skulle være den samme som for de tre tidligere ytelsene til sammen. Sammenslåingen var et viktig grep fordi mange tiltak for å begrense tilgangen til varig uføretrygd ikke hadde gitt ønskede resultater (St.meld.nr 9 (2006–2007)).

I denne artikkelen vil vi sammenlikne arbeidsavklaringspenger med forløperne, for å få mer kunnskap om hvordan den nye ordningen fungerer. Mer presist vil artikkelen sammenlikne arbeidsavklaringspenger med de tidligere ytelsene, når det gjelder:

- Utvikling i antall mottakere
- Antall som starter og slutter å motta ytelsen
- Varighet på stønadsmottak

I tillegg vil vi besvare følgende spørsmål:

- Har arbeidsavklaringspenger åpnet for at nye grupper kan motta en midlertidig helse relatert ytelse?
- Hvordan påvirkes utviklingen i antallet nye mottakere, og antallet som avslutter et stønadsmottak, av utviklingen i sykefraværet og arbeidsledigheten?
- Har innføringen av arbeidsavklaringspenger medført endringer i arbeidsdeltagelsen eller overgang til uføretrygd?

For å besvare disse spørsmålene har vi slått sammen registerdata fra 1992 for alle ytelsene og analysert dem som om de var én. Før opprettelsen av tidsbegrenset uførestønad i 2004, gjelder dataene attførings- og rehabiliteringspenger, mens fra 2004 inngår også tidsbegrenset uførestønad i datagrunnlaget. Som en samlebetegnelse kaller vi de fire ytelsene for midlertidige helse relaterte ytelser.

Vi begrenser stort sett analysene til aldersgruppen 18–61 år fordi det har vært endringer i reglene for alderspensjon, og eventuelle effekter av disse er ikke tema for denne artikkelen.

Data og metode

Analysene baserer seg i hovedsak på deskriptive analyser. Vi er spesielt opptatt av endringer som kan knyttes til tidspunktet for innføring av arbeidsavklaringspenger i mars 2010, men også å se utviklingen i forhold til sykefraværet og arbeidsledigheten. Vi har foretatt enkle regresjonsanalyser som beskriver korrelasjoner, men det er ikke gjort forsøk på kausalitetsanalyser.

Midlertidige helse relaterte ytelser

Formålet med **rehabiliteringspenger** var å gi ytelse til livsopphold til personer som på grunn av sykdom, skade eller lyte ikke kunne utføre sitt arbeid. Ytelsen var en korttidsytelse som kunne gis i den perioden medlemmet var under aktiv behandling med utsikt til bedring av arbeidsevnen. Rehabiliteringspenger ble normalt ikke gitt sammenhengende i mer enn ett år. I særskilte tilfeller kunne perioden forlenges i ytterligere ett år og ved meget alvorlige sykdomstilstander eller større skader der den medisinske behandlingen tok lenger tid, kunne det gjøres ytterligere unntak fra tidsbegrensningen.

Formålet med **attføringspenger** var å sikre inntekt for medlemmer som gjennomgikk yrkesrettet attføring, og å kompensere for bestemte utgifter som medlemmene hadde i forbindelse med attføringen (attføringsstønad). Ytelsen ble gitt så lenge det var «nødvendig og hensiktsmessig for å gjennomføre attføringstiltak for å skaffe seg eller beholde høvelig arbeid». Attføringsytelser under utdanning ble som hovedregel ikke gitt lenger enn 3 år.

Tidsbegrenset uførestønad ble innført i 2004 og skulle sikre inntekt for personer som hadde fått sin inntekts-evne eller arbeidsevne varig nedsatt på grunn av varig sykdom, skade eller lyte. Gjennom oppfølging i stønadsperioden var målet at flest mulig skulle komme tilbake i arbeid. Tidsbegrenset uførestønad ble gitt for en periode på ett til fire år og skulle revurderes før periodens utløp. Ytelsen ble innført i et forsøk på å begrense antall personer som fikk varig uføretrygd.

Formålet med **arbeidsavklaringspenger** (innført mars 2010), er å sikre inntekt for medlemmer mens de får aktiv behandling, deltar på et arbeidsrettede tiltak eller får annen oppfølging med sikte på å skaffe seg eller beholde arbeid. Arbeidsavklaringspenger erstattet de tre tidligere ordningene nevnt over. Ytelsen gis så lenge det er påkrevd for at bruker skal kunne gjennomføre fastsatt aktivitet med sikte på å komme i arbeid, men likevel ikke lenger enn fire år. Stønadsperioden kan i særlig tilfeller forlenges. Departementet kan fastsette nærmere regler om varigheten og kan bestemme i hvilke tilfeller stønadsperioden kan forlenges utover fire år.

Datagrunnlaget er hentet fra NAVs register over utbetalinger av rehabiliteringspenger, attføringspenger, tidsbegrenset uførestønad og arbeidsavklaringspenger. Tidsbegrenset uførestønad og rehabiliteringspenger er basert på dato for utbetalinger. Det samme gjelder attføring fram til 2001. For attføringspenger fra 2002 til 1. mars 2010, og for arbeidsavklaringspenger fra mars 2010, har vi ikke eksakte datoer for når vedtaket gjelder fra og til. Vi har her kun dato for måneden vedtaket er gjort, og måneden personen ikke lenger får ytelsen.

Begrepet «ny mottaker» brukes i artikkelen om nye mottakere som ikke har mottatt en midlertidig helse-relatert ytelse de siste to månedene forut for en ny stønadsperiode. Overgang fra en midlertidig helse-relatert ytelse til en annen, eller et opphold på to måneder eller mindre, regnes som en sammenhengende stønadsperiode. Å avslutte en stønadsperiode defineres ved opphør av utbetalingene av midlertidig helse-relatert ytelse som varer i minst to måneder.

I tidligere analyser av arbeidsavklaringspenger har de som ble overført fra de tidligere ordningene fått en ny startdato, det vil si at tidspunktet de fikk ytelsen fra ble satt til 1. mars 2010 (Lande 2014, Kann m.fl.2014, Kann og Kristoffersen 2013a). Våre analyser skiller

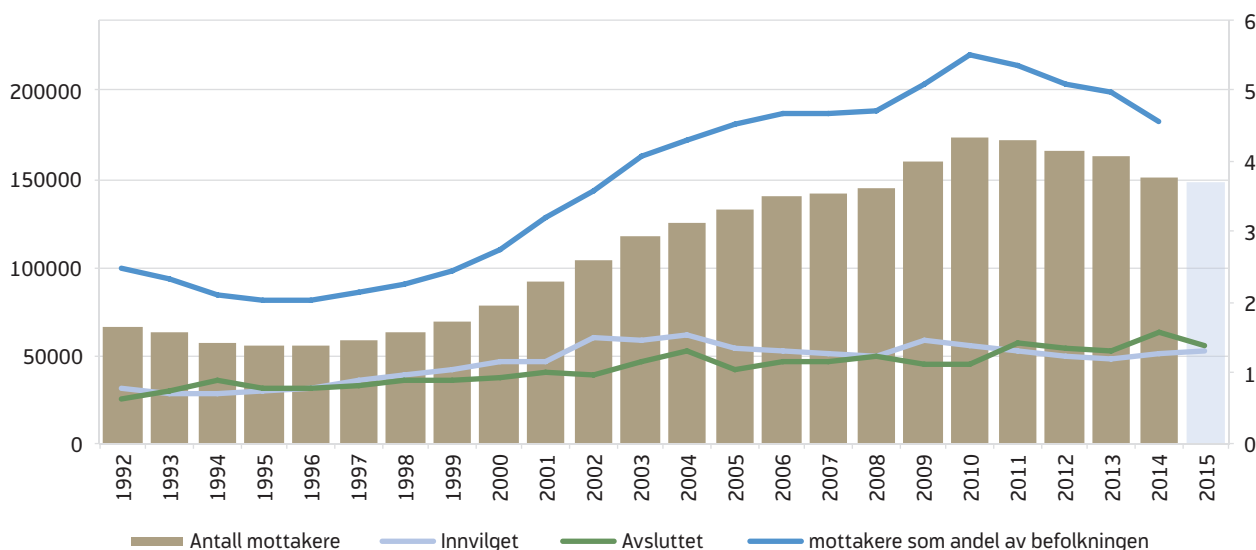
seg fra disse ved at alle har startdato fra det tidspunkt de første gang kom inn på en av de midlertidige ytelsene.

Antall mottakere på vei ned

Antall mottakere av en midlertidig helse-relatert ytelse har økt sterkt siden slutten av 1990-årene. Veksten skjedde i to omganger, først 1999–2005 og så i 2008–2010. Etter 2010 – da arbeidsavklaringspenger ble innført – har det vært en jevn reduksjon i antall mottakere (figur 1).

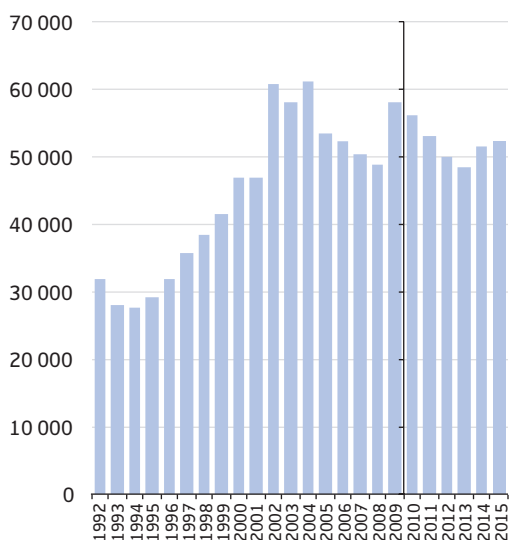
Det er særlig tre forhold som har påvirket veksten sterkt. Det første er sykefraværet, som økte kraftig fra 1993 til 2004, og bidro til å øke antall nye mottakere. Det andre er arbeidsledigheten, som økte kraftig fra 2000 til 2004 og førte til at antall nye mottakere økte, samtidig som færre avsluttet og gikk til arbeid. Det tredje er innføringen av tidsbegrenset uførestønad i 2004, som innebar en bevisst dreining mot at flere skulle motta midlertidig fremfor permanent ytelse. Dette førte til en opphopning i antall mottakere av midlertidige ytelser. I 2008 økte både sykefraværet og arbeidsledigheten, noe som førte til en ny opphopning av mottakere, siden det både var mange som kom inn og få som gikk ut av ordningene.

Figur 1. Antall som mottar en midlertidig helse-relatert ytelse (venstre akse), og antall mottakere som andel av befolkningen 18–66 år (høyre akse), ved utgangen av hvert år, samt antall nye mottakere og antall som avslutter (høyre akse). Andel i prosent



Kilde: NAV

Figur 2a. Antall nye mottakere av midlertidige helse relaterte ytelser per år (2015 er anslag basert januar-august)



* Vertikal linje markerer tidspunkt for innføring av arbeidsavklaringspenger

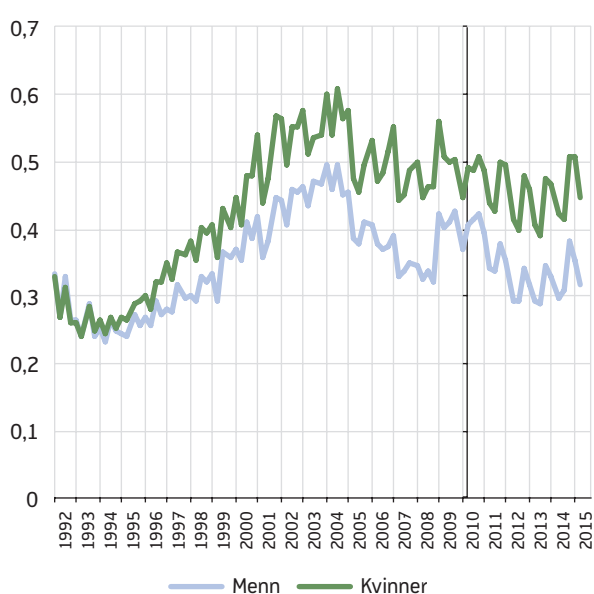
Kilde: NAV

I 2010 gikk også både arbeidsledigheten og sykefraværet ned, to forhold som begge bidro til færre nye mottakere. Fra høsten 2011, og særlig høsten 2012, ble det dessuten satt inn ekstra ressurser for å avklare jobbmuligheter og stønadsrettigheter, og mange gamle saker med lang varighet ble dermed avsluttet (Lande 2014). I perioden 2011–2014 har 55–66 000 saker blitt avsluttet årlig og antall nye mottakere har disse årene vært lavere enn antall som avslutter, noe som igjen har bidratt til reduksjonen i antall mottakere fra 2010 (figur 1).

Ved inngangen til 2015 er det en like stor andel av befolkningen mellom 18 og 66 år som mottar arbeidsavklaringspenger (4,6 prosent) som det var mottakere av attføringspenger, rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad til sammen i 2005 (4,5 prosent). Den høyeste andelen mottakere i perioden var i 2010, med 5,5 prosent av befolkningen på arbeidsavklaringspenger. Deretter har det vært en jevn reduksjon (figur 1).

Som det fremgår av figur 1, utgjør både antall nye mottakere og antall avsluttede saker en ganske stor del av det totale antallet mottakere. Dette viser at «gjennomstrømningen» av personer på midlertidige

Figur 2b. Nye mottakere av midlertidige helse relaterte ytelser per kvartal, som andel av befolkningen. Prosent



ytelser er forholdsvis stor. Samtidig ser vi at dette forholdet forandrer seg i løpet av perioden, slik at antall nye og antall som avslutter gradvis utgjør en mindre del av totalen, grunnet opphopning av antall mottakere som beskrevet over.

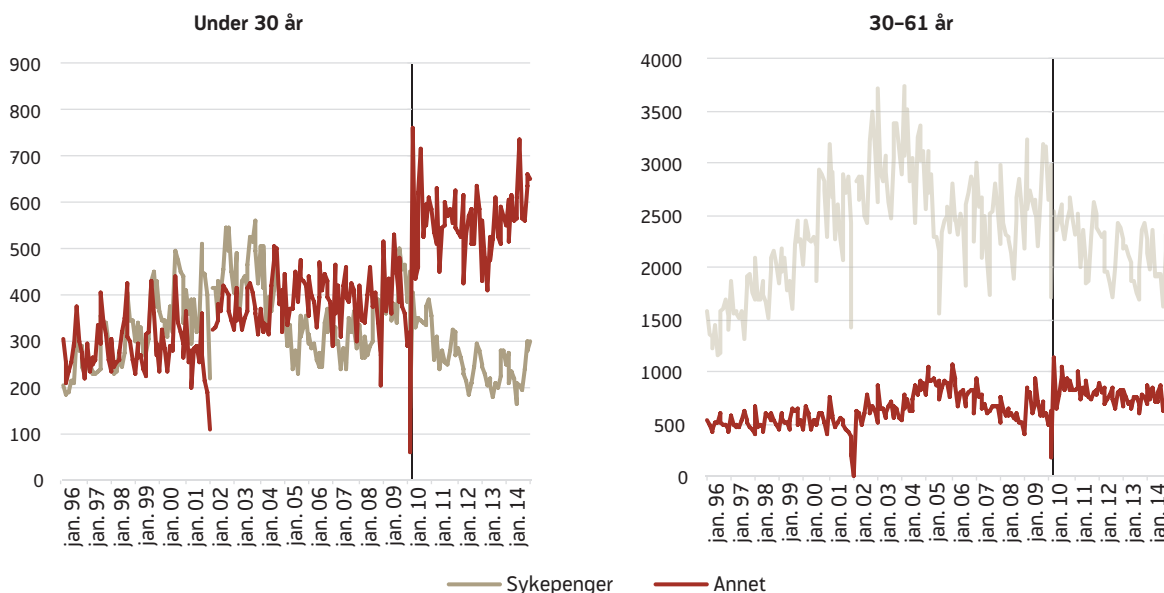
Også færre nye mottakere

I 1992 fikk om lag 30 000 personer innvilget en midlertidig helse relatert ytelse. Antall nye mottakere økte kraftig, opp til 60 000 nye i 2004. Deretter var det et fall, før det kom en ny økning i 2009 (figur 2a). Etter innføringen av arbeidsavklaringspenger i mars 2010 har antall nye mottakere gått ned, og ligger nå litt under 40 000 årlig. Andelen nye mottakere i prosent av befolkningen er nå på et lavere nivå enn i fireårsperioden før arbeidsavklaringspenger ble innført (figur 2b).

Vi har sett på antall nye mottakere per kvartal². Vi finner da at det var en markert økning i tilgangen til midlertidige ytelser i fjerde kvartal 2008. Det ser der-

² Fordi befolkningsveksten i Norge i samme periode har vært stor, ser vi på antall nye mottakere i prosent av befolkningen.

Figur 3. Nye mottakere av midlertidige helse relaterte ytelser etter hvor de kommer fra (registrert 6 måneder før innvilgelse). Antall personer



* Vertikal linje markerer tidspunkt for innføring av arbeidsavklaringspenger

Kilde: NAV

for ikke ut til at tilgangen økte som følge av innføringen av arbeidsavklaringspenger, men heller endringene i arbeidsledigheten i denne perioden, noe vi ser nærmere på senere.

I 2010 falt sykefraværet og i 2011 falt også arbeidsledigheten. Noe som kan forklare nedgangen i antall nye mottakere fra 2010 til 2013. I 2014 steg ledigheten igjen og da steg tilgangen til midlertidige ytelser også.

Har arbeidsavklaringspenger åpnet for nye grupper?

Både Mandal (2015) og Strand (2015) påpeker at innføringen av arbeidsavklaringspenger har åpnet opp for nye grupper mottakere sammenliknet med de tidligere ytelsene, til tross for at målgruppen skulle være den samme. Dette gjelder særlig unge mennesker uten opptjent inntektsgrunnlag.

For å undersøke om dette stemmer, ser vi om det er endringer i andelen som kommer fra sykepenger. Fordi alle som har hatt sykepenger må ha hatt et arbeid, sier dette noe om omfanget av mottakere som

har inntektsgrunnlag før de kom inn. «Annet»-gruppen blir da de som ikke kommer fra sykepenger og ikke tidligere har hatt inntekt. De aller fleste i «annet»-gruppen har ikke vært registrert med en ytelse fra NAV det siste halvåret^{3,4}.

For de over 30 år har mellom 70 og 80 prosent av mottakerne mottatt sykepenger før de fikk innvilget en midlertidig helse relatert ytelse, mens om lag 20 prosent er i «annet»-gruppen. For de unge er det motsatt, der er andelen som kommer fra sykepenger nå under 30 prosent mens 70 prosent kommer fra «annet».

Vi finner at antall som kommer fra «annet» økte betydelig med innføringen av arbeidsavklaringspenger. Særlig markant er denne endringen for de under 30 år

³ Det er kun 2-3 prosent som er registrert med dagpenger før overgang til en midlertidig helse relatert ytelse, disse har også opptjent inntektsgrunnlag, og kunne vært med i «sykepengegruppen», men kurvene ser like ut, enten disse er med eller ikke.

⁴ NAV har ikke opplysninger om sosialhjelp før 2010, og kan således ikke undersøke endringer i dette i forbindelse med innføringen av arbeidsavklaringspenger i 2010. Men det er også svært få som har sosialhjelp før de kommer inn på ytelsen (ca. 2-3 prosent).

(figur 3). Her har antallet økt med 50 prosent, fra 400 til 600 per måned. Dette støtter opp under påstanden til Mandal (2015) og Strand (2015) om at arbeidsavklaringspenger har åpnet for nye grupper. For de over 30 år har også antall som kommer fra «annet» økt noe med innføringen av arbeidsavklaringspenger.

En årsak til økningen i antall som kommer fra «annet», kan være at rehabiliteringspenger først kunne gis etter at vedkommende har vært arbeidsufør sammenhengende i 52 uker enten man hadde rett til sykepenger eller ikke (Ot.prp.nr. 4. 2008-2009 side 18 og 19). Det kan også knyttes til en diskusjon i lovforarbeidene der den sentrale vurderingen med innføringen av arbeidsavklaringspenger skulle være den enkeltes mulighet til å stå i et inntektsgivende arbeid, og ikke i hvilken grad helsetilstanden er svekket. Denne dreiningen står litt i motstrid til at målgruppen for arbeidsavklaringspenger skulle være den samme som for de tidligere ytelsene.

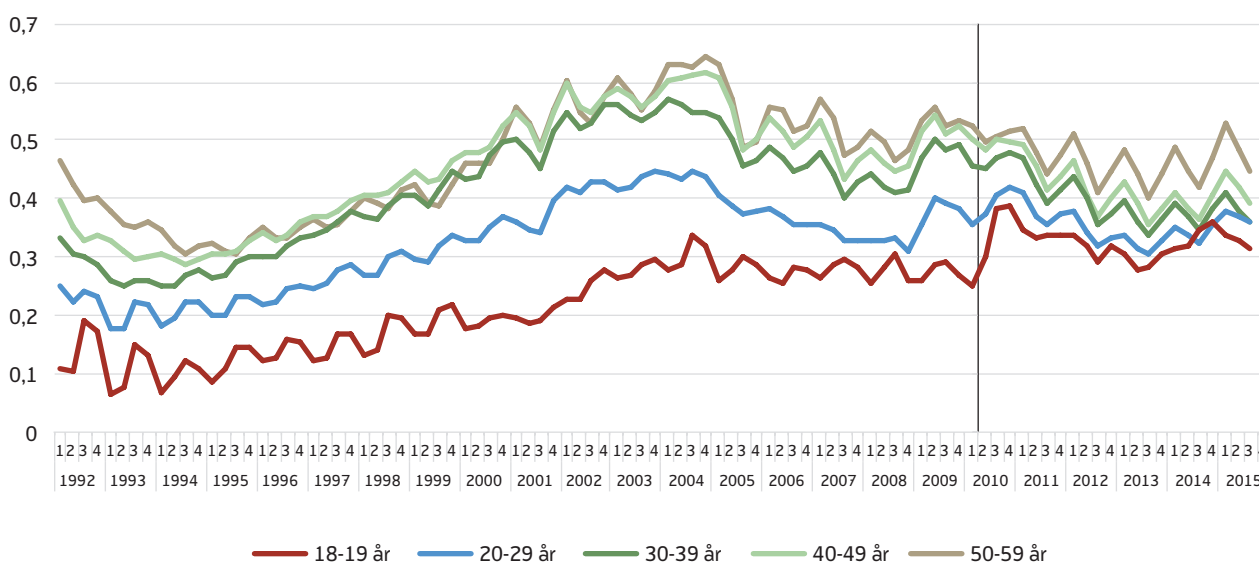
Det er også verdt å merke seg at antallet som kommer fra sykepenger tydelig følger utviklingen i sykefraværet. Det er et tydelig skifte i tilgangen fra sykepenger 2004–2005 da sykefraværet sank kraftig (figur 3).

Etter 2010 endres antallet som kommer fra sykepenger fortsatt i takt med sykefraværet.

Flere 18- og 19-åring

Det er spesielt de unge som ikke har arbeidstilknytning, og vi ser derfor på om det er endringer i hvilke aldersgrupper som får innvilget midlertidige helse-relaterte ytelser i forbindelse med innføringen av arbeidsavklaringspenger. Vi finner da at 18- og 19-åringene skiller seg ut med en kraftig økning i antall nye mottakere første kvartal 2010 som vi ikke finner i de andre aldersgruppene (figur 4). Dette faller i tid sammen med innføringen av arbeidsavklaringspenger. Attføringspenger ble gitt fra fylte 19 år, mens arbeidsavklaringspenger gis fra fylte 18 år. Denne endringen i aldersgrensene har medført at flere får arbeidsavklaringspenger blant 18- og 19-åringene. Økningen i de andre aldersgruppene kom i første kvartal 2009 og kan relateres til finanskrisen som inntraff da. Aldersgruppa 20–29 år følger i stor grad utviklingen til de andre aldersgruppene, selv om vi også her ser en mindre økning da arbeidsavklaringspenger ble innført. Tilgangen per måned ble dessuten liggende på et høyere nivå for de under 30 år etter mars 2010. Dette gjelder ikke for de over 30 år.

Figur 4. Nye mottakere av midlertidige helserelaterte ytelser per kvartal, som andel av befolkningen. Etter alder. Per kvartal (glattet). Prosent



* Vertikal linje markerer tidspunkt for innføring av arbeidsavklaringspenger

Kilde: NAV

Antall nye mottakere påvirkes av sykefravær og arbeidsledighet

Tidligere analyser har vist at antall nye mottakere følger utviklingen i antallet som har brukt opp sykepengere rettighetene sine, som igjen følger utviklingen i sykefraværet. Det kraftige fallet i sykefraværet i 2004 reduserte antallet som bruker opp sykepengere rettighetene sine og derved også antallet som søkte om en midlertidig helserelatert ytelse utover sykepenger (Kann og Galaasen 2013). Vi finner i tråd med dette at antall mottakere falt i perioden etter 2004 (figur 2, 3, 4 og 5). I figur 3b ser vi dette særlig tydelig når vi har skilt ut de som kommer fra sykepenger fra de som ikke gjør det. Denne sammenhengen fant vi også i en studie som fant at tiltak som reduserte sykefraværet i Hedmark i 2013 ga en sterk reduksjon i nye mottakere av arbeidsavklaringspenger året etter (Kann og Lima 2015).

Arbeidsledigheten er også av betydning for utviklingen på midlertidige helserelaterte ytelser. Antall nye mottakere har vært høy de fleste årene med høy ledighet etter 1999 (figur 5). Det kan reflektere at det er vanskeligere å komme inn på arbeidsmarkedet i nedgangskonjunkturer, særlig for personer med dårlig helse som (Nordberg og Røed 2006). Samtidig kan denne sammenhengen reflektere at det finnes en viss

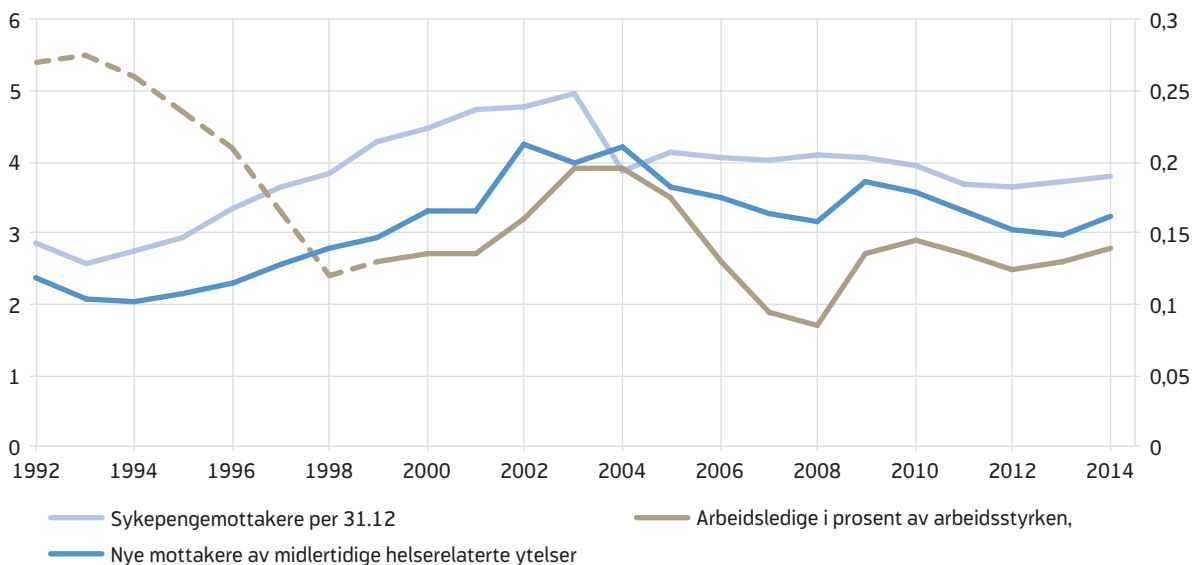
gråsoner mellom «ordinær» arbeidsledighet og «helse-relatert arbeidsledighet». Det vil også være en del personer i arbeidslivet med svak helse, som lett vil kunne få problemer med å skaffe seg ny jobb dersom de mister den gamle.

Vi har undersøkt korrelasjonen mellom nye mottakere av midlertidige helserelaterte ytelser og arbeidsledighet og sykefravær nærmere ved hjelp av regresjonsanalyse. Vi finner da at både når ledigheten øker og når sykefraværet øker, så øker antall nye mottakere av midlertidige helserelaterte ytelser betydelig (resultater ikke vist). Da sykefraværet sank kraftig i 2004, trakk høy arbeidsledighet i motsatt retning, slik at tilgangen på midlertidige ytelser gikk litt mindre ned enn reduksjonen i sykefraværet skulle tilsi.

Varigheten har stabilisert seg på høyere nivå

Ved innføring av arbeidsavklaringspenger ble det lagt til grunn at varigheten på ordningen ville reduseres som følge av tidligere og tettere oppfølging, samt som følge av færre venteperioder ved overgang mellom ulike midlertidige ytelser (St.meld. nr.9 2006–2007). Det er vanskelig å beskrive varigheten presist for de som har kommet inn på ytelsen etter at arbeidsavklarings-

Figur 5. Arbeidsledighet og sykepengemottakere som andel av befolkningen (venstre akse) og nye mottakere av midlertidige helserelaterte ytelser som andel av befolkningen (høyre akse). Prosent



Kilde: NAV og SSB (*Brudd i ledighetsstatistikken i 1999)

pengen ble innført. Grunnen til dette er at vi ikke vet hvor lenge de nye mottakene kommer til å forbli på ytelsen. Etter at fireårsgrensen er nådd, er det fremdeles en fjerdedel av de som kom inn i våren 2010 som ikke har avsluttet stønadperioden (se artikkelen til Sørbo og Ytteborg i dette nummeret av Arbeid og Velferd, samt figur 12). Vi vet at noen som kom inn på 1990- og 2000-tallet ble gående på midlertidige ytelse i over ti år, og noen få i over 20 år. Hvis vi likevel estimerer en gjennomsnittlig varighet, kan vi lage sammenlignbare tall over tid ved å kutte alle med lenger varighet enn 4,5 år, eller ukjent varighet ned til 4,5 år. Vi finner da at den gjennomsnittlige varigheten for tiden er om lag 2,6 år, og har vært det siden 2004. På 90-tallet var varigheten til sammenlikning bare 1,7 år. Varigheten økte altså mye i starten av perioden vi ser på, men ser ut til å ha stabilisert seg siste ti år.

På grunn av problemene med å beregne eksakt varighet, har vi undersøkt hvor mange mottakere som avslutter stønadsmottak innen ett år og andelen som fortsetter å motta midlertidige ytelse i mer enn fire år. Dette gjør vi for å ha sammenlignbare tall over tid, og

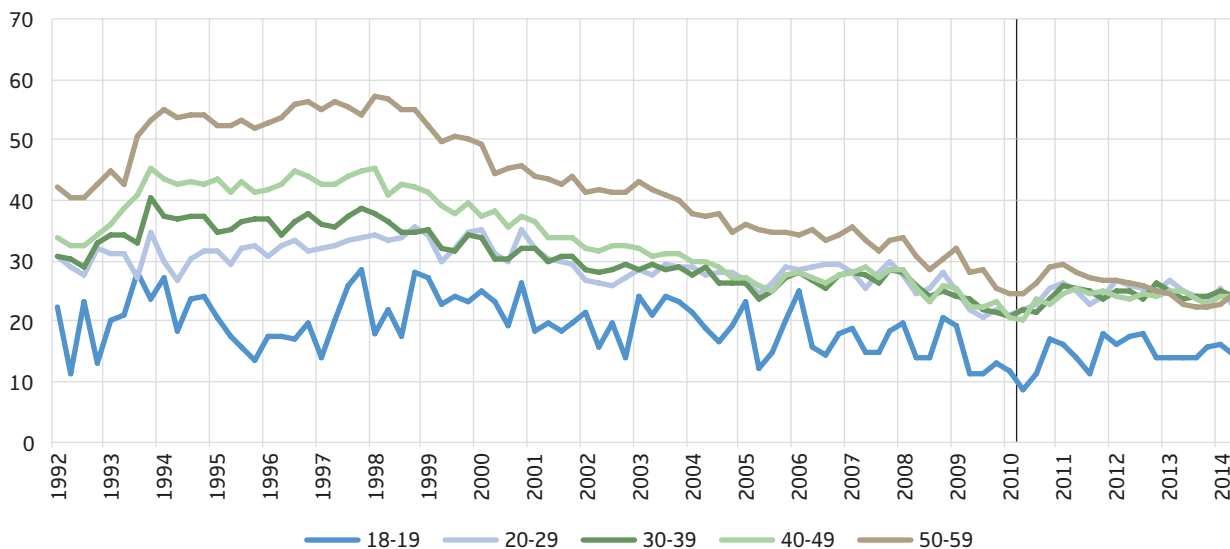
for å vise fordelingen av de som har lange, og de som har korte stønadsperioder.

Stadig færre slutter innen ett år

Bare 20–25 prosent av de nye mottakerne har sluttet å motta arbeidsavklaringspenger i løpet av det første året, mens det på 90-tallet var mellom 40 og 45 prosent som avsluttet innen et år. Dette er i hele perioden minst vanlig for unge under 20 år (10 til 20 prosent). Etter innføringen av arbeidsavklaringspenger er det imidlertid langt mindre forskjell mellom aldersgruppene enn tidligere (figur 6).

En viktig årsak til at færre nå har kort varighet, kan være ønsket om å utsette varig uføretrygd, kombinert med at det er begrenset hvor mange man faktisk klarer å få tilbake til arbeid. Dette kan ha bidratt til den «oppoppingen» av personer som forblir på midlertidig ytelse slik vi har nevnt. En annen årsak kan være at ytelsen rehabiliteringspenger hadde en begrensning på ett år, selv om unntak ble gitt ved alvorlig sykdom. Varighetsbegrensninger har innvirkning på varighet, selv om de er tøyelige (se f.eks. Røed og Westlie, 2012).

Figur 6. Andel av de nye mottakerne av midlertidige helse relaterte ytelse som slutter å motta ytelsen i løpet av ett år, etter alder. Prosent*



* Vertikal linje markerer tidspunkt for innføring av arbeidsavklaringspenger

Flere går lenger på midlertidig ytelse

Et annet inntak til å forstå utviklingen i varighet, er å se på andelen som går i over fire år på en midlertidig ytelse. Denne har økt betraktelig gjennom perioden vi ser på. På 90-tallet var det 10–15 prosent av mottakerne som gikk mer enn fire år, mens fra slutten av 90-tallet økte dette, særlig for kvinner (figur 7). Nesten 35 prosent av kvinnene som kom inn på en midlertidig helserelatert ytelse i 2007 ble der i over fire år. For menn var 2009 «toppåret» hva gjelder varighet. Etter dette har trenden imidlertid snudd, og det er nå en svakt minkende andel som går over fire år. Dette gjelder for de fleste aldersgruppene, men et unntak gjelder de over 50 år, hvor andelen langtidsmottakere har fortsatt å øke også etter 2010⁵. Det er dog fortsatt vanligst at det er de unge som blir gående i mer enn fire år, men slik var det også før innføringen av arbeidsavklaringspenger. Hvordan utviklingen kommer til å bli for de som har kommet inn etter første kvartal 2011, vet vi foreløpig ikke.

Hvordan går det med de som har vært på en midlertidig ytelse?

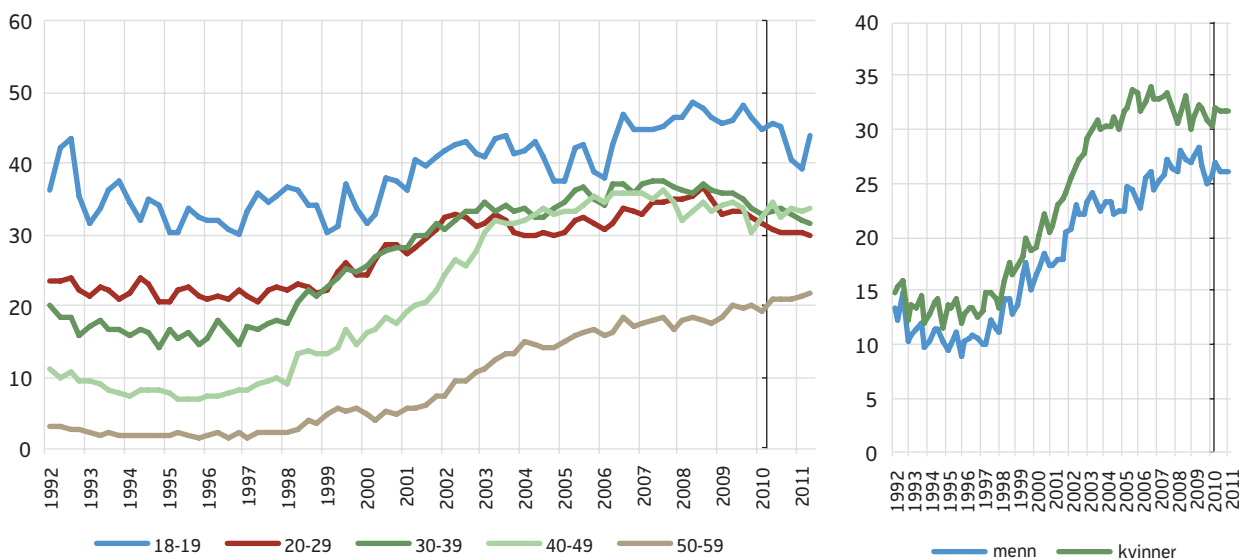
Det er i all hovedsak to veier ut av midlertidige helse-relaterte ytelser. Arbeid eller uføretrygd. Hvilken vei det bærer for den enkelte avhenger av en rekke faktorer, både individuelle og ytre forhold. Av individuelle egenskaper er selvsagt helse av stor betydning, men også alder og kvalifikasjoner, familiesituasjon og motivasjon for å ta ulike typer arbeid kan være av betydning. I tillegg kommer de ytre faktorene, hvorav særlig to skal nevnes: Forholdene på arbeidsmarkedet, lokalt og nasjonalt, samt utviklingen i regelverk og saksbehandlingspraksis for uføretrygd. Mens det første påvirker muligheten for å få seg jobb, påvirker det andre mulighetene for å få innvilget uføretrygd. Det er de ytre faktorene vi her vil fokusere på⁶.

Overordnet ser vi at om lag like mange av de som avslutter nå går til uføretrygd som til arbeid, og slik har det vært siden arbeidsavklaringspenger ble inn-

⁵ 60- og 61-åringene er ikke med i figuren, men har en lignende utvikling som 50-åringene. Men det er svært få over 60 år som går mer enn fire år, så disse er ikke med i figuren.

⁶ Vi arbeider imidlertid på en modell som kan forklare avgang fra midlertidige helserelaterte ytelser basert på individuelle kjennetegn.

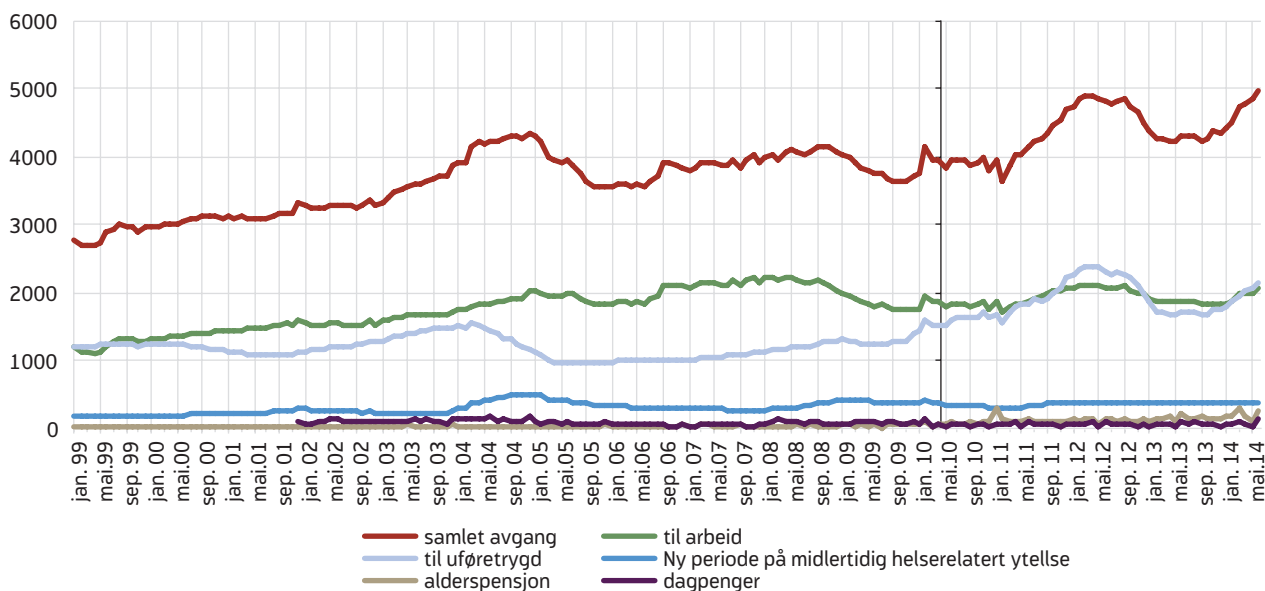
Figur 7. Andel av de nye mottakerne av midlertidige helserelaterte ytelser som forblir stønadsmottakere i minst fire år, 1992–2010*. Prosent



* Vertikal linje markerer tidspunkt for innføring av arbeidsavklaringspenger

Kilde: NAV

Figur 8. Antall personer som slutter å motta midlertidig helse relatert ytelse, samlet, og etter hva de går til. 12 måneders glidende gjennomsnitt*



* Dagpenger og alderspensjon er ikke glidende gjennomsnitt men faktisk antall per måned.
** Vertikal linje markerer tidspunkt for innføring av arbeidsavklaringspenger

Kilde: NAV

ført. Før dette var det i lang tid vanligere å gå til arbeid enn til uføretrygd.

En viktig årsak til at færre gikk til varig uføretrygd fra om lag 2004, var innføringen av tidsbegrenset uførestønad. Denne ordningen ble etablert nettopp med den hensikt å redusere antallet som fikk varig uføretrygd. Historien har siden vist at mange av som kom inn på tidsbegrenset uførestønad likevel endte med varig uføretrygd. Ordningen medførte en utsettelse av uføretrygden for mange mottakere, og dermed også en opphopning av mottakere på midlertidige ytelser, slik vi har beskrevet over.

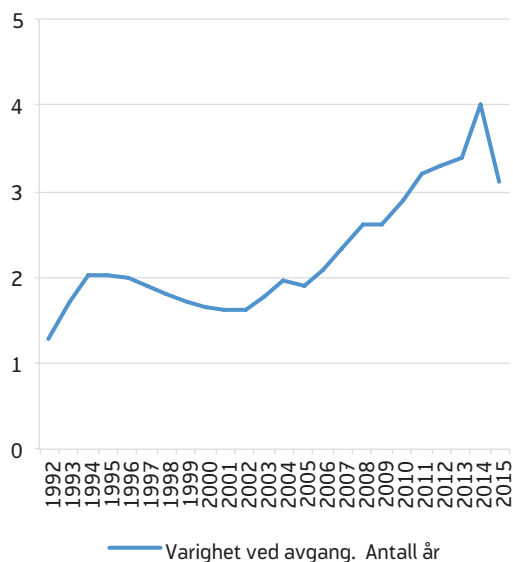
Det er derfor særlig to forhold som påvirker antall som avslutter nemlig utviklingen på arbeidsmarkedet og antall som får innvilget varig uføretrygd. Det første bestemmes i stor grad av konjunktorene, det andre bestemmes av regelverksendringer og saksbehandlingspraksis i NAV.

Vi ser også klare tegn til at utviklingen på arbeidsmarkedet er viktig. Fra 2006 til 2008 var arbeidsmarkedet godt og i denne perioden var det relativt

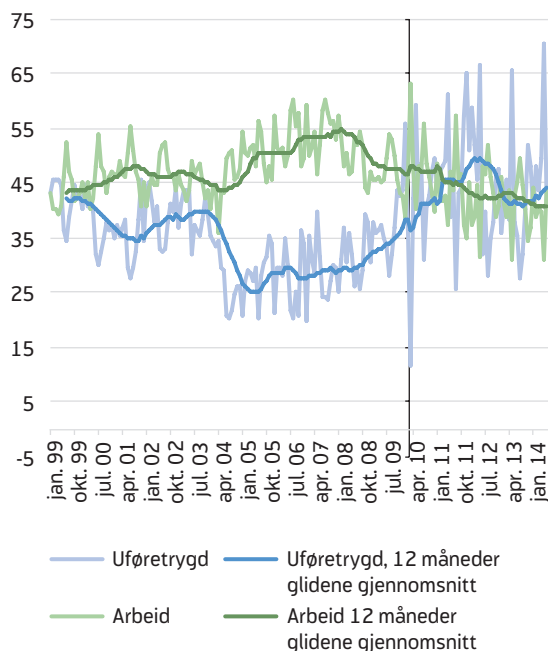
mange som gikk til arbeid (figur 8). Tilsvarende var det tydelig færre som gikk til arbeid under nedgangskonjunktorene i forbindelse med finanskrisen fra 2009. I 2012 gikk igjen relativt mange til arbeid, i et år da arbeidsledigheten igjen var litt lavere, men dette kan også være et utslag av ekstraressursene som ble satt inn i 2012 rettet mot å avklare gamle saker. Selv om flertallet av disse sakene endte med uføretrygd – noe som vises ved at andelen som gikk til uføretrygd økte markant – bidro denne innsatsen også til å avklare litt flere til arbeid enn «normalt». Når vi analyserer hele perioden i en enkel lineær regresjonsanalyse finner vi at antall som avslutter en periode på midlertidig helse relatert ytelse blir signifikant mindre når ledigheten er høy (resultater ikke vist⁷). Fevang m.fl. (2015) finner også at lokalt arbeidsmarked påvirker sannsynlighet for overgang til arbeid. Dette betyr at hvor stor andel som går til arbeid påvirkes av langt mer enn innsatsen til NAV-kontorene – som blir målt på nettopp andel som avslutter og går til arbeid. Det betyr ikke at NAV-kontorenes innsats er uviktig, men at

⁷ Grundigere analyser av dette vil bli publisert senere.

Figur 9a Gjennomsnittlig varighet av stønadsmottak for de som slutter å motta en midlertidig helse relatert ytelse, etter året de avsluttet. Antall år



Figur 9b Andel av de som slutter å motta en midlertidig helse relatert ytelse som går til arbeid eller uføretrygd. Prosent*



* Vertikal linje markerer tidspunkt for innføring av arbeidsavklaringspenger

Kilde: NAV

andre forhold kan ha vel så stor betydning for hvordan det scores på denne indikatoren.

Det er også en sammenheng mellom hvor lenge man har vært på en midlertidig ytelse og hvor man tar veien etterpå. På aggregert nivå kan vi se at når gjennomsnittlig varighet hos de som avslutter er høy, går mange til uføretrygd (figur 9a og 9b). I noen måneder i 2014 gikk over 70 prosent av de som avsluttet til uføretrygd (figur 9b). Den gjennomsnittlige varigheten på de sakene som ble avsluttet i 2014 var på hele fire år⁸, den høyeste gjennomsnittlige varigheten vi har sett i vår observasjonsperiode på 22 år (figur 9a). Dette viser samtidig at sannsynligheten for å komme tilbake i arbeid reduseres med tiden man går på en midlertidig ytelse. Hva som driver denne mekanismen, er ikke opplagt, men det er grunn til å anta at det å være lenge borte fra arbeid i seg selv er en med-

virkende faktor som reduserer sannsynlighet for retur til arbeidslivet.

Hvor lang tid tar det før uføretrygd innvilges?

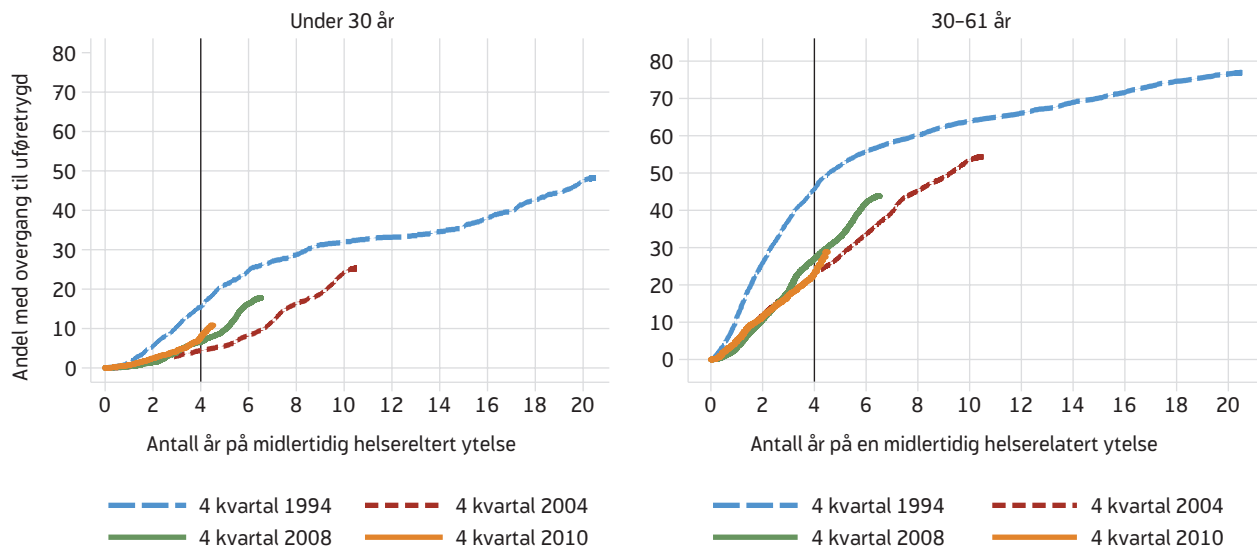
Hvis vi ønsker å belyse hvordan selve innføringen av arbeidsavklaringspenger har slått ut, når det gjelder overgang til uføretrygd eller arbeid, er det nødvendig å designe analysene annerledes enn vi har gjort over. Det skyldes at forhold som ligger langt tilbake i tid, påvirker antallet som avslutter på et senere tidspunkt.

I stedet for antall som avslutter tar vi derfor utgangspunkt i tidspunktet for innvilgelse⁹. Vi har da undersøkt andelen som har hatt overgang til uføretrygd etter hvor lenge de har vært på en midlertidig ytelse og hvor mange som fortsatt mottar midlertidig ytelse (figur 10 og 11). Analysene er gjennomført for alle årene etter 1992, men i figurene har vi bare tatt med

⁸ Noen saker hadde varighet på over ti år på midlertidige helse relaterte ytelser. Den saken med lengst varighet som ble avsluttet hadde vært hele 30 år på midlertidige ytelser før uføretrygd ble innvilget.

⁹ Det ideelle ville vært å gjøre analysene som i figur 10 og 11, og analysere dette som forløpsdata, men den datafilen fikk vi ikke ferdigstilt tidnok til å inkluderes i denne artikkelen.

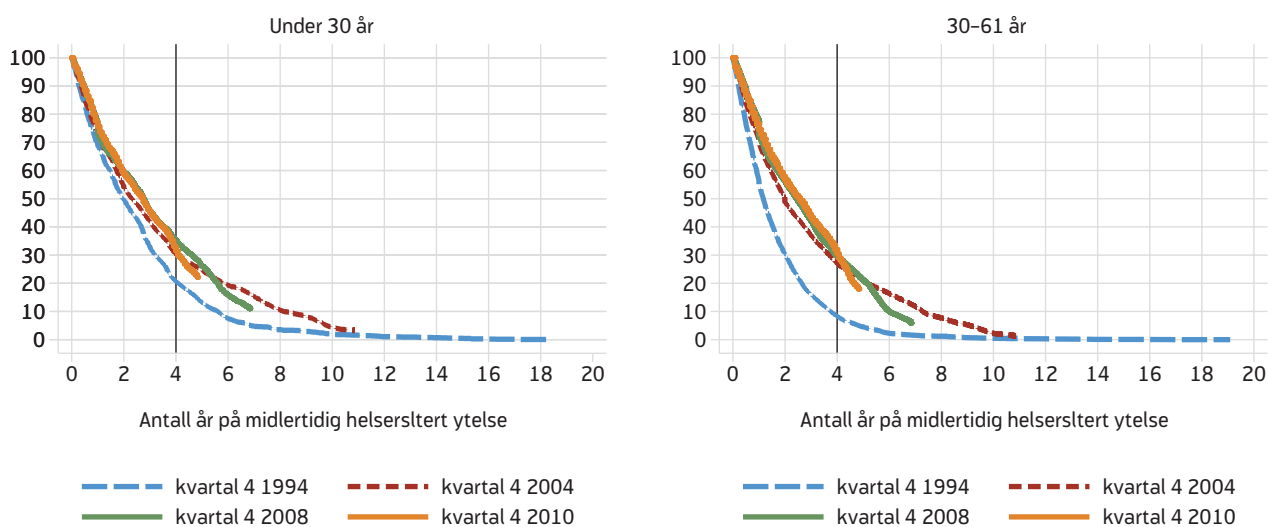
Figur 10. Andel av de nye mottakerne av midlertidig helselerelatert ytelse som har gått over på uføretrygd, etter hvor lang tid de har hatt en midlertidig ytelse. Hver kurve representerer 4. kvartal det året de fikk innvilget en midlertidig ytelse*. Prosent



* Sammenligningen skjer da mellom personer som har vært like lenge på de en midlertidig ytelse.
 ** Vertikal linje markerer tidspunkt for innføring av arbeidsavklaringspenger

Kilde: NAV

Figur 11. Andel av de nye mottakerne av midlertidig helselerelatert ytelse som fortsatt er mottakere av en midlertidig ytelse, etter tid siden innvilgelse. Hver kurve representerer 4. kvartal det året de fikk innvilget midlertidig ytelse*. Prosent



* Sammenligningen skjer da mellom personer som har vært like lenge på en midlertidig ytelse.
 ** Vertikal linje markerer tidspunkt for innføring av arbeidsavklaringspenger

Kilde: NAV

fire år (1994, 2004, 2008 og 2010) som vi anser som representative for den utviklingen vi observerer.

Kurvene i figur 10 viser hvor raskt de som har kommet inn på en midlertidig ytelse har fått innvilget uføretrygd. Vi ser først på de unge mellom 18 og 29 år. Av de som fikk innvilget en midlertidig helserelatert ytelse i fjerde kvartal 1994, hadde 15 prosent gått over på varig uføretrygd innen fire år, mens i 2010 var tilsvarende andel nede i 8 prosent (figur 10). Årene 2004 og 2008 var nokså like 2010. I aldersgruppa 30–61 år, hadde 45 prosent av de som startet i 1994 fått innvilget uføretrygd innen fire år, mens det i 2010 var 22 prosent.

At færre har gått til uføretrygd etter fire år, motsvares av at flere fortsatt er på en midlertidig ytelse etter fire år. Denne andelen har økt kraftig siden 1994, men andelen har vært ganske lik i 2004, 2008 og 2010 (figur 11).

Det er altså færre som fikk innvilget uføretrygd i 2010 enn på 90-tallet, men flere enn i 2004.

Disse analysene viser altså at det siden 1992 har funnet sted markerte endringer i hvor lenge man blir gående på en midlertidig ytelse og i den tid det tar før varig uføretrygd innvilges.

Endringene synes å inntreffe rundt år 2000–2002 og forsterkes i 2004.

For å få et mer presist bilde av når endringen skjedde, har vi undersøkt hvor mange som har fått uføretrygd og hvor mange som fortsatt er på en midlertidig helserelatert ytelse fire og et halvt år etter¹⁰ at de fikk innvilget en midlertidig helserelatert ytelse (figur 12). Vi kan da se når endringen skjer, og ikke bare utvalgte tidspunkt som i figurene 10 og 11. Vi ser da at siden 2000 har andelen på midlertidige ytelser økt betrakte-

lig. Men vi ser også en tydelig endring like før 2010. Da økte andelen som har fått innvilget uføretrygd mens andelen som fortsatt mottar en midlertidig ytelse gikk ned. «Pendelen» ser altså ut til å ha snudd litt tilbake. Det betyr at etter innføringen av arbeidsavklaringspenger går overgang til varig uføretrygd litt raskere igjen (figur 12). Samlet sett er det likevel færre på disse to ytelsene tilsammen etter 2009.

Endringen i 2000 kan kanskje knyttes til innskjerpingen av kravet om at yrkesrettet attføring skal forsøkes før uførepensjon innvilges (f.eks. Ekhaugen 2006). Det kan også skyldes endringer i beregningsreglene i 2002¹¹ (se regelverksoversikt i vedlegg).

Har arbeidsdeltagelsen endret seg for de som kom inn på en midlertidig helserelatert ytelse?

Vi har også sett på andelen som er i arbeid fire og et halvt år etter at de fikk innvilget en midlertidig helserelatert ytelse.¹² Vi finner da at arbeidsdeltagelsen er stabil for de som kom inn på midlertidig helserelatert ytelse etter juli 2005, og ligger på mellom 35 og 45 prosent (figur 13). Den er høyere for kvinner enn menn, og høyere for eldre enn yngre.

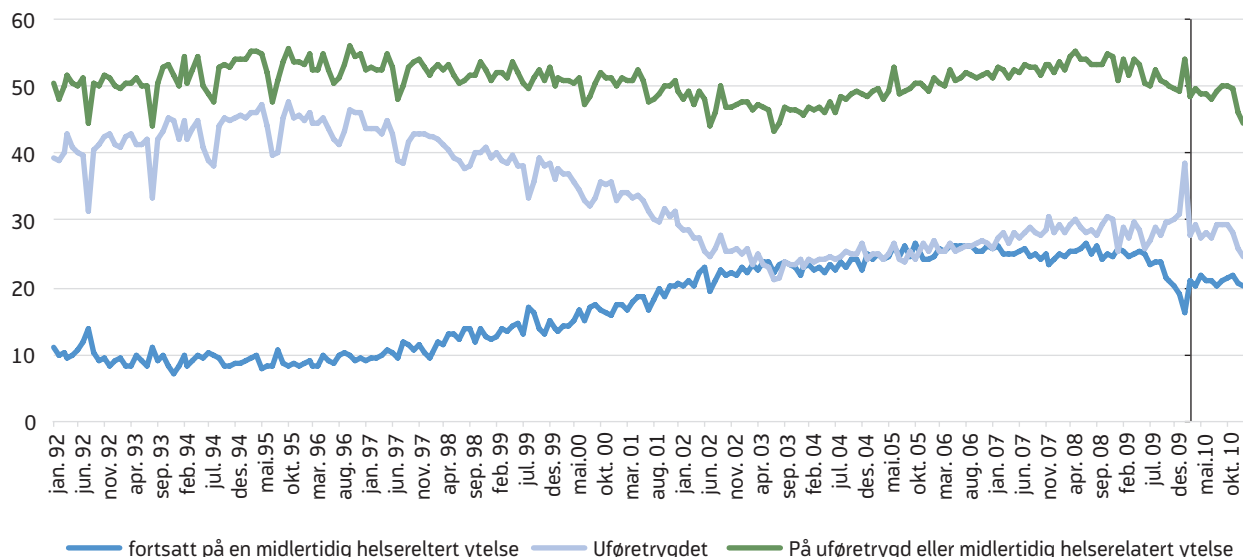
Oppsummering

Et viktig formål med artikkelen var å undersøke om arbeidsavklaringspenger er veldig forskjellig fra de tidligere ordningene, både med hensyn til hvor mange som kommer inn, hvor lenge de mottar ytelsen, og hvor mange som går ut, samt hvor de tar veien. Hovedinntrykket er at det ikke er så store forskjeller. Det ser likevel ut til å være en tydelig endring i hvem som kommer inn. Langt færre av de som kommer inn på ytelsen har en arbeidstilknytning, noe som har hatt størst betydning for de yngste. De yngste har lengst varighet, og færrest som avslutter innen ett år, men slik var det også før 2010. Mange saker som startet før

.....
¹⁰ Fra 2010 fikk man en markert økt sannsynlighet for uføretrygd i tidsrommet fra fire til fire og et halvt år på arbeidsavklaringspenger, noe som skyldes at mange saker har blitt avklart i halvåret etter at den maksimale tiden på ytelsen er overskredet. På grunn av den store bevegelsen i andel som får uføretrygd i perioden mellom fire og fire og et halvt års varighet, har vi valgt å se fire og et halvt år etter innvilgelse.

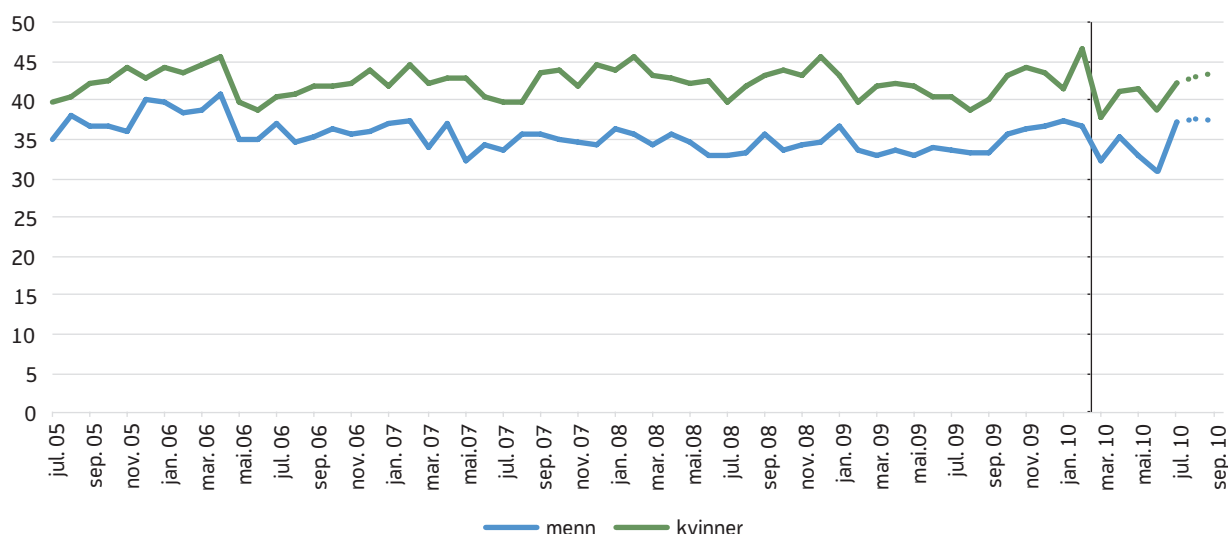
.....
¹¹ Endringene i beregningsreglene er omtalt i Fevang med fler (2015)
¹² Vi har her definert arbeid som å være registrert i arbeidstakerregisteret med mer enn fire arbeidstimer per uke. Personer med kombinasjon av arbeid og ytelse er definert som i arbeid. Selvstendig næringsdrivende er ikke med, og slik sett underestimeres arbeidsdeltagelsen.

Figur 12. Andel som er uføretrygdet og andel som fortsatt er på midlertidig helserelatert ytelse fire og et halvt år etter at en midlertidig ytelse ble innvilget. Prosent



Kilde: NAV

Figur 13. Andel av nye mottakere av en midlertidig helserelatert ytelse, som er i jobb fire og et halvt år etter at de fikk innvilget ytelsen. Prosent av antall nye mottakere hvert kvartal**



* Andelen i arbeid er definert som andelen som er registrert med arbeidstid på mer enn 4 timer i arbeidsgiver- og arbeidstagerregisteret akkurat fire og et halvt år.

** 1.1.2015 ble registeret helt endret (Ny A-melding). Det gjør det vanskelig å definere arbeid på en enhetlig måte, kurvene er derfor stiplede etter dette.

*** Vertikal linje markerer tidspunkt for innføring av arbeidsavklaringspenger

Kilde: NAV

arbeidsavklaringspengeordningen ble opprettet har blitt avklart til arbeid og uføretrygd.

Det ble med arbeidsavklaringspenger åpnet for at flere individer og grupper i samfunnet skulle komme inn i oppfølgingsløp som kunne lede dem mot arbeid. Intensjonen var tettere og bedre oppfølging, men det kan ha ført til passivitet og innelåsning, slik Mandal m.fl. (2015) også hevder. Det er viktig å merke seg at unge hadde lange stønadsperioder også før etableringen av arbeidsavklaringspenger. Det kan være at helse-relaterte ytelser ikke er løsningen for denne gruppa.

Politisk ønske om å utsette varig trygd

Det er to motstridende hensyn som skal tas i avgrensningen mellom tidsbegrensede helserelaterte ytelser og varig uføretrygd. Det første er at alt skal være prøvd for å hindre at personer havner på varig uføretrygd dersom det er mulighet for å klare seg i arbeid. Det andre er at det ikke bør gå for lang tid før personer som har alvorlige helseproblemer får innvilget en varig ytelse og dermed får en avklart situasjon og varig inntektssikring når dette er eneste mulighet. Det er veilederne lokalt som står i dette dilemmaet og som må omsette politiske ønsker og prioriteringer i den enkelte sak (Lipsky 1980).

Siden 2001–2002 finner vi at fordelingen mellom varig uføretrygd og de midlertidige helserelaterte ytelsene har endret seg. Innføringen av tidsbegrenset uførestønad i 2004 ser også ut til å ha medført at flere går lengre på midlertidige ytelser og redusert overgangen til uføretrygd. Det er nå en større andel på midlertidige ytelser, og tiden det tar før man får innvilget uføretrygd har økt betraktelig, i tråd med de politiske målene. Denne utsettelsen kan ha bidratt til at noe flere er i arbeid enn de ville ha vært dersom de hadde fått innvilget varig uføretrygd på et tidligere tidspunkt, finner Abrahamsen (2013) i en effektstudie.

Sykefraværet er nøkkelen...

Analysene i denne artikkelen og tidligere artikler (Kann m.fl. 2013b, Kann m.fl. 2013c, Kann og Lima 2015) viser at sykefraværet har stor betydning for antall nye mottakere til de midlertidige ytelsene. Det vil si at effektive tiltak rettet mot å redusere sykefraværet også vil kunne redusere antall nye mottakere av

midlertidige ytelser og således uføretrygd. Hedmark har gjennomført ulike tiltak som ga betydelig reduksjon i sykefraværet og som senere også medførte betydelig reduksjon i antall nye mottakere av arbeidsavklaringspenger. Også når vi ser de helserelaterte ytelsene sammen (Kann 2013c) ser det ut til at fallet i sykefraværet i 2004 har hatt stor innvirkning på utviklingen i antall uføre og antall på midlertidige ytelser. Det er likevel viktig å merke seg at Hedmark ved å skjerpe praktisering av vilkårene for rett til arbeidsavklaringspenger, også har lyktes i å redusere antall nye mottakere betydelig. Dette kommer i tillegg til den reduksjonen de har fått gjennom å redusere sykefraværet (Kann m.fl. 2015)

Arbeidsmarkedet også viktig

Konjunktorene på arbeidsmarkedet betyr mye for både hvor mange som får innvilget en ytelse, og hvor mange som går tilbake til arbeid. Det er ikke overraskende og skyldes sannsynligvis at personer med helseproblemer vil ha større problemer med å få jobb når ledigheten er høy. Et godt arbeidsmarked fram til 2009 reduserte for eksempel antall nye mottakere til de midlertidige ytelsene, og økte antall som avsluttet. Denne utviklingen ser imidlertid ut til å snu med økene arbeidsledighet i 2015.

Det kan være en viss «gråson» mellom arbeidsledighetstrygd (dagpenger) og midlertidige helserelaterte ytelser. Noen arbeidsledige med dårlig helse kan havne på midlertidige helserelaterte ytelser, men det motsatte kan også forekomme. Det kan være avgjørende for enkeltindividet hvor de havner. Maksimal stønadsperiode er mye lenger på midlertidige helserelaterte ytelser enn dagpenger. Det er også høyere kompensasjonsgrad på de midlertidige ytelsene (66 %) enn for dagpenger (62,4 %). Det er likevel ikke sikkert at det er en fordel å få innvilget en ytelse med varighet opp til fire år, siden det kan bidra til en innlåsingeffekt som ikke er til gunst for individet på lang sikt.

Referanser

Abrahamsen, Signe Aase. (2013) «En effektevaluering av ordningen med tidsbegrenset uførestønad». Masteroppgave universitetet i Bergen.

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

Ekhaugen, Tyra (2006) «Utfall av yrkesrettet attføring i Norge 1994–2000». Rapport 6/2006. Oslo: *Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning*.

Fevang, Elisabeth; Hardoy, Inés og Røed, Knut. (2015) «Temporary Disability and Economic Incentives». *The Economic Journal*, forthcoming. (Tilgjengelig fra: <http://www.frisch.uio.no/Publikasjoner> (Hentet: 02.10.2015)).

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

Kann, Inger Cathrine, Per Kristoffersen og Ola Thune (2013a) «Arbeidsavklaringspenger – gjennomstrømming og avgang fra ytelsen». *Arbeid og velferd*, 1/2013, 41–57.

Kann, Inger Cathrine, Ivar Andreas Åsland Lima og Per Kristoffersen (2014) «Håndheving 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 uføretrygd?». *Arbeid og velferd*, 2/2014, 101–115.

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

Kann, Inger Cathrine og Ivar Andreas Åsland Lima (2015) «Tiltak i NAV Hedmark ga færre nye mottakere av arbeidsavklaringspenger». *Arbeid og velferd*, 2/2015, 77–94.

Kann, Inger Cathrine, Torunn Bragstad og Ola Thune (2013c) «Stadig flere på trygd?». *Arbeid og velferd*, 3/2013, 24–38.

Lipsky, Michael (1980), «Street-level bureaucracy». Russel Sage Foundation. New York. 1980

Mandal, Roland. Jakobsen, Håvard. Jensen, Chris og Ose, Solveig Osborg. (2015) «Hvordan fungerer arbeidsavklaringspenger som ytelse og ordning?». Trondheim: *SINTEF* 2015.

Reiersen, Tormod og Torbjørn Årethun (2007) «Flere yrkeshemmede kommer i jobb». *Arbeid og Velferd*, 1/2007, 16–19.

Røed, Knut. og Westlie, L. (2012) Unemployment Insurance in Welfare States: The Impacts of Soft Duration Constraints. *Journal of the European Economic Association*, Vol. 10, No. 3, 518–554.

Strand, Anne Hege og Roy A.Nielsen (2015) «Veier inn i, gjennom og ut av arbeidsavklaringspenger. Hvor langt unna arbeidslivet står mottakerne?». Oslo: Fafo.

Ot.prp. nr. 4 (2008–2009) *Om lov om endringer i folketrygdloven og i enkelte andre lover (arbeidsavklaringspenger, arbeidsevnevurderinger og aktivitetsplaner)*. Oslo: Arbeidsdepartementet.

Ot.prp. nr. 102 (2001–2002) *Om lov om endringer i folketrygdloven og i enkelte andre lover (tidsbegrenset uførestønad)*. Oslo: Sosialdepartementet.

St.meld.nr. 9 (2006–2007) *Arbeid, velferd og inkludering*. Oslo: Arbeid- og inkluderingsdepartementet. <http://www.regjeringen.no/nb/dep/asd/dok/regpubl/stmeld/20062007/stmeld-nr-9-2006-2007-.html?id=432894>

Vedlegg

Nedenfor har vi laget en oversikt over de viktigste meldinger, utredninger og lovendringer vedrørende de midlertidige helserelaterte ytelsene. Vi har i denne artikkelen ikke evaluert effekter av disse regelendringene, men fokusert på innføringen av arbeidsavklaringspenger. Lista er en oversikt over de regelendringer vi mener kan ha påvirket utviklingen på de midlertidige helserelaterte ytelsene i vesentlig grad, som det kan være nyttig å ha når man leser artikkelen. Vi har brukt denne når vi har studert utviklingen over tid. Vi har referert til de endringene som inntreffer på tidspunkt for regelendringer og som vi mener kan være årsak til noen av de markante skiftene i kurvene. Spesielt viktig er endringer fra 2000 til 2002, samt aktivitetskravet på sykepenger i 2004, og innføringen av tidsbegrenset uførestønad i 2004. Oversikten gir også et inntrykk av hvor mange regelendringer det har vært på dette området. Dette kan ha bidratt til at opplæring av NAV-ansatte i nye regler i flere runder har trukket oppmerksomheten bort fra hvordan oppfølging bør være for å forhindre at de som ikke skal ha ytelsen ikke får det, samt å få de som har mulighet for det raskt tilbake til arbeidslivet. Hedmarks endringer i arbeidsmetoder har som nevnt gitt store endringer både på sykefravær og arbeidsavklaringspenger viser at det er mulig å endre oppfølgingsregime betydelig, uten å endre regelverket (Kann og Lima 2015). Arbeidsavklaringspengeordningen skal nå revideres. Det kan være viktig å ha denne lista i mente når man vurderer om og eventuelt hvilke endringer som skal gjøres i regelverket.

Oversikt over de viktigste meldinger, utredninger og lovendringer vedrørende de midlertidige helserelaterte ytelsene i perioden 1992 til 2015.

Stortingsmeldinger

1991: NOU 1990:17 – Uføretrygd

1992: Attføringsmeldingen (St.meld.nr. 39 (1991–1992)).

1994: Velferdsmeldingen (St.meld.nr. 35 (1994–1995)).

2000: Sykefravær og uførepensjonering (Sandmann-utvalget) 2000:27.

2006: Arbeid, velferd og inkludering. St.meld.nr.9 (2006–2007).

Lovendringer og politiske signaler

1993: Flere lovendringer vedrørende rehabiliteringspenger som blant annet gjaldt presisering av sykdomsbegrepet, innskjerpet krav til aktiv behandling og tidsbegrensning på ett år med mulighet for unntak.

1994: Ansvaret for yrkesrettet attføring ble overført til arbeidsmarkedsetaten.

2000: Revidert nasjonalbudsjett: Innskjerpet krav om hensiktsmessig attføring skal være forsøkt før krav om uføretrygd.

2001: Unntaksreglene for rehabiliteringspenger ut over 52 uker ble utvidet slik at vedlikeholdsbehandling mv. likestilles med aktiv behandling.

2002: Beregningsreglene for rehabiliteringspenger og attføringspenger ble løsrevet fra pensjonsberegningssystemet.

2004: Innføring av lovfestet plikt til å vurdere attføring så tidlig som mulig i sykmeldingsperioden og rehabiliteringsperioden.

2004: Nye regler for sykmelding og for oppfølgingsarbeidet. Innføring av aktivitetskrav ved 8 uker og ny sykmeldingsblankett. Gradert sykmelding ble en viktigere del av oppfølgingen.

2004: Samling av vedtaksmyndighet for søknader om attføring (tidligere var det en deling mellom trygdeetaten og Aetat mht til myndighet om å fatte vedtak om yrkesrettet attføring).

2004: Heving av aldersgrensen for skolegang som attføringstiltak fra 22 til 26 år. Samtidig ble det innført tidsbegrensning for bruk av skolegang som attføringstiltak til 3 år.

2004: Tidsbegrensning på ett år for å motta rehabiliteringspenger etter unntaksbestemmelsene (med unntak for alvorlig sykdom eller skade hvor det ikke var tidsbegrensning).

2004: Tidsbegrenset uførestønad opprettet. Uførepensjonen ble delt i en tidsbegrenset og varig uføreytelse.

2004: Innføring av aktivitetskrav for å få rett til sykepenger og lovfesting av at attføring skal starte så tidlig som mulig.

2005: Kravet om at hensiktsmessig attføring skal være forsøkt før tilståelse av uføretrygd ble lovfestet og skjerpet. Skjerpningen var generell, dvs. skulle omfatte alle alders- og diagnosegrupper.

2007: Nye tiltak for å redusere sykefraværet kom 1. mars 2007 (Sykefraværsutvalget). Innføring av obligatoriske dialogmøter for arbeidsgiver (etter 12 ukers sykmelding) og for NAV (etter 6 måneders sykmelding).

2010: Arbeidsavklaringspenger opprettet. Ordningen erstatter rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad. Attføringspenger ble gitt fra fylte 19 år, mens arbeidsavklaringspenger gis fra fylte 18 år.

Den sentrale vurderingen skal nå være den enkeltes mulighet til å stå i et inntektsgivende arbeid, dvs et arbeid som blir lønnet, og ikke i hvilken grad helsetilstanden er svekket.

ARBEIDSAVKLARINGSPENGER: HVA HAR SKJEDD MED DE SOM HAR PASSERT FIRE ÅR?

Av Johannes Sørbø og Helene Ytteborg

Sammendrag

Arbeidsavklaringspenger er en helserelatert ytelse som man som hovedregel ikke skal motta i mer enn fire år, men det er mulig å få unntak fra denne regelen og motta ytelsen lengre. I mars 2014 var det fire år siden arbeidsavklaringspenger ble innført, og de første nådde dermed grensen. Til sammen 46 000 personer passerte fire år med arbeidsavklaringspenger i månedene mars til juni 2014, noe som utgjør en fjerdedel av alle som begynte å motta ytelsen våren 2010.

Andelen som passerte fire år var høyest blant de som var under 30 år da de begynte å motta ytelsen. Her mottok en tredjedel fortsatt arbeidsavklaringspenger våren 2014. Om lag 40 prosent av de som har mottatt arbeidsavklaringspenger i fire år har en diagnose innen psykiske lidelser, og blant ungdom gjelder dette over halvparten.

Halvparten av de som passerte fireårsgrensen mottar fortsatt arbeidsavklaringspenger etter fem år, og har altså fått unntak fra fireårsregelen. Dette er vanligst blant de unge. Blant de som ikke lenger mottar ytelsen etter fem år er den største gruppen de som har blitt uføretrygdet. Overgangen til uføretrygd er særlig høy blant de som ble overført fra tidsbegrenset uførestønning til arbeidsavklaringspenger i 2010. Kun fem prosent av de som nådde fireårsgrensen våren 2014 var i jobb uten å kombinere dette med en ytelse fra NAV ett år senere. Det ser heller ikke ut til å ha vært noen stor overgang til økonomisk sosialhjelp etter at fireårsgrensen for arbeidsavklaringspenger ble passert, slik mange fryktet på forhånd. 2 250 personer mottok sosialhjelp i tillegg til arbeidsavklaringspenger ved fireårstidspunktet. Seks måneder senere mottok 1 500 personer sosialhjelp i tillegg til en annen ytelse fra NAV, mens 900 personer kun mottok sosialhjelp.

Innledning

Arbeidsavklaringspenger ble innført i mars 2010 og erstattet de tre ytelsene attføringspenger, rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad. Ytelsen gis til personer som har arbeidsevnen nedsatt med minst 50 prosent og kan som hovedregel ikke gis i mer enn fire år. I overkant av 160 000 personer ble overført fra de tre tidligere ytelsene ved innføringen av arbeidsavklaringspenger i 2010, og en stor del av disse lå an til å nå maksimaltiden på fire år i mars 2014. Dette var med på å skape en uro i mange kommuner for at sosialhjelpsutgiftene ville øke kraftig,¹ eller at vi ville få en sterk økning i antallet uføretrygdede.

Det er imidlertid mulig å gi unntak fra fireårsregelen, slik at personer kan motta arbeidsavklaringspenger lengre i «særlige tilfeller». Dette kan for eksempel gjelde «*personer som først etter en omfattende og langvarig medisinsk behandling kan starte på arbeidsrettede tiltak, eller personer som har en svært uavklart helsetilstand*» (Ot.prp.nr. 4 (2008–2009), kap.4.5.4., s. 26).

Lande (2014) så nærmere på de rundt 160 000 personene som ble overført til arbeidsavklaringspenger fra de tre tidligere ytelsene, og hva som hadde skjedd med disse i løpet av de fire årene som var gått. Hun fant at rundt 50 000 personer fortsatt mottok arbeidsavklaringspenger fire år etter at de ble overført fra tidligere ordninger. Noen av disse hadde hatt en periode uten å motta ytelsen, og dermed ikke mottatt arbeidsavklaringspenger i fire år, men de fleste hadde fått innvilget arbeidsavklaringspenger etter lovhjemler der det er andre varighetsbegrensninger enn fireårsregelen som gjelder: Mer enn halvparten hadde fått innvilget en videreføring av arbeidsavklaringspenger etter unntak fra fireårsregelen, mens en fjerdedel mottok ytelsen mens de ventet på saksbehandling av en uføresøknad. Noen få mottok arbeidsavklaringspenger som såkalt sykepengeerstatning eller som ferdig avklart arbeidssøker. Lande hadde imidlertid ikke mulighet til å se hva som skjedde med de som mottok arbeidsavklaringspenger etter at fireårsgrensen var passert. Kann og Kristoffersen (2014) undersøkte

utviklingen gjennom de første fire årene med arbeidsavklaringspenger. De sammenlignet nye mottakere gjennom perioden med de som ble overført fra en av de tre tidligere ytelsene, både når det gjaldt varighet med ytelsen og overgang fra arbeidsavklaringspenger til uføretrygd eller annet. I en annen artikkel i dette nummeret av «Arbeid og velferd» sammenlignes arbeidsavklaringspenger med de tre tidligere ytelsene, både når det gjelder tilstrømming, utstrømming og varighet (Kann og Kristoffersen 2015).

I denne artikkelen vil vi se nærmere på de som i løpet av perioden mars-juni 2014 hadde mottatt arbeidsavklaringspenger i fire år, og hvordan det gikk med disse etterpå. Til sammen dreier dette seg om 46 000 personer, hvorav om lag 41 000 ble overført fra en av de tre tidligere ytelsene. I første del av artikkelen vil vi beskrivelse gruppen nærmere, det vil si hvordan de fordeler seg etter kjennetegn som alder, kjønn og diagnose, og hvor mange som tidligere mottok henholdsvis attføringspenger, rehabiliteringspenger eller tidsbegrenset uførestønad. Dette er første gang vi har muligheten til å se på diagnosefordelingen blant de som har gått fire år med arbeidsavklaringspenger.

Videre vil vi se på hva som har skjedd i månedene etter at gruppen har passert fireårsgrensen. Vi følger dem i inntil 12 måneder, fram til april 2015. Hvor mange fortsetter å motta arbeidsavklaringspenger i mer enn fire år, og hva har skjedd med de som slutter å motta denne ytelsen? Begynte de å motta sosialhjelp? Hvor mange ble innvilget uførepensjon og hvor mange kom i jobb eller ble arbeidssøkere? Vi vil skille mellom de som ble overført fra en av de tidligere ytelsene og de som var nye i 2010. Vi vil også se på om det er forskjeller etter kjennetegn som alder, kjønn og diagnose.

En av fire nådde fireårsgrensen

En fjerdedel av de som begynte å motta arbeidsavklaringspenger våren 2010 mottok fortsatt ytelsen våren 2014, og passerte dermed fire år med arbeidsavklaringspenger (tabell 1). Til sammen utgjorde dette 45 950 personer. De aller fleste av disse ble overført fra en av de tre tidligere ytelsene over til arbeidsavklaringspenger våren 2010, men i datasettet har vi også 4 500 nye mottakere som ikke mottok en av de

¹ For eksempel byråd i Oslo Anniken Hauglie i Dagens Næringsliv 11.2.2014

Varighetsbegrensningen på arbeidsavklaringspenger og muligheten for unntak

Varighetsbegrensningen på arbeidsavklaringspenger og muligheten for unntak fra denne, er regulert i Folketrygdlovens § 11-10, første ledd:

Ytelser etter dette kapitlet gis så lenge det er påkrevd for at medlemmet skal kunne gjennomføre fastsatt aktivitet med sikte på å komme i arbeid, jf. § 11-8, men likevel ikke lenger enn fire år. Stønadsperioden kan i særlige tilfeller forlenges.

I § 11-10, tredje ledd, gis departementet myndighet til å forskriftsregulere de tilfeller stønadsperioden kan forlenges for. Muligheten for unntak fra fireårsperioden er dermed ordinært regulert i Forskrift om arbeidsavklaringspenger, § 2a:

Dersom medlemmet på grunn av sykdom, skade eller lyte har behov for særlig langvarig utredning, oppfølging, behandling, rehabilitering eller arbeidsrettede tiltak, og medlemmet etter en ny arbeidsevnevurdering (jf. arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 14a) fortsatt anses å ha en viss mulighet for å komme i arbeid, kan stønadsperioden forlenges utover fire år.

I forbindelse med den ekstraordinære situasjonen at mange nærmet seg utløpet av fireårsperioden med arbeidsavklaringspenger samtidig, vedtok Regjeringen i januar 2014 en midlertidig forskrift som ga hjemmel til å forlenge pengevedtakene til 30.juni maskinelt for de som gikk ut fireårsperioden med arbeidsavklaringspenger i løpet av februar, mars eller april 2014, og der NAV trengte noe mer tid til å avklare eller ferdigstille saken (Forskrift om en tidsbegrenset forlengelse av arbeidsavklaringspenger utover maksimal stønadsperiode på fire år).

tre gamle ytelsene i månedene før de begynte å motta arbeidsavklaringspenger våren 2010.

De som ble overført fra tidsbegrenset uførestønad til arbeidsavklaringspenger skiller seg ut ved at en lavere

Datagrunnlag

Utvalget består av personer som i løpet av mars-juni 2014 hadde mottatt arbeidsavklaringspenger i fire år (49 måneder). Personene i vårt utvalg hadde mottatt arbeidsavklaringspenger i 49 måneder i enten mars, april, mai eller juni 2014. Disse personene har i hovedsak mottatt ytelsen sammenhengende i fire år. Dataene er basert på utbetalinger av arbeidsavklaringspenger, ikke på vedtaksdata. De sier derfor lite om vedtaksgrunnlaget for ytelsen, for eksempel om personen mottar arbeidsavklaringspenger ut fra unntaksregelverk, om de er under avklaring for uførepensjon, avklart til arbeidssøker etc.

Datagrunnlaget er månedlige filer som dannes med utgangspunkt i NAVs registre. Mottakere av arbeidsavklaringspenger defineres som personer som har hatt minst en utbetaling av ytelsen i løpet av måneden. Personene må i perioden mars-juni 2014 ha mottatt ytelsen i til sammen 49 måneder (4 år). De andre statusene (arbeid, arbeidssøker, nedsatt arbeidsevne, uførepensjon) baserer seg på tall ved månedsskifte. Informasjon om arbeid er hentet fra Arbeidstakerregisteret. Informasjon om sosialhjelp er basert på Kommune-Stat-rapportering til Statistisk sentralbyrå.

andel fortsatt mottok arbeidsavklaringspenger etter fire år. Det skyldes at mange i denne gruppen var blitt avklart til uførepensjon før dette tidspunktet. Særlig var overgangen til uførepensjon høy høsten 2011 og nyåret 2012, da mange av de som tidligere hadde mottatt tidsbegrenset uførestønad hadde vedtak om arbeidsavklaringspenger som løp ut i desember 2011 (Kann og Kristoffersen 2014; Lande 2014).

Vi ser også at fireårsgrensen ble nådd av like mange av de som var nye mottakere som av de som ble overført fra attføringspenger eller rehabiliteringspenger. Dette kan være noe overraskende i lys av at de som

Tabell 1: Antall personer som begynte å motta arbeidsavklaringspenger våren 2010, og antall og andel (prosent) av disse som passerte fire år med ytelsen våren 2014

	Begynte å motta arbeidsavklaringspenger i mars-juni 2010	Passerte 4 år med arbeidsavklaringspenger mars-juni 2014	Prosentandel av mottakerne som passerte 4 år
Fra attføringspenger	57 649	16 705	29
Fra rehabiliteringspenger	53 465	15 949	30
Fra tidsbegrenset uførestønad	49 797	8 784	18
Nye mottakere	16 331	4 512	28
Total	177 242	45 950	26

Kilde: NAV

hadde en fortid med helserelaterte ytelser, før de begynte å motta arbeidsavklaringspenger, kan tenkes å stå lenger unna arbeidslivet i utgangspunktet. Imidlertid hadde 16 prosent av de som vi har definert som «nye mottakere» fått en av de tidligere ytelsene i løpet av 2009, men så hatt en periode uten noen av disse ytelsene før de fikk arbeidsavklaringspenger i 2010. Det er altså en del gjengangere også blant de nye mottakerne, noe som trolig bidrar til at denne gruppen skiller seg mindre fra de som kom fra attføringspenger eller rehabiliteringspenger. Motsatt kunne man også tenke seg at flere av de som allerede hadde gått lenge på en helserelatert ytelse ville bli raskere avklart mot uføretrygd, og dermed i mindre grad gå så lenge som fire år med arbeidsavklaringspenger. Denne effekten ser kun ut til å gjelde for de som kom fra tidsbegrenset uførestønad.

I perioden etter innføringen av arbeidsavklaringspenger var oppmerksomheten også rettet mot at brukere skulle få rett ytelse til rett tid. Sammen med et stort behov for opplæring i en ny metodikk for NAVs veiledere, bidro dette til at mange fikk lite arbeidsrettet oppfølging, og at svært få sluttet å motta arbeidsavklaringspenger den første perioden (Bråthen 2012; 20). Dette gjaldt trolig både nye mottakere og de som ble overført fra en av de tre tidligere ytelsene.

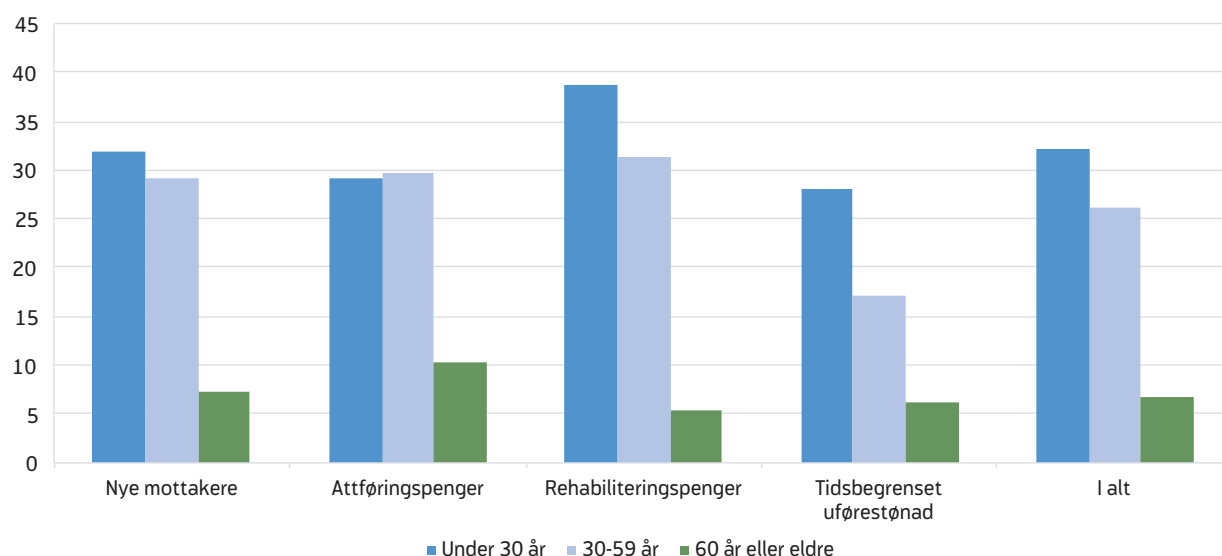
Unge overrepresentert

Andelen som fortsatt mottok arbeidsavklaringspenger etter fire år er høyest blant de som var under 30 år da de begynte å motta ytelsen i 2010. Av disse nådde en av tre fireårsgrensen våren 2014 (figur 1). Andelen er høyest blant de unge som ble overført fra rehabiliteringspenger, hvor nesten fire av ti nådde fire år med arbeidsavklaringspenger.

Den største gruppen i vårt utvalg er likevel personer i alderen 30–59 år. Nesten 80 prosent tilhører denne aldersgruppen, og en av fire personer i denne gruppen passerte dermed fire år med arbeidsavklaringspenger. De som ble overført fra tidsbegrenset uførestønad skiller seg ut ved at en mindre andel når fireårsgrensen. Blant de som kom fra attføringspenger, rehabiliteringspenger eller var nye mottakere, har rundt 30 prosent gått fire år med arbeidsavklaringspenger.

De som er 60 år eller eldre skiller seg klart ut ved at svært få mottar arbeidsavklaringspenger så lenge som fire år. I denne aldersgruppen var det kun 7 prosent av de som begynte å motta arbeidsavklaringspenger våren 2010 som nådde fire år med ytelsen våren 2014. Dette henger sammen med at mange i denne aldersgruppen har nådd pensjonsalder i løpet av perioden. Samtidig har også pensjonsreformen gjort at langt

Figur 1. Andel av de som begynte å motta arbeidsavklaringspenger våren 2010 som passerte fire år med ytelsen våren 2014. Etter alder i 2010 og tidligere ytelse. Prosent



Kilde: NAV

flere fikk mulighet til å gå av med alderspensjon fra fylte 62 år, noe som trolig har forsterket denne effekten. I tillegg blir flere uføretrygdet i denne aldersgruppen, og det vil gjerne være klart tidligere at vedkommende ikke vil kunne returnere til arbeid og har krav på uførepensjon enn blant unge.

Flere kvinner og innvandrere når firårsgrensen

Kvinner har i større grad mottatt arbeidsavklaringspenger i fire år enn menn. Dette gjelder både blant nye mottakere og de som ble overført fra en av de tidligere ytelsene. Unntaket er aldersgruppen over 60 år, hvor det er svært liten kjønnsforskjell. Vi finner også at personer født i utlandet i større grad har gått fire år med arbeidsavklaringspenger enn norskfødte. Dette gjelder kvinner og menn i alle aldersgrupper, uavhengig av om de ble overført fra en av de tre tidligere ytelsene eller ikke. Det er mulig dette skyldes at disse i tillegg til å ha helseproblem også sliter med språkproblemer og/eller kompetanseproblemer, og en del har kanskje heller ikke rett til uføretrygd på grunn av for kort botid. Det er med andre ord behov for mer kunnskap om innvandrere som mottar arbeidsavklaringspenger.

Flest med psykiske lidelser

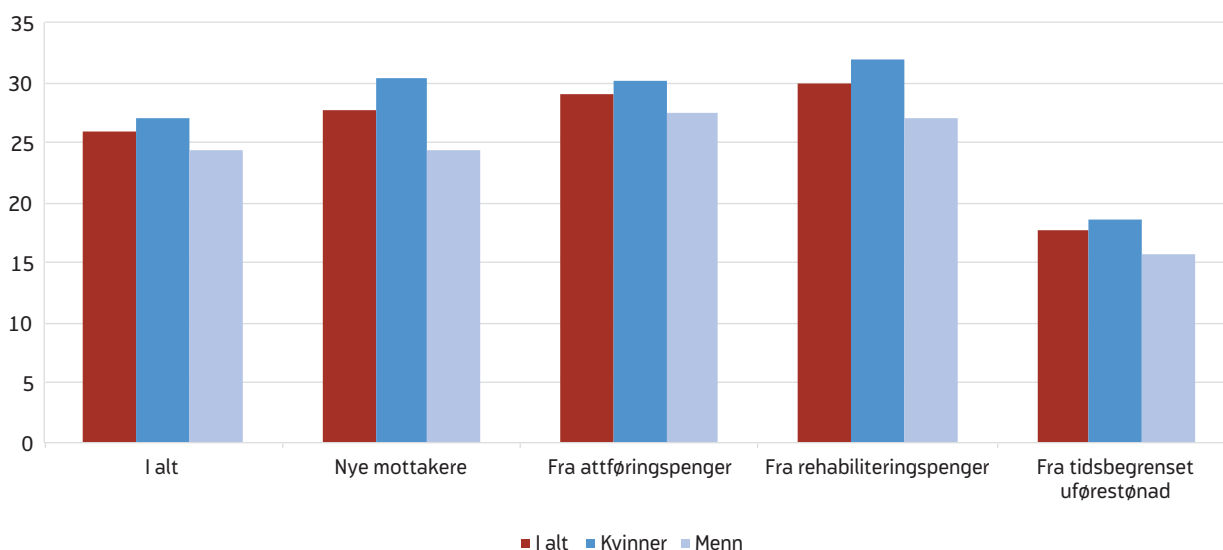
Psykiske lidelser og muskel- og skjelettlidelser er de dominerende diagnosegruppene både i vår populasjon

og blant andre mottakere av arbeidsavklaringspenger (figur 3). I overkant av to tredeler er registrert med en av disse to diagnosegruppene. Dette er en noe høyere andel enn blant sykmeldte og uføretrygdede, hvor henholdsvis omtrent halvparten og 60 prosent sorterer under disse to diagnosegruppene. Det er særlig psykiske lidelser som dominerer sykbildet for mottakerne av arbeidsavklaringspenger.

I gruppen som passerte fire år med arbeidsavklaringspenger er psykiske lidelser også overrepresentert sammenlignet med de som har mottatt arbeidsavklaringspenger i en kortere periode. Dersom man ser bort fra de med ukjent diagnose, har 45 prosent av de som har gått fire år med arbeidsavklaringspenger en diagnose innen psykiske lidelser, mens tilsvarende for de andre mottakerne av arbeidsavklaringspenger er 40 prosent. Også diagnosegruppen «Allment og uspesifisert» er noe overrepresentert blant de som har mottatt arbeidsavklaringspenger i fire år.

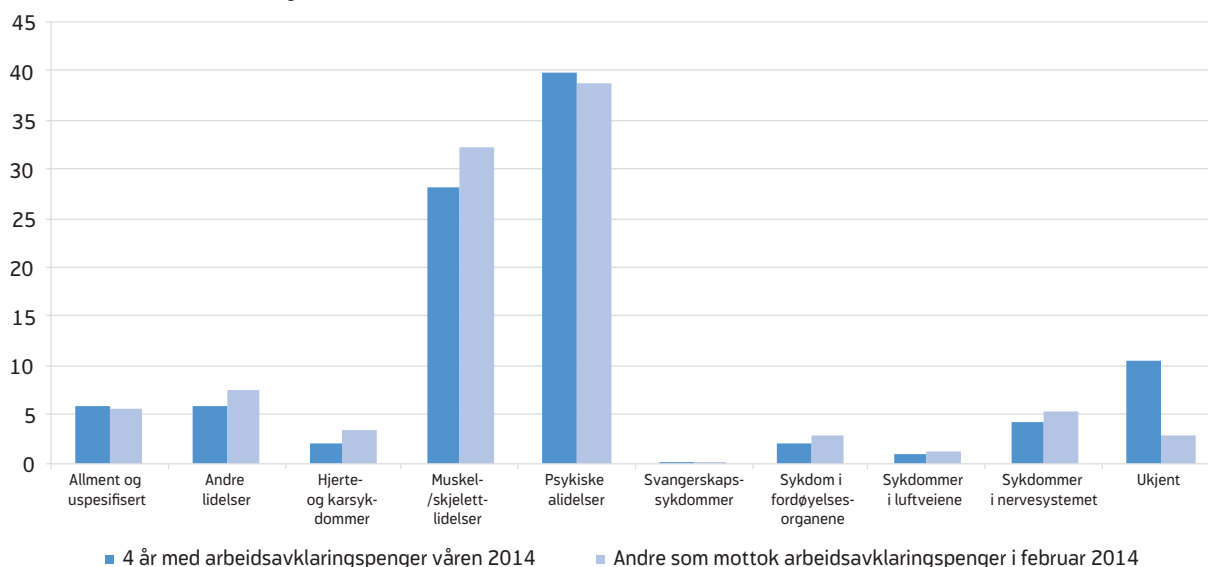
Blant de som har mottatt arbeidsavklaringspenger i fire år skiller unge seg ut ved at de i mye større grad har diagnoser knyttet til psykisk lidelser, mens de eldre aldersgruppene oftere har muskel og skjelettplager (figur 4). Blant de under 30 år var 56 prosent registrert med psykiske lidelser, mens tilsvarende

Figur 2. Andel av de som begynte å motta arbeidsavklaringspenger våren 2010 som passerte fire år med ytelsen våren 2014. Etter kjønn og tidligere ytelse. Prosent



Kilde: NAV

Figur 3. Diagnosefordeling blant de som nådde fire år med arbeidsavklaringspenger våren 2014, sammenliknet med resten av beholdningen i februar 2014. Prosent

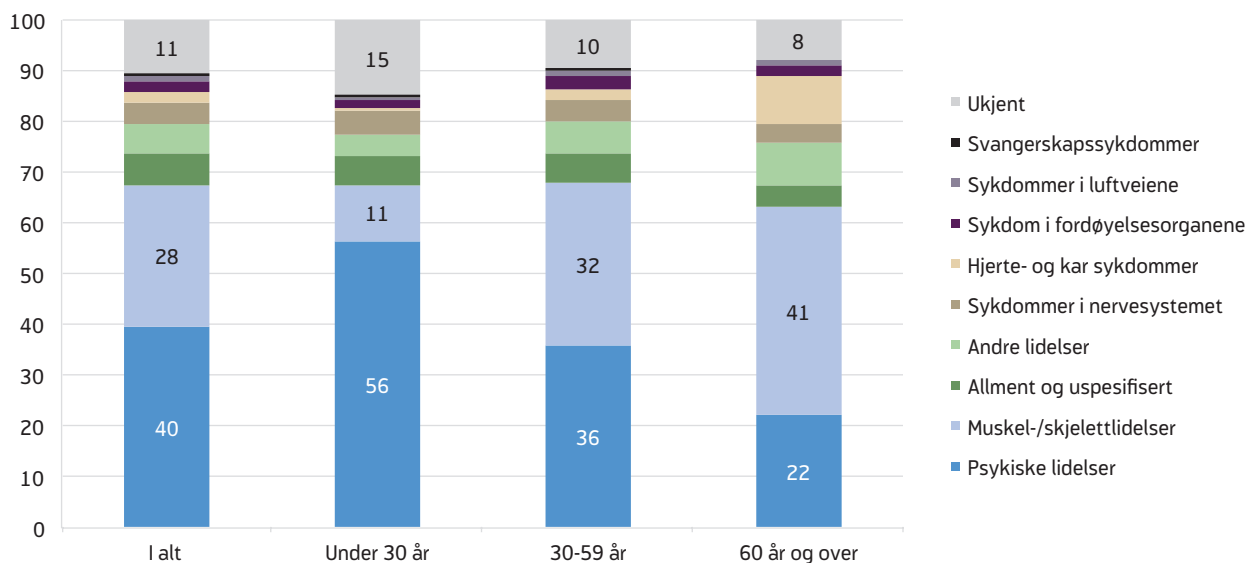


Kilde: NAV

andel var 36 prosent blant de mellom 30 og 59 år og 22 prosent for de i 60-årene. Dette motsvares av en økning i andelen med muskel- og skjelettlidelser med alder, og i den eldste gruppen også en økning innen hjerte- og karsykdommer.

Blant de psykiske diagnosene er angst og depresjon den diagnosegruppen som blir mest brukt. Litt mer enn en tredjedel av de med psykiske lidelser har diagnosen depressive lidelser, mens angst er den nest største gruppen med 11 prosent. Blant de unge er

Figur 4: Diagnosefordeling i ulike aldersgrupper blant de som hadde mottatt arbeidsavklaringspenger i fire år våren 2014. Diagnose i februar 2014. Prosent



Kilde: NAV

Om diagnoser

Arbeidsavklaringspenger er en helse-relatert ytelse hvor et av inngangsvilkårene er at arbeidsevnen skal være nedsatt med minst 50 prosent basert på medisinsk dokumentasjon. Vi baserer oss her kun på hoveddiagnose registrert av saksbehandler i forbindelse med saken om arbeidsavklaringspenger. Diagnosene er hentet ut fra det som stod registrert i saksbehandlingssystemene i februar 2014. I noen få tilfeller vil diagnosen endre seg i løpet av perioden man mottar arbeidsavklaringspenger. Da vil den nyeste diagnosen benyttes. Saksbehandler henter diagnosen fra legeerklæring eller annen dokumentasjon fra spesialist. Hovedsakelig registreres dette som en egen kode etter standarden International Classification of Primary Care (ICPC). En del spesialister bruker standarden International Classification of Diseases (ICD). I statistikken brukes da egne konverteringstabeller for å klassifisere om ICD til ICPC-koder.

Ukjentandelen for vårt utvalg er på 11 prosent, grunnet mange gamle saker. Særlig slår dette ut for personer som tidligere mottok attføringspenger før de ble overført til arbeidsavklaringspenger. Blant disse personene har 23 prosent ukjent diagnose, mens kun 2 prosent hadde ukjent diagnose blant de som kom fra tidsbegrenset uførestønning. For å motta attføringspenger var det ikke krav om doku-

mentasjon med sykemelding som inngangsvilkår. En større andel blant menn enn blant kvinner kom fra attføring.

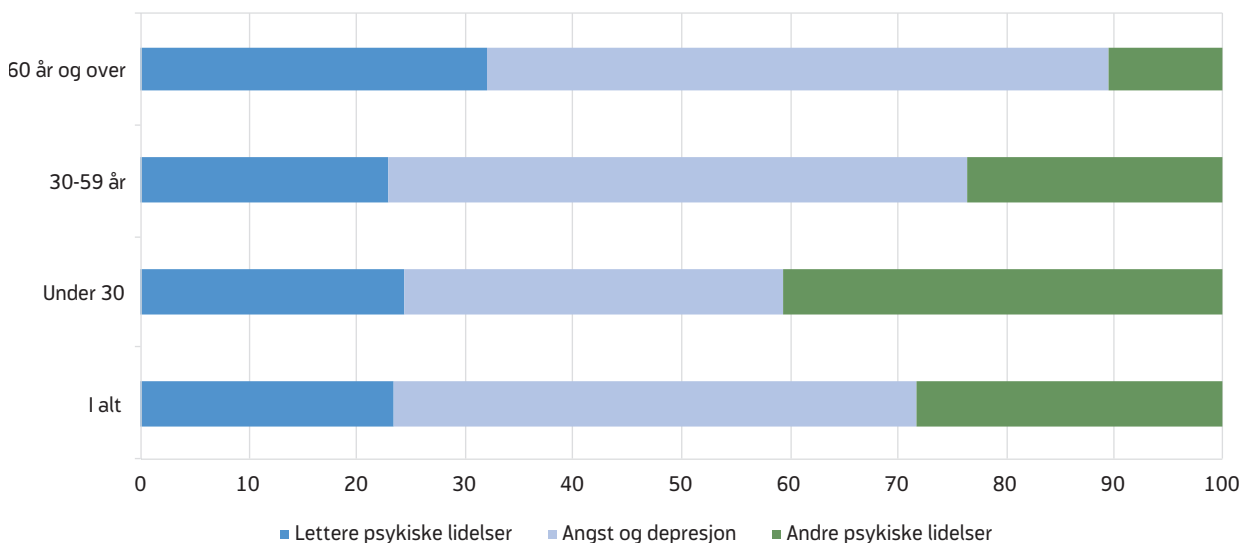
I ICPC-2 er psykiske lidelser samlet i kapittel P og inndelt i sykdomsdiagnoser (P70-P99) og symptomer og plager (P01-P29). For våre analyser har vi brukt både enkeltkoder og de tre diagnosegruppene som brukes ved publisering av NAVs offisielle statistikk: Lettere psykiske lidelser (ICPC-2 kode P02, P04, P06-P10, P20, P25, P27-P29, P75, P78, P79, P82 og P99), angst og depresjon (P01, P03, P74, P76 og P77) samt andre psykiske lidelser (P05, P11-P13, P15-P19, P22-P24, P70-P73, P80, P81, P85, P86 og P98).

Med lettere psykiske lidelser menes i denne sammenheng tilstander som ofte (men ikke alltid) har et forbigående preg, og der prognosen for å bli fullt arbeidsfør gjerne er god. De fleste psykiske symptomer og plager er dermed lagt til gruppen lettere psykiske lidelser. De to viktigste unntakene er P01 Følelse angst/nervøs/anspent som anses naturlig å høre sammen med P74 Angstlidelse, og P03 Depresjonsfølelse som anses å høre sammen med P76 Depressiv lidelse. Gruppen «andre psykiske lidelser» er en svært sammensatt gruppe som omfatter så vel alvorlige, som mer uvanlige og mindre alvorlige lidelser.

diagnosegruppen «Andre psykiske lidelser» mest brukt. Dette er en sammensatt diagnosegruppe som inneholder svært ulike typer lidelser. Her finner vi blant annet personer med personlighetsforstyrrelse, affektiv lidelse, schizofreni eller stoffmisbruk og

alkoholisme. Andelen som har diagnosene stoffmisbruk eller alkoholisme ser imidlertid ut til å variere lite mellom de ulike aldersgruppene, og utgjør til sammen 7 prosent av alle med diagnoser innen psykiske lidelser.

Figur 5. Diagnosefordeling innen psykiske lidelser for ulike aldersgrupper blant de som hadde mottatt arbeidsavklaringspenger i fire år våren 2014. Diagnose i februar 2014. Prosent



Kilde: NAV

Mange får unntak fra fireårsregelen

De som fikk forlenget vedtakene om arbeidsavklaringspenger på grunn av den ekstraordinære situasjonen som oppsto da mange nådde fire år med arbeidsavklaringspenger samtidig, fikk beholde arbeidsavklaringspengene i inntil 4 år og 3 måneder.

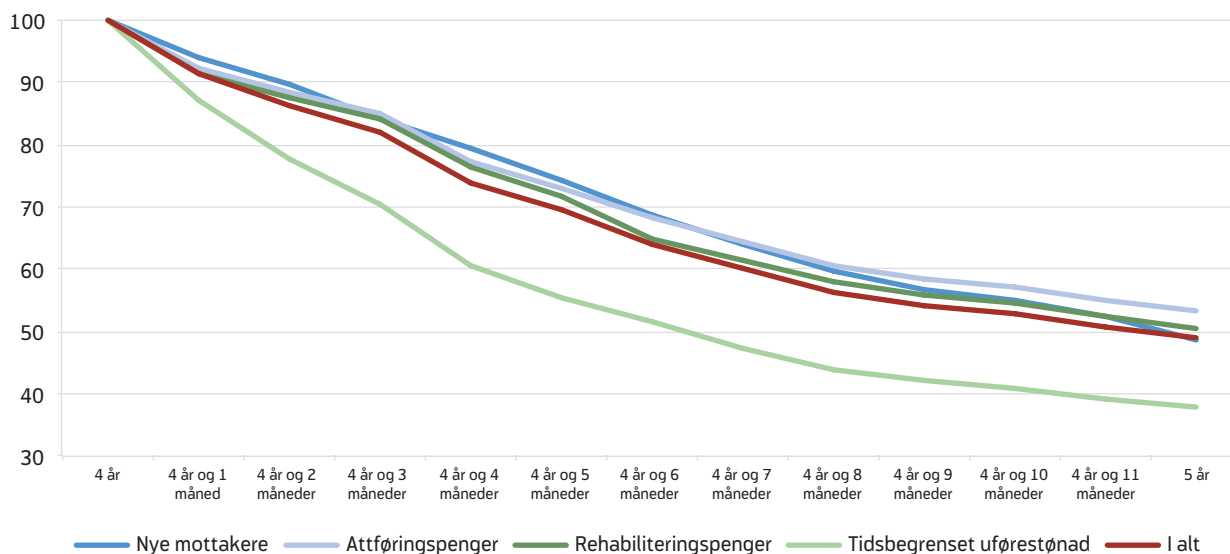
I figur 6 ser vi at mange har fått unntak fra fireårsregelen, og fortsetter å motta arbeidsavklaringspenger. Av de som nådde fire år med arbeidsavklaringspenger våren 2014, faller andelen som mottar ytelsen hver måned etterpå og mest det første halve året. Dette stemmer også med observasjonene til Kann og Kristoffersen (2015), som også finner at dette er en utvikling vi ikke så med de tre gamle ytelsene.

Ett år etter fireårsgrensen ser vi likevel at omtrent halvparten av gruppen fortsatt mottar arbeidsavklaringspenger (figur 6). Blant disse har 800 personer hatt opphold i minst to sammenhengende måneder etter at de nådde fire år med arbeidsavklaringspenger, for så å begynne å motta ytelsen på ny. Blant de som ble overført fra attføringspenger, rehabiliteringspenger eller som var nye mottakere var forskjellene små i hvor stor andel som gikk så lenge som fire år, og det ser heller ikke ut til å være store forskjeller på

disse gruppene når vi ser på hvor mange som mottok arbeidsavklaringspenger etter fem år. De som ble overført fra tidsbegrenset uførestønad skiller seg imidlertid nok en gang ut. Som vi tidligere har sett var dette gruppen som i minst grad gikk så lenge som fire år med arbeidsavklaringspenger, og etter fem år har forskjellen mot de andre gruppene forsterket seg ytterligere. De som kom fra tidsbegrenset uførestønad har altså hele veien blitt raskere avklart mot andre statuser/ytelser enn andre, og dette har i hovedsak vært avklaring til uføretrygd.

Som nevnt fortsetter de som var under 30 år da de begynte å motta arbeidsavklaringspenger i 2010 i større grad å motta ytelsen utover fire år. Dette ser ut til å gjelde uavhengig av diagnose og om de ble konvertert fra en av de tidligere ytelsene eller ikke. Mens halvparten av alle som passerte fire år med arbeidsavklaringspenger i mars/april 2014 mottok ytelsen også ett år senere, gjelder dette nesten tre av fire i den yngste aldersgruppen. En mulig forklaring er at man i det lengste søker å unngå uføretrygd for unge personer, og at man derfor i stedet forlenger perioden med arbeidsavklaringspenger så lenge det er håp om at helse-situasjonen kan bedres og vedkommende kan komme i arbeid.

Figur 6. Andel av de som passerte fire år med arbeidsavklaringspenger våren 2014 som mottar ytelsen 1 måned senere, 2 måneder senere osv. Prosent



Kilde: NAV

Hva skjer med de som slutter å motta arbeidsavklaringspenger?

Nesten halvparten av de som passerte fire år med arbeidsavklaringspenger våren 2014 mottok altså ytelsen også ett år senere. Hva har så skjedd med den halvdelen som ikke lenger mottar arbeidsavklaringspenger? I figur 7 ser vi på status ved utgangen av hver måned i året etter at mottakerne passerte fire år med arbeidsavklaringspenger. Vi ser at den største gruppen er de som har blitt uføretrygdet. 29 prosent av de som passerte fire år med arbeidsavklaringspenger i mars og april 2014 var uføretrygdet ett år senere, uten å jobbe ved siden av (arbeidstaker og ytelse i figur 7). Blant de som ble overført fra tidsbegrenset uførestønad er denne andelen på 44 prosent. Det er ellers liten kjønnsforskjell når det gjelder andelen som har blitt uføretrygdet, mens andelen er lavere for de yngste og eldste. Blant de over 60 år har de fleste blitt alderspensjonister etter fem år.

5 prosent kun i arbeid

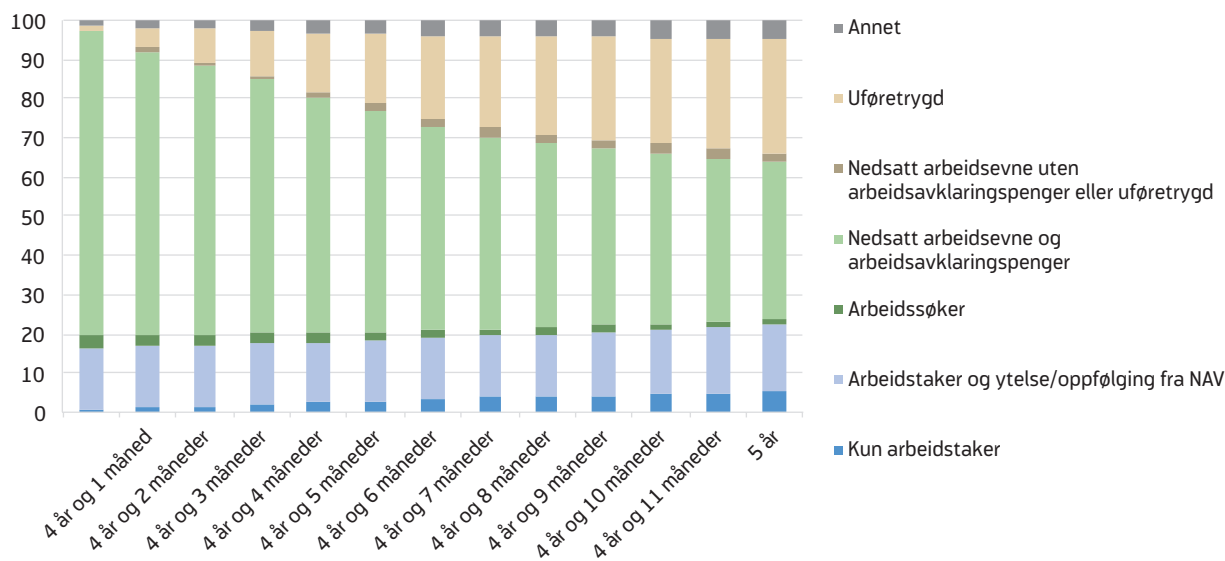
Blant de som hadde gått fire år på arbeidsavklaringspenger våren 2014 er det svært få som går over til å være i arbeid uten å kombinere dette med en ytelse/oppfølging fra NAV, men andelen øker noe gjennom året som følger (figur 7). I alt var 5 prosent i jobb uten

støtte fra NAV ett år etter fireårstidspunktet for arbeidsavklaringspenger, noe som tilsvarer omtrent 2 200 personer. Inkluderer vi de som kombinerer jobb med ytelse/oppfølging kommer vi opp i 22 prosent. Av de som hadde mottatt arbeidsavklaringspenger i fire år var det 16 prosent som jobbet og mottok arbeidsavklaringspenger i det de nådde fireårsgrensen. Mange av disse har fortsatt å jobbe og motta ytelse fra NAV, men da fått erstattet arbeidsavklaringspengene med uføretrygd. Gruppen som kombinerer arbeid med å motta en ytelse fra NAV er relativt stabil i perioden vi her ser på.

Overgangen til arbeid er størst for de som var under 30 år i 2010, hvor 7 prosent var i jobb uten å kombinere dette med en ytelse eller oppfølging fra NAV ett år etter at de passerte fire år med arbeidsavklaringspenger. 21 prosent var i jobb når vi også inkluderer de som kombinerte jobb med ytelse/oppfølging fra NAV.

Andelen som går over til kun å være i arbeid er lavest blant de som ble overført fra tidsbegrenset uførepensjon, hvor 3 prosent var i jobb ett år etter de hadde mottatt arbeidsavklaringspenger i fire år. I tillegg kombinerte 19 prosent arbeid med en ytelse, men disse gjorde i stor grad også det ved fireårstidspunktet.

Figur 7. Status ved utgangen av hver måned året etter at mottakerne passerte fire år med arbeidsavklaringspenger. Andel av alle som passerte fire år. Prosent



Kilde: NAV

Sosialhjelp

Gjennom 2014 var det en økning i antallet personer som mottok sosialhjelp i Norge. Samtidig så vi også en økning i antallet personer som var registrert med nedsatt arbeidsevne uten å motta arbeidsavklaringspenger eller andre statlige ytelser. En hypotese var derfor at en del av de som passerte fire år med arbeidsavklaringspenger og mistet disse fortsatt ville stå registrert med nedsatt arbeidsevne, men motta økonomisk sosialhjelp i stedet. I figur 7 ser vi imidlertid at andelen som går over til å være registrert med nedsatt arbeidsevne uten å motta arbeidsavklaringspenger eller uførepensjon er lav, og på nivå med andelen som har blitt ordinære arbeidssøkere (henholdsvis 3 og 2 prosent).

I vårt utvalg var det 2 250 som mottok sosialhjelp i det de nådde fire år med arbeidsavklaringspenger. Disse mottok med andre ord sosialhjelp i tillegg til arbeidsavklaringspenger. I månedene etter at fireårsgrensen passerer ser det ikke ut til å være noen stor økning i antallet som mottar økonomisk sosialhjelp i vårt utvalg. Vi har imidlertid ikke sosialhjelpsdata lenger enn til desember 2014, og får dermed ikke sett på hvor mange som mottok sosialhjelp ett år etter at de passerte fire år med arbeidsavklaringspenger. Seks måneder etter at de nådde fire år med arbeidsavklaringspenger var det i alt 2 400 personer som mottok sosialhjelp. 1 500 av disse mottok sosialhjelp i kombinasjon med andre ytelser, mens 900 personer kun mottok sosialhjelp. Det ser med andre ord ut til at det i liten grad er slik at personer blir stående med nedsatt arbeidsevne og starter å motta sosialhjelp istedenfor arbeidsavklaringspenger.

Avslutning

Våren 2014 var en spesiell periode i og med at så mange nådde fire år med arbeidsavklaringspenger omtrent samtidig. En fjerdedel av dem som begynte å motta arbeidsavklaringspenger våren 2010 passerte fire år med ytelsen våren 2014, og siden så mange ble overført til arbeidsavklaringspenger fra de gamle ytelsene ble dette en spesielt stor gruppe. Framover er det grunn til å vente en mer jevn utvikling i hvor mange som når fireårsgrensen hver måned, i og med at vi ikke har en tilsvarende stor gruppe som begynte

å motta ytelsen samtidig som det som var tilfellet i mars 2010. Utviklingen framover vil blant annet avhenge av utviklingen på arbeidsmarkedet og oppfølgingen og saksbehandlingen hos NAV.

Vi er nå inne i en periode med økende ledighet, noe som bidrar til at flere begynner å motta arbeidsavklaringspenger, men også at det blir vanskeligere å komme i arbeid (Kann og Kristoffersen 2015). Dette taler isolert sett for at en høyere andel av mottakerne av arbeidsavklaringspenger vil nå fire år med ytelsen. På den andre siden var det problemer med oppfølgingen den første perioden etter innføringen av arbeidsavklaringspenger, noe som trolig bidro til at flere ble gående lenge med ytelsen.

Omtrent halvparten av de som passerte fire år med arbeidsavklaringspenger våren 2014 mottok fortsatt ytelsen ett år senere. Disse har altså mottatt arbeidsavklaringspenger i fem år, og fått unntak fra fireårsregelen. Det er særlig unge som fortsetter å motta arbeidsavklaringspenger utover fire år. Det er imidlertid behov for mer kunnskap om denne gruppen. I den forbindelse er viktige spørsmål om de fortsatt har en uavklart helsesituasjon, slik at man avventer en eventuell uføretrygd eller om det er slik at man der ser en bedring i helsetilstanden slik at arbeidsrettede tiltak kan være aktuelt. Det er også viktig å frembringe mer kunnskap om hvilke form for oppfølging de får og om hvor lenge de vil fortsette å motta arbeidsavklaringspenger.

Fire år med en midlertidig helserelatert ytelse kan være lang tid, og det kan også være fare for at det virker passiviserende. Samtidig vet vi at mange gikk så lenge på midlertidige ytelser da vi hadde atferdsrettigheter, rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad (Kann og Kristoffersen 2015). Det kan se ut til at fireårsgrensen gjør at flere slutter å motta arbeidsavklaringspenger rundt dette tidspunktet enn det som var tilfellet med de gamle ytelsene. Dersom dette resulterer i at flere får uføretrygd tidligere enn før, kan effekten være negativ. Samtidig er det heller ikke bra om personer som har krav på uføretrygd blir gående for lenge med midlertidige ytelser. Vi har sett at svært få av de som passerte fireårsgrensen våren 2014 går over til kun å være i arbeid. Kann og Kristoffersen

(2015) finner imidlertid ikke økt overgang til uførhet hverken for unge eller gamle sammenlignet med de tre gamle ytelsene.

Mange unge har fått unntak fra fireårsregelen. For unge mennesker er det særdeles viktig å være sikker på at alle muligheter for behandling og attføring er uttømt før man går til skrittet og innvilger en varig uføretrygd. Dersom et lengre forløp på arbeidsavklaringspenger fører til at flere, på et senere tidspunkt, likevel kommer i jobb i stedet for uføretrygd er dette positivt.

Grensen på fire år kan virke noe tilfeldig, men samlet sett tror vi det kan være positivt med en hovedregel for hvor lenge man kan motta arbeidsavklaringspenger. Dette ser ut til å bidra til økt fokus på å avklare gruppen, og større bevissthet knyttet til at dette er ment som en midlertidig ytelse. Samtidig ligger det en fleksibilitet i at det er mulig å fortsette på arbeidsavklaringspenger om det fortsatt er håp om en bedre helsesituasjon fremover.

Referanser

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

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

Kann, Inger-Cathrine og Per Kristoffersen (2015) «Arbeidsavklaringspenger – helt forskjellig fra forløperne?». *Arbeid og velferd*, 3/2015, 103–120.

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

Ot.prp. nr.4 (2008–2009). Om lov om endringer i folketrygdloven og i enkelte andre lover (arbeidsavklaringspenger, arbeidsevnevurderinger og aktivitetsplaner). Oslo: Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

ENGANGSSTØNAD VED FØDSEL

Av Anne-Cathrine Grambo og Heidi Nicolaisen

Sammendrag

Engangsstønad ved fødsel gis til de som ikke har rett til foreldrepenger, og er hovedsakelig ment å dekke utgifter i forbindelse med fødsel og barneutstyr. Andelen som mottar engangsstønad har gått kraftig ned siden 1990-tallet, og i dag mottar om lag 16 prosent av alle kvinner som får barn denne stønaden.

Engangsstønad er mest vanlig blant yngre mødre, og det er rimelig å anta at mange av disse fortsatt er under utdanning og derfor har for lavt inntektsgrunnlag for å kunne få foreldrepenger. I 2014 mottok nær en tredel av de som er under 25 år engangsstønad.

Mens 8 prosent av mødre født i Norge mottok engangsstønad i 2014, gjaldt dette 45 prosent av mødre født i asiatiske land og hele 64 prosent av mødre født i afrikanske land. Mottakere født i utlandet er i gjennomsnitt eldre enn norskfødte mottakere og har også oftere mottatt engangsstønad for eldre søsken.

Flere engangsstønadmottakere enn tidligere har en svak tilknytning til arbeidsmarkedet. Vi ser at kvinnene som mottok engangsstønad hadde lave inntekter og lav arbeidsdeltakelse i årene før de fikk barn.

Kun 19 prosent hadde vært i lønnet arbeid i løpet av de siste tre årene før fødsel, men for de fleste var dette deltidsarbeid og midlertidige jobber. Andelen som kommer i jobb etter fødselen øker noe over tid, og etter tre år er om lag en tredel i heltids- eller deltidsjobb. I familiene som mottar engangsstønad har også veldig mange av fedrene lave inntekter, og familienes samlede inntekter blir derfor ofte så lave at de havner under det som regnes som lavinntektsgrensen. Litt under en fjerdedel hadde ulike stønader fra NAV da barnet ble født, og andelen holder seg rundt dette nivået de påfølgende årene.

Innledning

Alle som får barn har rett til økonomiske ytelser fra NAV, enten foreldrepenger eller engangsstønad. Foreldre som har hatt lønnet arbeid av et visst omfang før fødselen, har rett til foreldrepermisjon med et kompensasjonsnivå som skal erstatte lønnen fra det arbeidet de har permisjon fra (se faktaboks for regler). Engangsstønad ved fødsel gis til de som ikke har rett til foreldrepenger. I 2014 utgjorde engangsstønaden 38 750 kroner, mens de som har rett til foreldrepenger kan få opptil 12 ganger så høy utbetaling. Nær 16 prosent av dem som fikk barn i 2014 mottok engangsstønad.

Foreldrepengeordningen og engangsstønaden har en lang forhistorie og hviler på dels ulike begrunnelser (NOU 1996:142). Allerede ved innføringen av obligatorisk sykestrygd for arbeidere i 1909 var det en bestemmelse om barselpenger i seks uker etter fødselen. Betalt permisjon ble opprinnelig begrunnet ut fra vern om kvinner i arbeidslivet og hensyn til kvinnens helse rett etter fødsel. Det ble sett som rimelig å erstatte tapt arbeidsfortjeneste i den perioden kvinnen var pålagt å være hjemme. Ordningen med barselpenger ble stort sett benyttet av ugifte mødre, men det ble argumentert for at også gifte kvinner kunne ha det vanskelig økonomisk. Fra 1915 ble det derfor gitt en *engangsstønad ved*

fødsel til gifte mødre. Samtidig ble perioden med barselpenger utvidet med to uker før fødselen. Senere endringer i den betalte permisjonen var sterkt påvirket av krav fra ILO-konvensjoner¹ om vern av kvinner i arbeidslivet. Disse kravene har handlet om rett til permisjon, permisjonens lengde og størrelsen på kompensasjon for tapt arbeidsinntekt (NOU 1996:142).

Mange, og ulike, hensyn og prinsipper ligger altså til grunn for ordningene og den gradvise utviklingen av dem. Noen hovedmønstre kommer likevel til uttrykk. Den norske familiepolitikken karakteriseres gjerne som *dualistisk* (Ellingsæter 2003) fordi rettigheter er basert på grunnleggende ulike hensikter og begrunnelser. På den ene siden er foreldrepenger et eksempel på en rettighet som er basert på foreldrenes arbeidstilknypning. Her er arbeidslinja et sentralt hensyn. Arbeidslinja går i korthet ut på å legge velferdssystemet til rette for at alle i arbeidsfør alder skal være i arbeid så sant de er i stand til det. Foreldrepenger har også vært et viktig familie- og likestillingspolitisk virkemiddel for å øke kvinner yrkesdeltakelse ved å gjøre det lettere å kombinere arbeid og omsorg for små barn. På den andre siden er engangsstønad et eksempel på en rettighet basert på tanken om at alle skal ha nok ressurser til å ha akseptable levekår. En generell

Regelverk

Alle som er medlem av folketrygden har rett på økonomiske ytelser ved fødsel eller adopsjon, enten foreldrepenger eller engangsstønad. De som har rett til foreldrepenger kan få utbetalt 100 prosent lønn i 49 uker, eller 80 prosent lønn i 59 uker. Det er en øvre grense på 6 ganger folketrygdens grunnbeløp (G), som i 2014 tilsvarte 530 220 kroner. Mange har avtale med arbeidsgiver om refusjon av lønn også utover dette, blant annet alle statsansatte. Engangsstønad ved fødsel gis dersom en person ikke har rett til foreldrepenger, eller supplerende dersom foreldrepengene utgjør mindre enn størrelsen på engangsstønaden. Engangsstønaden utgjorde 38 750 kroner i 2014.

Foreldrepenger forutsetter pensjonsgivende inntekt i minst seks av de ti siste månedene før stønadsperioden tar til. Inntekten på årsbasis må tilsvare minst ½ G. I 2014 utgjorde det 44 185 kroner. Likestilt med arbeid er sykepenger, foreldrepenger ved fødsel og adopsjon, svangerskapspenge,

omsorgspenger ved barns/barnepassers sykdom, pleie- og opplæringspenger og dagpenger under arbeidsløshet og arbeidsavklaringspenger. Ytelsene uføretrygd, økonomisk sosialhjelp og kvalifiseringsstønad gir ikke opptjening til foreldrepenger.

1. mars 2010 erstattet arbeidsavklaringspenger de tre tidligere ytelsene rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførepensjon. De tre gamle ytelsene ga ikke opptjening til foreldrepenger, mens arbeidsavklaringspenger gir opptjeningsrett. Arbeidsavklaringspenger utgjør 66 prosent av inntektsgrunnlaget. Dermed vil foreldrepengene være tilsvarende redusert. Dersom far tar ut foreldrepenger basert på egen opptjening, har mor likevel rett på engangsstønad. Far har rett til å få utbetalt engangsstønad dersom han har foreldreansvaret alene og han ikke har rett på foreldrepenger.

Kilde: NAV

¹ ILO er FNs særorganisasjon for arbeidslivet, og jobber med å bedre levekår og arbeidsforhold over hele verden.

begrunnelse for alle offentlige overføringer til barnefamilier er barns oppvekstvilkår og fattigdomsbekjempelse. Det er bred politisk enighet om at barn skal sikres gode levekår, også i familier der foreldrene har svak tilknytning til arbeidslivet og dårlig økonomi (NOU 1996:13, s.124). Engangsstønaden er ment å dekke ekstra utgifter i forbindelse med fødsel og utgifter til barneutstyr. Satsen er lik for alle. Engangsstønaden er altså en rettighet man har i kraft av sitt medborgerskap, snarere enn noe man har opparbeidet seg rett til (se for eksempel Lappegård 2010, Gaudernack 2015).

I denne artikkelen tar vi utgangspunkt i de som fikk barn i 2014 og undersøker hva som kjennetegner de som mottok engangsstønad ved fødsel. Vi ser nærmere på kvinnenens alder, landbakgrunn og tidligere inntekt, og sammenlikner med de som mottok foreldrepenger. En liknende undersøkelse er tidligere gjort på basis av data for alle kvinner som fødte barn i 2008 (Naper 2010). Vi vil se på deltakelse i arbeidslivet forut for fødsel, og undersøke hvordan arbeidsdeltakelse og trygdebruk utvikler seg over tid. Vi tar da utgangspunkt i de som mottok engangsstønad i 2011 og følge disse i tre kalenderår etter fødsel. For å få et inntrykk av levekår og fattigdomsutfordringer blant

Egen ordning for studenter

Studenter som får barn kan få foreldrestipend fra Lånekassen. De får da hele det beløpet de ellers ville fått som stipend og lån omgjort til stipend i inntil 49 uker for barn født fra og med 15. august 2014. Tidligere var det inntil 44 uker. I tillegg får de engangsstønad, eller eventuelt foreldrepenger, dersom de har opptjent rett til det. NAV har ikke data om utdanning, og vi vet derfor ikke nøyaktig hvor mange av de som får engangsstønad som er studenter. Det er imidlertid grunn til å tro at mange som mottar foreldrestipend fra Lånekassen også mottar engangsstønad, ettersom flertallet er unge studenter med begrenset deltakelse i lønnsarbeid. Tall fra Lånekassen viser at i utdanningsåret 2013/14 var det 3807 som fikk foreldrestipend. Det innebærer at opp til en tredjedel av de som mottar engangsstønad kan være studenter. Vi må ta hensyn til dette i tolkningen av resultatene. Antallet som mottar foreldrestipend ser ut til å være nokså stabilt over tid, i studieåret 2008/09 var det for eksempel 3923 som fikk foreldrestipend.

Kilde: Lånekassen og NAV

engangsstønadmottakerne ser vi på både fedrenes inntekter og familiens samlede inntekter.

Foreldrepenger er mest vanlig

Totalt ble det født 59084 barn i 2014, i følge SSB. Hele 83 prosent av kvinnene som fikk barn mottok foreldrepenger, og dette er dermed den vanligste stønaden knyttet til omsorg for barn som nylig er født eller adoptert. Foreldrepenger til far betales ut til en svært liten andel. Vilklårene for at far kan motta foreldrepenger er de samme som for mor, det vil si at han har hatt pensjonsgivende inntekt seks av de ti siste månedene før stønadsperioden starter. Foreldrepenger til far kan utbetales dersom bare far har rett til foreldrepenger, far er alene om omsorgen og/eller når far skal benytte fellesperioden av foreldrepermisjonen².

Engangsstønad ble gitt til litt under 16 prosent av dem som fikk barn i 2014. Vi ser at noen ganske få mottar en

Datagrunnlag

Dataene som er brukt i analysene er hentet fra NAVs registre. Vi har to ulike populasjoner med i analysen. For å beskrive hvor mange som er i ordningen i dag, og hva som kjennetegner dem, har vi tatt utgangspunkt i alle kvinner som fødte barn i 2014 og som var bosatt i Norge på dette tidspunktet. For å se på arbeidsmarkedstilknytning og trygdebruk i årene etter fødsel, har vi tatt utgangspunkt i alle kvinner som fødte barn i 2011, og fulgt dem i årene 2010–2014. Foreldrepenger eller engangsstønad kan også gis ved adopsjon, men de som fikk stønaden på grunn av adopsjon er ikke med i denne analysen. Kvinner som fikk både foreldrepenger og engangsstønad er her regnet som mottakere av engangsstønad, fordi beløpet de fikk i foreldrepenger da utgjorde mindre enn engangsstønaden.

Utviklingen i antallet som får engangsstønad hvert år er beregnet som antall som fikk utbetalt engangsstønad i det enkelte år, delt på antall fødte samme år (se også fotnote 1). Antall personer som mottok engangsstønad er hentet fra NAVs offisielle statistikk over engangsstønad for årene fra 2000, og fra Rikstrygdeverkets statistiske årbok for de foregående årene. Før 1995 var statsansatte kvinner ikke inkludert i statistikken. Antall fødsler i året er hentet fra SSBs befolkningsstatistikk.

² Fra 1. juli 2014 er både mødrekvoten og fedrekvoten på 10 uker, mens resten av foreldrepengerperioden kan deles valgfritt mellom foreldrene (se faktaboks for mer informasjon om foreldrepenger).

Tabell 1. Oversikt over stønadenes kronestørrelse. 2014

Stønad	Beløp i kroner	Beregningsgrunnlag
Engangsstønad	38 750	Sats 2014.
Studenter (engangsstønad + foreldrestipend fra Lånekassen)	177 555	Foreldrestipend for studieåret 2014–2015 på 11 331* per mnd. i totalt 49 uker gitt at evt. ektefelle/samboer har person- og kapitalinntekt under 354 858.
Foreldrepenger	Inntil 530 220	Tilsvarende 6 G, som er maksimal kompensasjonsgrad for lønnsinntekt under foreldrepermisjon. Det er ikke uvanlig at arbeidsgiver dekker lønn over 6 G.

* Foreldrestipend gis for 49 uker. Beløpet for denne perioden er beregnet ved å dele månedsbeløpet på 4 uker og gange med 49.

Kilde: NAV/Lånekassen

kombinasjon av disse stønadenes. Litt over én prosent er registrert uten noen form for stønad. I hovedsak ser denne gruppen ut til å bestå av innvandrerkvinner, som til dels er relativt nylig innvandret. Forklaringen på at de ikke har mottatt noen form for stønad kan være at de ikke er medlem av folketrygden, at de ikke har fremmet krav om stønad eller ikke har fremmet krav innen tidsfristen. Det kan være at dette er en gruppe hvor mange mangler kunnskap om det norske stønadssystemet, og at vi derfor her har et underforbruk av engangsstønadsordningen. To av ti som ikke er registrert med noen stønad er født i Norge og er norske statsborgere.

Stønadenes størrelse

Det er stor variasjon i hvor mye man får utbetalt innunder de ulike velferdsordningene knyttet til barnefødsler (se tabell 1).

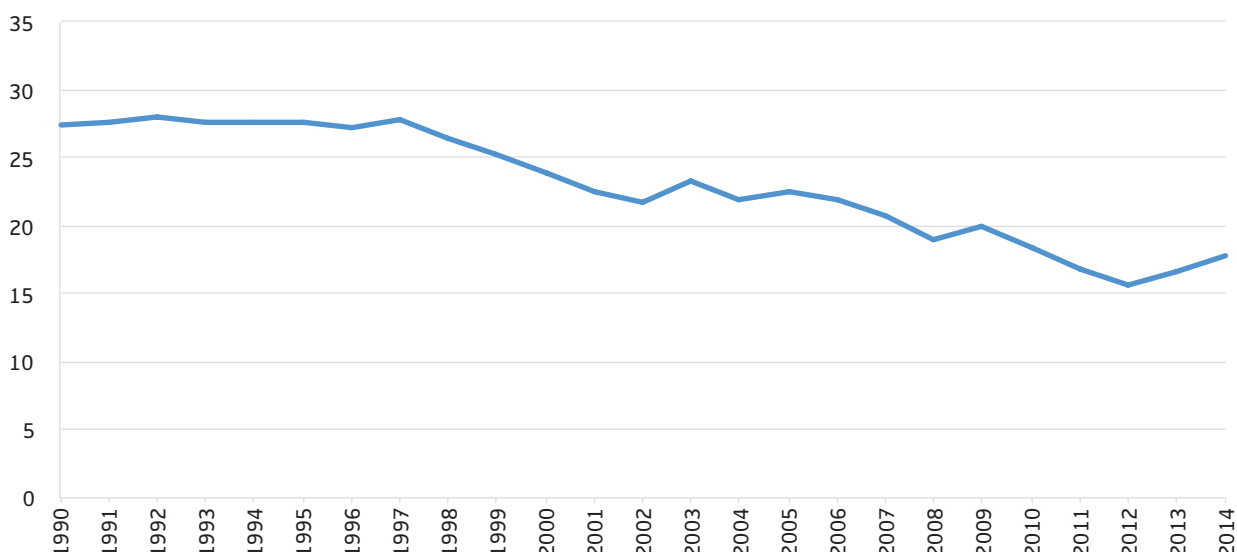
Når det gjelder ordningen for studenter, avhenger størrelsen på foreldrestipendet av om man var fulltids- eller deltidsstudent før fødselen og av person- og kapitalinntekten til eventuell ektefelle eller samboer som man har felles barn med. Størrelsen på foreldrepenger varierer med lønnsinntekt.

Andelen som mottar engangsstønad har gått ned

De siste 20 årene har hovedtrenden vært at færre mottar engangsstønad (se figur 1). Første halvdel av 1990-tallet lå andelen mottakere av engangsstønad stabilt rundt 27–28 prosent. Etter 1997 har andelen gått jevnt nedover, og nådde sitt hittil laveste nivå i 2012.

Den generelle nedgangen vi har sett må i hovedsak forstås som et resultat av at flere kvinner er yrkesaktive og

Figur 1. Mottakere av engangsstønad i året som andel av antall fødsler samme år. 1990 til 2014. Prosent



Kilde: NAV/SSB

har rett til foreldrepenger (Naper 2010:69). I tillegg har kvinner i gjennomsnitt blitt eldre før de får barn og flere har derfor hatt lengre tid til å tjene opp rettigheter til foreldrepenger. I 2014 var gjennomsnittsalderen for førstegangsfødende kvinner 28,7 år, mens den for fedre var 31,3 år. Fra 1987 til starten på 2000-tallet har snittalderen for første foreldreskap økt med gjennomsnittlig 3 år (Dommermuth m.fl. 2015:10). Nedgang etter 2010 har trolig også sammenheng med endringer i regelverket. I mars 2010 ble arbeidsavklaringspenger innført. Arbeidsavklaringspenger gir opptjeningsrett til foreldrepenger i motsetning til ordningene den erstattet (se faktaboks om regelverk), og har bidratt til at flere som tidligere ville ha mottatt engangsstønad nå har rett på foreldrepenger.

De siste par årene har vi imidlertid hatt en svark økning i andelen engangsstønadmottakere. Økningen kan ha sammenheng med den økte innvandringen. Figur 1 er i hovedsak ment å illustrere utviklingen over tid, og det er verd å merke seg at prosentandelene som framkommer i figuren ikke er sammenlignbare med datamaterialet vi bruker videre i artikkelen³.

³ Figuren over utviklingen er laget på bakgrunn av antallet fødte i SSBs befolkningsstatistikk det aktuelle året og NAVs statistikk over antallet personer som får *utbetalt* engangsstønad hvert kalenderår. Disse trenger ikke å ha født barn i samme kalenderår som de mottar stønaden. Engangsstønaden utbetales vanligvis i forbindelse med fødselen, men kan også utbetales før eller etter, også i et annet kalenderår enn fødselen fant sted. Prosentandelen engangsstønadmottakere i NAVs statistikk blir derfor ikke sammenlignbar med populasjonen vi benytter i resten av analysen, som er kvinner som fødte i 2014 og mottok engangsstønad for dette barnet. Figuren egner seg derfor til å si noe om utviklingen over tid, men knytter ikke engangsstønaden like presis til fødselene de aktuelle årene.

Engangsstønad mest vanlig blant yngre mødre

Det er ikke mange som får barn mens de fortsatt er tenåringer (se tabell 2), men flertallet av disse – 67 prosent – mottar engangsstønad (se figur 2). Allerede i den neste aldersgruppen, blant 20–24-åringene, er forholdet mellom bruk av stønader motsatt. Her det bare 28 prosent som mottar engangsstønad, mens det store flertallet mottar foreldrepenger.

Forklaringen på at engangsstønad er mest vanlig blant de yngste er at de fleste unge ikke har startet å arbeide og dermed ikke opptjent rett til foreldrepenger. Som nevnt er det grunn til å tro at mange av de som er under 30 år er studenter og også mottar foreldrestipend fra Lånekassen. Blant de mellom 30 og 39 år er det bare 11 prosent som mottar engangsstønad, mens 88 prosent får foreldrepenger. Sammenliknet med de som er i 30-årene er det 4 prosentpoeng flere som mottar engangsstønad blant de som er 40 år og eldre. Denne forskjellen er interessant i og med at det i løpet av de siste årene har blitt flere kvinner som får barn når de er 40 år eller eldre⁴. Forskjellen er imidlertid ikke helt lett å forklare. Det er rimelig å anta at de som er gruppen 40+ skulle hatt minst like gode muligheter til å tjene opp rettigheter til foreldrepenger som de i aldersgruppen 30–39 år. Vi ser imidlertid i vårt materiale at kvinner over 40 som får engangsstønad oftere har barnerike familier med tre barn eller fler, og dermed kanskje har valgt en annen og mer tradisjonell familiemodell, hvor far er hovedforsørger mens mor er hjemme med barna. Vi ser at mødrene i disse barne-

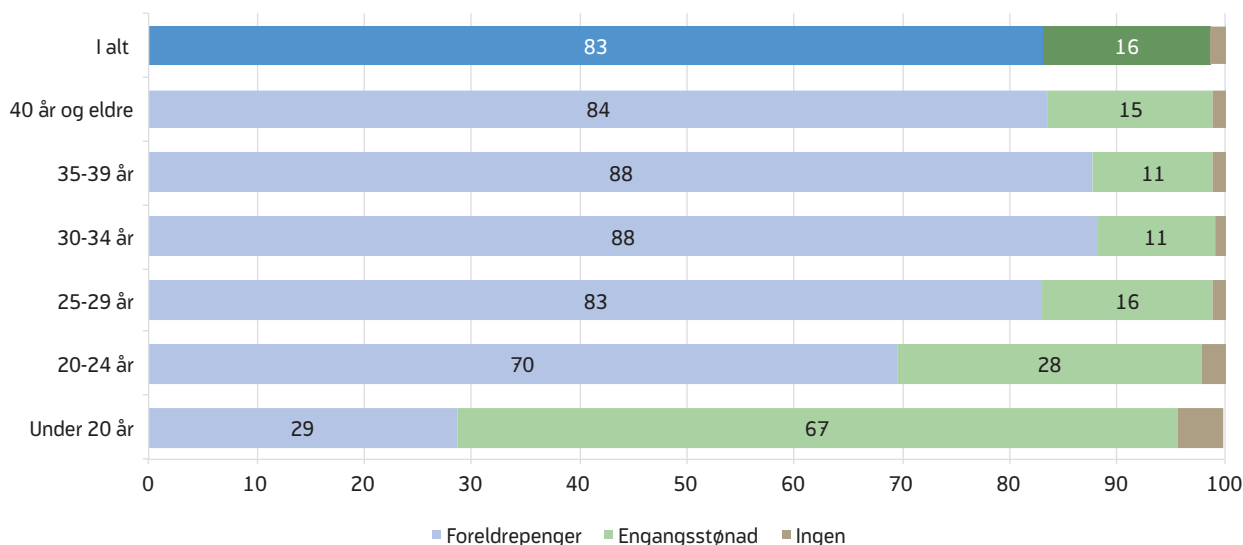
⁴ Befolkningsstatistikk. Levendefødte etter mors alder. Kilde: SSB.

Tabell 2. Fødsler og engangsstønadmottakere, fordelt på mors alder ved fødselen. Antall og prosent. 2014

Aldersgrupper	Fødsler		Engangsstønadmottakere	
	Antall	Prosent	Antall	Prosent
under 20 år	798	1	530	6
20–24 år	7451	13	2019	24
25–29 år	18 667	32	2753	32
30–34 år	19 746	34	1981	23
35–39 år	9491	16	986	12
40 år og eldre	2076	4	296	3
I alt	58 229	100	8565	100

Kilde: NAV

Figur 2. Andel mødre i ulike aldersgrupper som får henholdsvis foreldrepenger og engangsstønad. Barn født 2014. Prosent



Kilde: NAV

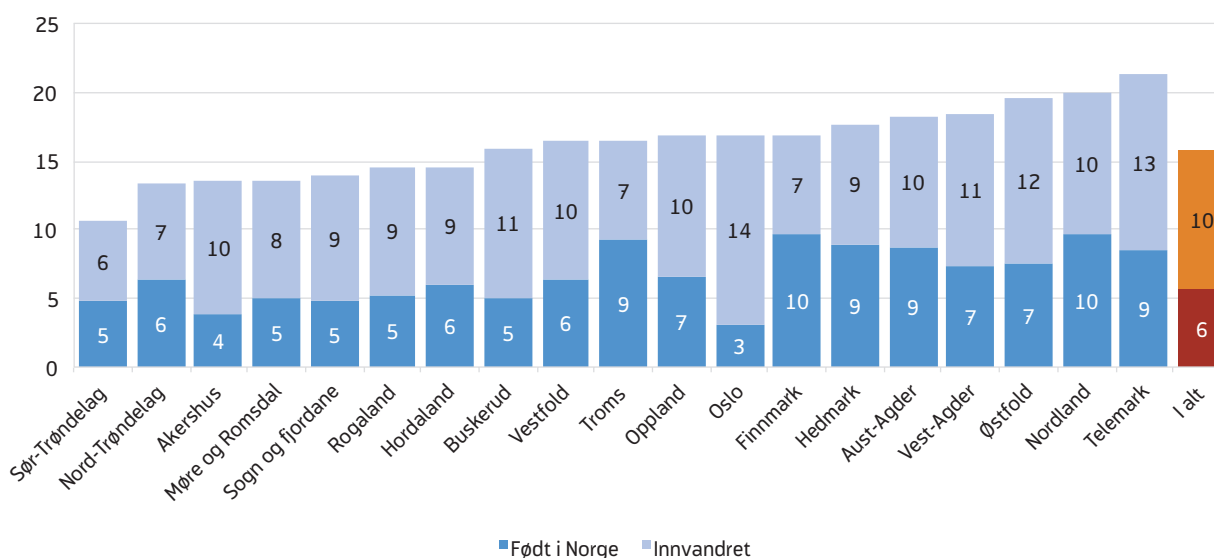
rike familiene som regel er norske, asiatiske eller afrikanske.

Fylkesvise forskjeller

Det er nokså store forskjeller mellom fylkene i hvor stor andel av mødrene som mottar engangsstønad. Den høyeste andelen finner vi i Telemark, etterfulgt av Nordland, Østfold og Agderfylkene. De laveste

andelene finner vi i Trøndelags-fylkene, Møre og Romsdal og Akershus (se figur 3). Disse funnene gjenspeiler det vi vet om både befolkningssammensetning, yrkesdeltakelse og trygdemottak i ulike fylker. Vi ser av figur 3 at det er store forskjeller i andelen norskfødte og innvandrere som mottok engangsstønad i de ulike fylkene. Eksempelvis har Oslo en relativt stor innvandrerbefolkning. Dette reflekterer at Oslo

Figur 3. Andel mødre som fikk engangsstønad for barn født i 2014, fordelt på fylke. Prosent



Kilde: NAV

har en høy andel engangstønadmottakerne som er født i utlandet. Som vi skal vise senere i artikkelen, er mottak av engangstønad langt høyere blant innvandrerkvinner enn blant norskfødte kvinner. Dersom vi holder innvandrerbefolkningen utenfor, og kun ser på norskfødte mødre, har Oslo den laveste andelen engangstønadmottakere i landet. Dette henger sammen med at norskfødte som får barn i Oslo både har høy yrkesdeltakelse og høy snittalder når de føder.

Deltakelse i arbeidslivet

Tilknytning til arbeidslivet er avgjørende for hvorvidt den enkelte har rett på en rekke velferdsgoder, dette gjelder også stønadene knyttet til fødsel og adopsjon. Som nevnt hviler retten til den mest generøse stønaden, foreldrepenger, på at man har vært i lønnet arbeid i minst seks av de siste ti månedene før fødselen. I dette avsnittet ser vi på ulike indikatorer som til sammen gir et bilde av arbeidslivstilknytningen til mottakere av engangstønad og foreldrepenger. Vi ser blant annet på antall år med pensjongsgivende inntekt før fødsel, om man har hatt heltids- og deltidsarbeid, og om tilknytning til arbeidslivet har vært stabil eller ustabil. Det er også interessant å vite noe om hva som skjer med engangstønadmottakerne etter at de har fått barn. Derfor tar vi utgangspunkt i de som fikk barn i 2011 og beskriver hva de gjør i de tre påfølgende år. Vi ser på om de har et ansettelsesforhold eller er arbeidssøkere, om de mottar en stønad fra NAV eller om de befinner seg i kategorien «ukjent», som i hovedsak vil være utdanning eller privat forsørgelse. En liten andel vil være utvandret.

Som indikator på tidligere yrkesdeltakelse bruker vi pensjongsgivende inntekt. En alternativ kilde ville vært informasjon om ansettelsesforhold i Arbeidsgiverarbeidstakerregisteret, men dette registeret fanger ikke opp privat næringsvirksomhet, kun arbeidstakerforhold, slik at vi dermed ville undervurdert yrkesdeltakelsen. Inntekt er også en viktig indikator på levekår.

Hvor mange har hatt inntekt tidligere?

En indikator på mors arbeidstilknytning er hvor mange år hun har hatt pensjongsgivende inntekt før fødsel. Vi finner at 63 prosent av mottakerne av engangstønad sto registrert med 0 år pensjongsgivende

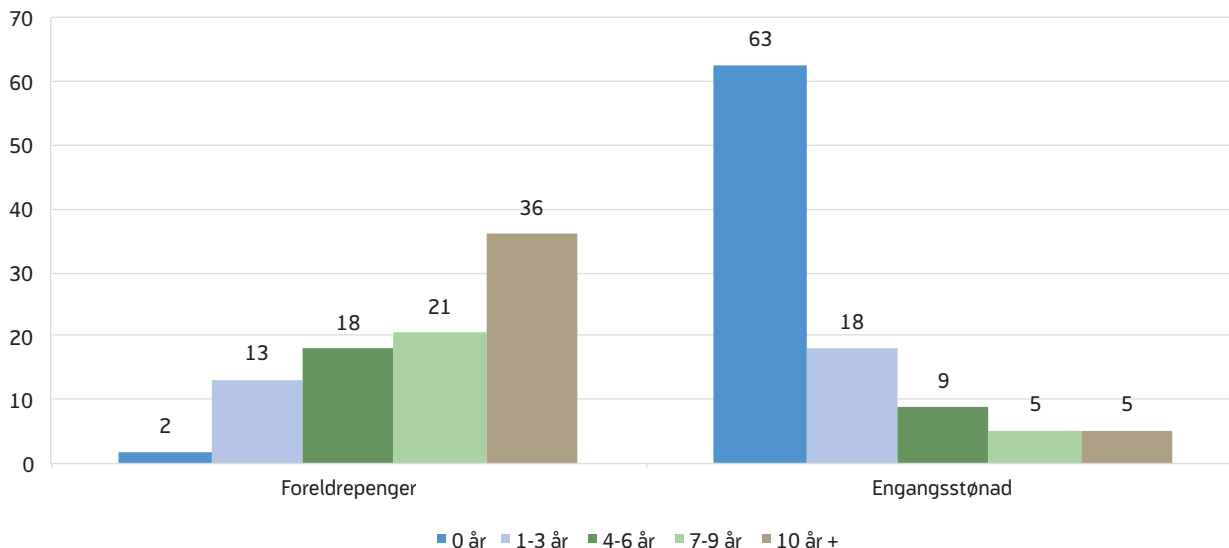
inntekt da de fikk barn i 2014 (figur 4). Da det samme ble undersøkt med tall fra 2008/2009 var tilsvarende andel 52 prosent (Naper 2010). Økningen i andelen engangstønadmottakere som ikke er registrert med tidligere pensjongsgivende inntekt er betydelig, på 11 prosentpoeng. Denne utviklingen har skjedd på tross av at antallet fødsler har gått ned i de yngste aldersgruppene i perioden, noe som isolert sett burde tilsi at flere vil ha hatt mulighet til å ha deltatt i arbeidslivet før de får barn og dermed vil ha tjent opp rett til foreldrepenger. En mulig forklaring på veksten er at det i samme periode har vært en økning i antall kvinner med innvandrerbakgrunn og at disse i mindre grad er i lønnet arbeid. Vi har ikke informasjon om eventuell tidligere yrkesaktivitet fra hjemlandet. Det kan derfor være at vi overvurderer andelen som aldri har vært yrkesaktive. Antakelig vil det være kvinner i innvandrerbefolkningen som har vært yrkesaktive i hjemlandet, men ikke har hatt arbeid etter at de kom til Norge. Det er imidlertid umulig å anslå hvor mange dette dreier seg om.

Når vi ser på alderssammensetningen blant dem som ikke har noen tidligere inntekt, finner vi et høyt antall uten tidligere inntekt i alle aldersgrupper, selv om antallet selvfølgelig er høyest for de under 20 år (95 %). I aldersgruppene 20–25 år er 66 prosent uten tidligere inntekt, noe som kanskje kan forklares av at mange er unge og flere kan ha vært i utdanning fram til de fikk barn. I aldersgruppene 25–29 og 30–34 ser vi at andelen uten tidligere inntekt ligger rundt 60 prosent, mens den er noe lavere for de eldste aldersgruppene. Det er altså en høy andel av engangstønadmottakerne som aldri har hatt lønnet arbeid, uansett alder.

Lav yrkesdeltakelse

Vi ser at det er vanlig at de som mottar foreldrepenger har vært yrkesaktive i en relativt lang periode før fødselen, mens det motsatte gjelder for mottakerne av engangstønad. Blant foreldrepengeomottakerne hadde 85 prosent mer enn 3 år med pensjongsgivende inntekt, mens dette bare gjelder for 19 prosent av de som mottok engangstønad. Siden 2010 har for øvrig arbeidsavklaringspenger blitt regnet som pensjongsgivende inntekt. Andelen som har en arbeidstilknytning kan derfor være noe lavere enn det indikatoren «pensjons-

Figur 4. Antall år med pensjonsgivende inntekt ved fødsel, fordelt på mottakere av foreldrepenger eller engangsstønad. 2014. Prosent



Kilde: NAV

givende inntekt» gir inntrykk av, siden man kan motta arbeidsavklaringspenger uten å ha vært i arbeid tidligere.

Nær to tredjedeler av engangsstønadmottakerne er under 30 år, hvorav halvparten er under 25 år (se tabell 2). Noen kommer rett fra skolebenken, eller er under utdanning når de får barn, og har dermed hatt liten mulighet til å opparbeide noe særlig arbeidserfaring. Dette mønsteret kan imidlertid ikke brukes til å generere en antakelse om fremtidig svak arbeidsmarkedstilknytning. Senere i artikkelen følger vi engangsstønadmottakerne tre kalenderår etter fødsel for å se om deres tilknytning til arbeidsmarkedet øker over tid. Det er grunn til å forvente at en god del av de yngste mottakerne vil få en tilknytning til arbeidslivet etter hvert. Det gjelder særlig de som sannsynligvis var under utdanning da de fikk barn. Generelt vil det være slik at de som har utdanning har en større sjanse for robust arbeidsmarkedstilknytning senere i livet.

Vi ser også at hele 57 prosent av engangsstønadmottakerne som var over 30 år da de fikk barn heller ikke er registret med tidligere inntekt. Blant de eldste mødrene – over 40 år – er andelen som aldri har hatt en pensjonsgivende inntekt på 45 prosent. Disse kvin-

nene har altså ikke vært yrkesaktive, og det er antakelig lite sannsynlig at de vil øke sin tilknytning til arbeidsmarkedet noe særlig.

Deltidsarbeid

Nærmere en av fem engangsstønadmottakere hadde vært i arbeid i løpet av de siste tre årene før fødsel (tabell 3). I hovedsak dreide dette seg om deltidsarbeid hvor inntekten var for lav til å tjene opp rett til foreldrepenger. I et arbeidsinkluderingsperspektiv er deltidsarbeid interessant fordi det kan representere en «bro» over i det ordinære arbeidslivet, som er preget av stabile ansettelseskontrakter, lengre arbeidstid og dermed høyere inntekt. Men i enkelte land, bransjer og sektorer er det også vist at deltid kan være en «felle» der den ansatte er innelåst i mer varige ugunstige situasjoner (Berglund 2010, Fagan og O'Reilly 1998). Vårt materiale viser at engangsstønadmottakerne har en veldig marginal posisjon på arbeidsmarkedet. Under 5 prosent hadde hatt en heltidsstilling i løpet av de siste tre kalenderårene før de fikk barn i 2014, og kun 1 prosent hadde hatt heltidsstilling gjennom et helt kalenderår. 14 prosent hadde jobbet deltid i løpet av de siste tre årene før fødsel, men den store majoriteten av disse hadde vært i jobb bare deler av året.

Tabell 3. Engangstønadmottakernes deltakelse på arbeidsmarkedet siste tre kalenderår før fødsel. Mødre til barn født 2014. Prosent

	Deltidsarbeid	Heltidsarbeid	Ikke i jobb
I jobb hele året	2	1	
I jobb deler av året	12	4	
Totalt	14	5	81

Kilde: NAV

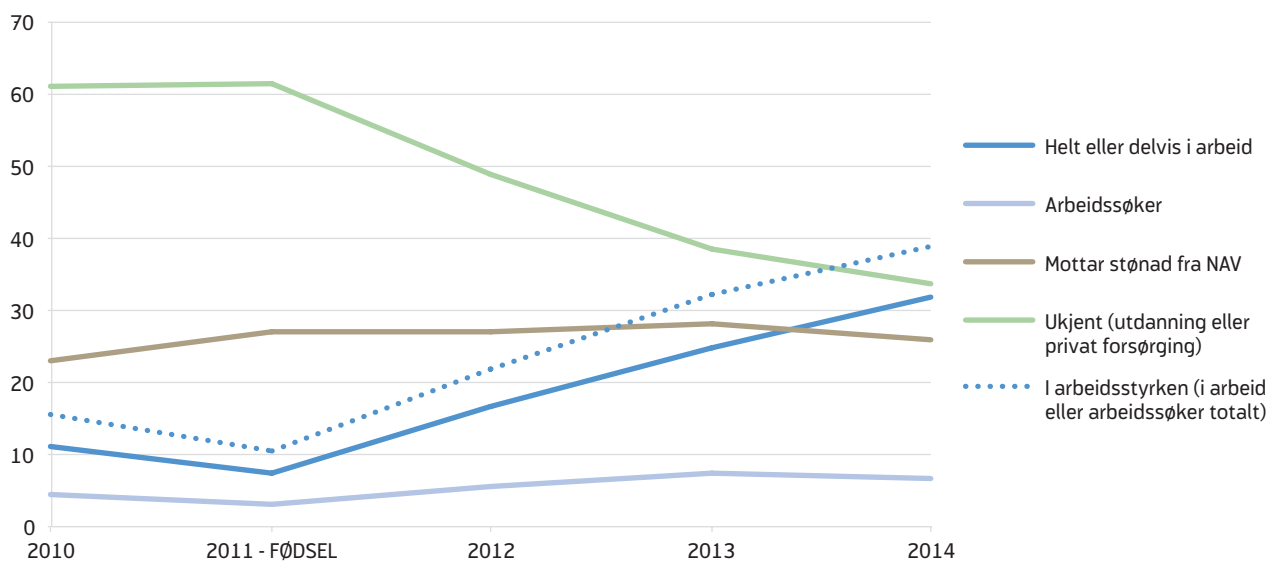
Kommer engangstønadmottakerne i jobb senere?

Over har vi vist at de som mottar engangstønad har hatt en marginal tilknytning til arbeidslivet før de får barn. Er det slik at denne svake tilknytningen vedvarer også etter fødselen? Vi har tatt utgangspunkt i de som mottok engangstønad i 2011, og sett på deres status på arbeidsmarkedet både året før fødsel og de tre påfølgende kalenderårene etter fødsel. Før fødsel ser vi at mange befinner seg i kategorien «ukjent» (se figur 5). For de unge handler dette antakelig om at mange var i utdanning da de fikk barn, mens i de eldre aldersgruppene er det rimelig å anta at det dreier seg om privat forsørgelse. Vi kan imidlertid ikke skille de to i våre analyser da vi mangler informasjon om utdanning.

Tallene viser at det er en økning i arbeidsmarkedsdeltakelsen til engangstønadmottakerne i årene etter fødsel, fra 7 prosent som var helt eller delvis i arbeid det året de fikk barn, til 32 prosent tre kalenderår etter fødselsåret. I tillegg ser vi at det er 7 prosent som står som aktive arbeidssøkere.

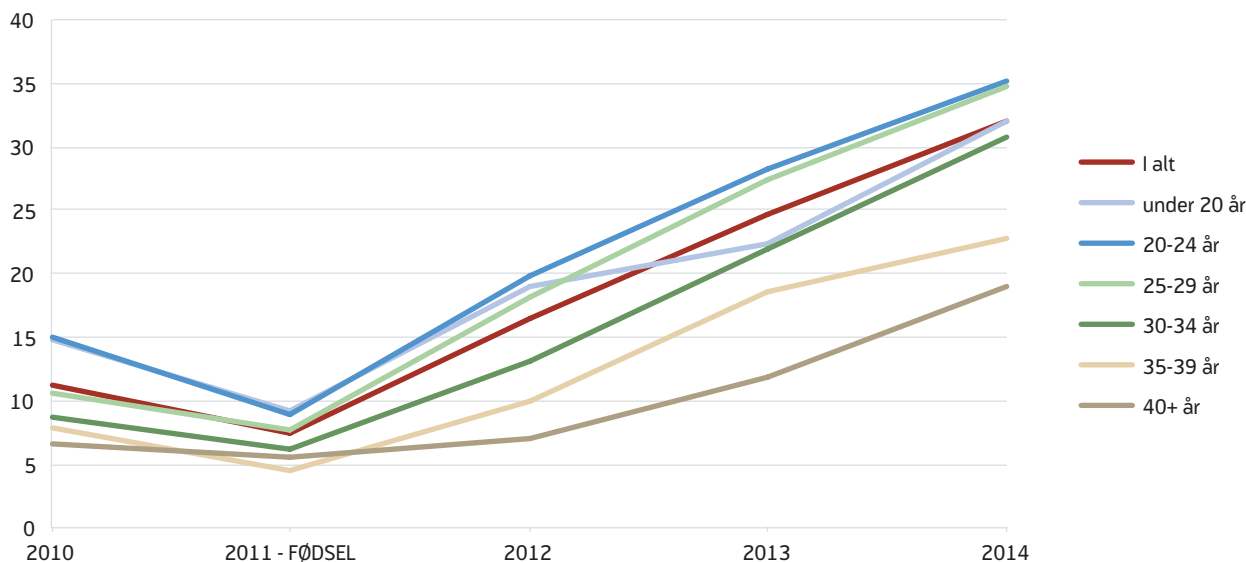
Vi ser at deltakelsen på arbeidsmarkedet var lav i alle aldersgrupper før fødsel, og lavest det året barnet ble født (figur 6). I snitt var det 11 prosent som var i et arbeidsforhold ved utgangen av 2010. De tre årene som følger etter fødsel økte andelen som var helt eller delvis i arbeid gradvis, og ved utgangen av 2014 var en tredel i arbeid. Det er til dels store variasjoner i de ulike aldersgruppene, og vi ser at det er de som var i 20-årene som oftest er i arbeid tre-fire år etter fødsel

Figur 5. Andelen mottakere av engangstønad i 2011, og status på arbeidsmarkedet ved utgangen av hvert år. Prosent



Kilde: NAV

Figur 6. Andelen av de som mottok engangsstønad i 2011 som er i arbeid ved utgangen av hvert år. Etter alder. Prosent



Kilde: NAV

(ca. 35 %). Samtidig som kategorien «ukjent» minker, øker andelen som går over i arbeid. For de unge kan dette handle om at de fullfører utdanning og etter hvert kommer i arbeid. Stønadmottakerne som var over 40 år da barnet ble født, har høyest andel som står utenfor arbeidsmarkedet. Deres arbeidsdeltakelse lå på 19 prosent tre-fire år etter fødsel. Andelen som mottar stønader fra NAV ligger nokså stabilt i årene etter fødsel. Vi ser mer på dette senere i artikkelen.

Hvordan har det gått med de yngste?

Det er spesielt interessant å følge med på de unge og deres tilknytning til arbeidsmarkedet.

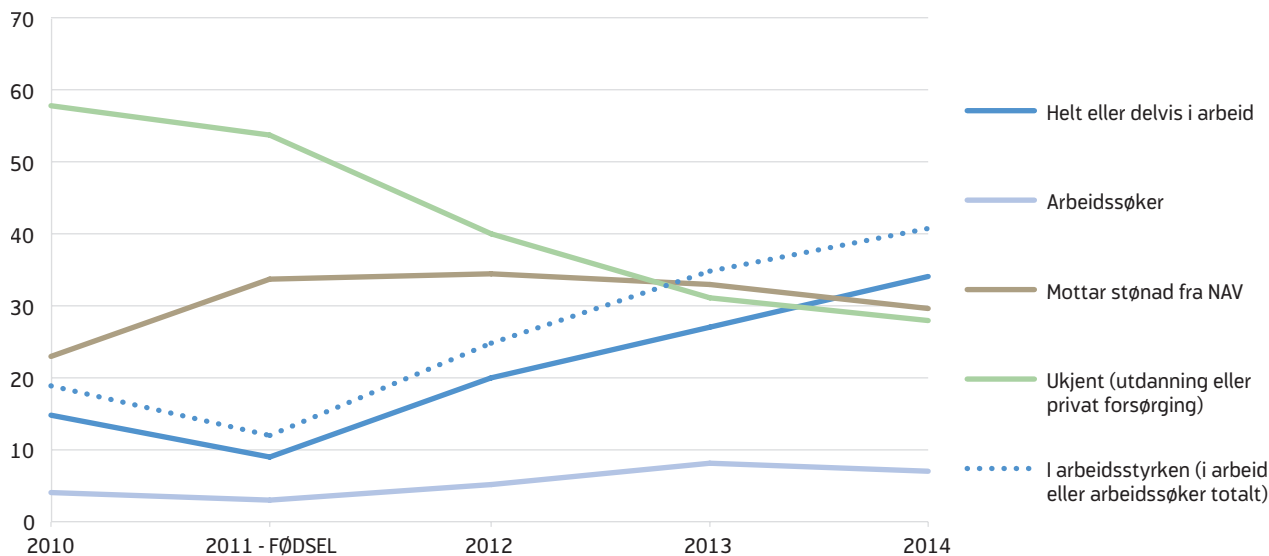
For de som var under 25 år da de fikk barn, ser vi at seks av ti sto med status «ukjent» i NAVs registre kalenderåret før de fikk barn (se figur 7). For denne gruppen vil nok dette i hovedsak være snakk om utdanning. Ved utgangen av 2014 sto fortsatt nær en tredel med status «ukjent» i våre registre, og en del av disse er antakelig fortsatt under utdanning. Andelen som går til arbeid stiger jevnt i årene etter fødsel, fra 9 prosent det året de fikk barn, til 34 prosent ved utgangen av 2014. I tillegg er det en økende andel som melder seg som arbeidssøkere. Samlet sett var det fire av ti som var «påmeldt» arbeidsmarkedet tre kalenderår etter fødsel.

Nesten en fjerdedel av de unge som mottok engangsstønad, var stønadmottakere hos NAV året før de fikk barn. Hovedtyngden av disse mottok overgangsstønad for et annet barn eller de mottok sosialhjelp. Etter fødsel øker andelen som mottar stønad fra NAV til rundt en tredel. For de som fikk barn da de var under 20 år, mottok halvparten en stønad året etter at de får barn. For disse dreier det seg i hovedsak om overgangsstønad. Andelen som mottar overgangsstønad går ned over tid som konsekvens av at rettigheten brukes opp, og samtidig finner vi at andelen som mottar arbeidsavklaringspenger går noe opp. Andelen under 25 år som mottar sosialhjelp ser ut til å være stabil over tid, og ligger på 7–8 prosent. Så selv om flere kommer inn i arbeid eller utdanning etterhvert som tiden går, mottok 30 prosent av de unge stønadmottakerne fortsatt stønader fra NAV tre-fire år etter fødsel.

Familiens økonomi

Inntekt blant dem som mottar engangsstønad er interessant ikke bare fordi det sier noe om arbeidsmarkedstilknytning, men også fordi det kan si noe om husholdningens økonomi og levekår. Et vesentlig spørsmål knyttet til levekår er om mødre som mottar engangsstønad i hovedsak får barn med fedre som også har lav inntekt. Her skal vi undersøke mødres

Figur 7. Mottakere av engangstønad i 2011 under 25 år og status på arbeidsmarkedet ved utgangen av hvert år. Prosent



Kilde: NAV

og fedres inntekt kalenderåret før fødsel (2013). Vi har målt inntekt i trygdens grunnbeløp (G). Til sammenlikning omtaler vi også inntektsnivået for mottakerne av foreldrepenger. Fra våre data vet vi imidlertid ikke om mor og far lever i samme husholdning, men 6 prosent av stønadsmottakerne får utvidet barne-trygd, og vi vet derfor at de er enslige forsørgere.

Et viktig spørsmål er om engangstønadmottakerne kan regnes som fattige. Det finnes ulike mål for fattigdom, og de mest brukte målene er basert på anbefalinger fra henholdsvis EU og OECD. Begge målene er relative i den forstand at de ser på fattigdom i relasjon til det inntektsnivået i landet. Med EUs målemetode havner man under lavinntektsgrensen dersom man har en inntekt som er lavere en 60 prosent av medianinntekten i landet. I tillegg tar modellen hensyn til antall barn og voksne i husholdningen, stor-driftsfordeler ved å bo flere sammen, osv. (Langeland m. fl. 2014). Eksempler fra Bufdir⁵ viser til at man er under lavinntektsgrensen hvis inntekt etter skatt er

321 000 kroner per år eller mindre for en enslig forsørgere med to barn. For et hushold med to voksne og to barn går lavinntektsgrensen ved 422 000 kroner etter skatt.

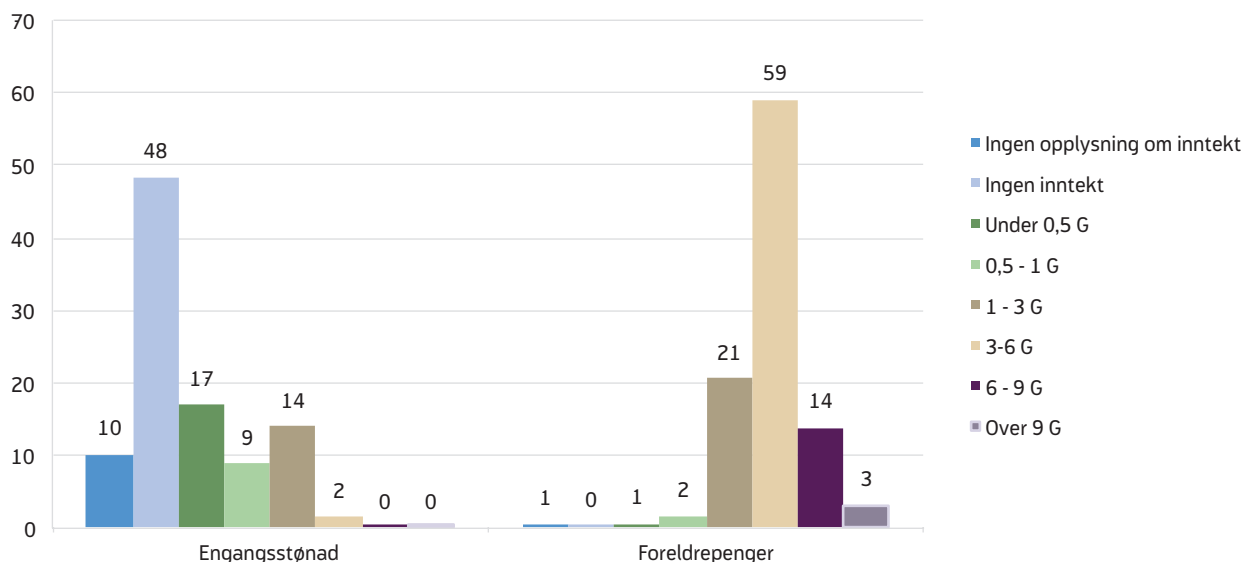
Det er store inntektsforskjeller mellom mødre som mottar foreldrepenger og de som mottar engangstønad (se figur 8). Halvparten av engangstønadmottakerne hadde ingen inntekt kalenderåret før fødsel, mens ytterligere 26 prosent hadde inntekt under 1 G. For 10 prosent av mottakerne mangler vi opplysninger om inntekt, noe som henger sammen med at disse har innvandret i løpet av de siste årene og vi ikke kjenner til om de har hatt arbeid og inntekt i hjemlandet. Noen av engangstønadmottakerne hadde noe inntekt i 2013, men dette er som oftest lave inntekter, og bekrefter at dette i hovedsak er snakk om små deltidstillinger, samt midlertidige og sporadiske arbeidsforhold (ref. tabell 3).

Fedrene har også lave inntekter

For å danne oss et mer helhetlig bilde av økonomi og levekår blant dem som mottar engangstønad, må vi også se på fars inntekt. Dersom det er slik at fedrene tjener godt, vil det være mindre grunn til bekymring for levekårene til dem som mottar engangstønad.

⁵ Eksemplene er basert på tall for 2013 og benytter EUs lavinntektsmål, hvor lavinntektsgrensen er definert ved 60 % av medianinntekten. Kilde: http://www.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Oppvekst-Barnefattigdom/Barnefamilier_med_lavinntekt/#heading795 (lest 6.oktober 2015)

Figur 8. Mødres inntekt kalenderåret før fødsel, fordelt på mottakere av foreldrepenger og engangsstønad. Inntekt målt i G. Mødre av barn født 2014. Prosent

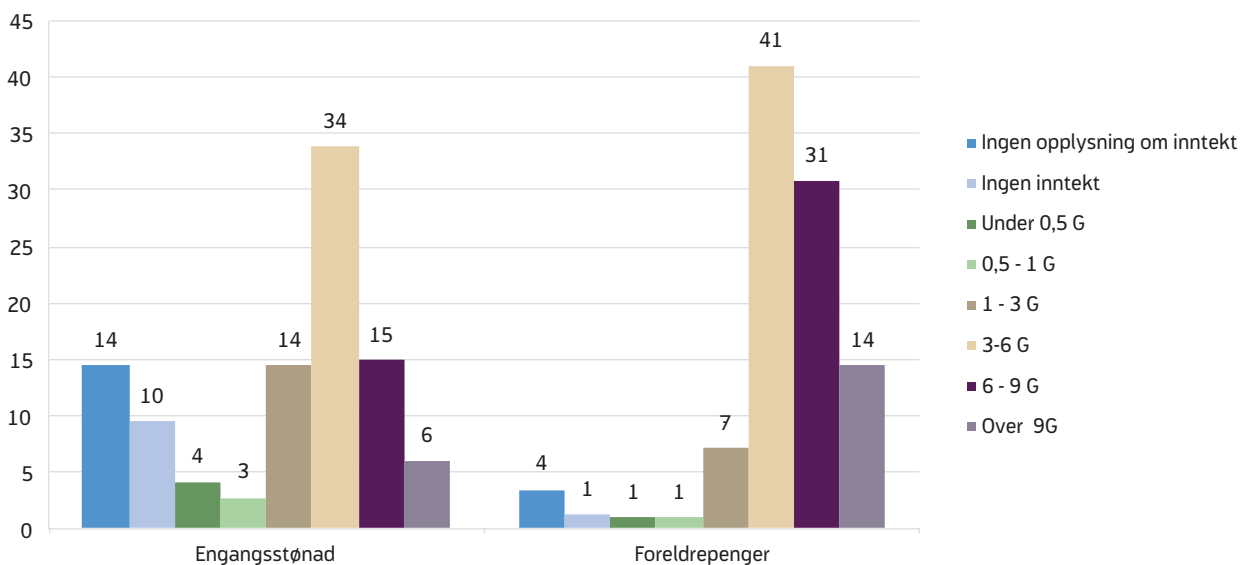


Kilde: NAV

Figur 9 viser hva fedrene tjente kalenderåret før fødsel når mødrene mottok henholdsvis engangsstønad og foreldrepenger. Vi ser da at i 31 prosent av tilfellene hvor mor mottok engangsstønad hadde far en inntekt under 3 G, som må anses som veldig lavt i forsørgelses-sammenheng. En tredel av disse fedrene hadde ingen

inntekt overhodet. Det er de aller yngste fedrene, samt de eldste – over 35 år – som oftest er uten inntekt. Vi ser også at menn med innvandrerbakgrunn er overrepresentert blant fedrene uten inntekt. I tillegg til fedrene som hadde lav registrert inntekt, mangler vi inntektsopplysninger for 14 prosent av fedrene. Som

Figur 9. Fedres inntekt kalenderåret før fødsel, fordelt på mottakere av foreldrepenger og engangsstønad. Inntekt målt i G. Fedre av barn født 2014. Prosent



Kilde: NAV

for mødrene, er dette fedre som er ganske nylig innvandret og som ikke er registrert med inntekt i Norge i 2013, og som vi ikke vet om var i arbeid da barnet blir født 2014.

Mange ligger under lavinntektsgrensen

Om vi ser på samlet inntekt for familiene, ser vi at det er store økonomiske forskjeller mellom de to gruppene. Det gjelder både for familier med to voksne og i familier hvor mor er enslig forsørger⁶. Figur 10 viser hvordan den samlede inntekt var i 2013 for familier hvor mor mottok henholdsvis engangsstønad og foreldrepenger⁷. Mens 88 prosent av familiene som mottok foreldrepenger hadde en samlet inntekt på over 6 G i 2013, hadde 71 prosent av engangsstønadsfamiliene en samlet inntekt som lå under 6 G.

I litt over halvparten av tilfellene hvor mor mottok engangsstønad er det flere barn i familien. 60 prosent hadde ett barn fra før, 25 prosent hadde to barn fra før og 16 prosent hadde tre barn eller flere. Når vi så ser på

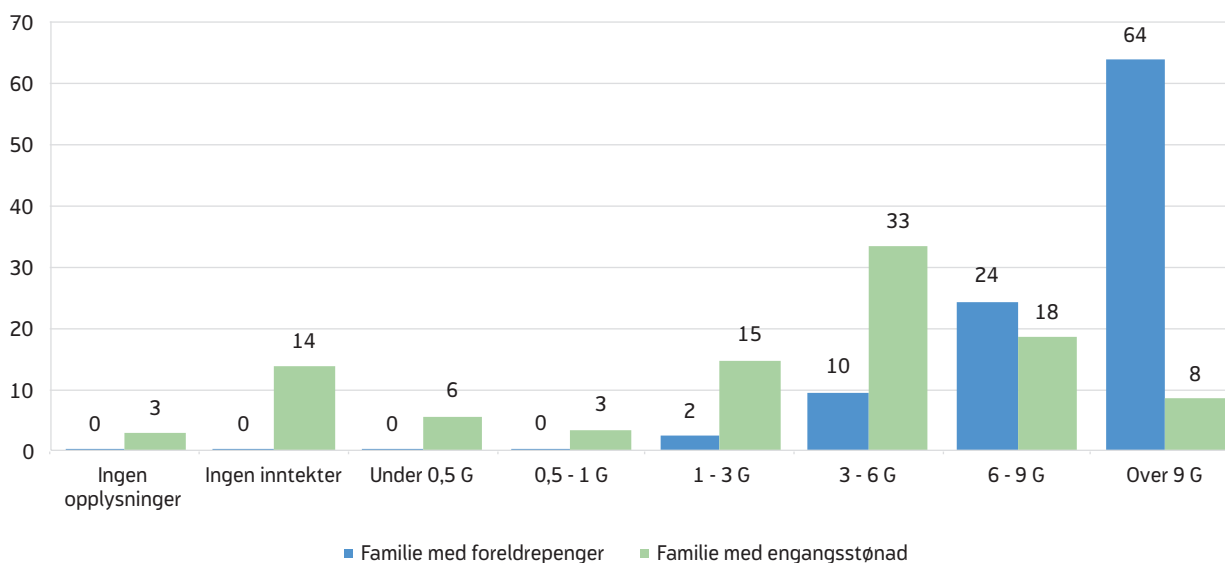
disse familiene og vurderer antallet barn i familien opp mot familiens samlede inntekt, og setter lavinntektsgrensen sjablonmessig til 5 G, som vi tilsvare om lag 430 000 kr. etter skatt, ser vi at over 60 prosent av disse familiene vil havne under lavinntektsgrensen, målt ved EUs fattigdomsmål. I tillegg kommer de nærmere 6 prosent som er enslige forsørgere, og som vi vet var uten inntekt eller hadde så lave inntekter at de ikke hadde krav på foreldrepenger. Våre tall tyder derfor på at i minst 7 av 10 tilfeller hvor mor mottok engangsstønad, lever familien under eller rundt lavinntektsgrensen.

Dog ser vi også at det blant fedrene der mor mottar engangsstønad finnes en del som har høye inntekter. Det var 6 prosent som hadde inntekter over 9 G, som tilsvarer nær 800 000 kr, mens 15 prosent av fedrene hadde en inntekt mellom 530 000 (6 G) og 795 000 (9 G) kr. I slike tilfeller er det antakelig ofte slik at familiene velger en mer tradisjonell familiemodell der fedrene har hovedansvar for å forsørge familien og mødrene har hovedansvar for det ulønnede omsorgsarbeidet (se for eksempel Ellingsæter 2012:22–24).

⁶ Vi har ikke bostedsadresser for mor og far, men vi har opplysninger om de som mottar utvidet barnetrygd, og som vi derfor vet at er enslige forsørgere.

⁷ I figuren er enslige forsørgere holdt utenfor.

Figur 10. Familiens samlede inntekt året før fødsel, fordelt på mottakere av foreldrepenger og engangsstønad. Foreldre til barn født i 2014. Inntekt målt i G. Prosent



Kilde: NAV

Stønader og trygdeytelser

I dette avsnittet ser vi på hvorvidt mottakerne av engangsstønad også mottar andre stønader og ytelser fra NAV. Dette utfyller bildet av gruppens levekår. I diskusjon om engangsstønaden er det uttrykt skepsis mot å gjøre stønaden mer generøs fordi det kan bidra til at kvinner får barn i ung alder og før de har kvalifisert seg for arbeidslivet. I den sammenheng vises det gjerne også til at mottakere av engangsstønad ofte er mottakere av andre offentlige ytelser som arbeidsavklaringspenger, uføretrygd, overgangsstønad eller foreldrestipend fra Lånekassen. Mottak av flere offentlige ytelser samtidig vekker bekymring fordi det kan bryte med arbeidslinjen som ellers legges til grunn for utformingen av mye av velferdspolitikken. Bekymringen er også knyttet til hvilke effekter stønadene har på målet om kjønnslikestilling i lønnsarbeid og i ulønnet omsorgsarbeid (NOU 2012:15, s 346).

Gjentatt bruk av engangsstønad

Gjentatt bruk av engangsstønad er en indikasjon på svak tilknytning til arbeidslivet over tid, og vi finner at mange av de som mottok engangsstønad i 2014 også hadde mottatt denne stønaden for tidligere barn (figur 11). Blant engangsstønadmottakerne som hadde barn fra før, ser vi at minst 56 prosent også

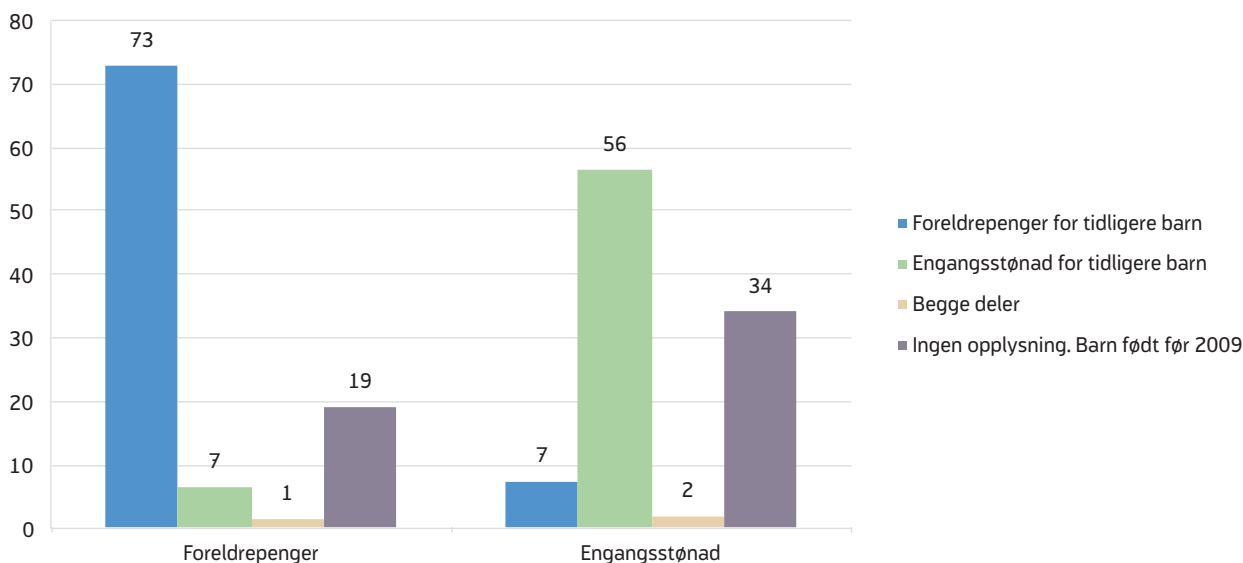
hadde mottatt engangsstønad for alle tidligere barn. Hvor stor andelen faktisk er kan vi ikke si da vi mangler opplysninger for barn født før 2009, men mest sannsynlig vil vi se samme mønster også for disse barna, slik at den samlede andelen vil ligge et godt stykke over det som kommer fram av våre tall

Foreldrepengemottakerne ser ut til å ha en stabil tilknytning til arbeidsmarkedet, og tre av fire hadde også mottatt foreldrepenge ved tidligere fødsler. Disse tallene forsterker inntrykket av at mobiliteten mellom stønadstypene er begrenset for dem som har flere barn, og sammen med informasjonen om tidligere inntekt, viser dette at mange av de som mottar engangsstønad befinner seg utenfor arbeidslivet på langvarig basis.

Helserelaterte ytelser og engangsstønad

En del ytelser fra NAV gir opptjening til foreldrepenge og andre ikke (se faktaboks om regelverk). Arbeidsavklaringspenger ble innført 1. mars 2010 og gir opptjening til foreldrepenge. Dette skiller arbeidsavklaringspenger fra de tre tidligere trygdeytelsene som denne ytelsen avløste. Det var forventet at denne regelverksendringen ville gi færre mottakere av engangsstønad og det har den også gjort. En større andel av dem som har nedsatt arbeidsevne dekkes nå

Figur 11. Andel av de med barn fra før og som fikk henholdsvis foreldrepenge eller engangsstønad for tidligere barn. Prosent



Kilde: NAV

av en ordning som generelt er mer økonomisk gunstig enn engangstønaden.

Mens det i 2009 bare var 1,4 prosent av dem som mottok foreldrepenger som var mottakere av en av de tidligere ytelsene attføringspenger, rehabiliteringspenger og tidsbegrepet uførestønad (Naper 2010: 72), var andelen økt til 3,9 prosent i 2014 (se figur 12).

Regelverksendringen knyttet til arbeidsavklaringspenger har likeledes redusert omfanget av engangstønadmottakerne og endret sammensetningen av gruppen. Mens det i 2009 var nesten 16 prosent av engangstønadmottakerne som var mottakere av en av de tre tidligere helserelaterte ytelsene (Naper 2010:72), er andelen blitt redusert til 2,3 prosent for de som fikk barn i 2014. Dette vil antakelig være kvinner som ikke har hatt arbeidsavklaringspenger tilstrekkelig lenge til å ha tjent opp rett til foreldrepenger. Omfanget av uføretrygd ser imidlertid ut til å holde seg nokså stabilt blant mottakerne av foreldrepenger, mens andelen uføretrygdde har økt noe blant engangstønadmottakerne i samme periode. Økningen henger sammen med at det har blitt færre engangstønadmottakere i perioden og at gruppen dermed har en annen sammensetning, blant

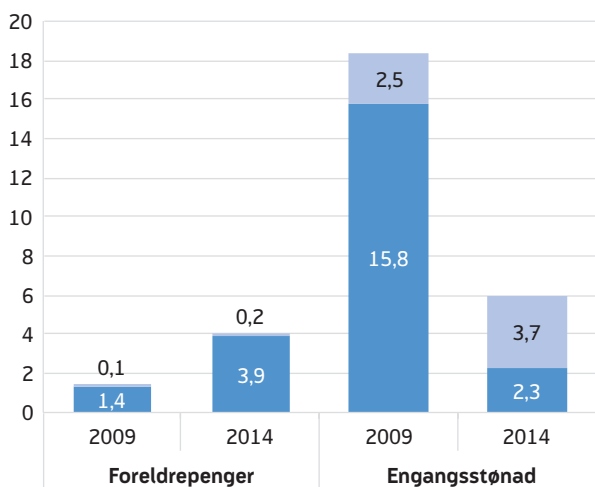
annet som en konsekvens av at mange med midlertidig ytelse nå tjener opp rett til foreldrepenger. Uføretrygdde vil dermed utgjøre en større andel av gruppen.

Stønadsbruk tre år etter

Litt over en fjerdedel av de som mottok engangstønad i 2011 mottok fortsatt stønader fra NAV status tre-fire år etter fødsel. Denne andelen er nokså stabil for de årene vi ser på, og ligger mellom 26 og 28 prosent (se figur 5). Men bak en stabil andel er det mange ulike bevegelser (se figur 13). Det første året etter fødsel er det overgangstønad som er den mest dominerende stønaden. Andelen mottakere av overgangstønad går jevnt nedover fra 11 prosent i 2011 til 5 prosent tre år etter fødselsåret. Nedgangen henger sannsynligvis sammen med at kvinnene over tid bruker opp sin rett til overgangstønad, som kun kan mottas i inntil tre år (fem år ved utdanning).

Samtidig som andelen som mottar overgangstønad går ned, ser vi imidlertid at andelen som mottar sosialhjelp og helserelaterte ytelser som arbeidsavklaringspenger og uføretrygd går noe opp. Det betyr at mange av disse kvinnene ser ut til å være nokså vedvarende avhengige av stønader og ytelser fra NAV.

Figur 12. Andel som mottar arbeidsavklaringspenger og uføretrygd kalenderåret før fødsel. 2009 og 2014. Prosent



- Uførepensjon
- Arbeidsavklaringspenger (2014) / Tidligere midlertidige ytelser (2009)

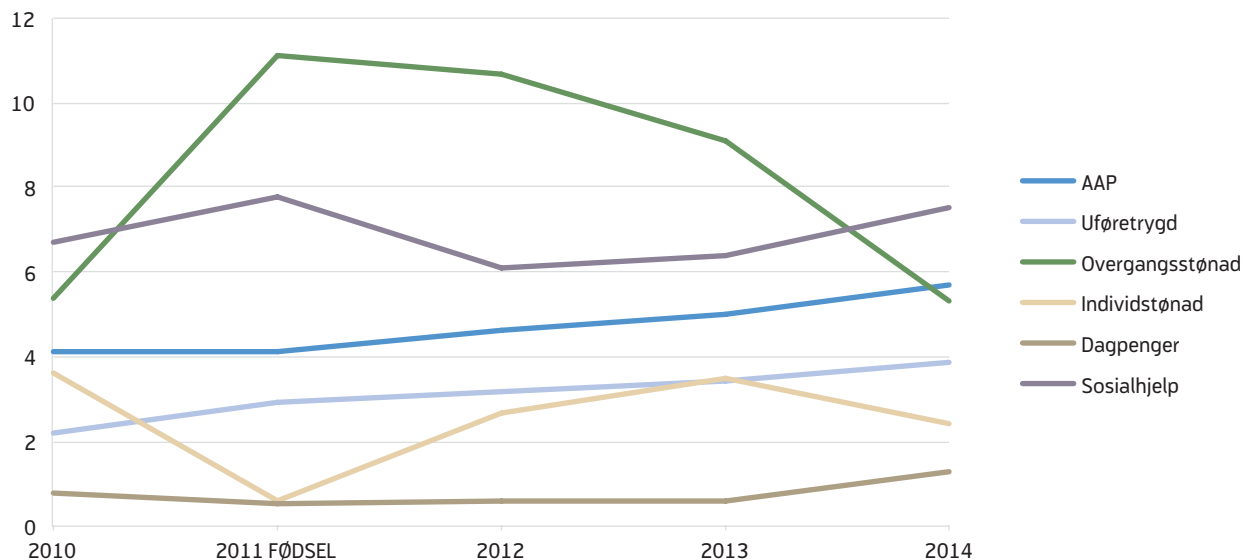
Kilde: NAV

Engangstønad og landbakgrunn

Det er store forskjeller mellom de som er født i Norge og de som har bakgrunn fra andre land når det gjelder andel som mottar engangstønad. Mens 80 prosent av dem som mottar foreldrepenger er født i Norge, er 64 prosent av engangstønadmottakerne født utenfor Norge.

Kvinner fra Norge og de andre nordiske landene mottar i liten grad engangstønad (8–9 prosent), mens vi ser at andelen er hele 45 prosent blant mødre født i asiatiske land og 64 prosent blant mødre født i afrikanske land. Blant kvinner som har innvandret fra Øst-Europa innenfor EU, som er den raskest voksende innvandrergruppen, er det 26 prosent som mottar engangstønad (se figur 14).

Figur 13. Andelen av de som mottok engangsstønad i 2011 som er mottakere av stønader fra NAV i ved utgangen av hvert år. Prosent



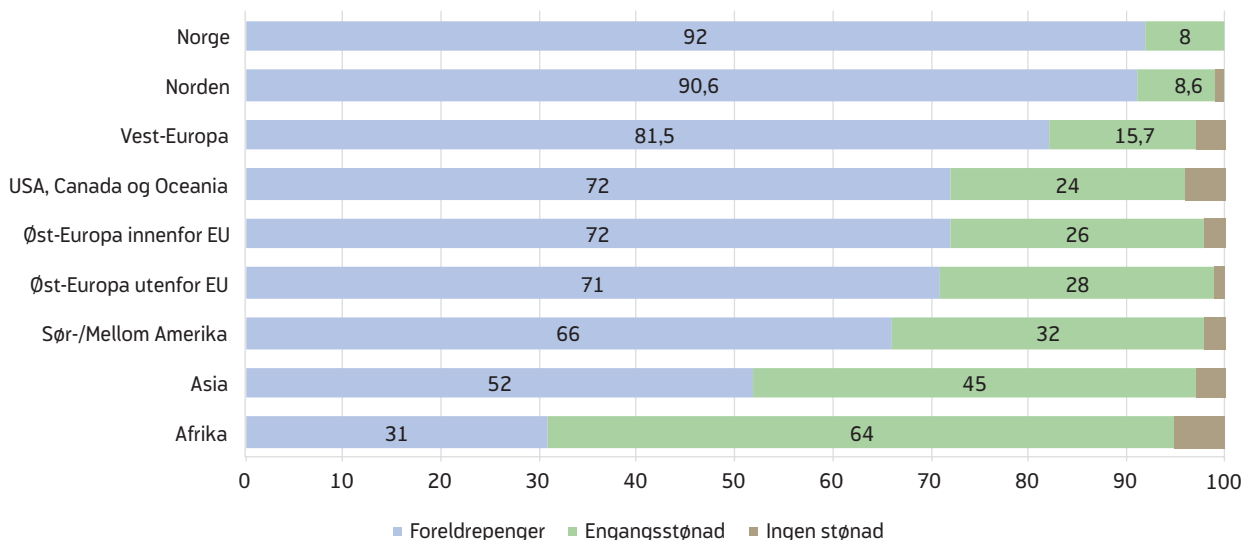
Kilde: NAV

Marginal arbeidsmarkedstilknytning uansett landbakgrunn

Innvandrere er en sammensatt gruppe og det reflekteres i ulik tilknytning til arbeidsmarkedet og ulik andel som mottar engangsstønad. Som vi har sett over, er arbeidsmarkedstilknytningen til de som mottar engangsstønad lav, og de som har et arbeidsforhold er

ofte i deltidsstillinger, midlertidige stillinger og har lave inntekter. Mens to tredeler av norskfødte hadde noe inntekt i kalenderåret før de fikk barn, gjelder dette imidlertid kun for 20 prosent av mottakerne fra Afrika og 27 prosent av mottakerne fra Asia. For mottakerne fra Norden er det litt over halvparten som er registrert med noe inntekt i Norge året før fødsel,

Figur 14. Andel kvinner som fikk foreldrepenger eller engangsstønad i 2014, etter fødeland. Prosent



Kilde: NAV

mens andelen er rundt 30 prosent for mottakere fra øvrige land. For mottakerne som er relativt nylig ankommet til Norge, har vi ikke inntektsopplysninger bakover i tid. Disse kan selvfølgelig ha vært i arbeid i hjemlandet.

Hvor godt innvandrere blir integrert i arbeidsmarkedet vil være avhengig av kjennetegn som utdanning, arbeidserfaring og innvandringsårsak. I tillegg til arbeid er familiegjennomføring, flukt og utdanning viktige årsaker til innvandring. Arbeidsinnvandrere som kommer fra Norden eller Europa for øvrig, har ofte et arbeid ved ankomst til Norge. Personer som kommer til Norge av humanitære årsaker eller familiegjennomføring vil ofte ikke være like klare for deltakelse på det norske arbeidsmarkedet. En større andel blant disse vil mangle kvalifikasjoner eller utdanning som er etterspurt, eller de har kvalifikasjoner som det er vanskelig å bruke umiddelbart på det norske arbeidsmarkedet (Furuberg og Ørbog 2015).

Norskfødte mottakere er yngre

Det er langt flere mottakere under 25 år blant norskfødte. Dette reflekteres både i at det er flere førstegangs fødende blant kvinner født i Norge, og at det da også er færre som har mottatt engangsstønad for tidligere barn. Mottakerne som er født i utlandet er i gjennomsnitt eldre, og mens gjennomsnittsalder for norskfødte engangsstønadmottakere er 26 år, er den 29 år for innvandrerkvinnene. Men også her er det stor variasjoner, hvor mottakere fra Vest-Europa har den høyeste gjennomsnittsalderen (nær 32 år), mens mottakere fra Asia og Afrika, som utgjør en stor andel av mottakergruppa, har en gjennomsnittsalder på 29 år.

Oppsummering

Denne artikkelen viser at kvinner som mottar engangsstønad er en sammensatt gruppe. Fordi gruppen består av kvinner i vesentlig forskjellige livssituasjoner kan det være problematisk å studere dem som en enhetlig gruppe, noe som også er poengtert tidligere (se for eksempel Gaudernack 2015). I gruppen har vi tenåringsmødre, unge kvinner under utdanning, innvandrerkvinner med flere barn, og vi har mest sannsynlig norske kvinner der familien har valgt en arbeidsdeling etter en mer tradisjonell familiemodell, hvor far har en

godt, eller middels godt, betalt jobb og mor har hovedansvar for barn og omsorgsoppgaver. Et dominerende trekk er likevel at dette er kvinner som i liten grad deltar og har deltatt på arbeidsmarkedet og som derfor har svært lave inntekter.

Slik ordningene med foreldrepenger og engangsstønad er utformet, gir foreldrepengeordningen økonomiske insentiver til å utsette barnefødsler inntil mor har etablert seg i arbeidslivet. Gaudernack (2015) påpeker imidlertid at det ikke nødvendigvis bare er økonomiske forklaringer som ligger til grunn for valg om å få barn. Verdiforklaringer kan også bidra til å kaste lys over deler av det sammensatte bildet vi ser. Våre data viser at mottakere av engangsstønad får flere barn enn de som mottar foreldrepenger.

Mange av kvinnene som mottar engangsstønad ser også ut til å være nokså vedvarende avhengig av stønader og ytelser fra NAV. Litt over en fjerdedel av de som mottok engangsstønad i 2011, mottok stønader fra NAV i de påfølgende tre-fire år. Totalt har vi likevel hatt en nedgang i antall mottakere av engangsstønad på grunn av regelverksendringene som kom i forbindelse med innføringen av arbeidsavklaringspenger.

Landbakgrunn er åpenbart sentralt når vi ser på engangsstønadmottakerne, og rundt to tredeler av de som mottok engangsstønad i 2014 var født utenfor Norge. Sammenliknet med de norskfødte mottakerne av engangsstønad har de som er født i utlandet en langt svakere tilknytning til arbeidslivet, er eldre og har oftere mottatt engangsstønad også for eldre barn. Denne hovedforskjellen mellom norskfødte og de født i utlandet til tross, er det også viktig å legge merke til de store forskjellene mellom de ulike innvandrergruppene. I tidligere undersøkelser er det pekt på at konsekvensen av innvandrerkvinnens svake tilknytning til arbeidslivet er at de får tilgang til offentlige velferdsytelser i egenskap av å være mor, mens flertallet av etnisk norske kvinner får det i egenskap av å være yrkesaktive (Kavli 2004:313).

Flere offentlige utvalg har drøftet engangsstønaden, for eksempel NOU 1996:13 *Offentlige overføringer til barnefamilier*, NOU 2008:6 *Kjønn og lønn* og NOU 2012:15 *Politikk for likestilling*. Av hensyn til barns

oppvekstvilkår har det vært foreslått å øke engangsstønaden, eller innføre foreldrepenger uavhengig av yrkesaktivitet. Det pekes på at det å forbedre ordningen «ikke [har] vært et prioritert mål for noen regjering gjennom de siste tiårene. En forklaring kan være at en slik ordning anses å bryte med den arbeidslinjen som ellers ligger til grunn for utformingen av velferdspolitikk» (NOU 2012:15, s 346). Utvalgene har anbefalt å innføre en løpende minstestøtte for ikke-yrkesaktive fremfor å øke engangsstønaden. Begrunnelsen har vært hensynet til barns oppvekstvilkår og det vises til at Island og Sverige har en slik type ordning.

Referanser

Berglund, Thomas (2010) «Labour Market Mobility in Nordic Welfare States». *Tema Nord*. København: Nordic Council of ministers.

Dommermuth, Lars, Rannveig Kaldager Hart, Trude Lappegård, Marit Rønsen og Kenneth Aarskaug Wiik (2015) *Kunnskapsstatus om fruktbarhet og samliv i Norge*. Rapport 2015/31. Oslo: Statistisk Sentralbyrå.

Ellingsæter, Anne Lise (2003) «The complexity of family policy reform: The case of Norway». *European Societies*, 5 (4), 419–443.

Ellingsæter, Anne Lise (2012) «Familiepolitikk i klasse-samfunnet». I: Ellingsæter, Anne Lise. og Widerberg, Karin (red.) *Velferdsstatens familier. Nye sosiologiske perspektiver*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Furuberg, Jorunn og Kari Mette Ørbog (2015) «Arbeidsledige innvandrere i 2014». *Arbeid og velferd*, 3/2015.

Fagan, Colette and Jacklyn. O'Reilly (red.) (1998). *Part-time Prospects. An International Comparison of Part-Time Work in Europe, North America and the Pacific Rim*. London: Routledge.

Gaudernack, Anniken Egeland (2015) *Engangsstønaden og videre barnefødsler. Med fokus på ulike kjennetegn ved kvinnene som fikk engangsstønad ved første eller andre fødsel*. Masteroppgave i sosiologi. Oslo: Universitetet i Oslo.

Kavli, Hanne Cecilie (2004) «Familiepolitiske dilemmaer i det fleretniske samfunnet». I: Ellingsæter, Anne Lise og Arnlaug Leira (red.). *Velferdsstaten og familien. utfordringer og dilemmaer*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Langeland, Stein, Eva Herud og Sille Ohrem (2014). *Fattigdom og levekår i Norge – Status 2013*. NAV-rapport 1/2014.

Lappegaard, Trude (2010) «Family Policy and Fertility in Norway». *European Journal of Population*, 26, 99–116.

Naper, Sille Ohrem (2010) «Kvinner som får engangsstønad ved fødsel». *Arbeid og Velferd*, 2/ 2010, 68–76.

NOU 1996: 13 *Offentlige overføringer til barnefamilier*. Oslo: Barne- og familiedepartementet.

NOU 2012:15. *Politikk for likestilling*. Oslo: Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

NOU 2008: 6 *Kjønn og lønn*. Oslo: Barne- og likestillingsdepartementet.

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 tilsvare summen av helt ledige arbeidssøkere og arbeidssøkere på tiltak.

Bruttonasjonalprodukt (BNP)

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

Bruttonasjonalprodukt for Fastlands-Norge

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

Grunnbeløpet (G) i Folketrygden

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

Langtidsledige

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

Ledige stillinger

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

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

Nasjonalregnskapet (NR) og Kvartalsvis nasjonalregnskap (KNR)

Nasjonalregnskapet er en detaljert regnskapsmessig oversikt over hele Norges økonomi.

Nedsatt arbeidsevne

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

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

Personer med nedsatt arbeidsevne deles inn i følgende grupper:

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

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

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

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

Sesongjustering

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

