

Arbeid og velferd

Utviklingen på arbeidsmarkedet

Folkemengde og arbeidsstyrke fram mot 2040

Brukarar av hjelpemidlar i åra framover

Jobber de uføretrygdde mer etter uførereformen i 2015?

Lavere sysselsetting blant mødre etter økt kontantstøttesats

Forløpsanalyse av sykefravær: Når blir folk friskmeldt?

Økt uttak av AFP i privat sektor

Krav om å stå opp om morra'n: virker det?

Hvordan har økt ledighet påvirket bruken av helseytelser og økonomisk sosialhjelp?

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 13.10.2016

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

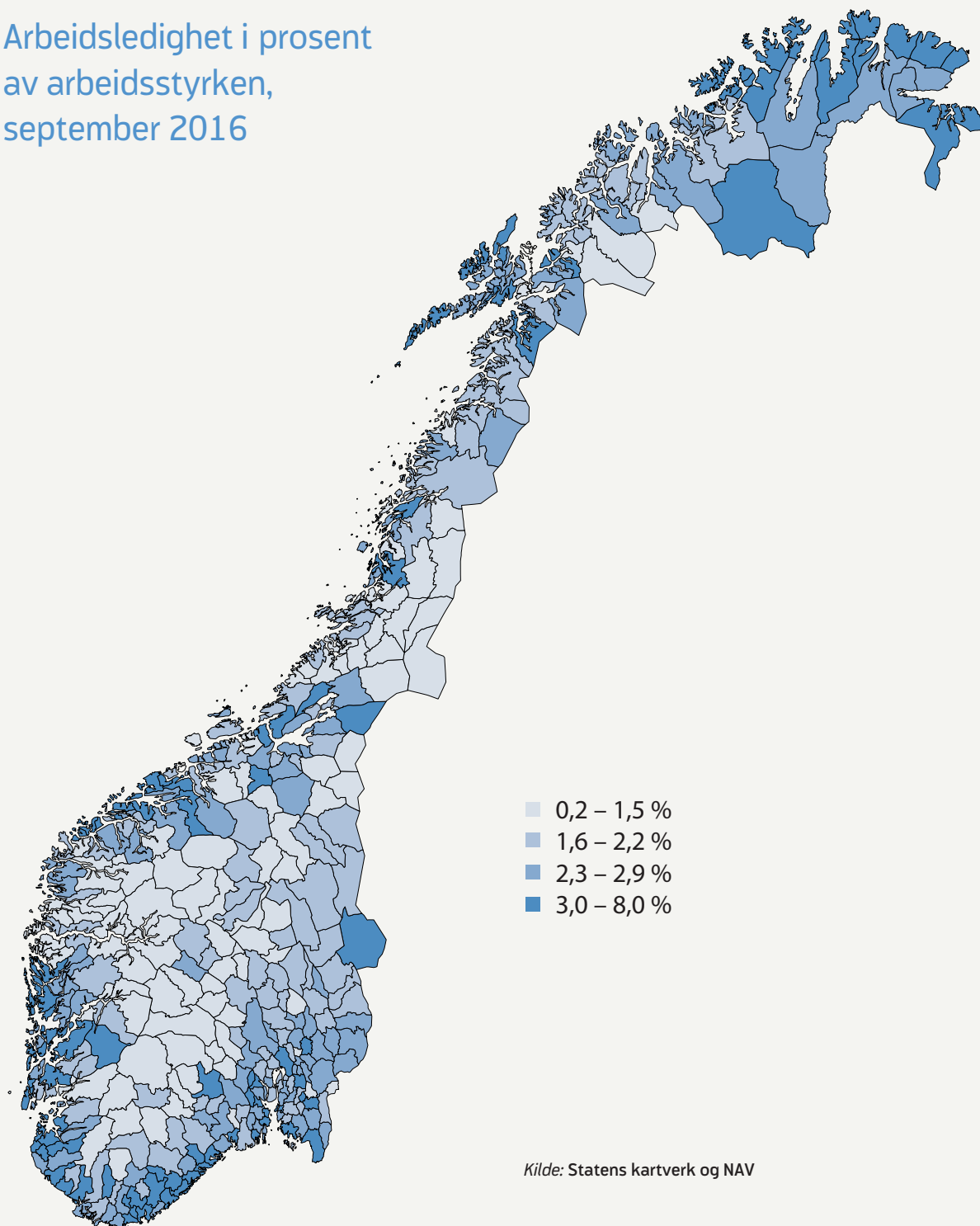
Arbeid og velferd er tilgjengelig på www.nav.no under fanen *NAV og samfunn*.
Publikasjonen finnes under lenken *Analyser*

ISSN: 1504-8217

Innhold

Utviklingen på arbeidsmarkedet	3
Folkemengde og arbeidsstyrke fram mot 2040	19
Brukarar av hjelpemidlar i åra framover	31
Jobber de uføretrygdde mer etter uførereformen i 2015?	43
Lavere sysselsetting blant mødre etter økt kontantstøttesats	61
Forløpsanalyse av sykefravær: Når blir folk friskmeldt?	75
Økt uttak av AFP i privat sektor	101
Krav om å stå opp om morra'n: virker det?	115
Hvordan har økt ledighet påvirket bruken av helseytelser og økonomisk sosialhjelp?	131
<i>Begreper og definisjoner</i>	151

Arbeidsledighet i prosent av arbeidsstyrken, september 2016



UTVIKLINGEN PÅ ARBEIDSMARKEDET¹

NAVs arbeidsmarkedsprognose

Sammendrag

Den norske økonomien har vært inne i en oljedrevet nedgangskonjunktur de siste to årene. Dette har resultert i fallende sysselsetting og økt ledighet. Det er i hovedsak i de oljerelevante næringene at sysselsettingen har falt. Gjennom 2016 har vi imidlertid sett en gradvis bedring i norsk økonomi. Den økonomiske veksten har tatt seg noe opp, selv om den fortsatt er under trendveksten. Bruttoledigheten, som er summen av registrerte helt ledige og arbeidssøkere som deltar på tiltak, har stabilisert seg og var på samme nivå ved utgangen av september som den var i januar. Dette er en mer positiv utvikling enn vi la til grunn i vår forrige prognose. Det er fortsatt store geografiske forskjeller, og bruttoledigheten har fortsatt å øke i de mest oljedominererte fylkene, men i et saktere tempo enn i fjor. I resten av landet har bruttoledigheten samlet gått noe ned.

Oljeprisen har holdt seg mellom 40 og 50 dollar de siste månedene, og vi legger til grunn kun en liten økning i prisen de neste årene. Vi venter at oljeinvesteringene vil fortsette å falle i år og i 2017, før de flater ut i 2018. Fallet i 2017 vil imidlertid bli klart mindre enn i de to foregående årene, slik at de negative impulsene fra oljebransjen vil bli mindre. Vi anslår at kronkursen vil fortsette å holde seg på et svakt nivå. Dette vil gi positive impulser til norsk eksport og turistbransjen. Boliginvesteringene øker nå raskt, og vi venter at disse vil fortsette å øke framover og bidra til vekst i fastlandsøkonomien.

Vi forventer at nedgangskonjunktoren nærmer seg slutten og at vi neste år går inn i en oppgangskonjunktur som vil forsterke seg noe i 2018. Vi anslår at antallet som er registrert som helt ledige hos NAV vil holde seg ganske stabilt ut 2016, før vi får en nedgang i ledigheten i 2017 og 2018. Vi anslår at det i gjennomsnitt vil være 84 000 helt ledige i 2016, 80 000 i 2017 og 76 000 i 2018.

¹ NAVs arbeidsmarkedsprognoser er utarbeidet av prognosegruppen i Arbeids- og velferdsdirektoratet. Artikkelen er skrevet av Johannes Sørbo og Leonid Andreev.

Utviklingen på arbeidsmarkedet

Færre sysselsatte

Sysselsettingen falt i første halvår av 2016, ifølge kvartalsvis nasjonalregnskap (KNR). Dette kommer etter at sysselsettingen var relativt stabil fra slutten av 2014 og frem til tredje kvartal 2015. De tre siste kvartalene har sysselsettingen falt med til sammen om lag 12 000 personer, justert for normale sesongvariasjoner (figur 1). Det er imidlertid store forskjeller mellom ulike næringer. Innen utvinning av råolje og naturgass begynte sysselsettingen å falle utover i 2014 og fallet forsterket seg med den fallende oljeprisen (figur 2). De siste tre kvartalene har sysselsettingen falt med ytterligere 7 000 personer i denne næringen. Sysselsettingen har også falt i industrien, og da i hovedsak i den oljerelaterte industrien. De siste tre kvartalene er nedgangen i sysselsettingen størst innen produksjon av metallvarer, elektrisk utstyr og maskiner, verftsindustri og annen transportmiddelindustri, samt reparasjon og installasjon av maskiner og utstyr. I flere av næringene som ikke er oljerelatert stiger derimot sysselsettingen. Det gjelder for eksempel bygg og anlegg, helse- og sosialtjenester og overnattings- og serveringsvirksomhet.

Målt ved SSBs arbeidskraftundersøkelse² (AKU) stoppet sysselsetningsveksten opp ved årsskiftet 2014/15. I og med at dette er en utvalgsundersøkelse går den mer opp og ned fra kvartal til kvartal enn sysselsettingen i nasjonalregnskapet. Etter et fall i sysselsettingen i andre kvartal i år er den nå på samme nivå som i første kvartal 2015. Sysselsettingen har imidlertid falt klart for personer under 25 år i denne perioden, mens den har økt noe for de over 25 år. Mens sysselsettingen har falt det siste året har befolkningen økt, slik at andelen av befolkningen mellom 15 og 74 år som var sysselsatt falt fra 68,2 prosent i første kvartal 2015 til 67,2 i andre kvartal i år.

Lavere yrkesdeltakelse

Arbeidsstyrken er summen av de sysselsatte og arbeidsledige i yrkesaktiv alder (15–74 år), og tilsva-

rer tilbudet av arbeidskraft. Ifølge sesongjusterte AKU-tall fortsatte antall personer i arbeidsstyrken å øke fram til tredje kvartal 2015, før det kom en nedgang i fjerde kvartal (figur 1). Yrkesdeltakelsen økte likevel fra 2014 til 2015, noe som ikke er vanlig i en nedgangskonjunktur hvor ledigheten øker. I nedgangskonjunkturerne i 1987-1993, 2002-2005 og i 2008-2011 falt yrkesdeltakelsen, og dette har man også sett under nedgangskonjunkturer i andre land. I andre kvartal i år var det også en klar nedgang i yrkesdeltakelsen, men månedlige tall for juli tyder på at den kan gå noe opp igjen i tredje kvartal.

Fra andre kvartal i fjor til andre kvartal i år økte befolkningen i yrkesaktiv alder med 39 000 personer. Arbeidsstyrken falt likevel med 4 000 personer på grunn av et kraftig fall i sysselsettingen (figur 3). Dermed gikk yrkesdeltakelsen ned fra 71,6 prosent til 70,8 prosent. Arbeidsstyrken har falt mest i den yngste aldersgruppen, målt i antall personer. For aldersgruppen 15-24 år falt sysselsettingen med 22 000 personer, mens arbeidsledigheten steg med 2 000. I denne aldersgruppen er det ikke uvanlig at yrkesdeltakelsen varierer mer med konjunkturerne enn blant eldre. Færre jobber ved siden av studiene når det blir vanskeligere å få jobb, og flere velger å studere lenger enn de ville gjort om arbeidsmarkedet var bedre. AKU-tallene viser også at flere i denne aldersgruppen oppgir utdanning som hovedaktivitet enn for ett år siden.

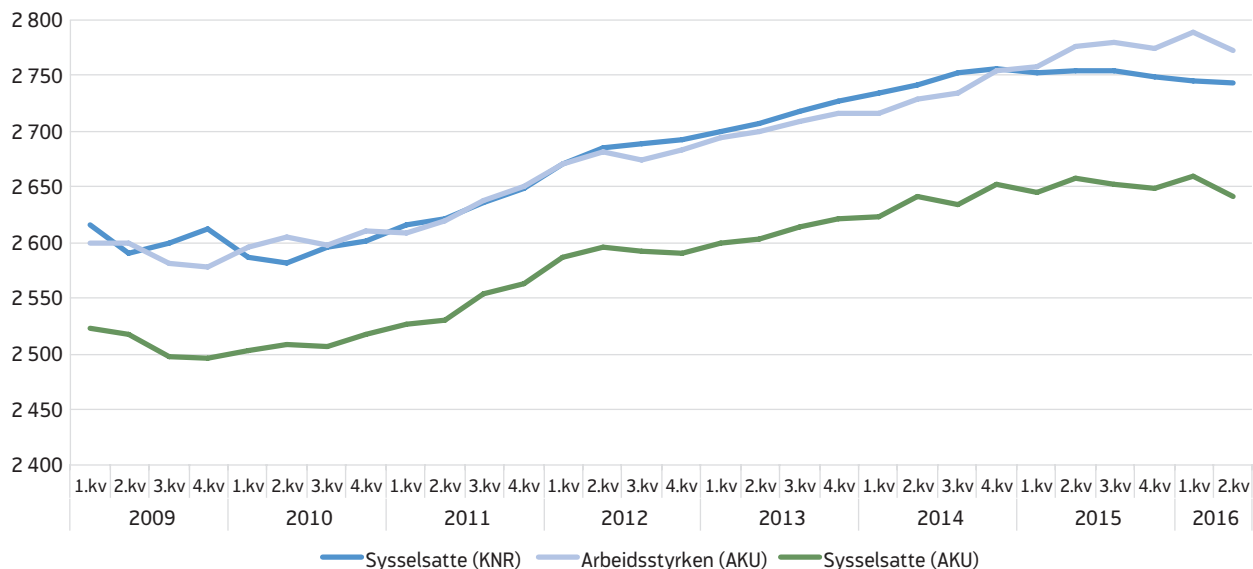
TO MÅL PÅ ARBEIDSLEDIGHETEN I NORGE

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

.....

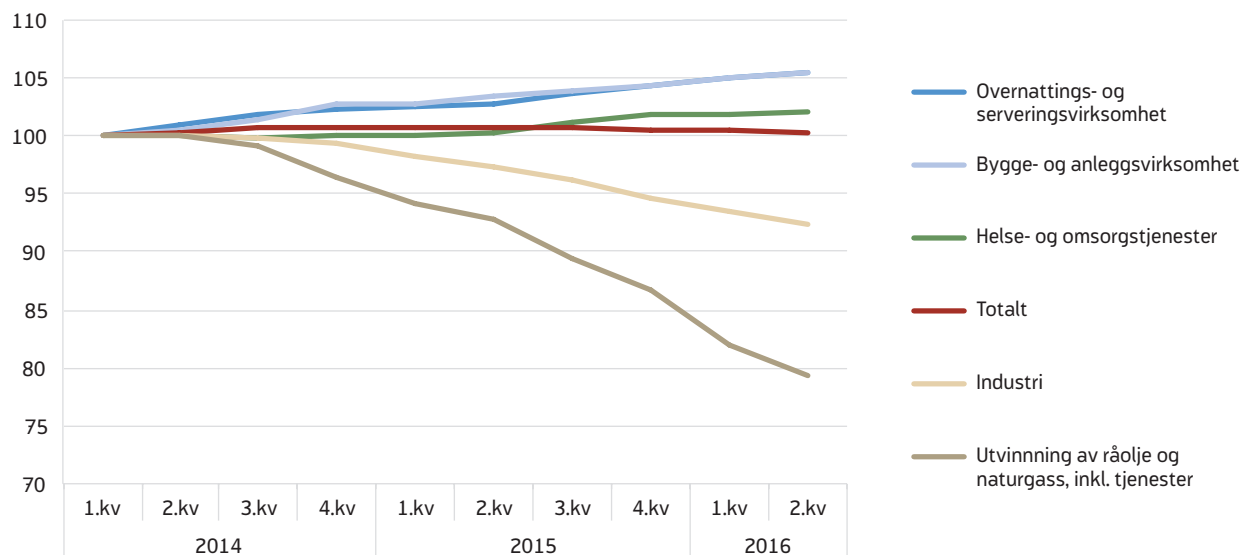
² Sysselsettingen målt ved AKU inkluderer kun personer registrert bosatte i Norge, og er derfor lavere enn sysselsettingen slik den beregnes i kvartalsvis nasjonalregnskap. Sistnevnte inkluderer også midlertidig sysselsatte som ikke er registrert bosatte.

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



Kilde: SSB

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



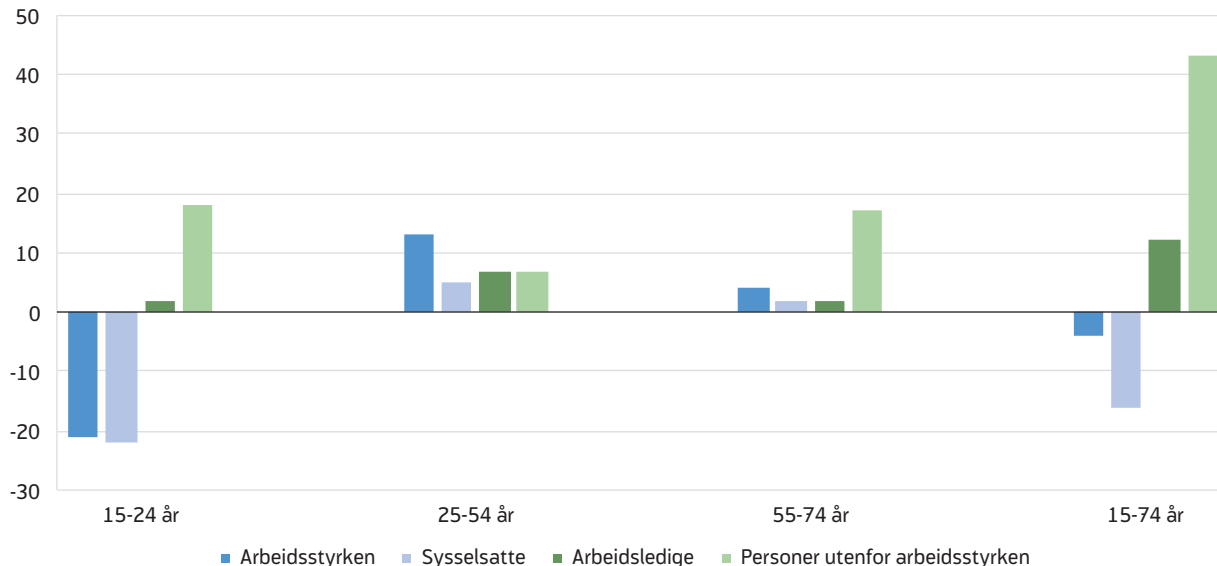
Kilde: SSB

Stabil bruttoledighet

Antallet helt ledige og arbeidssøkere som deltar på tiltak (bruttoledigheten) økte fra 86 800 personer i desember 2014 til 100 900 i januar 2016, ifølge sesongjusterte tall, og har etter det stabilisert seg på dette nivået (figur 4). På grunn av en økning i tiltaksnivået har antallet helt ledige falt med 4 000 personer fra

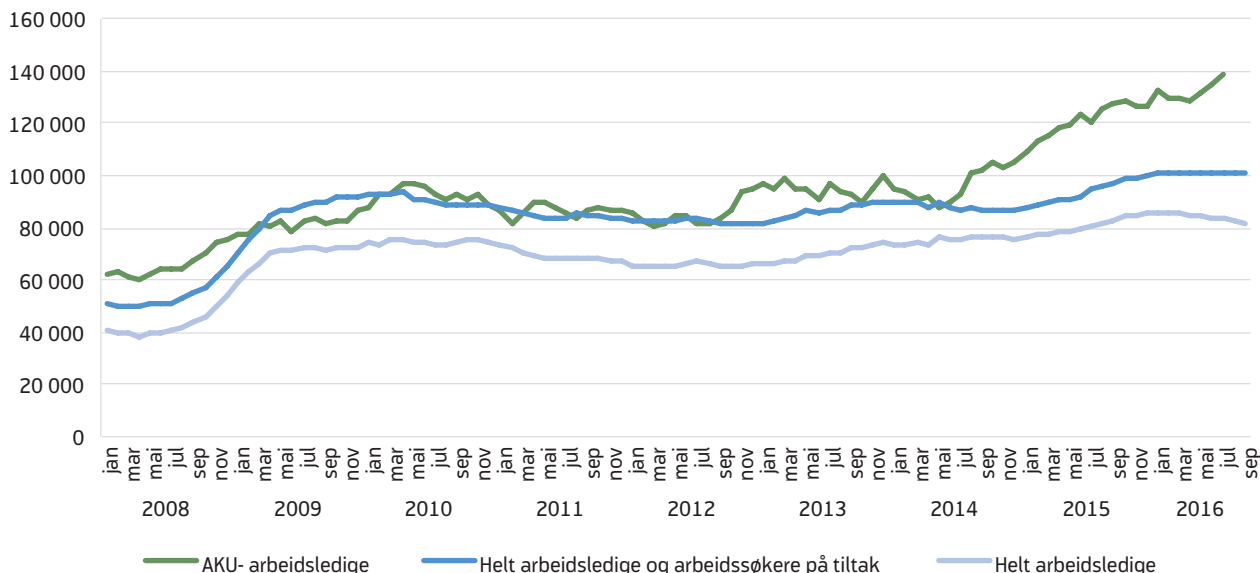
februar til september i år, justert for normale sesongvariasjoner. Ved utgangen av september var 78 500 personer registrert som helt ledige, noe som utgjør 2,8 prosent av arbeidsstyrken (ikke sesongjustert). Utviklingen i den registrerte ledigheten har dermed vært klart bedre enn vi ventet i vår forrige prognose fra mai i år.

Figur 3. Endringer i befolkningen i yrkesaktiv alder etter arbeidsstyrkestatus. 1 000 personer. 2. kvartal 2015 – 2. kvartal 2016



Kilde: SSB

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

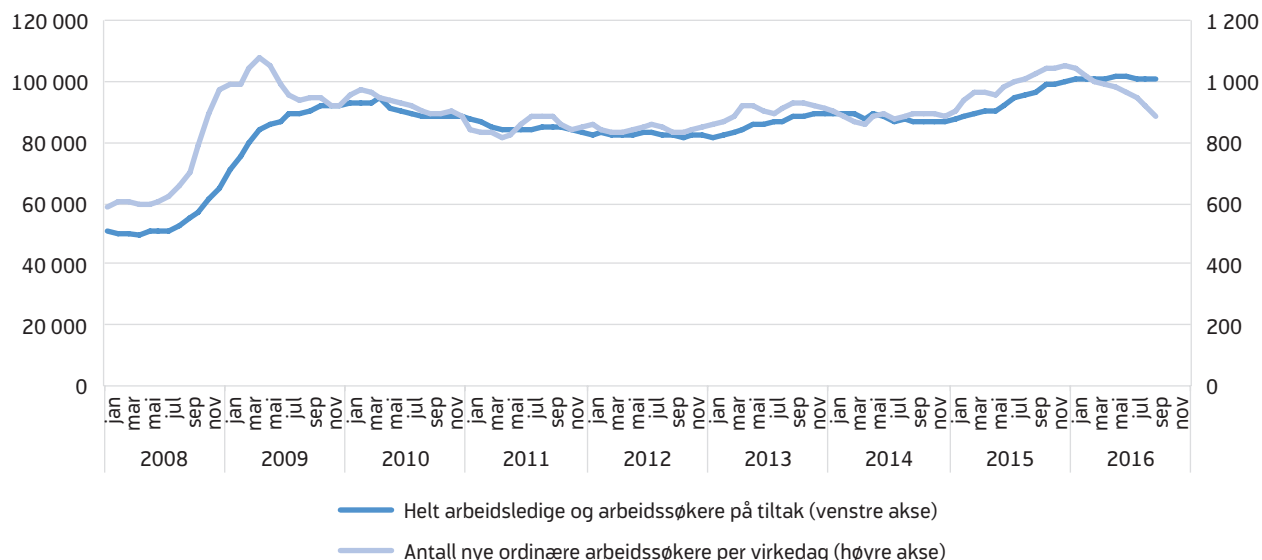


Kilde: SSB og NAV

Arbeidsledigheten målt ved AKU begynte å øke tidligere enn den registrerte ledigheten, under sommeren 2014. Fram til høsten 2015 økte den også betydelig mer enn den registrerte ledigheten. I perioden fra august 2015 til mai 2016 holdt imidlertid AKU-ledig-

heten seg stabil, men den har nå økt igjen de to siste månedene. Det skyldes at flere har kommet inn i arbeidsstyrken. Ved utgangen av juli var 139 000 personer arbeidsledige ifølge AKU, noe som tilsvarer 5,0 prosent av arbeidsstyrken.

Figur 5. Utviklingen i antallet helt ledige og arbeidssøkere på tiltak ved utgangen av måneden (venstre akse) og i antallet nye ordinære arbeidssøkere per virkedag (høyre akse)



Kilde: NAV

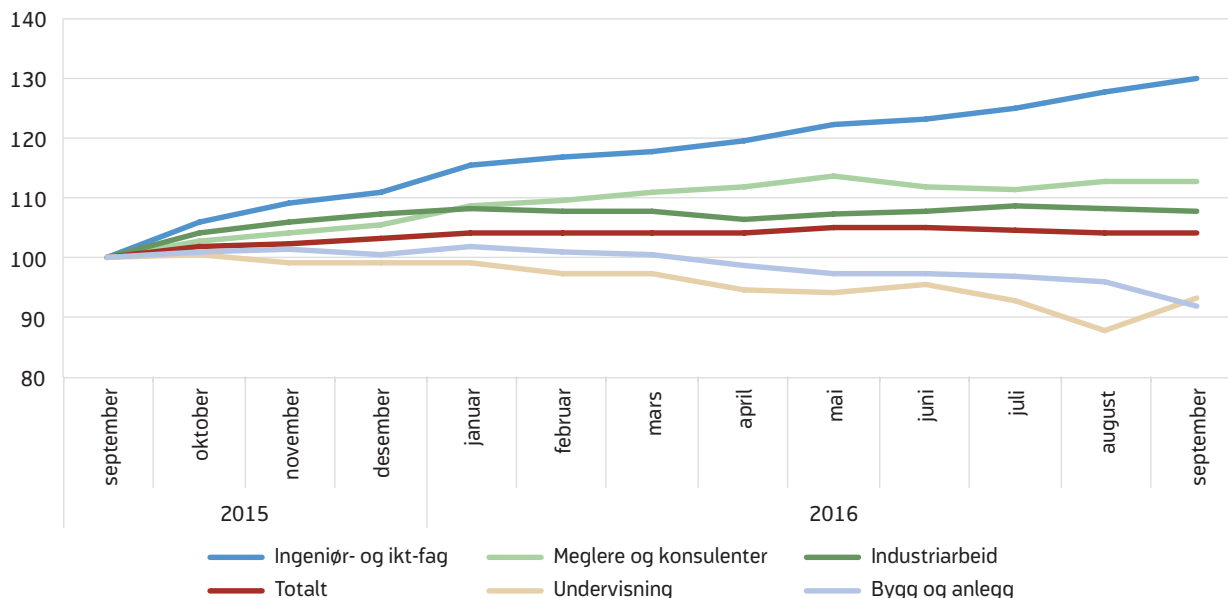
At bruttoledigheten har stabilisert seg henger sammen med at det er færre som melder seg som arbeidssøkere enn det som var tilfellet i fjor (figur 5). I desember 2015 registrerte om lag 1 050 nye arbeidssøkere³ seg hos NAV per virkedag, ifølge sesongjusterte tall. Siden har dette falt hver måned, og i september var det nede i om lag 890 nye arbeidssøkere per virkedag. En differanse på 100 arbeidssøkere per virkedag innebærer i overkant av 2 000 færre nye arbeidssøkere i løpet av en måned. Når bruttoledigheten likevel ikke har begynt å gå ned ennå, skyldes dette både at tilgangen på nye arbeidssøkere fortsatt er på et relativt høyt nivå, men også at det nå er flere som har vært arbeidssøkere lenge. Ved utgangen av september har bruttoledigheten økt mest blant de som har vært arbeidssøkere i mellom ett og ett og et halvt år, sammenlignet med september i fjor. Det er også økning i antallet personer som har vært arbeidssøkere i mer enn halvannet år. Sammenlignet med september i fjor, var det ved utgangen av september 3 900 flere helt ledige og arbeidssøkere på tiltak som har vært arbeidssøkere i mer enn ett år. Det er i hovedsak i Rogaland og Hordaland vi ser at flere går ledige lenge.

Selv om bruttoledigheten har stabilisert seg i år øker den fortsatt innen ingeniør- og ikt-fag, men i et saktere tempo enn det som var tilfellet gjennom 2015 (figur 6). De siste to årene har bruttoledigheten mer enn doblet seg innen ingeniør- og ikt-fag. Det er i all hovedsak ingeniører og sivilingeniører som har hatt en økning i bruttoledigheten, og særlig de som jobber innenfor petroleumsfag. Innen ikt-fag er økningen langt mindre. Også yrkesgruppene meglere og konsulenter og industriarbeidere har hatt en klar økning i bruttoledigheten, men for disse gruppene har ledigheten stabilisert seg de siste månedene. Alle disse yrkesgruppene er sterkt påvirket av utviklingen i oljerelatert næringsliv.

For andre yrkesgrupper har bruttoledigheten nå begynt å gå ned. Innen bygge- og anleggsarbeid flatet antallet helt ledige og arbeidssøkere på tiltak ut høsten 2015, før det begynte å gå ned i 2016. Dette er naturlig å se i sammenheng med økte boliginvesteringer og økte samferdselsinvesteringer. En annen yrkesgruppe som har hatt nedgang i bruttoledigheten det siste året er undervisning, med en nedgang på 7 prosent. Dette er også yrkesgruppen med lavest bruttoledighet, med 0,9 prosent av arbeidsstyrken ved utgangen av september.

³ Nye arbeidssøkere inkluderer både helt ledige, arbeidssøkere som deltar i tiltak og delvis ledige.

Figur 6. Utviklingen i summen av helt ledige og arbeidssøkere på tiltak i ulike yrkesgrupper. Sesongjustert. Indeksert: September 2015 =100



Kilde: NAV

Store regionale forskjeller

De siste to årene har vært preget av svært store geografiske forskjeller på arbeidsmarkedet. Nedgangen i oljebransjen og oljerelatert industri har særlig rammet Rogaland, hvor bruttoledigheten har mer enn doblet seg på to år. Økningen i ledigheten var særlig stor gjennom 2015, mens veksten har avtatt i 2016 (figur 7). Også i Hordaland (55 %), Møre og Romsdal (54 %) og Vest-Agder (29 %) har bruttoledigheten økt klart de siste to årene. Dette er fylkene som etter Rogaland har hatt størst andel sysselsatte innen oljerelatert næringsliv.

I resten av landet har bruttoledigheten så langt i 2016 gått noe ned. Nedgangen har vært størst i Sogn og Fjordane, Nord-Trøndelag og Finnmark, men vi ser også en nedgang i Osloregionen. Flere av disse fylkene har relativt få ansatte innen oljerelatert næringsliv, og andre deler av næringslivet nyter godt av blant annet svak kronekurs, lav rente og økt boligbygging. Den svake kronekursen er viktig for tradisjonell eksport, men har også bidratt til at turistnæringen har hatt et svært godt år. Ifølge statistikk fra SSB har antallet overnattinger på norske hoteller økt med fire

prosent i årets syv første måneder, sammenlignet med samme periode i fjor

Utviklingen internasjonalt

Eksporten av tradisjonelle varer og tjenester utgjør i overkant av 25 prosent av Fastlands-BNP⁴. 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 løpende priser. Utviklingen hos våre handelspartnere er derfor viktig for utviklingen i norsk økonomi.

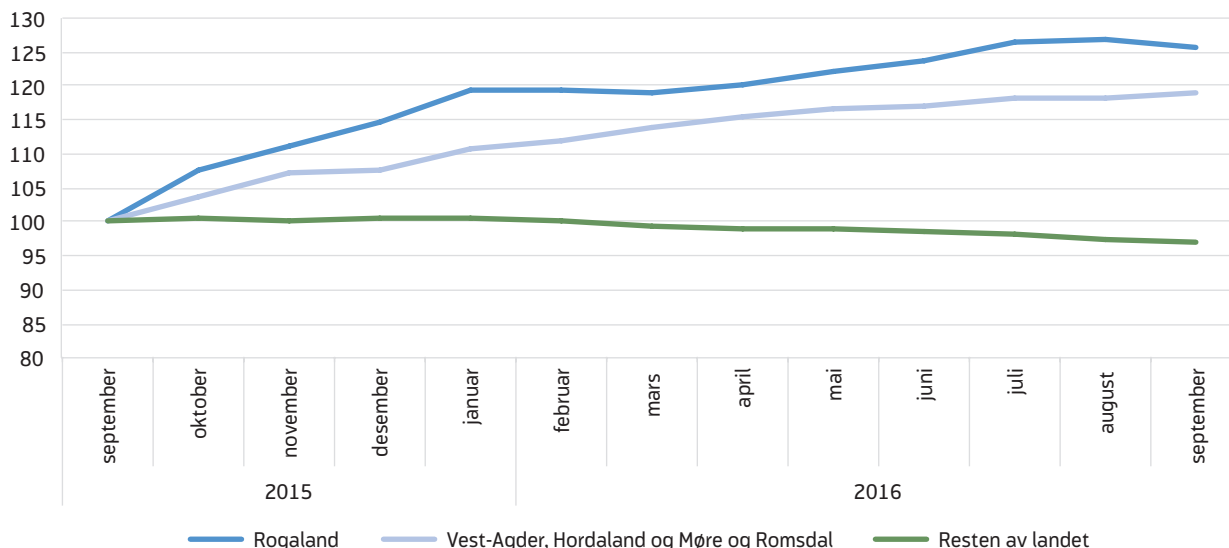
Lavere vekst i eurosonen

Fra første til andre kvartal i år vokste BNP i eurosonen med 0,3 prosent, som er den laveste veksttaket på to år (figur 8). Lavere vekst enn i første kvartal i Tyskland bidro til å trekke veksten ned. I tillegg ble det i andre kvartal nullvekst i Frankrike og Italia, som

.....

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.

Figur 7. Utviklingen i summen av helt ledige og arbeidssøkere på tiltak i ulike regioner. Sesongjustert. Indeksert: September 2015 =100



Kilde: NAV

er eurosonens andre og tredje største økonomier. I Spania er derimot utvikling positiv med en vekst på 0,8 prosent i fire kvartaler på rad. I juli 2016 gikk industriproduksjonen i eurosonen ned med 1,1 prosent og var 0,5 prosent lavere enn for ett år siden, noe som kan tyde på lav vekst i eurosonen også i tredje kvartal.

Selv om arbeidsledigheten i eurosonen fortsatt er høy, fortsetter arbeidsmarkedet å bedre seg noe. Sysselsettingen i eurosonen økte med 0,4 prosent i første og andre kvartal 2016, ifølge sesongjusterte tall fra Eurostat. Ved utgangen av juli var arbeidsledigheten på 10,1 prosent av arbeidsstyrken, uendret siden april, men den laveste siden september 2011. Det er fortsatt store forskjeller mellom landene, fra Tsjekia og Tyskland med en ledighet på 4,2 prosent til Hellas med 24 prosent. I Spania har ledigheten nå falt under 20 prosent.

Usikkerhet i kjølvannet av den britiske folkeavstemningen

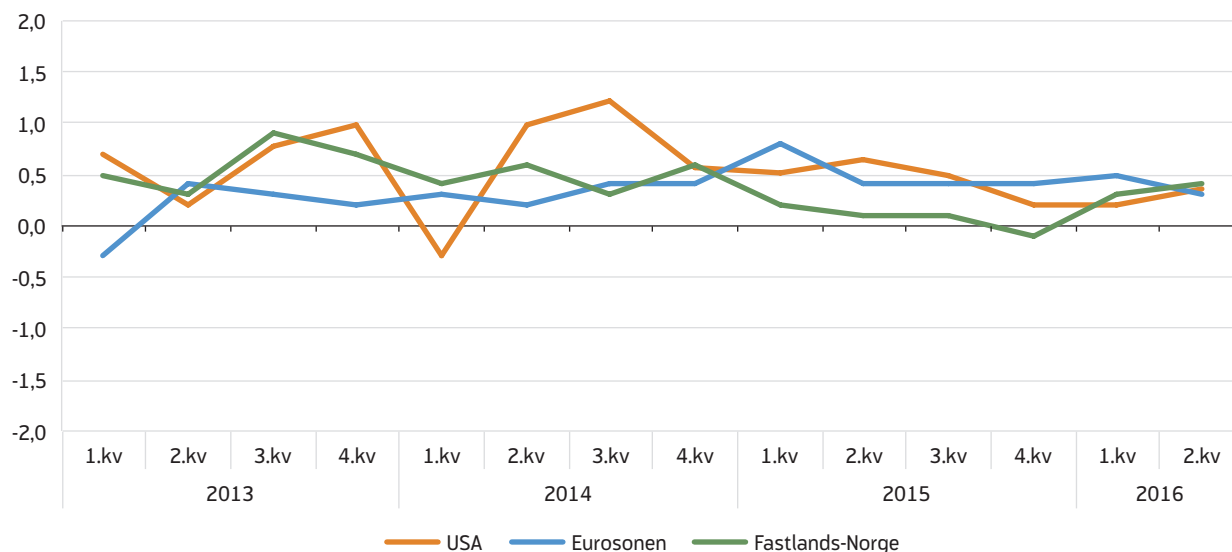
Storbritannia stemte 23. juni i år ja til at landet skulle melde seg ut av EU, såkalt Brexit. Det skapte umiddelbart stor uro i det globale finansmarkedet og førte

til kraftig svekking av pundet og børsfall. Børsen i London har imidlertid hentet seg inn igjen og hovedindeksen er nå høyere enn før avstemningen. Sveking av pundet var positivt for eksport og turisme, og svært ekspansiv pengepolitikk bidrar isolert sett til høyere økonomisk vekst. En undersøkelse blant britiske industriledere i september tyder på fortsatt vekst i industriproduksjonen og solid ordretilgang. På lengre sikt er det imidlertid grunn til å tro at usikkerheten om konsekvensene av EU-utmeldingen vil bidra til lavere investeringer og sysselsetting. Prognosene for den videre veksten i britisk økonomi har blitt kraftig nedjustert av blant annet IMF og andre prognosemiljøer. Utmeldingen kan også bidra til lavere vekst i EU. Mye avhenger nå av hvilke avtaler som blir forhandlet frem mellom EU og Storbritannia.

Moderat vekst i USA

I USA økte BNP med 1,4 prosent målt i årlig rate i andre kvartal 2016, ifølge sesongjusterte tall fra Bureau of Economic Analysis. Dette er noe høyere enn i første kvartal da veksten var på 0,8 prosent. Høyere privat forbruk og eksport har bidratt mest til veksten, mens en bred nedgang i investeringene og i offentlig forbruk trakk BNP ned.

Figur 8. Kvartalsvis BNP-vekst blant Norges viktigste handelspartnere. Sesongjusterte tall. Prosent



Kilde: Eurostat og SSB (KNR)

Andelen av befolkningen som er sysselsatt har økt fra 59,4 prosent i august 2015 til 59,7 prosent i august 2016, og arbeidsledigheten var på 4,9 prosent av arbeidsstyrken i august, ifølge sesongjusterte tall fra Bureau of Labor Statistics. Ledigheten var dermed 0,2 prosentpoeng lavere enn i august 2015, og lavere enn før finanskrisen.

Siden fjerde kvartal i fjor har den kvartalsvise BNP-veksten i USA vært på rundt én prosent målt i årlig rate, ned fra vekstrater på to prosent eller høyere i de foregående kvartalene. IMF har nylig nedjustert prognosen for veksten i den amerikanske økonomien i år fra 2,2 til 1,6 prosent.

Årets presidentvalg bidrar til større usikkerhet enn vanlig om den videre politikken i USA på sentrale områder som internasjonal handel, immigrasjon m.m. Vi legger til grunn at det ikke blir noen store endringer i amerikansk politikk etter valget i vår prognose.

Den globale økonomien

Kinas økonomi fortsetter overgangen til en mer moderat vekst enn før. Veksten er nå er i økende grad drevet av innenlandsk etterspørsel og i mindre grad av eksport. Myndighetene øker investeringer til store infrastrukturprosjekter og fører samtidig mer ekspan-

siv pengepolitikk, noe som gir utslag i fortsatt høy vekst i industrien. Ifølge tall fra Kinas National Bureau of Statistics var industriproduksjonen i august 6,3 prosent høyere enn i august i fjor, den høyeste økningen siden mars i år. Mange påpeker at veksten i stor grad er lånefinansiert, noe som fører til en høyere andel dårlige lån og øker risikoen for en bankkrise. IMF anslår en vekst på 6,6 prosent i år og 6,2 prosent i Kina neste år.

Den samlede globale veksten ventes å ligge på 3,1 prosent i 2016, uendret fra i fjor. I 2017 anslås veksten å bli på 3,4 prosent, ifølge IMF's prognose fra oktober. Det er anslaget for BNP-veksten i industrilandene samlet i år som IMF har nedjustert siden juli. Særlig veksten i USA, Frankrike og Italia. Veksten i de fremvoksende økonomiene i år har blitt litt oppjustert.

Utviklingen i Norge

Noe høyere vekst

Norge er nå inne i en nedgangskonjunktur drevet av redusert etterspørsel fra petroleumsnæringen. Oljeinvesteringene begynte å gå ned mot slutten av 2013, etter flere år med kraftig vekst. Kostnadsnivået i oljebransjen var blitt høyt, og selskapene varslet kutt. Nedgangen i oljeinvesteringene ble forsterket av det

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

	2014	2015	3. kv. 2015	4. kv. 2015	1. kv. 2016	2. kv. 2016
Bruttonasjonalprodukt	1,9	1,6	1,5	-1,3	1,0	0,0
Bruttonasjonalprodukt Fastlands-Norge	2,2	1,1	0,1	-0,1	0,3	0,4
Konsum i husholdninger	1,7	2,1	0,0	0,6	0,6	0,4
- Varekonsum	0,9	1,0	-0,7	-0,3	0,4	0,0
- Tjenestekonsum	2,3	3,5	0,8	1,0	0,8	1,1
Konsum i offentlig forvaltning	2,7	2,1	0,4	0,6	0,6	0,6
Bruttoinvestering i fast realkapital	-0,7	-3,8	0,7	-0,6	-1,6	0,1
- Utvinning og rørtransport	-3,2	-15,0	-7,3	-3,3	-5,4	-3,7
- Fastlands-Norge	0,4	0,6	3,8	0,2	-0,8	1,7
- - - Næringer	-0,7	-1,6	-0,9	1,2	-1,0	2,1
- - - Tjenester tilknyttet utvinning	-14,7	-14,0	-49,5	-19,9	-20,5	18,7
- - - Andre tjenester	-1,9	-1,2	-1,6	1,7	-1,4	5,0
- - - Industri og bergverk	4,2	-7,8	6,2	3,6	-3,6	-1,2
- - - Annen vareproduksjon	1,0	3,0	2,5	-0,3	2,7	-3,9
- - Boliger (husholdninger)	-1,4	1,6	1,5	3,2	0,9	2,3
- - Offentlig forvaltning	4,4	3,0	13,5	-4,1	-2,2	0,4
Eksport i alt	3,1	3,7	6,1	-2,2	-2,7	-0,3
- Tradisjonelle varer	3,1	5,8	0,4	-0,9	-4,6	-0,4
- Råolje og naturgass	2,7	3,2	9,5	-4,9	2,4	-1,8
Import i alt	2,4	1,6	0,5	2,9	-0,9	-1,7
- Tradisjonelle varer	2,1	1,9	-1,3	3,3	-0,6	-2,4

Kilde: Nasjonalregnskapet

kraftige fallet i oljeprisen fra andre halvår 2014. Veksten i BNP for Fastlands-Norge har vært svak siden fallet i oljeprisen startet, men var noe høyere i første halvår 2016 enn gjennom 2015. Fra første til andre kvartal 2016 økte Fastlands-BNP med 0,4 prosent. Målt som årlig rate tilsvarer dette en vekst på 1,5 prosent, noe som fortsatt er under den estimerte trendveksten⁵ for norsk økonomi på to prosent.

Lavere investeringer

De totale bruttoinvesteringene utgjør mer enn en fjerdedel av Fastlands-BNP og inkluderer både investeringer på norsk sokkel og på fastlandet. Bruttoinvesteringene steg i perioden 2012 til 2014, men har siden gått ned. Det skyldes særlig det store fallet i oljeinvesteringene. Fallet i bruttoinvesteringene har likevel

blitt dempet av økte offentlige investeringer og økte boliginvesteringer (figur 9).

Fortsatt nedgang i petroleumsinvesteringene

Oljeprisen falt kraftig fra sommeren 2014 og fram til januar i år. På det laveste var oljeprisen i januar under 30 dollar, men har etter dette gått opp og vært på mellom 40 og 50 dollar i august og september. Selv om OPEC nå har blitt enige om et produksjonskutt, tror vi ikke på en kraftig vekst i prisene framover. Stiger oljeprisen mye vil det sannsynligvis produseres mer skiferolje igjen, slik at prisen presses ned. På noe lengre sikt kan de kraftige kuttene man har sett i oljeinvesteringene verden rundt kunne føre til lavere oljeproduksjon enn det som blir etterspurt, og etterhvert føre til en økning i oljeprisen. Samtidig bidrar ny teknologi til økt etterspørsel etter andre energikilder, og vi ser nå en kraftig vekst innen fornybar

⁵ Vi benytter SSBs estimat på trendveksten i fastlandsøkonomien.

energi globalt⁶. Vi legger til grunn i våre prognoser at oljeprisen vil øke gradvis framover og blir på 55 dollar fatet i gjennomsnitt i 2018 (se tabell 3).

Utviklingen i oljeinvesteringene er også sterkt påvirket av fallet i oljeprisen. Investeringene nådde sitt høyeste nivå i tredje kvartal 2013, før de begynte å falle. Nedgangen ble klart forsterket av fallet i oljeprisen fra andre halvår 2014, og oljeinvesteringene har nå falt 34 prosent siden tredje kvartal 2013 (figur 9). I SSBs investeringsundersøkelse fra august har virksomhetene nedjustert anslaget for investeringer innen olje- og gassvirksomhet noe for både 2016 og 2017, sammenlignet med anslaget i mai. Investeringene anslås å falle med om lag 16 prosent fra 2015 til 2016 og ytterligere 8 prosent i 2017, målt i løpende priser. Vi venter at de negative impulsene fra redusert etterspørsel i oljebransjen vil fortsette i år, men at nedgangen i oljeinvesteringene blir mindre i 2017 enn i år og i fjor. I 2018 har vi lagt til grunn at oljeinvesteringene stabiliserer seg.

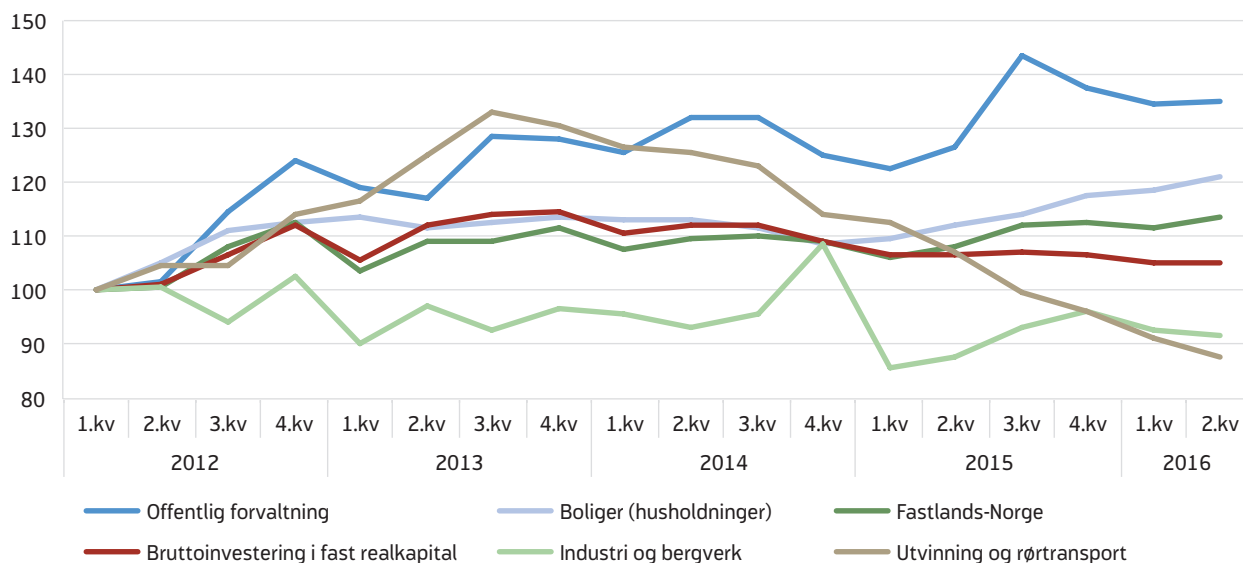
Vekst i boliginvesteringene

Etter nedgang i 2014 har boliginvesteringene økt gjennom hele 2015 og første halvår 2016. I andre kvartal 2016 var boliginvesteringene 12 prosent høyere enn i fjerde kvartal 2014. Boligprisene fortsetter også å øke, særlig i Osloområdet. I andre kvartal var boligprisene 5,5 prosent høyere enn året før for landet samlet, mens de i Oslo og Bærum hadde steget med 12,7 prosent. Månedlige tall fra Eiendom Norge viser en fortsatt kraftig vekst så langt i tredje kvartal, og at boligprisene nå også har begynt å gå opp i Stavanger etter en periode med prisfall.

Antall igangsettingstillatelser til nye boliger har økt kraftig det siste halvannet år. I løpet av perioden september 2015 til august 2016 ble det gitt tillatelse til bygging av 34 600 nye boliger, en økning på 22 prosent sammenlignet med forrige tolv månedersperiode. Med utviklingen vi nå ser på boligmarkedet, fortsatt lav rente og noe lavere ledighet framover, venter vi at boliginvesteringene vil fortsette å øke de neste årene, noe som vil bidra til fortsatt vekst i sysselsettingen innen bygg og anlegg.

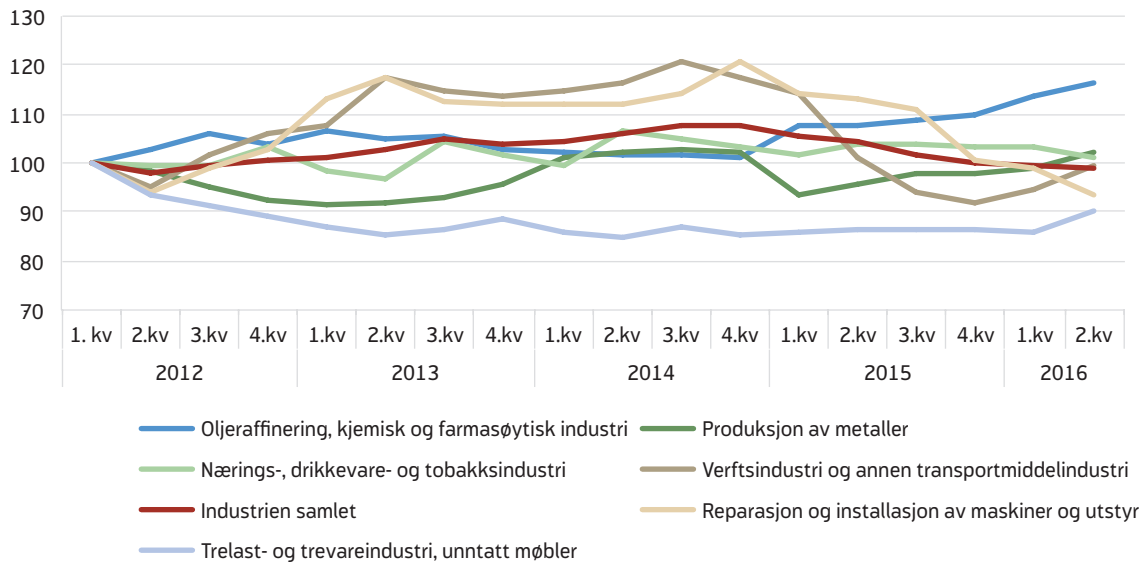
⁶ Ifølge rapporten «Global Trends in Renewable Energy Investments 2016» fra UNEP og Bloomberg New Energy Finance var investeringene i fornybar energi rekordhøye i 2015, og langt høyere enn investeringene i kull- og gasskraft.

Figur 9. Utviklingen i investeringene. Sesongjustert. Indeksert: 1. kvartal 2012=100



Kilde: SSB

Figur 10. Bruttoprodukt for industrien. Utvalgte industrinæringer. Sesongjustert. Indeksert: 1. kvartal 2012=100



Kilde: SSB (Kvartalsvis nasjonalregnskap)

Todelingen i norsk industri reverseres

Etter et kraftig fall i første kvartal 2015 var investeringene innen industri og bergverk 8 prosent lavere i 2015 enn i 2014, selv om de økte gjennom året (figur 9). I første halvår i år har investeringene på ny falt. Investeringene har falt innen produksjon av metallvarer, elektrisk utstyr og maskiner, samt reparasjon og installasjon av maskiner og utstyr, noe som henger sammen med nedgangen i oljebransjen. Innen andre deler av industrien har investeringene økt, blant annet innen trelast- og trevareindustrien.

I SSBs investeringsundersøkelse fra august anslår virksomhetene at industriinvesteringene vil ta seg opp i andre halvår 2016 og bli på 22 milliarder for året samlet. Det er om lag ti prosent mer enn tilsvarende anslag for 2015. Anslaget for 2017 er derimot justert ned siden forrige undersøkelse i mai, og er nå på knappe 16 milliarder. At anslagene for 2017 er lavere enn 2016 skyldes blant annet at noen store investeringer innen oljeraffinering, kjemisk og farmasøytisk industri ferdigstilles i år.

Bruttoproduktet i industrien falt gjennom 2015 og første halvår 2016 (figur 10). Nedgangen skyldes i stor grad fallende produksjon i næringene som leverer til

oljeindustrien, som reparasjon og installasjon av maskiner og utstyr. I 2015 var det også kraftig fall innen verftsindustri og annen transportmiddelindustri, men her har veksten tatt seg opp så langt i 2016. Utviklingen innen tradisjonell eksportindustri har vært mer positiv og bidratt til å dempe nedgangen i industrien samlet. Produksjon innen oljeraffinering, kjemisk og farmasøytisk industri har hatt god vekst, og trelast og trevarer har også hatt en liten økning. Todelingen vi har sett de siste tiårene, med en langt sterkere vekst i oljerelatert industri enn annen industri, er altså nå snudd.

Moderat vekst i privat konsum

Husholdningenes forbruk utgjør om lag halvparten av Fastlands-BNP, slik at deres forbruksbeslutninger har stor betydning for veksten i norsk økonomi. I 2015 var husholdningenes konsum 2,1 prosent høyere enn i 2014, og veksten fortsatte i første halvår i år. Det er tjenestekonsumet som øker, mens varekonsumet har flatet ut. Med et moderat lønnsoppgjør og høy inflasjon ligger det an til reallønnsnedgang i 2016, noe som bidrar til å dempe konsumet da lønningene er hovedkilden til inntekt for husholdningene. Lavere renteutgifter og økte boligpriser drar i motsatt retning. Samlet anslår vi en vekst i privat konsum på 1,9 pro-

Tabell 2. 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

sent i 2016. Svekkelsen av kronkursen de siste par årene har bidratt til å dra opp inflasjonen. De siste månedene har imidlertid kronkursen styrket seg noe, og vi venter at prisveksten på importerte varer dermed vil avta og bidra til at inflasjonen går noe ned igjen. Sammen med en moderat oppgangskonjunktur og økt sysselsetting vil dette bidra til høyere vekst i realinntektene for husholdningene og vi venter derfor at veksten i konsumet vil ta seg noe opp de to neste årene.

Høyere eksport av tradisjonelle varer

Den svake kronkursen er svært positiv for norsk eksport, siden denne gjør norske varer billigere i utlandet. Eksporten av tradisjonelle varer økte med 5,8 prosent fra 2014 til 2015. I første halvår i år falt likevel eksporten av tradisjonelle varer. Det var eksport av raffinerte oljeprodukter og verkstedprodukter som bidro til nedgangen. Sistnevnte kan ha sammenheng med nedgangen i petroleumsrelatert etterspørsel i utlandet ifølge SSB. Innenfor nærings-

Tabell 3. NAVs prognose for utviklingen i norsk økonomi i 2016, 2017 og 2018. Prosentvis vekst om ikke annet er angitt

	2016	2017	2018
Arbeidsmarked			
Registrerte helt ledige (antall personer)	84 000	80 000	76 000
Registrerte helt ledige i prosent av arbeidsstyrken	3,0	2,9	2,7
AKU-arbeidsledige i prosent av arbeidsstyrken	4,8	4,7	4,4
Sysselsettingsvekst (AKU)	0,0	0,6	1,2
Arbeidsstyrkevekst (AKU)	0,4	0,4	1,0
Realøkonomi			
Konsum i husholdninger mv.	1,9	2,1	2,4
Bruttoinvesteringer Fastlands-Norge	3,8	4,1	3,2
- Boliginvesteringer	7,7	5	3,4
Petroleumsinvesteringer	-17,7	-8	1,5
Eksport	0,7	1,5	1,9
- Tradisjonelle varer	-1,3	3,8	3,9
Bruttonasjonalprodukt Fastlands-Norge	0,8	2,0	2,4
Valutakurs og oljepris			
NOK per euro (nivå)	9,3	9,2	9,1
Råoljepris i dollar (nivå)	44	51	55

Kilde: NAV

og nytelsesmidler, samt kjemikalier, kjemiske og mineralske produkter var det derimot en økning i eksporten.

Framover venter vi noe høyere vekst i verdensøkonomien og at etterspørselen etter norske varer og tjenester dermed vil ta seg opp. Den norske kronen har svekket seg mye etter at oljeprisen begynte å falle, og vi venter at den vil holde seg svak gjennom prognoseperioden. Dette vil også bidra til høyere etterspørsel fra utlandet, noe som vil medføre høyere vekst i eksportvolumet av norske varer og tjenester de neste to årene, etter en svakere utvikling i år.

Konjunkturoppgang fra neste år

Selv om vi venter lav vekst i fastlandsøkonomien i år, tror vi at vi nå har passert konjunkturbunnen og at vi neste år vil gå inn i en forsiktig oppgangskonjunktur som vil forsterke seg noe i 2018. Dette skyldes både at fallet i oljeinvesteringer og produksjon i oljerelaterte næringer avtar, slik at de negative impulsene herfra blir mindre, men også at lav rente og svak kronekurs bidrar til vekst i blant annet boliginvesteringer og eksport, og at veksten i konsumet også tar seg noe opp de neste årene.

NAV's arbeidsmarkedsprognose

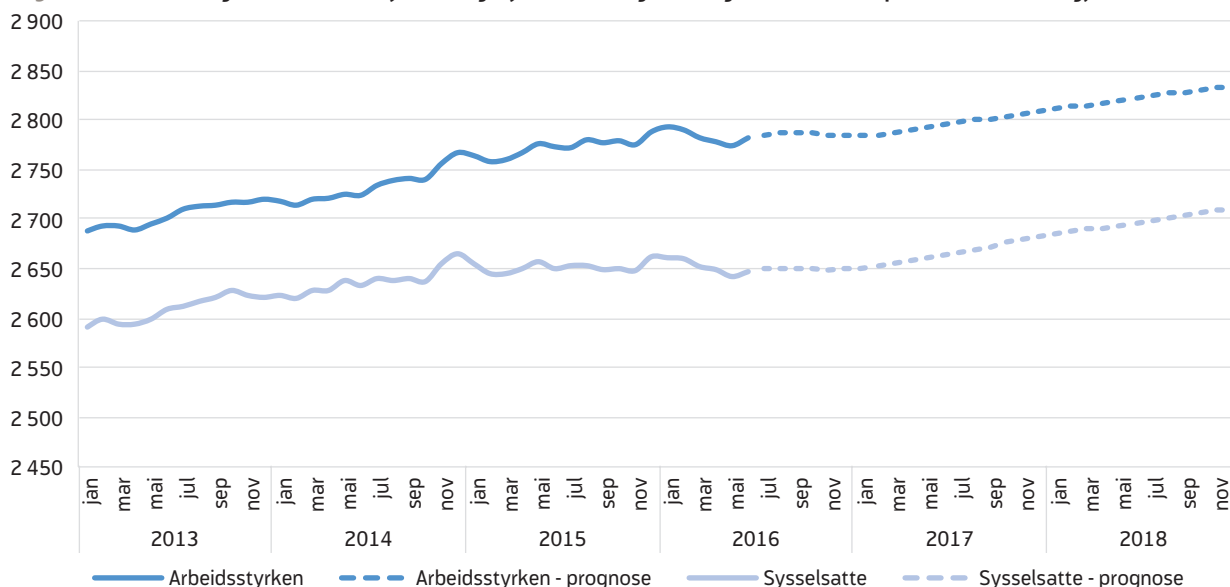
Nedgangskonjunktoren vi nå er inne i har bidratt til en nedgang i sysselsettingen og økt ledighet. Det har imidlertid vært flere positive trekk i norsk økonomi den siste tiden. NAV mottar nå færre varsler om oppsigelser og permitteringer enn vi gjorde i fjor og gjennom vinteren, og antallet ledige stillinger har økt. Flere undersøkelser viser også økt optimisme blant bedriftene, blant annet Norges Banks regionale nettverk og NHOs bedriftsundersøkelse. Samtidig har veksten i norsk økonomi vært høyere i første halvår i år enn gjennom fjoråret, og den er stigende. Sysselsettingen har imidlertid falt, og selv om vi venter at sysselsettingen igjen vil begynne å øke noe i andre halvår, anslår vi at den i gjennomsnitt vil bli om lag uendret fra 2015 til i år (målt ved AKU). I 2017 og 2018 tror vi sysselsettingsveksten tar seg opp, med henholdsvis 15 000 og 33 000 flere sysselsatte. Dette innebærer imidlertid omtrent like stor sysselsettingsvekst gjennom året i både 2017 og 2018 (figur 11).

Arbeidsinnvandringen har avtatt under denne nedgangskonjunktoren, slik vi også så under finanskrisen. De siste to årene har både innvandringen falt og utvandringen økt ifølge befolkningsstatistikk fra SSB, og dette til tross for flere flyktninger særlig fra Syria. Asylsøkere er imidlertid ikke med i denne statistikken før de har fått godkjent sin asylsøknad og blir bosatt. I første halvår i år var nettoinnvandringen på om lag 13 000 personer, som er det laveste i løpet av første halvår siden 2006. Det er arbeidsinnvandringen fra Europa som går ned. Dette bidrar også til å dra ned veksten i arbeidsstyrken. Bedrede konjunkturer og økt etterspørsel etter arbeidskraft innen bygg og anlegg kan trolig føre til at arbeidsinnvandringen vil ta seg noe opp igjen de neste årene, men fortsatt nedgang i oljerelatert industri drar i motsatt retning. Vi anslår at veksten i arbeidsstyrken vil ta seg noe opp i 2017 og 2018.

Selv om arbeidsledigheten målt ved AKU har økt igjen de siste par månedene, tror vi at ledigheten nå er nær toppen og vil gå noe ned framover. Veksten i ledigheten de siste månedene kommer av økt yrkesdeltakelse slik at flere kommer inn i arbeidsstyrken. I 2017 og 2018 anslår vi at Norge går inn i en moderat oppgangskonjunktur, slik at sysselsettingen øker mer enn arbeidsstyrken, og at ledigheten dermed vil gå noe ned (se figur 12).

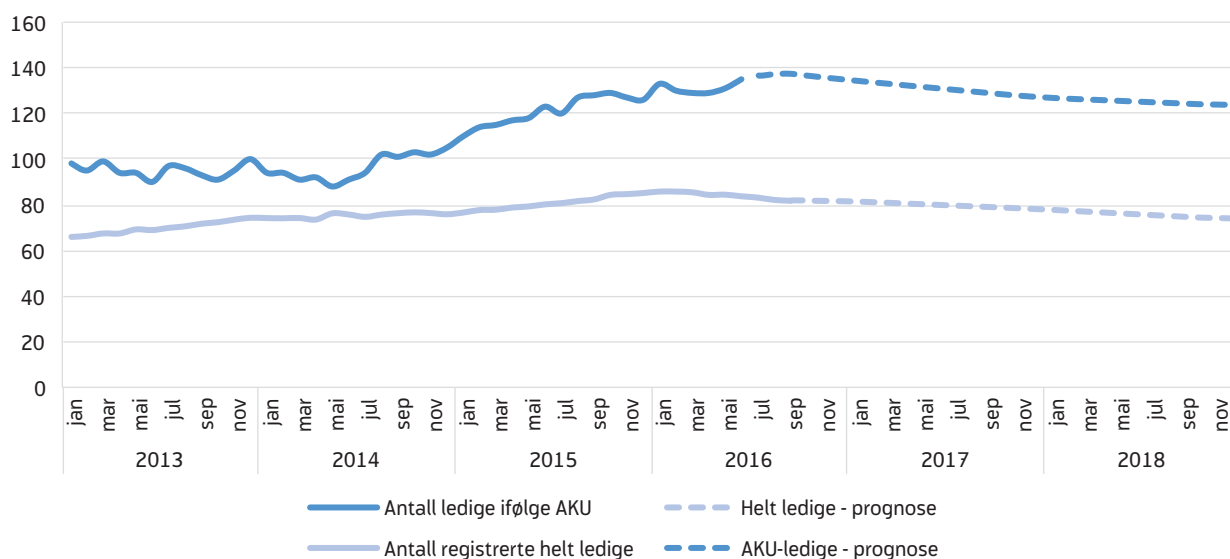
Etter at den registrerte ledigheten økte jevnt gjennom 2015, har utviklingen vært mer positiv i 2016. Bruttoledigheten har holdt seg stabil og var på samme nivå ved utgangen av august som den var i januar. På grunn av økt tiltaksnivå har vi fått en nedgang i antallet helt ledige gjennom våren og sommeren. Utviklingen i den registrerte ledigheten så langt i år har vært klart bedre enn vi anslo i vår forrige prognose, og vi må derfor nedjustere vår prognose både for 2016 og 2017. Vi anslår nå at det i gjennomsnitt vil være 84 000 helt ledige i år. Dette innebærer at antallet helt ledige holder seg relativt stabil ut året. Neste år venter vi en liten nedgang i den registrerte ledigheten og anslår at 80 000 personer vil være helt ledige i gjennomsnitt i 2017. I 2018 anslår vi at veksten i norsk økonomi går ytterligere noe opp og at ledigheten blir på 76 000 i gjennomsnitt. Det betyr at ledigheten går fra et gjennomsnitt på 3,0 av arbeidsstyrken i år til 2,7 prosent i

Figur 11. Utviklingen i arbeidsstyrken og sysselsettingen ifølge AKU.1 000 personer. Sesongjusterte tall



Kilde: SSB og NAV

Figur 12. Utviklingen i antall registrerte helt ledige og ledige ifølge AKU. 1000 personer. Sesongjusterte tall



Kilde: SSB og NAV

2018. Vi må også det neste året regne med betydelige geografiske forskjeller på arbeidsmarkedet, i og med at vi fortsatt anslår fall i oljeinvesteringer og oljerelatert virksomhet, mens andre deler av næringslivet har god vekst.

Næringsvise forskjeller

Den oljedrevne nedgangskonjunkturen ser nå ut til å gå mot slutten og vi venter at vi går inn i en moderat oppgangskonjunktur neste år. Vi venter imidlertid fortsatt nedgang i oljeinvesteringene i år og også neste år, men ikke like kraftig som i 2015 og 2016. I 2018

anslår vi at oljeinvesteringene flater ut. Vi venter derfor at sysselsettingen innen utvinning av olje og gass og innen industri- og tjenestenæringer som leverer til oljeindustrien vil fortsette å falle, men at nedgangen avtar gjennom prognoseperioden. I andre deler av industrien venter vi økt aktivitet og økt sysselsetting i både 2017 og 2018. Mens fortsatt fall i oljeinvesteringer tilsier flere ledige ingeniører og industriarbeidere vil økt aktivitet i andre deler av industrien dra i motsatt retning.

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 de neste årene. Arbeidsledigheten har nå også begynt å gå noe ned for bygge- og anleggsarbeidere, og det er grunn til å tro at denne nedgangen fortsetter.

Sysselsettingen i varehandelen har gått noe ned det siste året. Bruttoledigheten har likevel holdt seg stabil. Vi venter at veksten i privat konsum tar seg noe opp i 2017 og 2018, men i likhet med første halvår i år, vil en del av denne veksten skje i form av økt tjenestekonsumet. Vi venter derfor at sysselsetting innen private tjenestenæringer øker mer enn i varehandel framover.

Helse- og omsorgstjenester sysselsetter flest personer i Norge, over 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.

Makromodellen MODAG

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

Likning for registrerte helt ledige

Helt ledige er en sentral variabel i NAVs prognoser. MODAG inkluderer ikke registrert ledighet. Arbeidsledigheten ifølge 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. Den siste reestimeringen er utført på et sampel av årstall fra 1975 til 2015. Avviket som oppsto i 2015 mellom AKU-ledigheten og den registrerte ledigheten er i midlertid så stort at det ikke kunne bli forklart av modellen. Av hensyn til normalfordelte restledd har vi derfor inkludert en impulsdummy i likningen for å korrigere for det store avviket i 2015. NAVs anslag på registrerte helt ledige i denne prognosen er basert på følgende likningen:

$$\Delta HL_t = -7,74 + 0,15\Delta HL_{t-1} + 0,77 \cdot \Delta AKU_t - 0,38 \cdot (HL_{t-1} - AKU_{t-1}) - 9,6 \cdot dummy_{2005} + 14 \cdot dummy_{2009} - 15,33 \cdot dummy_{2015} + HLR_t$$

der HL står for antall registrerte helt ledige, AKU 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

FOLKEMENGD OG ARBEIDSSTYRKE FRAM MOT 2040

Av Jorunn Furuberg

Samandrag

Dei siste ti åra har folkemengda i Noreg auka langt sterkare enn det ein såg føre seg tidlegare, hovudsakleg på grunn av høg nettoinnvandring. Frå 2006 til 2015 auka arbeidsstyrken med 326 000 personar. Berre 12 prosent av dette skuldast auka yrkesfrekvens i ulike aldersgrupper, resten kan forklarast med auke i folkemengda og endringar i alderssamansetjinga av folkemengda. Dei siste ti åra har yrkesdeltakinga blant eldre auka, og meir blant kvinner enn blant menn. Blant menn under 50 år, og blant kvinner under 30 år, har det vore ein nedgang i yrkesdeltakinga.

I SSB si siste framskriving av folkemengda vil det vera vekst fram mot 2040 i alle alternativa. I hovudalternativet vil det vera over 6,3 millionar personar i Noreg. Veksten vil vera størst blant dei eldste.

Med konstant yrkesdeltaking på 2015-nivå for menn og kvinner i alle aldersgrupper, vil arbeidsstyrken veksa fram mot 2040, uansett kva for alternativ for veksten i folkemengda vi legg til grunn. Vi har også sett på korleis tre ulike alternativ for utvikling i yrkesdeltakinga vil påverka veksten i arbeidsstyrken, med utgangspunkt i SSB sitt hovudalternativ for vekst i folkemengda.

Vi finn at dersom yrkesdeltakinga blant kvinner aukar slik at den i 2040 er på same nivå som blant menn i 2015, og auken i yrkesdeltakinga blant dei eldste mennene held fram til 2025, kan arbeidsstyrken bli 160 000 høgare i 2040 enn om yrkesdeltakinga held seg på dagens nivå. Dersom yrkesdeltakinga blant alle kvinner og blant menn over 60 år ikkje aukar, og nedgangen blant yngre menn held fram, kan det bli 80 000 færre i arbeidsstyrken i 2040 enn med konstant yrkesdeltaking. Dette illustrer at utviklinga både i folkemengda og i yrkesdeltakinga er viktig for storleiken på arbeidsstyrken i framtida. NAV har her ei viktig rolle å spela for å motverka ute-stenging og utstøytning frå arbeidsmarknaden for utsette grupper, slik at vi kan sikra høg yrkesdeltaking og fleire i arbeidsstyrken i framtida.

Innleiing

Utviklinga i folkemengda er ein avgjerande faktor for verdiskapinga i landet. Storleiken på folkemengda er avhengig av faktorar som fruktbarhet, levealder og innvandring. Folkemengda i yrkesaktiv alder set grenser for kor mykje arbeidskraft som kan setjast inn i verdiskapinga i samfunnet. Alderssamansetjinga av folkemengda er avgjerande for kor mykje ressursar samfunnet treng til utdanning, eldreomsorg og ulike velferdsgoder. Mange personar i yrkesaktiv alder i høve til yngre og eldre, gir grunnlag for ei større verdiskaping, og mange kan dela på utgifter til felles oppgåver. Verdiskapinga i samfunnet er også avhengig av yrkesdeltakinga, det vil seia kor stor del av folkemengda i yrkesaktiv alder som til ei kvar tid er i arbeidsstyrken.

Ved inngangen til 2016 var det busett om lag 5 214 000 personar i Noreg, ifølgje tal frå SSB. Blant desse var 3 915 000 i yrkesaktiv alder, det vil seia i alderen 15–74 år. I 2015 var gjennomsnittleg 71,2 prosent av den totale folkemengda i yrkesaktiv alder i arbeidsstyrken, det vil seia at dei anten var sysselsette eller arbeidslause. I Noreg er yrkesdeltakinga høg samanlikna med mange andre land. Dette skuldast først og fremst at yrkesdeltakinga er høg blant kvinner og blant eldre.

I følgje statistikk frå Eurostat er medianalderen i folkemengda i Noreg i 2015 blant dei lågaste i Europa. Medianalderen i folkemengda er alderen der halvparten av folkemengda er yngre og halvparten er eldre. Når medianalderen aukar er det eit uttrykk for aldring av folkemengda. Frå 2005 til 2015 har medianalderen i Noreg auka, men auken har vore mindre enn gjennomsnittet i EU. I åra frå og med 2004 har det vore ei stor netto innvandring til Noreg, og innvandrarane har i gjennomsnitt vore mykje yngre enn gjennomsnittet i resten av folkemengda. Mykje av veksten både i folkemengda og i sysselsettinga skuldast auka innvandring.

Samstundes har det vorte høgare yrkesdeltaking blant eldre og lågare yrkesdeltaking blant yngre. Ein del av endringane i yrkesdeltakinga skuldast konjunkturrelle tilhøve, der særleg unge trekkjer seg ut av arbeidsstyrken i tider med låg etterspørsel etter arbeidskraft. Inn-

føringa av pensjonsreforma i 2011 gjorde det også meir attraktivt for mange seniorar å halda fram lengre i arbeidslivet. Samstundes påverkar langsiktige trendar yrkesdeltakinga. Ein trend er at unge tar lengre utdanning enn tidlegare, og dermed er noko mindre yrkesaktive. Dei siste 50 åra har kvinnene auka si yrkesdeltaking, samstundes som det er ein trend med høgare yrkesdeltaking blant eldre, uavhengig av pensjonsreforma i 2011.

I denne artikkelen vil vi, med utgangspunkt i SSB si siste framskriving av folkemengda, sjå på korleis alderssamansetjinga i folkemengda kan endra seg fram mot 2040. Vi vil sjå på korleis utviklinga i arbeidstyrken kan bli under ulike føresetnader for vekst i folkemengda, og på korleis ulike føresetnader for framtidig endring i yrkesdeltakinga kan tenkjast å påverka utviklinga i arbeidsstyrken. Artikkelen er delvis ei oppdatering av ein tidlegare artikkel om dette emnet (Furuberg 2006).

Innvandring har auka folkemengda og arbeidsstyrken

I artikkelen «Folkemengd og arbeidsstyrke fram mot 2030» (Furuberg 2006) tok vi utgangspunkt i SSB si framskriving av folkemengda frå 2005. Folkemengda har auka langt sterkare i perioden frå 2005 til 2016 enn i framskrivinga SSB gjorde av folkemengda i 2005. I hovudalternativet i 2005-framskrivinga var det mellom anna lagt til grunn ei netto innvandring på 16 000 personar per år ut prognoseperioden. I perioden 2006 – 2015 var den faktiske nettoinnvandringa i gjennomsnitt på 39 000 per år. Auken i nettoinnvandringa er den viktigaste årsaka til at den faktiske folke-

DEFINISJONAR

Arbeidsstyrken er summen av alle personar som anten er arbeidslause eller sysselsette. Statistisk Sentralbyrå (SSB) estimerer arbeidsstyrken med bakgrunn i Arbeidskraftundersøkinga (AKU), som er ei utvalsundersøking som vert gjennomført kvart kvartal.

Yrkesfrekvensen, også kalla yrkesdeltakinga for ei gruppe personar, er arbeidsstyrken rekna i prosent av alle personane i denne gruppa.

Tabell 1. Summarisk oversyn over tre alternativ i SSB si framskriving av folkemengda

Namn:	Fruktbarhet	Levealder	Innanlandsk flytting	Innvandring
Låg nasjonal vekst	Låg	Låg	Middels	Låg
Middels nasjonal vekst	Middels	Middels	Middels	Middels
Høg nasjonal vekst	Høg	Høg	Middels	Høg

Kjelde: SSB

mengda har vokse langt sterkare enn i nokon av alternativ i SSB si framskrivinga frå 2005. Ved inngangen til 2016 var det busett om lag 295 000 fleire personar i Noreg enn anslaget for 2016 i middelalternativet i SSB si framskriving frå 2005.

I 2005 utgjorde arbeidsstyrken 2 400 000 personar, eller 72,4 prosent av den totale folkemengda i alderen 16 – 74 år. Med yrkesdeltaking på nivå med 2005¹ i dei ulike aldersklassane, og med utgangspunkt i hovudalternativet for SSB si framskriving av folkemengda i 2005, ville arbeidsstyrken samla bli på 2 547 000 personar i 2015. Den faktiske arbeidsstyrken i 2015 var på 2 772 000 personar, nesten 225 000 personar,

eller 9 prosent, fleire enn i framskrivinga vi gjorde i 2006.

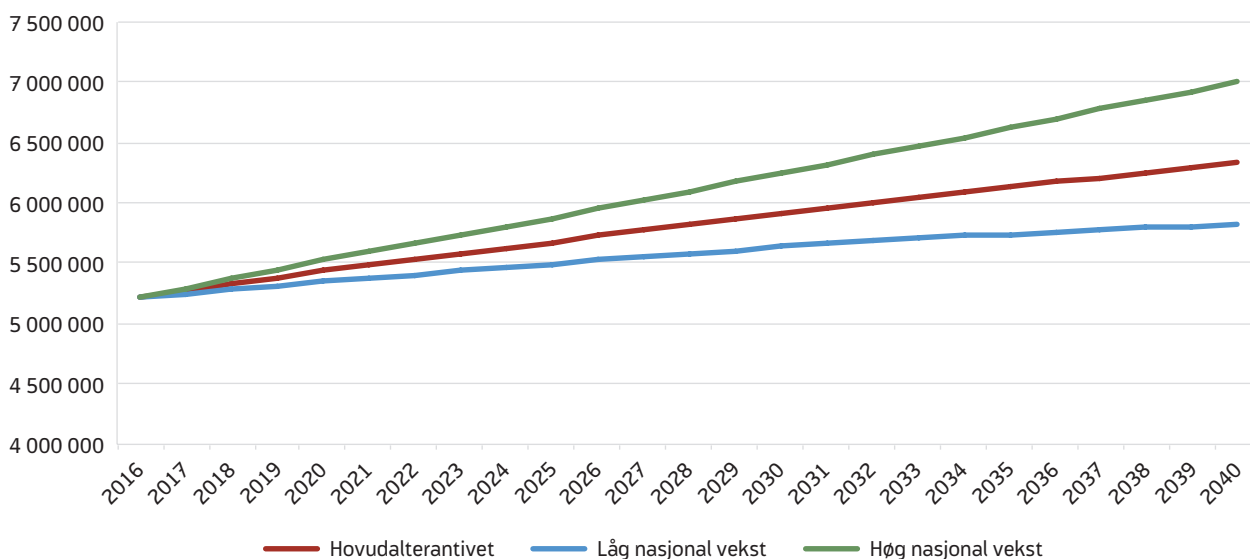
Data og Metode

Artikkelen byggjer på SSB si framskriving av folkemengda frå juni 2016. Vi har teke utgangspunkt i framskrivinga etter dei tre hovudalternativa middels nasjonal vekst, låg nasjonal vekst og høg nasjonal vekst. Tabell 1 viser ei summarisk framstilling av føresetnadene for desse alternativ. For ei fullstendig framstilling av føresetnadane i desse alternativ viser vi til Cappelen med fleire (2016), Syse, Hart og Aase (2016) og Syse, Quang og Keilman (2016).

Med utgangspunkt i SSB sine framskrivingar, fordelt på kjønn og eittårige aldersgrupper, har vi rekna mid-delfolkemengda for eitt år ved å ta gjennomsnittet av

¹ I 2006 var det ei omlegging av AKU. Mellom anna vart 15-åringar inkludert i AKU frå og med 2006. Det er difor eit brot i tidsseriane frå AKU i 2006

Figur 1. Framskrivning av utviklinga i folkemengda 2016 – 2040 etter SSB sine 3 hovudalternativ. Per 1. januar 2016 – 2040



Kjelde: SSB

folkemengda 1. januar i året og 1. januar i året etter. Vi har nytta den framskrivne middelfolkemengda som grunnlag for å skriva fram arbeidsstyrken. I framskrivinga av arbeidsstyrken har vi brukt detaljert yrkesdeltaking i følgje AKU. Vi har vi teke utgangspunkt i yrkesdeltakinga i fem-års aldersgrupper frå 15 til 64 år for begge kjønn separat, og vidare yrkesdeltakinga for alderen 65 – 74 år.

Alternativet *Middels nasjonal vekst* er det alternativet som SSB reknar som det mest sannsynlege. Vi har difor teke utgangspunkt i dette alternativet og gjort eigne føresetnader om utviklinga i yrkesdeltakinga, jamfør eigen faktaboks.

Folkemengda vil veksa fram mot 2040

Folkemengda vil veksa i åra framover i alle dei tre alternativa SSB har utarbeidd. I hovudalternativet, som er det alternativet som SSB reknar for å vera det mest realistiske, vil folkemengda passera 6 millionar i 2032. I 2040 vil over 6,3 millionar vera busette i Noreg dersom utviklinga skjer i takt med hovudalternativet. I alternativet med høg nasjonal vekst vil vi passera 6 millionar personar allereie i 2027, og i år 2040 vil vi ha passert 7 millionar. I alternativet med

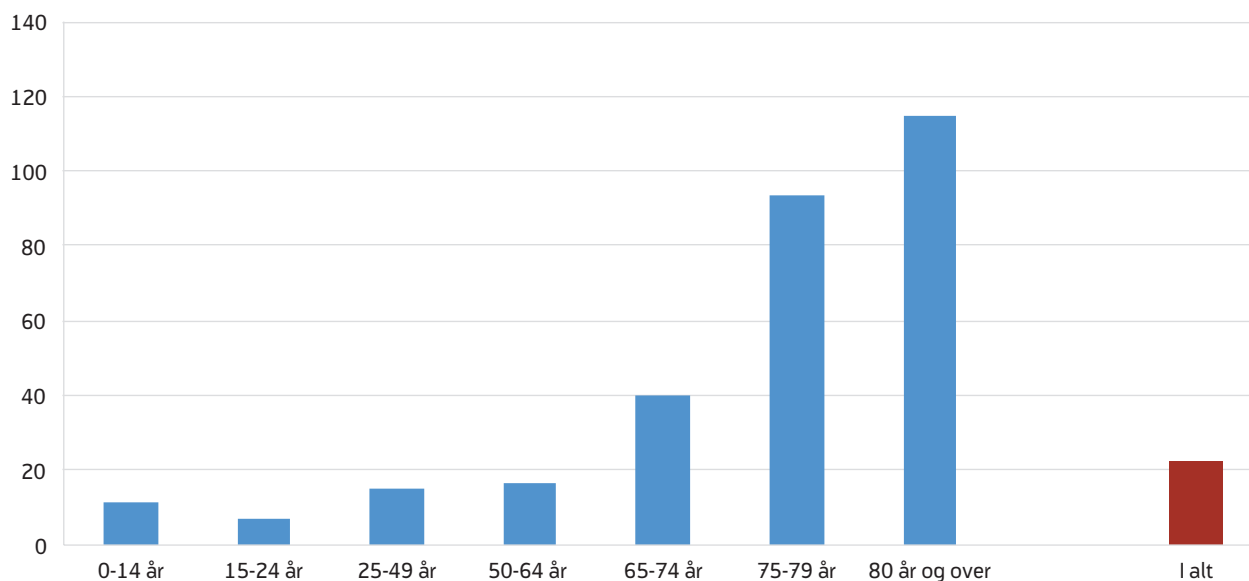
låg vekst vil det vera om lag 5,8 millionar innbyggjarar i landet i 2040.

SSB understrekar at det er stor uvisse knytt til framskrivingane, og uvisse er større dess lengre fram i tid ein går (Tønnesen med fleire 2016). Det er knytt uvisse til alle føresetnadene framskrivinga byggjer på, men uvisse er særlig knytt til føresetnadene om innvandring.

Størst auke i talet på eldre

I hovudalternativet vil den samla folkemengda auka med 22 prosent frå 2015 til 2040 (jamfør figur 2). Auken vil særleg koma blant dei som er over yrkesaktiv alder. I aldersgruppa 75–79 år vil det vera 94 prosent fleire i 2040 enn i 2015, medan det vil vera meir enn ei dobling av talet på personar 80 år og eldre. I dei aldersgruppene der yrkesaktiviteten brukar å vera høgast, 25–49 år og 50–64 år, er veksten langt meir beskjeden, på 15 prosent og 17 prosent. Blant dei eldste i yrkesaktiv alder, 65–74 år, vil det vera ein vekst på 40 prosent. Dette tyder på at samfunnet vil vera avhengig av dei eldste i yrkesaktiv alder for å halda samla yrkesdeltaking på eit høgt nivå.

Figur 2. Vekst i folkemengda 2015 – 2040 i ulike aldersgrupper. Etter SSBs hovudalternativ. Prosent



Kjelde: SSB

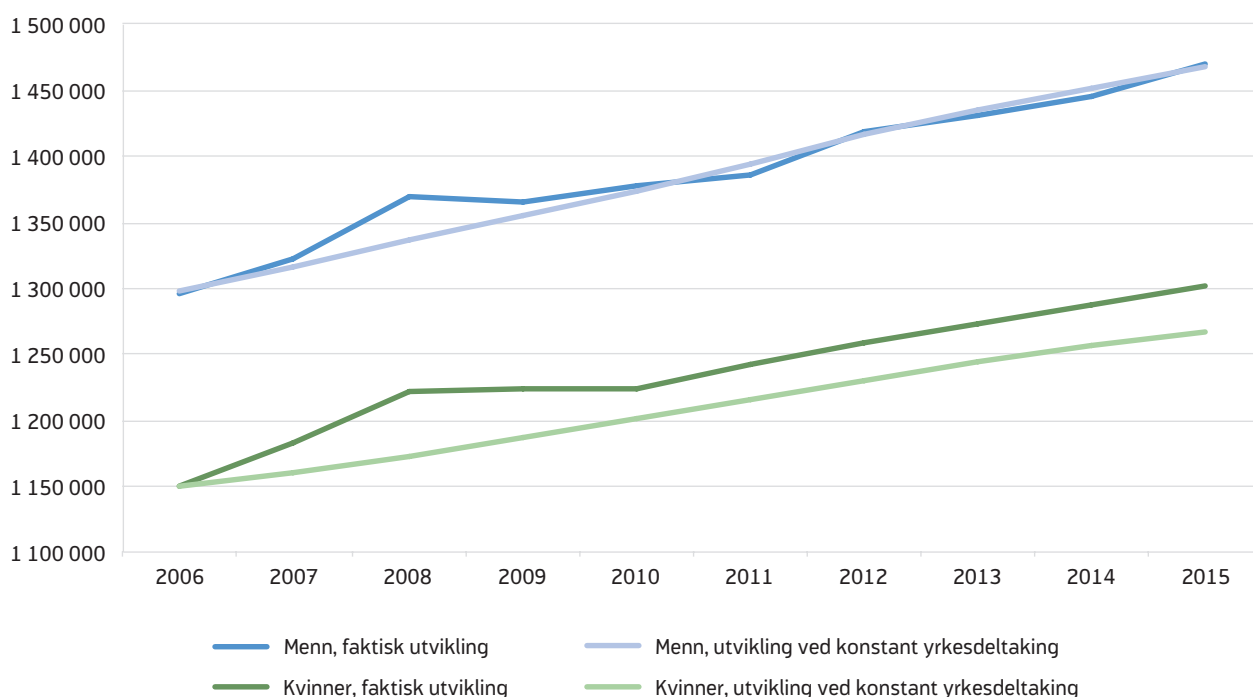
Samanlikna med mange andre land er Noreg i ein meir gunstig situasjon når det gjeld utviklinga i folke- mengda. Innvandringa til Noreg dei siste åra har bid- rege til å bremsa aldringa av folke- mengda (Tønnesen med fleire 2016). Likevel vil ikkje innvandringa som ligg til grunn i framskrivinga hindra aldring av folke- mengda i tida framover, sidan innvandrane som har kome til Noreg også vert eldre.

Utviklinga i arbeidsstyrken 2006 – 2015

Storleiken på arbeidsstyrken er avhengig av talet på personar i yrkesaktiv alder og nivået på yrkesdelta- takinga. Figur 3 samanliknar faktisk utvikling i arbeids- styrken i perioden 2006 til 2015 med utviklinga der- som yrkesdeltakinga i heile perioden var konstant på 2006- nivå i ulike aldersgrupper for kvinner og menn. Då ville heile endringa i arbeidsstyrken skuldast endringar i storleiken og samansetjinga av folke- mengda.

Arbeidsstyrken auka kraftig i oppgangskonjunkturen før finanskrisa, både blant kvinner og menn. Dette illustrerer at yrkesdeltakinga er sterkt påverka av til- høva på arbeidsmarkanden. I tider med høg etterspør- sel etter arbeidskraft vil fleire ta del i arbeidsmarkna- den. I tillegg til at arbeidsløysa går ned vil arbeidsstyrken auka. I nedgangskonjunkturar vil tilsva- rande mange trekkja seg ut av arbeidsmarknaden og arbeidsstyrken vil minka samstundes som arbeids- løysa aukar. I etterkant av finanskrisa var det ein ned- gang i arbeidsstyrken både blant kvinner og blant menn, og deretter ei meir stabil utvikling i tråd med endringar i folke- mengda i yrkesaktiv alder. Frå 2006 til 2015 auka arbeidsstyrken med om lag 326 000 per- sonar. Berre 12 prosent, eller om lag 38 400 av denne auken, skuldast auka yrkesfrekvens i ulike alders- grupper. Resten kan forklarast med auke i folke- mengda og endringar i alderssamansetjinga av folke- mengda. Blant menn skuldast 97 prosent av auken i arbeidsstyrken endringar i folke- mengda, blant kvin-

Figur 3. Utvikling i arbeidsstyrken blant kvinner og menn i perioden 2006 – 2015. Faktisk utvikling og utvikling dersom yrkesdeltakinga hadde heldt seg på 2006-nivå. Talet på personar



Kjelde: SSB og NAV

ner er det tilsvarende talet 78 prosent. Det meste av auken blant kvinner kom i perioden til og med 2010.

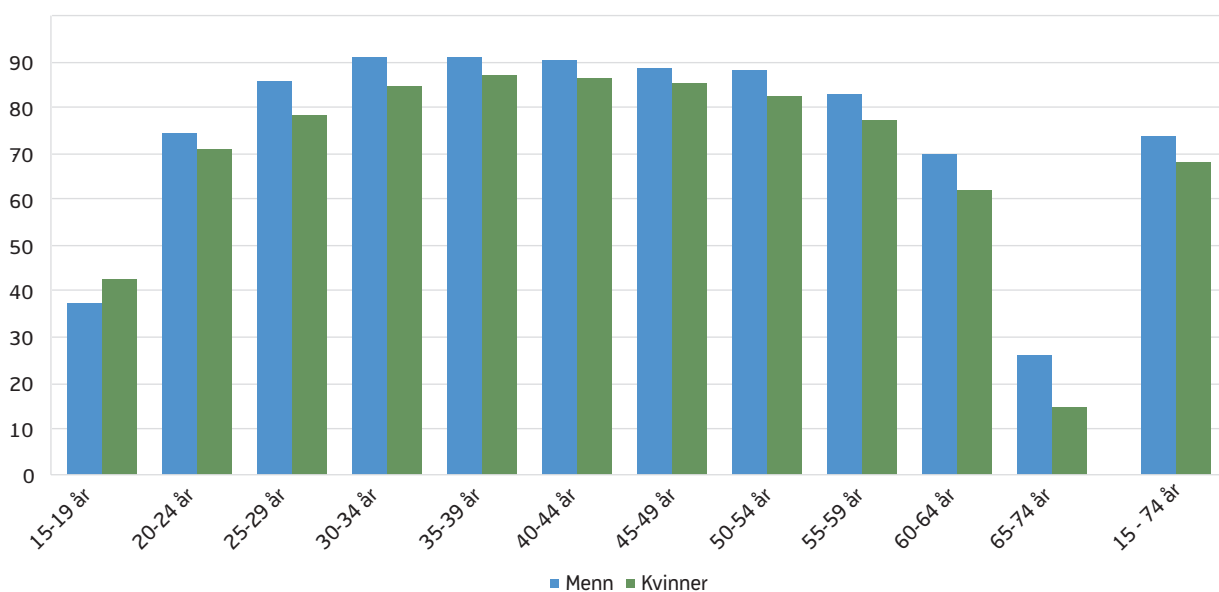
Fleire eldre og færre yngre er yrkesaktive

I 2015 utgjorde arbeidsstyrken 71,2 prosent av den totale folkemengda i alderen 15–74 år. Yrkesdeltakinga blant menn var på 73,9 prosent og blant kvinner på 68,3 prosent (figur 4). Menn har høgare yrkesdeltaking enn kvinner i alle aldersgrupper, så nær som blant dei mellom 15 og 20 år. I dei yngste aldersgruppene er det mange av dei yrkesaktive som har utdanning som hovudaktivitet. Yrkesdeltakinga i dei yngste aldersgruppene er meir prega av konjunkturtilhøva og mange som arbeider ved sida av studiar vil trekkja seg ut av arbeidsmarknaden i tider det er vanskeleg å få seg arbeid. I aldersgruppa 35–39 år er forskjellen i yrkesdeltakinga mellom menn og kvinner minst. Yrkesdeltakinga er høgast blant menn i alderen 30–34 år med 90,8 prosent og blant kvinner i alderen 35–39 år med 87 prosent. Forskjellen mellom kvinner og menn si yrkesdeltaking er størst blant dei eldste i yrkesaktiv alder.

Dei siste ti åra har yrkesdeltakinga blant dei eldste auka, og meir blant kvinner enn blant menn. Dette kan ha fleire årsaker (ASD 2016). Pensjonsreforma i 2011 gjorde det meir lønsamt for mange i 60-åra å arbeida. Ein langsiktig trend med auka levealder og betre helse blant eldre har ført til at fleire er i stand til å vera yrkesaktive lengre. Veksten i yrkesdeltakinga blant dei eldste kvinnene kan også forklarast med at fleire blant dei kvinnene som har passert 60 år dei siste 10 åra har vore yrkesaktive i store deler av vaksenlivet, samanlikna med kvinnene i desse aldersgruppene for 10 år sidan. Forskjellen i yrkesdeltaking mellom kvinner og menn viser at det framleis er eit potensiale for at kvinner kan auka yrkesdeltakinga. Det er også eit potensiale for å auka yrkesdeltakinga blant eldre av begge kjønn i arbeidsstyrken.

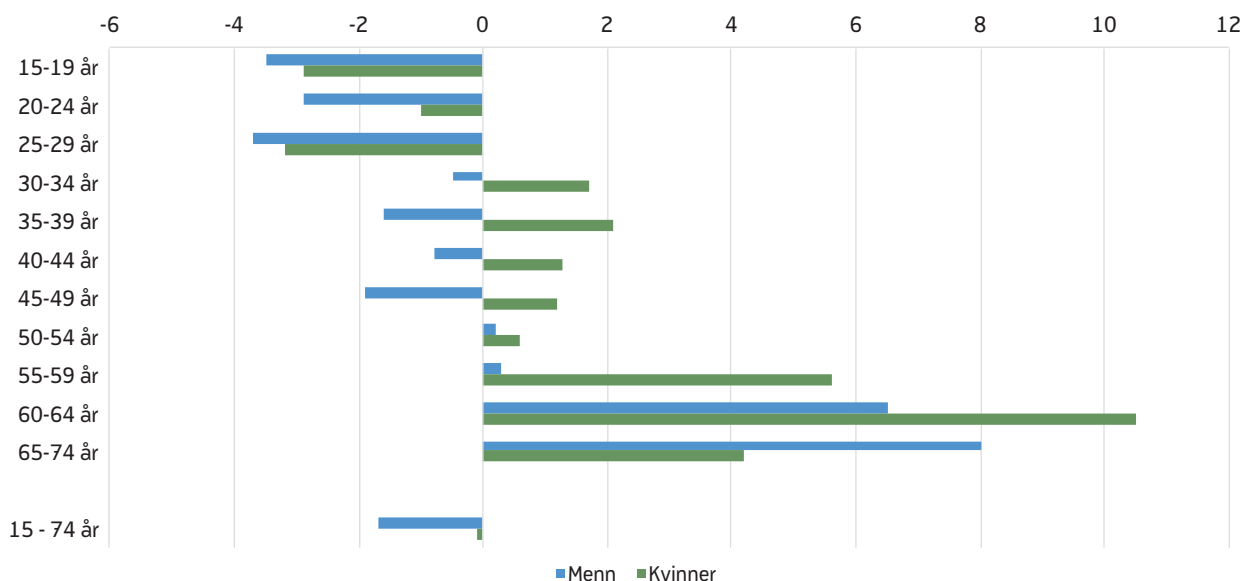
Samanlikna med 2006 har yrkesfrekvensen blant kvinner gått tilbake med 0,1 prosentpoeng og blant menn med 1,7 prosentpoeng (fig. 5). Blant kvinner har det vore ein nedgang i alle aldersgrupper under 30 år, medan yrkesfrekvensen har auka i aldersgruppene frå og med 30 år. Yrkesfrekvensen har auka mest blant kvinner i alderen 60–64 år, med heile 10,5 prosent-

Figur 4. Yrkesdeltaking etter alder og kjønn. 2015. Prosent



Kjelde: SSB

Figur 5. Endring i yrkesfrekvens frå 2006 til 2015, etter kjønn og alder. Prosentpoeng



Kjelde: SSB

poeng. Blant menn har det vore ein nedgang i alle aldersklassar under 50 år. Bland menn 50 år og eldre har yrkesdeltakinga auka, og mest for dei i aldersgruppa 65 – 74 år, der yrkesfrekvensen har auka med 8 prosentpoeng i perioden.

Vekst i arbeidsstyrken fram mot 2040

Utviklinga i arbeidsstyrken fram mot 2040 vil avhenga av veksten i folkemengda og utviklinga i yrkesfrekvensen for kvinner og menn i dei ulike aldersgruppene. Med utgangspunkt i SSB sine tre alternativ for framskriving av folkemengda, jamfør tabell 1, har vi sett på korleis utviklinga i arbeidsstyrken vil bli dersom yrkesdeltakinga for kvinner og menn i ulike aldersgrupper er på same nivå som i 2015. Vi ser då kor mykje utviklinga i folkemengda har å seia for utviklinga i arbeidsstyrken (figur 6).

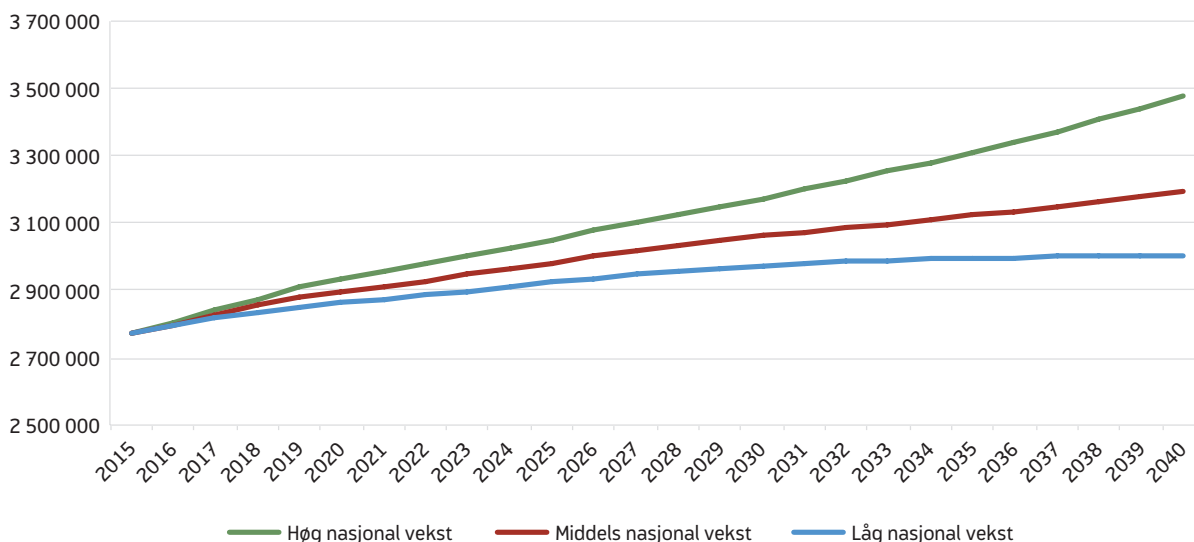
Med yrkesdeltaking som i 2015 vil arbeidsstyrken veksa fram mot 2040 i alle dei tre alternativa for framskriving av folkemengda som SSB har laga. I alternativet *Middels nasjonal vekst* vil arbeidsstyrken i gjennomsnitt veksa med i underkant av 17 000 personar per år, slik at det i 2040 vil vera om lag 419 000, eller 15 prosent, fleire i arbeidsstyrken enn i dag. I alterna-

tivet *Høg nasjonal vekst* vil arbeidsstyrken veksa med i gjennomsnitt litt over 28 000 personar i året, slik at det i 2040 vil vera om lag 704 000 fleire i arbeidsstyrken enn i dag, ein vekst på heile 25 prosent. I alternativet *Låg nasjonal vekst* vil arbeidsstyrken auka med 8 prosent samla fram mot 2040, men veksten i arbeidsstyrken vil etterkvart flata ut. I 2040 vil det vera i overkant av 234 000, fleire i arbeidsstyrken enn i dag.

Utviklinga i arbeidsstyrken under ulike føresetnader om yrkesdeltakinga framover

Med utgangspunkt i alternativet *Middels nasjonal vekst* for endring i folkemengda vil vi sjå på korleis arbeidsstyrken kan utvikla seg under ulike føresetnader for utviklinga i yrkesdeltakinga. Vi har valt tre ulike alternativ for å illustrera korleis endringar i yrkesdeltakinga blant kvinner og menn i ulike aldersgrupper har innverknad på utviklinga i storleiken på arbeidsstyrken. Vi har sett på utviklinga dei siste åra og valt alternativ som vi meiner ikkje er urealistiske. Vi samanliknar ein situasjon med konstant yrkesdeltaking på 2015-nivå, alternativet vi kallar *Konstant yrkesdeltaking*, med eit alternativ for låg vekst i arbeidsstyrken og eit alternativ med høg vekst. I alter-

Figur 6. Utviklinga i arbeidsstyrken i perioden 2015 – 2040 under SSB sine tre alternative føresetnader om utviklinga i folkemengda og med yrkesdeltaking på nivå med 2015. Talet på personar



Kjelde: SSB og NAV

nativet vi har kalla *Lågare yrkesdeltaking* (sjå faktaboks) legg vi til grunn at den negative utviklinga vi har sett når det gjeld utviklinga i yrkesdeltakinga blant menn under 50 år vil halda fram, samstundes som vi legg til grunn at det meste av effekten av pensjonsreforma på dei eldre si yrkesdeltaking allereie er realisert i auken vi har sett dei siste åra. I alternativet vi har kalla *Høgare yrkesdeltaking* legg vi til grunn at auken i dei eldste si yrkesdeltaking vil halda fram. I følgje Fredriksen og Stølen (2015) er det venta at pensjonsreforma av 2011 isolert sett vil gi ein auka i arbeidsstyrken på 185 000 personar, eller 5,5 prosent, i 2060 samanlikna med situasjonen utan denne reforma. Alternativet med høgare yrkesdeltaking tek omsyn til noko av dette, samstundes som vi tek omsyn til at det er eit urealisert potensiale for vekst i kvinner si yrkesdeltaking.

Arbeidsstyrken vil veksa uansett kva for alternativ vi legg til grunn for endring i yrkesdeltakinga. Alternativet *Konstant yrkesdeltaking* i figur 7 svarer til alternativet *Middels nasjonal vekst* i figur 6.

I alternativet *Lågare yrkesdeltaking* vil nedgangen i yrkesdeltakinga til menn fram mot 2025 føra til at det i 2040 er vel 80 000 færre personar i arbeidsstyrken samanlikna med ein situasjon der yrkesdeltakinga

blant kvinner og menn i ulike aldersgrupper er på same nivå som i 2015. Alternativet *høgare yrkesdeltaking* illustrerer potensialet for å auka arbeidsstyrken ved ein auke i yrkesdeltakinga. Dersom kvinner er like yrkesaktive i 2040 som menn er i 2015, og trenden med ei auka yrkesdeltaking blant dei eldste mennene i arbeidsstyrken held fram, vil det vera i under-

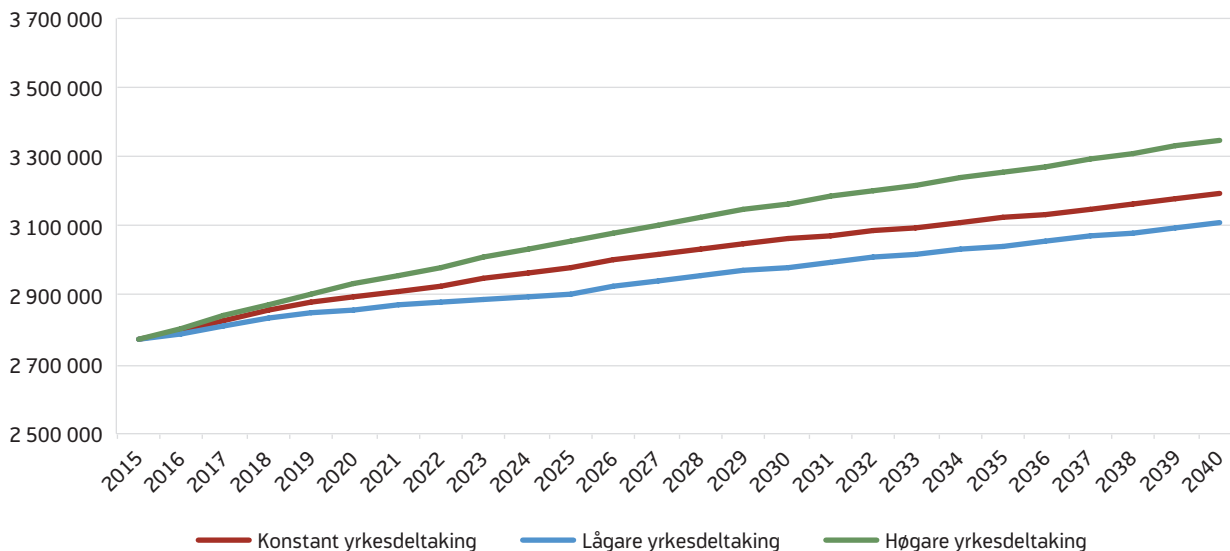
TRE ALTERNATIVE FØRESETNADER FOR UTVIKLING I YRKEDELTA KINGA

Lågare yrkesdeltaking: Yrkesdeltakinga for kvinner er konstant på 2015-nivå i alle aldersklasser fram mot 2040. For menn under 60 år minkar yrkesdeltakinga kvart år fram til og med 2025, lik årsgjennomsnittet for nedgangen i perioden 2008 til 2015. Deretter held yrkesdeltakinga seg konstant ut perioden. For menn over 60 år er yrkesdeltakinga konstant som i 2015 ut perioden.

Konstant yrkesdeltaking: For menn og kvinner er yrkesdeltakinga konstant på 2015-nivå i aldersklassane.

Høgare yrkesdeltaking: For menn er yrkesdeltakinga for alle under 60 år på nivå med 2015 ut perioden. For menn over 60 år aukar yrkesdeltakinga kvart år lik årsgjennomsnittet for forskjellen mellom yrkesdeltakinga i 2008 og 2015 fram til 2025, for deretter å halda seg konstant. For kvinner aukar yrkesdeltakinga i alle aldersklassar slik at den i 2040 er på nivå med yrkesdeltakinga for menn i 2015.

Figur 7. Utviklinga i arbeidsstyrken fram mot 2040 under tre alternative føresetnader for utvikling i yrkesdeltakinga og ei utvikling i folkemengda som svarer til SSB sitt alternativ Middels vekst. Talet på personar



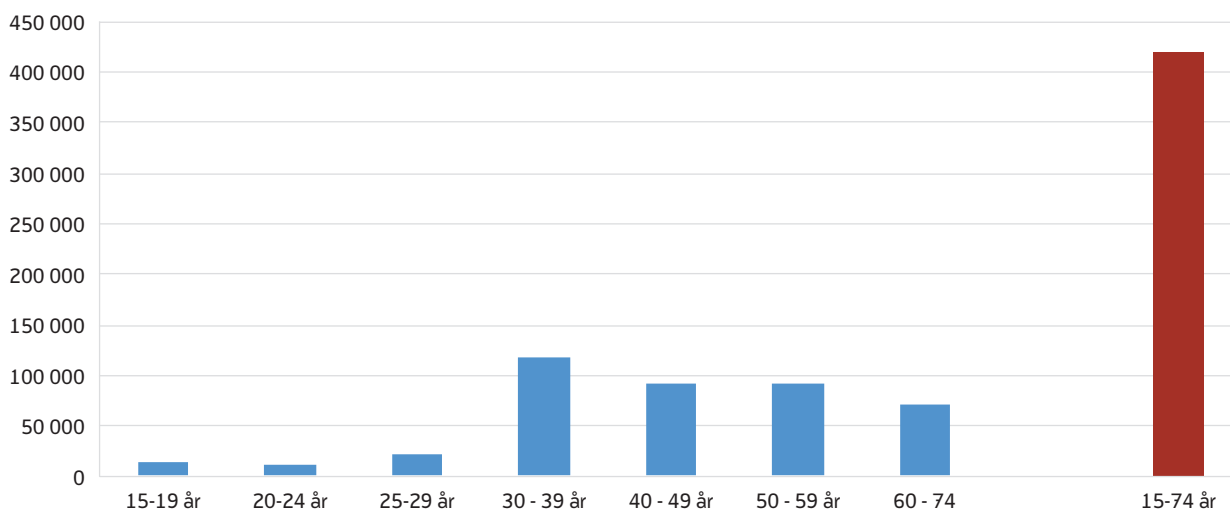
Kjelde: SSB og NAV

kant av 160 000 fleire personar i arbeidsstyrken i 2040 samanlikna med ein situasjon med konstant yrkesdeltaking.

Fleire eldre i arbeidsstyrken

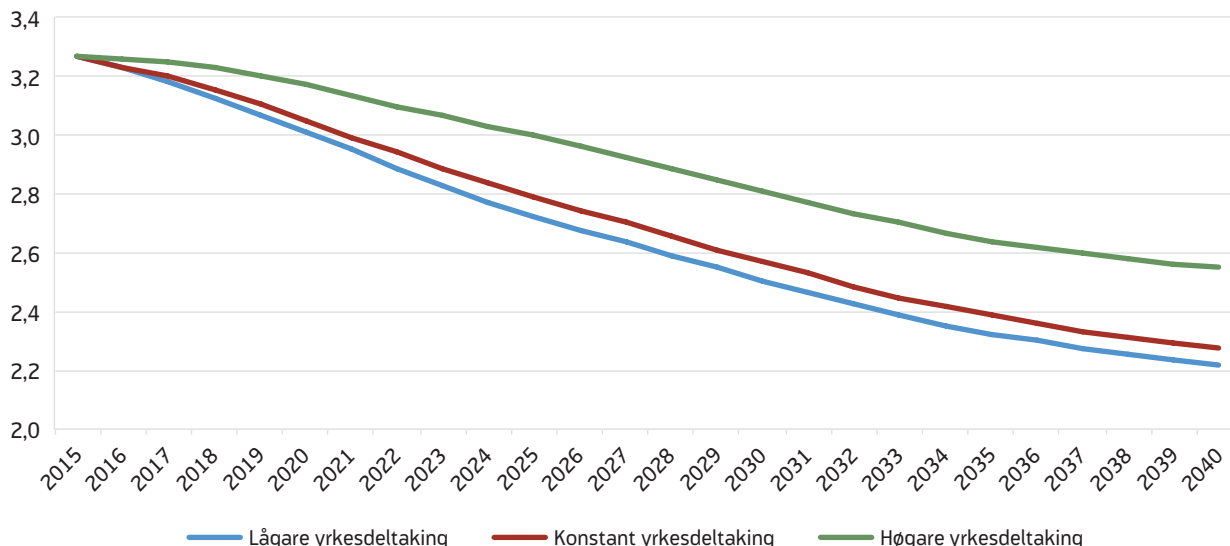
Med konstant yrkesdeltaking på nivå med 2015 for kvinner og menn i alle aldersgrupper og vekst i folkemengda på line med *Middels nasjonal vekst*, vil arbeidsstyrken auka mest blant personar i alderen 30 – 49 år. Halvparten av den samla auken i arbeidsstyr-

Figur 8. Endring i talet på personar i arbeidsstyrken frå 2015 til 2040 ved alternativet konstant yrkesdeltaking. Etter alder



Kjelde: SSB og NAV

Figur 9. Talet på yrkesaktive bak kvar yrkespassiv over 60 år eldre, under dei tre ulike alternativa for framtidig yrkesdeltaking. Forholdstal



Kjelde: SSB og NAV

ken vil koma i desse aldersgruppene (figur 8). Sjølv om veksten er sterkast i desse aldersgruppene, vil nesten 40 prosent av veksten koma blant personar 50 år og eldre. Trass i at yrkesdeltakinga er lågare blant dei eldre i yrkesaktiv alder, fører aldringa av folkemengda til at veksten i arbeidsstyrken er avhengig av at dei eldste er yrkesaktive.

Forsørgjarbyrda vil uansett auka framover

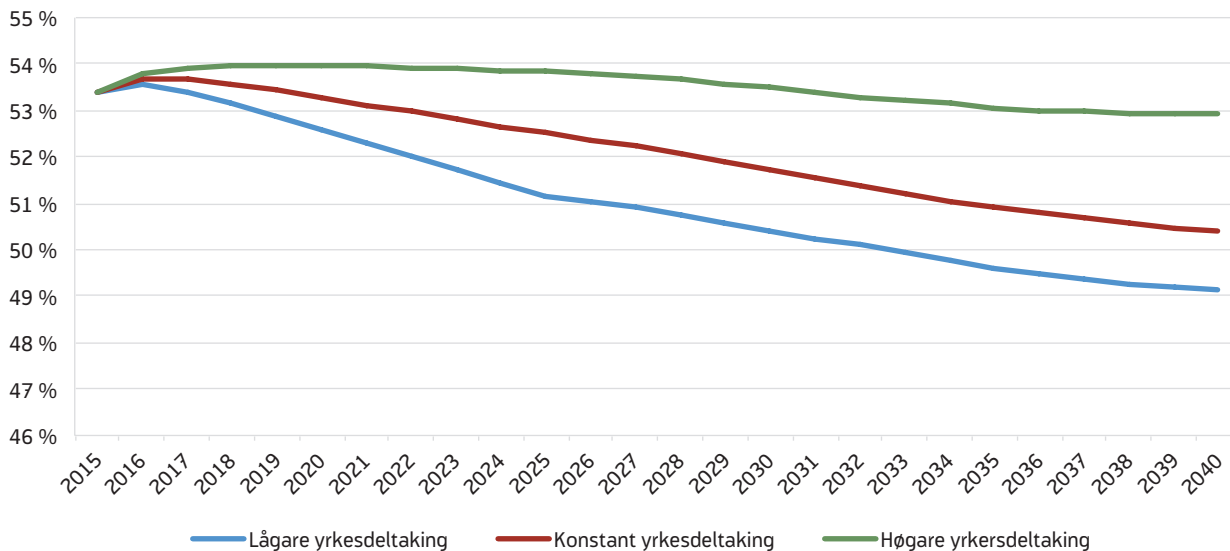
I 2015 er det om lag 3,3 yrkesaktive personar per person 60 år og over som ikkje er yrkesaktiv. I åra framover vil det verta færre yrkesaktive per ikkje-yrkesaktiv over 60 år. Med utgangspunkt i alternativet for *Middels nasjonal vekst* viser figur 10 forholdstalet mellom arbeidsstyrken og personar 60 år og over som ikkje er yrkesaktive. Dette forholdstalet kan vi sjå på som eit enkelt uttrykk for endringar i kor mykje av samfunnet sine ressursar som vil gå med til å ta hand om eldrebølgja. I åra framover vil det verta færre yrkesaktive per ikkje-yrkesaktiv over 60 år. Dette skuldast først og fremst at vi vil få ein kraftig vekst i folkemengda som er over yrkesaktiv alder. I alternativet *Lågare yrkesdeltaking* vil dette forholdstalet falla frå 3,3 i 2015 til 2,2 i 2040. Også i alternativet *Kon-*

stant yrkesdeltaking vil forholdstalet minka monaleg til 2,3 yrkesaktive per yrkespassiv 60 år og eldre i 2040. I alternativet *Høgare yrkesdeltaking* er utviklinga meir gunstig, men også her vil vi få eit fall i forholdstalet frå 3,3 i 2015 til 2,6 i 2040.

Ein lågare prosentdel av samla folkemengd vil vera yrkesaktive i 2040

I tillegg til eldre, utgjør barn og ungdom under utdanning ein stor del av dei ikkje-yrkesaktive. Figur 10 viser utviklinga i prosentdelen av den samla folkemengda som vil vere i yrkesaktivitet fram mot 2040, under ulike alternativ for yrkesdeltaking og vekst i folkemengda i samsvar med *Middels nasjonal vekst*. I 2015 var 53 prosent av den samla folkemengda yrkesaktive. I alternativet *Høgare yrkesdeltaking* vil prosentdelen yrkesaktive auka litt og halda seg om lag på nivå med 2015 ut framskrivingsperioden. I alternativet *Konstant yrkesdeltaking* vil prosentdelen yrkesaktive falla til litt over 50 prosent, medan i alternativet *Lågare yrkesdeltaking* vil om lag 49 prosent av den totale folkemengda vera yrkesaktive i 2040.

Figur 10. Prosentdel av den totale folkemengda som er yrkesaktive i perioden 2015 – 2040 under tre ulike alternativ for yrkesdeltaking



Kjelder: SSB og NAV

Diskusjon

Høg yrkesdeltaking føreset at alle som har eit potensielle for å arbeida får høve til å realisera dette. Det inneber at personar som er i randsona av arbeidsmarkanden vert integrert i arbeidslivet. For å sikra høg yrkesdeltaking og vekst i arbeidsstyrken har det dei siste åra vore fokus på tiltak for å auka yrkesdeltakinga blant dei eldre. I følgje tal frå AKU minka yrkesdeltakinga blant personar i alderen 65–74 år utover 70-talet og var på sitt lågaste på slutten av 90-talet, både blant kvinner og menn. Dette skuldast truleg innføring av tidlegpensjonsordningar som AFP, men også lågkonjunkturar som gjorde at mange eldre trekte seg ut av arbeidsmarknaden. Frå slutten av 90-talet snudde trenden, og yrkesdeltakinga blant dei eldste auka, men er likevel på eit langt lågare nivå enn tidleg på 70-talet.

Dei siste åra har yrkesdeltakinga blant yngre gått litt ned, særleg blant menn under 50 år (figur 5). For at det skal bli vekst i arbeidsstyrken i ei tid med aldrande folkemengd, er det viktig at også dei yngre i yrkesaktiv alder har høg yrkesdeltaking. Dei som var i alderen 30–50 år i 2015 vil vera i alderen 55–75 år i 2040.

Kvinner har lågare yrkesdeltaking enn menn. I alternativet *Høgare yrkesdeltaking* er ein av føresetnadane er at kvinner etter kvart aukar yrkesdeltakinga opp til same nivå som menn. Trass i auka yrkesdeltaking i dette alternativet vil aldringa av folkemengda likevel føra til at det vert lågare samla yrkesdeltaking i 2040 enn i dag. I denne artikkelen har vi sett på yrkesdeltaking, men ikkje på kor mykje den einskilde arbeider. Mange kvinner arbeider deltid, og arbeidstilbodet kan også auka ved at fleire kvinner arbeider fulltid.

Den høge nettoinnvandringa til Noreg i tida etter utvidinga av EU i 2004 har ført til at folkemengda har auka langt meir en det ein såg føre seg i framskrivinga av folkemengda frå 2005. Det er særleg arbeidsinnvandringa som har ført til denne auken. Dei siste åra har innvandarane stått for størstedelen av veksten i sysselsettinga.

I følgje framskrivinga av folkemengda vil det bli fleire innvandrarakar i folkemengda framover, og særleg fleire eldre innvandrarakar. Yrkesdeltakinga blant innvandrarakar er i gjennomsnitt litt lågare enn i resten av folkemengda, men det er store forskjellar mellom innvandrargruppene. Blant mange av dei som kom til Noreg som arbeidsinnvandrarakar er yrkesdeltakinga høgare

enn i folkemengda utan innvandrarbakgrunn, medan yrkesdeltakinga ofte er lågare blant personar som kjem til Noreg som flyktningar eller gjennom familie-gjenforening. Det er difor eit potensiale for å auka arbeidstilbodet i mange innvandrargrupper.

Mange personar står utanfor arbeidslivet på grunn av dårleg helse. Ved utgangen av 1. halvår var 200 900 personar registrert hos NAV med nedsett arbeids-evne². Mange av desse kan vera heilt eller delvis yrkesaktive dersom dei kan finna høveleg arbeid. Eit inkluderande arbeidsliv der personar med nedsett arbeidsevne får høve til å utnytta restarbeidsevna i større grad enn det som er situasjonen i dag, vil gi ei høgare yrkesdeltaking.

OECD peikar på at langvarig lågkonjunktur kan føra til lågare yrkesfrekvens ved at mange arbeidslause trekkjer seg ut av arbeidsmarkanden når dei har søkt jobb lenge utan å få arbeid. Langvarig arbeidsløyse verkar dermed negativt inn på framtidig produksjon og velferd i eit land, ved at kunnskapen til arbeidskrafta som trekkjer seg ut forvitrar over tid (OECD 2016). Utsette grupper på arbeidsmarknaden kan stå i fare for å bli utstøytte frå arbeidslivet i tider med låg etterspørsel etter arbeidskraft. Samstundes vil det vera vanskelegare for nykommarar på arbeidsmarknaden å finna seg arbeid. For å sikra høg yrkesdeltaking er det viktig med ein aktiv arbeidsmarknadspolitik for hindra at utsette grupper trekkjer seg ut av arbeidsstyrken.

.....

² Jamfør definisjon i kapitlet «Begreper og definisjoner» bakerst i dette tidsskriftet.

Referansar:

OECD (2016). *OECD Economic Outlook June 2016*. s. 25 – 25.

Arbeids- og sosialdepartementet (2016). «Målene om et mer inkluderende arbeidsliv – status og utviklingstrekk» Rapport 2016.

Cappelen, Ådne, Terje Skjerpene og Marianne Tønnesen (2016). «Befolkningsframskrivinger 2016–2100: Inn- og utvandring». *Økonomiske analyser* 3/2016, Statistisk sentralbyrå.

Fredriksen, Dennis og Nils Martin Stølen (2015). «Evaluerer av pensjonsreformen – Direkte konsekvenser for arbeidsstyrken og offentlige budsjetter». Rapport 37/2015, Statistisk Sentralbyrå.

Furuberg, Jorunn (2006) «Folkemengd og arbeidsstyrke fram mot 2030». *Rapport om Arbeidsmarkedet*, 1/2006, 14–19.

Furuberg, Jorunn og Kari-Mette Ørbog (2015). «Arbeidsledige innvandrere i 2014» *Arbeid og Velferd* 3/2015, s 19–32.

Syse, Astri, Rannveig Hart og Kjersti Norgård Aase(2016) «Befolkningsframskrivinger 2016–2100: Fruktbarhet». *Økonomiske analyser* 3/2016, Statistisk sentralbyrå.

Syse, Astri, Pham Dinh Quang og Nico Keilman (2016) «Befolkningsframskrivinger 2016–2100: Dødelighet og levealder». *Økonomiske analyser* 3/2016, Statistisk sentralbyrå.

Tønnesen, Marianne, Stefan Leknes og Astri Syse(2016) «Befolkningsframskrivinger 2016–2100: Hovedresultatet». *Økonomiske analyser* 3/2016, Statistisk sentralbyrå.

BRUKARAR AV HJELPEMIDLER I ÅRA FRAMOVER

Av Sigurd Gjerde

Samandrag

Framskrivingar av befolkninga syner ein sterk vekst i den eldre befolkninga dei neste åra. I denne artikkelen nyttar vi SSB si siste framskriving av befolkninga til å framskrive talet på brukarar av hjelpemidler fram mot 2060. I SSB sitt hovedalternativ er gjennomsnittleg levealder oppjustert til 87,2 år for menn og 89,2 år for kvinner fram mot 2060. I framskrivinga av hjelpemiddelbrukarar får det som effekt at den eldste aldersgruppa får ein vesentleg høgare vekst enn i tidlegare anslag, spesielt etter 2035. Denne veksten vil eventuelt komme i tillegg til ei generell aldring i befolkninga, og bidra til å auke behovet for hjelpemidler.

Framskrivingane syner at talet på brukarar som kvart år får utlånt hjelpemidler frå NAV fram mot 2030 vil vere 37,5 prosent høgare enn i dag. Vidare vil auken kunne bli på 123 prosent til 2060. Av fleire typar hjelpemiddelstønader har vi sett på høyreapparat og ortopediske hjelpemidler. Talet på brukarar av høyreapparat vil i 2030 kunne vere 65 prosent høgare enn i dag, medan talet på brukarar av ortopediske hjelpemidler vil kunne vere 28 prosent høgare.

Det er store usikkerheter med framskrivingar så langt fram i tid. Talet på brukarar kvart år må difor berre oppfattast som tendensar basert på rein demografisk effekt. Framskrivingar for dei første 15 - 20 åra framover er meir dagsaktuelle, i og med at usikkerheten er litt mindre. Hensikten er å framskaffe kunnskap som må nyttast til konkret planlegging.

Innleiing

Den norske befolkninga er i ferd med å bli eldre. Den utviklinga ser vi også i mange andre land. Aldringa vil gradvis få konsekvensar generelt i samfunnet, for arbeidsstyrken, for pensjonar og ulike stønader. Aldringa i befolkninga vil utvilsamt føre med seg ein betydeleg vekst i talet på personar med funksjonsvanskar, i og med at risiko for funksjonstap aukar med alderen. Befolkningsendringa vil presse fram nytting og nye organisasjonsformer i velferdssamfunnet. Hjelpemiddelområdet er ei gruppe stønader som har ei klar overvekt av eldre brukarar. Vi vil difor ha ein betydeleg demografisk effekt på dette området, og vi ønsker å belyse denne effekten nærmare. Fokus vil vere konsekvensar for tilgangen til ulike grupper av hjelpemidler som NAV gir stønad til.

Framskrivninga av talet på brukarar ved hjelpemiddel-sentralane er ei vidareføring av framskrivningar som vart gjort tidlegare (Gjerde 2007, 2013). Vi har i denne omgang også gjort framskrivningar på brukartilgang på ortopediske hjelpemidler og høyreapparat. Denne oppdateringa er aktualisert som følgje av at ASD har nedsett eit ekspertutval for å lage ei utgreiing av framtidig organisering av hjelpemiddelområdet. Den skal følgje opp tilrådingane frå utvalet som utarbeidde den førre utgreiinga av dette (NOU 2010: 5). Utvalet har i arbeidet med dette bestilt nye framskrivningar av brukartilgangen, ikkje berre ved hjelpemiddelsentralane, men også på fleire andre stønader på hjelpemiddelområdet.

Framskrivningane bygger på nye folketalsframskrivningar utarbeidd av Statistisk Sentralbyrå. i 2016. Ved hjelp av denne kan vi estimere tilgangen på brukarar til dei ulike stønadene framover i tid, med den føresetnaden at andelen brukarar av tenestene i kvar aldersgruppe i befolkninga er stabilt over tid.

Føremålet med framskrivningane er ikkje primært å treffe eksakt på talet på brukarar i ei ordning, for 2025 eller 2030, og i alle fall ikkje så langt fram som 2060. Til det er usikkerheten ved framskrivningane for stor. Andre faktorar enn dei demografiske vil også ha innverknad. Føremålet er å skissere ein hovudetendens i retninga på utviklinga, basert på det vi har av kunnskap i dag.

Framskrivninga er ei reindyrking av den demografiske effekten på tilgangen til stønadene. Det kan oppstå mange andre faktorar som også påverkar denne tilgangen, som regelendringar eller teknologiske endringar ved produkta. Slike faktorar skal vi ikkje framskrive. Fornying og justering av framskrivningane blir gjort med jamne mellomrom, for å få med endringar i føresetnadene.

Folketrygdlova gir heimel for stønad til betring av funksjonsevna, til å skaffe eller halde på arbeid, til å ta

DEFINISJONAR OG FORKLARINGAR

Nedsett funksjonsevne – kan forståast som eit misforhold mellom individet sine føresetnader og omgjevnaden sine krav. Funksjonsnedsetting kan vere av fysisk, psykisk eller sosial art. (Sjå elles drøftingar omkring definisjonane i NOU 2001: 22 Fra bruker til borger, og i NOU 2010: 5, Aktiv deltakelse, likeverd og inkludering).

Grunnlag for stønad til hjelpemidler – personar som på grunn av sjukdom, skade eller lyte har vesentleg og varig innskrenka alminneleg funksjonsevne har rett til stønad når det blir rekna som nødvendig og tenleg for å betre evna til å ha arbeid eller å klare gjeremål i dagleglivet.

Hjelpemiddel – Ein gjenstand som reduserer eit praktisk problem (NOU 2010: 5).

Registrerte hjelpemiddelbrukarar – alle personar som på eit tidspunkt har eit aktivt lån av hjelpemidler, uavhengig av når dei har fått dei.

Hjelpemiddelbrukarar pr år – alle personar som i løpet av eit år har fått lån av hjelpemidler.

REGELENDINGAR PÅ HJELPEMIDDEL-OMRÅDET DEI SISTE ÅRA

2010. Avvikling av tilskot til standard datautstyr

2012. Ein del små og rimelege hjelpemidler tekne ut av stønadsordninga

2012. Ein del hjelpemidler til trening og aktivitet, som ikkje er spesielt produsert for personar med funksjonsvanskar er tekne ut av stønadsordninga.

2014. Tilskotsordning for småhjelpemidler som er spesielt tilpassa for personar med funksjonsvanskar.

2014. Gjeninnføring av stønad til datahjelpemidler.

HJELPEMIDDELSENTRALAR

Hjelpemiddelsentralane er ein sentral aktør i det nettverket som formidlar hjelpemidler for personar med funksjonsvanskar. Dei er tverrfaglege ressurs- og kompetansesentra for hjelpemiddeltiltak og fysisk tilrettelegging. Dei skal bidra til heilskaplege problemløysingar i heim, skule, arbeid og fritid. Dei skal ha kompetanse på produkt og løysingar og korleis hjelpemidler og ergonomiske tiltak kan avhjelpe og kompensere for funksjonstap. Hjelpemiddelsentralane har i tillegg eit overordna ansvar for forvaltning av hjelpemiddelparken, sortimentstyring, og å få til ei god utnytting av samfunnet sine ressursar ved størst mogeleg gjenbruk av hjelpemidler. Det er ein hjelpemiddelsentral i kvart fylke, med unntak av Oslo og Akershus, som har ein felles sentral.

Kommunehelselova pålegg kommunane å blant anna ha eit rehabiliteringstilbod til innbyggerane. Gjennom forskrift om habilitering og rehabilitering (2001) har kommunane eit ansvar i hjelpemiddelsaker. Kommunane skal vere førstelineteneste og koordinerande instans for dei samla behova for tiltak som brukaren måtte ha. Dei skal syte for nødvendige hjelpemidler og legge til rette miljøet kring den enkelte brukar. Hjelpemiddelsentralane har oftast ei rolle som andrelineteneste, og skal støtte kommunane med kompetanse, produktkunnskap og hjelp med spesielle tilpassingar av hjelpemidler og tiltak, på område der dei ikkje har tilstrekkeleg kompetanse sjølv. Brukarane skal få det same tilbodet og bli møtt av kompetente fagfolk, uavhengig av bustad.

DATAGRUNNLAG

Vi har i denne samanhengen nytta data frå to kjelder. Som grunnlag for antatt folketalsutvikling har vi nytta Statistisk Sentralbyrå (SSB) sine framskrivingar av folketallet, frå 2016. Den bygger på føresetnader for talet på fødsjar, gjennomsnittleg levealder, netto innvandring og innanlands flyttemønster. For kvar av desse variablane er det gjort analyser bygd på utvikling dei siste åra og endringar som allereie er i gang. SSB har utarbeidd framskrivingane i tre alternativ for kvar av variablane, høg, middels og låg. Vi har her nytta middels-alternativet på dei nemnde variablane, som også blir rekna som eit hovedalternativ frå SSB si side.

Data for talet på brukarar ved hjelpemiddelsentralane er henta frå hjelpemiddelsentralane sitt datasystem. Systemet genererer sentral statistikk basert på alle fylkesvise registreringar. Vi nyttar her informasjon om brukarar med utlån av eit eller fleire hjelpemidler i løpet av 2015.

STATISTIKK 2015

(Innkjøp gjeld berre det som er finansiert gjennom NAV)

Innkjøp nye hjelpemidler kvart år totalt: Omlag 2,7 milliardar kroner

Innkjøp hovudhjelpemidler, dvs. hjelpemidler utanom ekstra deler og tilbehør: Omlag 2,0 milliardar kroner

Verdi av utlånte hovudhjelpemidler kvart år: Omlag 2,8 milliardar kroner

Verdi av gjenbruk hovudhjelpemidler kvart år: Rekna til omlag 770 millionar kroner

Tal på registrerte brukarar ved hjelpemiddelsentralane: Om lag 420 000 personar, tilsvarande omkring 8 prosent av folketalet

Tal på brukarar med utlån i 2015: 134 653 personar.

Tal på andre brukarkontaktar, som service, rådgjeving og anna i 2015: 38 159 personar.

utdanning eller til dagleglivet. Føremålet er å finansiere stønad til hjelpemidler som kan vege opp for følgjene av funksjonsnedsetjing. Stønadsreglane skil i liten grad mellom aldersgrupper, og heller ikkje mellom diagnosegrupper. Funksjonsevna må vere nedsett på grunn av sjukdom, skade eller lyte, og den må vere vesentleg og varig redusert. Med varig meiner ein til vanleg om lag 2 – 3 år, bortsett frå tilfelle der hjelpemidler er nødvendig for pleie mot slutten av livet. Så lenge nedsett funksjonsnivå i forhold til krav i omgivningen er dokumentert, kan det ytast stønad til dei hjelpemidla som er nødvendig. Desse vert vanlegvis finansierte fullt ut.

Blant dei viktigaste hjelpemiddeltypene er dei som er for personar med problem med rørsle og mobilitet. Det kan vere rullestol, andre ganghjelpemidler, og mange ulike typar spesialutstyr for å kunne klare seg i eige hushald, eller for å kunne bli pleidd av andre i heimen. Andre typiske hjelpemiddelgrupper er dei for personar med syns- og høyrslaproblem. Teknologibaserte hjelpemidler, datautstyr m.v. har lenge vore eit viktig område, og det kan nyttast innanfor ulike former for funksjonsproblem. Tradisjonelt er det dei yngre brukarane som nyttar databaserte hjelpemidler. Stønaden til dette har likevel blitt avgrensa dei siste åra. Kjøp av standard datautstyr vil ikkje reknast som

ekstrautgift på grunn av funksjonsproblem, men er utstyr som alle må ha. Stønadene avgrensar seg til utstyr og programvare som er spesielt utvikla for og tilpassa personar med funksjonsvanskar.

Som vi ser av faktaboks om statistikk, er det om lag 420 000 personar som har lånt eit eller fleire hjelpemidlar frå NAV hjelpemiddelsentral, alle aldersgrupper inkludert. Det tilsvarar om lag 8 prosent av samla folketal i landet. Om lag ein tredjedel av desse har fått utlån av hjelpemidler det siste året. Tabell 1 syner at ein stor del av brukarane er over 70 år. Det gjeld 60,7 prosent.

Folketalsutvikling og aldersstruktur

Aldring i befolkninga

Befolkninga er i ferd med å bli eldre. Den såkalla eldrebølgja har vore kjent lenge. Den delen av befolkninga som er 70 år og eldre er no i ferd med å auke, og den delen av befolkninga som er 80 år og over vil auke spesielt sterkt frå 2025. Desse endringane er ikkje ei bølge, i den forstand at det vil «normalisere» seg igjen etter ein periode. Det er derimot ei varig strukturell endring i befolkninga. Denne aldersforskyvinga vil forsterke seg, og bli den nye normalsituasjonen heile dette hundreåret.

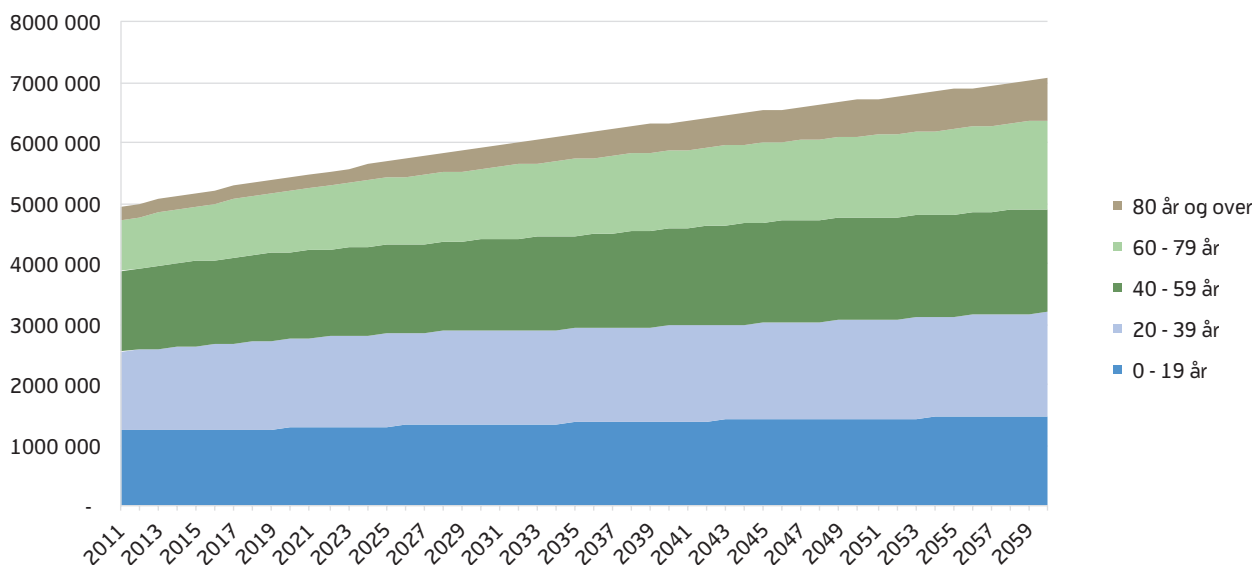
Framskrivingane for 2016 – kva er nytt?

SSB sine folketalsframskrivingar er i 2016 presentert i ny versjon. (SSB 2016). Eit viktig element for nye versjonar er å evaluere i kva grad dei føregåande versjonane har slått til, og eventuelle årsaker til avvik frå faktisk utvikling. Prognosane kan dermed justerast i tråd med nye føresetnader.

Nokre endringar i framskrivinga frå 2016:

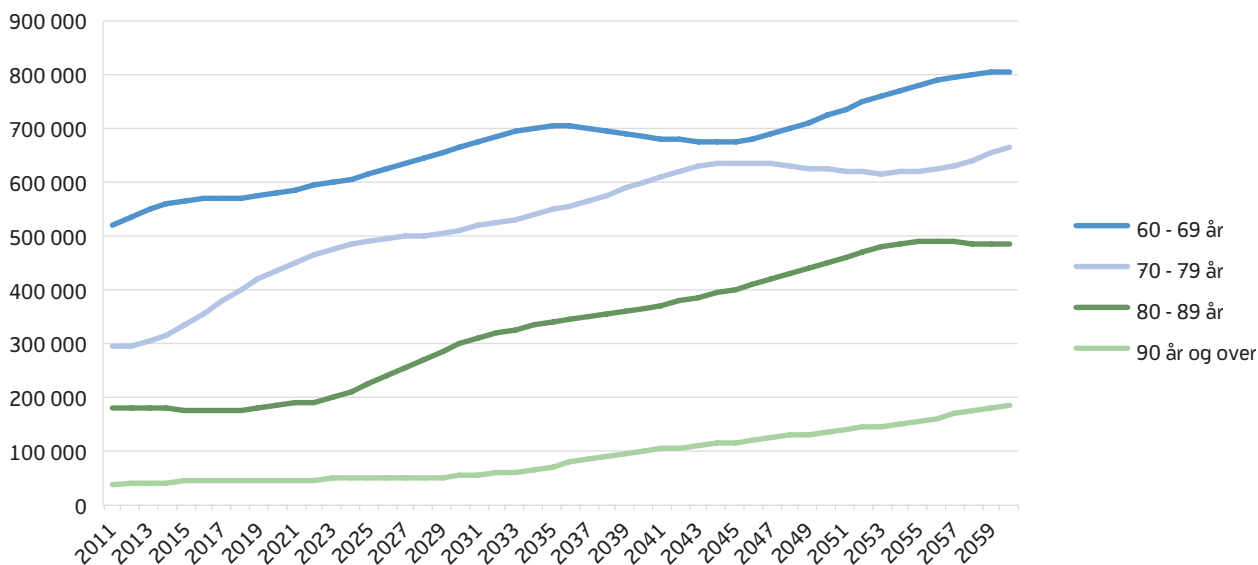
– **Nedgang i fødselstal.** Fødselstala er på veg nedover. Frå 2009 av har fruktbarheten gått ned frå ca. 1,98 til 1,76 barn pr. kvinne (SSB 2016). Denne har rett nok gått ein del opp og ned dei siste 40 åra. Ein skilnad i SSB sine tre siste framskrivingar har vore ei nedskriving av gjennomsnittleg tal på fødslar pr. kvinne. Talet på barn og unge dei neste åra framover måtte dermed skrivast ned ein del. I ny framskriving i 2016 blir dette fødselstalet sett til 1,7, og halde konstant på det nivået framover. Talet på fødslar vil då auke svakt, frå om lag 60 000 i dag til om lag 67 800 i 2040 og 73 900 i 2060. Talet på døde, som var på om lag 40 700 i 2015, vil vere på om lag 55 700 i 2040, og 64 700 i 2060. Under desse føresetnadane vil det framleis vere eit fødselsoverskot, men langt svakare enn i dag.

Figur 1. Framskriving av folketal samla og pr aldersgruppe fram til 2060. Tal personar



Kjelde: SSB

Figur 2. Framskrivning av folketalet i aldersgruppene 60 år og over fram til 2060. Tal personar



Kjelde: SSB

– **Auka forventa levealder.** Gjennomsnittleg forventa levealder for nyfødde har auka i lang tid alleie. Den var i 2015 på 83,9 år for kvinner og 80,2 år for menn. I framskrivinga frå 2016, middelalternativet, er det lagt inn ei ytterlegare estimert auke, til 89,2 år for kvinner og 87,2 år for menn fram mot 2060. Levealder for menn har den sterkaste auken. I tilsvarende framskrivning frå 2014 var forventa levealder 89,1 år for kvinner og 86,5 år for menn. Dette fører til ei oppjustering av talet på personar over 80 år, og på sikt ei markant auke i talet på personar på 90 år og over (sjå figur 3). Det er i dag relativt få dødsfall i dei yngre aldersgruppene, medan dei som blir gamle lever lenger enn før. Som ei naturleg følgje av aldringa i befolkninga, vil det likevel bli fleire døde pr. år framover.

– **Aukande sentralisering.** Innanlands flyttemønster går meir i retning av større byar og sentrale område i landet. Prognosane i år forsterkar denne tendensen. I velferdsmessig samanheng gir det ganske ulike utfordringar i sentrale strom i høve til distrikta. Forskyving av aldersstrukturen i befolkninga vil kunne bli sterkare i distrikta, på grunn av at dei yngre oftare flyttar bort.

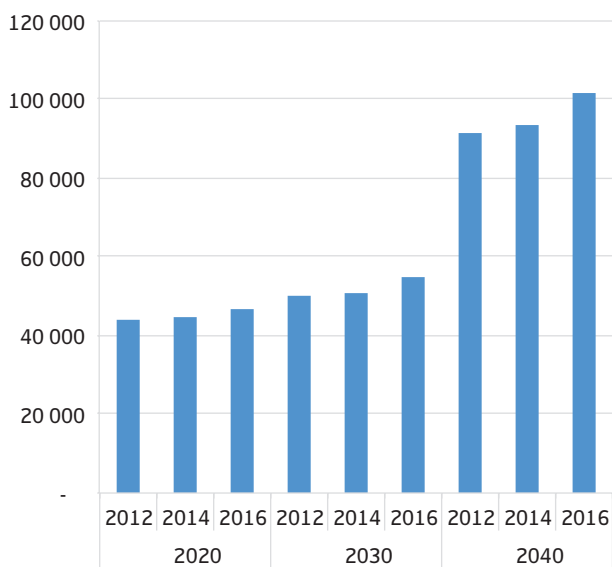
– **Auka netto innvandring.** Nye prognosar har oppjustert langsiktig netto innvandring framover

I Figur 1 har vi samla folketal pr år og i aldersgrupper, når ein nyttar middelalternativet for framskrivning. Den tilseier at vi passerar 6 millionar innbyggjarar i 2031, og 7 millionar innbyggjarar i 2058. Andelen som er 70 år og over, som er på 11 prosent i dag, vil vere på 16,9 prosent i 2040 og på om lag 19 prosent i 2060.

Figur 2 syner ei sterk og langvarig auke i dei eldre aldersgruppene, og at alle desse gruppene har auke samtidig. Dei yngre aldersgruppene har svakare vekst. Om vi berre reknar med folketalet på 70 år og eldre, så har den gruppa 11 prosent av folketalet i dag. Den delen vil auke til om lag 19 prosent i 2060.

Figur 3 samanliknar SSB sine folketalframskrivingar i 2012, 2014 og 2016 når det gjeld talet på personar 90 år og over. Anslått auke i levealder framover har ført med seg ein relativt stor auke i talet på personar blant det eldste eldre spesielt for 2016-framskrivinga. Prognosane for talet på hjelpemiddelbrukarar blir følgeleg også oppjustert.

Figur 3. Framskivingane i 2012, 2014 og 2016, anslag for talet på personar 90 år og eldre, i 2020, i 2030 og i 2040



Kjelde: SSB

Framskiving av talet på brukarar

Framskiving av talet på brukarar er vidareføring av allereie kjende utviklingstrekk. Vi har her gjort framskiving på brukarar med utlån frå hjelpemiddelsentralane, tildeling av ortopediske hjelpemidler og høyreapparat. Framskiving av desse brukargruppene er også ein del av bestillinga frå ekspertutvalet for orga-

FRAMSKRIVINGSMETODE

Folketalet i 2015 og brukarane ved hjelpemiddelsentralane same år er delt inn i aldersgrupper, kvar av dei på 10 årsklassar, (0–9 år, 10–19 år osv.) Kvar aldersgruppe av hjelpemiddelbrukarar blir rekna i prosent av innbyggartalet i den same aldersgruppa. Denne prosenten blir deretter vider4eført for alle år som framskivinga skal dekke.

nisering av hjelpemiddelområdet. Ortopediske hjelpemidler og høyreapparat skil seg frå øvrige hjelpemidler ved at det utprøving, tilpassing og val av løysingar foregår i helseinstitusjonane. NAV si rolle er saks handsaming og finansiering. Hensikten med framskivingane er å få ein indikasjon på samla brukartilgang på dei største stønadanane på hjelpemiddelområdet.

Framskiving av brukarar ved hjelpemiddelsentralane

Tabell 1 syner startpunktet for framskivinga. Det er talet på brukarar som fekk utlån i 2015 fordelt på 10-årige aldersgrupper. Den klart største gruppa brukarar er personar i alderen 80–89 år som står for 30 prosent av alle utlån. Totalt var det om lag 135 000 brukarar med utlån av hjelpemidler i 2015.

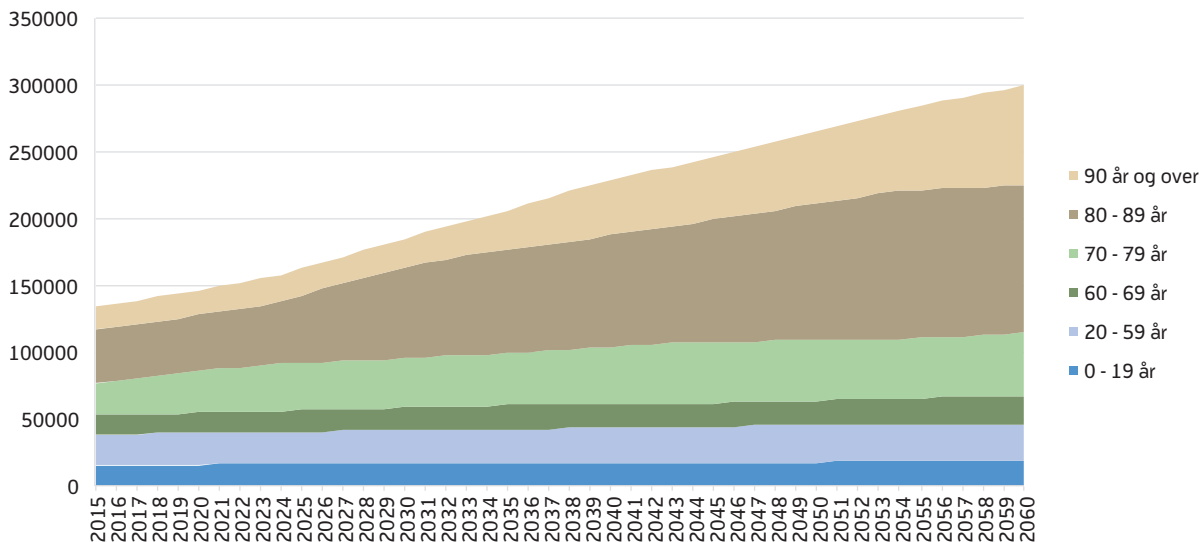
Den årlege tilgangen av brukarar ved hjelpemiddelsentralane kan auke frå 135 000 til 230 000 i 2040 og 300 000 personar i 2060, som ein reindyrka demografisk effekt. Så godt som hele denne auken vil vere eit

Tabell 1. Talet på brukarar som fekk utlån i 2015 fordelt på aldersgrupper, prosentdel i kvar aldersgruppe, og kvar aldersgruppe i prosent av aldersgruppa i befolkninga

Aldersgruppe	Talet på brukarar	Prosentdel i kvar aldersgruppe	Prosentdel i befolkninga
0 – 9 år	5 145	3,8	0,8
10 – 19 år	10 410	7,7	1,6
20 – 29 år	3 785	2,8	0,5
30 – 39 år	3 812	2,9	0,5
40 – 49 år	6 289	4,7	0,8
50 – 59 år	8 848	6,6	1,4
60 – 69 år	14 570	10,8	2,6
70 – 79 år	24 131	17,9	7,2
80 – 89 år	40 222	29,9	22,8
90 år og over	17 439	12,9	40,3
Total	134 651	100,0	2,6

Kjelde: NAV

Figur 4. Framskrivning av brukartilgang ved hjelpemiddelsentralane fram mot 2060, totalt og pr aldersgruppe. Tal personar



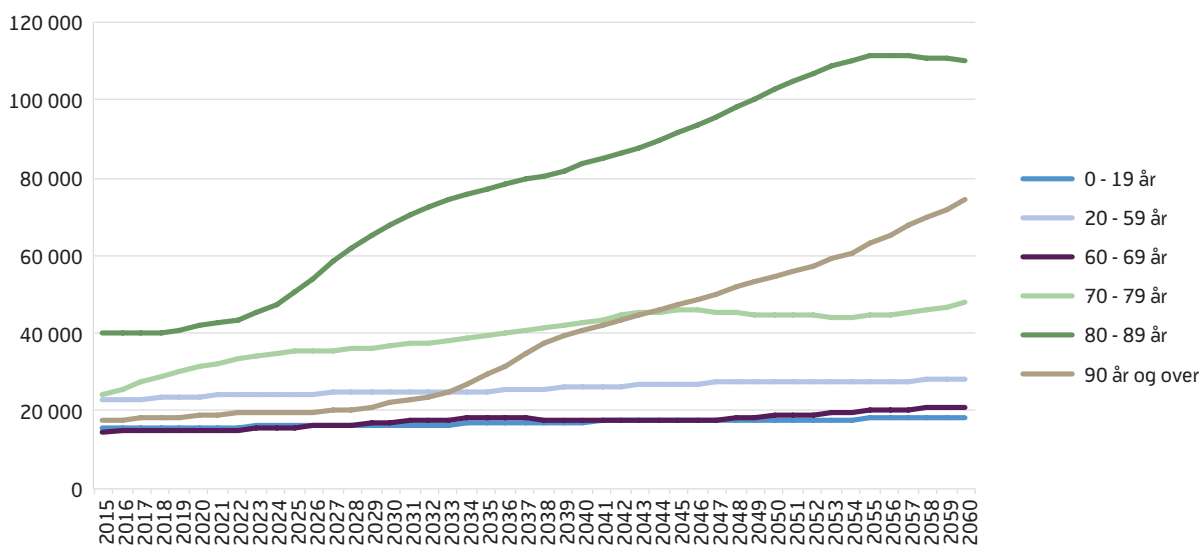
Kjelde: NAV

resultat av aldring i befolkninga. Figurane 4 og 5 illustrerer auken, fordelt på aldersgrupper.

Dei siste åra har det samla sett vore nedgang i talet på personar i aldersgruppa 80 år og over. Dette på grunn av relativt små fødselskull i åra etter 1930. Talet på

hjelpemiddelbrukarar pr. år har også gått ned desse åra, i hovudsak på grunn av at aldersgruppa over 80 år er så pass dominerande blant dei som får utlån av hjelpemidler. Framover blir auken i talet på brukarar i alderen 80 år og over det mest påfallande trekket i prognosane. Auken i denne aldersgruppa vil vere spe-

Figur 5. Framskrivning av brukartilgang ved hjelpemiddelsentralane fram mot 2060, pr aldersgruppe. Tal personar



Kjelde: NAV

sielt sterk frå og med 2025 og utover. Fram mot 2035 vil vi få nær ei dobling av den årlege tilgangen av brukarar over 80 år.

Tabell 2 syner det årlege talet på brukarar med utlån for ein del år framover. Det samla talet på brukarar med eit eller fleire utlån vil til ei kvar tid vere høgare, tilsvarande talet på om lag 420 000 personar i dag. For mange av desse vil det vere behov for oppfølging, service og vedlikehald, rådgiving m.v. Desse oppgåvene vil gje ekstra utfordringar for organisering av tenestene.

Framskrivning av talet på brukarar på ortopediske hjelpemidler

Innafor gruppa av ortopediske hjelpemidler er det mange ulike produkt. Dei har til felles at dei skal erstatte eller støtte opp kroppsdeler. Dei største produktgruppene er ortoser og fottøy, inkludert fotseng, spesialtilpassa innleggsålar i sko. Dette er produkt som blir formidla i store antal, medan kostnaden pr. eining ikkje er så stor. Proteser er langt dyrare produkt, medan det er færre brukarar av desse. I denne samanhengen har vi ikkje splitta på type produkt, men teke med alle brukarar pr. år samla.

Den største brukargruppa av ortopediske hjelpemidler er i aldersgruppa 60 – 69 år. Den sterke folketalsauken

i denne aldersgruppa det siste tiåret, har ført med seg ein sterk volumauke på mange produkt på dette området. Effekten av «eldrebølga» har vi dermed allereie hatt i fleire år på dette området.

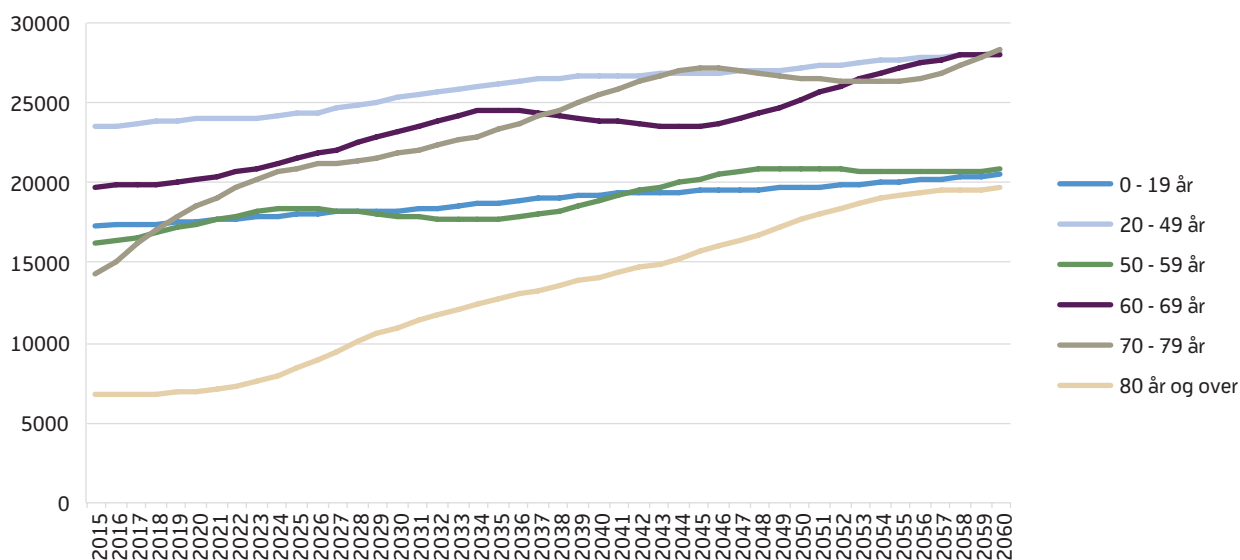
I aldersgruppa 70 år og over er det færre brukarar årleg. Det er ein klart mindre del av folketalet i den aldersgruppa som nyttar ortopediske hjelpemidler. Denne aldersgruppa vil likevel stå for hoveddelen av auken på dette området dei neste åra framover. Figur 6 syner dette. På sikt vil også aldersgruppa over 80 år også utgjere ei vesentleg brukargruppe, ut frå veksten i folketalet i denne aldersgruppa.

Samla sett vil den demografiske effekten for ortopediske hjelpemidler vere mindre enn for andre hjelpemidler dei nærmaste åra, og veksten blir også redusert noko etter ein del år. Andelen brukarar i dei eldste aldersgruppene er klart mindre, og aldringa i befolkninga kan difor få ein meir moderat effekt framover. Auken i brukartalet fram mot 2020 vil kunne vere på om lag 7,5 prosent, til 2030 på om lag 21 prosent, og mot 2040 på om lag 31 prosent.

Framskrivning av talet på brukarar av høyreapparat

Talet på brukarar som årleg får tildelt høyreapparat har utsikter til ein svært sterk auke dei næraste åra.

Figur 6. Framskrivning av brukartilgang til ortopediske hjelpemidler pr aldersgruppe, til 2060. Tal personar



Kjelder: NAV

Dette går fram av figur 7. Ein stor del av brukarane av høyreapparat er i alderen 60 år og over. Den største brukargruppa i dag er i alderen 70 – 79 år. Denne gruppa vil stå for den vesentlege delen av auken det første tiåret, medan aldersgruppa 80 år og over vil følge deretter. Andre aldersgrupper har meir stabil utvikling. Når vi har som føresetnad at prosentvis del i kvar aldersgruppe som får høyreapparat er konstant, så vil dette området reagere svært sterkt på aldringa i befolkninga. Effekten i talet på brukarar fram mot 2030 vil vere på meir enn 2 prosent pr. år.

Desse to stønadene har betydelege brukargrupper. Delvis kan dei overlappe med gruppa av andre hjelpemiddelbrukarar, medan andre, spesielt den store gruppa som får lettare ortopediske hjelpemidler, har ofte ikkje andre hjelpemiddelstønader. Ulik aldersprofil på brukargruppene indikerer ganske ulike prognoser for framtidig tilgang, jfr. tabell 2.

Konsekvensar av framskrivinga

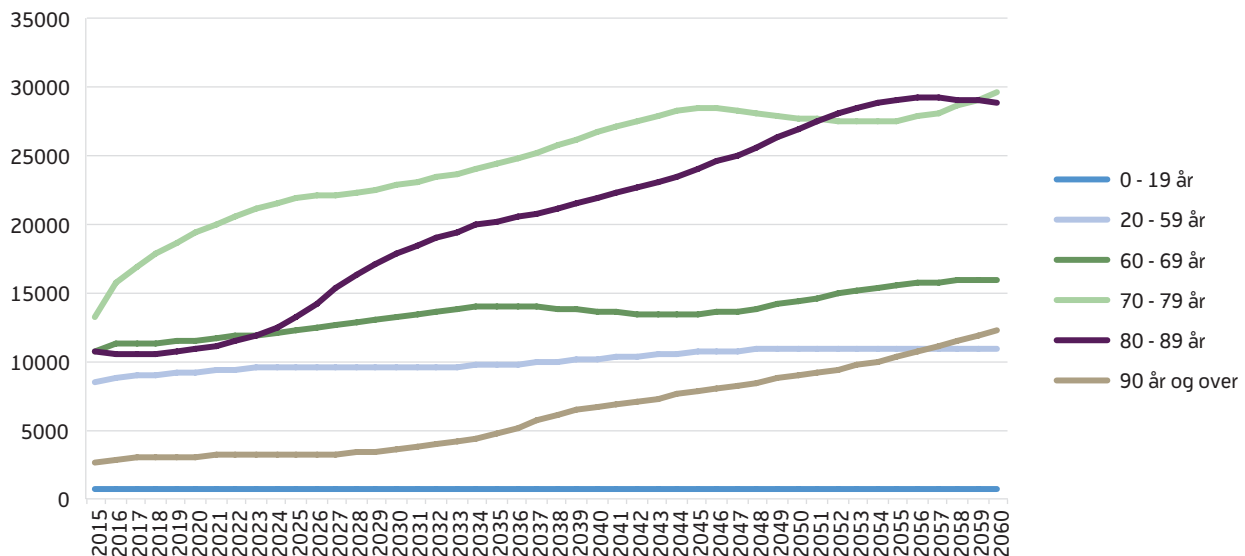
Usikkerheten omkring framskrivingane blir naturleg nok større dess lenger fram i tid vi kjem. Avstanden mellom høge og låge utviklingsalternativ blir ganske stor. Vi har i denne samanheng gjort framskrivingar fram til 2060. Valet av tidshorisont er gjort med tanke på å synleggjere framtidige behov for ressursinnsats,

på hjelpemiddelområdet, men gjerne også på velferdssamfunnet generelt. Usikkerheten ved framskrivingane så langt fram i tid må føre til at for eksempel talet på brukarar kvart år berre må oppfattast som tendensar basert på rein demografisk effekt. Framskrivningar for dei første 15 – 20 åra framover er meir dagsaktuelle, i og med at usikkerheten er mindre, og at dei framskaffar kunnskap som må nyttast til konkret planlegging.

I høve til framskrivinga vi hadde i 2013 (Arbeid og velferd nr 2, 2013) så er det ikkje større endringar i talet på personar i aldersgruppa 80 – 89 år. Det er auka tal på personar i dei yngre aldersgruppene, på grunn av auka innvandring. Det som kan gje utslag på prognosar for hjelpemiddelbrukarar er antatt auke i talet på personar over 90 år. I SSB sitt hovedalternativ er gjennomsnittleg levealder oppjustert. I framskrivinga av hjelpemiddelbrukarar får det som effekt at denne aldersgruppa får ein vesentleg høgare vekst enn tidlegare anslag, spesielt etter 2035. Denne veksten vil eventuelt komme i tillegg til ei generell aldring i befolkninga, og bidra til å auke presset på ordningane.

Aldersgruppa 70 – 79 år blant hjelpemiddelbrukarane er no i sterk vekst. Utslaget i statistikken er likevel moderat. Betre folkehelse generelt bidrar til at folk i

Figur 7. Framskrivning av brukartilgang på høyreapparat pr aldersgruppe, fram mot 2060. Tal personar



Kjelde: SSB og NAV

denne aldersgruppa er relativt friske, og hjelpemiddelbehovet er moderat.

Formidlingssystemet for hjelpemidler vil i høg grad bli påverka av endringane vi kan sjå. På den eine sida har vi mengdeproblematikken. Kapasiteten må tilpasse seg det talet på brukarar vi får framover. Utfordringane vil også vere store når det gjeld organisering og effektivisering av tenester. Det aukande talet på utlån gir utfordringar når det gjeld mengda av brukarar som vil ha behov for vedlikehald, service og reparasjonar. På den andre sida vil endringa i aldersprofilen blant brukarane kunne påverke kva tenester som skal utviklast, og kva satsingsområde som skal prioriterast. Formidling av hjelpemidler for tilpassing av bustad for folk med aldersproblematikk må nødvendigvis vere eit betydeleg satsingsområde. Når ein

større del av dei eldre må bu lengre tid i eigen bustad, i staden for sjukeheim eller omsorgsbustad, vil innsatsen med hjelpemidler kunne bli desto høgare.

Forholdet mellom arbeidsstyrken og talet på eldre i samfunnet blir endra. Ei stadig høgare del av befolkninga vil vere i aldersgrupper som står utanfor arbeidslivet, dvs. barn og eldre personar. Dette framgår t.d. i SSB sine analyser av befolkninga framover. Omsorgsbyrde for barn og eldre vert rekna som forholdet mellom tal personar i alderen 20 – 69 år og alle dei øvrige aldersgruppene (SSB 2016). Dette kan føre til knapphet på arbeidskraft i forhold til oppgåvene i samfunnet. Det vil også utvilsomt føre med seg nytenking, nye organisasjonsformer og innovasjon i måtar å løyse oppgåvene på.

Tabell 2. Framskriving av tal på brukarar som får utlån av hjelpemidler

År	Estimert tal på brukarar årleg	Endring i prosent frå 2015	Prosentdel 70 år og over
Hjelpemidler			
2015	134 653		60,7
2020	146 450	8,8	62,7
2025	162 260	20,5	65,1
2030	185 200	37,5	68,4
2040	228 300	69,5	73,2
2050	266 000	97,6	76,0
2060	299 900	122,7	77,8
Høyreapparat			
2015	46 452		57,4
2020	54 870	18,1	60,9
2025	60 900	31,1	63,0
2030	67 750	45,8	65,2
2040	79 700	71,6	69,2
2050	89 600	92,9	71,0
2060	98 500	112,1	71,8
Ortopediske hjelpemidler			
2015	97 636		21,5
2020	104 800	7,3	24,4
2025	111 470	14,2	26,3
2030	117 540	20,4	27,9
2040	128 300	31,5	30,9
2050	137 000	40,5	32,2
2060	145 500	49,1	33,0

Kjelde: NAV

Diskusjon: framskrivingane i ein større samanheng

Aldringa i befolkninga, først fram mot 2030, får konsekvenser på alle plan i samfunnet. Det er ein av hovudføresetningane for all samfunnsplanlegging, sentralt og lokalt. (Meld. St. nr. 12, 2012–2013, NAV 2014). Framskrivingar av den art som vi har presentert her kan gje ein indikasjon på utsikter framover som ein må planlegge mot. Det blir særskilt ei auke i talet på eldre brukarar ved hjelpemiddelsentralane. Dette vil gå fram av framskrivingsmaterialet. Behovet for hjelpemidler for desse vil i stor grad vere knytta til å tilpasse bustad og nære omgjevnader, for å kunne bu heime lenger, og å kunne ta del i eit sosialt liv.

Vekst i talet på brukarar på hjelpemiddelområdet har vore i fokus i framskrivingane. Formidling av hjelpemidler er berre ei side av den samla innsatsen som blir gjort for personar med funksjonsvanskar. Formidlinga skal vere meir enn utdeling av varer. Det skal også vere kompetanse, god kommunikasjon, og hjelpemiddelløysingar sett i samanheng med andre behov som tap av funksjonsevne fører med seg.

Perspektiv på folkehelse

Aukande levealder kan vere ein indikasjon på betring i folkehelsa. Fleire ting kan medverke til dette. Betre helse generelt kan medverke til at ein får fleire leveår som frisk, at sjukdom og funksjonstap som følger med

alderen først slår inn på seinare tidspunkt. Det kan også vere at fleire livstruande sjukdomar har fått ein større overlevingsprosent, og at ein får fleire leveår til tross for sjukdom og funksjonsvanskar. Forsking omkring dette finn ikkje eintydige svar. Delvis er det eit spørsmål om definisjonar. Dersom sjukdom blir definert som funksjonstap i høve til kvardagslivet, kan forskninga gje støtte til hypotesen om fleire friske år. Dersom definisjonen er retta mot å leve med kronisk sjukdom, kan ein finne støtte for hypotesen om forlenga sjukdomsperiode (Tønnessen 2015). For vårt føremål å utarbeide prognosar for bruk av hjelpemidler, vil vi altså anta at folkehelsa kan betre seg, i den forstand at hjelpemiddelbehov kan oppstå litt seinare i livet. Til ein viss grad kan det avdempe talet på brukarar framover. Dette er likevel usikkert, og ikkje mogeleg å talfeste.

Aldring i befolkninga vil uansett innebere aukande behov for helse- og omsorgstenester. Auken i behov for dette treng likevel ikkje å vere proporsjonalt med auken i dei ulike eldre aldersgrupper. Seniorane i framtida kan ha betre helse, betre utdanning, og i tillegg ha betre økonomi enn tidlegare. Mange fleire enn før vil då ha dei ressursane som skal til for å takle problem som aldring fører med seg (NOU 2011: 11).

Velferdsteknologi

Eit interessant spørsmål er kva rolle nye teknologibaserte hjelpemidler vil få framover. Velferdsteknologi kan beskrivast som ei rekke ulike databaserte hjelpemidler, integrert i bustad, som gjer det enklare for brukaren å styre eigne oppgåver og aktivitetar, styre funksjonar i bustaden, som t.d. regulering av temperatur, eller fungere som varsling og alarm i tilfelle brukaren sjølv ikkje klarer å ha kontroll. I NOU 2011: 11 Innovasjon i omsorg er velferdsteknologi beskriven som:

... teknologisk assistanse som bidrar til økt trygghet, sikkerhet, sosial deltakelse, mobilitet og fysisk og kulturell aktivitet, og styrker den enkeltes evne til å klare seg selv i hverdagen til tross for sykdom og sosial, psykisk eller fysisk nedsatt funksjonsevne. Velferdsteknologi kan også fungere som teknologisk støtte til pårørende og elles bidra til å forbedre tilgjengelighet, ressursutnyttelse og kvalitet

på tjenestetilbudet. Velferdsteknologiske løsnings-ger kan i mange tilfeller forebygge behov for tjenester eller innleggelse i institusjon. (NOU 2011: 11, KS og NHO 2009).

Beskrivinga innsnevrar betydninga frå å gjelde alle teknologiske hjelpemidler, og meir i retning av assisterande teknologi i bustad for å lette kvardagen for brukaren. For tenesteytarar eller pårørende vil teknologiske løysingar kunne bidra til å organisere omsorgsoppgåvene meir effektivt. Velferdsteknologi blir eit av fleire midlar for å møte utfordringar med større mengd brukarar og å oppretthalde ein god tenestekvalitet. Ut frå det vil vere viktig å tilpasse teknologiske hjelpemidler til brukaren sine føresetnader og konkrete behov. Avstandane kunnskapsmessig og kulturelt mellom brukarane, tenesteytarane og teknologiske fagmiljø kan enkelte gonger bli for stor (NOU 2011: 11). For dei store gruppene av brukarar vil det også framover vere behov for tradisjonelle tekniske hjelpemidler, for å betre mobilitet og sjølvstende.

Ei hovedutfordring ved aldring i befolkninga vil vere å tilpasse bustader til ein standard som gir eldre folk høve til å bu der med funksjonssvanskar. Lite tyder på at omsorgsbustader og liknande kan byggast opp raskt nok til å møte auken i talet på eldre. Tilpassing av andre bustader vil bli svært sentrale tiltak (NOU 2011: 11). Bustad er kanskje den viktigaste arenaen der meistring er ein føresetnad for eit sjølvstendig liv. Eldre som opplever aukande svikt i funksjonsnivå vil så langt som råd unngå å miste kontroll i eigen bustad. Hjelpemidler eller andre tiltak vil ikkje hindre funksjonstap men kunne betre eigen kontroll i bustaden.

Andre aspekt ved framskrivningane

Aldring i befolkninga vil opptre ulikt i ulike fylke og regionar. Utvikling i talet på brukarar av hjelpemidler vil vere forskjellig frå fylke til fylke. I denne samanhengen har vi ingen framskrivningar på fylkesnivå. Planlegging og organisering av tenester vil likevel måtte foregå på lokalt plan, i fylker og kommunar. ut frå dei behov som oppstår lokalt.

Befolkningsutviklinga vil også ha eit kostnadsaspekt. Det gjeld både til stønader og til administrasjon. Utvikling i utgifter er langt vanskelegare å anslå enn

talet på brukarar. Mange faktorar kan påverke denne utviklinga. Endringar i lovfesta rettar og i dekningsnivå for brukarane påverkar utgiftene. Allereie no har ein del grupper av småhjelpemidler blitt overført til tilskotsordningar. Det lettar noko av vareflyten ved hjelpemiddelsentralane og frigjer ressursar. Eigenbetaling for ein del enkle hjelpemidler kan også bli ein realitet. Nye organisasjonsformer i omsorgstjenestene kan også føre med seg nye finansieringsmåtar. Meir effektiv tenesteproduksjon kan gje innsparingar i kostnad pr brukar.

Referansar

Gjerde, Sigurd (2007): «Framtidige behov for hjelpemiddel.» *Arbeid og Velferd nr. 2, 2007*

Gjerde, Sigurd (2013): «Hjelpemiddelbehov i framtida.» *Arbeid og velferd nr. 2, 2013.*

Helsedirektoratet (2016): Aldring, mestringsbetingelser og livskvalitet.

Meld. St. 12 (2012–2013): Perspektivmeldingen 2013.

NAV (2014): *Omverdensanalyse*. NAV-rapport 2014 / 2.

NOU 2010: 5: *Aktiv deltakelse, likeverd og inkludering*.

NOU 2011: 11: *Innovasjon i omsorg*.

Ramm, Jorun og Berit Otnes (2013): *Personer med nedsatt funksjonsevne*. SSB Rapport 8/2013

SSB 3/2016: *Økonomiske analyser*. Befolkningsframskrivinger.

Tønnessen, Marianne (2015): «Aldring i Norge.» *Sosiologi i dag, nr. 3/2015.*

JOBBER DE UFØRETRYGDEDE MER ETTER UFØREREFORMEN I 2015?

Av Ragnar Hjellset Alne

Sammendrag

1. januar 2015 ble det innført et nytt regelverk for uføretrygd. Reformen skulle tilpasse uføre-regelverket til det nye regelverket for alderspensjon som ble innført i 2011. Samtidig som de to regelverkene ble samkjørt, ble også de økonomiske insentivene de uføretrygdede har for å arbeide endret. I artikkelen estimerer vi hvilken effekt denne endringen har hatt på de uføretrygdedes arbeidsdeltakelse. Ved bruk av differanse-i-differanse modeller, estimerer vi hvilken effekt uførereformen har hatt på antall arbeidstimer de uføretrygdede arbeider, og på sannsynligheten for at de uføretrygdede er i arbeid.

I modellen for arbeidstid finner vi at uføretrygdede med 100 prosent uføregrad og minimum ett registrert arbeidsforhold, har hatt en økning på 1,0 arbeidstime per uke, eller 7,5 prosent sammenlignet med før uførereformen. For uføretrygdede med gradert uførhet finner vi ingen signifikant endring i antall arbeidstimer. I modellen som estimerer sannsynligheten for å være i arbeid, finner vi ingen signifikant endring for personer med 100 prosent uføregrad, men i gruppen med gradert uførhet har sannsynligheten for å være i arbeid sunket med 1,9 prosent.

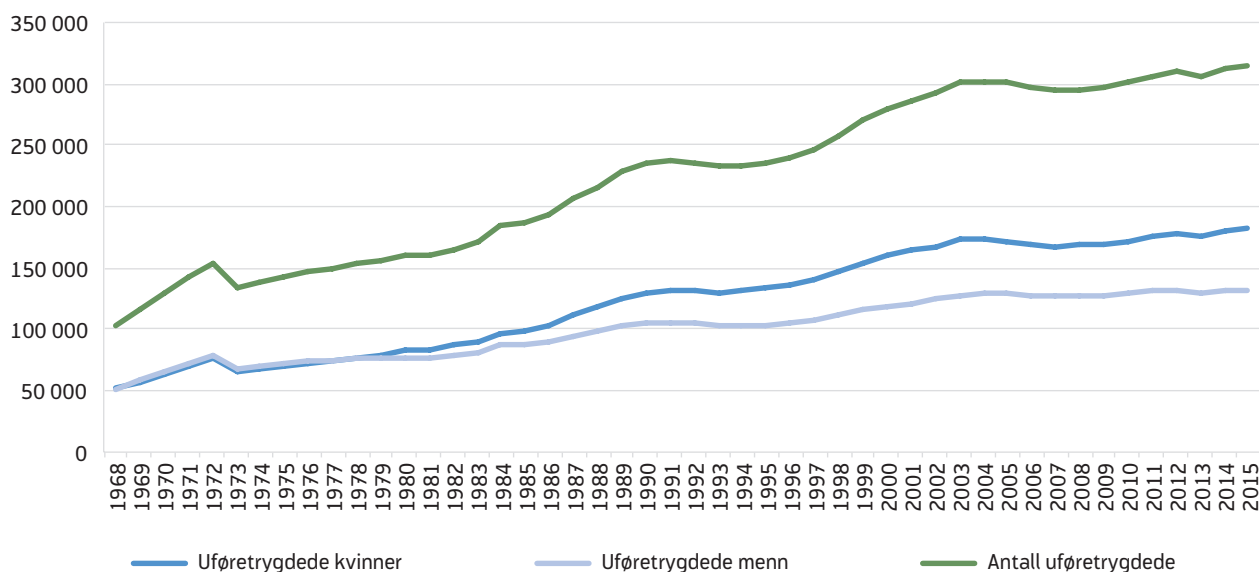
Et viktig funn i analysen er altså at det er personer med høy uføregrad som har respondert positivt på reformens økonomiske insentiver til å arbeide. Dette viser at det ikke nødvendigvis er en sammenheng mellom uføregrad og restarbeidsevne, men at arbeidsevnen til uføre kan forandre seg over tid.

Innledning

Det har over tid vært sterk vekst i hvor mange som får uføretrygd i Norge (figur 1 og figur 2). Antallet uføretrygdede er tredoblet i perioden fra 1967 til 2015, og andelen uføretrygdede av personer i arbeidsfør alder (18–67 år) har doblet seg i samme tidsperiode. Fra

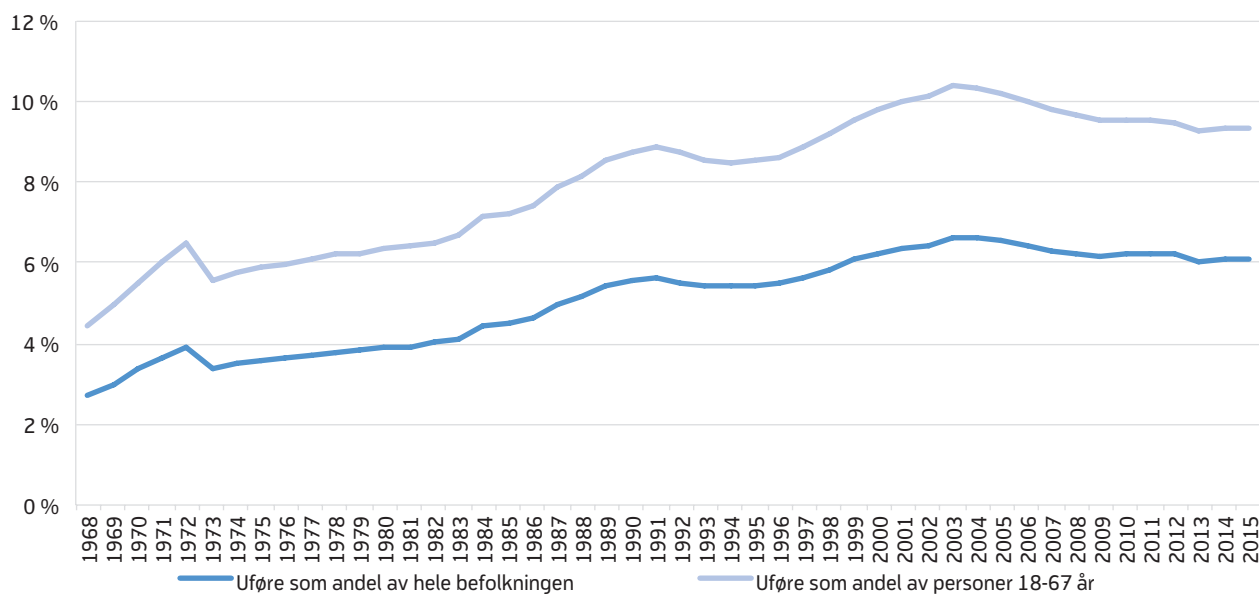
2003 til 2015 har antallet uføretrygdede fortsatt å stige, mens andelen av befolkningen nådde sitt maksimum i 2003. Noe av årsaken til dette er innføringen av en tidsbegrenset uførestønad i 2004. De som var på denne ordningen ble senere overført til arbeidsavkla-

Figur 1. Utviklingen i antall uføretrygdede i Norge



Kilde: NAV

Figur 2. Uføretrygdede som andel av befolkningen. Prosent



Kilde: NAV

ringspenger, en endring som gjør det vanskelig å tolke utviklingen i antall uføretrygdde etter 2003.

For å reversere veksten i uføretrygden, har det over tid vært iverksatt ulike endringer i regelverket, særlig for å bidra til at de uføretrygdde bruker restarbeidsevnen sin. De uføretrygdde har blant annet fått beholde retten til å motta uføretrygd dersom de prøver seg i arbeid, en ordning som før uførereformen i 2015 ble kalt en «hvilende pensjonsrett».

Den hvilende pensjonsretten ble først introdusert i 1994, og er senere utvidet flere ganger (1997, 2006 og 2015). Dette er gjort ved å utvide tidsperioden uføretrygdde beholder retten til uføreytelsen dersom de prøver seg i arbeidsmarkedet. Etter uførereformen i 2015 er tidsbegrensningen på den hvilende pensjonsretten fjernet, og retten har skiftet navn til *hvilende rett til uføretrygd*. Navneskiftet kommer av at uførepensjonen har skiftet navn til uføretrygd etter uførereformen i 2015.

Den hvilende retten til uføretrygd gjør at alle uføretrygdde har muligheten til å bruke en eventuell restarbeidsevne, uten å risikere at uføretrygden blir redusert hvis helsesituasjonen forverres. Dette gjelder også personer med 100 prosent uførhet, selv om de gjennom sin uføregrad er vurdert til å ha mistet hele inntektsevnen. Det kan allikevel tenkes at helsetilstanden til en del av de uføretrygdde er varierende, og at den hvilende retten til uføretrygd gjør det mulig for denne gruppen å delta i arbeidslivet i perioder der helsetilstanden er god.

Hovedmotivasjonen bak uførereformen i 2015 var å tilpasse regelverket for uføretrygd til reglene for alderspensjon som ble innført i 2011, men samtidig ønsket man å introdusere et regelverk som i større grad ville motivere de uføretrygdde til å benytte restarbeidsevnen sin (NOU 2007:4). Målet med hensyn på arbeidstilbud var at de uføretrygdde som allerede jobbet, skulle øke antallet arbeidstimer, mens uføretrygdde utenfor arbeidsmarkedet skulle delta i arbeidslivet i større grad enn før.

Det nye regelverket for uføretrygd (Prop. 130 L, 2010–2011) fortsetter dermed utviklingen i retning av

å motivere uføretrygdde til å bruke restarbeidsevnen sin. Regelverket inneholder, i tillegg til den hvilende retten til uføretrygd, også andre økonomiske insentiver til å arbeide. Alle uføretrygdde kan nå jobbe fritt, uavhengig av uføregrad, og avkortningen av uføretrygd mot arbeidsinntekt avhenger av hvor stor andel av tidligere inntekt som er kompensert gjennom uføretrygden ved 100 prosent uførhet. Det er dermed størrelsen på uføretrygden relativt til tidligere arbeidsinntekt (reell kompensasjonsgrad) som bestemmer i hvilken grad uføreytelsen blir avkortet mot arbeidsinntekt etter uførereformen. Insentivordningen til å arbeide gjør at enhver kombinasjon av arbeidsinntekt og uføretrygd gir høyere netto utbetaling enn uføretrygd alene. I det gamle regelverket begrenset inntektstaket i regelverket arbeidstilbudet til de uføretrygdde, der størrelsen på inntektstaket var avhengig av uføregraden.

Tidligere studier har vist at de uføretrygdde som gruppe har en ubrukt restarbeidsevne (Bound 1989;

VILKÅR FOR MOTTAK AV UFØRETRYGD

Følgende punkter må oppfylles for at en person skal ha rett til å motta uføretrygd (folketrygdlovens kapittel 12):

- Vedkommende må i hovedsak ha vært medlem i folketrygden tre år før uføretidspunktet. Det kan gjøres unntak fra dette dersom uførheten skyldes yrkesskade.
- For å kunne motta uføretrygd må vedkommende ha «varig sykdom, skade eller lyte», som betyr at uførheten må ha en medisinsk årsak, og sykdommen må være langvarig.
- Personen må være i alderen 18 til 67 år.
- Personens evne til å utføre inntektsgivende arbeid må i hovedsak være nedsatt med minst 50 prosent, men det gjøres unntak blant annet ved yrkesskade, hvor 30 prosent redusert inntektsevne er tilstrekkelig.
- Den som gis uføretrygd skal ha gjennomgått hensiktsmessig medisinsk behandling eller attføring med mål om å bedre inntektsevnen, med mindre det er åpenbare grunner til at dette ikke vil forbedre helsetilstanden eller inntektsevnen.

Ved fullstendig tap av inntektsevnen innvilges det 100 prosent uføretrygd, mens personer som har en restarbeidsevne mottar graderte ytelser etter hvor stor restarbeidsevnen er.

Chen og van der Klaauw 2008; Von Wachter mfl. 2011; Maestas mfl. 2013; French og Song 2014; Kostøl og Mogstad 2014). Kostøl og Mogstad (2014) viste også at de uføretrygdene i Norge responderer positivt på økonomiske insentiver til å arbeide mer. Formålet med denne artikkelen er å undersøke om de økte økonomiske insentivene til å arbeide etter ufører reformen, har ført til at flere uføretrygdene arbeider, eller til at de uføretrygdene som har ett eller flere arbeidsforhold arbeider flere timer etter reformen.

Bakgrunn for ufører reformen

Ufører reformen kom som et resultat av alderspensjonsreformen som ble innført i Norge i 2011. Alderspensjonsreformen skapte det som i forarbeidene til ufører reformen er kalt et pensjonsgap (NOU 2007:4), der det ville være økonomisk fordelaktig for enkelte personer å gå over på uføretrygd i alderen 62 til 67 år, fremfor å ta ut tidlig alderspensjon. Pensjonsgapet tvang gjennom endringer i uføregelverket, og når reglene for uføretrygd skulle tilpasses pensjonssystemet, var det samtidig ønskelig at det nye regelverket skulle motivere uføretrygdene til å øke sitt arbeidstilbud. Økningen i arbeidstilbudet skulle komme både gjennom flere arbeidstimer for dem som allerede var i arbeid, og gjennom at en større andel av de uføretrygdene deltok i arbeidsstyrken.

Endringer i uføregelverket etter reformen i 2015

Under det gamle regelverket ble uføretrygden beregnet på omtrent samme måte som alderspensjon ble beregnet før alderspensjonsreformen i 2011. Det var da lagt til grunn en fremtidig alderspensjonsopptjening som om personen hadde fortsatt i arbeid frem til 67 år. Etter ufører reformen beregnes uføretrygden ut fra beste gjennomsnittlige arbeidsinntekt i tre av de fem siste årene før uføretidspunktet. Uføretrygden er 66 prosent av den gjennomsnittlige inntekten i de tre beste innteksårene, og utbetalt uføretrygd og uføregrad justeres ned i forhold til restarbeidsevnen til uføremottakeren.

Fastsettingen av inntekt før uførhet har et tak på 6G etter ufører reformen, og minstesatsen er 3,5G (3,3G for personer som lever sammen med ektefeller, 4,5G for unge uføre). G er grunnbeløpet i folketrygden, og

per 1. mai 2015 var 1G lik 90 068 kroner.¹ Regelverket gir en minste årlig ytelse på 2,28G for uføretrygdene som lever sammen med ektefelle, mens enslige har en minste årlig ytelse på 2,48G.

Personer med gjennomsnittlig inntekt over 6G før uførhet, vil på grunn av inntektstaket i beregningsgrunnlaget oppleve at utbetalt uføretrygd er lavere enn 66 prosent av tidligere arbeidsinntekt. Dette betyr at den reelle kompensasjonsgraden er lavere enn 66 prosent. Andre har en reell kompensasjonsgrad som er høyere enn 66 prosent av tidligere arbeidsinntekt, på grunn av at regelverket også har et inntektsgulv i beregningsgrunnlaget. Den formelle kompensasjonsgraden i uføregelverket er altså 66 prosent, men taket og gulvet i beregningsgrunnlaget for inntekt før uførhet gjør at den reelle kompensasjonsgraden kan være ulik den formelle kompensasjonsgraden.

Regler for arbeidsinntekt før og etter ufører reformen

Før ufører reformen i 2015 hadde personer med 100 prosent uførhet en friinntekt på 1G. Ved overskridelse av friinntekten på 1G, ble uføregraden revurdert og trygdeutbetalingene redusert. I praksis betydde dette at personer med 100 prosent uførhet hadde få insentiver til å opparbeide seg en arbeidsinntekt over 1G. For personer med gradert uførhet var friinntekten satt i vedtaksbrevet for uførepensjonen, men også for dem med gradert uførhet straffet det seg å ha en inntekt over inntektstaket.

Før ufører reformen hadde de uføretrygdene en hvilende pensjonsrett i fem år. Dermed hadde de muligheten til å prøve seg i arbeidslivet i fem år uten at retten til å motta uføretrygd falt bort. Etter ufører reformen har de uføretrygdene fremdeles muligheten til å prøve seg i arbeid, men retten til å motta uføreytelsen faller ikke bort, slik den gjorde før ufører reformen.

Uføregraden er også upåvirket dersom uføretrygdene prøver seg i arbeid etter ufører reformen, noe som betyr at de uføretrygdene beholder både retten til uføretrygd

.....
¹ Kilde: NAV. Hentet 02.09.2016, fra <https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Kontakt+NAV/Utbetalinger/Grunnbeloepet+i+folketrygden>.

og uføregraden dersom arbeidstilbudet økes. Det nye regelverket belønner arbeid ved at enhver kombinasjon av uføretrygd og lønn gir større netto utbetaling enn ved uføretrygd alene, og de uføretrygdene har dermed ikke lenger et inntektstak på 1G. En gradvis reduksjon av uføretrygden mot arbeidsinntekt over 0,4G – kalt reduksjonsmodellen – har erstattet inntektstaket i det gamle regelverket.

Reduksjonsmodellen frikobler uføregraden fra restarbeidsevnen, fordi reduksjonen av uføretrygd mot arbeidsinntekt ikke avhenger av uføregraden. Det er isteden hvor stor andel av tidligere arbeidsinntekt uføretrygden ville erstattet ved 100 prosent uførhet, altså den reelle kompensasjonsgraden, som bestemmer hvilke økonomiske insentiver de uføretrygdene har for å opparbeide seg en arbeidsinntekt utover 0,4G. For en person med gradert uførhet blir det dermed kalkulert hvilken utbetalt uføretrygd denne personen ville hatt ved hundre prosent uførhet, og på bakgrunn av dette beløpet og tidligere arbeidsinntekt beregnes den reelle kompensasjonsgraden. Det såkalte «reduksjonsbeløpet» av uføretrygd mot arbeidsinntekt bestemmes av følgende formel, som gjelder for alle uføretrygdene:

Reduksjonsbeløpet = overskytende inntekt over 0,4G x reell kompensasjonsgrad

Formelen som beregner reduksjonsbeløpet viser at personer med en høy reell kompensasjonsgrad vil ha mindre insentiver til å arbeide enn personer med lav reell kompensasjonsgrad. Grunnen til dette er at reduksjonsbeløpet som avkorter uføretrygden mot arbeidsinntekt er størst for personer som har hatt en lav arbeidsinntekt før uførhet, fordi denne gruppens reelle kompensasjonsgrad er høy. Det er de med høy inntekt før uførhet som har størst insentiver til å arbeide etter uføreforamen, fordi denne gruppen har en lav reell kompensasjonsgrad.

Overgangsperioden 2015–2018

Uføreforamen påvirker personer som var uføretrygdet før 1. januar 2015 ulikt sammenliknet med dem som er blitt uføretrygdet etter innføringen av uføreforamen. Dersom man var mottaker av uføretrygd før 1. januar 2015, tar man del i en overgangsordning fra

det gamle til det nye uføregelverket. Alle uføretrygdene er dermed underlagt det nye regelverket etter uføreforamen, men overgangsordningen gir personer som er overført til det nye regelverket en periode til å tilpasse seg regelendringene.

Overgangsperioden varer fra 2015 til 2018, og den gir dem som er overført fra gammelt til nytt regelverk et skattefradrag i 2015 som tilsvarer 100 prosent av nedgangen i utbetalt uføretrygd utover 4000 kroner etter skatt. Skattefradraget gjør at netto utbetalt uføretrygd i 2015 blir omtrent like høy som i 2014 for personer som tar del i overgangsordningen. Den midlertidige skattefordelen faller gradvis bort i perioden frem mot 2018.

Overgangsordningen gir også ulike fribeløp før reduksjonsmodellen slår inn for de uføretrygdene. Etter uføreforamen er fribeløpet for dem som er overført til nytt regelverk 2/3G før uføretrygden avkortes mot arbeidsinntekt. Friinntekten er 0,4G for personer som er blitt uføretrygdet etter at uføreforamen ble innført. Dermed er inntektstaket fjernet for alle uføretrygdene etter uføreforamen.

At den hvilende retten til å motta uføretrygd ikke lenger er begrenset til fem år, gjør at uføretrygdene med varierende helsetilstand lettere vil kunne prøve seg i arbeidslivet. Alle uføretrygdene kan benytte fordelene uføreforamen gir med tanke på arbeidstilbud, uavhengig av om de tar del i overgangsordningen eller ikke. Risikoen ved å øke arbeidstilbudet er dermed fraværende for de uføretrygdene etter uføreforamen, og dette skal motivere de uføretrygdene til å øke arbeidstilbudet sitt.

Forventet effekt av uføreforamen

Vi analyserer om uføreforamen har påvirket det gjennomsnittlige antall arbeidstimer for de uføretrygdene som er i arbeid. I tillegg analyserer vi hvilken effekt reformen har hatt på sannsynligheten for at uføretrygdene er i arbeid, uavhengig av hvor mye de jobber. Analysen av forventede effekter er basert på en neoklassisk arbeidstilbudsmodell (se Laing 2011, kapittel 4 og 9) som predikerer hva som skjer med hensyn på

antall arbeidstimer de uføretrygdene arbeider, og sannsynligheten for at de uføretrygdene er i arbeid.

Forventet effekt på gjennomsnittlig antall arbeidstimer

Det er usikkert hvordan uførereformen påvirker arbeidstilbudet målt i antall arbeidstimer per dag. Uføretrygden blir avkortet mot arbeidsinntekter over 0,4G etter uførereformen, og dermed er friinntekten redusert til 0,4G fra 1G, som var den gamle friinntekten for personer med 100 prosent uførhet. Reduksjonsmodellen gjør at alle inntekter under 1G gir samme eller lavere utbetalinger etter uførereformen, sammenliknet med før uførereformen, gitt at de uføretrygdene ikke forandrer antall arbeidstimer eller timelønn. Ved uendrede preferanser har dermed fritid blitt billigere gjennom at arbeid er mindre lønnsomt i inntektsområdet fra 0,4G til 1G. Reduksjonsmodellen skal dermed i teorien redusere arbeidstilbudet til de uføretrygdene, dersom inntektstaket på 1G i praksis ikke begrenset arbeidstilbudet til de uføretrygdene før reformen.

Tidligere studier, deriblant Aakvik mfl. (2001), har imidlertid vist at en heving av inntektstaket påvirker arbeidstilbudet til de uføretrygdene positivt. På bakgrunn av dette er det forventet at den negative effekten av reduksjonsmodellen vil motvirkes av at inntektstaket på 1G er fjernet etter uførereformen. Fjerningen av inntektstaket har gjort at mulighetsområdet for optimal tilpasning av arbeidstilbudet er blitt større, noe som kan ha en positiv effekt som potensielt overgår den negative effekten av reduksjonsmodellen. De uføretrygdene har dermed etter uførereformen mulighet til å opparbeide seg arbeidsinntekter over inntektstaket i det gamle uføregelverket.

På grunn av de to motstridende effektene som påvirker arbeidstilbudet samtidig, vil ikke en teoretisk diskusjon av effektene kunne avgjøre hvordan det nye uføregelverket påvirker arbeidstilbudet til de uføretrygdene. Derfor utfører vi i denne artikkelen en empirisk analyse, for å estimere om inntektstaket på 1G i det gamle regelverket var en faktisk eller en teoretisk restriksjon på arbeidstilbudet til de uføretrygdene.

Jacobsen og Thune (2013) antydte før uførereformen at det særlig blant de eldste med 100 prosent uføretrygd, kan finnes individer som tilpasset arbeidstilbudet i underkant av inntektsgrensen på 1G. Både Friedberg (2000) og Aakvik mfl. (2001) tyder også på at uføretrygdene kan ha tilpasset arbeidstilbudet sitt i underkant av inntektstaket før uførereformen, og at inntektstaket dermed var en faktisk begrensning på arbeidstilbudet. Friedberg (2000) fant i sin studie at individer har en tendens til å tilpasse seg rundt grenseverdier, slik som inntektstaket i det gamle uføregelverket, og Aakvik mfl. (2001) fant en økning i arbeidstilbudet til de uføretrygdene i Norge etter at inntektstaket ble økt fra 0,5G til 1G.

For at antall arbeidstimer de uføretrygdene jobber skal øke som et resultat av uførereformen, må de positive effektene av at inntektstaket er fjernet overgå de negative effektene av reduksjonsmodellen. En økning i arbeidstilbudet målt i antall arbeidstimer avhenger dermed av at de uføretrygdene hadde en ubenyttet restarbeidsevne før uførereformen, og at det var inntektstaket i det gamle regelverket som gjorde at denne restarbeidsevnen var ubrukt. Arbeidstilbudet vil derimot bli redusert dersom reduksjonsmodellen avkorter uføretrygden mot arbeidsinntekt i for stor grad, sammenliknet med de positive effektene fjerningen av inntektstaket gir.

Forventet effekt på sannsynligheten for å være i arbeid

Uførereformen gir få nye insentiver til å gå inn i arbeidsmarkedet for de uføretrygdene som ikke tidligere var i arbeid. Friinntekten er redusert fra 1G til 0,4G, men alle arbeidsinntekter under 0,4G er upåvirket av uførereformen. Reduksjonsmodellen gjør at de uføretrygdene som hadde en arbeidsinntekt mellom 0,4G og 1G før uførereformen får lavere utbetalinger etter uførereformen, gitt lik timelønn og arbeidstilbud.

En person med uendrede preferanser som ikke var i arbeid før reformen, vil kun gå inn i arbeidsmarkedet etter uførereformen dersom restarbeidsevnen gjør at vedkommende kan tjene en arbeidsinntekt som er høyere enn 1G. Grunnen er at alle kombinasjoner av uføretrygd og arbeidsinntekt under 1G gir samme eller en lavere total utbetaling etter uførereformen,

sammenliknet med det den samme kombinasjonen gjorde før uførereformen. Dette betyr at det nye regelverkets fordeler med tanke på arbeidstilbud må ligge i inntektsområdet som er over 1G. Dermed kommer en økning i sannsynligheten for å være i arbeid av at mulighetsområdet for arbeidsmarkedstilpasningen er utvidet. Altså må det ha vært inntektstaket i det gamle regelverket som begrenset arbeidsmarkedsdeltakelsen før uførereformen.

Det er lite trolig at en person som ikke utnyttet friinntekten på 1G i det gamle regelverket, går inn i arbeidsmarkedet etter reformen for å tjene en arbeidsinntekt lavere enn 1G, ettersom de vil oppnå en lavere netto utbetaling sammenliknet med det den samme arbeidsinnsatsen ga før uførereformen. Kun hvis uføretrygdde går fra å stå utenfor arbeidsmarkedet før uførereformen, til å opparbeide en arbeidsinntekt over 1G etter uførereformen, vil det nye uføreregelverket kunne ha en positiv effekt på sannsynligheten for å være i arbeid. Likevel kan ikke en økning i andelen uføretrygdde som arbeider utelukkes, fordi sannsynligheten for at de uføretrygdde har en arbeidsinntekt over det gamle inntektstaket (1G) har økt etter uførereformen.

Det eneste insentivet uførereformen i 2015 gir for at de uføretrygdde skal være i arbeid, ligger altså i at regelverket ikke lenger har et inntektstak. Nettoeffekten av uførereformen på sannsynligheten for at de

uføretrygdde er i arbeid er derfor uklar, og eventuelle effekter må undersøkes empirisk, slik vi gjør i denne artikkelen.

Evalueringsproblemet

Det generelle problemet ved å analysere effekten av uførereformen er at man ikke observerer uføretrygdde under det gamle og nye regelverket samtidig, noe som fører til at man ikke har en kontrollgruppe med uføretrygdde som gir et godt estimat på hvor mye de uføretrygdde ville arbeidet etter 1. januar 2015 i fravær av uførereformen. Grunnen til dette er at alle uføretrygdde er overført til det nye uføreregelverket på reformdatoen for uføretrygden.

I tillegg til det generelle evalueringsproblemet med manglende kontrollgruppe, har analysen et tilleggsproblem på grunn av en endring i datagrunnlaget på reformdatoen. Endringen i datagrunnlaget skyldes innføringen av A-ordningen. A-ordningen innebærer en endring i hvordan arbeidsgivere innrapporterer arbeidstakeres lønns- og ansettelsesforhold til offentlige etater som NAV, Skatteetaten og SSB. A-ordningen påvirker blant annet informasjonen om arbeidsforhold som er rapportert inn til NAV sitt Aa-register (Arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret) etter 1. januar 2015, og Aa-registeret er kilden til arbeidsmarkedsdata som er brukt i denne analysen.

Mangelen på uføretrygdde som kan brukes som kontrollgruppe, medfører at to grupper som ikke er påvirket av uførereformen brukes som kontrollgrupper i denne analysen. Den ene kontrollgruppen er personer mellom 18 og 67 år med avviste uføresøknader i perioden fra 2011 til og med 2013, og som ikke har fått innvilget uføretrygd i etterkant av avvisningen. Den andre kontrollgruppen er alle personer i Norge i arbeidsfør alder (18 til 67 år) som ikke er uføretrygd, og som samtidig ikke har søkt på uføretrygd i perioden fra 2011 til 2013. Utviklingen i arbeidstilbudet til de to kontrollgruppene, brukes som et estimat på den utviklingen arbeidstilbudet til de uføretrygdde ville hatt i fravær av uførereformen.

Innføringen av uførereformen og A-ordningen på samme dato betyr at to ulike effekter kan påvirke det

KONTROLL- OG TILTAKSGRUPPENE I ANALYSEN

- Friske personer: Alle personer i arbeidsfør alder (18 til 67 år) som ikke er uføretrygd, og som heller ikke har søkt på uføretrygd i perioden fra 2011 til og med 2013.
- Avviste uføresøkere: Alle som har fått avslag på sin søknad om uføretrygd i perioden 2011–2013, og som ikke har fått innvilget uføretrygd i etterkant av avvisningen. Gruppen er begrenset til personer i alderen 18–67 år.
- Gradert uføre: Alle med gradert uførhet i alderen 18–67 år mellom juli 2014 og juni 2015.
- 100 prosent uføre: Alle med 100 prosent uførhet i alderen 18–67 år mellom juli 2014 og juni 2015.

METODE

I effektanalyser ønsker man gjerne å estimere en gjennomsnittlig tiltakseffekt, det vil si den effekten et tiltak har på en utfallsvariabel for populasjonen i gjennomsnitt. Etter uførereformen er alle uføretrygdede overført til det nye uføreregelverket, og den gjennomsnittlige tiltakseffekten er uførereformens gjennomsnittlige effekt på arbeidstilbudet til alle som er uføretrygdet.

Differanse-i-differanse modell

Navnet differanse-i-differanse kommer av at man sammenlikner forskjellen i utvikling mellom to grupper over to tidsperioder. Man får dermed én differanse mellom gruppene og én differanse over tid. I denne analysen brukes det to ulike kontrollgrupper og to ulike tiltaksgrupper for å estimere den gjennomsnittlige endringen i arbeidstilbudet til tiltaksgruppene. Tiltaksgruppene er personer med 100 prosent uførhet og personer med graderte uføreytelser, mens kontrollgruppene er personer med avslåtte uføresøknader og personer som ikke har søkt om uføretrygd. Modellen estimerer dermed forskjellen i utvikling av arbeidstilbudet til en tiltaksgruppe og en kontrollgruppe etter innføringen av uførereformen. Fremstillingen av metoden bygger i hovedsak på Angrist og Pischke (2008).

Den sentrale antakelsen i differanse-i-differanse modellen er at kontroll- og tiltaksgruppen ville hatt lik utvikling dersom ingen av gruppene var påvirket av uførereformen. Antakelsen om lik utvikling er vanskelig å teste, fordi man ikke vet hvor mye de uføretrygdede ville arbeidet i fravær av uførereformen. Det kan kontrolleres for forskjeller i trend før reformen, men metoden antar da at forskjellen i trend før tiltaket ville vedvart i fravær av reformen.

I denne analysen legger vi til grunn at de uføretrygdede ville hatt lik endring i arbeidstilbudet som de avviste uføresøkerne og de friske arbeiderne, dersom ingen av gruppene hadde vært påvirket av uførereformen. Det betyr at endringen i arbeidstilbudet til de friske og avviste brukes som et estimat på den endringen man forventer de uføretrygdede ville hatt i fravær av uførereformen. Det kreves ikke at gruppene har likt arbeidstilbud målt i antall arbeidstimer, siden den faste forskjellen mellom gruppene fjernes i gruppens differanse.

Differanse-i-differanse modellen vi bruker i denne artikkelen måler dermed forskjellen i utvikling mellom en tiltaks- og en kontrollgruppe før og etter reformen, der arbeidsmarkedsdata fra og med juli 2014 til og med juni 2015 brukes for å estimere endringene i arbeidstilbudet. Tiltaksgruppene er uføretrygdede med 100 prosent uførhet og uføretrygdede med gradert uførhet, mens friske arbeidere og avviste uføresøkere er kontrollgruppene. Kontrollgruppene i analysen brukes for å isolere effekten av uførereformen fra andre effekter som fører til svingninger i arbeidstilbudet, deriblant effekten av A-ordningen. Det er nødvendig at kontrollgruppen er påvirket av A-ordningen, men ikke av uførereformen, fordi differansen mellom de to gruppene skal være et estimat på effekten av uførereformen.

Modellen brukt i analysen er:

$$Y_{i,g,t} = \beta_0 + \beta_1 2015_t + \beta_2 uføretrygdet_g + \beta_3 (2015_t \cdot uføretrygdet_g) + \varepsilon_{i,g,t} \quad t = 1, \dots, T, i = 1, \dots, m \text{ og } E[\varepsilon_{i,g,t} | s, t] = 0$$

$Y_{i,g,t}$ er arbeidstilbudet til person i , som tilhører gruppe g i tidsperiode t , der t har månedlige observasjoner. Uførereformen innføres i periode s , som er januar 2015, og den binære variabelen har verdien 1 når observasjonen er gjort i eller etter januar 2015 ($t \geq s$), og verdien 0 når observasjonen er gjort før januar 2015 ($t < s$). Den andre binære variabelen, $uføretrygdet_g$, har verdien 1 dersom observasjonen tilhører tiltaksgruppen og verdien 0 dersom observasjonen tilhører kontrollgruppen. $\varepsilon_{i,g,t}$ er det stokastiske feilleddet i analysen. $2015_t \cdot uføretrygdet_g$ er et interaksjonsledd av de to binære variablene, der β_3 er estimatet på tiltakseffekten i modellen. Estimaten på tiltakseffekten i analysen er dermed:

$$\beta_3 = (Arbeidstilbud_{uføre,etter reform} - Arbeidstilbud_{uføre,før reform}) - (Arbeidstilbud_{kontrollgruppe,etter reform} - Arbeidstilbud_{kontrollgruppe,før reform})$$

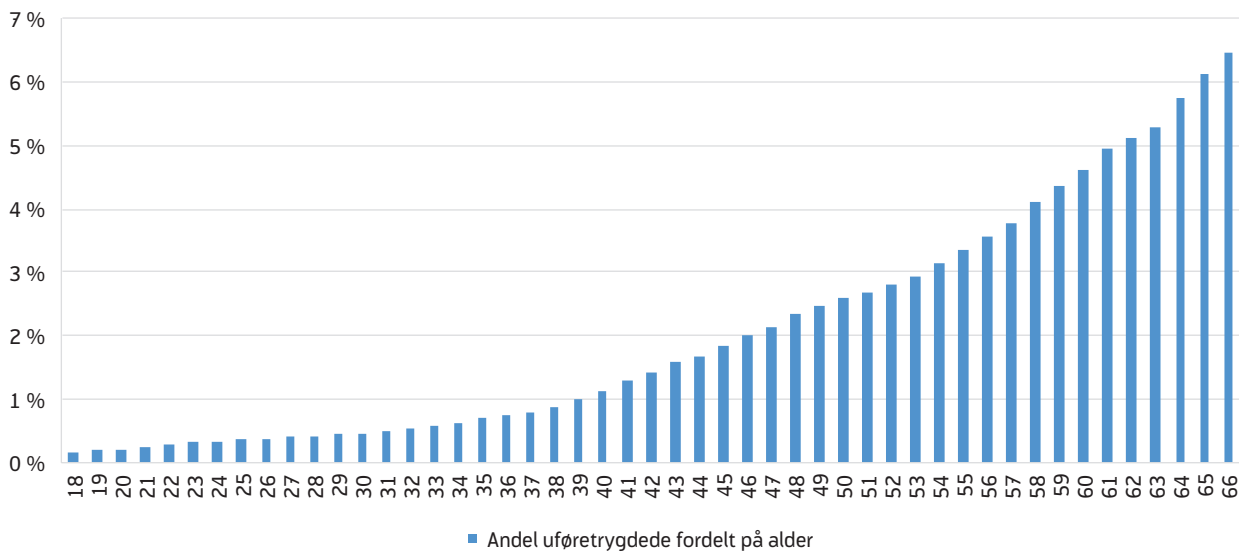
Standardfeil

Estimatene i analysen har standardavvik som er klynget på personnummer for å ta hensyn til at hvert individ har flere observasjoner på hver side av reformdatoen. Observasjonsperioden er fra og med juli 2014 til og med juni 2015, og standardfeilene tar derfor hensyn til både seriekorrelasjon og heteroskedastisitet i feilleddet.

registrerte arbeidstilbudet til de uføretrygdede samtidig. Imidlertid er de to kontrollgruppene i analysen kun påvirket av A-ordningen. Kontrollgruppene i analysen brukes for å kontrollere for hvilken effekt A-ordningen har på det registrerte arbeidstilbudet til de uføretrygdede, i tillegg til at de gir et estimat på

den forventede utviklingen arbeidstilbudet til de uføretrygdede ville hatt i fravær av uførereformen. Differansen mellom endringen i arbeidstilbudet i tiltaks- og kontrollgruppen er dermed et estimat på tiltakseffekten av uførereformen, gitt at tiltaks- og kontrollgruppene hadde utviklet seg likt i fravær av uførereformen.

Figur 3. Aldersfordeling av de uføretrygdde i observasjonsperioden (juli 2014 til juni 2015)



Kilde: NAV

Tabell 1. Gjennomsnittsverdier i observasjonsperioden (juli 2014 til juni 2015)

	100 % uføre	Gradert uføre	Friske	Avviste
Antall observasjoner per måned	254 659	55 144	3 149 031	5 011
Gjennomsnittsalder	53,71	55,01	40,56	49,15
Gjennomsnittlig uføregrad	100	59,92	0	0
Gjennomsnittlig antall arbeidstimer per uke, arbeidsaktive personer	19,21	19,91	33,83	26,84
Andel i arbeid (%)	5,5	71,6	73,4	22,1

Kilde: NAV

Deskriptiv statistikk

Figur 3 viser at antallet uføretrygdde øker med alder, mens tabell 1 viser gjennomsnittsverdier for de fire gruppene brukt i analysen. Tabellen viser at 5,5 prosent av dem med 100 prosent uførhet deltar i arbeidslivet. De med gradert uførhet deltar i arbeidslivet i nesten like høy grad som friske personer, til tross for høyere gjennomsnittsalder, men med et lavere antall arbeidstimer per uke. Tabell 1 viser også at gruppen med avviste uføresøkere er mer lik de uføretrygdde enn gruppen med friske, dersom man studerer gjennomsnittsalder og arbeidstilbud målt i antall arbeidstimer. Det er også rimelig å anta at helsetilstanden til gruppen med avviste uføresøkere er mer lik helsetilstanden til de uføretrygdde, sammenliknet med friske personer. Av den grunn antar vi at gruppen med personer som har fått sin uføresøknad avslått utgjør den beste kontrollgruppen i analysen.

Tallene i tabell 2 viser den gjennomsnittlige fordelingen av uføretrygdde på uføregrad i observasjonsperioden. Få personer har en uføregrad som er lavere enn

Tabell 2: Antall uføretrygdde fordelt etter uføregrad i perioden juli 2014 – juni 2015

Uføregrad	Antall uføretrygdde
1-30 %	321
31-40 %	358
41-50 %	28 050
51-60 %	10 725
61-70 %	6 253
71-80 %	5 937
81-90 %	2 708
91-100 %	255 451
Totalt	309 803

Kilde: NAV

30 prosent. Dette er i tråd med uføreregelverket som sier at man i hovedsak skal ha fått redusert inntektsevnene med 50 prosent for å bli uføretrygdet, men hvor det gjøres unntak for blant annet arbeidsskader og yrkessykdom som reduserer inntektsevnene med 30 prosent.

Majoriteten av alle de uføretrygdene har 100 prosent uføregrad, og fordelingen over uføregrad og tid virker å være stabil i observasjonsperioden (se tabell A1 i appendiks). Tabell A1 er inkludert for å vise at det er en jevn fordeling av uføretrygdene etter uføregrad før og etter uførereformen, noe som viser at datasettet er balansert. Et balansert datasett indikerer at det ikke har vært en seleksjon inn eller ut av uførebekholdningen rundt reformdatoen.

Figur 4 viser at gjennomsnittsalderen til alle uføretrygdene, uansett arbeidstilknytning, ikke forandrer seg rundt reformdatoen for uføretrygden, noe som igjen indikerer at datasettet er balansert. Gjennomsnittsalderen er bortimot identisk dersom man betinger den på at de uføretrygdene har minimum ett arbeidsforhold.

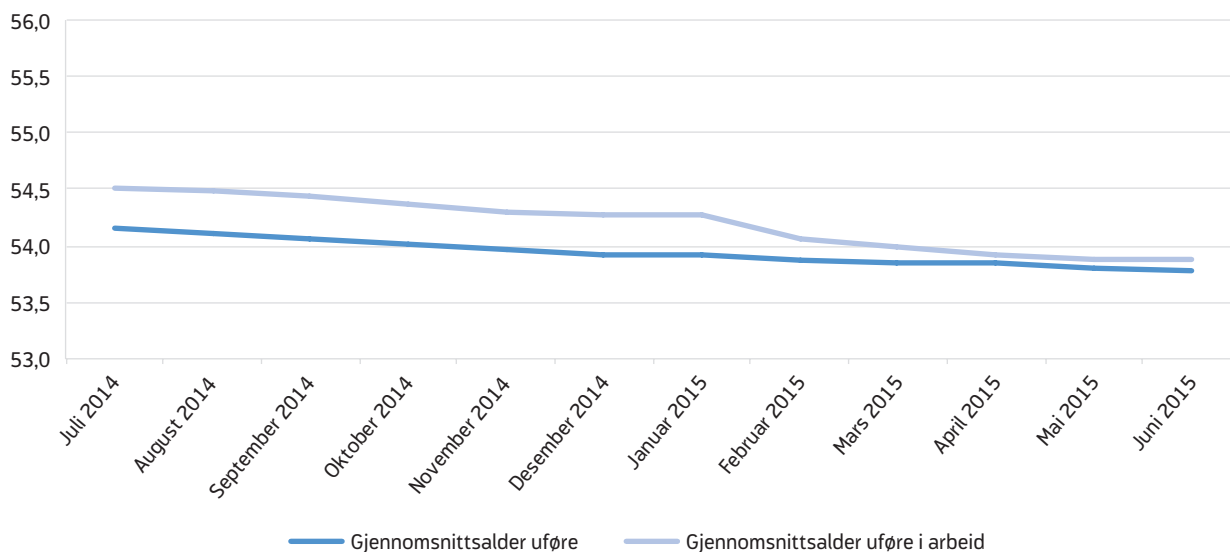
Det er et lite knekkpunkt i gjennomsnittsalderen til de uføretrygdene som er i arbeid rundt reformdatoen.

Dette kan være en indikasjon på at uførereformen har hatt en effekt, og/eller at A-ordningen kan ha forandret gruppen av uføretrygdene som er registrert i arbeid etter 1. januar 2015. Den empiriske analysen vi utfører i denne artikkelen vil skille disse to effektene fra hverandre.

Etter reformen i 2015 beholder de uføretrygdene uføregraden sin selv om de øker arbeidstilbudet. Figur 5 viser at den gjennomsnittlige uføregraden til alle uføretrygdene ligger rundt 92 prosent gjennom hele observasjonsperioden. Det er heller ikke forventet at denne skal forandre seg over tid, spesielt fordi de uføretrygdene beholder sin uføregrad etter uførereformen. For uføretrygdene som har minimum ett arbeidsforhold, er den gjennomsnittlige uføregraden i underkant av 70 prosent før reformen. Dette viser at de uføretrygdene som er i arbeid har en lav gjennomsnittlig uføregrad, sammenliknet med hele uførepopulasjonen sett under ett. Dette er naturlig siden de fleste uføretrygdene som er i jobb har gradert uføretrygd (se tabell 1).

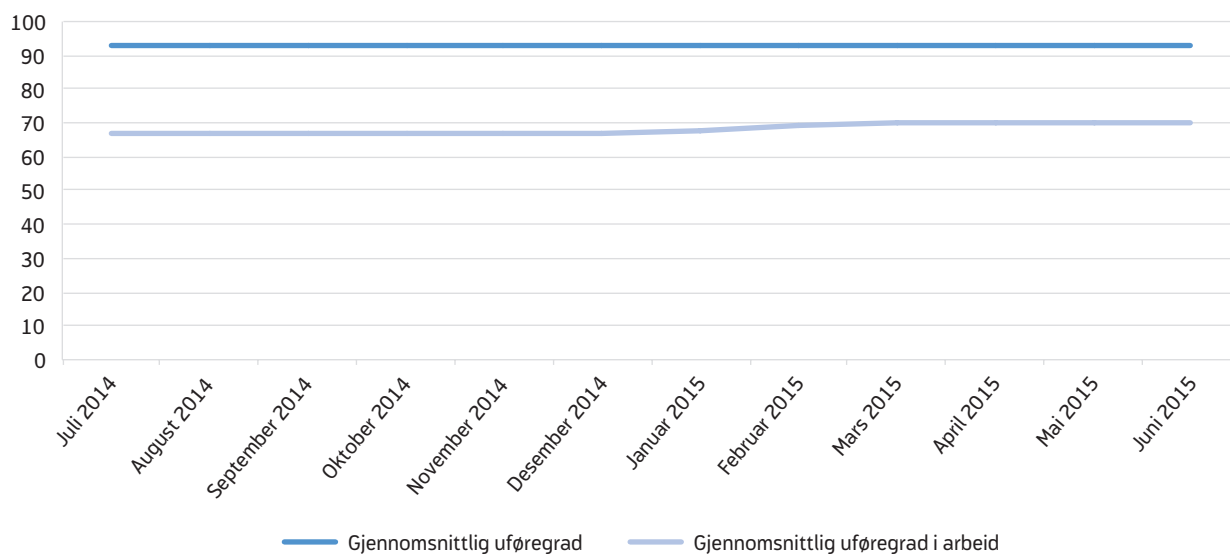
Den gjennomsnittlige uføregraden for de uføretrygdene som har minimum ett arbeidsforhold stiger etter uførereformen, noe som er spesielt siden alle beholder sin uføregrad etter uførereformen. Dette betyr at grup-

Figur 4. Gjennomsnittsalder for de uføretrygdene per måned



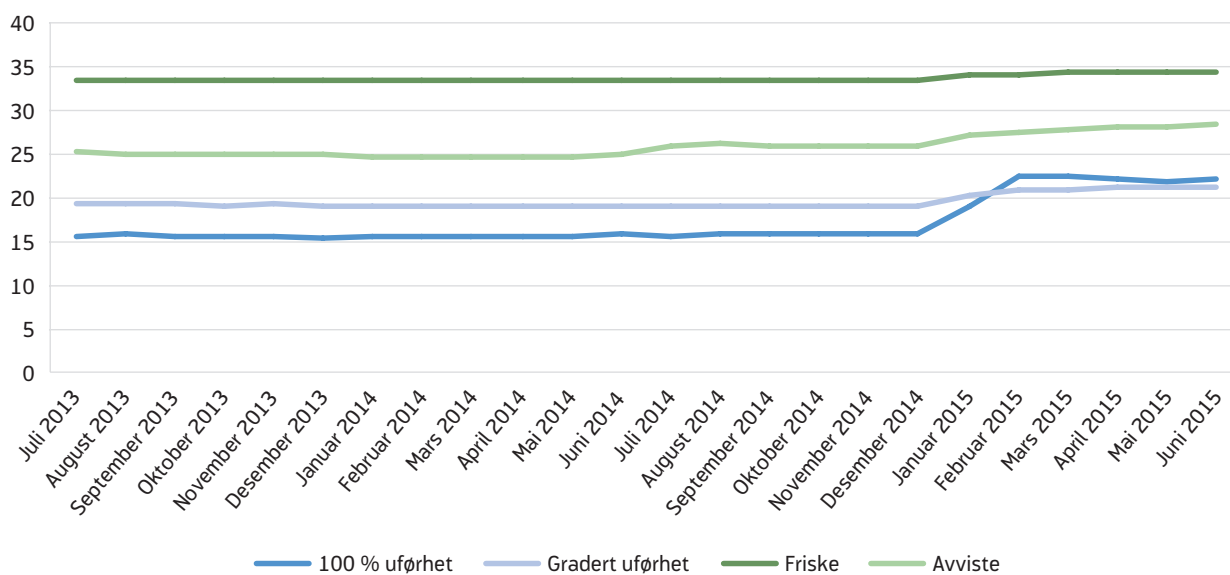
Kilde: NAV

Figur 5. Gjennomsnittlig uføregrad per måned



Kilde: NAV

Figur 6. Gjennomsnittlig antall arbeidstimer per uke, etter gruppe og måned. Personer med minimum ett arbeidsforhold



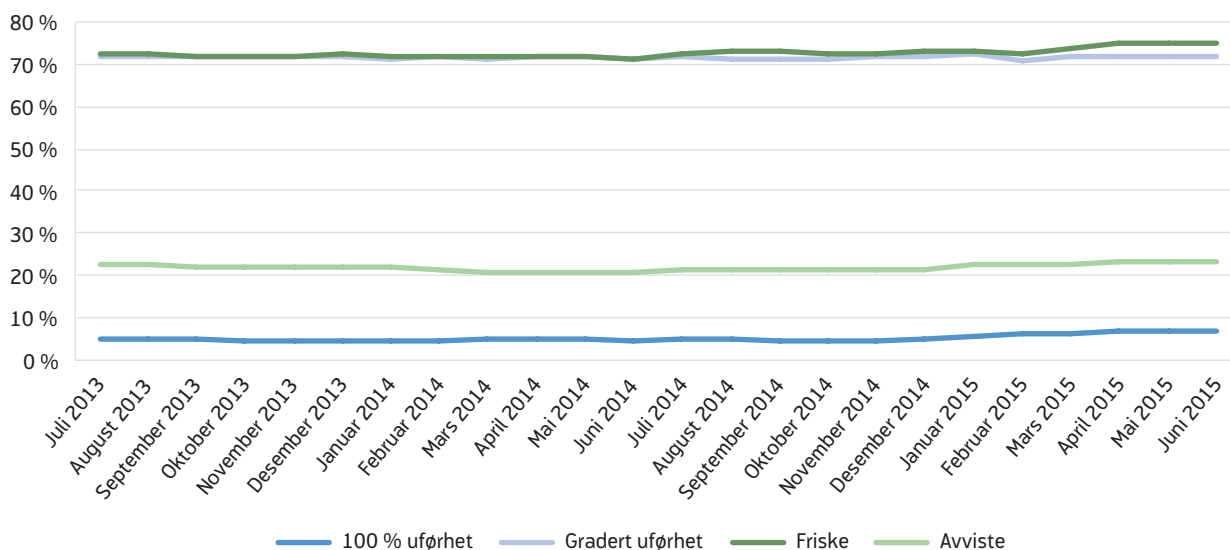
Kilde: NAV

pen med uføretrygdede som er registrert i arbeid har forandret seg etter uførereformen, og det er personer med en relativt høy uføregrad som i større grad er registrert i arbeid etter reformen. Den empiriske analysen vi utfører i denne artikkelen estimerer om endringen er forårsaket av det nye regelverket, eller om

det kun er A-ordningen som påvirker hvem som er registrert i arbeid.

Figur 6 viser at kontrollgruppene i analysen har høyere gjennomsnittlig arbeidstid per uke enn de uføretrygdede. De med 100 prosent uførhet jobber rundt 16

Figur 7. Andelen med et aktivt arbeidsforhold, etter gruppe. Prosent



Kilde: NAV

timer per uke, men den gjennomsnittlige arbeidstiden øker etter uførereformen. De tre andre gruppene i analysen har ikke en like stor endring i antall arbeidstimer etter uførereformen som gruppen med 100 prosent uførhet, og det er de friske arbeiderne som ser ut til å ha minst endring i antall registrerte arbeidstimer. Det virker sannsynlig at endringene i arbeidstid i kontrollgruppene fra januar 2015 skyldes innføringen av A-ordningen, siden det er lite variasjon i gjennomsnittlig arbeidstid før januar 2015.

Figur 6 kan også studeres for å se om antakelsen om lik utvikling i fravær av uførereformen er realistisk. Det ser ut til at det er lite forskjell på utviklingen i arbeidstid mellom gruppene i forkant av reformen, og dermed ser det ut til at antakelsen om lik utvikling i fravær av reformen er gyldig. Den faste forskjellen mellom gruppene fjernes i gruppenes differanse, og det er derfor ikke nødvendig at den rapporterte arbeidstiden er på samme nivå, så lenge utviklingen er lik.

Figur 7 viser andelen som er tilknyttet arbeidsmarkedet i de fire gruppene i analysen, der tilknytningen til arbeidsmarkedet er definert som at en person er registrert med minimum ett arbeidsforhold. Andelen i arbeid varierer med tid, og det er vanskelig å sammen-

likne forskjellen i endring i arbeidsmarkedstilknytning på tvers av gruppene. Det ser ut til at de med 100 prosent uføregrad og de med avviste uføresøknader har størst relativ endring i andelen som er tilknyttet arbeidsmarkedet, men nivåendringene må analyseres nærmere for å konkludere om det er forskjeller mellom gruppene. Fra den deskriptive statistikken i figur 7, ser det ut til at arbeidsmarkedstilknytningen i liten grad er påvirket av uførereformen.

Som i figur 6 kan det se ut til at de to kontrollgruppene i figur 7 ikke bryter antakelsen om lik utvikling i fravær av reformen når man ser på data før januar 2015. Utviklingen i alle fire gruppene er relativt lik over tid før reformen, og som nevnt over fjernes den faste forskjellen mellom gruppene i gruppenes differanse. Det er derfor ikke nødvendig at den rapporterte arbeidstiden er på samme nivå, så lenge utviklingen er lik.

Konklusjon om den deskriptive statistikken

Den deskriptive statistikken tyder på at datasettet er balansert med hensyn til alder og uføregrad for gruppepopulasjonene over tid. Opplysninger om registrerte arbeidsforhold fra Aa-registeret, eller opplysninger som er betinget på data fra Aa-registeret, tyder derimot på at det har vært en endring etter reformdatoen. Dette er en indikasjon på at uføre-

reformen kan ha påvirket gruppen som er i arbeid etter reformen. Vi fortsetter analysen av uførereformen med en differanse-i-differanse analyse, for å studere forskjellene i utvikling mellom tiltaks- og kontrollgruppene. På den måten isolerer vi effekten av uførereformen fra endringene i det registrerte arbeidstilbudet som skyldes A-ordningen.

Resultater

Interaksjonsleddet **Tiltaksgruppe*2015** i tabell 3, 4 og 5 er et estimat på uførereformens effekt på utfallsvariabelen i regresjonen. Regresjonen estimerer dermed atferdsendringens effekt på arbeidstilbudet, og isolerer effekten av uførereformen fra rapporteringsendringen som kommer fra A-ordningen. Interaksjonsleddet estimerer endringen i de uføretrygdedes arbeidstilbud etter uførereformen, minus den endringen man forventer de uføretrygdde ville hatt i fravær av uførereformen (inkludert effekten av A-ordningen).

Hvem som utgjør kontrollgruppen og tiltaksgruppen for regresjonene står øverst i hver tabell. Ved å bruke friske og avviste som kontrollgrupper, antas det at disse gruppene er like mye påvirket av A-ordningen og andre faktorer som påvirker arbeidstilbudet som de uføretrygdde. Den deskriptive statistikken har vist validiteten i denne antakelsen.

Estimatene på uførereformens effekt på antall ukentlige arbeidstimer i tabell 3, viser at de som er 100 prosent uføretrygd har hatt en signifikant økning i arbeidstilbudet, både når vi sammenlikner med avviste uføresøkere og friske arbeidere. Gruppen med gradert uføretrygd har en signifikant økning i arbeidstid dersom friske brukes som kontrollgruppe, men vi finner ingen statistisk signifikant effekt av uførereformen dersom avviste uføresøkere brukes som kontrollgruppe.

Estimatene fra analysen viser minst effekt av uførereformen dersom de med avviste uføresøknader blir brukt som kontrollgruppe, og da er økningen 1,0 arbeidstimer per uke for personer med 100 prosent uføretrygd. For dem med gradert uføretrygd finner vi, i den samme modellen med avviste søkere som kontrollgruppe, ingen signifikant effekt av uførereformen på ukentlig antall arbeidstimer. Dersom de friske brukes som kontrollgruppe, finner vi en signifikant økning på 2,2 arbeidstimer per uke for personer med 100 prosent uførhet, og en signifikant økning på 1,0 timer per uke for dem med gradert uførhet.

Uføretrygdde med 100 prosent uførhet har vært mest begrenset av det gamle regelverket, siden de hadde det laveste inntektstaket (1G) før reformen. Det er derfor ikke uventet at estimatene viser at det nye regelverket har hatt en positiv effekt på arbeidstilbudet til denne gruppen. For personer med gradert ufør-

Tabell 3: Differanse-i-differanse estimater. Endring i arbeidstid

Kontrollgruppe Tiltaksgruppe	Avslag		Friske	
	100 % uføre	Gradert uføre	100 % uføre	Gradert uføre
Tiltaksgruppe	-7,568***	-6,382***	-10,187***	-7,260***
Standardavvik	0,3229	0,312	0,1063	0,0691
2015	1,928***	1,925***	0,758***	0,759***
Standardavvik	0,2471	0,2463	0,0038	0,0038
Tiltaksgruppe *2015	1,034***	-0,259	2,202***	1,033***
Standardavvik	0,261	0,2492	0,0832	0,038
Konstantledd	25,440***	25,469***	32,550***	32,500***
Standardavvik	0,3108	0,3098	0,0057	0,0058
Antall	182 664	487 201	27 942 966	28 247 503

Effekten av uførereformen i **fet**, med klynge-robuste standardavvik under.

Signifikansnivå *10 % ** 5 % *** 1 %

Kilde: NAV

Tabell 4: Differanse-i-differanse estimater. Prosentvis endring i arbeidstid

Kontrollgruppe Tiltaksgruppe	Avslag		Friske	
	100 % uføre	Gradert uføre	100 % uføre	Gradert uføre
Tiltaksgruppe	-0,478***	-0,242***	-0,513***	-0,266***
Standardavvik	0,016	0,0152	0,006	0,0032
2015	0,078***	0,078***	0,029***	0,029***
Standardavvik	0,0109	0,0109	0,0002	0,0002
Tiltaksgruppe*2015	0,075***	-0,014	0,122***	0,039***
Standardavvik	0,0119	0,011	0,0046	0,0017
Konstantledd	3,100***	3,101***	3,397***	3,395***
Standardavvik	0,0152	0,0151	0,0003	0,0003
N	182 664	487 201	27 942 966	28 247 503

Effekten av uførereformen i **fet**, med klynge-robuste standardavvik under.

Signifikansnivå *10 % ** 5 % *** 1 %

Kilde: NAV

Tabell 5: Differanse-i-differanse estimater. Endring i andelen som er i arbeid

Kontrollgruppe Tiltaksgruppe	Avslag		Friske	
	100 % uføre	Gradert uføre	100 % uføre	Gradert uføre
Tiltaksgruppe	-0,161***	0,036***	-0,292***	0,487***
Standardavvik	0,0056	0,002	0,001	0,0059
2015	0,012***	0,013***	0,013***	0,012***
Standardavvik	0,0027	0,0001	0,0001	0,0027
Tiltaksgruppe*2015	0	-0,023***	-0,003***	-0,019***
Standardavvik	0,0028	0,001	0,0003	0,0029
Konstantledd	0,214***	0,715***	0,692***	0,214***
Standardavvik	0,0056	0,0002	0,0002	0,0056
N	3 116 039	38 450 100	40 844 283	721 856

Effekten av uførereformen i **fet**, med klynge-robuste standardavvik under.

Signifikansnivå *10 % ** 5 % *** 1 %

Kilde: NAV

het ser det ut til at inntektstaket i det gamle regelverket ikke var en stor begrensning, og at de negative effektene fra reduksjonsmodellen motvirker de positive effektene av at inntektstaket er fjernet. Uførereformen har dermed hatt størst effekt på personer med 100 prosent uførhet når endringen i antall arbeidstimer analyseres.

Tabell 4 viser estimater gjort med en alternativ modellspesifikasjon, der modellen estimerer prosentvis endring i arbeidstid. Med avslåtte uføresøkere som kontrollgruppe, viser resultatene at uførereformen har

ført til at de med 100 prosent uføretrygd har hatt en økning i arbeidstiden på 7,5 prosent, mens reformen ikke har en statistisk signifikant effekt på arbeidstiden til personer med gradert uførhet. Med friske som kontrollgruppe har de med 100 prosent uførhet hatt en signifikant økning i arbeidstiden på 12,2 prosent, mens de med gradert uføreytelse har en signifikant økning i arbeidstiden på 3,9 prosent.

Resultatene i tabell 5 viser at uførereformen ikke har hatt en positiv effekt på sannsynligheten for at de uføretrygdene er i arbeid, der arbeid er definert som at en

person har minimum ett arbeidsforhold. Estimaten våre tyder på at det har vært en statistisk signifikant nedgang i sannsynligheten for at de med gradert uførhet er i arbeid etter uførereformen, uansett hvilken kontrollgruppe som brukes. Sannsynligheten har sunket med 1,9 prosent dersom de friske er kontrollgruppen, og med 2,3 prosent dersom avslåtte uføresøkere er kontrollgruppen.

For gruppen med 100 prosent uførhet finner vi også en signifikant nedgang i sannsynligheten for å være i arbeid, men bare dersom de friske brukes som kontrollgruppe. Da viser resultatene fra analysen en 0,3 prosent nedgang i sannsynligheten for at de 100 prosent uføre er i arbeid, mens når avslåtte uføresøkere er kontrollgruppe finner modellen ingen effekt av uførereformen.

Diskusjon

Resultatene av den gjennomførte analysen tyder på at enkelte med 100 prosent uføretrygd har tilpasset arbeidstilbudet under inntektstaket på 1G før uførereformen, for på den måten å unngå de negative konsekvensene av å overskride inntektsgrensen i det gamle regelverket. Resultatene tyder på at de med graderte uføreytelser ikke har vært begrenset av inntektstaket i det gamle uføreregelverket i samme grad som personer med 100 prosent uføretrygd. I begge tilfeller er avviste uføresøkere benyttet som kontrollgruppe, siden denne anses som den beste kontrollgruppen i analysen.

Dersom man måler endringen i sannsynligheten for at de uføretrygdene arbeider, påvirker ikke valget av kontrollgruppe estimatene i noen særlig grad. Estimaten våre viser at de med graderte ytelse har en viss reduksjon i sannsynligheten for å være i arbeid, mens uførereformen ikke har hatt en signifikant effekt på sannsynligheten for at de med 100 prosent uførhet er i arbeid. Igjen er estimatene gjort med avviste uføresøkere som kontrollgruppe.

Vi kan dermed konkludere med at de med 100 prosent uføretrygd har økt utnyttelsen av restarbeidsevnen sin etter uførereformen, mens de negative effektene av reduksjonsmodellen ser ut til å motvirke den positive

effekten av at inntektstaket er fjernet for personer som har gradert uførhet.

Resultatene tyder på at det kan være vanskelig å påvirke sannsynligheten for at de uføretrygdene går inn i arbeidsmarkedet uten å forandre kompensasjonsgraden i uføretrygden. Gruber (2000) viste i sin studie at økt kompensasjonsgrad gir et redusert arbeidstilbud blant uføretrygdene, og dermed kan det tenkes at arbeidstilbudet til de uføretrygdene i Norge vil øke dersom kompensasjonsgraden settes ned. I uførereformen i 2015 har det ikke vært et mål å sette ned kompensasjonsgraden til de uføretrygdene, og de økte skattene de uføretrygdene får som et resultat av at uføretrygden er gjort om fra pensjonsgivende inntekt til arbeidsinntekt, er kompensert ved at brutto uføretrygd er satt opp med et beløp tilsvarende skatteøkningen. En reduksjon i kompensasjonsgraden har dermed ikke vært brukt som et virkemiddel for å påvirke arbeidstilbudet til de uføretrygdene i forbindelse med uførereformen i 2015.

Selv om en reduksjon i den formelle kompensasjonsgraden mest sannsynlig ville ført til økt arbeidstilbud blant de uføretrygdene, vil dette føre med seg andre utfordringer, som fattigdom eller økt bruk av andre velferdsordninger, som for eksempel sosialhjelp. En endring i den formelle kompensasjonsgraden blir dermed en avveining mellom å ta vare på personer uten inntektsevne, eller å bruke økonomiske insentiver for å maksimere arbeidstilbudet til de uføretrygdene som har en restarbeidsevne.

For de 100 prosent uføre som har minimum ett arbeidsforhold, ser det ut til at økonomiske insentiver fungerer for å øke arbeidstilbudet målt i antall arbeidstimer. Samfunnets kostnader til denne gruppen går dermed ned etter uførereformen. Staten får økte skatteinntekter som følge av at de uføretrygdene har økte arbeidsinntekter, og avkortningen av uføretrygd mot arbeidsinntekt i reduksjonsmodellen reduserer utgiftene til uføretrygden. Dermed ser det ut til at de økonomiske insentivene i uførereformen fungerer for de uføretrygdene som er i arbeid, og disse resultatene er i tråd med det Kostøl og Mogstad (2014) fant da de studerte en liknende reform i det norske uføreregelverket fra 2004.

Et interessant funn er at det er de med dårligst helse (høyest uføregrad) som har respondert positivt på de økonomiske insentivene. Det er dermed ikke slik at dårlig helse, eller en høy uføregrad, betyr at man ikke har en restarbeidsevne. Denne kunnskapen kan overføres til andre helserelaterede ytelser, der endringer i regelverket også kan påvirke arbeidstilbudet til personer med dårlig helse.

Referanser

- Aakvik, A., A. Bjorvatn, T. H. Holmås og E. Steckmest (2001). *Endring i regler for uføre- og alderspensjonister – hvordan påvirkes arbeidstilbudet for disse gruppene?*, SNF rapport nr. 19/01.
- Angrist, J., og S. Pischke (2008). *Mostly Harmless Econometrics: An Empiricists' Companion*, Princeton University Press, Princeton, NJ.
- Bound, J. (1989). «The health and earnings of rejected disability insurance applicants», *American Economic Review*, vol. 79, 482–503.
- Chen, S. og W. van der Klaauw (2008). «The work disincentive effects of the disability insurance program in the 1990s», *Journal of Econometrics*, vol. 142(2), 757–84.
- Folketrygdloven (1997). *Lov om folketrygd av 28. februar 1997 nr. 19*. Hentet 3.5.2016, fra Lovdata http://www.lovdata.no/all/hl-19_970_228-019.html.
- French, E. og J. Song (2014). «The effect of disability insurance receipt on labor supply», *American Economic Journal: Economic Policy*, vol. 6(2), 291–337.
- Friedberg, L. (2000) «The Labor Supply Effects of the Social Security Earnings Test.» *Review of Economics and Statistics*, 82 (1), 48–63.
- Gruber, J. (2000). «Disability insurance benefits and labor supply», *Journal of Political Economy*, 108(6), 1162–1183.
- Jacobsen, O. og O. Thune (2013). «Uførepensjon og gradering.» *Arbeid og velferd*, 2–2013, 69–75.
- Kostøl, A.R. og M. Mogstad (2014). «How financial incentives induce disability insurance recipients to return to work», *American Economic Review*, vol. 104(2), 624–655.
- Laing, D. (2011). *Labor Economics: Introduction to Classic and The New Labor Economics*, 1. utg. New York, W.W. Norton & Co. 101–137.
- Maestas, N., K. Mullen og A. Strand (2013). «Does disability insurance receipt discourage work? Using examiner assignment to estimate causal effects of SSDI receipt», *American Economic Review*, vol. 103(5), 1797–1829.
- NOU 2007:4 (2007). *Ny uførestønad og ny alderspensjon til uføre*. Oslo: Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- Prop. 130 L (2010–2011). *Endringer i folketrygdloven (ny uføretrygd og alderspensjon til uføre)*. Oslo: Arbeidsdepartementet.
- Von Wachter, T., J. Song og J. Manchester (2011). «Trends in employment and earnings of allowed and rejected applicants to the social security disability insurance program», *American Economic Review*, vol. 101(7), 3308–29.

Appendiks

Tabell A1: Antall uføretrygdene etter uføregrad og måned

	1-30 %	31-40 %	41-50 %	51-60 %	61-70 %	71-80 %	81-90 %	91-100 %	Totalt
Juli 2014	434	468	28 228	10 615	6 222	5 989	2 794	252 992	307 742
August 2014	434	471	28 227	10 650	6 283	6 023	2 804	253 498	308 390
September 2014	427	468	28 183	10 689	6 317	6 046	2 818	253 450	308 398
Oktober 2014	431	478	28 207	10 753	6 356	6 094	2 844	254 092	309 255
November 2014	429	481	28 123	10 779	6 388	6 104	2 859	255 022	310 185
Desember 2014	433	484	28 156	10 815	6 425	6 107	2 863	255 412	310 695
Januar 2015	449	496	28 143	10 906	6 436	6 111	2 866	255 749	311 156
Februar 2015	162	181	28 042	10 711	6 132	5 765	2 522	257 382	310 897
Mars 2015	162	184	27 852	10 676	6 122	5 744	2 517	256 895	310 152
April 2015	164	189	27 822	10 675	6 106	5 753	2 533	256 912	310 154
Mai 2015	160	194	27 807	10 703	6 117	5 742	2 532	256 797	310 052
Juni 2015	163	206	27 810	10 722	6 137	5 771	2 543	257 209	310 561

Kilde: NAV

LAVERE SYSSELSETTING BLANT MØDRE ETTER ØKT KONTANTSTØTTESATS

Av Betzy Hedding

Sammendrag

I 2014 økte satsen for kontantstøtte for ettåringer. I denne artikkelen ser vi på hvordan disse endringene påvirket sysselsettingen blant småbarnsforeldre. Undersøkelser har vist at tidligere endringer i kontantstøtteordningen har påvirket arbeidstilbudet blant foreldre, og da mest tydelig blant mødre.

Vi finner at økningen i kontantstøttesatsen for ettåringer i 2014 har hatt en negativ effekt på sysselsettingen blant mødre når vi sammenligner med kvinner som ikke hadde barn i kontantstøttealder. Sannsynligheten for å være i arbeid 16 måneder etter fødselen er økt etter satsendringene, men med fem til seks prosentpoeng mindre enn for sammenligningsgruppen. Underliggende makroøkonomiske faktorer har trolig ført til den økte sannsynligheten for å være i arbeid, mens satsendringen kan ha ført til en mindre økning i sysselsettingen enn hva som hadde vært tilfellet uten regelverksendringen. Blant fedre ser ikke endringen i kontantstøtteordningen ut til å ha hatt noen effekt på sysselsettingen.

Inntektsnivået har mye å si for hvor sannsynlig det er at foreldrene er tilbake i jobb 16 måneder etter fødsel. De med lavest inntekt har en svært redusert sannsynlighet for å være tilbake i arbeid etter at de har fått barn. Foreldre som er født i Afrika, Asia og østeuropeiske land utenfor EU har lavere sannsynlighet for å være i arbeid 16 måneder etter fødselen sammenliknet med foreldre født i Norge, men det skyldes ikke satsendringene. Vi kan med andre ord ikke si at satsendringene har hatt en ulik effekt på sysselsettingen blant foreldre født i Norge, og de som er født i andre land.

Innledning

Kontantstøtten ble innført i 1998 for ettåringer og i 1999 ble den videre utvidet til også å gjelde for toåringer. Formålet med kontantstøtteordningen var å øke valgfriheten knyttet til barneomsorg for småbarnsforeldre. I tillegg skulle ordningen i større grad bidra til å fordele statlige midler til småbarnsforeldre likt mellom dem som benyttet seg av barnehageplass og dem som valgte alternative former for barneomsorg (St. prp. nr. 53 (1997–98)). Kontantstøtteordningen har vært omstridt. Et av hovedargumentene mot ordningen er at den kan føre til lavere arbeidstilknytning hos mødre, spesielt i innvandrerbefolkningen.

I denne artikkelen undersøker vi om endringen i kontantstøtteordningen i 2014 har hatt en effekt på arbeidstilknytningen hos småbarnsforeldre. Med bakgrunn i generell arbeidsmarkedsteori er det rimelig å anta at en økning i satsene for kontantstøtte vil føre til lavere arbeidstilbud blant foreldre med barn i kontantstøttealder fordi det blir relativt mer lønnsomt å være hjemme med barn i stedet for å benytte seg av barnehageplass. I analysen undersøker vi også om kjennetegn som alder, fødeland og inntekt kan være med på å forklare forskjellene i sysselsettingen blant småbarnsforeldre.

Det er ikke nødvendigvis slik at en av foreldrene er hjemme med barnet i husholdninger hvor det mottas kontantstøtte. Det stilles ingen krav til at foreldrene selv må ha omsorgen for barna på dagtid, det stilles kun krav om at det ikke benyttes en fulltids barnehageplass. Det betyr at foreldre kan motta full kontantstøtte mens de benytter seg av dagmamma, eller får hjelp av familiemedlemmer. Det er også mulig å motta halv kontantstøtte dersom barnet har en barnehageplass på deltidsbasis, men tilnærmet 98 prosent av kontantstøttemottakerne mottar full sats på nåværende tidspunkt¹.

Ordningen ble innført av en mindretalls-sentrum regjering, hvor det i stor grad var Kristelig Folkeparti som ønsket ordningen innført. Regjeringen fikk gjen-

nomslag med støtte fra høyresiden, og møtte stor motstand fra partiene på venstresiden (Ellingsæter 2015). Motstanden var begrunnet i argumenter som at kontantstøtte kan føre til at mødre i mindre grad ville være yrkesaktive, at likestilling mellom kjønnene svekkes og at utvikling av barnehager prioriteres lavere. Flere offentlige utvalg har anbefalt å fjerne ordningen, hvor det er blitt lagt vekt på at ordningen kan ha en negativ effekt på integrering og likestilling (NOU 2011:7; NOU 2011:14).

I 2012 fjernet de rød-grønne regjeringspartiene kontantstøtten for toåringer. I utgangspunktet hadde de som ambisjon å avskaffe kontantstøtteordningen. Hovedargumentet var en antatt negativ effekt på integrasjon av innvandrere og deres barn (Ellingsæter 2015). Noen kommuner i Norge har valgt å beholde kontantstøtten for toåringer, gjennom en kommunal kontantstøtte. Det finnes ingen offisiell oversikt over hvilke kommuner det gjelder, men det ser ut til at det er relativt få kommuner som har denne ordningen. Derfor vil det trolig ikke påvirke resultatene i analysen.

Omleggingen av kontantstøtteordningen i 2012 pekte, ikke overraskende, i retning av økt sysselsetting blant småbarnsforeldre, og da spesielt blant foreldre til 2-åringer (Dahl 2014). Innføringen av kontantstøtten har også tidligere vist seg å redusere sysselsettingen blant småbarnsmødre (Rønsen 2009; Drange og Rege 2013).

Bruk av kontantstøtte og barnehage over tid

Det har vært en kraftig nedgang i antall mottakere av kontantstøtte fra innføringen til i dag. I 2001 var andelen ettåringer med kontantstøtte 81 prosent, mens tilsvarende andel var 38 prosent i 2015. Den økte barnehagedekningen for ett- og toåringer kan trolig forklare en stor del av denne reduksjonen (figur 1). Den økte etterspørselen etter arbeidskraft i perioden etter innføringen av kontantstøtte kan også ha hatt betydning for utviklingen. I tillegg kan lønnsveksten blant småbarnsforeldre ha gjort inntektstapet ved å være hjemme med barn større.

¹ NAV.no: Kontantstøtte. Barn. Fordelt etter antall timer i barnehage, desember 2006–2015. Antall.

KONTANTSTØTTELOVEN

Foreldre som har barn i alderen 13–23 måneder, eller foreldre til adoptivbarn, kan motta full kontantstøtte dersom de ikke benytter seg av barnehage med offentlig driftstilskudd. Foreldre til barn som går i barnehage med offentlig driftstilskudd kan motta 50 prosent kontantstøtte dersom gjennomsnittlig oppholdstid i barnehagen per uke er på maksimalt 19 timer. Kontantstøtte kan mottas i elleve måneder, og det må søkes om kontantstøtte for å få det. Kontantstøtte kan mottas samtidig med foreldrepenger uten avkortning.

Endringer i regelverket:

- 1. august 1998 ble kontantstøtteordningen innført for ettåringer. Kontantstøtten var på 3 000 kroner per måned. Delvis kontantstøtte ble gitt med enten 80, 60 eller 45 prosent avhengig av avtalt oppholdstid i barnehage. For avtalt oppholdstid i barnehage på mer enn 30 timer per uke ble det ikke gitt kontantstøtte.
- 1. januar 1999 ble kontantstøtteordningen utvidet til å gjelde også for barn fra to til tre år.
- 1. august 1999 ble satsinndelingen for delvis kontantstøtte endret til å kunne bli gitt med enten 80, 60, 40

eller 20 prosent kontantstøtte dersom avtalt oppholdstid i barnehage var på 33 timer eller mindre.

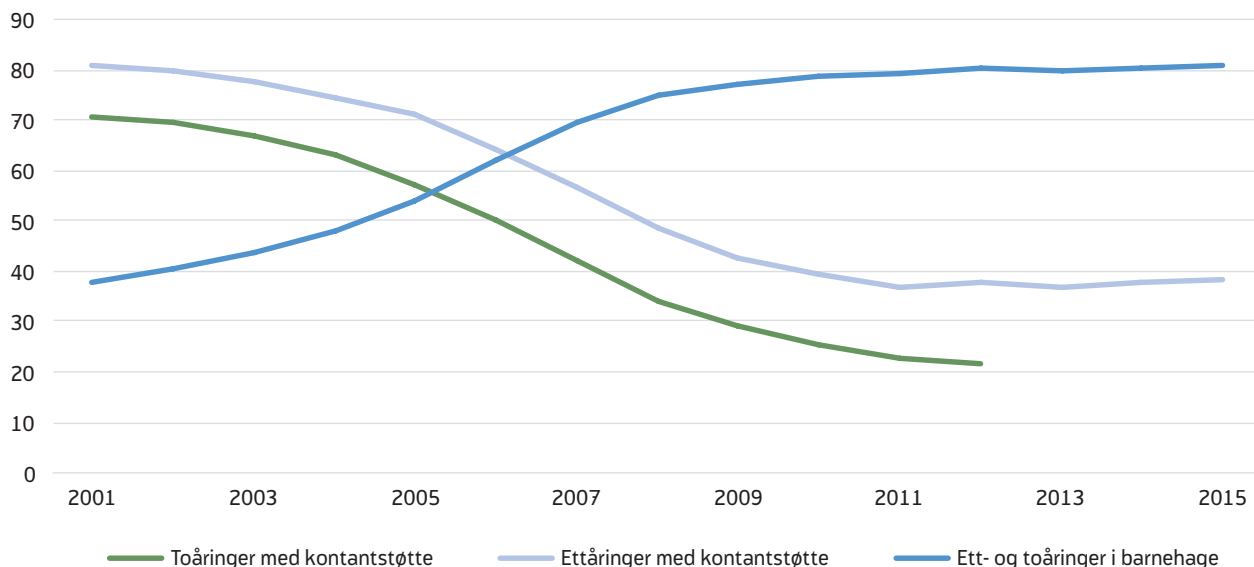
- 1. januar 2006 ble maksimal periode man kunne motta kontantstøtte redusert fra 24 til 23 måneder.
- 1. august 2012 ble kontantstøtten avskaffet for toåringer, satsinndelingen for delvis kontantstøtte ble redusert fra fem til to satser og det ble innført aldersdifferensierte satser. Delvis kontantstøtte ble gitt ved en avtalt oppholdstid i barnehage på 19 timer eller mindre per uke. Ved en høyere avtalt oppholdstid ble det ikke utbetalt kontantstøtte. De aldersdifferensierte satsene innebar at de yngste ettåringene (13–18 måneder) mottok kontantstøtte etter høy sats (5 000 kroner), mens de eldste ettåringene (19–23 måneder) fikk utbetalt kontantstøtte etter lav sats (3 303 kroner).
- 1. august 2014 ble de aldersdifferensierte satsene fjernet, og full kontantstøtte økte til 6 000 kroner per måned for alle barn mellom 13 og 23 måneder.

Kilde: NAV

Andelen kontantstøttemottakere varierer mye gjennom året, samtidig som trenden synes å være tilnærmet lik fra år til år (figur 2). Dette kan ses i sammen-

heng med barnehageopptaket 1. september, som fører til at foreldre som ønsker å ha barna i barnehage må finne et alternativ inntil de får barnehageplass. Av

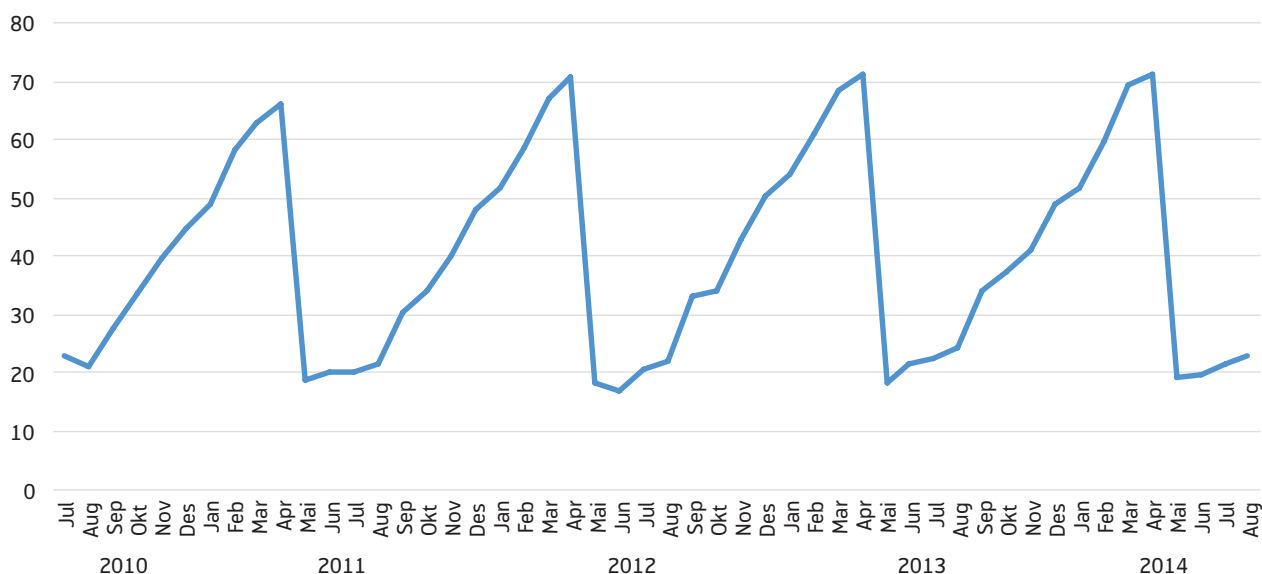
Figur 1. Andel ett- og toåringer¹ med kontantstøtte og andel i barnehage. Prosent



Kilde: NAV

¹ Kontantstøtte ble avviklet for toåringer fra 1. august 2012.

Figur 2. Andel med kontantstøtte ved 16 måneder, etter fødselstidspunkt. Prosent



Kilde: NAV

figur 2 ser vi at andelen mottakere er høyest for barn født i januar til og med april, dette er barn som har rett på barnehageplass innen august i året de fyller ett år. Samtidig som barnehagedekningen har blitt større, er andelen som mottar kontantstøtte også redusert, men det er usikkert hvor stor del av reduksjonen som faktisk kan forklares ved økt tilbud av barnehageplasser. I en undersøkelse fra 2002 sa over halvparten av foreldrene til ettåringer at barnehage var den foretrukne tilsynsformen dersom de kunne velge fritt, uavhengig av pris og tilgjengelighet (Ellingsæter og Gulbrandsen 2003).

Samtidig som det ble satset stort på barnehageutbygging var norsk økonomi inne i en høykonjunktur. Økt etterspørsel etter arbeidskraft kan ha medvirket til reduksjonen i antall mottakere av kontantstøtte (Bakken og Myklebø 2010). Det siste året har det vært en økning i arbeidsledigheten i Norge (NAV 2.9.2016), noe som potensielt kan ha hatt en motsatt effekt på sysselsettingen blant småbarnsmødre. Effekten av konjunktursituasjonen de senere år er imidlertid usikker.

Før endringene i kontantstøtteleven i 2012 var satsen for full kontantstøtte 3 303 kroner per måned. I 2008 tilsvarte dette 9,7 prosent av en gjennomsnittlig brutto

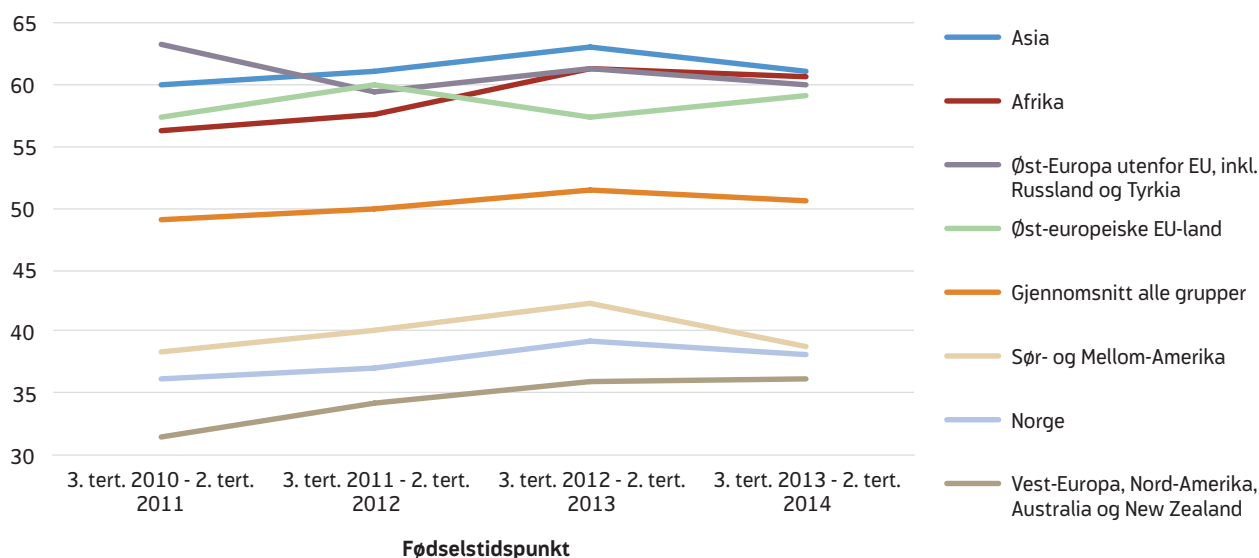
månedslønn.² Fra og med august 2014 utgjorde kontantstøttebeløpet 6 000 kroner per måned, noe som tilsvarte 14,2 prosent av en gjennomsnittlig månedslønn. Den økte realverdien av kontantstøtte etter endringene i kontantstøtteleven kan ha ført til en utflating av den relativt sterke nedgangen i antall kontantstøttemottakere siden innføringen i 1998.

Høyest bruk av kontantstøtte blant foreldre født i ikke-vestlige land

Foreldre som er født i Asia, Afrika eller Øst-Europa mottar i større grad kontantstøtte enn foreldre født i Norge, andre vestlige land³ eller Latin-Amerika (figur 3). En årsak til dette er svakere tilknytning til arbeidslivet blant innvandrere fra Asia, Afrika og Øst-Europa, og da spesielt blant kvinner. Innvandrede kvinner fra disse landgruppene har en betydelig lavere yrkesdeltakelse enn gjennomsnittet av kvinner født i Norge (SSB 2016). Dette kan føre til at det er høyere tilbøyelighet til å motta kontantstøtte blant foreldre med innvandrerbakgrunn enn det er i familier uten slik bakgrunn. I tillegg kan kontantstøtte være mer attraktivt for denne gruppen dersom lønnen de kan

² Statistisk sentralbyrå: Lønn, alle ansatte. Gjennomsnittlig månedslønn for heltidsekvivalenter.
³ Vest-Europa, Nord-Amerika, Australia og New Zealand.

Figur 3. Andel med kontantstøtte ved 16 måneder, etter mors fødeland. Prosent



Kilde: NAV

oppnå er relativt lav. Dette gjelder særlig for de med lite utdanning eller arbeidserfaring.

Blant foreldre med innvandrerbakgrunn var det, på lik linje med foreldre født i Norge, en økning i antall mottakere etter regelendringen i 2012. Etter satsendringene i 2014 sank antall mottakere noe, men for alle landgruppene bortsett fra østeuropeiske EU-land og Sør- og Mellom-Amerika var antallet fortsatt på et høyere nivå enn før omleggingen i 2012. Dette kan trolig forklares ved at høyere kontantstøttesats gjør det mer attraktivt å være hjemme med barn for denne gruppen sammenliknet med å jobbe.

Blant kvinner født i Vest-Europa, Nord-Amerika, Australia og New Zealand er det en lavere andel som mottar kontantstøtte enn det som er tilfellet blant norskfødte kvinner. Dette har trolig sammenheng med bakgrunnen for immigrasjonen. Disse innvandrerne har i stor grad kommet til Norge for å arbeide, og har bedre utgangspunkt for å tilpasse seg det norske arbeidsmarkedet på grunn av mer like utdanningssystem i Norge og i hjemlandet samt at språket i større grad er likt⁴. Den tapte arbeidsinntekten de får ved å

bli hjemme med barn gjør det mindre lønnsomt å motta kontantstøtte.

Lavere sysselsetting blant mødre etter satsøkningen

Økonomisk teori tilsier at en økning i satsen for kontantstøtte vil føre til en reduksjon i foreldres arbeidstilbud. Likevel vil trolig reduksjonen i arbeidstilbudet være noe lavere ved en satsøkning sammenliknet med innføring av kontantstøtte. Hvor mye foreldrenes arbeidstilbud vil reduseres avhenger av deres preferanse for fritid og konsum, deres inntekt, samt hvilken type omsorg de foretrekker for sine barn. I tillegg avhenger foreldrenes avveining mellom å ha barnet i barnehage eller benytte andre typer omsorg av faktorer som prisen på barnehage, foreldrenes utdanning⁵ og deres generelle tilknytning til arbeidslivet. Innføringen av kontantstøtte førte til at sysselsettingen blant foreldre med barn i kontantstøttealder gikk ned (Schøne 2004; Rønsen 2009; Drange og Rege 2013), og vi ønsker å undersøke om det samme var tilfellet ved økning i satsen for kontantstøtte.

⁴ Spesielt for mødre født i Skandinavia.

⁵ Da NAV ikke besitter data på utdanning, vil dette ikke bli kontrollert for i analysen.

DATA OG METODE

Utgangspunktet for data og metode brukt i denne artikkelen er en tidligere analyse av sysselsettingseffektene av endringene i kontantstøtteleven i 2012 (Dahl 2014).

Data

Som grunnlag for analysen har vi tatt utgangspunkt i befolkningsregisteret til NAV. Vi har hentet ut opplysninger om barn i kontantstøttealder og deres foreldre fra dette registeret. Vi har så koblet disse dataene sammen med kontantstøttere- gisteret til NAV. Det gir opplysninger om antall mottakere i gitte måneder, og om disse mottakerne har benyttet deltids- plass i barnehage i samme periode. Vi har brukt tall for foreldre med barn født fra og med fjerde kvartal 2010 og til og med tredje kvartal 2014, og undersøkt om de var i arbeid før og, i enkelte perioder, etter fødselen.

For å finne ut hvem som er i arbeid har vi benyttet Arbeidstaker-/arbeidsgiverregisteret (Aa-registeret). Dette registeret omfatter bare personer som er i et registrert arbeidsforhold. En person er her regnet å være i et aktivt arbeidsforhold i en gitt måned dersom vedkommende er registrert med over fire timer arbeidstid per uke den måneden. Personer som får inntekten sin kun gjennom å være selvstendig næringsdrivende, er derfor ikke inkludert i analysen. Fra 1. januar 2015 ble innmelding til Aa-registeret erstattet av innmelding til a-ordningen. På grunn av endrede rutiner på innmelding av arbeidsforhold innebærer dette at det ble registrert flere arbeidsforhold i 2015 sammenlignet med tidligere år. Det betyr at vi vil kunne se noen flere i jobb 16 måneder etter fødsel i 2015 som ikke skyldes konjunkturer eller regelverksendringer. Vi bruker en sammenligningsgruppe for å unngå å vektlegge endringer som skyldes omlegging av registrene.

I tillegg har vi hentet opplysninger fra inntektsregisteret om pensjonsgivende inntekt. Inntektene er gruppert etter størrelse og fordelt på ulike inntektskvintiler (det vil si at populasjonen er fordelt på fem like store grupper).

Vi har brukt fødeland som bakgrunnsvariabel, og gruppert den i syv ulike regioner. Disse er 1) Norge, 2) Vest-Europa, Nord-Amerika, Australia og New Zealand, 3) østeuropeiske EU-land, 4) Øst-Europa utenfor EU, 5) Afrika, 6) Asia, og 7) Latin-Amerika.

Metode

For å finne ut om sysselsettingen har endret seg etter endringene i kontantstøtteleven, har vi brukt en logistisk regresjonsmodell. Med utgangspunkt i odds-rater har vi beregnet sannsynligheten for at referansepersonen, her definert som en person med gitte verdier på de aktuelle variablene, er i arbeid etter fødselen (mer spesifikt har vi funnet ut om de er i arbeid når barnet er 16 måneder). Den avhengige variabelen, «i arbeid 16 måneder etter fødsel», er lik 1 når individet er registrert i et aktivt arbeidsforhold 16 måneder etter fødsel og 0 ellers. I tillegg til inntekt og fødeland har vi inkludert som forklaringsvariabler hvorvidt de var i arbeid måneden før fødsel, sivilstatus og fødselstertial for barnet. Etter beregningen av slik tilstandssannsynlighet for referansepersonen, beregner vi tilsvarende tilstandssannsynlighet for de andre verdiene på forklaringsvariablene. De viser da hvor sannsynlig det er at personen er i arbeid, gitt at den aktuelle variabelen endrer seg. Vi presenterer forskjeller i tilstandssannsynlighet for de ulike forklaringsvariablene sammenliknet med referansepersonen.

Metoden som er brukt i denne artikkelen er inspirert av metoden som kalles forskjeller-i-forskjeller. Da vi kun ser på en effekt av endringer på den intensive marginen (endringer i satsene) og ikke den ekstensive marginen (innføring av kontantstøtte) er det vanskelig å konstruere en kontrollgruppe som er mest mulig lik behandlingsgruppen. Derfor har vi konstruert en sammenligningsgruppe som omtalt nedenfor. I motsetning til fremgangsmåten i forskjeller-i-forskjeller-metoden bruker vi i denne modellen to separate regresjoner (med de samme variablene) for gruppen med foreldre som har barn i kontantstøttealder og sammenligningsgruppen, hvor tallene kun blir brukt til sammenligning. En viktig forutsetning for forskjeller-i-forskjeller-metoden er parallell trend i sysselsettingen. I figur 4 og figur 5 ser vi at trenden i sysselsettingen blant foreldre med barn i kontantstøttealder og sammenligningsgruppene er relativt like før endringene i kontantstøtteleven. Dette gjør det rimelig å anta at utviklingen i sysselsettingen i sammenligningsgruppen i perioden etter regelverksendringen gir et godt bilde av hvordan utviklingen ville ha vært også blant foreldre med barn i kontantstøttealder dersom det ikke hadde vært en satsøkning. Dette gir dermed et godt grunnlag for å sammenligne de to gruppene.

Dersom man kun ser på sysselsettingseffekten av regelverksendringen på behandlingsgruppen (foreldre med barn i kontantstøttealder) vil det være vanskelig å skille mellom effekter av regelverksendringen og effekter som skyldes konjunktursvingninger og andre forhold. For å skille ut effekten av regelverksendringen må vi finne to grupper som er mest mulig lik hverandre, men der det kun er den ene gruppen som er berørt av regelverksendringen. For å kontrollere om endringene i kontantstøtteleven har hatt en effekt på sysselsettingen, har vi derfor konstruert en sammenligningsgruppe. Denne gruppen består av et tilfeldig utvalg personer med samme aldersfordeling som de som har barn i kontantstøttealder, men som ikke selv har barn i denne alderen. Sammenligningsgruppen vil da inneholde personer som har eldre barn og personer uten barn. I tillegg er sammenligningsgruppen satt sammen av like mange personer født i de ulike landgruppene som det er i gruppen med barn i kontantstøttealder. På samme måte som for foreldrene i analysen undersøker vi om personene i sammenligningsgruppen er i jobb 16 måneder senere enn et gitt tidspunkt. Dette tidspunktet tilsvarer måneden for fødsel for foreldrene med barn i kontantstøttealder, og blir dermed en slags måling av placebo-effekt for sammenligningsgruppen.

Tabell 1. Deskriptiv statistikk. Gjennomsnitt for årene 2012–2015

Forklaringsvariabler	Mødre	Fedre	Sammenlignings- gruppe, kvinner	Sammenlignings- gruppe, menn
I arbeid 17 måneder før observasjonstidspunkt	0,45	0,78	0,62	0,69
Gjennomsnittsalder	32	35	32	35
Alder under 20 år	0,01	0,02	0,00	0,00
Alder 20–24 år	0,08	0,03	0,08	0,03
Alder 25–29 år	0,26	0,16	0,26	0,16
Alder 30–34 år	0,36	0,31	0,36	0,32
Alder 35–39 år	0,22	0,27	0,23	0,27
Alder over 40 år	0,07	0,21	0,07	0,21
Født i Norge	0,73	0,75	0,73	0,76
Født i Vest-Europa, Nord-Amerika, Australia eller New Zealand	0,05	0,06	0,05	0,06
Født i østeuropeisk EU-land	0,06	0,05	0,06	0,05
Født i Øst-Europa utenfor EU	0,03	0,02	0,03	0,02
Født i Afrika	0,04	0,04	0,04	0,04
Født i Asia	0,08	0,06	0,07	0,06
Født i Sør- og Mellom-Amerika	0,01	0,01	0,01	0,01
Gift	0,51	0,52	0,36	0,34
Enke	0,00	0,00	0,00	0,00
Ugift	0,45	0,44	0,58	0,60
Skilt/separert	0,04	0,04	0,06	0,06
Inntekt før fødsel	300 389	468 158	278 006	433 806
Barn født i 1. tertial ¹	0,32	0,33	0,34	0,34
Barn født i 2. tertial	0,36	0,36	0,29	0,29
Barn født i 3. tertial	0,32	0,32	0,37	0,37
N	61 388	60 202	61 116	59 205

Merknader: Gjennomsnitt eller andel av de gitte variablene. Inntekt er inflasjonsjustert med 2015 som basisår.

¹ For sammenligningsgruppen innebærer det at 16 måneder før observasjonstidspunktet er i 1. tertial.

Vi har i denne artikkelen analysert nærmere 60 000 mødre og fedre med barn i kontantstøttealder hvert år, og undersøkt om de var i jobb 16 måneder etter fødselen. Andelen som var i jobb 16 måneder etter fødsel sier indirekte noe om hvor mange som benytter seg av fulltids barnehageplass og hvor mange som mottar kontantstøtte, og som dermed bruker andre former for barneomsorg⁶. Blant foreldrene i analysen var omtrent fem av ti mødre, og tilnærmet åtte av ti fedre, i jobb før fødsel (tabell 1).

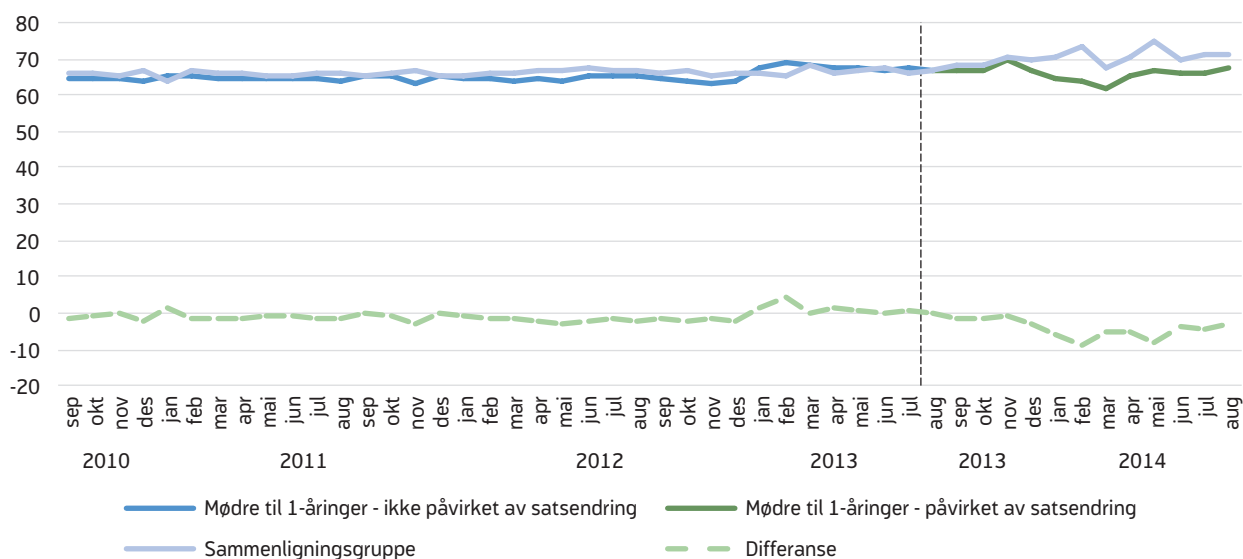
Samlet er sysselsettingen blant mødre til ettåringer noe redusert etter at kontantstøttesatsen økte for denne

gruppen (figur 4). Satsen for kontantstøtte økte for barn født fra og med august 2013, og gjelder dermed perioden etter den stiplede linjen i figur 4. Sysselsettingen blant mødre med barn i kontantstøttealder og sammenligningsgruppen var tilnærmet lik i perioden før endringene i satsene. Etter regelverksendringene finner vi derimot at sysselsettingen i de to gruppene ikke lenger følger samme trend, og sysselsettingen blant mødre til ettåringer er noe redusert sammenlignet med kvinner uten barn i kontantstøttealder. I regresjonsanalysen under undersøker vi om finner det samme når vi kontrollerer for blant annet alder, fødeland, sivilstatus og inntekt.

For å kontrollere for eventuelle makroøkonomiske trender i perioden vi undersøker, har vi brukt en sammenligningsgruppe sammensatt av kvinner med

⁶ For eksempel deltids plass i barnehage, dagmamma eller at en av foreldrene selv er hjemme med barnet.

Figur 4. Andel mødre i arbeid 16 måneder etter fødsel, etter fødselstidspunkt. Prosent. Sesongjustert¹



Kilde: NAV

¹ Sesongjustert ved hjelp av programmet X-12-Arima i SAS.

samme karakteristika, men som ikke har barn i kontantstøttealder. Sammenligningsgruppen er nærmere beskrevet i faktaboksen om data og metode.

I regresjonsanalysen finner vi at det å ha vært i jobb før fødselen øker sannsynligheten for å være i jobb 16 måneder etter fødselen med 17 prosentpoeng (tabell 2). Endringene i satsene for kontantstøtte ser ikke ut til å ha påvirket sysselsettingen blant mødre i stor grad. Når vi, som her, kun sammenligner mødre før og etter satsendringen, vil imidlertid regresjonen ikke kunne skille mellom reelle effekter av regelendringen og endringer som skyldes endringer i makroøkonomien og endringer i datagrunnlaget for arbeidsforhold. For mødre som var påvirket av endringene per 1. august 2014 hadde sannsynligheten for å være i arbeid 16 måneder etter fødsel økt med 2 prosentpoeng rett etter satsendringene. Tilsvarende sannsynlighet hadde økt med 1 prosentpoeng mer enn et halvt år etter endringene.

Resultatene fra tilsvarende regresjonsanalyse for sammenligningsgruppen, som ikke har barn i kontantstøttealder, peker i samme retning (tabell 2). Imidlertid er størrelsen på endringene i sannsynligheten for å være

i arbeid noe større for denne gruppen. For sammenligningsgruppen har sannsynligheten for å være i arbeid økt med 7 prosentpoeng etter økningen i satsene for kontantstøtte. Da det her gjøres to separate regresjonsanalyser for gruppene kan vi ikke si noe direkte om signifikansen til forskjellen mellom gruppene før og etter satsendringene (se faktaboksen om data og metode). Effekten er likevel såpass sterk at det gir en tydelig indikasjon på at økningen i satsene har ført til lavere sysselsetting blant mødre med barn i kontantstøttealder. Vi kan anslå at satsøkningen har ført til at sysselsettingen blant mødre har blitt redusert med 5 til 6 prosentpoeng.

Sannsynligheten for at mødre er tilbake i jobb 16 måneder etter fødsel, påvirkes trolig også av når på året barnet er født. Slik barnehageopptaket er lagt opp i Norge, er barn født til og med 31. august⁷ garantert barnehageplass i opptaket på høsten året etter fødsel. Andelen barn med kontantstøtte er høyest blant ettåringer født i januar til april, og lavest for barn født i mai til og med juli (figur 2). Det er derfor sannsynlig

⁷ Til og med 31. oktober fra 7. juni 2016.

Tabell 2. Resultat fra logistisk regresjon. Forskjeller i sannsynligheten for å være i arbeid 16 måneder etter fødsel etter kjennetegn, sammenliknet med referanseperson. Mødre med barn født 2010–2014, og kvinner uten barn i kontantstøttealder. Prosentpoeng

Kjennetegn	Forskjell i jobbsannsynlighet, mødre med barn i kontantstøttealder	Forskjell i jobbsannsynlighet, sammenligningsgruppe
Påvirket av satsendring (rett etter endring)	2*	7*
Påvirket av satsendring (>halvt år etter endring)	1*	7*
I arbeid 17 måneder tidligere	17*	35*
Alder under 20 år	-41*	10*
Alder 20–24 år	-2*	4*
Alder 25–29 år	0	4*
Alder 35–39 år	-3*	1*
Alder over 40 år	-8*	1*
Født i Vest-Europa, Nord-Amerika, Australia eller New Zealand	-1*	4*
Født i østeuropeisk EU-land	-11*	5*
Født i Øst-Europa utenfor EU	-13*	-4*
Født i Afrika	-24*	-15*
Født i Asia	-17*	-8*
Født i Sør- og Mellom-Amerika	-8*	-6*
Barn født i andre tertial	3*	-1*
Barn født i tredje tertial	-4*	0
Enke	-7*	-11*
Ugift	0	-1*
Skilt/separert	-8*	-5*
1. inntektskvintil (0 – 1G)	-42*	-24*
2. inntektskvintil (1 – 3G)	-20*	-11*
4. inntektskvintil (4 – 5G)	10*	13*
5. inntektskvintil (5 – 67G)	12*	15*
N	245 550	244 463

Referanseperson for mødre med barn i kontantstøttealder: Mor født i Norge, alder mellom 30 og 34 år, gift, barn født i første tertial, middels inntekt og mulighet til å ta ut kontantstøtte etter gammel sats. Referansepersonen har 71 prosent sannsynlighet for å være i arbeid 16 måneder etter fødsel.⁸

For sammenligningsgruppen er sysselsettingen målt 16 måneder etter et gitt observasjonstidspunkt (og tilsvarer i arbeid 16 måneder etter fødsel for mødre med barn i kontantstøttealder).

* Statistisk signifikant (95 % nivå).

⁸ Referansepersonen for sammenligningsgruppen har 48 prosent sannsynlighet for å være i jobb 16 måneder etter observasjonstidspunkt.

at mødrene med barn født til og med august i større grad er tilbake i arbeid 16 måneder etter fødsel enn mødre med barn født senere på året. Denne hypotesen blir bekreftet av resultatene. Fra regresjonsanalysen finner vi at mødre med barn født i tredje tertial har 4 prosentpoeng lavere sannsynlighet for å være i arbeid 16 måneder etter fødsel enn mødre med barn født i første tertial.

For mødre vil en økning i kontantstøttesatsen gjøre det relativt mer lønnsomt å være hjemme med barn enn å være i lønnsarbeid sammenliknet med før satsøkningen.

Kostnaden ved å være hjemme med barn, og dermed ikke jobbe, er mindre for dem med lav inntekt sammenliknet med mødre med høyere inntekt. Vi finner at mødre i de to laveste inntektsgruppene har 42 til 20 prosentpoeng lavere sannsynlighet for å være i arbeid sammenliknet med mødre i tredje inntektskvintil.

Mødre som selv ikke er født i Norge, men i et land utenfor Vest-Europa, Nord-Amerika, Australia eller New Zealand har 8 til 24 prosentpoeng lavere sannsynlighet for å være i arbeid 16 måneder etter fødsel sammenliknet med mødre født i Norge. Resultatene

for sammenligningsgruppen viser lignende resultater, men reduksjonen i sannsynligheten er en del lavere. Dette gir oss grunn til å tro at kvinner som er født i et «ikke-vestlig» land har en lavere sannsynlighet for å være i jobb, sammenliknet med kvinner født i andre land. Forskjellen mellom mødre med barn i kontantstøttealder og sammenligningsgruppen kan tyde på at kvinner med innvandrerbakgrunn, og som har barn i kontantstøttealder, er mer tilbøyelige til å være hjemmeværende sammenliknet med kvinner med innvandrerbakgrunn uten barn i kontantstøttealder.

Bare én prosent av mødrene i utvalget er under 20 år gamle (tabell 1), og dette er trolig en selektert gruppe. I regresjonsanalysen ser vi at mødre med barn i kontantstøttealder som er under 20 år gamle har en mye lavere sannsynlighet for å være i jobb 16 måneder etter fødsel sammenliknet med mødre mellom 30 og 34 år. Det henger trolig sammen med manglende arbeidstilknytning før fødsel. Dessuten er det rimelig å anta at flere av disse er under utdanning. Det var kun 4 prosent av mødrene i aldersgruppen under 20 år som var i arbeid før fødsel (ikke vist i tabell).

Fedre jobber like mye som før

Andelen fedre som mottar kontantstøtte er betydelig lavere enn andelen mødre (NAV 2016). Det gir oss

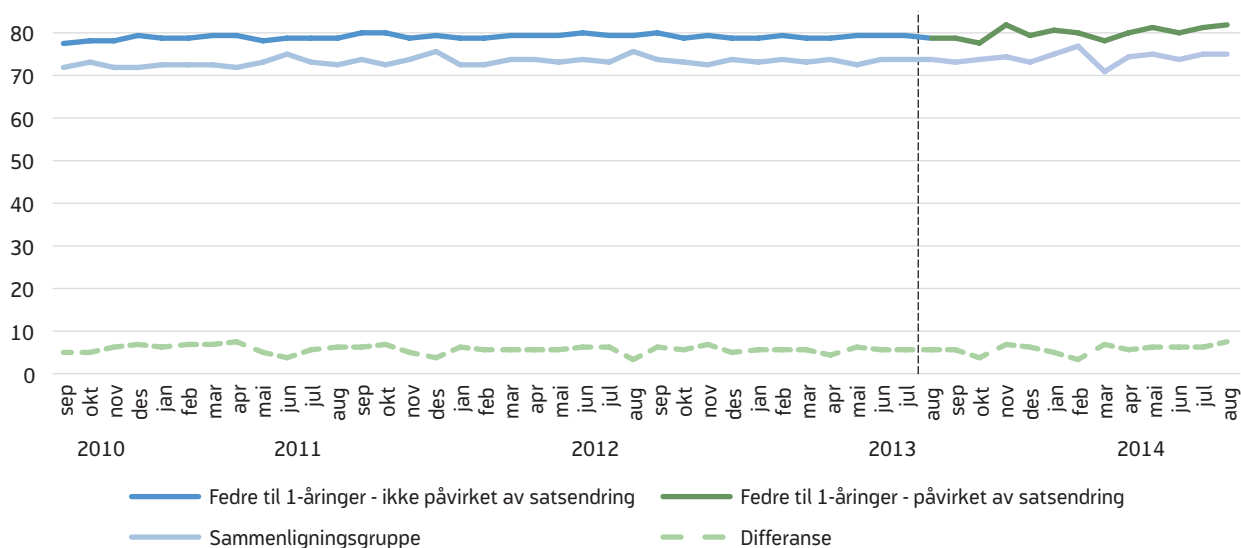
grunn til å tro at sysselsettingen blant fedre er høyere enn for mødre. Videre kan vi også forvente at atferdsendringene etter økningen i kontantstøttesatsene er mindre blant fedre enn blant mødre.

Sysselsettingen blant fedre til ettåringer har, i motsetning til den blant mødre⁹, økt noe etter satsendringene (figur 5). I tillegg er andelen fedre tilbake i jobb 16 måneder etter fødsel høyere enn tilsvarende andel for mødre, noe som bekrefter vår forventning om høyere sysselsetting blant fedre.

Fra regresjonsanalysen finner vi at sannsynligheten for at far er tilbake i jobb 16 måneder etter fødsel er høyere rett etter satsøkningen sammenliknet med referansepersonen (tabell 3). Seks måneder etter satsøkningen finner vi ingen signifikant forskjell. Vi har gjennomført tilsvarende regresjon for sammenligningsgruppen (tabell 3). For denne gruppen finner vi også at sannsynligheten for å være i arbeid rett etter satsendringen er 2 prosentpoeng høyere sammenliknet med referansepersonen, og mer enn et halvt år etter satsendringen finner vi heller ikke her en signifikant forskjell. Vi finner altså lik effekt av regelverkendringen på sannsynligheten for å være i jobb 16

⁹ Før vi kontrollerer for individuelle karakteristika.

Figur 5. Andel fedre i arbeid 16 måneder etter fødsel, etter fødselstidspunkt. Prosent. Sesongjustert



Tabell 3. Resultat fra logistisk regresjon. Forskjeller i sannsynligheten for å være i arbeid 16 måneder etter fødsel etter kjennetegn, sammenliknet med referanseperson. Fedre med barn født 2010–2014, og fedre uten barn i kontantstøttealder. Prosentpoeng

Kjennetegn	Forskjell i jobbsannsynlighet, fedre med barn i kontantstøttealder	Forskjell i jobbsannsynlighet sammenligningsgruppe
Påvirket av satsendring (rett etter endring)	2*	2*
Påvirket av satsendring (>halvt år etter endring)	0	1
I arbeid 17 måneder tidligere	32*	34*
Alder under 20 år	-56*	6
Alder 20–24 år	-2*	2*
Alder 25–29 år	2*	5*
Alder 35–39 år	-3*	-4*
Alder over 40 år	-9*	-7*
Far født i Vest-Europa, Nord-Amerika, Australia eller New Zealand	3*	7*
Født i østeuropeisk EU-land	0	9*
Født i Øst-Europa utenfor EU	-10*	-2*
Født i Afrika	-10*	-11*
Født i Asia	-12*	-6*
Født i Sør- og Mellom-Amerika	-5*	0
Barn født i andre tertial	0	0
Barn født i tredje tertial	-2*	-1*
Enkemann	-6	-5
Ugift	-2*	-8*
Skilt/separert	-8*	-10*
1. inntektskvintil (0 – 3G)	-25*	-27*
2. inntektskvintil (3 – 5G)	-13*	-20*
4. inntektskvintil (6 – 7G)	4*	8*
5. inntektskvintil (7 – 162G)	3*	9*
N	240 808	236 819

Referanseperson: Far født i Norge, alder mellom 30 og 34 år, gift, barn født i første tertial, middels inntekt og mulighet til å ta ut kontantstøtte etter gammel sats. Referansepersonen har 62 prosent sannsynlighet for å være i arbeid 16 måneder etter fødsel.¹⁰ For sammenligningsgruppen er sysselsettingen målt 16 måneder etter et gitt observasjonstidspunkt (og tilsvarer i arbeid 16 måneder etter fødsel for fedre med barn i kontantstøttealder).

* Statistisk signifikant (95 % nivå).

¹⁰ Referansepersonen for sammenligningsgruppen har 59 prosent sannsynlighet for å være i jobb 16 måneder før observasjonstidspunkt.

måneder etter fødsel for fedre med barn i kontantstøttealder og sammenligningsgruppen, noe som tyder på at økningen i kontantstøttesatsen ikke har hatt noen effekt på fedres sysselsetting.

Det er dog verdt å merke seg at vi finner en noe høyere yrkesdeltakelse blant fedrene til ettåringer enn i sammenligningsgruppen. Dette kan trolig ikke forklares ved at yrkesdeltakelsen øker når man får barn, men heller at det er seleksjonsmekanismer som spiller inn. Det kan for eksempel være flere menn med svak tilknytning til arbeidsmarkedet i sammenligningsgrup-

pen, som for eksempel kan forklares ved forskjeller i helse og i utdanningsnivå.¹¹

Vi finner ellers mange av de samme mønstrene når det gjelder de andre forklaringsvariablene som det vi fant for mødrene.

¹¹ Eller det kan være en selektert gruppe menn som får barn.

Diskusjon og konklusjon

Det er tidligere vist at endring i kontantstøtteordningen påvirker arbeidstilbudet blant foreldre, men mest tydelig blant mødre (Schöne 2004; Rønsen 2009; Dahl 2014). Innføringen av kontantstøtte i 1998 reduserte sysselsettingen blant foreldre, samtidig som fjerningen av kontantstøtte for toåringer i 2012 økte arbeidstilbudet (Drange og Rege 2013; Dahl 2014). Med andre ord er erfaringen med kontantstøtten at endringer i ordningen fører til endring i atferd.

I denne artikkelen har vi undersøkt om økningen i satsene for kontantstøtte i 2014 påvirket sysselsettingen blant foreldre til ettåringer. Hovedfunnet er at økningen i satsene for kontantstøtte har ført til at mødre med barn i kontantstøttealder jobber fem til seks prosentpoeng mindre enn hva de ville ha gjort uten satsøkningen. Selv om det er økt sannsynlighet for at mødre er tilbake i arbeid når barnet er i kontantstøttealder, økte ikke sannsynligheten for å være i arbeid like mye for disse mødrene som for kvinner generelt. Resultatet forblir likt når vi kontrollerer for variabler som alder, fødeland og inntekt. Blant fedre finner vi at sannsynligheten for å være tilbake i jobb 16 måneder etter fødsel økte rett etter satsendringen, mens vi ikke finner noen signifikant effekt mer enn seks måneder etter at satsene for kontantstøtte ble endret. Når vi sammenlikner med andre menn uten barn i kontantstøttealder finner vi ingen forskjell mellom de to gruppene. Det er ikke overraskende at effekten av endringene i kontantstøtteordningen på fedres sysselsetting er liten, da det er mødre som i størst grad mottar kontantstøtte (NAV 2016).

Mødre og fedre som tilhører de to laveste inntektskvintilene har en betydelig lavere sannsynlighet for å være tilbake i jobb når barnet er i kontantstøttealder sammenlignet med foreldre i de øvre inntektskvintilene. Det kan være flere grunner til at det er stor forskjell mellom de ulike inntektsgruppene. På den ene siden vil arbeidsinntekten foreldrene går glipp av ved å være hjemme med barn være relativt lavere for de med lav inntekt. Ved en økning i kontantstøttesatsen blir det dermed relativt mer lønnsomt å velge kontantstøtte fremfor lønnet arbeid i en periode. På den andre siden kan det være at foreldre i de laveste inntektsgruppene ønsker å jobbe, men ikke får jobb og der-

med velger å være hjemme med barn og motta kontantstøtte fremfor å benytte barnehage. Da vil det ikke kun være økonomisk rasjonalitet som spiller inn på foreldres arbeidstilbud, men også deres evne til å skaffe arbeid. Når vi kontrollerer for landbakgrunn forblir effekten av inntekt på foreldres arbeidstilbud lik. Blant foreldrene som ikke er født i Norge var den gjennomsnittlige inntekten før fødsel lavere enn det den var for foreldre født i Norge (ikke vist). Det gir oss grunn til å tro at det ikke bare er landbakgrunn som påvirker sannsynligheten for å være tilbake i arbeid. Det er snarere en opphopning av personer med lav inntekt, enten de har norsk eller ikke-norsk landbakgrunn. Disse står enten uten arbeid, eller kan være mer tilbøyelige til å motta kontantstøtte fordi den tapte arbeidsinntekten ved å være hjemme er relativt lav.

Referanser

Bakken, Frøydis og Myklebø, Sigrid (2010) «Nedgang i bruk av kontantstøtte». *Arbeid og Velferd*, 1/2010, 45–51.

Dahl, Espen Steinung (2014) «Fleire foreldre er i arbeid etter endringene i kontantstøtteordninga». *Arbeid og velferd*, 1/2014, 25–36.

Drange, Nina, og Rege, Mari (2013) «Trapped at home: The effect of mothers' temporary labor market exits on their subsequent work career». *Labour economics*, 2013(24), 125–136.

Ellingsæter, Anne Lise (2015) «Making, Unmaking and Remaking: The Evolution of Nordic Cash for Childcare Schemes». i Engelstad, Fredrik og Hagelund, Anniken (red.), *Cooperation and Conflict the Nordic Way: Work, Welfare, and Institutional Change in Scandinavia*. De Gruyter Open. ISBN 978-3-11-044 428-5. Kapittel 14, 262–280.

Ellingsæter, Anne Lise og Gulbrandsen, Lars (2003) *Barnehagen – fra selektivt til universelt velferdsgode*. NOVA rapport 24:2003. Oslo: NOVA.

NAV 2.9.2016. *Arbeidsmarkedet nå*. Tilgjengelig fra: <https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Statistikk>

tikk/Arbeidssøkere+og+stillinger+-+statistikk/
Hovedtall+om+arbeidsmarkedet/Arbeidsmarke-
det+na (Hentet: 20.9.2016).

NAV (2016) *Kontantstøtte. Mottakere. Kjønn og
alder. 2007–2016. Antall*. Tilgjengelig fra: [https://
www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Statistikk/Fami-
lie+-+statistikk/Tabeller/kontantst%C3%B8tte.mot-
takere.kj%C3%B8nn-og-alder.mars-2007-2016.
antall](https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Statistikk/Fami-
lie+-+statistikk/Tabeller/kontantst%C3%B8tte.mot-
takere.kj%C3%B8nn-og-alder.mars-2007-2016.
antall) (Hentet: 9.8.2016).

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

NOU (2011:14) *Bedre integrering – Mål, strategier,
tiltak*. Oslo: Barne-, likestillings- og inkluderingsde-
partementet.

Rønsen, Marit (2009) «Long-term Effects of Cash for
Childcare on Mothers' Labour Supply». *Labour*,
23(3), 507–533.

Schøne, Pål (2004) «Labour supply effects of a cash-
for-care subsidy». *Journal of Population Economics*,
2004(17), 703–727.

SSB (2016) *Sysselsetting blant innvandrere, register-
basert, 2015, 4.kvartal*. Tilgjengelig fra: [http://www.
ssb.no/arbeid-og-lonn/statistikker/innvregsys/
aar/2016-06-08?fane=tabell&sort=nummer&ta-
bell=268655](http://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/statistikker/innvregsys/
aar/2016-06-08?fane=tabell&sort=nummer&ta-
bell=268655) (Hentet: 16.7.16).

St.prp. nr. 53 (1997–98) *Innføring av kontantstøtte til
småbarnsforeldre*. Oslo: Barne-, likestillings- og
inkluderingsdepartementet.

Utdanningsdirektoratet (2015) *Foreldrebetaling*. Til-
gjengelig fra: [http://www.udir.nno/Barnehage/Regel-
verk/Foreldrebetaling/](http://www.udir.nno/Barnehage/Regel-
verk/Foreldrebetaling/) (Hentet: 2.2.16).

FORLØPSANALYSE AV SYKEFRAVÆR: NÅR BLIR FOLK FRISKMELDT?

Av Jon Petter Nossen og Søren Brage

Sammendrag

I artikkelen undersøker vi hvordan sannsynligheten for friskmelding varierer gjennom sykepengeperioden, og hvordan ulike faktorer påvirker den. Vi benytter forløpsanalyse og tar utgangspunkt i alle tilfeller med sykepenger utover arbeidsgiverperioden på 16 dager som ble påbegynt i perioden 2003–2014.

Sannsynligheten for friskmelding er størst de første dagene og avtar deretter sterkt. Ved tiden omkring dialogmøte 2 flater nedgangen ut. Fra omkring 9 måneders sykefravær øker sannsynligheten igjen, og denne økningen tiltar i styrke fram til og med dagen før retten til sykepenger fra NAV utløper. Den kraftige økningen i sannsynligheten for friskmelding like før utløpet av sykepengeperioden er lik for alle grupper av sykmeldte, uavhengig av hvor lang sykepengeperiode de har rett til.

Vi finner at sannsynligheten for friskmelding i perioden fra omkring 9 måneders sykefravær og ut sykepengeperioden har økt betydelig de senere år. Dette er med på å forklare hvorfor antallet personer som bruker opp sykepenge rettighetene sine har vist en betydelig nedgang de siste årene. Vi finner også at flere nå friskmeldes i tiden rundt dialogmøte 2.

Det er store forskjeller mellom ulike diagnosegrupper i sannsynligheten for friskmelding. Personer med akutte infeksjonssykdommer og skader friskmeldes raskest, mens det tar mye lengre tid ved kreftsykdommer og alvorlige psykiske lidelser. Personer som starter sykefraværet med full sykmelding blir raskere friskmeldt enn personer som starter med gradert sykmelding. Først etter omkring 30 ukers sykefravær snur dette. I gjennomsnitt for hele sykefraværsforløpet hadde de med gradert sykmelding 24 prosent lavere sannsynlighet for friskmelding enn ved full sykmelding, men det er sannsynlig at mye av forskjellen skyldes at kortere fravær ikke graderes.

Forløpsanalyser av sykefravær gir viktig informasjon om faktorer som påvirker varigheten av sykefraværene, og har et betydelig potensial for å studere mulige effekter av sykefraværsoppfølgingen, bruk av ulike virkemidler og regelendringer.

Innledning

Et sentralt mål for velferdspolitikken de siste 15 årene har vært å redusere sykefraværet. Viktige tiltak for å få til dette har vært å lovfeste krav til aktivitet i sykefraværsforløpet og krav til legers sykmeldingspraksis og oppfølging av sykmeldte i regi av arbeidsgivere og NAV. Hovedformålet med tiltakene har vært å få de sykmeldte raskere tilbake i arbeid. Siden kravene i utgangspunktet gjelder for alle og ved bestemte tidspunkter i fraværsforløpet, skulle det kunne forventes at flere blir friskmeldt omkring disse oppfølgingspunktene.

Studier har vist at sykmeldingsreformen i 2004 med vekt på krav om aktivitet førte til redusert varighet av sykefraværene (Brage og Kann 2006, Markussen 2009). En annen studie viste at innkalling til og gjennomføring av dialogmøter reduserer varigheten (Markussen mfl. 2015). Videre førte et prosjekt for styrket håndheving av aktivitetskravet til redusert varighet i Hedmark (Kann mfl. 2014, Nossen og Brage 2015). Det har også blitt vist at antall personer som bruker opp sykepengerrettighetene har gått mer ned enn sykefraværet generelt (Kann mfl. 2013; se også Kann og Lima 2015). En annen analyse viste likevel ingen trend i retning av redusert gjennomsnittlig varighet av sykefraværene i perioden 2000–2012 (Nossen 2014).¹ I denne analysen ble det konkludert med at variasjoner i gjennomsnittlig varighet fra år til år tenderer til å følge utviklingen på arbeidsmarkedet, og at effekter av regelverksreformer forsvinner igjen relativt raskt.

Det er på denne bakgrunn et behov for mer kunnskap om hvordan regelverket og ulike former for oppfølging og virkemidler påvirker sykefraværenes varighet. Som ledd i dette vil vi i denne artikkelen benytte forløpsanalyse for å se nærmere på hvordan sannsynligheten for friskmelding varierer gjennom sykepengeperioden, samt hvordan ulike faktorer påvirker denne sannsynligheten.

Formål

Hovedformålet med artikkelen er å beskrive hvordan sannsynligheten for friskmelding varierer gjennom sykepengeforløpet utover arbeidsgiverperioden på 16 dager. Vi vil se på hvordan sannsynligheten for friskmelding varierer med kjennetegn som diagnose og sykmeldingsgrad samt viktige oppfølgingspunkter, og om det har vært noen endringer i friskmeldingsmønstret de senere år.

Følgende problemstillinger vil også bli belyst:

- Hvilken gruppering av diagnoser er mest egnet til å fange opp variasjoner i sannsynligheten for friskmelding?
- Hvordan er forløpet for dem som starter med gradert sykmelding sammenlignet med full sykmelding?
- Hvordan påvirkes forløpet av andre kjennetegn ved den sykmeldte som er relatert til helse og arbeidsevne? Dette gjelder blant annet alder, tidligere sykefravær og mottak av uføretrygd.

Data og metode

Datagrunnlag

Vi valgte å ta utgangspunkt i sykepengeregisteret, som inneholder opplysninger om alle sykefravær NAV utbetaler sykepenger for. Dette registeret gir mer presis informasjon om varigheten enn sykmeldingene, siden utbetalingene av sykepenger er underlagt flere datokontroller, og sykepengene stanses midlertidig ved uttak av ferie eller permisjon og ved makstid². Dette er ikke nødvendigvis tilfelle for sykmeldingene. Sykepengedataene omfatter alle grupper sykmeldte, men i hoveddelen av analysen inkluderes bare sykefravær for arbeidstakere. Utgangspunktet var alle avsluttede sykepengetilfeller som ble påbegynt i perioden fra 1.1.2003 til og med utgangen av 2014. Tilfeller som startet etter dette ble ikke inkludert fordi det er et betydelig etterslep i krav om sykepenger. Mange lengre tilfeller med start i 2015 vil derfor per i dag ikke være registrert som avsluttet.

¹ Perioder med gradert sykmelding og delvis retur til arbeid regnes med i varigheten av sykefraværet.

² Den dagen sykepengerrettighetene opphører.

Vi definerte hvert sammenhengende sykepengetilfelle som et *forløp*. Sykepengetilfeller som ble avsluttet på grunn av flytting, og hvor det var registrert et nytt tilfelle på en ny kommune/bydel, ble kjedet sammen til ett forløp. For øvrig ble et avsluttet sykepengetilfelle ansett som ett forløp uten å sjekke om personen begynte på et nytt sykepengetilfelle etter et opphold.³

Vi etablerte et stort datasett med mange observasjoner og kjennetegn hentet fra ulike registre. Fra sykepengeregisteret hentet vi for hvert individ blant annet antall dager med sykepenge fra NAV, datoer for første og siste dag med sykepenge, maksdato, kjønn, alder, arbeidskategori og antall tidligere forbrukte sykepengedager. I tillegg koblet vi på variabler blant annet fra sykmeldingene, folkeregisteret og AA-registeret.

Metode

Utgangspunktet var altså sykefraværet i den perioden NAV betaler sykepenge for, som for arbeidstakere vil si fra 17. fraværsdag og fram til maksimalt ett år. Vi ønsket et mål på når de sykmeldte kommer tilbake i arbeid. Opplysninger om aktive arbeidsforhold fra AA-registeret er imidlertid noe usikre fordi arbeidsgivere har hatt en tendens til å utmelde langtidssykmeldte arbeidstakere fra registeret. Siden det dermed er usikkert hvem som faktisk har et arbeidsforhold å gå tilbake til etter sykefraværet – og siden noen går over i annen jobb eller blir registrert som arbeidsledig – definerte vi ikke retur til arbeid ut fra AA-registeret. I stedet ble *friskmelding* benyttet som utfallsmål, definert som at et sykepengeforløp ble avsluttet uten at personen brukte opp sykepenge rettighetene eller døde. Friskmelding kan da tolkes som retur til arbeid eller, for noen, overgang til status som arbeidsledig. Vi forutsatte at arbeidsavklaringspenger eller uføretrygd først blir gitt etter at sykepenge rettighetene er oppbrukt.⁴

Vi definerte hvert forløp ut fra *antall utbetalte sykepengedager fra NAV*. På denne måten sikrer vi at midlertidige opphold i utbetalingen av sykepenge på grunn av uttak av ferie eller permisjon ikke tas med i forløpet.⁵ I forløpsanalysen ble hver observasjon «sensurert» når den sykmeldte hadde brukt opp sykepenge rettighetene eller døde.

Sykepenge utbetales for fem dager per uke (mandag til fredag), også helligdager. For eksempel vil 10 sykepengedager tilsvare to uker. De fleste sykmeldte har rett på til sammen 248 sykepengedager fra NAV i løpet av de siste tre årene, men det gjelder ikke alle. Vi beregnet derfor det maksimale antall sykepengedager for hvert sykepengetilfelle, gitt at de ikke hadde forbrukt noe av rettighetene tidligere. Dette ble gjort ved å legge sammen antall utbetalte sykepengedager, tidligere forbrukte sykepengedager som medførte begrensning i stønadsperioden, og gjenstående dager til makstid omregnet til femdagersuke. De fleste hadde da rett til maksimalt 248 dager, men noen hadde 250 eller 260 (bl.a. selvstendig næringsdrivende og frilansere med tilleggsforsikring fra 1. dag). Aldersgruppen 67–69 år har maksimalt 60 sykepengedager (etter pensjonsreformen) eller 90 sykepengedager (før pensjonsreformen).

Vi estimerte ikke-parametriske *overlevelsesfunksjoner* (Kaplan-Meier kurver) som viser sannsynligheten for fortsatt å motta sykepenge på ulike tidspunkter i forløpet, samt *hasardfunksjoner for friskmelding* som viser andelen som har overgang fra «sykmeldt» til «friskmeldt» på ulike tidspunkter. Hasardraten angir tilnærmet sannsynligheten hver enkelt dag i sykefraværsforløpet for at de som fortsatt er sykmeldt blir friskmeldt fra neste dag. I resten av artikkelen blir denne hasardraten omtalt som *friskmeldingsraten*. Den vil i hovedsak bli presentert i form av *kjerneglattede hasardkurver*.⁶

³ Når sykmeldte friskmeldes og senere begynner på et nytt sykepengeforløp, er hovedregelen for arbeidstakere at de påbegynner en ny arbeidsgiverperiode. Dette gjelder ikke hvis oppholdet er på mindre enn 16 kalenderdager – da faller arbeidsgiverperioden bort og NAV betaler sykepenge fra første dag.

⁴ For enkelte vil arbeidsavklaringspenger (AAP), som har en minste telse på 2G, være mer gunstig enn sykepenge. Dette kan føre til at noen går fra sykepenge til AAP før de har brukt opp sykepenge rett-

tighetene. Vi antar imidlertid at disse er så få at vi kan se bort fra dem i denne analysen.

⁵ Dette ville ha skjedd hvis vi hadde definert forløpet ut fra start- og stoppdatoer, og dermed ville et sykepengeforløp kunne ha en varighet på mer enn et år.

⁶ Kjerneglatting av hasardkurvene er en standardmetode ved forløpsanalyse som gjøres for å unngå mye tilfeldig variasjon i kurvene. Det er viktig å huske dette ved tolkning av figurene. Vi benyt-

Alle kjennetegn ble målt på starttidspunktet for sykefraværet. Endringer i løpet av forløpet i for eksempel diagnose og sykmeldingsgrad, og bruk av virkemidler og oppfølging, er dermed ikke tatt hensyn til. Dette kan eventuelt gjøres i senere analyser.

Avvikende friskmeldingsmønster for gravide

Vi koblet på informasjon om svangerskap ut fra barnets fødselsdato. Varigheten av sykefravær blant gravide påvirkes av at de må ta ut foreldrepenger seinest tre uker før termin. I tillegg kan svangerskapsenger være aktuelt i stedet for sykepenger. Det er ikke naturlig å regne overgang til disse ytelsene som friskmelding. Slike forløp ble i stedet sensurert på avslutningstidspunktet. Dette og andre forhold gjør at sykefraværforløpet til gravide avviker betydelig fra forløpene til kvinner for øvrig og menn. Gravide utelates derfor fra de videre analysene. Vi utelater også alle forløp med diagnoser innen kapitlet «svangerskap, fødsel og familieplanlegging».

Kun arbeidstakere ble tatt med

Sykepengeordningen omfatter ulike grupper sykmeldte med til dels svært ulik tilknytning til arbeidsmarkedet og med ulike rettigheter til sykepenger. Eksempelvis har selvstendig næringsdrivende og frilansere en 16 dagers såkalt venteperiode før de kan få sykepenger, men med mulighet for tilleggsdekning gjennom forsikringsordninger. Det gjør det vanskelig å sammenligne forløpene for ulike grupper. Generelt fant vi at friskmeldingsraten var høyest blant arbeidstakere og lavest blant arbeidsledige, mens friskmeldingsraten for selvstendig næringsdrivende varierte med hvilken ordening de hørte inn under. Dette kan muligens reflektere at det er vanskeligere for personer med en svakere tilknytning til arbeidsmarkedet å komme tilbake i arbeid etter sykdom. For å gjøre analysegruppen mer homogen har vi i de videre analysene kun sett på arbeidstakere.

tet den såkalte Epanechnikov-metoden for glatting. Graden av glatting bestemmes av båndvidden (hvor lang tidsperiode det glates over). I utgangspunktet lot vi analyseverktøyet (SAS 9.2) bestemme den optimale båndvidden for hver kurve ved å minimere «the mean integrated squared error», men for figurer som inneholdt mer enn én kurve fastsatte vi båndvidden manuelt i siste kjøring slik at den ble lik for alle kurver i samme figur. Vi benyttet da båndvidde=10.

Omregning av rettighetsperioden

Arbeidstakere kan få sykepenger i maksimalt 260 sykepengedager, som tilsvarer 52 uker. Dette innebærer normalt 248 sykepengedager betalt av NAV etter en arbeidsgiverperiode på 12 sykepengedager betalt av arbeidsgiver.⁷ Et fåtall har imidlertid rett til 260 sykepengedager fra NAV, der NAV også betaler sykepengene i arbeidsgiverperioden. For å gjøre data sammenlignbare for disse to gruppene, har vi i den videre analysen redusert antall sykepengedager for «rettighetsgruppe 260» med 12. De første 16 kalenderdagene utelates dermed også for disse.⁸ Samtidig utelater vi arbeidstakere i «rettighetsgruppe 248» uten en forutgående arbeidsgiverperiode.⁹ I tillegg utelater vi alle personer som er 66 år og eldre, slik at ingen lenger står med en rettighetsperiode på 60 eller 90 dager.

Personer med reduserte sykepengerettigheter

Friskmeldingsmønsteret påvirkes av om den sykmeldte har rett til en full, sammenhengende periode på 248 sykepengedager, eller om perioden er redusert på grunn av tidligere forbruk av sykepenger fra NAV i inneværende «rettighetsperiode».¹⁰ Vi utelot derfor alle med tidligere sykepengeforbruk fra den videre analysen.

Høyest friskmeldingsrate ved starten og slutten av forløpet

Etter at datautvalget var redusert som beskrevet over bestod det av 3 475 281 sykepengeforløp. Tabell V1 i vedlegg viser beskrivende statistikk for dette utvalget og gjennomsnittlig varighet av forløpene, fordelt etter diverse kjennetegn.

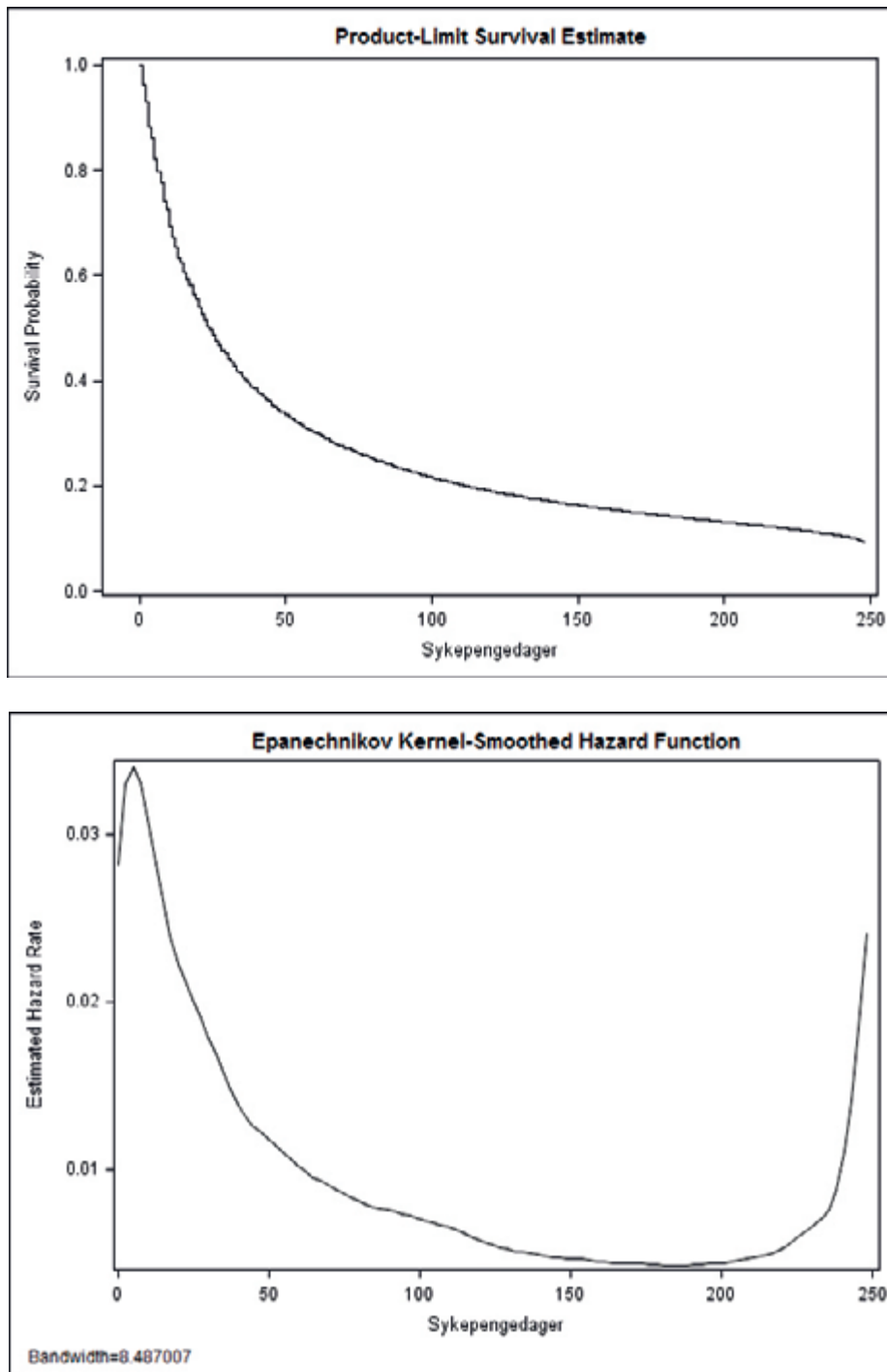
⁷ Arbeidsgiverperioden er på 16 kalenderdager, som tilsvarer 12 sykepengedager.

⁸ De som da fikk 0 eller et negativt antall sykepengedager ble utelatt.

⁹ Disse har en svært høy friskmeldingsrate i starten av forløpet. Vi antar dette er personer som er blitt sykmeldt på nytt etter et kort opphold og personer som er sykmeldt på enkelte dager på grunn av spesielle behandlingsbehov.

¹⁰ Stønadsperioden for sykepenger gjelder i utgangspunktet for de tre siste årene samlet, men etter et halvt år uten noen stønad fra NAV strykes de tidligere forbrukte sykepengedagene, og man får tilbake fulle sykepengerettigheter.

Figur 1. A) Sannsynlighet for fortsatt å motta sykepenger (Kaplan-Meier overlevelseskurve); B) Friskmeldingsrate (kjerneglattet hasardkurve). Arbeidstakere. Sykepengeforløp som startet januar 2003 – desember 2014 (N=3 475 281)*



* Utelatt: Arbeidstakere som er 66 år og eldre, gravide, som har tidligere forbruk av sykepengedager, eller som ikke har hatt en forutgående arbeidsgiverperiode. Forløp med maksimal stønadperiode på 260 sykepengedager er omregnet til 248 sykepengedager. Sensurering ved makstid på sykepenger og død. Merk at verdiene på y-aksen i enkelte figurer ikke starter nøyaktig på 0.

Kilde: NAV

Panel A i figur 1 viser sannsynligheten for fortsatt å motta sykepenger på ulike tidspunkter for hele utvalget. Etter den første sykepengedagen (som tilsvarer den 17. sykefraværsdagen) synker andelen som fortsatt er sykmeldt raskt. Ved den 30. sykepengedagen (8 ukers sykefravær) var ca. 45 prosent (0,45 i figuren) fortsatt sykmeldt, og ved slutten av perioden (den 248. sykepengedagen) var 9,2 prosent fortsatt sykmeldt. Kurven viser altså hvor stor andel av sykepengemottakerne som til enhver tid fortsatt mottar sykepenger, og som dermed ikke har blitt friskmeldt eller hatt avgang fra ytelsen av andre grunner.

I panel B vises friskmeldingsraten til og med den 247. sykepengedagen for det endelige utvalget. Ingen ble regnet som friskmeldt den 248. dagen, siden sykepengere rettighetene da utløp for alle. Friskmeldingsraten viser hvor stor andel av dem som fortsatt er sykmeldt hver dag i forløpet som blir friskmeldt fra neste dag. Friskmeldingsraten er tilnærmet U-formet, men økende de første dagene. Denne kortvarige økningen skyldes at legene ofte sykmelder for hele uker, mens NAV begynner å utbetale sykepenger etter to uker og to dager.¹¹ Friskmelding på slutten av en uke fører også til at friskmeldingsraten varierer med hvilken ukedag NAV begynner å utbetale sykepenger (ikke vist i figur).

Etter å ha ligget på omkring 3 prosent de første dagene (0,03 i figuren), faller friskmeldingsraten kraftig de neste ukene og månedene. Videre utover i forløpet flater kurven gradvis ut, men den fortsetter å synke fram til omkring 180 sykepengedager (38 uker), da den er på om lag 0,5 prosent, for deretter å stige igjen.

Den synkende friskmeldingsraten i første halvdel av forløpet kan være påvirket av at individer er forskjellige med hensyn til blant annet helse, arbeidsevne og motivasjon. Dette er faktorer som vi har begrenset informasjon om. Dersom de med best helse, arbeidsevne og motivasjon blir friskmeldt først, vil de gjenværende sykmeldte være en stadig mer negativt selektert gruppe. Det kan ikke utelukkes at en del av fallet

i friskmeldingsraten utover i forløpet skyldes en slik sammensetningseffekt. Vi kommer tilbake til dette mot slutten av artikkelen.

Vi vil videre i artikkelen nøye oss med å vise friskmeldingsraten, som i panel B, siden denne gir en tydeligere framstilling av hvor mange som friskmeldes på ulike tidspunkter av forløpet, og dermed er lettere å tolke blant annet i forhold til oppfølgingspunktene.

Mange friskmeldes like før rettighetene utløper

Etter omkring 38 ukers sykmelding øker friskmeldingsraten igjen, og økningen tiltar kraftig mot slutten av rettighetsperioden, og særlig den aller siste dagen før rettighetene brukes opp (figur 1).¹² For å undersøke om dette er et generelt fenomen, estimerte vi hasardfunksjonen også for personer med begrenset rettighetsperiode på grunn av tidligere forbruk av sykepenger (figur 2).

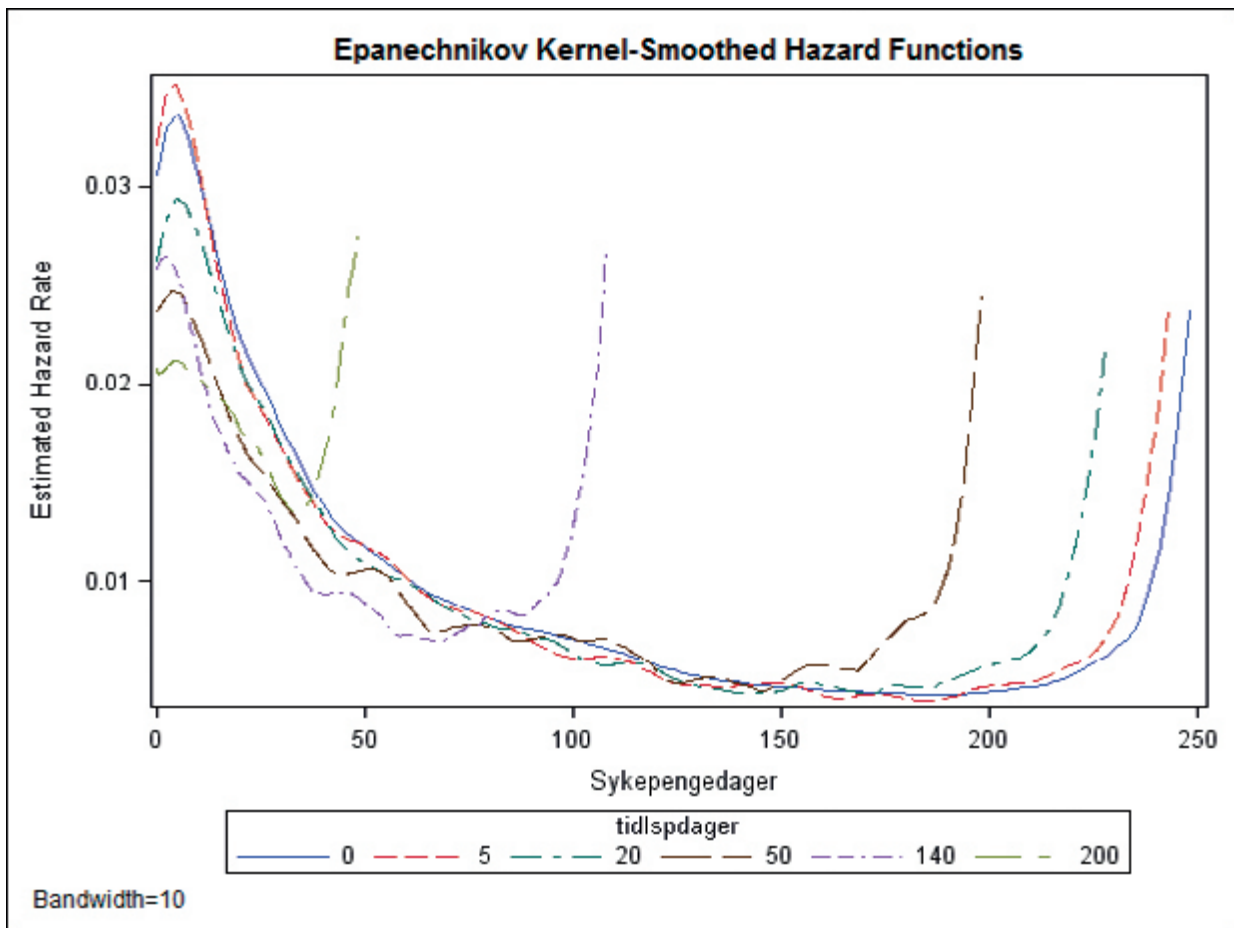
Andelen med tidligere forbruk av sykepenger og dermed avkortet rettighetsperiode var 17 prosent. Da hadde vi utelatt arbeidstakere uten en forutgående arbeidsgiverperiode. I starten – altså fra den 17. fraværsdagen – var friskmeldingsraten i overkant av 3 prosent per dag for personer uten tidligere forbruk av sykepengedager (figur 2). I figuren har vi også inkludert kurver for sykmeldte med noen utvalgte antall dager med tidligere forbruk (hhv. 5, 20, 50, 140 og 200 tidligere sykepengedager). I begynnelsen av forløpet var friskmeldingsraten høyest blant sykmeldte med ingen eller liten reduksjon av stønadsperioden. Forskjellene mellom gruppene jevnes ut senere i forløpet, og er påfallende lik den siste tiden – og særlig den aller siste dagen – før rettighetene utløper, uansett hvor mye av rettighetene som var forbrukt fra før.

Vi undersøkte også en annen gruppe som ikke var tatt med i hovedanalysen – personer med en annen maksimal stønadsperiode (60, 90, 250 eller 260 sykepengedager; ikke vist i figur). Alle disse hadde en tilsva-

¹¹ Markussen mfl. (2011) finner at hasardraten for tilbakegang til arbeid er høyest de to første ukene av et sykefravær.

¹² Økningen den siste sykepengedagen dempes noe av glattingen.

Figur 2. Friskmeldingsrate (kjerneglattet hasardkurve), etter antall tidligere forbrukte sykepengedager. Arbeidstakere. Utvalgte antall tidligere sykepengedager. Sykepengeforløp som startet januar 2003 – desember 2014*



* Se note til figur 1, bortsett fra at arbeidstakere med tidligere forbruk av sykepenger her er inkludert.

Kilde: NAV

rende økning i friskmeldingsraten rett før rettighetene var oppbrukt.

Økning i friskmeldingsraten like før rettighetene utløper er blitt satt i sammenheng med at kompensasjonsgraden for de alternative trygdeytelsene som arbeidsavklaringspenger og uføretrygd er langt lavere enn for sykepenger (og lønn). Siden det dermed er lite attraktivt å gå over på andre ytelser, er de økonomiske insentivene for å friskmeldes mot slutten av sykepengeperioden sterke (Nordberg og Røed 2009).

Den lavere kompensasjonsgraden kan forklare hvorfor mange velger å gå tilbake til arbeid mot slutten av rettighetsperioden. Vi observerte imidlertid også at friskmeldingsraten begynner å øke flere måneder før makstid. Det er vanskelig å se noen helsemessig grunn til at det skulle være slik. En mulig forklaring er at mange sykmeldte som planlegger å gå tilbake i arbeid, ikke vil vente til rettighetene er helt oppbrukt. Hvis man skal prøve seg i arbeid og er usikker på hva man faktisk klarer, kan det være en fordel å starte noen dager eller uker før den dagen sykepenge rettighetene utløper.

Friskmeldingsraten svinger ikke med oppfølgingspunktene

Som følge av regelverket for oppfølging av sykmeldte skulle man forvente at friskmeldingsraten ville øke på bestemte tidspunkter. Hvis for eksempel aktivitetskravet som gjelder senest etter 8 ukers sykmelding fører til en betydelig økning i antall friskmeldinger omkring 8 ukers sykefravær (28 sykepengedager betalt av NAV), ville det ha vært synlig som en kortvarig økning i friskmeldingsraten. Etter de første dagene er det imidlertid ingen synlig økning i friskmeldingskurven før den begynner å øke gradvis etter omkring 9 måneder (panel B i figur 1). Det er imidlertid en viss utflating i friskmeldingsraten i tiden omkring dialogmøte 2, og deretter et fall *etter* uke 26.

En årsak til at oppfølgingspunktene bare i beskjeden grad vises i friskmeldingsraten kan være at oppfølgingen i praksis er spredt ut i tid. Dessuten går datagrunnlaget tilbake til 2003, mens aktivitetskravet ble innført i 2004 og dialogmøter først i 2007. For å se nærmere på slike problemstillinger må man derfor gjøre en mer målrettet analyse. Blant annet bør utvalget avgrenses i forhold til endringer i oppfølgingsregimet, og om mulig bør det kobles på data om når den enkelte faktisk har deltatt i eller fått innkalling til dialogmøte. Dette faller utenfor rammen for denne artikkelen.

Flere friskmeldes etter uke 36

For å undersøke om friskmeldingsmønsteret ble endret etter sykmeldingsreformen i 2004 da blant annet aktivitetskravet ble innført, sammenlignet vi friskmeldingsratene for forløp som ble påbegynt i 2003 og 2005 (panel A i figur 3).

Friskmeldingsraten var noe høyere i 2005 enn i 2003, og særlig i første halvdel av forløpene. Det kan ha sammenheng med innføringen av aktivitetskravet. Tidligere studier har vist at sykmeldingsreformen i 2004 førte til redusert gjennomsnittlig varighet av sykefraværene (Brage og Kann 2006, Markussen 2009). Imidlertid var sykefraværet historisk høyt i 2003 samtidig med at arbeidsledigheten også var høy, og synkende ledighet fram til 2005 kan ha medvirket til økningen i friskmeldingsraten. Økningen i frisk-

meldingsraten mot slutten av sykepengeperioden var derimot den samme begge årene.

For å se om friskmeldingsraten ble endret etter innføringen av lovfestede krav til oppfølging av sykmeldte med blant annet dialogmøte 1 og 2 og senere endringer i dette regelverket, sammenlignet vi forløp som startet i 2005 og 2014 (panel B i figur 3). I starten av forløpene er friskmeldingsraten noe lavere i 2014, men deretter snur bildet. Mellom 18 og 26 uker, og særlig fra uke 36 og fram til makstid på sykepenger, er friskmeldingsraten klart høyere i 2014. Økningen mellom uke 18 og 26 sammenfaller i tid med innkalling til og gjennomføring av dialogmøte 2, og er i tråd med en studie av Markussen mfl. (2015), som fant at både innkallingen og møtet i seg selv førte til redusert varighet av sykefraværene.

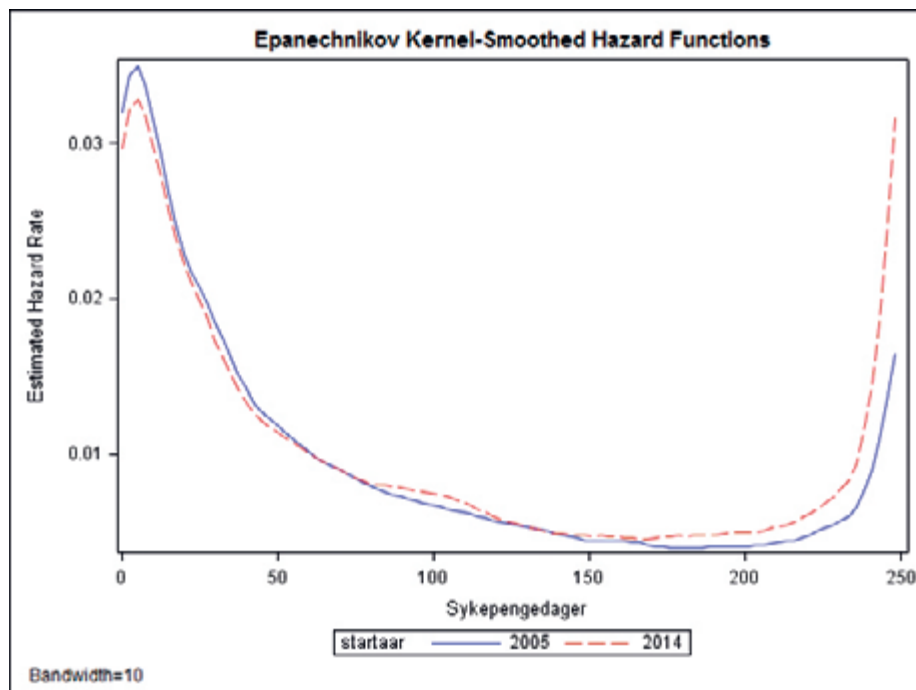
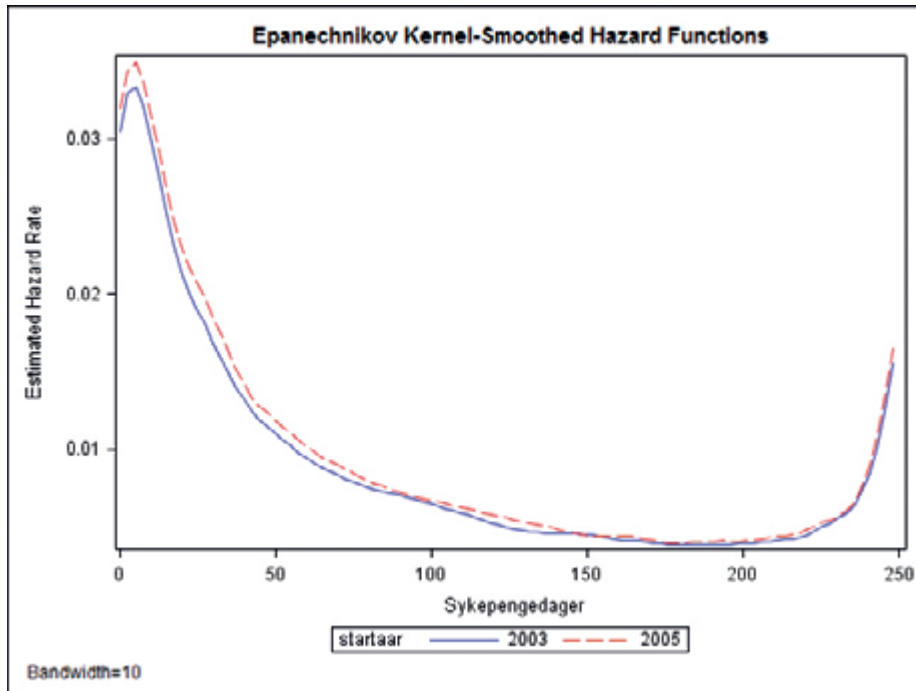
Den høyere friskmeldingsraten i 2014 fra omkring 150. sykepengedag (36 uker) og ut forløpet bidrar til å forklare den forholdsvis markante nedgangen de senere år i antallet personer som går til maksdato (Kann mfl. 2013). Samtidig blir den økte friskmeldingsraten sent i forløpet motvirket av en viss reduksjon i friskmeldingsraten tidligere i forløpet. Gjennomsnittsvarigheten behøver dermed ikke være endret fra 2005 til 2014 (jf. Nossen 2014). Imidlertid har det vært en betydelig nedgang i antall sykepengeforløp i analyseperioden, og vi kan ikke se bort fra at dette har påvirket sammensetningen av gruppen som mottar sykepenger.

Diagnose og gradering

Diagnosegrupper

Vi tok utgangspunkt i diagnosen som ble angitt på første sykmelding i hvert forløp. Den medisinske tilstanden har åpenbart betydning for sykefraværets varighet. Det er å forvente at sykdommer med lang behandlingstid, eksempelvis kreftsykdommer, vil ha lengre varighet enn for eksempel akutte infeksjoner. De mange enkeltdiagnosene ble i denne undersøkelsen gruppert på en noe annen måte enn hva som er vanlig i sykefraværstatistikken. Dette for å fange opp mer av variasjonen i friskmeldingsraten mellom ulike typer diagnoser (se faktaboks).

Figur 3. Friskmeldingsrate (kjerneglattet hasardkurve), etter startår for forløpene. Arbeidstakere.
A) Sykepengeforløp som startet i 2003 og 2005, B) Sykepengeforløp som startet i 2005 og 2014*



* Se note til figur 1.

Kilde: NAV

Koding og gruppering av medisinske diagnoser

Diagnose angis på sykmeldingsblankettene av lege eller annen sykmelder. Det må også angis hvilken av de internasjonale diagnosestandardene som er benyttet. Fastleger koder etter ICPC-2, mens spesialister oftest bruker ICD-10. ICD-koder blir rutinemessig omkodet til ICPC-2 ved hjelp av et konverteringsprogram.

De rundt 680 enkeltdiagnosene i ICPC-2 standarden er inndelt i 17 organkapitler, angitt med bokstaver. Hvert kapittel er videre inndelt i *symptomer og plager* (kode 1–29) og *sykdomsdiagnoser* (kode 70–99). I denne undersøkelsen var det ikke mulig å bruke enkeltdiagnosene på grunn av det store antallet. En gruppering etter organkapittel viste moderate forskjeller i friskmeldingsraten mellom de ulike kapitlene. En inndeling i sykdomsdiagnoser og symptomer/plager viste knapt noen forskjell. Vi laget derfor en noe mer «finmasket» gruppering som ga en tydeligere spredning i friskmeldingsraten enn inndelingene etter organ eller sykdom/symptom gjorde. Det ble dermed 12 diagnosegrupper:

Tabell 1 Diagnosegrupper. Antall forløp og antall/andel som gikk til maksdato

Diagnosegruppe	Antall forløp	Antall til maksdato	% til maksdato
Kreftsykdommer	47 545	11 297	23,8
Akutte infeksjoner	229 365	8 439	3,7
Brudd/skader i muskel-skjelettsystemet	275 805	13 025	4,7
Ledd lidelser/fibromyalgi	152 498	23 836	15,6
Andre muskel- og skjelettsykdommer	1 113 057	106 853	9,6
Angst og depressive lidelser	291 010	35 883	12,3
Lettere psykiske lidelser	351 582	26 142	7,4
Andre psykiske lidelser	20 181	4 068	20,2
Hjerte-/karsykdommer	144 473	20 111	13,9
Nevrologiske sykdommer	169 682	19 615	11,6
Slapphet/tretthet	102 117	9 203	9,0
Alle andre sykdommer	577 966	42 126	7,3
I alt	3 475 281	320 598	9,2

Kilde: NAV

Svangerskaps sykdommer ble utelatt siden gravide ikke er med i analysen. For detaljert kodeliste henvises til tabell V2 i vedlegg.

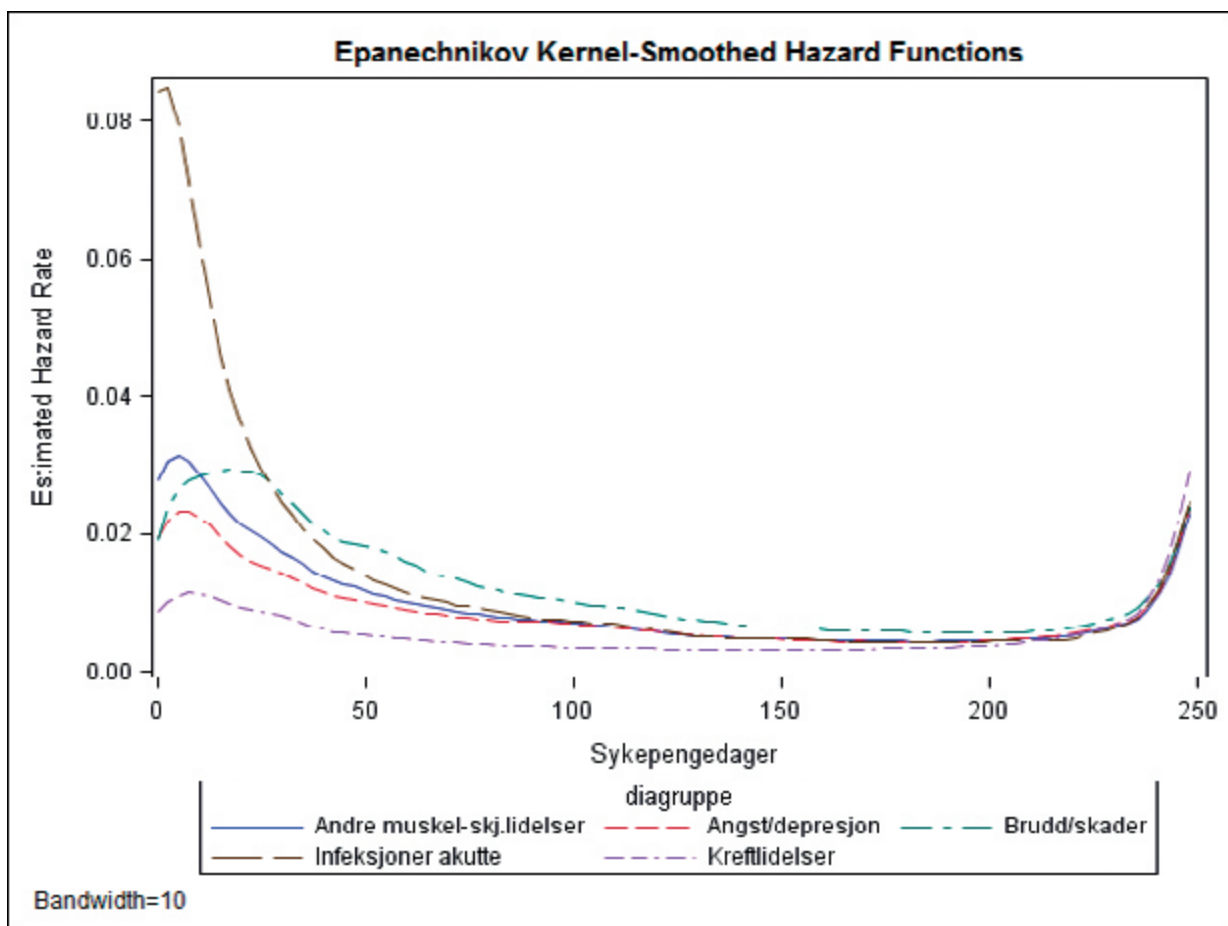
Hasardkurver vises her for fem diagnosegrupper (figur 4): Kreftsykdommer, akutte infeksjonssykdommer, brudd og andre skader i muskel- og skjelettsystemet, andre muskel- og skjelettsykdommer samt angst og depresjon (tilsvarende kurver for de resterende 7 diagnosegruppene vises i figur V1 i vedlegg). I begynnelsen av forløpene er forskjellene mellom ulike diagnosegrupper store. Til tross for at vi bare ser på sykefravær på over 16 dager, hadde personer med akutte infeksjoner en svært høy friskmeldingsrate i starten – over 8 prosent på det høyeste. Som kontrast var friskmeldingsraten svært lav blant personer med kreftsykdom – omkring 1 prosent per dag i starten.

Lenger ut i forløpene ble forskjellene mindre, og økningen mot slutten er den samme for alle gruppene.

At kurvene blir mer like, kan i noen grad skyldes endringer i sykdomsbildet over tid. Diagnosegrupperingen er basert på diagnosen som ble oppgitt på første sykmelding, og både nye utredningsresultater og nye sykdommer kan føre til at sykdomsbildet endres. Det kan også være at andre forhold enn helsetilstanden, slik som trivsel og motivasjon, konflikter på arbeidsplassen og muligheter for tilrettelegging av arbeidet, er viktigere ved langtidsfravær.

Vi fant også at forløpene til personer med brudd og skader avvek betydelig fra de andre diagnosegruppene. Forholdsvis få i denne gruppen ble friskmeldt tidlig, men etter omtrent 30 sykepengedager (8 ukers sykmelding) var det brudd/skade-gruppen som hadde høyest friskmeldingsrate. Dette er sannsynligvis en

Figur 4. Friskmeldingsrate (kjerneglattet hasardkurve), etter diagnose ved starten av sykefraværet. Arbeidstakere. Sykepengeforløp som startet januar 2003 – desember 2014. Utvalgte diagnosegrupper (N=1 956 782)*



* Se note til figur 1.

Kilde: NAV

konsekvens av at brudd og skader til å begynne med behandles med immobilisering og hvile. Behandlingen varer ofte i 4–8 uker og etterfølges av en forholdsvis kort rehabiliteringsperiode som ofte fører til full restitusjon av funksjons- og arbeidsevne.

Vår inndeling i 12 ulike diagnosegrupper har i noen grad fanget opp variasjoner i helsestatus, men diagnose alene gir ikke et tilstrekkelig bilde av helsetilstanden. Mer konkrete opplysninger om funksjonsnivå og arbeidsevne mangler og vil være viktig tilleggsinformasjon. Imidlertid har vi informasjon om bruk av gradering og enkelte andre kjennetegn som

mer indirekte kan gi noe informasjon om helsetilstand og arbeidsevne.

Gradert sykmelding

Også sykmeldingsgraden ble hentet fra første sykmelding i hvert forløp. Sykmeldingsgraden kan variere mellom 20 og 100 prosent. En tidligere analyse viste at gradering ble benyttet fra starten i nær halvparten av de graderte sykefraværstilfellene i 2009 (Brage mfl. 2011). Samme artikkel viste også at en del sykefravær veksler mellom gradert og full sykmelding. I denne artikkelen har vi ikke undersøkt endringer i sykmeldingsgraden under forløpet.

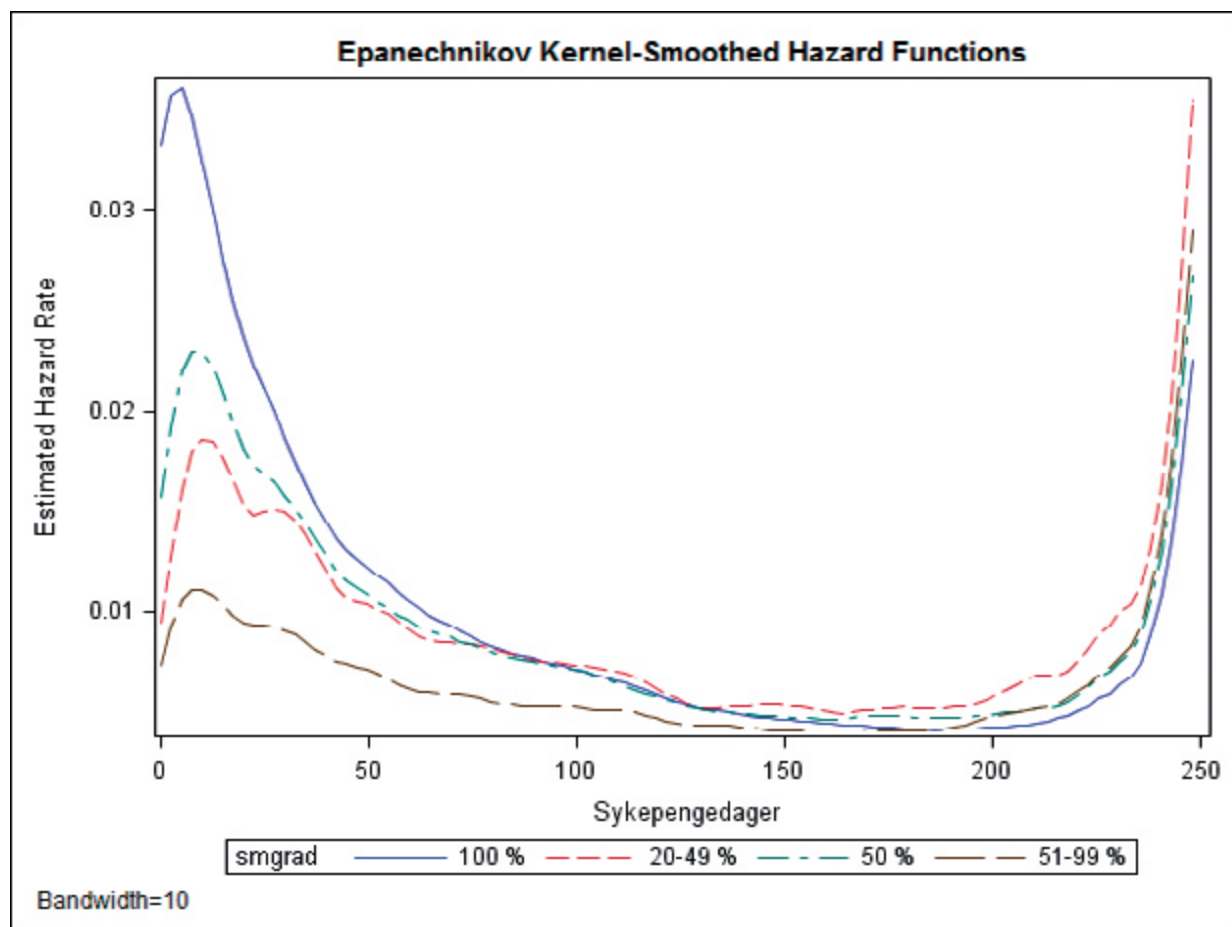
Mange ulike faktorer kan påvirke sammenhengen mellom gradert sykmelding og friskmeldingsraten. Ved sykefravær som forventes å bli kortvarige vil det sjelden gis gradert sykmelding. Siden vi her ser på fravær på mer enn 16 dager, må betydningen av dette antas å være redusert. I regresjonsanalysen vil vi også i noen grad kunne kontrollere for slik seleksjon.

For øvrig vil vi som hovedregel forvente at personer med gradert sykmelding har bedre helse og arbeids- evne enn personer med full sykmelding. Eksempelvis viste en studie i helse- og omsorgssektoren at kvinner med gradert sykmelding hadde bedre funksjonsnivå enn kvinner med full sykmelding (Ask m.fl. 2015). Man kan derfor generelt forvente at de med gradering

vil friskmeldes raskere. Men det finnes unntak – noen sykdommer gir langvarig nedsettelse av arbeidsevnen uten å gi full arbeidsuførhet, slik som mange muskel- og skjelettsykdommer og lettere psykiske lidelser. Det kan også muligens være en «innelåsningseffekt» av gradert sykmelding, det vil si at gradering kan forlenge sykefraværene dersom NAV, behandlende lege, arbeidsgiver og den sykmeldte selv tar lettere på oppfølgingen når den sykmeldte er i en form for aktivitet.¹³

¹³ Regelverket for dialogmøter stiller noe mindre strenge krav ved gradert sykmelding enn ved full sykmelding, særlig gjelder det dialogmøte 1. Det har vært flere endringer i disse reglene i perioden vi ser på.

Figur 5. Friskmeldingsrate (kjerneglattet hasardkurve), etter sykmeldingsgrad ved starten av sykefraværet. Arbeidstakere. Sykepengeforløp som startet januar 2003 – desember 2014 (N=3 475 281)*



* Se note til figur 1.

Kilde: NAV

Tidligere studier tyder også på at det ikke er en enkel sammenheng mellom sykmeldingsgraden og varigheten av sykefraværet. Resultatene fra ulike studier er til dels motstridende. Markussen m.fl. (2012) fant at gradert sykmelding innen åtte uker ga langt raskere retur til arbeid enn full sykmelding, men de utelot fra analysen alle sykefravær på mindre enn åtte uker, hvorav de aller fleste har full sykmelding, samtidig som de inkluderte gradering fra første dag. En svensk studie av Andrén og Andrén (2009) viste derimot at en lavere andel av personer med gradert sykmelding ble friskmeldt de første måneder av sykefraværet, men dette endret seg gjennom forløpet slik at andelen friskmeldte var høyest for de graderte ved senere målepunkter.

I denne delen av analysen delte vi inn sykmeldingsgraden ved starten av sykefraværet i fire grupper: Full sykmelding, 20–49 %, 50 % og 51–99 % sykmeldingsgrad (figur 5). I datamaterialet var til sammen 12,9 prosent av sykepengetilfellene graderte fra starten (jf. tabell V1 i vedlegg). 7,6 prosent hadde 50 % sykmelding, 3,4 prosent hadde en sykmeldingsgrad i spennet 20–49 % og 1,9 prosent i spennet 51–99 %.

Forskjellene mellom de ulike gruppene endrer seg betydelig gjennom forløpet. Fram til omkring den 80. sykepengedagen (18 ukers sykefravær) ble personer med full sykmelding friskmeldt raskere enn personer med gradert sykmelding (figur 5). De første ukene var forskjellen stor. Friskmeldingsraten var dessuten lavere i gruppen med de laveste sykmeldingsgradene enn blant dem som ble 50 prosent sykmeldt, og aller lavest blant dem med sykmeldingsgrad mellom 50 og 100.

At personer som starter sykefraværet med full sykmelding i større grad kommer tilbake i arbeid de første månedene, er i tråd med den nevnte studien av Andrén og Andrén (2009), som også så på gradert sykmelding fra starten av sykefraværet. En mulig forklaring kan være at mange av disse har akutte sykdommer med omfattende, men kortvarig reduksjon av arbeidsevnen. Infeksjonssykdommer og skader i muskel- og skjelettsystemet er typiske eksempler. Det er mulig at friskmeldingsmønsteret i figur 5 til en viss grad kan forklares slik, selv om sykefravær på inntil

16 dager er holdt utenfor. Det kan også i noen grad forklares med alder, siden de yngste sjelden har gradert sykmelding, samtidig som de friskmeldes raskere. I regresjonsanalysen har vi trinnsvis kontrollert for en rekke variabler, blant annet alder og diagnose, for å se hvor mye disse faktorene kan forklare av forskjellene i friskmeldingsraten mellom gradert og full sykmelding.

Først etter omkring 18 ukers sykmelding ble de som startet med en sykmeldingsgrad mellom 20 og 49 % friskmeldt raskere enn dem med full sykmelding. For personer med 50 % eller 51–99 % sykmeldingsgrad kom omslagspunktet enda senere, henholdsvis etter omkring 32 og 38 ukers sykmelding. Men selv om friskmeldingsraten for de graderte var høyere enn ved full sykmelding de siste månedene av sykepengeperioden, var en høyere andel av de graderte fortsatt sykmeldt ved makstid. Det var tilfelle for alle de tre gruppene av graderte, men i særlig grad for dem med 51–99 % sykmeldingsgrad. Forskjellene vedvarer ut sykepengeperioden, men økningen mot slutten er igjen i hovedsak den samme i alle grupper.

Det kan virke som et paradoks at personer med lav sykmeldingsgrad (mellom 20 og 49 %) hadde lavere friskmeldingsrate de første månedene enn dem som startet med 50 prosent sykmelding. Dette funnet er oss bekjent ikke beskrevet tidligere. Det er forholdsvis få personer som får en lav sykmeldingsgrad fra starten av, og dette kan være spesielle tilfeller der legen setter lav grad fordi det forventes et langvarig forløp. Det kan også skyldes at personer med lav sykmeldingsgrad får mindre oppfølging enn dem med 50 % sykmeldingsgrad (innelåsningseffekt som beskrevet over).

Moderate forskjeller mellom fylkene

Tidligere analyser har vist store fylkesvise variasjoner i varigheten av sykefravær etter diagnose selv for klart definerte enkeltdiagnoser (se blant annet Helde m.fl. 2010). Vi fant imidlertid forholdsvis små forskjeller mellom fylkene i friskmeldingsraten for alle forløp samlet, uavhengig av diagnose (figur 6). Det gjelder også økningen i friskmeldingsraten på slutten av sykepengeperioden.

Regresjonsanalysen endrer resultatene lite

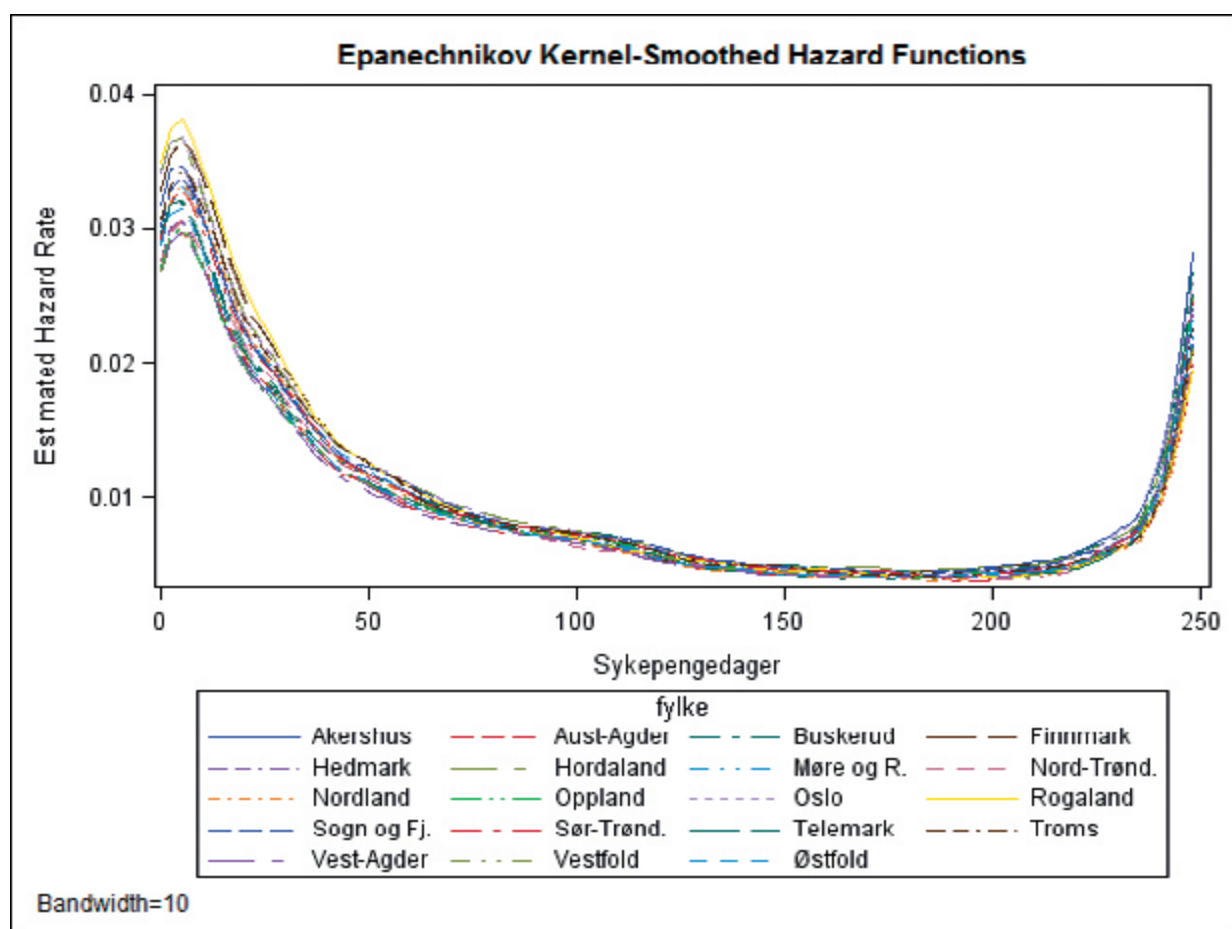
Vi foretok regresjonsanalyser for å se hvordan friskmeldingshasarden påvirkes når ett kjennetegn endres, gitt at alle andre kjennetegn er konstante. Til dette valgte vi å benytte Cox-regresjon, siden det er den vanligste regresjonsmetoden ved forløpsanalyse (se faktaboks). Avgrensningene av datamaterialet var de samme som tidligere. Vi tok utgangspunkt i hele tidsperioden 2003–2014, men reduserte datamengden ved å foreta et 10 prosent tilfeldig utvalg av individene. Alle forklarings- og kontrollvariabler ble målt på starttidspunktet for sykefraværet.

Lavest sannsynlighet for friskmelding ved kreftsykdommer og alvorlige psykiske lidelser

Regresjonsanalysen med kontroll for en rekke ulike faktorer ga i stor grad de samme forskjellene i friskmeldingshasarden mellom ulike diagnosegrupper som det hasardkurvene viste (se tabell V3 i vedlegg for detaljerte resultater).

Personer med kreftsykdommer hadde lavest sannsynlighet for friskmelding, mindre enn halvparten så stor som for «andre muskel- og skjelettsykdommer» (tabell 2). Hjerter- og karsykdommer og leddlidelser/fibromyalgi samt psykiske lidelser med unntak av «lettere psykiske lidelser» hadde også klart lavere

Figur 6. Friskmeldingsrate (kjerneglattet hasardkurve), etter fylke. Arbeidstakere. Sykepengeforløp som startet januar 2003 – desember 2014 (N=3 475 281)*



* Se note til figur 1.

Regresjonsanalyse

Vi benyttet Cox-regresjon, som er egnet til å studere effekten ulike variabler har på friskmeldingshasarden, altså tilnærmet sannsynligheten for at hendelsen friskmelding inntrer på ulike tidspunkt i forløpet i gjennomsnitt. Med denne metoden gjør man ingen forutsetninger om hvordan hasarden utvikler seg over tid. I stedet benyttes en underliggende hasardfunksjon for en referanseperson og en forutsetning om at hasardene ellers er proporsjonale, det vil si at forholdet mellom hasardene for to individer eller grupper av individer er konstant på alle tidspunkter i forløpet. Vi benyttet analyseverktøyet SAS, versjon 9.2 (Allison 2012).

Ut fra regresjonskoeffisientene for de ulike verdiene på en forklarings- eller kontrollvariabel beregnes hasardratioer. En hasardratio er den relative hasarden for en kategori av en variabel sammenlignet med en valgt referansekategori av samme variabel, gitt at alle andre variabler holdes konstant. Hasardratioene viser eksempelvis forholdet mellom friskmeldingshasarden for én diagnosegruppe og referanse-kategorien (en annen diagnosegruppe), når alle andre variabler holdes konstant. En hasardratio på 1,2 indikerer for eksempel at friskmeldingshasarden er 20 prosent større enn for referanse-kategorien, alt annet likt. Er koeffisienten mindre enn 1, er hasarden tilsvarende mindre. Dersom hasardratioen for et kjennetegn ikke er signifikant, betyr det at friskmeldingshasarden for dette kjennetegnet *ikke er*

signifikant forskjellig fra referanse-kategorien. Det betyr altså ikke at kjennetegnet ikke har noen effekt, bare at denne effekten ikke avviker signifikant fra referanse-kategorien. Siden metoden benytter proporsjonale hasarder, kan vi tolke hasardratioene som en slags gjennomsnittseffekter over forløpet (Allison 2012).

Det viste seg å være flere brudd på forutsetningen om proporsjonale hasarder. Vi forsøkte derfor logistisk regresjon i stedet, men resultatene ble svært like, og vi falt derfor ned på Cox-regresjon som «standardmetoden». Cox-regresjon med faste effekter for individ ble også forsøkt, uten at det i særlig grad påvirket resultatene. For å kunne estimere effekten også av variabler som ikke endres over tid, ble faste effekter utelatt.

Vi stratifiserte analysen på startdag (ukedag), siden denne variabelen påvirket friskmeldingshasarden sterkt de første ukene av forløpet. Hasardratioene blir dermed et veid gjennomsnitt for de fem ukedagene. Klynge-robust varians (basert på individ) ble brukt for å korrigere for avhengighet mellom observasjonene som følge av at datagrunnlaget inneholder gjentatte observasjoner for mange individer. Vi benyttet Breslows approksimeringsmetode for å få raskere kjøring. Dette kan føre til noe bias, men i praksis forventes det å ha liten betydning for resultatene (Allison 2012).

sannsynlighet for friskmelding enn referanse-kategorien. For angst og depresjon var sannsynligheten 16 prosent lavere. Angst og depresjon er tilstander som kan ha et langt forløp, da de ofte er tilbakevendende og krever lang behandlingstid. Akutte infeksjoner hadde derimot 82 prosent høyere sannsynlighet for friskmelding enn «andre muskel- og skjelettsykdommer».

Senere friskmelding ved gradert sykmelding

I første del av analysen fant vi at sykefravær som startet med gradering hadde lavere friskmeldingsrate tidlig i forløpet, men høyere sent i forløpet. Siden dette kan henge sammen med seleksjon til gradering, forsøkte vi i regresjonsanalysen å kontrollere trinnvis for alder, diagnose, type sykmelder og tidligere sykefravær for å se hvordan disse faktorene påvirket sammenhengen mellom gradering og friskmelding (tabell 3).

I den enkleste modellen, uten å inkludere noen av de helserelevante variablene utenom gradering, var hasar-

Tabell 2. Uttrekk fra Cox-regresjon. «Effekt» av ulike diagnosegrupper på friskmeldingshasarden, sammenlignet med referanse-kategorien «andre muskel- og skjelettsykdommer». Sykepengetilfeller med start januar 2003 – desember 2014*

Diagnosegruppe	% lavere/høyere friskmeldingshasard
Kreftsykdommer	-53
Andre psykiske lidelser	-38
Angst/depresjon	-16
Leddliedelser/fibromyalgi	-16
Hjerte-/karsykdommer	-15
Nevrologiske sykdommer	-6
Slapphet/tretthet	0
Andre muskel-/skjelettsykdommer	0 (ref.)
Lettere psykiske lidelser	+2
Brudd/skader	+8
Andre sykdommer	+19
Infeksjoner, akutte	+82

*: For hasardratioer og statistisk signifikans, se vedleggstabell V3.

Kilde: NAV

Tabell 3. Uttrekk fra Cox-regresjon med trinnavvis inklusjon av variabler. Hasardratio for friskmelding ved gradert sykmelding, med full sykmelding som referansekategori (hasardratio=1). Sykepengetilfeller som startet januar 2003 – desember 2014

Inkluderte variabler	Hasardratio
Gradert/full sykmelding, kjønn, startmåned, startår, stratifisert på startdag	0,738***
+Alder	0,746***
+Alder, diagnosegruppe	0,764***
+Alder, diagnosegruppe, sykmeldertype	0,775***
+Alder, diagnosegruppe, sykmeldertype, tidligere sykefravær	0,778***
Alle variabler inkludert	0,761***

***: Statistisk signifikant i forhold til referansekategorien på 99 % nivå.

Kilde: NAV

dratioen for gradert sykmelding 0,738. Det vil si at for personer med gradert sykmelding var sannsynligheten for friskmelding 26,2 prosent *lavere* enn for personer med full sykmelding. Når vi også tok hensyn til alder, steg hasardratioen til 0,746, altså forholdsvis marginalt. Diagnosegruppe hadde litt større betydning, og sykmeldertype og tidligere sykefravær bidro ytterligere, men fortsatt nokså marginalt. Når alle variabler ble tatt med i regresjonsmodellen ble hasardratioen for gradert sykmelding igjen noe redusert, og skilte seg i liten grad fra den enkleste modellen uten inklusjon av andre variabler. Den lavere friskmeldingsraten for de graderte tidlig i forløpet kunne altså ikke i særlig grad forklares med seleksjon til gradering på grunnlag av diagnosegruppe og de andre helserelaterte faktorene, eller av øvrige variabler i modellen. Dette indikerer at selv om det kontrolleres for en rekke kjennetegn, og datagrunnlaget er begrenset til sykefravær på 17 dager eller mer, har de graderte fortsatt betydelig lengre sykefravær enn dem som starter med full sykmelding. Vi har ikke kunnet kontrollere for arbeids- og funksjonsevne, motivasjon eller andre uobserverte forskjeller mellom individene. Resultatet gjør likevel at man kan reise spørsmål om sammenhengen bare skyldes seleksjon eller om gradert sykmelding faktisk kan føre til en viss «innelåsning» på sykepenger. Alternativt er det mulig at en del av dem som starter med gradert sykmelding har varig nedsatt arbeidsevne, men med mindre enn 100 prosent, og dermed vil gå over på mer langvarige, graderte ytelser.

Et argument til støtte for dette er at andelen som fortsetter å motta sykepenger fram til makstid er høyere blant dem med gradert sykmelding enn dem med full sykmelding. Vi kan likevel ikke si om dette skyldes seleksjon til gradering eller innelåsning.

Andre kjennetegn

Det var kun små forskjeller i friskmeldingshasarden mellom menn og kvinner, da unntatt gravide (tabell 4). Sannsynligheten for friskmelding sank jevnt med økende alder. Personer som hadde fått første sykmelding av en lege hadde lavere friskmeldingshasard enn personer som var blitt sykmeldt ved sykehus eller av kiropraktor/manuellterapeut.

Videre ble personer med mange tidligere sykmeldinger den foregående treårsperioden som ventet sjeldnere friskmeldt. Her var imidlertid sammenhengen mer moderat, og flest ble friskmeldt blant dem med noen få tidligere sykmeldinger, og ikke blant dem som ikke hadde noen tidligere sykmeldinger. Personer som mottok uføretrygd på sykmeldingstidspunktet ble også friskmeldt sjeldnere enn dem som ikke gjorde det.¹⁴ Sannsynligheten for friskmelding ble i liten grad påvirket av fødeland, men økte med stigende inntekt. De mest fremtredende funnene i utviklingen over tid var at sannsynligheten for friskmelding økte betydelig fra 2003 til 2005, men at det deretter frem til 2014 ikke var noen ytterligere økning (detaljerte resultater er gitt i tabell V3 i vedlegg).

Avslutning

Analysen av sykefraværsløp viste at friskmeldingsraten var høyest de første ukene av sykefraværet, for deretter å avta sterkt. Vi fant også, i likhet med tidligere studier (Nordberg og Røed 2009; Markussen mfl. 2011), at det kom en sterk økning i friskmeldingsraten de siste ukene av sykepengeperioden. I motsetning til de tidligere studiene hadde vi mulighet til å se på hvordan friskmeldingsraten utviklet seg dag for dag. Vi fant at økningen tiltok gradvis, men var særlig sterk den aller siste dagen før rettighetene utløper.

¹⁴ Tidligere hadde bare personer med gradert uføretrygd rett til sykepenger, men fra 1. januar 2015 gjelder det også ved full uføretrygd.

Tabell 4. Uttrekk fra Cox-regresjon. «Effekt» av ulike kjennetegn på friskmeldingshasarden, sammenlignet med en referanseperson. Sykepengetilfeller med start januar 2003 – desember 2014*

Kjennetegn	% lavere/høyere friskmeldingshasard
Menn	-2
Under 20 år	+49
60-65 år	-23
Sykmeldt av sykehuslege	+12
Sykmeldt av kiropraktor/manuellterapeut	+33
1-4 sykmeldinger de tre foregående år	+1
5-10 sykmeldinger	-5
>10 sykmeldinger	-16
Uføretrygdet	-14
0-1 G i inntekt året før	-15
2-3 G	-8
6-9 G	+7
>9 G	+15
Født i V-Europa/N-Amerika/Øst-Europa i EU mv	+3
Født i Asia/Afrika/Øst-Europa utenfor EU mv	-2
Har kontoryrke	+6
Er renholder, hjelpearbeider mv	-6
Arbeider i statsforvaltningen	+14
Arbeider i kommunal/fylkeskommunal forvaltning	+16
1-10 ansatte i virksomheten	-14
41-100 ansatte	+7
101-200 ansatte	+11
>200 ansatte	+15
Start på sykepengeforløpet i 2003	-8
2004	-1
2005	0
2006	-1
2007	-1
2008	-4
2009	-5
2010	-3
2011	+1
2013	+1
2014	0

* Referanseperson: Kvinne (ikke gravid), 40-44 år, fullt sykmeldt, av lege, med diagnose innen «andre muskel-/skjelettsykdommer», ingen sykmeldinger siste tre år, ikke uføretrygdet, gift, inntekt 4-5 G, født i Norge, bor i Oslo, arbeider i salgs- og serviceyrke, i privat sektor, i virksomhet med 11-40 ansatte, stønadperiode 248 dager, startet sykepengeforløpet i januar 2012. For hasardratioer og statistisk signifikans, se vedleggstabell V3.

Kilde: NAV

Økningen er tydeligvis et generelt fenomen, siden vi fant det samme for flere grupper med ulik maksimal stønadperiode og både med og uten tidligere forbruk av sykepenge. Dette er så vidt vi kjenner til ikke vist tidligere.

Den synkende friskmeldingsraten utover i sykefraværforløpet er i tråd med det faglitteraturen kaller tilstandsavhengighet, som innebærer at det å ha vært i en tilstand tidligere øker sannsynligheten for å være i samme tilstand på et senere tidspunkt (Dahl og Hansen 2001). Tilstandsavhengighet er et kjent fenomen i velferdssammenheng og har vært forklart blant annet med rolletilvenning som passiv stønadsmottaker, mangel på økonomiske insentiver for å gå tilbake til arbeid, marginalisering og at arbeidsevnen til stønadsmottakere svekkes gradvis over tid. Det vi har sett på i denne artikkelen faller inn under en underkategori kalt varighetsavhengighet, hvor sannsynligheten for å komme ut av en tilstand synker med økt varighet.

Noe av det sterke fallet i friskmeldingsraten kan skyldes en sammensetningseffekt som følge av at de med best helse og arbeidsevne blir friskmeldt først, slik at de som fortsetter å være sykmeldt er stadig sykere i gjennomsnitt. Det er begrenset hvor mye av dette som fanges opp av diagnosegrupperingen. Cox-regresjon gir heller ikke mulighet for å teste hvordan friskmeldingshasarden varierer gjennom forløpet. Vi utførte derfor også en logistisk regresjonsanalyse hvor forløpet over tid var modellert, men denne så ikke ut til å redusere fallet i særlig grad. For å se nærmere på denne problemstillingen er det behov for mer detaljert diagnoseinformasjon, og det bør kontrolleres for uobservert heterogenitet.

Analysen viste at friskmeldingsraten i tiden omkring innkalling og gjennomføring av dialogmøte 2 var høyere i 2014 enn i 2005, og i enda større grad fra 8-9 måneders sykefravær og ut sykepengeperioden. Dette er med på å forklare at antall personer som bruker opp sykepengeperiodene har gått mer ned enn sykefraværet generelt det siste tiåret (Kann mfl. 2013). Sannsynligvis innebærer det at flere langtidssykmeldte går tilbake i arbeid (eller søker nytt arbeid).

En styrke ved denne analysen er at den tok utgangspunkt i ferske data over alle som mottok sykepenginger fra NAV gjennom 12 år. En ytterligere fordel er at vi brukte både ikke-parametrisk forløpsanalyse og regresjonsanalyser. Regresjonsanalysene bekreftet i store trekk funnene fra forløpsanalysen.

Enkelte kjennetegn ble utelatt fordi vi ikke hadde tilgang til dem i hele analyseperioden. Hoveddelen av analysen inkluderte ikke gravide på grunn av et sterkt avvikende friskmeldingsmønster, eller selvstendig næringsdrivende og arbeidsledige siden vi manglet blant annet yrkesopplysninger for disse. En større svakhet er at også arbeidstakere uten forutgående arbeidsgiverperiode eller med redusert stønadperiode på grunn av tidligere forbruk av sykepenginger ble utelatt. Dette er viktige grupper som bør inkluderes, men det krever videre utvikling av analysemetodene.

Forløpsanalyser av sykefravær gir viktig informasjon om faktorer som påvirker varigheten av sykefraværene, og har et betydelig potensial for å studere mulige effekter av sykefraværsoppfølgingen, bruk av ulike virkemidler og regelendringer.

Referanser

Allison, Paul D. (2010) *Survival Analysis Using SAS: A Practical Guide, Second Edition*. North Carolina: SAS Institute.

Andrén, Daniela og Thomas Andrén (2009) *Part-Time Sick Leave as a Treatment Method?* HEDG Working Papers 08/011. University of York.

Ask, Tove, Jan Sture Skouen, Jörg Assmus og Alice Kvåle (2015) «Self-reported and tested function in health care workers with musculoskeletal disorders on full, partial or not on sick leave». *Journal of Occupational Rehabilitation*; 25: 506–517.

Brage, Søren og Inger Cathrine Kann (2006) *Fastlegers sykmeldingspraksis II: Regelendringer og legeprogrammet*. Rapport 6/2006. Oslo: Rikstrygdeverket.

Brage, Søren, Inger Cathrine Kann, Arne Kolstad, Jon Petter Nossen og Ola Thune (2011) «Gradert sykmel-

ding – omfang, utvikling og bruk». *Arbeid og velferd*, 3/2011, 32–44.

Dahl, Svenn-Åge og Hans-Tore Hansen (2001) «Sykmeldt, friskmeldt, ...?», i Bay, Ann-Helen, Bjørn Hvinden og Charlotte Koren (red.) *Virker velferdsstaten?* Kristiansand: Høyskoleforlaget, 214–231.

Helde, Ingunn, Per Kristoffersen, Nina Lysø og Ola Thune (2010) «Sykefravær: Store fylkesvise forskjeller i varigheten». *Arbeid og Velferd*, 4/2010, 38–55.

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

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

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

Markussen, Simen (2009) *How physicians can reduce sick leave – evidence from a natural experiment*. Oslo: Frischsenteret. Tilgjengelig på: <https://www.frisch.uio.no/publikasjoner/pdf/Howphysicianscanreducesickleave.pdf>

Markussen, Simen, Knut Røed, Ole J. Røgeberg og Simen Gaure (2011) «The anatomy of absenteeism». *Journal of Health Economics*, 30, 277–292.

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

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

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

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

Nossen, Jon Petter og Søren Brage (2015) «Aktivitetskrav og midlertidig stans av sykepenger – hvordan påvirkes sykefraværet?» *Arbeid og Velferd*, 3/2015, 61–76.

Vedlegg

Tabell V1. Beskrivende statistikk. Arbeidstakere. Sykepengeforløp som startet januar 2003 – desember 2014*

	Antall forløp	Andel (%)	% som bruker opp sykepengerettighetene
I alt	3 475 281	100,0	9,2
Kvinner (unntatt gravide)	1 971 963	56,7	9,2
Menn	1 503 318	43,3	9,2
Under 30 år	513 455	14,8	6,2
30–39 år	799 425	23,0	7,7
40–49 år	958 467	27,6	8,3
50–59 år	884 261	25,4	10,7
60–65 år	319 673	9,2	16,4
<i>Diagnose ved starten av sykefraværet</i>			
Kreftsykdom	47 545	1,4	23,8
Infeksjoner, akutte	229 365	6,6	3,7
Brudd/skader i muskel- og skjelettsystemet	275 805	7,9	4,7
Ledd lidelser/fibromyalgi	152 498	4,4	15,6
Andre muskel-/skjelettsykdommer	1 113 057	32,0	9,6
Angst/depresjon	291 010	8,4	12,3
Lettere psykiske lidelser	351 582	10,1	7,4
Andre psykiske lidelser	20 181	0,6	20,2
Hjerte-/karsykdommer	144 473	4,2	13,9
Nevrologiske sykdommer	169 682	4,9	11,6
Slapphet/tretthet	102 117	2,9	9,0
Andre sykdommer	577 966	16,6	7,3
<i>Sykmeldingsgrad ved starten av sykefraværet</i>			
Full sykmelding	3 027 337	87,1	8,8
Gradert sykmelding	447 944	12,9	12,3
Ikke uføretrygd	3 347 581	96,3	8,8
Uføretrygd	127 700	3,7	21,2
<i>Sykmelder ved starten av sykefraværet</i>			
Institusjon	518 877	14,9	5,9
Kiropraktor/manuellterapeut	46 936	1,4	4,2
Lege	2 909 468	83,7	9,9
<i>Antall sykmeldinger de tre foregående år</i>			
0 sykmeldinger	649 280	18,7	8,2
1–4 sykmeldinger	1 138 948	32,8	7,8
5–10 sykmeldinger	880 022	25,3	9,2
10+ sykmeldinger	807 031	23,2	12,1
Ugift	1 160 132	33,4	7,6
Gift	1 691 444	48,7	9,9
Enke/enkemann	61 135	1,8	12,2
Skilt	456 637	13,1	10,7
Separert	105 933	3,0	8,8

Yrke**)			
Ukjent/militære yrker	1 008 134	29,0	10,1
Ledere	153 139	4,4	9,6
Akademiske yrker	284 443	8,2	6,4
Høyskoleyrker	493 682	14,2	7,3
Kontoryrker	204 047	5,9	9,1
Salgs- og serviceyrker	656 850	18,9	9,6
Bønder, fiskere mv	11 427	0,3	11,5
Håndverkere	272 931	7,9	9,5
Operatører, transportarbeidere mv	236 278	6,8	10,1
Renholdere, hjelpearbeidere mv	154 350	4,4	11,4
Inntekt foregående år			
0-1 G	165 373	4,8	10,3
2-3 G	574 400	16,5	12,7
4-5 G	1 437 898	41,4	9,6
6-9 G	1 140 307	32,8	7,4
>9 G	157 303	4,5	5,4

) Se note til figur 1.

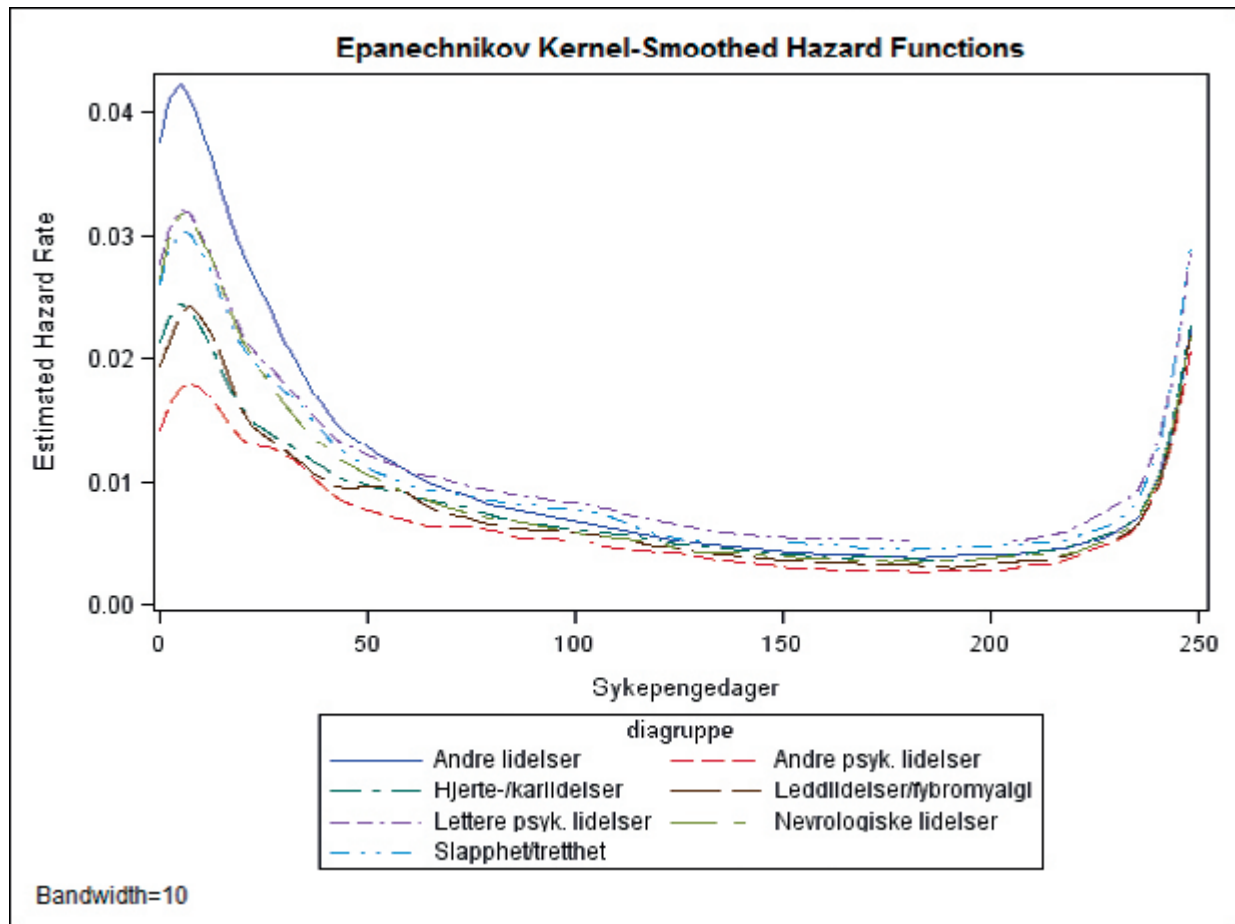
**) Den store andelen for «Ukjent/militære yrker» skyldes at yrkesopplysninger mangler fram til 4. kvartal 2005.

Kilde: NAV

Tabell V2. Kodeliste for de 12 diagnosegruppene

Diagnosegruppe	ICPC-2 koder
Kreftsykdommer	A79, B72-B74, D74-D77, L71, N74, R84-R85, S77, T71, U75-U77, W72, X75-X77, Y77-Y78
Akutte infeksjoner	A70-A78, B70, D70-D73, D88, F70-F73, H70-H73, N71-N72, R71-R78, R80-R83, S09-S10, S70-S76, S84, T70, U70-U72, W70-W71, X70-X74, Y70-Y76
Brudd/skader i muskel- og skjelettsystemet	L72-L81, L96
Ledd lidelser/fibromyalgi	L18, L82, L85, L88-L91, L94-L95
Andre muskel- og skjelettsykdommer	L01-L99 unntatt L18, L71-L82, L85, L88-L91, L94-L96
Angst og depressive lidelser	P01, P03, P74, P76-P77
Lettere psykiske lidelser	P02, P04, P06-P10, P20, P25, P27-P29, P75, P78-P79, P82, P99
Andre psykiske lidelser	P05, P11-P19, P22-P24, P70-P73, P80-P81, P85-P98
Hjerte-/karsykdommer	K01-K99
Nevrologiske sykdommer	N01-N99 unntatt N71-N72, N74
Slapphet/tretthet	A04
Alle andre sykdommer og symptomer	Alle andre koder med kodennummer 01-29 og 70-99 uansett kapittel

Figur V1. Friskmeldingsrate (kjerneglattet hasardkurve), etter diagnose ved starten av sykefraværet. Arbeidstakere. Sykepengeforløp som startet januar 2003 – desember 2014. 7 resterende diagnosegrupper (N=1 518 499)*



* Se note til figur 1.

Kilde: NAV

Tabell V3. Uttrekk fra Cox-regresjon. Hasardratioer for friskmelding. Arbeidstakere. Sykepengeforløp som startet januar 2003 – desember 2014¹

	Hasardratio
Kvinner (unntatt gravide)	1,000 (ref.)
Menn	0,980***
Under 20 år	1,492***
20–24 år	1,283***
25–29 år	1,153***
30–34 år	1,073***
35–39 år	1,029***
40–44 år	1,000 (ref.)
45–49 år	0,988
50–54 år	0,941***
55–59 år	0,889***
60–65 år	0,774***
<i>Diagnose ved starten av sykefraværet</i>	
Kreftsykdommer	0,472***
Akutte infeksjoner	1,825***
Brudd/skader i muskel- og skjelettsystemet	1,080***
Ledd lidelser/fibromyalgi	0,835***
Andre muskel-skjelettsykdommer	1,000 (ref.)
Angst/depresjon	0,835***
Lettere psykiske lidelser	1,017**
Andre psykiske lidelser	0,623***
Hjerte-/karsykdommer	0,848***
Nevrologiske sykdommer	0,942***
Slapphet/tretthet	0,996
Andre sykdommer	1,195***
<i>Sykmeldingsgrad ved starten av sykefraværet</i>	
Full sykmelding	1,000 (ref.)
Gradert sykmelding	0,761***
<i>Sykmelder ved starten av sykefraværet</i>	
Institusjon	1,124***
Kiropraktor/manuellterapeut	1,334***
Lege	1,000 (ref.)
<i>Sykefravær de tre foregående år</i>	
0 sykmeldinger	1,000 (ref.)
1–4 sykmeldinger	1,005
5–10 sykmeldinger	0,945***
>10 sykmeldinger	0,842***
Ikke uføretrygdet	1,000 (ref.)
Uføretrygdet	0,858***
Ugift	0,996
Gift	1,000 (ref.)
Enke/enkemann	0,972**
Skilt	0,983***

Separert	0,995
<i>Inntekt året før</i>	
0-1 G	0,845***
2-3 G	0,923***
4-5 G	1,000 (ref.)
6-9 G	1,072***
>9 G	1,147***
<i>Fødeland</i>	
Norge	1,000 (ref.)
V-Europa/N-Amerika/Øst-EU-land mv	1,032***
Asia/Afrika/Øst-Europa utenfor EU mv	0,980**
<i>Bostedsfylke</i>	
Østfold	0,930***
Akershus	0,997
Oslo	1,000 (ref.)
Hedmark	0,927***
Oppland	0,911***
Buskerud	0,964***
Vestfold	0,922***
Telemark	0,938***
Aust-Agder	0,890***
Vest-Agder	0,885***
Rogaland	1,062***
Hordaland	1,035***
Sogn og Fjordane	0,976
Møre og Romsdal	1,006
Sør-Trøndelag	0,966***
Nord-Trøndelag	0,937***
Nordland	0,973***
Troms	1,026**
Finnmark	1,054***
<i>Yrke</i>	
Ukjent/militære yrker	0,992
Ledere	0,950***
Akademiske yrker	1,019**
Høyskoleyrker	1,022***
Kontoryrker	1,063***
Salgs- og serviceyrker	1,000 (ref.)
Bønder, fiskere mv	0,920**
Håndverkere	0,946***
Operatører, transportarbeidere mv	0,971***
Renholdere, hjelpearbeidere mv	0,942***
<i>Sektor</i>	
Statsforvaltningen	1,137***
Kommunal/fylkeskommunal forvaltning	1,156***
Privat sektor/off. foretak	1,000 (ref.)
Ukjent	0,888***

<i>Antall ansatte i virksomheten</i>	
1-10 ansatte	0,855***
11-40 ansatte	1,000 (ref.)
41-100 ansatte	1,068***
101-200 ansatte	1,107***
>200 ansatte	1,152***
Ukjent	0,970**
<i>Maksimal stønadsperiode</i>	
248 sykepengedager	1,000 (ref.)
260 sykepengedager	0,653***
<i>Startmåned for sykefraværet</i>	
Januar	1,000 (ref.)
Februar	1,057***
Mars	1,080***
April	1,091***
Mai	1,118***
Juni	1,183***
Juli	1,144***
August	0,984
September	0,982**
Oktober	1,008
November	1,031***
Desember	1,095***
<i>Startår for sykefraværet</i>	
2003	0,917***
2004	0,992
2005	1,001
2006	0,993
2007	0,990
2008	0,957***
2009	0,947***
2010	0,967***
2011	1,006
2012	1,000 (ref.)
2013	1,006
2014	0,995

¹: Se note til figur 1.

***: Statistisk signifikans i forhold til referanse kategorien på 99 % nivå; **: på 95 % nivå.

Kilde: NAV

ØKT UTTAK AV AFP I PRIVAT SEKTOR^{1,2}

Av Atle Fremming Bjørnstad

Sammendrag

AFP-ordningen i privat sektor ble fra 2011 lagt om fra en tidligpensjonsordning til et livsvarig tillegg til alderspensjon fra folketrygden. Andelen som tar ut AFP ved første mulighet har etter dette økt vesentlig. Åtte av ti av de som har mulighet til det mottar nå AFP ved 63 års alder. Det er en økning fra rundt seks av ti i 2009.

Andelen som tar ut AFP og samtidig slutter i jobb har imidlertid gått kraftig ned. Mens det før 2011 årlig var rundt 40–50 prosent som hadde tatt ut AFP og sluttet i arbeid som 63-åring, har andelen falt til 20–30 prosent i perioden 2012–2015. AFP-reformen har dermed nådd målsettingen om å støtte opp under pensjonsreformen og bidra til økt sysselsetting blant seniorer.

Den opprinnelige målgruppen for AFP var personer med lange yrkeskarrierer og fysisk krevende jobber. Vi finner imidlertid ikke at næringer med antatt tungt fysisk arbeid peker seg ut ved at spesielt mange AFP-mottakere slutter i arbeid. Det er mange som tar ut AFP tidlig i industrien og innen bygg- og anleggsvirksomhet, men det er samtidig relativt få som slutter i arbeid. Mediebransjen og finansnæringen peker seg derimot ut som næringer der spesielt mange kombinerer AFP-uttak med avgang fra arbeidslivet. Det tyder på at uttak av AFP som ledd i avgang fra arbeidslivet skjer særlig hyppig i næringer som er preget av omstilling og nedbemanning.

.....
¹ Undersøkelsen er bestilt og finansiert av Arbeids- og sosialdepartementet.

² Ole Christian Lien har bidratt vesentlig til metode, databehandling og analyse.

Innledning

Avtalefestet pensjon (AFP) er en tariffbasert pensjonsordning som omfatter arbeidstakere i virksomheter som har avtale om AFP. Ordningen omfatter alle ansatte i offentlig sektor og om lag halvparten av de ansatte i privat sektor, men det er store forskjeller i hvordan ordningene er innrettet i de to sektorene.

AFP-ordningen i privat sektor ble reformert fra 2011 som en tilpasning til ny alderspensjon. Pensjonsreformen gjorde det mulig å jobbe ved siden av uttak av pensjon og samtidig ble det mulig å ta ut alderspensjon fra fylte 62 år. Ny AFP i privat sektor gis som et tillegg til alderspensjon fra folketrygden.

Etter innføringen av ny AFP i privat sektor i 2011, kan AFP-ordningene i offentlig og privat sektor betraktes som to helt ulike ordninger. AFP i offentlig sektor er en tidligpensjonsordning for personer i alderen 62–66 år. Ettersom årlig pensjon ikke øker med uttaksalderen, gjelder det strenge avkortingsregler når pensjonen kombineres med fortsatt arbeid. AFP i privat sektor blir derimot gitt som et livsvarig tillegg til fleksibel alderspensjon fra folketrygden og avkortes ikke mot inntekt. Artikkelen omhandler i hovedsak AFP i privat sektor, og formålet er å beskrive utviklingstrekk og effekter i etterkant av AFP-reformen fra 2011.

AFP i offentlig sektor har i liten grad blitt endret som følge av pensjonsreformen og brukes derfor som et sammenligningsgrunnlag. Vi viser utviklingen over tid i privat og offentlig sektor, før og etter pensjonsreformen. Artikkelen vil særlig omhandle hvor mange og hvem som benytter seg av AFP-ordningen. Dette illustrerer vi med uttaksrater før og etter 2011 i offentlig og privat sektor. I tillegg til å se på forskjeller i bruk av AFP-ordningene etter sektor, undersøker vi også forskjeller etter kjønn, årskull og alder.

Et viktig spørsmål i artikkelen er om AFP-reformen har ført til at flere fortsetter i arbeid. Ny AFP i privat sektor kan fritt kombineres med arbeidsinntekt uten at pensjonen blir redusert. I gammel AFP i privat sektor var det begrensede muligheter til å kombinere uttak av AFP med fortsatt arbeid. Arbeidsinntekt over 15 000 kroner ga en reduksjon i ytelsen, slik at pensjonisten ville ha lite igjen for å fortsette i arbeid. I

offentlig AFP er det fortsatt omtrent tilsvarende regler for avkorting mot arbeidsinntekt som i gammel AFP i privat sektor. Vi har undersøkt konsekvensene av dette ved å se på utviklingen i andelen som kombinerer AFP med arbeid, og i hvilken grad uttak av AFP også innebærer at den enkelte trer ut av arbeidslivet.

Et annet poeng for analysen er å se om AFP fortsatt blir brukt av de antatte målgruppene. Ifølge AFP-utvalget (2008) var den opprinnelige målgruppen for ordningen tradisjonelle «slitere»; personer med lange yrkeskarrierer og fysisk krevende jobber. Hvem som kan karakteriseres som slitere er vanskelig å definere presist. Vi har valgt å benytte både yrke og næring for å undersøke i hvilken grad ordningen har nådd de som i utgangspunktet var ansett som målgruppen. Vi har imidlertid ikke gått inn på hvor lang yrkeskarriere den enkelte har hatt. Mye av hensikten med AFP-reformen i privat sektor var at ordningen skulle gi bedre insentiver til arbeid og samtidig sikre muligheten til tidligpensjon for utsatte grupper, og vi ser derfor på yrkestilknytningen for personer som har startet uttak av AFP.

Partene i arbeidslivet skal i 2017 evaluere ny AFP i privat sektor for å undersøke om ordningen har fungert etter hensikten, og denne artikkelen er et bidrag til dette (Ot. Prop 111 (2008–2009)).

Økt antall mottakere av AFP i privat sektor

Antall mottakere av AFP i privat sektor har økt betydelig fra 2000 til 2015 (figur 1). Gammel AFP i privat sektor var for mottakere i alderen 62–67 år. I årene før innføringen av ny AFP i privat sektor i 2011 bidro demografien til en vekst i antall mottakere. Og som vi kommer tilbake til senere, bidro finanskrisen til at flere tok ut AFP i 2009 og 2010. Antall mottakere av gammel AFP nådde en topp på nesten 30 000 i 2010.

2010 var også det siste året det var mulig å starte uttak etter gammel ordning. Vi anslår at om lag 2 000 flere enn normalt derfor tok ut AFP i desember 2010. Tidsfristen for å ta ut gammel AFP kan også ha ført til at flere tok ut AFP tidligere på året. Etter 2010 var det ikke lenger mulig å ta ut AFP etter den gamle ordnin-

Regelverk AFP

Vilkårene for gammel og ny AFP i privat sektor og AFP i offentlig sektor har mange fellestrekk. For alle ordningene gjelder blant annet særskilte krav til tidligere yrkesaktivitet i virksomheter som er tilknyttet den aktuelle AFP-ordningen. I motsetning til for tjenestepensjoner må man også fortsatt være i arbeid i virksomheten på uttakstidspunktet. Detaljene omkring disse vilkårene varierer en del mellom de ulike ordningene.

Det er ingen vilkår som knytter seg til helse for uttak av AFP.

AFP i privat sektor – gammel ordning

AFP-ordningen ble innført 1. januar 1989 som tidligpensjonsordning med aldersgrense 66 år etter forhandlinger mellom LO og NHO (tidligere NAF). Senere ble pensjonsalderen gradvis senket til 62 år og ordningen ble samtidig utvidet til å dekke flere grupper. Personer som mottok AFP gikk over på alderspensjon fra fylte 67 år.

Fra 1997 var det tre ulike AFP-ordninger for privat sektor: LO/NHO-ordningen, AFP-ordningen for Finansnæringen og AFP-ordningen for arbeidsgiverforeningen Spekter. Alle tre hadde bortimot identisk regelverk når det gjaldt vilkår og beregningsregler. AFP kunne ikke kombineres med alderspensjon, uføretrygd, gjenlevendepensjon eller arbeidsavklaringspenger fra folketrygden. Ytelsen tilsvarte det pensjonisten ville fått i alderspensjon fra folketrygden hvis vedkommende hadde fortsatt i arbeid til 67 års alder. Pensjonen ble ikke levealdersjustert.

Muligheten til å kombinere AFP med arbeid uten at det førte til en reduksjon i utbetalt ytelse var svært begrenset. En årlig arbeidsinntekt over toleransebeløpet på 15 000 kroner medførte en reduksjon i ytelsen med samme prosent som arbeidsinntekten utgjorde av tidligere inntekt. Tidligere inntekt ble definert som gjennomsnittet av de tre beste årene i de fem siste ligningsårene året før uttak av AFP. Ved inntekt over 15 000 kroner ble ytelsen redusert mot all inntekt, inkludert de første 15 000 kronene.

De siste som kunne motta AFP etter gamle regler i privat sektor var de som fylte 62 år før 1. desember 2010.

2015 var det siste året med mottakere av gammel AFP i privat sektor. Dette var året da mottakere født i 1948 fylte 67 år.

Ordningen ble administrert av NAV i samarbeid med de tre AFP-ordningene.

Offentlig AFP

Offentlig AFP er en tidligpensjonsordning for offentlig ansatte i alderen fra 62 år til 67 år, som i stor grad ligner på den gamle AFP-ordningen i offentlig sektor.

For mottakere i alderen 62–64 år beregnes offentlig AFP bortimot identisk som den gamle AFP-ordningen i privat sektor. For mottakere i alderen 65–67 år kan offentlig AFP beregnes som offentlig tjenestepensjon dersom det gir et gunstigere resultat (ved full tjenestetid vil pensjonen da tilsvare om lag 66 prosent av sluttlønn).

Også for offentlig AFP gjelder strenge regler for å kombinere pensjonen med arbeidsinntekt. Reglene er i all hovedsak de samme som tidligere gjaldt for AFP i privat sektor (med noen forskjeller for mottakere over 65 år).

AFP i privat sektor – ny ordning

AFP i privat sektor ble endret fra 1. januar 2011 som en tilpasning til ny alderspensjon fra folketrygden. Den nye ordningen kom i stand som følge av forhandlinger mellom Landsorganisasjonen (LO) og Næringslivets hovedorganisasjon (NHO) med bidrag fra daværende regjering våren 2008 (AFP-utvalget 2008).

Ny AFP blir gitt som et tillegg til alderspensjon i folketrygden, og det er en forutsetning for å ta ut ny AFP at man også mottar alderspensjon. På samme måte som for alderspensjon avkortes ikke AFP-tillegget som følge av arbeidsinntekt. Videre blir ny AFP levealdersjustert slik at ytelsen vil reduseres hvis levealderen øker og arbeidstakeren ikke forlenger sin yrkeskarriere og utsetter tidspunktet for uttak.

Som en del av den nye AFP-ordningen ble det innført et livsvarig kompensasjonstillegg for årskullene 1944–1962. Dette skulle delvis kompensere for levealdersjusteringen. Bakgrunnen er at disse årskullene hadde kort tid til å tilpasse seg pensjonsreformen gjennom å jobbe lenger, og at det var vanskeligere å øke sin pensjonsopptjening med de gamle opptjeningsreglene for alderspensjon.

1944-kullet er det eldste kullet som er omfattet av ny AFP. Årskullene 1944–1948 kunne velge mellom gammel og ny AFP, avhengig av om de valgte å ta ut AFP før eller etter 1. januar 2011. 1949-kullet er det første kullet der alle er omfattet av ny AFP, og det første som kunne ta ut ny AFP fra 62 år. For å ta ut ny AFP i privat sektor, gjelder en rekke individuelle kriterier. Enkelte av disse må være oppfylt ved 62 år, mens andre må være oppfylt fra uttakstidspunktet. Vilkaene gjelder i stor grad nåværende og tidligere yrkesaktivitet. Se www.afp.no for mer informasjon.

Beregning og regulering

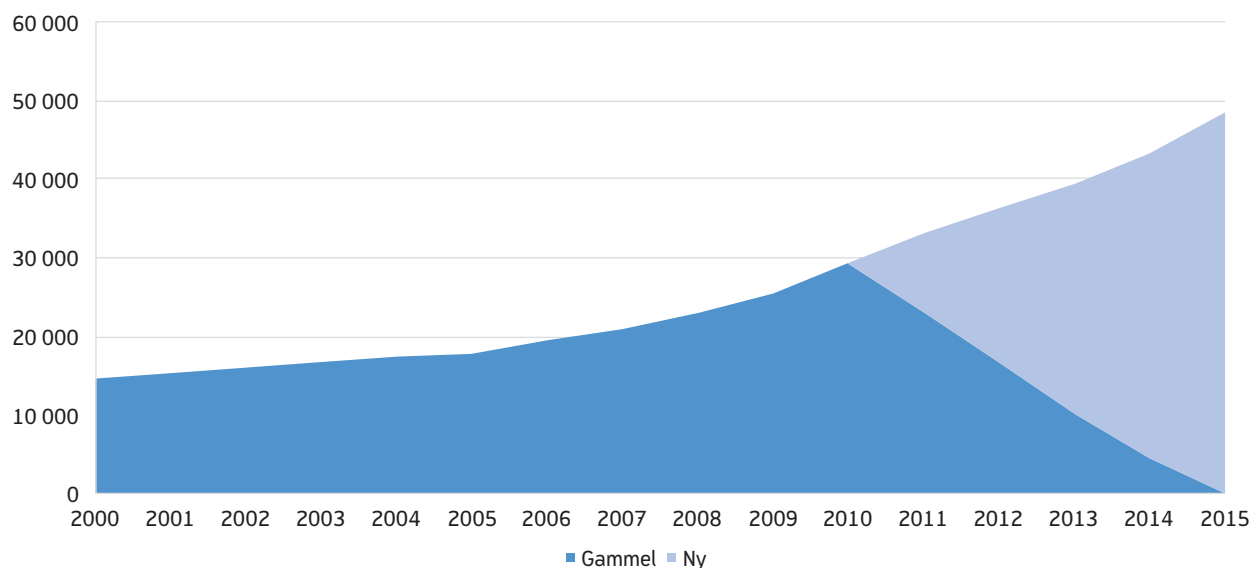
Ny AFP i privat sektor gis som et tillegg til alderspensjon. Første uttaksmulighet er fra måneden etter fylte 62 år. Ny AFP er i motsetning til i gammel AFP livsvarig. Tillegget består av tre komponenter: Livsvarig AFP, kronetillegg og kompensasjonstillegg.

Livsvarig AFP gis på bakgrunn av pensjonsgivende inntekt og annen pensjonsopptjening. Det gis ikke opptjening for inntekt over 7,1 G, tilsvarende reglene for alderspensjonen i folketrygden. Årlig pensjon blir beregnet ut fra 0,314 prosent av den pensjonsgivende inntekten og blir i tillegg justert for forventet gjenstående levealder på uttakstidspunktet. For livsvarig AFP gjelder tilsvarende reguleringsregler som for alderspensjonen. Det innebærer at ytelsen blir regulert med lønnsvekst og deretter fratrukket 0,75 prosent.

Kronetillegget gis bare til personer som tar ut AFP før 67 års alder og gis tidsbegrenset frem til mottakeren fyller 67 år. Tillegget er et fast årlig beløp på 19 200 kroner som ikke blir regulert. Ved uttak før 67 år blir livsvarig AFP satt ned tilsvarende nåverdien av kronetillegget. Kompensasjonstillegget gis fullt ut for årskullene 1949 til 1953, og fases gradvis ut over årskullene 1954 – 1962, samtidig med utfasingen av opptjeningsmodellen i det gamle regelverket for alderspensjon. Fra 1963-kullet vil tillegget være helt utfaset.

Staten dekker utgiftene til det såkalte kompensasjonstillegget fullt ut, og i tillegg en tredjedel av de øvrige utgiftene til AFP i privat sektor. Resten av utgiftene dekkes av bedriftene.

Figur 1. AFP-mottakere etter gammel og ny ordning i privat sektor. Antall ved utgangen av året

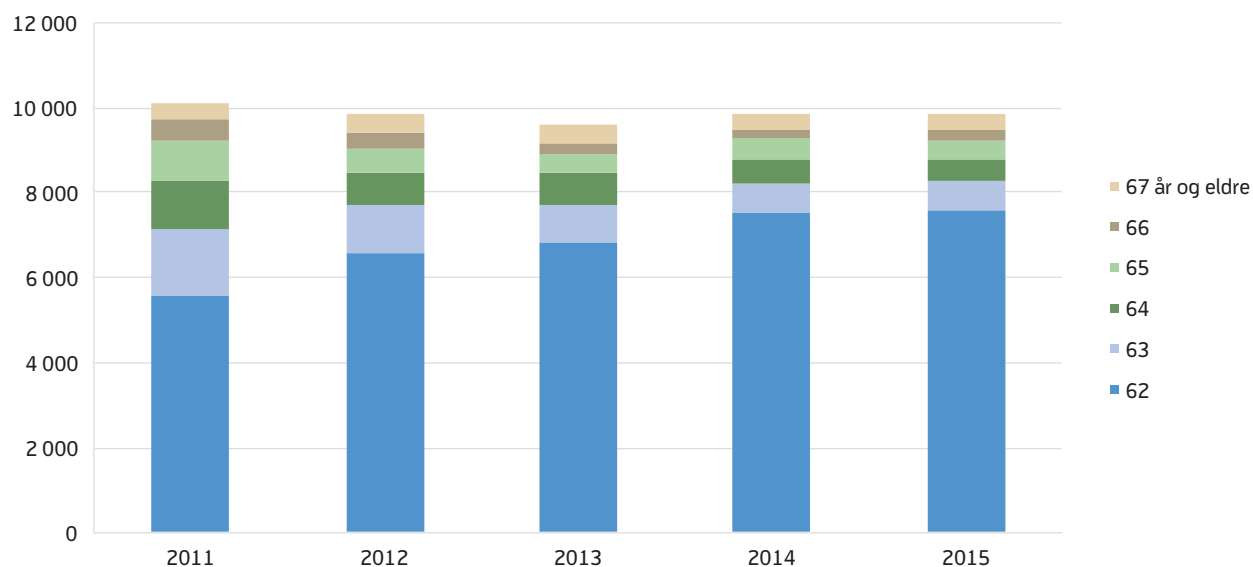


Kilde: NAV

gen, og ordningen ble gradvis utfaset ettersom mottakerne nådde den øvre aldersgrensen på 67 år og gikk over på alderspensjon. Ved utgangen av 2015 var det ikke lenger mottakere av AFP i privat sektor etter gammel ordning.

Ny ordning i privat sektor ble innført i 2011. Siden ordningen er under innfasing har det vært en kraftig vekst i antall mottakere, som har økt med inntil 10 000 personer årlig i perioden 2011–2015. Veksten i antall mottakere ventes å fortsette i årene fremover, om enn i avtakende omfang, inntil ordningen antas å være fullt innfasnet rundt 2050. Veksten i årene fremover

Figur 2. Antall nye mottakere av ny AFP i privat sektor etter alder



Kilde: NAV

skyldes i hovedsak at ordningen er livsvarig, og at det kun har gått fem år siden innføring av den nye ordningen. Mottakere fra 1949–kullet, som var det første kullet som kunne ta ut ny AFP i privat sektor fra fylte 62 år, var fortsatt kun 66 år ved utgangen av 2015.

De fleste velger å ta ut AFP fra 62 års alder (figur 2). I 2015 gjaldt dette 77 prosent av de nye mottakerne. Av nye mottakere i 2015 utgjorde kvinner 29 prosent. Blant kvinnene som startet uttaket i 2015 var i underkant av 70 prosent 62 år da uttaket startet, mens tilsvarende andel for menn var i overkant av 80 prosent.

Andelen som starter uttaket av AFP når de fyller 62 år har økt noe siden 2011. Det samme har blitt observert når det gjelder tidliguttak av alderspensjon. Spørreundersøkelser på dette feltet (Dahl og Galaasen 2013) viser at folk i stor grad begrunner tidliguttak med at de ønsker å nyte godt av pensjonen mens de ennå har god helse. Mange verdsetter også fleksibiliteten mellom forbruk og sparing som man får ved å ta ut pensjonen tidlig.

Antall mottakere i offentlig sektor er til sammenligning i overkant av 25 000 og har holdt seg stabilt på

dette nivået de senere årene. Siden AFP-ordningene i privat og offentlig sektor nå er svært forskjellige, gir en sammenligning av antall mottakere i privat og offentlig sektor begrenset mening.

Økte uttaksrater etter innføring av AFP i privat sektor

Mange velger å ta ut ny AFP i privat sektor ved første mulighet. Vi har valgt å illustrere dette ved å se på uttaksratene ved fylte 63 år (figur 3). Begrunnelsen for å se på uttaksratene ved fylte 63 år, istedenfor 62, er at mange av de som fyller 62 år mot slutten av året først vil velge å ta ut AFP fra årsskiftet det året de fyller 63 år. Alle tallene som viser uttaksrater gjelder ved utgangen av året.

I 2010, året før pensjonsreformen, var det et avvik på over 30 prosentpoeng mellom andelen som hadde tatt ut AFP i privat sektor og andelen i offentlig sektor.

Innføringen av ny AFP i privat sektor har ført til at mange flere tar ut AFP ved 62–63 års alder enn i gammel ordning. I motsetning til i gammel ordning må ikke pensjonisten slutte i jobb eller gå ned i stillings-

Datagrunnlag og metode for å anslå AFP-bedrifter og antall ansatte i AFP-bedriftene

NAV har gjennom administrative registre oversikt over hvor mange som til enhver tid mottar AFP i privat sektor. I offentlig sektor har vi benyttet et særskilt uttrekk.

Derimot har ikke NAV tilgang til noe register over AFP-virksomheter og deres ansatte og endringer i disse over tid. Vi har derfor identifisert hvilke bedrifter som hører inn under AFP-ordningene i privat og offentlig sektor, basert på en kobling mellom personer som mottar AFP i henholdsvis privat og offentlig sektor og hva som var deres siste kjente arbeidsforhold før uttaket. Vi har definert en AFP-bedrift som en bedrift der minst én ansatt har startet uttak av AFP i løpet av de siste fem årene. I tilfeller der flere bedrifter hører inn under samme foretak, har vi gruppert disse sammen og antatt at hele foretaket i så fall er medlem i AFP-ordningen.

Vi har brukt tall fra Aa-registeret/A-ordningen for ansatte i AFP-virksomheter ved 61 år for å identifisere hvem som kan ha rett til AFP. For at en person som jobbet i AFP-virksomhet ved 61 år skal anses å ha rett til AFP ved alder 62 år og over, har vi videre stilt som krav at vedkommende ikke mottar uføretrygd og enten fortsatt jobber i en AFP-virksomhet eller allerede har startet uttaket av AFP ved en gitt alder. Vi har i tillegg begrenset analysen til personer bosatt i Norge.

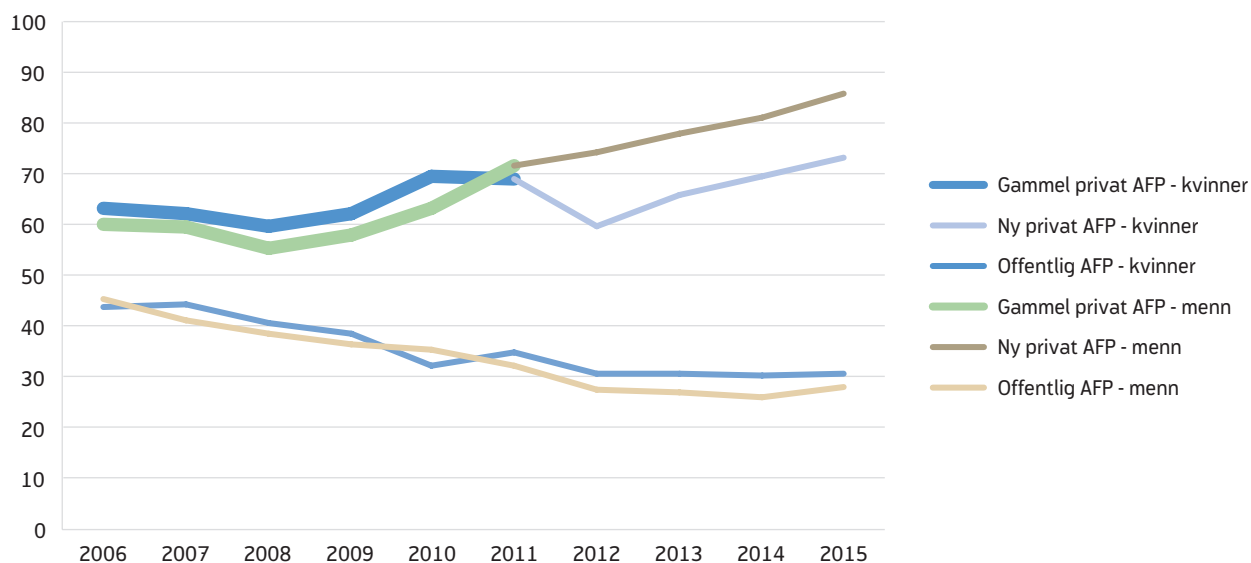
Vi har ikke korrigert for øvrige individuelle vilkår for AFP, ettersom dette dreier seg om mange vilkår som er kompliserte å ta høyde for og der datagrunnlaget også er vanskelig tilgjengelig. Analysen vil dermed overvurdere antallet som har rett til AFP noe.

Av de øvrige individuelle vilkårene viser det seg at kravet til tidligere ansiennitet i AFP-bedrifter er det kravet som oftest ikke er oppfylt (Lillevold & Partners AS 2016). Vilkåret om at man også må ta ut alderspensjon for å kunne starte uttak av AFP har liten effekt i praksis, ettersom det er tilstrekkelig å ta ut 20 prosent alderspensjon. Vi anslår at mellom 98 og 100 prosent av arbeidstakerne i AFP-virksomheter oppfyller retten til å ta ut 20 prosent alderspensjon sammen med AFP fra 62 år, gitt at de øvrige individuelle vilkårene er oppfylt.

Vi har beregnet uttaksrater for AFP definert som antall som mottar AFP dividert med antall som antas å ha rett til AFP og/eller som allerede mottar AFP. For å illustrere i hvilken grad den enkelte tar ut AFP for å kunne tre ut av arbeidslivet, har vi også beregnet hvor stor andel som har tatt ut AFP og samtidig sluttet helt i arbeid.

Analysen er basert på et datagrunnlag som dekker til og med utgangen av 2015.

Figur 3. Andel som har tatt ut AFP ved fylte 63 år, etter type AFP-ordning og kjønn. Prosent



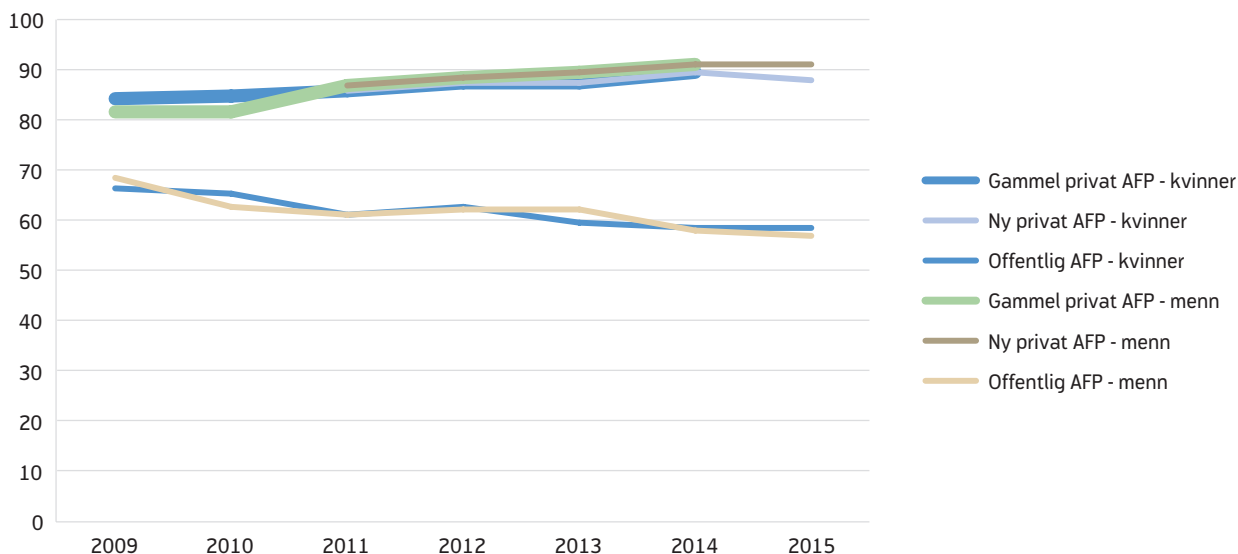
Kilde: NAV

andel for å kunne ta ut AFP. På den annen side vil utsatt uttak i ny ordning innebære en høyere årlig utbetaling, noe som kunne tale for at flere ventet.

At uttakssratene gikk ned i 2008 kan sees i sammenheng med den gode perioden på arbeidsmarkedet som vedvarte frem til slutten av 2008. Fra slutten av 2008

ble arbeidsmarkedet brått og kraftig forverret som følge av finanskrisen. Den negative utviklingen bidro til en økning i uttakssraten i 2009. Forhold på arbeidsmarkedet, og særlig at 2010 var siste mulighet til å ta ut gammel AFP, bidro til en ytterligere økning i uttakssraten dette året. Fra 2011 fikk 1948-kullet mulighet til å ta ut ny AFP.

Figur 4. Andel som har tatt ut AFP ved fylte 66 år, etter AFP-ordning og kjønn. Prosent



Kilde: NAV

Offentlig AFP er ikke tilpasset pensjonsreformen i og med at den i liten grad kan kombineres med arbeid uten en reduksjon i ytelsen. Arbeidsinsentivene i ordningen er klart svakere enn i den private ordningen.

I offentlig sektor var det en avtakende uttaksrate frem til 2012. Ettersom uttak av AFP her forutsetter at man slutter helt eller delvis i arbeid, illustrerer dette at det har vært en positiv utvikling i avgangsalderen i offentlig sektor. Siden 2012 har det vært en tilnærmet uendret andel med uttak.

I privat sektor har kvinner nå en vesentlig lavere uttaksrate enn menn (figur 3). I 2015 lå menns uttaksrate på 86 prosent, mens den for kvinner var på 73 prosent. Før 2011 var situasjonen omvendt.

Lavere uttaksrate for kvinner skyldes blant annet at de i gjennomsnitt har lavere pensjonsopptjening enn menn som følge av kortere yrkeskarrierer, større omfang av deltid og lavere inntekt. Selv om de fleste oppfyller vilkårene for uttak fra 62 år, kan det tenkes at kvinner i større grad enn menn derfor ønsker å utsette uttaket for å få en årlig pensjon som de anser tilstrekkelig til å leve av på lang sikt.

Ved fylte 66 år er uttaksratene i privat sektor på rundt 90 prosent, og kjønnsforskjellene er tilnærmet utlig-

net (figur 4). Vi ser at uttaksratene i privat sektor ved 66 år i liten grad har endret seg over tid. Den store forskjellen etter AFP-reformen i 2011 er dermed at mange flere starter uttaket av AFP allerede fra 62 års alder.

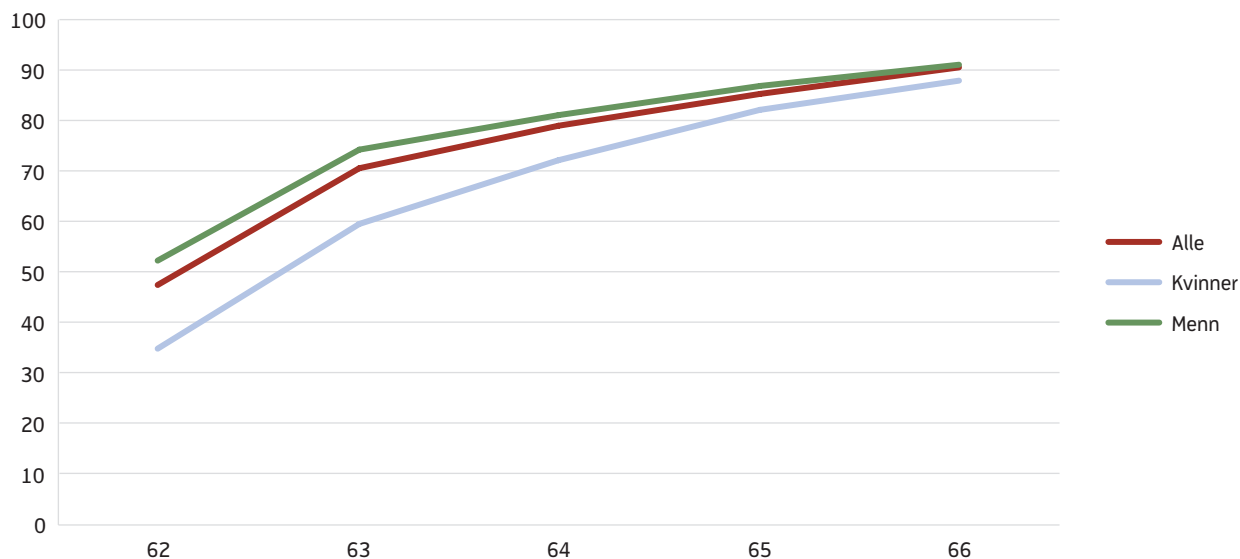
Ni av ti tar ut AFP før de fyller 67 år

1949-kullet ble 62 år i 2011, og var det første årskullet som kunne ta ut ny AFP i privat sektor fra 62 års alder. Vi kan så langt følge uttaksratene for dette årskullet til og med det året de fyller 66 år (figur 5). Ved 62 års alder er det en relativt stor forskjell mellom menn og kvinner, men med økt alder nærmer uttaksraten for kvinner seg menns uttaksrate. Ved 66 års alder har omtrent ni av ti startet uttaket av AFP.

Flere tar ut AFP, men klart færre slutter i jobb

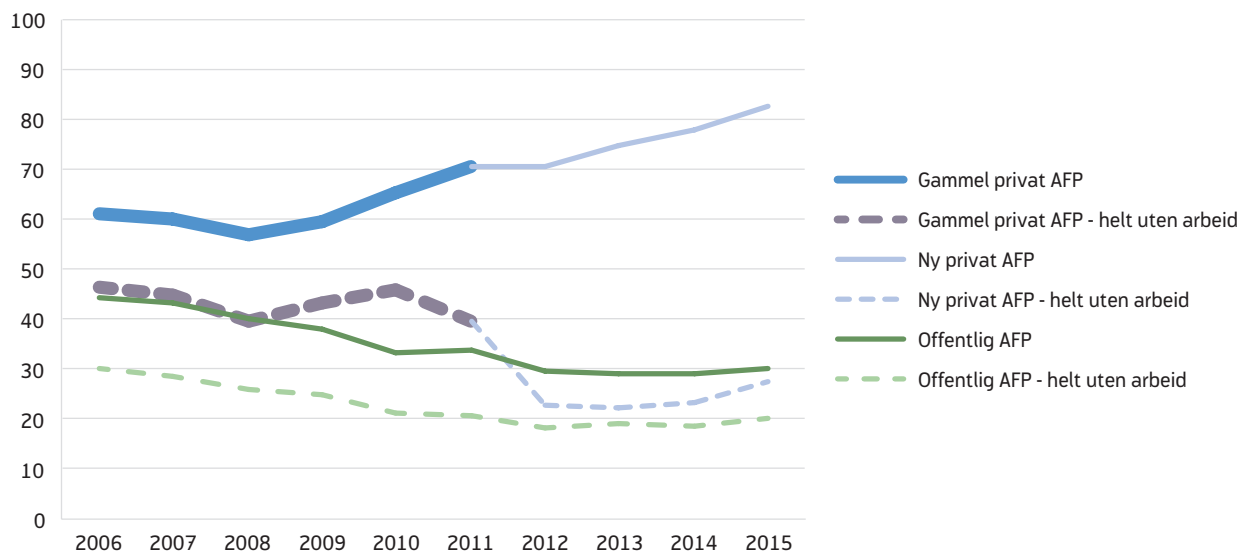
Hensikten med den opprinnelige AFP-ordningen var som tidligere nevnt at den skulle gi en mulighet til tidlig avgang fra arbeidslivet for personer med tungt fysisk arbeid og en lang yrkeskarriere bak seg. For å belyse om AFP-ordningen fortsatt blir brukt på denne måten, undersøker vi i hvilken grad de som mottar AFP ved 63 års alder samtidig har trukket seg helt ut av arbeidslivet.

Figur 5. Andel som har tatt ut AFP i privat sektor for 1949-kullet etter kjønn og alder. Prosent



Kilde: NAV

Figur 6. Andel som har tatt ut AFP ved fylte 63 år og andel som slutter helt i jobb, etter type AFP-ordning og år. Prosent



Kilde: NAV

Etter innføringen av ny AFP i privat sektor har uttaksratene ved fylte 63 år økt vesentlig (figur 6). Fra 2006 til 2015 har andelen økt med mer enn 20 prosentpoeng. Samtidig har innføringen av den nye ordningen medført at en vesentlig lavere andel trekker seg helt ut av arbeidslivet sammenlignet med gammel ordning. Dette er en forventet utvikling, som følger av hvordan regelverket er innrettet i de to ordningene. I gammel ordning hadde pensjonisten nokså lite igjen for å bli værende i arbeid på grunn av de strenge avkortingsreglene, mens ny AFP (og alderspensjon) fritt kan kombineres med arbeid, uten en reduksjon i ytelsen.

Fra 2006 til 2010 lå andelen som hadde startet uttak ved 63 års alder og samtidig sluttet helt i arbeid mellom 40 og 50 prosent. De økte andelenene i 2009 og 2010 kan sees i sammenheng med et svakere arbeidsmarked som følge av finanskrisen.

Som en følge av endringen av AFP i privat sektor, falt andelen som startet uttak og samtidig sluttet helt i jobb fra 2011. I perioden 2012–2014 har denne andelen ligget på noe over 20 prosent. I 2015 økte andelen noe igjen, til 27 prosent, trolig som følge av den pågående nedgangskonjunkturen som har bidratt til at arbeidsledigheten blant senioren har økt og at syssel-

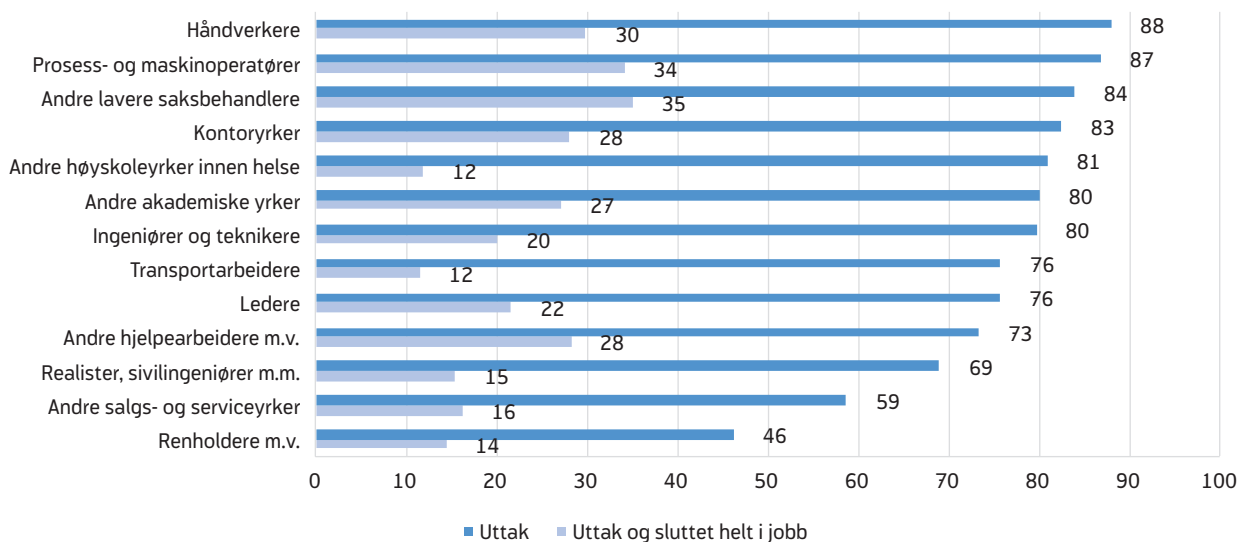
settingen samtidig har stagnert (Rapport fra Pensjonspolitisk arbeidsgruppe 2016). Utviklingen fra 2014 til 2015 er riktignok noe usikker, ettersom omfattende endringer i datagrunnlaget for arbeidstakere ga et brudd i denne statistikken fra 2014 til 2015.

I offentlig sektor viste andelen med uttak ved 63 års alder en nedadgående trend fra 2006 til 2012, men har deretter vært tilnærmet uendret rundt 30 prosent. Siden ordningen i offentlig sektor ligner vesentlig på den gamle ordningen i privat sektor når det gjelder mulighetene for å kombinere arbeid med uttak av AFP, finner vi også her at en stor andel (66 prosent) av de som tok ut AFP sluttet helt i arbeid. Dette innebærer at kun en av tre forsetter i arbeid, og det vil da alltid være snakk om deltidsarbeid ettersom uttak av offentlig AFP forutsetter at man slutter helt eller delvis i jobb.

Håndverkere har høyest uttaksrate i privat sektor

I privat sektor er det vesentlige forskjeller i uttaksrater avhengig av yrkes- og næringsbakgrunn (se vedlegg for datagrunnlag). Vi har her lagt til grunn hvilken yrkes- og næringstilknytning de som har uttak av AFP ved fylte 63 år hadde da de var 61 år.

Figur 7. Andel som har tatt ut AFP i privat sektor ved fylte 63 år og andel som samtidig har sluttet helt i jobb, etter yrke. 2015. Prosent



Kilde: NAV

Blant håndverkere har nesten 9 av 10 tatt ut AFP ved 63 års alder, mens det blant renholdere er færre enn 5 av 10 som har startet uttaket (figur 7).

Yrkene med høyest og lavest uttakssrate avviker klart når det gjelder kjønnssammensetning. Blant håndverkere i AFP-bedrifter er kun tre prosent kvinner, mens tilsvarende andel blant renholdere er på 82 prosent. Renholdere og salgs- og serviceyrker (som er yrkesgruppen med nest lavest andel som har startet uttak), er yrker med et relativt lavt lønnsnivå og et høyt innslag av deltidsarbeid. Og selv om mange vil ha tilstrekkelig opptjening til å ta ut alderspensjon og AFP ved 62 år, kan det være slik at mange venter med uttak for å få en høyere årlig ytelse. Når det gjelder andelen av de med uttak som har sluttet helt i jobb, er det mindre forskjeller mellom de ulike yrkene. Denne andelen ligger på rundt en tredjedel for mange av yrkene som inngår.

Høyt uttak blant lærere og førskolelærere

Som tidligere vist er uttakssratene for offentlig AFP vesentlig lavere enn for ny AFP i privat sektor. Ved utgangen av 2015 hadde 82 prosent av de ansatte i AFP-virksomhet i privat sektor startet uttak av AFP

ved 63 års alder, mens uttakssraten i offentlige sektor var på 30 prosent.

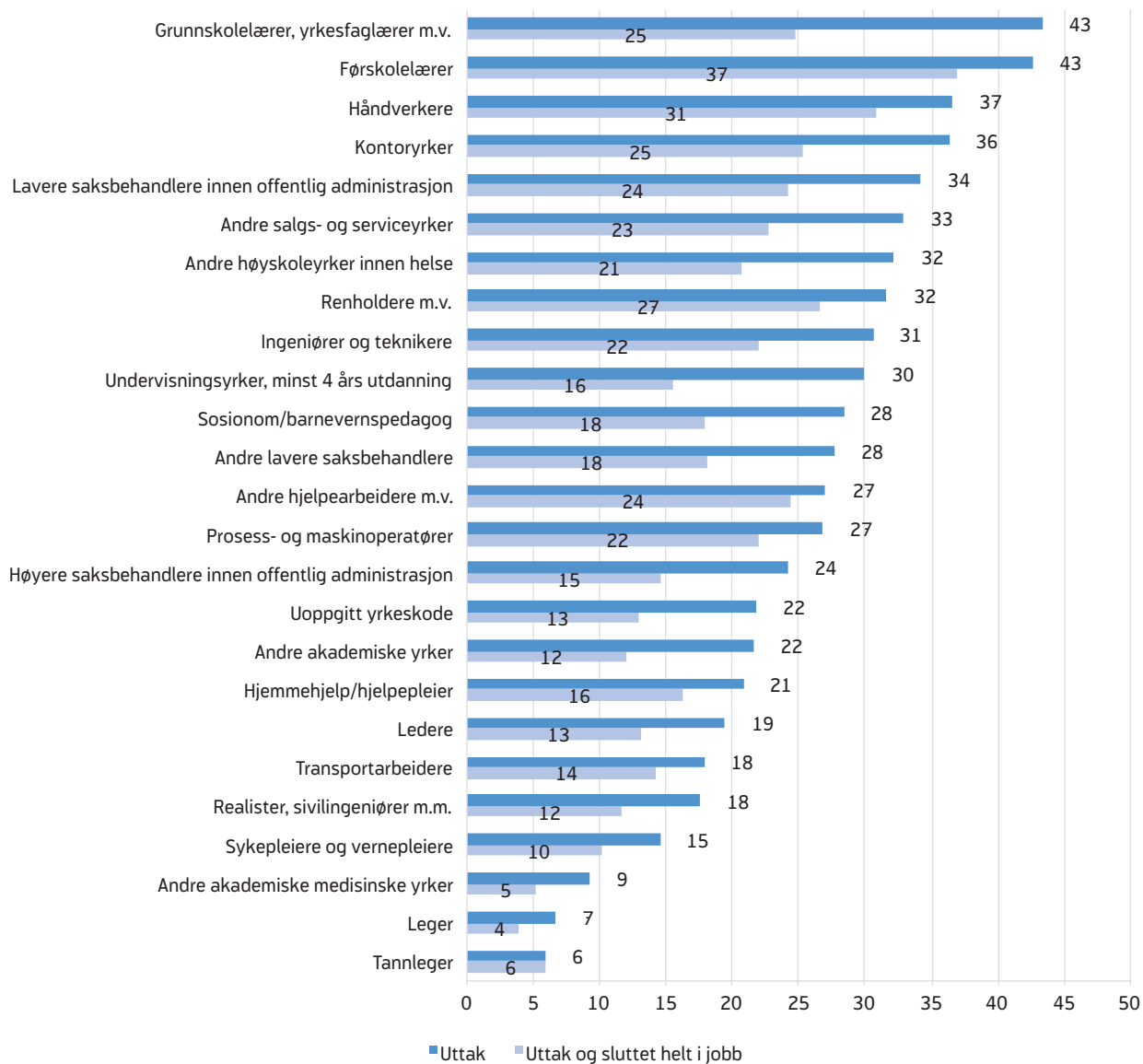
I offentlig sektor er det høyest uttakssrater ved 63 års alder for «grunnskolelærere, yrkesfaglærer m.v.» og førskolelærere (figur 8). I disse gruppene har over fire av ti startet uttaket ved 63 år. Blant førskolelærerne har nesten alle som har startet uttak av AFP samtidig sluttet helt i jobb, mens blant grunnskolelærere og yrkesfaglærere gjelder dette en av fire.

Det er store forskjeller mellom yrkesgruppene i offentlig sektor. I den andre enden av skalaen finner vi leger og tannleger, hvor henholdsvis 7 og 6 prosent har startet uttak av AFP ved fylte 63 år. Blant tannlegene med uttak har samtlige sluttet i arbeid, mens nesten halvparten av legene har fortsatt i arbeid. Det er få personer i enkelte av yrkesgruppene, og tilfeldige variasjoner kan spille inn på tallene.

Størst andel som slutter helt i jobb samtidig med uttak av AFP i utsatte bransjer

I privat sektor er det også store forskjeller i uttakssratene mellom ulike næringer (figur 9). Industri er den klart største næringen som inngår i vårt datagrunnlag for privat sektor, og utgjør tilnærmet 34 prosent av

Figur 8. Andel som har tatt ut AFP i offentlig sektor ved fylte 63 år og andel som samtidig har sluttet helt i jobb, etter yrke. 2015. Prosent



Kilde: NAV

utvalget på 7 700 personer. Industri er også næringen med høyest uttaksrate ved 63 års alder (tilnærmet 86 prosent). Uttaksraten i industrien er marginalt høyere enn i næringene «finansierings- og forsikringsvirksomhet» og «bergverksdrift og utvinning».

Varehandel er den nest største næringen, og utgjør om lag 15 prosent av datagrunnlaget. I denne næringen hadde to av tre av de som var omfattet av AFP-ordningen tatt ut AFP ved fylte 63 år. Det betyr at varehandel tilhører den halvdelen av næringer med lavest uttak.

Overnattings- og serveringsvirksomhet og helse- og sosialtjenester er de to næringene som har lavest uttaksrater. Dette er to av de mindre næringene som inngår, og samtidig er andelen av de med uttak som slutter i helt i jobb noe lavere i disse bransjene enn hva som er tilfelle for privat sektor sett under ett.

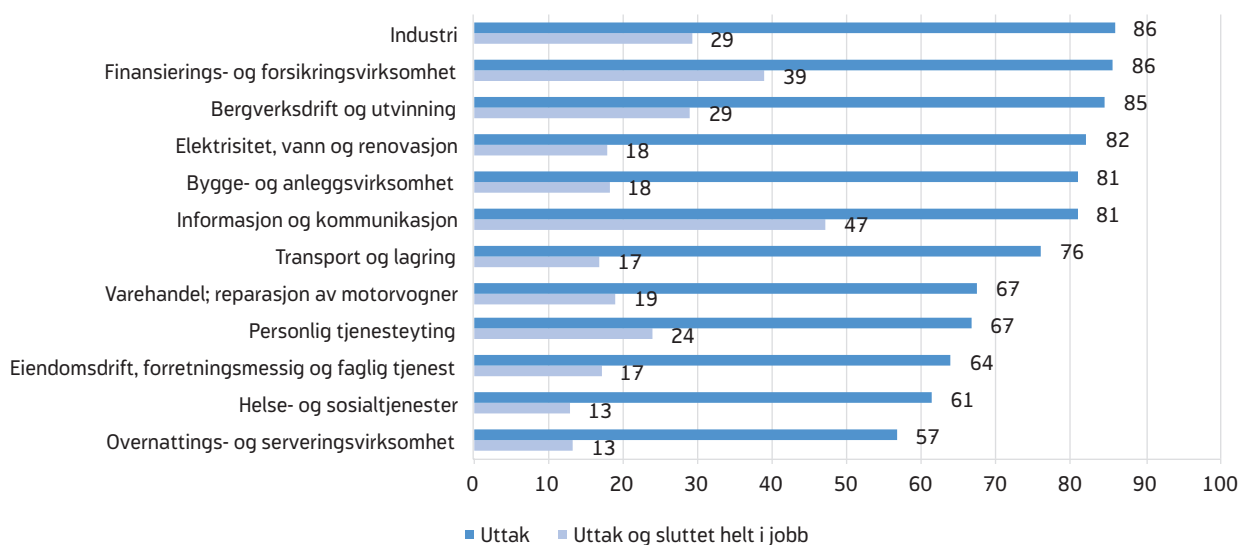
Informasjon og kommunikasjonsbransjen skiller seg ut ved at nesten halvparten av de som har startet uttak samtidig sluttet helt i jobb. Dette kan sees i sammenheng med at denne bransjen over flere år har vært pre-

get av nedskjæringer i tradisjonelle mediebedrifter. Stilt ovenfor usikre jobbsutsikter har en stor andel av medarbeiderne med en lengre yrkeskarriere bak seg kombinert uttak av AFP med å trekke seg ut av arbeidslivet. Finansierings- og forsikringsvirksomhet er næringen med nest høyest andel som har kombinert

uttak med å slutte i jobb (39 prosent). Dette er også en næring som i stor grad har vært preget av omstilling og rasjonalisering de senere årene.

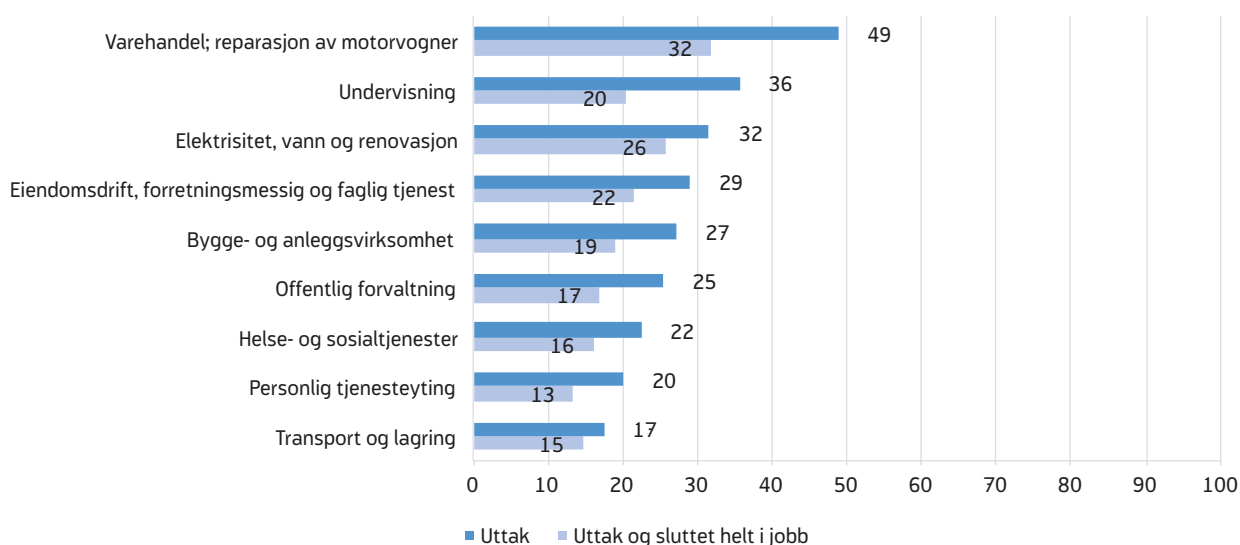
I offentlig sektor er andelen med uttak av AFP som vi har sett lavere enn i privat sektor. Dette kan sees i

Figur 9. Andel som har tatt ut AFP ved fylte 63 år i privat sektor, og andel som samtidig har sluttet helt i jobb, etter næring. 2015. Prosent



Kilde: NAV

Figur 10. Andel som har tatt ut AFP ved fylte 63 år i offentlig sektor, og andel som samtidig har sluttet helt i jobb, etter næring. 2015. Prosent



Kilde: NAV

sammenheng med hvordan regelverket er utformet i de ulike ordningene når det gjelder muligheten for kombinere AFP med arbeidsinntekt. Derimot er andelen som tar ut AFP og samtidig slutter i jobb som andel av alle med mulighet til å ta ut AFP lavere i offentlig sektor. Denne andelen er på 18 prosent i offentlig sektor, mot 26 prosent i privat sektor.

I vårt datagrunnlag domineres offentlig sektor av helse- og sosialtjenester, undervisning og offentlig forvaltning. Av de 14 000 personene som kunne ta ut AFP i offentlig sektor som 63-åring i 2015, hadde nærmere 90 prosent bakgrunn fra disse tre områdene av offentlig sektor. Dette er personer som jobbet i AFP-virksomhet ved 61 års alder, og som antas å ha rett til å ta ut AFP fra fylte 62 år. Av de tre store i offentlig sektor er det undervisning som har størst andel som har tatt ut AFP ved 63 år (figur 10). Her har en av tre tatt ut AFP, mens en av fem har tatt ut av AFP og samtidig sluttet helt i jobb.

AFP fra tidligpensjonsordning til påslag i alderspensjonen

AFP-ordningen i privat sektor har gått fra å være en tidligpensjonsordning med begrensede muligheter til å kombinere uttak med arbeid til å være et påslag til alderspensjon hvor uttak fritt kan kombineres med videre arbeid. Denne endringen har bidratt til at en vesentlig lavere andel slutter helt i arbeid. AFP-reformen har dermed nådd målsettingen om å støtte opp under pensjonsreformen og bidra til økt sysselsetting blant seniorer.

I privat sektor økte uttaksraten markert i 2010, siden dette var det siste året det var mulig å ta ut AFP etter de gamle reglene. Uttakssratene i privat sektor ved 63 års alder er nå vesentlig høyere enn hva som var tilfelle i gammel ordning. Dette tolker vi også som en konsekvens av at uttak i ny ordning fritt kan kombineres med videre arbeid. Etter innføringen av ny AFP i privat sektor har forskjellen i uttakssrate mellom menn og kvinner snudd. Før reformen var uttakssratene høyere for kvinner enn for menn, mens i 2015 var uttakssratene vesentlig høyere for menn enn for kvinner.

AFP i privat sektor var opprinnelig en tidligpensjonsordning tiltenkt «sliterne», men utviklet seg etter hvert til å bli en mer generell tidligpensjonsordning, uavhengig av type arbeid. Ny AFP i privat sektor er i dag et påslag til alderspensjonen, og er ikke lenger en ordning forbeholdt spesielle grupper arbeidstakere. Den kan nå fritt kan kombineres med arbeid uten reduksjon i pensjonen, og ordningen er heller ikke lenger forbeholdt de som starter uttak før 67 års alder. Det ser heller ikke ut til at det er næringer med antatt tunge fysiske yrker og lange yrkeskarrierer som peker seg ut som næringer der spesielt mange bruker AFP til å slutte i arbeid. Det ser heller ut til uttak av AFP i kombinasjon med avgang fra arbeidslivet skjer særlig hyppig i næringer som er preget av nedbemanning og omstilling.

I offentlig sektor har uttakssratene ved 63 års alder falt markert de siste ti årene, fra om lag 45 prosent i 2006 til om lag 30 prosent i 2015. Utviklingen gjelder for både kvinner og menn, og kan trolig sees i sammenheng med at stadig flere også i offentlig sektor velger å fortsette yrkeskarrierene utover 62 års alder. AFP-ordningen i offentlig sektor har vært tilnærmet uendret i perioden.

Referanseliste:

AFP-utvalget (2008): Grunnlag for utforming av framtidens AFP-ordning for privat sektor <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/rapport-fra-afp-utvalget/id499307/>

Dahl, Espen Steinung og Anders Mølster Galaasen (2013) «I pose og sekk – Hvorfor har så mange valgt å kombinere arbeid og pensjon». Arbeid- og velferd, 3/2013, 56–67.

SSB. Tabell: 07 219 Lønnsindekser, etter næring (SN 2007)

SSB (2011) Standard for yrkesklassifisering (STYRK-08). Notater 17/2011. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå

Rapport fra Pensjonspolitisk arbeidsgruppe (2016).
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/arbeid-pensjon-og-inntekt-i-den-eldre-befolkningen/id2502285/>

Aktuarfirmaet Lillevold & Partners AS (2016). Rapport til ASD: Betydningen av de ulike vilkårene for AFP og omfanget av fratreden fra AFP-tilknyttede bedrifter i perioden før fylte 62 år.

Ot. prp. 111 (2008–2009) <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-111-2008-2009-/id575580/?ch=1&q=>

Vedlegg

Tabell 1. Datagrunnlag etter yrke. Privat. Årskull 1953

Yrke	Antall
Håndverkere	1222
Andre lavere saksbehandlere	1052
Ledere	984
Prosess- og maskinoperatører	917
Andre salgs- og serviceyrker	800
Kontoryrker	789
Ingeniører og teknikere	532
Transportarbeidere	372
Andre akademiske yrker	291
Realister, sivilingeniører m.m.	252
Renholdere m.v.	173
Andre hjelpearbeidere m.v.	124
Andre høyskoleyrker innen helse	42
Andre yrker	113
Totalt	7 663

Kilde: NAV

Tabell 2. Datagrunnlag etter yrke. Offentlig. Årskull 1953

Yrke	Antall
Andre salgs- og serviceyrker	1 695
Hjemmehjelp/hjelpepleier	1 660
Grunnskolelærer, yrkesfaglærer m.v.	1 645
Ledere	1 405
Høyere saksbehandlere innen offentlig administrasjon	1 275
Undervisningsyrker, minst 4 års utdanning	1 177
Renholdere m.v.	515
Andre akademiske medisinske yrker	507
Andre akademiske yrker	477
Andre lavere saksbehandlere	466
Sykepleiere og vernepleiere	455
Kontoryrker	449
Lavere saksbehandlere innen offentlig administrasjon	380
Uoppgitt yrkeskode	294
Håndverkere	276
Ingeniører og teknikere	242
Andre høyskoleyrker innen helse	236
Realister, sivilingeniører m.m.	222
Sosionom/barnevernspedagog	201
Leger	180
Førskolelærer	122
Transportarbeidere	56

Prosess- og maskinoperatører	41
Andre hjelpearbeidere m.v.	37
Tannleger	17
Andre yrker	20
Totalt	14 050

Kilde: NAV

Tabell 3. Datagrunnlag etter næring. Privat. Årskull 1953

Næring	Antall
Industri	2 586
Varehandel; reparasjon av motorvogner	1 188
Finansierings- og forsikringsvirksomhet	757
Bygge- og anleggsvirksomhet	727
Eiendomsdrift, forretningsmessig og faglig tjenesteyting	549
Transport og lagring	534
Bergverksdrift og utvinning	434
Informasjon og kommunikasjon	329
Helse- og sosialtjenester	194
Overnattings- og serveringsvirksomhet	127
Personlig tjenesteyting	117
Elektrisitet, vann og renovasjon	56
Andre næringer	65
Totalt	7 663

Kilde: NAV

Tabell 4. Datagrunnlag etter næring. Offentlig. Årskull 1953

Næring	Antall
Helse- og sosialtjenester	5 736
Undervisning	4 018
Offentlig forvaltning	2 415
Eiendomsdrift, forretningsmessig og faglig tjenesteyting	649
Personlig tjenesteyting	365
Elektrisitet, vann og renovasjon	288
Bygge- og anleggsvirksomhet	188
Transport og lagring	178
Varehandel; reparasjon av motorvogner	129
Andre næringer	84
Totalt	14 050

Kilde: NAV

KRAV OM Å STÅ OPP OM MORRA'N: VIRKER DET?

Av Espen Steinung Dahl og Ivar Andreas Åsland Lima

Sammendrag

Norske kommuner kan stille vilkår om aktivitet for mottak av sosialhjelp. Dette benyttes i varierende grad med dagens regelverk. Fra og med 1. januar 2017 er det foreslått en lovendring som gjør det obligatorisk å stille vilkår om aktivitet for alle arbeidsføre mottakere under 30 år.

I denne artikkelen har vi studert innføringen av vilkår om aktivitet i fire utvalgte kommuner i perioden fra 2012–2014; Fredrikstad, Drammen, Sandnes og Fjell. Tiltakene som er innført har flere likhetstrekk. De krever alle obligatorisk oppmøte flere dager i uken og sanksjonerer fravær som brudd på vilkårene. Målgruppen er i hovedsak unge arbeidsføre mottakere av sosialhjelp. Vi finner også noen klare forskjeller. Dette gjelder innholdet i tiltakene, hvor Fredrikstad og Drammen krever fulltids oppmøte hver ukedag med praktiske arbeidsoppgaver, samt at de har strengere sanksjonering ved ugyldig fravær. I disse to kommunene er det en målsetting at tiltakene skal ha en avskrekkende effekt for å hindre uberettigede søknader om sosialhjelp og å hindre trygdemisbruk. I de to øvrige kommunene søker de å hjelpe unge ut i jobb gjennom pliktig oppmøte på kurs.

Analysene viser at tiltakene på kort sikt har gitt en reduksjon i antall mottakere av sosialhjelp i alderen 18–24 år på mellom 11 og 17 prosent i Drammen og Fredrikstad, som har de mest krevende aktivitetene. På litt lengre sikt øker effekten, og vi ser en 30 prosents nedgang i begge kommunene. I de to øvrige kommunene, Sandnes og Fjell, finner vi ingen reduksjon i mottak av sosialhjelp. Dette tyder på at hvordan vilkårene praktiseres er avgjørende for hvilke effekter vi kan forvente i kommunene.

Innledning

Økonomisk sosialhjelp er en stønad for personer som selv ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller andre økonomiske rettigheter. Sosialhjelpen er ment som en siste sikring mot fattigdom i Norge.

Sosialhjelp er regulert av lov om sosiale tjenester i Arbeids- og velferdsetaten. I denne loven har kommunene en viss grad av selvbestemmelse. Blant annet kan de bestemme størrelsen på stønaden. I loven står det også at stønaden bør ta sikte på å gjøre mottakeren selvhjulpent. Bruken av vilkår om aktivitet for mottakerne er også noe som bestemmes av kommunen. Det er imidlertid vedtatt en lovendring om aktivitetsplikt for arbeidsføre mottakere av sosialhjelp som skal gjelde for alle kommuner (Prop. 39 L (2014–2015)), men loven er ennå ikke iverksatt. Det er nå foreslått at endringen skal gjelde for mottakere under 30 år i første omgang (Prop. 123 S (2015–16)). En eventuell lovendring vil bli fulgt opp i arbeidet med statsbudsjettet 2017, og det er i skrivende stund uvisst hva som blir utfallet. Derfor er det viktig å undersøke om vilkår om aktivitet har en effekt, på hvilke grupper det virker best, og hvilke typer aktiviteter som har størst effekt på å gjøre mottakerne selvforsørget, enten direkte gjennom arbeid eller indirekte mot å fullføre videregående skole. Mer kunnskap om dette kan legge grunnlaget for en mer kunnskapsbasert iverksetting av vilkår om aktivitet.

I lovtkastet er aktiviteter gitt en ganske vid definisjon, fra det å utføre passende arbeidsoppgaver i bokommunen til å lage en jobblogg. Dersom aktiviteten ikke blir utført kan kommunene gjennomføre sanksjoner mot mottakeren. En viktig målsetting er å hjelpe brukerne til å bli selvforsørget gjennom ordinært arbeid. Vi vil vise at kommuner som har innført vilkår om aktivitet gjerne har bredere målsettinger enn dette. De ønsker å hindre svart arbeid i kombinasjon med mottak av sosialhjelp, hindre misbruk av trygdeordninger, og å gi deltakerne struktur i hverdagen.

I denne artikkelen spør vi om innføring av aktivitetsplikt i fire kommuner har medført en reduksjon i antall mottakere av økonomisk sosialhjelp, og om innretningen på aktivitetsplikten påvirker utfallet. Vi er ikke

kjent med studier som har undersøkt i detalj hvordan ulike måter å stille vilkår om aktivitet kan gi ulikt utfall.

Mulige effekter av aktivitetsplikt

Det finnes ingen offisielle registre over kommunenes bruk av vilkår om aktivitet i dag. Proba (2015) har gjennomført en spørreundersøkelse rettet mot kommunene for å avdekke kostnadene ved bruken av en mer generell aktivitetsplikt. Her finner de at bruken av aktivitetsplikt varierer en god del mellom kommunene, men at bruken generelt har vært økende de senere år.

Aktivitetsplikten er ofte rettet spesielt mot unge mottakere av sosialhjelp. Hernæs m.fl. (2016) finner at strengere bruk av aktivitetsplikt i perioden 1994–2004 reduserte bruken av sosialhjelp blant unge personer. De finner også at flere fullfører videregående skole tidligere enn de ville gjort dersom de ikke hadde blitt utsatt for aktivitetsplikt.

Bruken av aktivitetsplikt har også vært økende i vårt naboland Sverige. Dahlberg m.fl. (2009) utnytter en gradvis innføring av aktivitetsplikt i bydeler i Stockholm, og finner en reduksjon i sosialhjelpsmottak, samt økt arbeidsdeltakelse. Persson og Vikman (2012) analyserer tilsvarende data for å undersøke mer spesifikt om hvordan reduksjonen har oppstått. De finner da at reduksjonen i beholdningen hovedsakelig skyldes økte avgangsrater fra sosialhjelp. De ser også på enkelte undergrupper, og finner sterkere effekter for enkelte av disse. For personer under 26 år finner de klar nedgang i tilgang, og en avgang som er enda høyere enn for befolkningen for øvrig. For innvandrere født i ikke-vestlige land finner de derimot ingen effekter på tilgang og avgang.

I en casestudie av de endrede vilkårene for mottak av sosialhjelp i Stockholm konkluderer Thorén (2005: 63) med at «kommunal aktivitetsplikt i sin praktiske form vil ikke nødvendigvis forbedre deltakernes muligheter til å finne arbeid, siden aktivitetens hovedfunksjon er en metode for å kontrollere rett til å motta sosialhjelp» (vår oversettelse). Det handler blant annet om at en ved å kreve oppmøte kan hindre at mottakere av sosialhjelp kombinerer sosialhjelp med svart

arbeid. Men dette avhenger av hvordan tiltakene gjennomføres, og det gjenstår å se hvorvidt dette også blir tilfellet i Norge.

Ut ifra tidligere forskning forventer vi en viss avskrekkingseffekt av å stille krav om oppmøte og aktivitet. Ved å kreve oppmøte i en aktivitet kan en skille ut de reelle søkerne av sosialhjelp, fra de som egentlig har alternative kilder til livsopphold. Det vil også sende et signal til andre potensielle søkere om at det stilles tydelig krav til mottakerne av økonomisk sosialhjelp, noe som kan gi færre søkere eller kortere varighet. Men det kan også tenkes at reelle søkere av sosialhjelp blir skremt fra å søke, og at disse faller utenom sikkerhetsnettet som sosialhjelpen er ment å være.

Når det gjelder effekten av å delta i tiltak vil det selv sagt avhenge av innholdet. Felles for alle obligatoriske aktivitetsprogram er at de kan gi struktur i hverdagen, gi hjelp og motivasjon til å søke jobb eller fullføre utdanning. Det kan igjen medføre høyere overgang til arbeid, andre arbeidsrettede tiltak eller utdanning for målgruppen. Tett oppfølging av mottakerne av sosialhjelp som deltar i aktiviteter kan også gi bedre grunnlag for å vurdere kompetanse og arbeidsevne, og avdekke helseproblemer hos den enkelte. En konsekvens kan bli mer målrettet oppfølging etter at tiltaket er gjennomført. Noen av aktivitetene er i seg selv arbeidspraksis og kan kalles arbeid for trygd. Deltakerne utfører arbeid for kommunen og mottar lønn for dette. Dette kan gi deltakerne kompetanse og referanser som kan øke sjansen for arbeid i ordinært arbeidsmarked. I tillegg kan det gi alle mulighet til å delta i samfunnet, og for mange kan dette gi økt verdighet. Slike effekter er åpenbart ikke mulig å måle med registerdata.

Innføring av strenge vilkår i en kommune kan i teorien medføre at noen flytter til andre kommuner som ikke praktiserer vilkår om aktivitet (Fiva 2009). Dette kan i så fall påvirke resultatene i en effektstudie av innføringen av vilkår. Erfaringer fra Sverige viser derimot at dette ikke er tilfellet ved vilkår om aktivitet (Edmark 2009). Vi har ikke undersøkt om innføring av aktivitetsplikt har medført økt flytting fra casekommunene. Men vi antar at dette uansett ikke vil ha en avgjørende betydning for resultatene.

Vilkår i «Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen»

§ 20. Bruk av vilkår. Det kan settes vilkår for tildeling av økonomisk stønad, herunder at mottakeren i stønadsperioden skal utføre passende arbeidsoppgaver i bostedskommunen, se også § 21 tredje ledd og § 25.

Vilkårene må ha nær sammenheng med vedtaket. De må ikke være uforholdsmessig byrdefulle for stønadsmottaker eller begrense hans eller hennes handle- eller valgfrihet på en urimelig måte. Vilkårene må heller ikke være i strid med andre bestemmelser i loven her eller andre lover.

I vedtak om tildeling av økonomisk stønad vil det gjerne bli stilt vilkår om deltakelse i arbeidsmarkedstiltak, kvalifiseringstiltak, aktiv jobbsøking eller om å akseptere et konkret jobbtilbud. Dette er vilkår som skal styrke stønadsmottakernes muligheter for å få arbeid og bli selvforsørget.

Mange kommuner benytter i dag retten til å stille vilkår og har aktivitetstilbud og oppfølging av stønadsmottakere med sikte på overgang til arbeid. En undersøkelse fra 2013 viser imidlertid at det er store variasjoner mellom kommunene når det gjelder både omfang av vilkår og hvilke typer vilkår som stilles (Proba 2013). Vilkår om aktivitet benyttes mest av de større kommunene.

Fire kommuner med fire ulike typer aktivitet

Utvalg av kommuner

Et hovedmål med denne artikkelen er å gå mer i dybden på hvordan vilkår om aktivitet praktiseres, og hvordan ulik praksis kan påvirke resultatene. Vi hadde ikke noen komplett oversikt over praksis i alle kommuner på forhånd. Utgangspunktet var et begrenset antall kommuner som vi har kjennskap til at har innført vilkår om aktivitet mellom 2012 og 2014 beskrevet i Proba (2015). Vi ønsket videre å studere kommuner som hadde innført et eget kommunalt aktivitetstiltak. Vi endte da opp med fire kommuner, Drammen, Fjell, Fredrikstad og Sandnes, som alle innført vilkår om aktivitet i perioden fra 2012 til 2014, som har innført kommunale tiltak, men der det også er betydelige forskjeller i innholdet i tiltakene.

Datagrunnlag og svakheter med data

Vi har henvendt oss til alle de fire kommunene og spurt om en nærmere beskrivelse av tiltakene (se vedlegg for spørsmål i epost). Tre av kommunene, Fjell,

Tabell 1 Oversikt over tiltakene i de fire kommunene

	Fredrikstad	Drammen	Sandnes	Fjell
Innføring av tiltak	Januar 2014	September 2013	November 2014	September 2012
Målgruppe	Alle arbeidsføre – men flest unge	Unge (18–24 år) ved oppstart. Senere utvidet	Unge 18–24 år	Alle arbeidsføre – men flest unge
Innhold i tiltak	4 dager praktisk arbeid for kommunen, 1 dag jobbsøking	Kirkens bymisjon: praktisk arbeid	Kurs og veiledning, jobbsøking og CV, kontakt med arbeidsgiver	Kurs og veiledning, jobbsøking og CV, matlaging, kunstmaling
Antall plasser	Etter behov	Først 5, senere 12	Først 12, deretter 15	Maks 20
Antall dager i uken	5	5	3	5
Oppmøte	Kl. 8–15	Kl. 8–15	Kl. 9–12	Kl. 9–12
Varighet i antall uker	Etter behov	4	6, forlenges ved behov	Etter behov
Bortfall stønad ved ugyldig fravær	5 dagers fravær	3 dagers fravær	14 dagers fravær	Høyt fravær
Endring etter oppstart	2015: utvidet målgruppe til personer med nedsatt arbeidsevne	Utvidet målgruppe til de over 24 år	2016: 1 dag med kurs, 3 dager med praktisk arbeid fra kl. 8–14	Endret fra 5 til 4 dager i 2015

Fredrikstad og Sandnes, har dessuten sendt oss flere notater som blant annet beskriver formål og innhold i tiltak, samt statistikk om antall deltakere og utfall ved avsluttet tiltak. Drammen har foreløpig ikke utarbeidet slik statistikk. Vi har også brukt flere avisartikler om tiltaket i Drammen i vår beskrivelse av tiltaket.

En svakhet med den følgende beskrivelsen er at vi ikke har data om kommunenes praksis før nytt tiltak ble innført. Det kan for eksempel ha vært ulik praktisering av lovverket forut for innføring av tiltak. Fredrikstad skriver for eksempel at de også praktiserte vilkår om aktivitet før tiltaket ble innført, men at de tidligere brukte vilkår om deltakelse i statlige tiltak, og at dette medførte praktiske problemer. Samtidig skiller Fredrikstad seg ut ved at de innførte ny praksis for vurdering av søknader om sosialhjelp ved innføringen av tiltaket, noe som dermed likevel kan medføre et klart brudd med tidligere praksis. I Drammen og i Fjell fikk vi inntrykk av at vilkår om aktivitet i liten grad var praktisert før tiltaket ble innført.

Beskrivelse av tiltakene

Innholdet i tiltakene er oppsummert i tabell 1. Som nevnt valgte vi ut kommuner der et eget kommunalt tiltak ble innført som ledd i praktiseringen av vilkår om aktivitet. Generelt er målgruppen de som regnes som arbeidsføre etter en individuell vurdering av NAV-veiledere. Det betyr at det gjøres unntak for de

med nedsatt arbeidsevne på grunn av rusproblemer eller psykiske eller fysiske helseproblemer. I Drammen og Sandnes var tiltaket opprinnelig kun rettet mot unge i alderen 18–24 år. I Drammen ble målgruppen senere utvidet. Men også Fjell og Fredrikstad som har innført en generell aktivitetsplikt for arbeidsføre mottakere av sosialhjelp opplyser at det er flest unge som får tiltak.

Alle de kommunale tiltakene som ble etablert inneholder kurs i jobbsøking, samt avklaring. Med avklaring menes en vurdering av brukerens arbeidsevne, kompetanse, yteevne og mulige skjulte helseproblemer for deretter å kunne tilby mer målrettede tiltak i NAV. Alle krever at deltakerne må møte opp på et bestemt klokkeslett 3–5 dager i uken. I Drammen varer tiltaket i 4 uker, i de andre kommunene er varigheten «så lenge det er behov». Tiltakene i Fredrikstad og Drammen skiller seg ut fra de to andre kommunene. I begge kommuner er det krav om oppmøte på fulltid hver ukedag. Tiltakene i Fredrikstad og i Drammen har dessuten et sterkt innslag av praktisk arbeid¹, og avklaringen her blir dermed basert på utførelsen av et arbeid. I Sandnes og Fjell er det derimot hovedsakelig veiledning og kursing.

¹ Fra og med høsten 2016 har også Sandnes planer om å innføre to dager med arbeidspraksis i kommunale virksomheter. Da vil tiltaket også kreve oppmøte hver ukedag.

Alle kommunene har klare regler for sanksjonering av brudd på vilkår. Hvis en deltaker uten gyldig grunn kommer for sent eller ikke møter opp, blir vedkommende trukket i utbetalingen. Høyt fravær over flere dager medfører bortfall av stønaden. Kommunene har relativt hyppige utbetalinger av stønaden, enten hver uke eller annenhver uke. Dette medfører at eventuelle økonomiske sanksjoner kommer nokså kort tid etter avtalebrudd. Men Drammen og Fredrikstad har strengere regler for bortfall av stønad enn de to andre kommunene. Det gir samlet sett grunnlag for å hevde at tiltakene i Drammen og Fredrikstad er de mest krevende å delta i. De to sistnevnte kommunene legger også sterkere vekt på at tiltaket skal virke avskrekende for å hindre uberettigede søknader om sosialhjelp.

Fjell

I september 2012 innførte Fjell kommune i Hordaland et eget kommunalt tiltak som de kaller for «Muligheten». De begynte samtidig å praktisere vilkår om aktivitet for alle «arbeidsføre mottakere av sosialhjelp».

En viktig bakgrunn for innføring av tiltaket var budsjettoverskridelser på det kommunale budsjettet i 2011. Målet med tiltaket er å få søkeren om økonomisk sosialhjelp over i «eget arbeid/selvforsørgelse gjennom å gi tett og individuell oppfølging (bistand) i en avgrenset periode» (NAV Fjell 2015: 1).

På «Muligheten» er det to veiledere som står for undervisning og oppfølging av deltakerne. Deltakerne får hjelp til å søke jobb med kursing i å skrive jobbsøknader og tips om hvordan man bør te seg i jobbintervju. Det er også en praktisk del med fysisk trening, kunstmaling eller matlaging.

Personer som ikke er i målgruppen for «Muligheten» må delta i vilkårssamtaler. «Dette kan være personer med litt mere diffuse plager (både fysisk og psykisk) som en ønsker å kartlegge bedre «en til en», men der fokus også retter seg mot kvalifisering til aktivitet/arbeid.» (NAV Fjell 2015: 4)

Sandnes

Sandnes innførte vilkår om aktivitet for unge i alderen 18–24 år i september 2014. Bakgrunnen for innførin-

gen av tiltaket var en utvikling med flere unge mottakere med økonomisk sosialhjelp som hovedinntektskilde i 2012–2013 og økende ledighet blant unge.

Hovedmålet med tiltaket «Ung kompetent arbeidssøker» (UKA) i Sandnes er «... at unge (18 – tom 24 år) som henvender seg til NAV og søker sosialhjelp skal få rask tilgang til strukturert tilpasset aktivitet for slik å styrke den unges mulighet til å komme ut av sosialhjelpsmottaker-rollen» (NAV Sandnes 2014: 1). Innholdet er arbeidsrettet kursing og veiledning, det handler om «jobsøking, CV-skriving, trening på intervju, arbeidsmarkedskunnskap, rettigheter og plikter i arbeidslivet» (NAV Sandnes 2016). De legger også vekt på å gi deltakerne kontakt med arbeidsgivere. I prosjektskissen nevnes også annet innhold som fysisk trening, undervisning om kosthold og om privatøkonomi.

UKA samarbeider med AKS, og sistnevnte er kommunens egen arbeidspraksis. AKS har 30 plasser og her kan deltakerne enten jobbe med matlaging og catering eller i «utelaget» der de utfører ulike typer forefallende arbeid for kommunen. AKS ble i utgangspunktet kun benyttet for enkelte unge fra UKA: «ungdom som har lite arbeidserfaring fra tidligere og som trenger mer oppfølging i arbeidslivet» (NAV Sandnes 2016). I 2016 har Sandnes innført en dag med obligatorisk arbeid for AKS for alle deltakerne i tiltaket.

Drammen

Drammen innførte aktivitetsplikt for unge i alderen 18–24 år i september 2013. Bakgrunnen var at kommunen erfarte stor økning i søknader om sosialhjelp blant ungdom. I tillegg at en del som søkte ikke dokumenterte behov for sosialhjelp ved at de ikke dokumenterte at «alle andre muligheter var prøvd». Hovedmålet med tiltaket var å stoppe økningen i andelen med sosialhjelp blant ungdom.

Aktiviteten er i regi av Kirkens Bymisjon. Kirkens Bymisjon tilbyr tre typer praktisk arbeid: sykkelverksted, kjøkkentjenester og vaktmestertjenester. Deltakerne får også muligheten til å jobbe som vakt når

Mjøndalen og Strømsgodset spiller fotballkamper². Når tiltaket avsluttes utarbeider Kirkens bymisjon en vurdering av blant annet «punktlighet og yteevne», og med forslag til videre tiltak i NAV-systemet.

Fredrikstad

Fredrikstad innførte aktivitetsplikt i januar 2014. Målgruppen er alle arbeidsføre mottakere av økonomisk sosialhjelp. Fokus er særlig rettet mot unge nye søkere av økonomisk sosialhjelp og 68 prosent av deltakerne i tiltaket er i alderen 18–24 år (NAV Fredrikstad 2015). I 2015 ble målgruppen utvidet til også å gjelde de som har nedsatt arbeidsevne.

I en rapport beskriver Fredrikstad en økning i sosialhjelpsmottakere i perioden 2009–2013 som en bakgrunn for innføringen av det kommunale arbeidspraksistiltaket «Innsatsgjengen». I tillegg erfarte de vansker med å bruke statlige tiltak overfor målgruppen fordi det medførte praktiske vansker når brukerne ikke møtte opp i tiltaket. De besluttet derfor å opprette et eget kommunalt tiltak. De har flere målsettinger med tiltaket. Det skal gi «verdifull arbeidstrening, [...] og å takle de generelle krav/forventninger man møter i arbeidslivet» og det skal hindre «passivitet og isolasjon». De har mål om å «reducere muligheten for

alternativ ('svart') inntekt» og å hindre «naving», samt å «holde nye – særlig unge – søkere utenfor NAV-systemet» (Fredrikstad 2015: 1).

Deltakerne i «Innsatsgjengen» utfører praktisk arbeid på fulltid for kommunen med oppmøte 08.15–15 hver ukedag. Det er ofte fysisk arbeid, og eksempler på arbeidsoppgaver er plenklipping, riveoppdrag, felling av trær, rydding av busker eller å sette opp gjerde. Det stilles videre «vilkår om oppmøte» ofte i påfølgende virkedag etter veiledningssamtale, noe de antar kan bidra til å «avskrekke den delen av søkermassen som ikke er i stort og akutt behov av sosialhjelp» (NAV Fredrikstad 2015: 1). Kontoret jobber også med å skaffe praksisplass eller ordinært arbeid til deltakerne i tiltaket.

Fredrikstad gjorde også noen klare endringer i saksbehandlingen av søknader om sosialhjelp. I juni 2014 opprettet de tre fulltidsstillinger som kun jobber med saksbehandling av oppfølging av søkere om økonomisk sosialhjelp som det er aktuelt å stille vilkår til. De har også et eget beslutterteam som «vurderer alle vedtak om sosialhjelp før endelig godkjenning».

Kommunenes erfaringer med aktivitetsplikt

Tre av kommunene har utarbeidet egen statistikk om saksbehandlingen og om andelen som mottar vilkår om aktivitet. Vi har sammenfattet dette i tabell 2. Vi

.....

² «Må jobbe for velferd» i *Magasinet Velferd* 4/14

Tabell 2 Antall med vilkår om aktivitet, og utfall etter fullført aktivitet. Kommunenes³ egne tall. Antall og prosent

	Fredrikstad 2014	Sandnes 2015	Fjell 2015
Innkalt til samtale	492	Ukjent	Ukjent
Ikke møtt til samtale	79	18	Ukjent
Ikke aktuelle/avslag	139	Ukjent	Ukjent
<i>Utfall</i>			
Vilkår om aktivitet	274	149	Ca. 140 i snitt per år
Utbetaling stoppet	89 (32 %)	27 (17 %)	12 %
I arbeid	69 (25 %)	18 (11 %)	22 %
Praksisplass	12 (4 %)	66 (44 %) praksisplass, AKS	35 % (amo kurs, arbeidspraksis, APS/avklaring, KVP, utdanning)
Statlige arbeidsrettede tiltak ⁴	62 (23 %)		
Utdanning	9 (3 %)	8 (5 %)	Ukjent
AAP o.l	20 (7 %)	13 (8 %)	19 %

³ Drammen har per dags dato ikke utarbeidet egen statistikk om aktivitetsvilkår

⁴ Tiltak på timen, ordinær jobbklubb, jobbklubb for ungdom, jobbklubb med praksis, AMO-kurs

gjengir også noen av de kvalitative erfaringene med tiltaket som kommunene beskriver i rapporter og i eposter til oss.

Fredrikstad innkalte 492 søkere om sosialhjelp til samtale for vurdering av deltakelse i «Innsatsgjengen» i 2014 (tabell 2). Det utgjør for eksempel 60 prosent av alle mottakere av økonomisk sosialhjelp i alderen 18–29 år i 2013. Det vil si, de stilte et vilkår om å delta i en kartleggingssamtale. 79 (16 %) søkere brøt vilkåret ved å ikke stille opp til samtale og fikk dermed søknaden avslått. Videre var det 92 som møtte til samtalen og deretter fikk søknad avslått. I sistnevnte gruppe var det omtrent 25 personer som valgte å trekke søknaden fordi de ikke ønsket å delta i «Innsatsgjengen». Vi har ikke data om denne prosessen i de andre kommunene. Det som er klart er at Fredrikstad kaller inn mange til samtaler og bruker vilkåret om «Innsatsgjengen» for å skille reelle søknader fra de som ikke er reelle. Denne prosessen forut for deltakelse i tiltaket kan ha en betydelig effekt på tilstrømmingen til sosialhjelp. I rapporten skriver de at «veiledere ved kontoret har uavhengig av hverandre informert om [...] at det har 'spredd seg et rykte' om at dersom man søker sosialhjelp vil det ble stilt vilkår om deltakelse» (Fredrikstad 2015: 7).

Også Drammen viser til at det å stille vilkår kan skille de reelle søkerne fra de uberettigede: «Til å begynne med når vi stilte vilkår var det mange som ikke hadde reelt behov for sosialhjelp» og disse valgte å trekke søknaden sin (intervju 6.5.2016). Ifølge Drammen har praktisering av vilkår om aktivitet: «sendt ut et tydelig signal» og «det er blitt færre unge som søker sosialhjelp». Drammen har også erfart at innføringen av aktivitetsplikt har bidratt til å endre holdningene til saksbehandlerne, at «i hele huset» har det blitt større aksept for å stille krav til de som søker om økonomisk sosialhjelp.

Fjell er mest opptatt av at tiltaket gir et positivt utfall for deltakerne. De har erfart at «aktivitetstiltaket Muligheten bidrar til at flere personer kommer fra en passiv tilværelse og over i aktivitet og arbeid». Også Sandnes legger vekt på at tiltaket bidrar til å få deltakerne i aktivitet: «... vi har gode tall for å få ungdom-

mer ut i aktivitet», og de har erfart at flere unge kommer i jobb etter å først ha vært i arbeidspraksis.

Blant de 274 som fikk vilkår om aktivitet i Fredrikstad i 2014 var det 89 personer (32 %) som fikk stoppet utbetalingen fordi de ikke møtte i tiltaket, eller droppet ut underveis. I Sandnes var tilsvarende tall 17 prosent og i Fjell 12 prosent. Vi har ikke tall om dette fra Drammen, men Kirkens Bymisjon forteller at noen ikke fullfører tiltaket, og at noe av hensikten med tiltaket er å sile ut dem som kan klare seg på egenhånd.³

Både i Fredrikstad og i Fjell er det 22 prosent av deltakerne som har gått til ordinært arbeid, mot 11 prosent i Sandnes. Den relativt lave overgangen til arbeid i Sandnes i 2015 må sees i sammenheng med den sterkt voksende arbeidsledigheten i fylket det året. Den direkte overgangen fra tiltaket til skole/utdanning er lav. Det er en høy overgang til praksisplass i Sandnes. Praksisplass innebærer at en får arbeidstrening i en vanlig bedrift mens en mottar tiltakspenger fra den statlige delen av NAV. Kategorien er imidlertid ulikt definert i kommunene, så tallene er ikke helt sammenlignbare. I Fredrikstad er overgang til statlige arbeidsrettede tiltak også et vanlig utfall, og om dette skriver kommunen at de har foretatt en rask avklaring av deltakerne som deretter overføres til andre tiltak som de «antas å ha mer utbytte av» (Fredrikstad 2015: 7).

Ellers er det relativt få som blir registrert med overgang til arbeidsavklaringspenger etter å ha deltatt i tiltakene, men omtrent dobbelt så mange i Fjell (19 %) som i de andre kommunene.

Resultater fra registeranalyser

Vi vil først presentere beskrivende statistikk for våre casekommuner, og for kommunene vi sammenligner med. Deretter vil vi undersøke om innføringen av vilkår har hatt en påvirkning på antall mottakere av sosialhjelp i kommunene, og på om tilgangen eller avgangen har endret seg. Vi vil også se på om den gruppen som er i målgruppen, de yngste mottakerne, er spesielt påvirket av vilkårene.

.....
³ «Må jobbe for velferd» i *Magasinet Velferd* 4/14

Metode

Vi har gjennomført analyser av virkningene av aktivitetsplikten ved bruk av forskjell-i-forskjell metoden (Angrist og Pischke 2009). Vi sammenligner utfallene i de kommunene som har innført aktivitetsplikt med kommuner som ellers er sammenlignbare, men som ikke har innført aktivitetsplikt, i alle fall ikke samtidig. En grunnleggende forutsetning for at denne modellen skal vise den faktiske effekten av å innføre aktivitetsplikt er at de øvrige kommunene viser hvordan utviklingen ville ha vært uten innføring av aktivitetsplikt. Modellen er da som følger:

$$Y_{kt} = \alpha + \gamma_k + \lambda_t + \delta D_{kt} + X'_{kt} \beta + \varepsilon_{kt}$$

Her er Y_{kt} utfallsvariabelen vi er interessert i, hvor vi i denne artikkelen ser på for eksempel antall mottakere av sosialhjelp i kommune k på tidspunkt t . γ_k er en dummyvariabel som settes lik 1 for kommunen hvor endringen skjer, og λ_t er en tidsdummy som viser når endringen inntreffer. D_{kt} er et interaksjonsledd for kommunen som vi er interessert i, γ_k , og tidsdummyen λ_t , og i resultatet av regresjonen så er det δ som viser effekten av aktivitetsplikten. Vi korrigerer også modellen for andre endringer som kan påvirke bruken av sosialhjelp med $X'_{kt} \beta$, slik som for den lokale arbeidsledigheten i kommunen og andelen født utenfor Norge. Til slutt kontrollerer vi for sesong-, trend- og uobserverte kommunespesifikke variasjoner.

Som kontrollkommuner har vi benyttet de øvrige kommunene i fylkene som kommunene befinner seg i. Vi har da ekskludert de kommunene som i samme periode har gjennomført endringer i aktivitetsplikten. Kontrollkommunene kan derfor enten ha aktivitetsplikt eller ikke, men dette bør ikke påvirke resultatene når vi benytter oss av forskjell-i-forskjell metoden. Regresjonene er videre vektet med størrelsen på befolkningen, slik at kommunene blir mer sammenlignbare. Det vil si at store kommuner teller mer i analysene enn de små.¹

For å kontrollere om trenden i kommunen som innfører aktivitetsplikt er den samme som i sammenligningskommunene, har vi undersøkt dette visuelt ved å plote tidsseriene for kommunene mot hverandre.

Vi bruker Huber-White standardfeil gruppert på kommunenivå. Dette fordi analyser på aggregerte verdier ofte gir seriekorrelerte standardfeil.

.....
¹ Se vedlegg for liste over kommuner som er inkludert.

Beskrivende statistikk

Fredrikstad, Drammen og Sandnes er større bykommuner med mellom 40–50 000 innbyggere i alderen 18–66 år. Fjell er en noe mindre kommune med

Datagrunnlag

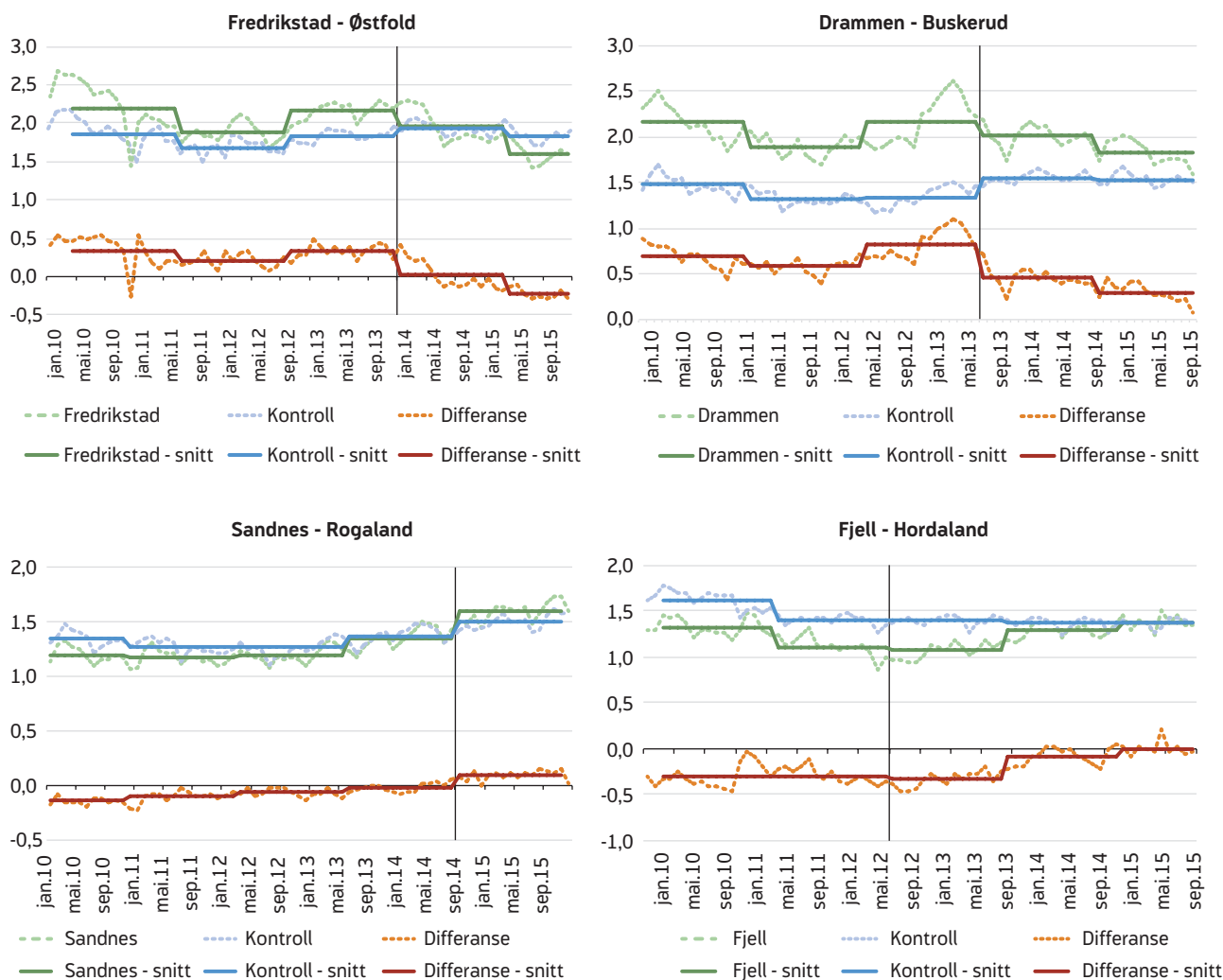
I de etterfølgende analysene har vi benyttet oss av registerdata av mottak av sosialhjelp fra Kostra. Vi har inkludert alle mottakere av sosialhjelp, det vil si også de som mottar dette som en supplerende stønad. Sosialhjelpsmottakerne har blitt summert for hver måned og hver kommune for å finne aggregerte tall. For storbyer har vi fordelt tallene på bydel, slik at hver bydel regnes som en kommune i analysen. Dette gjelder for våre analyser Bergen og Stavanger. Tilgang er beregnet ut fra personer som mottok sosialhjelp i en måned, men ikke for de to foregående måneder. Tilsvarende er avgang beregnet som person som mottok sosialhjelp, men ikke i de to etterfølgende måneder. Opphold på en måned er skjøtet sammen. Vi har benyttet tall totalt sett fra og med januar 2010 til og med desember 2015.

Befolkningstall er hentet fra NAVs kopi i av folkeregistret, TPS, hvorfra vi også har beregnet andeler som er født utenfor Norge. Vi har benyttet NAVs register over ledige for å lage kommunetall på antall ledige.

omtrent 15 000 innbyggere i samme alder. Både Fredrikstad og Drammen har relativt mange mottakere av sosialhjelp forut for tiltaket, og særlig blant de unge. Generelt har storbykommuner i Norge flere mottakere av sosialhjelp enn mindre kommuner, noe som blant annet har sammenheng med større innvanderandel i byene (Dokken 2015).

Både i Fredrikstad og i Drammen viser tallene at det har vært en nedgang i andelen mottakere av sosialhjelp i forhold til andre kommuner 15 måneder etter innføringen av tiltaket (se vedlegg). Nedgangen er sterkest blant unge i alderen 18–24 år. I Fredrikstad har for eksempel andelen unge sosialhjelpsmottakere blitt redusert med 0,5 prosentpoeng, fra 2,9 prosent til 2,4 prosent, noe som er en større reduksjon enn i kontrollkommunene i samme periode. I Drammen ble andelen unge sosialhjelpsmottakere redusert med 0,4 prosentpoeng. I Sandnes og i Rogaland generelt stiger både ledigheten og antallet mottakere av økonomisk sosialhjelp, og det ser ikke ut til at tiltaket har redusert antallet unge mottakere av økonomisk sosialhjelp. Fjell har en lav andel mottakere av sosialhjelp både før og etter tiltaket, men samlet sett er det ingen endring. Det kan imidlertid se ut som det har vært en viss reduksjon blant mottakere av økonomisk sosialhjelp i alderen 25–29 år.

Figur 1. Utviklingen i andelen mottakere av økonomisk sosialhjelp i alderen 18–66 år i casekommuner og kontrollkommuner. Tidspunkt for innføring av aktivitetsplikt er markert med loddrett linje. Prosent



Kilde: SSB

Undersøkelse av forutsetningen om parallelle trender

For å undersøke om aktivitetsplikten har hatt en effekt på antall sosialhjelpsmottakere har vi benyttet oss av en forskjell-i-forskjell metode. Dette er fordi vi ikke vet hva som ville skjedd i kommunene dersom tiltaket ikke hadde blitt innført. Ved å sammenligne utviklingen i kommunen med andre kommuner i samme fylke, som ikke har gjort endringer i bruken av aktivitetsplikt i samme tidsperiode kan vi med denne metoden finne den kausale effekten av aktivitetsplikt. En viktig forutsetning for gyldigheten av forskjell-i-forskjell tilnærmingen er parallelle trender mellom tiltaksgruppe og kontrollgruppe før innføringen av tiltaket. Det undersøker vi visuelt (figur 1).

I figurene viser vi årsgjennomsnittet, samt tallet fra måned til måned med stiplede linjer. Fra og med 2011 er det relativt lik utvikling i Fredrikstad som i kontrollkommunene i Østfold. Rett før innføringen av tiltaket er det imidlertid en liten økning i andelen mottakere i Østfold. Etter innføringen av tiltaket ser vi at andelen mottakere av sosialhjelp i Fredrikstad blir redusert, mens andelen mottakere i kontrollkommunene er nokså stabilt. I Sandnes er det lik trend mellom Sandnes og kontrollkommunene frem til starten av 2014. Men i 2014 begynner Sandnes å øke litt mer enn kontrollkommunene i fylket. Det er ikke helt klart om dette bruddet skjer før eller etter innføringen av tiltaket. Drammen har nokså lik utvikling som kontrollkommunene fram til 2013, da Drammen bare på noen måneder øker langt

raskere enn kontrollkommunene. Drammen er på vei ned fra denne toppen da tiltaket blir innført i september 2013. Dette bryter med forutsetningen om lik trend. Etter innføringen av tiltaket i Drammen er det en nedgang i andelen med sosialhjelp, mens andelen med sosialhjelp øker noe i kontrollkommunene. Fjell har lik trend som kontrollkommunene før tiltaket blir innført, mens vi rett etter innføringen av tiltaket ser en liten nedgang i andelen mottakere i Fjell. En stund etter innføringen av tiltaket begynner andelen mottakere av sosialhjelp å øke i Fjell mens andelen er tilnærmet stabil i kontrollkommunene.

Regresjonsanalyse

I analysene som følger har vi gjennomført regresjoner som beskrevet i faktaboksen om metode. Vi har benyttet logaritmen av andeler som utfallsvariable i regresjonene. De viktigste utfallsvariablene er mottakere av sosialhjelp i alderen 18–66 år, 18–24 år og 25–29 år per måned som andel av befolkningen. Vi vet at mottak av sosialhjelp er mer hyppig blant personer født utenfor Norge (Dokken 2015), og vi i korrigerer derfor for andelen i kommunen født utenfor Norge og andel arbeidsledige i kommunen. Vi antar at dette fanger opp hvordan forskjeller i kommunenes befolkningssammensetning påvirker sosialhjelpsmottak. Vi korrigerer for andelen arbeidsledige for å fange opp eventuelle konjunkturedringer i perioden.

Det er videre sannsynlig at det er flere uobserverte kommunespesifikke variasjoner. Disse korrigerer vi for ved å inkludere dummyvariabler for hver kommune i regresjonene. Dette vil fange opp uobserverbare variasjoner mellom kommunene som ikke endrer seg over tid. Videre er det sesongvariasjon i mottak av sosialhjelp. Dette korrigerer vi for ved å ha med dummyer for måneder. I tillegg til de resultatene som viser her, har vi også kontrollert for tilgang i kommunene til AAP. Men å inkludere dette ser ikke ut til å endre resultatene, slik at vi ikke viser dette her.

For å få sammenlignbare resultater for casekommunene har vi begrenset antall måneder vi har tatt med i analysene. Vi har benyttet tall for 15 måneder i forkant av innføringen av vilkår dersom vi finner at forutsetningene om parallell trend holder. I Drammen observerer

vi en økning i bruken av sosialhjelp i forkant av innføringen av tiltaket. Denne økningen har vi ikke en god forklaring på. Vi velger derfor å se bort fra denne perioden i de følgende analysene, og heller benytte perioden før 2013 som før-periode. For å se om tiltaket har hatt en umiddelbar effekt ser vi på hvordan mottak av sosialhjelp har endret seg i 15 måneder i etterkant av innføringen. Dermed må resultatene tolkes som de kortsiktige effektene av innføring av vilkår. Vi undersøker også effektene over litt lengre sikt for alle kommuner med unntak av Sandnes.

Reduksjon i antall som mottar sosialhjelp i Drammen og Fredrikstad

Regresjonene viser at innføringen av aktivitetsplikt for mottakere av sosialhjelp har medført en reduksjon i andelen mottakere av sosialhjelp i Fredrikstad og Drammen, men ikke i Sandnes og Fjell. Vi viser resultater av regresjonene i tabell 3, først ukorrigert (kolonne 1), deretter korrigert⁴. Retningen av effektene ser ut til å bli de samme i regresjonene, men resultatene blir i større grad signifikante når vi korrigerer for andre variasjoner. I de etterfølgende resultatene har vi gjennomført regresjonene med samme spesifikasjon som kolonne 2.

Tabell 3. Prosentvis endring på andel mottakere av sosialhjelp i alderen 18–66 år som følge av innføring av vilkår for mottak. Utvalgte kommuner

	1	2
Fredrikstad	-17,4**	-13,2**
Drammen	-12,7*	-13,9**
Sandnes	6,1	6,2**
Fjell	-4,1	-4,5
Inkluderer kontrollvariabler	Nei	Ja

** , * : Signifikant på 1 % og 5 %.

I Fredrikstad kan vi observere en relativt stabil utvikling i forkant av innføringen. Andelen med sosialhjelp er på linje med resten av fylket, kun med små variasjoner. Etter innføringen finner vi et klart trendskifte, med mindre andel sosialhjelpsmottakere i Fredrikstad

⁴ For andel i kommunen født utenfor Norge, konjunktursituasjonen i kommunen, sesong- og trendkorrigert, samt med dummyer for uobserverte faste kommunespesifikke variasjoner (kolonne 2).

Tabell 4. Prosentvis endring på andel mottakere av sosialhjelp i alderen 18–66 år som følge av innføring av vilkår for mottak på kort og mellomlang sikt. Utvalgte kommuner

	Fredrikstad		Drammen		Sandnes	Fjell	
	1–15 mnd	16–22 mnd	1–15 mnd	16–28 mnd	1–15 mnd	1–15 mnd	16–30 mnd
Effekt	-13**	-25**	-14**	-32**	6**	-4	14**

** , * : Signifikant på 1 % og 5 %.

enn resten av kommunene vi sammenligner med. Vi finner en reduksjon i andelen mottakere på over 13 prosent de første 15 månedene. Det utgjør en reduksjon på rundt 140 mottakere av sosialhjelp per måned. Også i Drammen finner et klart trendskifte etter endringen, med en reduksjon i andelen mottakere av sosialhjelp på rundt 14 prosent.

For Sandnes var det en oppadgående trend i tiden forut for innføring av aktivitetskrav, noe som kan forklares med konjunktursituasjonen i Sandnes og resten av Rogaland som har vært sterkt påvirket av fallende oljepriser og redusert aktivitet i oljesektoren. Men vi finner ikke noe skifte etter innføringen av vilkår om aktivitet for mottak av sosialhjelp, men heller motsatt av hva vi forventet med noe høyere mottak av sosialhjelp enn i de kommunene vi sammenligner med.

I Fjell er mottak av sosialhjelp i utgangspunktet noe mindre vanlig enn i sammenligningskommunene i Hordaland for øvrig. Vi finner ikke en signifikant reduksjon i andelen sosialhjelpsmottakere som følge av innføringen av vilkår om aktivitet.

Når vi følger kommunene over en lengre periode etter tiltaket ser vi at effektene forsterkes kraftig i Fredrikstad og Drammen (tabell 4). I Fjell fant vi antydninger til reduksjon i antall mottakere av sosialhjelp som følge av innføringen av vilkår, men her ser vi at trenden er motsatt i senere perioder. På lengre sikt finner vi en økning i andelen som mottar sosialhjelp relativt til kontrollkommunene. For Sandnes har vi ikke data for en lengre periode, slik at vi foreløpig ikke kan si noe om hva som skjer her på lengre sikt. Sandnes har som vist gjort noen endringer i tiltaket i 2016, noe som kan endre effekten av tiltaket.

Redusert tilgang og økt avgang for enkelte kommuner

Vi undersøker også om reduksjonen i antall mottakere skyldes at færre kommer inn (tilgang), eller om det skyldes kortere varighet blant de som mottar sosialhjelp (avgang). Hvis tiltakene har en avskrekkingseffekt forventer vi redusert tilgang til sosialhjelp. Både i Drammen og Fredrikstad finner vi en reduksjon i tilgangen til sosialhjelp (tabell 5). Fredrikstads egne sakstall viser at mange trekker søknaden når det blir stilt vilkår om deltakelse i «Innsatsgjengen», og vår analyse gir støtte til en slik effekt i Fredrikstad. For Sandnes og Fjell finner vi ingen effekter på tilgangen.

Tabell 5. Prosentvis endring i tilgang til og avgang fra sosialhjelp for mottakere i alderen 18–66 år som følge av innføring av vilkår for mottak. 15-månedersperiode før og etter tiltak. Prosent. Utvalgte kommuner

	Tilgang 1–15 mnd	Avgang 1–15 mnd
Fredrikstad	-11,2*	17,2**
Drammen	-14,9	16,0*
Sandnes	-4,8	-10,4
Fjell	0,8	-7,2

** , * : Signifikant på 1 % og 5 %.

Videre ser vi hvordan innføring av tiltak har påvirket avgangen fra sosialhjelp. Vi har da sett på antall mottakere som avslutter sosialhjelpsmottak som andelen av alle som mottar sosialhjelp totalt. Avgangen har økt betydelig både i Fredrikstad og Drammen (tabell 5). Tiltakene kan tenkes å påvirke avgangen på flere måter. Fredrikstads egen rapport viser at den viktigste effekten er at en betydelig andel raskt slutter å møte i tiltaket og dermed mister retten til sosialhjelp. Fredrikstad og Drammen rapporterer også om at deltakelse i aktivitet gir raskere avklaring og dermed raskere overgang til andre ytelser og tiltak i NAV-systemet. I

Tabell 6. Prosentvis endring i andel unge mottakere (18–24 år og 25–29 år) av sosialhjelp som følge av innføring av vilkår for mottak. Kort periode og lang periode

	18–24 år		25–29 år	
	1–15 mnd etter endring	16 mnd+ etter endring	1–15 mnd etter endring	16 mnd+ etter endring
Fredrikstad	-17,0**	-29,1**	-0,7	-13,0
Drammen	-18,3**	-30,1**	-1,4	-32,7**
Sandnes	4,4		13,4**	
Fjell	1,6	22,0**	-24,6**	-16,1*

** , * : Signifikant på 1 % og 5 %.

Drammen har aktiviteten en varighet på en måned, og etter det blir deltakerne ofte avklart til andre tiltak i NAV-systemet. Det er også flere av deltakerne som går rett over til jobb eller utdanning, men det er uvisst om det har bidratt til å øke avgangen.

Sterk reduksjon blant unge i Drammen og Fredrikstad

Vi har også sett på hvordan tiltaket har påvirket unge mottakere av sosialhjelp, siden tiltakene er spesielt rettet mot denne gruppen. Først ser vi på de yngste mottakerne. Vi finner en betydelig reduksjon i antall mottakere av sosialhjelp blant unge mellom 18 og 24 år i Drammen og Fredrikstad (tabell 6). Den prosentvise nedgangen i Fredrikstad er da større for dem mellom 18 og 24 år enn for resten av aldersgruppene. Rett etter innføringen finner vi ingen endring i antall mottakere mellom 25 og 29 år i Fredrikstad eller Drammen. På lengre sikt finner vi imidlertid en klar reduksjon, særlig i Drammen. Dette må sees i sammenheng med at Drammen utvider vilkårene om aktivitet for eldre aldersgrupper etter hvert.

Vi finner ingen endringer på kort sikt for 18- til 24-åringer i Sandnes eller Fjell. På litt lenger sikt øker derimot andelen mottakere i Fjell. Det er usikkert om dette er en effekt av tiltaket fordi det på lengre sikt kan være ukjente faktorer som påvirker tilstrømmingen til sosialhjelp for denne aldersgruppen i Fjell. Det er i utgangspunktet også relativt få mottakere, slik at en liten økning i antall personer kan gi stort utslag ved beregning av effekt. I Sandnes øker antall mottakere mellom 25 og 29 år etter innføring av vilkår. Denne gruppen er ikke i målgruppen for tiltaket. Når vi ser på forskjellen mellom de to aldersgruppene, hvor øknin-

gen ikke er signifikant for de yngste, kan det kanskje tolkes som at tiltaket likevel har en effekt for de yngste mottakerne.

Usikkerheter og begrensninger ved analysene

Metoden vi har benyttet i denne analysen, forskjell-i-forskjell, er basert på at vi klarer å finne kontrollkommuner som viser den utviklingen våre casekommuner ville ha hatt, gitt at tiltakene ikke hadde blitt innført. Selv om vi finner at trendene er tilnærmet parallelle i forkant av innføringen av vilkår for mottak av sosialhjelp, så er det ikke gitt at effektene vi finner er de kausale effektene av tiltaket. Effektestimatene må derfor tolkes med varsomhet. Vi har likevel gode grunner til å tro på at tiltakene har redusert andelen med sosialhjelp i Fredrikstad og Drammen. Vi finner trendsifter nokså kort tid etter at tiltakene ble innført og vi ser at effektene forsterker seg når vi ser over en lengre tidsperiode. Effektestimatene for Drammen og Fredrikstad er i samme størrelse som tidligere forskning.⁵

Analysen har flere begrensninger. Vi undersøker ikke om målgruppen i større grad blir selvforsørget, kommer i jobb eller utdanning på lengre sikt, noe som er sentrale målsettinger med tiltakene. Vi har ingen sikre data om kontorenes praktisering av aktivitetskravet før innføringen av tiltaket. Vi har derfor ikke noe sikkert grunnlag for å vurdere hvor stor praksisendring innføringen av tiltaket har vært. Vi har ikke undersøkt kost/nytte effekten av tiltakene for kommunene. Vi

⁵ Til sammenligning finner Hernæs m.fl. (2016) en reduksjon i mottak av sosialhjelp blant 21-åringer på 24 prosent.

har heller ikke informasjon om hva deltakerne selv mener om nytten av å delta i de ulike tiltakene.

Drøfting

Analysene bekrefter tidligere funn om at å stille vilkår om aktivitet kan medføre en betydelig reduksjon i antall mottakere av sosialhjelp. I Drammen og Fredrikstad er andelen unge mottakere av økonomisk sosialhjelp redusert med hele 30 prosent på lengre sikt. Men for de to andre kommunene har innføringen av aktivitetsvilkår ikke gitt en slik reduksjon. Vår studie antyder at effekten avhenger av hvordan vilkårene praktiseres, og hvilken type aktivitet som tilbys. Det er rimelig å anta at tiltak som det er mer krevende å delta i gir større reduksjon i antall mottakere, og analysen gir støtte til en slik tolkning. Et spørsmål vi ikke kan svare på er om det også gir økt overgang til arbeid på sikt.

Vi finner ingen klar effekt verken i Sandnes eller Fjell. I Fjell finner vi rett nok en nedgang i andelen mottakere av sosialhjelp i alderen 25–29 år, men denne effekten avtar over tid og vi ser samtidig en økning i andelen mottakere i alderen 18–24 år. Samtidig skal det påpekes at Fjell hadde en lav andel mottakere av økonomisk sosialhjelp i utgangspunktet. Det kan bety at mottakerne av sosialhjelp i Fjell er en mer selektert gruppe enn for eksempel i Fredrikstad, som hadde dobbelt så mange unge mottakere av sosialhjelp før tiltaket ble innført. I Fjell var det ikke en målsetting om å redusere antall mottakere ved en avskrekkings-effekt, men heller å «bidra til at flere personer kommer fra en passiv tilværelse og over i aktivitet og arbeid». I Sandnes ble tiltaket innført omtrent samtidig med at ledigheten begynte å stige kraftig i hele fylket. Det er problematisk å sammenligne Sandnes med de andre casekommunene der ledigheten var tilnærmet stabil før og etter tiltaket. Vi kan i hvert fall konstatere at i en periode med økende ledighet har ikke tiltaket i Sandnes medført færre unge mottakere av økonomisk sosialhjelp sammenlignet med andre kommuner i fylket der ledigheten også økte kraftig.

Både Drammen og Fredrikstad er opptatt av at det å stille vilkår om aktivitet har en signaleffekt. Det skal hindre uberettigede søknader om sosialhjelp, og er også en test av om søkeren har et reelt behov for sosi-

alhjelp eller ikke. Det antas at flere søkere egentlig har andre muligheter til forsørgelse, for eksempel arbeid eller skole. Fredrikstads egne data støtter en slik tolkning. De viser at mange søkere trekker søknaden når det blir stilt vilkår, og at det vanligste utfallet blant deltakerne i aktivitet er frafall og bortfall av stønad. Mange blir også raskt «avklart» og går over til andre tiltak i NAV-systemet. Det er et mindretall som går direkte over til jobb. Våre analyser støtter også en slik tolkning ved at vi finner en klar reduksjon i tilstrømmingen til sosialhjelp etter at tiltaket ble innført. Men en slik signaleffekt kan også få negative konsekvenser, ved for eksempel at personer med et reelt behov for økonomisk sosialhjelp skremmes bort fra å søke. Kommunene understreker at de som mister stønaden på grunn av fravær står fritt til å søke om sosialhjelp på ny. Samtidig har både Drammen og Fredrikstad har erfart at tettere oppfølging medfører at de tidligere fanger opp de som har helseproblemer eller sosiale problemer, noe som kan gi grunnlaget for mer målrettet oppfølging overfor de som møter opp på tiltakene.

Når det stilles strengere krav til mottak av økonomisk sosialhjelp, kan en utilsiktet konsekvens bli økt tilstrømming til andre ytelser. En aktuell statlig yttelse er arbeidsavklaringspenger. For å ha rett på arbeidsavklaringspenger er det et vilkår at arbeidsevnen er ned-satt med minst 50 prosent på grunn av «sykdom, skade eller lyte». I likhet med sosialhjelp stilles det ikke krav til tidligere yrkesinntekt for å ha rett på arbeidsavklaringspenger, og vi vet dessuten at en høy andel unge utenfor arbeidslivet mottar denne helserelevante ytelsen. Vi har undersøkt om det er en økt tilstrømming til arbeidsavklaringspenger i casekommunene etter innføringen av tiltakene, men finner ingen slik effekt. Drammen og Fredrikstad har så langt lyktes med å få til en betydelig reduksjon i antall mottakere av sosialhjelp, uten at det har gitt økt bruk av helserelevante ytelser.

Tiltakene i Drammen og Fredrikstad er også arbeidspraksis. Dette kan gi unge nyttig arbeidserfaring og referanser som kan gi dem større muligheter for å komme i ordinært arbeid. Det å la unge arbeidsledige jobbe for kommunen kan også bidra til verdighet ved at de får gjort nytte for seg og ved at de får se resultatene av sitt arbeid.

Litteratur

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

Dahlberg, Matz, Kajsa Johansson og Eva Mörk (2009) «On Mandatory Activation of Welfare Recipients», *IZA Discussion paper*, No. 3947, January 2009.

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

Edmark, Karin (2009) «Migration Effects of Welfare Benefit Reform», *Scandinavian Journal of Economics*, 111(3), 511–526.

Fiva, Jon Hernes (2009) «Does welfare policy affect residential choices? An empirical investigation accounting for policy endogeneity», *Journal of Public Economics*, 93(3–4), 529–540.

Hernæs, Øystein, Simen Markussen og Knut Røed (2016) «Can Welfare Conditionality Combat High-School Dropout?» *IZA Discussion paper*, No. 9644, January 2016.

Lov om sosiale tjenester ved arbeids- og velferdsforvaltningen.

Persson, Anna og Ulrika Vikman (2013) «Dynamic Effect of Mandatory Activation of Welfare Participants», part of doctoral dissertation of Ulrika Vikman (2013) «Benefits or work? Social programs and labor supply» IFAU Dissertation series 2013:1.

Proba (2013) «Kommunenes praksis for bruk av økonomisk sosialhjelp», *Proba Samfunnsanalyse rapport*, nr. 2013–09.

Proba (2015) «Aktivitetsplikt for sosialhjelpsmottakere» *Proba Samfunnsanalyse rapport*, nr. 2015–12.

Prop. 39 L (2014–2015) *Endringer i arbeidsmiljøloven og sosialtjenesteloven*. Arbeids- og sosialdepartementet.

Prop 123 S (2015–2016) *Kommuneproposisjonen 2017*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Thorén, K.H. (2005) «Municipal Activation Policy: A Case Study of the Practical Work with Unemployed Social Assistance Recipients», *IFAU Working Paper*, 2005:20.

Andre kilder

NAV Fredrikstad (2015). Rapport innsatsgjengen. Internt notat utarbeidet av NAV Fredrikstad.

NAV Fredrikstad (2016). Svar på epost. Mottatt 31.5.2016.

NAV Sandnes (2014). Prosjektskisse til prosjektplan «UKA» Et samarbeidsprosjekt mellom NAV Sandnes og AKS. Intern prosjektskisse utarbeidet av Terese Mellestrand.

NAV Sandnes (2016). Svar på epost. Mottatt 9.5.2016.

NAV Fjell (2013) Informasjonsbrosjyre. Informasjonsbrosjyre som deles ut til deltakerne i «Muligheten» i Fjell kommune.

NAV Fjell (2015). Aktivitetstiltaket «Muligheten» – NAV Fjell. Notat utarbeidet av kommunen.

Intervju med NAV Drammen. Gjennomført 6.5.2016.

«Må jobbe for penga», *Magasinet Velferd* nr 4/2014. Artikkel tiltaket i Drammen. Hentet august 2016.

«Aktivitet for sosialhjelp». Beskrivelse av tiltaket i Drammen på Kirkens bymisjons hjemmesider. Hentet august 2016.

Vedlegg

Tabell 7 Beskrivende statistikk om casekommuner og kontrollkommuner. Prosent og antall

	Fjell			Kontrollkommuner Hordaland			
	Før	Etter	Endring	Før	Etter	Endring	Endring-endring
Sosialhjelp (i %)	1,1	1,1	0,0	1,4	1,4	0,0	0,0
18-24 år	1,9	1,9	0,0	1,9	1,9	-0,1	0,0
25-29 år	1,7	1,4	-0,3	1,8	1,8	0,0	-0,3
Befolkning	144 20	14 940		227 660	231 950		
18-24 år	2 190	2 360		33 700	34 400		
25-29 år	1 220	1 310		23 490	24 380		
Bruttoledighet (i %)	2,1	2,1	-0,1	2,2	2,1	-0,1	0,0
18-24 år	9,9	6,7	-3,2	7,0	5,7	-1,3	-1,9
25-29 år	15,3	10,2	-5,1	9,2	7,3	-1,9	-3,2

	Fredrikstad			Kontrollkommuner Østfold			
	Før	Etter	Endring	Før	Etter	Endring	Endring-endring
Sosialhjelp (i %)	2,2	1,9	-0,2	1,8	1,9	0,1	-0,3
18-24 år	2,9	2,4	-0,5	3,0	3,1	0,1	-0,6
25-29 år	3,1	2,7	-0,4	2,8	2,6	-0,3	-0,1
Befolkning	49 090	49 490		73 140	73 570		
18-24 år	6 930	7 050		9 850	9 920		
25-29 år	4 300	4 470		6 290	6 470		
Bruttoledighet (i %)	4,0	3,9	-0,2	3,2	3,3	0,0	-0,2
18-24 år	11,5	8,3	-3,1	9,7	8,4	-1,3	-1,8
25-29 år	15,2	11,2	-4,0	12,7	11,6	-1,1	-2,9

	Drammen			Kontrollkommuner Buskerud			
	Før	Etter	Endring	Før	Etter	Endring	Endring-endring
Sosialhjelp (i %)	1,9	2,0	0,1	1,3	1,5	0,2	-0,1
18-24 år	2,8	2,4	-0,4	2,3	2,3	0,0	-0,4
25-29 år	2,3	2,6	0,3	2,2	2,6	0,5	-0,2
Befolkning	41 770	42 780		89 520	91 780		
18-24 år	5 690	5 690		11 600	11 940		
25-29 år	4 500	4 840		7 480	8 100		
Bruttoledighet (i %)	3,2	3,5	0,2	2,2	2,4	0,3	
18-24 år	8,7	6,3	-2,5	7,2	5,9	-1,3	-1,2
25-29 år	9,5	7,8	-1,7	8,7	7,0	-1,7	-0,1

	Sandnes			Kontrollkommuner Rogaland			
	Før	Etter	Endring	Før	Etter	Endring	Endring-endring
Sosialhjelp (i %)	1,4	1,6	0,2	1,4	1,5	0,1	0,1
18-24 år	2,3	2,7	0,4	2,0	2,3	0,3	0,1
25-29 år	1,8	2,2	0,4	1,7	2,0	0,3	0,1
Befolkning	46 690	48 000		173 660	176 100		
18-24 år	6 700	6 800		26 040	26 150		
25-29 år	5 580	5 710		19 750	20 230		
Bruttoledighet (i %)	2,1	3,2	1,1	1,8	2,6	0,8	0,3
18-24 år	4,4	4,5	0,2	3,8	4,5	0,7	-0,5
25-29 år	5,1	6,1	1,0	4,7	5,5	0,8	0,2

Kommuner som er inkludert

Østfold: 0105, 0106, 0119, 0121, 0122, 0123, 0125, 0127, 0135, 0136, 0137, 0138

Buskerud: 0602, 0604, 0612, 0615, 0616, 0619, 0620, 0621, 0622, 0625, 0627, 0628, 0631, 0632, 0633

Rogaland: 1102, 1111, 1112, 1119, 1121, 1122, 1124, 1127, 1129, 1130, 1133, 1134, 1135, 1141, 1142, 1144, 1145, 1149, 1151, 1160, bydeler i Stavanger (1161, 1162, 1165)

Hordaland: Bydeler i Bergen (1202, 1204, 1206, 1208, 1210), 1211, 1216, 1221, 1222, 1223, 1224, 1227, 1228, 1231, 1232, 1233, 1234, 1238, 1241, 1242, 1243, 1244, 1245, 1246, 1247, 1251, 1252, 1253, 1256, 1260, 1263, 1265, 1266

Epost til kommunene

1. Når ble vilkår om aktivitet innført? År, måned.
2. Hva var bakgrunnen for at det ble innført vilkår om aktivitet?
3. For hvilke grupper sosialhjelpsmottakere praktiserer dere vilkår om aktivitet? Gjelder det for eksempel kun for unge arbeidsføre, eller gjelder det for alle mottakere av økonomisk sosialhjelp?
4. Blir de som ikke møter opp på tiltaket sanksjonert? Trekket det i utbetalingen av økonomisk sosialhjelp?
5. Kan du kort beskrive hva slags type aktivitet som tilbys til mottakerne? Vi vil gjerne vite litt om innholdet, om antall timer de må møte opp og om varigheten på kursene.
6. Fører dere noe statistikk om var mange som har deltatt i aktivitetskursene så langt, og om hva de går til når de har fullført kursene?
7. Vet du om det er noen nabokommuner som også praktiserer vilkår om aktivitet?

Hvis dere har utarbeidet noen egne brosjyrer, notat eller analyser av tiltaket vil vi sette pris på om vi kan få tilsendt disse.

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

Av Ivar Andreas Åsland Lima

Sammendrag

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

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

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

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

Innledning

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

Sammenhengen mellom ledighet og bruk av ytelser

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

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

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

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

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

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

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

Ytelser som omtales i artikkelen

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

Hovedvilkårene for å få dagpenger er at en:

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

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

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

Hovedvilkåret for å få sykepenger er at en:

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

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

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

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

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

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

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

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

Utviklingen i bruttoledighet

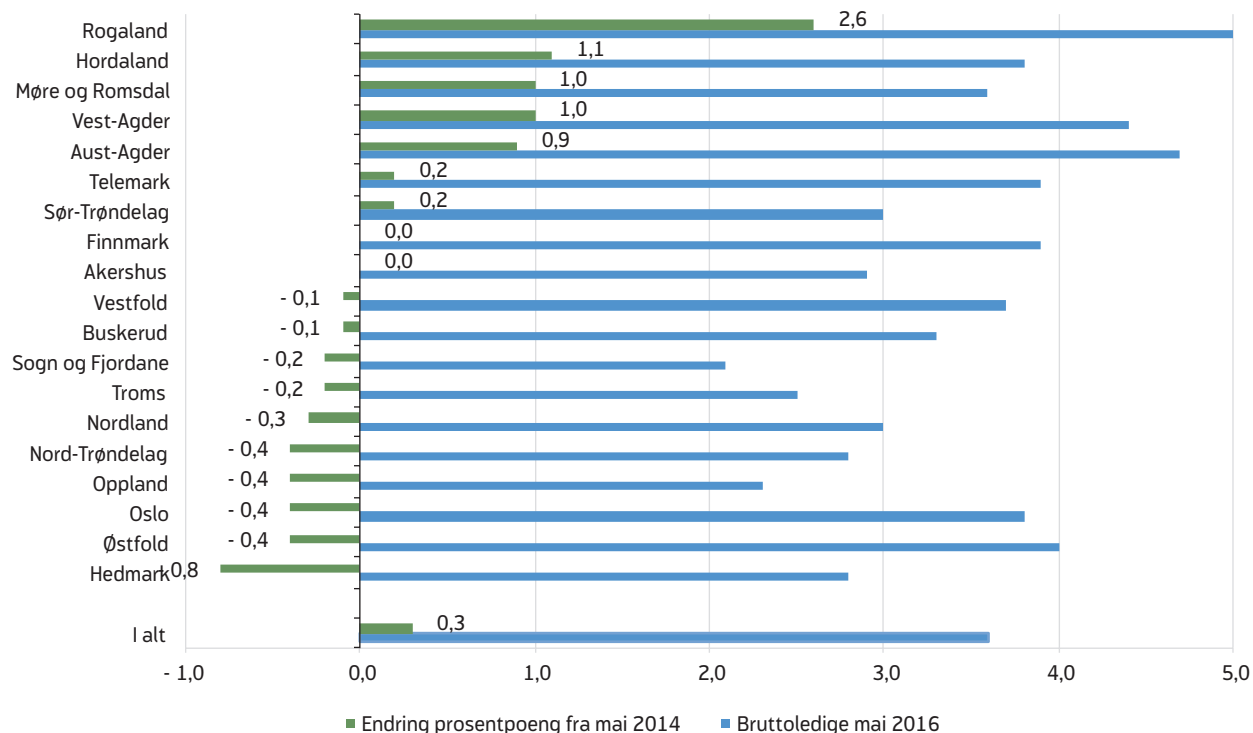
Figur 1 viser bruttoledigheten for alle fylker i mai 2016, samt endring i bruttoledigheten i prosent fra mai 2014 til mai 2016. Bruttoledigheten er summen av helt ledige og arbeidsledige på tiltak. På landsbasis økte ledigheten med 0,3 prosentpoeng i perioden.

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

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

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

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



Kilde: NAV

Når begynte ledigheten å øke?

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

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

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

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

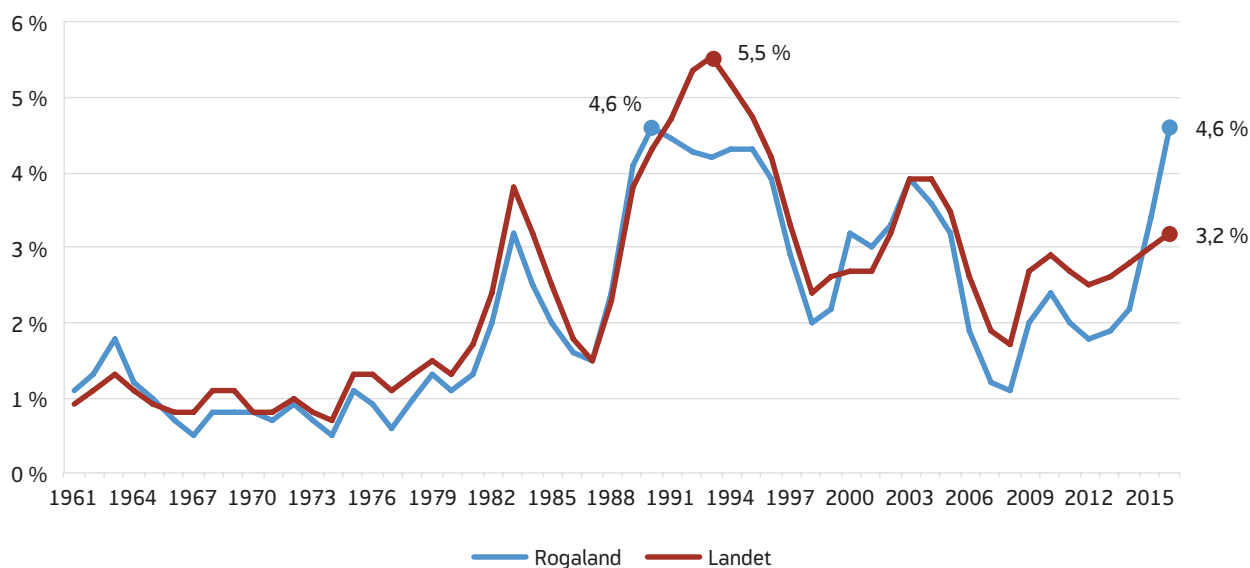
¹ Tall for 2016 er gjennomsnittet av jan-aug.

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

Størst økning i ledigheten blant menn

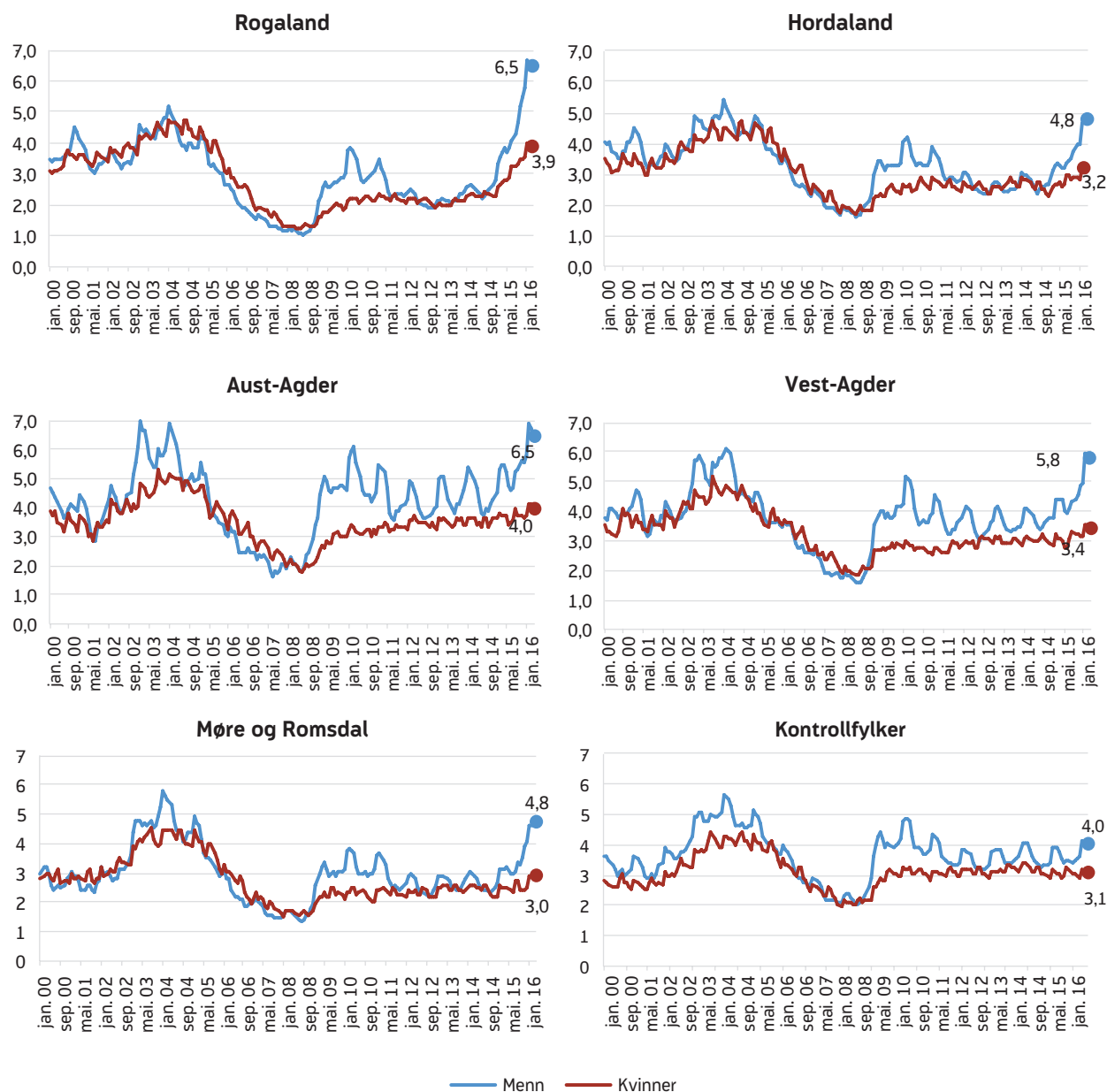
Tidligere forskning viser at det å bli arbeidsledig har en sterkere negativ effekt for menn enn for kvinner, i hvert fall på sikt. Det er derfor viktig å merke seg at i alle de fem fylkene har ledigheten økt betydelig mer blant menn enn blant kvinner (figur 3). Dette har sammenheng med at menn oftere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

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



Kilde: NAV

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



Kilde: NAV

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

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

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

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

DATAGRUNNLAG OG METODE¹

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

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

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

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

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

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

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

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

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

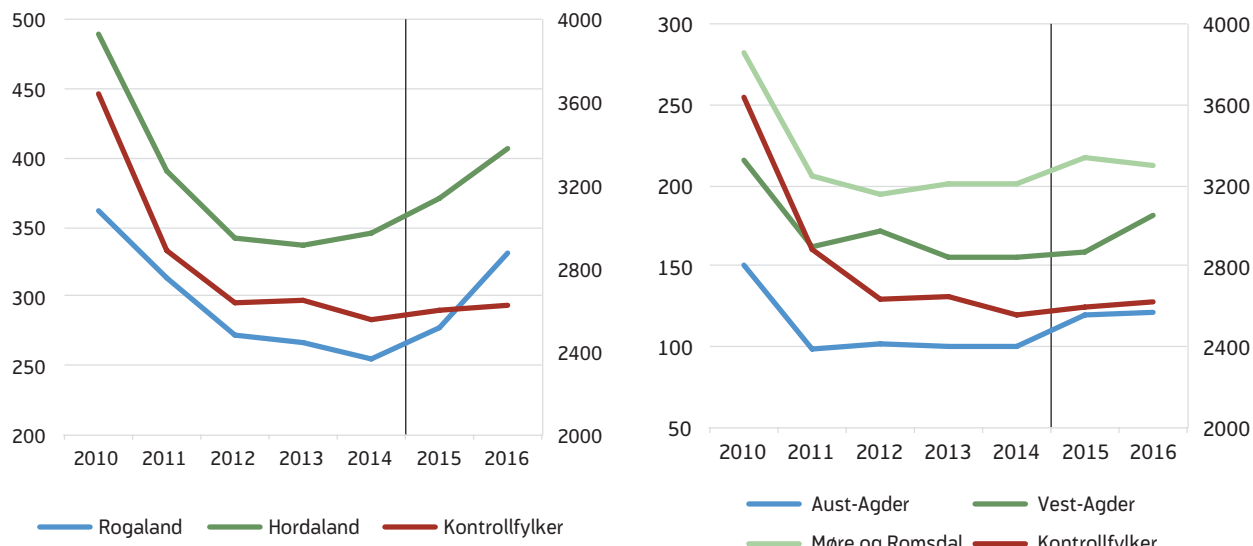
Økt ledighet har medført at flere bruker opp sykepengerettighetene

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

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

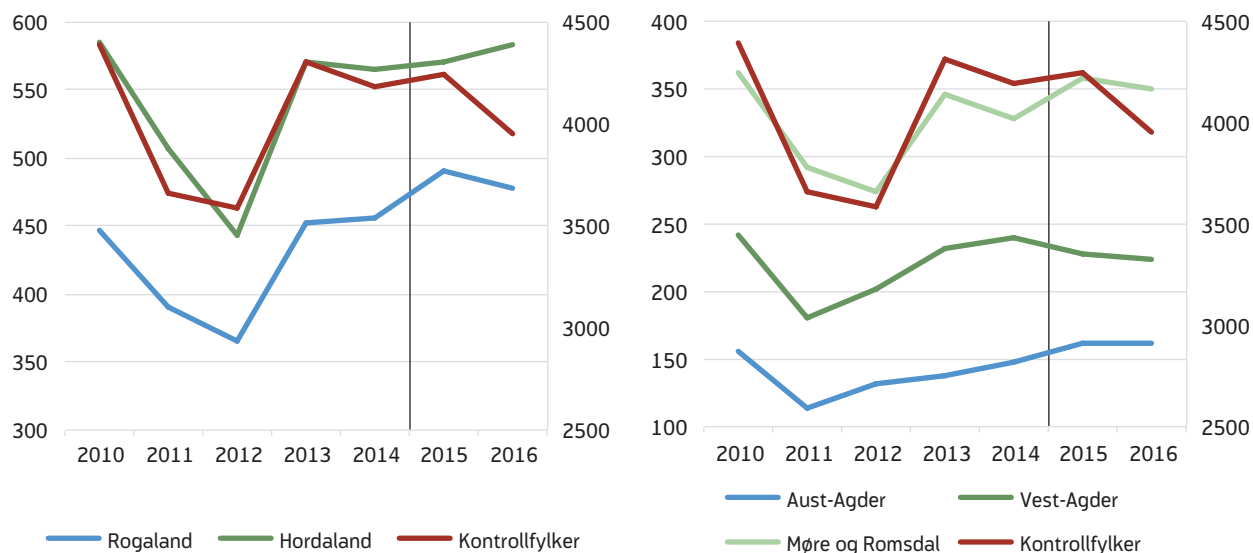
I kontrollfylkene er utviklingen blant menn tilnærmet stabil fra 2014 til 2016, og sammenlignet med 2013 er

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



Kilde: NAV

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



Kilde: NAV

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

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

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

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

Kilde: NAV

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

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

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

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

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

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

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

Tilstrømmingen til arbeidsavklaringspenger øker i Aust-Agder og Rogaland

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

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

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

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

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

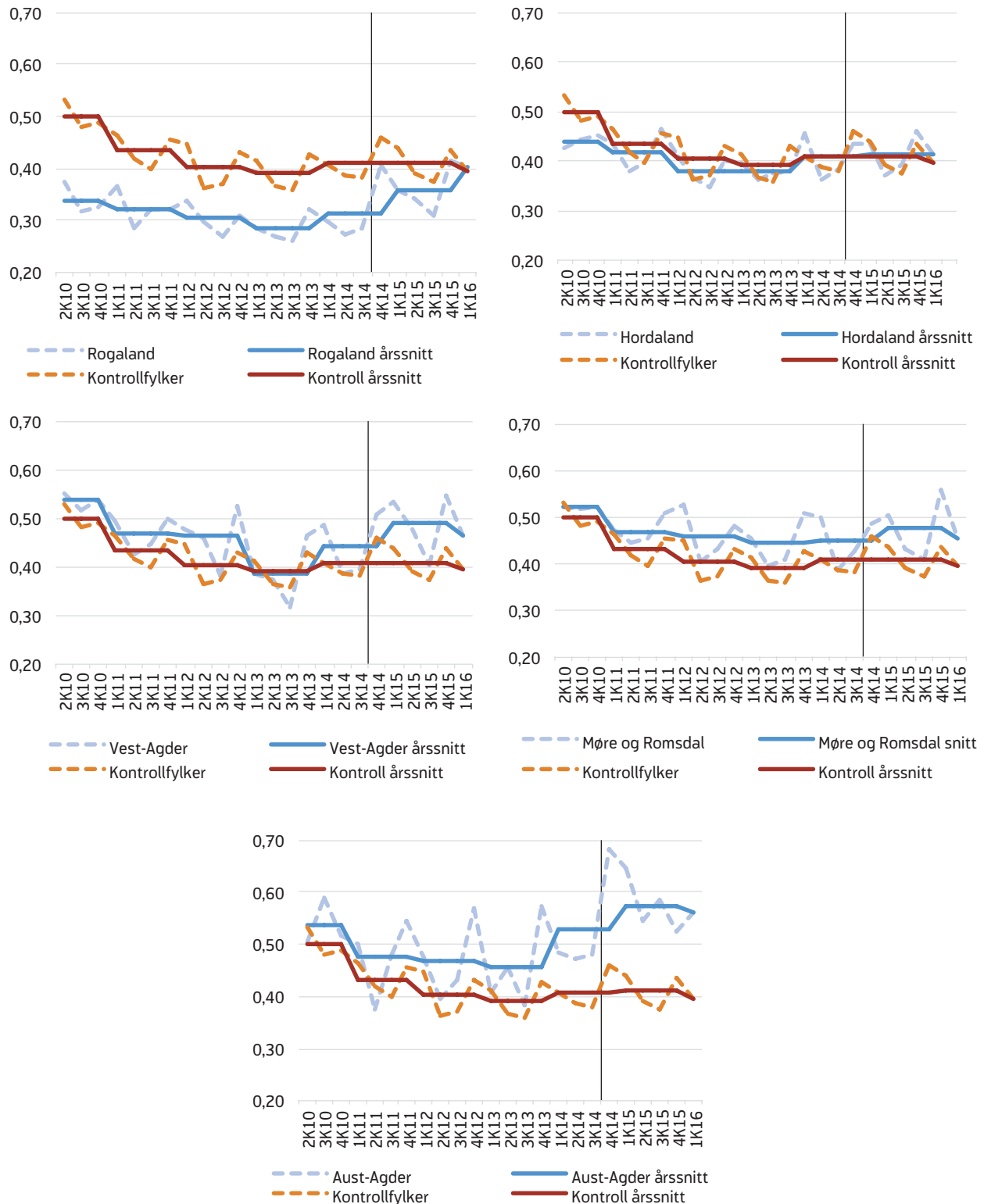
Som vi har sett var økningen i registrert ledighet i Rogaland i 4. kvartal 2014 nokså moderat. I samme kvartal som den registrerte arbeidsledigheten begynner å stige moderat i Rogaland, øker tilstrømmingen til arbeidsavklaringspenger kraftig med omtrent 20 prosent² sammenlignet med 4. kvartal i 2013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

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

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

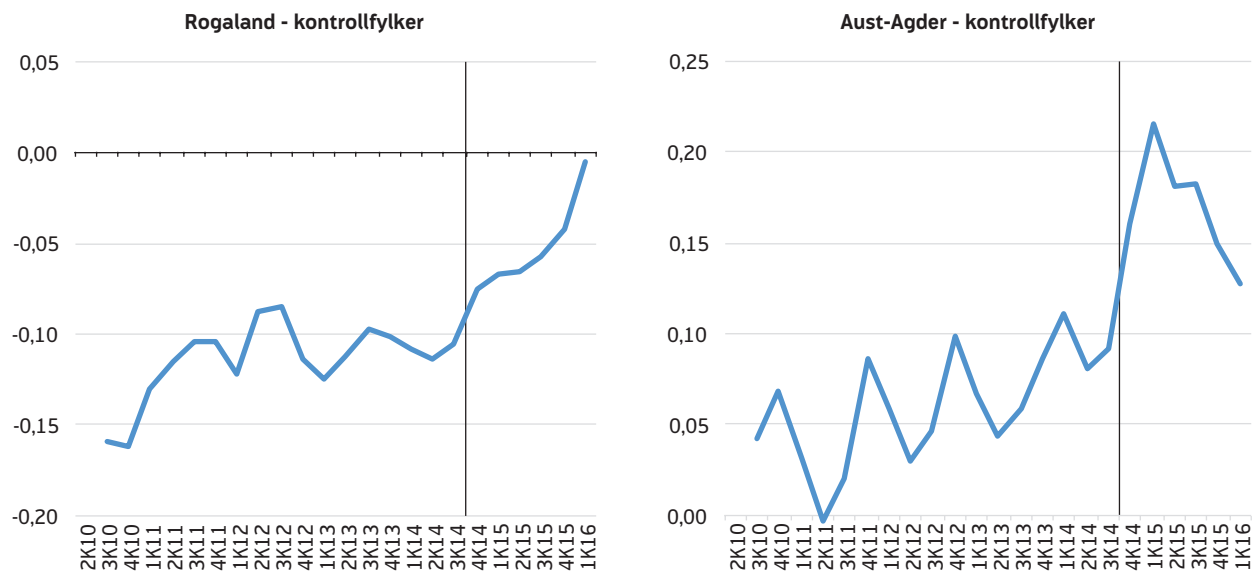
.....
² Her beregnet ut fra prosentvis endring i antall i Rogaland – prosentvis endring i antall resten av landet.

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



Kilde: NAV

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



Kilde: NAV

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

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

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

Kilde: NAV

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

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

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

Økningen forsterkes i Rogaland i 2016

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

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

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

¹ Her endring i bruttoledighet mai 2013 sammenlignet med mai 2016

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

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

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

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

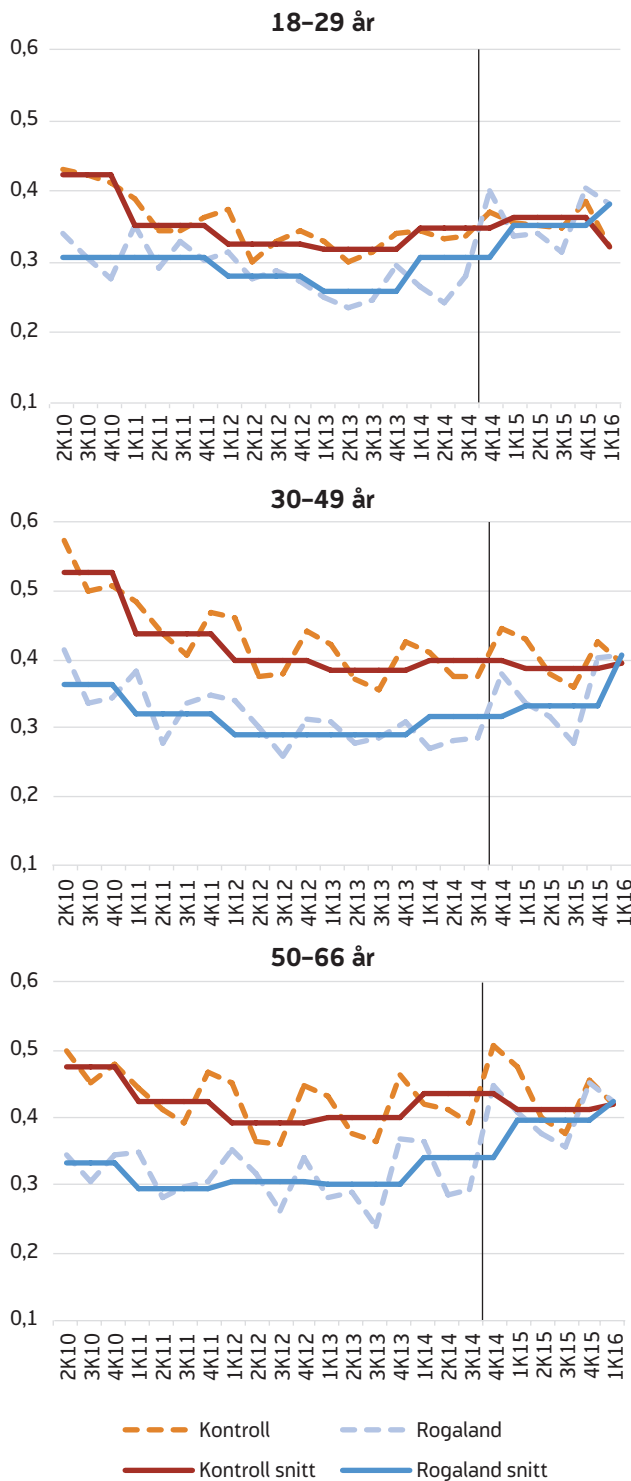
undersøke endringer til og med det siste hele kvartalet vi har data for, som er 1. kvartal 2016. Før-perioden er satt til 1. kvartal 2013 – 1. kvartal 2014, og etterperioden er satt til 1. kvartal 2015 – 1. kvartal 2016.

Stor økning i tilstrømming til arbeidsavklaringspenger blant unge i Rogaland

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

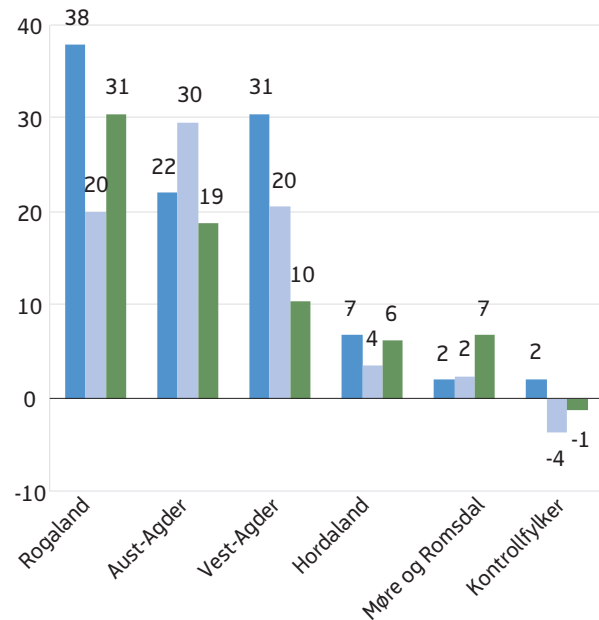
For alle tre aldersgrupper har Rogaland hatt stabilt lavere tilstrømming til arbeidsavklaringspenger enn i kontrollfylkene i hele perioden forut for den økte ledigheten (figur 7). Samtidig ser vi at det for alle tre aldersgrupper er tilnærmet parallelle trender i mellom Rogaland og kontrollfylkene forut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

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



Kilde: NAV

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



Kilde: NAV

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

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

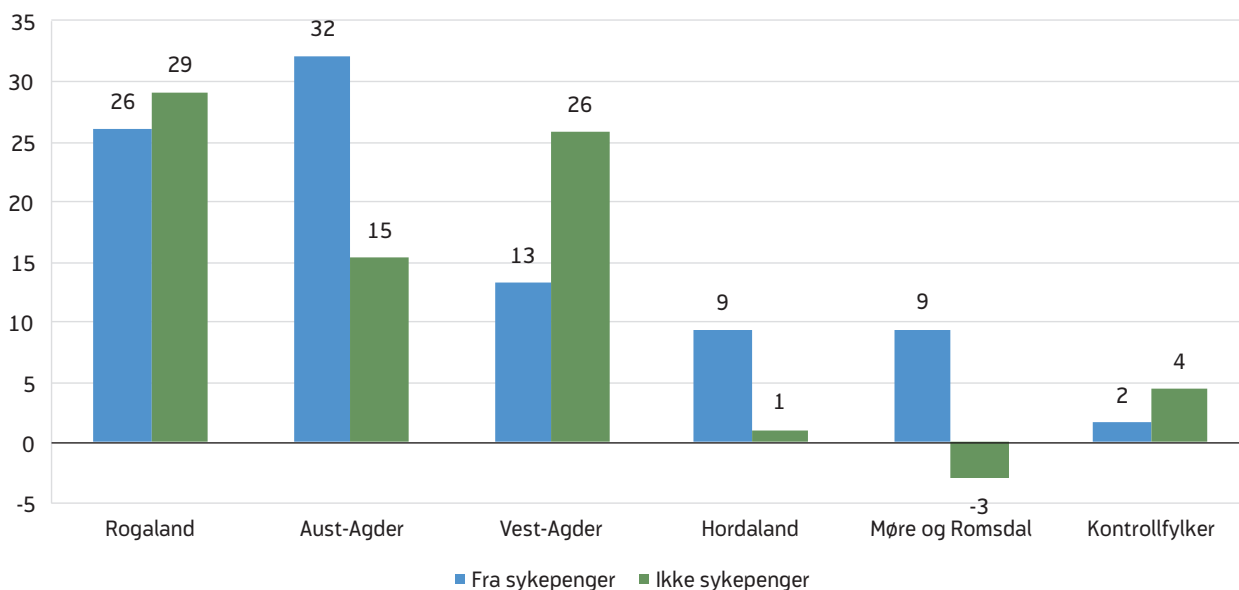
Også sterk økning blant de med svak tilknytning til arbeidslivet

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

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

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

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



Kilde: NAV

Større økning blant menn enn blant kvinner

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

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

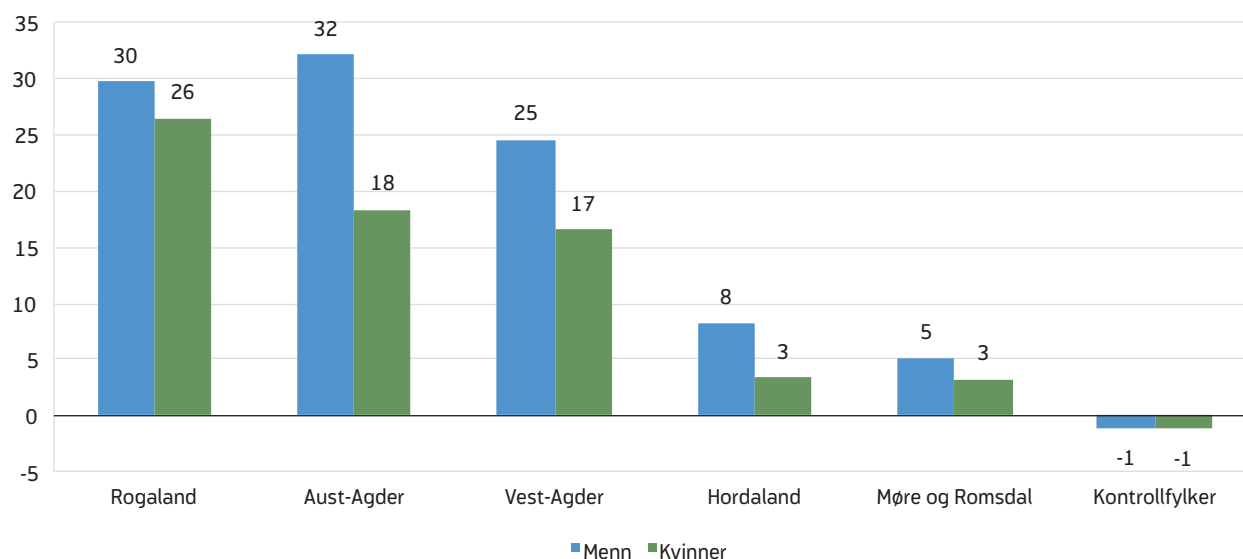
Tilstrømningen til arbeidsavklaringspenger er betydelig høyere blant kvinner enn blant menn i utgangs-

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

Flere unge mottakere av sosialhjelp i Rogaland

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

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



Kilde: NAV

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

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

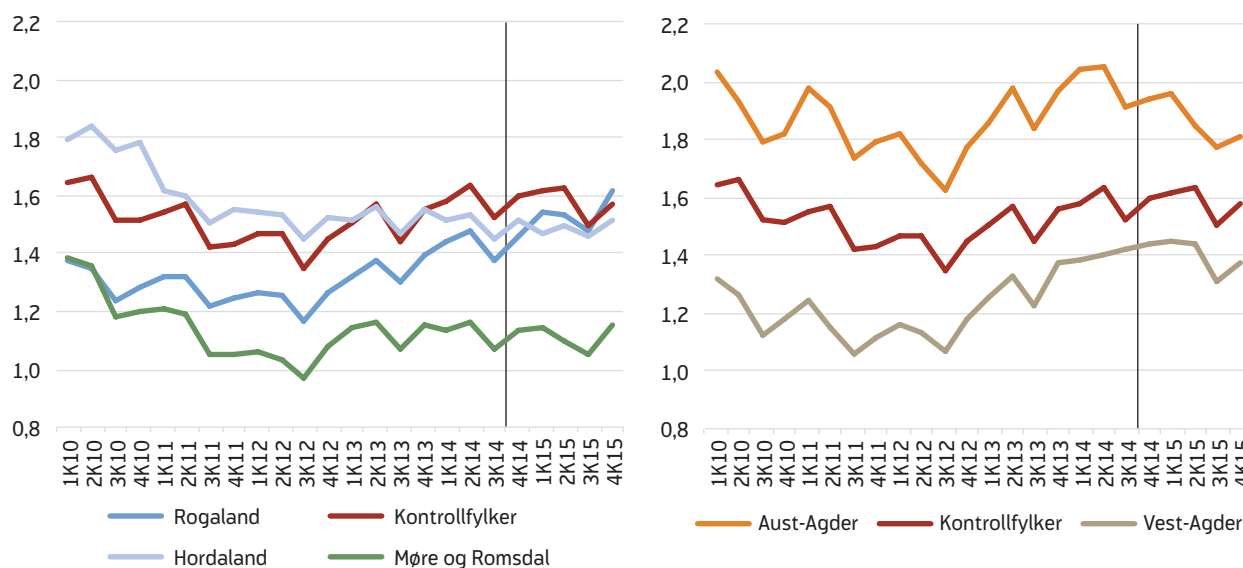
I Rogaland er det en kraftig økning i andelen mottakere av økonomisk sosialhjelp rundt 4. kvartal 2014 og videre i 2015. Trendbruddet ser imidlertid ut til å

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

Diskusjon

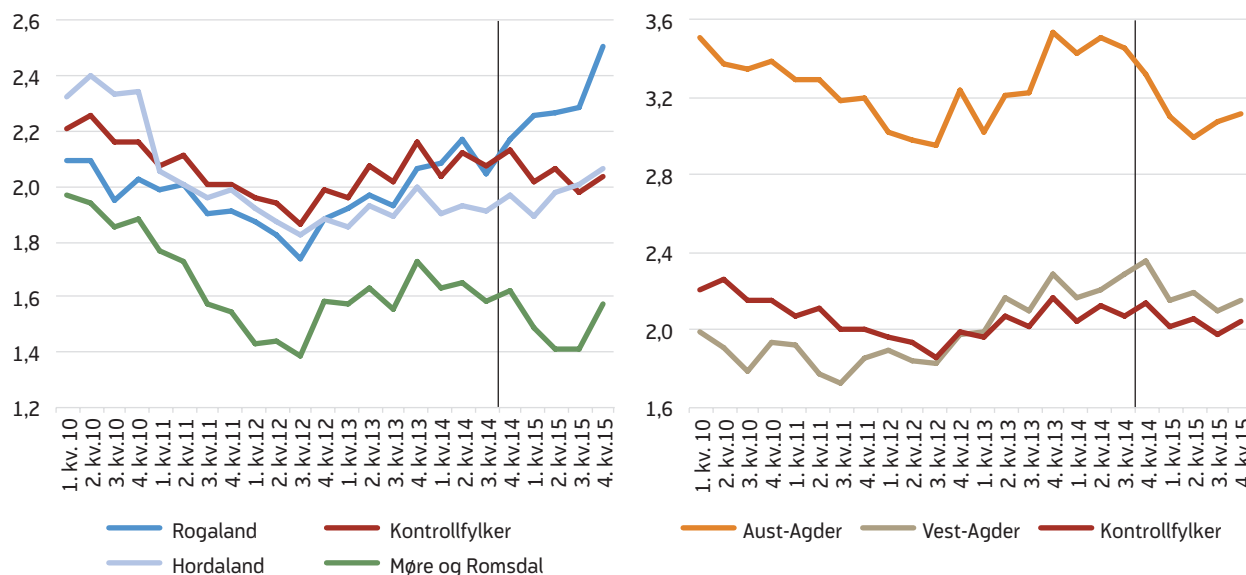
Økende ledighet har medført en betydelig økning i antall personer som bruker opp sykepengerrettighetene, og økningen er sterkest blant menn. I de to første kvartalene i 2016 ser vi en klar effekt blant menn både i Rogaland, Hordaland og i Agderfylkene. Hva kan være årsakene til denne sammenhengen mellom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

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



Kilde: NAV

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



Kilde: NAV

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Litteratur

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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.

Sykefraværsprosent

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

Sykefraværstilfelle

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

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 sykefraværsprosenten. Eksempel: Dersom man jobber 50 prosent og er 100 prosent sykmeldt i to uker vil man ha fem tapte dagsverk.

Varighet som arbeidssøker eller med nedsatt arbeidsevne

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

Varighet som helt ledig

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

Yrkesdeltakelse

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

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

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

