

Arbeid og velferd

Utviklingen på arbeidsmarkedet

Arbeidssøkere i Stavangerregionen

Hvor lenge er folk arbeidsledige?

Utbetalinger fra NAV til personer bosatt i utlandet

Arbeidsavklaringspenger – utviklingen i hvem som kommer inn

Fra arbeidsavklaringspenger til arbeid

Supplerende stønad – utviklingen i ordningen

Forventa pensjoneringsalder og yrkesaktivitet

REDAKSJON

Ansvarlig redaktør

Anne-Cathrine Grambo

Redaktør

Anders Mølster Galaasen

Redaksjon

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

Redaksjonsråd

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

Redaksjonen avsluttet sitt arbeid den 02.06.2016

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

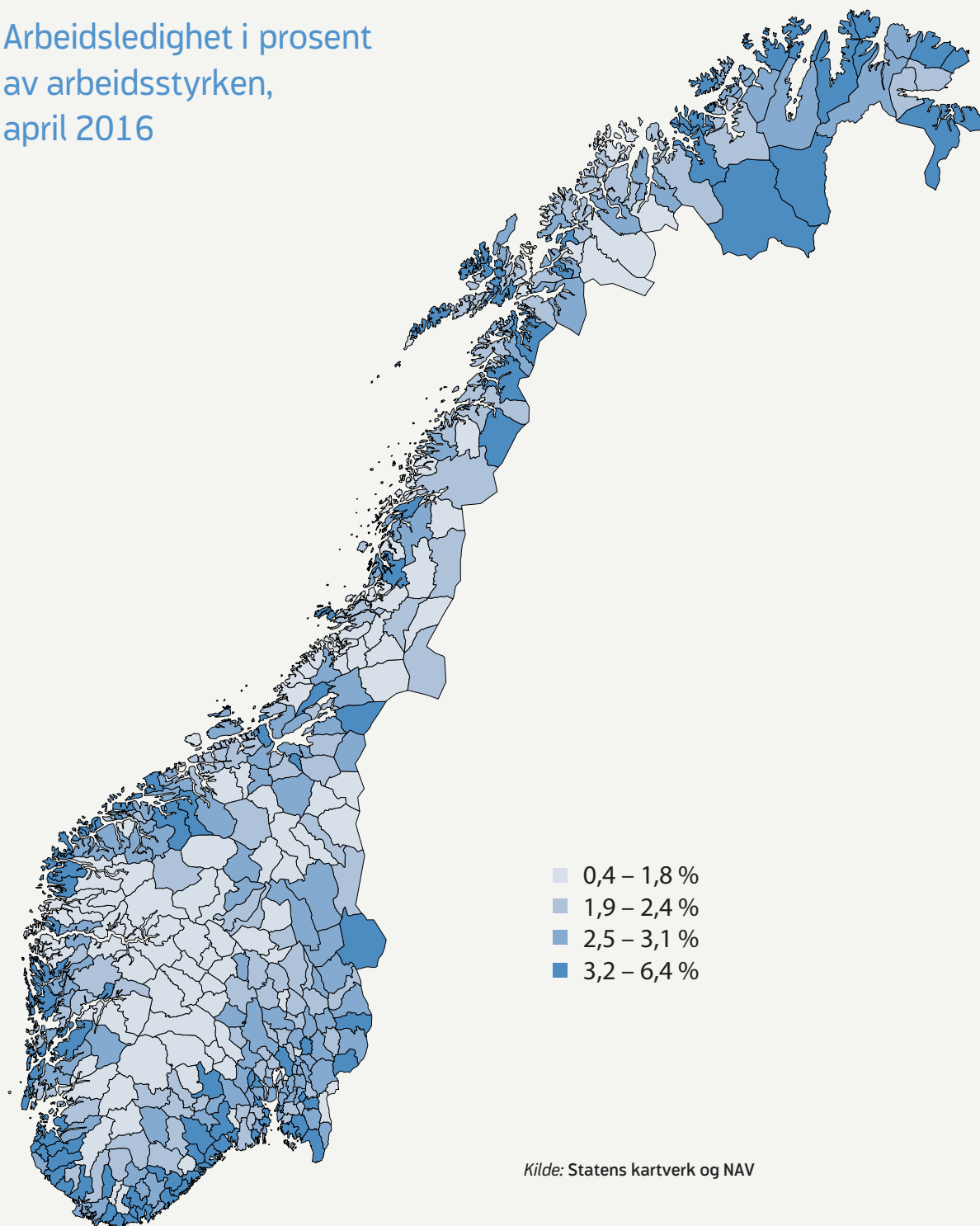
Arbeid og velferd er tilgjengelig på www.nav.no under fanen *NAV og samfunn*.
Publikasjonen finnes under lenken *Analyser*

ISSN: 1504-8217

Innhold

Utviklingen på arbeidsmarkedet	3
Arbeidssøkere i Stavangerregionen	19
Hvor lenge er folk arbeidsledige?	29
Utbetalinger fra NAV til personer bosatt i utlandet	49
Arbeidsavklaringspenger – utviklingen i hvem som kommer inn	63
Fra arbeidsavklaringspenger til arbeid	77
Supplerende stønad – utviklingen i ordningen	93
Forventa pensjoneringsalder og yrkesaktivitet	105
<i>Begreper og definisjoner</i>	117

Arbeidsledighet i prosent av arbeidsstyrken, april 2016



Kilde: Statens kartverk og NAV

UTVIKLINGEN PÅ ARBEIDSMARKEDET¹

NAVs arbeidsmarkedsprognose

Sammendrag

Nedgangskonjunktoren i norsk økonomi har ført til svak vekst i sysselsettingen og høy ledighet. Antall registrerte helt ledige hos NAV økte med i gjennomsnitt 800 per måned i perioden fra og med januar 2015 fram til og med januar i år. Etter dette har økningen stoppet opp, og i april fikk vi et fall i ledigheten. Det er imidlertid store geografiske og yrkesmessige forskjeller i utviklingen på arbeidsmarkedet. Bruttoledigheten, som er summen av registrerte helt ledige og arbeidssøkere på tiltak, har økt mest det siste året i yrkesgrupper der mange er knyttet til oljenæringen. Økningen er størst innen ingeniør- og ikt-fag, men også blant meglere og konsulenter og innen industriarbeid har det vært en betydelig økning i bruttoledigheten. Oljefylket Rogaland er sterkest rammet av nedgangskonjunktoren. Bruttoledigheten i Rogaland økte kraftig gjennom 2015 og inn i 2016, men stoppet opp fra februar i år. I andre fylker med mange sysselsatte i oljerelatert virksomhet fortsetter bruttoledigheten å vokse.

Oljeprisen nådde et bunnivå på under 30 dollar per fat i januar i år, og har deretter viset en svak økning. Vi venter at den svake veksten i oljeprisen vil holde fram i år og til neste år. Vi legger til grunn at oljeinvesteringene vil fortsette å falle i år og til neste år, men gradvis saktere. Svak økning i oljeprisen vil gi en litt sterkere krone. Dette, sammen med dårligere utsikter for vekst blant våre viktigste handelspartnere enn tidligere antatt, vil føre til litt lavere vekst i investeringer og produksjon i industrien enn vi antok i vår forrige prognose. Lav rente og boligprisvekst vil imidlertid gi positive vekstimpulser til norsk økonomi.

Vi venter at nedgangskonjunktoren vi er inne i vil fortsette utover i 2016. For 2017 venter vi at veksten igjen vil ta seg opp. Vi anslår at antallet registrerte helt ledige vil øke fra et gjennomsnitt på 80 600 i 2015 til 88 000 i gjennomsnitt for 2016. Økt vekst i 2017 vil føre til en nedgang i ledigheten. Fordi vi går inn i 2017 med en ledighet på anslagsvis 92 000 sesongjustert, vil gjennomsnittlig antall helt ledige bli noe høyere i 2017 enn i 2016. Vi anslår at antall registrerte helt ledige i 2017 vil bli 90 000.

¹ NAVs prognoser er utarbeidet av prognosegruppen i Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Utviklingen på arbeidsmarkedet

Svak vekst i sysselsettingen

Ifølge kvartalsvis nasjonalregnskap (KNR) var sysselsettingsveksten svak gjennom 2015. Fra fjerde kvartal 2014 til fjerde kvartal 2015 ble det 5 000 flere sysselsatte, mens tilsvarende vekst gjennom 2014 var på 26 000 personer (figur 1). I første kvartal i år var det igjen en svak vekst, med 4 000 flere sysselsatte. Det er imidlertid store forskjeller mellom ulike næringer. Fallende oljepris og oljeinvesteringer har ført til lavere aktivitet og fall i sysselsettingen i de oljerelaterte næringene (figur 2). Innen utvinning av råolje og naturgass falt sysselsettingen også i 2014, men fallet forsterket seg gjennom 2015. I første kvartal 2016 var det 8 300 færre sysselsatte i denne næringen enn ved starten av 2014. Lavere oljeinvesteringer har også ført til lavere sysselsetting i industrien. I første kvartal 2016 var det 237 100 sysselsatte i industrien, en nedgang på 13 800 personer fra første kvartal 2014. Nesten hele denne nedgangen kom innen produksjon av metallvarer, elektrisk utstyr og maskiner, samt verftsindustri og annen transportmiddelindustri. Begge disse leverer mye til oljevirkosomhet. Andre deler av industrien, som næringsmiddelindustri og produksjon av kjemiske råvarer har hatt en liten økning i sysselsettingen i samme periode. Innen flere næringer som ikke er oljerelatert, steg sysselsettingen. Dette gjelder blant annet store næringer som bygg og anlegg og helse- og sosialtjenester, samt overnattings- og serveringsvirksomhet. Sistnevnte næring har blant annet nytt godt av den svake kronekursen, som både gjør det billigere for utlendinger å dra til Norge på ferie og dyrere for nordmenn å dra til utlandet slik at flere trolig ferierer i Norge.

Målt ved SSBs arbeidskraftundersøkelse² (AKU) stoppet sysselsettingsveksten opp ved årsskiftet 2014/2015, men økte igjen i første kvartal i år. Sysselsettingen har likevel økt mindre enn befolkningen, slik at andelen av befolkningen mellom 15 og 74 år

.....

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

som var sysselsatt falt fra 67,7 i første kvartal 2015 til 67,4 prosent i første kvartal 2016. Det har også vært en økning i antallet undersysselsatte menn, det vil si menn som jobber deltid men som har forsøkt å få lengre arbeidstid. I første kvartal 2016 gjaldt dette 31 000 menn, 9 000 flere enn ett år tidligere. For kvinner har antallet undersysselsatte holdt seg relativt stabilt i samme periode.

Stabil yrkesdeltakelse

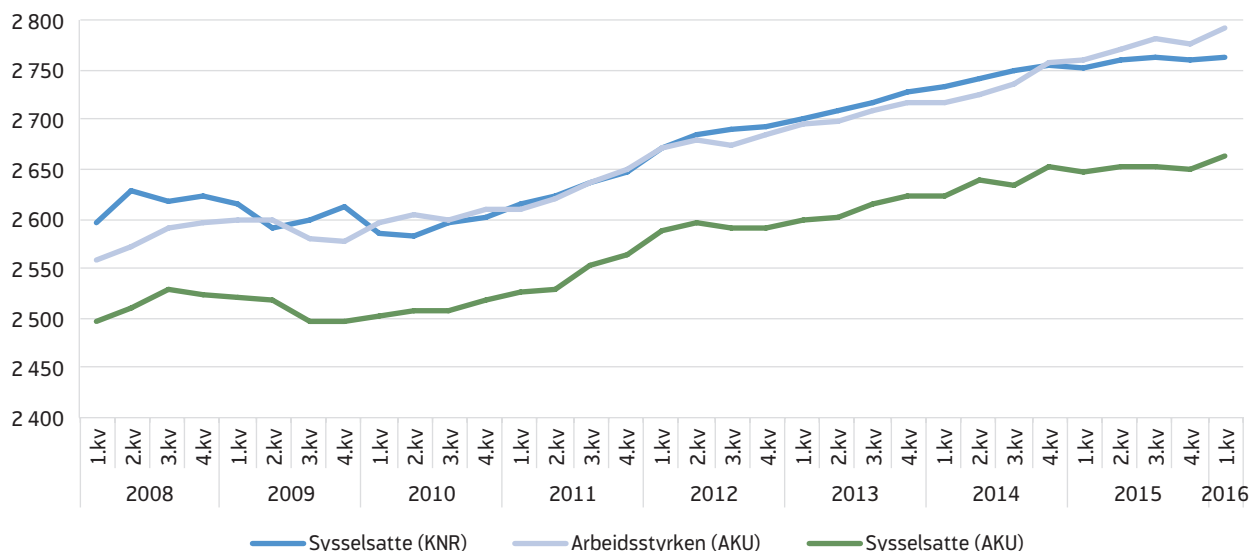
Arbeidsstyrken er summen av de sysselsatte og arbeidsledige i yrkesaktiv alder (15–74 år), og tilsvarer tilbudet av arbeidskraft. Ifølge sesongjusterte AKU-tall fortsatte antallet personer i arbeidsstyrken å øke gjennom 2015, med unntak av en liten nedgang i fjerde kvartal. I første kvartal i år kom det igjen en økning (figur 1). I gjennomsnitt var dermed yrkesdeltakelsen på 71,2 prosent av befolkningen i 2015 mot 71,0 prosent i 2014. Dette bryter mønsteret vi har sett i tidligere nedgangskonjunkturer, hvor yrkesdeltakelsen har falt. Både i perioden 1987–1993, 2002–2005 og sist under finanskrisen i 2008–2011 så vi at yrkesdeltakelsen falt.

Fra første kvartal 2015 til første kvartal 2016 økte befolkningen i yrkesaktiv alder med 42 000 personer. 10 000 av disse var utenfor arbeidsstyrken, mens arbeidsstyrken altså økte med 32 000 personer (figur 3). Over halvparten av økningen i arbeidsstyrken kom

TO MÅL PÅ ARBEIDSLEDIGHETEN I NORGE

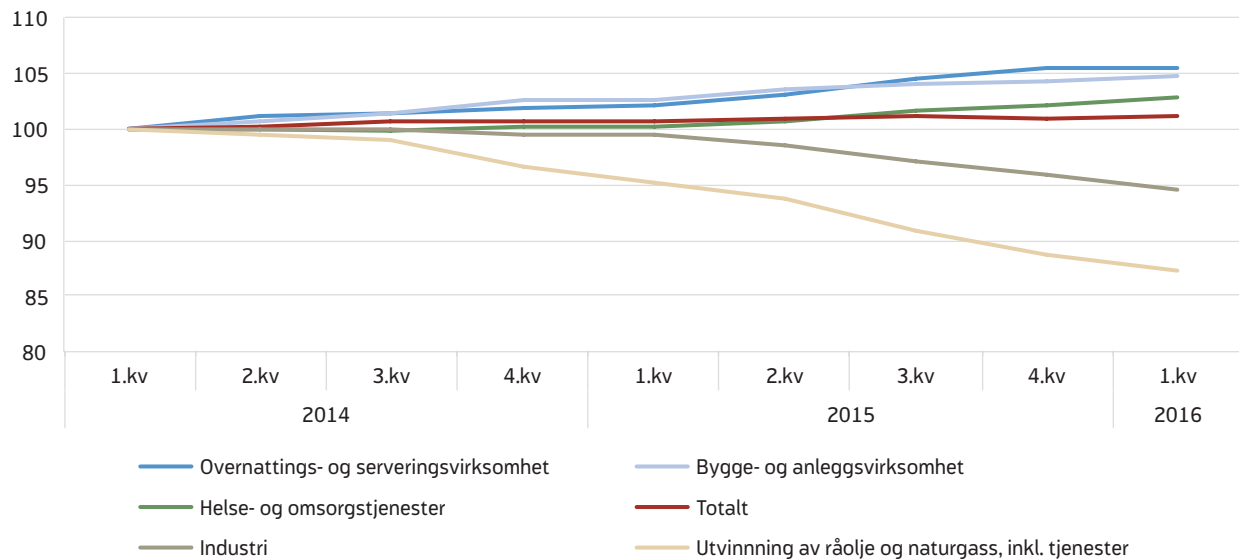
NAVs ledighetstall viser antall personer som registrerer seg som arbeidssøkere hos NAV. Statistisk sentralbyrås (SSB) arbeidskraftundersøkelse (AKU) er en utvalgsundersøkelse som kartlegger arbeidsstyrken, sysselsettingen og arbeidsledigheten. Personer uten arbeid, som ikke har rett på dagpenger eller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

Figur 1. Sysselsatte ifølge Statistisk sentralbyrås arbeidskraftundersøkelse (AKU) og kvartalsvis nasjonalregnskap (KNR). Arbeidsstyrken ifølge AKU. Sesongjustert. 1 000 personer



Kilde: SSB

Figur 2. Sesongjustert utvikling i sysselsettingen i utvalgte næringer. Kvartalsvis nasjonalregnskap (KNR). Indeksert: 1. kvartal 2014 =100



Kilde: SSB

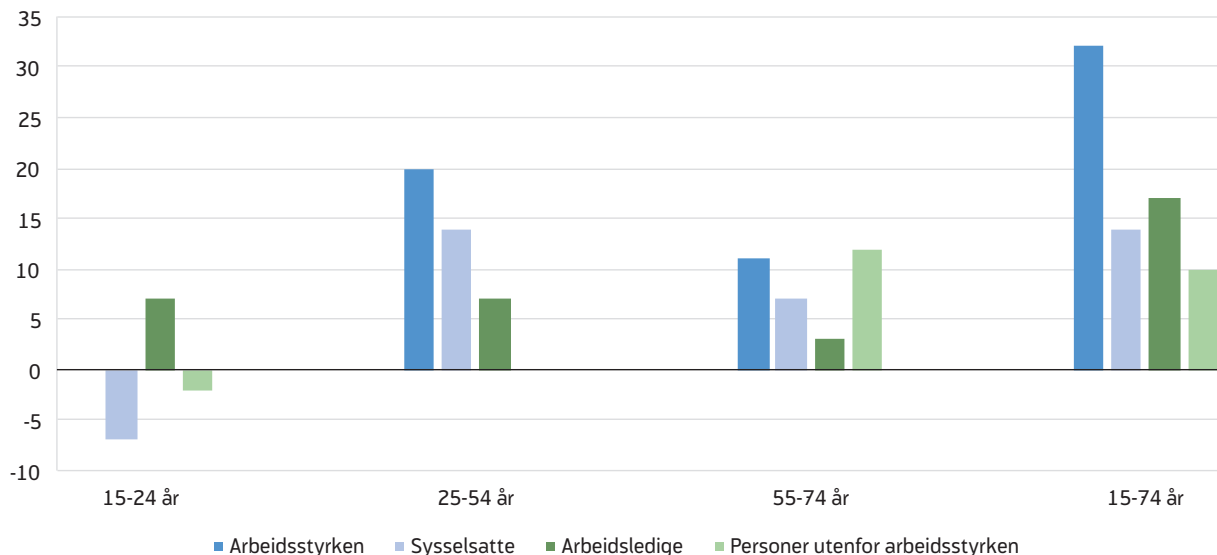
i form av flere arbeidsledige, mens sysselsettingen økte med 14 000 personer i denne perioden. Yrkesdeltakelsen var på 70,8 prosent i første kvartal 2016, uendret fra første kvartal 2015.

Økende ledighet

Arbeidsledigheten økte gjennom 2015. Målt ved AKU begynte arbeidsledigheten å øke sommeren 2014, og

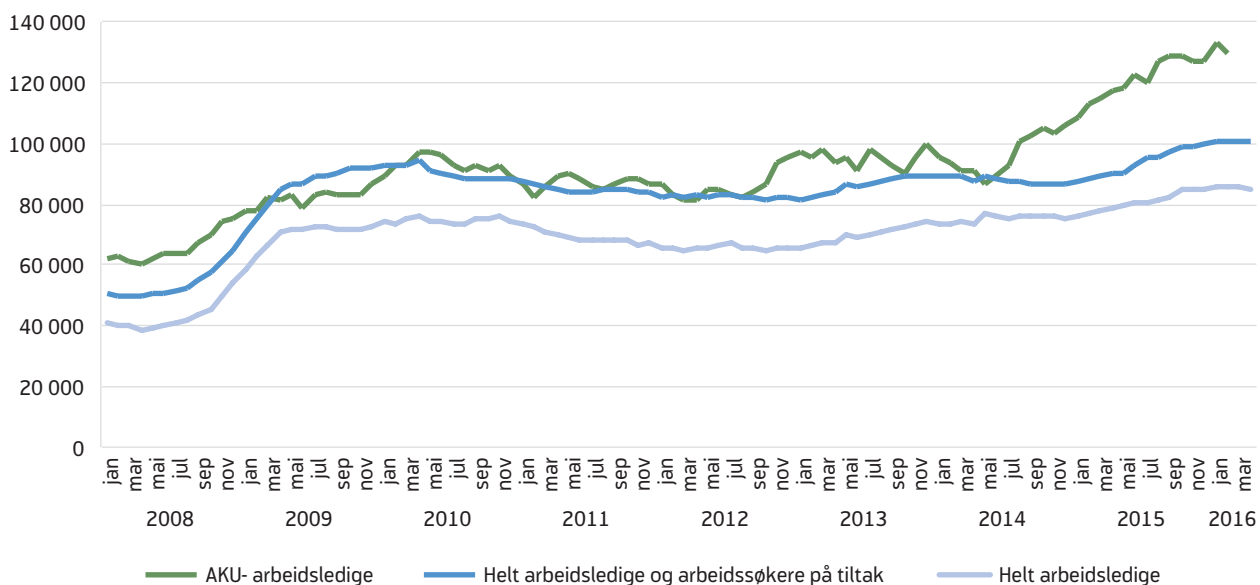
fram til høsten 2015 økte den betydelig raskere enn den registrerte ledigheten (se figur 4). Fra mai 2014 til august 2015 ble det 40 000 flere arbeidsledige ifølge sesongjusterte tall fra AKU. I samme periode økte bruttoledigheten med drøyt 6 000 personer. Bruttoledigheten er summen av de som er registrert hos NAV som helt ledige eller arbeidssøkere på tiltak. Ifølge AKU ble det med andre ord målt større økning i

Figur 3. Endringer i befolkningen i yrkesaktiv alder etter arbeidsstyrkestatus. 1 000 personer. 1. kvartal 2015 – 1. kvartal 2016



Kilde: SSB

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

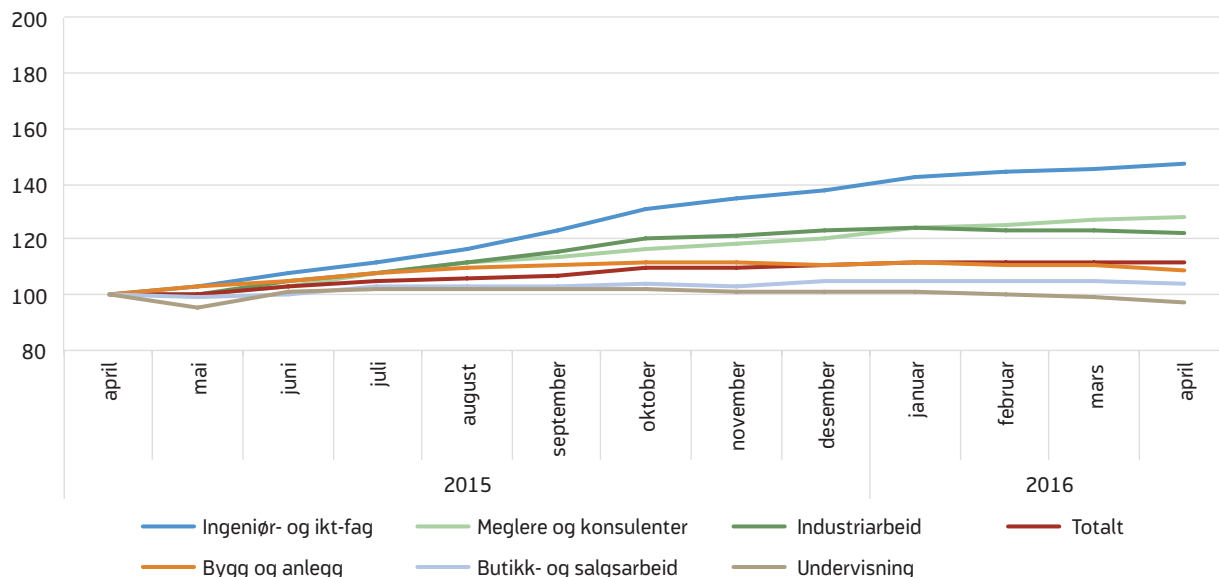


Kilde: SSB og NAV

arbeidsledigheten i denne perioden enn fra høsten 2008 til våren 2010, da vi hadde den internasjonale finanskrisen. En god del av økningen i 2014 og 2015 skyldes imidlertid at yrkesdeltakelsen økte fra juli

2014 til august 2015. Økningen i yrkesdeltakelsen i denne perioden skyldes ikke demografiske endringer. De bidro derimot til å dra ned yrkesdeltakelsen. Dermed står vi igjen med det vi kan kalle konjunkturrelle

Figur 5. Utviklingen i summen av helt ledige og arbeidssøkere på tiltak (bruttoledigheten) i ulike yrkesgrupper. Sesongjustert. Indeksert: April 2015 =100



Kilde: NAV

forhold, som normalt skal dra ned yrkesdeltakelsen i en nedgangskonjunktur som vi har nå. Hadde yrkesdeltakelsen i august 2015 vært uendret fra mai året før, ville dette gitt om lag 15 000 færre arbeidsledige med samme sysselsettingsutvikling som vi har hatt i denne perioden. Hadde vi som i tidligere nedgangskonjunkturer sett at flere trakk seg ut av arbeidsstyrken slik at yrkesdeltakelsen falt, ville økningen i ledigheten blitt ytterligere redusert.

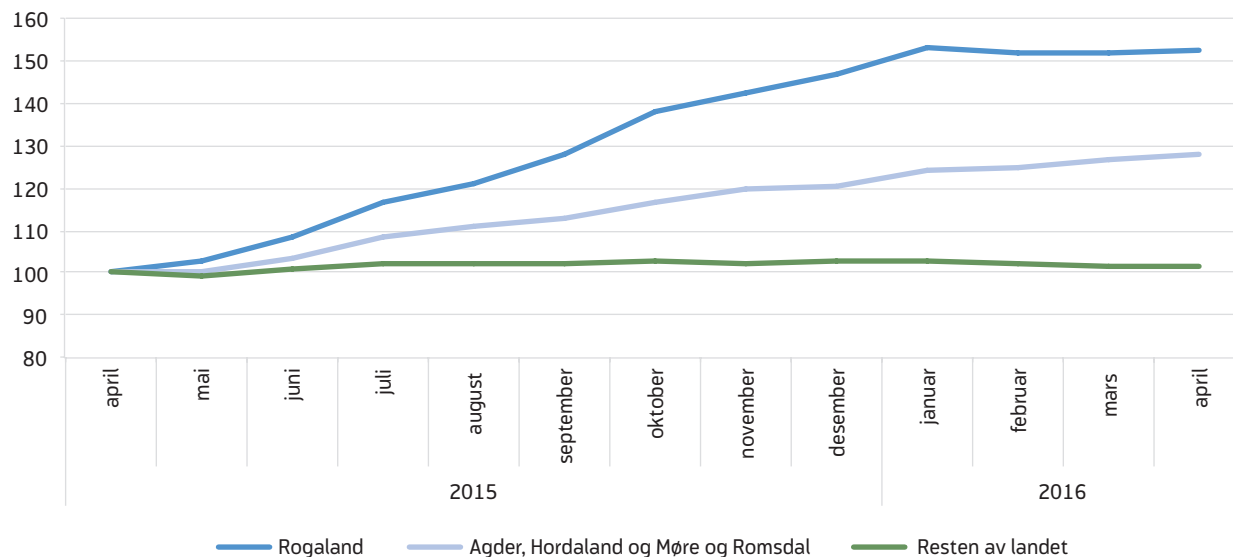
Etter august 2015 har arbeidsledigheten målt ved AKU stabilisert seg. I februar var det 130 000 arbeidsledige målt ved sesongjusterte AKU-tall, som gir en ledighet på 4,6 prosent.

Antall registrerte helt ledige hos NAV økte jevnt gjennom 2015 og fram til og med januar i år. I perioden januar 2015 til og med januar 2016 økte antallet helt ledige med om lag 800 personer i gjennomsnitt per måned. Etter dette har imidlertid økningen stoppet opp, og i april falt antallet helt ledige når vi justerer for normale sesongvariasjoner. Mye av fallet skyldes økt tiltaksnivå, men også bruttoledigheten falt noe i april og var om lag 400 lavere enn ved utgangen av januar. Dette er en bedre utvikling enn vi la til grunn i vår forrige prognose.

Ved utgangen av april var 85 500 personer registrert som helt ledige, noe som tilsvarer 3,1 prosent av arbeidsstyrken. Inkluderer vi arbeidssøkere på tiltak var 104 500 personer registrert, slik at bruttoledigheten var på 3,8 prosent.

Bruttoledigheten har økt mest i yrkesgrupper knyttet til oljeindustrien (figur 5). Den største oppgangen har gruppen ingeniører og ikt-fag opplevd, med en vekst på 47 prosent fra april 2015 til april i år. Det er særlig ingeniører og sivilingeniører innen petroleumsfag som har hatt en økning i ledigheten. Bruttoledigheten innen ingeniør- og ikt-fag var ved utgangen av april på 3,3 prosent av arbeidsstyrken, fortsatt under gjennomsnittet på 3,8 prosent. Meglere og konsulenter, samt industriarbeidere har også hatt en betydelig økning i bruttoledigheten det siste året, noe som også henger sammen med utviklingen i oljebransjen. For disse tre yrkesgruppene har omtrent halvparten av økningen i bruttoledigheten kommet i Rogaland eller Hordaland (ikke vist i figur). Innen bygge- og anleggsyrker ser vi en mer delt utvikling. For hele landet økte bruttoledigheten for bygge- og anleggsarbeidere gjennom fjoråret, men så langt i år har den gått ned. For denne gruppen ser vi imidlertid store geografiske forskjeller i utviklingen. I Rogaland og Hordaland har bruttoledigheten økt med

Figur 6. Utviklingen i summen av helt ledige og arbeidssøkere på tiltak (bruttoledigheten) i ulike regioner. Sesongjustert. Indeksert: April 2015 =100



Kilde: NAV

nesten 1500 personer innen bygge- og anleggsvirker det siste året, mens resten av landet har hatt en nedgang på 400 personer sammenlignet med april i fjor.

Store regionale forskjeller

Nedgangen i oljebransjen og oljerelatert industri gir 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 sysselsatte innen oljerelaterte næringer. I følge en rapport fra IRIS, arbeidet rundt 40 prosent av de sysselsatte i fylket i oljenæringen eller bedrifter som leverte til oljebransjen (IRIS 2015). Dette gjør også at det er i Rogaland arbeidsledigheten har økt klart mest (figur 6). Det siste året har bruttoledigheten økt med 53 prosent i Rogaland, og i løpet av de siste to årene har bruttoledigheten mer enn doblet seg. Dette er en langt større økning enn noe annet fylke. I Rogaland ser vi også at ledigheten sprer seg til flere bransjer og har økt for alle yrkesgrupper det siste året (ikke vist figur). De siste månedene (februar-april) har imidlertid bruttoledigheten holdt seg stabil i Rogaland, justert for normale sesongvariasjoner. Det er likevel for tidlig å si at det er skjedd et skifte i Rogaland, og med fortsatt fallende oljeinvesteringer kan det være fare for at ledigheten igjen vil begynne å øke.

Vi ser også at arbeidsledigheten er på vei opp i andre fylker hvor oljebransjen sysselsetter mange. I Aust-Agder, Vest-Agder, Hordaland og Møre og Romsdal var bruttoledigheten til sammen 28 prosent høyere i april 2016 enn ett år tidligere. I resten av landet har bruttoledigheten holdt seg stabil i denne perioden, og kun økt med 1 prosent. Vi ser også at de geografiske forskjellene fortsetter i 2016. Så langt i år har bruttoledigheten økt mest i Hordaland og Møre og Romsdal, med 8 prosent, mens den har falt mest i Sogn og Fjordane og Nord-Trøndelag med henholdsvis 9 og 7 prosent, justert for normale sesongvariasjoner.

Utviklingen internasjonalt

Eksporten av tradisjonelle varer og tjenester utgjør nesten 30 prosent av bruttonasjonalprodukt (BNP) for Fastlands-Norge³. Omfanget av norsk eksport betyr mye for produksjonen i Norge og derfor også etterspørselen etter arbeidskraft. I 2015 gikk nesten 70 prosent av fastlandseksporten til EU og USA, målt i

.....

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

løpende priser. Utviklingen hos våre handelspartnere er derfor viktig for utviklingen i norsk økonomi.

Noe høyere vekst i eurosonen

I første kvartal 2016 var veksten i eurosonens BNP på 0,5 prosent, som er en forbedring etter en vekst på 0,3 prosent i både tredje og fjerde kvartal 2015. Høyere BNP-vekst i første kvartal i Tyskland og Frankrike, de største økonomiene i eurosonen, bidro til dette. Forskjellen mellom ulike land i eurosonen er fortsatt stor. I første kvartal 2016 falt BNP i Hellas sammenlignet med fjerde kvartal 2015, mens veksten var høy i blant annet Spania og i flere østeuropeiske land.

Arbeidsledigheten i eurosonen har falt jevnt siden toppnivået i 2013, men er fortsatt på et høyt nivå. Ved utgangen av april var arbeidsledigheten på 10,2 prosent, ifølge sesongjusterte tall fra Eurostat. Dette er det laveste den har vært siden september 2011. Det er store forskjeller mellom landene, med ledighetsrater fortsatt høyere enn 20 prosent i både Spania og Hellas, og på 4,1 prosent i Tsjekia og 4,2 prosent i Tyskland.

Som varslet på forhånd kom Den europeiske sentralbanken (ECB) i mars med en rekke nye tiltak for å stimulere den europeiske økonomien. ECB fornyet og utvidet ordningen med langsiktige refinansieringsoperasjoner som ble lansert i 2011. Ordningen innebærer at ECB tilbyr lån med veldig lav rente til banker som låner penger til ikke-finansielle foretak for investeringsformål. Eurosonen nyter fortsatt godt av en svak euro mot dollar og en lav oljepris, men fordelene for den europeiske utenrikshandelen blir mindre enn i fjor siden oljeprisen steg og euroen styrket seg i de første månedene 2016. De nye pengepolitiske tiltakene, sammen med noe mer ekspansive offentlige budsjetter for å imøtekomme den store bølgen av flyktninger, vil trolig bidra til litt høyere økonomisk vekst de neste par årene.

Det internasjonale pengefondet (IMF) nedjusterte i april sitt anslag på veksten i eurosonen til 1,5 prosent i år og 1,6 prosent i 2017 fra 1,7 prosent begge årene i det tidligere anslaget.

Oppbremsing i USA

I USA økte BNP med 0,8 prosent målt i årlig rate i første kvartal, ifølge foreløpige sesongjusterte tall fra

Bureau of Economic Analysis. Dette er lavere enn i fjerde kvartal 2015 da veksten var på 1,4 prosent. Nedgangen skyldes blant annet lavere vekst i privat konsum og nedgang i faste investeringer, noe som gjenspeiler et kraftig fall i olje- og gassinvesteringer.

Arbeidsledigheten i USA var på 5 prosent av arbeidsstyrken i april, ifølge sesongjusterte tall fra Bureau of Labor Statistics. Ledigheten var dermed 0,4 prosentpoeng lavere enn i april 2015. Dette er den laveste arbeidsledigheten i USA siden februar 2008, altså siden før finanskrisen, og ledigheten har ligget på dette nivået siden august 2015, med unntak av januar og februar 2016, da ledigheten sank til 4,9 prosent av arbeidsstyrken. Sysselsettingen i alle næringer utenom jordbruket økte med 160 000 personer i april. Andelen av befolkningen som er sysselsatt har økt fra 59,3 prosent i april 2015 til 59,7 prosent i april 2016.

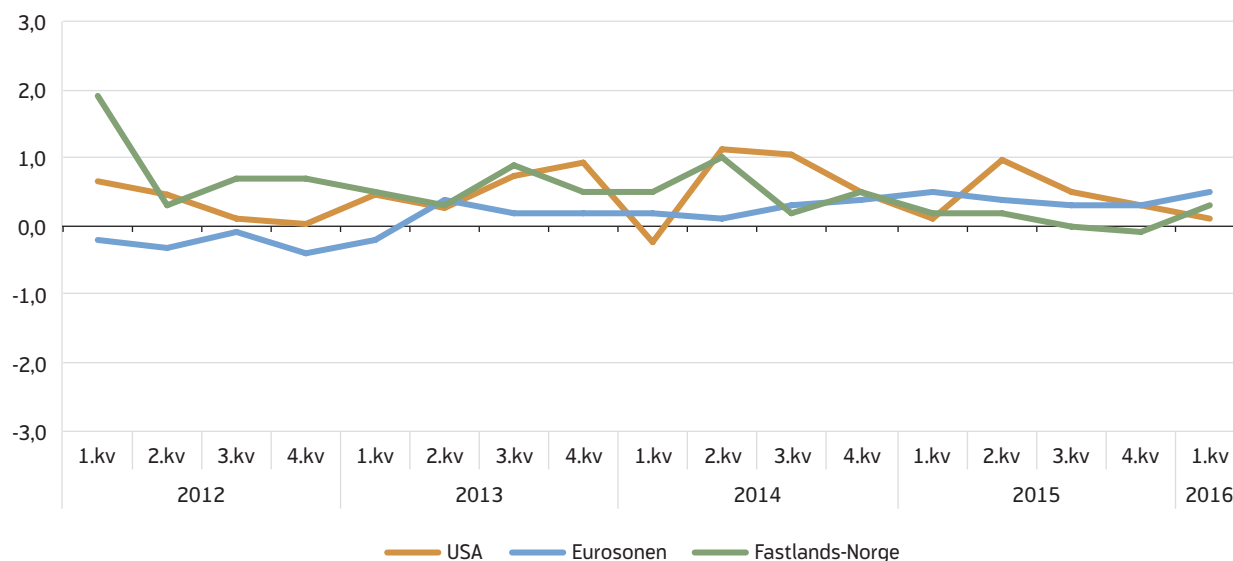
Den amerikanske sentralbanken økte renten i desember. Noen økonomer synes at det var en forhastet beslutning siden økonomien i USA viser tegn til oppbremsing. Sterk amerikansk dollar har påvirket eksporten negativt, men den innenlandske etterspørselen ser også svakere ut. Dette gjelder spesielt faste investeringer i energisektoren. IMF venter i sin siste prognose at veksten i amerikansk økonomi vil holde seg relativt moderat, på 2,4 prosent i år og 2,5 i neste år.

Den globale økonomien

Veksten i kinesisk økonomi har de siste årene blitt gradvis lavere, og dette ser ut til å fortsette. I fjor økte BNP i Kina med 6,9 prosent, mot 7,3 prosent i 2014. Boligbyggingen har falt kraftig, veksten i industrien har avtatt og valutaen har svekket seg. Samtidig har detaljhandelen og tjenestesektoren hatt god vekst.

Framover ventes det at veksten i den kinesiske økonomien vil avta. IMF anslår en vekst på 6,5 prosent i år og 6,2 prosent neste år. Kina er verdens nest største økonomi, og lavere vekst vil dempe den globale veksten og bidra til lavere råvarepriser. Den samlede globale veksten ventes å øke fra 3,1 prosent i 2015 til 3,2 prosent i 2016 og 3,5 prosent i 2017, ifølge IMF's prognose fra april. Dette anslaget innebærer en nedjustering på 0,2 prosentpoeng sammenlignet med anslaget for 2016 i januar. Det skyldes nedjustert vekst i mange land inkludert USA og Eurosonen.

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



Kilde: Eurostat og SSB

Utviklingen i Norge

Nedgangskonjunktur i norsk økonomi

Norge er nå inne i en nedgangskonjunktur, drevet av redusert investeringer i petroleumsnæringen. Veksten i BNP Fastlands-Norge⁴ har vært under den beregnede trendveksten på 2,25 prosent siden tredje kvartal 2014. I 2015 var veksten 1,0 prosent, den svakeste veksten siden 2009. Nedgangskonjunktoren fortsatte i første kvartal i år, med en vekst på 0,3 prosent, tilsvarende 1,3 prosent målt i årlig rate, fra fjerde kvartal i fjor.

Lavere investeringer

De totale bruttoinvesteringene utgjør mer enn en fjerdedel av Fastlands-BNP og inkluderer både investeringer på norsk sokkel og på fastlandet. Det var ingen vekst i bruttoinvesteringene i 2014 og i 2015 var det en nedgang på 4,2 prosent. Bruttoinvesteringene falt med ytterligere 0,9 prosent i første kvartal i år. Nedgangen i bruttoinvesteringene skyldes et kraftig fall i petroleumsinvesteringene fra siste halvdel av 2013. Økte boliginvesteringer siden første kvartal 2015 har særlig bidratt til å begrense fallet i samlede investeringer (figur 8).

Fortsatt nedgang i petroleumsinvesteringene

Petroleumsinvesteringene har falt kontinuerlig siden de var på sitt høyeste nivå i tredje kvartal 2013. I gjennomsnitt for 2015 falt investeringene med 15 prosent. I første kvartal i år falt oljeinvesteringene med 6,0 prosent ifølge tall fra kvartalsvis nasjonalregnskap (KNR), og de er nå på samme nivå som for fem år siden (figur 8). Oljeinvesteringenes bidrag til produksjonen i fastlandsøkonomien har dermed blitt markert mindre i denne perioden og etterspørselen rettet mot leverandørindustrien og mot tjenesteleverandører til oljesektoren har falt.

Oljeprisen har falt kraftig siden sommeren 2014. I januar i år var prisen på sitt laveste, under 30 dollar per fat. Siden da har det vært en svak stigning i oljeprisen. Selv om oljeprisen har økt svakt de siste månedene er det ingenting som tyder på en kraftig vekst i tiden framover. OPEC kom ikke fram til en avtale om å begrense oljeproduksjonen på sitt siste møte i april, og økt oljeproduksjon, særlig i Iran, bidrar til å holde prisen nede. I USA har oljelagrene økt som følge av lav oljepris. Vi legger i vår prognose til grunn en oljepris på 44 dollar fatet i gjennomsnitt for 2016 og 51 dollar i 2017. Dette er et litt høyere anslag enn i vår forrige prognose.

⁴ Bruttonasjonalprodukt for Fastlands-Norge er lik bruttonasjonalprodukt (BNP) utenom næringene utvinning av olje og naturgass, tjenester knyttet til olje- og gassutvinning, rørtransport og utenriks sjøfart.

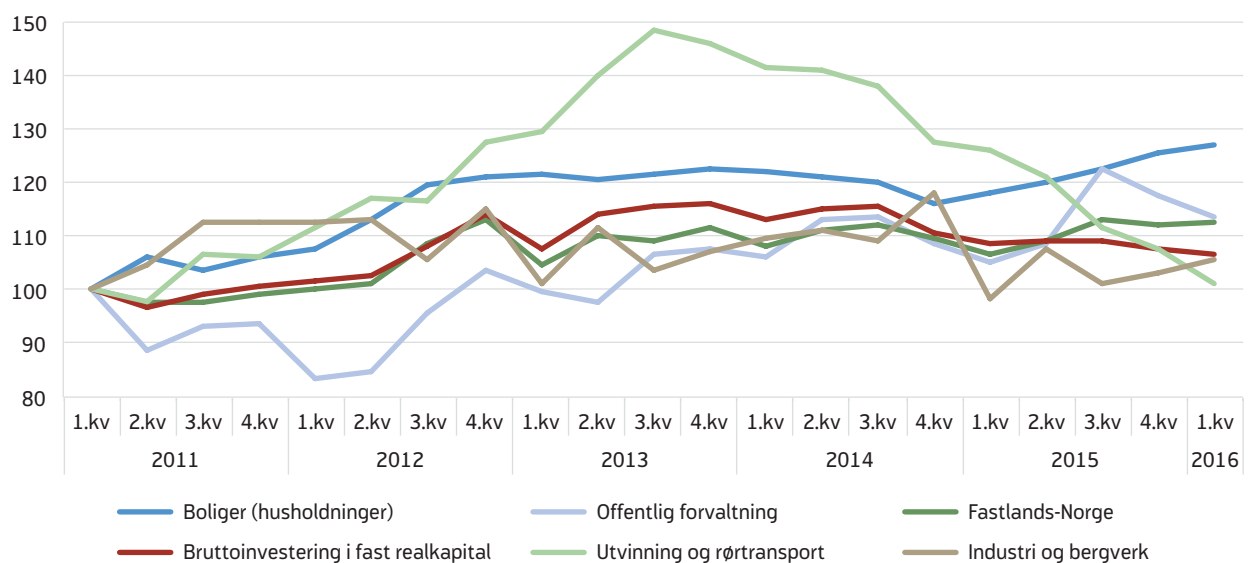
I SSBs investeringsundersøkelse fra mai har virksomhetene nedjustert anslaget for investeringene innen olje- og

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

	2014	2015	2. kv. 2015	3. kv. 2015	4. kv. 2015	1. kv. 2016
Bruttonasjonalprodukt	2,2	1,6	0,1	1,7	-1,3	1,0
Bruttonasjonalprodukt Fastlands-Norge	2,3	1,0	0,2	0,0	-0,1	0,3
Konsum i husholdninger	1,7	2,0	0,7	0,1	0,5	0,4
- Varekonsum	0,6	1,1	1,1	-0,7	-0,1	0,0
- Tjenestekonsum	2,9	3,4	0,8	0,9	0,8	0,7
Konsum i offentlig forvaltning	2,9	1,9	0,3	0,5	0,4	0,9
Bruttoinvestering i fast realkapital	0,0	-4,2	0,6	0,1	-1,3	-0,9
- Utvinning og rørtransport	-2,9	-15,0	-4,0	-7,8	-3,5	-6,0
- Fastlands-Norge	1,3	0,0	2,5	3,2	-0,6	0,3
- Næringer	-0,4	-3,0	2,4	-2,3	-0,1	2,2
- Tjenester tilknyttet utvinning	-56,4	-16,2	3,8	-45,8	-17,1	-31,4
- Andre tjenester	0,5	-3,2	1,1	-1,9	1,0	2,2
- Industri og bergverk	5,5	-8,4	9,2	-5,7	1,8	2,3
- Annen vareproduksjon	-0,4	2,4	1,4	1,3	-3,6	2,9
- Boliger (husholdninger)	-1,5	1,6	1,9	2,2	2,3	1,3
- Offentlig forvaltning	7,3	3,0	3,3	12,9	-4,1	-3,2
Eksport i alt	2,2	3,4	0,8	6,0	-3,5	-1,2
- Tradisjonelle varer	2,5	4,8	1,6	0,4	0,1	-5,3
- Råolje og naturgass	1,9	3,4	0,0	9,3	-5,3	1,0
Import i alt	1,5	1,1	-0,3	-1,8	0,7	-0,4
- Tradisjonelle varer	1,0	1,9	0,6	-3,5	2,7	0,2

Kilde: SSB

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



Kilde: SSB

gassvirksomhet i 2016, sammenlignet med anslaget fra februar. Også det første anslaget for oljeinvesteringer i 2017 er lavt, hele 18,7 prosent lavere enn tilsvarende anslag for 2016 gitt i mai i fjor. Historiske tall viser imidlertid at første anslag på oljeinvesteringer for et år ofte er lavere enn påløpne investeringer. En noe mer positiv utvikling i oljeprisen vil bidra til at nedgangen i oljeinvesteringene etter hvert vil avta. Vi venter at nedgangen i oljeinvesteringene i år vil bli om lag som i fjor, mens vi anslår nedgangen å bli markert lavere i 2017.

Vekst i boliginvesteringene

Boliginvesteringene økte gjennom hele 2015 og veksten fortsatte inn i 2016. I første kvartal i år økte boliginvesteringene med 1,3 prosent fra forrige kvartal og var åtte prosent høyere enn i første kvartal 2015, ifølge sesongjusterte tall fra KNR. Igangsatt bruksareal til bolig økte sesongjustert med nesten 2 prosent fra fjerde kvartal 2015 til første kvartal i år. Imidlertid har veksten flatet ut siden november i fjor.

Første kvartal i år var boligprisene 1,7 prosent høyere enn i forrige kvartal, ifølge sesongjusterte tall fra SSBs boligprisindeks. Imidlertid er det store geografiske forskjeller. I Oslo og Bærum har boligprisene økt mest med en årsvekst på 9 prosent fra første kvartal i fjor, mens boligprisene i Stavanger falt mest med 10 prosent i samme periode. Også i Agder og i Rogaland utenom Stavanger har det vært en negativ utvikling i boligprisen det siste året.

Norges Bank anslår at styringsrenta skal ned til 0,2 prosent i 2017. Dette vil bidra til en nedgang i utlånsrenten til boliglån, og dermed isolert sett til høyere etterspørsel etter boliger og vekst i boligprisene. Vi antar at trenden med en vekst i boligprisene i første kvartal i år vil holde fram, slik at vi vil få en økning i boligprisene utover i 2016 og i 2017. Samlet venter vi at boliginvesteringene vil fortsette å vokse både i år og neste år, noe som vil bidra til fortsatt sysselsettingsvekst innen bygg og anlegg.

Vekst i industriinvesteringene framover

Industriinvesteringene falt med 7 prosent i 2015. I første kvartal i år var det imidlertid en økning på 3,1 prosent, ifølge sesongjusterte tall fra KNR. Innen verftsindustri og annen transportmiddelindustri samt

reparasjon og installasjon av maskiner og utstyr var det størst økning i investeringene i første kvartal, mens de falt innen produksjon av kjemiske råvarer og innen produksjon av metallvarer, elektrisk utstyr og maskiner.

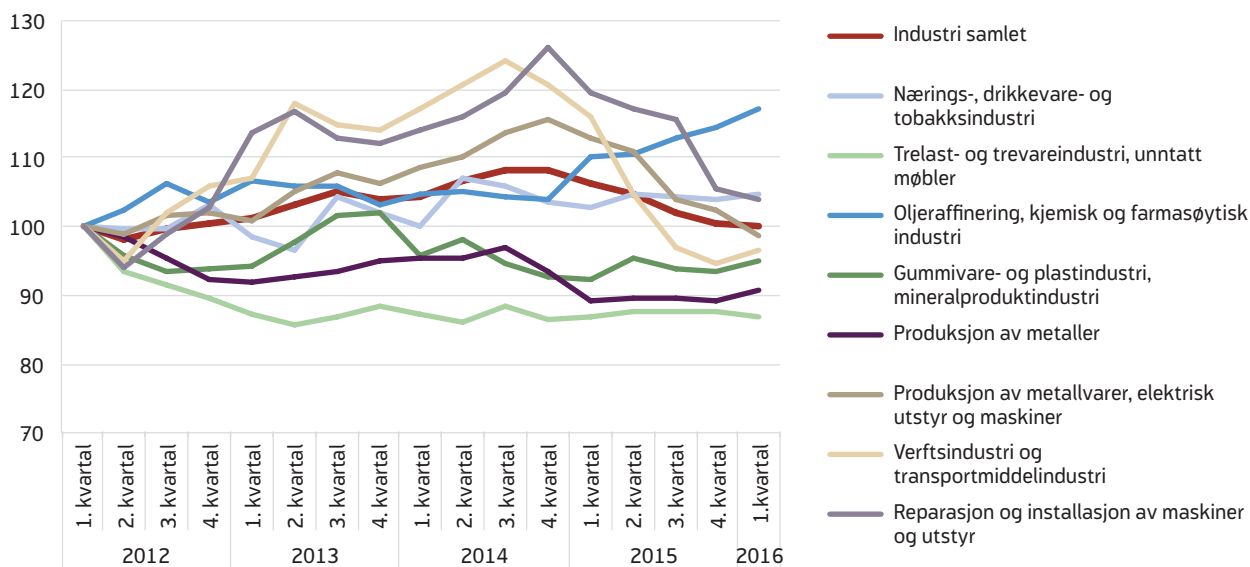
SSBs investeringsundersøkelse fra mai viser at industrien venter at investeringene vil ta seg opp videre i 2016. Det er innen eksportrettede næringer som oljeraffinerings-, kjemisk og farmasøytisk industri og metallindustri at en venter den største veksten i investeringene. Dette må sees i sammenheng med svekkelsen av kronen, som har bedret situasjonen for tradisjonell eksportindustri betydelig. Industriens førstegangsanslag for 2017 antyder en nedgang i investeringene neste år. Imidlertid kan tidlige anslag for investeringer et år ofte være usikre. For industrien samlet venter vi en oppgang i investeringene både i 2016 og 2017, men økningen vil bli noe lavere enn det vi antok i vår forrige prognose.

Nedgangen i industriproduksjonen avtar

Bruttoproduktet i industrien har falt siden fjerde kvartal 2014, men nedgangen har avtatt i styrke. Ifølge sesongjusterte tall fra KNR falt bruttoproduktet i industrien med 0,5 prosent i første kvartal i år mot 1,5 prosent i fjerde kvartal i fjor (figur 9). Det er fremdeles en svak utvikling innen oljerelatert industri. Produksjonsnedgangen innen reparasjon og installasjon av maskiner og utstyr holder fram, mens det er en økning i produksjonen innen verftsindustrien. Utviklingen innen tradisjonell eksportindustri, som produksjon av råvarer, har vært mer positiv og bidratt til å dempe nedgangen i industrien samlet. Produksjonen innen blant annet oljeraffinerings-, kjemisk og farmasøytisk og produksjon av metaller økte i første kvartal.

Vi forventer at industriproduksjonen vil øke noe framover. Fortsatt vil en lav oljepris og svak krone være gunstig for eksportrettet industri. Vi forventer samtidig at internasjonal økonomi vil vokse noe mindre enn tidligere antatt, noe som isolert sett fører til en lavere etterspørsel etter norske varer og tjenester. Vi venter derfor at industriproduksjonen for 2016 samlet blir på omtrent samme nivå som i 2015, men at den vokser i 2017.

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



Kilde: SSB

Lavere vekst i privat konsum

Husholdningenes forbruk utgjør halvparten av Fastlands-BNP, og deres forbruksbeslutninger har derfor stor betydning for veksten i norsk økonomi. Årsveksten i konsumet i 2015 ble på 2,0 prosent. I første kvartal i år var veksten i privat konsum på 0,4 prosent, eller 1,7 prosent målt som årlig rate, ifølge tall fra KNR. Veksten kan imidlertid tilskrives kun vekst i forbruk av tjenester, mens det var ingen vekst i varekonsumet i første kvartal. Lønnsinntekter er den viktigste inntektskilden til husholdningene. Et moderat lønnsoppgjør tilsier at det vil bli liten vekst i reallønningene i 2016, mens lavere renteutgifter likevel vil bidra til noe høyere disponibel inntekt. 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. Veksten i boligprisene vil øke formuen og derfor isolert sett føre til et høyere privat konsum. I år venter vi at effektene av høyere prisvekst, svak vekst i sysselsetting og svak lønnsvekst vil føre til at veksten i privat konsum blir klart lavere enn i fjor. I 2017 antar vi en lavere prisvekst og en høyere sysselsettingsvekst, som igjen vil bidra at det private forbruket vil ta seg opp.

Vekst i offentlige utgifter

Konsumet i offentlig forvaltning økte med 1,9 prosent i fjor. I første kvartal i år var veksten på 0,9 prosent.

Bruttoinvesteringene i offentlig forvaltning økte med 3 prosent i 2015. I første kvartal var det en nedgang i offentlige investeringer fra kvartalet før. En del av de kvartalsvise endringene i offentlige investeringer de siste månedene skyldes tidspunkt for leveranse av nye kampfly til forsvarset. I vår prognose legger vi til grunn en økning i offentlige utgifter i år og til neste år i samsvar med det som er anslått i revidert nasjonalbudsjett.

Lavere vekst i eksporten

Den svake kronkursen bidro til en økning i norsk eksport i 2015. Eksporten av tradisjonelle varer økte med 4,8 prosent i fjor, og det var særlig eksport av raffinerte oljeprodukter og av transportmidler som bidro til denne veksten. I første kvartal i år var det imidlertid en nedgang i eksporten av tradisjonelle varer med 5,3 prosent, ifølge KNR. Nedgangen skyldes først og fremst en nedgang i eksporten av raffinerte oljeprodukter og verkstedprodukter. Eksporten av olje og gass og av tjenester økte i første kvartal 2016.

Framover venter vi noe lavere vekst i internasjonal økonomi, og at den utenlandske etterspørselen etter norske varer og tjenester dermed vil øke noe mindre enn det vi la til grunn i vår forrige prognose. Den norske kronen har styrket seg noe hittil i 2016 som følge av noe høyere oljepris, og vi venter en moderat styrking av kronen fram til

2017. Dette vil også dempe veksten i etterspørsel fra utlandet noe. Svake tall for eksport av tradisjonelle varer i første kvartal bidrar til å trekke veksten i eksporten samlet ned for 2016. Vi venter derfor at veksten i eksporten av norske varer og tjenester blir lavere i 2016 og 2017 enn i fjor, og lavere enn vi anslå i vår forrige prognose.

Svak vekst i Fastlands-Norge i år

Vi venter at nedgangskonjunkturen vil fortsette utover i 2016. For 2017 venter vi at veksten igjen vil ta seg noe opp, slik at vi får en vekst om lag på linje med trendveksten. Vi anslår at veksten i fastlandsøkonomien blir på 1,1 prosent i år og 2,3 prosent neste år (tabell 2). Et fortsatt fall i oljeinvesteringene vil bidra til å dempe veksten i økonomien både i år og neste år. Vi venter at investeringene og produksjonen i industrien tar seg opp, samtidig som svakere etterspørsel fra utlandet bidrar til å dempe veksten i eksporten. Vi venter også fortsatt vekst i boliginvesteringene og offentlige utgifter, noe som fører til vekst i økonomien. I 2017 anslår vi at Norge igjen går inn i en moderat oppgangskonjunktur.

NAV's arbeidsmarkedsprogno

Vi venter at nedgangskonjunkturen i Norge vil dempe etterspørselen etter arbeidskraft, og at sysselsettingen derfor vil fortsette å vokse sakte også i år. NAV's bedriftsundersøkelse våren 2016 viser at sysselsettingsforventningene til bedriftene samlet sett er omtrent som i fjor. I 2017 vil økt vekst i fastlandsøkonomien også gi økt sysselsettingsvekst. Vi anslår at den gjennomsnittlige veksten i antall sysselsatte målt ved AKU blir 16 000 i år, og 39 000 i 2017 (figur 10).

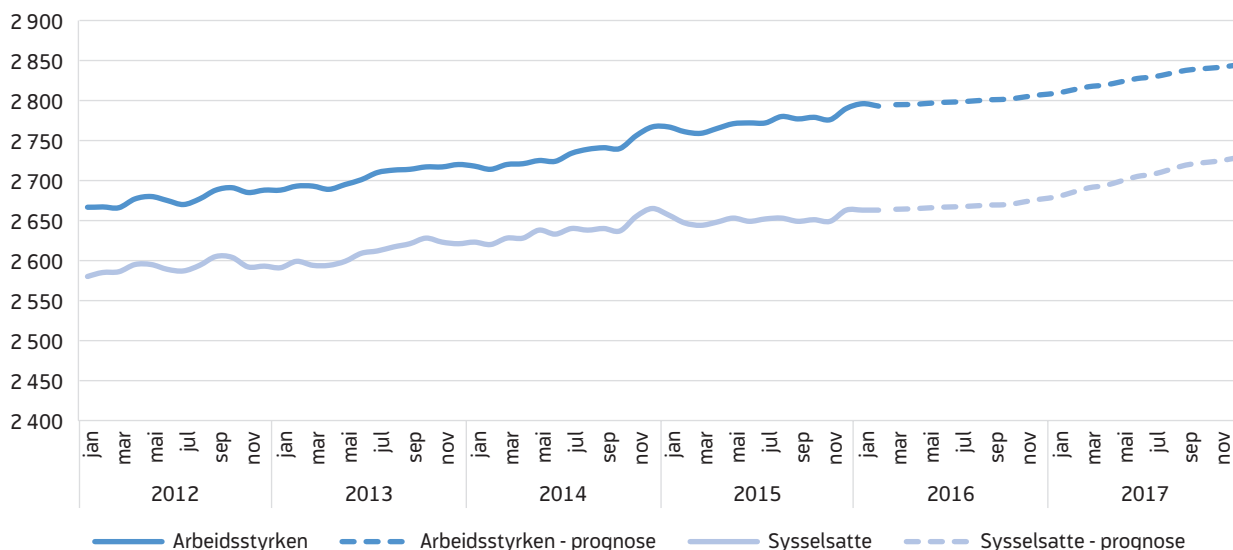
Arbeidsinnvandringen falt klart i 2015. Ifølge tall fra UDI kom 26 600 personer fra EØS-land til Norge som arbeidsinnvandrere i 2015, mot 34 200 i 2014. Tall fra SSB viser at nettoinnvandringen var betydelig lavere i 2015 enn i 2014. Det var særlig nedgangen i innvandringen fra Europa som bidro til denne utviklingen. Nettoinnvandringen av polakker ble redusert med over 30 prosent fra 2014, samtidig som det var en negativ nettoinnvandring fra Sverige. Redusert vekst og økt ledighet i Norge, sammen med god vekst i både Sverige og Polen, vil trolig bidra til at arbeidsinnvandringen holder seg lavere enn den

Tabell 2. NAVs prognose for utviklingen på arbeidsmarkedet og for utvalgte indikatorer i norsk økonomi i 2016 og 2017

	2016	2017
Arbidsmarked		
Registrerte helt ledige	88 000	90 000
Registrerte helt ledige i prosent av arbeidsstyrken	3,2 %	3,2 %
AKU-arbeidsledige i prosent av arbeidsstyrken	4,7 %	4,3 %
Sysselsettingsvekst (AKU)	0,6 %	1,4 %
Arbeidsstyrkevekst (AKU)	0,9 %	1,1 %
Realøkonomi		
Konsum i husholdninger mv.	1,3	2,8
Bruttoinvesteringer Fastlands-Norge	3,3	4,9
Petroleumsinvesteringer	-14,5	-3,7
Industriinvesteringer	6,4	2,9
Boliginvesteringer	6,1	2,2
Eksport	1,1	1,1
- Tradisjonelle varer	1,2	2,9
- Olje og gass	0,9	0,1
Bruttonasjonalprodukt Fastlands-Norge	1,1	2,3
Utlandet		
NOK per euro (nivå)	9,3	9,1
Råoljepris i dollar	44	51

Kilde: NAV

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



Kilde: SSB og NAV

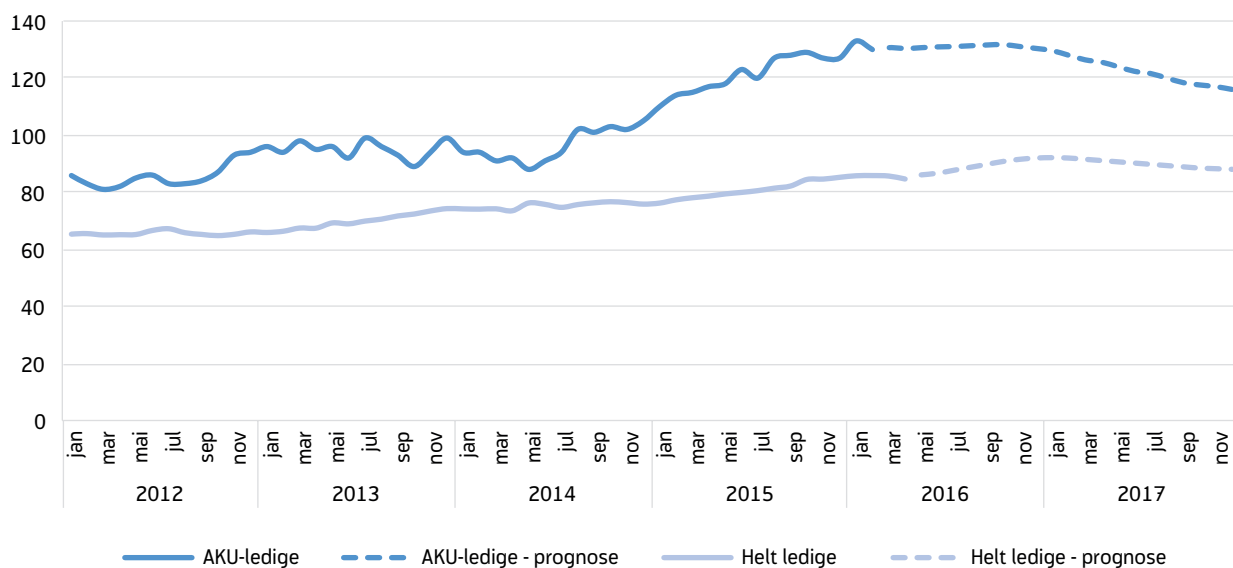
har vært de siste årene. Dette vil også trekke ned veksten i arbeidsstyrken i Norge. Vi venter likevel at arbeidsstyrken vil fortsette å vokse. I gjennomsnitt anslår vi at 26 000 flere vil være i arbeidsstyrken i år enn i fjor. I 2017 venter vi en økning på 31 000.

Arbeidsledigheten målt ved AKU har vist en jevn økning fra siste halvår 2014 til i fjor høst. AKU-ledigheten økte da langt mer enn den registrerte ledigheten.

Høsten 2015 stoppet økningen i AKU-ledigheten opp, og den har siden holdt seg stabil. Vi anslår at arbeidsledigheten målt ved AKU vil holde seg stabil gjennom 2016, før den vil begynne å gå noe ned igjen i 2017 (se figur 11).

Den registrerte ledigheten økte fra januar 2015 og ut fjoråret. Så langt i 2016 har antall registrerte ledige gått litt ned, med en nedgang på 1 100 fra januar til april,

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



Kilde: SSB og NAV

Tabell 3. Historiske tall over befolkning i yrkesaktiv alder, arbeidsstyrken, sysselsatte og arbeidsledige ifølge AKU

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Befolkning 15-74 år	3 559 000	3 618 000	3 680 000	3 743 000	3 798 000	3 850 000	3 896 000
Arbeidsstyrken	2 590 000	2 602 000	2 629 000	2 677 000	2 704 000	2 734 000	2 772 000
Sysselsatte	2 508 000	2 508 000	2 543 000	2 591 000	2 610 000	2 637 000	2 651 000
Yrkesdeltakelsen	72,8 %	71,9 %	71,4 %	71,5 %	71,2 %	71,0 %	71,2 %
AKU-arbeidsledige	82 000	94 000	86 000	86 000	95 000	96 000	121 000
Registrerte helt ledige (NAV)	69 267	74 643	69 395	65 682	69 719	75 254	80 561

Kilde: SSB og NAV

korrigert for sesongvariasjoner. Samtidig har bruttledigheten, som er summen av helt ledige og arbeidstakere på tiltak, vist en nedgang på 400 fra januar til april. Utviklingen i registrert ledighet har vært mer positiv hittil i år enn vi ventet i vår forrige prognose. Til nå har ledighetsøkningen kommet i de deler av landet hvor oljenæringen er viktig for sysselsettingen. Resten av landet har hatt en langt mer positiv utvikling på arbeidsmarkedet, og i mange fylker har det vært en nedgang i ledigheten. Vi venter at nedgangen i oljeinvesteringene vil fortsette, men at nedgangen blir noe mindre enn det vi antok i vår forrige prognose. Samtidig venter vi at kronkursen blir litt sterkere i år enn tidligere antatt. Svakere etterspørsel fra utlandet, samt lavt konsum i husholdningene vil føre til lavere vekst i økonomien, samtidig som økte boliginvesteringer vil øke aktiviteten. Samlet sett venter vi at en svakere vekst i realøkonomien etterhvert vil føre til en økning i registrert ledighet. Vi anslår at det i gjennomsnitt vil være 88 000 helt ledige i 2016, hvilket tilsvarer 3,2 prosent av arbeidsstyrken. I 2017 venter vi at den registrerte ledigheten vil gå noe ned utover året i takt med oppgangen i økonomien. Vi vil imidlertid gå inn i 2017 med om lag 92 000 ledige (sesongjustert), slik at årsgjennomsnittet for 2017 likevel vil bli noe høyere enn årsgjennomsnittet for 2016. Vi anslår at det i gjennomsnitt vil bli 90 000 helt ledige i 2017.

Næringsvise forskjeller

Den oljedrevne nedgangskonjunkturen fortsetter i 2016, og ytterligere fall i oljeinvesteringene vil bidra til at sysselsettingen innen oljebransjen og oljerelatert industri vil fortsette å falle i år. I 2017 vil denne nedgangen stoppe opp og vi kan få en svak vekst mot slutten av året.

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

Likning for registrerte helt ledige

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

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

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

Sysselsettingen i varehandelen viste en noe svakere utvikling gjennom 2015 enn i 2014. I første kvartal i år var det imidlertid litt vekst i sysselsettingen igjen,

ifølge tall fra KNR. Ledigheten innen butikk- og salgsarbeid har holdt seg stabil det siste året. En svak utvikling i privat konsum vil føre til en nedgang i sysselsettingen i varehandelen i år, men sysselsettingen vil ventelig ta seg opp igjen i 2017.

Bygge- og anleggsnæringen har vært blant næringene med størst vekst i sysselsettingen de siste årene. Vi venter at sysselsettingen innen bygge- og anleggsbransjen vil fortsette å øke både i år og neste år. Til tross for økt sysselsetting har ledigheten økt for bygge- og anleggsyrker i 2015. I løpet av årets første fire måneder har det imidlertid vært en nedgang i ledigheten innen bygg og anlegg.

Helse- og omsorgstjenester sysselsetter flest personer i Norge, 20 prosent av de sysselsatte jobber her. Sysselsettingen i denne næringen har økt jevnt, 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.

ARBEIDSSØKERE I STAVANGERREGIONEN

Av Kari-Mette Ørbog¹

Sammendrag

Aktivitetstallet i petroleumsnæringen har ført til økt arbeidsledighet på Sør-Vestlandet. Rogaland er det fylket som er hardest rammet med nesten en dobling i antallet helt ledige og arbeidssøkere på tiltak fra november 2014 til november 2015. I denne artikkelen undersøker vi hvordan konjunkturedgangen har påvirket situasjonen for de arbeidsledige i Stavangerregionen, nærmere bestemt Stavanger, Sandnes, Sola og Randaberg. Vi undersøker hvor lenge de er arbeidssøkere, hvor mange som kommer i jobb og i hvilken grad de flytter eller bytter bransje for å komme i arbeid.

Vi finner at arbeidssøkere fra Stavangerregionen er arbeidssøkere lenger enn gjennomsnittet av alle arbeidssøkere, og også lenger enn arbeidssøkere fra hele Rogaland. Vi antar at dette henger sammen med lavere etterspørsel etter arbeidskraft i denne regionen. Samtidig som de går lenger ledig, kommer imidlertid like mange av arbeidssøkerne fra Stavangerregionen i jobb som i resten av landet. Andelen i Stavangerregionen som kommer i jobb etter at de har vært registrert som arbeidssøkere er 60 prosent, tilnærmet lik andelen i Rogaland og litt høyere enn for resten av landet.

Arbeidssøkerne fra Stavangerregionen bytter bo- og arbeidsmarkedsregion omtrent like ofte som arbeidssøkere generelt. Litt over 20 prosent har tatt jobb i en annen arbeidsmarkedsregion enn de jobbet i tidligere. I underkant av 30 prosent har tatt jobb i en annen næring enn de var ansatt i før. Denne andelen er noe høyere enn i resten av landet.

.....
¹ Takk til Ola Thune for tilrettelegging av data og til Jorunn Furuberg for god hjelp med databearbeiding.

Innledning

Norsk økonomi er inne i en oljedrevet nedgangskonjunktur. Oljesektoren og leverandørindustrien rammes direkte av lavere oljepris og fall i petroleumsinvesteringene, mens annet næringsliv i Sør- og Vestlandsregionen rammes indirekte. Riktignok er konkurransekraften til andre eksportrettede næringer styrket som følge av prisetallet på olje og en svakere krone, men dette er ikke nok til å motvirke den negative effekten lavere aktivitet i oljenæringen har på norsk økonomi. For å stimulere etterspørselen etter arbeidskraft og dermed bedre situasjonen for de berørte på Sør-Vestlandet, foreslår Regjeringen ytterligere tiltak i revidert nasjonalbudsjett, blant annet iverksetting av ulike vedlikeholds- og samferdselsprosjekter.

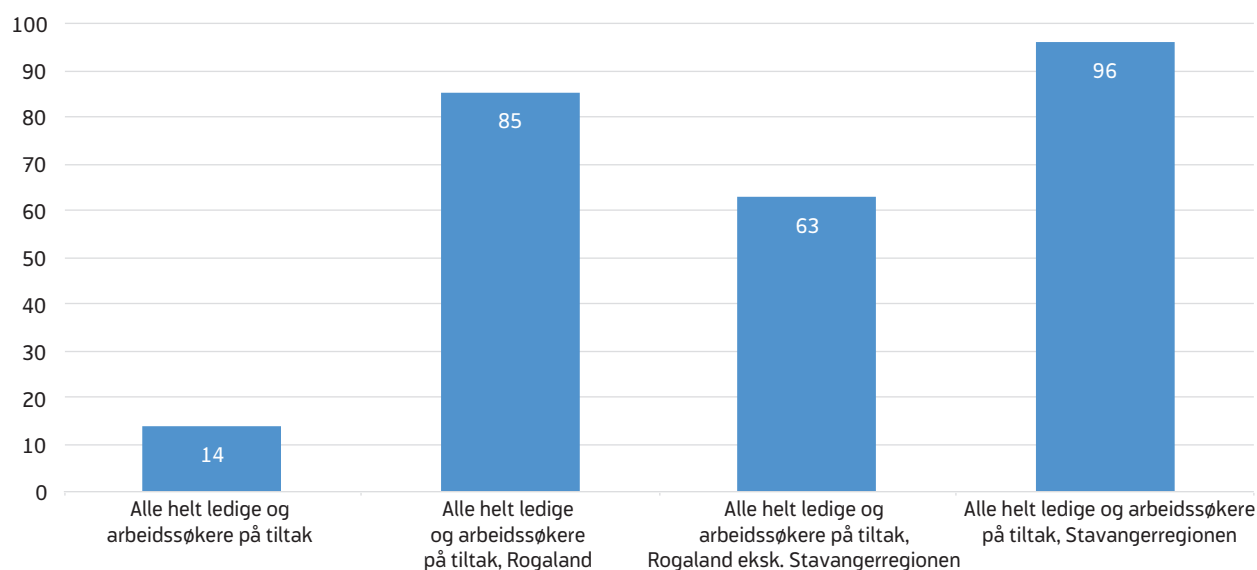
Arbeidsmarkedet i de delene av landet med mange sysselsatte i oljerelatert virksomhet preges av dette aktivitetsfallet, og da særlig Rogaland. I 2014 arbeidet om lag 40 prosent av rogalendingene, som både var sysselsatt og bosatt i fylket, i virksomheter som kan knyttes til oljesektoren (IRIS 2015: 126). Blant alle bosatte i landet sett under ett, jobbet 13 prosent av alle sysselsatte i petroleumsrelaterte virksomheter i 2014.

Aktivitetsfallet i oljesektoren har ført til økt arbeidsledighet. På landsbasis økte bruttoledigheten, det vil si summen av helt ledige registrert hos NAV og arbeidssøkere på tiltak,

med 14 prosent fra november 2014 til november 2015 (figur 1). Oppgangen skyldes i hovedsak flere helt ledige og arbeidssøkere på tiltak fra sør- og vestlandsfylkene og i Akershus. Rogaland er fylket som er hardest rammet, med en økning i bruttoledigheten på 85 prosent i samme periode. I de fire kommunene Stavanger, Sandnes, Sola og Randaberg er bruttoledigheten nesten doblet fra november 2014 til november 2015. Disse kommunene har dermed gjort et dramatisk byks i den nasjonale ledighetsstatistikken der utviklingen har gått fra å være blant de med lavest ledighet til å ha den høyeste.

I denne artikkelen vil vi undersøke hvordan den økonomiske nedgangskonjunktoren har påvirket situasjonen på arbeidsmarkedet for de ledige i Stavanger, Sandnes, Sola og Randaberg. Disse kommunene utgjør sammen med ti andre kommuner ifølge Gundersen og Juvkvam (2013) en av flere bo- og arbeidsmarkedsregioner i Rogaland. Sentrale spørsmål er hvor lenge perioden som arbeidssøker varer og hvor mange som kommer i jobb etter at arbeidssøkerperioden er over. I tillegg vil vi undersøke i hvilken grad arbeidssøkerne omstiller seg ved å se nærmere på både geografisk og yrkesmessig mobilitet. Med andre ord: Har de skiftet bransje? Har de fått ny jobb i samme arbeidsmarkedsregion, eller har de flyttet? Tidsrommet for datauttrekket er juli 2014 til november 2015 og alle som har meldt seg som arbeidssøkere

Figur 1. Prosentvis endring i summen av helt ledige og arbeidssøkere på tiltak fra november 2014 til november 2015



Kilde: NAV

DATAUTVALG OG DEFINISJONER

Datautvalget inneholder alle helt ledige, delvis ledige og arbeidssøkere på tiltak som har hatt tilgang som arbeidssøkere fra og med juli 2014 til og med november 2015. Egenskaper og status for de som er med i utvalget er målt to måneder før tilgang, ved tilgang, ved avgang ut av statistikken (siste måned observert for de som ikke har hatt avgang) og to måneder etter avgang.

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

Tilgang som arbeidssøker er definert som personer som er registrert hos NAV enten som helt ledige, delvis ledige eller arbeidssøkere på tiltak i beholdningen over arbeidssøkere i tilgangsmåneden, og som ikke har vært registrert i noen av disse statusene i beholdningen de siste to månedene før tilgang.

Avgang som arbeidssøker er definert som at en person er registrert enten som helt ledig, delvis ledig eller arbeidssøker på tiltak i beholdningen en måned, men ikke i beholdningen noen av de påfølgende to månedene.

Variablene som er med i analysen er målt på følgende tidspunkt:

To måneder før tilgang:

- Om personen er arbeidstaker, arbeidssøker, registrert med nedsatt arbeidsevne hos NAV, mottar trygd, ikke er å finne i NAVs registre eller har ukjent status

- Hovednæring for arbeidstaker
- Bo- og arbeidskommune for arbeidstaker

I tilgangsmåneden:

- Arbeidssøkerstatus
- Mottaker av dagpenger
- Permitteringsstatus
- Kjønn
- Alder
- Fødeland
- Bostedsfylke

I avgangsmåneden/eventuelt siste måned observert for de som ikke har hatt avgang:

- Varighet som arbeidssøker
- Mottaker av dagpenger

To måneder etter avgang:

- Om personen er arbeidstaker, arbeidssøker, registrert med nedsatt arbeidsevne hos NAV, mottar trygd, ikke er å finne i NAVs registre eller ukjent
- Hovednæring for arbeidstaker
- Bo- og arbeidskommune for arbeidstaker

Hovednæring for arbeidstaker følger næringsgrupperingen i nasjonalregnskapet og er basert på Statistisk sentralbyrås (SSB) Standard for næringsgruppering (SN2007), som igjen baserer seg på den europeiske næringsstandard NACE Rev. 2 (se «Grupperinger i nasjonalregnskapet» for selve grupperingen).

hos NAV er med, det vil si alle helt ledige, delvis ledige og arbeidssøkere på tiltak.

Arbeidssøkerne i Stavangerregionen

Totalt er det 306 000 personer som har meldt seg som arbeidssøkere hos NAV fra og med juli 2014 til og med november 2015, og de utgjør vårt datautvalg (se faktaboksen «Datautvalg og definisjoner» for en mer detaljert beskrivelse). Blant arbeidssøkerne var det 10 prosent som kom fra Rogaland og av disse igjen, kom over halvparten fra Stavanger, Sandnes, Sola og Randaberg, heretter referert til som Stavangerregionen. Det var dermed 16 300 personer i Stavangerregionen som meldte seg som arbeidssøkere i denne perioden.

Blant alle arbeidssøkerne i utvalget er gjennomsnittsalderen 34,4 år. Den er marginalt høyere for arbeidssø-

kerne fra Rogaland, og den høyeste gjennomsnittsalderen har de fra Stavangerregionen. Vi ser at det er noe færre kvinner i Stavangerregionen som melder seg som arbeidssøkere, sammenliknet med gjennomsnittet av alle arbeidssøkere. Kjønnsforskjellen kan trolig forklares med at mange yrker i oljerelaterte virksomheter er mannsdominerte. Det er også noe færre her enn i resten av landet som er født i Norge, og det vitner om et mer internasjonalt arbeidsmarked i Stavangerregionen.

Blant alle arbeidssøkere var det litt over 40 prosent som var registrert med dagpenger i løpet av arbeidssøkerperioden². For å motta dagpenger må man ha hatt lønnsinntekt som tilsvarer minst 1,5 ganger folketrygdens grunnbeløp

² Med «dagpengemottaker i løpet av arbeidssøkerperioden» menes om vedkommende er registrert som dagpengemottaker i tilgangsmåneden eller i avgangsmåneden (eventuelt siste måned observert).

Tabell 1. Kjennetegn ved arbeidssøkerne som meldte seg hos NAV. Perioden juli 2014 – november 2015

	Alle arbeidssøkere	Alle arbeidssøkere i Rogaland	Alle arbeidssøkere i Stavangerregionen
Gjennomsnittsalder ved tilgang, år	34,4	34,9	35,4
Kvinner, andel	44	40	40
Født i Norge, andel	63	60	57
Mottak av dagpenger, andel	41	53	55
Permitteringsstatus, andel	3	5	6
Helt ledige, andel	78	79	79
Delvis ledige, andel	18	19	18
Arbeidssøkere på tiltak, andel	3	2	2
N	306 047	30 246	16 311

Kilde: NAV

(G) i året som gikk, eller minst 3 G i løpet av de tre siste avsluttede kalenderårene. Dagpengemottakere har derfor en sterkere tilknytning til arbeidsmarkedet enn arbeidssøkere uten dagpenger. Over halvparten av de som melder seg som arbeidssøkere hos NAV fra Stavangerregionen, mottar dagpenger. I tillegg til dette, er andelen permitterte dobbelt så høy i Stavangerregionen sammenliknet med gjennomsnittet av alle arbeidssøkere. Disse to forholdene indikerer at disse arbeidssøkerne er mer etablert på arbeidsmarkedet enn landsgjennomsnittet.

Generelt ser vi at de fleste som melder seg som arbeidssøkere registrerer seg som helt ledige. Andelen på tiltak er lavere i Stavangerregionen enn den er i landet samlet, noe som kan ha med sammensetningen av de ledige å gjøre. Det er slik at NAV blant annet prioriterer arbeidsmarkedstiltak til unge ledige, og når arbeidssøkerne i Stavangerregionen er litt eldre, vil andelen her bli noe lavere.

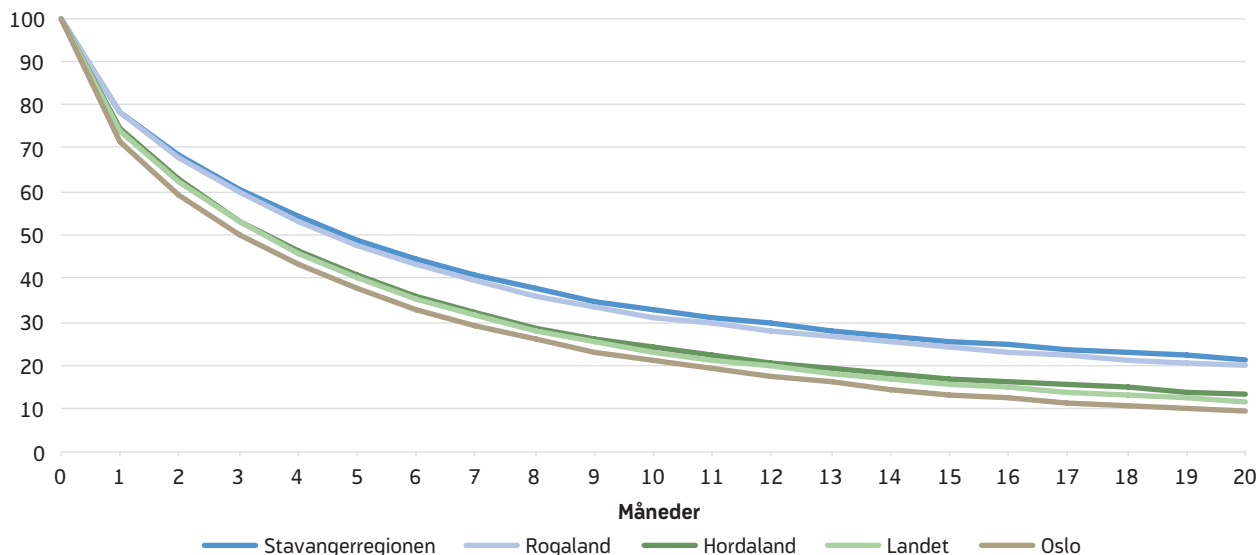
Hvor lenge er de registrerte som arbeidssøkere hos NAV?

De fleste er arbeidssøkere i en kort periode før de enten er tilbake i jobb, har overgang til en NAV-ytelse, eller for eksempel starter med utdanning. For landet samlet er 37 prosent arbeidssøkere i mindre enn to måneder (figur 1). I Rogaland og i Stavangerregionen er andelen med en arbeidssøkervarighet på mindre enn to måneder lavere, begge med 32 prosent. Denne forskjellen holder seg gjennom observasjonsperioden, der arbeidssøkerne særlig i Stavangerregionen har en lengere varighet enn landsgjennomsnittet, også lengere enn i Rogaland og Hordaland. Vi ser at

arbeidssøkerne i Oslo, derimot, har en varighet under landsgjennomsnittet til tross for at Oslo ofte har vært blant fylkene med den høyeste ledighetsraten i landet. Dette illustrerer de geografiske forskjellene som den oljedrevne nedgangskonjunkturen har skapt.

Det er flere mulige forklaringsfaktorer bak de ulike arbeidssøkerperiodene. Trolig er den viktigste forklaringen at etterspørselen etter arbeidskraft har avtatt i Stavangerregionen. Vi har tidligere vist at ingeniører og sivilingeniører med bakgrunn fra petroleumsykker har en lenger arbeidssøkerperiode enn landsgjennomsnittet (Furuberg og Ørbog 2016). Arbeidssøkere med bakgrunn fra oljerelaterte virksomheter utgjør en stor andel av arbeidssøkerne fra Stavangerregionen, og det er dermed sannsynlig at aktivitetsfallet i denne næringen bidrar til lenger varighet. I tillegg har arbeidssøkere med dagpengerettigheter et incentiv til å stå tilmeldt som arbeidsledig hos NAV så lenge de kan motta dagpenger. I Stavangerregionen er det flere arbeidssøkere som har dagpengerettigheter enn i landet sett under ett. Tidligere er det vist at det er en sammenheng mellom varigheten på arbeidssøkerperioden og mottak av dagpenger (Bakken og Aasebø 2006, Layard m. fl. 2005, s. 38–41). Forskjellen kan trolig forklares av at dagpengemottakere, i motsetning til de som ikke har rett på dagpenger, vil tape inntekter på å være arbeidsledige uten å stå tilmeldt NAV. Dagpengemottakere vil også ha mindre incentiv til å ta en hvilken som helst ny jobb, siden de allerede har en inntekt. De kan derfor søke arbeid lengre og prøve å finne en mer passende jobb enn personer som ikke har dagpenger. Andre forklaringer er at varigheten som arbeidsledig vanligvis stiger med økende alder (Bakken

Figur 2. Andel av arbeidssøkerne som fremdeles er registrert hos NAV, etter antall måneder. Stavangerregionen sammenliknet med hele Rogaland og andre fylker. Prosent



Kilde: NAV

og Aasebø 2006, Layard m. fl. 2005, s. 227), men gjennomsnittsalderen for arbeidssøkerne i Stavangerregionen er tilnærmet lik det den er for landet samlet. Alder er derfor en mindre sannsynlig forklaring på at arbeidssøkerne i Stavangerregionen har lengre varighet enn landsgjennomsnittet.

Flest tilbake i jobb etter arbeidssøkerperioden

For å svare på spørsmålet om hvor mange av arbeidssøkerne som kommer i jobb, ser vi på andelene som er registrert i følgende tilstander to måneder etter at de sluttet å registrere seg som arbeidssøkere hos NAV (i prioritert rekkefølge):

- Arbeidstaker (inkludert personer som kombinerer arbeid med ulike former for trygd eller er arbeidssøker kombinert med arbeid)
- Registrert med nedsatt arbeidsevne hos NAV (inkludert personer som mottar arbeidsavklaringspenger eller andre typer trygd)
- Øvrige trygdemottakere (mottakere av overgangsstønad, uføretrygd eller alderspensjon)
- Ikke å finne i NAVs registre
- Ukjent

AVGANG OG VARIGHET SOM ARBEIDSSØKER

Gjennomsnittlig varighet som arbeidssøker i en populasjon kan først beregnes når alle i populasjonen har hatt avgang fra utvalget. Vi observerer vårt utvalg i en begrenset periode, slik at vi ikke kan beregne gjennomsnittlig varighet, da det er noen som fremdeles er registrert som arbeidssøkere når vi slutter å observere dem. Utvalget vårt består av personer som blir arbeidssøkere i perioden juli 2014 til og med november 2015. Vi observerer hvem i utvalget som fremdeles er registrert hos NAV måned for måned i perioden juli 2014 til og med februar 2016. Derfor vil perioden arbeidssøkerne kan observeres variere i utvalget vårt.

For å kartlegge varigheten som arbeidssøker, også for dem som ikke har hatt avgang, har vi beregnet andelen som fremdeles står tilmeldt NAV som arbeidssøkere, fordelt på antall måneder siden tilgang. I beregningen av hvor stor andel av arbeidssøkerne som fremdeles er registrert hos NAV, så inngår hver måned de som potensielt har hatt mulighet til å være arbeidssøkere så lenge. Vi kan observere alle i fire måneder, mens bare de som hadde tilgang i juli 2014 kan observeres i 20 måneder. Resultatene er derfor mer usikre for de som har stått registrert som arbeidssøkere lengst, siden antallet som er observert i 20 måneder er langt lavere enn de som er observert i fire måneder.

Tabell 2. Kjennetegn ved de som har sluttet å registrere seg som arbeidssøkere hos NAV. Antall personer

	Alle arbeidssøkere	Alle arbeidssøkere i Rogaland	Alle arbeidssøkere i Stavangerregionen
Alle arbeidssøkere som hadde tilgang juli 2014 - november 2015	306 047	30 246	16 311
Antall av disse som hadde avgang til og med november 2015	205 421	17 164	8 983
Antall som var arbeidstakere to måneder etter avgang	120 777	10 311	5 379
Antall som var arbeidstakere to måneder etter avgang, med registrert arbeidskommune før tilgang som arbeidssøker og etter avgang	70 577	6 266	3 240
Antall som var arbeidstakere to måneder etter avgang, med registrert hovednæringsgruppe før tilgang som arbeidssøker og etter avgang	87 789	6 266	4 092

Kilde: NAV

To tredjedeler (67 prosent) av alle arbeidssøkerne sluttet å registrere seg som arbeidssøkere hos NAV i den perioden vi studerer (tabell 2). I Stavangerregionen var andelen betydelig lavere, og det henger sammen med at disse arbeidssøkerne har lenger varighet enn gjennomsnittet. Her var det 55 prosent av arbeidssøkerne som sluttet å registrere seg hos NAV til og med november 2015.

Vi finner at uavhengig av bosted, kommer de fleste i jobb etter at de har avsluttet arbeidssøkerperioden. For hele landet samlet, er 59 prosent arbeidstakere to måneder etter at de har sluttet å registrere seg som arbeidssøkere hos NAV (figur 3). Sammenliknet med hele landet er andelen som kommer i jobb litt høyere for arbeidssøkerne fra Rogaland og Stavangerregionen. I kategorien «Rogaland» er de fire kommunene i Stavangerregionen tatt ut, og vi finner en marginalt høyere andel med overgang til jobb i Rogaland når vi tar ut Stavangerregionen av tallene. Vi har tidligere funnet at de arbeidssøkende ingeniørene og sivilingeniørene innen petroleumsyrker kommer kjapt tilbake til jobb. To måneder etter at de slutter å registrere seg som arbeidssøkere hos NAV var hele 75 prosent tilbake i jobb. Disse yrkesgruppene er blant dem med den største økningen i arbeidsledigheten i Rogaland det siste året. Den høye andelen som kommer i jobb vitner om et dynamisk arbeidsmarked, men det skyldes trolig også egenskaper ved arbeidssøkerne. Som nevnt tidligere, har arbeidssøkerne fra Stavangerregionen en sterk tilknytning til arbeidsmarkedet, men de er nå utsatt for konjunkturledighet.

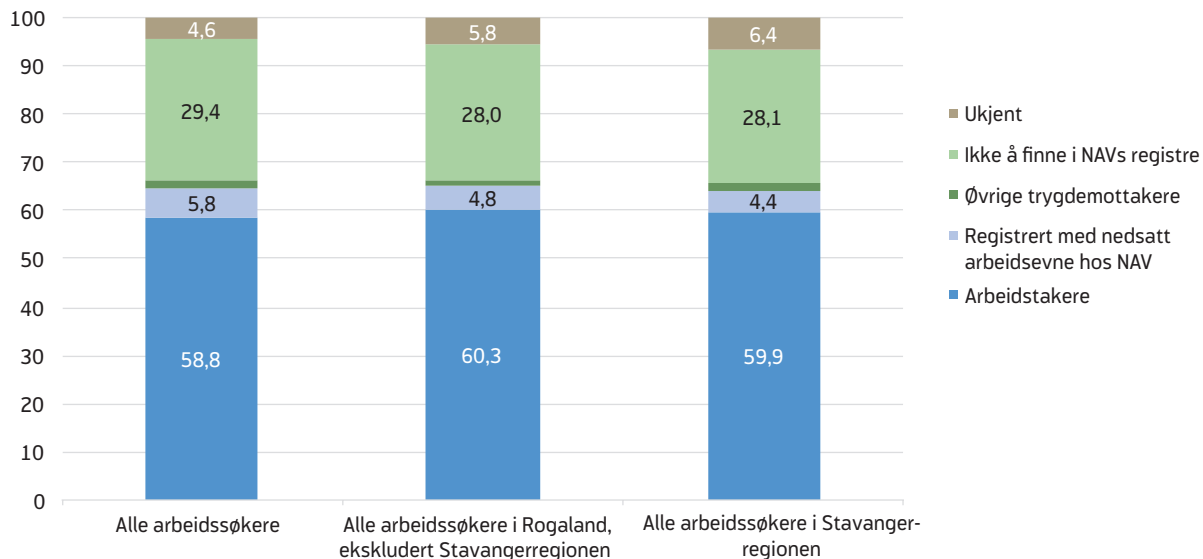
Blant alle tidligere arbeidssøkere, uansett bosted, er 6 prosent registrert hos NAV med nedsatt arbeidsevne. I Rogaland gjelder dette 5 prosent, og kun 4 prosent i Stavangerregionen. Det er svært få som er å finne i kategorien øvrige trygdemottakere to måneder etter at de avsluttet arbeidssøkerperioden.

Andelen i kategorien «Ikke å finne i NAVs registre», er høy for alle gruppene. Her fanges de som starter i utdanning opp, og også de som har blitt selvstendig næringsdrivende. Vi vet ikke om arbeidssøkerne i Stavangerregionen skiller seg fra andre arbeidsmarkedsregioner når det gjelder etablering av egen virksomhet. Imidlertid erfarer NAV-veiledere i Stavangerregionen at mange av arbeidssøkerne i området delvis mangler formell kompetanse for det yrket de hadde før de mistet jobben. Ingeniører fremheves som en gruppe der det er ganske vanlig at noen mangler formell kompetanse selv om de har utført tilsvarende arbeidsoppgaver. Vi antar derfor at mange av dem vi ikke finner i våre registre har startet med utdanning for å få en formell kompetanse og derigjennom øke sin sjanse for å få en ny jobb.

Geografisk mobilitet

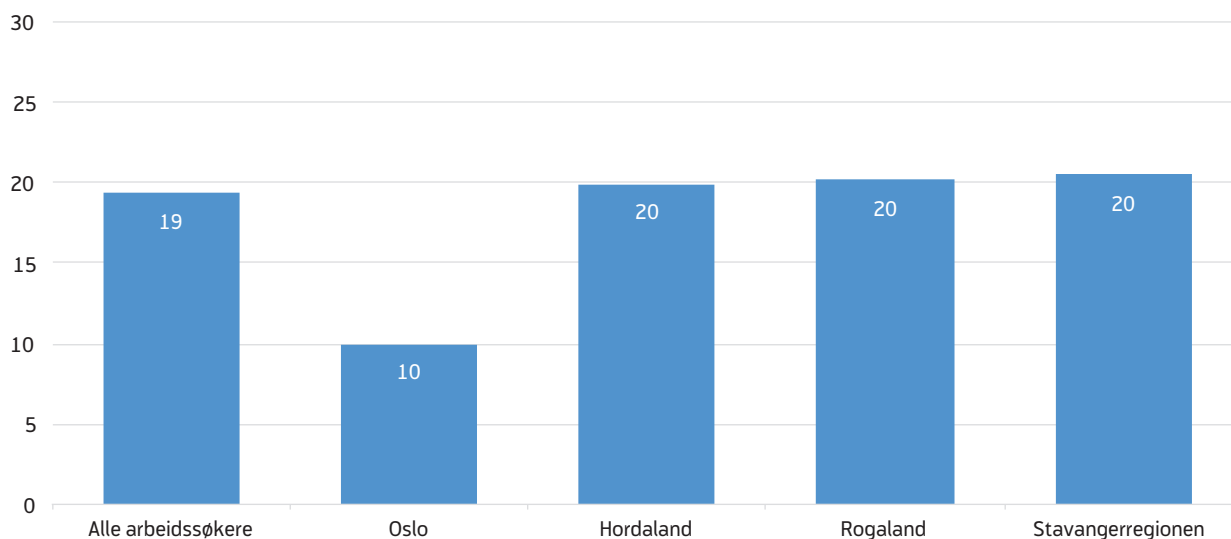
For å belyse hvorvidt arbeidssøkerne i Stavangerregionen omstiller seg, ønsker vi å se på andelen som har fått ny jobb i en annen arbeidsmarkedsregion blant de som hadde en jobb før arbeidssøkerperioden (se tabell 2 for mer detaljer). By- og regionforskningsinstituttet NIBR deler landet

Figur 3. Status to måneder etter avgang fra NAVs registre for personer som hadde tilgang som arbeidssøkere juli 2014 – november 2015, etter bostedskommune. Prosent



Kilde: NAV

Figur 4. Geografisk mobilitet. Andel arbeidssøkere som har tatt jobb i en ny bo- og arbeidsmarkedsregion. Etter bokommune. Prosent



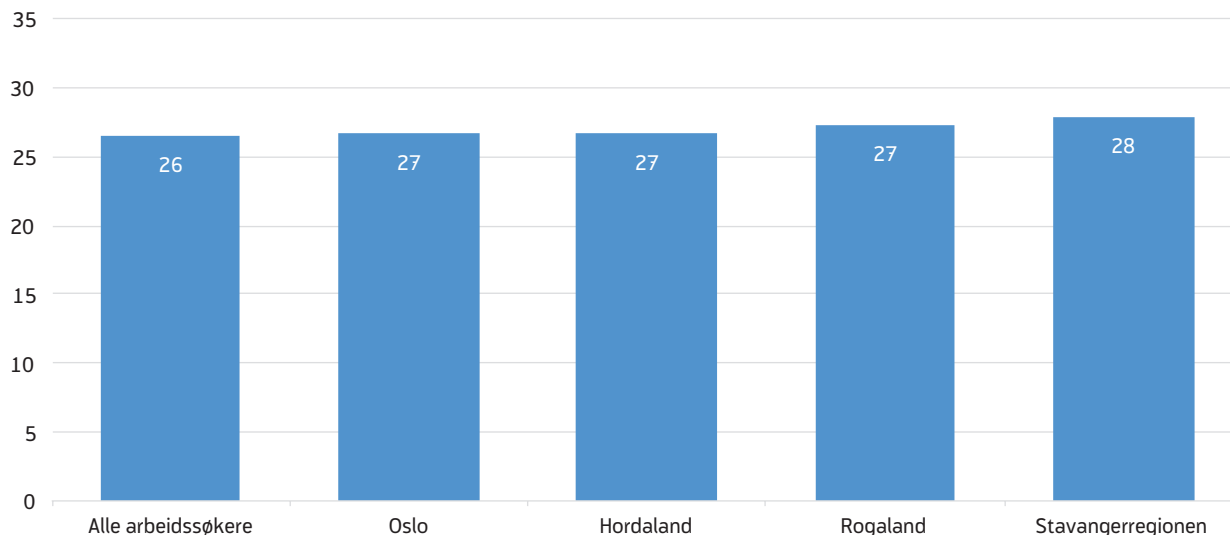
Kilde: NAV

inn i 160 bo- og arbeidsmarkedsregioner (BA-regioner) og kan dermed fange opp om arbeidssøkerne flytter til et annet arbeidsmarked, selv om flyttingen skjer innad i samme fylke (Gundersen og Juvkam 2013: 12).

Når vi ser på andelen av arbeidssøkere i alle fylker som har byttet BA-region, finner vi at det er mest vanlig å bytte region i Sogn og Fjordane og minst vanlig

i Oslo og Akershus. I både Rogaland og i Stavangerregionen er andelen som har byttet BA-region marginalt høyere enn gjennomsnittet for alle arbeidssøkerne (figur 4). Dette tyder på at arbeidssøkere i Stavangerregionen verken er mer eller mindre mobile enn arbeidssøkere i andre deler av landet. Den begrensede mobiliteten kan skyldes at mange av de som har mistet jobben hittil besitter en næringsspesifikk kompe-

Figur 5. Yrkesmessig mobilitet. Andel arbeidssøkere som har tatt jobb i en annen næring enn tidligere. Etter hovednæringsgruppe. Prosent



Kilde: NAV

tanse og dermed er «innelåst» i Stavangerregionen fordi man ikke nødvendigvis finner en jobb som vil matche formalkompetansen eller tidligere yrkeserfaring selv om man flytter. Det kan også skyldes at den gruppen som melder seg som arbeidssøker hos NAV i utgangspunktet er mindre mobile enn de som ikke gjør det. Det kan være slik at de som er mest mobile, allerede har dratt og funnet jobb et annet sted, slik at de ikke er innom ledighetsstatistikken til NAV.

Yrkesmessig mobilitet

Arbeidstakere kan omstille seg både ved å flytte og ved å skifte bransje, eller yrke. Her undersøker vi om de som er registrert som arbeidstakere i en hovednæringsgruppe, ifølge Nasjonalregnskapet (SSB 2016), har byttet næring fra den de hadde før arbeidssøkerperioden. Måletidspunktet er to måneder etter at de sluttet å melde seg som arbeidssøkere hos NAV. Hvor mange som får arbeid i en annen næring etter en periode som arbeidssøker, kan ses på som et uttrykk for yrkesmessig mobilitet.

Blant alle fylkene, er det vanligst å bytte næring i Akershus, mens det er minst vanlig i Nord-Trøndelag. Av alle tidligere arbeidssøkere i utvalget vårt har 26 prosent fått jobb i en annen næringsgruppe (figur 5). Andelen som

har fått ny jobb innen en annen næring er høyere blant arbeidssøkere fra Stavangerregionen og ligger på 28 prosent. Her jobbet over 20 prosent innen næringen forretningsmessig tjenesteyting før arbeidssøkerperioden, og av disse har halvparten byttet til en jobb innen varehandelen, faglig, vitenskapelig og teknisk tjenesteyting eller til helse og sosialtjenester.

Vi vet ikke hvordan dette har vært i Stavangerregionen tidligere, men det vi vet er at andelen som har fått ny jobb innen en annen næring er høyere blant arbeidssøkende ingeniører og sivilingeniører innen petroleumsyrker enn for gjennomsnittet for alle arbeidssøkere. Det kan være noe av forklaringen på at den yrkesmessige mobiliteten er noe høyere i Stavangerregionen enn for landet samlet. Men siden disse yrkesgruppene kun utgjør en andel av arbeidssøkerne i Stavangerregionen, er det naturlig å anta at lavere etterspørsel etter arbeidskraft generelt bidrar til høyere yrkesmessig mobilitet i denne regionen.

Avslutning

I denne artikkelen finner vi at de fra Stavangerregionen er arbeidssøkere lenger enn gjennomsnittet. De har også lenger varighet sammenliknet med gjennomsnittet av alle arbeidssøkere i Rogaland. Men over

halvparten av arbeidssøkerne fra Stavangerregionen mottar dagpenger, og andelen permitterte er dobbelt så høy som for gjennomsnittet av alle arbeidssøkere. Det å motta dagpenger og å være permittert er forhold som i seg selv bidrar til lengre varighet som arbeidssøker. Vi antar derfor at både lavere etterspørsel etter arbeidskraft, og egenskaper ved arbeidssøkerne, kan bidra til å forklare den relativt lengere varigheten blant arbeidssøkerne i Stavangerregionen.

Andelen fra Stavangerregionen som kommer i jobb etter perioden som arbeidssøker er på 60 prosent, tilnærmet lik andelen fra Rogaland og litt høyere enn for arbeidssøkere generelt. I Stavangerregionen er det færre som blir registrert hos NAV med nedsatt arbeidsevne etter at de avslutter arbeidssøkerperioden enn det er i landet som helhet. Det er imidlertid nesten 30 prosent som vi ikke har noen opplysninger om, men som vi antar har startet i utdanning eller blitt selvstendig næringsdrivende.

Arbeidssøkerne fra Stavangerregionen bytter bo- og arbeidsmarkedsregion i en marginalt høyere grad enn arbeidssøkere generelt. Andelen som har fått ny jobb innen en annen næring er og noe høyere blant arbeidssøkere fra Stavangerregionen enn sammenliknet med resten av landet. Vi antar at dette henger sammen med lavere etterspørsel etter arbeidskraft i denne regionen. Siden det er første gang denne analysen gjennomføres, vet vi ikke hvordan den geografiske og yrkesmessige mobiliteten i Stavangerregionen har vært tidligere. Det

vil være interessant å undersøke om mobiliteten øker for denne gruppen når de har gått ut dagpengeperioden sin, som kan være på maksimalt to år.

Referanser

Bakken, Frøydis og Aasebø Lars Christian (2006) «Varighet som arbeidssøker». *Rapport om Arbeidsmarkedet*, 4/2006, 25–32.

Gundersen, Frants og Dag Juvkvam (2013) *Inndelinger i senterstruktur, sentralitet og BA-regioner*. NIBR-rapport 2013:1. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.

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.

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

SSB (2016). *Næringsgruppering i nasjonalregnskapet*. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/nasjonalregnskap-og-konjunkturer/naeringsgruppering-i-nasjonalregnskapet> (Hentet 4.2.2016).

HVOR LENGE ER FOLK ARBEIDSLEDIGE?

Av Leonid Andreev

Sammendrag

Sammen med ledighetsrate, er arbeidssøkervarighet en viktig indikator for tilstanden på arbeidsmarkedet. Sammenlignet med andre land har Norge historisk sett både hatt lav arbeidsledighet og kort gjennomsnittlig arbeidssøkervarighet. Nedgangskonjunktoren vi har vært inne siden tredje kvartal 2014 har gitt seg utslag i et økt antall ledige. Dette henger både sammen med at flere nye ledige kommer til og at flere blir værende ledige lenger.

De fleste er registrert som arbeidssøkere hos NAV en kort periode. I perioden januar 2011 – mars 2016 var gjennomsnittlig 30 prosent av de helt ledige og arbeidssøkere på tiltak ikke lenger registrert som ledige måneden etter at de registrerte seg. Etter seks måneder hadde om lag 70 prosent forsvunnet ut av ledighetskøen. Etter dette var det derimot bare en liten andel som forlot ledighet hver måned. Så dersom man forblir ledig lenge påvirker det mest sannsynlig overgangen til jobb negativt.

Arbeidssøkervarigheten øker tydelig med alderen, og mens de under 30 år i snitt var typisk var arbeidssøkere i under tre måneder i perioden januar 2011 – mars 2016, var de over 60 år arbeidssøkere i nesten fem måneder. Innvandrere var lenger ledige enn befolkningen for øvrig, men det var ikke nevneverdig forskjell mellom innvandrere fra OECD-land eller ikke-OECD-land.

Arbeidssøkere med bakgrunn fra helse, pleie og omsorg forlater ledighet raskest blant yrkesgruppene, mens arbeidssøkere fra ingeniør- og ikt-fag hadde lavest utstrømningsrater i 2015 og begynnelsen 2016. Denne gruppen har også betydelige lavere utstrømningsrater enn for noen år siden, hvilket betyr at de blir gående lenger ledige.

Innledning

Arbeidssøkervarigheten sier hvor lenge en person har vært registrert som arbeidssøker hos NAV (se faktaboks om arbeidssøkervarighet og langtidsledige). NAV publiserer ved slutten av hver måned statistikk over hvor mange som er registrert som helt ledige. De ledige fordeles i sju varighetsgrupper (under 4 uker, 4–12 uker, 13–25 uker, 26–51 uker, 52–77 uker, 78–103 uker, 104 uker og mer). Statistikken er basert på uavsluttede ledighetsforløp, hvilket betyr at varigheten er beregnet for de som fortsatt er registrerte som arbeidssøkere på opptellingstidspunktet. Denne indikatoren viser dermed ikke hvor lenge folk faktisk blir gående ledige – altså hvor lenge de har vært registrert som helt ledig eller arbeidssøker på tiltak når de slutter å melde seg som arbeidssøkere hos NAV. I denne artikkelen følger vi derfor helt ledige og arbeidssøkere på tiltak (heretter kalt arbeidssøkere) fram til de slutter å være registret hos

NAV, og beregner blant annet gjennomsnittlig median arbeidssøkervarighet for ulike grupper. Vi ser blant annet på ulike aldersgrupper, kjønn, yrkesbakgrunn, landbakgrunn og fylke. For å beregne den tiden en arbeidssøker i gjennomsnitt forblir registrert i NAV, tar vi utgangspunkt i alle som ble registrert som helt ledige eller arbeidssøkere på tiltak hver enkelt måned i perioden januar 2011–mars 2016 (se faktaboks om data og metode for nærmere rede-gjørelse).

Vi har også beregnet den median løpende arbeidssøkervarighet for de med uavsluttede ledighetsforløp (se faktaboks nedenfor for forklaring av median arbeidssøkervarighet). Utviklingen i median arbeidssøkervarighet og gjennomsnittlig arbeidssøkervarighet er nyttige indikatorer for å kunne følge utviklingen på arbeidsmarkedet.

ARBEIDSSØKERVARIGHET OG LANGTIDSLEDIGE

Det finnes to mål på varighet i NAVs arbeidssøkerstatistikk: arbeidssøkervarighet og varighet som helt ledig. Varigheten måles i NAVs statistikk for de som er fortsatt registrert på opptellingstidspunkt ved slutten av hver måned.

Begrepet «arbeidssøkere» omfatter fire arbeidsmarkedsstatuser i NAVs registre: helt ledige, delvis ledige, arbeidssøkere på tiltak og andre arbeidssøkere. Varighet som arbeidssøker 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. Arbeidssøkere som tidligere har vært registrert med nedsatt arbeidsevne kan få denne perioden med i arbeidssøkervarigheten dersom de også har vært markert som arbeidssøkere i NAVs saksbehandlingssystem Arena. Avbrudd er perioder hvor personen ikke er arbeidssøker, for eksempel som følge av arbeid.

Varigheten som helt ledig regnes fra det tidspunkt 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.

I denne artikkelen ser vi på arbeidssøkervarighet for personer som er registrert enten som helt ledige eller arbeidssøkere på tiltak. Beregningen av denne type varighet avbrytes ikke som følge av at en arbeidssøker skifter status fra helt ledig til arbeidssøker på tiltak eller omvendt. For denne varighetsdefinisjonen trengs det også lengre avbrudd (4 uker mot 2 for varighet som helt ledig) for at beregningen starter på nytt.

OECD benytter data om søkevarighet i Norge fra den kvartalsvise arbeidskraftundersøkelsen (AKU) som gjennomfø-

res av SSB. Denne varigheten er definert som den perioden man står uten inntektsgivende arbeid og samtidig er aktiv arbeidssøker.

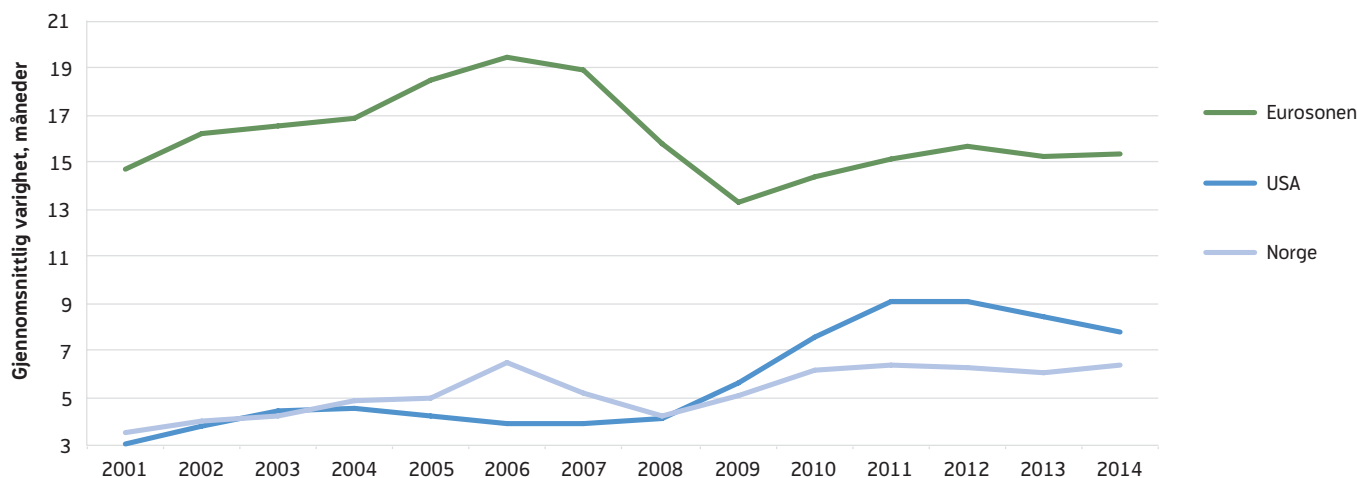
Langtidsledige i NAVs statistikk er helt ledige arbeidssøkere som har hatt en sammenhengende ledighetsperiode på minst 26 uker med avbrudd på maksimum 2 uker. SSB definerer langtidsledige som personer som har vært ledige i mer enn 26 uker, mens i statistikken fra OECD defineres langtidsledige som personer som er sammenhengende ledige i ett år eller lenger.

Gjennomsnittsvarighet (løpende) benyttes som et aggregatsmål på hvor lenge arbeidsledige har vært uten jobb i arbeidsledighetsstatistikken fra SSB, OECD, Eurostat, Bureau of Labor Statistics (BLS) i USA, osv. Det brukes varighet for ikke-avsluttede ledighetsforløp for å beregne den.

NAVs registerbaserte statistikk viser antall helt ledige fordelt på varighet som arbeidssøker i sju grupper (under 4 uker, 4–12 uker, 13–25 uker, 26–51 uker, 52–77 uker, 78–103 uker, 104 uker og mer på opptellingstidspunktet). Tilsvarende tall for AKU-ledigheten offentliggjøres kvartalsvis.

Median arbeidssøkervarighet (løpende) er et alternativt aggregatsmål for hvor lenge arbeidsledige har vært uten jobb, og benyttes i arbeidsledighetsstatistikken fra BLS i USA mfl. For å beregne dette målet brukes det også varighet for ikke-avsluttede ledighetsforløp. Median er et statistisk mål som viser størrelsen på tallet/enheten som deler et utvalg i to like store deler etter at man har sortert alle enheter i stigende (eller synkende) rekkefølge langs en skala. Median arbeidssøkervarighet viser dermed søkevarigheten til den «midterste» arbeidssøkeren, når alle arbeidssøkere er sortert i stigende rekkefølge.

Figur 1. Løpende gjennomsnittlig arbeidssøkervarighet i utvalgte land i 2001–2014. AKU-tall. Antall måneder



Kilde: OECD

Det er to grunner til at antallet ledige endrer seg. Den ene er endringer i tilstrømmingen, altså hvor mange nye som blir ledige til enhver tid, den andre er utstrømming, som er antallet som slutter å være ledige til enhver tid. Om økonomien går inn i en lavkonjunktur påvirker dette både hvor mange som mister jobben og hvor mange ledige som ikke klarer å finne seg en jobb. Når ledighetstrenden snur eller når vekst- eller nedgangsrate øker, beveger den løpende

gjennomsnittlige arbeidssøkervarigheten og ledigheten seg i motsatte retninger, men ellers øker de eller faller samtidig. Den gjennomsnittlige arbeidssøkervarigheten er jevnt over lavere i Norge enn i Eurosonen (se figur 1) og ligger nærmere nivået for USA.

Utviklingen i den gjennomsnittlige løpende arbeidssøkervarigheten kan være viktig for å vurdere om

ARBEIDSLEDIGHETSTYPER

Det er vanlig å skille mellom fire ulike typer arbeidsledighet: friksjonsledighet, strukturell ledighet, syklisk (konjunktur-) ledighet og sesongledighet.

Friksjonsledighet er definert som arbeidsledighet som oppstår når folk skifter jobb (for eksempel for å få et bedre jobbtilbud) eller når unge nyutdannede leter etter sin første jobb. Et viktig særtrekk ved denne type ledighet er at den er frivillig for mange og øker under høykonjunktur siden det da er lettere å finne en ny jobb. I lavkonjunkturperioder pleier friksjonsledigheten å falle, ettersom folk ikke avslutter et arbeidsforhold før de får et jobbtilbud fra en annen arbeidsgiver. Unge som pleier å bytte jobb oftere enn eldre arbeidstakere kan også vurdere å utdanne seg videre om det er dårlige jobbutsikter, slik at det blir lavere andel unge i arbeidsstyrken og lavere friksjonsledighet.

Strukturell arbeidsledighet er et resultat av nedgang i en bestemt bransje på grunn av endringer i konsumentenes atferd, produksjonsmetoder eller priser. Lavere kostnader hos utenlandske konkurrenter eller en prisnedgang på ver-

densmarkedet kan føre til at produksjon av visse varer og tjenester blir ulønnsomt, noe som igjen fører til redusert aktivitet i de berørte bransjene. Arbeidere som opplever strukturell arbeidsledighet har ofte andre kvalifikasjoner enn de som er etterspurt på arbeidsmarkedet og har større risiko for å bli langtidsledige. Større omstillinger, slik som ved utfasing av oljeindustrien, vil kunne resultere i strukturell ledighet.

Syklisk arbeidsledighet, eller konjunkturledighet, oppstår når arbeidstakere mister jobbene sine på grunn av svingninger i økonomien. Syklisk ledighet kan ramme hele eller store deler av økonomien. Ansatte i enkelte næringer er særdeles utsatte for ledighet når det er nedgangskonjunktur.

Sesongledighet er arbeidsledighet som oppstår i visse perioder hvert år. Det skjer fordi det i visse bransjer blir produsert mer varer og tjenester i noen deler av året enn i andre. Dette gjelder særlig i bransjer som fiskeri, landbruk og turisme. Siden ledighetstall som regel justeres for sesongvariasjoner, får sesongledigheten liten oppmerksomhet.

ledigheten kan beskrives som strukturell eller syklisk (konjunkturrell). Ulike typer ledighet krever ulike politikk fra penge- og finanspolitiske myndigheter (se faktaboks om arbeidsledighetstyper).

Høyere gjennomsnittlig løpende arbeidssøkervarighet innebærer flere langtidsledige. Langtidsledighet er uheldig både for den enkelte arbeidssøker og for samfunnet. I tillegg til direkte utgifter for velferdsstaten, som utbetaling av dagpenger og sosialhjelp, taper samfunnet på lavere verdiskaping mens folk er ledige. For den enkelte kan et langt ledighetsforløp være en stor belastning både for helse, kvalifikasjoner og fremtidige karriereutsikter. Langtidsledige har høyere sannsynlighet for å falle ut av arbeidsstyrken for godt jo lengre de er ledige.¹

I denne analysen følger vi helt ledige og arbeidssøkere på tiltak fram til de slutter å være registret som arbeidssøkere. Vi ser altså ikke på hvor de går når de slutter å registrere seg hos NAV. Vi vet imidlertid fra NAVs overgangsstatistikker og oppfølgingsundersøkelser (Lande 2014) at rundt seks av ti er registrert som arbeidstakere 6 måneder at de slutter å melde seg hos NAV. Andre går over til arbeid som selvstendig næringsdrivende, skole/utdanning, mottak av økonomisk sosialhjelp eller ny periode som arbeidssøker, samt ikke-registrerte aktiviteter som f.eks. ulønnet omsorgsarbeid eller privat forsørgelse. Men dette er ikke tema for denne artikkelen.

Teori og tidligere forskning

En tydelig økning i gjennomsnittlig arbeidssøkervarighet i USA i perioden 1948–2003 førte til at flere forskere studerte påvirkningsfaktorene for arbeidssøkervarighet. Mukoyama og Sahin (2008) viste at økningen i lønnsforskjellene i samfunnet forklarte mye av økningen i den gjennomsnittlige arbeidssøkervarigheten i USA. Økende lønnsforskjeller gjorde at flere arbeidssøkere som før hadde godt betalte jobber, valgte å forbli ledige og heller søke etter en godt betalt jobb de var kvalifisert for, fremfor å ta en jobb som var tilgjengelig men dårlig betalt. Ifølge Baumol og Wolff (1998) er det den teknologiske utviklingen som driver den gjennomsnittlige arbeidssøkervarigheten oppover fordi den øker opplæringskostna-

dene for arbeidsgivere, slik at det blir relativt dyrere å ansette ufaglærte eller eldre arbeidssøkere. Av denne grunn reduseres tilførselen av tilgjengelige arbeidsplasser for slike arbeidssøkere, og dermed blir deres arbeidssøkervarighet lengre. En studie av Vallette og Kuang (2012) peker også på lavere etterspørsel etter arbeidskraft, målt som antall ledige dividert med antall ledige stillinger i samme periode, som den viktigste faktoren for økt gjennomsnittlig arbeidssøkervarighet.

Det finnes flere studier som viser at endringer i sammensetningen av personlige kjennetegn i arbeidsstyrken også har stor betydning for arbeidssøkervarigheten. For eksempel fant Aaronson, Mazumder, and Schechter (2010) at endringer i gjennomsnittlig arbeidssøkervarighet i USA i stor grad kan tilskrives varige demografiske endringer i arbeidsstyrken. Dersom eldre arbeidsledige i snitt er lenger ledige enn yngre, vil aldringen i arbeidsstyrken føre til høyere gjennomsnittlig arbeidssøkervarighet.

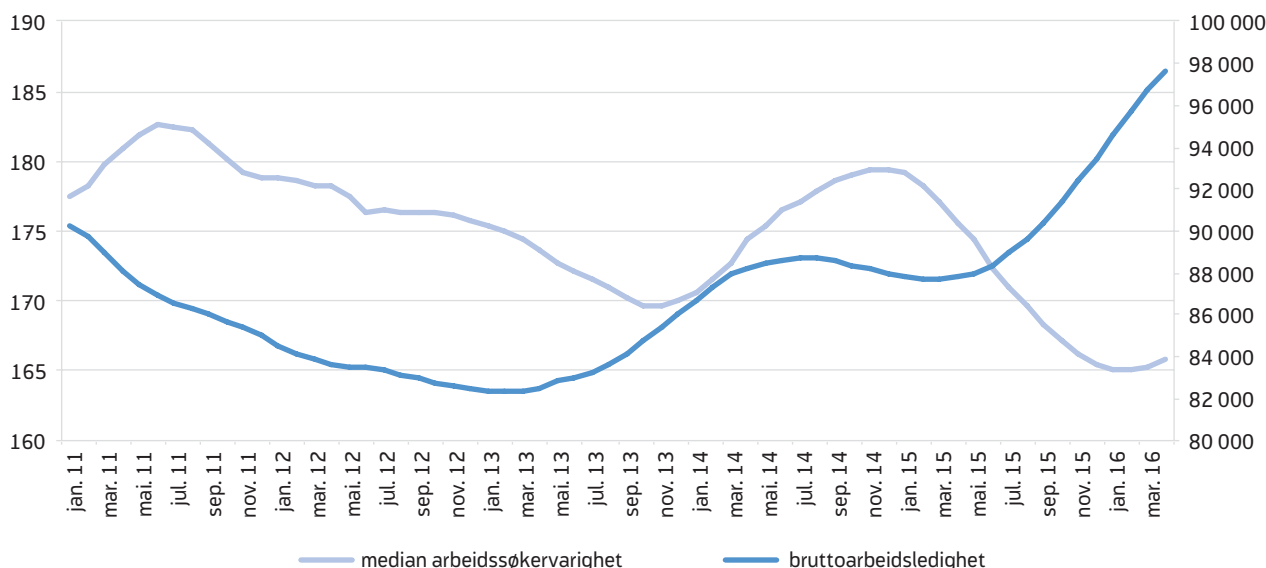
For arbeidssøkervarigheten er økonomiske insentiver som påvirker søkeatferden også viktige. Disse studeres i søketeorien². De viktigste forklaringsfaktorene er ledighetstrygdens størrelse, hvor lenge man kan motta trygden, samt andre fordeler, eksempelvis deltakelse i tiltak. Gunstige dagpengeordninger gjør jobbsøkerne mindre motiverte for jobbsøking. En gjennomgang av relevant økonomisk teori og norsk empiri, samt en beskrivelse av det norske systemet for inntektskompensasjon under arbeidsledighet, finner man i Røed et al. (1999). Denne analysen viser at også i Norge søker ledige med dagpenger mindre aktivt etter ny jobb enn ledige uten dagpenger.

Arbeidsledighet i seg selv, og spesielt langtidsledighet, påvirker sjansene på arbeidsmarkedet negativt. Kroft et al. (2013), Nilsen og Reiso (2011), Eriksson og Rooth (2011) viser at det finnes sterke empiriske indikasjoner

² Varighet er en beslutningsvariabel i teorien om optimal søketid. For arbeidssøkere som vurderer ulike jobbmuligheter, virker dagpenger som reservasjonslønn, som tillater en person å vente. Det vil ikke alltid være optimalt å akseptere det første jobbtillbud som kommer, selv om utsettelse medfører kostnader. Kostnadene kan være både direkte (differansen mellom arbeidsinntekt og dagpenger) og indirekte (en risiko for å måtte godta et dårligere jobbtillbud eller langvarig ledighet).

¹ Se for eksempel Ho m.fl. (2011) og EU-rapporten *Employment and Social Developments in Europe 2015 (21/01/2016)*.

Figur 2. Løpende median arbeidssøkervarighet i antall dager (venstre akse) og antall helt ledige og arbeidssøkere på tiltak (høyre akse). 12-måneders glidende gjennomsnitt



Kilde: NAV

på at ledige blir «brennmerket»³ av ledigheten. Det kan både skyldes tapt motivasjon hos individet og negative signaleffekter overfor potensielle nye arbeidsgivere etter en lengre periode uten jobb. Røed et al. (1999) viser at søkeaktiviteten avtar med arbeidsledighetens varighet, det vil si at langtidsledige søker etter jobb mindre aktivt enn kortidsledige. Eksperimentet i Eriksson og Rooth (2011) viser at potensielle arbeidsgivere i Sverige plasserer langtidsledige arbeidssøkere sist «i køen», noe som bekrefter den såkalte ranking-hypotesen til Blanchard og Diamond (1994). Ifølge denne hypotesen rangerer arbeidsgivere arbeidssøkere etter deres arbeidssøkervarighet og ansetter helst de med kortest ledighet. «Brennmerkingen» er sterkere når ledigheten er lav, fordi det er mindre klart for arbeidsgivere om det å være ledig skyldes personlige egenskaper hos arbeidssøkere eller andre forhold. På en annen side kan høyere arbeidsledighet føre til at ledige arbeidssøkere senker sine minimumskrav til en ny jobb på grunn av dårligere utsikter for å få en «drømmejobb». Dette kan dermed bedre sjansene for å komme i jobb.

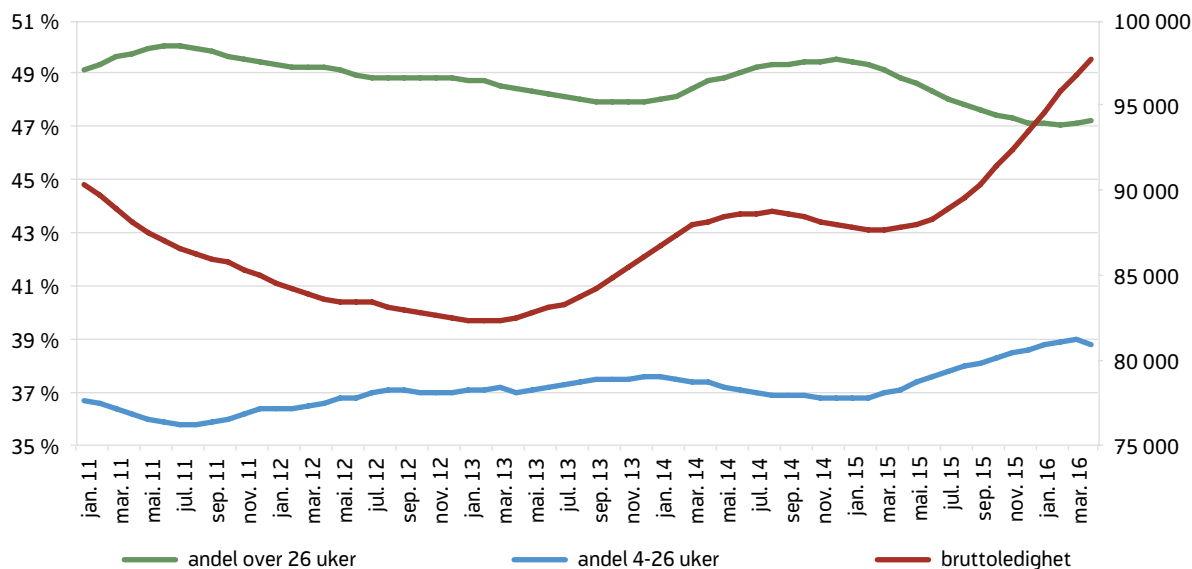
³ Den langtidseffekten på den framtidige karrieren heter «scarring effects» (begrepet «brennmerking» ble på norsk innført av Nilsen og Reiso (2001)). Nilsen og Reiso (2011) viser at effekten er spesielt sterk for yngre arbeidstakere som blir «brennmerket» for en lang periode etter å ha vært arbeidsledige. Sannsynligheten for at de vil bli ledige flere ganger, eller falle ut av arbeidsmarkedet, er større enn for dem som aldri har opplevd å være ledig.

Arbeidssøkervarighet varierer med konjunktorene

Den løpende gjennomsnittlige arbeidssøkervarigheten for personer registrert som helt ledige eller arbeidssøkere på tiltak i perioden januar 2011– april 2016 varierte mellom 300 og 335 dager (10–11 måneder), med et snitt på 318 dager (10,6 måneder). Dette målet gir dessverre et noe misvisende bilde på hva den «typiske» arbeidssøkervarigheten var i denne perioden: Mens de fleste arbeidssøkerne pleier å ha kort arbeidssøkervarighet, er det noen få tilfeller med svært lang varighet, for eksempel 3, 4, 5 år eller mer, og disse tilfellene trekker gjennomsnittet oppover. Hovedgrunnen til at noen av de registrerte helt ledige og arbeidssøkere på tiltak i den perioden hadde veldig lang arbeidssøkervarighet er at tellingen av arbeidssøkervarighet ikke blir avbrutt av perioder i status «nedsatt arbeidsevne» eller «delvis ledig». Vi vil derfor bruke median arbeidssøkervarighet som alternativt mål, fordi medianen er mye mindre påvirket av skjevfordeling og ekstreme observasjoner. Løpende median arbeidssøkervarighet i Norge var i perioden januar 2011– april 2016 på 5,8 måneder, nesten halvparten av den gjennomsnittlige.

I figur 2 ser vi at løpende median arbeidssøkervarighet i Norge varierte sammen med arbeidsledigheten med et visst tidsetterslep i perioden 2011– 2014, men

Figur 3. Andel helt ledige og arbeidssøkere på tiltak med arbeidssøkervarighet mellom 4 og 26 uker og over 26 uker (venstre akse) og bruttoledigheten i antall (høyre akse). 12-måneders glidende gjennomsnitt



Kilde: NAV

i perioden 2015 – begynnelse av 2016 beveget de seg i motsatt retning. Det kan forklares med at når ledigheten begynner å øke, eller øker spesielt sterkt, er det fordi tilstrømmingen til ledighet er større enn utstrømmingen. Det betyr at det strømmer til flere «nye» som dermed har kort arbeidssøkervarighet, noe som reduserer median (og gjennomsnittlig) arbeidssøkervarighet. Etter hvert som ledigheten fortsetter å øke begynner effekten av lengre arbeidssøkervarighet for eksisterende helt ledige og arbeidssøkere på tiltak å dominere, og median arbeidssøkervarighet øker igjen. Omvendt, når ledigheten reduseres, fortsetter median arbeidssøkervarighet å stige for en viss periode før den begynner å avta. Med konjunkturbedringen blir tilgangen av de nye arbeidssøkere lavere, noe som får median arbeidssøkervarighet til å øke, men etter hvert blir effekten av høyere avgang av «gamle» viktigere for ledighetsnedgangen enn lavere tilgang av nye, slik at median arbeidssøkervarighet går ned.

Andelen helt ledige og arbeidssøkere på tiltak som var ledige i under 4 uker var imidlertid relativt stabil i hele perioden 2011–2016, selv om løpende median arbeidssøkervarighet gikk ned i løpet av 2015 og begynnelsen 2016. Figur 3 viser at det var andelen arbeidssøkere med arbeidssøkervarighet mellom 4 og 26 uker som gikk opp i denne perioden, mens

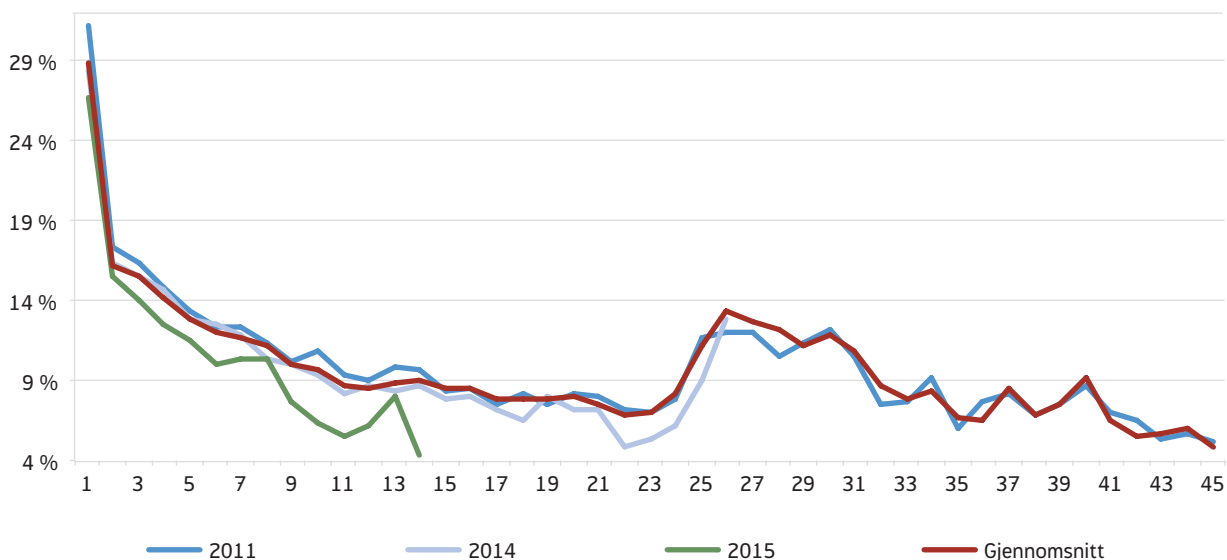
andelen arbeidssøkere med arbeidssøkervarighet over 26 uker gikk ned.

Hvor mange forlater ledighetskøen hver måned?

Utstrømning fra ledighet påvirkes av arbeidssøkervarigheten. Arbeidssøkere med de beste mulighetene og sterkst motivasjonen for å finne jobb kommer raskest ut av arbeidsledighet, mens jo lenger man har vært ledig, jo lavere blir overgangen, og de som blir igjen er en stadig mer selektert gruppe som har større vanskeligheter med å komme tilbake på arbeidsmarkedet. Videre i denne artikkelen vil vi analysere helt ledige eller arbeidssøkere på tiltak fordelt på månedskohorter i perioden januar 2011 til mars 2016 (se faktaboks om data og metode). Disse månedskohortene skal følges i alle påfølgende måneder for å se hvor mange som slutter å melde seg som arbeidssøkere.

Utstrømningsraten viser hvor stor andel av de som er registrert som helt ledige og arbeidssøkere på tiltak i en bestemt måned som har sluttet å melde seg i løpet av den påfølgende måneden. Figur 4 viser at utstrømningsraten faller med arbeidssøkervarigheten. Vi ser at i snitt gjennom perioden 2013–2015 forsvinner 29 prosent ut igjen den første måneden etter at de meldte seg som arbeidssøkere. Etter at det er gått et halvt år avtar utstrømningsraten betraktelig, og det er bare en liten andel som forsvinner ut

Figur 4. Gjennomsnittlige utstrømningsrater per måned for personer som ble ledige i årene 2011, 2014 og 2015



Kilde: NAV

hver måned. Utstrømningsratene øker igjen etter 24 måneder som arbeidssøkere, noe som kan henge sammen med at maksperioden for å motta dagpenger er 104 uker⁴.

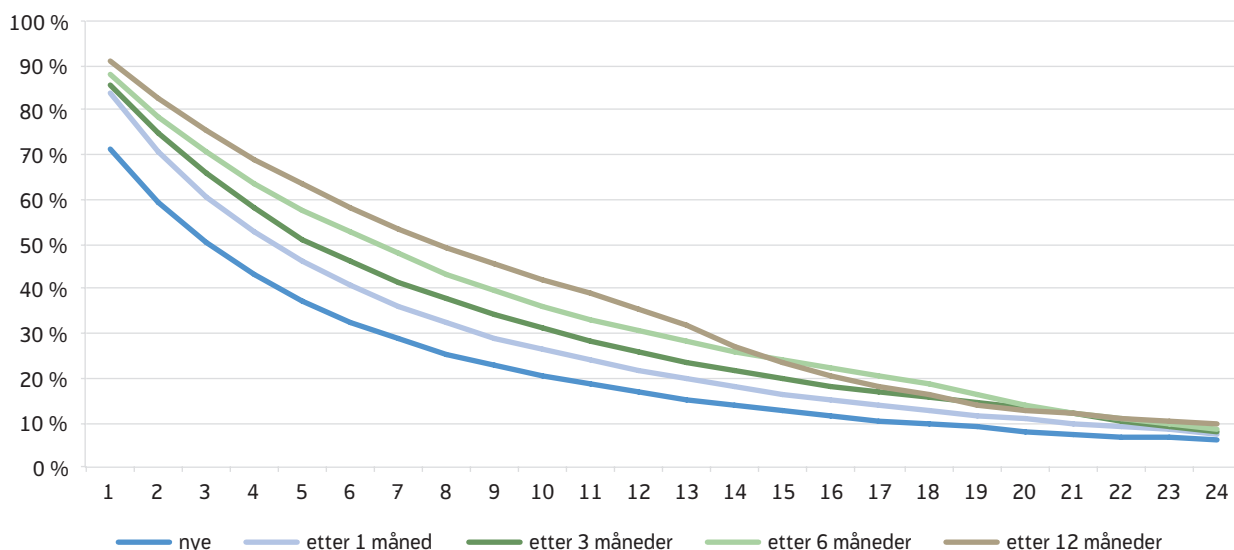
Utstrømningsraten kan variere fra år til år, avhengig av konjunktursituasjonen (se figur 4). Vi har sett spesielt på årene 2011 til 2015, og finner at gjennomsnitt-

lig utstrømningsrate det siste året er lavere enn i årene 2011–2014 (kun gjennomsnittet for 2011, 2014 og 2015-kohortene vises i figuren). Dette viser at det under en lavkonjunktur er en lavere andel arbeidssøkere som forlater ledighet hver måned. Flere ledige akkumuleres altså i alle varighetsgrupper.

En annen måte å analysere varighet er å se på hvor mange som fortsatt er ledige etter et visst antall måneder. Figur 5 viser hvor stor andel av de ledige som er

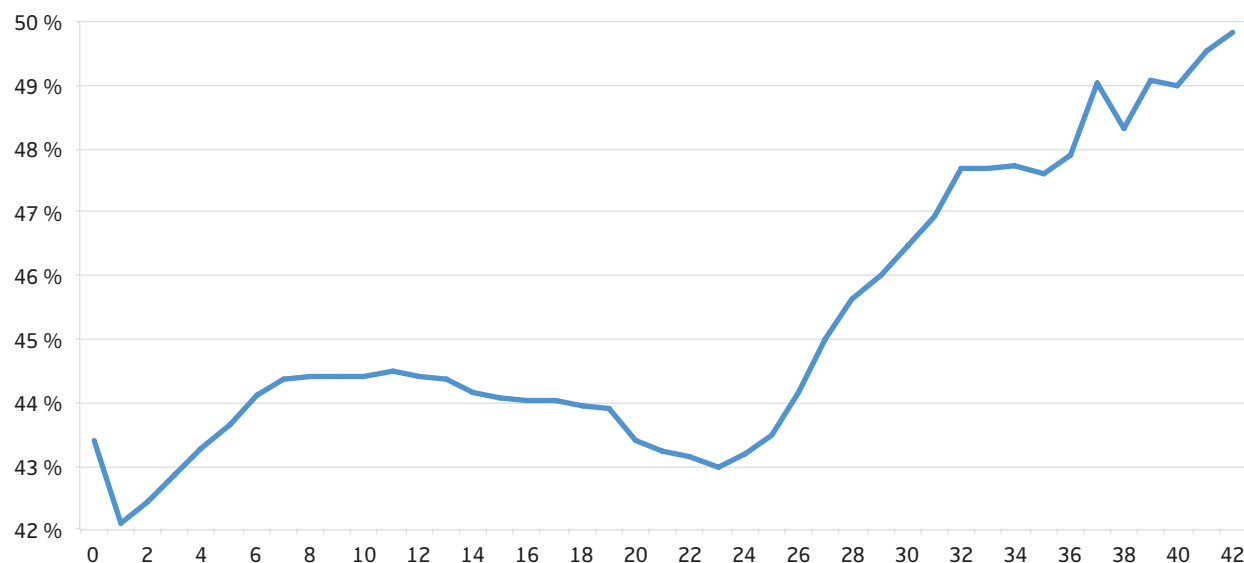
⁴ Denne økningen stemmer godt med resultatene i Røed m.fl. (2002).

Figur 5. Andel gjenværende helt ledige og arbeidssøkere på tiltak av den opprinnelige gruppen målt etter en viss periode (måneder). Gjennomsnittet for alle kohortene 2011–2014



Kilde: NAV

Figur 6. Andel kvinnelige arbeidssøkere, etter arbeidssøkevarighet (i måneder). Snitt for alle kohortene 2011-mars 2014



Kilde: NAV

registrert som arbeidssøkere etter henholdsvis 1, 3, 6 og 12 måneder som ledige (for kohortene 2011–2014). Vi ser at etter én måned er 71 prosent av de som registrerte seg for første gang, fortsatt ledige. Etter tre måneder er denne andelen redusert til 50, og etter 12 måneder er det bare 17 prosent som fortsatt er ledige. Dersom vi ser på de som allerede har vært arbeidssøkere i ett år (og som utgjør om lag 17 prosent av alle som ble ledige), ser vi at 91 prosent av disse fortsatt er ledige en måned senere. Vi ser altså at desto lenger man er registrert som arbeidssøker, desto mer tid bruker man i snitt for å forlate ledigheten. Dette kan både skyldes at langtidsledige er en mer selektert gruppe av individer med trekk som gjør det vanskeligere å finne jobb, og at langtidsledigheten i seg selv reduserer deres sjanser for vellykket jobbsøking. Tabell 1 i vedlegget viser andelen gjenværende arbeidssøkere etter varighet og ulike kjennetegn som yrke, fylke, alder, m.m.

Median arbeidssøkervarighet for nye arbeidssøkere i perioden 2011–2014 var på 3,6 måneder, mens median gjestående arbeidssøkervarighet for en som allerede hadde vært arbeidssøker i 12 måneder var på 8,3 måneder (se Tabell 2 i vedlegg).

Menn og kvinner har ulikt avgangsmønster

Kvinner utgjør mellom 40–50 prosent av de nye ledige og arbeidssøkere på tiltak i hver av kohortene vi ser

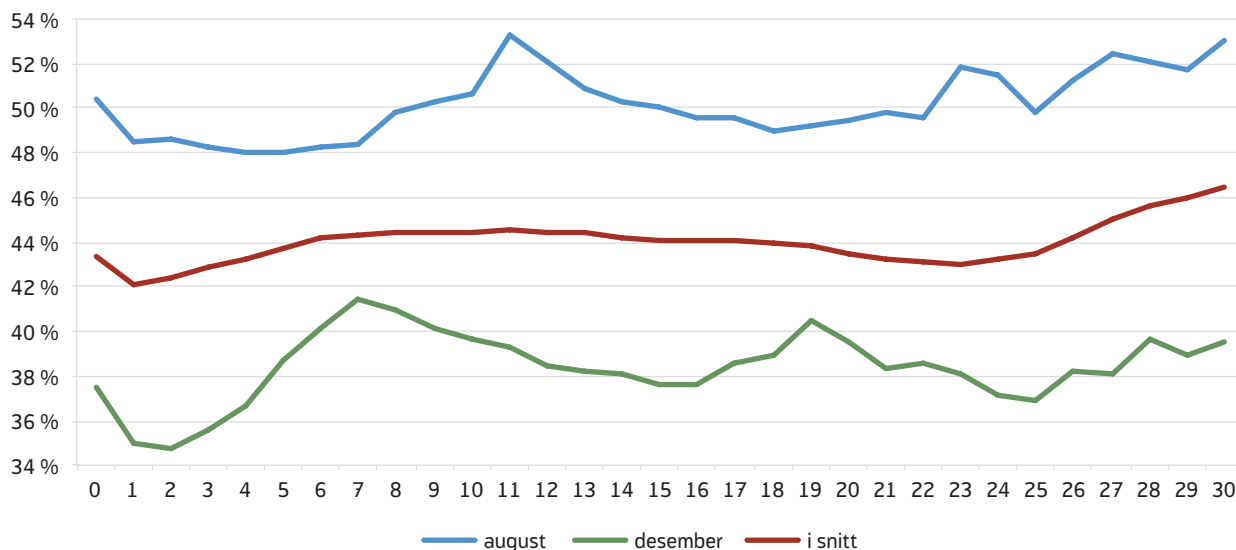
på. Andelen kvinner i en kohort avtar i løpet av de første to månedene, og holder seg deretter noenlunde stabil. For de som er ledige i over to år snur trenden og andelen kvinner øker raskt (se figur 6).

Sesongmønsteret for menn og kvinner er tydelig, og blant de som blir ledige i august er det like mange kvinner som menn, mens det i vintermånedene er flere menn som blir ledige. I figur 7 ser vi kvinner som andel av helt ledige og arbeidssøkere på tiltak for august-kohortene og desember-kohortene, altså de som registrerte seg for første gang i henholdsvis august og desember i årene 2011, 2012, 2013 og 2014. For august-kohortene utgjør kvinner i utgangspunktet over halvparten av hele kohorten, mens andelen kvinner i desember-kohortene er 13 prosentpoeng lavere. Begge kurvene viser en nedgang i de to første månedene. Det betyr at kvinner først forlater ledigheten raskere enn menn, uansett om de blir ledige om sommeren eller om vinteren. Etterpå varierer andelen med sesongen, det vil si at kvinner forlater ledigheten raskere enn menn i vintermånedene, men saktere i sommermånedene.

De yngste har kortest arbeidssøkervarighet

Når vi fordeler arbeidssøkerne etter alder, ser vi at de under 30 år utgjør 45 prosent av de nye arbeidssøkerne og at denne andelen avtar svært raskt, mens det det motsatte skjer med de over 60 år (se figur 8). De eldste

Figur 7. Kvinner som andel av alle arbeidssøkere i henholdsvis august- og desember-kohortene, etter arbeidssøkervarighet (i måneder). Gjennomsnitt for kohortene 2011–2014



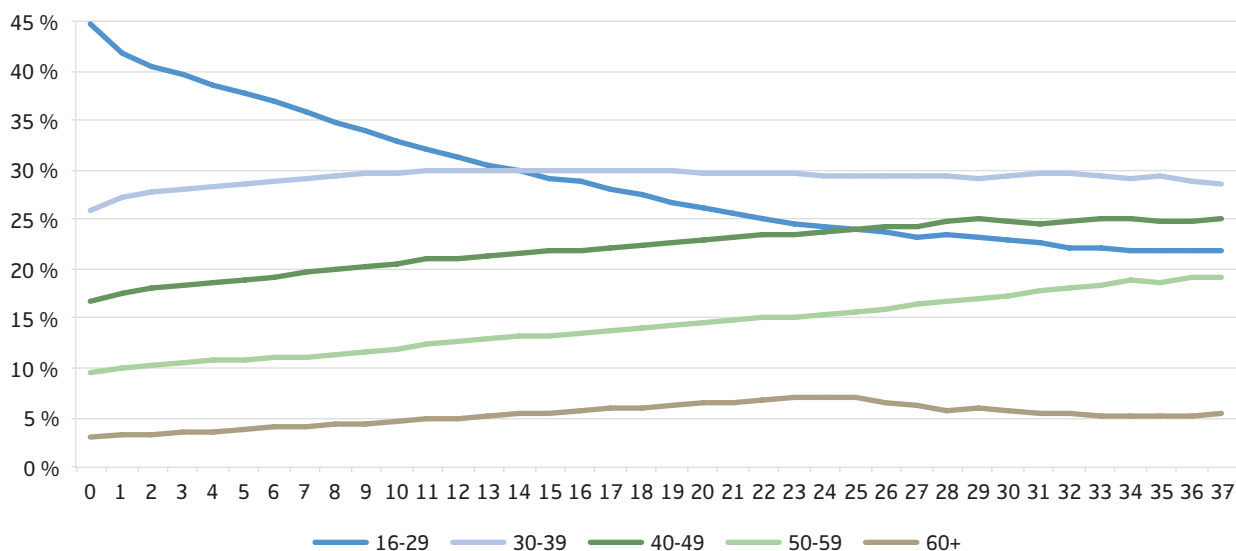
Kilde: NAV

utgjør en liten andel av de nye arbeidssøkerne (de som har vært registrert under 4 uker) (4 %), men etter 2 år øker andelen til 7 prosent. Det betyr at flere unge enn eldre registrerer seg som arbeidssøkere, men at eldre har lengre arbeidssøkervarighet.

jo lenger man hadde vært ledig. Horisontal akse viser hvor lenge man allerede har vært ledig, mens vertikal akse viser hvor lenge man i snitt vil fortsette å være ledig. Figuren viser forskjellene mellom ulike aldersgrupper. Hvor lenge man forblir registrert som arbeidssøker har en klar sammenheng med alder, og effekten av alder blir generelt større jo lenger man er ledig. Arbeidssøkervarigheten øker tydelig med alder.

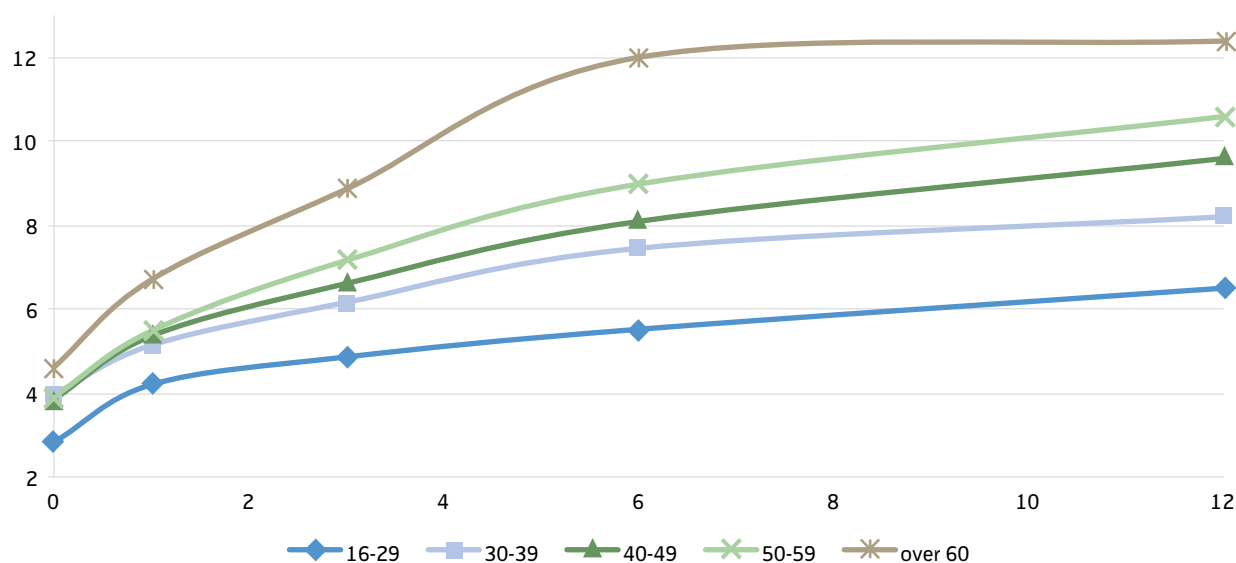
Figur 9 viser at gjennomsnittlig gjenstående median arbeidssøkervarighet for 2011–2014-kohortene økte

Figur 8. Andel arbeidssøkere, etter alder og arbeidssøkervarighet (i måneder). Gjennomsnitt for kohortene 2011–2014



Kilde: NAV

Figur 9. Gjenværende median arbeidssøkervarighet for ulike aldersgrupper etter deres tid som arbeidssøkere. Gjennomsnitt for januar 2011–august 2014 kohortene . Antall måneder



Kilde: NAV

ren, og mens de under 30 år typisk var arbeidssøkere i under tre måneder i perioden januar 2011 – mars 2016, hadde de over 60 år en median arbeidssøkervarighet på nesten fem måneder. Videre ser vi at de som allerede hadde vært ledige i én måned typisk forble ledige i ytterligere 4,2 måneder i den yngste aldersgruppa, mens de eldste fortsatte å være arbeidssøkere i nesten 7 måneder til. For de som hadde vært ledige i over seks måneder er forskjellen mellom aldersgruppene enda større. De under 30 år forble ledige i ytterligere 5,5 måneder, mens de over 60 år i snitt forble ledige i ytterligere 12 måneder.

At arbeidssøkervarighet øker med alderen er et kjent fenomen (se, for eksempel Mukoyama og Sahin (2008)). Dette kan skyldes at ungdommer er mer fleksible, bytter jobb oftere, eller avbryter arbeidskarrieren med utdanning. Tilpasningsdyktighet antas å avta med alderen og etterspørselen etter eldre arbeidssøkere har vist seg å bli svekket av den raske teknologiske utviklingen og effektiviseringen på arbeidsplasser (se, for eksempel, Canduela mfl. (2012), som viser at eldre arbeidstakere i Storbritannia var mindre tilbøyelige til å delta i opplæringsprogrammer på jobb enn sine yngre kollegaer).

Innvandrere forblir ledige lenger enn norskfødte

I NAVs statistikker er innvandrere delt i to grupper: de som er født i et OECD-land (typiske land er Sverige og Polen) og de som er født i land utenfor OECD (de fleste er fra Asia og Afrika). Arbeidssøkere med innvandrerbakgrunn har lengre arbeidssøkervarighet og lavere sannsynlighet for å forlate arbeidsledighet (se Furuberg og Ørbog 2015). Personer født i Norge har i snitt høyere arbeidsinntekter enn innvandrerbefolkningen⁵ og vil således ha mer å tape på å være arbeidsledige, blant annet fordi erstatningsgraden av dagpenger faller når arbeidsinntekten overstiger 6 G (grunnbeløpet i folketrygden). På en annen side er det rimelig å anta at de som er født i Norge vil ha flere muligheter på arbeidsmarkedet og et bedre nettverk, noe som vil gjøre det lettere for dem å finne arbeid.

Figur 10 viser gjenværende median arbeidssøkervarighet for arbeidssøkere i 2011-2015 kohortene, fordelt etter landbakgrunn. Figuren viser at arbeidssøkere med innvandrerbakgrunn er lenger ledige enn gjennomsnittet. For 2011-kohortene var median arbeidssøkervarighet for arbeidssøkerne med bakgrunn fra ikke-OECD-land betydelig høyere enn for arbeidssøkerne som ble født i et

⁵ Se for eksempel, www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/artikler-og-publikasjoner/lavere-inntekt-blant-innvandrere

DATA OG METODE

Som grunnlag for analysen benytter vi NAVs statistikk over antall helt ledige og arbeidssøkere på tiltak, fordelt etter arbeidssøkervarighet og andre individuelle kjennetegn. Perioden vi ser på er januar 2011- mars 2016. NAV publiserer beholdningstall ved utgangen av hver måned. Vi har gruppert de ledige etter måneden de ble først registrert. På denne måten ble det dannet 60 kohorter. Alle personer fra den opprinnelige populasjonen følges gjennom alle påfølgende måneder.

- X_n^m beskriver antall personer i en bestemt måned, hvor m betegner en kohort, og n står for måneden denne kohorten er observert.

For analytiske formål beregnes det følgende indikatorer:

- *En overlevelsesfunksjon for en gitt kohort:* dvs. prosent gjenværende helt ledige og arbeidssøkere på tiltak som er igjen av den opprinnelige populasjonen etter en viss periode (måneder):

$$X_n^m = \frac{X_n^m - X_n^m}{X_n^m} \%$$

Utstrømningsraten: prosent av avgang i løpet av måneden delt på beholdningen per begynnelsen av måneden:

$$U_n^m = \frac{X_n^m - X_{n-1}^m}{X_n^m} \%$$

Gjennomsnittlig søkervarighet for en kohort (i måneder):

$$\sum_{i=m}^n \frac{X_n^m - X_{n-1}^m}{X_i^m} (n - i + 1)$$

Disse indikatorene beregnes for hele populasjonen og for underpopulasjoner fordelt etter personlig kjennetegn:

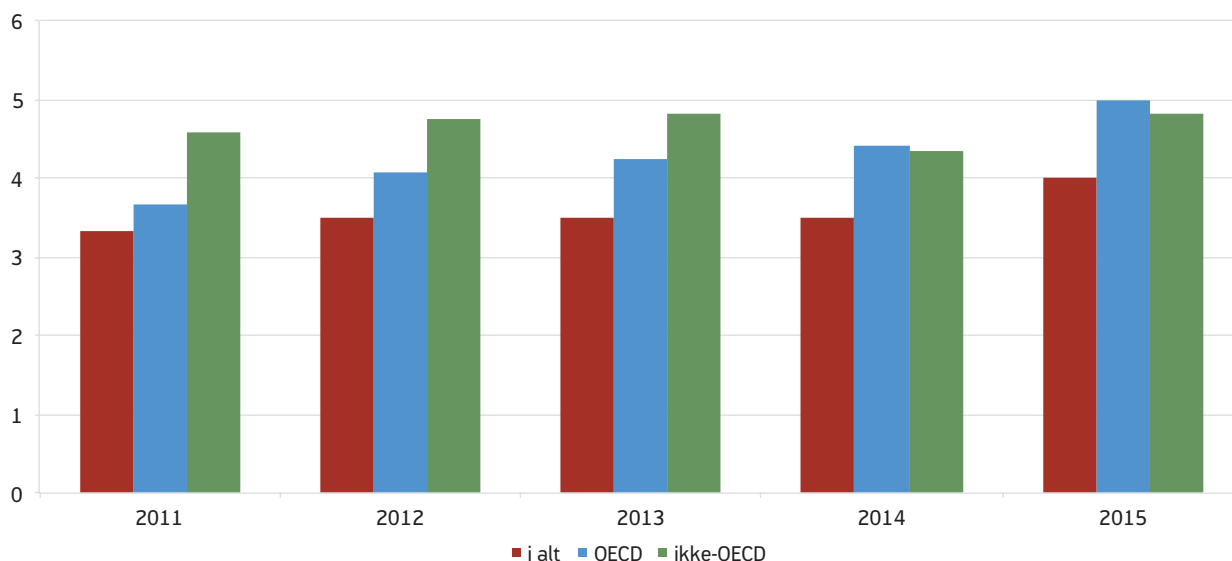
- Kjønn.
- Alder. Populasjonen er delt i fem aldersgrupper etter fødselsår.
- Yrkesbakgrunn.
- Bostedsfylke.
- Innvandrerbakgrunn. NAV bruker en egen innvandrerddefinisjon, som avviker noe fra SSBs definisjon. Med innvandrere menes det personer født i utlandet av foreldre som er født i utlandet. Innvandrere er fordelt i to grupper: de som var født i et OECD-land og de som ble født i et ikke-OECD-land. Den tredje gruppen er ikke-innvandrere.

Tabell 1 i Vedlegg viser andel gjenværende arbeidssøkere etter arbeidssøkervarighet for personer med ulike kjennetegn i snitt for alle kohortene etter 1, 2, 4, 6 og 12 måneder som arbeidssøker.

OECD-land. For 2015-kohortene var det OECD-gruppen som hadde høyest median arbeidssøkervarigheten. Dette skiftet fra 2011 til 2015 for innvandrere fra OECD-land kan skyldes lavere etterspørsel etter arbeidskraft i

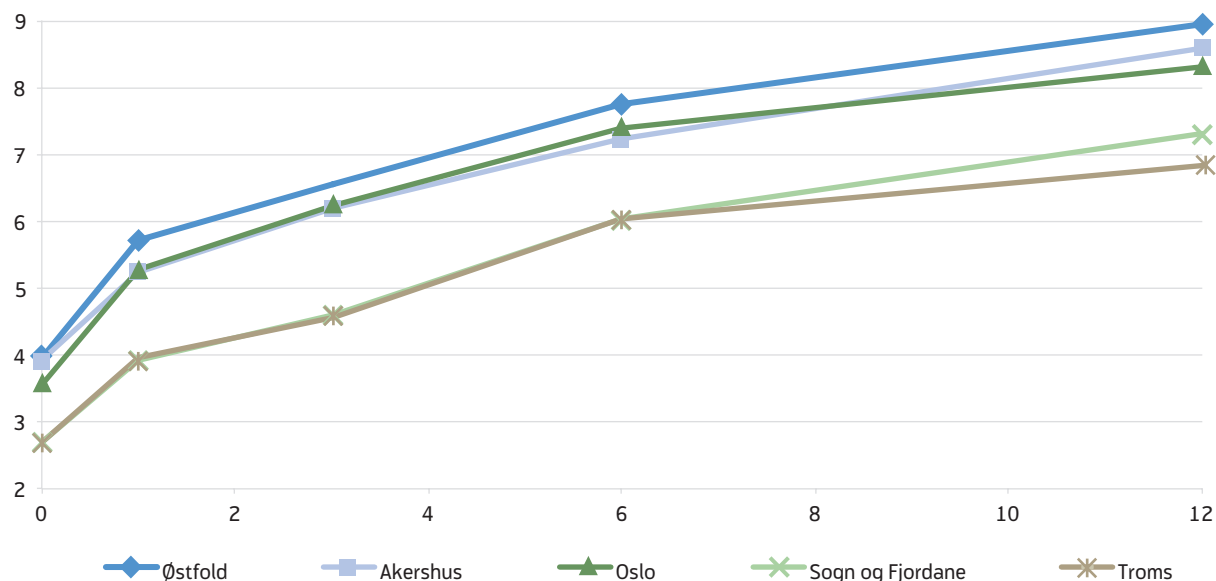
yrker som innvandrere fra land som Polen og Litauen tradisjonelt er sysselsatt i.

Figur 10. Gjenstående median arbeidssøkervarighet for ulike innvandrergupper, 2011–2015 kohortene



Kilde: NAV

Figur 11. Gjenværende median arbeidssøkervarighet for arbeidssøkere i utvalgte fylker, etter deres tid som arbeidssøkere. Gjennomsnitt for januar 2011–august 2014 kohortene. Antall måneder



Kilde: NAV

Stor variasjon mellom fylker

Gjennomsnittlig gjenstående median arbeidssøkervarighet⁶ – altså hvor lenge man i snitt fortsetter å være ledig – varierer en del mellom ulike deler av landet. Vi ser at gjenstående median arbeidssøkervarighet for en som har vært ledig i én måned i Østfold, er på nesten 6 måneder, mens en arbeidssøker i Sogn og Fjordane i snitt vil være ledig i underkant av 4 måneder til (se figur 11).

Figur 12 viser gjennomsnittlige utstrømningsrater for 2011–2014 kohortene for fylkene med de høyeste og laveste ratene. Utstrømningsratene etter én måned var høyest i Troms og Finnmark, mens vi finner de laveste ratene i Buskerud og Aust-Agder. Forskjellene i utstrømningsratene gjenspeiler forskjellene i arbeidsmarkedssituasjonen i de ulike fylkene, og er en indikasjon på hvor det er vanskeligst å finne jobb.

Fylkene på Vestlandet, spesielt Rogaland er rammet av nedskaleringen i oljebransjen. I løpet av de siste årene har Rogaland gått fra å være fylket med lavest ledighet til å bli fylket med høyest ledighet. Figur 13 viser Rogalands andel av alle registrerte arbeidssø-

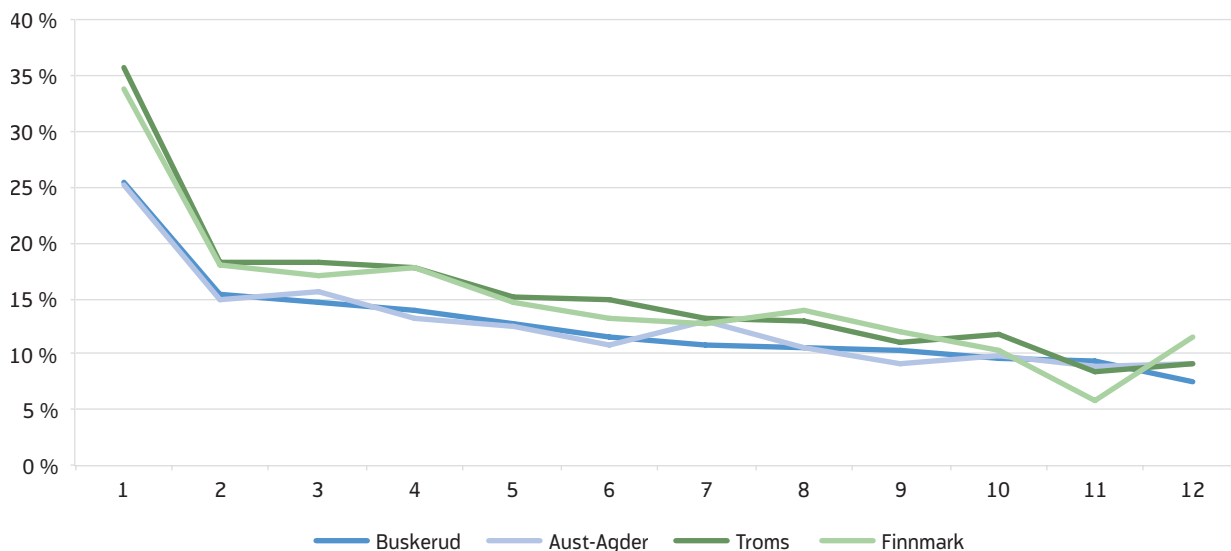
kere i januar-kohortene i årene 2011 til 2016. I årene 2011–2014 utgjorde de nye arbeidssøkere i Rogaland mellom 5,5 og 7 prosent av alle nye arbeidssøkere. I 2015 og 2016 hadde Rogaland en sterk økning i ledigheten, og i januar 2015 utgjorde de nye arbeidssøkerne i Rogaland 9 prosent av alle nye arbeidssøkere i landet, og over 12 prosent i januar 2016. Langs horisontal akse kan vi se hvor lenge folk har vært arbeidssøkere, og dermed se hvordan Rogalands andel utvikler seg etter arbeidssøkervarighet. Vi ser at blant de som har vært ledige i seks måneder, lå Rogalands andel omkring 6–7 prosent i årene 2011–2014. I 2015 ser vi derimot at hele 12 prosent av de helt ledige og arbeidssøkere på tiltak med arbeidssøkervarighet over 6 måneder hører hjemme i Rogaland. Dette viser at den voksende ledigheten i Rogaland både skyldes at flere blir ledige, men også at folk blir gående lenger ledige der enn i resten av landet.

Arbeidssøkervarighet for ulike yrkesgrupper

Hvor lenge personer i snitt er ledige varierer med hvilken yrkesbakgrunn de har. Arbeidssøkere med bakgrunn fra helse, pleie og omsorg, samt undervisning, har kortest median arbeidssøkervarighet, mens ledere og ingeniør- og ikt-fag har den lengste (se Tabell 2 i Vedlegg). Blant yrkesgruppene som hadde størst prosentvis økning i bruttoledigheten i

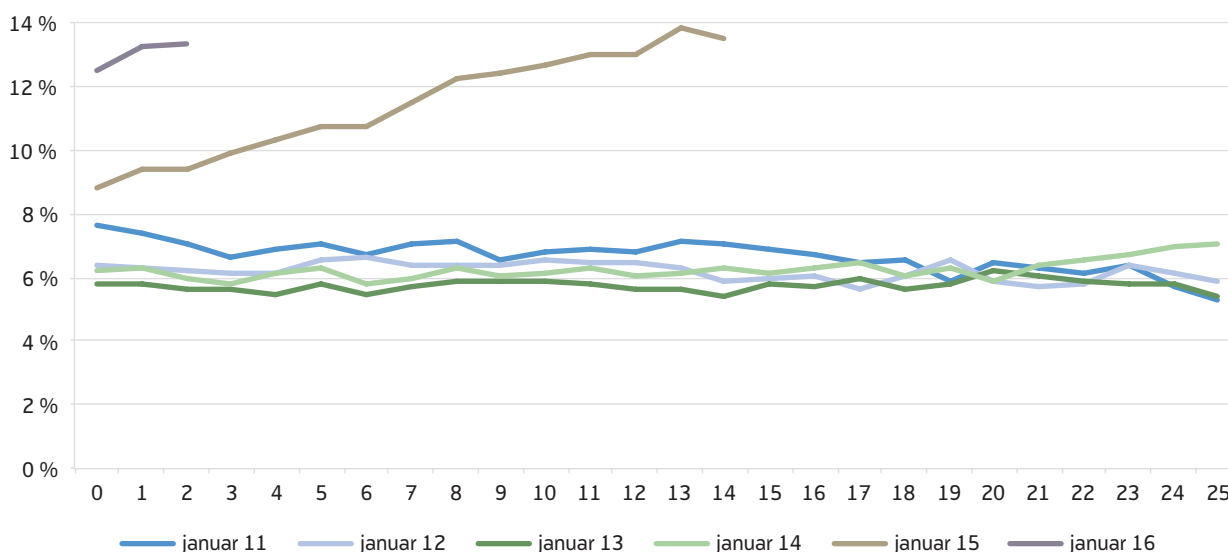
⁶ Beregnet som et snitt for 44 kohorter mellom januar 2011 og august 2014..

Figur 12. Gjennomsnittlige utstrømningsrater for helt ledige og arbeidssøkere på tiltak i utvalgte fylker for 2011-2014 kohortene. Prosent



Kilde: NAV

Figur 13. Arbeidssøkere i Rogaland som andel av alle arbeidssøkere. Januar-kohortene i 2011-2016. Prosent

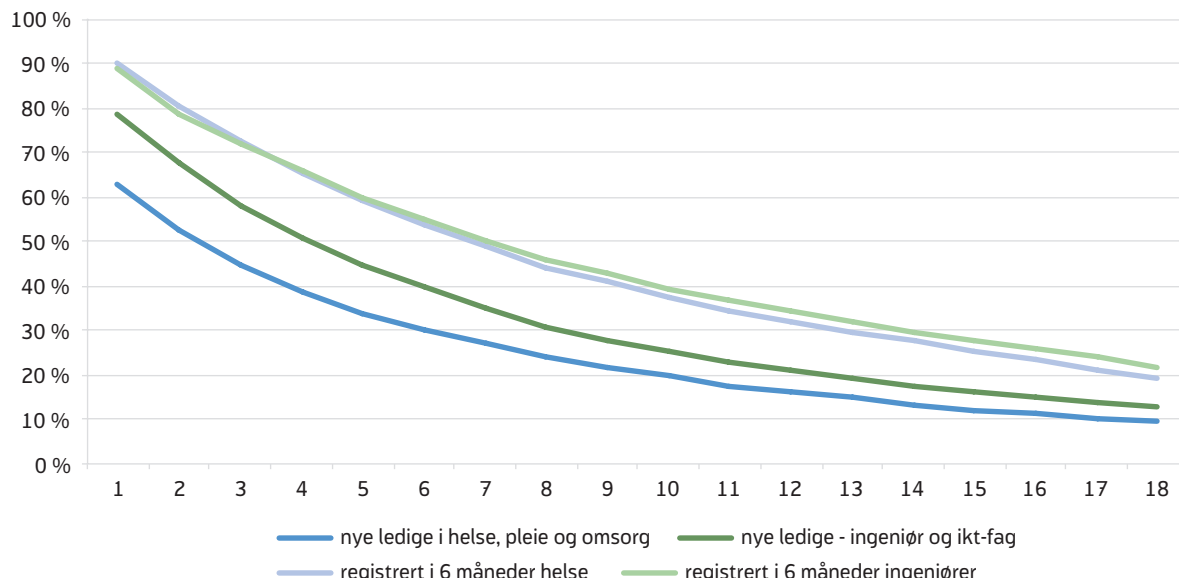


Kilde: NAV

perioden fra januar 2011 til mars 2016, finner vi også gruppene som hadde høyest gjennomsnittlig andel gjenværende arbeidssøkere på ulike tidspunkt i forløpet (se også Tabell 1 i Vedlegg). Undervisning, samt helse, pleie og omsorg, er blant yrkesgruppene med lavest arbeidsledighet i prosent av arbeidsstyrken. I figur 14 ser vi andel gjenværende arbeidssø-

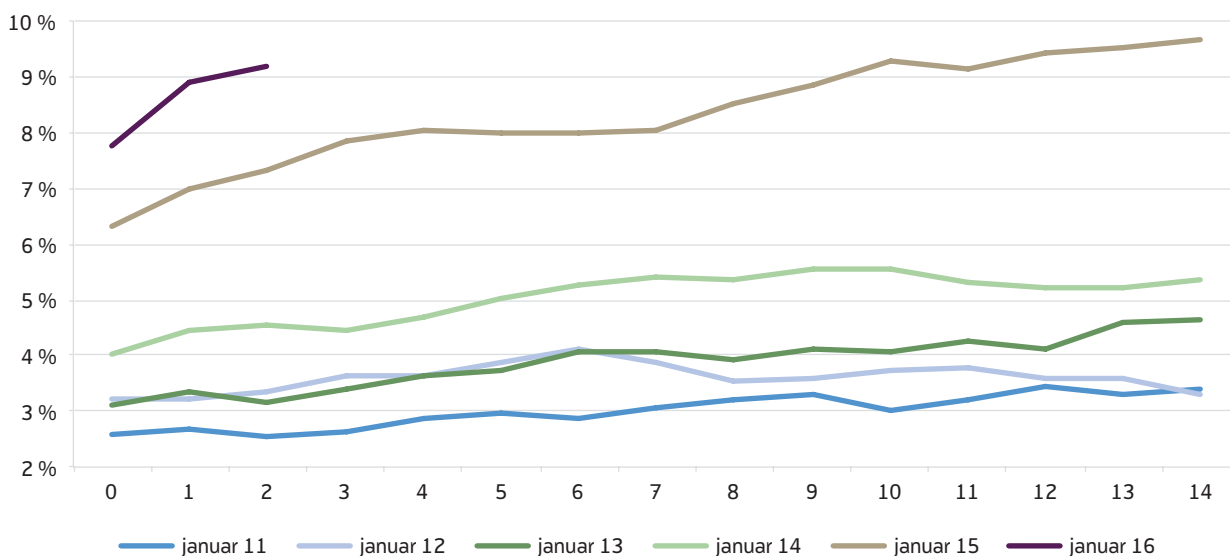
kere for yrkesgruppene med den høyeste og laveste andel gjenværende arbeidssøkere én måned ut i forløpet. Figuren viser at forskjellen i andelen gjenværende nærmest forsvinner for dem som blir værende lenger enn 6 måneder som arbeidssøker.

Figur 14. Andel gjenværende arbeidssøkere etter arbeidssøkervarighet. Yrkesgruppene helse, pleie og omsorg og ingeniør og ikt-fag. Nye registrerte og de som har vært registrert som arbeidssøkere i 6 måneder. Gjennomsnitt for alle kohortene 2011–2014. Prosent



Kilde: NAV

Figur 15. Arbeidssøkere med bakgrunn fra ingeniør- og ikt-yrker som andel av alle arbeidssøkere i hver enkelt januar-kohort. Prosent

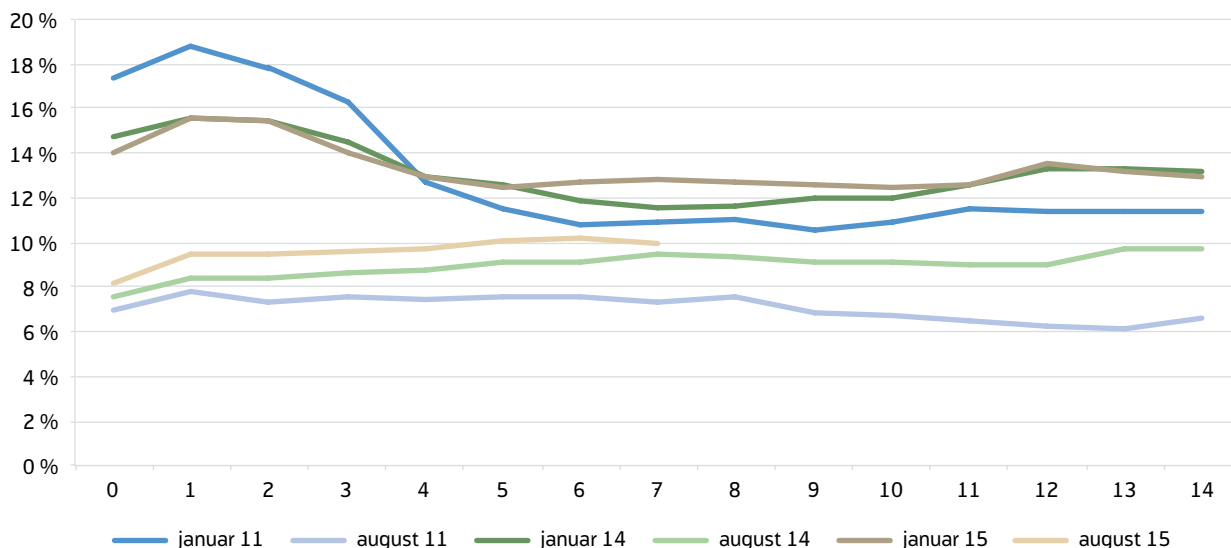


Kilde: NAV

Figur 15 viser utviklingen i andelen arbeidssøkere i yrkesgruppen ingeniør- og ikt-fag i januar-kohortene fra 2011–2016. I tillegg til at andelen nye arbeidssøkere med denne yrkesbakgrunn har økt fra 3 prosent i 2011–2013 til 6 prosent i 2015 og nesten 8 prosent i 2016, øker andelen når vi følger kohorten videre over

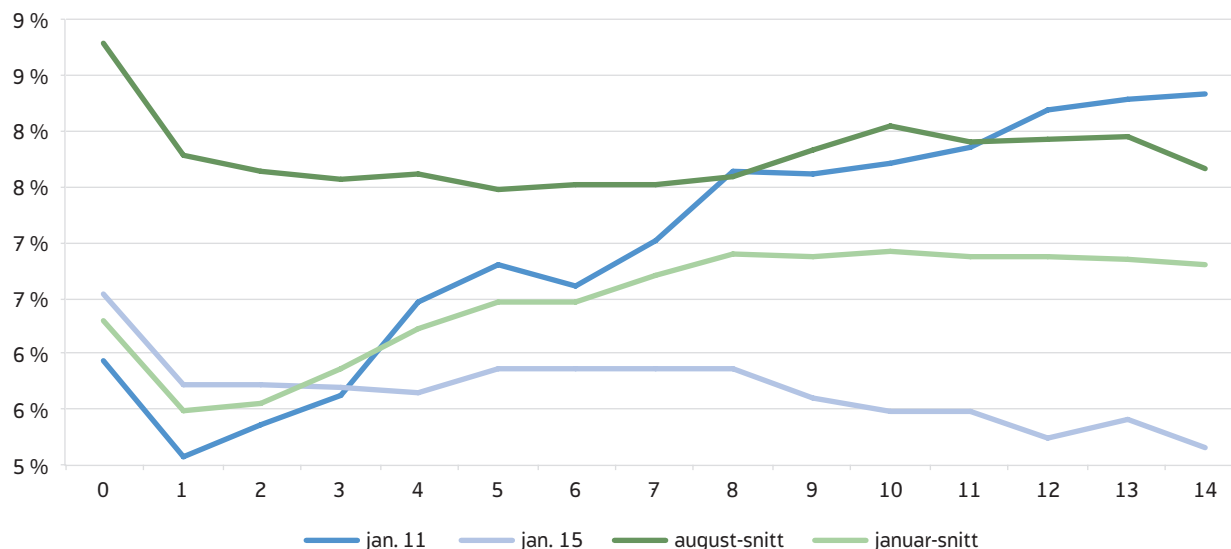
ledighetsforløpet. Blant de som har vært ledige i seks måneder, utgjør ingeniører og ikt-fagarbeidere nesten 8 prosent av alle arbeidssøkere i 2015, mot 3,5 prosent i 2011 og 4 prosent i 2012. Dette tilsier at arbeidssøkere med denne yrkesbakgrunnen har fått større problemer med å komme tilbake i arbeid i 2015 og 2016.

Figur 16. Arbeidssøkere med yrkesbakgrunn fra bygg og anlegg i utvalgte januar- og august-kohorter, etter varighet som arbeidssøker, i prosent av hele kohorten



Kilde: NAV

Figur 17. Arbeidssøkere med yrkesbakgrunn fra helse, pleie og omsorg, etter varighet som arbeidssøker, i prosent av hele kohorten. Januar-kohortene for 2011 og 2015, samt snitt for januar- og august-kohortene.



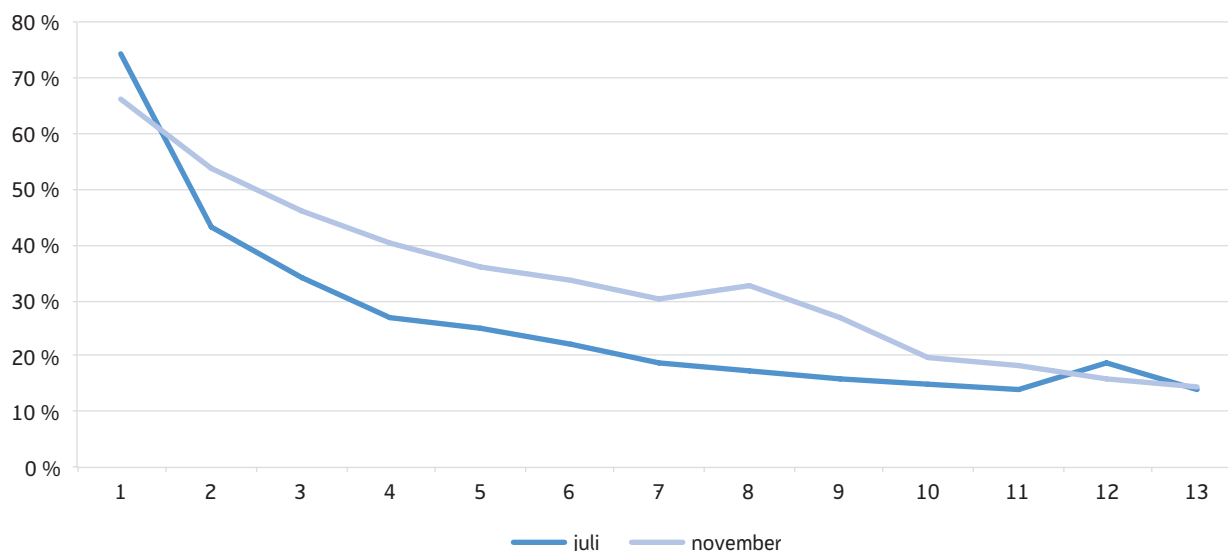
Kilde: NAV

Sesongpreget utvikling for enkelte yrker

Mens andelen helt ledige og arbeidssøkere på tiltak viser tydelige sesongvariasjoner for noen yrkesgrupper (for eksempel, bygg og anlegg, samt undervisning), har andre en jevn utvikling over hele året. Andel arbeidssøkere med bakgrunn fra bygg og

anlegg varierer mellom 13–18 prosent i desember-mars og 7–8 prosent i juni-september. I figur 16 ser vi at andel personer med bakgrunn fra bygge- og anleggstrykker for utvalgte januar-kohorter (de som ble arbeidssøkere i januar) har et felles mønster: andelen arbeidssøkere øker den første måneden og faller frem

Figur 18. Andel gjenværende arbeidssøkere med bakgrunn fra undervisning, etter arbeidssøkervarighet. Gjennomsnitt for alle juli- og november-kohortene 2011–2014. Prosent



Kilde: NAV

til midten av året, og siden begynner andelen arbeidssøkere å øke på nytt. For sommer-kohortene er utviklingen mye jevnere.

Yrkesgrupper som undervisning og helse, pleie og omsorg pleier derimot å utgjøre en høyere andel av arbeidssøkerne i sommermånedene enn i vintermånedene. I figur 17 ser vi at de i snitt utgjør en høyere andel av de ledige i august-kohortene enn i januar-kohortene. For øvrig er andelen for begge kohorter noenlunde stabile, dvs. at arbeidssøkere med denne yrkesbakgrunn forlater ledigheten med samme rate som andre. Vi ser også at januar-kohortene i 2011 og 2015, som nesten var like i de to første månedene, beveget seg i ulike retninger: de gikk opp i 2011 og ned i 2015, noe som innebærer at arbeidssituasjon for denne yrkesgruppen var relativt bedre i 2015 enn i 2011.

Sesongmønsteret for yrkesgruppen undervisning (se figur 18) er noe annerledes. Selv om arbeidssøkerne med bakgrunn fra undervisning som ble ledige om sommeren, utgjør enn større andel av de ledige enn de som blir ledige om vinteren, forlater de likevel ledigheten betydelig raskere gjennom de tre første ledighetsmånedene. Dette kan forklares med at de fleste

nye arbeidsforhold i undervisningssektoren begynner samtidig med at nytt skoleår starter på høsten.

Diskusjon

Lange ledighetsforløp er et alvorlig samfunnsproblem fordi det kan forringe de langtidslediges kompetanse, samtidig som de ikke får ta del i verdiskapingen i samfunnet. For den enkelte kan langtidsledighet i tillegg ha sosiale, psykiske og helsemessige konsekvenser. Langtidsledighet kan ha negative signaleffekter og dermed bidra til ytterligere å redusere sjansene for å finne en jobb. Man kan altså havne i en ond sirkel, hvor langtidsledigheten i seg selv bidrar til å forlenge ledighetsperioden.

Foreløpig er langtidsledigheten lavere i Norge enn i EU eller USA, men det kan hende vi får se et skift mot lengre ledighetsforløp og flere langtidsledige i Norge, blant annet som en konsekvens av omstilling i oljebransjen. Arbeidssøkere med yrkesbakgrunn i bransjer med synkende aktivitet, som samtidig har tilknytning til en region med færre jobbmuligheter, vil ha større tilpasningsvansker og bruker som regel mer tid for å finne en jobb.

Vi ser også at befolkningen i Norge blir eldre og at andelen innvandrere øker. Disse endringene i befolkningssammensetningen vil også kunne påvirke arbeidssøkervarigheten negativt, fordi eldre arbeidssøkere og arbeidssøkere med innvandrerbakgrunn i gjennomsnitt pleier å være ledige lenger.

Denne utviklingen tyder på at det trengs mer oppmerksomhet om arbeidssøkervarighet. Innføring av flere mål som beskriver arbeidssøkervarighet kan bidra til at vi kan følge utviklingen i arbeidssøkervarigheten tettere. Det er også behov for flere dyptgående analyser av faktorene som påvirker arbeidssøkervarighet for arbeidssøkere med ulike kjennetegn, som for eksempel utdanningsbakgrunn, yrkesbakgrunn, alder, landbakgrunn, kjønn og geografisk tilhørighet.

Referanser

Aaronson, Daniel, Bhashkar Mazumder og Shani Schechter (2010) «What is behind the rise in long-term unemployment?». *Economic Perspectives*, Q II.

Bratberg, Espen og Kjell Vaage. 1996. «Spell Durations with Long Unemployment Insurance Period». *Working paper* No. 0196, University of Bergen. Department of Economics.

Blanchard, Olivier Jean og Peter Diamond (1994) «Ranking, Unemployment Duration, and Wages», *Review of Economic Studies*, 61(3), 417–434

Canduela, Jesus, Matthew Dutton, Steve Johson, Ronald McQuaid og Robert Raeside (2012) «Ageing, skills and participation in work-related training in Britain: Assessing the position of older workers». *Work, Employment and Society*, 26(1), 42-60.

Clark, Andrew, Yannis Georgellis og Peter Sanfey (2001) «Scarring: the psychological impact of past unemployment», *Economica*, 68, 221–241

Eriksson, Stefan og Dan-Olof Rooth (2011) «Do Employers Use Unemployment as a Sorting Criterion When Hiring? Evidence from a Field Experiment», *IZA DP No. 6235*

EU rapport (2016) *Employment and Social Developments in Europe 2015*.

Furuberg, Jorunn og Kari Mette Ørbog (2015) «Arbeidsledige innvandrere i 2014». *Arbeid og velferd*, 3/2015.

Lande, Sigrid (2015) «Hva gjør brukerne etter NAV? Oppfølgingsundersøkelsen 2014». NAV-rapport 2015:1.

Hernæs, Erik og Steiner Strøm (1996) «Heterogeneity and Unemployment Duration» *Labour* 10 (2).

Ho, Geoffrey Ho C., Margaret Shih, Daniel J. Walters, og Todd L. Pittinsky (2011) «The Stigma of Unemployment: When joblessness leads to being jobless». State University of New York at Stony Brook Institute for Research on Labor and Employment, *Working Papers*, UCLA

Horrigan, Michael (1987). «Time Spent Unemployed: A New Look at Data from the CPS.» *Monthly Labor Review* 110(7, July): 3–15.

Jørgensen, Øystein (2004) «Er det lengden det kommer an på? – Hvordan arbeidslediges jobbmuligheter påvirkes av nivået på dagpengene og hvor lenge de har gått ledig». *Frisch rapport nr 3-2004*

Kroft, Kory, Fabian Lange og Matthew Notowidigdo (2013). «Duration Dependence and Labor Market Conditions: Evidence from a Field Experiment». *The Quarterly journal of economics*, 128(3), 1123–1167.

Mukoyama, Toshihiko og Aysegl Sahin (2009) «Why did the average duration of unemployment become so much longer?» *Journal of Monetary Economics*, 56(2).

Nilsen, Øivind A. og Katrine Holm Reiso (2011) «Scarring Effects of Unemployment». *IZA DP No. 6198*

Røed, Knut, Peter Jensen and Anna Thoursie (2008) «Unemployment duration and Unemployment Insurance – A Comparative Analysis Based on Scandinavian Micro Data». *Oxford Economic Papers* Vol. 60, No. 2, 254–274.

Røed, Knut, Hege Torp og Tom Erik Aabø (1999) «Arbeidsledighet, arbeidsmarkedspolitik og jobbsøking i Norge». *Frisch* rapport nr 1-1999

Røed, Knut, Peter Jensen and Anna Thoursie (2002) «Unemployment Duration, Incentives and Institutions – A Micro-Econometric Analysis Based on Scandinavian Data» *Memorandum* No 9/2002, Department of Economics University of Oslo

Valletta, Robert G. og Katherine Kuang (2012) «Why is unemployment duration so long?», *FRBSF Economic Letter*, Federal Reserve Bank of San Francisco, issue jan30.

Årethun, Torbjørn (2008). «Utviklingen i langtidsledigheten». *Arbeid og velferd*, 1/2008.

Vedlegg

Tabell 1. Andel gjenværende arbeidssøkere etter arbeidssøkervarighet. Ulike personlige kjennetegn i snitt for alle kohortene i januar 2011- mars 2015 observert i perioden 2011-mars 2016 etter 1, 2, 4, 6 og 12 måneder som arbeidssøker.

	Etter 1 måned	Etter 2 måneder	Etter 4 måneder	Etter 6 måneder	Etter 12 måneder
i alt	71 %	62 %	49 %	41 %	40 %
Akademiske yrker	72 %	62 %	48 %	40 %	38 %
Barne- og ungdomsarbeid	68 %	61 %	51 %	45 %	43 %
Bygg og anlegg	77 %	66 %	51 %	41 %	40 %
Butikk og salgsarbeid	70 %	61 %	50 %	42 %	40 %
Helse, pleie og omsorg	63 %	55 %	45 %	40 %	39 %
Industriarbeid	77 %	67 %	54 %	45 %	43 %
Ingeniør og IKT-fag	78 %	68 %	55 %	47 %	44 %
Jordbruk, skogbruk og fiske	73 %	62 %	47 %	37 %	36 %
Kontorarbeid	75 %	68 %	56 %	48 %	45 %
Ledere	78 %	69 %	55 %	45 %	42 %
Meglere og konsulenter	76 %	67 %	53 %	44 %	40 %
Reiseliv og transport	71 %	62 %	51 %	43 %	41 %
Serviceyrker og annet arbeid	72 %	63 %	52 %	45 %	42 %
Undervisning	67 %	58 %	46 %	39 %	38 %
Østfold	73 %	65 %	53 %	45 %	43 %
Akershus	74 %	65 %	53 %	45 %	42 %
Oslo	71 %	62 %	51 %	43 %	41 %
Hedmark	73 %	65 %	51 %	43 %	41 %
Oppland	70 %	60 %	47 %	39 %	38 %
Buskerud	75 %	65 %	53 %	44 %	42 %
Vestfold	72 %	63 %	50 %	42 %	40 %
Telemark	74 %	64 %	52 %	43 %	41 %
Aust-Agder	75 %	66 %	52 %	43 %	41 %
Vest-Agder	72 %	63 %	50 %	41 %	39 %
Rogaland	72 %	62 %	50 %	42 %	41 %
Hordaland	70 %	59 %	47 %	39 %	38 %
Sogn og Fjordane	67 %	55 %	43 %	34 %	35 %
Møre og Romsdal	69 %	59 %	47 %	38 %	37 %
Sør-Trøndelag	69 %	59 %	46 %	38 %	37 %
Nord-Trøndelag	68 %	58 %	45 %	38 %	37 %
Nordland	69 %	59 %	46 %	38 %	37 %
Troms	65 %	55 %	42 %	35 %	35 %
Finnmark	66 %	56 %	43 %	36 %	35 %
16-29	67 %	56 %	44 %	36 %	35 %
30-39	75 %	66 %	53 %	45 %	42 %
40-49	75 %	66 %	54 %	46 %	44 %
50-59	75 %	66 %	54 %	46 %	45 %
Over 60	75 %	67 %	58 %	51 %	51 %
Menn	73 %	63 %	49 %	41 %	40 %
Kvinner	69 %	60 %	49 %	42 %	40 %
OECD	76 %	67 %	54 %	45 %	43 %
Ikke-OECD	76 %	68 %	57 %	49 %	45 %

Tabell 2. Gjenstående median arbeidssøkervarighet (i måneder) etter ulike personlige kjennetegn, i snitt. I måneder

Kolonne1	For kohortene fra januar 2011 til november 2015						For kohortene fra januar 2011 til august 2014							
	i alt	2011	2012	2013	2014	2015	jan.	aug.	nye	etter 1 mnd.	etter 3 mnd.	etter 6 mnd.	etter 12 mnd.	
I alt	3,56	3,33	3,50	3,50	3,50	4,00	3,80	3,00	3,55	4,75	5,77	7,05	8,30	
menn	3,68	3,33	3,67	3,50	3,75	4,18	3,80	3,20	3,38	4,56	5,53	6,98	8,76	
kvinner	3,44	3,08	3,42	3,67	3,42	3,64	3,80	2,80	3,36	5,16	5,93	7,05	7,75	
16-29	2,86	2,75	3,08	2,75	2,83	2,91	3,20	2,20	2,80	4,20	4,86	5,52	6,50	
30-39	4,14	3,75	3,92	4,17	4,25	4,64	3,80	3,80	3,95	5,14	6,16	7,45	8,20	
40-49	4,10	3,67	3,75	4,08	4,17	4,91	3,80	3,60	3,84	5,36	6,61	8,09	9,59	
50-59	4,32	3,50	3,92	4,08	4,58	5,64	4,00	3,80	3,89	5,48	7,16	8,98	10,59	
over 60	4,78	4,00	4,42	4,83	5,17	5,55	5,20	5,20	4,61	6,70	8,86	12,00	12,39	
OECD	4,27	3,67	4,08	4,25	4,42	5,00	3,80	4,00	4,00	5,16	6,34	8,00	8,61	
ikke-OECD	4,66	4,58	4,75	4,83	4,33	4,82	4,80	4,80	4,61	6,02	6,95	7,59	8,41	
Akademiske yrker	3,53	3,08	3,58	3,33	3,58	4,09	3,80	3,00	3,34	4,36	5,00	6,57	7,93	
Børne- og ungdomsarbeid	3,64	3,67	3,92	3,67	3,33	3,64	4,20	2,40	3,84	5,86	7,02	7,61	8,61	
Bygg og anlegg	4,08	3,50	3,83	4,17	4,33	4,64	3,80	3,80	3,80	4,52	5,41	6,91	8,16	
Butikk og salgsarbeid	3,53	3,58	3,67	3,42	3,50	3,45	3,80	3,00	3,50	5,23	6,05	7,25	7,66	
Helse, pleie og omsorg	2,75	2,58	2,83	2,83	2,67	2,82	3,00	2,20	2,70	5,20	6,50	7,36	8,64	
Industriarbeid	4,24	3,75	4,00	4,00	4,42	5,09	3,80	4,00	3,91	5,07	6,00	7,73	9,05	
Ingeniør og IKT-fag	4,44	4,17	3,67	4,08	4,92	5,45	4,20	4,20	4,09	5,32	6,39	7,52	9,50	
Jordbruk, skogbruk og fiske	3,44	3,58	3,42	3,58	3,08	3,55	3,00	2,80	3,36	4,20	4,70	6,00	7,89	
Kontorarbeid	4,41	4,00	4,17	4,58	4,42	4,91	4,20	4,00	4,23	5,91	6,75	7,89	9,18	
Ledere	4,56	3,08	4,50	4,58	5,17	5,55	5,00	4,20	4,25	4,98	5,77	6,93	8,23	
Meglere og konsulenter	4,32	3,83	4,17	4,42	4,17	5,09	4,40	3,80	4,14	5,20	5,68	6,50	8,34	
Reiseliv og transport	3,66	3,67	3,50	3,75	3,83	3,55	3,80	3,40	3,61	5,18	6,25	7,34	8,07	
Serviceyrker og annet arbeid	3,78	3,58	3,83	3,92	3,67	3,91	4,00	3,20	3,70	5,55	6,73	7,41	8,57	
Undervisning	3,08	2,67	3,33	2,75	3,50	3,18	3,20	1,40	3,02	4,59	5,34	6,45	8,34	
Østfold	4,02	3,83	4,08	4,33	3,67	4,18	4,00	4,00	3,95	5,70	6,55	7,75	8,93	
Akershus	3,97	3,67	4,25	4,08	3,75	4,09	4,00	3,60	3,93	5,23	6,20	7,23	8,57	
Oslo	3,59	3,33	3,67	3,83	3,50	3,64	3,80	3,00	3,55	5,27	6,25	7,39	8,32	
Hedmark	3,75	3,67	3,92	3,75	3,92	3,45	3,60	3,00	3,73	5,09	5,77	7,09	8,91	
Oppland	3,25	3,33	3,42	3,33	3,25	2,91	3,20	2,80	3,27	4,59	5,45	6,64	7,89	
Buskerud	4,02	3,58	3,75	4,25	4,17	4,36	3,80	3,60	3,86	5,02	6,07	7,59	8,52	
Vestfold	3,73	3,25	3,50	4,00	3,92	4,00	4,00	3,20	3,61	4,86	5,89	6,95	7,55	
Telemark	3,78	3,67	3,75	3,75	3,75	4,00	4,00	3,20	3,68	4,89	6,11	7,34	8,43	
Aust-Agder	3,88	3,58	3,83	4,00	3,83	4,18	3,80	4,20	3,73	4,95	5,77	6,64	7,82	
Vest-Agder	3,71	3,33	3,25	3,75	4,00	4,27	3,60	3,20	3,48	4,68	5,25	6,91	8,07	
Rogaland	3,81	3,08	3,17	3,42	3,92	5,64	3,60	3,40	3,25	4,59	5,84	7,16	8,20	
Hordaland	3,24	2,92	2,92	3,08	3,33	4,00	3,20	2,60	2,95	4,36	5,52	6,59	7,64	
Sogn og Fjordane	2,86	2,58	3,00	2,50	3,08	3,18	3,00	2,20	2,70	3,91	4,59	6,02	7,30	
Møre og Romsdal	3,27	2,83	3,25	3,33	3,33	3,64	3,00	2,60	3,09	4,45	5,32	6,16	7,82	
Sør-Trøndelag	3,22	2,92	2,92	3,17	3,50	3,64	3,40	2,20	3,02	4,27	5,18	6,61	7,52	
Nord-Trøndelag	3,08	2,92	3,00	2,83	3,42	3,27	3,40	2,40	2,93	4,18	5,34	7,14	8,25	
Nordland	3,19	3,08	3,33	3,08	3,08	3,36	3,20	2,60	3,09	4,36	5,00	6,11	8,48	
Troms	2,73	2,75	2,83	2,67	2,67	2,73	3,40	2,00	2,70	3,98	4,57	6,02	6,82	
Finnmark	2,95	2,75	3,08	2,83	3,08	3,00	3,20	2,00	2,86	4,00	4,59	6,20	9,02	
Nordland	3,19	3,08	3,33	3,08	3,08	3,36	3,20	2,60	3,09	4,36	5,00	6,11	8,48	
Troms	2,73	2,75	2,83	2,67	2,67	2,73	3,40	2,00	2,70	3,98	4,57	6,02	6,82	
Finnmark	2,95	2,75	3,08	2,83	3,08	3,00	3,20	2,00	2,86	4,00	4,59	6,20	9,02	

UTBETALINGER FRA NAV TIL PERSONER BOSATT I UTLANDET

Ulf Andersen og Steinar Folkvord

Sammendrag

Etter en gjennomgang av NAVs utbetalinger på samtlige ytelser i 2015 finner vi at 1,7 prosent av utbetalingene gikk til personer bosatt i utlandet. Dette utgjør 6,8 milliarder kroner av et totalt utbetalingsbeløp på 407 milliarder. Det var 83 600 mottakere bosatt utenlands, og 65 prosent av det utbetalte beløpet gikk til norske statsborgere.

Det utbetales mest til utlandet innen alderspensjon med 3,8 milliarder kroner. Deretter følger uføretrygd med 1,6 milliarder. De fleste mottakerne av disse ytelsene er norske statsborgere, nærmere bestemt 73 prosent av alderspensjonistene og 84 prosent av de som mottar uføretrygd i utlandet.

Av de som mottar utbetalinger fra NAV i utlandet, er det høyest andel med utenlandsk statsborgerskap blant mottakerne av dagpenger, med 89 prosent. Deretter følger kontantstøtte med 85 prosent, sykepenger med 81 prosent og barnetrygd med en andel på 75 prosent utenlandske statsborgere.

77 prosent av alle utbetalingene til utlandet går til land i Europa. Sverige er det landet som får mest utbetalt – 2,3 milliarder går til vårt naboland i øst. Nummer to er Spania med 797 millioner utbetalt, og nummer tre er Danmark med 538 millioner utbetalt. I alle disse landene er norske statsborgere i flertall blant mottakerne. Polen kommer på fjerdeplass med 361 millioner, men til gjengjeld er 89 prosent av mottakerne i Polen utenlandske statsborgere.

Over tid har utbetalingene til utlandet holdt seg relativt stabile som andel av de totale utbetalingene til NAV. Det er grunn til å forvente en moderat økning i utbetalinger til utlandet i årene som kommer.

Innledning

Politikere, media og befolkningen generelt har med jevne mellomrom vært opptatt av «trygdeeksport», det vil si utbetalinger av norske trygdeytelser til personer bosatt i utlandet. Dette er ikke unikt for Norge, også i mange andre europeiske land er denne debatten oppe med jevne mellomrom, senest i Storbritannia i vinter. Debatten dreier seg ofte om hvor store beløp som blir «eksportert», hvorvidt dette utgjør en utfordring for hjemlandets velferdsressurser, og ofte med fokus på hvordan dette kan begrenses. Debatten preges også av og til av at det antas at mesteparten av utbetalingene til utlandet går til utenlandske statsborgere, og at dette «tapper» det nasjonale velferdssystemet og oppleves som urettferdig av enkelte debattanter. I Norge har debatten vært hemmet av at det ikke har foreligget offisielle tall på utbetalinger til utlandet av velferdsytelser administrert av NAV.

Problemstillinger knyttet til eksport av trygd var også høyt på dagsorden i forbindelse med Velferd- og migrasjonsutvalgets rapport (NOU 2011: 7), som vurderte konsekvensene for den norske velferdsmodellen av økt migrasjon og internasjonal mobilitet. Denne rapporten inneholdt en bred gjennomgang av status for trygdeeksport, regelverket knyttet til dette, og ga anbefalinger til tiltak for å opprettholde den norske velferdsmodellen på en best mulig måte. Av konkrete tiltak innenfor velferdspolitikken foreslo man blant annet sterkere vekt på gradering i de helserelaterte ytelsene, nedkorting i perioden man kan motta overgangsstønad uten aktivitetskrav, vri offentlig forbruk der det er mulig fra kontantytelser til tjenester, fase ut kontantstøtten og vurdere om ytelser til gjenlevende ektefelle og barnepensjon kan kjøpekraftjusteres i tilfeller der mottakerne er bosatt utenfor EØS-området.

Etter en regnskapsomlegging i 2009 (se faktaboks) har NAV ikke klart å hente ut tall på utbetalinger til utlandet på samme måte som tidligere. Siste gang dette ble vurdert og analysert var i en artikkel i Arbeid og velferd 2–2010 (Andresen 2010) med data til og med 2009. Etaten har hatt et stort behov for å synliggjøre slike utbetalinger, og har lett etter alternative måter å avdekke utbetalinger til utlandet.

I 2014 gjennomførte NAV en kobling av utbetalingsdata med vår versjon av Folkeregisteret. Dermed kunne vi koble de faktiske utbetalingene med bostedsadresse for mottakere i utlandet, og det er disse dataene vi her vil presentere. Artikkelen gir en deskriptiv beskrivelse av faktiske utbetalinger til utlandet for hovedtyngden av de ytelsene NAV forvalter, med et særlig fokus på utviklingen de siste fem årene. Noen mindre ytelser er utelatt (se faktaboks om data og metode). Ettersom debatten rundt «trygdeeksport» ofte dreier seg om utenlandske statsborgeres mottak av norske trygdeytelser, har vi benyttet statsborgerskap som en sentral bakgrunnsvariabel i analysen nettopp for å fremskaffe fakta rundt utbetalingene til utlandet.

Denne analysen inkluderer hovedytelsene som NAV har ansvar for: Dette omfatter kontantstøtte, barne-trygd, foreldrepenger, dagpenger, stønad til enslige forsørgere, sykepenger, arbeidsavklaringspenger, uføretrygd, grunn- og hjelpestønad, alderspensjon og ytelser til gjenlevende. Øvrige tiltak og ytelser fra NAV er ikke inkludert i denne statistikken (se faktaboks om data og metode for detaljer).

DATA OG METODE

Før 2009 utarbeidet NAV statistikk over utbetalinger til utlandet basert på saker som var saksbehandlet ved NAV Internasjonalt. Saker som gjaldt utlandet ble sendt til NAV Internasjonalt og behandlende enhet ble benyttet som statistikkgrunnlag. Statistikken inkluderte de største ytelsene i NAV, mens for eksempel dagpenger og atferdingspenger ikke var inkludert i statistikken. Ved innføring av nytt saksbehandlingssystem for pensjon i 2009 (knyttet til pensjonsreformen) ble regnskapsføring sentralisert til nasjonale kostnadssted for ytelsene alderspensjon, uførepensjon og ytelser til gjenlevende, slik at behandlende enhet ikke lenger gir informasjon om at saken gjelder utlandet. Statistikk over utbetalinger har derfor ikke kunnet produseres fra dette datagrunnlaget etter 2009. Etter 2009 er regnskapsføring også sentralisert for andre ytelser.

Dataene som brukes i artikkelen er hentet ut fra NAVs utbetalingsreskontro (UR) og fagsystem Arena, og deretter koblet med NAVs persondatabase (TPS). Fra UR og Arena får vi utbetalte beløp per ytelse og person. I Folkeregisteret regnes personer som oppholder seg i nor-

ske kommuner i minst seks måneder som bosatt i Norge. Personer som flytter til land utenfor Norden for å bosette seg der, eller som de siste to år ikke har hatt kjent oppholdssted i Norge, regnes som utflyttet.¹ Fra persondata-basen benyttes data om bosattstatus, utvandring, kjønn, alder og adresse. For personer med flere adresser benyttes NAV adressepolicy som ved utsending av post hvor adresse velges i prioritert rekkefølge: midlertidig postadresse i NAV; postadresse fra Folkeregisteret; bostedsadresse fra Folkeregisteret. Tallene viser utbetalinger fra NAV til personer som enten har oppgitt bostedsadresse i utlandet, er registrert som utvandret i Folkeregisteret eller begge deler. Datagrunnlaget inneholder data fra og med 2010.

I våre analyser er det benyttet et mer detaljert datagrunnlag enn det som føres i offisielt regnskap. Utbetalingsregistrene i NAV inneholder informasjon om den enkelte utbetaling. Dette inkluderer både utbetalinger som følger plan, etterbetalinger, korreksjoner for periodisering, kontoføring og annet. Det medfører at utbetalingsregistrene inneholder både positive og negative beløp. For analysen er utbetalinger, innbetalinger og korreksjoner summert, noe som gir netto utbetalt beløp per ytelse. For antall personer er det kun talt positive utbetalinger. Tidspunkt for når utbetaling er registrert i utbetalingsregister vil kunne avvike fra tidspunkt utbetalingene regnskapsføres. Statistikk fra utbetalingsregistre vil derfor ikke være nøyaktig lik med offisielt statsregnskap.

I all hovedsak følger vi utbetalinger til rettighetshaver for en ytelse, det vil si den personen som har rett til ytelsen. For noen ytelser vil det kunne være en annen person/institusjon som mottar den faktiske utbetalingen.

Antall mottakere i denne analysen er lik antall personer med utbetalinger i perioden. Personer som kun har korreksjoner som gir innbetaling er ekskludert. Analysen viser utbetalinger til personer. Refusjoner direkte til utenlandske myndigheter (f.eks. for dagpenger) er ikke inkludert i datagrunnlaget.

Denne analysen inkluderer hovedytelsene som NAV har ansvar for: kontantstøtte, barnetrygd, foreldrepenger, dagpenger (unntatt feriepenge¹), enslige forsørgere, sykepenge (unntatt tilretteleggingstilskudd), arbeidsavklaringspenge (unntatt legeerklæringer), uføretrygd, grunn- og hjelpestønad, alderspensjon og ytelser til gjenvende. Øvrige tiltak og ytelser fra NAV (tilskudd til sosiale tjenester og sosial inkludering, arbeidsmarkedstiltak, ventelønn, krigspensjon, avtalefestet pensjon, supplerende stønad til personer over 67 år, lønnsgaranti, hjelpemidler, gravferdsstønad) er ikke inkludert i denne statistikken.

Datagrunnlaget fra utbetalingsregister er avstemt med statsregnskap ved å sammenlikne utbetalingstallene post for post mot statsregnskapet. Justert for poster som ikke er inkludert i analysen er avviket i 2015 på 0,2

prosent for stønad til enslig mor og far, 0,4 prosent for arbeidsavklaringspenge og tilnærmet 0 prosent for øvrige ytelser.

6,5 prosent av det utbetalte beløpet til utlandet kan ikke fordeles på oppholdsland i 2015. Statistikkgrunnlaget inneholder oppholdsland som er ajourført siste 5 år før utbetaling, eldre opplysninger tas ikke med i statistikken. Personer som er utvandret for mange år siden og som ikke har ajourført adresseopplysninger hos NAV eller Folkeregisteret siste fem år mangler oppholdsland i statistikkgrunnlaget. Av de med ukjent oppholdsland korrigeres 1,2 prosent (av alle) ved å benytte utbetalingsland basert på kontoopplysninger. For de siste 5,3 prosent av beløpet mangler både oppgitt oppholdsland og utbetalingsland i statistikkgrunnlaget. Dette vises som «ukjent» land og verdensdel.

Mest eksport av alderspensjon

Rettighet til å motta norske trygdeytelser i utlandet varierer mellom ytelsene. For ytelsene alderspensjon, uføretrygd, foreldrepenger og ytelser til gjenvende, gir rettigheten som er opparbeidet i folketrygden rett på ytelsen uavhengig av hvor man befinner seg. For kontantstøtte, barnetrygd, dagpenger, sykepenge og arbeidsavklaringspenge er det mer begrensede muligheter til å motta ytelsen i utlandet (se vedlegg om vilkår for ytelser ved opphold i utlandet).

I 2015 utbetalte NAV totalt 407 milliarder kroner i ulike stønader og ytelser til personer (tabell 1). Tallet omfatter de største ytelsene, mens en del mindre ytelser er utelatt (se faktaboks om data og metode). Av dette beløpet ble totalt 6,8 milliarder – eller 1,7 prosent – utbetalt til personer bosatt i utlandet. Tabell 1 viser hvor mye som ble utbetalt til personer i utlandet i 2015, fordelt på de ulike ytelsene NAV administrerer.

Oversikten viser at mesteparten av utenlandsutbetalingene gikk til alderspensjon (3,8 milliarder) og uføretrygd (1,6 milliarder). Totalt 78 prosent av beløpet

¹ Forskrift om folkeregistrering <https://lovdata.no>

² Personer som mottar dagpenger over åtte uker mottar i starten av påfølgende år feriepenge tilsvarende 9,5 % av utbetalte dagpenger.

Feriepenge belastes i regnskap i året feriepenge utbetales. Feriepenge for dagpenger er utfaset fra 1.1.2016.

³ Navnet på ytelsen ble endret fra uførepensjon til uføretrygd 1.1. 2015

Tabell 1. Utbetalinger til utlandet totalt i 2015, etter ytelse

Ytelse	Utbetalt totalt 2015 (millioner kroner)	Utbetalt til utland (millioner kroner)	Andel utbetalt til utland
I alt	406 599	6 834	1,68 %
Alderspensjon	190 563	3 781	2,0 %
Uføretrygd	76 633	1 577	2,1 %
Sykepenger	39 227	508	1,3 %
Barnetrygd	15 113	200	1,3 %
Arbeidsavklaringspenger	34 502	199	0,6 %
Dagpenger	12 833	177	1,4 %
Foreldrepenger	19 303	169	0,9 %
Ytelser til gjenlevende	2 243	153	6,8 %
Kontantstøtte	1 640	46	2,8 %
Grunn- og hjelpestønad	3 466	16	0,5 %
Øvrig*	11 075	7	*

* Øvrig omfatter stønad til enslige forsørgere, hjelpemidler, feriepenger dagpenger, tilretteleggingstilskudd og legeerklæringer

Kilde: NAV

utbetalt til utlandet i 2015 gjaldt disse to ytelsene. Dette er ytelser som i hovedsak utbetales til personer med rettigheter opparbeidet i folketrygden som følge av medlemskap her.

Deretter følger utbetalinger på ytelsene sykepenger, barnetrygd, arbeidsavklaringspenger, dagpenger, foreldrepenger og ytelser til gjenlevende, som samlet utgjorde om lag 21 prosent av beløpet utbetalt til utlandet i 2015. Dette er ytelser der hoveddelen av mottakerne bosatt i utlandet har utenlandsk statsborgerskap. Disse personene har også opparbeidet seg rettigheter i folketrygden, ofte gjennom arbeid i Norge. Regelverket for disse ytelsene og mulighetene man har til å få de utbetalt i utlandet varierer, men er i stor grad regulert av EØS-avtalens bestemmelser om trygd (se vedlegg om vilkår for utbetaling av ytelser i utlandet).

De to ytelsene med lavest utbetalt beløp til utlandet i 2015 var grunn- og hjelpestønad og kontantstøtte som utgjorde i underkant av én prosent av de totale utenlandsutbetalingene.

83 600 mottakere i utlandet

Totalt ble det utbetalt ytelser til 83 600 personer i utlandet i løpet av 2015, hvorav de aller fleste (55 pro-

sent) mottok alderspensjon. Fordelt etter antall mottakere er barnetrygd den nest største eksportytelsen (16,7 prosent), mens 14,3 prosent mottok uføretrygd (tabell 2).

Det er store forskjeller i antallet mottakere årlig og det gjennomsnittlige antallet mottakere månedlig på de ulike ytelsene. På alderspensjon er det ikke overraskende et relativt jevnt forhold mellom årlig antall mottakere og gjennomsnittlig antall mottakere per måned med henholdsvis 46 300 og 37 000. Når man først blir mottaker av alderspensjon beholdes denne resten av livet.

På sykepenger derimot er det naturlig nok større forskjell mellom disse tallene. 9 500 mottakere fikk utbetalt sykepenger i utlandet i løpet av 2015, mens det gjennomsnittlige antallet mottakere hver måned var bare 1 400. Det er altså betydelige større gjennomstrømning av mottakere her enn på alderspensjon. Tilsvarende er det for ytelser med kortere varighet mindre ulikhet mellom gjennomsnittlig utbetaling per måned og gjennomsnittlig utbetaling for ett helt år, enn når vi sammenligner med ytelser som alderspensjon og uføretrygd. For sykepenger er månedsbeløpet om lag 30 000, mens gjennomsnittlig utbetalt per år er 54 000 kroner.

Tabell 2. Antall mottakere av utbetalinger til utlandet i 2015 og gjennomsnittlige utbetalinger i kroner, etter ytelse

Ytelse	Antall mottakere per år	Gj snitt årsutbetaling (kroner)	Gj snitt mottakere per måned	Gj snitt månedsutbetaling (kroner)
I alt	83 609			
Alderspensjon	46 276	82 000	36 953	9 000
Barnetrygd	13 938	14 000	6 777	2 000
Sykepenger	9 451	54 000	1 418	30 000
Uføretrygd	11 957	132 000	7 800	17 000
Dagpenger	4 312	41 000	937	16 000
Foreldrepenger	1 898	89 000	467	30 000
Kontantstøtte	1 445	32 000	426	9 000
Ytelser til gjenlevende	2 190	70 000	1 709	7 000
Arbeidsavklaringspenger	1 269	157 000	724	23 000
Grunn- og hjelpestønad	1 384	12 000	905	1 000
Øvrig*	*	*	*	*

* Se fotnote til tabell 1

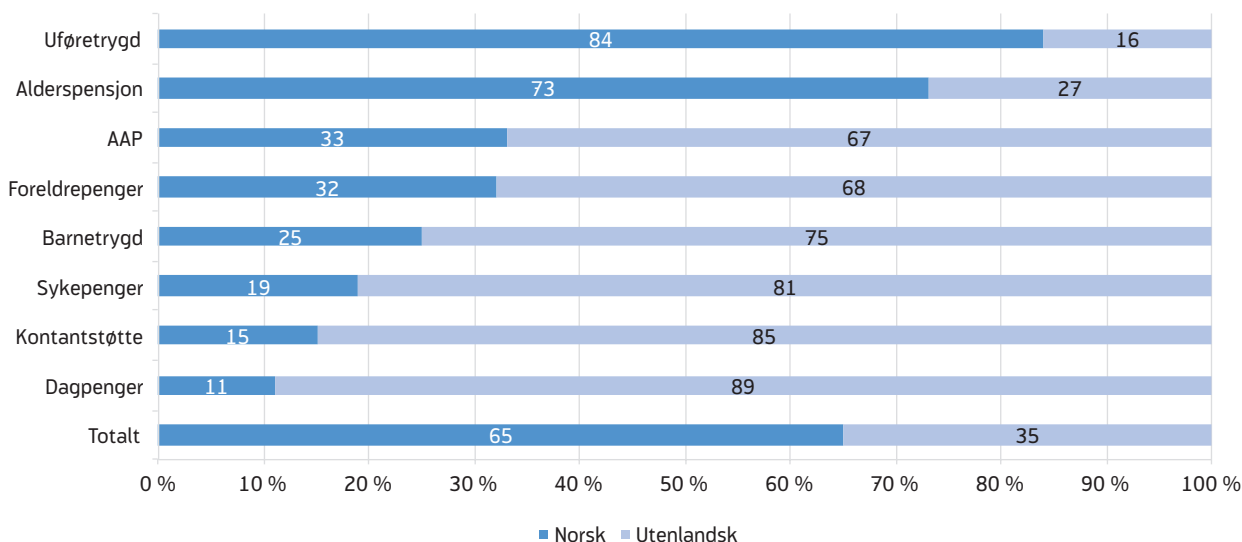
Kilde: NAV

Mesteparten av utbetalingene til utlandet går til norske statsborgere

Det er ikke slik at utbetalingene til utlandet på 6,8 milliarder i 2015 gikk utelukkende til utlendinger. Hele 65 prosent av utbetalt beløp til utlandet i fjor gikk til norske statsborgere. Beløpet som ble utbetalt til utenlandske statsborgere bosatt i utlandet utgjorde 2,4 milliarder, altså 35 prosent. Sistnevnte beløp utgjorde 0,59 prosent av de samlede utbetalingene fra NAV gjennom 2015.

Årsaken til denne fordelingen ligger i at de to store eksportytelsene alderspensjon og uføretrygd i stor grad utbetales til norske statsborgere (figur 1). 73 prosent av det totale beløpet som utbetales til utlandet på alderspensjon går til norske statsborgere. For uføretrygd er andelen hele 84 prosent. Andelen norske statsborgere varierer imidlertid mye fra ytelse til ytelse. På dagpenger er det kun 11 prosent norske statsborgere blant mottakere bosatt i utlandet.

Figur 1. Andel norske versus utenlandske statsborgere som mottar utbetaling i utlandet per ytelse og totalt. 2015*



* AAP = Arbeidsavklaringspenger

Kilde: NAV

Selv om rett til ytelsene ikke er knyttet til statsborgerskap, finner vi stor variasjon i andelen med norsk og utenlandsk statsborgerskap blant de som mottar utbetalinger i utlandet. For langtidsytelser har de fleste som mottar utbetalingene i utlandet norsk statsborgerskap. For korttidsytelser knyttet til arbeidsmarked (og arbeidsinnvandring) varierer andelen med utenlandsk statsborgerskap. For ytelser med klare rettigheter til eksport (som foreldrepenger) er andelen med norsk statsborgerskap høyere enn for dagpenger.

Topp 30 land utbetalingene går til

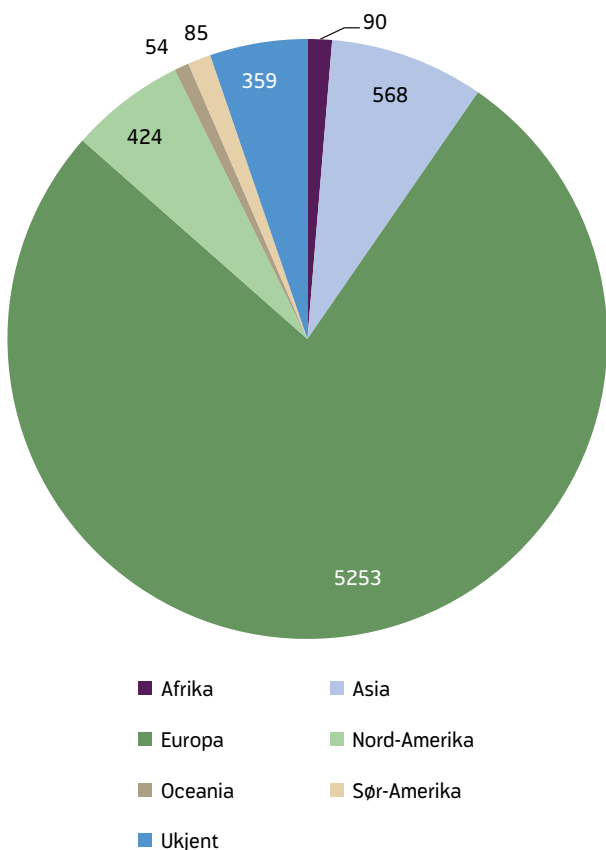
Når vi ser på hvor i verden mottakerne i utlandet er bosatt, finner vi at 77 prosent av totalt utbetalt beløp gikk til personer bosatt i Europa (5,3 milliarder). Deretter fulgte Asia og Nord-Amerika med henholdsvis åtte prosent (568 millioner) og seks prosent (424 mil-

lioner). Afrika, Sør-Amerika og Oceania har alle små andeler (figur 2).

Sverige er det desidert største bostedslandet for mottakere av ytelser fra NAV i utlandet (figur 3). Hele 34 prosent av totalt utbetalt beløp til utlandet gikk til Sverige i 2015. Deretter følger Spania med 11,7 prosent, Danmark med 7,9 prosent, Polen med 5,3 prosent og USA med 4,8 prosent. Når vi kommer ned til plass 30, som innehas av Færøyene, er vi nede i 0,2 prosent av det utbetalte beløpet til utlandet i 2015.

Det er store forskjeller mellom landene med hensyn til andelen norske statsborgere som mottar ytelser fra Norge (figur 4). Noen land er blitt typiske bosettingsland for pensjonister og her finner vi i overveiende grad norske statsborgere som mottakere: Sverige, Spania, USA, Thailand, Frankrike, Filippinene, Brasil, Hellas og Kypros. Andre land har en svært lav andel norske statsborgere og representerer i stor grad land Norge har fått arbeidsinnvandring fra, som Polen og Litauen.

Figur 2. Utbetalte beløp i 2015 fordelt på verdensdel*. Millioner kroner



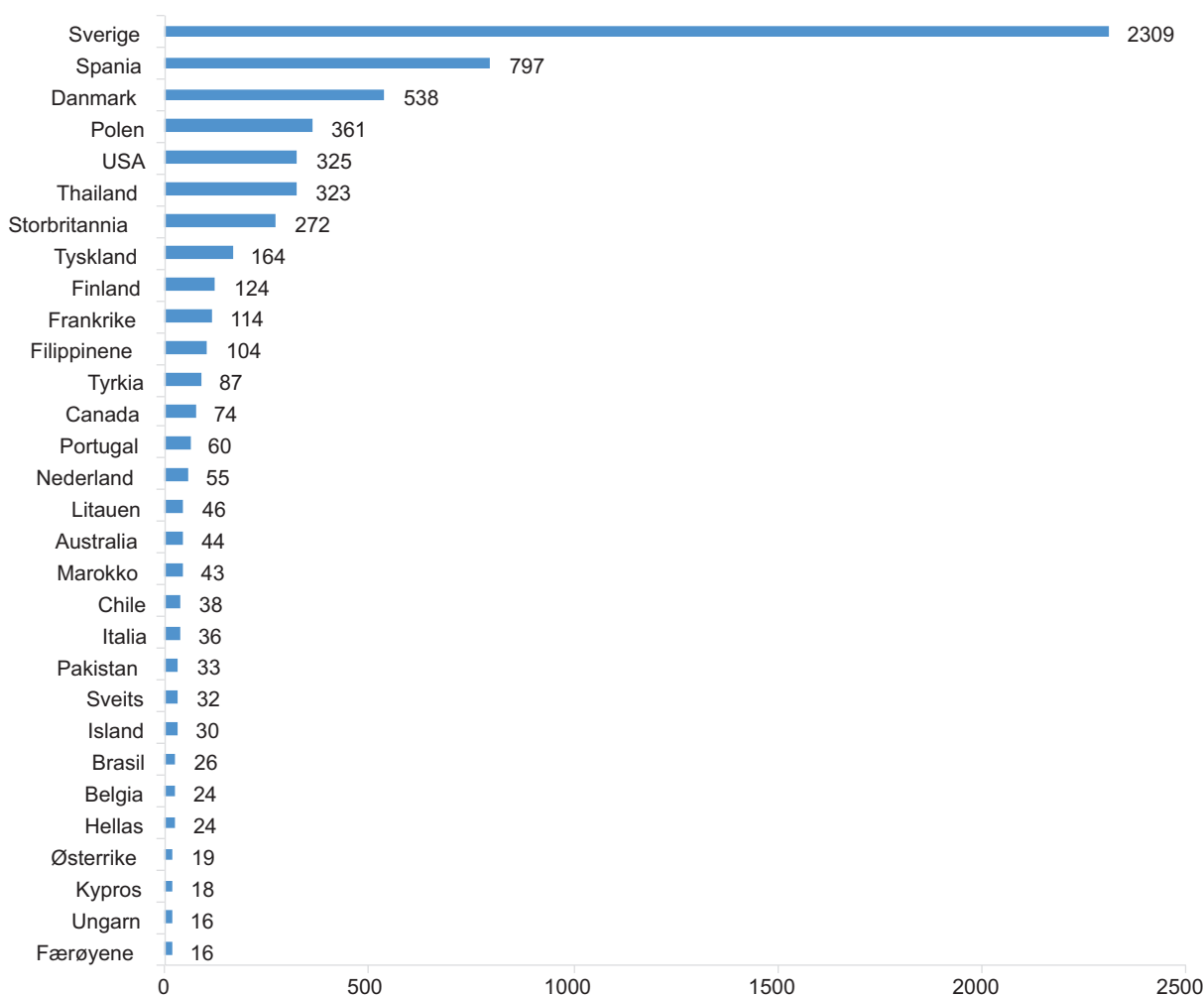
Kilde: NAV

Det er verdt å merke seg at på lik linje som Norge utbetaler ytelser til personer bosatt i utlandet, så betaler mange andre land for ytelser til personer bosatt i Norge. Dessverre er det svært lite tilgjengelig statistikk på dette, og det er bare fra enkelte land at NAV har en oversikt over beløpene som utbetales til personer bosatt i Norge. Noen eksempler er USA som i 2013 utbetalte 250 millioner kroner på ulike ytelser til personer bosatt i Norge, Østerrike 5,7 millioner, Spania 3,9 millioner og Frankrike 7,5 millioner.

Utviklingen i utbetalinger til utlandet

Ser vi på alle ytelser samlet, har det vært en beskjeden vekst i andel utbetalt til utlandet av de totale utbetalingene NAV har. Dette er et uttrykk for at de samlede utbetalingene til NAV både i Norge og utlandet vokser nesten like raskt i disse årene. I 2010 og 2011 var andelen utbetalinger til personer bosatt i utlandet på 1,59 prosent av de samlede utbetalingene fra NAV disse årene (figur 5). I 2015 har dette steget til 1,68 prosent, altså en vekst på 0,09 prosentpoeng i løpet av fem år.

Figur 3. Utbetalte beløp til utlandet i 2015 fordelt på bostedsland for mottakerne. Millioner kroner¹



Kilde: NAV

¹ Mottakere med ukjent bostedsland er utelatt.

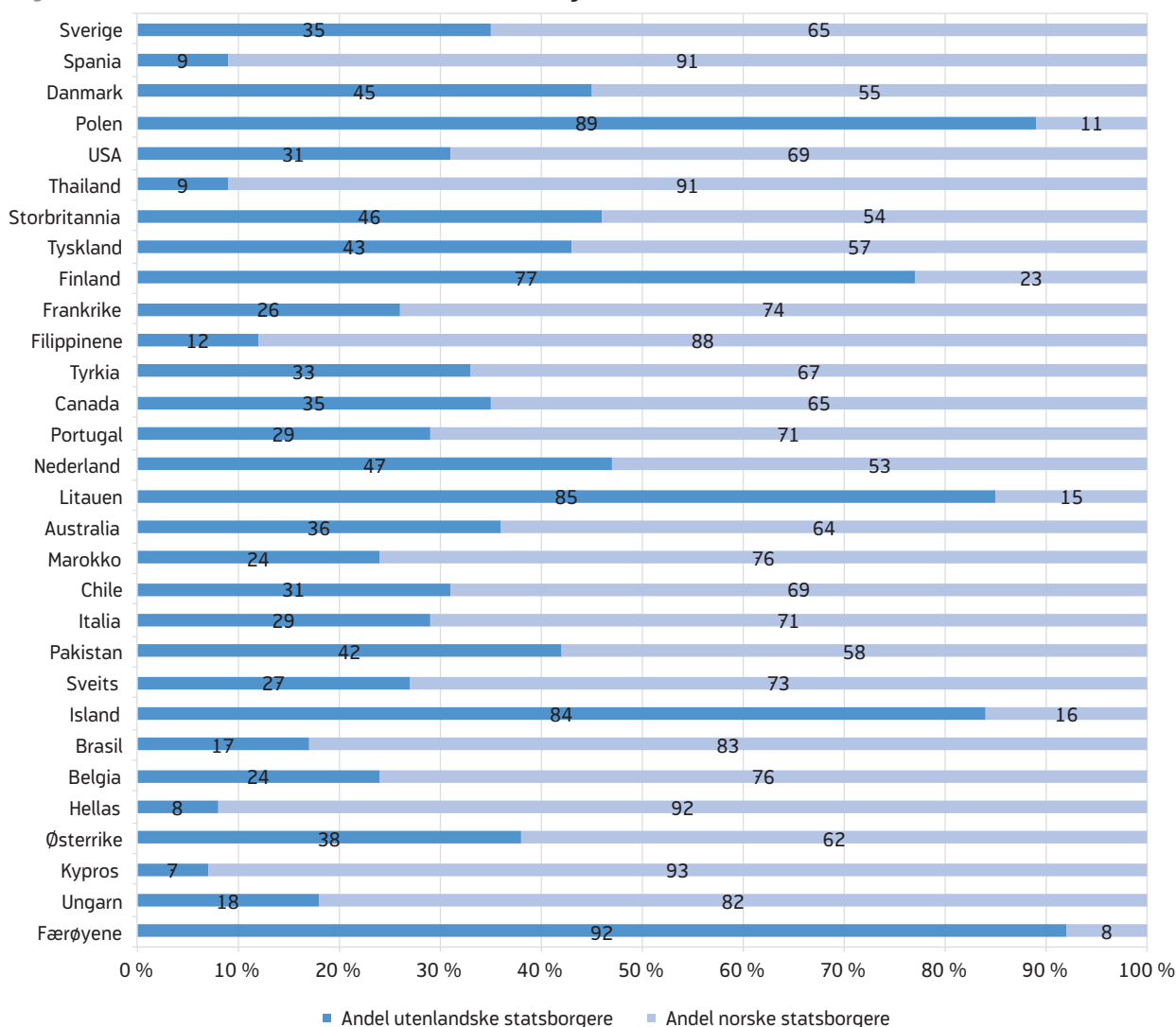
Det har i samme periode vært en svak vekst i både norske og utenlandske statsborgere som mottar ytelser i utlandet, med noe høyere vekst blant utenlandske statsborgere. I 2010 og 2011 utgjorde utbetalinger til utenlandske statsborgere i utlandet 0,53 prosent av NAVs samlede utbetalinger, noe som er blitt til 0,59 prosent i 2015. For norske statsborgere i utlandet har veksten vært fra 1,06 prosent til 1,09 prosent i samme periode.

Ser vi på de faktiske utbetalte beløpene, finner vi at i 2010 utbetalte NAV 4,8 milliarder til personer bosatt i utlandet, et tall som altså har steget til 6,8 milliarder i 2015 (figur 6).

NAV har direkte sammenliknbare tall fra 2010⁴. For perioden 2004 til 2008 benyttes et annet tallgrunnlag (basert på saksbehandlede saker ved NAV Internasjonalt, se faktaboks). Disse to periodene er derfor ikke direkte sammenliknbare, men gir et generelt bilde av utviklingen de siste 12 årene. For 2009 har NAV ikke tall da dette året sammenfaller med omleggingen som førte til at etaten ikke lenger kunne hente ut tall fra NAV Internasjonalt.

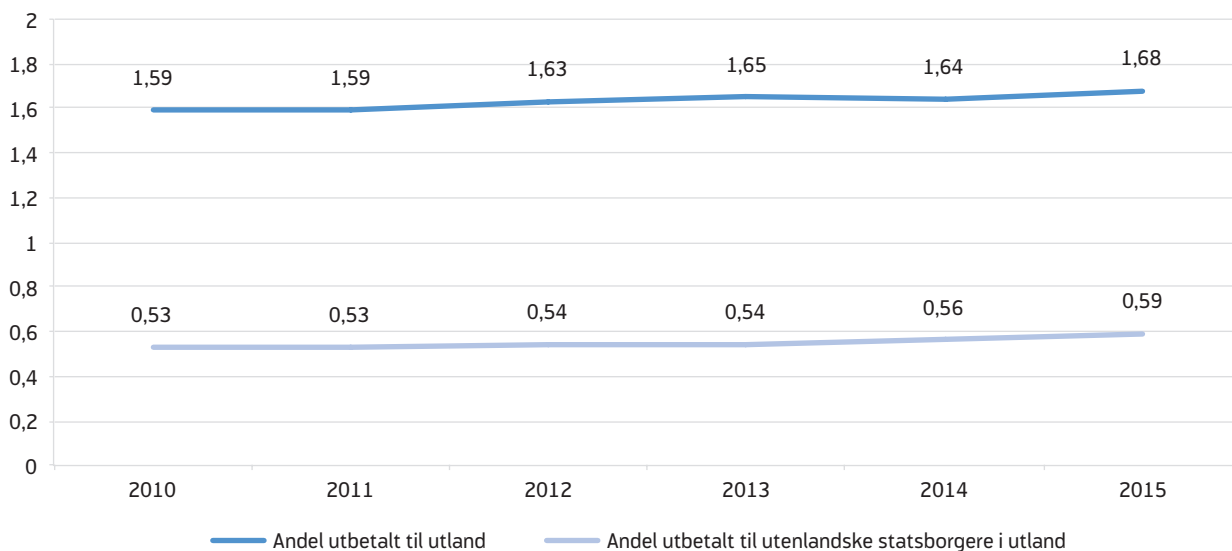
⁴ Arbeidsavklaringspenger ble innført mars 2010 som erstatning for rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad. Tallene inkluderer ikke de gamle ytelsene for januar og februar 2010.

Figur 4. Andel utenlandske versus norske statsborgere blant mottakere bosatt i ulike land. Prosent



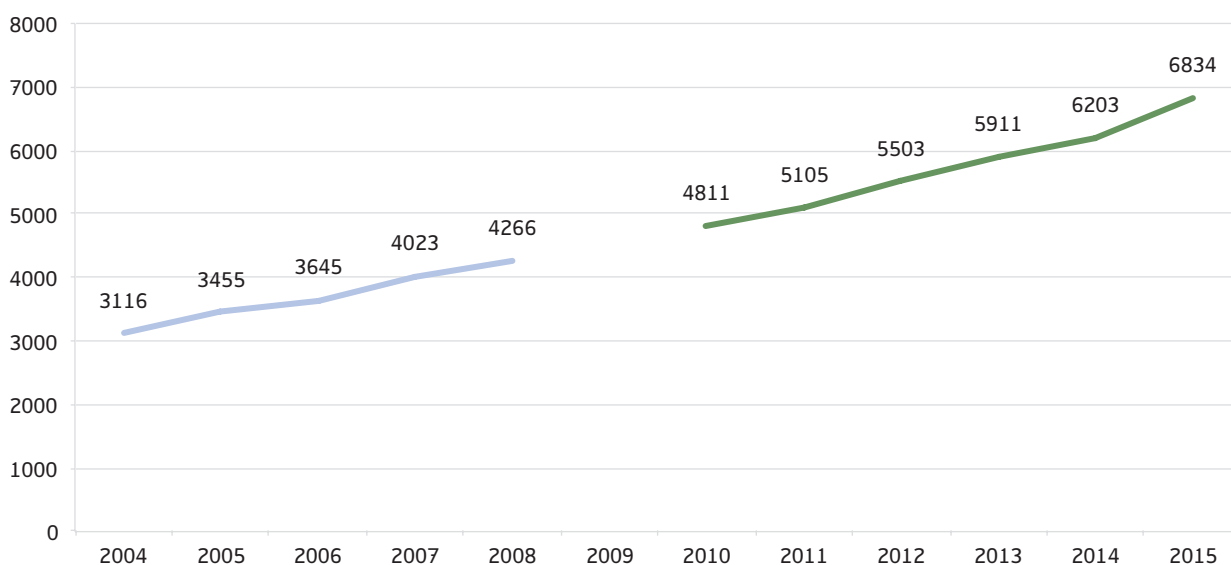
Kilde: NAV

Figur 5. Utviklingen i andel utbetalte beløp til mottakere bosatt i utlandet av NAVs samlede utbetalinger. Prosent



Kilde: NAV

Figur 6. Utviklingen i utbetalte beløp til mottakere bosatt i utlandet. I løpende millioner kroner



Kilde: NAV

Det har vært en jevn vekst i utbetalinger til personer bosatt i utlandet gjennom hele perioden – dels som en konsekvens av økning i antall mottakere av de ulike ytelsene, men også som følge av økte satser etter reguleringer av grunnbeløpet. Det har vært økt arbeidsinnvandring i etterkant av finanskrisen i 2008 – 2009. Tall fra SSB viser at det i årene 2010 til 2014 kom mellom 23 000 og 27 000 personer inn til Norge med begrunnelse arbeid hvert år, i tillegg til flere tusen personer på familiegjennomføring. Samtidig har antallet pensjonister i Norge økt betydelig de senere år. I 2010 utbetalte NAV alderspensjon til 664 000

mennesker, mens dette antallet har økt til 868 500 ved utgangen av 2015. Denne sterke veksten de siste årene skyldes blant annet pensjonsreformen og at den nedre aldersgrensen for uttak av alderspensjon ble redusert fra 67 til 62 år. Og dette gir i sin tur en økning i beløpet som utbetales til norske pensjonister i utlandet.

Utbetalinger til utlandet økte noe mer i 2015 enn årene før. Veksten fra 2014 til 2015 var på 10 prosent, mens den fra 2010 til 2014 i gjennomsnitt var 7 prosent. I løpende kroner er veksten fra 2014 til 2015 på 631 millioner. Når vi ser på de ulike ytelsene er dette dre-

Tabell 3. Utbetalinger til utlandet etter ytelse. 2010 – 2015

Ytelse	2010	2011	2012	2013	2014	2015
I alt	4 811	5 105	5 503	5 911	6 203	6 834
Alderspensjon	2 376	2 678	2 979	3 297	3 543	3 781
Barnetrygd	121	125	163	183	190	200
Sykepenge	270	261	311	359	422	508
Uføretrygd	1 372	1 339	1 375	1 402	1 381	1 577
Dagpenge	243	193	174	141	135	177
Foreldrepenge	103	120	125	137	144	169
Kontantstøtte	31	31	36	27	33	46
Ytelser til gjenlevende	116	130	123	143	144	153
Arbeidsavklaringspenge	161	210	197	203	193	199
Grunn- og hjelpestønad	16	16	16	16	15	16

Kilde: NAV

vet av vekst i alderspensjon på 238 millioner, i uføretrygd på 196 millioner, og i sykepenge på 86 millioner (tabell 3).

Utbetalingene på alderspensjon til mottakere bosatt i utlandet har vokst jevnt disse årene, og gjenspeiler den generelle utviklingen på området som følge av lengre levetid og store årskull som når pensjonsalderen. Utviklingen i dagpenger synes å følge de generelle konjunktorene og ledighetsutviklingen, med reduksjon i årene etter finanskrisen og en økning nå i 2015. Utviklingen i utbetalinger av sykepenge til utlandet er den mest iøynefallende. Etter en liten nedgang fra 2010 til 2011, har disse vokst betydelig frem til i dag og nesten doblet seg i løpet av de siste fem årene. Det er usikkert hva som er årsaken til dette, men det antas at det kan ha sammenheng med veksten i arbeidsinnvandringen og den økte arbeidsledigheten i Norge som tiltok fra 2014. Veksten har vært spesielt stor for personer nå bosatt i Polen og Sverige, som står for over halvparten av veksten i sykepengeutbetalingene.

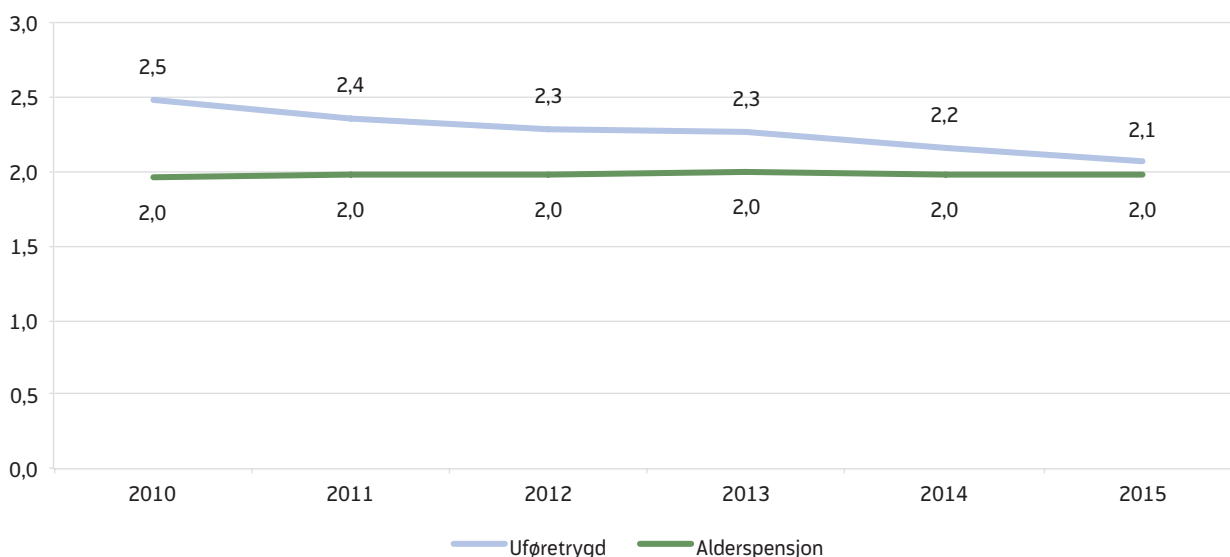
Veksten i uføretrygd kan delvis forklares med uførefor reformen som ble innført 1. januar 2015 hvor de faktiske utbetalingene til brukerne ble økt for å kompensere for skatt (uføretrygd ble heretter behandlet som skattepliktig inntekt, og dette medførte økte utbetalin-

ger for at nettobeløpet etter skatt for brukerne skulle være relativt likt som før reformen). Det er også viktig å merke seg at dette er de faktiske utbetalte beløpene i disse årene, slik at noe av veksten kommer også fra prisveksten gjennom regulering av grunnbeløpet.

Det har vært en vekst i antallet mottakere av uføretrygd i utlandet, fra 10 700 i 2014 til 12 000 i 2015. I samme periode har det samlet sett vært en vekst på 2 900 mottakere av uføretrygd (Ellingsen 2016), så en stor andel av disse har vært mottakere i utlandet. Det har derfor vært en forholdsmessig økning i antall uføretrygdede i utlandet, mens andelen av de utbetalte uføretrygdene har gått noe ned.

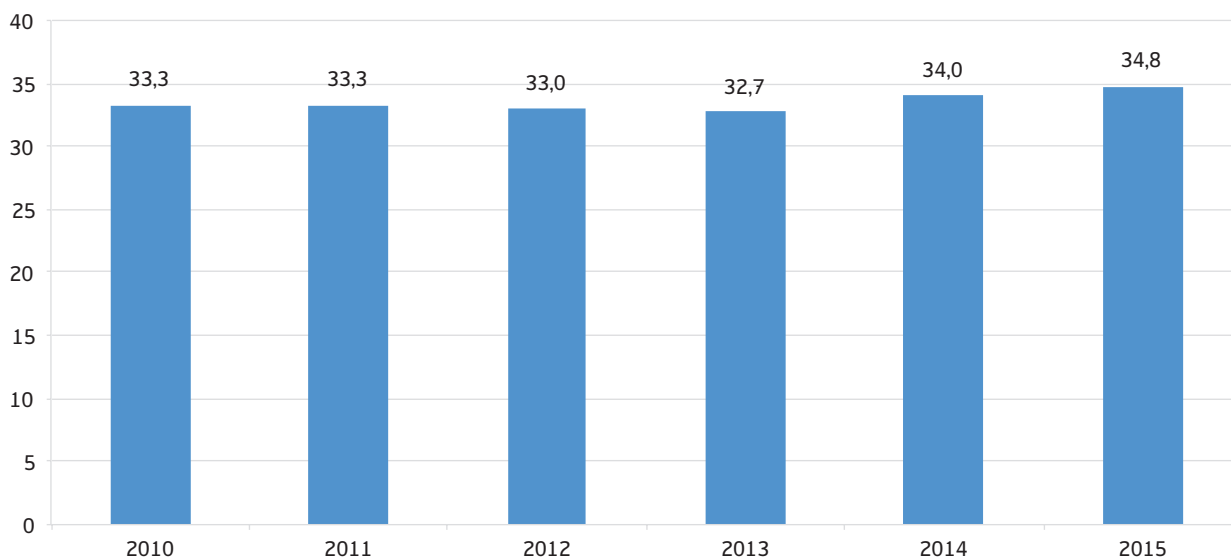
Ser vi på utviklingen i hvor stor andel utbetalinger til utlandet utgjør av de totale utbetalingene for ytelsene alderspensjon og uføretrygd, avdekkes to interessant trekk (figur 7). Andelen alderspensjonister som mottar pensjon fra NAV i utlandet har vært helt stabil de siste seks årene, med 2 prosent. NAV utbetaler med andre ord nøyaktig like stor andel av alderspensjonene til utlandet i dag som i 2010. I samme periode har det vært en betydelig vekst i utbetalingene til alderspensjon totalt, noe som indikerer at utflyttingen til utlandet blant norske pensjonister har holdt seg relativt stabilt disse årene.

Figur 7. Andel av totale utbetalinger som ble utbetalt til utlandet på ytelsene alderspensjon og uføretrygd, 2010 – 2015. Prosent



Kilde: NAV

Figur 8. Andelen utenlandske statsborgere blant mottakerne av utbetalinger i utlandet. 2010 – 2015. Prosent



Kilde: NAV

Derimot er andelen mottakere av uføretrygd i utlandet nedadgående, fra 2,5 prosent i 2010 til 2,1 prosent i 2015. Til tross for at *antall* uføretrygdede i utlandet har økt (tabell 3), går altså en stadig mindre andel av utbetalingene på uføretrygd til mottakere bosatt i utlandet.

Andelen utenlandske statsborgere blant de som mottar ytelsene utenlands har økt noe de siste årene. I 2015 var denne andelen 34,8 prosent mot 32,7 prosent i 2013 (figur 8). Går vi tilbake til 2010 var andelen utenlandske statsborgere derimot 33,3 prosent, så den har gått litt opp og ned i perioden. I sum har andelen altså holdt seg ganske stabil de siste seks årene.

Forventninger til fremtiden

NAVs utbetalinger til personer bosatt i utlandet er forventet å øke i årene fremover. Dette kommer som en konsekvens både av økt arbeidsinnvandring og som følge av en aldrende befolkning. Den høye arbeidsinnvandringen de senere årene gjør at flere og flere utenlandske statsborgere bygger seg opp rettigheter i folketrygden som de kan benytte seg av hvis og når behovet oppstår. I følge SSB har innvandringen til Norge økt jevnt de siste årene, selv om det var en liten nedgang i 2014. I hvert av årene 2010 til 2014 innvandret det over 50 000 utenlandske statsborgere, hvor omtrent halvparten var relatert til arbeid. Derfor er det

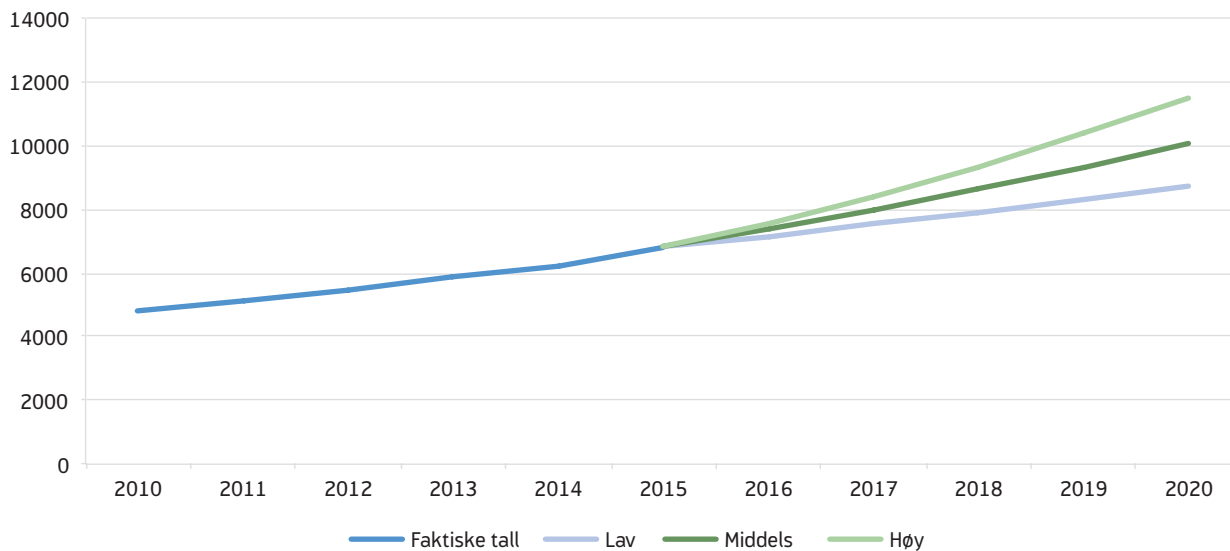
all grunn til å tro at vi vil se økte utbetalinger til land som Polen, Litauen, og Sverige på ytelser som dagpenger, sykepenger, arbeidsavklaringspenger – men også kontantstøtte, barnetrygd og foreldrepenger.

Den aldrende befolkningen med de store etterkrigskullene som nå pensjonerer seg, koblet mot en lengre forventet levealder vil også sannsynligvis gi økte utbetalinger til utlandet av alderspensjon – gitt at deler av denne befolkningsgruppen fortsetter å bosette seg utenlands i pensjonisttilværelsen. Utbetalinger til alderspensjon følger rettigheter opparbeidet i folketrygden gjennom arbeid og bosted i Norge, og er uavhengig av statsborgerskap.

Sist, men ikke minst vil den økte globaliseringen med økt flytting og bosetting på tvers av landegrenser også medføre økte utbetalinger til utlandet. Med fri flyt av arbeidskraft i EU og EØS følger det også med flyt av trygdeytelser på tvers av landegrenser. Folk flytter mer på seg enn tidligere, både i forbindelse med jobb og studier, men også som pensjonister.

Det er vanskelig å lage en prognose for hvor mye NAV i fremtiden vil utbetale til personer bosatt i utlandet. Basert på diskusjonen over er det i hvert fall grunn til å tro at veksten vil fortsette. Vi har laget tre scenarier, eller estimater, kalt lav (5 prosent årlig

Figur 9. Utbetalte beløp til utlandet 2010 – 2015, samt tre ulike scenarier for utviklingen frem til 2020. Beløp i løpende millioner kroner



Kilde: NAV

vekst i de løpende utbetalingene til utlandet), middels (8 prosent vekst) og høy (11 prosent vekst).

I scenariet med lav vekst kan vi tenke oss at den økte arbeidsledigheten i Norge fører til redusert arbeidsinnvandring, og at færre nye pensjonister velger å flytte utenlands. Uførefor reformen og pensjonsreformen som er innført har blant annet som mål å motivere til å kombinere arbeid med ytelse, og det kan redusere utflyttingen fremover. I tillegg kan det økte politiske fokus den senere tid på utbetalingene til utland medføre noen fremtidige innskrenkninger i regelverk og mulighet til å motta trygdeytelser i utlandet.

I scenariet med høy vekst skjer det motsatte: Flere alderspensjonister og uføretrygdede velger å flytte utenlands hvor norske trygdeytelser gir høyere kjøpekraft enn i Norge. I tillegg kan økt arbeidsledighet medføre økte utbetalinger til utlandet hvis utenlandske statsborgere som tidligere arbeidet i Norge nå flytter tilbake til hjemlandet og mottar ytelser der.

I middels scenariet forventer vi en relativt lineær vekst som fortsetter trenden fra 2010. Hovedtanken bak dette scenariet er at veksten i utbetalingene til utlandet fortsetter i omtrent samme takt som de siste seks årene. Dette vil gi oss et samlet utbetalingsbeløp til

utlandet i 2020 på overkant av 10 milliarder kroner, og er det mest sannsynlige utfallet gitt dagens situasjon og med den kunnskapen vi har om bruk av velferdsytelser.

Referanser

Ellingsen, Jostein (2016) *Utviklingen i uføretrygd per 31. mars 2016*. Statistikknotat. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

NOU 2011: 7 *Velferd og migrasjon – den norske modellens framtid*. Oslo: Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

Andresen, Martin (2010) «Utlandsområdet i Nav». *Arbeid og velferd*, 2/2010, 83–90.

St.meld. nr. 3 (2015–2016) *Statsrekneskapen 2015*. Oslo: Finansdepartementet.

SSB (2016) *Diverse statistikk om innvandring*. Tilgjengelig fra: <http://www.ssb.no/innvandring-og-innvandrere/nokkeltall/innvandring-og-innvandrere> (Hentet 18.05.2016)

Vedlegg

Kort om vilkår for ytelser ved opphold i utlandet

Den norske folketrygden skal gi «økonomisk trygghet ved å sikre inntekt og kompensere for særlige utgifter ved arbeidsløshet, svangerskap og fødsel, aleneomsorg for barn, sykdom og skade, uførhet, alderdom og dødsfall»¹. I tillegg til deler av

folketrygden forvalter Arbeids- og velferdsetaten kontantstøtte og barnetrygd, som i hovedsak følger samme mønster. En grov kategorisering² av elementer som gir rettigheter for ytelsene i denne analysen kan være:

Tabell 5. Rettighet til ytelsene	Krav om medlemskap i folketrygden/ botid/ trygdetid	Krav om nåværende bosted i Norge	Krav om arbeid relativt kort tid * før ytelsen	Varig opptjente rettigheter	Aktivitetskrav
Barnetrygd	Ja	Ja, med unntak			
Kontantstøtte	Ja	Ja, med unntak			
Foreldrepenger			Ja		
Enslige forsørgere	Ja	Ja, med unntak			Ja
Dagpenger		Ja, med unntak	Ja		Ja
Sykepenger		Ja, med unntak	Ja		Ja
Arbeidsavklaringspenger	Ja	Ja, med unntak	Ja, med unntak		Ja
Uføretrygd	Ja			Ja	
Grunn- og hjelpestønad	Ja				
Alderspensjon	Ja			Ja	
Ytelser til gjenlevende	Ja			Ja	

* Fra 4 uker til 3 år

Personer som er stasjonert i utlandet for den norske stat, er på norske skip, er student i utlandet, jobber for norske selskaper i utlandet eller er pensjonist med lang botid i Norge kan være medlem i folketrygden, selv om de ikke fyller vilkåret om å være bosatt i Norge³. Noen av disse gruppene betaler frivillig medlemskap i folketrygden, mens noen grupper er pliktig medlem.

Trygdeavtaler

For å regulere trygdeforhold for statsborgere som oppholder seg i andre land enn det landet de har statsborgerskap i er det inngått trygdeavtaler. Hensikten med trygdeavtalene er å sørge for at avtalelandenes statsborgere blir likestilte med hensyn til trygderettigheter. Trygdeavtalene koordinerer trygderettigheter på tvers av landegrensene gjennom

regler som sikrer at de som omfattes av avtalene bare er dekket av trygdereglene i ett av landene. Trygdeavgiftene betales til det samme landet som de er dekket fra. Trygdeavtalene gir også mulighet til å beholde medlemskapet i folketrygden for arbeidstakere som sendes ut for å arbeide midlertidig i det andre avtalelandet. Norge har trygdeavtaler med flere land:

- Den mest omfattende avtalen som Norge har er EØS-avtalen. EØS-avtalens trygdebestemmelser går foran både norsk lov og andre trygdeavtaler som Norge har inngått, og omfatter alle land i EØS-området.
- Nordisk konvensjon om trygd er en egen trygdeavtale mellom Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige. Avtalen omfatter også Grønland og Færøyene. Denne avtalen utvider rettighetene i EØS-avtalen på en del punkter.
- Norge har inngått bilaterale trygdeavtaler med om lag 25 land. De bilaterale avtalene er mer begrenset enn EØS-avtalen og Nordisk konvensjon, og omfatter først og fremst pensjonere og helserettigheter.

¹ Folketrygdloven, paragraf 1

² Se www.nav.no eller kapittel 6 i Brochmannutvalgets rapport (NOU 2011:7) for mer informasjon om rettigheter i utlandet.

³ Se www.nav.no for mer informasjon om medlemskap i folketrygden ved opphold i utlandet

ARBEIDSAVKLARINGSPENGER – UTVIKLINGEN I HVEM SOM KOMMER INN

Av Inger Cathrine Kann, Jun Yin og Per Kristoffersen

Sammendrag

Arbeidsavklaringspenger ble innført i 2010 som erstatning for rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad. Denne artikkelen undersøker utviklingen i antall nye mottakere av disse ytelsene samlet, og om innføringen av arbeidsavklaringspenger har påvirket dette. Vi ser også på endringer i hvem som kommer inn.

Vi finner at stadig færre av de nye mottakerne kommer fra sykepenger (fra 74 prosent i 2008 til 63 prosent i 2016). Dette sammenfaller i tid med innføringen av arbeidsavklaringspenger. Arbeidsavklaringspenger medførte en endring i vilkårene for hvem som kunne motta ytelse bl.a. ved at det er mulig å gå rett inn på arbeidsavklaringspenger uten karenstid.

Arbeidsavklaringspenger medførte også en oppmyking av regelverket, der sykdom ikke lenger trenger å være hovedårsaken til den nedsatte arbeidsevnen. Innføring av ny arbeidsmetodikk i NAV omtrent samtidig med arbeidsavklaringspenger, kan også forklare at flere som ikke har vært sykemeldt kommer inn. Andelen som kommer fra sykepenger blir stadig lavere, også etter 2010.

De som ikke har hatt sykepenger i forkant er yngre, har vært uten arbeid eller hatt lav yrkesinntekt før de kom inn på arbeidsavklaringspenger, og de har oftere psykiske lidelser. Det blir viktig å følge med på i hvilken grad NAV klarer å hjelpe denne gruppa inn i arbeidslivet, eller om det kan medføre en innlåsnings-effekt som kan være en ulempe på lang sikt.

Om lag 50 000 personer kommer inn på arbeidsavklaringspenger hvert år. Sykefraværet og arbeidsledigheten bestemmer i stor grad hvor mange nye mottakere det blir hvert år. Våre analyser viser at når sykefraværet i kommunen øker med ett prosentpoeng, øker antall nye mottakere med 17 prosent og når arbeidsledigheten i kommunen øker med ett prosentpoeng, kommer 6 prosent flere inn. Når vi kontrollerer for endringene i sykefraværet og arbeidsledigheten, finner vi samlet sett ingen økning i antall mottakere etter innføringen av arbeidsavklaringspenger i 2010 sammenlignet med årene før. Men vi finner en betydelig økning i antall unge under 25 år.

Innledning

Arbeidsavklaringspenger erstattet de tidligere ytelsene rehabiliterings- attføringspenger og tidsbegrenset uførestønads mars 2010. Siden ytelsen er ny og det samtidig ble foretatt enkelte justeringer i regelverket i forhold til de tidligere ytelsene er det viktig å følge med på utviklingen. Vi har i dette nummeret av Arbeid og Velferd utarbeidet to artikler om arbeidsavklaringspenger. Denne som ser på veien inn, og en annen som ser på veien ut av disse ytelsene (Kann m.fl. 2016).

Vi vil belyse hva som påvirker hvor mange som kommer inn på arbeidsavklaringspenger og ordningene den erstattet, og hvordan dette har endret seg fra 2007 til i dag. Vi ser også på hvordan sykefraværet og arbeidsledigheten i kommunen påvirker utviklingen, og om antall nye mottakere har økt med innføringen av arbeidsavklaringspenger.

Helserelaterte ytelser skal virke som en forsikring for de som uforskyldt mister arbeidsevnen på grunn av sykdom, uten at det i for stor grad gjør at man mister motivasjonen for arbeid. Det er et dilemma mellom disse hensynene. Derfor er kunnskap om hvem som komme inn på helserelaterte ytelser og hva som påvirker dette viktig. Denne artikkelen kan være et skritt i retning av å belyse disse komplekse spørsmålene.

Oppmyking eller innskjerping av regelverk?

Målgruppen for arbeidsavklaringspenger skulle være den samme som for de tre tidligere ytelsene til sammen (Ot.prp.nr 4. 2008-2019, side 31). Vilkaaret for innvilgelse av arbeidsavklaringspenger er som for de tidligere ordningene knyttet til sykdom skade eller lyte. Økonomisk kompensasjonsgrad og minstesats er uendret i den perioden vi ser på (2008–2015) (se faktaboks). Det er likevel foretatt enkelte justeringer i regelverket som kan ha hatt betydning for tilgangen. I Ot.prp.nr.4(2008-2009) kommer det frem at det nå ikke er krav om at sykdommen må være hovedårsaken til den nedsatte arbeidsevnen, men at det er tilstrekkelig at sykdommen er en medvirkende årsak til at arbeidsevnen er nedsatt. Dette betyr at andre faktorer som alder, evner, utdanning og arbeidsmarked har fått større betydning for retten til arbeidsavklaringspenger sammenlignet med de tidligere ytelsene.

Med arbeidsavklaringspenger ble også begrepet «inntektsevne» endret til «arbeidsevne» (Folketrygdloven § 11-6). Dette innebærer en oppmykning med mindre krav til årsakssammenheng mellom sykdom og arbeidsevne (Engebretsen, 2010). Dette kan trolig relateres til en målsetting om å redusere sykdomsfokuset innenfor arbeidsavklaringspenger. Flere forskere har påpekt at nye grupper er på vei inn på arbeidsavklaringspenger (Mandal m.fl. 2015, Strand m.fl. 2015, Kann og Kristoffersen 2015).

I følge Engebretsen (2010) er det også en innstramning i regelverket for arbeidsavklaringspenger sammenlignet med de tidligere ytelsene fordi arbeidsevnen skal vurderes opp mot ethvert arbeid vedkommende kan utføre. Under arbeidsavklaringspenger kan man derfor ikke forvente å bli rehabilitert tilbake til den samme statusen eller inntekten, som en hadde på sykdomstidspunktet.

Arbeidsevnevurderinger: ny oppfølgingsmetodikk

Et annet forhold som kan ha endret tilstrømmingen til arbeidsavklaringspenger er innføringen av arbeidsevnevurderinger, som ny oppfølgingsmetodikk. Denne ble innført gradvis fra 2008, men ble fra 2010 nært knyttet til arbeidsavklaringspenger. For NAV betyr dette at både sykemeldte, arbeidsledige og sosialhjelpsmottakere vurderes ut fra samme metodikk. Alle som henvender seg til NAV-kontoret, og som ønsker eller trenger bistand for å komme i arbeid, har rett til å få vurdert sitt bistandsbehov. Brukere som har behov for en mer omfattende vurdering av sitt bistandsbehov, har rett til å få en arbeidsevnevurdering. Dvs. en skriftlig vurdering av sine muligheter for å komme i arbeid, behovet for bistand for å komme i arbeid, om, og eventuelt hvor mye, arbeidsevnen er nedsatt samt hvilken type bistand som kan være aktuell for brukeren. Hvis arbeidsevnen er nedsatt med mer enn 50 prosent, så kan arbeidsavklaringspenger være aktuelt. Det er usikkert om en slik endring kan ha påvirket hvem som søker om arbeidsavklaringspenger, i forhold til hvem som søkte på de tidligere ordningene.

Kvalifiseringsprogrammet

Kvalifiseringsprogrammet ble ved innføring fremmet som et viktig tiltak mot fattigdom og er en såkalt «subsidiær ytelse», dvs. at hvis en har rett til en annen ytelse, har man ikke rett til kvalifiseringsprogrammet. Ifølge veilederne er det mange av deltakerne som har liten eller ingen yrkeserfaring og som sliter med sosiale,

Vilkår for innvilgelse av de ulike ytelsene

Arbeidsavklaringspenger

Arbeidsavklaringspenger gis til medlem som har fått sin arbeidsevne nedsatt (jf. https://www.nav.no/rettskildene-intern/lov/L19970228-19_P11-5 § 11-5) med minst halvparten, og som fyller minst ett av vilkårene

- a) får aktiv behandling, b) deltar på et arbeidsrettet tiltak, eller c) etter å ha prøvd tiltak etter bokstavene a eller b fortsatt anses å ha en viss mulighet for å komme i arbeid, og får oppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten.

Det kan også gis arbeidsavklaringspenger

- a) i ventetid under utarbeidelse av aktivitetsplanen, jf. arbeids- og velferdsforvaltningsloven https://www.nav.no/rettskildene-intern/lov/L20060616-20_P14A § 14 a,
- b) i ventetid før aktiv behandling eller et arbeidsrettet tiltak starter,
- c) i inntil fire måneder når medlemmet som følge av sykdom skal vurderes for uføretrygd. Dersom krav om uføretrygd ikke er behandlet innen den fastsatte vedtaksperioden, kan perioden forlenges i inntil fire nye måneder. Det kan også gis arbeidsavklaringspenger i inntil seks måneder til medlem som ikke har opparbeidet seg ny rett til sykepenger etter https://www.nav.no/rettskildene-intern/lov/L19970228-19_K8 kapittel 8 arbeidsavklaringspenger kan gis til studenter som har behov for aktiv behandling for å kunne gjenoppta studiene.

Ikke karenstid

En person som oppfyller vilkårene for å motta arbeidsavklaringspenger kan gå rett inn på ytelsen, uten at det stilles krav til opptjening.

Attføringspenger ligner mest på arbeidsavklaringspenger på dette punktet. For denne ytelsen ble det ikke stilt noen særskilte krav til opptjening. For rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad gjaldt det imidlertid vilkår som forhindret at personer uten andre opptjente rettigheter kom rett inn på disse stønadene. Ytelsen arbeidsavklaringspenger skulle til sammen omfatte de samme grupper som de tidligere ytelsene rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad.

Sykepenger istedenfor arbeidsavklaringspenger

Sykepenger etter § 8-4 første ledd ytes til den som er arbeidsufør på grunn av en funksjonsnedsettelse som klart skyldes sykdom eller skade. I de tilfellene bruker må være borte fra arbeidet, kan det ytes sykepenger også når vedkommende deltar på et arbeidsrettet tiltak, jf. § 8-4 tredje ledd bokstav c).

Folketrygdloven § 8-48 andre ledd hjemler en rett til den høyeste ytelsen av sykepenger og arbeidsavklaringspenger. Bestemmelsen må leses i sammenheng med § 11-23, som hjemler en valgrett mellom de to livsoppholdsytelsene uavhengig av hvilken ytelse som er høyest.

Dersom en sykepengemottaker har søkt om arbeidsavklaringspenger, skal valgretten ivaretas ved at NAV Forvaltning vurderer hva som vil være den gunstigste livsoppholdsytelsen for bruker ut fra en totalvurdering.

Kompensasjonsgrad

Arbeidsavklaringspenger

Arbeidsavklaringspenger gis med 66 prosent av grunnlaget for arbeidsavklaringspenger, jf. https://www.nav.no/rettskildene-intern/lov/L19970228-19_P11-15 § 11-15.

Minste årlige ytelse er 2 ganger grunnbeløpet. (Særregel for unge uføre: 2,44 ganger grunnbeløpet. Arbeidsavklaringspenger etter dette leddet kan tidligst gis fra og med den dagen medlemmet fyller 20 år.)

Folketrygdens grunnbeløp er kr 90 068 per mai 2015.

Rehabiliteringspenger, Attføringspenger og Tidsbegrenset uførestønad

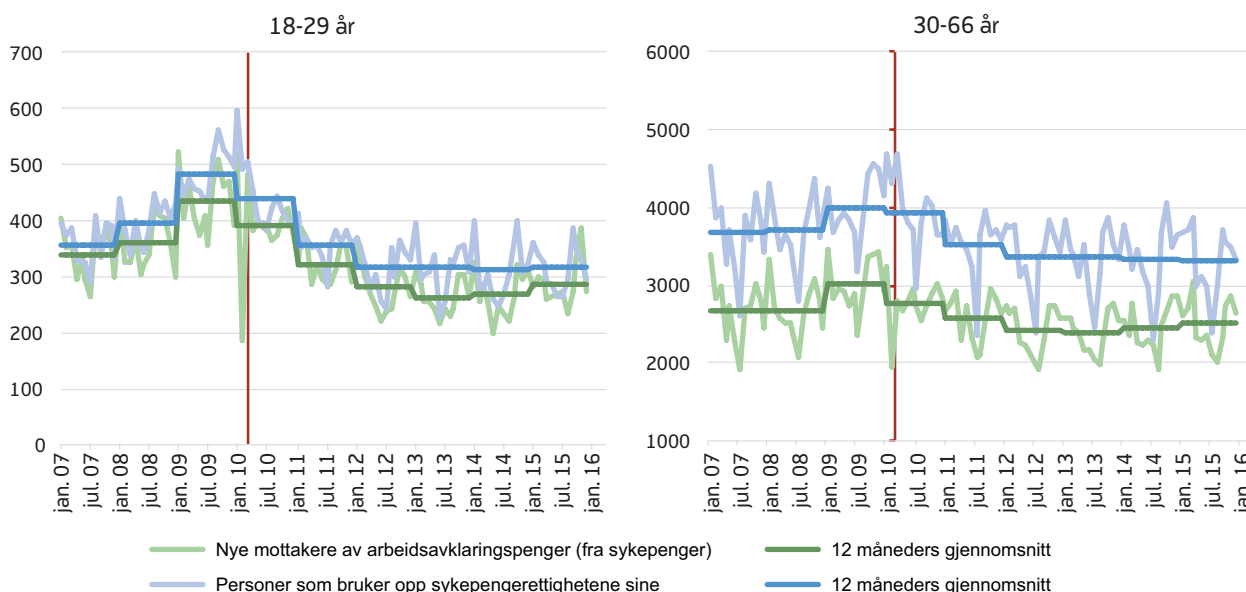
Kompensasjonsgrad: 66 prosent av beregningsgrunnlaget. Beregningsgrunnlaget var inntekt fra enten siste år før arbeidsevnen ble nedsatt, eller gjennomsnitt av siste tre års inntekt. Minste årlige ytelse var på 1,97 ganger grunnbeløpet. (Særregel for unge uføre som ga minimum 2,44 ganger grunnbeløpet.)

psykiske og/eller rusrelaterte problemer. Ved oppstarten i 2008 ble det gitt øremerkede midler til kommunene, og det var stor oppmerksomhet på måltall for antall deltakere i programmet. Fra oppstart og frem til 2010 kom stadig flere deltakere inn, mens fra 2011 til utgangen av 2012 gikk antall deltakere betydelig ned. Dette kan ha sammenheng med at programmet gikk fra

å være et prosjekt med øremerkede tilskudd til kommunene til å bli et program i ordinær drift med rammefinansiering fra 2011 (Langeland 2016).

Oppfølgingsmetodikken ble som nevnt over endret. Mange kan da ha fått avklart sin helsesituasjon, og overført til arbeidsavklaringspenger fordi det blir klart

Figur 1 Antall nye mottakere av arbeidsavklaringspenger som kommer fra sykepenger per måned. For to aldersgrupper



Kilde: NAV

at de har krav på dette. Det kan også være slik at selve deltakelsen i kvalifiseringsprogrammet kan ha bidratt til at deltakerne har fått avklart sin helsesituasjon.

Det har hele tiden vært mange flere mottakere av arbeidsavklaringspenger under 30 år enn deltakere i kvalifiseringsprogrammet. I 2015 var det for eksempel fjorten ganger så mange mottakere på arbeidsavklaringspenger.

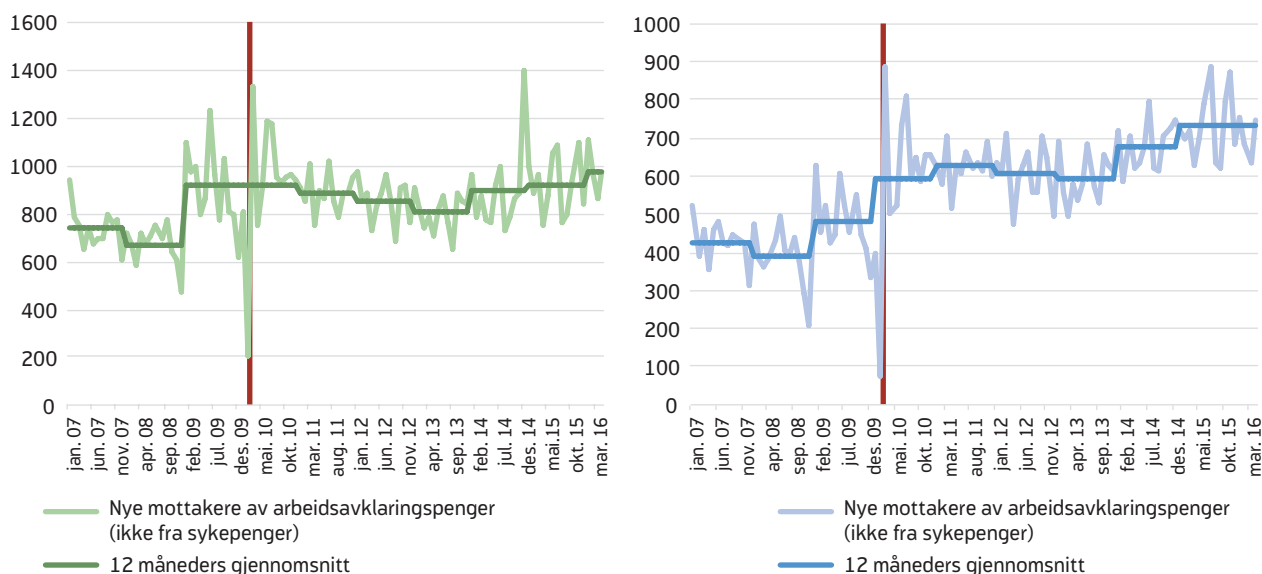
Minstesatsen på kvalifiseringsprogrammet er 2 G (for de 25 år og eldre) dvs det samme som for arbeidsavklaringspenger. For de under 25 år derimot er minstesatsen lavere (1,32 G). Minstesatsen betyr antageligvis ikke mye, siden mange vil ha supplerende sosialhjelp og bostøtte, slik at det kan være vel så gunstig å være på kvalifiseringsprogrammet.

Arbeidsledighet og sykefravær

Både arbeidsledighet og sykefravær har betydning for hvem og hvor mange som kommer på arbeidsavklaringspenger (og ytelsene arbeidsavklaringspenger erstatter). I Arbeid og Velferd nr. 2 2015 (Kann og Kristoffersen 2015) fant vi at både sesongvariasjoner og variasjoner over tid i hvor mange som kommer inn på arbeidsavklaringspenger er sterkt korrelert med utviklingen i sykefraværet.

Det er en tydelig korrelasjon mellom hvor mange som kommer inn på helserelaterte ytelser og arbeidsledigheten. Det er flere årsaker til dette. For det første fordi det er vanskeligere å komme inn på arbeidsmarkedet i nedgangskonjunkturer, særlig for personer med dårlig helse. Det vil være også være en del personer i arbeidslivet med svak helse som vil kunne få problemer med å skaffe seg ny jobb dersom de mister den gamle (se f.eks. Nordberg og Røed 2006). For det andre fordi personer med helseproblemer og arbeidsledige også kan «velge» en trygd med høyere kompensasjon (sykepenger) framfor en med lavere kompensasjon (dagpenger). For eksempel er det økt sannsynlighet for overgang fra dagpenger til sykepenger like før dagpengeperioden utløper (Røed og Zang 2005; Larsson 2006; Henningsen 2008). Nossen (2014) finner en tydelig positiv sammenheng mellom *tilstrømningen av nye ledige* og nye sykefraværstilfeller. Samtidig øker gjennomsnittlig varighet av sykefraværet. Både arbeidsavklaringspenger og de ordningene den erstatter har kompensasjonsgrad på 66 % av tidligere inntekt (se faktaboks) og minstesats på 2 ganger folketrygdens grunnbeløp (G). For de med inntekt på 2 G eller mindre er kompensasjonsgraden derfor på 100 % eller mer. Folketrygdloven § 8-48 andre ledd hjemler en rett til den høyeste ytelsene av sykepenger og arbeidsavklaringspenger (se faktaboks).

Figur 2 Antall nye mottakere av arbeidsavklaringspenger som ikke kommer fra sykepenger per måned. For to aldersgrupper



Kilde: NAV

To veier inn

Fra sykepenger: De som sliter med å holde seg i arbeidslivet

Nye mottakere av arbeidsavklaringspenger og de tidligere ordningene kommer hovedsakelig fra sykepenger. Om lag 2500–3000 personer kommer hver måned inn på arbeidsavklaringspenger fra sykepenger (figur 1). Arbeidsavklaringspenger er da en slags forlenget sykepengeordning for sykmeldte som ikke blir friske i løpet av de 52 ukene man har rett til å motta sykepenger¹. Arbeidsavklaringspenger er for disse en slags forlenget sykepengeordning for personer som ikke blir friske i løpet av de 52 ukene man har rett til å motta sykepenger. Omlag 90 prosent av de under 30 år som bruker opp sykepengerrettighetene sine og 75 prosent av de over 30 år som bruker opp sykepengerrettighetene får innvilget arbeidsavklaringspenger (se også Kann og Kristoffersen 2015). Denne andelen endret seg ikke med innføringen av arbeidsavklaringspenger.

Ikke fra sykepenger: De som sliter med å komme inn på arbeidsmarkedet

Den andre gruppen er mindre. Disse har ikke hatt sykepenger i forkant, og utgjør om lag 1500–1700 personer per måned (figur 2). Dette er bl.a. arbeidsledige uten dagpengerettigheter (20 prosent). 9 prosent er registrert med sosialhjelp. De har lav eller ingen inntekt (tabell 2).

For de som kommer fra sykepenger økte overgangen til arbeidsavklaringspenger under finanskrisen i 2009 (figur 1). Det gjør det også for gruppen som *ikke* kommer fra sykepenger (figur 2). Men i motsetning til de som kommer fra sykepenger økte tilstrømmingen til ytelsen kraftig blant de som ikke hadde sykepenger i forkant da arbeidsavklaringspenger ble innført i mars 2010. Antallet som kommer inn på arbeidsavklaringspenger har gått litt ned etter dette, men har siden 2012 økt igjen og ligger i 2015 omtrent på samme nivå som ved innføringen av arbeidsavklaringspenger (figur 2).

Blant de som *ikke* kommer fra sykepenger er få registrert med et arbeidsforhold før de kom inn på arbeidsavklaringspenger. Vi antar derfor at det i hovedsak er personer som sliter med å *komme inn på* arbeidsmarkedet. Dette i motsetning til de som kommer inn fra

¹ Når man går fra sykepenger til arbeidsavklaringspenger reduseres utbetalingene fra NAV fra 100% til 66% av inntekten (inntil 6G). Om lag 75 prosent av de som har brukt opp sykepengerrettighetene sine som går over på arbeidsavklaringspenger.

Tabell 2: Forskjeller mellom mottakere som kommer inn på arbeidsavklaringspenger fra sykepenger og ikke.

	Fra sykepenger	Uten sykepenger
Inntekt året før arbeidsavklaringspenger tilstrømming (målt i grunnbeløpet i folketrygden)	4.1	1.1
Registrert arbeidsavklaringspenge diagnoser (%)		
Psykiske lidelser	27.8	53.9
Allment og uspesifisert	5.5	5.1
Muskel-/skjelettlidelser	29.8	24.6
Annet	36.9	16.5
Dødelighet (%)	0.3	0.2
Andel innvandrere (%)	14.6	18.4

sykepenger, som på grunn av sykdom eller skade har problemer med å *fortsette* i arbeidsmarkedet.

Som en følge av det økende antallet som *ikke* kommer fra sykepenger, synker andelen som kommer fra sykepenger gjennom hele observasjonsperioden slik figur 3 viser. I perioden 2008–2015 er andelen som kom fra sykepenger redusert fra 74 prosent til 63 prosent (figur 3).

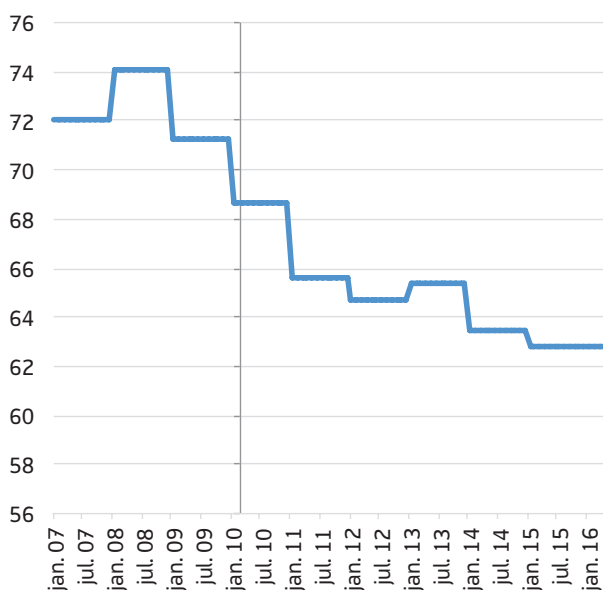
Det er svært ulik aldersfordeling for de som kommer fra sykepenger sammenlignet med de som ikke kommer fra sykepenger (figur 3). Nesten halvparten av de som ikke kommer fra sykepenger er under 30 år (45 %), mens bare 10 prosent av de som kommer fra sykepenger er under 30 år. Det er også endringer i alderssammensetningen fra

2008 til 2015 (figur 3). De som kommer fra sykepenger er eldre i 2014 og 2015 sammenlignet med starten av perioden, mens de som ikke kommer sykepenger er yngre. Men det er også flere over 62 år i 2015 sammenlignet med 2008 (figur 4).

I tillegg til at gruppen som *ikke* kommer fra sykepenger er yngre, kjennetegnes de ved at de har lav eller ingen inntekt, har lavere dødelighet² og at en noe større andel er innvandrere (tabell 2).

For de som ikke kommer fra sykepenger er psykiske lidelser den vanligste diagnosen. I 2015 utgjør de med psykiske lidelser 60 prosent mot 30 prosent av de som kommer fra sykepenger (tabell 2). For de som kommer fra sykepenger er diagnosefordelingen uendret de siste par årene. For gruppen som *ikke* kommer fra sykepenger øker andelen med psykiske lidelser i perioden (figur 5).

Figur 3 Andel nye mottakere av arbeidsavklaringspenger som kommer fra sykepenger. Prosent



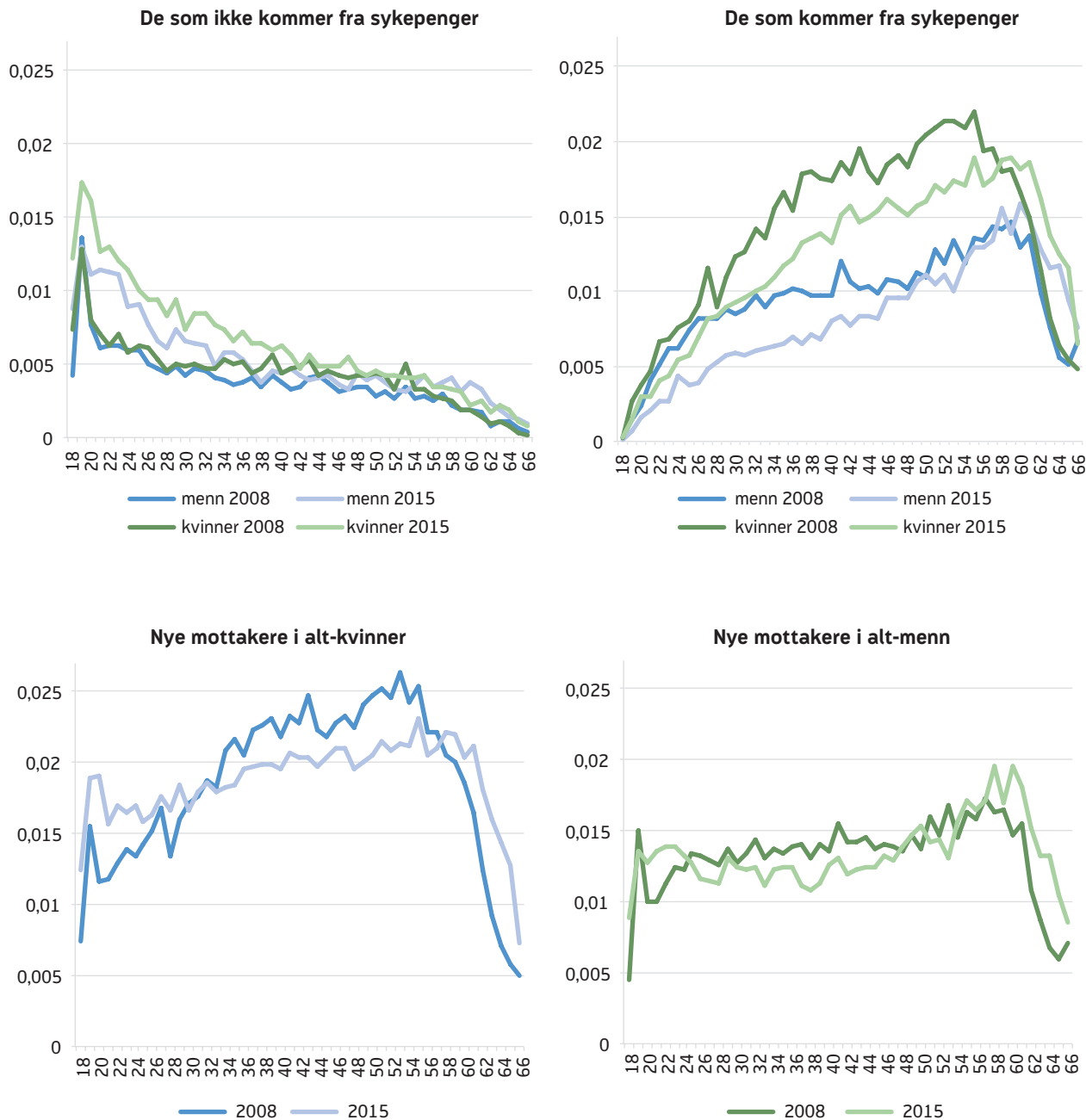
Kilde: NAV

Sykefravær og arbeidsledighet påvirker utviklingen

Sykefravær og ledighet betyr mye for utviklingen i nye mottakere av arbeidsavklaringspenger. Vi skal undersøke om det er endring i sannsynligheten for å komme inn på arbeidsavklaringspenger sammenlignet med de tre tidligere ytelsene, når vi kontrollerer for arbeidsledighet og sykefravær, samt demografiske endringer.

² Antakelig på grunn av lavere alder.

Figur 4 Nye mottakere som andel av befolkningen i hver aldersgruppe. Etter om de kommer fra sykepenger eller ikke, og totalt, etter kjønn (prosent)

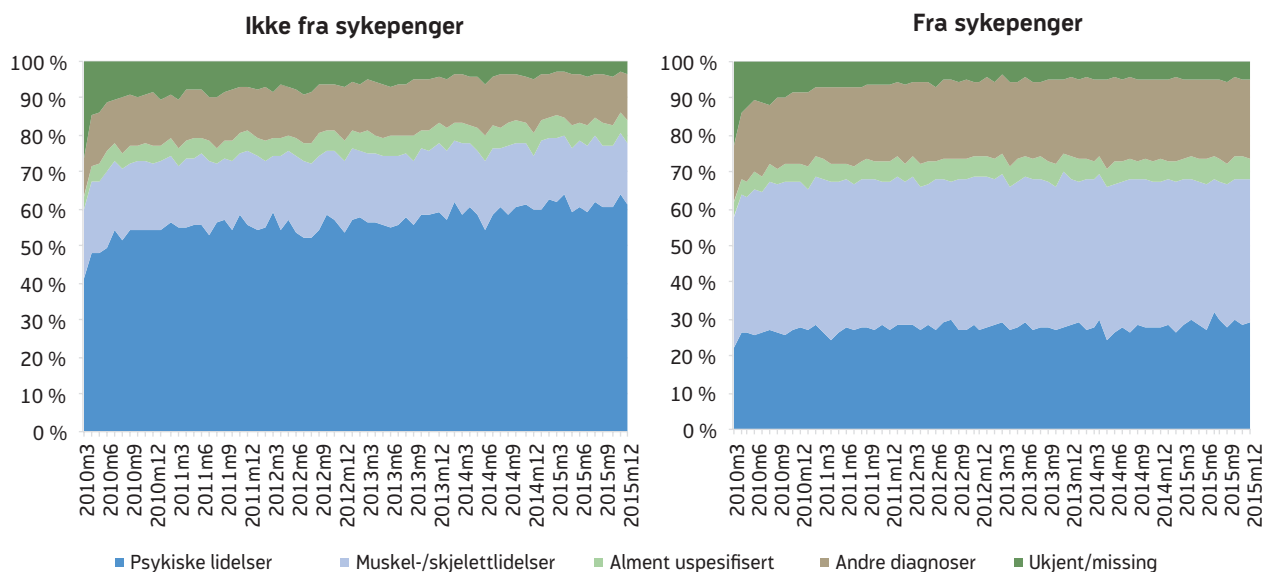


Kilde: NAV

Vi har tatt utgangspunkt i et tilfeldig utvalg av befolkningen (se data og metode og faktaboks). De som er definert å være under risiko for å bli arbeidsavklaringspenger mottakere er de som i den aktuelle måneden er bosatt i Norge, ikke er 100 prosent uføretrygdet og ikke allerede er mottakere av arbeidsavklaringspenger (eller de tidligere helse relaterte ytelsene) den

måneden. Tabell 1 beskriver kjennetegn ved hele utvalget, samt ved gruppen som begynner å motta arbeidsavklaringspenger. Fordi vi er opptatt av endringer med innføringen av arbeidsavklaringspenger skiller vi mellom periodene 2008-mars 2010 og perioden april 2010 til desember 2015.

Figur 5 Tilgang til arbeidsavklaringspenger etter diagnose, og om de kommer fra sykepenger, eller ikke. Prosent



Kilde:

Sannsynligheten for å bli mottaker av arbeidsavklaringspenger er alle som er under risiko en måned dividert med alle som får innvilget arbeidsavklaringspenger den samme måneden.

Hva skiller de som kommer inn på arbeidsavklaringspenger fra befolkningen for øvrig?

Det er små forskjeller både mellom risikobefolkningen og de som får innvilget arbeidsavklaringspenger før og etter at arbeidsavklaringspenger ble innført (tabell 1). Gjennomsnittsinntekten har økt i risikobefolkningen, men gått ned blant de som har fått innvilget arbeidsavklaringspenger. De som kommer inn på arbeidsavklaringspenger bor i mindre kommuner med høyere sykefravær. De er også litt eldre og har lavere inntekt (tabell 1).

Modell

Vi har laget en enkel modell som forsøker å anslå hvor mye sannsynligheten for å få arbeidsavklaringspenger en måned påvirkes av arbeidsledigheten og sykefraværet. I regresjonen bruker vi sykefraværsraten og arbeidsledighetsprosenten på kommunenivå (se tabell 1 og faktaboks). Analysen er basert på en panel-modell, som betyr at vi har observasjoner for hver person hver måned. Det er tre nivåer i modellen: individer, kommuner og tid (måneder). Vi ser både på forskjellen i sykefravær og arbeidsledighet innenfor hver kommune over

tid og mellom kommuner, og estimerer hvor mye sannsynligheten til det enkelte individ påvirkes sykefraværsraten og arbeidsledighetsprosenten i kommunen de bor i og endringer i disse.

Nossen finner en tydelig positiv sammenheng mellom *tilstrømningen av nye ledige* og gjennomsnittlig varighet av sykefraværet (Nossen 2014). Fordi økningen i sykefraværet kommer like før økningen i ledighet mener Nossen at en sannsynlig forklaring kan være at arbeidstakere «sykmelder seg» for å unngå permittering/arbeidsledighet. Dette kan både skyldes sykdom som oppstår relatert til ledighetsproblemet, men også at sykepenger gir full lønnskompensasjon (inntil 6G) mens dagpenger kun ville gitt en inntektskompensasjon på om lag 62 prosent av tidligere lønn.

For å forklare endringene i sannsynligheten for å få arbeidsavklaringspenger bruker vi arbeidsledigheten i kommunen samme måned (med tanke på at det kan se ut som man sykemelder seg i det ledigheten oppstår). Vi bruker på tilsvarende måte på sykefraværet i kommunen 12 måneder tidligere, med tanke på at de som bruker opp sykepengerrettighetene sine er sykemeldt 12 måneder før de kommer inn på arbeidsavklaringspenger. Resultatene viser at det er sterk korrelasjon mellom sannsynlighet for å få innvilget arbeidsavklaringspenger, og arbeidsledighetsnivået og sykefra-

Data og metode

Vi ser i denne artikkelen på nye mottakere av en midlertidig helserelatert ytelse (rehabiliterings-, attføringspenger, tidsbegrenset uførestønad eller arbeidsavklaringspenger). Vi betrakter disse fire ytelsene som om de var samme ytelse, fordi de i lovforarbeidene og i lovteksten i all hovedsak skal omfatte de samme gruppene. Ny mottaker defineres som en person som har fått innvilget en midlertidig helserelatert ytelse, og som ikke har mottatt en midlertidig helserelatert ytelse de siste to månedene før denne innvilgelsen. Overgang fra en midlertidig helserelatert ytelse til en annen, eller et opphold på to måneder eller mindre, regnes derfor som en sammenhengende stønadperiode, og ikke som en ny innvilgelse.

Om dataene

For å være med i utvalget må man være bosatt i Norge, være over 18 år, og under 67 år i minst en av månedene fra 1. januar 2008 og frem til 31. desember 2015.

Datagrunnlaget er hentet fra NAVs register over utbetalinger av rehabiliterings-, attføringspenger, tidsbegrenset uførestønad og arbeidsavklaringspenger. Tidsbegrenset uførestønad og rehabiliteringspenger er basert på dato for utbetalinger. For attføringspenger fra 2008 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.

Vi har også hentet informasjon om inntekt fra inntektsregisteret, og sivilstatus og fødeland fra folkeregisteret. Arbeidsledighetsraten i kommunen, og sykefraværslraten i kommunen er hentet fra SSB.

Utvalget-Individpanel

Utvalget er trukket ved å ta et tilfeldig utvalg på 0,1 prosent av observasjonene i alle månedsfilene. De individene som kom med i dette utvalget, er så brukt til å generere et individpanel datasett. Hvert individ følges fra januar 2008 til desember 2015, eventuelt fra de blir 18 år til de blir 67, dersom det skjer i observasjonsperioden.

I utvalget er det 271 313 individer og 30 062 av disse får arbeidsavklaringspenger/midlertidige helserelaterte ytelser i perioden 2008–2015. Til sammen blir dette 19 765 376 observasjoner fordi de fleste er observert hver måned fra 2008–2015.

Regresjonsanalysen

I regresjonsanalysen estimeres oddsratioer. Disse kan tolkes som forholdet mellom risikoen for overgang til arbeidsavklaringspenger for en gruppe, sammenlignet med referansegruppa på hvert tidspunkt. Er koeffisienten for eksempel 1,5, er risikoen 50 prosent høyere for å komme inn på arbeidsavklaringspenger enn for referansegruppa. Er koeffisienten mindre enn 1, er risikoen lavere. Er den for eksempel 0,5 er den 50 prosent lavere.

Tabell 1 Oversikt over utvalget, sortert etter før og etter at arbeidsavklaringspenger ble innført.

	Risikobefolkning			De som får innvilget arbeidsavklaringspenger		
	Ant. obs.	Gj.snitt	St.avvik	Ant. obs.	Gj.snitt	St.avvik
	Jan 2008_1 mars 2010					
Sykefraværslrate i kommunen 12 måneder før	6 067 913	5,941	0,921	10 105	6,148	0,966
Arbeidsledighet i kommunen i prosent	6 096 453	2,941	1,121	10 179	3,001	1,105
Befolkningsstørrelse i kommunen	6 096 130	113 927	150 337	10 179	88 547	136 374
Alder	6 096 488	40,084	13,141	10 179	42,334	12,162
er kvinne	6 096 488	0,482	0,500	10 179	0,563	0,496
har barn	6 096 488	0,416	0,493	10 179	0,431	0,495
Er registrert som selvstendig næringsdrivende	6 096 488	0,094	0,292	10 179	0,090	0,287
Født i Norge	6 096 488	0,874	0,332	10 179	0,871	0,335
Inntekt i G (kalenderåret før)	6 096 488	4,609	4,055	10 179	3,616	2,279
	1 mars 2010–31 des 2015					
Sykefraværslrate i kommunen 12 måneder før	15 171 635	5,619	0,961	23 237	5,863	1,019
Arbeidsledighet i kommunen i prosent	15 203 531	3,407	0,957	23 319	3,407	0,976
Befolkningsstørrelse i kommunen	15 203 563	124 275	164 354	23 320	91 769	145 654
Alder	15 203 563	41,637	13,348	23 320	42,943	12,792
er kvinne	15 203 563	0,479	0,500	23 320	0,558	0,497
har barn	15 203 563	0,409	0,492	23 320	0,413	0,492
Er registrert som selvstendig næringsdrivende	15 203 563	0,076	0,265	23 320	0,065	0,246
Født i Norge	15 203 563	0,850	0,357	23 320	0,855	0,352
Inntekt i G (kalenderåret før)	15 203 563	4,697	3,975	23 320	3,465	2,278

værnivået i den kommunen du bor i. Vi skiller mellom kvinner og menn, og de som er over og under 30 år.

Sykefraværet

Resultatene viser at en økning i sykefraværet på ett prosentpoeng i kommunen øker sannsynligheten for tilstrømming til arbeidsavklaringspenger med 17 prosent (15% for kvinner, 20% for menn) (se tabell 3). Det betyr at hvis antall nye mottakere av arbeidsavklaringspenger er rundt 45 000 i året, og sykefraværet øker med ett prosentpoeng, kan vi forvente nesten 8000 flere nye mottakere av arbeidsavklaringspenger pr år. Det er liten forskjell mellom de over og under 30 år.

Arbeidsledigheten

Når det gjelder arbeidsledigheten i kommunen så varierer effekten denne har på hvor mange nye som kommer inn på arbeidsavklaringspenger med alder og kjønn. En økning i arbeidsledigheten på ett prosentpoeng øker sannsynligheten for å komme inn på arbeidsavklaringspenger med 6 prosent (10 for menn og 3 for kvinner). Hvis arbeidsledigheten øker med ett prosentpoeng, øker antall nye mottakere av arbeidsavklaringspenger med nesten 3000 per år. Men det er særlig de under 30 år som blir berørt. For de under 30 år er det liten forskjell mellom kjønnene. Ved økende arbeidsledighet må man altså særlig forvente at flere under 30 år kommer inn på arbeidsavklaringspenger.

16 prosent flere unge inn etter innføringen av arbeidsavklaringspenger

Vi stilte spørsmålet om hvor mange og hvem som kommer inn, kan relateres til innføringen av arbeidsavklaringspenger. Målgruppen for arbeidsavklaringspenger skulle være den samme som for de tre tidligere ytelsene til sammen. Det er likevel foretatt enkelte justeringer i regelverket som kan ha hatt betydning for tilgangen. Som vi diskuterte innledningsvis er det noen endringer noen representerer en oppmykning, noen en innskjerping.

Vi finner at kvinner under 30 år har 20 prosent høyere sannsynlighet for å få arbeidsavklaringspenger sammenlignet med de tidligere ytelsene når vi kontrollerer for endringer i sykefravær og arbeidsledighet og alder. For menn under 30 år økte sannsynligheten med 12 prosent (tabell 2).

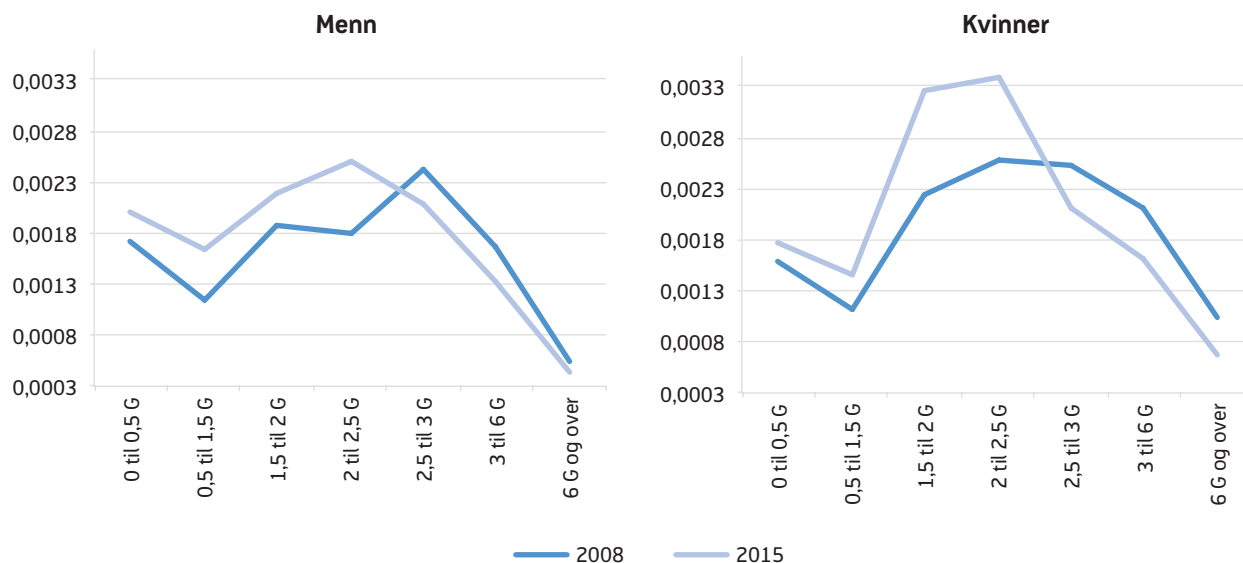
Vi finner likevel samlet sett ingen endring i sannsynligheten for å motta arbeidsavklaringspenger sammenlignet med de tidligere ytelsene. Det er en liten reduksjon i sannsynligheten for å få arbeidsavklaringspenger for kvinner over 30 år. Selv om endringen er liten, så er de over 30 år er flere. Økningen som vi fant blant de unge veies derfor opp av reduksjonen blant de eldre. Vi finner ikke en signifikant reduksjon i sannsynligheten for å få innvilget arbeidsavklaringspenger samlet sett.

Tabell 3 Overgang til arbeidsavklaringspenger. Estimert Oddsratio

	Kvinner					
	Kvinner i alt		Under 30 år		30–67 år	
Før mars 2010	0,991	(0,016)	0,804***	(0,031)	1,053**	(0,018)
Sykefraværsrate i fjor	1,148***	(0,010)	1,134***	(0,022)	1,153***	(0,011)
Arbeidsledighetsrate	1,030***	(0,008)	1,085***	(0,020)	1,014	(0,009)
N	10 209 728		2 477 347		7 732 381	
	Menn					
	Menn i alt		Under 30 år		30–67 år	
Før mars 2010	0,991	(0,018)	0,879**	(0,035)	1,033	(0,021)
Sykefraværsrate i fjor	1,197***	(0,012)	1,215***	(0,025)	1,196***	(0,013)
Arbeidsledighetsrate	1,095***	(0,010)	1,063**	(0,020)	1,103***	(0,011)
N	11 062 736		2 612 555		8 450 181	
	Kvinner og menn					
	I alt		Under 30 år		30–67 år	
Før mars 2010	0,992	(0,012)	0,839***	(0,023)	1,045***	(0,014)
Sykefraværsrate i fjor	1,172***	(0,007)	1,173***	(0,017)	1,176***	(0,008)
Arbeidsledighetsrate	1,060***	(0,006)	1,074***	(0,014)	1,055***	(0,007)
N	21 272 464		5 089 902		16 182 562	

Standard feil i parentes. Signifikant * p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

Figur 6 Sannsynlighet for å få arbeidsavklaringspenger, etter inntekt. (Prosent av befolkningen i hver inntektsgruppe)



Kilde: NAV

Lavinntektsgrupper i økende grad inn på arbeidsavklaringspenger

Tabell 1 viste at de som kommer inn på arbeidsavklaringspenger i snitt har lavere yrkesinntekt enn befolkningen for øvrig. Den viste også at mottakerne som kommer inn på den nye ordningen i snitt har lavere yrkesinntekt enn de som kom inn på de gamle ordningene.

Når vi ser på sannsynligheten for å få arbeidsavklaringspenger for ulike inntektsgrupper, finner vi at personer med tidligere inntekt mellom 2 til 3 av folketrygdens grunnbeløp (G=90 068 kr) har størst sannsynlighet for å komme inn på arbeidsavklaringspenger. Den er 35 prosent større enn for de som har ingen inntekt (figur 6). De med høyere inntekt, dvs. de med inntekt over 6 G har minst sannsynlighet for å komme inn på arbeidsavklaringspenger (figur 6). Det er en tydelig endring fra 2008 til 2015, der de med høy inntekt har fått lavere sannsynlighet, og de med lav inntekt har fått høyere sannsynlighet for å få arbeidsavklaringspenger (figur 6). Det er ingen endringer i kompensasjonsgrad mellom de gamle ordningene og arbeidsavklaringspenger. Derimot er det ikke krav om karenstid eller opptjening. Man kan gå rett inn på arbeidsavklaringspenger, mens det på rehabiliteringspenger var en karenstid på 52 uker før man kunne få innvilget stønaden (se faktaboks). Personer som blir

sykmeldt og som har inntekt på under 2 G vil på grunn av minstesatsen på arbeidsavklaringspenger, som er 2G, få mer i arbeidsavklaringspenger enn i sykepenger. De med inntekt under 2 G har dermed et økonomisk insentiv til å søke om arbeidsavklaringspenger, noe som ikke var mulig ved f.eks. rehabiliteringspenger. Vanligvis går man ned i lønn hvis man går fra sykepenger til arbeidsavklaringspenger, men det motsatte er tilfelle for de med under 2 G i tidligere yrkesinntekt. De vil øke inntekten ved å gå fra sykepenger til arbeidsavklaringspenger.

For eksempel ville unge personer uten jobb som søkte rehabiliteringspenger tidligere kunne få avslag fordi de ikke hadde vært syke i 52 uker. Etter at arbeidsavklaringspenger blir innført, vil personer fra denne gruppen i enkelte tilfeller kunne få innvilget arbeidsavklaringspenger hvis de ellers fyller vilkårene for å motta stønaden.

Diskusjon

Vi har vist at de som kommer inn i stadig mindre grad kommer fra sykepenger, og at dette kan relateres til innføringen av arbeidsavklaringspenger i 2010. De som ikke har hatt sykepenger i forkant er yngre, uten arbeid eller har lav yrkesinntekt før de kom inn på

arbeidsavklaringspenger, og de har oftere psykiske lidelser.

Endringer i regelverk

Det kan være flere mulige årsaker til at en stadig større andel av de som kommer inn ikke har hatt sykepenger i forkant. En sannsynlig grunn er endringene i regelverket som medfører at unge som ikke har vært i arbeid nå får innvilget arbeidsavklaringspenger og får oppfølging og hjelp fra NAV. Tilståelse av arbeidsavklaringspenger forutsetter sykdom, men det er nå ikke krav om at sykdommen må være hovedårsaken til den nedsatte arbeidsevnen, men tilstrekkelig at sykdommen er medvirkende årsak til at arbeidsevnen er nedsatt. Dette betyr at sykdomsvilkåret er nedtonet og at andre faktorer som alder, evner, utdanning og arbeidsmarked har fått større betydning for retten til arbeidsavklaringspenger sammenlignet med de tidligere ytelsene.

Det er også blitt mulig å komme rett inn på arbeidsavklaringspenger uten å ha noen forutgående karenstid eller opptjeningstid. På rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad, som utgjorde mer enn to tredjedeler av de tidligere ytelsene, var det karenstid på 52 uker.

I tillegg ble inngangsvilkårene endret fra vurdering av inntektsevne til arbeidsevne. Hensikten med dette var å vri oppmerksomheten bort fra hva bruker tidligere arbeidet som og hvilket inntektsnivå vedkommende hadde, til å rette oppmerksomheten fremover og hva bruker kan arbeide med. Forskere har pekt på at denne endringen, sammen med innføring av arbeidsevnetodikken, kan ha bidratt til å åpne opp arbeidsavklaringspenger for personer uten tidligere arbeidserfaring (Mandal 2015). Andre har pekt på at det er en innstramming, siden tanken nå er at man skal kunne rehabiliteres til ethvert arbeid, ikke bare det yrket man kom fra (Engebretsen, 2010 og Thorbjørnsrud, 2015). Vi finner likevel ikke tegn som tyder på at det har blitt strengere for de som kommer fra sykepenger. Det er for eksempel ikke endring i andel av de som bruker opp sykepengerrettighetene sine som får innvilget ytelse ved tidspunktet for innføringen av arbeidsavklaringspenger (figur 1).

Ny oppfølgingsmetodikk og kvalifiseringsprogram

Innføringen av arbeidsevnevurderinger skjedde i 2007 og metodikken ble spredd til hele landet i 2010. Som ny oppfølgingsmetodikk innebar dette at alle som henvender seg til NAV-kontoret, og som ønsker eller trenger bistand for å komme i arbeid, har rett til å få vurdert sitt bistandsbehov. Det er usikkert om en slik endring kan ha påvirket hvem som søker om arbeidsavklaringspenger, i forhold til hvem som søkte på de tidligere ordningene, men for NAV medførte dette at både sykmeldte, arbeidsledige og sosialhjelpsmottakere fra 2010 fikk sin arbeidsevne vurdert fra samme metodikk og kan ha bidratt til en ordning som favner bredere enn tidligere.

Dreiningen i hvem som kommer inn på arbeidsavklaringspenger kan også ha sammenheng med endringer i kvalifiseringsprogrammet. Dette er en ytelse rettet mot langtidsmottakere av sosialhjelp. Fra 2011 var det en markert nedgang i antallet deltakere på programmet som kan ha sammenheng med at programmet gikk fra å være et prosjekt med øremerkede tilskudd til kommunene til å bli et program i ordinær drift med rammefinansiering. Gjennom arbeidsevnevurderingen i programmet får deltakerne avklart sin helsesituasjon. Det vil da kunne vise seg at noen også har rett på arbeidsavklaringspenger.

Er arbeidsavklaringspenger skjult ledighet?

OECD har uttrykt bekymring for at det i Norge er en høy andel passive unge innenfor helserelevante ytelser, samtidig som det er lav arbeidsledighet blant unge (OECD, 2013). Selv om sykdomsvilkåret er tonet noe ned er sykdom fortsatt et viktig vilkår for å få innvilget arbeidsavklaringspenger. Det å ha inntektssikringsytelser som er nært knyttet til helse, kan imidlertid medføre at sosiale problemer og arbeidsledighet blir «medikalisert». Medikalisering beskriver en trend der stadig flere livsområder og problemer blir forstått gjennom medisinske (individuelle) årsaksforhold og behandlet av helsevesenet. Å sette en diagnose kan gi en form for innlåsing i trygdesystemet på noe som i realiteten er et inntekts- eller arbeidsledighetsproblem (se for eksempel diskusjon i Dagens Næringsliv 01.02.2011 og Dagbladet 30.3.2016). Det at stadig færre av de nye mottakerne av arbeidsavklaringspen-

ger har hatt sykepenger i forkant *kan* etter vårt syn være et tegn på medikalisering av arbeidsmarkedsproblemer blant enkelte grupper unge.

Mandal m.fl. (2015) har diskutert om arbeidsavklaringspenger er riktig ytelse for ungdom uten alvorlig sykdom, og de reiser blant annet spørsmålet om sosialhjelp og økt kommunal innsats er riktigere bistand. De begrunner dette dels med at man bør unngå sykdomsfokus der det kan unngås, og dels med at kommunene dermed får sterkere insentiver til å forebygge at unge havner utenfor skole og arbeidsliv. Mange av disse vil trenge rask og tett individuell oppfølging. Det kan også være et spørsmål om flere i denne gruppen heller burde deltatt i kvalifiseringsprogrammet, som er et kortere og mer forpliktende program.

Mer fokus på de som kommer inn – flere må ha bistand til å komme inn i arbeidsmarkedet

Ifølge Gjersøe, som har studert arbeidsevnevurderinger i Norge og Storbritannia, er det i Norge i motsetning til i Storbritannia, ikke fokus på å begrense tilstrømmingen til ytelsene. NAVs fokus er heller å identifisere behovet for oppfølging blant syke og folk med nedsatt arbeidsevne, og deretter gi oppfølging for å få dem over i jobb. Hensikten er å øke overgangen til jobb – «regulate outflow» (Gjersøe 2015).

I denne artikkelen har utgangspunktet vært de som kommer inn på arbeidsavklaringspenger (og de tidligere midlertidige ordningene). Vridningen der stadig færre av de nye mottakerne av arbeidsavklaringspenger har hatt sykepenger i forkant innebærer at NAVs oppgaver og ressurser i økende grad må dreies mot å gi bistand til å få folk *inn* i arbeidsmarkedet, eventuelt via arbeidsrettede tiltak eller utdanning. Flere undersøkelser viser at tett oppfølging er avgjørende for personer som står langt fra arbeidsmarkedet, men at NAV så langt har hatt problemer med å gi den tette oppfølgingen som var intensjonen ved etablering av ordningen (Mandal m.fl.2015). Utviklingen i arbeidsmarkedet vanskeliggjør dette arbeidet ytterligere. Som vist foran vil økt ledighet påvirke antall og hvem som kommer inn på arbeidsavklaringspenger. I tillegg har utviklingen i lokal ledighet også stor betydning for arbeidet med å skaffe jobb (Kann m.fl. 2016). Spørsmålet er da om NAV er i stand til å gi mottakerne av

arbeidsavklaringspenger de tiltakene og den oppfølgingen som trengs for å få dem i jobb. Det blir derfor viktig å følge med på i hvilken grad NAV klarer å hjelpe disse gruppene inn i arbeidslivet.

Arbeidsavklaringspenger lønner seg for lavinntektsgrupper?

Til sist vil vi ta opp funnet om en økning i nye mottakere av arbeidsavklaringspenger blant personer med mindre enn 2G i inntekt. Vanlige forklaringer i forskningslitteraturen på veier inn i trygdeytelser er utstøtingsmodellen og attraksjonsmodellen. Utstøtingsmodellen forklarer veien inn i trygdeytelser med at ulike forhold bidrar til å støte personer ut av arbeidslivet og over på trygd. Attraksjonsmodellen vektlegger at personer foretrekker fritid fremfor arbeid, og at trygdeordninger kan bidra til at noen finner det mer attraktivt å motta trygd fremfor å jobbe. De som har en sterk preferanse for fritid, eller ubetalte omsorgsoppgaver som ikke gir inntekt, vil da ha større tilbøyelighet til å søke om trygd fremfor å fortsette i arbeidslivet. Undersøkelser med et eksperimentelt design viser at overgangen til arbeid for mottakere av tidsbegrenset uførestønad påvirkes signifikant av relativt inntektsnivå og lokal etterspørsel etter arbeid (Fevang m.fl. 2015). Hvis økonomiske insentiver har betydning for overgangen til arbeid er det sannsynlig at inntektsnivå også har betydning i forhold til å komme inn på ordningen.

Vårt funn om økt overgang til arbeidsavklaringspenger for lavinntektsgruppa kan trolig best forstås i lys av attraksjonsmodellen. Personer med inntekt under 2G vil som nevnt kunne få mer stønad som mottakere av arbeidsavklaringspenger enn de får i sykepenger. Og siden det på arbeidsavklaringspenger ikke stilles krav til opptjening, i motsetning til de tidligere ordningene rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad, vil flere ha rett på arbeidsavklaringspenger. De med lav inntekt har dermed fått et økonomisk insentiv til å søke om arbeidsavklaringspenger. Det gir høyere inntekt enn de hadde mens de var i jobb, og høyere inntekt enn sykepenger (se faktaboks). Dette er også en utvikling vi mener det er grunn til å se nærmere på.

Referanser

Dagens Næringsliv, 01.02.2011 <http://www.dn.no/nyheter/politikkSamfunn/2011/02/01/-vi-lider-av-medikalisering> (hentet 02.05.2016)

Dagbladet 30. mars 2016. Landsend, Merete, «Må stille krav til unge»

Engebretsen, Kristin Beate (2010) «Arbeidsavklaringspenger: En fullverdig erstatning for tidligere ytelser?» (Master thesis / Masteroppgave, 2010)

Fevang, Elisabeth, Hardoy, Inés og Røed, Knut (2015) «Temporary Disability and Economic Incentives». *Economic Journal*

Gjersøe, Heidi Moen (2015) «Regulating Inflow or Outflow: A Comparison of the Work Capability Assessments in the UK and Norway» *Journal of Social Policy* September 2015, pp 1–18

Henningsen, Morten (2008) «Benefit shifting: The case of sickness insurance for the unemployed». *Labour Economics*, vol 15, 1238–1269.

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

Kann, Inger Cathrine; Yin, Jun; Kristoffersen, Per. (2016) «Fra arbeidsavklaringspenger til arbeid». *Arbeid og Velferd*, 2/2016, 63–76.

Mandal, Roland m.fl. (2015) «Hvordan fungerer arbeidsavklaringspenger som ytelse og ordning». Rapportnr SINTEF A26 778.

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

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

Langeland, Stein m.fl. (2016) «Fattigdom og levekår i Norge. Tilstand og utviklingstrekk – 2015». *NAV-rapport*, 1/2016

Larsson, Laura (2006) «Sick of being unemployed? Interactions between unemployment and sickness insurance». *Scandinavian journal of economics*, vol 108, 97–113.

Røed, Knut og Zhang, Tao (2005) «Unemployment duration and economic incentives – A quasi random-assignment approach». *European Economic Review*, vol.49, 1799–1825.

Røed, Knut og Nordberg, Morten (2009) «Economic Incentives, Business Cycles, and Long-Term Sickness Absence». *Industrial Relations: A Journal of Economy and Society*. 48 (2), 203-230

Thorbjørnsrud, Trude (2015) «Klage- og påvirkningsmuligheter for søkere og mottakere av arbeidsavklaringspenger». Rapport 2015–03. PROBA.

FRA ARBEIDSAVKLARINGSPENGER TIL ARBEID

Av Inger Cathrine Kann, Jun Yin og Per Kristoffersen

Sammendrag

Arbeidsavklaringspenger erstattet de tidligere ytelsene rehabiliterings-, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad mars 2010. Formålet med sammenslåingen var å få til en mer effektiv ordning med flere insentiver for å komme raskere i arbeid. I denne artikkelen undersøker vi når i stønadperioden overgangen til arbeid skjer fra både de tidligere ordningene og fra arbeidsavklaringspenger. Vi ser også på hva som påvirker overgang til arbeid.

Vi finner at de ulike varighetsbestemmelsene knyttet til både arbeidsavklaringspenger og de tidligere ordningene i stor grad påvirker overgang til arbeid. Sannsynlighet for overgang til arbeid øker markert når den maksimale varigheten nærmer seg. I tillegg ser vi at det er markert høyere sannsynlig for overgang til arbeid akkurat etter ett, to og tre år etter at man kom inn på arbeidsavklaringspenger. Dette har sannsynligvis sammenheng med at vedtak om arbeidsavklaringspenger fattes for ett år av gangen, og at bruker skal følges opp jevnlig. En tettere kontakt mellom NAV og bruker, samt at bruker kanskje forholder seg til at vedtaket gjelder for ett år, vil kunne generere økt jobbsøking rundt ettårstidspunktene i stønadperiodene.

Undersøkelsen viser også at det er store forskjeller mellom ulike gruppers sannsynlighet for overgangen til arbeid. Personer med psykiske lidelser eller lav inntekt før tilgang til arbeidsavklaringspenger har lavere sannsynlighet for overgang til arbeid. De som kommer fra sykepenger har mye høyere sannsynlighet for å komme i arbeid enn de som ikke kommer fra sykepenger.

Vi finner også at jo høyere arbeidsledigheten i kommunen er, jo lavere er sannsynlighet for overgang til arbeid. Det vil være vanskeligere for alle å finne arbeid når arbeidsledigheten er høy, særlig for personer med dårlig helse. Dette gjør at vi må forvente en opphopning av personer på arbeidsavklaringspenger når arbeidsmarkedet er vanskelig.

Innledning

Formålet med artikkelen er å få kunnskap om hvilke forhold som påvirker overgangen fra arbeidsavklaringspenger til arbeid. Vi vil undersøke når i stønadperioden overgangen til arbeid skjer. Vi gjør dette for å belyse om bestemmelsene om maksimal varighet og jevnlig oppfølging av bruker påvirker sannsynligheten for overgang til arbeid. Vi ønsker også å få kunnskap om hvor mye det lokale arbeidsmarkedet påvirker sannsynligheten for å komme i arbeid. I tillegg vil vi se på kjennetegn ved individet som påvirker overgang til arbeid.

Arbeidsavklaringspenger erstattet de tidligere ordningene attføringspenger, rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad i mars 2010. De tidligere midlertidige ytelsene hadde ulike bestemmelser om hvor lenge en kunne motta ytelsen (se faktaboks). Arbeidsavklaringspenger skal som hovedregel ikke kunne mottas lenger enn fire år. Dette var for å sikre at den nye ordningen fikk et tydeligere stoppunkt.

Ved innføring av arbeidsavklaringspenger var det flere regelendringer som skulle bidra til at brukerne kom raskere i arbeid. Aktivitetskrav ble innført (Folketrygdloven § 11–6) (se faktaboks) og arbeidsavklaringspenger skulle som hovedregel fastsettes for en periode på *maksimalt* ett år av gangen (forskrift§3). Det ble også lovhjemlet at mottakere av arbeidsavklaringspenger skulle få jevnlig oppfølging fra NAV for å sikre framdrift i forhold til målet om å komme i arbeid (Ot.prp.nr.4 2008–2009, s. 27–28).

Man ønsker at helse relaterte ytelser skal virke som en forsikring for de som uforskyldt mister arbeidsevnen på grunn av sykdom, uten at det i for stor grad gjør at man mister motivasjonen for arbeid. Det er et dilemma mellom disse hensynene fordi man ikke ønsker at mottakere skal være lenger enn nødvendig på ytelse. Det foreligger flere undersøkelser, særlig knyttet til arbeidsledighet, som har dokumentert at sannsynligheten for å gå fra arbeidsledighet til arbeid øker først når perioden med arbeidsledighetstrygd nærmer seg slutten, men også at krav om aktivitet kan ha betydning for overgang til jobb (Raaum m.fl. 2002). Forskjeller i varighetsbestemmelser kan også resultere i helt ulike overgangsmønstre fra arbeidsledighet til jobb (Røed

m.fl. 2007). Analyser av regelendringer som gjorde dagpengeperioden kortere for arbeidsledige arbeidssøkere viste at folk kom raskere i jobb (Falch m.fl. 2012).

Det er også forskning som viser at intervensjoner som ikke innebærer tap av ytelse, som innkalling til møter og utsendelse av brev, kan ha stor effekt på sannsynligheten for overgang til arbeid (Markussen m.fl. 2015, Fleten m.fl. 2006). Økningen i sannsynligheten til arbeid i forkant av krav om tiltaksdeltakelse har blitt tolket som at arbeidssøkere forut for slike krav får mer støtte og hjelp fra lokal-kontoret (Raaum m.fl. 2002, Røed og Westlie 2012). Ahmad m.fl. (2010) finner at moderate sanksjoner kan ha stor betydning for overgangen til jobb. Aktivitetskrav har også vist seg å være et viktig virkemiddel for å forhindre at varighet på helse relaterte ytelser blir lenger enn nødvendig, f.eks finner Martin og Grubb (2001) at aktivitetskrav bidrar til å intensivere arbeidssøking hos arbeidsledige.

Data og metode

Våre analyser er basert på alle som har mottatt arbeidsavklaringspenger, rehabiliteringspenger, attføringspenger eller tidsbegrenset uførestønad fra 1. januar 2008 til 1. august 2015.

I følge reglene om gjenopptak av arbeidsavklaringspenger etter en periode med ytelsen heter det at gjenopptak kun gis dersom ytelsen har vært stoppet i 52 uker eller mindre. For å sikre at analysen bare omfatter nye tilfeller har vi derfor bare tatt med de som kommer inn på arbeidsavklaringspenger og ikke vært på ordningen det siste året.

Vi fokuserer særlig på overgang til arbeid, men vi ser også på overgang til uføretrygd og overgang til annet. Overgangene¹ er definert som følger:

¹ Vi har også testet andre måter å definere overgangene på, for eksempel mindre krav til arbeidstid, at man kan både jobbe og være ufør samtidig o.l. Det er da noen fler som går til arbeid, men mønsteret i når man går til arbeid endrer seg ikke. Annet-gruppen kunne vært delt i mange ulike typer utfall, som sosialhjelp, overgangsstønad, ingen ytelser, alderspensjon osv., men det ville gjort analysene mer kompliserte. Vi har derfor samlet all avgang som ikke er arbeid eller uføretrygd i en sekkepost. NAV har ikke tilgang til utdanningsdata, så vi kan ikke si noe om overgang til utdanning.

Overgang til arbeid: ytelsen² avsluttes og vedkommende er registrert med en arbeidstid på 20 timer eller mer i uken og har ikke tilgang til uføretrygd i løpet av de neste 5 månedene.

Overgang til uføretrygd: ytelsen avsluttes og uføretrygd innvilges i løpet av de neste 5 månedene.

Overgang til annet: ytelsen avsluttes og hverken overgang til arbeid eller uføretrygd registreres i løpet av de neste 5 månedene.

Vi beregner hasardrater for overgang til arbeid, uføretrygd og annet. En hasard er sannsynligheten for at en hendelse skal inntreffe i løpet av et kort tidsrom, gitt at den ikke har inntruffet enda. I teksten bruker vi for enkelhets skyld sannsynlighet når vi beskriver hasardrater.

Analysene skiller mellom to grupper

Når vi beskriver overgangene, skiller vi mellom de som kom inn fra sykepengene og de som ikke gjør det.

De som får innvilget arbeidsavklaringspenger og de tidligere ordningene kommer hovedsakelig fra sykepengene (se Kann m. fl. 2016). Ytelsen er da en slags forlenget sykepengeordning for personer som ikke blir friske i løpet av de 52 ukene man har rett til å motta sykepengene. De som ikke kommer fra sykepengene utgjør om lag en tredel. Disse rekrutteres hovedsakelig fra arbeidsledige uten dagpenge-rettigheter. Mottakerne som kommer fra sykepengene, utgjør en stadig mindre andel av de som kommer inn på arbeidsavklaringspenger (se Kann m.fl. 2016).

De som kom inn fra sykepengene og de som ikke gjør det er svært forskjellige. Alderssammensetningen er helt forskjellig. Nesten 90 prosent av de som kommer fra sykepengene er over 30 år, mens bare 50 prosent av de som ikke kommer fra sykepengene er over 30 år. De fleste av de som kommer fra sykepengene har et arbeidsforhold, men har på grunn av sykdom problemer med å holde seg i arbeidslivet. De som ikke kommer fra sykepengene har ikke et arbeidsforhold og kommer seg ikke inn i arbeidslivet (se Kann m.fl. 2016).

² Arbeidsavklaringspenger, rehabiliteringspenger, attføringspenger eller tidsbegrenset uførestønad.

Datagrunnlaget

Utvalget omfatter alle som har fått innvilget en midlertidig helserelatert ytelse (rehabiliterings-, attføringspenger, tidsbegrenset uførestønad eller arbeidsavklaringspenger) fra 1. januar 2008 og frem til 1. august 2015. Opphold i stønadsperioden på under to måneder er slått sammen til én sammenhengende periode. Informasjon om de ulike ytelsene er hentet fra NAVs register over utbetalinger av rehabiliterings-, attføringspenger, tidsbegrenset uførestønad og arbeidsavklaringspenger, samt uføretrygd. Tidsbegrenset uførestønad og rehabiliteringspenger er basert på dato for utbetalinger. For attføringspenger fra 1. januar 2008 til 1. mars 2010, og for arbeidsavklaringspenger fra 1. mars 2010 har vi ikke eksakte datoer for når vedtaket gjelder, kun hvilken måned vedtaket er gjort, og måneden personen ikke lenger får ytelsen. Det samme gjelder uføretrygd. Vi har kombinert dette med informasjon fra Arbeidstaker og arbeidsgiver registeret, inntektsregisteret og folkeregisteret.

Varighetsbestemmelsene

Rehabiliteringspenger var en korttidsytelse som kunne gis i den perioden en person var under aktiv behandling med utsikt til bedring av arbeidsevnen. Rehabiliteringspenger ble normalt *ikke gitt sammenhengende i mer enn ett år*.

Attføringsytelser ble gitt under utdanning, som en slags omskoleringsbidrag. Den ble som hovedregel *ikke gitt lenger enn 3 år*.

Tidsbegrenset uførestønad ble gitt for en periode på *ett til fire år* og skulle revurderes før periodens utløp. Det var kun de som ble ansett for å være varig ute av stand til å arbeide som ble innvilget tidsbegrenset uførestønad.

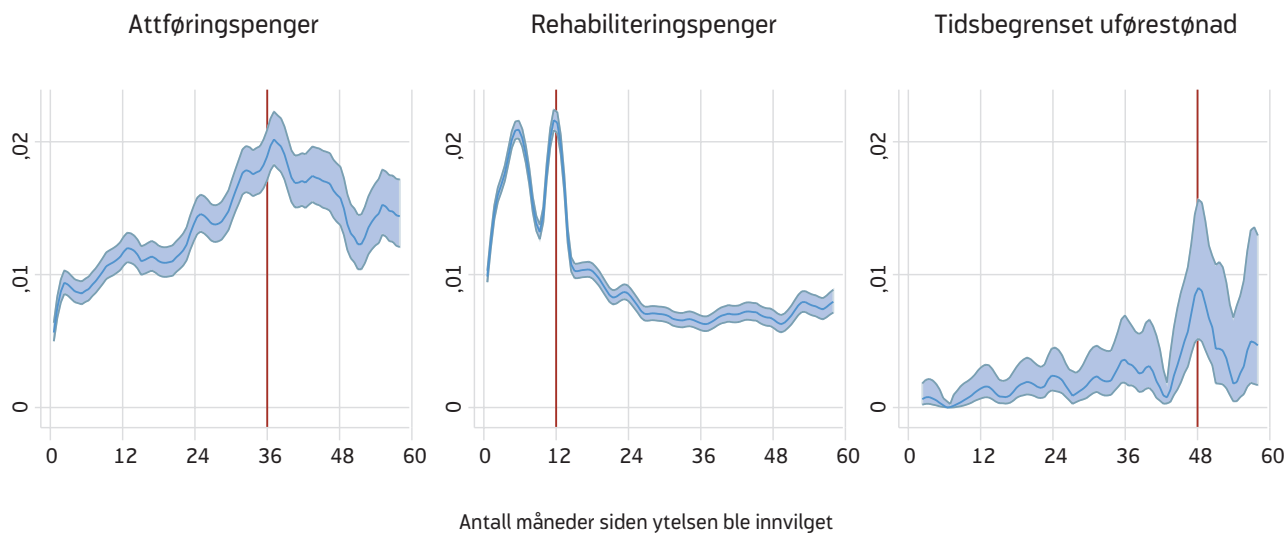
Disse tre ytelsene ble erstattet av *arbeidsavklaringspenger* som skulle innvilges for inntil *ett år av gangen*, men likevel *ikke lenger enn fire år*.

Når i stønadsperiodene skjer overgangene til arbeid

De tidligere ytelsene

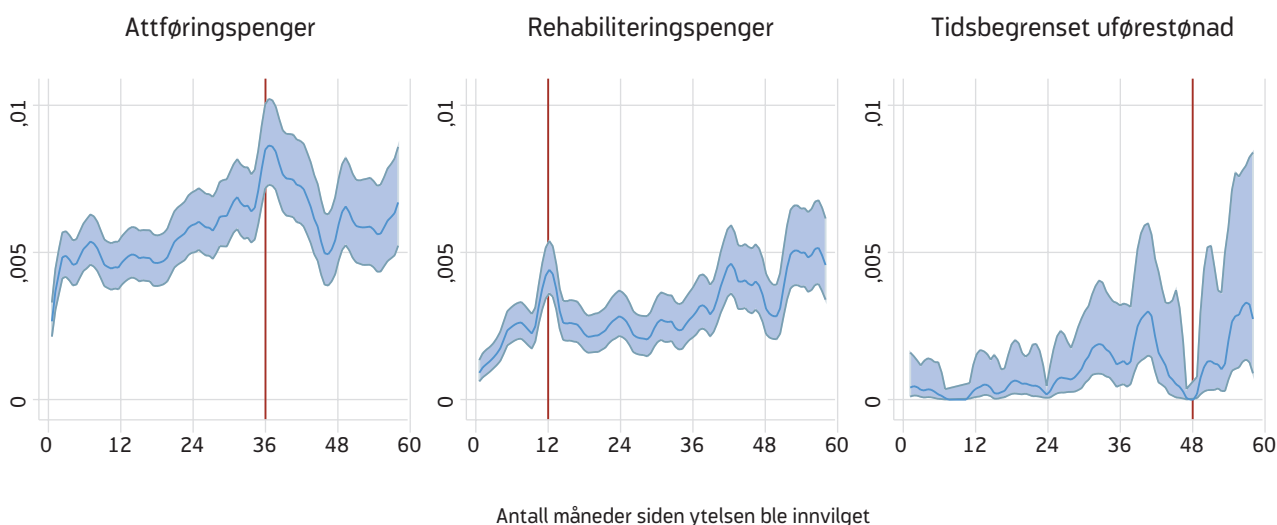
Vi er interessert i om varighetsbestemmelsen har betydning for når overgangen skjer. De tidligere ytelsene rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad har ulike bestemmelser om maksimal varighet (se faktaboks). I dette avsnittet sammenligner vi overgangen til arbeid, uføretrygd eller annet for de som fikk innvilget henholdsvis rehabiliteringspenger, attføringspenger eller tidsbegrenset uførestønad.

Figur 1 Hasardrate («sannsynlighet») for overgang til arbeid etter hvilken ytelse de fikk innvilget (de som kom fra sykepenger)



* Måned 0 er måneden en person fikk innvilget ytelsen.

Figur 2 Hasardrate («sannsynlighet») for overgang til arbeid etter hvilken ytelse de fikk innvilget (de som ikke kom fra sykepenger)



* Måned 0 er måneden en person fikk innvilget ytelsen.

For alle grupper finner vi at sannsynligheten for overgang til arbeid faller sammen med varighetsbestemmelsene i de ulike ordningene (se figur 1 og 2). De som fikk innvilget attføringspenger med en hovedregel om tre års varighet, har en særlig høy overgang til arbeid nettopp etter tre år. De som fikk innvilget rehabiliteringspenger med hovedregel om ett års varighet, har en særlig høy avgang til arbeid nettopp når de har vært på ytelsen i om lag ett år. For de som kom inn på tidsbe-

grenset uførestønad er overgangen til arbeid aller størst etter fire år. Dette er i tråd med funnene i arbeidsledighetsforskningen om at sannsynligheten til jobb øker når tidspunktet for når den maksimale varigheten på ordningene nærmer seg slutten (Raum m.fl. 2002). Vi kan likevel ikke si om disse forskjellene skyldes forskjeller i gruppene eller tiltakene de får, eller varighetsbestemmelsene, men resultatene er en indikasjon på at varighetsbestemmelsene har betydning. Det kan også være at

funnene har å gjøre med hvilket oppfølgingsregime mottakerne er i. Dersom de for eksempel er i et løp med tre-årig utdanning er det naturlig at arbeidsavklaringspenger avsluttes når utdanningen avsluttes. Når vi sammenligner resultatene i figur 1 og 2 ser vi også at de som kommer fra sykepenger har større sannsynlighet for retur til arbeid enn de som ikke gjør det. Dette gjelder alle de tidligere ytelsene.

Vi forventet ikke å se så store variasjoner i overgangsmønsteret som samsvarte med varighetsbestemmelsen i den ytelsen de opprinnelig fikk innvilget. Dette fordi alle de som ble overført til arbeidsavklaringspenger fra tidligere ordninger fikk en ny start der den maksimale varigheten på fire år på arbeidsavklaringspenger ble regnet fra 1.mars 2010, uavhengig av hvor lenge de hadde vært inne i den ordningen de kom fra (Lande 2014). Det ser likevel ut til at mottakerne av ytelsene, og/eller NAV har forholdt seg til opprinnelig sluttdato.

Arbeidsavklaringspenger

Vi går nå over til å se *kun* på de som kom inn på arbeidsavklaringspenger. Arbeidsavklaringspenger skal innvilges for inntil ett år av gangen, men likevel ikke lenger enn fire år. Vi skiller som tidligere mellom de som kommer inn fra sykepenger, og de som ikke gjør det.

I figur 3 ser vi utviklingen i sannsynligheten for overgang til arbeid, og ser at den øker markant rett

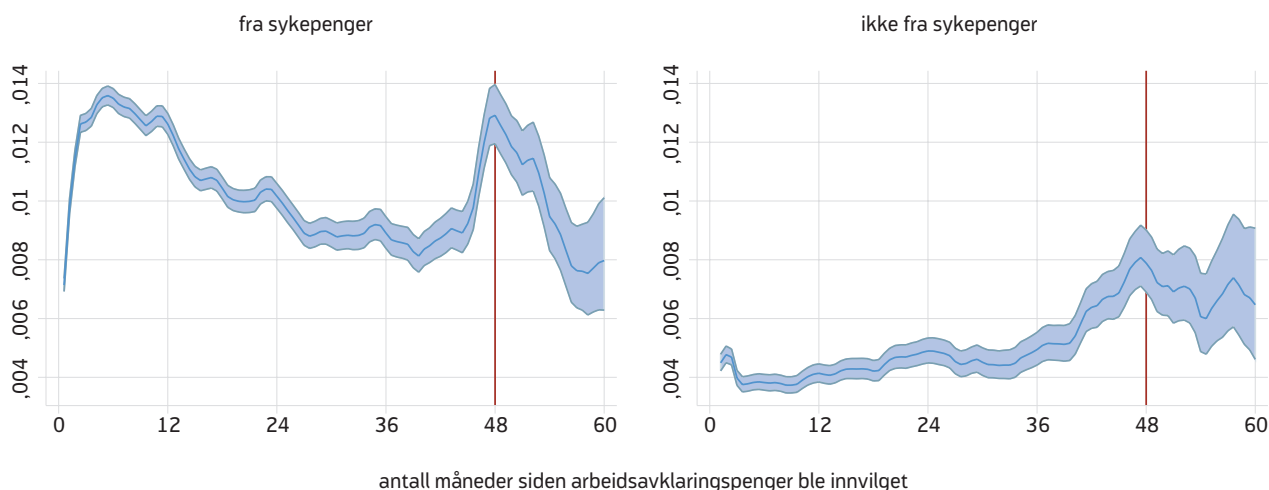
Oppfølging

Mottakere av arbeidsavklaringspenger skal få jevnlig oppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten. Det skal i forbindelse med innvilgelse av ytelser etter dette kapitlet avtales individuelle oppfølgingstidspunkter, der Arbeids- og velferdsetaten sammen med medlemmet skal vurdere om vilkårene for rett til ytelse fortsatt er oppfylt, og om medlemmet har den ønskede fremdriften mot målet om å komme i arbeid (Folketrygdlovens § 11-11).

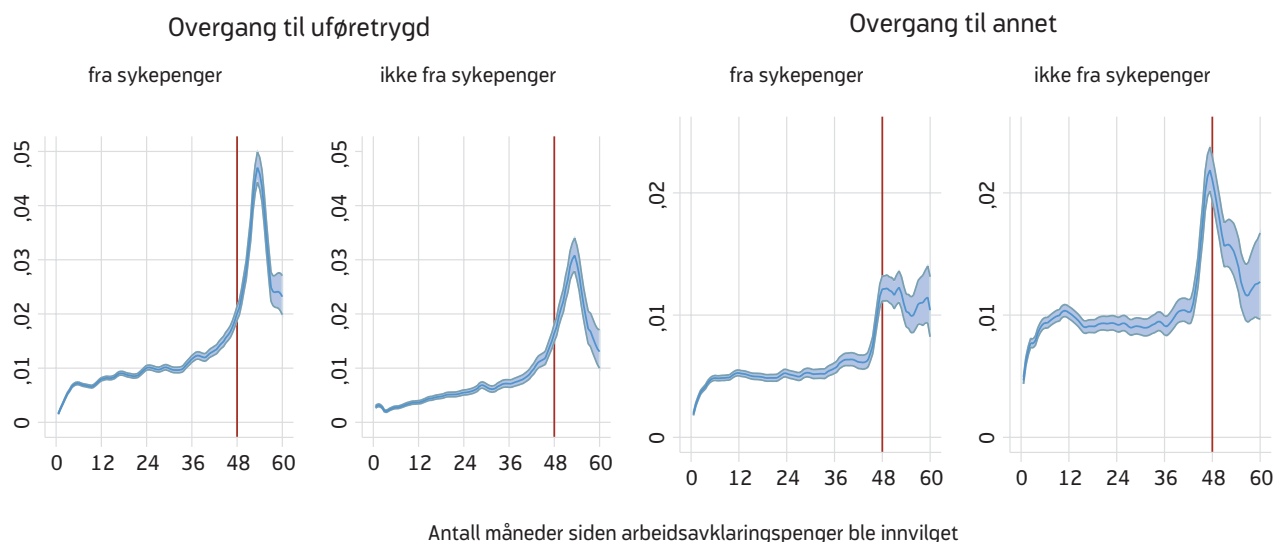
I forskrift om arbeidsavklaringspenger § 4 fremgår det at det allerede ved innvilgelse av arbeidsavklaringspenger skal fastsettes minst ett årlig oppfølgingstidspunkt. Ut fra omstendighetene kan det altså også være aktuelt å fastsette oppfølging oftere enn dette.

før den maksimale varigheten på fire år går ut. Dette gjelder både for de som kommer inn fra sykepenger og de som får innvilget arbeidsavklaringspenger uten å ha hatt sykepenger i forkant. De som kommer fra sykepenger har høyere sannsynlighet for overgang til arbeid gjennom hele forløpet enn de som ikke kommer fra sykepenger. En annen viktig forskjell mellom disse to gruppene er at de som kommer fra sykepenger har høy sannsynlighet for overgang til arbeid det første året (figur 3 venstre panel). At det er høy sannsynlighet for overgang til arbeid det første året indikerer at arbeidsavklaringspenger for mange fungerer som en «forlengelse» av sykepenger. Dette vil være personer som bruker mer enn ett år på å bli friske, som er den maksimale varighe-

Figur 3 Hasardrate («sannsynlighet») for overgang til arbeid etter tid siden arbeidsavklaringspengene ble innvilget, etter om de kommer fra sykepenger eller ikke



Figur 4 Hasardrate («sannsynlighet») for overgang til uføretrygd og annet etter tid siden arbeidsavklaringspengene ble innvilget, etter om de kommer fra sykepengene eller ikke



ten av sykepengene. Mange av disse har en jobb å gå tilbake til når de blir friske. Når vi derimot ser på de som ikke kommer fra sykepengene er situasjonen veldig annerledes. Det første halvannet året er overgangen til arbeid veldig lav (figur 3, høyre panel). Disse har ofte ikke noe arbeidsforhold, og mange vil trenge hjelp av NAV til å etablere dette.

Funnene er i overensstemmelse med tidligere forskning om at overgangen til arbeid særlig skjer i forbindelse med at rettighetene til en ytelse tømmes ut. Samtidig har vi observert at det også er en høy overgang til arbeid tidlig i forløpet på arbeidsavklaringspenger blant de som kommer fra sykepengene, noe som sannsynligvis har med tilfriskning og helse å gjøre, og at mange har et arbeidsforhold å gå tilbake til.

Økt overgang til arbeid rundt ettårige oppfølgingstidspunkter

For de som kommer fra sykepengene (venstre panel i figur 3) ser vi at det er markert høyere sannsynlighet for overgang til arbeid, både ved 12, 24 og 36 måneder etter at arbeidsavklaringspenger er innvilget. For de som ikke har hatt sykepengene er dette mønsteret langt mindre tydelig. Vi kjenner det imidlertid igjen fra atføringssaker (figur 1, venstre panel). Atføringssaker er den ordningen som ligner mest på arbeidsavklaringspenger (høyre panel i figur 3).

Overgang til uføretrygd og annet

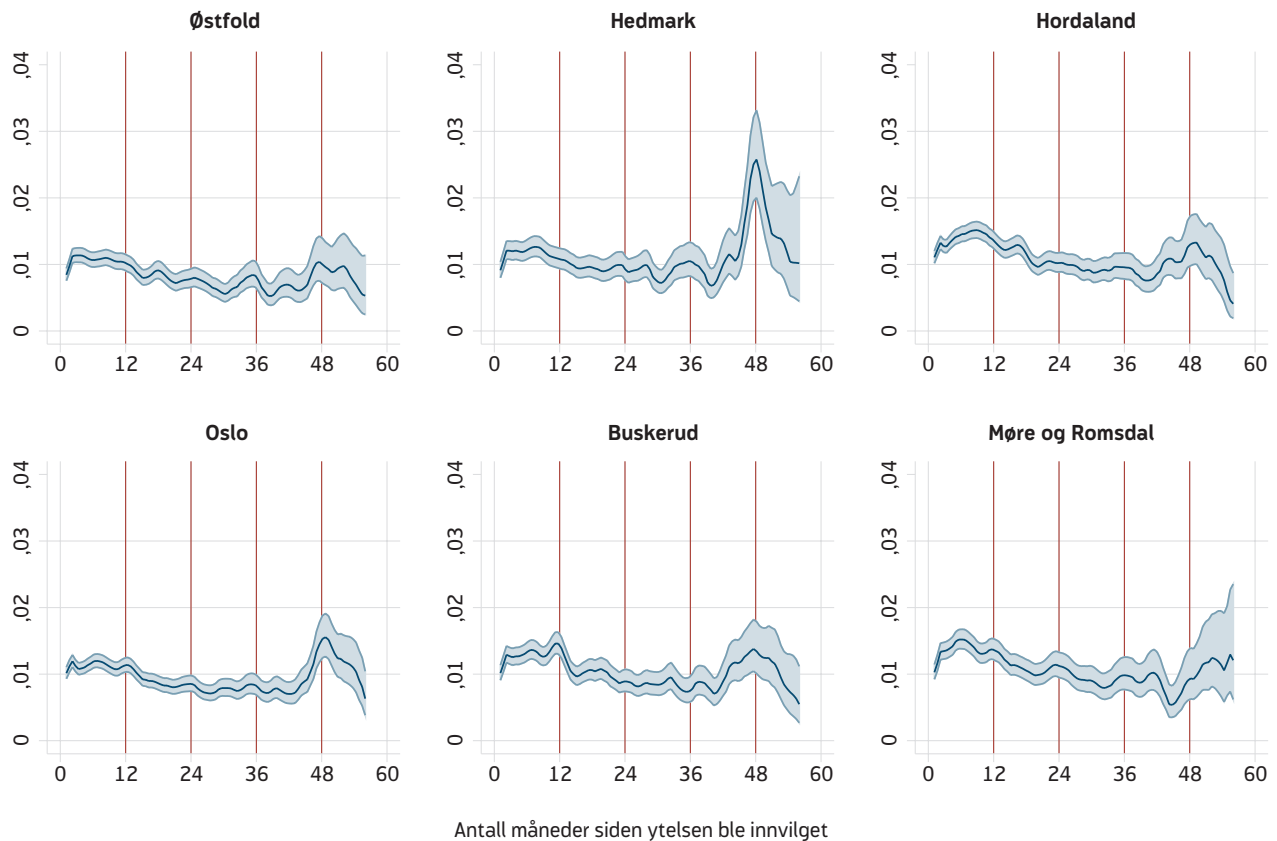
Overgang til uføretrygd skjer «på overtid», etter at fireårsgrensen er nådd (figur 4, nederste panel). Dette henger antagelig sammen med at saksbehandlingstiden for uføretrygdsaker er et halvt år. I de tidligere ordningene skjedde overgangen til uføretrygd mer jevnt utover i hele forløpet, men for noen, sannsynligvis i vanskelige saker, ble avgjørelsen utsatt «i det uendelige». Vi vet fra tidligere analyser at noen ble gående i over 10 år på midlertidige helserelaterede ytelser (Kann og Kristoffersen 2015).

De som ikke går til arbeid eller uføretrygd, har overgang til «annet». På samme måte som ved overgang til arbeid så øker sannsynligheten for overgang til «annet» etter fire år. Den er høyest for de som ikke kommer fra sykepengene (figur 4, nederste panel). Personer i denne gruppen har overgang til alt fra utdanning til sosialhjelp, så dette er en broket forsamling. Vi vet lite om hva disse gjør, og det bør undersøkes nærmere.

Variasjon mellom fylkene i oppfølging?

Dette årlige mønsteret i overgangen til arbeid varierer betydelig mellom fylkene (jf. figur 5). Vi har her valgt ut seks fylker ut i fra at de er forskjellige med hensyn til mønster for overgang fra arbeidsavklaringspenger til arbeid. For enkelte fylker (eksempelvis Buskerud) ser vi at det er en særlig økt sannsynlighet for overgang ved

Figur 5 Hasardrate («sannsynlighet») for overgang til arbeid fra arbeidsavklaringspenger for de som tidligere har hatt sykepenger. Utvalgte fylker



Regresjonsanalysen

I regresjonsanalysene benytter vi en hasardratemodell med arbeid, uføretrygd og overgang til annet som konkurrerende utfall (stcrreg i STATA). Alle utfallene estimeres simultant på en slik måte at vi tar hensyn til de konkurrerende utfallene. Når vi estimerer hva som påvirker utfallet, tar vi hensyn til at sannsynlighet for overgang til for eksempel arbeid, konkurrerer med overgang til uføretrygd eller annet. Dette kalles sub-hazarder (Fine og Gray 1999).

I regresjonsanalysen estimeres hasardratioer. Disse kan tolkes som forholdet mellom hasarden for overgang til arbeid for en gruppe, sammenlignet med hasarden til referansegruppen på hvert tidspunkt. Resultatene leses slik at når koeffisientene er større enn 1, er sannsynlighet for overgang til uføretrygd høyere enn for referansegruppen. Er hasardratioen for eksempel 1,5, er sannsynlighet 50 prosent høyere enn for referansegruppen. Er koeffisienten mindre enn 1, er sannsynligheten lavere. Er hasardratioen 0,5 er den 50 prosent lavere. Av estimatene kan vi lese den relative betydningen de ulike variablene har på utfallsvari-

ablene for en referanseperson, kontrollert for virkningene av de andre variablene som inngår i modellen. Referansegruppen er menn mellom 41 og 45 år som har diagnosen psykiske lidelser, er født i Norge, som ikke har barn og som ikke jobber mens de er på arbeidsavklaringspenger. Resultatene viser hvor mye større eller mindre sannsynlighet det er for overgang til for eksempel uføretrygd for den gruppen vi ser på, sammenlignet med denne referansegruppen, alt annet likt.

Alle overgangene er absorberende, det vil si at en overgang til arbeid, uføretet eller annet avslutter forløpet, og de som har hatt overgang til arbeid eller annet, kan ikke ha overgang til uføretrygd senere i vår modell. En svakhet ved analysen er at når en person går inn på arbeidsavklaringspenger på nytt, ser vi det som et nytt tilfelle, uavhengig av hva som skjedde forrige gang personen var inne på arbeidsavklaringspenger. Dette gjelder kun 6 prosent av tilfellene i vårt utvalg, siden vi krever opphold på 12 måneder for at man skal inkluderes i utvalget.

12-månederspunktet. For det andre kan vi observere en økt sannsynlighet ved 12, 24 og 36 måneder (eksempelvis Østfold). Andre fylker har lav overgang helt til fire-årsgrensen nås, og da ganske høy overgang til arbeid (Hedmark).

Det å gjøre en fullstendig analyse av forskjeller mellom fylker kontrollert for relevante kjennetegn er imidlertid en større oppgave som vi må se på senere. Dette må ses i sammenheng med sannsynligheten for å komme inn på arbeidsavklaringspenger i det enkelte fylket, og faller utenfor rammen av denne artikkelen.

Forskjeller i sannsynlighet for ulike grupper

Vi har foretatt en regresjonsanalyse for å finne ut hva som kjennetegner individer med stor sannsynlighet for overgang til arbeid. Vi benytter en konkurrerende-risikomodel med arbeid, uføretrygd og overgang til annet som konkurrerende utfall (se faktaboks om metode). Når vi estimerer overgangen til arbeid, tar vi hensyn til at overgang til uføretrygd og overgang til annet kan skje når som helst, og slik sett påvirke sannsynligheten for overgang til arbeid for de som ikke enda har hatt overgang.

Datagrunnlaget i regresjonsanalysen

Vi har etablert et individpanel basert på månedlige observasjoner av alle mottakere av arbeidsavklaringspenger fra 1.mars 2010 til 1.august 2015. Datasettet inneholder følgende variable registrert hver måned de er på ytelsen: kjønn, alder, fødeland, antall barn under 18 år og antall arbeidstimer per uke³. Vi har også med den siste registrerte diagnosen de har fått mens de var på ytelsen. I tillegg har vi følgende data om hvert individ før de kommer inn på arbeidsavklaringspenger (eller en av de tidligere ytelsene): inntekt målt i *grunnbeløpet i folketrygden* (G) året før de kom inn og om de hadde sykepenger 6 måneder før de kommer inn. Vi har også noen kjennetegn ved kommunen: befolkningsstørrelse (årgjennomsnitt) (i 1000) og arbeidsledighetsrate per måned (fra SSB). Utvalget er beskrevet i tabell 3 i vedlegget.

.....
³ Gjennomsnitt per uke i den måneden

Resultater av regresjonsanalysene

Resultatene av regresjonsanalysene er presentert i tabell 1 og 2, og i tabell 4, 5 og 6 i vedlegget.

Kvinner har lavere sannsynlighet enn menn for å gå ut av arbeidsavklaringspenger. De har lavere sannsynlighet enn menn for overgang til arbeid (13 %), uføretrygd (10 %) og annet (22 %). De har derfor de lengste forløpene, og forblir lengre på ytelsen enn menn.

For de som kommer fra sykepenger reduseres sannsynligheten for overgang til arbeid med økende alder. Slik er det også for de som ikke kommer fra sykepenger, bortsett fra 18 til 24 åringene, som har svært lav sannsynlighet for overgang til arbeid. Sannsynligheten for disse er 14 prosent lavere enn for 40–44 åringene og 40 prosent lavere enn for de mellom 25 og 29 år.

Mottakere med diagnoser innenfor muskel- eller skjelettlidelser har 15 prosent høyere sannsynlighet for overgang til arbeid sammenlignet med de som kom inn med diagnosen psykiske lidelser, og 3 prosent høyere sannsynlighet for overgang til uføretrygd.

Om lag 30 prosent av de som mottar arbeidsavklaringspenger er i arbeid (registrert med arbeidstimer⁴ samme måned som de mottar arbeidsavklaringspenger). Disse har betydelig høyere sannsynlighet for overgang til arbeid. Dette gjelder både de som kommer fra sykepenger og de som ikke gjør det. Jo flere arbeidstimer de er registrert med, jo høyere er sannsynligheten for å avslutte arbeidsavklaringspenger og begynne å jobbe. Det er vanlig å trappe opp arbeid gradvis, så dette er som forventet.

Vi har også beregnet effekten av tidligere inntekt. Dette er definert som inntekten året før de fikk innvilget arbeidsavklaringspenger. Vi finner at jo høyere tidligere inntekt er jo høyere er sannsynligheten for overgang til arbeid. Det kan skyldes at de med høyere inntekt har andre egenskaper som vi ikke har kontrollert for, men det kan også være at de med høy inntekt har mer å tape på å fortsette med arbeidsavklaringspenger siden ytelsen de får utbetalt ved arbeidsavklaringspen-

.....
⁴ Arbeidstiden er den som er registrert i AA-registeret den aktuelle måneden.

Tabell 1 Hasardratio for overgang til arbeid, uføretrygd og annet (hasardratemodell med konkurrerende utfall)

	Arbeid	Uføretrygd	Annet
Fra sykepengen	1.518*** (0.030)	1.013*** (0.010)	0.658*** (0.008)
Alder ¹	0.980*** (0.001)	1.083*** (0.001)	0.971*** (0.001)
Inntekt før arbeidsavklaringspenger	1.108*** (0.007)	0.867*** (0.002)	0.956*** (0.003)
N	7 258 330	7 258 330	7 258 330

¹42 år er referansekategori. Standardfeil i parentes. * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

Tabell 2 Hasardratio. Hvor mye arbeidsledighet påvirker overgang til arbeid, uføretrygd og annet (hasardratemodell med konkurrerende utfall) (utdrag av tabell 4, 5 og 6 i vedlegg)

		Arbeid	Uføretrygd	Annet
Totalt	Arbeidsledighetsnivå (i %)	0.859*** (0.009)	1.009 (0.010)	0.900*** (0.011)
De som kommer fra sykepengen	Arbeidsledighetsnivå (i %)	0.885*** (0.010)	1.006 (0.012)	0.943*** (0.015)
De som ikke kommer fra sykepengen	Arbeidsledighetsnivå (i %)	0.791*** (0.018)	1.009 (0.020)	0.865*** (0.015)

Standardfeil i parentes: * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

ger antagelig er lavere enn lønnen de hadde i arbeidsmarkedet. Antagelig er det en kombinasjon av begge.

Innvandrere fra Øst-Europa utenfor EU, samt Afrika og Asia har nærmere 30 prosent lavere sannsynligheten for overgang til arbeid enn norskfødte. De fleste innvandrergupper har også lavere sannsynlighet for overgang til uføretrygd, men høyere sannsynlighet for overgang til annet. Det innebærer at disse innvandrerguppene ikke går ut av ordningen og kan bli gående lenge på arbeidsavklaringspenger. Innvandrere fra EU-land i Øst-Europa, Vest-Europa, Nord-Amerika og Sør- og Mellom-Amerika er ikke signifikant forskjellig fra norskfødte.

Inn fra sykepengen eller ikke

Vi har gjennom hele analysen sett at det er store forskjeller i overgang til arbeid, uføretrygd og annet mellom de som kommer fra sykepengen og de som ikke gjør det. Vi vet at de er forskjellige på svært mange punkter, særlig alder og inntekt (Kann m.fl. 2016). Når vi kontrollerer for forskjell i alder og inntekt finner vi at de som kommer fra sykepengen har 52 prosent større sannsynlighet for overgang til arbeid, sammenlignet med de som ikke kom fra sykepengen (tabell 1).

Vi har også estimert forskjellen i sannsynlighet for de som kommer fra sykepengen, og de som ikke gjør det for de under 30 år spesielt. Vi finner at sannsynligheten for overgang til arbeid er mer enn dobbelt så stor

for de under 30 år som kommer fra sykepengen sammenlignet med de som ikke kommer fra sykepengen. Det er ikke forskjell mellom kvinner og menn.

Arbeidsledighet

Høy arbeidsledighet i kommunen gir redusert sannsynlighet for overgang til arbeid. Når ledigheten øker med 1 prosent reduseres sannsynligheten for overgang til arbeid med nesten 14 prosent (tabell 2). Det er sterkest effekt for de som ikke kommer fra sykepengen (20 %). Man må derfor forvente lenger varighet på arbeidsavklaringspenger når arbeidsledigheten er høy. Siden arbeidsledigheten også påvirker hvor mange som kommer inn på ytelsen (Kann m.fl. 2016), må vi regne med flere mottakere ved høy arbeidsledighet over tid. Vi ser også at overgang til annet går ned når arbeidsledigheten øker. Det vil medføre at varigheten på arbeidsavklaringspenger øker når arbeidsledigheten øker. Overgang til uføretrygd påvirkes ikke av arbeidsledigheten.

Konklusjon

Formålet med etablering av arbeidsavklaringspenger var å få til en mer effektiv ordning med flere insentiver for å komme raskere i arbeid. I denne artikkelen har vi undersøkt *når* overgangen til arbeid og uføretrygd fra arbeidsavklaringspenger skjer og *hva* som påvirker overgangene.

Funnene tyder på at bestemmelser om maksimal varighet har stor betydning for overgang til arbeid (hasarden øker med 60 % fra rett før fire års perioden utløper til like etter). Dette er i tråd med forskning som viser at sannsynligheten for å gå fra arbeidsledighet til arbeid øker først når perioden med arbeidsledighetstrygd nærmer seg slutten (Raaum m.fl. 2002, Røed m.fl. 2007). Vi har her vist at dette også gjelder for helserelaterte ytelser. Likevel finner vi at de som kommer fra sykepenger har høy sannsynlighet for overgang til arbeid det første året med arbeidsavklaringspenger. Dette har sannsynligvis med tilfriskning og helse å gjøre, og at mange av de som kommer fra sykepenger har et arbeidsforhold å gå tilbake til.

Forskning har vist at også intervensjon som ikke medfører tap av ytelsen, har betydning for overgang til arbeid. (Raaum m. fl. 2002) Slike tiltak kan for eksempel bestå av innkalling til møter, telefonsamtaler, brev, krav om deltaelse i tiltak etc. Våre resultater tyder på at slike resultater også kan gjelde for helserelaterte ytelser. Vi finner at det er markert høyere sannsynlig for overgang til arbeid akkurat etter ett, to og tre år etter at man kom inn på ordningen. Det vil kunne variere hvor lange vedtakene er, men det kan aldri fattes vedtak lengre enn for ett år av gangen (ytelsesvedtaket, hjemlet i forskriften §3). I tillegg ble det med innføringen av arbeidsavklaringspenger lovfestet at oppfølging av bruker skal skje jevnlig. I forbindelse med disse rutinene vil NAV-kontoret være i kontakt med bruker. Dette, sammen med at bruker i mange tilfeller selv vil forholde seg til at vedtaket gjelder for ett år av gangen, vil kunne generere økt jobbsøking rundt ettårstidspunktene i stønadperioden til den enkelte. Ingen av de tidligere ytelsene ga brukerne en lovfestet rett til å bli fulgt opp jevnlig (Engebretsen 2010). Våre funn tyder likevel på at oppfølging skjedde årlig og systematisk også på attføringspenger (figur 1). Det er særlig attføringspenger som er videreført i arbeidsavklaringspenger. Disse funnene, om at jevnlig revurderingspunkter og informasjonstiltak kan gi økt overgang til jobb, støttes i annen forskning (se for eksempel Martin og Grubb 2001, Fleten og Johnsen 2006, Røed m.fl. 2007, Markussen m.fl. 2015, Johansson og Lindahl 2013).

Det er viktig å ha god kvalitet i beslutningen om hvem som skal «dyttes på» («nudges») og følges opp. Det er lite hensiktsmessig å følge opp og «dytte» personer

med svært alvorlig sykdom. Særlig fordi dette oppleves som fornedrende og plagsomt for de som er syke, men også fordi det er dårlig utnyttelse av NAVs resurser. Her kan man kanskje se til saksdrøftingsverkstedene i Hedmark. Der foregår en diskusjon av enkeltsaker med en gruppe med høy og bred kompetanse. Dette legger grunnlaget både for hvem som skal følges opp, og hvilken oppfølging de skal ha (Kann og Lima 2015 og Kann og Kristoffersen 2015).

Vi har vist at både bestemmelser om maksimal varighet og at intervensjoner som ikke innebærer tap av ytelse («soft constraints») kan øke sannsynligheten for overgang til arbeid, også på helserelaterte ytelser. Men det er viktig å påpeke at vi bare har målt overgang til arbeid på kort sikt. Det vil si at vi ikke vet om de er i jobb etter ett eller flere år. Et neste skritt vil være å se om effekten av «nudging» og varighetsbestemmelser holder seg når vi ser dette på lang sikt.

I tillegg til at varighetsbestemmelser og stoppunkter ser ut til å være viktige for overgangen til jobb, finner vi også av individuelle kjennetegn påvirker overgangen. Personer med psykiske lidelser har lav sannsynlighet for overgang til arbeid. Det samme gjelder personer med lav inntekt før de kom inn på arbeidsavklaringspenger. Vi finner også at de som ikke kommer fra sykepenger har mindre sannsynlighet for overgang til arbeid enn de som kommer fra sykepenger, også når vi kontrollerer for alder og tidligere inntekt. Dette kan være en indikasjon på at denne gruppen trenger mer og kanskje annerledes oppfølging enn de får i dag dersom man skal lykkes med å integrere disse i arbeidslivet. Det som er urovekkende er at det er nettopp denne gruppen hvor tilstrømmingen til arbeidsavklaringspenger er økende (Kann m.fl. 2016). For noen kan det reises spørsmål om arbeidsavklaringspenger er rett ytelse eller om det er rett innhold i ytelsen.

Vi finner også at jo høyere arbeidsledighet det er i kommunen, jo lavere er sannsynlighet for overgang til arbeid. Man må derfor forvente lenger varighet på arbeidsavklaringspenger når arbeidsledigheten er høy. Siden arbeidsledigheten også øker tilstrømmingen til ytelsen (Kann m.fl. 2016), må vi regne med flere mottakere av arbeidsavklaringspenger dersom arbeidsledigheten holder seg høy over tid.

Vedlegg

Tabell 3 Oversikt over utvalget (individpanel). Nye mottakere av arbeidsavklaringspenger fra mars 2010 til august 2015.

	Alle		Fra sykepenger		Ikke fra sykepenger	
	Gj.snitt	St.avvik	Gj.snitt	St.avvik	Gj.snitt	St.avvik
Kvinner	0.576	(0.494)	0.599	(0.490)	0.530	(0.499)
Befolkningsstørrelse i kommunen (i 1000)	135.479	(214.518)	126.457	(207.951)	154.073	(226.322)
Arbeidsledighetsnivå (i %)	3.414	(0.957)	3.389	(0.959)	3.466	(0.949)
Inntekt året før arbeidsavklaringspenger ble innvilget (i G)	2.783	(2.261)	3.648	(2.064)	1.000	(1.465)
Alder						
18–24 år	0.093	(0.291)	0.024	(0.152)	0.237	(0.425)
25–29 år	0.093	(0.291)	0.062	(0.241)	0.157	(0.364)
30–34 år	0.103	(0.303)	0.093	(0.291)	0.122	(0.327)
35–39 år	0.119	(0.324)	0.125	(0.330)	0.108	(0.310)
40–44 år	0.140	(0.347)	0.157	(0.363)	0.106	(0.308)
45–49 år	0.142	(0.349)	0.163	(0.369)	0.098	(0.298)
50–54 år	0.129	(0.335)	0.153	(0.360)	0.079	(0.270)
55–59 år	0.119	(0.324)	0.146	(0.353)	0.063	(0.243)
60–61 år	0.040	(0.197)	0.051	(0.219)	0.019	(0.136)
62–64 år	0.021	(0.143)	0.026	(0.160)	0.010	(0.099)
65–67 år	0.001	(0.031)	0.001	(0.035)	0.001	(0.022)
Arbeidsavklaringspenge diagnose ved slutten av perioden (i prosent)						
Psykiske lidelser	0.380	(0.485)	0.292	(0.455)	0.560	(0.496)
Muskel-/skjelettlidelser	0.314	(0.464)	0.385	(0.487)	0.167	(0.373)
Allment og uspesifisert	0.056	(0.229)	0.057	(0.232)	0.052	(0.223)
Andre diagnoser	0.251	(0.434)	0.266	(0.442)	0.220	(0.414)
Arbeidstimer per uke (i prosent) mens de er i arbeidsavklaringspenger						
Ikke registrert arbeidstid	0.718	(0.450)	0.635	(0.481)	0.889	(0.314)
Jobber 4–20 timer/uke	0.124	(0.329)	0.153	(0.360)	0.063	(0.243)
Jobber >20 timer/uke	0.158	(0.365)	0.212	(0.408)	0.048	(0.214)
Fødeland						
Norskfødt	0.839	(0.368)	0.851	(0.356)	0.814	(0.389)
Vest-Eu/Nord-Amerika	0.034	(0.180)	0.036	(0.186)	0.029	(0.167)
EU – land i Øst-Europa	0.011	(0.106)	0.013	(0.114)	0.008	(0.088)
Øst-Europa / ikke EU	0.029	(0.169)	0.030	(0.171)	0.028	(0.165)
Afrika	0.018	(0.134)	0.012	(0.107)	0.032	(0.177)
Asia	0.060	(0.238)	0.052	(0.221)	0.078	(0.268)
Sør- og land i Mellom Amerika	0.008	(0.088)	0.006	(0.079)	0.011	(0.104)
Ukjent	0.001	(0.020)	0.001	(0.019)	0.001	(0.022)
Barn						
Ingen barn	0.575	(0.494)	0.547	(0.498)	0.632	(0.482)
Ett barn under 18 år	0.192	(0.394)	0.200	(0.400)	0.175	(0.380)
To barn eller fler under 18 år	0.234	(0.423)	0.254	(0.435)	0.192	(0.394)
N	7 260 417		4 860 674		2 399 743	

Tabell 4 Estimerte hasardratioer for overgang til arbeid, uføretrygd og annet. (modell med konkurrerende risiko).

	Arbeid		Ufø		Annet	
Kvinner	0.872***	(0.007)	0.900***	(0.008)	0.785***	(0.007)
Befolkningsstørrelse i kommunen (i 1000)	1.000	(0.001)	0.990***	(0.001)	1.008***	(0.001)
Arbeidsledighetsnivå (i %)	0.859***	(0.009)	1.009	(0.010)	0.900***	(0.011)
Inntekt året før arbeidsavklaringspenger ble innvilget (i G)	1.079***	(0.003)	0.921***	(0.002)	0.979***	(0.002)
Alder (40–44 år er referansekategori)						
18–24 år	1.060**	(0.022)	0.365***	(0.010)	1.748***	(0.035)
25–29 år	1.387***	(0.023)	0.365***	(0.010)	1.936***	(0.035)
30–34 år	1.286***	(0.019)	0.509***	(0.012)	1.656***	(0.028)
35–39 år	1.128***	(0.016)	0.763***	(0.015)	1.267***	(0.022)
45–49 år	0.856***	(0.012)	1.303***	(0.021)	0.829***	(0.015)
50–54 år	0.714***	(0.011)	1.792***	(0.028)	0.760***	(0.016)
55–59 år	0.561***	(0.010)	2.515***	(0.040)	0.666***	(0.015)
60–61 år	0.410***	(0.012)	3.636***	(0.068)	0.679***	(0.023)
62–64 år	0.340***	(0.045)	4.698***	(0.230)	1.316**	(0.135)
65–67 år	0.531	(0.186)	2.539***	(0.464)	3.181***	(0.589)
Diagnose (psykiske lidelser er referansekategori)						
Muskel-/skjelettlidelser	1.152***	(0.012)	1.026*	(0.011)	1.066***	(0.013)
Allment og uspesifisert	0.823***	(0.016)	1.039*	(0.020)	0.922***	(0.020)
Andre diagnoser	1.256***	(0.013)	1.258***	(0.013)	1.343***	(0.015)
Arbeidstid (ikke registrert arbeidstid er referansekategori)						
Jobber 4–20 timer/uke	2.431***	(0.031)	1.450***	(0.015)	0.927***	(0.014)
Jobber >20 timer/uke	5.634***	(0.059)	0.787***	(0.011)	0.270***	(0.006)
Fødeland (norskfødt er referansekategori)						
Vest-Eu/Nord-Amerika	1.029	(0.022)	0.701***	(0.018)	1.209***	(0.030)
EU-land i Øst-Europa	1.064	(0.037)	0.399***	(0.023)	1.433***	(0.055)
Øst-Europa/ ikke EU	0.751***	(0.021)	0.702***	(0.019)	1.028	(0.028)
Afrika	0.686***	(0.026)	0.621***	(0.024)	1.354***	(0.038)
Asia	0.700***	(0.014)	0.721***	(0.014)	1.221***	(0.022)
Sør- og Mellom-Amerika	0.974	(0.044)	0.740***	(0.041)	1.125**	(0.051)
Ukjent	0.824	(0.182)	0.813	(0.152)	1.182	(0.216)
Barn (Ingen barn er referansekategori)						
Ett barn under 18 år	1.114***	(0.012)	0.813***	(0.010)	1.268***	(0.015)
To barn eller fler under 18 år	1.083***	(0.012)	0.718***	(0.009)	1.133***	(0.015)
N	7 260 417		7 260 417		7 260 417	

Standardfeil i parentes: * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

Tabell 5 Estimerte hasardratioer for overgang til arbeid, uføretrygd og annet. (modell med konkurrerende risiko). For de som kommer fra sykepenger.

	Arbeid		Uføre		Annet	
Kvinner	0.905***	(0.009)	0.897***	(0.009)	0.764***	(0.010)
Befolkningsstørrelse i kommunen (i 1000)	0.997***	(0.001)	0.990***	(0.001)	0.997*	(0.001)
Arbeidsledighetsnivå (i %)	0.885***	(0.010)	1.006	(0.012)	0.943***	(0.015)
Inntekt året før arbeidsavklaringspenger ble innvilget (i G)	1.073***	(0.003)	0.919***	(0.002)	1.005	(0.004)
Alder (40–44 år er referansekategori)						
18–24 år	1.484***	(0.043)	0.188***	(0.017)	2.977***	(0.102)
25–29 år	1.395***	(0.027)	0.307***	(0.014)	2.305***	(0.059)
30–34 år	1.262***	(0.021)	0.452***	(0.015)	1.785***	(0.042)
35–39 år	1.109***	(0.017)	0.726***	(0.018)	1.310***	(0.030)
45–49 år	0.874***	(0.013)	1.376***	(0.027)	0.833***	(0.020)
50–54 år	0.733***	(0.012)	1.935***	(0.037)	0.767***	(0.020)
55–59 år	0.582***	(0.011)	2.837***	(0.056)	0.646***	(0.019)
60–61 år	0.433***	(0.013)	4.186***	(0.093)	0.682***	(0.028)
62–64 år	0.347***	(0.049)	5.247***	(0.285)	1.523***	(0.175)
65–67 år	0.508	(0.200)	2.837***	(0.551)	3.844***	(0.775)
Diagnose (psykiske lidelser er referansekategori)						
Muskel-/skjelettlidelser	1.125***	(0.013)	1.111***	(0.014)	1.143***	(0.018)
Allment og uspesifisert	0.810***	(0.018)	1.120***	(0.026)	0.880***	(0.028)
Andre diagnoser	1.211***	(0.015)	1.431***	(0.019)	1.374***	(0.023)
Arbeidstid (ikke registrert arbeidstid er referansekategori)						
Jobber 4–20 timer/uke	2.076***	(0.029)	1.441***	(0.017)	0.927***	(0.017)
Jobber >20 timer/uke	4.701***	(0.052)	0.800***	(0.012)	0.264***	(0.007)
Fødeland (norskfødt er referansekategori)						
Vest-Eu/Nord-Amerika	1.039	(0.025)	0.696***	(0.021)	1.308***	(0.042)
EU-land i Øst-Europa	1.096*	(0.041)	0.358***	(0.025)	1.653***	(0.076)
Øst-Europa/ ikke EU	0.735***	(0.023)	0.664***	(0.022)	1.013	(0.037)
Afrika	0.819***	(0.038)	0.553***	(0.037)	1.297***	(0.063)
Asia	0.737***	(0.018)	0.680***	(0.019)	1.211***	(0.032)
Sør- og Mellom-Amerika	1.043	(0.057)	0.682***	(0.050)	1.145	(0.084)
Ukjent	0.716	(0.198)	0.893	(0.211)	1.007	(0.284)
Barn (Ingen barn er referansekategori)						
Ett barn under 18 år	1.104***	(0.013)	0.806***	(0.012)	1.188***	(0.020)
To barn eller mer under 18 år	1.095***	(0.014)	0.708***	(0.012)	1.090***	(0.020)
N	4 860 674		4 860 674		4 860 674	

Standardfeil i parentes * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

Tabell 6 Estimerte hasardratioer for overgang til arbeid, uføretrygd og annet (modell med konkurrerende risiko). For de som ikke kommer fra sykepenger.

	Arbeid	Uføre	Annet
Kvinner	0.776*** (0.013)	0.932*** (0.015)	0.843*** (0.011)
Befolkningsstørrelse i kommunen (i 1000)	1.010*** (0.001)	0.988*** (0.002)	1.015*** (0.001)
Arbeidsledighetsnivå (i %)	0.791*** (0.018)	1.009 (0.020)	0.865*** (0.015)
Inntekt året før arbeidsavklaringspenger ble innvilget	1.106*** (0.012)	1.018*** (0.005)	1.065*** (0.008)
Alder (40–44 år er referansekategori)			
18–24 år	0.860*** (0.032)	0.345*** (0.012)	1.263*** (0.034)
25–29 år	1.260*** (0.040)	0.348*** (0.012)	1.470*** (0.038)
30–34 år	1.235*** (0.038)	0.514*** (0.017)	1.375*** (0.035)
35–39 år	1.135*** (0.035)	0.778*** (0.024)	1.161*** (0.031)
45–49 år	0.810*** (0.027)	1.199*** (0.034)	0.833*** (0.025)
50–54 år	0.685*** (0.027)	1.572*** (0.045)	0.750*** (0.025)
55–59 år	0.527*** (0.024)	1.843*** (0.055)	0.727*** (0.027)
60–61 år	0.381*** (0.031)	2.329*** (0.092)	0.697*** (0.044)
62–64 år	0.393* (0.150)	3.787*** (0.465)	1.046 (0.242)
65–67 år	0.622 (0.228)	2.319 (1.209)	1.877 (0.988)
Diagnose (psykiske lidelser er referansekategori)			
Muskel-/skjelettlidelser	1.268*** (0.030)	0.994 (0.020)	1.065** (0.021)
Allment og uspesifisert	0.818*** (0.038)	1.008 (0.035)	1.001 (0.030)
Andre diagnoser	1.391*** (0.027)	1.020 (0.019)	1.375*** (0.021)
Arbeidstid (ikke registrert arbeidstid er referansekategori)			
Jobber 4–20 timer/uke	3.519*** (0.097)	1.524*** (0.037)	1.086** (0.028)
Jobber >20 timer/uke	11.96*** (0.298)	0.748*** (0.031)	0.426*** (0.019)
Fødeland (norskfødt er referansekategori)			
Vest-Eu/Nord-Amerika	0.988 (0.046)	0.721*** (0.035)	1.103** (0.042)
EU-land i Øst-Europa	0.985 (0.083)	0.530*** (0.054)	1.159* (0.083)
Øst-Europa/ ikke EU	0.755*** (0.043)	0.803*** (0.036)	1.002 (0.041)
Afrika	0.488*** (0.033)	0.665*** (0.032)	1.219*** (0.042)
Asia	0.580*** (0.024)	0.771*** (0.023)	1.118*** (0.029)
Sør- og Mellom-Amerika	0.781** (0.067)	0.792** (0.067)	1.085 (0.062)
Ukjent	0.941 (0.319)	0.807 (0.247)	1.250 (0.313)
Barn (Ingen barn er referansekategori)			
Ett barn under 18 år	1.139*** (0.025)	0.846*** (0.017)	1.314*** (0.023)
To barn eller fler under 18 år	1.076** (0.026)	0.763*** (0.017)	1.145*** (0.023)
N	2 399 743	2 399 743	2 399 743

Standardfeil i parentes: * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

Referanser

- Ahmad, Nisar og Svarer, Michael (2009) «The effect of sanctions and active labour market programmes on the exit rate from unemployment». Institut for Økonomi, Aarhus University, Aarhus.
- Falch, Nina Skrove, Hardoy, Ines og Røed, Knut (2012) «Analyse av en dagpengereform: Virkninger av forkortet dagpengeperiode». Søkelys på arbeidslivet, Nr.3, 181–197.
- Fleten Nils, Johnsen R. (2006) «Reducing sick leave by minimal postal intervention: a randomized, controlled intervention study» *Occup Environ Med*, 2006;63:676–682.
- Fine, Jason P. og Gray, Robert J. (1999) «A proportional hazards models for the subdistribution of a competing risk». *Journal of the American Statistical Association*, 94, 496–509.
- Johansson, Per og Lindahl, Erica (2013) «Can sickness absence be affected by information meetings? Evidence from a social experiment». *Empirical Economics*, 44 (3), 1673–1695.
- Kann, Inger Cathrine, Lima, Ivar A. Åsland og Kristoffersen, P. (2014) «Håndheving av aktivitetskravet i Hedmark har redusert sykefraværet ». *Arbeid og Velferd*, 3/2014, 14–33.
- Kann, Inger Cathrine og Lima, Ivar A. Åsland (2015) «Tiltak i NAV Hedmark ga færre nye mottakere av arbeidsavklaringspenger». *Arbeid og Velferd*, 2/2015, 77–94.
- Kann, Inger Cathrine og Kristoffersen, Per (2015) «Arbeidsavklaringspenger – helt forskjellig fra forløperne?». *Arbeid og Velferd*, 3/2015, 105–122.
- Kann, Inger Cathrine, Yin, Jun og Kristoffersen, Per (2016) «Arbeidsavklaringspenger – utviklingen i hvem som kommer». *Arbeid og Velferd*, 2/2016, 63-75.
- Markussen Simen, Røed, Knut og Schreiner, Ragnhild C. (2015) «Can compulsory dialogues nudge sick-listed workers back to work?». *Institute for the Study of Labor, Discussion paper No.9090*. Bonn 2015.
- Lande, Sigrid (2014) «Arbeidsavklaringspenger – Mottakere overført fra tidligere ordninger». *Arbeid og velferd*, 2/2014, 90–100.
- Mandal, Roland, Ofte, Håvard Jakobsen, Jensen, Chris og Ose, Solveig Osborg (2015) «Hvordan fungerer arbeidsavklaringspenger som ytelse og ordning». Rapport. Trondheim: SINTEF og Nasjonalt kompetansesenter for arbeidsretta rehabilitering.
- Martin, John P. og Grubb, David (2001) «What works and for whom: A review of OECD countries experiences with active labour market policies». *Swedish Economic Policy Review*, No.8, 9–56.
- Røed, Knut, Jensen, Peter og Thoursie, Anna (2007) «Unemployment duration and unemployment insurance: a comparative analysis based on Scandinavian micro data». *Oxford Economic Papers*, 60 (2), 254–274.
- Røed, Knut og Westlie, Lars (2012) «Unemployment insurance in welfare states: The impacts of soft duration constraints». *Journal of the European Economic Association*, 10(3), 518–554.
- Raaum, Oddbjørn, Røed, Knut og Torp, Hege (2002) «Riktig satsing i arbeidsmarkedspolitikken?». *Norsk Økonomisk tidsskrift*, Vol. 116, No. 2.
- Strand, Anne Hege og Nielsen, Roy (2015). «Veier inn i, gjennom og ut av arbeidsavklaringspenger. Hvor langt unna arbeidslivet står mottakerne? ». Rapport. Fafo, 29/2015.
- Engebretsen, Kristin Beate (2010) *Arbeidsavklaringspenger. En fullverdig erstatning for tidligere ytelser?* Universitetet i Oslo.

Ot.prp.nr.4(2008–2009). Om lov om endringer i folketrygdloven og i enkelte andre lover (arbeidsavklaringspenger, arbeidsevnevurderinger og aktivitetsplaner. Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

SUPPLERENDE STØNAD – UTVIKLINGEN I ORDNINGEN

Av Victoria Jensen

Sammendrag

Ordningen med supplerende stønad ble opprettet i 2006 for å sikre at personer over 67 år som ikke har opptjent tilstrekkelige pensjonsrettigheter på grunn av kort botid i Norge, får en samlet inntekt på linje med minstepensjonsnivået i folketrygdens alderspensjon.

Mottakerne av supplerende stønad er en sammensatt gruppe, og det er store forskjeller mellom innvandrere med ulik landbakgrunn. Innvandrere med flyktningstatus har rett til full minstepensjon i alderspensjonen og vil derfor ikke ha behov for supplerende stønad. Arbeidsinnvandrere mottar også sjelden supplerende stønad ettersom de har tjent opp pensjon både i hjemlandet og gjennom arbeid i Norge.

Ved utgangen av 2015 var det 3 300 personer som mottok supplerende stønad. Det utgjør drøyt 9 prosent av innvandrerne over 67 år. Antall mottakere har økt over tid, men mindre enn veksten i innvandrerbefolkningen over 67 år. Det skyldes trolig at det er flere eldre innvandrere med lengre botid i Norge, og at flere derfor har tjent opp tilstrekkelige egne pensjoner.

De fleste mottakerne kommer fra land i Asia, Afrika og Øst-Europa utenom EU. Innvandrere fra Bosnia-Hercegovina utgjør den største gruppen mottakere, både i antall og som andel. Én av fem mottakere av supplerende stønad har bakgrunn fra Bosnia-Hercegovina. Knappt én av ti har bakgrunn fra Vietnam. Andre store grupper er innvandrere fra Iran, Irak, Russland og Somalia. At personer med bakgrunn fra disse landene ligger på topp når det gjelder mottak av supplerende stønad, skyldes blant annet at mange av de eldre innvandrerne fra disse gruppene innvandret til Norge ved høy alder, og derfor i mindre grad har tjent opp pensjonsrettigheter. Det har også sammenheng med at disse gruppene i liten grad har rettigheter til pensjon fra hjemlandet og at de i liten grad har vært i jobb i Norge.

Innledning

Supplerende stønad trådte i kraft 1. januar 2006 (Ot. prp. nr. 14 2004–2005), med et siktemål om å sikre et økonomisk fundament for personer over 67 år med fast bosted i Norge og kort botid i landet. Ordningen gjelder personer som ikke har tilstrekkelig opptjening av alderspensjon fra folketrygden. Personer som blir regnet som flyktninger vil kunne få en alderspensjon tilsvarende full minstepensjon, selv om de har bodd under 40 år i Norge. Flyktninger vil derfor ikke bli mottakere av supplerende stønad.

Personer som ikke får full alderspensjon, kan få økonomisk sosialhjelp som supplement til folketrygden. Ordningen med supplerende stønad sikrer personer over 67 år en samlet inntekt på linje med det laveste pensjonsnivået i folketrygdens alderspensjon, uten hensyn til botid og opptjening i Norge. Motivet bak ordningen var å redusere utgiftene på kommunenes sosialhjelpsbudsjetter for personer over 67 år (Mld. 9 2014–2015). Kommunene kan vegre bosetting av eldre innvandrere dersom det medfører økte utgifter over sosialhjelpsbudsjettet. Et annet argument for ordningen er at det å være langvarig sosialklient oppleves som vanskelig for den enkelte.

Betingelsene for å få supplerende stønad er at vedkommende har fylt 67 år og er lovlig bosatt i landet. Stønadene er behovsprøvd mot formue og inntekt, og all inn-

tekt fra Norge og utlandet regnes med. Stønadene gis for tolv måneder av gangen (se faktaboks om ordningen).

Reglene for supplerende stønad ble tilpasset pensjonsreformen fra 2011, etter lovendringer høsten 2010.

Formålet med denne artikkelen er å se på hvilke innvandrergreper som mottar supplerende stønad og hvordan ordningen har utviklet seg. Vi undersøker i hvor stor grad ordningen benyttes, hva som kjennetegner de som mottar stønaden og om ordningen har fungert etter hensikten.

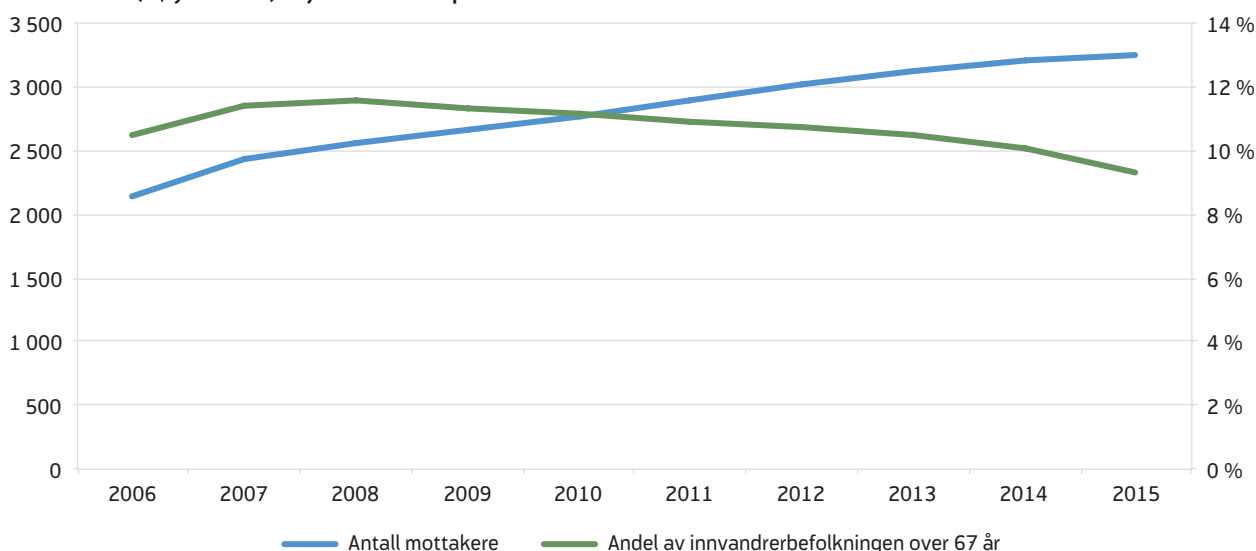
Antall stønadsmottakere øker

Ved utgangen av 2006, året da ordningen ble innført, var det i alt 2 400 mottakere av supplerende stønad. Tallet hadde økt til 3 300 ved utgangen av 2015. Veksten henger sammen med at det har blitt flere innvandrere over 67 år.

Antallet med supplerende stønad har likevel ikke vokst i samme takt som innvandrerbefolkningen over 67 år. Selv om antall mottakere har økt over tid, har derfor andelen av innvandrerbefolkningen over 67 år som mottar supplerende stønad gått ned (figur 1).

Mottakerne av supplerende stønad var i gjennomsnitt 58 år da de kom til Norge. De hadde dermed kort tid til å

Figur 1. Mottakere av supplerende stønad i antall (venstre akse) og som andel av innvandrerbefolkningen over 67 år (høyre akse). Gjennomsnitt per år



Kilde: NAV

DATAGRUNNLAG

- Utvalget består av personer som hadde mottatt supplerende stønad fra 2006. Data til analysen hentes fra NAVs tjenestebaserte persondatasystem (TPS) og registeret for supplerende stønad. TPS består blant annet av data fra det sentrale folkeregisteret og er NAVs grunndataregister for personinformasjon. Herfra henter vi informasjon om mottakernes fødeland og tall på befolkningen i ulike grupper. Befolkningen består av personer som er registrert bosatt i Norge. Ved å koble TPS og registeret for supplerende stønad kan vi få informasjon om hvilke andre ytelser mottakerne av supplerende stønad mottar, hvilke land har de innvandret fra og hvor lenge de har bodd i Norge.
- Datagrunnlaget om sosialhjelpsmottakere består av informasjon om sosialhjelpsmottak innrapportert fra kommunene gjennom Kommune-Stat-Rapportering (KOSTRA) til Statistisk sentralbyrå på slutten av året. NAV har tilgang til KOSTRA-dataene på økonomisk sosialhjelp tilbake til 2010. Analysen inkluderer derfor bare informasjon fra 2010 til 2014, og ikke tilbake til 2006. Dataene rapporteres inn på årlig basis og inkluderer månedlige registreringer om mottak av økonomisk sosialhjelp, samt alder og noe bakgrunnsinformasjon om mottakere. Vi benytter dataene bare for innvandrere over 67 år i denne analysen.

SUPPLERENDE STØNAD

Supplerende stønad er regulert i Lov om supplerende stønad til personer med kort botid i Norge. Med kort botid menes i denne sammenheng personer som har under 40 års trygdetid i Norge. Trygdetid tilsvarer som hovedregel botid i årene fra fylte 16 år til utgangen av det 66. året. Loven trådte i kraft 1. januar 2006. Supplerende stønad, som er en behovsprøvd stønadsordning, tilsvarer minste pensjonsnivå i folketrygdens alderspensjon. All inntekt stønadsmottakeren og eventuell ektefelle, samboer eller partner har, går til fradrag i stønaden. Stønadssatsen for en enslig stønadsmottaker tilsvarer folketrygdens minste pensjonsnivå for enslige alderspensjonister (minste pensjonsnivå høy sats). Dette utgjorde 179 748 kroner per år fra 1. mai 2016. Samme sats gjelder også for stønadsmottakere med ektefelle eller samboer under 67 år. Dersom begge ektefeller/samboere/partnere er over 67 år, tilsvarer stønadssatsen minste pensjonsnivå ordinær sats. Satsene gjelder da for hver av ektefellene og utgjorde 166 274 kroner per år fra 1. mai 2016.

Stønaden blir redusert med all inntekt, og også ektefellens/samboerens/partnerens inntekt medregnes ved behovsprøvingen. Personer med formue utover halvparten av folketrygdens grunnbeløp (ca. 46 000 kroner fra 1. mai 2016), har ikke rett til supplerende stønad. Tilsvarende gjelder dersom ektefelle eller samboer har formue utover denne grensen. Vanlig bolig og vanlige gjensander til daglig bruk medregnes ikke i formuen.

Supplerende stønad er ment å erstatte behovet for varig økonomisk sosialhjelp for eldre personer med fast bopel i Norge. Målgruppen for stønadsordningen er personer over 67 år som enten ikke har opptjent tilstrekkelige pensjonsrettigheter på grunn av kort botid i Norge før fylte 67 år eller som mangler opptjening i utlandet. Ordningen omfatter også norske statsborgere som har hatt mangeårig opphold i utlandet uten å ha opptjent pensjonsrettigheter og som ikke har midler til livsopphold.

Supplerende stønad kan ikke eksporteres til personer bosatt i utlandet. Stønaden er også unntatt fra eksport etter EØS-

reglene. Stønaden gis for 12 måneder av gangen. Krav om stønad skal fremsettes ved personlig fremmøte på NAV-kontoret, og stønadsmottakeren blir dessuten innkalt til samtale på NAV-kontoret to ganger i løpet av stønadsperioden.

Stønadsretten er betinget av at vedkommende:

- har fylt 67 år
- er fast bosatt i Norge
- ikke har inntekt fra Norge eller utlandet som overstiger stønadens størrelse
- ikke oppholder seg i utlandet i mer enn 90 dager i sammenheng eller i mer enn 90 dager i løpet av en stønadsperiode (12 måneder)
- ikke er innlagt i helseinstitusjon i mer enn én kalendermåned ut over innleggingsmåned
- ikke er innsatt i fengsel i mer enn én kalendermåned ut over innsettingsmåned

Det er vedtatt nye reguleringer på dette området i statsbudsjettene for 2015 og 2016. Fra 1. januar 2015 ble forsørgingstillegget avviklet for mottakere av supplerende stønad som forsørget ektefelle under 67 år eller barn under 18 år. I 2016 har det blitt iverksatt ytterligere tre reguleringer:

- Personer over 67 år får ikke lenger supplerende stønad dersom de er kommet til Norge ved familiegjennforening med barn/slektninger som er bosatte her.
- Mottakere av supplerende stønad som deler bolig med andre voksne, får samme stønadssats som personer med ektefelle over 67 år. Denne gruppen fikk tidligere supplerende stønad beregnet som for enslige.
- Det har blitt gjennomført en økning i grunnpensjonen til gifte og samboende pensjonister fra 85 prosent av grunnbeløpet til 90 prosent av grunnbeløpet fra 1. september 2016. Dette gir økte satser også for supplerende stønad, fordi satsene for supplerende stønad er lik minstepensjonsnivået for alderspensjonister.

tjene opp pensjonsrettigheter i Norge. Innvandrere over 67 år uten supplerende stønad var til sammenligning 38 år da de kom til Norge (se tabell 1 senere i artikkelen). Disse hadde dermed langt bedre muligheter til å tjene opp pensjonsrettigheter gjennom botid og arbeid i Norge.

De fleste mottakerne av supplerende stønad bor i sentrale strøk med høy innvandrerandel. Ved utgangen av 2015 bodde mer enn fire av ti mottakere av supplerende stønad i Oslo (30 prosent), eller Akershus (13 prosent). Nesten seks av ti mottakere var i 70-årene.

To av tre mottakere av supplerende stønad er kvinner. Mange innvandrerkvinner som har kommet samtidig med familien har bodd lenge i Norge, men ikke lenge nok til å ha opparbeidet seg tilstrekkelig pensjonsopptjening. Innvandrerkvinner har i mindre grad enn menn deltatt på arbeidsmarkedet¹ og har dermed ikke opparbeidet seg tilstrekkelige pensjonsrettigheter. Mange innvandrere har lavere kompetanse enn det norske arbeidsmarkedet etterspør, noe som hindrer dem i å komme inn på arbeidsmarkedet. At færre menn mottar supplerende stønad kan tilsvarende skyldes at de i større grad enn kvinner har jobbet og opparbeidet seg pensjonsrettigheter.

Dette kan også dreie seg om kvinner som har kommet til Norge via familiegjennforening med sine voksne barn. Enslig mor eller far over 60 år uten ektefelle, samt samboer eller slektninger i opp- eller nedstigende linje i hjemlandet kan søke familiegjennforening med datter eller sønn i Norge. Disse vil ikke lenger ha rett på supplerende stønad i forbindelse med lovendringen som ble innført i 2016 (se faktaboks), og det er antatt at dette ville berøre ca. 500 mottakere av ordningen. En tredje årsak til at det er flere kvinnelige mottakere enn menn er sannsynligvis også fordi kvinner har høyere forventet levealder enn menn.

Drøyt tre av fire mottakere av supplerende stønad hadde også andre inntekter. De mottok derfor en redusert stønad, mens én av fire fikk full stønad. Andelen med redusert supplerende stønad synker med alderen. Mens 96 prosent av mottakerne under 70 år mottar redusert sup-

plerende stønad, gjelder dette bare fire av ti mottakere i alderen 85 år og over. Andre inntekter dreier seg i hovedsak om alderspensjon fra folketrygden. Alle som innvandret til Norge senest det året de fylte 63 år, vil gjennom botid i Norge ha tjent opp rett til en (liten) alderspensjon fra 67 år.

Ved utgangen av 2015 utgjorde supplerende stønad 13 500 kroner per måned for gifte og 14 600 kroner per måned for enslige, før reduksjon mot andre inntekter. På grunn av at en del har andre inntekter, var faktisk utbetaling per mottaker på 10 400 kroner i desember 2015.

Totalt sett ble det utbetalt ca. 420 millioner kroner i supplerende stønad i 2015.

Flest med bakgrunn fra Bosnia-Hercegovina

Mottakerne av supplerende stønad har kommet fra ulike land, men den største gruppa har bakgrunn fra Bosnia-Hercegovina (figur 2).

Forekomsten av mottakere i ulike innvandrergrupper varierer med migrasjonsårsak. Personer som er definert som flyktninger etter utlendingsloven vil ha rett til full minstepensjon i alderspensjonen, som om de hadde bodd 40 år i Norge. Ettersom satsene for supplerende stønad og minstepensjonen har vært like fram til 2015, vil innvandrere med flyktningstatus derfor ikke få supplerende stønad.

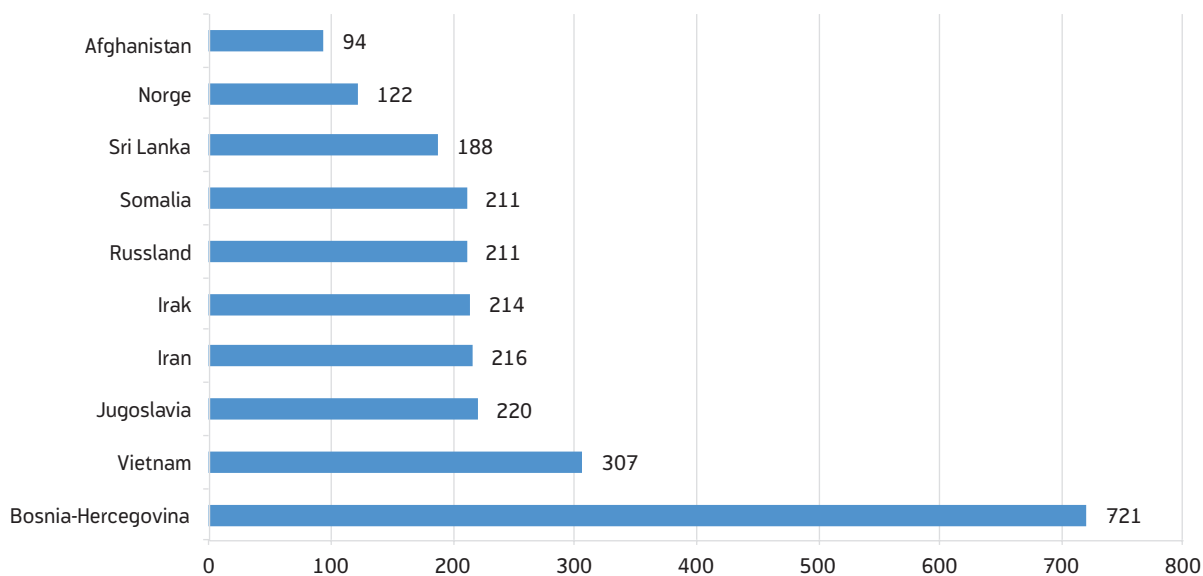
Ettersom supplerende stønad reduseres mot andre inntekter, både fra Norge og utlandet, vil mottakere fra land med lite utbygget pensjonssystem oftere motta supplerende stønad. Mange av mottakerne, om lag to av tre, har fått norsk statsborgerskap.

Arbeidsinnvandrere har ofte tjent opp pensjon i hjemlandet, og har samtidig tjent opp pensjonsrettigheter gjennom arbeid i Norge. Arbeidsinnvandrere blir derfor sjelden mottakere av supplerende stønad.

Mottakerne fra Bosnia-Hercegovina omfatter 22 prosent av alle som mottar supplerende stønad. Det har sammenheng med at Norge i 1993 tok i mot 12 000 flyktninger fra Bosnia-Hercegovina. De fikk kollektiv

¹ I 2014 var sysselsettingsraten blant innvandrere i alderen 15–74 år på 58 prosent blant kvinner og 68 prosent blant menn. Kilde: Statistisk sentralbyrå, www.ssb.no/tabell/07285.

Figur 2. Mottakere av supplerende stønad etter fødeland. Antall. Desember 2015



Kilde: NAV

beskyttelse i Norge (men ikke flyktningstatus) etter at krigen i Bosnia-Hercegovina brøt ut året før. En rekke tall fra SSB viser at bosniere er godt integrert i Norge:

- Sysselsettingsprosenten ved utgangen av 2014 (67 prosent) er over gjennomsnittet for innvandrere og ligger på nivå med resten av befolkningen (69 prosent)².
- Relativt mange har høyere utdanning.³

Sannsynligvis er det også gjennomgående gode norskferdigheter blant bosnierne. Til tross for at mange innvandrere fra Bosnia-Hercegovina har klart seg relativt godt i Norge og er blitt godt integrert, var det mange som kom til Norge i høy alder og som ikke hadde vært lenge nok i Norge til å opparbeide seg fulle pensjonsrettigheter. Dette inkluderer også eldre bosniere som har fått familiejenforening i ettertid.

Den andre store gruppen har kommet fra Vietnam. De står for 9 prosent av mottakerne av supplerende stønad. Mange vietnamesere kom til Norge på slutten av

1970-tallet. I begynnelsen av 1980-årene hadde mange vanskeligheter for å komme inn i det norske arbeidsmarkedet på grunn av språkferdigheter. Integreringsprosessen gikk langsomt, og i 2014 var sysselsettingsgraden for personer som er født i Vietnam på 63 prosent⁴. Det er omtrent på nivå med gjennomsnittet for innvandrere, men klart høyere enn for innvandrere fra Asia.

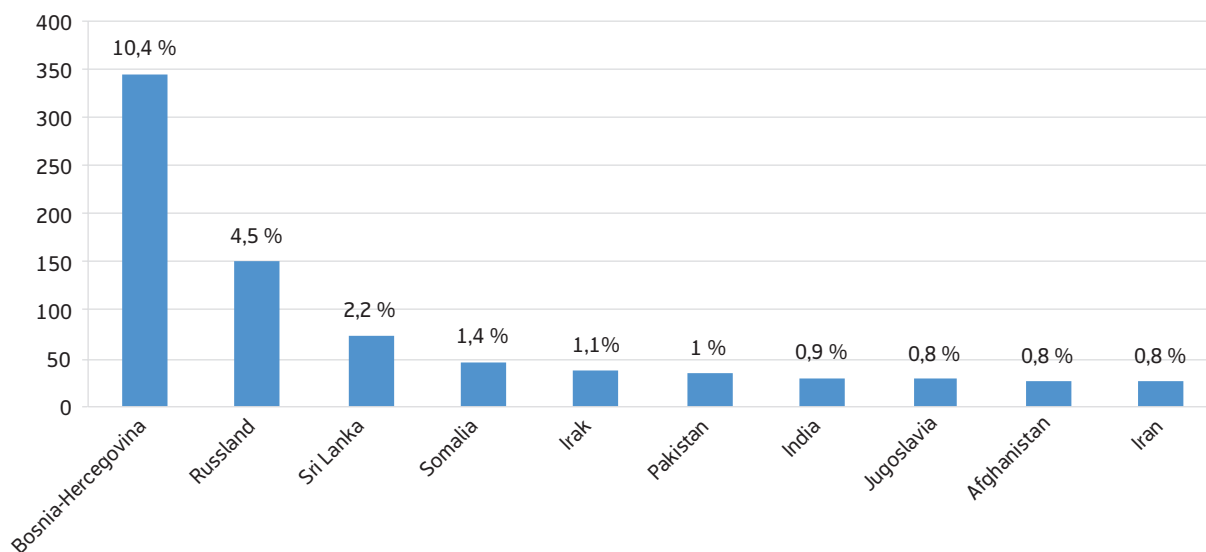
Den tredje største gruppen kommer fra det tidligere Jugoslavia. Disse utgjør 7 prosent av mottakerne. For disse mottakerne vet vi ikke i hvilken av de nåværende statene i det tidligere Jugoslavia de ble født, men seks av ti i denne gruppen innvandret før Jugoslavia ble oppløst i 1992. Blant innvandrerne som er registrert med Bosnia-Hercegovina som fødeland, har samtlige innvandret i 1992 eller senere, da Bosnia-Hercegovina ble en selvstendig stat. Det var en jevn strøm av arbeidsinnvandrere fra Jugoslavia som kom til Norge gjennom 60- og 70-tallet. I 1976 var det 1 735 innvandrere fra Jugoslavia i Norge, noe som gjorde gruppen til den nest største ikke-vestlige innvandrergruppen på det tidspunktet, bak pakistanere, men foran tyrkere (Henriksen 2007).

² Kilde: Statistisk sentralbyrå, se www.ssb.no/arbeid-og-lonn/statistikker/innvregsys

³ 34 prosent av bosnierne som er 16 år og over, mot 38 prosent i hele befolkningen over 16 år. Kilde: Statistisk sentralbyrå, se www.ssb.no/tabell/09623.

⁴ Kilde: Statistisk sentralbyrå, se www.ssb.no/tabell/07284.

Figur 3. Mottakere av supplerende stønad etter statsborgerskap. Antall og prosent. Desember 2015



Kilde: NAV

Mottakere av supplerende stønad som var født i Norge utgjør 4 prosent av alle mottakerne. Grunnen til at norskfødte mottar supplerende stønad kan blant annet være at de har hatt langvarige utenlandsopphold uten å tjene opp tilstrekkelige utenlandske pensjoner.

7 av 10 mottakere har norsk statsborgerskap

Når vi ser på mottakernes statsborgerskap, ser vi at sju av ti mottakere har norsk statsborgerskap (ikke vist i figuren). Dette henger sammen med at de har bodd lenge i Norge. Den nest største gruppen, etter statsborgerskap, er mottakere fra Bosnia-Hercegovina (10,4 prosent), se figur 3. Vi ser av tallgrunnlaget vårt at de som har beholdt statsborgerskapet gjennomgående har innvandret til Norge i relativt høy alder, og at de har relativt kort botid i Norge. En del av disse har sannsynligvis kommet ved familiegjening og har sterk tilknytning til hjemlandet siden de har valgt å beholde sitt opprinnelige statsborgerskap. Den tredje største mottakergruppa er innvandrere med statsborgerskap fra Russland (4,5 prosent).

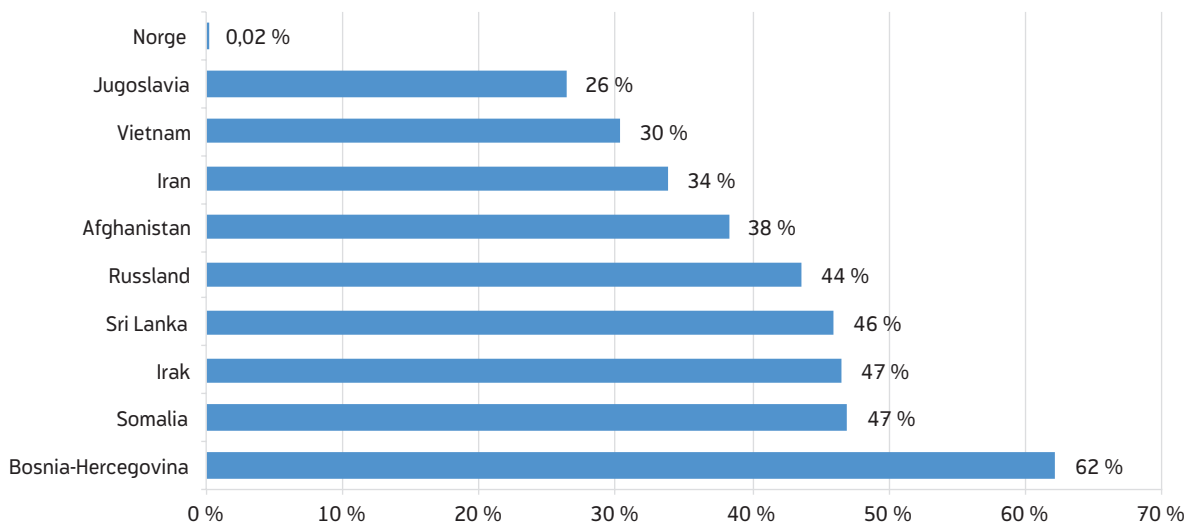
Det har vært en jevn utvikling i antall mottakere fordelt på de ti største fødelandsgruppene i perioden fra ordningen ble innført i 2006 til 2015. I denne perioden har andelen av innvandrerbefolk-

ningen over 67 år som mottar supplerende stønad, falt for alle mottakergrupper. Den største mottakergruppen var også tidligere innvandrere fra Bosnia-Hercegovina. Andelen av bosnierne over 67 år som mottar supplerende stønad har likevel falt fra 84 prosent i 2007 til 62 prosent i 2015. Andelen av pakistanere over 67 år som mottar supplerende stønad har falt kraftig fra 13 prosent i 2007 til 5 prosent i 2015. Det tyder på at pakistanere som nå runder 67 år både er bedre integrert og har lengre botid, og dermed ikke har samme behov for supplerende stønad som tidligere årskull.

Det er en generell tendens at andelen av innvandrerbefolkningen som mottar supplerende stønad, går ned for alle de største fødelandene. Unntaket er mottakerne fra Norge, der andelen har holdt seg lav på 0,02 prosent i hele perioden. Til tross for at det blir en stadig lavere *andel* innvandrere over 67 år som mottar supplerende stønad, øker *antall* mottakere fra alle landene.

Figur 4 viser andelen av innvandrerbefolkningen over 67 år som mottok supplerende stønad ved utgangen av 2015, fordelt etter fødeland. I tillegg til å være flest i antall, har også innvandrere fra Bosnia-Hercegovina den høyeste andelen av mottakere i desember 2015. 62 prosent av bosnierne over 67 år mottar supplerende stønad (se figur 4). I til-

Figur 4. Mottakere av supplerende stønad, som andel av bosatte i Norge over 67 år, etter fødeland. Desember 2015



Kilde: NAV

legg til at bosniere i liten grad har flyktningsstatus, kan dette forklares av at bosniske innvandrere over 67 år har kommet til Norge ved høy alder – i gjennomsnitt ved 56 års alder, mot 41 år for alle innvandrere over 67 år (tabell 2). Innvandrerbefolkningen fra Somalia, Irak og Sri Lanka, har de nest høyeste andelen mottakere, mellom 44 og 47 prosent. Norskfødte mottakere har den laveste andelen på 0,02 prosent ettersom de fleste norskfødte har bodd i Norge store deler av livet og har opparbeidet pensjonsrettigheter.

Høy alder på innvandringstidspunktet

Tall fra SSB viser at sysselsettingsandelen i de fleste innvandrergruppene stiger med økt botid i Norge, men forskjellene mellom gruppene jevnes ikke ut over tid (Blom 2014). Kvinner fra blant annet Pakistan, Afghanistan, Somalia og Irak har en lavere sysselsettingsandel enn kvinner i befolkningen ellers⁵ (tabell 2). I tillegg vil det være store forskjeller med hensyn til utdanning, kompetanse og arbeidserfaring, og hvor lett omsettelig arbeidserfaringen og kompetansen er på det norske arbeids-

markedet. Arbeidsmarkedssituasjonen på innvandringstidspunktet vil også ha stor betydning for hvor lett eller vanskelig det vil være å få innpass på arbeidsmarkedet.

Få mottar sosialhjelp i tillegg

Målet for ordningen var å redusere andelen innvandrere over 67 år som får sosialhjelp. Tall fra SSB viser at andelen innvandrere over 67 år som mottok sosialhjelp har variert mellom 2,4 og 2,6 prosent av befolkningen i perioden 2010–2015. I desember 2015 var andelen var 2,5 prosent. Det foreligger ikke tilsvarende tall for perioden før supplerende stønad ble innført i 2006, men tallene er klart lavere enn for innvandrere totalt sett, der 4 prosent mottok sosialhjelp i 2014 (Dokken 2015). I den øvrige befolkningen over 67 år har det i samme periode vært en stabil andel på 0,2 prosent som mottok sosialhjelp.

Resultatene viser at det ikke har blitt en økning i mottak av sosialhjelp blant innvandrere over 67 år, og supplerende stønad kan delvis ha bidratt til denne utviklingen. Veiledende månedlige satser for økonomisk stønad til livsopphold er 5 850 kroner for enslige og 9 750 kroner for ektepar/samboere i 2016. Dette er klart lavere enn satsene for supplerende stønad. Behovet for å motta sosialhjelp samtidig med supplerende

⁵ Se Sysselsetting blant innvandrere, registerbasert, 2014, 4. kvartal, www.ssb.no/arbeid-og-lonn/statistikker/innvregsys/

Tabell 1. Gjennomsnittlig alder på innvandringstidspunktet. Innvandrerbefolkningen over 67 år, etter fødeland og mottak av supplerende stønad. Desember 2015

Fødeland	Med supplerende stønad	Uten supplerende stønad	Totalt
Bosnia-Hercegovina	57	54	56
Vietnam	52	45	47
Jugoslavia	55	36	42
Iran	56	50	53
Irak	59	55	57
Russland	65	58	61
Somalia	61	58	60
Sri Lanka	61	46	53
Afghanistan	63	60	61
Pakistan	57	37	38
India	60	37	40
Gjennomsnitt for alle innvandrere	58	38	41

Kilde: SSB, NAV

Tabell 2. Sysselsettingsgrad for innvandrere 15–74 år. Utvalgte fødeland. Prosent

Fødeland	Begge kjønn	Menn	Kvinner
Bosnia- Hercegovina	67	68	66
Vietnam	63	67	61
Jugoslavia	-	-	-
Iran	57	60	53
Irak	45	51	36
Russland	62	61	62
Somalia	30	36	22
Sri Lanka	70	76	64
Afghanistan	50	61	33
Pakistan	49	65	32
India	67	77	54
Gjennomsnitt for hele befolkningen	63	68	58

Kilde: SSB, NAV

stønad vil derfor i hovedsak bare gjelde personer med særlig høye utgifter til blant annet bolig, eller mottakere som forsørger barn under 18 år eller ektefelle (der det tidligere ble gitt egne tillegg).

Det har også vært en klar nedgang i andelen av befolkningen over 67 år med såkalt vedvarende lavinntekt⁶

det siste tiåret. Andelen har falt fra 17 prosent i perioden 2004–2006 til 10 prosent i perioden 2011–2013 (NAV 2016). Innføringen av supplerende stønad kan ha bidratt til dette, men her er det også en rekke andre faktorer som har hatt betydning (blant annet økning i minstepensjonen, økt pensjonsopptjening blant nye alderspensjonister og økt sysselsetting i befolkningen over 67 år).

⁶ Inntekt under 60 prosent av medianinntekt over en treårsperiode, justert for husholdningsstørrelse (EUs definisjon av lavinntekt).

Ulik grad av pensjonsopptjening fra eget hjemland

Både egne inntekter og inntektene fra eventuell samboer/ektefelle kommer til fradrag i supplerende stønad. Fradragene kan deles opp i følgende typer: stønader fra folketrygden, utenlandsk pensjon, annen pensjon, arbeidsinntekt og kapitalinntekt.

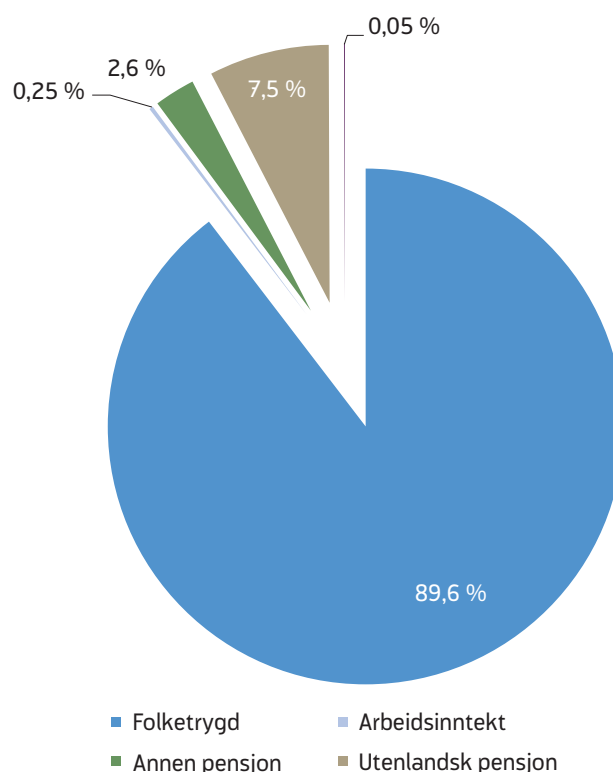
Ytelser fra folketrygden (i all hovedsak alderspensjon) utgjør omtrent 90 prosent av inntektene som kommer til fradrag blant mottakerne av supplerende stønad. Utenlandske pensjoner utgjør om lag 8 prosent, mens de siste 2 prosentene består av annen pensjon (hovedsakelig tjenestepensjoner), arbeidsinntekt og kapitalinntekt (figur 5).

Det er få mottakere som har andre inntekter som kommer til fradrag enn alderspensjon fra folketrygden. 10 prosent av mottakere har opptjent utenlandsk pensjon og 11 prosent av mottakere har opptjent annen pensjon. Det er svært få, bare 0,4 prosent av mottakerne, som har arbeidsinntekt sammen med supplerende stønad. Vi ser at mottakerne fra Norge skiller seg ut ved at de både har høyest ytelse fra folketrygden (tabell 3) og andre kilder. Dette innebærer at de har lengre botid i Norge og/eller har vært mer yrkesaktive enn andre grupper. I tillegg har de også de høyeste inntektene fra utenlandske pensjoner. Dette kan tyde på at de har vært yrkesaktive i utlandet, og i større grad i land med godt utbygde pensjonssystemer der pensjonene kan eksporteres.

Mottakere født i Vietnam har de neste høyeste fradragene for andre inntekter, etterfulgt av mottakere fra Iran og Jugoslavia. Dette skyldes at mottakerne av supplerende stønad fra Vietnam var yngre da de kom til Norge (52 år i gjennomsnitt, se tabell 1) enn andre mottakere og derfor i større grad har tjent opp rett til alderspensjon.

Et typisk migrasjonsmønster for innvandrere fra Iran er at menn i større grad enn kvinner reiser i forveien som flyktninger, mens eventuelle koner og barn kommer etter gjennom familiegjenforening. Det er ganske få arbeidsinnvandrere fra Iran, og noen få har kommet for å studere i Norge (Henriksen 2007).

Figur 5. Fordelingen av fradrag blant mottakere av supplerende stønad, etter inntektstype. Desember 2015. Prosent

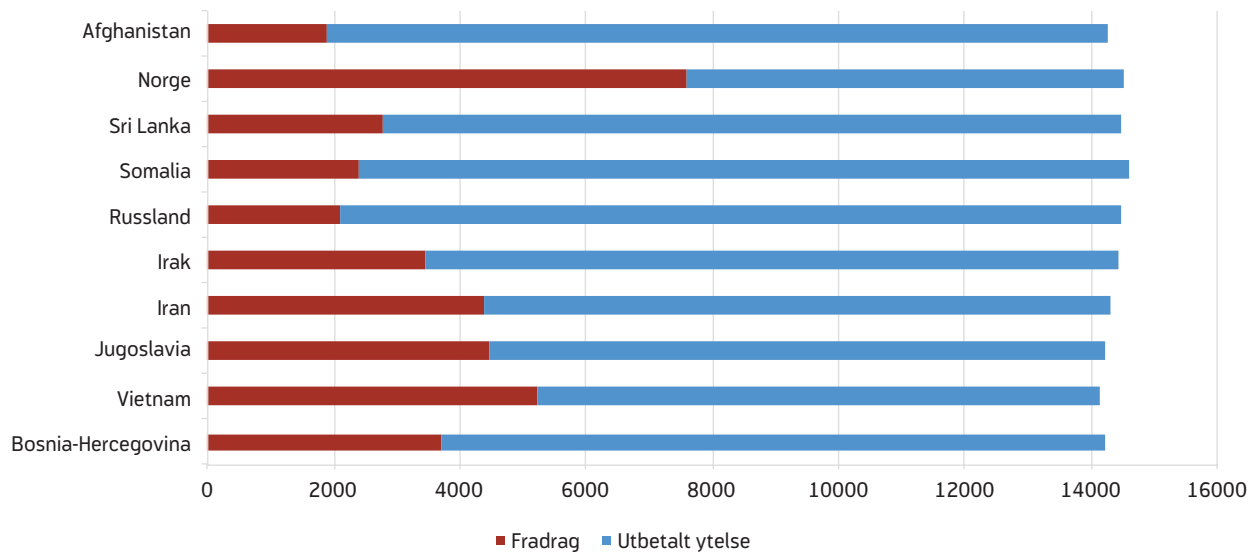


Kilde: NAV

Mottakere fra Norge og Russland mottar i størst grad utenlandske pensjoner. Innvandringen fra Russland økte særlig fra 1991, etter oppløsningen av Sovjetunionen. Det har kommet dobbelt så mange kvinner som menn. Russiske kvinner kommer stort sett gjennom familiegjenforening, og de fleste av disse kommer for å etablere familie med menn uten innvandringsbakgrunn. Noen kvinner har kommet som flyktninger, stort sett fra Tsjetsjenia (Henriksen 2007). Mottakerne av supplerende stønad fra Russland var i gjennomsnitt 65 år da de kom til Norge. De har dermed hatt kort tid til å tjene opp pensjonsrettigheter i Norge.

Mottakerne med høyest arbeidsinntekt kommer fra Sri Lanka, men tallene er svært lave, med en gjennomsnittlig månedlig arbeidsinntekt på 31 kroner. Innvandrere fra Sri Lanka er den fjerde største innvandrerggruppen i Norge. Det har vært litt flere kvinner enn menn i innvandrerbefolkningen fra Sri Lanka og mange av dem har bodd lenge i Norge. Fire av ti hadde

Figur 6. Gjennomsnittlig fradrag og utbetalt ytelse per måned, etter fødeland. Kroner. Desember 2015



Kilde: NAV

bodd i Norge i mer enn 15 år ved utgangen av 2006. Srilankerne er blant de innvandrergруппene med høyest sysselsettingsnivå, noe som gjenspeiles i et relativt høyt gjennomsnittlig inntektsnivå (Henriksen 2007).

Mottakerne fra Russland, Norge og Bosnia-Hercegovina har de største fradragene for andre pensjoner. Dette gjelder norske pensjoner utenom folketrygd,

hovedsakelig tjenestepensjoner. Dette tyder på disse i større grad har vært i arbeid i Norge sammenlignet med andre grupper.

Figur 6 illustrerer sammenhengen mellom gjennomsnittlig ytelse og gjennomsnittlig fradrag. Summen av disse to tilsvarer gjennomsnittlig stønadsats før reduksjon for fradrag. Mottakere fra Afghanistan har

Tabell 3. Gjennomsnittlig månedlig fradrag blant mottakere av supplerende stønad, etter fradragstype og utvalgte fødeland. Kroner. Desember 2015.

Fødeland	Antall mottakere	Stønads-sats før reduksjon for fradrag	Utbetalt stønad	Frdrag i alt	Ytelser fra folke-trygden	Arbeids-inntekt	Annen pensjon	Utenlandsk pensjon	Kapital-inntekt
Bosnia- Hercegovina	720	14 212	10 494	3 719	3 484	12	132	91	-
Vietnam	307	14 151	8 920	5 231	5 163	-	68	-	-
Jugoslavia	220	14 204	9 720	4 484	4 232	13	117	122	-
Iran	215	14 318	9 945	4 374	4 177	8	124	65	-
Irak	214	14 424	10 978	3 446	3 412	-	34	0	-
Russland	211	14 494	12 417	2 078	1 275	13	170	619	-
Somalia	210	14 618	12 215	2 402	2 355	-	9	38	-
Sri Lanka	188	14 458	11 696	2 762	2 641	31	69	21	-
Norge	122	14 517	6 942	7 575	5 516	13	132	1 856	58
Afghanistan	94	14 260	12 354	1 906	1 901	-	5	-	-
I alt	3 302	14 362	10 389	3 973	3 560	10	101	300	2

Kilde: NAV

de laveste fradragene, og får dermed størst utbetaling per måned. Mottakere fra Russland og Somalia følger etter. De fleste i den afghanske innvandrerbefolkningen har flyktningstatus og mottar derfor ikke supplerende stønad. Det er klar overvekt av menn, noe som er typisk for nyankomne flyktninggrupper. Den afghanske innvandrerbefolkningen er relativ ung. De kommer med lite utdanning i bagasjen og har dermed et lavt sysselsettningsnivå, selv om sysselsettingen også for denne gruppen øker noe med botid (Henriksen 2007). De fleste afghanere har kort botid i Norge, og afghanere over 67 år har derfor lav opptjening av alderspensjon (gjennomsnittlig innvandringsalder blant de som mottok supplerende stønad var 63 år jf. tabell 1)

Oppsummering og vurdering

I denne analysen har vi undersøkt i hvor stor grad ulike grupper av innvandrere mottar supplerende stønad når de ikke har opparbeidet tilstrekkelige egne pensjonsrettigheter. Antall mottakerne har vokst i takt med økt innvandring. Til tross for at det er store forskjeller mellom innvandrere med ulik landbakgrunn, viser resultatene at botid før 67 år er avgjørende for om man blir mottaker av supplerende stønad. Botid gir opptjening av alderspensjon i seg selv. Med økt botid øker også sannsynligheten for å komme i arbeid og tjene opp ytterligere pensjon, men her er det også store forskjeller avhengig av kjønn og landbakgrunn. Resultatene viser at det fremdeles er behov for ordningen, selv om andelen som benytter ordningen går ned.

Andelen sosialhjelpsmottakere blant innvandrere over 67 år har holdt seg stabil og andelen eldre med vedvarende lavinntekt har gått ned. Supplerende stønad har sannsynligvis vært en av flere faktorer som har bidratt til den positive utviklingen. Vi kan likevel ikke se bort fra at innstrammingene i ordningen fra 2015 og 2016 vil gi en mindre positiv utvikling framover, og at vi igjen kan få økt bruk av økonomisk sosialhjelp for innvandrerne over 67 år.

Referanser

Dokken, Therese (2015) «Innvandrere og økonomisk sosialhjelp», *Arbeid og velferd*, 3/2015, 45–60.

Meld. St. 9 (2014–2015) *Melding til Stortinget. Gjennomgang av ordninga med supplerande stønad til personar over 67 år med kort butid i Noreg*. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.

Ot.prp. nr. 14 (2004–2005). *Om lov om supplerande stønad til personar med kort butid i Noreg*. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.

NAV (2016) *Fattigdom og levekår i Norge – Tilstand og utviklingstrekk 2015*. NAV-rapport nr. 1/2016. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Henriksen, Kristin (2007) *Fakta om 18 innvandrergrupper i Norge*. Rapporter 2007/29. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

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

FORVENTA PENSJONERINGSALDER OG YRKESAKTIVITET

Av Oddbjørn Haga og Ole Christian Lien

Samandrag

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

Forventa yrkesaktivitet er ein indikator for å måla lengda på yrkeskarrierar basert på yrkesaktiviteten i einskilde år. Ein 50-åring kunne i 2014 forventa å vera yrkesaktiv i 11,6 år til. Dette er ein auke på 0,3 år frå 2013 og 2,0 år frå 2001. På grunn av omlegging av datakjelda for yrkesaktivitet (Aa-registeret) kan vi ikkje rekna ut forventa yrkesaktivitet eksakt for 2015, men eit overslag tyder på at den er uforandra frå 2014.

Yrkesaktiviteten for dei over 50 år er no den høgaste den har vore i tida etter 2000, og sannsynlegvis den høgaste nokosinne. I IA-avtala er eit av måla at forventa yrkesaktivitet ved 50 år skal forlengjast med tolv månader frå 2009 til 2018. Auken til og med 2015 er om lag åtte månader. Målet vil akkurat bli nådd i 2018 dersom yrkesaktiviteten aukar i same takt som i perioden 2009–2015.

Det var ein stor nedgang i forventa pensjoneringsalder frå 2010 til 2011. Dette kom i hovudsak av at fleksibel alderspensjon trådde i kraft i 2011 med høve til å ta ut alderspensjon frå 62 år. Sidan har det vore ein viss auke. Forventa pensjoneringsalder ved fylte 50 år var i 2015 62,8 år. Det er 0,9 år lågare enn i 2010. Forventa pensjoneringsalder ved fylte 18 år i 2015 var 58,9 år, ein nedgang med 1,9 år frå 2010. Langt fleire arbeidde samstundes med at dei tok ut pensjonen i 2015 enn i 2010.

Innleiing

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

- Forventa pensjoneringsalder
- Forventa yrkesaktivitet

Forventa pensjoneringsalder seier ved kva alder ein kan forventa at personar som enno ikkje har teke ut pensjon i ein gitt alder i eit gitt år vil ta ut pensjon, dersom pensjoneringsåtfærda held seg som i dag. Vi reknar i denne samanheng folketrygdas alderspensjon og uføretrygd, og avtalefesta pensjon (AFP) som pensjon.

Forventa yrkesaktivitet seier kor mange årsverk ein kan forventa at ein person ved ein gitt alder vil bidra med i arbeidslivet framover. Forventa yrkesaktivitet gjeld for heile folket i den gitte alderen, og er altså ikkje avgrensa til dei som framleis er i arbeid. For dokumentasjon av metodane, sjå Haga (2013). På grunn av omlegging av datakjelda for yrkesaktivitet (Aa-registeret) kan vi ikkje rekna ut forventa yrkesaktivitet eksakt for 2015, og vi har i staden laga eit overslag (sjå faktaboks for metode). Vi har i denne artikkelen dessutan revidert tala for forventa yrkesaktivitet i 2014 samanlikna med Haga (2015). Revisjonen har førd til litt høgare tal for 2014. Det skuldast at vi no har tilgang til tal for faktisk yrkesaktivitet for sjølvstendig næringsdrivande i 2014.

Færre sysselsette til å forsørgja kvar pensjonist

Då folketrygda vart innført i 1967, var det vel 3,5 yrkesaktive for kvar alderspensjonist og uføretrygda. I 2015 hadde dette talet falle til 2,4. Når fleire frå dei store etterkrigskulla ikkje lenger er yrkesaktive og skal forsørgjast av mellom anna dei små fødselskulla frå slutten av 1970-talet og starten av 1980-talet, vil talet minka endå meir. Trass i at pensjonsreforma gjev fleire i jobb reknar vi med at talet på yrkesaktive per pensjonist vil falla til 2,0 kring år 2030 og til 1,5 i 2060 (Fredriksen og Stølen 2014). Den kraftige auken i forsørgingsbøra dei siste tiåra kjem av fleire tilhøve:

- Auke i forventa levealder: Forventa levealder ved fødselen har auka frå 74 år i 1967 til 82 år i 2015,

Metode for overslag på forventa yrkesaktivitet i 2015

A-ordninga blei innført 1. januar 2015 og førde til endringar i kva for arbeidsforhold verksemdene skal registrera og korleis rapporteringa skal skje. Dette har ført til eit brot i statistikken for arbeidstakarar frå 2015. I tillegg er data om arbeidstid førebels av usikker kvalitet, mellom anna fordi verksemdene ikkje har oppgjeve arbeidstid for om lag 20 prosent av arbeidstakarane. Vi kan difor enno ikkje rekna ut forventa yrkesaktivitet eksakt for 2015.

I staden har vi laga eit overslag for forventa yrkesaktivitet ved 50 år i 2015. Overslaget legg til grunn at endringa i indikatoren frå 2014 til 2015 vil samsvara med endringane i kor stor del av folket som var i registrert arbeid frå 2014 til 2015 for eittårige aldersgrupper frå 50 til 74 år. Endringa ved kvar alder er tillagt ei vekt som tilsvarar folketallet i kvar aldersgruppe. På grunn av usikre data om arbeidstid, legg vi til grunn at gjennomsnittleg arbeidstid har halde seg uendra frå 2014 til 2015. Dette er rimelig ettersom gjennomsnittleg arbeidstid blant seniorar har vore nokså stabil dei siste åra. Overslaget for 2015 er ikkje fordelt etter kjønn eller fylke.

og forventa attståande levetid for 67-åringar har i den same perioden auka frå 14 år til 19 år.¹

- Alderen når folk kjem inn i arbeidslivet har auka som følgje av at fleire tek høgare utdanning. I 1970 hadde 79 prosent av 25-årige menn inntekt over halvparten av gjennomsnittsløna i Noreg. I 2014 gjaldt dette berre 56 prosent. Dette er ein grov indikasjon på prosentdelen som har arbeid som hovudinntekt ved 25 år. I 1980 var det dessutan berre 20 prosent av folket i alderen 30–39 år som hadde avslutta høgare utdanning, medan tilsvarande tal i 2014 var 47 prosent.²
- Alderen ved avgang frå arbeidslivet har minka som følgje av høgare uttak av uføretrygd, innføringa av avtalefesta pensjon (AFP) i 1989 og som følgje av at den allmenne pensjonsalderen vart sett ned frå 70 år til 67 år i 1973. 49 prosent av 66-årige menn hadde inntekt over halvparten av gjennomsnittsløna i 1970, medan berre 36 prosent hadde det i 2014. Dette er ein grov indikasjon på prosentdelen som har arbeid som hovudinntektskjelde ved 66 år.

¹ Kjelde: Statistisk Sentralbyrå (SSB), sjå www.ssb.no/tabell/05375.

² Kjelde: SSB, sjå www.ssb.no/tabell/08921.

- I motsett retning dreg at kvinneleg yrkesdeltaking har auka kraftig dei siste tiåra og medverka til fleire sysselsette. Prosentdelen sysselsette kvinner i alderen 15–74 år auka frå 44 prosent i 1972 til 65 prosent i 2015.³

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

Fleire kombinerer arbeid og pensjon

Stadig fleire kombinerer arbeid og pensjon. Frå 2008 vart det mogleg for 67-årige alderspensjonistar å kombinera arbeid og pensjon utan at pensjonen vart avkorta, og i 2009 og 2010 vart ordninga utvida til også å gjelde 68- og 69-åringar. For alderspensjonistar over 70 år var dette mogleg også tidlegare. Med pensjonsreforma i 2011 vart det mogleg å ta ut alderspensjon også i aldersgruppa 62–66 år, og denne gruppa kunne dermed også kombinera arbeid og alderspensjon fritt. Det vart òg innført ei ny AFP-ordning i privat sektor. Medan det tidlegare gjaldt strenge avkortingsreglar for kombinasjon av AFP med arbeidsinntekt, kan ein no fritt kombinera ny privat AFP med arbeidsinntekt. Dette gjeld derimot ikkje AFP-mottakarar i offentleg sektor eller mottakarar av den gamle AFP-ordninga i privat sektor (personar som tok ut privat AFP før 2011). Dei siste mottakarane av den gamle AFP-ordninga i privat sektor gjekk over på alderspensjon i 2015.

Om vi ser på uføretrygd, AFP og alderspensjon samla, var det 19 prosent av mottakarane i alderen 50–69 år som kombinerte pensjon eller uføretrygd med arbeid

³ Kjelde: SSB, sjå www.ssb.no/tabell/051111. For 1972 refererer talet til aldersgruppa 16–74 år.

IA-avtala

IA-avtala, eller innsjønnsavtala om eit meir inkluderande arbeidsliv (sjå Regjeringa og partane i arbeidslivet 2014), er ei avtale mellom regjeringa og partane i arbeidslivet for å skapa eit meir inkluderande arbeidsliv. Avtala vart fyrste gong underteikna i 2001. Den noverande avtala gjeld for perioden 2014–2018. Hovudmålet med den er «å betra arbeidsmiljøet, styrka jobbnærværet, førebyggja og redusera sjukefråværet, hindra utstøying og fråfall frå arbeidslivet.»

Dei tre delmåla for 2014–2018 er:

- 1 Reduksjon i sjukefråværet med 20 prosent samanlikna med nivået i andre kvartal 2001.
- 2 Hindra fråfall og auka sysselsetjing av personar med nedsett funksjonsevne.
- 3 Yrkesaktivitet etter fylte 50 år skal aukast med tolv månader samanlikna med 2009.

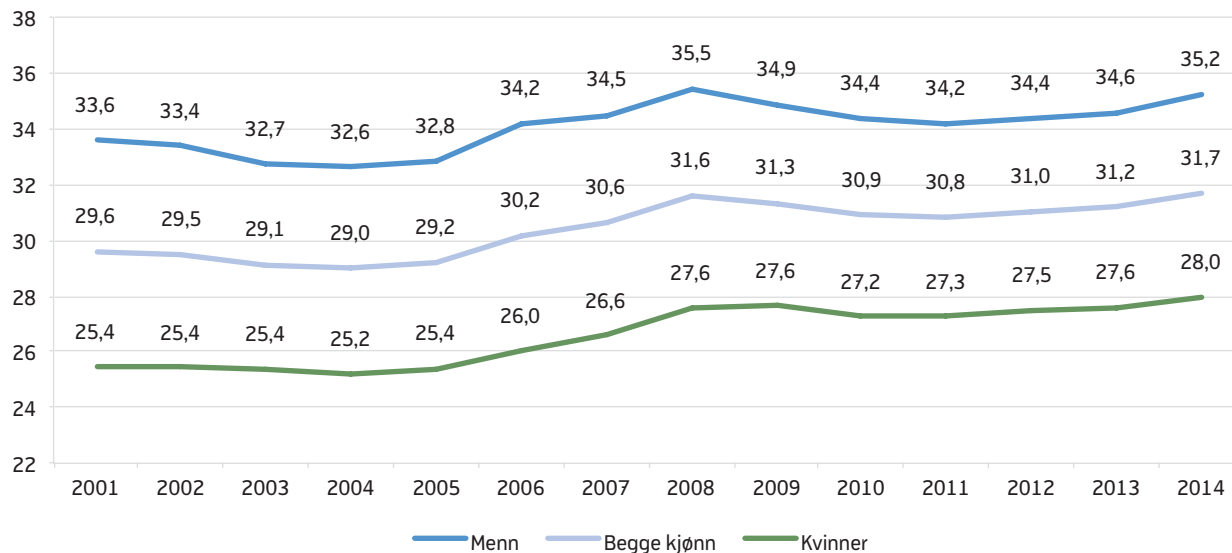
NAV har arbeidslivssenter i alle fylke. Desse er ressurs- og kompetansesenter som støttar verksemdene i arbeidet med å nå måla i IA-avtala.

ved utgangen av 2009. Fram til utgangen av 2015 hadde denne delen auka til 27 prosent. Det er flest som kombinerer pensjon og arbeid blant alderspensjonistane i aldersgruppa 62–66 år. Nesten to av tre kombinerte pensjonen med arbeid ved utgangen av 2015 (Amundsen m.fl. 2016). Dette medverkar til at forventa pensjoneringsalder og forventa yrkesaktivitet har hatt ulik utvikling dei siste åra.

Forventa yrkesaktivitet har auka

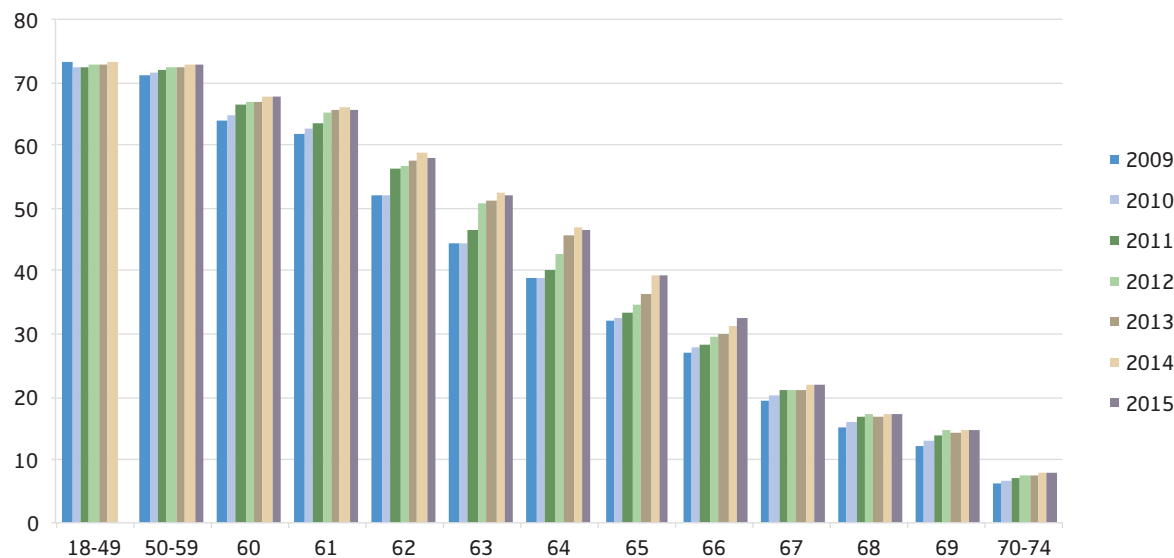
I 2014 kunne ein 15-åring rekna med ein yrkeskarriere tilsvarande 31,7 årsverk i arbeidslivet (figur 1). Det er om lag 2 år høgare enn i 2001 då tilsvarande tal var 29,6 årsverk, og også litt høgare enn i 2008 då sysselsetjinga hadde ein topp. Vi hadde om lag same konjunktursituasjon i 2008 som i 2001. Arbeidsløysa byrja å stige etter å ha nådd eit botnnivå i begge desse åra (Sørbø og Handal 2010). Det er difor sannsynleg at auken i forventa yrkesaktivitet frå 2001 til 2014 – om lag to årsverk – er ei reell trendendring og ikkje skuldast kortsiktige svingingar. Nedgangen i yrkesaktivitet frå 2008 til 2011 kom i stor grad av nedgangskonjunktoren som starta våren 2008. Sidan menn i større grad enn kvinner arbeider i konjunkturutsatte næringar, gjekk yrkesaktiviteten meir ned for menn enn for kvinner.

Figur 1. Forventa yrkesaktivitet etter fylte 15 år, etter kjønn. Årsverk



Kjelde: NAV

Figur 2. Del av folketallet i registrert arbeid ved utgangen av året, etter alder. Prosent



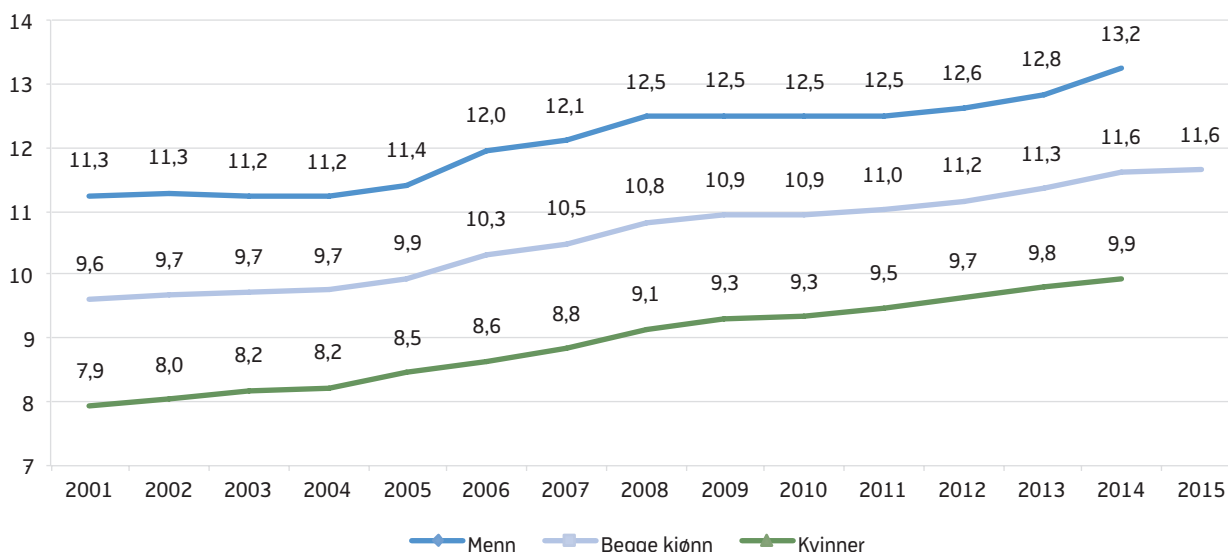
Kjelde: NAV og Statistisk sentralbyrå.⁴

Forventa yrkesaktivitet i 2014 var høgare enn nokon gong sidan 2001. Det er auken for kvinner som gjer dette. For menn er forventa yrkesaktivitet framleis 0,3 år lågare enn i 2008, som var eit toppår. Auken frå

2001 til 2014 svarar til ein forlengja yrkeskarriere på om lag 2,5 årsverk for kvinner og 1,6 årsverk for menn. Kvinner kan likevel rekna med å ha sju færre årsverk i arbeidslivet enn menn. Denne skilnaden har berre gått svakt ned frå 2001, då han var litt meir enn åtte årsverk. Noko av denne skilnaden kjem av at kvinner i større grad enn menn er mellombels ute av

⁴ Tal for 2015 manglar for aldersgruppa 18-49 år.

Figur 3. Forventa yrkesaktivitet etter fylte 50 år, etter kjønn. Årsverk. Overslag for 2015



Kjelde: NAV

arbeidslivet som følgje av omsorg for born, særleg i samband med foreldrepermisjon. Skilnaden mellom kvinner og menn i den delen som er sysselsett er likevel temmeleg liten, og hovudårsaka til skilnaden i forventa yrkesaktivitet er difor at det framleis er langt fleire kvinner enn menn som arbeider deltid.

Yrkesaktiviteten for dei under 50 år, sett under eitt, har vore nokså stabil sidan 2009 (figur 2). Samstundes har det vore ein klar auke i sysselsetjinga blant personar over 50 år. Det kjem truleg mellom anna av betre helse og auka utdanningsnivå blant eldre, og jamt veksande sysselsetjing blant kvinner. Som følgje av pensjonsreforma har sysselsetjinga dessutan auka særleg mykje for aldersgruppa 62–66 år i perioden 2010 til 2015. Denne auken starta for 62-åringane i 2011 og har sidan forplanta seg til høgare aldrar år for år etter kvart som årskullet som var 62 år i 2011 har blitt eldre. Som nemnt vart òg avkortinga av alderspensjonen ved arbeid for aldersgruppa 67–69 år avskaffa i perioden 2008–2010, noko som har medverka til auka sysselsetjing for denne gruppa.

Aldersgrensa i arbeidsmiljølova for når oppseiingsvernet tek slutt, blei auka frå 70 til 72 år frå 1. juli 2015. På grunn av overgangsordningar, er det truleg for tidleg å sjå effektar av denne endringa så langt.

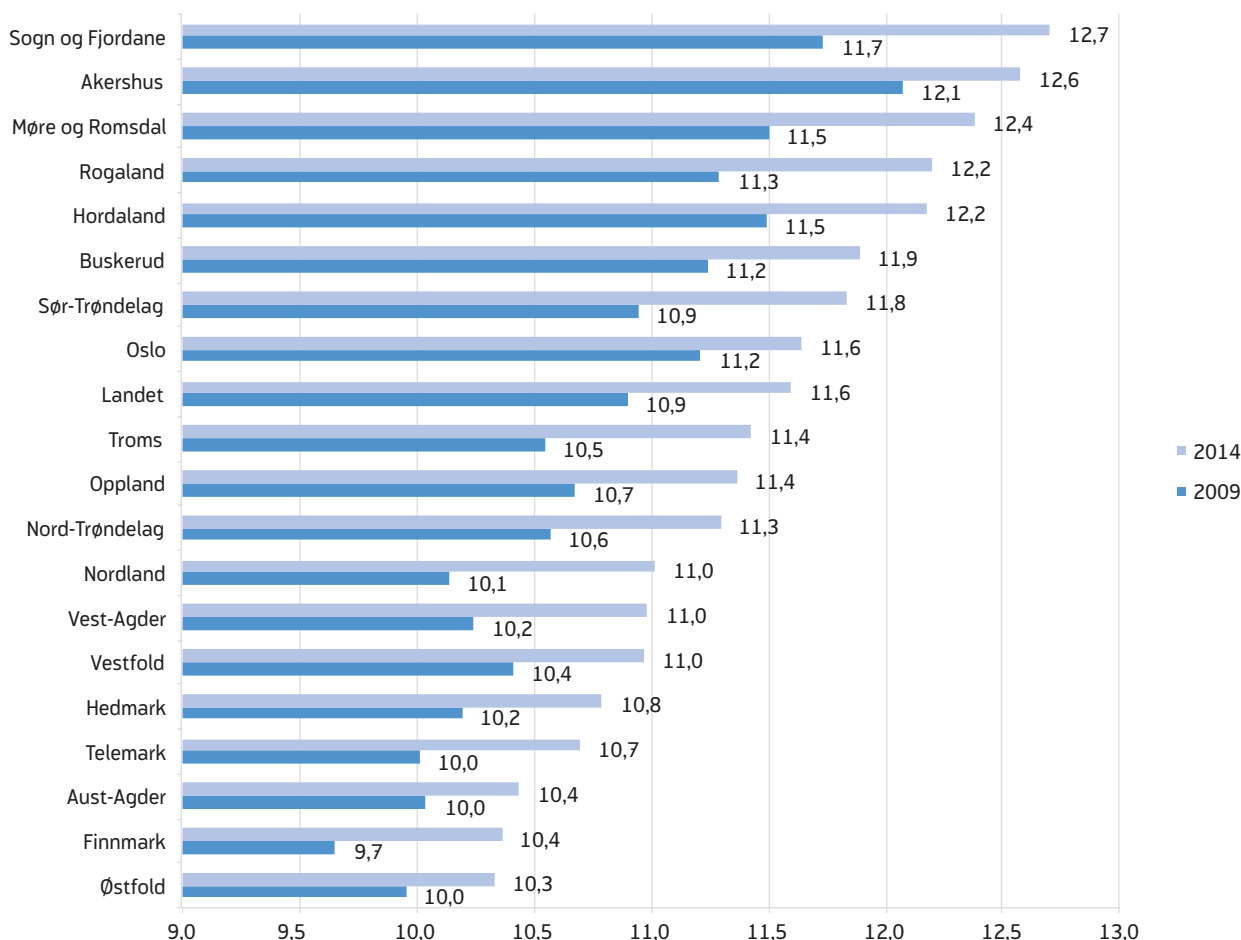
Høgare yrkesaktivitet blant dei over 50 år

Delmål 3 i IA-avtala for 2014–2018 er at gjennomsnittleg periode med yrkesaktivitet etter fylte 50 år skal aukast med tolv månader frå 2009 til 2018. Figur 3 viser eit mål på dette – forventa yrkesaktivitet etter 50 år. Merk at denne indikatoren er basert på sysselsetjinga for heile folket over 50 år, også den delen som hadde slutta i arbeid før 50 år på grunn av arbeidsløyse eller dårleg helse. Skulle vi rekna med berre dei som framleis var yrkesaktive ved 50 år, ville tala vore høgare.

Ein 50-åring kunne i 2014 venta å vera i arbeid framover tilsvarande 11,6 år med full stilling. Vi har ikkje eit fullgodt talgrunnlag for 2015, men eit overslag tyder på uendra tal for 2015. Det har vore ein auke på 0,7 år (åtte månader) frå 2009. Forventa yrkesaktivitet etter 50 år er no høgare enn i alle tidlegare år vi har data for og truleg på sitt høgaste nivå nokosinne⁵. For 2001 til 2015 svarar auken til 2 årsverk per person. Yrkesaktiviteten har vore jamn eller aukande i kvart einaste år i perioden, også i periodar med stigande arbeidsløyse, slik som i 2002–2003, 2009–2010 og 2013–2015.

⁵ Tall frå Arbeidskraftundersøkinga til SSB viser at talet på sysselsette som del av folket i aldersgruppa 55–74 år var 49 prosent både i 2014 og 2015. Det er det høgaste nivået sidan undersøkinga vart starta i 1972. Kjelde: www.ssb.no/tabell/05111.

Figur 4. Forventa yrkesaktivitet etter fylte 50 år, etter fylke. Årsverk



Kjelde: NAV

Auken er størst for kvinner, og det skuldast at dei årskulla med kvinner som no passerer 50, har vore meir yrkesaktive gjennom heile sitt voksenalv.

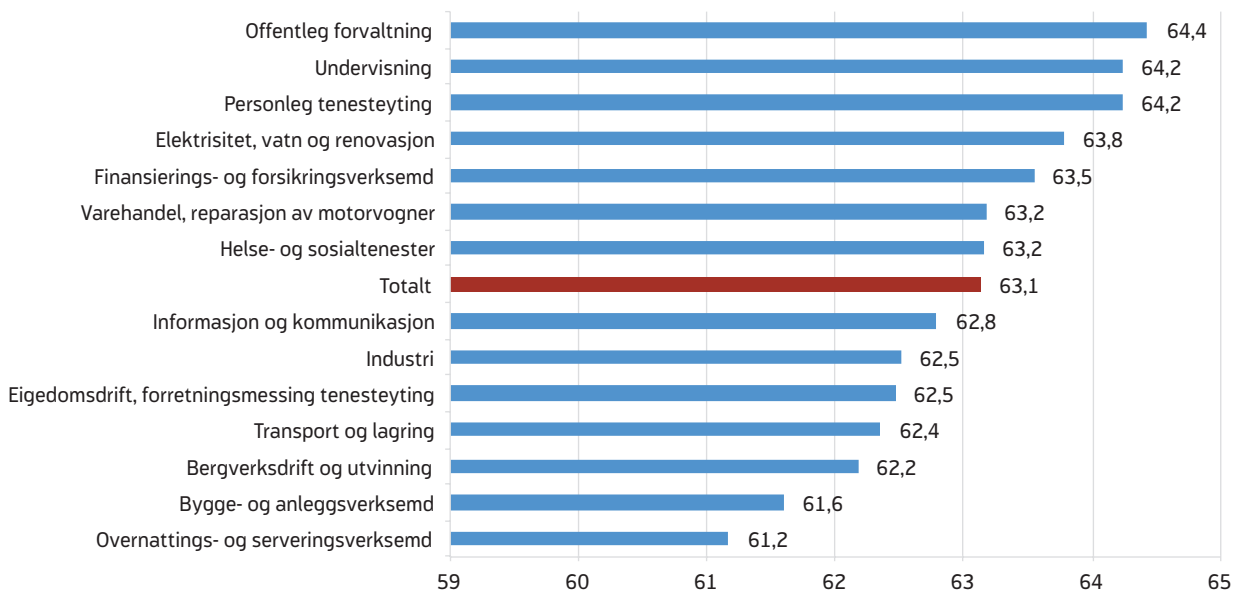
Ei mogeleg forklaring på auken i yrkesaktivitet etter fylte 50 år er elles at ein stadig større del av folk i denne aldersgruppa har høgare utdanning. Tidlegare granskingar viser at sysselsetjinga blant eldre aukar med utdanningsnivået (Nordby og Næsheim 2016).

At store årskull no er i ferd med å nærma seg pensjonsalder, kan dessutan ha ført til ei haldningsendring blant arbeidsgjevarar og arbeidstakarar, slik at både arbeidskraftstilbodet og etterspurnaden kan ha auka i denne aldersgruppa. Spørjeundersøkinga Norsk Seniorpolitisk barometer 2015 (Dalen 2015a og 2015b) viser til dømes at ønskt avgangsalder frå arbeidslivet

har auka med fem år frå 2003 til 2015 og er no 66 år. Synet på eldre i arbeidslivet har òg jamt over betra seg blant arbeidsgjevarane sidan 2003. Undersøkinga frå 2015 viser likevel at arbeidsgjevarane er litt meir negative enn før til å tilsette seniorar. Det kan ha samanheng med den noverande lågkonjunkturen.

Auken i forventa yrkesaktivitet frå 2010 til 2015 har også samanheng med pensjonsreforma og innføringa av nytt pensjonsregelverk frå 2011. Nytt med pensjonsreforma var at personar i alderen 62–66 år kunne kombinera arbeid og alderspensjon utan at pensjonen vert redusert. Dahl og Lien (2013) og Hernæs m.fl. (2015) viser at reforma førte til ein signifikant auke i sysselsetjinga for personar over 62 år. Auken kom i særleg grad for arbeidstakarar i private AFP-verksemder der insentiva til arbeid i størst grad blei betra.

Figur 5. Gjennomsnittleg avgangsalder etter fylte 50 år, etter næring. 2013



Kjelde: NAV

Eldre arbeidar lengst i Sogn og Fjordane

Sogn og Fjordane er fylket med høgast yrkesaktivitet blant dei over 50 år, følgt av Akershus og dei andre vestlandsfylka (figur 4). Folk i Sogn og Fjordane arbeider i gjennomsnitt 12,7 år på heiltid etter at dei har fylt 50 år. Østfold er fylket med den lågaste yrkesaktiviteten. 50-åringar kan der rekna med å vera berre 10,3 årsverk i arbeid etter fylte 50 år. Alle fylka har auke i yrkesaktiviteten frå 2009 til 2014. Vi kan til dels forklara den fylkesvise variasjonen med skilnadar i næringsstruktur og utdanningsnivå. Akershus er fylket med nest høgast utdanningsnivå (etter Oslo) for folk i aldersgruppa 60–66 år, medan Finnmark og Østfold har sjetta lågast og nest lågast utdanningsnivå i denne aldersgruppa.⁶

Yrkesaktiviteten har òg samanheng med kor mange i ulike fylke som er utanfor arbeidslivet på grunn av helse. Medan 28 prosent av folk i alderen 50–66 år fekk uføretrygd i Østfold ved utgangen av 2015 (fylket med høgast prosentdel), gjaldt dette til dømes berre 15 prosent i Akershus (lågast av alle fylka).

Gjennomsnittleg avgangsalder etter næring og yrke

Indikatoren «forventa yrkesaktivitet» let seg ikkje enkelt fordela på næring eller yrke. For å kunna seia noko om lengda av yrkesaktivt liv blant seniorar i ulike næringar og yrke, nyttar vi i staden gjennomsnittleg avgangsalder blant personar over 50 år. Den blir rekna ut som gjennomsnittsalderen til dei over 50 år som var i arbeid eit gitt år (2013), og som ikkje var i arbeid i løpet av dei to neste åra. Sidan vi følgjer personane i to år for å avgjera om dei er ute av arbeidslivet, er 2013 det siste året vi kan gje tal for.

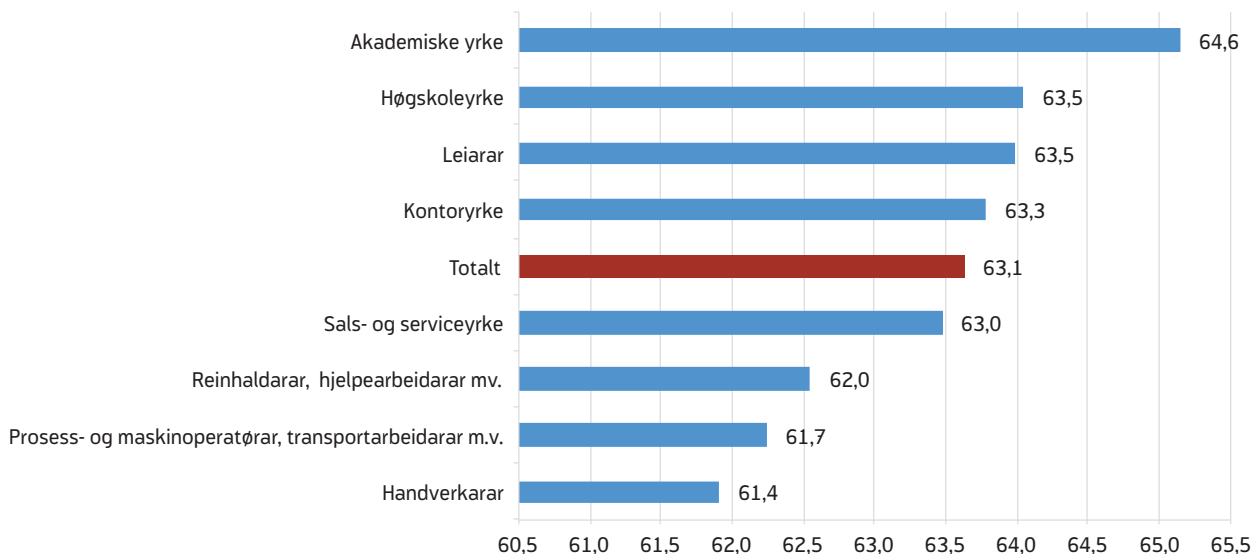
Blant næringane er det offentleg forvaltning som har høgast avgangsalder, følgt av personleg tenesteyting og undervisning. Dei har alle avgangsalder over 64 år (figur 5). Overnattings- og serveringsverksemdar har klart lågast avgangsalder, på om lag 61 år.

Akademiske yrke har høgaste avgangsalder, på drygt 64 år, drygt eitt år høgare enn høgskoleyrke som har nest høgaste avgangsalder (figur 6). Lågast her er handverkarar fylgt av prosess- og maskinoperatørar, transportarbeidarar med vidare. Desse yrka har ein avgangsalder på under 62 år.

Tala for gjennomsnittleg avgangsalder må tolkast med varsemd sidan denne indikatoren har fleire

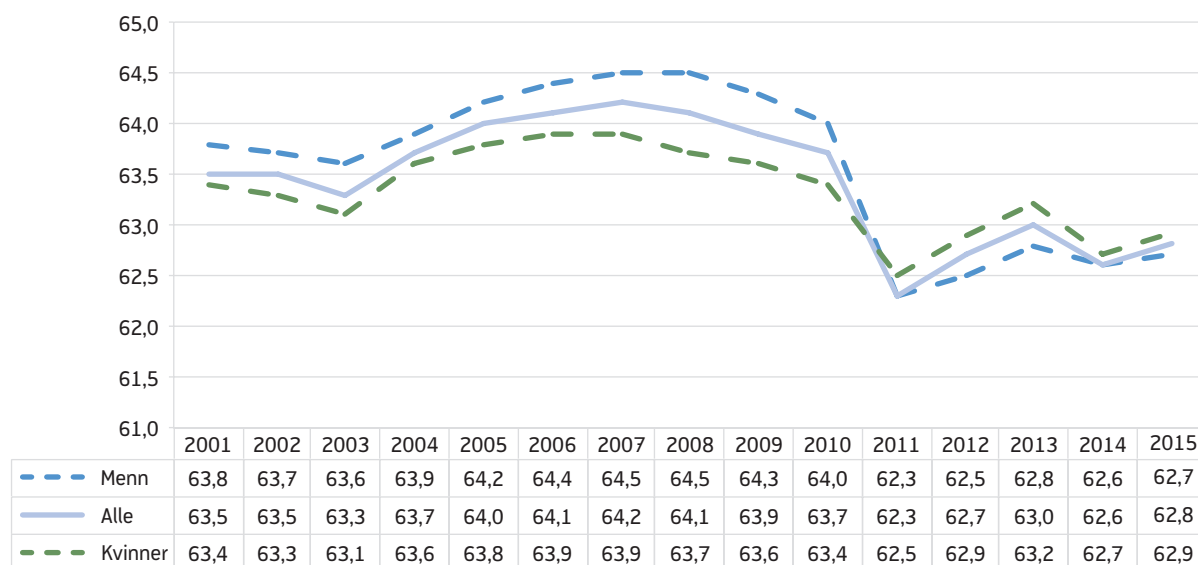
⁶ Prosentdel av folkemengda i alderen 60–66 år som i 2014 hadde universitets- eller høgskuleutdanning. Kjelde: SSB, sjå www.ssb.no/tabell/08921.

Figur 6. Gjennomsnittleg avgangsalder etter fylte 50 år, etter yrke. 2013



Kjelde: NAV

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

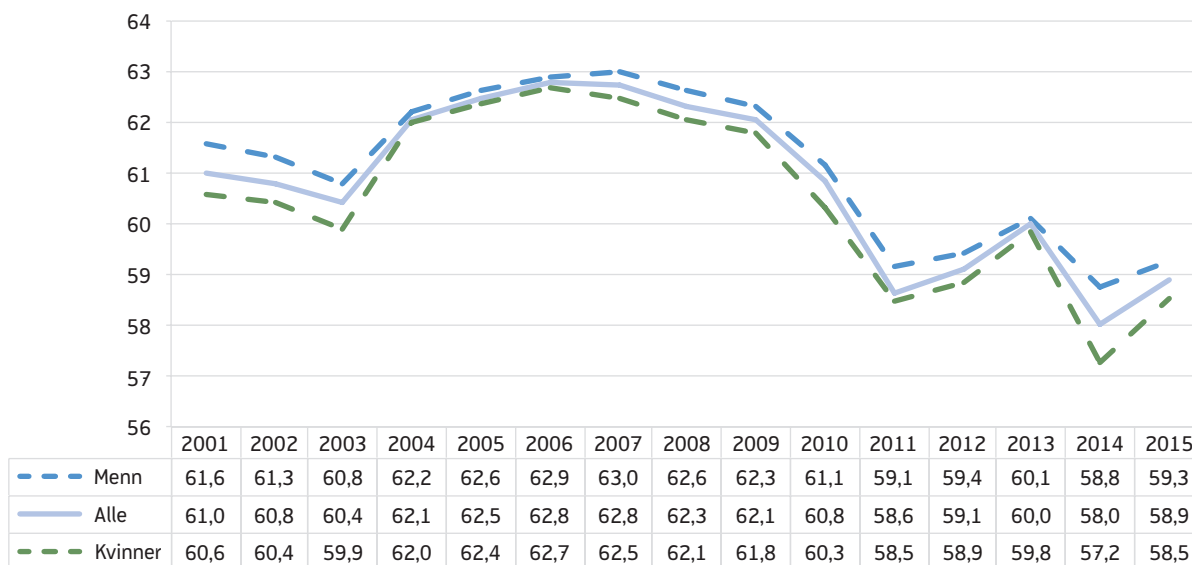


Kjelde: NAV

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

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

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



Kjelder: NAV

Forventa pensjoneringsalder har auka litt

Vi kan rekna ut forventa pensjoneringsalder for ikkje-pensjonerte personar i ulike aldrar. Figur 7 og 8 viser forventa pensjoneringsalder på to alderstrinn: 18 og 50 år for perioden 2001 til 2015.

I 2015 var forventa pensjoneringsalder for ein person på 50 år på 62,8 år, mens den for ein person på 18 år var 58,9 år. Av figur 7 og 8 ser vi at den forventa pensjoneringsalderen for kvinner ved 18 års alder var 0,7 år (9 månader) lågare enn for menn, men ved 50 års alder var den litt høgare. Forventa pensjoneringsalder for kvinner var i alle år før 2011 lågare enn for menn. Pensjonsreforma har ført til at forventa pensjoneringsalder for kvinner ved 50 år er blitt høgare enn for menn. Det kjem av at kvinner i langt mindre grad enn menn nyttar seg av høvet til å ta ut alderspensjon før 67 år.

Det var ein sterk auke i forventa pensjoneringsalder i 2004. Dette kom av innføringa av tidsavgrensa uførestønad. Eit hovudmål med denne ordninga var å minka tilgangen til varig uføretrygd.⁷ I 2010 og 2011 var det ein nedgang i forventa pensjoneringsalder på alle aldersnivå. Dette kjem av auka tilgang både til uføretrygd og AFP, og i 2011 også til alderspensjon på grunn av innføringa av

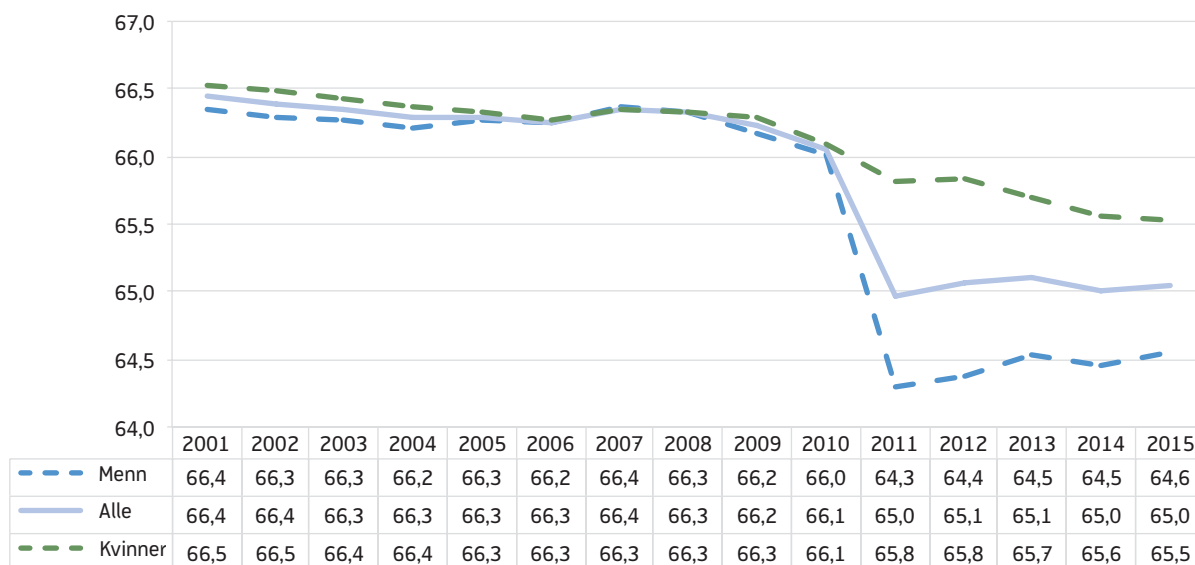
fleksibel alderspensjon. Auken i tilgangen til uføretrygd kjem i stor grad av opphevinga av tidsavgrensa uførestønad. Mange mottakarar av arbeidsavklaringspengar som tidlegare hadde tidsavgrensa uførestønad, har fått uføretrygd (Lande 2014). Dessutan kan det vera at ein del personar som før ville fått tidsavgrensa uførestønad, har fått uføretrygd i staden for arbeidsavklaringspengar.

I 2012 og 2013 auka forventa pensjoneringsalder. Dette skyldast særleg lågare tilgang til uføretrygd på alle aldersnivå, men også lågare tilgang til alderspensjon i alder 63–66 år samanlikna med 2011, då tilgangen til alderspensjon var ekstra stor sidan fem årskull fekk høve til å ta ut alderspensjon før fylte 67 år. I 2014 fekk vi igjen ein sterk nedgang i forventa pensjoneringsalder, først og fremst på grunn av ekstra stor tilgang til uføretrygd sidan mange hadde gått maksimaltida på arbeidsavklaringspengar, som er fire år. Forventa pensjoneringsalder auka noko i 2015 fordi færre tok ut uføretrygd enn året før, og at det var færre som tok ut alderspensjon før 67 år.

Nokre år har det vore lang saksbehandlingstid på krav om uføretrygd. Det kan ha vore ein medverkande årsak til auken i forventa pensjoneringsalder frå 2004 til 2007. Reduksjon i saksbehandlingstida i 2009 kan ha medverka til nedgangen frå 2009. Tilhøva på arbeidsmarknaden påverkar også pensjoneringsatferda. Noreg var inne i ein høgkonjunktur frå

⁷ Ein grundig analyse av TU-ordninga finst i Bragstad (2009).

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



Kjelde: NAV

2003/2004 til 2008. Auken i etterspurnaden etter arbeidskraft i denne perioden kan ha medverka til å forklara auken i forventa pensjoneringsalder i 2005–2007. Tilsvarande kan minka etterspurnad i 2009–2010 ha medverka til auka uttak av pensjon.

Fleire år som pensjonsmottakar

Ved å sjå på skilnaden i forventa levetid og forventa pensjoneringsalder ved 50 års alder, får vi eit anslag over forventa tid som mottakar av pensjon. Denne har auka monaleg frå 17,6 år i 2001 til 20,9 år i 2015. Auken kjem både av auka forventa levealder og nedgang i forventa pensjoneringsalder. Auken frå 2001 til 2015 er på 3,3 år. 2,6 år kjem av auka levealder og 0,7 år av lågare pensjoneringsalder.

Vi får eit mål for talet på år som yrkespassiv etter femti år ved å ta skilnaden mellom forventa levetid og forventa yrkesaktivitet etter 50 år. Denne var 21,4 år i 2001, og har berre auka med eit halvt år til 21,9 år i 2015. Dette inneber at folk over 50 år har teke ut det meste av auken i forventa levealder i auka yrkesaktivitet – 2,0 år av ein auke i forventa levealder på i alt 2,5 år.

Forventa pensjoneringsalder for alderspensjon og AFP

Vi har så langt sett på pensjoneringsalder der uføretrygd inngår i pensjonsomgrepet. Men uføretrygd er

ikkje ei frivillig form for pensjonering på same måte som alderspensjon og AFP, men pensjonering som følgje av dårleg helse. For å få eit bilete av utviklinga av den meir frivillige pensjoneringa, ser vi på korleis forventa pensjoneringsalder utviklar seg når vi avgrensar pensjonsomgrepet til berre å omfatta alderspensjon og AFP (figur 9). I privat sektor er AFP no eit tillegg til alderspensjonen. I offentlig sektor kan ein velja mellom alderspensjon og AFP dersom ein vil ta ut pensjon før 67 år.

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

Den store skilnaden mellom kvinner og menn skuldast både at ein større del menn fyller vilkåra for å ta ut pensjon før fylte 67 år, og at kvinner som oppfyller vilkåra i langt mindre grad nyttar seg av ordninga. Forventa pensjoneringsalder for menn og kvinner samla er med denne utrekningsmåten den same i 2015 som i 2011 – 65,0 år. Det var ein liten auke for menn og ein liten nedgang for kvinner.

Referansar

- Amundsen, Iren, Atle Fremming Bjørnstad og Oddbjørn Haga (2016) *Utviklingen i alderspensjon pr. 31. desember 2015*. Notat. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- Bragstad, Torunn (2009) *Tidsbegrenset uførestønad – evaluering fire år etter innføring*. NAV-rapport 3/2009, Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- Dahl, Espen Halland og Ole Christian Lien (2013) «Pensjonsreformen – flere eldre i arbeid». *Arbeid og velferd*, 1/2013, 58–71.
- Dalen, Erik (2015a) *Norsk seniorpolitisk barometer 2015. Kommentarrapport, yrkesaktive*. Oslo: Ipsos MMI.
- Dalen, Erik (2015b) *Norsk seniorpolitisk barometer 2015. Kommentarrapport, ledere i arbeidslivet*. Oslo: Ipsos MMI.
- Fredriksen, Dennis og Nils Martin Stølen (2014) «Pensjonsreformen – stort omfang av tidliguttak øker pensjonsutgiftene på kort sikt». *Økonomiske analyser*, 6/2014, 34–39.
- Haga, Oddbjørn (2013) «Forventa pensjoneringsalder og yrkesaktivitet». *Arbeid og velferd*, 2/2013, 102–116.
- Haga, Oddbjørn (2015) «Forventa pensjoneringsalder og yrkesaktivitet». *Arbeid og velferd*, 2/2015, 65–75.
- Hernæs, Erik, Simen Markussen, John Piggott og Knut Røed (2015) *Pension Reform and Labor Supply: Flexibility vs. Prescription*. IZA Discussion paper No. 8812. Bonn: Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit
- Lande, Sigrid (2014) «Arbeidsavklaringspenger – mottakere overført fra tidligere ordninger». *Arbeid og velferd*, 2/2014, 89–100.
- Nordby, Pål og Helge Næsheim (2016) *Yrkesaktivitet blant eldre før og etter pensjonsreformen*. Rapport 2016/10. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Regjeringa og partane i arbeidslivet (2014) *Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv*. Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/asd/dokumenter/2014/ia_20_142_018/signert_ia_avtale.pdf
- Sørbø, Johannes og Jørn Handal (2010) «Nedgangskonjunktoren til nå – hva skiller denne fra de forrige?». *Arbeid og velferd*, 1/2010, 13–21.

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 tilsvarer summen av helt ledige arbeidssøkere og arbeidssøkere på tiltak.

Bruttonasjonalprodukt (BNP)

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

Bruttonasjonalprodukt for Fastlands-Norge

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

Grunnbeløpet (G) i Folketrygden

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

Langtidsledige

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

Ledige stillinger

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

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

Nasjonalregnskapet (NR) og Kvartalsvis nasjonalregnskap (KNR)

Nasjonalregnskapet er en detaljert regnskapsmessig oversikt over hele Norges økonomi.

Nedsatt arbeidsevne

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

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

Personer med nedsatt arbeidsevne deles inn i følgende grupper:

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

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

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

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

Sesongjustering

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

Sykefravær

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

Sykefraværprosent

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

Sykefraværstilfelle

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

Sysselsetting (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.

Sysselsetting (Nasjonalregnskapet)

Totalt antall sysselsatte personer er summen av lønnstakere og selvstendig næringsdrivende i alderen 15-74 år. Sysselsettingen i nasjonalregnskapet inkluderer sysselsatte på korttidsopphold som ikke er registrert bosatte i Norge og sysselsatte i utenriks-sjøfart, mens sysselsettingen 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

