

Arbeid og velferd

Utviklingen på arbeidsmarkedet

Endringer i arbeidsledigheten over tid

Hvordan slår endringer i permitteringsregelverket ut for de permitterte?

Sysselsetting blant enslige mødre: Har aktivitetskrav i småbarnsfasen effekt?

NAVs håndheving av aktivitetskravet for sykmeldte. Forsøk med Hedmarksmodellen

Klage og omgjøring i NAV – hva kan gjøres bedre?

Forsøk med tidlig dialogmøte 2 i Akershus

REDAKSJON

Ansvarlig redaktør

Anne-Cathrine Grambo

Redaktør

Anders Mølster Galaasen

Redaksjon

Heidi Nicolaisen, Ivar Andreas Åsland Lima, Jon Petter Nossen, Line Anita Schou, Eugenia Vidal-Gil og Åshild Male Kalstø

Redaksjonsråd

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

Redaksjonen avsluttet sitt arbeid den 23.02.2017

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*.

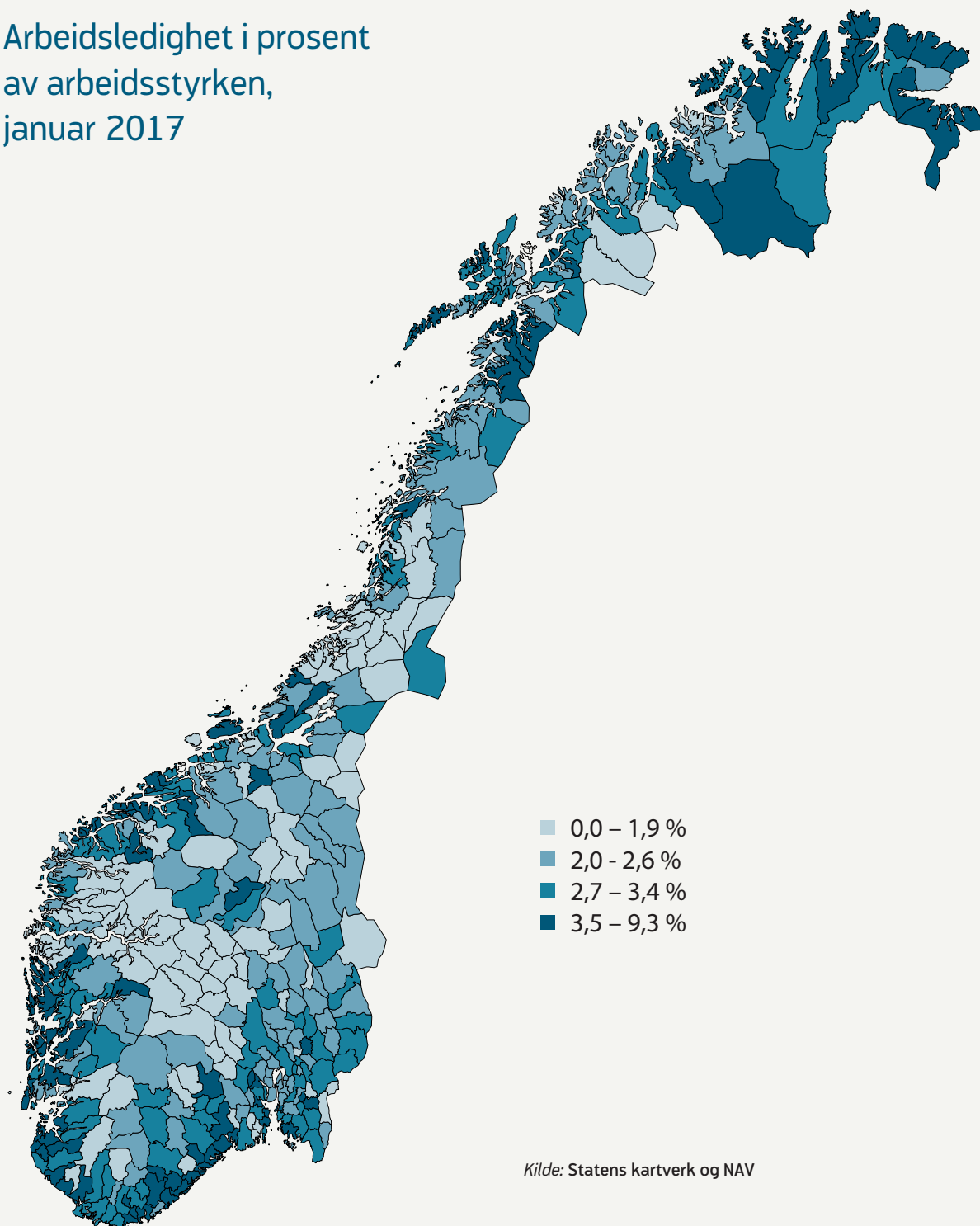
Publikasjonen finnes under lenken *Analyser*

ISSN: 1504-8217

Innhold

| | |
|---|------------|
| Utviklingen på arbeidsmarkedet | 3 |
| Endringer i arbeidsledigheten over tid | 19 |
| Hvordan slår endringer i permitteringsregelverket ut for de permitterte? | 37 |
| Sysselsetting blant enslige mødre: Har aktivitetskrav i småbarnsfasen effekt? | 57 |
| NAVs håndheving av aktivitetskravet for sykmeldte. Forsøk med Hedmarksmodellen | 71 |
| Klage og omgjøring i NAV – hva kan gjøres bedre? | 91 |
| Forsøk med tidlig dialogmøte 2 i Akershus | 105 |
| <i>Begreper og definisjoner</i> | 127 |

Arbeidsledighet i prosent av arbeidsstyrken, januar 2017



UTVIKLINGEN PÅ ARBEIDSMARKEDET¹

NAVs arbeidsmarkedsprognose

¹ NAVs arbeidsmarkedsprognoser er utarbeidet av prognosegruppen i Arbeids- og velferdsdirektoratet. Artikkelen er skrevet av Åshild Male Kalstø og Johannes Sørbø.

Sammendrag

De siste årene har Norge vært inne i en nedgangskonjunktur som har ført til lavere sysselsetningsvekst og økt arbeidsledighet. Den registrerte ledigheten økte kraftig gjennom 2015, men stabiliserte seg i 2016. Utviklingen varierer imidlertid fra landsdel til landsdel. I fylkene med mange oljerelaterte arbeidsplasser fortsatte ledigheten å øke gjennom 2016, mens den har holdt seg stabil eller gått ned i andre fylker. I 2015 økte ledigheten mest i Rogaland, mens den gjennom 2016 har økt mest i Hordaland og Møre og Romsdal. Vestfold hadde også en økning i ledigheten i 2016. NAV mottok færre varsler om oppsigelser og permitteringer i andre halvår 2016 enn i første halvår.

Framover venter vi at oljeprisene vil holde seg omtrent på dagens nivå og ligge på 55 dollar fatet i gjennomsnitt i 2018. Samtidig anslår vi at oljeinvesteringene vil fortsette å falle i år, men flate ut fra neste år. Dette vil bidra til at sysselsettingen i oljerelatert virksomhet vil fortsette å falle. På den andre siden forventer vi at kronekursen vil holde seg på et lavt nivå, noe som vil bidra til økt eksport, økte investeringer i tradisjonell industri og økt aktivitet innen reiseliv. Vi forventer også at lav rente og vekst i boligprisene vil bidra til høyere boliginvesteringer både i 2017 og 2018.

Samlet venter vi en moderat oppgangskonjunktur fram til 2018. Vi må imidlertid fortsatt regne med betydelige geografiske forskjeller på arbeidsmarkedet, i og med at vi fortsatt anslår fall i oljeinvesteringer og oljerelatert virksomhet. Vi anslår at antallet helt ledige vil gå ned fra et gjennomsnitt på 84 000 i 2016 til 79 000 i 2017, noe som tilsvarer en ledighet på 2,9 prosent av arbeidsstyrken. I 2018 venter vi at antallet helt ledige vil ligge på 76 000 i gjennomsnitt, som tilsvarer 2,7 prosent av arbeidsstyrken. Med dagens tiltaksnivå tilsier det en bruttoledighet på om lag 3,5 prosent i 2017 og 3,3 prosent i 2018. Vi venter at sysselsettingen igjen vil begynne å vokse i år, men i et moderat tempo. I 2018 anslår vi at veksten i norsk økonomi tar seg ytterligere noe opp, og at sysselsettingen fortsetter å vokse.

Utviklingen på arbeidsmarkedet

Svak sysselsettingsvekst

Foreløpige beregninger viser at sysselsettingen økte noe i 2016, ifølge kvartalsvis nasjonalregnskap (KNR). I første kvartal 2016 holdt sysselsettingen seg stabil, mens den gikk noe opp i de tre siste, justert for normale sesongvariasjoner (figur 1). Dette kommer etter at sysselsettingen økte svakt gjennom 2014 og gikk noe ned i 2015. 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). Fra fjerde kvartal 2015 til fjerde kvartal 2016 falt sysselsettingen i denne næringen med 13 200 personer. Sysselsettingen har også falt i industrien, og da i hovedsak i den oljerelaterte industrien. I 2016 var nedgangen i sysselsettingen i industri størst innen verftsindustri og annen transportmiddelindustri, reparasjon og installasjon av maskiner og utstyr, produksjon av metallvarer, elektrisk utstyr og maskiner samt produksjon av metaller. I flere av næringene som ikke er oljerelatert stiger derimot sysselsettingen. Det gjelder for eksempel fiske, fangst og akvakultur, overnattings- og serveringsvirksomhet samt bygg og anlegg.

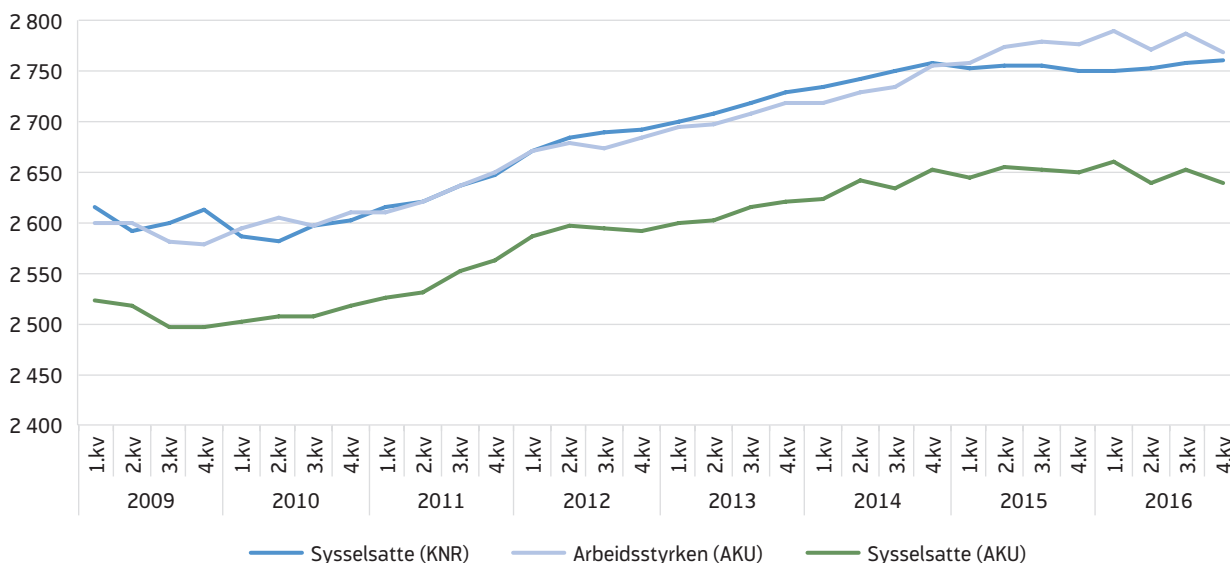
Målt ved SSBs arbeidskraftsundersøkelse² (AKU) stoppet sysselsettingsveksten opp ved årsskiftet 2014/15. I og med at dette er en utvalgsundersøkelse går sysselsettingen mer opp og ned fra kvartal til kvartal enn sysselsettingen målt i nasjonalregnskapet. Sysselsettingen falt fra tredje til fjerde kvartal i 2016 og ligger nå noe lavere enn den har gjort de to siste årene. Sysselsettingen har falt klart for personer under 25 år i denne perioden, mens den har økt noe for de over 25 år. Befolkningen i yrkesaktiv alder har også økt det siste året. Andelen av befolkningen mellom 15 og 74 år som var sysselsatt falt fra 68,2 prosent i første kvartal 2015 til 66,8 prosent i fjerde kvartal 2016.

Lavere yrkesdeltakelse

Arbeidsstyrken er summen av de sysselsatte og arbeidsledige i yrkesaktiv alder (15–74 år), og tilsvarende tilbudet av arbeidskraft. Ifølge sesongjusterte AKU-tall fortsatte antall personer i arbeidsstyrken å øke fram til tredje kvartal 2015, før det kom et fall i

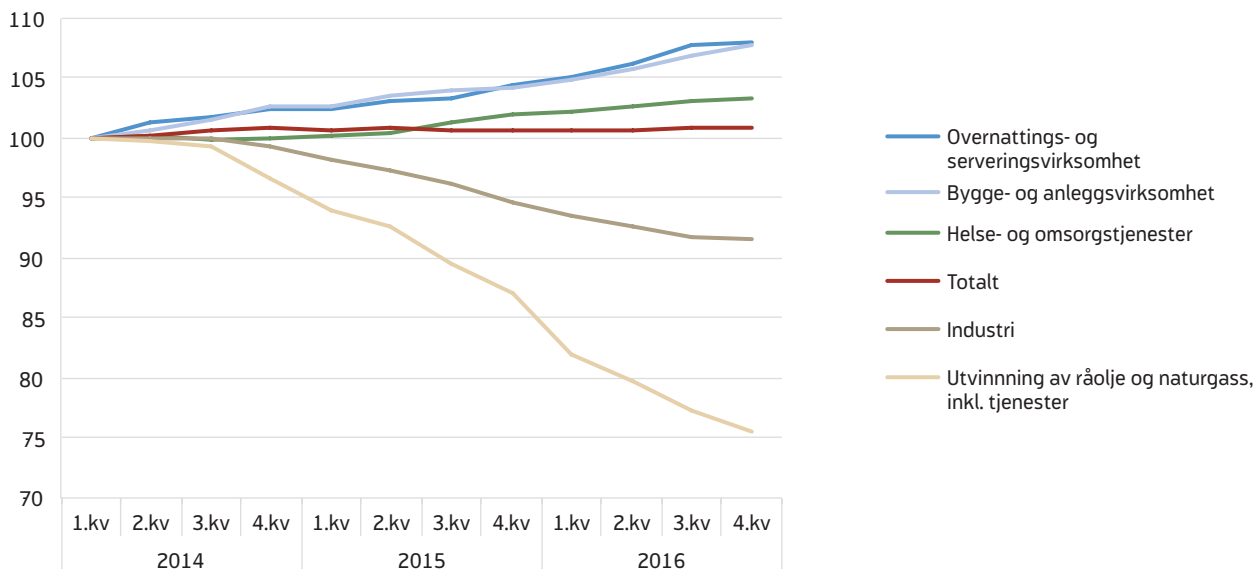
² Sysselsettingen målt ved AKU inkluderer kun personer registrert bosatte i Norge, og er derfor lavere enn sysselsettingen slik den beregnes i kvartalsvis nasjonalregnskap. Sistnevnte inkluderer også midlertidig sysselsatte som ikke er registrert bosatte.

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

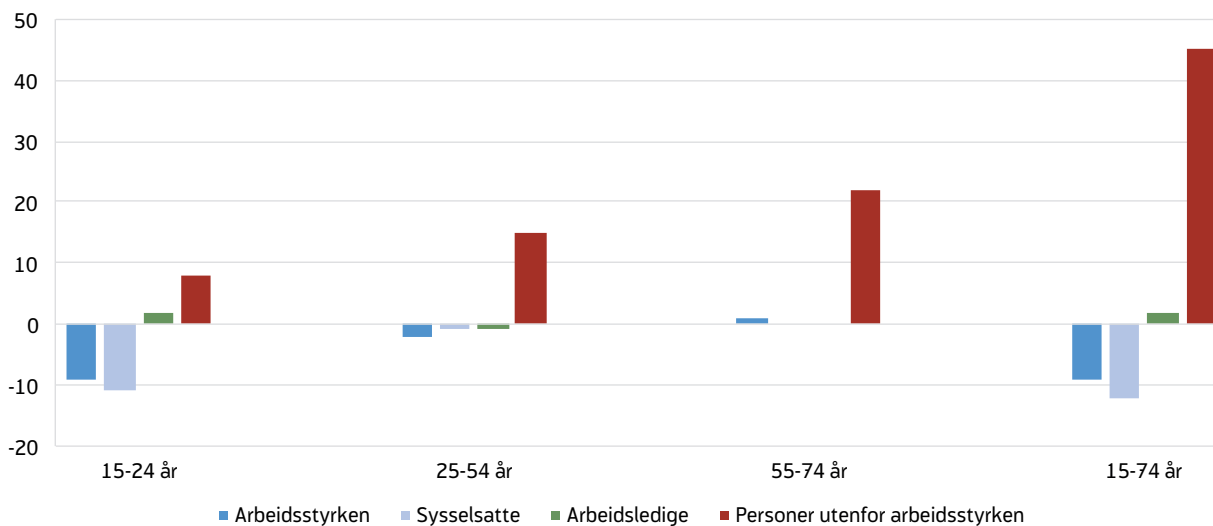


Kilde: SSB

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 fjerde kvartal 2016 var det en klar nedgang i yrkesdeltakelsen etter en oppgang fra andre til tredje kvartal.

Fra fjerde kvartal 2015 til fjerde kvartal 2016 økte befolkningen i yrkesaktiv alder med 35 000 personer. Arbeidsstyrken falt likevel med 9 000 personer på grunn av et kraftig fall i sysselsettingen (figur 3). Dermed gikk yrkesdeltakelsen ned fra 70,7 prosent i fjerde kvartal 2015 til 69,8 prosent i fjerde kvartal 2016. Nesten hele fallet i arbeidsstyrken skjedde i den yngste aldersgruppen. For aldersgruppen 15–24

Figur 3. Endringer i befolkningen i yrkesaktiv alder etter arbeidsstyrkestatus. 1 000 personer. 4. kvartal 2015 – 4. kvartal 2016



Kilde: SSB

år falt sysselsettingen med 9 000 personer, mens arbeidsledigheten steg med 2 000. I denne aldersgruppen er det ikke uvanlig at yrkesdeltakelsen varierer mer med konjunktorene 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. De siste AKU-tallene viser at det er færre under 20 år som har en deltidsjobb ved siden av skolegangen.

Stabil bruttoledighet

Antallet helt ledige og arbeidssøkere som deltar på tiltak (bruttoledigheten) økte fra 86 800 personer i november 2014 til 100 900 i februar 2016, ifølge sesongjusterte tall, og har etter det stabilisert seg på dette nivået. Ved utgangen av januar var bruttoledigheten på 3,9 prosent av arbeidsstyrken (figur 4).

På grunn av en økning i tiltaksnivået har antallet helt ledige falt med 5 000 personer fra februar 2016 (da antallet helt ledige var på det høyeste) til januar i år, justert for normale sesongvariasjoner. Ved utgangen av januar var 88 200 personer registrert som helt ledige, noe som utgjør 3,2 prosent av arbeidsstyrken (ikke sesongjustert). Utviklingen i den registrerte

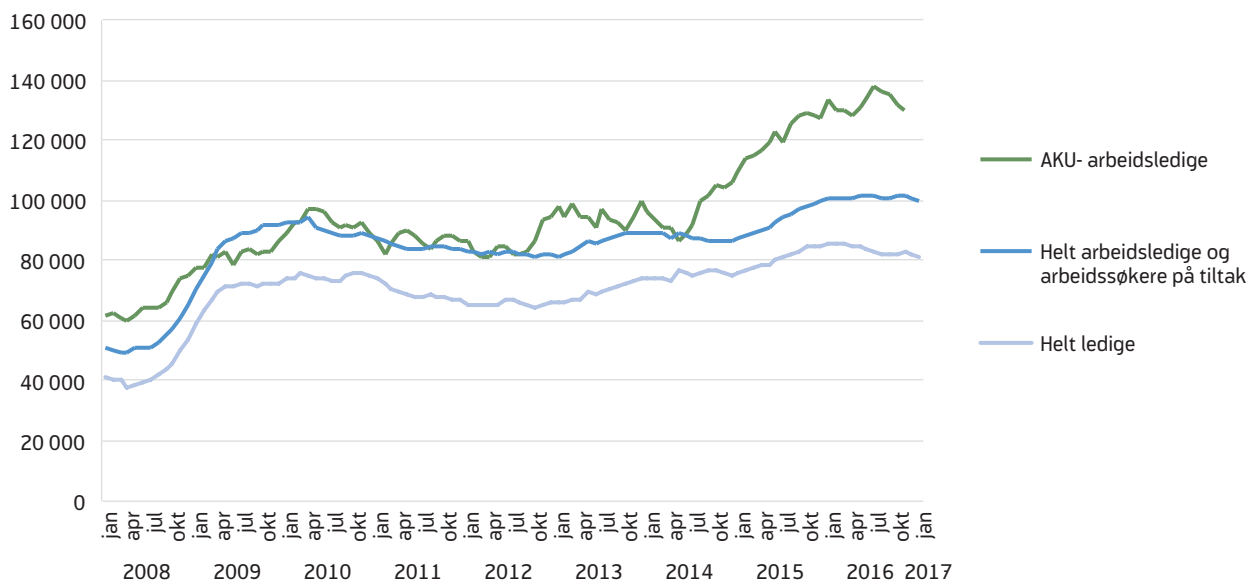
TO MÅL PÅ ARBEIDSLEDIGHETEN I NORGE

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

ledigheten har dermed vært omtrent som vi ventet i vår forrige prognose fra oktober i fjor.

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. AKU-ledighet

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

fortsatte å øke noe frem til juli 2016, men har gått ned igjen de siste månedene (selv om endringene det siste året stort sett har vært innenfor feilmarginen). I november (gjennomsnitt oktober-desember) var 130 000 personer arbeidsledige ifølge AKU, noe som tilsvarer 4,7 prosent av arbeidsstyrken.

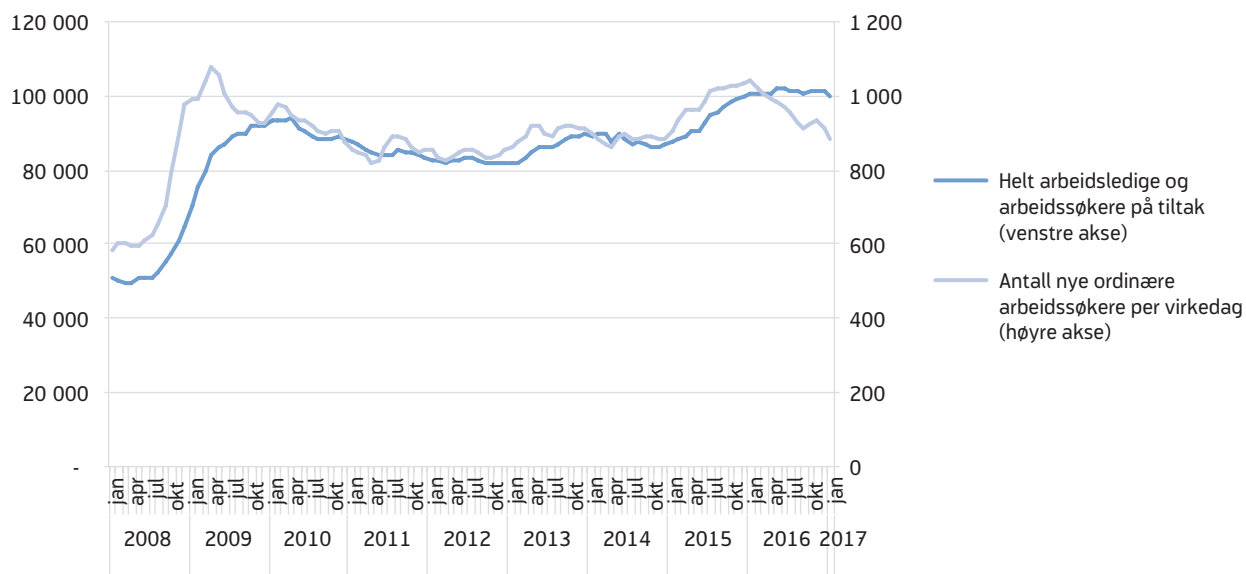
At bruttoledigheten har holdt seg stabil henger sammen med at det det siste året har vært færre som melder seg som arbeidssøkere enn det som var tilfellet året før (figur 5). I januar 2016 registrerte 1 040 nye arbeidssøkere³ seg hos NAV per virkedag, ifølge sesongjusterte tall. Siden har trenden vært nedadgående, og i januar 2017 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. Grunnen til at bruttoledigheten har holdt seg stabil til tross for færre nye arbeidssøkere er at det samtidig er blitt stadig flere som har vært arbeidssøkere lenge. Ved utgangen av januar har bruttoledigheten økt

mest blant de som har vært arbeidssøkere i mellom ett og to år. Sammenlignet med januar i fjor, var det i år 5 200 (19 %) 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. I disse fylkene ser vi også at det er flere som går ut dagpengeperioden på to år.

Selv om bruttoledigheten har stabilisert seg det siste året har den fortsatt å øke for personer med yrkespraksis innen ingeniør- og ikt-fag, men i et saktere tempo enn det som var tilfellet gjennom 2015 og i januar 2017 falt bruttoledigheten for den yrkesgruppen for første gang på over tre år (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. Det har også vært en økning i ledigheten inne flere andre yrkesgrupper det siste året. Størst økning finner vi for ledere, innen akademiske yrker samt helse, pleie og omsorg.

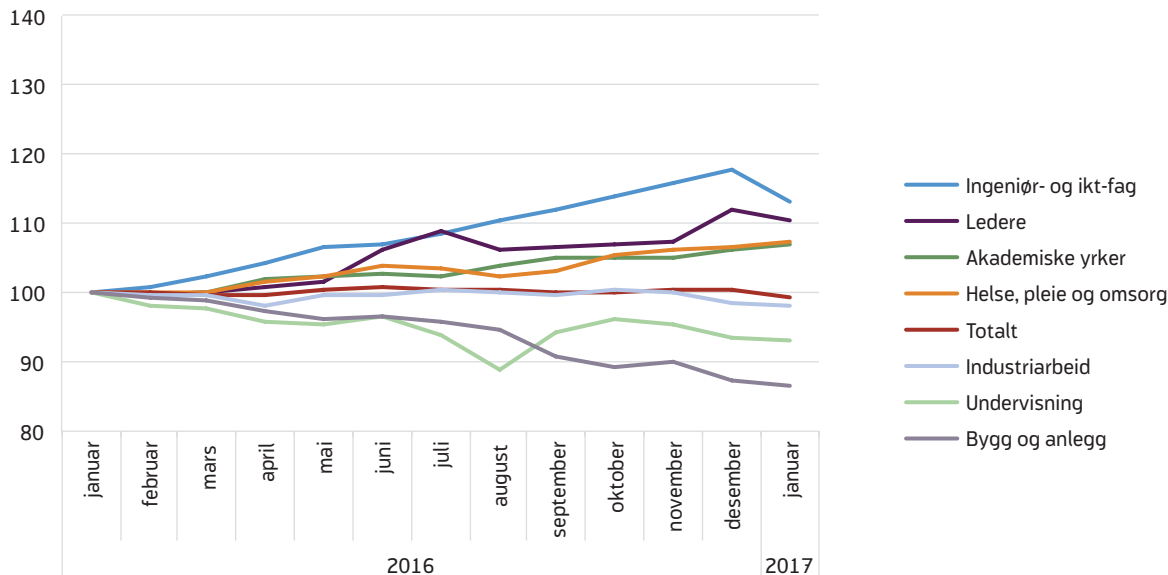
³ Nye arbeidssøkere inkluderer både helt ledige, arbeidssøkere som deltar i tiltak og delvis ledige.

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

Figur 6. Utviklingen i summen av helt ledige og arbeidssøkere på tiltak i ulike yrkesgrupper. Sesongjustert. Indeksert: Januar 2016 =100



Kilde: NAV

For andre yrkesgrupper har bruttoledigheten gått ned det siste året. Den største nedgangen finner vi innen bygg og anlegg. 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. Dette er også yrkesgruppen med lavest bruttoledighet, med 0,9 prosent av arbeidsstyrken ved utgangen av januar. Innen industriarbeid har ledigheten holdt seg stabil det siste året.

I løpet av 2016 var det 337 000 personer i alt som var registrert som arbeidssøkere i hos NAV. Over 90 prosent av disse var på et tidspunkt helt ledige. Dette er en liten økning fra 2015 da 324 100 personer var registrert som arbeidssøkere i løpet av året. Disse tallene er omtrent på nivå med 2010 som er året ledigheten nådde sitt høyeste nivå under finanskrisen.

Fortsatt store regionale forskjeller

De siste to årene har vært preget av svært store geografiske forskjeller på arbeidsmarkedet. Nedgangen i oljebransjen og oljerelatert industri har først og fremst rammet Vestlandet og særlig Rogaland. Det siste året har ledigheten vokst mest i Møre og Romsdal og Hordaland. Ledigheten vokste også i Rogaland første halvdel av 2016, men har det siste halve året flatet ut. Også

Vestfold har vært rammet og har hatt økning i ledige det siste året, økningen har særlig kommet for personer med yrkespraksis innen ingeniør- og ikt-fag og da spesielt blant ingeniører med tilknytning til petroleum.

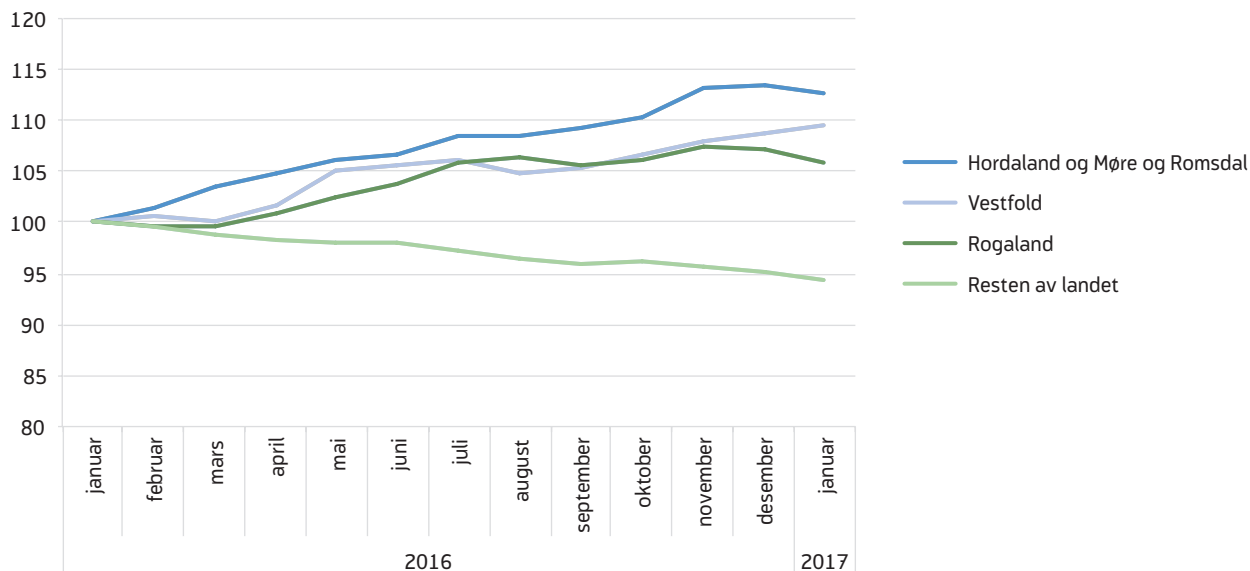
I resten av landet har bruttoledigheten holdt seg stabil eller gått ned det siste året. Nedgangen har vært størst i Sogn og Fjordane, Hedmark og Nord-Trøndelag. Disse fylkene har relativt få ansatte innen oljerelatert næringsliv, og andre deler av næringslivet nyter godt av blant annet svak kronekurs, 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 var 2016 et rekordår når det gjaldt overnattinger på norske hoteller.

Utviklingen internasjonalt

Eksporten av tradisjonelle varer og tjenester utgjør om lag 25 prosent av Fastlands-BNP⁴. Omfanget av

.....
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: Januar 2016 =100



Kilde: NAV

norsk eksport betyr mye for produksjonen i Norge og derfor også etterspørselen etter arbeidskraft. I 2016 gikk 64 prosent av fastlandseksporten til EU, mens 7 prosent gikk til USA og 5 prosent til Kina, målt i løpende priser. Utviklingen hos våre handelspartnere er derfor viktig for utviklingen i norsk økonomi.

Fallende ledighet i eurosonen

BNP-veksten i eurosonen var på 0,5 prosent fra tredje til fjerde kvartal. Dermed økte BNP med 1,7 prosent i 2016 samlet, noe mindre enn i 2015. Arbeidsledigheten fortsatte å falle gjennom 2016. I desember var ledigheten på 9,6 prosent, det laveste den har vært siden mai 2009. I Tyskland var ledigheten på 3,9 prosent, mens den fortsatt er høyest i Hellas og Spania med henholdsvis 23 og 18,4 prosent. Sysselsettingen har økt jevnt siden 2013, og i tredje kvartal 2016 var den 1,2 prosent høyere enn ett år tidligere. IMF har i sin prognose fra januar i år lagt til grunn at den økonomiske veksten holder seg stabil og blir på 1,6 prosent både i 2017 og 2018.

Det er for tiden stor politisk uro også i EU. I Italia gikk statsminister Renzi av etter å ha tapt folkeavstemningen om å gjøre endringer i grunnloven. I Frankrike og Nederland er det valg i år, og populistiske

partier på ytre høyre fløy med Marine Le Pen og Geert Wilders i spissen kan gå av med valgseire. I Tyskland gjør også Alternativ for Tyskland det godt på meningsmålingene. I flere land ser vi dermed økende press om en mer nasjonalistisk politikk, ønsker om å begrense internasjonal handel, og om å trekke seg ut av EU. Dette bidrar til økt usikkerhet om den økonomiske utviklingen framover, og kan bidra til at bedrifter blir mer avventende med investeringer. Vi legger til grunn en forsiktig konjunkturoppgang i euroområdet i årene framover, men den politiske usikkerheten kan bidra til at utviklingen blir svakere enn vi har lagt til grunn.

Usikkerhet etter Brexit

Storbritannia stemte 23. juni i år ja til at landet skulle melde seg ut av EU, omtalt som Brexit. Det er fortsatt vanskelig å si hva de økonomiske konsekvensene av dette vil bli. I fjerde kvartal ble den økonomiske veksten i Storbritannia på 0,6 prosent, og holder seg dermed foreløpig stabil. Det britiske pundet har svekket seg betydelig gjennom 2016, noe som er positivt for eksport og turisme. Pengepolitikken er også svært ekspansiv. Samtidig har regjeringen varslet en såkalt «hard» brexit, men det er fortsatt svært uklart hva dette vil innebære og hvordan avtalene som skal

erstatte EU-medlemskapet vil se ut. Usikkerheten rundt Brexit kan bidra til lavere investeringer i Storbritannia. IMF nedjusterte sine prognoser for veksten i Storbritannia kraftig etter valget om Brexit, men har nå justert de noe opp igjen for 2017. IMF tror imidlertid fortsatt på lavere vekst både i 2017 og 2018 enn vi har sett de siste årene.

Moderat vekst i USA

I fjerde kvartal økte BNP i USA med 1,9 prosent, målt i årlig rate. Dette er lavere enn i tredje kvartal, da veksten var på hele 3,5 prosent. Fall i eksporten, samt lavere vekst i privat konsum bidro til at veksten var lavere i fjerde kvartal. Arbeidsledigheten har stabilisert seg det siste året, og var på 4,8 prosent i januar mot 4,9 prosent ett år tidligere. Sysselsettingen viste god vekst i januar, og andelen av befolkningen som er sysselsatt har økt gjennom det siste året. IMF anslår at veksten i amerikansk økonomi vil bli på henholdsvis 2,3 i 2017 og 2,5 prosent i 2018, blant annet basert på impulser fra ekspansiv finanspolitikk.

Trumps første uker som president i USA har vært preget av uro og kontroverser. Det er også stor usikkerhet om den økonomiske politikken. På den ene siden har han lovet en ekspansiv politikk, med satsing på infra-

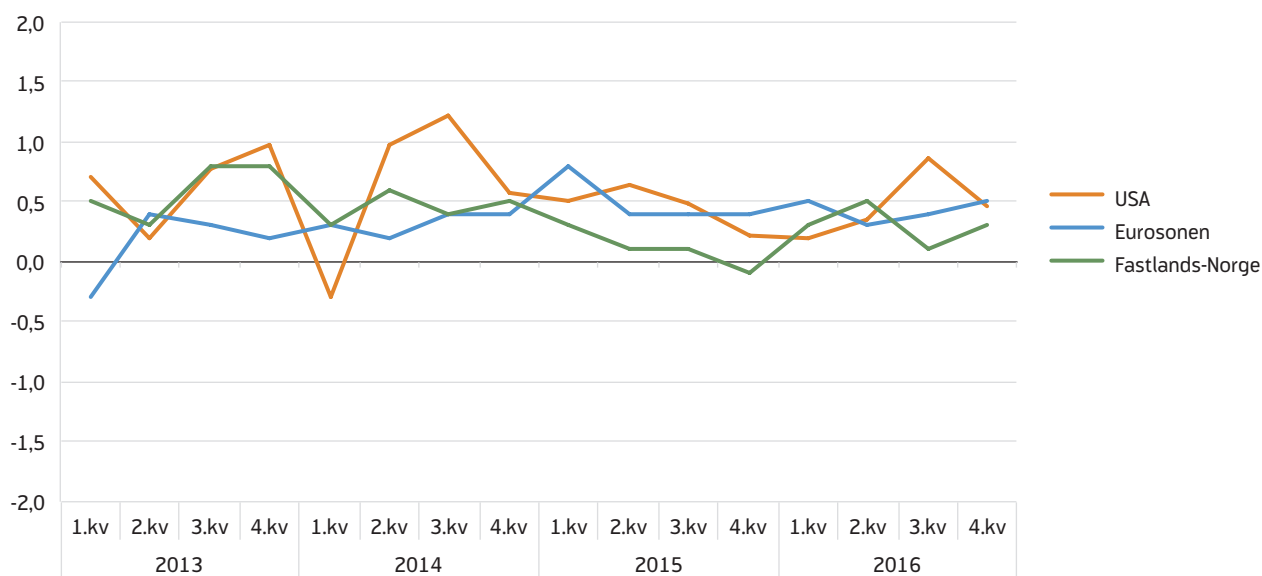
struktur og skatteletter. Dette vil dra den økonomiske veksten opp. Samtidig har han varslet en mer proteksjonistisk handelspolitikk, med reforhandling av handelsavtaler og trusler om straffetoll mot flere land. Skulle det siste skje, kan det utløse en handelskrig med land som Kina og flere. Det vil i så fall være negativt for veksten i verdensøkonomien og for en eksportorientert økonomi som den norske. Vi har lagt til grunn at den økonomiske utviklingen i USA i år og neste år vil være i tråd med IMF's anslag, men skulle handelspolitikken dreies i en mer proteksjonistisk retning vil det medføre en lavere vekst enn antatt.

Den globale økonomien

I Kina har den økonomiske veksten blitt gradvis lavere de siste årene. I fjerde kvartal var veksten på 6,8 prosent, noe høyere enn ventet. Økt privat forbruk og offentlig forbruk bidro til veksten. IMF anslår at veksten i Kina vil avta til 6,5 prosent i år og 6,0 prosent neste år. Vi legger også til grunn en gradvis lavere vekst i Kina.

IMF anslår at veksten i verdensøkonomien tar seg noe opp i år og neste år, fra 3,1 prosent i 2016 til 3,4 prosent i 2017 og 3,6 prosent i 2018. Dermed holder IMF på anslagene fra oktober for verdensøkonomien samlet.

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



Kilde: Eurostat og SSB (KNR)

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

| | 2015 | 2016 | 1. kv. 2016 | 2. kv. 2016 | 3. kv. 2016 | 4. kv. 2016 |
|---------------------------------------|-------|-------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Bruttonasjonalprodukt | 1,6 | 1,0 | 1,4 | -0,1 | -0,6 | 1,1 |
| Bruttonasjonalprodukt Fastlands-Norge | 1,1 | 0,8 | 0,3 | 0,5 | 0,1 | 0,3 |
| Konsum i husholdninger | 2,1 | 1,6 | 0,4 | 0,2 | 0,0 | 0,7 |
| - Varekonsum | 1,0 | 0,0 | 0,1 | -0,3 | -0,5 | 0,6 |
| - Tjenestekonsum | 3,5 | 3,3 | 0,7 | 1,0 | 0,6 | 0,6 |
| Konsum i offentlig forvaltning | 2,1 | 2,3 | 0,6 | 0,7 | 0,5 | 0,5 |
| Bruttoinvestering i fast realkapital | -3,8 | 0,5 | 0,5 | 0,2 | 1,2 | 0,6 |
| - Utvinning og rørtransport | -15,0 | -14,7 | -5,3 | -3,7 | -1,2 | 3,6 |
| - Fastlands-Norge | 0,6 | 5,9 | 2,0 | 1,8 | 1,8 | 0,0 |
| - Næringer | -1,6 | 2,8 | 4,2 | 1,7 | -2,0 | 2,6 |
| - Tjenester tilknyttet utvinning | -14,0 | -70,2 | -21,1 | -52,1 | -27,9 | 126,2 |
| - Andre tjenester | -1,2 | 2,7 | 1,5 | 5,2 | -3,1 | 0,7 |
| - Industri og bergverk | -7,8 | 4,7 | 9,3 | -1,6 | -6,6 | 3,2 |
| - Annen vareproduksjon | 3,0 | 8,3 | 9,5 | -3,1 | 4,4 | 5,6 |
| - Boliger (husholdninger) | 1,6 | 9,9 | 1,2 | 2,6 | 3,2 | 2,7 |
| - Offentlig forvaltning | 3,0 | 6,1 | -0,1 | 1,0 | 5,8 | -6,3 |
| Eksport i alt | 3,7 | -1,2 | -1,1 | -1,1 | 0,4 | -1,3 |
| - Tradisjonelle varer | 5,8 | -8,2 | -5,1 | -1,6 | -0,4 | -8,6 |
| - Råolje og naturgass | 3,2 | 3,8 | 4,2 | -1,4 | 0,9 | 0,5 |
| Import i alt | 1,6 | 0,3 | 1,6 | -1,8 | -0,5 | -1,5 |
| - Tradisjonelle varer | 1,9 | -0,6 | 0,8 | -2,1 | -0,9 | 0,1 |

Kilde: SSB (KNR)

Utviklingen i Norge

Lav 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 kraftige fallet i oljeprisen fra andre halvår 2014.

BNP for Fastlands-Norge⁵ økte med 0,3 prosent i fjerde kvartal 2016, ifølge sesongjusterte tall (Tabell 1). Veksten i Fastlands-BNP tok seg opp gjennom 2016, men årgjennomsnittet på 0,8 prosent er likevel klart under trendveksten på 2 prosent.

.....

⁵ 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.

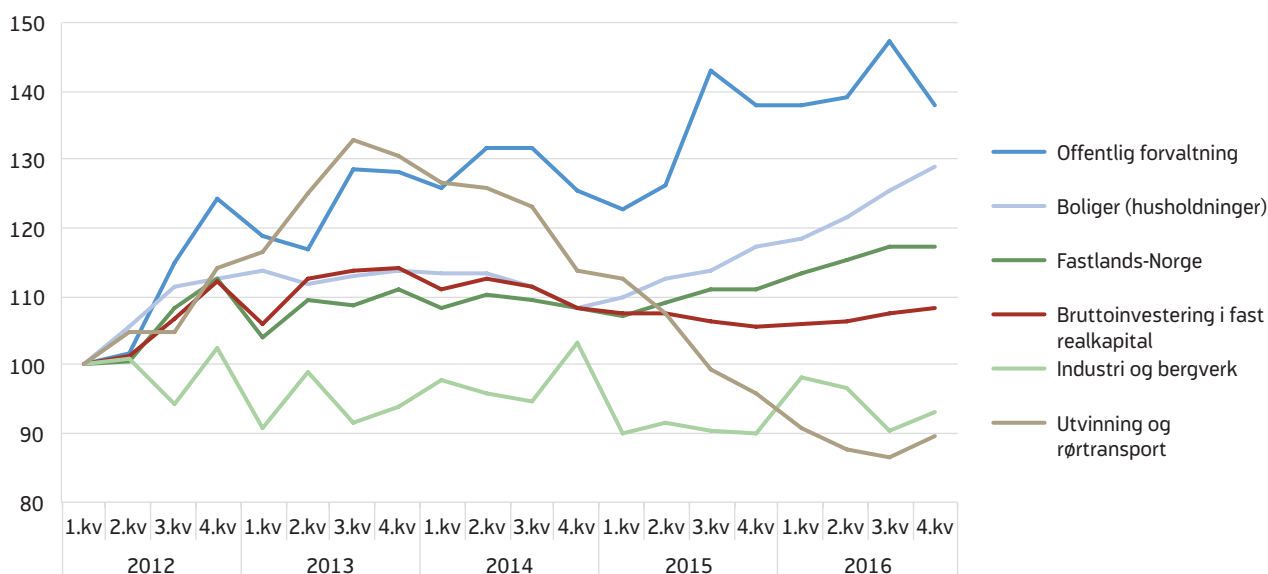
Investeringer

De totale bruttoinvesteringene utgjør mer enn en fjerdedel av Fastlands-BNP og inkluderer både investeringer på norsk sokkel og på fastlandet. Bruttoinvesteringene gikk ned i 2014 og 2015. Det skyldes særlig det store fallet i oljeinvesteringene. I 2016 økte bruttoinvesteringene igjen med 0,5 prosent. Dette skyldes blant annet økte boliginvesteringer og investeringer i offentlige forvaltning (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 lagt på mellom 50 og 60 dollar i desember og januar. Oljeprisen tok seg opp etter at OPECs medlemsland samt Russland i slutten av november ble enige om å kutte i produksjonen. Det er imidlertid lite som tyder på en kraftig vekst i prisene i tiden framover. Stiger prisene mye vil det sannsynligvis produseres mer skiferolje igjen, slik at prisen presses ned. På noe lengre sikt kan

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



Kilde: SSB (KNR)

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. Vi legger til grunn i våre prognoser at oljeprisen holde seg på dagens nivå og bli 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 33 prosent siden tredje kvartal 2013 (figur 9). Foreløpige beregninger viser imidlertid at petroleumsinvesteringene vokste med 4 prosent i fjerde kvartal 2016 for første gang siden fallet startet. Vi venter at de negative impulsene fra redusert etterspørsel i oljebransjen vil fortsette i 2017, men at nedgangen i oljeinvesteringene blir noe mindre enn i 2016 og 2015. 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 2016. I fjerde kvartal 2016 var boliginvesteringene 19 prosent høyere enn i fjerde kvartal 2014. Boligprisene fortsetter også å øke, sær-

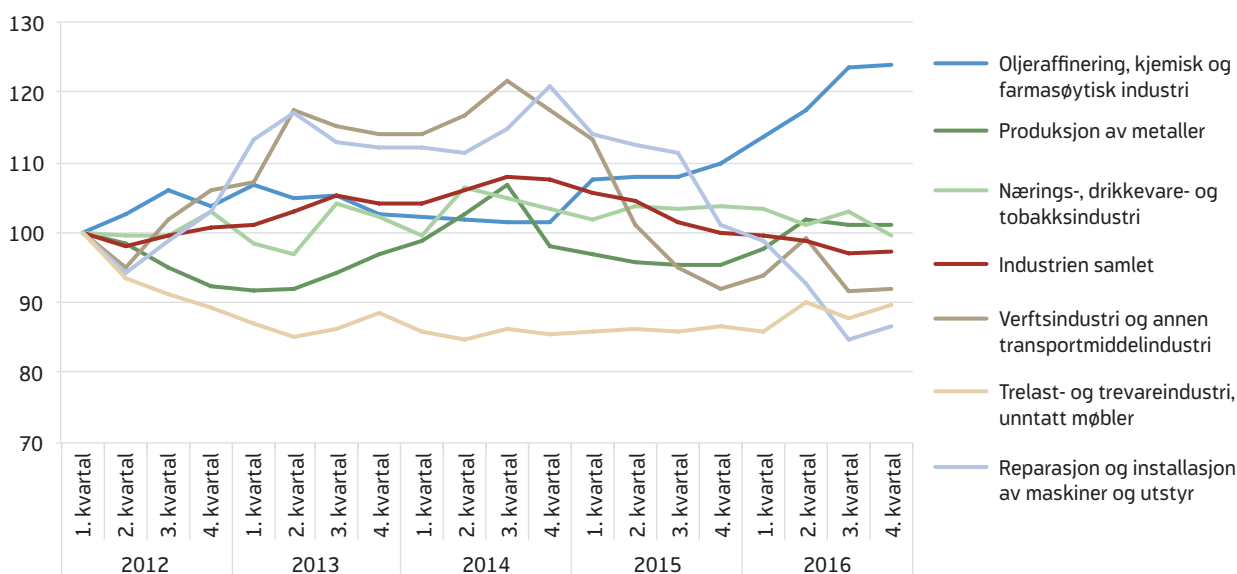
lig i Osloområdet. I fjerde kvartal var boligprisene 10,1 prosent høyere enn året før for landet samlet, mens de i Oslo og Bærum hadde steget med 21,7 prosent.

Siden oktober 2014 har det vært en klar vekst i antall igangsettingstillatelser til nye boliger. I løpet av 2016 ble det gitt igangsettingstillatelse til 36 500 nye boliger. Dette er en økning på 18 prosent sammenlignet med 2015. 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.

Vekst i industriinvesteringene

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 2016 økte investeringene samlet. Dette skyldes økte investeringer innen oljeraffinering, kjemisk og farmasøytisk industri og da spesielt innen produksjon av kjemiske råvarer, innen produksjon av metaller samt verftsindustri og annen transportmiddelindustri. Investeringene falt på den andre siden innen produksjon av metallvarer, elektrisk utstyr og maskiner og nærings-, drikkevare- og tobakksindustri.

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



Kilde: SSB (KNR)

I SSBs investeringsundersøkelse fra november anslår virksomhetene betydelig nedgang i industriinvesteringene for 2017, med et fall på hele 15 prosent sammenlignet med tilsvarende anslag for 2016. Det er anslag om lavere investeringer innenfor næringsgruppen oljeraffinerer, kjemisk og farmasøytisk industri samt metallindustrien som bidrar til denne nedgangen. Dette skyldes at enkelte store investeringsprosjekter som har bidratt til veksten i 2016, i år går inn i en avsluttende fase. Nedgangen i 2017 motvirkes noe av høye investeringsanslag innenfor næringene trelast- og trevareindustri, samt gummi, plast og mineralsk industri. Vi legger derfor til grunn i vår prognose et fall i industriinvesteringene i år, men venter at de øker igjen i 2018.

Bruttoproduktet i industrien falt gjennom 2015 og 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. Her tok veksten seg opp i først halvår av 2016, men falt igjen i andre halvår. Utviklingen innen tradisjonell eksportindustri har vært mer positiv og bidratt til å dempe nedgangen i industrien samlet. Produksjonen innen oljeraffinerer, kjemisk og farmasøytisk indus-

tri har hatt god vekst, produksjon av metaller samt trelast- og trevareindustri har også hatt en liten økning. Fortsatt svak krone og noe høyere vekst internasjonalt vil bidra til fortsatt vekst i eksportnæringene. Vi venter derfor at industriproduksjonen vil vise en moderat vekst i år og neste år.

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. Veksten fortsatte i 2016, men ble mindre enn året før, med en vekst på 1,6 prosent som er noe lavere enn anslagene i vår forrige prognose. Det er tjenestekonsumet som øker, mens varekonsumet har flatet ut. I 2016 hadde vi den laveste lønnsveksten SSB har målt på 2000-tallet. Dette, sammen med høy prisvekst, førte til at vi i 2016 fikk den største nedgangen i reallønningene på mange tiår. Dette førte videre til at konsumet ble dempet. Lavere renteutgifter og økte boligpriser drar imidlertid i motsatt retning. Svekkelsen av kronkursen de siste par årene har bidratt til å dra opp inflasjonen. Gjennom 2016 styrket kronkursen seg noe, og vi venter at prisveksten på importerte varer dermed vil avta noe i år og bidra til at inflasjonen går noe ned igjen. Sammen med en moderat opp-

gangskonjunktur og økt sysselsetting vil dette bidra til høyere vekst i realinntektene for husholdningen og vi venter derfor at veksten i konsumet vil ta seg noe opp i år og neste år.

Høyere eksport av tradisjonelle varer

En svak kronekurs 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, men falt gjennom hele 2016 og i

fjerde kvartal var nedgangen hele 8,6 prosent. I følge SSB ser utviklingen ut til å være svakere enn det produksjonsutviklingen indikerer, og at det derfor er noe usikkerhet knyttet til tallene. Fallet i 2016 er særlig knyttet til nedgang i eksport av maskiner og utstyr. Eksporten av olje og gass økte med 3,8 prosent i 2016.

Framover venter vi noe høyere vekst i verdensøkonomien og at etterspørselen etter norske varer og tjenester dermed vil ta seg opp. Den norske kronen styrket

Tabell 2. Befolkning i yrkesaktiv alder, arbeidsstyrken, sysselsatte og arbeidsledige ifølge AKU

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|-------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Befolkning 15–74 år | 3 618 000 | 3 680 000 | 3 743 000 | 3 798 000 | 3 850 000 | 3 896 000 | 3 934 000 |
| Arbeidsstyrken | 2 602 000 | 2 629 000 | 2 677 000 | 2 704 000 | 2 734 000 | 2 772 000 | 2 779 000 |
| Sysselsatte | 2 508 000 | 2 543 000 | 2 591 000 | 2 610 000 | 2 637 000 | 2 651 000 | 2 647 000 |
| Yrkesdeltakelsen | 71,9 % | 71,4 % | 71,5 % | 71,2 % | 71,0 % | 71,2 % | 70,6 % |
| AKU-arbeidsledige | 94 000 | 86 000 | 86 000 | 95 000 | 96 000 | 121 000 | 132 000 |
| Registrerte helt ledige (NAV) | 74 643 | 69 395 | 65 682 | 69 719 | 75 254 | 80 561 | 83 813 |

Kilde: SSB og NAV

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

| | 2017 | 2018 |
|--|--------|--------|
| Arbeidsmarked | | |
| Registrerte helt ledige | 79 000 | 76 000 |
| Registrerte helt ledige i prosent av arbeidsstyrken | 2,9 | 2,7 |
| Registrerte helt ledige og arbeidssøkere på tiltak | 96 000 | 93 000 |
| Registrerte helt ledige og arbeidssøkere på tiltak i prosent av arbeidsstyrken | 3,5 | 3,3 |
| AKU-arbeidsledige i prosent av arbeidsstyrken | 4,6 | 4,5 |
| Sysselsettingsvekst (AKU) | 0,2 | 1,1 |
| Arbeidsstyrkevekst (AKU) | 0,1 | 1,0 |
| Realøkonomi | | |
| Konsum i husholdninger mv. | 1,9 | 2,0 |
| Bruttoinvesteringer Fastlands-Norge | 5,1 | 2,6 |
| - Boliginvesteringer | 6,9 | 1,3 |
| Petroleumsinvesteringer | -14,0 | 0,0 |
| Eksport | 1,3 | 1,7 |
| - Tradisjonelle varer | 3,1 | 3,6 |
| Bruttonasjonalprodukt Fastlands-Norge | 1,7 | 2,1 |
| Valutakurs og oljepris | | |
| NOK per euro (nivå) | 9,0 | 9,0 |
| Råoljepris i dollar | 53 | 55 |

Kilde: NAV

seg i løpet av fjoråret, men er fortsatt svakere enn i 2013 og 2014 da oljeprisen var på sitt høyeste. Vi venter at den vil holde seg på dagens nivå gjennom prognoseperioden. Dette vil også bidra til høyere etterpørsel fra utlandet og til vekst i eksportvolumet av norske varer og tjenester i år og neste år, etter nedgangen i fjor.

Konjunkturoppgang

I 2016 var det en lav vekst i fastlandsøkonomien, til tross for dette tror vi at vi nå har passert konjunkturbunnen og at vi i 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

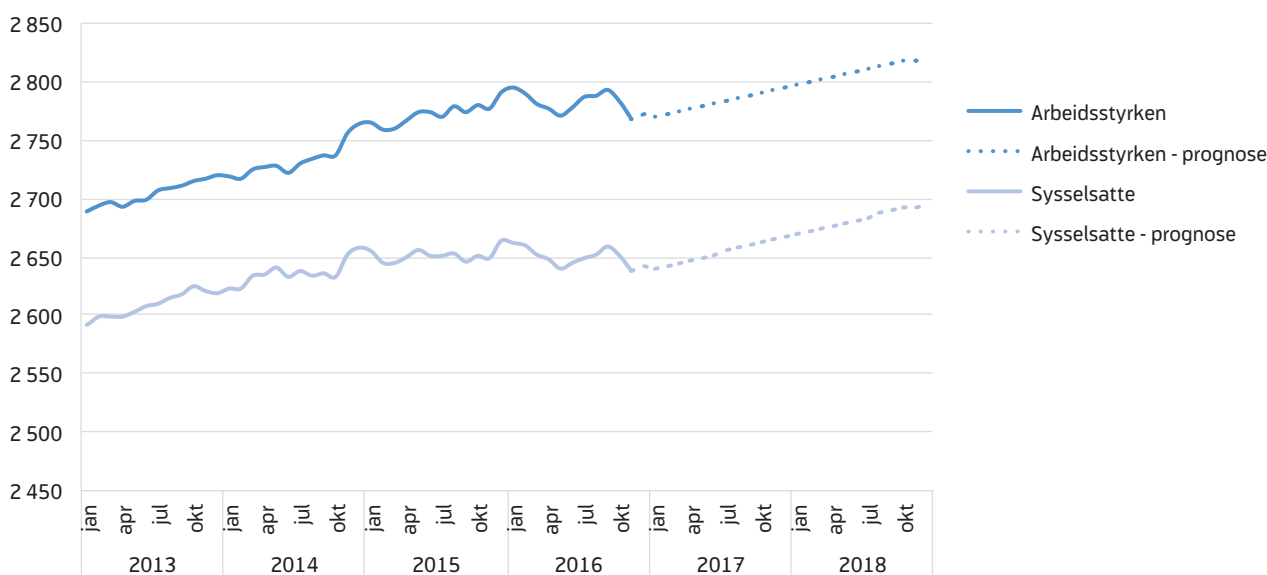
De siste årene har norsk økonomi vært preget av en oljedrevet nedgangskonjunktur, som har ført til nedgang i sysselsettingen og økt ledighet. I 2016 var utviklingen likevel mer positiv enn 2015. Bruttoledigheten holdt seg stabil, etter å ha gått opp gjennom hele 2015.

NAV mottok også færre varsler om oppsigelser og permitteringer i andre halvår 2016 enn i første halvår, og sysselsettingen økte noe ifølge kvartalsvis nasjonalregnskap. Flere undersøkelser viser også økt optimisme blant bedriftene, blant annet konjunkturbarometer fra SSB og Norges Banks regionale nettverk.

Ifølge AKU falt sysselsettingen gjennom fjoråret, bortsett fra sommermånedene. Dermed går vi inn i 2017 med et lavere nivå på sysselsettingen enn det årlige gjennomsnittet i 2016. Vi anslår at sysselsettingen igjen vil begynne å vokse i år, men i et moderat tempo. I og med at vi starter året med lavere sysselsetting enn i 2016 blir likevel gjennomsnittlig sysselsetting bare om lag 6 000 høyere i år. I 2018 venter vi at veksten i norsk økonomi tar seg ytterligere noe opp, og at sysselsettingen fortsetter å vokse (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 at det har kommet flere flyktninger. I løpet av de tre første kvartalene i 2016 var nettoinnvandringen på om lag 22 000 personer, som er det laveste siden 2006. Det er arbeidsinnvandringen fra Europa som går ned. Dette bidrar også til å dra ned

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



Kilde: SSB og NAV

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. Arbeidsstyrken økte utover 2015, samtidig som sysselsettingen utviklet seg svakt. Dette bidro til den store økningen i AKU-ledigheten. De siste månedene av 2016 har imidlertid arbeidsstyrken falt, noe som igjen har bidratt til lavere ledighet i AKU. Vi anslår at veksten i arbeidsstyrken vil ta seg noe opp igjen i 2017 og 2018, som følge av den moderate oppgangskonjunkturen i norsk økonomi.

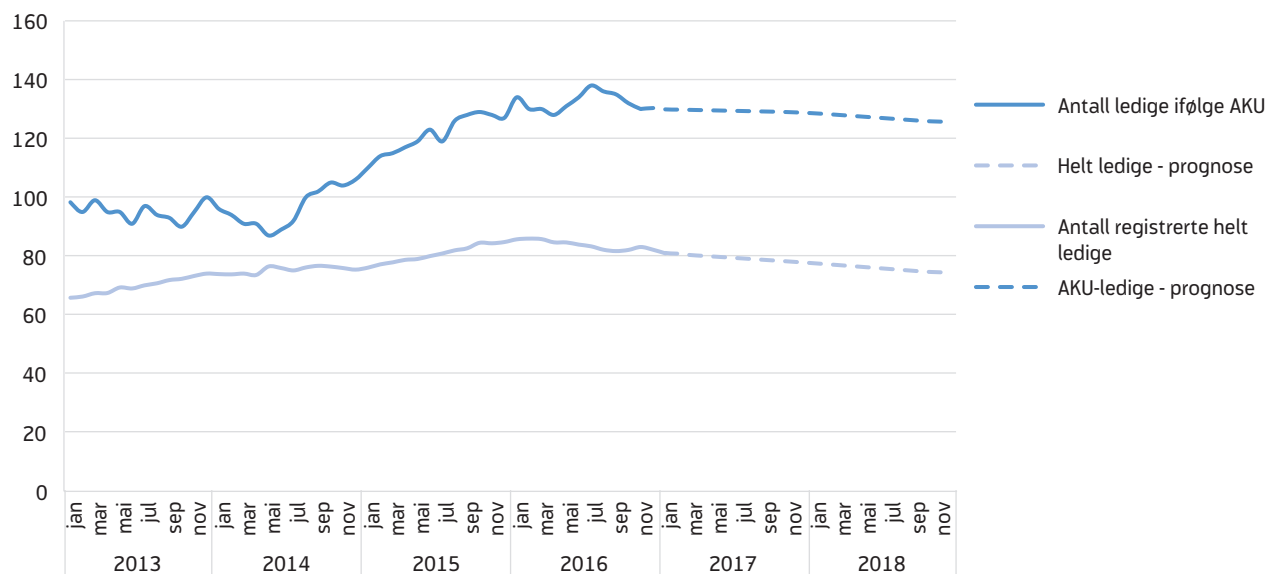
Arbeidsledigheten økte kraftig fra sommeren 2014 til sommeren 2015, ifølge AKU. Etter dette har den holdt seg relativt stabil. De siste månedene har den vist en fallende trend, etter at den økte litt sist sommer. Vi venter at ledigheten ifølge AKU vil holde seg relativt stabil framover, før den vil gå noe ned i 2018 (figur 12).

Bruttoledigheten falt i januar, etter å ha holdt seg stabil gjennom 2016. Flere tiltaksplasser for arbeidssøkere bidro til at antallet registrerte helt ledige gikk ned i løpet av 2016, og falt igjen i januar. Dermed har

utviklingen vært i tråd med vår forrige prognose. Vi venter nå at ledigheten vil gå noe ned utover 2017, men ikke like raskt som nedgangen vi så i januar. Fortsatt fallende oljeinvesteringer bidrar til at vi må regne med flere nedbemanninger innen oljerelatert industri, men ikke i like stort omfang som tidligere i denne nedgangskonjunkturen. På den andre siden faller ledigheten innen bygg og anlegg.

I løpet av 2015 kom det 31 100 personer som søkte om asyl i Norge, hvorav personer fra Syria og Afghanistan utgjorde de to største gruppene (UDI). Dette er nesten tre ganger høyere enn antallet som kom i 2014. På kort sikt er effekten av den økte tilstrømmingen ekspansiv. Det må bygges flere asylmottak og boliger, og det må ansettes langt flere for å håndtere søknader, bemanne mottak, jobbe med integrerings- og oppfølgingsarbeid i kommunene m.m. På lengre sikt vil asylstrømmen kunne føre til en betydelig økning i arbeidstilbudet. Dette er trolig noe vi vil kunne begynne å se effekter av i form av økt arbeidsstyrke og flere ledige mot slutten av året og inn i neste år. Dette avhenger imidlertid av hvor lang tid det tar å få bosatt flykningene i en vertskommune og deltakelse i introduksjonsprogrammet.

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



Kilde: SSB og NAV

Samlet venter vi at det i år vil være i gjennomsnitt 79 000 helt ledige, mens vi neste år venter at antallet helt ledige i snitt vil bli på 76 000. Det betyr at andelen helt ledige blir på 2,9 prosent av arbeidsstyrken i år og 2,7 prosent neste år. Dersom tiltaksnivået holder seg på nivå med det som er bevilget i statsbudsjettet for 2017 ut prognoseperioden, vil bruttoledigheten bli henholdsvis 3,5 og 3,3 prosent av arbeidsstyrken i 2017 og 2018. Vi må imidlertid fortsatt 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 i år og i 2018. Vi venter imidlertid fortsatt nedgang i oljeinvesteringene i år, mens vi forventer en utflating i 2018. Vi anslår 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 forventer vi økt aktivitet og økt sysselsetting i både år og neste år. 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 er blant næringene med størst vekst i sysselsettingen de siste årene. Vi legger i vår prognose til grunn at sysselsettingen innen

bygge- og anleggsbransjen vil fortsette å øke de neste årene. Arbeidsledigheten har det siste året gått ned for bygge- og anleggsarbeidere, og det er grunn til å tro at denne nedgangen fortsetter.

Sysselsettingen i varehandelen har gått litt ned det siste året. Bruttoledigheten har likevel holdt seg stabil. Vi holder det for sannsynlig at veksten i privat konsum tar seg noe opp i løpet av året og i 2018, men i likhet med 2016, vil en del av denne veksten skje i form av økt tjenestekonsum. Vi venter derfor at sysselsetting innen både private tjenestenæringer og varehandel vil øke framover.

En svakere krone har bidratt til økt aktivitet og vekst i sysselsetting i overnattings- og serveringsvirksomhet i 2016. Vi anslår at denne utviklingen fortsetter fram til 2018, og at den vil bidra til økt sysselsetting blant personer med bakgrunn fra reiseliv og transport.

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 legger til grunn 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>.

ENDRINGER I ARBEIDSLEDIGHETEN OVER TID

Av Eugenia Vidal-Gil

Sammendrag

Både konjunktorene, strukturelle endringer i økonomien og demografiske endringer kan påvirke hvor mange og hvem som blir ledig over tid. Mens konjunktursvingninger medfører endringer i arbeidsledigheten på kort sikt, kan befolkningsendringer eller endringer i næringsstrukturen og produksjonsmetoder påvirke sammensettingen av arbeidsledigheten på lengre sikt.

I perioden 2002 – 2016 har Norge vært gjennom tre nedgangskonjunkturer som har medført økende arbeidsledighet. Vi finner at ledigheten blant industriarbeidere, bygge- og anleggsarbeidere, samt ingeniører og ikt-yrker, øker mer enn gjennomsnittet under nedgangskonjunkturer. Dette er mannsdominerte yrker, og derfor øker ledigheten mer blant menn enn blant kvinner under nedgangskonjunkturer, og spesielt blant menn i 20-årene. Vi ser også at andelen dagpengemottakere øker når ledigheten øker, da flere av de som registrerer seg som ledige har vært i arbeid før og har tjent opp rettigheter til dagpenger.

Nedgangskonjunkturen Norge har vært i siden 2015 skiller seg imidlertid fra tidligere nedgangskonjunkturer, og det er yrker og regioner med tilknytning til oljeindustrien som har blitt hardest rammet. Ledigheten i Rogaland har mer enn doblet seg siden 2015, og ledigheten blant ingeniører innen petroleum og geofag har økt kraftig. I motsetning til tidligere nedgangskonjunkturer, har ledigheten relativt sett økt mest blant de over 50 år. Vekten oljenæringen har i norsk økonomi ventes å forbli lavere framover og vi står dermed overfor en strukturell endring i næringsgrunnlaget.

Demografiske endringer i løpet av de siste fjorten årene har også ført til endringer i sammensetning av arbeidsledigheten. Innvandringen til Norge økte markert fra midten av 2000-tallet, hovedsakelig som følge av EU-utvidelsen til Øst-Europa i 2004, og innvandrere har utgjort en stadig større andel av arbeidsstyrken og av de arbeidsledige siden. 17,5 prosent av de registrerte ledige i 2002 var innvandrere, mens dette hadde økt til 40 prosent i 2014 – 2016. I tillegg har utdanningsnivået i befolkningen økt siden 2002. Personer med høyere utdanning utgjør en økende andel av arbeidsstyrken og av de sysselsatte. Vi finner at andel ledige med høyere utdanning også har økt i løpet av de siste fjorten årene, mens andel med lavere utdanning har falt.

Innledning

Hvor mange og hvem som blir arbeidsledig varierer over tid. Konjunktursvingninger medfører endringer i arbeidsledighetsnivå, som beveger seg i motsatt retning av veksten i økonomien. Noen næringer, som bygge- og anleggsnæringen og industrien, er mer utsatte for konjunktursvingninger enn andre. Yrker tilknyttet konjunkturutsatte næringer, opplever større økninger i arbeidsledigheten under en nedgangskonjunktur enn yrker tilknyttet offentlig sektor. Denne typen arbeidsledighet betegnes som konjunkturledighet, og går ned når konjunktorene snur og veksten i økonomien tar seg opp igjen.

I noen tilfeller kan lavere aktivitet i noen næringer være av vedvarende karakter, for eksempel på grunn av teknologiske endringer eller endringer i næringsstrukturen i økonomien. Arbeidsledigheten som følger av slike vedvarende endringer kalles strukturledighet. Den rammer ofte personer med bestemte yrkesbakgrunner eller kvalifikasjoner, som kan ha vanskeligheter med å finne ny jobb i andre næringer eller bransjer. Disse risikerer å forbli ledige lenge.

Det vil også til enhver tid være personer som er ledige mens de søker jobb for første gang eller som vil skifte jobb. Denne typen arbeidsledighet kalles friksjonsle-

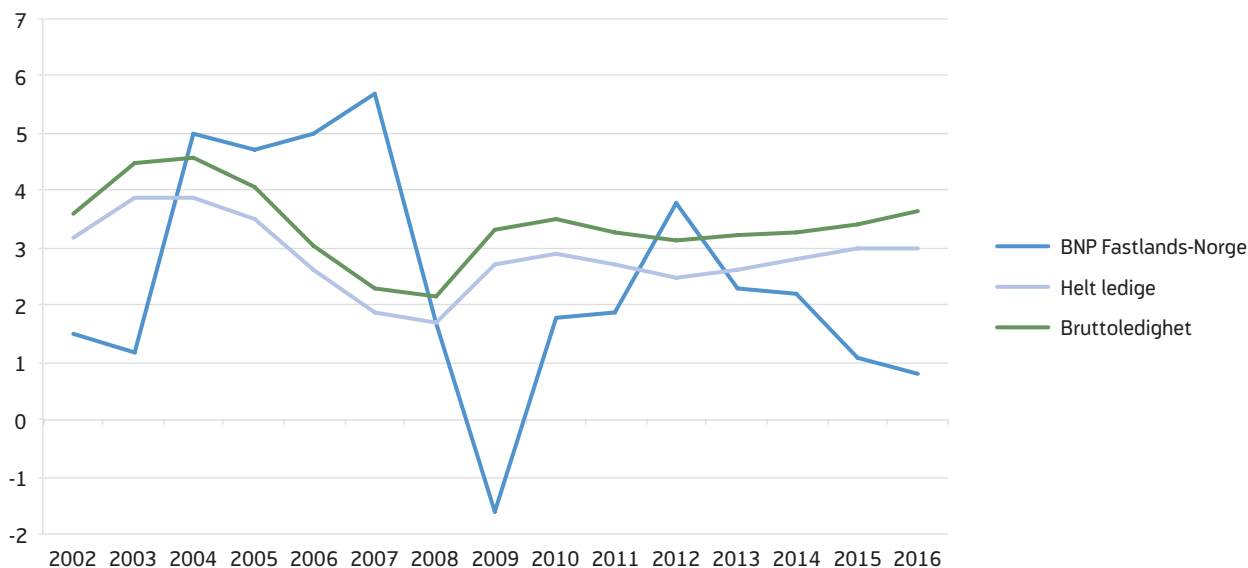
dighet, og omfanget avhenger blant annet av hvor lett eller vanskelig det er å finne informasjon om ledige stillinger og hvilke krav man stiller til en ny jobb for å akseptere den. Friksjonsledighet er vanligere i perioder med lav arbeidsledighet og høy tilgang på ledige stillinger.

I tillegg til konjunktorene kan demografiske endringer, for eksempel i alderssammensetning og utdanningsnivå i befolkningen, medføre endringer i arbeidsledigheten over tid. EU-utvidelsen i 2004 markerte starten på økt arbeidsinnvandring til Norge, og innvandrere har utgjort en stadig større andel av arbeidsstyrken og arbeidsledigheten siden.

I denne artikkelen vil vi analysere endringene i sammensetningen av arbeidsledigheten i perioden 2002 – 2016. Vi ønsker å belyse hvordan arbeidsledigheten i ulike grupper varierer med konjunktorene. I løpet av de siste fjorten årene har norsk økonomi vært gjennom tre nedgangskonjunkturer¹ og medføl-

¹ En nedgangskonjunktur er definert som en periode der veksten i bruttonasjonalprodukt (BNP) for Fastlands-Norge er lavere enn trendveksten. Trendveksten er en estimert størrelse. SSBs siste estimat av den årlige trendveksten for BNP Fastlands-Norge er på om lag 2 %.

Figur 1. Helt ledige og summen av helt ledige og arbeidssøkere på tiltak (bruttoledighet) som andel av arbeidsstyrken. Årlig vekst i BNP for Fastlands-Norge. Prosent



Kilde: NAV og KNR

Data og metode

I denne analysen benyttes månedlige beholdningstall over registrerte helt ledige og arbeidssøkere på tiltak i perioden januar 2002 – oktober 2016. Tallene blir fordelt etter ulike kjennetegn som alder, kjønn, yrkesbakgrunn, innvandrerbakgrunn, bostedsfylke, utdanningsnivå, antall som mottar dagpenger og arbeidssøkervarighet.

Utdanningsnivå i NAVs arbeidsmarkedsstatistikk tar utgangspunkt i høyeste påbegynte utdanningsnivå som arbeidssøkerne selv har oppgitt. Ikke alle arbeidssøkere oppgir utdanningsnivå, og andelen med ukjent utdanningsnivå varierer mellom 4 og 15 prosent i perioden vi analyserer. Tallene etter utdanningsnivå er derfor beheftet med usikkerhet og bør tolkes med varsomhet.

I analysen benytter vi *varighet som arbeidssøker eller med nedsatt arbeidsevne* for å måle hvor lenge de ledige har vært registrert hos NAV. Når vi måler varighet som arbeidssøker, teller perioder en person er registrert enten som helt ledig, delvis ledig, permittert, deltakere på arbeidsmarkedstiltak, eller andre arbeidssøkere. Perioder med nedsatt arbeidsevne teller også med i varigheten. Med denne definisjonen regnes

varigheten fra det tidspunktet en person melder seg for første gang som arbeidssøker, med avbrudd på maks 4 ukers varighet, til opptellingstidspunktet.

For mer detaljert informasjon om definisjonene av begreper, kjennemerker og grupperinger i NAVs offisielle statistikk, se Om statistikken – Arbeidssøkere – www.nav.no. Se egen faktaboks for definisjonen av *innvandrere* i statistikken.

Ledighetstall viser sesongvariasjoner i løpet av et år, også etter ulike kjennetegn. En hensiktsmessig måte å analysere utviklingen av ledigheten over tid er å benytte sesongjusterte tall: Da fjerner man de sesongdrevne endringene som skjer på faste tidspunkter hvert år og gjør det lettere å observere den underliggende trenden. Alle tidsserier i denne analysen har blitt sesongjustert ved hjelp av programmet X12-ARIMA etter samme metode som i NAVs offisielle statistikk. For nærmere informasjon om sesongjustering av NAVs arbeidsmarkedsstatistikk, se Om statistikken – Sesongjusterte tall – <https://www.nav.no/1073745774/om-statistikken-sesongjusterte-tall?kap=1>

gende perioder med økende ledighet (figur 1). Vi kan forvente at årsakene til nedgangskonjunkturer vil gjenspeiles i hvilke yrkesgrupper som blir ledige og hvilke deler av landet som opplever høyest økning i ledigheten. Vi vil undersøke hvilke fellestrekk og forskjeller som finnes mellom disse tre nedgangskonjunkturer. Vi vil også undersøke om noen endringer i sammensettingen av arbeidsledigheten i denne perioden har skjedd uavhengig av konjunkturer, blant annet som følge av økt arbeidsinnvandring og andre demografiske endringer.

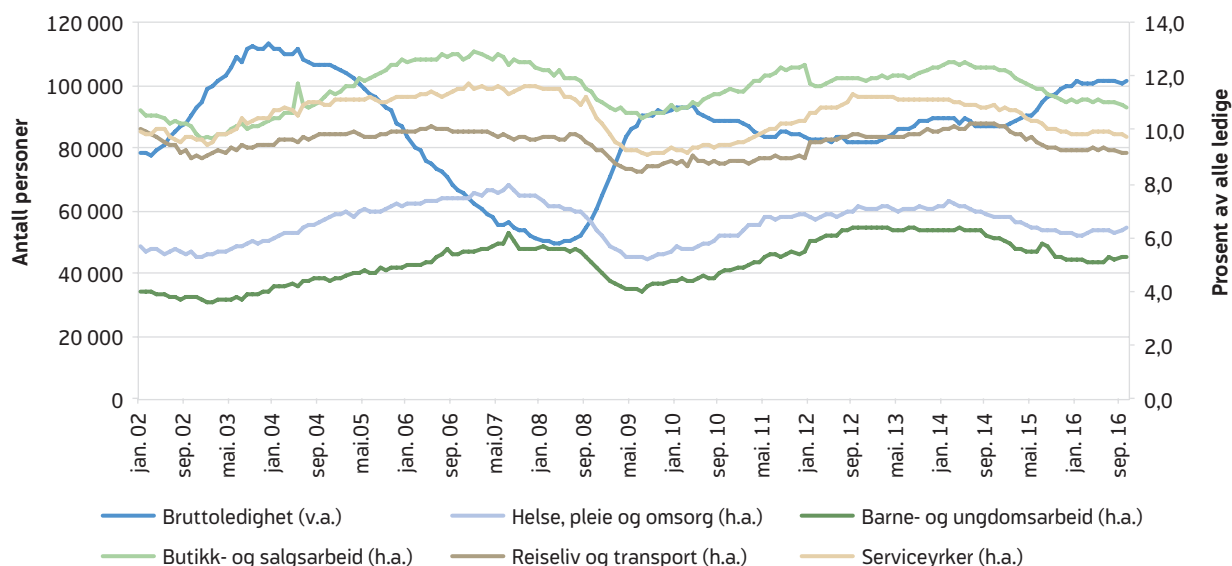
I analysen benytter vi tall på bruttoledigheten, som er summen av de som er registrert som helt ledige hos NAV og de arbeidssøkerne som deltar i tiltak. For å forenkle framstillingen vil vi videre i artikkelen betegne summen av helt ledige og arbeidssøkere på tiltak som *de ledige*, og bruttoledighet som *ledighet*. Vi ser på ulike kjennetegn ved de ledige i perioden januar 2002 – oktober 2016, som kjønn, alder, yrke, innvandringsbakgrunn, utdanningsnivå, om de mottar dagpenger og hvor lenge de har vært registrert som arbeidssøker. For å se om sammensettingen av bruttoledigheten varierer over tid, har vi beregnet hvilken

andel av den samlede bruttoledigheten hver av de ulike gruppene utgjør. Om bruttoledigheten for alle grupper endrer seg proporsjonelt like mye med konjunkturer eller over tid, vil disse andelenes forbli konstante gjennom perioden vi analyserer. I motsatt tilfelle vil vi se at de gruppene som opplever høyere vekst i bruttoledigheten enn gjennomsnittet utgjør en større andel av bruttoledigheten når den er høy, mens andelenes for de andre gruppene faller. Bedre innsikt i hvordan sammensettingen av bruttoledigheten varierer over tid kan bidra til å identifisere hvilke grupper som er mer utsatte og dermed bidra til utforming av en målrettet arbeidsmarkedspolitikk.

Ulike nedgangskonjunkturer rammer ulike yrkesgrupper

I 2002–2016 har bruttoledigheten for alle yrkesgrupper økt i periodene med nedgangskonjunktur og gått ned når konjunkturer har bedret seg. Noen yrkesgrupper har imidlertid opplevd større variasjoner i ledigheten enn andre, slik at sammensettingen av ledigheten etter yrkesbakgrunn også har variert med konjunkturer.

Figur 2. Bruttoledighet i alt. Sesongjustert (venstre akse). Andel av bruttoledigheten etter utvalgte yrkesbakgrunner. Sesongjustert (høyre akse)



Kilde: NAV

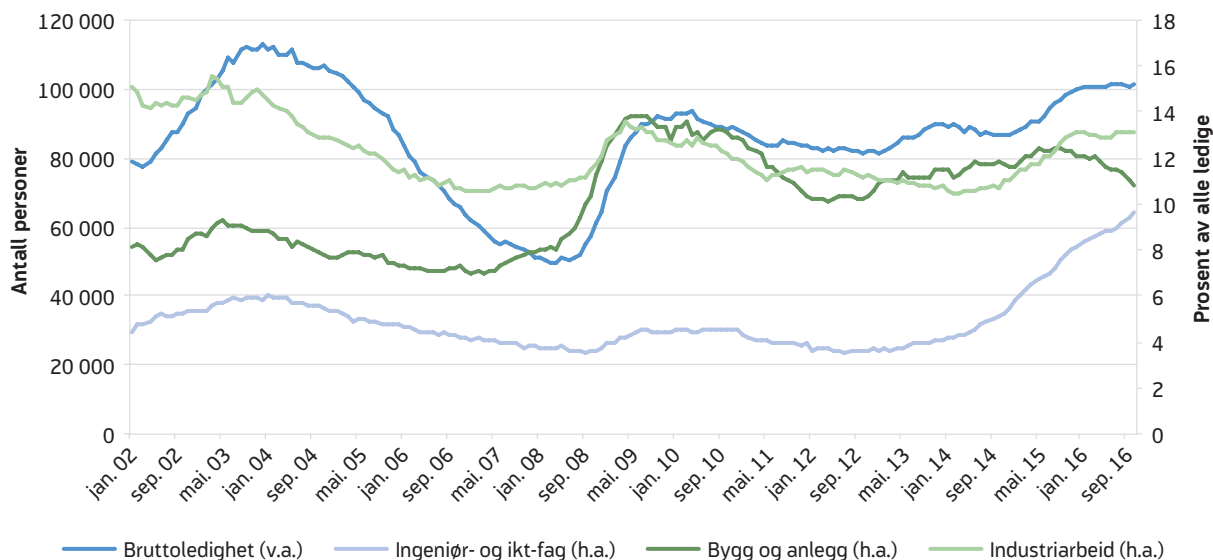
Noen yrker mindre utsatte for konjunktursvingninger

I figur 2 vises hvilke andel yrkesgruppene som er mindre utsatt for konjunktursvingninger utgjør av alle ledige i denne perioden. Disse yrkesgruppene utgjør en mindre andel av de ledige under nedgangskonjunkturer og en høyere andel i oppgangskonjunkturer. Når ledigheten øker, er økningen blant disse yrkesgruppene relativt mindre, slik at deres andel av den totale ledigheten faller. Når ledigheten går ned, er nedgangen for disse yrkesgruppene også relativt mindre, og de utgjør derfor en større andel av de ledige når ledigheten er lav. Ledigheten for helse-, pleie- og omsorgsyrker, og barne- og ungdomsarbeid varierer mindre enn gjennomsnittet med konjunkturerne. Dette gjelder også for akademiske yrker og undervisningsyrker, som ikke er vist i figur 2 da de utgjør en liten andel av alle ledige. Disse yrkesgruppene er ofte tilknyttet offentlig sektor, der sysselsetting er mer stabil enn i privat sektor, og er i større grad skjermet for konjunkturerne. Ledigheten i store yrkesgrupper som serviceyrker, reiseliv og transport samt butikk- og salgsarbeid viser også relativt mindre endringer med konjunkturerne enn den samlede bruttoledigheten.

De mest utsatte yrkene

Yrkesgruppene vist i figur 3 er mest utsatte for konjunktursvingninger. Industriarbeidere, bygge- og anleggsarbeidere samt ingeniører og ikt-yrker har større økning i ledigheten enn andre yrkesgrupper under nedgangskonjunkturerne. Dermed utgjør disse yrkesgruppene en større andel av de ledige når ledigheten er høy. Når ledigheten faller, faller den også mest for disse yrkesgruppene. Industriarbeidere og bygge- og anleggsarbeidere er to av de største yrkesgruppene, med en andel av den totale bruttoledigheten på henholdsvis 12 og 10 prosent i gjennomsnitt i denne perioden. Ingeniører og ikt-yrker utgjør fem prosent av alle ledige i gjennomsnitt, men andelen har økt kraftig siden 2013 og utgjorde i underkant av 10 prosent mot slutten av 2016. Både industri og bygg og anlegg er konjunkturutsatte næringer, og det er derfor ikke uventet at ledigheten svinger mer for yrkesgrupper tilknyttet disse næringene enn for de andre. Mange ingeniøryrker er også knyttet til disse næringene. Ledigheten blant ledere og meglere og konsulenter viser også større økninger og nedganger enn gjennomsnittet. Disse yrkesgruppene utgjør en liten andel av bruttoledigheten og er ikke vist i figur 3.

Figur 3. Bruttoledighet i alt. Sesongjustert (venstre akse). Andel av bruttoledigheten etter utvalgte yrkesbakgrunn. Sesongjustert (høyre akse)



Kilde: NAV

Tre ulike nedgangskonjunkturer

Vi finner samtidig at det var ulike yrkesgrupper som ble hardere rammet i hver av de tre nedgangskonjunkturer i perioden 2002–2016. Den første nedgangskonjunktureren i 2002 og 2003 rammet bredest, slik at veksten i bruttoledigheten var ganske lik for de aller fleste yrkesgruppene. Ledigheten økte relativt mer for ledere og ingeniørene, fulgt av akademiske yrker og undervisningsyrker. Kun reiselivs- og transportyrker, butikk og salgsarbeid, samt jordbruk, skogbruk og fiske hadde lavere økning i ledigheten enn gjennomsnittet.

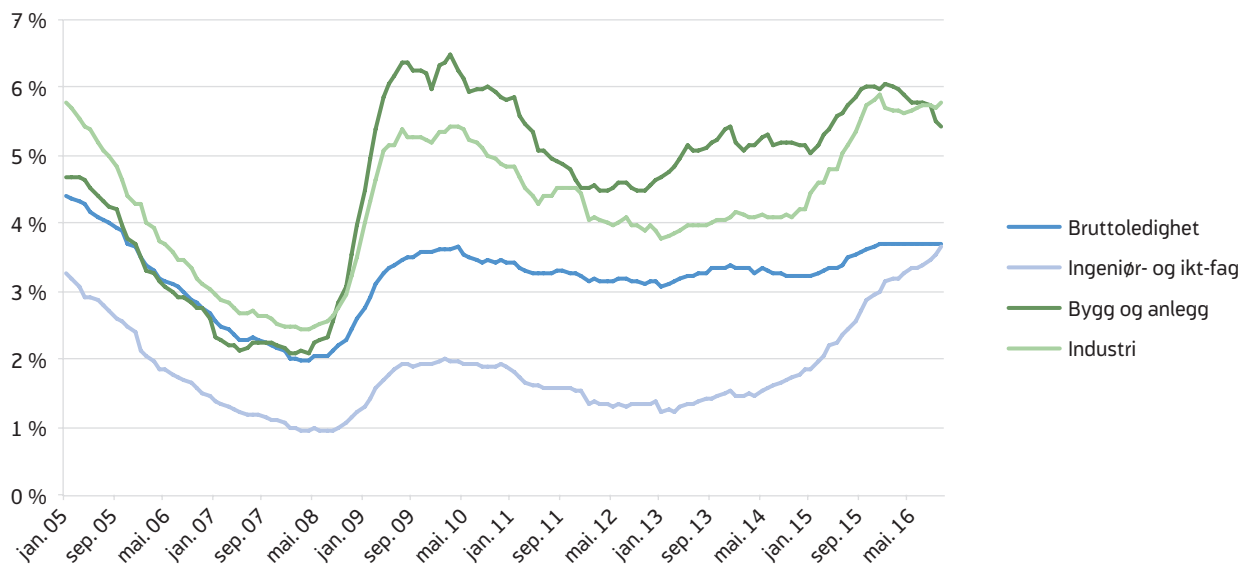
I kjølvannet av den internasjonale finanskrisen i 2008 fikk vi en ny og enda dypere nedgangskonjunktur. Denne nedgangskonjunktureren rammet hardest personer med bakgrunn fra bygg og anlegg. Boliginvesteringene falt i 2008–2010, og førte til et fall i sysselsettingen innen bygge- og anleggsnæringen. Ledigheten for bygge- og anleggsarbeidere tredoblet seg på to år. Ledigheten for industriarbeidere, ingeniører, samt meglere og konsulenter, økte også mer enn gjennomsnittet. For de andre yrkesgruppene var økningen i ledigheten relativt mindre.

I 2013–2015 viste bruttoledigheten igjen en stigende trend, mens den holdt seg stabil i 2016. Denne siste nedgangskonjunktureren følger av lavere aktivitet i oljenæringen og en betydelig nedgang i oljeinvesteringene, og det er særlig yrker knyttet til oljeindustrien som har blitt rammet. Antall ledige ingeniører og ikt-yrker har mer enn doblet seg i denne perioden, og økningen er særlig stor for ingeniører med bakgrunn fra oljenæringen eller leverandørindustrien. Dermed ser vi at ingeniør- og ikt-fag har gått fra å utgjøre under 4 prosent av de ledige i 2013 til nesten 10 prosent høsten 2016 (figur 3). Industriarbeidere, ledere, samt meglere og konsulenter, utgjør også en større andel av de ledige etter 2013. Antall ledige bygge- og anleggsarbeidere økte også relativt mye fram til første halvår 2015, men har siden gått ned som følge av ny vekst i boliginvesteringene og sysselsettingen i næringen.

Mer langvarige endringer

Utover konjunktursvingningene finner vi andre endringer i ledigheten blant de mest utsatte yrkesgruppene i perioden 2002–2016. Ledige bygge- og anleggsarbeidere utgjør en høyere andel av ledigheten siden finanskrisen. Vi ser også at ledigheten for

Figur 4. Bruttoledighet i alt og for utvalgte yrker som andel av arbeidsstyrken. Sesongjustert



Kilde: NAV

bygge- og anleggsarbeidere som andel av arbeidsstyrken² har holdt seg på et høyere nivå etter finanskrisen, selv om den har gått noe ned i 2016 (figur 4). Dette til tross for at sysselsettingen i bygge- og anleggssektoren har økt i denne perioden. I 2002 arbeidet seks prosent av alle sysselsatte i denne næringen, mens i 2016 var andelen på 8 prosent. Andelen ledige industriarbeidere ser ut til å ha gått noe ned fra 2002 til 2016 (figur 3). Dette kan sees i sammenheng med at en stadig mindre andel av de sysselsatte jobber i industrinæringen, som har gått ned fra 11 prosent til 8 prosent av den totale sysselsettingen i løpet av denne perioden. Målt som andel av arbeidsstyrken, var bruttoledigheten for industriarbeidere uansett høyere i 2016 enn etter finanskrisen (se figur 4). Ledigheten for ingeniør- og ikt-fag har økt mest under den siste nedgangskonjunkturen, drevet av lavere aktivitet i oljenæringen. For første

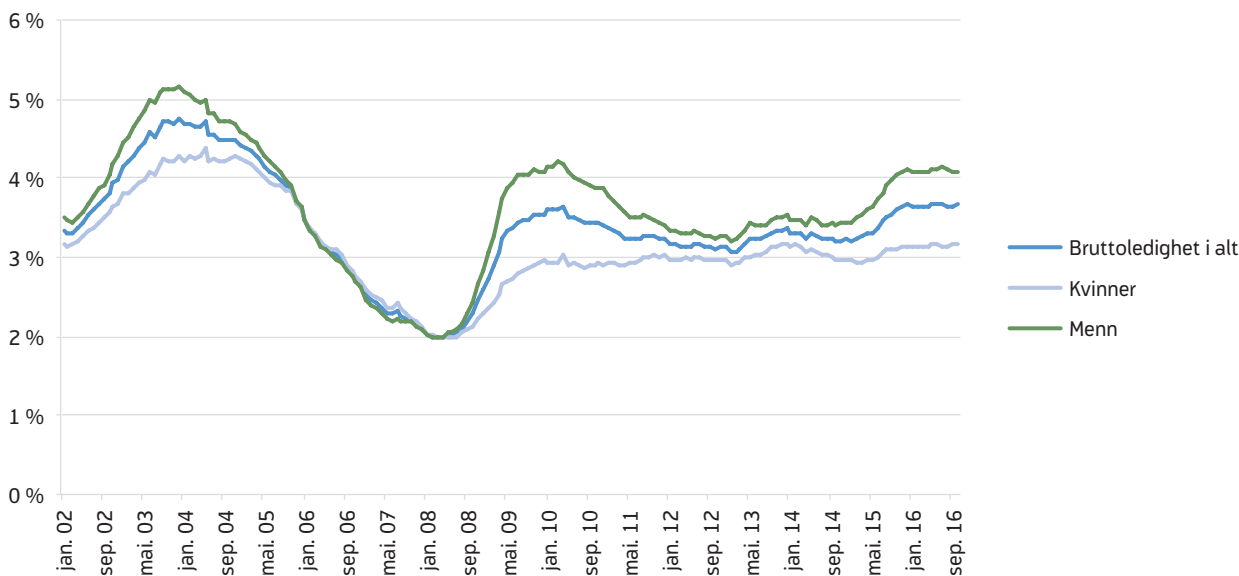
gang siden 2005 var den i fjor høst like høy som den totale bruttoledigheten, målt som andel av arbeidsstyrken. Det er først når nedgangskonjunkturen snur og bruttoledigheten begynner å gå ned at vi vil kunne se om ledigheten for ingeniører forblir på et høyere nivå enn tidligere eller går ned. Ingeniører og personer i ikt-yrker har høyere utdanning og sannsynligvis større sjanser til å finne jobb i andre bransjer enn personer med lavere formell kompetanse.

Menn i 20-årene mest utsatte for konjunkturerendringer

Både kvinner og menn har opplevd økt ledighet under de tre nedgangskonjunkturerne i perioden 2002–2016, men økningen har vært relativt større blant menn, spesielt under nedgangskonjunkturen i 2008–2010 (figur 5). Som figur 6 viser, øker andel menn sammen med bruttoledigheten. Siden bruttoledigheten for kvinner både øker mindre og faller mindre med konjunkturerne enn for menn, utgjør kvinner en lavere andel av bruttoledigheten når den vokser og en høyere andel når den går ned. Dette gjenspeiler kvinners og menns ulike yrkesvalg, og er tilfellet for alle aldersgrupper. Yrkene tilknyttet konjunkturutsatte næringer, som for eksempel bygg

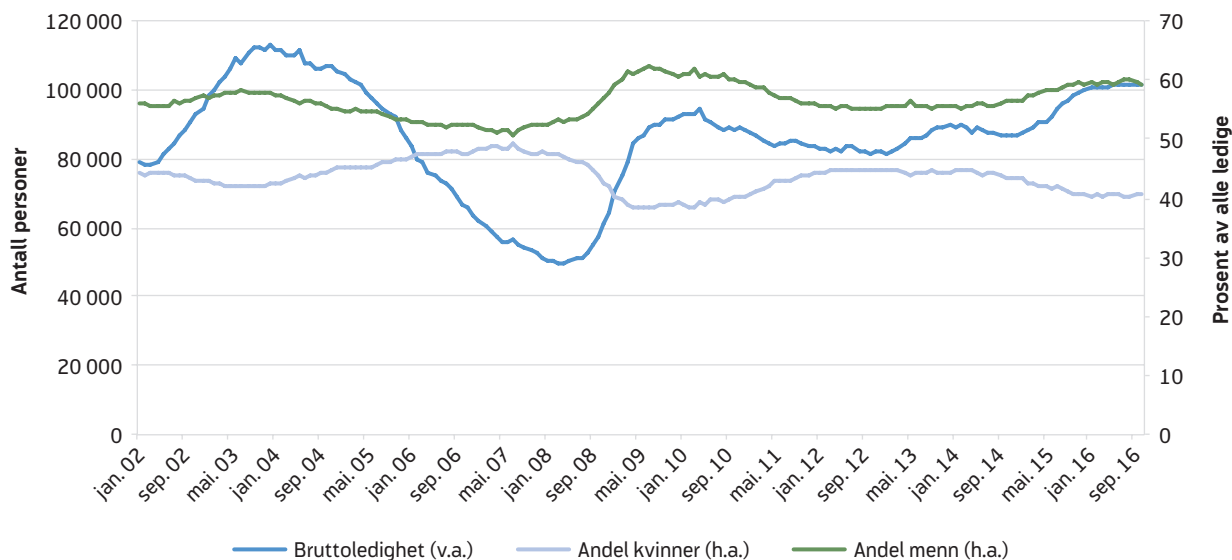
² NAV har ikke arbeidsstyrketall fordelt på yrkesbakgrunn før 2005. Innføringen av ny yrkesklassifisering i 2012 medførte et brudd i både bruttoledighet og arbeidsstyrketall etter yrke. For noen yrker oppsto dermed et nivåskifte i bruttoledighet som andel av arbeidsstyrken fra desember 2011 til januar 2012 på opptil +/- 0,9 prosentpoeng. For yrkene vist i figur 4 medførte bruddet følgende endringer: -0,4 prosentpoeng for industriarbeid, -0,2 prosentpoeng for ingeniør og ikt-fag, og ingen endring for bygg og anlegg.

Figur 5. Bruttoledighet som andel av arbeidsstyrken etter kjønn. Prosent. Sesongjustert



Kilde: NAV

Figur 6. Bruttoledighet. Sesongjustert (venstre akse). Andel av bruttoledighet etter kjønn. Sesongjustert (høyre akse)



Kilde: NAV

og anlegg eller industri, pleier å være mannsdominerte, mens yrker knyttet til offentlig sektor, som helse, pleie og omsorg eller undervisning, pleier å være kvinnedominerte.

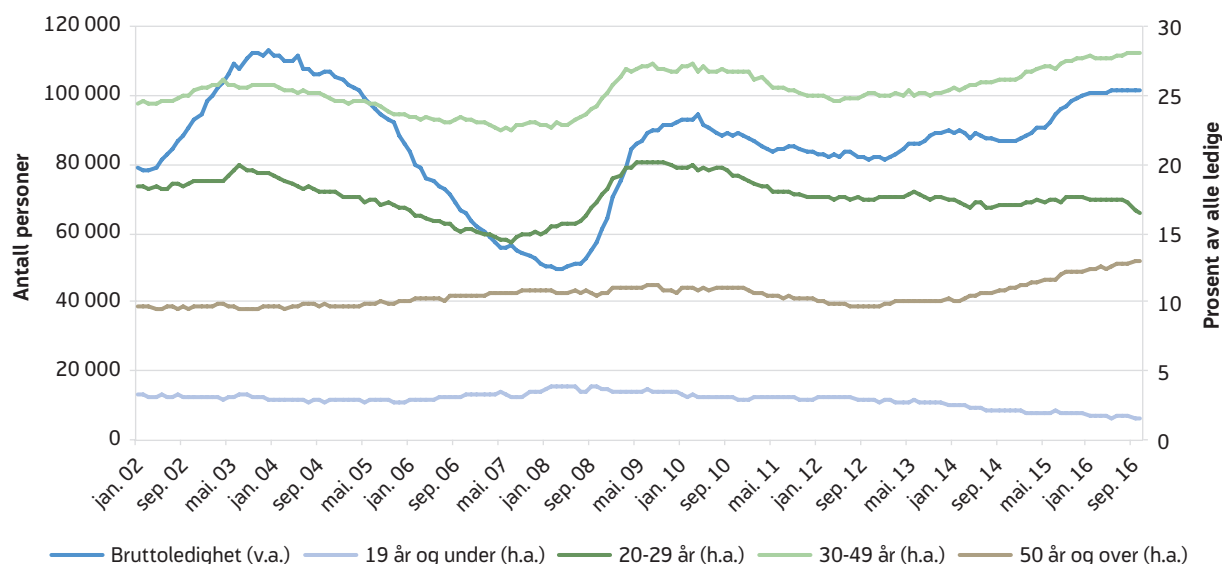
Det er også ulikt hvordan konjunktorene rammer ulike aldersgrupper (figur 7 og 8). Felles for kvinner og menn er at ledigheten varierer minst med konjunktorene for de under 20 år. Yrkesdeltakelsen blant de yngste pleier å gå ned under nedgangskonjunkturer. Når ledigheten

er høy og etterspørselen etter arbeidskraft lav, velger de ofte å utsette arbeidssøkingen og fortsette med utdanning. De yngste utgjør derfor en lavere andel av de ledige når ledigheten stiger, og omvendt. Ledigheten for de eldste varierer også mindre med konjunktorene, og dette gjelder både kvinner og menn. Ledigheten svinger normalt mest for personer i 20-årene, som ofte er i

startfasen av arbeidskarrieren etter endt utdanning. Fram til 2013 er det særlig menn mellom 20 og 29 år som har vært mest utsatte for konjunktorene.

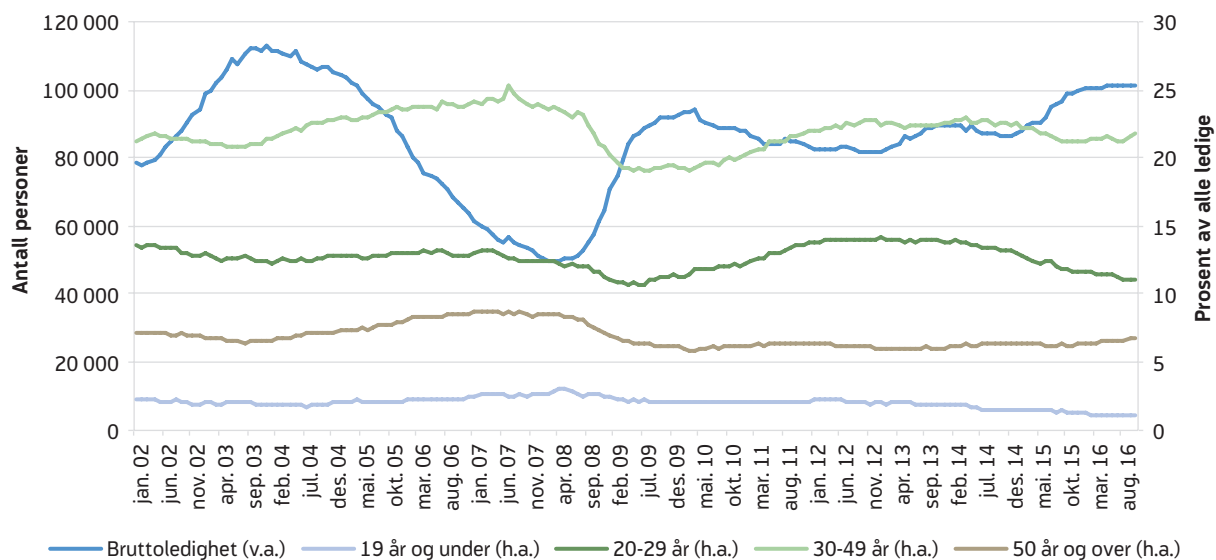
Den oljerelaterte nedgangskonjunktoren mot slutten av perioden skiller seg imidlertid fra tidligere nedgangskonjunkturer: Bruttoledigheten har økt relativt

Figur 7. Bruttoledighet. Sesongjustert (venstre akse). Andel menn etter alder. Sesongjustert (høyre akse)



Kilde: NAV

Figur 8. Bruttoledighet. Sesongjustert (venstre akse). Andel kvinner etter alder. Sesongjustert (høyre akse)



Kilde: NAV

mest for personer i 50- og 60-årene, mens personer under 29 år ser ut til å utgjøre en stadig mindre andel av de ledige. Tall fra SSBs arbeidskraftsundersøkelse³ (AKU) viser at andelen under 19 år som oppgir utdanning som hovedvirksomhet har vært ganske stabil siden 2013, mens andelen mellom 20–24 år har økt med tre prosentpoeng i samme periode. AKU-tall viser også at ledigheten i aldersgruppen 15–24 år har økt fra 2014 til 2016, samtidig som antall arbeidsledige som oppgir utdanning som hovedvirksomhet har økt. NAVs ledighetsstatistikk viser derimot at den registrerte ledigheten som andel av arbeidsstyrken for de under 25 år har gått ned siden 2013. Samtidig økte andelen av befolkning under 25 år med nedsatt arbeidsevne både i 2014 og 2015, men gikk litt ned igjen i 2016. Andelen av befolkning mellom 25 og 29 år med nedsatt arbeidsevne økte i 2015 og 2016.⁴ At ledigheten har økt relativt mest for personer over 50 år kan sees i sammenheng med den store økningen siden 2014 i ledigheten blant ingeniører med bakgrunn fra oljerelaterte næringer. Furuberg og Ørbog (2016) fant at de ledige ingeniørene og sivilingeniørene innen petroleum og geofag har høyere gjennomsnittsalder sammenliknet med alle ledige.

Andelen innvandrere blant de ledige har økt

Innvandringen til Norge økte markert fra midten av 2000-tallet, hovedsakelig som følge av EU-utvidelsen til Øst-Europa i 2004. En del av avtalen om Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet (EØS) mellom Norge, de andre EFTA-landene og EU, innebærer at EØS-borgere har rett til å ta arbeid i alle EØS-land. Etter EU-utvidelsen var det en betydelig økning i arbeidsinnvandringen til Norge, og dette har vært den vanligste innvandringsgrunn siden 2006. Samtidig påvirkes arbeidsinnvandring av konjunktorene, derfor falt den under finanskrisen i 2009 og har avtatt siden 2012 som følge av lavere vekst i norsk økonomi (figur 9).

³ Tallene er hentet fra Tabell 03 779. I denne tabellen er de yngste fordelt etter følgende aldersgrupper: 15–19 år og 20–24 år, mens de mellom 25 og 29 år er aggregert i aldersgruppen 25–54 år.

⁴ Statistikk tilgjengelig under Personer med nedsatt arbeidsevne - <https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Statistikk/AAP+nedsatt+arbeidsevne+og+uforetrygd+-+statistikk/Nedsatt+arbeidsevne>

Definisjon av innvandrere i NAVs statistikk

En person som registrerer seg i NAV som arbeidssøker blir klassifisert som innvandrere dersom:

Personen er født i utlandet og i tillegg har:

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

Om disse betingelsene ikke er oppfylt, blir man ikke klassifisert som innvandrere.

Denne definisjonen avviker fra den Statistisk Sentralbyrå (SSB) benytter. SSB definerer innvandrere som «Personer født i utlandet av to utenlandsfødte foreldre og fire utenlandske besteforeldre. Innvandrere har på et tidspunkt innvandret til Norge», og inkluderer kun de som er bosatte i Norge. Innvandrere som ikke er registrert bosatte i Norge blir inkludert i kategorien «Øvrige befolkning». SSB publiserer kvartalsvis statistikk over registrerte arbeidsledige og arbeidssøkere på tiltak etter innvandrerbakgrunn. NAV har ikke arbeidsstyrketall etter innvandrerstatus.

I denne analysen har vi videre delt innvandrerne inn i to grupper: De som er født i EØS-land og de som ikke er født i EØS-land. EØS betegner Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet mellom Norge, EU og de andre EFTA-landene. Følgende land tilhører EØS: Belgia, Bulgaria, Danmark, Den Tsjekiske Republikken, Estland, Finland, Frankrike, Hellas, Irland, Island, Italia, Kroatia, Kypros, Latvia, Liechtenstein, Litauen, Luxembourg, Malta, Nederland, Polen, Portugal, Romania, Slovakia, Slovenia, Spania, Storbritannia, Sveits, Sverige, Tyskland, Ungarn, og Østerrike.

Den økte innvandringen til Norge har medført at personer med innvandrerbakgrunn utgjør en økende andel av de ledige gjennom perioden 2002–2016 (figur 10). I 2002 utgjorde innvandrere 17,5 prosent av de ledige, mens dette hadde økt til 40 prosent i 2014. Etter 2014 har andel ledige innvandrere holdt seg på samme nivå fram til slutten av 2016. Antall ledige innvandrere fra EØS-land har også økt betraktelig siden 2002, og de utgjorde 16 prosent av de ledige på slutten av 2016. 40 prosent av alle ledige innvandrere kom på det tidspunktet fra EØS-land. Innvandrere utgjør også en stadig større andel av sysselsettingen i Norge. Fra 2007 til 2015 økte andelen sysselsatte innvandrere fra 8,7 prosent til 14,7 prosent. Andelen sysselsatte fra EØS-land økte i samme periode fra 3,7 til 8,2 prosent.⁵

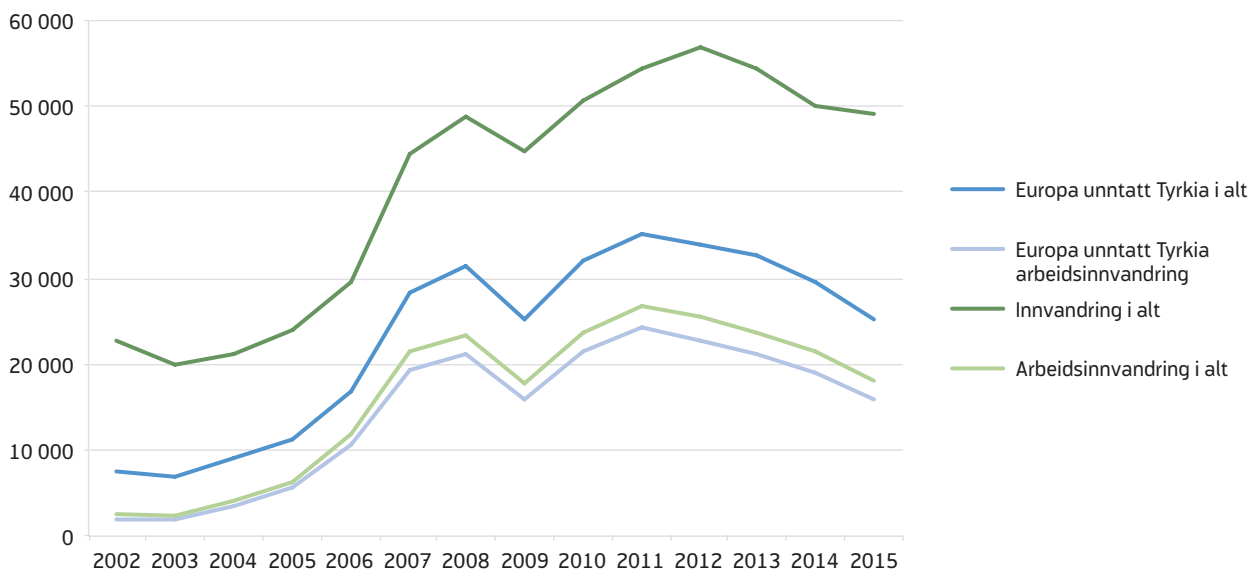
⁵ Tall fra SSBs registerbasert sysselsettingsstatistikk, tabell 09 837.

Flere ledige innvandrere fra EØS etter finanskrisen

De vanligste yrkesbakgrunnene blant de ledige innvandrerne er bygge- og anleggsarbeid og industriarbeid, begge konjunkturutsatte yrker, og dette gjelder særlig innvandrere fra EØS-land. Det var bygge- og anleggsyrker som opplevde den relativt største økningen i ledigheten under finanskrisen, og antall ledige

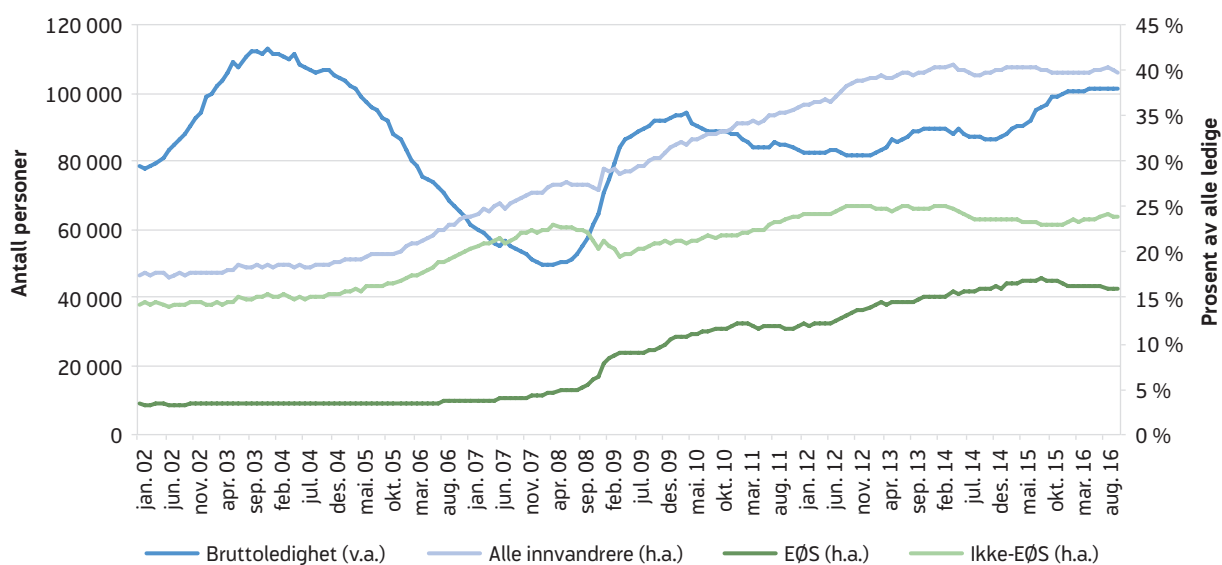
EØS-innvandrere økte betraktelig. De ledige fra EØS-land gikk fra å utgjøre under 5 prosent av alle ledige i 2008 til over 10 prosent i 2010 (figur 10). Etter 2010 fortsatte andel ledige innvandrere fra EØS-land å øke i tråd med fortsatt vekst i arbeidsinnvandring. Siden andre halvår 2015 har andelen EØS-innvandrere imidlertid gått ned, noe som igjen kan sees i sammenheng

Figur 9. All innvandring og arbeidsinnvandring etter landbakgrunn. Antall personer



Kilde: SSB

Figur 10. Bruttoledighet. Sesongjustert (venstre akse). Andel innvandrere født innenfor eller utenfor EØS-området. Sesongjustert (høyre akse)



Kilde: NAV

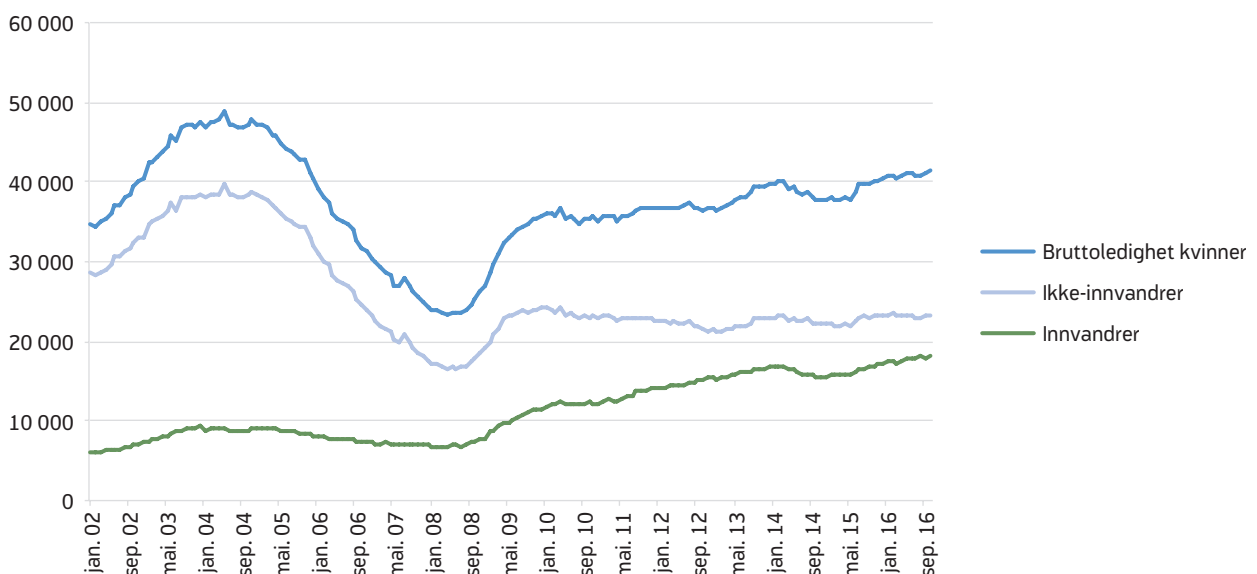
med lavere ledighet blant bygge- og anleggsarbeidere, men lavere arbeidsinnvandring har trolig også bidratt. Innvandrere utgjorde om lag halvparten av de ledige med bakgrunn fra bygg og anlegg mot slutten av 2016, men denne andelen hadde avtatt siden midten av 2015. Vi ser noe liknende blant industriarbeidere, hvor andelen innvandrere har gått ned fra 42 prosent i midten av 2015 til 38 prosent i slutten av 2016.

Andelen innvandrere fra land utenfor EØS har imidlertid økt siden andre halvår 2015. Det kan sees i sammenheng med økt ledighet blant ingeniører og ikt-yrker, der innvandrere fra land utenfor EØS utgjorde omtrent 20 prosent av alle ledige med denne yrkesbakgrunnen mot slutten av 2016. I tillegg var det en betydelig økning i antall innvandrere som kom til Norge som flyktninger i 2015, spesielt fra Syria. Antall innvandringer på grunn av familiegjenforening økte også i 2015, blant annet fra Somalia og Thailand. Dette vises også i NAV-statistikk med et økende antall registrerte ledige innvandrere fra disse landene siden 2015.

Stadig flere innvandrere blant de ledige kvinnene

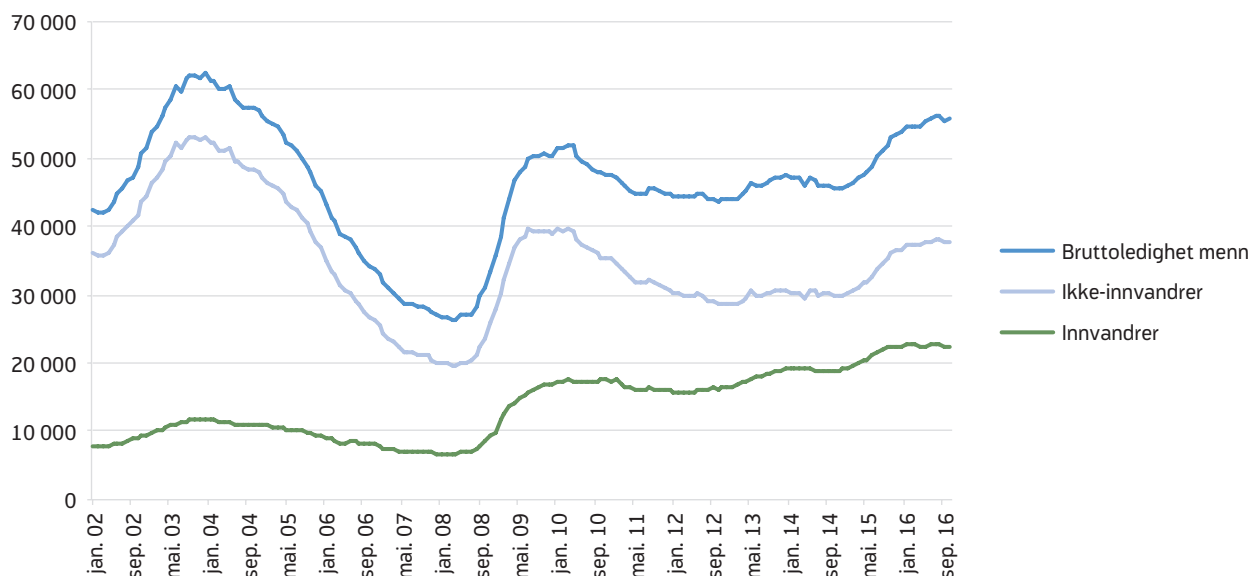
Figur 11 og 12 viser antall ledige innvandrerkvinner og -menn i perioden 2002 – 2016. I figur 11 ser vi at siden 2009 har ledigheten blant kvinner økt som følge av en økning i antall ledige innvandrerkvinner. Mot slutten av 2016 utgjorde innvandrerkvinner 43 prosent av alle ledige kvinner, opp fra 17 prosent i 2002. Mens bygg og anlegg og industriarbeid er de vanligste yrkesbakgrunnene blant mannlige innvandrere, er serviceyrker samt reiseliv og transport de vanligste yrkesbakgrunnene blant kvinnelige innvandrere. Vi finner at siden 2009 utgjør innvandrerne en stadig økende andel av de ledige med bakgrunn fra de sistnevnte yrkene. Andelen ledige innvandrere innen serviceyrker gikk fra 40 prosent i 2009 til 53 prosent mot slutten av 2016. Innen reiseliv og transport økte andel innvandrere fra 30 til 47 prosent i samme periode. Figur 12 viser at antall ledige innvandrer menn har holdt seg stabilt siden andre halvår 2015, og at det er en økning blant de norskfødte som står bak den økte ledigheten blant menn. Innvandrer menn utgjorde 40 prosent av alle ledige menn mot slutten av 2016, en noe lavere andel enn året før.

Figur 11. Bruttoledighet blant kvinner etter innvandrerstatus. Antall personer. Sesongjustert



Kilde: NAV

Figur 12. Bruttoledighet blant menn etter innvandrersstatus. Antall personer. Sesongjustert



Kilde: NAV

Flere mottar dagpenger når ledigheten er høy

Når ledigheten øker under en nedgangskonjunktur, har flere av de som registrerer seg som ledige vært ansatte før og opptjent nok til å ha opparbeidet seg rett til dagpenger⁶. Andelen dagpengemottakere øker derfor når ledigheten er høy, og andelen har ligget i underkant av 60 prosent under de tre nedgangskonjunkturerne i perioden 2002 – 2016 (figur 13). Når ledigheten er lav er det flere nykommere i arbeidsmarkedet som registrerer seg som ledige. Disse har ofte ikke jobbet tidligere eller lenge nok til å ha opparbeidet seg rettigheter til dagpenger, og andelen dagpengemottakere blir dermed lavere når ledigheten er lav.

Flere menn enn kvinner mottar dagpenger

Det er flere menn enn kvinner som mottar dagpenger, og avviket øker når ledigheten er høy. Menn utgjør en

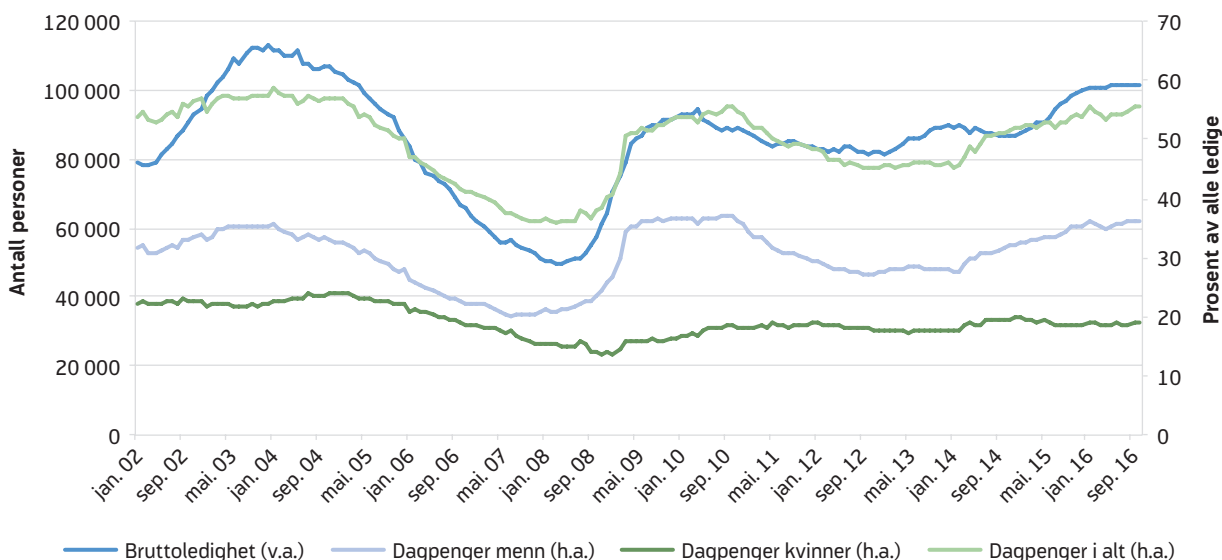
noe større andel av de ledige, og andelen øker under nedgangskonjunktur. Det er også færre dagpengemottakere blant kvinner enn blant menn, uavhengig av konjunkturerne. I gjennomsnitt i denne perioden mottok 44 prosent av alle kvinner dagpenger, mens tilsvarende tall for menn er 54 prosent. Dette kan sees i sammenheng med at flere kvinner enn menn jobber i offentlig sektor der sysselsettingen er mer stabil, og derfor kan det være færre som har mistet jobben blant de som registrerer seg som ledige. I tillegg er det flere kvinner enn menn som er midlertidige sysselsatte, og som muligens ikke rekker å opparbeide seg dagpenge rettigheter før ansettelsen tar slutt.

Stadig flere innvandrere blant dagpengemottakere

Andel innvandrere blant dagpengemottakere har gått opp i takt med at andel innvandrere blant de ledige har økt. I 2002 var 14 prosent av alle dagpengemottakere innvandrere, og dette hadde økt til 37 prosent i 2016. Det er imidlertid færre dagpengemottakere blant innvandrere enn blant ikke-innvandrere, men avviket har avtatt de siste årene. Mot slutten av 2016 mottok 50 prosent av de ledige innvandrerne dagpenger, mens andelen dagpengemottakere blant ikke-innvandrere var på 58 prosent.

⁶ For å ha rett til dagpenger når man blir arbeidsledig må man ha hatt en minsteinntekt fra lønnet arbeid på minst 1,5 ganger folketrygdens grunnbeløp (G) i året som gikk, eller minst 3 G i løpet av de tre siste årene. Se Dagpenger når du er arbeidsledig - <https://www.nav.no/no/Person/Arbeid/Dagpenger+ved+arbeidsloshet+og+permittering/dagpenger-når-du-er-arbeidsledig--893>

Figur 13. Bruttoledighet. Sesongjustert (høyre akse). Andel dagpengemottakere etter kjønn. Sesongjustert (venstre akse)



Kilde: NAV

Andelen langtidsledige varierer over konjunkturforløpet

Når ledigheten øker er det fordi tilstrømming av nye ledige er større enn utstrømming fra arbeidsledighet. Andelen korttidsledige øker derfor under nedgangskonjunktur. Etter hvert som nedgangskonjunktoren går mot slutten, blir tilstrømming av nye ledige stadig lavere, mens andelen langtidsledige øker. Når konjunktorene bedrer seg og etterspørselen etter arbeidskraft øker, blir utstrømmingen fra arbeidsledighet større enn tilstrømmingen og ledigheten faller. Etter hvert vil også andelen langtidsledige gå ned. Hvor fort andelen langtidsledige faller avhenger av om det er de med kortere eller lengre ledighetsperioder som først kommer tilbake i arbeid.

I figur 14 viser vi hvilke andeler de med kortere og lengre varighet utgjør av alle ledige gjennom perioden 2002–2016. Vi har valgt de som har varighet som arbeidssøker⁷ under 13 uker for å vise hvordan andelen *korttidsledige* varierer med konjunktorene, og de

med varighet på 52 uker eller mer for å vise andelen *langtidsledige*. Vi viser i tillegg hvor stor andel som til enhver tid har en varighet på over to år.⁸ I perioden 2002 – 2016 har i gjennomsnitt omtrent halvparten av de ledige en varighet som arbeidssøker under 26 uker, en tredjedel har vært korttidsledige, mens tilsvarende andel for de langtidsledige har vært på 28 prosent.

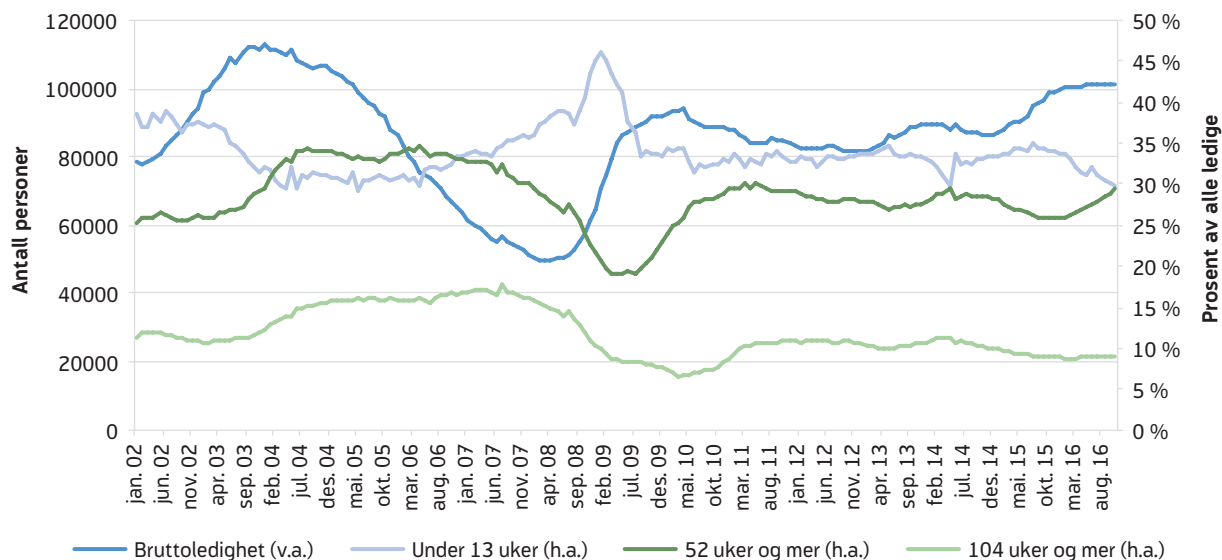
Økende andel langtidsledige i 2016

Både under nedgangskonjunktoren i 2002 – 2003 og under finanskrisen i 2008 – 2010 nådde andelen korttidsledige toppen etter cirka ett år med økende ledighet. Tilgangen av nye ledige økte imidlertid raskest under finanskrisen, og andelen korttidsledige var på sitt høyeste i begynnelsen av 2009, med 46 prosent. Etter 2009 falt andelen korttidsledige nokså raskt ned mot 34 prosent, og har holdt seg forholdsvis stabilt siden da. Det var først i andre halvår 2015, under den siste nedgangskonjunktoren, at andelen korttidsledige begynte å falle ytterligere, og mot slutten av 2016 var andelen 30 prosent.

⁷ Se faktaboks om data og metode for definisjonen av varighet som arbeidssøker i statistikken.

⁸ Avhengig av opptjening kan maksimal tid med dagpenger være 52 uker eller 104 uker.

Figur 14. Bruttoledighet. Sesongjustert (venstre akse). Andel ledige etter varighet som arbeidssøker. Sesongjustert (høyre akse)



Kilde: NAV

Andelen langtidsledige nådde en topp i begynnelsen av 2004, da ledigheten var på sitt høyeste. På det tidspunktet var 34 prosent av alle ledige langtidsledige. Andelen langtidsledige begynte å gå ned først i 2007, etter at ledigheten hadde vært fallende i tre år. Andelen var på sitt laveste i midten av 2009, med 19 prosent. Etter at ledigheten hadde økt kraftig i ett år under finanskrisen, begynte andelen langtidsledige å øke igjen, men denne gangen mindre enn i 2004. Andelen langtidsledige begynte å gå ned i 2011, men falt kun svakt fram til 2015. Ledighetsnivået holdt seg stabilt gjennom 2016 selv om tilstrømming av nye ledige hadde avtatt. Det betyr at flere ble værende ledige lenge slik at andelen langtidsledige økte, og ved utgangen av 2016 lå andelen langtidsledige litt under 30 prosent.

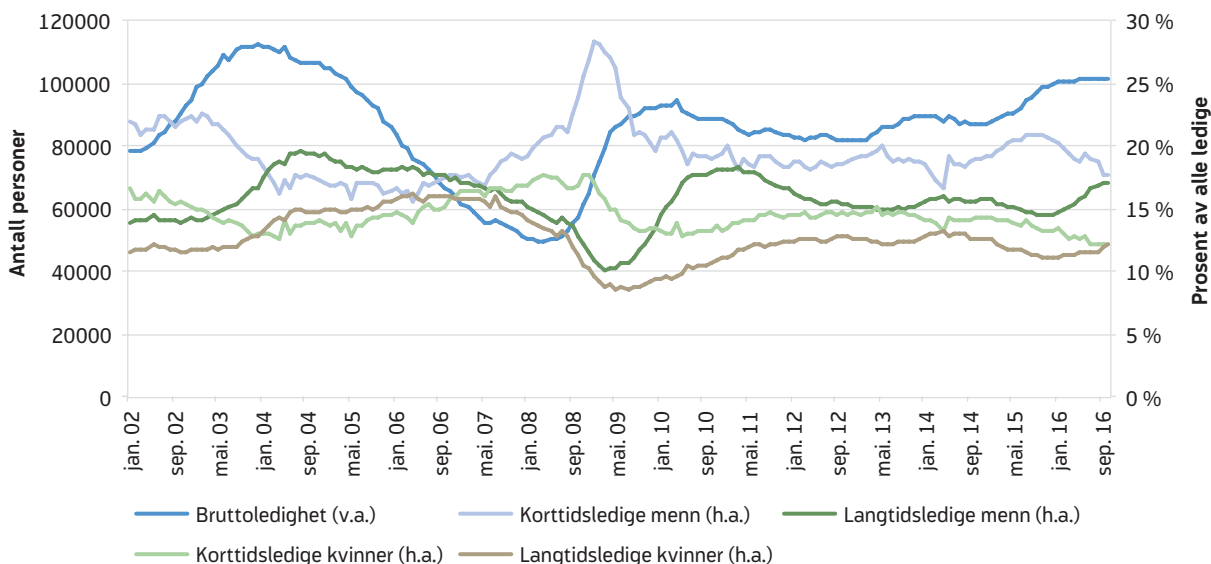
Andel langtidsledige økte uansett yrkesbakgrunn gjennom 2016, og ved utgangen av året var den på rundt 30 prosent for de aller fleste yrkene. Andel langtidsledige industriarbeidere og bygge- og anleggsarbeidere var noe under 30 prosent, slik som gjennomsnittet for alle ledige. Andel langtidsledige blant ingeniører og personer med ikt-faglig bakgrunn hadde økt mest på ett år og var i overkant av 27 prosent ved utgangen av 2016. Til sammen utgjorde langtidsle-

dige i disse tre yrkesgruppene en tredjedel av alle langtidsledige i 2016.

Varighet for ulike grupper

Menn utgjør en noe større andel av de ledige enn kvinner uansett varighet, men vi finner at avviket er størst blant de korttidsledige og at det øker under nedgangskonjunkturer (figur 15). Andelen korttidsledige blant menn er også litt større i snitt i perioden 2002 – 2016 enn blant kvinner. Det er også forskjeller mellom ledige innvandrere og ikke-innvandrere. I 2012 – 2016 var andelen langtidsledige blant innvandrere i gjennomsnitt på 30 prosent, eller 4 prosentpoeng høyere enn blant ikke-innvandrere. Andelen korttidsledige blant innvandrere var også på 30 prosent i den perioden, og det er 5 prosentpoeng lavere enn blant ikke-innvandrere. I denne analysen ser vi kun på hvor mange ledige er registrert på ethvert tidspunkt med ulike ledighetsperioder, og ikke på hvor lenge de ulike gruppene i gjennomsnitt forblir ledige. Andreev (2016) fant blant annet at i perioden 2011 – 2016 forble menn ledig noe lenger enn kvinner, og at innvandrerne hadde lengre ledighetsperioder enn gjennomsnittet.

Figur 15. Bruttoledighet. Sesongjustert (venstre akse). Andel ledige etter kjønn og varighet som arbeidssøker. Sesongjustert (høyre akse)



Kilde: NAV

Stadig flere ledige med høyere utdanning

Fra 2002 til 2016 har personer med høyere utdanning⁹ og med fullført videregående utdanning utgjort en stadig større andel av de ledige, mens andelen ledige med lavere utdanning har falt tilsvarende (figur 16). Ved utgangen av 2016 hadde i overkant av 30 prosent av alle ledige påbegynt høyere utdanning, og omtrent samme andel hadde avsluttet videregående skole.

En høy andel ledige med ukjent utdanningsnivå i 2002 og 2003 kan både skyldes at flere ikke oppga utdanningsnivå da de registrerte seg hos NAV og/eller flere var uten formell kompetanse. Andelen med ukjent utdanningsnivå var høy både blant innvandrere og ikke-innvandrere. Økningen i andelen med ukjent utdanningsnivå i 2008 – 2009 kan i større grad tilskrives den økende andelen innvandrere blant de ledige under finanskrisen. Vi finner at både andelen med ukjent utdanningsnivå, grunnskole og høyere utdanning er større blant ledige innvandrere enn blant norskfødte gjennom 2002 – 2016. Felles for begge

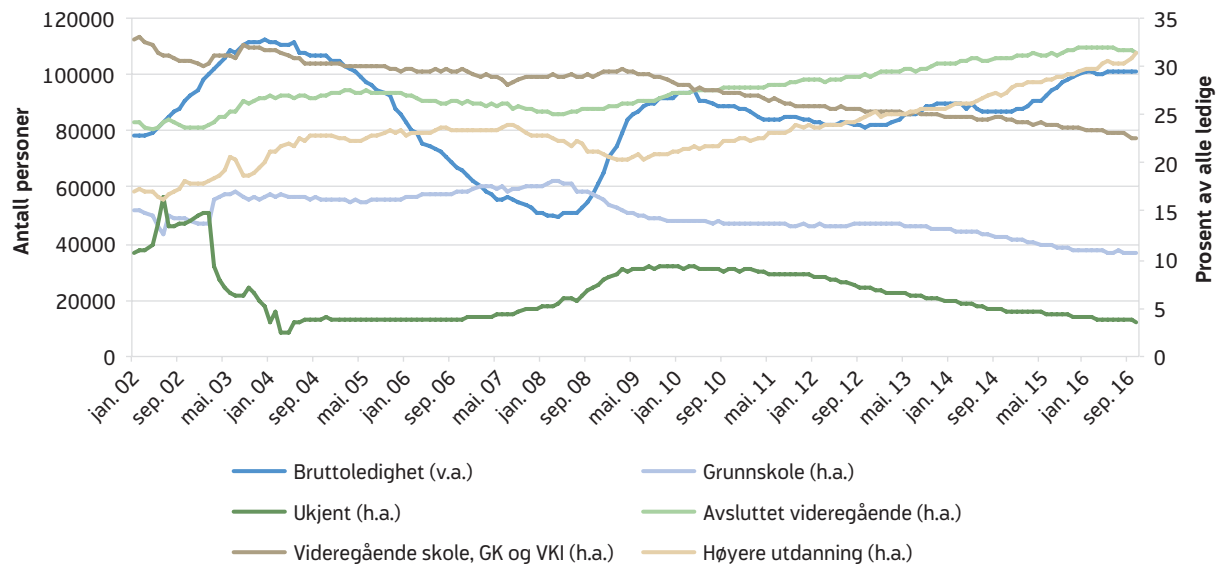
grupper er at andelen med lavere utdanning har avtatt i løpet av denne perioden, mens den med høyere utdanning har økt. Mot slutten av 2016 hadde 17 prosent av de ledige innvandrerne utdanning på grunnskolenivå, mens 35 prosent hadde høyere utdanning. Tilsvarende andeler blant ledige født i Norge var 7 prosent og 30 prosent.

Tallene etter utdanningsnivå er i NAVs statistikker basert på arbeidssøkernes selvoppgitte utdanningsnivå (høyeste påbegynte utdanning). Det er en relativt stor andel med ukjent utdanning, og resultatene bør derfor tolkes med varsomhet. At det stadig er flere med høyere utdanning blant de ledige stemmer overens med at det er en stadig økende andel som har høyere utdanning, både i arbeidsstyrken og blant de sysselsatte. Tall fra SSB¹⁰ viser at andel personer med grunnskole som høyest fullført utdanning har falt med nesten fem prosentpoeng både i arbeidsstyrken og blant de sysselsatte fra 2006 til 2016. Andelen med fullført universitets- eller høyskoleutdanning økte med 8 prosentpoeng i samme periode. At det er flere med høyere utdanning blant de ledige betyr likevel ikke at de opp-

⁹ Antall ledige med høyere utdanning er summen av de som oppgir påbegynt høyere utdanning på inntil 4 års varighet og de som oppgir påbegynt høyere utdanning på over 4 års varighet.

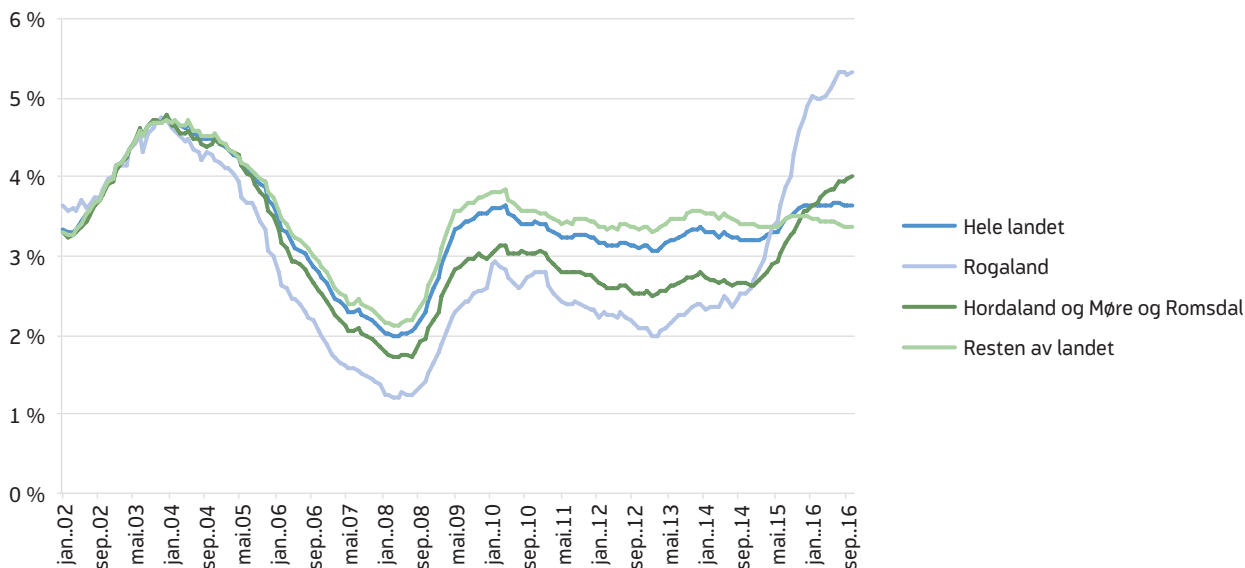
¹⁰ SSBs arbeidskraftundersøkelse, tabell 08 338.

Figur 16. Bruttoledighet. Sesongjustert (venstre akse). Andel ledige etter utdanningsnivå. Sesongjustert (høyre akse)



Kilde: NAV

Figur 17. Bruttoledighet som andel av arbeidsstyrken. Hele landet og utvalgte fylker. Sesongjustert



Kilde: NAV

lever høyere ledighet. I følge tall fra SSB¹¹ er ledigheten lavest blant personer med universitets- eller høyskoleutdanning, mens den er dobbel så høy blant personer med grunnskole som for befolkning i alt.

Store regionale forskjeller siden 2014

Fram til 2014 varierte ledigheten sammen med konjunktorene i alle fylker, selv om det også var noen fylkesvise forskjeller og ulikt nivå på ledigheten mellom fylkene. Nedgangskonjunktoren forårsaket av lavere aktivitet i oljenæringen har imidlertid medført de største regionale forskjellene i perioden vi analyserer.

¹¹ SSBs arbeidskraftsundersøkelse, tabell 11 155.

Ledigheten i fylkene der oljerelatert industri og leverandører til oljeindustrien utgjør en stor andel av næringsgrunnlaget har økt kraftig siden 2014. Dette gjelder spesielt Rogaland, der ledigheten har mer enn doblet seg på to år, og som mot slutten av 2016 hadde den høyeste ledigheten i Norge, med 5,3 prosent av arbeidsstyrken (figur 17). Ledigheten i Hordaland og Møre og Romsdal har også vært økende siden 2014.

I resten av landet har ledigheten i snitt vært fallende gjennom 2016. Noen fylker har hatt en mindre økning i ledigheten i 2014 – 2016, mens fylkene som har mer tradisjonell eksportindustri har hatt en nedgang i ledigheten under denne nedgangskonjunkturen. Samlet for landet har ledigheten holdt seg stabil gjennom 2016.

Oppsummering

I denne artikkelen har vi undersøkt hvordan sammensettingen av arbeidsledigheten etter ulike kjennetegn har endret seg i løpet av de siste fjorten årene, og om endringene har vært av konjunkturrell eller langvarig karakter.

Konjunktursvingningene i perioden 2002 – 2016 har medført endringer både i nivået og sammensettingen av arbeidsledigheten. Vi ser at yrkesgruppene tilknyttet konjunkturutsatte næringer opplever større svingninger i ledigheten enn yrkesgruppene tilknyttet offentlig sektor. Norge har vært gjennom tre nedgangskonjunkturer med økende ledighet i denne perioden. Felles for disse tre nedgangskonjunkturer er at ledigheten har økt relativt mest blant industriarbeidere, bygge- og anleggsarbeidere og ingeniør- og ikt-yrker. Disse yrkesgruppene utgjør derfor en større andel av de ledige når ledigheten er høy. Siden dette er mannsdominerte yrker, øker ledigheten mer blant menn enn blant kvinner under nedgangskonjunktur.

Vi finner samtidig forskjeller mellom disse tre nedgangskonjunkturer. Nedgangskonjunkturen i 2002 – 2003 rammet bredest, og ledigheten økte forholdsvis likt mellom yrker og regioner. I 2008 – 2010 førte den internasjonale finanskrisen til en kraftig innstramning i kredittpraksis, og boliginvesteringene falt betraktelig i denne perioden. Ledigheten blant bygge-

og anleggsarbeidere tredoblet seg på to år. Industri- og ingeniør-yrker knyttet til byggenæringen hadde også en økning i ledigheten, mens andre yrkesgrupper hadde en mindre økning. Nedgangskonjunkturen Norge har vært i siden 2015, som er drevet av lavere aktivitet i oljenæringen og fallende oljeinvesteringer, har hovedsakelig rammet yrkene og fylkene knyttet til oljeindustrien. Ledigheten i Rogaland har mer enn doblet seg siden 2015, og ledigheten blant ingeniører innen petroleum og geofag har økt kraftig. Gode analyser av årsakene til en nedgangskonjunktur kan derfor bidra til tidlig identifisering av hvilke yrkesgrupper eller regioner som vil kunne være mest utsatte.

Dagens nedgangskonjunktur skiller seg i tillegg fra de to foregående nedgangskonjunkturer ved at den kan få mer varige følger i den norske næringsstrukturen. Oljeindustrien ventes å utgjøre en mindre del av økonomien framover, og etterspørselen rettet mot leverandører til denne industrien vil dermed også forbli lavere. Dette øker risikoen for at ledigheten i yrkene og fylkene knyttet til oljeindustrien kan forbli høy lenge, men det vil vi ikke kunne se helt sikkert før veksten i norsk økonomi tar seg opp. Andelen langtidsledige blant ledige med ingeniør- og ikt-faglig bakgrunn var noe under gjennomsnittet ved utgangen av 2016, men den har økt raskere enn for andre yrkesgrupper. Samtidig har ingeniører høyere utdanning og sannsynligvis større sjanser til å finne jobb i andre bransjer enn personer med lavere formell kompetanse.

Demografiske endringer i løpet av de siste fjorten årene har også ført til endringer i sammensettingen av arbeidsledigheten. Innvandringen til Norge økte markant fra midten av 2000-tallet, hovedsakelig som følge av EU-utvidelsen til Øst-Europa i 2004, og innvandrere utgjør en stadig større andel av arbeidsstyrken og arbeidsledigheten. 40 prosent av de registrerte ledige i perioden 2014 – 2016 var innvandrere. Til sammenlikning utgjorde de 17,5 prosent av de ledige i 2002. I tillegg har utdanningsnivået i befolkningen økt siden 2002. Personer med høyere utdanning utgjør en økende andel av arbeidsstyrken og av de sysselsatte. Vi finner at andelen ledige med høyere utdanning også har økt i løpet av de siste fjorten årene, mens andelen med lavere utdanning har falt. At det er flere med høyere utdanning blant de ledige betyr like-

vel ikke at de opplever høyere ledighet. I følge tall fra Arbeidskraftundersøkelsen er ledigheten lavest blant personer med universitets- eller høyskoleutdanning, mens personer med grunnskole har dobbel så høy ledighet som befolkning i alt.

Referanser

Furuberg, Jorunn og Kari-Mette Ørbog (2016) «Arbeidsledige ingeniører og sivilingeniører fra oljesektoren». *Arbeid og velferd*, 1/2016, 31–41.

Andreev, Leonid (2016) «Hvor lenge er folk arbeidsledige?». *Arbeid og velferd*, 2/2016, 29–48.

HVORDAN SLÅR ENDRINGER I PERMITTERINGS- REGELVERKET UT FOR DE PERMITTERTE?

Therese Dokken, Inger Cathrine Kann og Johannes Sørbø

Sammendrag

I denne artikkelen undersøker vi hvordan endringer i permitteringsregelverket slår ut for de som blir permittert. Vi ønsker å se om regelverket påvirker sannsynligheten for når man kommer tilbake i jobb og om man kommer i jobb. Dette undersøkes ved å sammenligne endringer rundt utvidelsene i 2009 og 2015, og ved innstramminger i 2012 og 2014. Vi korrigerer for konjunktursvingninger ved å kontrollere for utviklingen i regional arbeidsledighet, samt ved å sammenlikne med en gruppe arbeidsledige som ikke er permittert.

Vi finner at en utvidelse av den maksimale permitteringsperioden gjør at perioden som arbeidsledig øker utover det konjunktorene skulle tilsi. Dette kan bidra til en lavere sannsynlighet for at den permitterte returnerer til jobb.

Vi finner videre at verken utvidelser eller innstramminger i permitteringsregelverket øker sannsynligheten for at den permitterte kommer tilbake i jobb. Det øker heller ikke sannsynligheten for å komme tilbake til samme arbeidsgiver. Ved noen regelverksendringer, finner vi at sannsynligheten for at den permitterte kommer tilbake i jobb ble redusert. Det kan for eksempel skyldes at man strammet inn regelverket like før arbeidsledigheten begynte å øke igjen, eller at man utvider regelverket for mye slik at sjansen for å komme tilbake i jobb minker for de som går ut permitteringsperioden uten å få tilbake arbeidet.

Alt i alt finner vi at endringer i permitteringsregelverket påvirker hvor lenge de permitterte er arbeidsledige, og at utvidelser av permitteringsperioden heller ikke fører til at flere kommer i jobb eller returnerer til samme jobb. Endringer i permitteringsperioden bør derfor gjøres med varsomhet, og vurderes fortløpende med hvordan konjunktorene endres. De permitterte bør også være bevisst på risikoen ved at permitteringer kan forlenge ledighetsperioden, og derved risikoen for den enkelte arbeidstaker, spesielt når ledigheten er strukturell. Det bør også vurderes nøye hvordan utvidelser i regelverket kan slå ut i bransjer eller regioner der ledigheten ikke er spesielt stor.

Innledning

Bedrifter kan knytte til seg arbeidskraft på ulike måter for å håndtere at behovet for arbeidskraft svinger med endringer i produksjon og etterspørsel. Ulike typer midlertidige ansatte som sesongarbeidere og tilkallingsvakter er eksempler på tilknytningsformer som tas i bruk for å møte slike svingninger. Permittering er et annet virkemiddel arbeidsgivere kan bruke for å tilpasse antall ansatte til en midlertidig nedgang i oppdragsmengden. I motsetning til midlertidige ansatte, har permitterte vanligvis en fast ansettelse hos arbeidsgiver. Permittering betyr at partene i et arbeidsforhold er midlertidig fritatt for sine forpliktelser. Arbeidstakeren er helt eller delvis fritatt for arbeidspått samtidig som arbeidsgiveren er fritatt fra å utbetale lønn.

Etter permitteringsperioden har den permitterte en fortrinnsrett til stillingen og plikter å gjenoppta arbeidet, så fremt arbeidstakeren ikke har sagt opp sin stilling eller blitt sagt opp av arbeidsgiver. Et viktig formål med permitteringsinstituttet er å bidra til at bedriftene beholder kompetansen slik at produksjonen raskt kan økes når tilgangen på oppdrag normaliseres. Også

nærings- og distriktpolitiske hensyn ligger til grunn, og permitteringsordningen har vært sett som viktig for å beholde noen type arbeidsplasser i noen distrikter. For arbeidstaker er et viktig formål at man skal unngå å bli sagt opp i en periode hvor bedriften midlertidig mangler oppdrag.

Lengden på permitteringsperioden og omfanget av arbeidsgiverens lønnsplikt har vært endret en rekke ganger. I nedgangskonjunkturer har permitteringsperioden typisk blitt utvidet og arbeidsgivers lønnsplikt blitt redusert, og i oppgangskonjunkturer har permitteringsperioden blitt strammet inn igjen og lønnsplikten blitt økt (se faktaboks).

Kostnaden ved permittering bæres av tre parter; arbeidsgiver, arbeidstaker og staten. Arbeidsgiver har lønnsplikt for en liten andel av permitteringsperioden (arbeidsgiverperioden). Dette er gjerne snakk om noen dager i starten av permitteringsperioden, hvor arbeidstaker er fritatt fra arbeidspått, men samtidig mottar lønn fra arbeidsgiver. Etter arbeidsgiverperioden følger tre dager hvor den permitterte hverken mottar dagpenger eller lønn. Dersom den permitterte

Permitteringsregelverket

En permittering innebærer at en arbeidstaker er midlertidig fritatt for plikten til å komme på jobb, samtidig som arbeidsgiveren er fritatt for plikten til å betale arbeidstakeren lønn. Myndighetene har satt rammer for i hvilken grad omkostningene ved permitteringer skal dekkes av staten. Disse rammene er satt i Lov om lønnsplikt ved permittering og dagpengeforskriften i Folketrygdloven. Praksisen med å permittere kan føres tilbake til 1920-tallet i Norge (Evju 2007:147). I 1947 ble LO og NAF (nå NHO) enige om å regulere permitteringer i hovedavtalen. Formålet var å unngå oppsigelser i korte perioder hvor bedrifter manglet oppdrag (Olberg 2015:142).

I følge Lov om lønnsplikt er arbeidsgiver pliktig til å betale full lønn i deler av permitteringstiden. Etter arbeidsgiverperioden har permitterte arbeidstakere rett til dagpenger et gitt antall uker innenfor en periode på 18 måneder, så fremt de oppfyller de vanlige vilkårene for mottak av ytelsen. Dagpenger beregnes på bakgrunn av tidligere inntekt, og utgjør 62,4 prosent av inntekten før skatt. Når vi i denne artikkelen bruker begrepet maksimal permitteringsperiode, mener vi den maksimale perioden en permittert har rett til å motta dagpenger. Dette omtales også som dagpengeperioden, og er hjemlet i Folketrygdlovens §4–7. Arbeidsgiver kan velge å permittere utover dagpengeperioden, men da trer arbeidsgivers lønnsplikt inn igjen.

I våre data har vi med fire endringer i maksimal permitteringsperiode:

| Endringstidspunkt | Dagpengeperiode | Arbeidsgiverperiode |
|-----------------------------------|--------------------|---------------------------------------|
| Første utvidelse (februar 2009) | Fra 30 til 52 uker | Fra 10 til 5 dager (fra 1.april 2009) |
| Første innstramning (januar 2012) | Fra 52 til 30 uker | Fra 5 til 10 dager |
| Andre innstramning (januar 2014) | Fra 30 til 26 uker | Fra 10 til 20 dager |
| Andre utvidelse (mars 2015) | Fra 26 til 30 uker | Fra 20 til 10 dager |

arbeidstakeren oppfyller de vanlige kravene vil han/hun få dagpenger (dagpengeperioden av permitteringsperioden). Dermed dekkes kostnaden i denne perioden av staten, i form av økte dagpengeutgifter, og av den permitterte selv fordi dagpenger maksimalt utgjør 62,4 prosent av tidligere inntekt.¹ Jo lengre perioden med dagpenger er sammenlignet med ordinær lønn, jo høyere er kostnaden for arbeidstakeren i form av redusert inntekt.

I et samfunnsperspektiv utgjør permittering også et dilemma: Hvis nedgangskonjunkturen er *syklisk* er det ønskelig å beholde kompetansen i bedriften slik at den er tilgjengelig hvis konjunkturen bedres. Hvis nedgangskonjunkturen derimot er *strukturell* og har en mer varig karakter, bidrar permittering til uheldig innlåsing av arbeidskraft. Dette er negativt for den permitterte selv, fordi det kan forlenge ledighetsperioden, men det er også uheldig for andre næringer som ønsker å tiltrekke seg kompetent arbeidskraft.

Dagpengeregelverket påvirker hvor lenge man er ledig

Det er bred enighet i litteraturen om at varigheten av dagpenger påvirker sannsynligheten for overgang til arbeid. Jo lenger man kan motta dagpenger, jo lenger er man arbeidsledig. Betydningen av dagpengevarighet er også bekreftet i empiriske studier fra Norge. For eksempel finner Falch m.fl. (2012:187) at en reduksjon i dagpengevarigheten fører til at arbeidsledige kommer raskere tilbake i jobb. Videre øker sannsynligheten for overgang til jobb når retten til å motta dagpenger går mot slutten (Røed og Zhang 2005, Falch m.fl. 2012). Arbeidssøkerteorien forklarer mekanismen bak dette ved at en arbeidsledig vurderer den fremtidige kostnaden av å være arbeidsledig på bakgrunn av forventninger om fremtidige jobbtillbud og varigheten og størrelsen på arbeidsledighetsstrygden. Dette påvirker innsatsen for å søke jobb. Jo lenger en person kan motta dagpenger, jo lavere er søkeinnsatsen. En studie av et naturlig eksperiment i Tyskland bekrefter dette empirisk (Lichter 2016).

¹ Inntekt over 6G teller ikke med i dagpengegrunnlaget. Personer som tjente mer enn dette vil altså få mindre enn 62,4 prosent av tidligere inntekt i dagpenger.

Permitterte som ikke får tilbake jobben, risikerer å forbli arbeidsledig veldig lenge

Permitterte har vært anerkjent som en type arbeidsledighet som skiller seg fra andre helt siden Feldstein (1976) pekte på at dette er en gruppe som går tilbake til sin tidligere arbeidsgiver etter en periode som arbeidsledige. En viktig forskjell er at de permitterte, i motsetning til andre arbeidsledige, ønskes tilbake av tidligere arbeidsgiver. De fleste studier finner at permitterte i gjennomsnitt er ledige i kortere perioder sammenlignet med ordinære arbeidsledige (for eksempel Katz og Meyer 1990, Røed og Nordberg 2003, Nekoei og Weber 2015). Andre har funnet at arbeidsledige som forventer å bli kalt tilbake til tidligere arbeidsgiver, men som ikke blir det, har større sannsynlighet for å forbli ledige veldig lenge (Katz og Meyer 1990). De forklarer dette ved at de ikke søker annet arbeid så lenge de fortsatt har forventninger om å bli kalt tilbake. Det er ikke så mange studier som tester søkeadferd direkte, men Nekoei og Weber (2015) finner empiriske bevis for dette i data fra Østerrike. Sammenlignet med ordinære arbeidsledige, er det færre av de permitterte som søker andre jobber, og de som gjør det søker på færre.

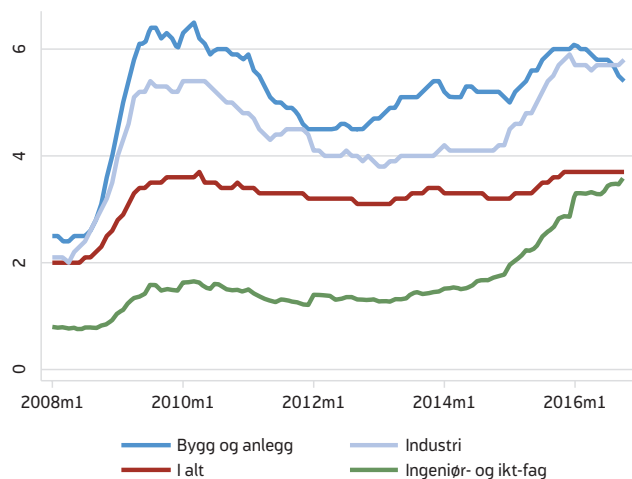
Røed og Nordberg (2003) har sett på sammenhengen mellom arbeidsledighetsperioden og maksimal varighet av dagpenger for permitterte arbeidsledige. De finner at når dagpengeperioden er lang, er permitterte ledige lengre enn når dagpengeperioden er kort. Vi forventer å se det samme i våre data.

Arbeidsledighetsutviklingen

Arbeidsmarkedet har endret seg i perioden vi ser på (figur 1). I første del av 2008 var vi i overgangen mellom en langvarig høykonjunktur og en ny nedgangskonjunktur, og ledigheten var svært lav. I en slik konjunktursituasjon vil gjerne en større del av ledigheten være det vi kan kalle strukturell ledighet. Det vil si at det ikke er samsvar mellom kompetansen til de ledige og de tilgjengelige jobbene.

Med finanskrisen høsten 2008 økte arbeidsledigheten svært raskt. Bruttoledigheten gikk fra 2,0 prosent av arbeidsstyrken våren 2008 til 3,6 prosent høsten 2009, før den stabiliserte seg. I denne perioden var det langt flere som ble permittert. Dette var også bakgrunnen

Figur 1 Utviklingen i antall helt ledige og ledige på tiltak (bruttoledigheten). Utvalgte yrker, og i alt. Sesongjustert. Prosent av arbeidsstyrken



Kilde: NAV

for at permitteringsperioden ble utvidet til 52 uker i 2009. Mye av ledigheten i denne perioden var det vi kan kalle syklisk eller konjunktorell, og skyldtes altså en midlertidig nedgang i økonomien.

I 2010 avtok bruttoledigheten, og nedgangen fortsatte utover 2011. Dette var bakgrunnen for at permitteringsregelverket ble strammet inn igjen i 2012.

Mot slutten av 2014 fikk vi en ny nedgangskonjunktur drevet av fallende oljepris og fallende oljeinvesteringer. Dette resulterte i en betydelig nedgang i sysselsettingen i oljerelaterte næringer i årene 2015 og 2016, og kraftig økning i ledigheten på Sør-Vestlandet. Denne ledigheten var av en mer strukturell karakter enn den vi så under finanskrisen, siden mange av arbeidsplassene i oljebransjen neppe kommer tilbake. Samtidig som man strammet inn permitteringsregelverket i 2014, var vi på vei inn i en ny nedgangskonjunktur. Dermed tok det bare omtrent ett år før man reverserte innstrammingen. I 2016 stabiliserte bruttoledigheten seg på landsbasis, men fortsatte å øke på Vestlandet.

Det er forskjeller i ledighetsutviklingen mellom ulike yrkesgrupper. For eksempel økte ledigheten for industriarbeidere samtidig som den falt for bygge- og anleggsarbeidere i 2011 og i 2016. I 2013 var det motsatt. Ingeniør og IKT-arbeidere har hatt nesten uen-

dret ledighet fra og med sommeren 2009 til sommeren 2014, da den begynte å øke kraftig.

Problemstillinger

Vi ønsker å se på om endringer i permitteringsregelverket påvirker sannsynligheten for *når* man kommer tilbake i jobb og *om* man kommer i jobb.

For å se på hvordan sannsynligheten for overgang til jobb er på ulike tidspunkt og ved ulike innstramninger og utvidelser av permitteringsregelverket beregner vi hasardfunksjoner som beskriver sannsynligheten for å komme i jobb på ulike tidspunkt i ledighetsperioden. Vi estimerer også hasardratioen for de som ble ledige før sammenlignet med etter endringen i permitteringsregelverket, kontrollert for en rekke kjennetegn. Vi beregner denne for tre ulike utfall: 1) overgang til jobb, 2) retur til tidligere arbeidsgiver og 3) overgang til annen arbeidsgiver.

Data og metode

Vi bruker registerdata over arbeidsledige² i perioden januar 2008 til og med september 2016. Innenfor denne perioden ser vi på personer som ble registrert som arbeidsledige innenfor fire ulike tidsperioder (se faktaboks). Utvalget er begrenset til å inkludere personer som ikke har vært arbeidsledige i løpet av de siste 18 månedene i forkant av ledighetsperioden. Dette kriteriet sikrer at alle de permitterte personene vi har med i utvalget har rett på full permitteringsperiode³.

Datasettet består av 152 770 forløp⁴. Aller personene i utvalget er dagpengemottakere. At de er dagpenge-

² Med arbeidsledig i denne artikkelen mener vi arbeidssøkere som har rett på dagpenger, dette inkluderer helt ledige, delvis ledige og arbeidssøkere på tiltak.

³ Permitteringsregelverket er utformet slik at det er en maksimal periode man kan være permittert med dagpenger i løpet av 18 måneder. I dag er denne på 52 uker.

⁴ Opphold i arbeidsledighetsperioden på under to måneder anser vi ikke som en avgang, fordi en del korte opphold ikke er reelle. Det kan være at personen det gjelder har ferie, og dermed ikke sender inn meldekort som arbeidsledig, eller har glemt å sende inn meldekort for en periode. Vi skjøter derfor opphold på mindre enn to måneder sammen til en sammenhengende arbeidsledighetsperiode.

mottakere sikrer at alle har vært i arbeid før de ble ledige, og har hatt en inntekt på minst 1,5G i foregående kalenderår eller minst 3G i løpet av de tre siste årene. Alle i vårt datasett er registrert som bosatte i Norge, og de er under 65 år. Noen bransjer, for eksempel fiskeri, har utstrakt bruk av permitteringer på grunn av stor sesongvariasjon i etterspørselen etter arbeidskraft. Denne bransjen har egne regler for permitteringer, og personer som er permittert innen fiskeindustrien er derfor utelatt fra vår analyse.

Et arbeidsledighetsforløp starter når en person registrerer seg arbeidsledig, og avsluttes når personen ikke lenger er registrert som arbeidsledig hos NAV. Den vanligste årsaken til at arbeidsledighetsperioden avsluttes er at man får jobb, men det kan også være at de har overgang til utdanning eller til en trygdeytelse som for eksempel arbeidsavklaringspenger. Alle sensureres imidlertid når de ikke lenger er registrert som arbeidsledige.

Vi beregner hasardrater for overgang fra «arbeidsledig» til hvert av utfallene «jobb», «retur til tidligere arbeidsgiver» og «jobb hos annen arbeidsgiver» hver for seg. En hasard er sannsynligheten for at en hendelse skal inntreffe i løpet av et kort tidsrom, gitt at den ikke har inntruffet enda (se faktaboks). I teksten bruker vi for enkelthets skyld «sannsynlighet» når vi beskriver hasardrater. Hasardratene beregnes på hvert tidspunkt i arbeidsledighetsperioden. Vi ser på hele ledighetsforløpet, men figurene viser kun fram til uke 104. Etter dette er det relativt få igjen og usikkerheten i estimatene blir store.

Dataene er registrert på månedsbasis, det vil si at vi ikke vet nøyaktig hvilken dato de ble registrert som arbeidsledig, kun hvilken måned. For eksempel har alle som ble ledige i løpet av juli 2009 tilgangsdato 1.juli 2009. Det samme gjelder avgang. Dato for avgang er den 27. i måneden. Det betyr unøyaktighet i hasardberegningene, og at minimumsvarigheten i våre data er fire uker. Vi ser imidlertid på endringer i mønsteret. Dermed er det ikke så avgjørende for våre analyser at tidspunktet for når hasarden øker beregnes med en unøyaktighet på om lag 4 uker. Denne unøyaktigheten er den samme for alle grupper vi ser på og påvirker derfor ikke konklusjonene våre.

Hvordan skille endringer i permitteringsregelverket fra endringer i konjunktorene?

Ved å sammenligne intervensjonsperiode med kontrollperiode ser vi hvordan endring i permitteringsregelverket påvirker sannsynligheten for å komme i arbeid før og etter regelverksendringene. Vi deler inn data i en intervensjonsperiode som er *etter* endring i permitteringsregelverket, og en kontrollperiode som er ett år *før* endringen (se faktaboks om intervensjons- og kontrollperioder).

Hasard og hasardratio

Hasarden beskriver sannsynligheten for å gå fra en tilstand A til en tilstand B på et bestemt tidspunkt, gitt at man ikke allerede har hatt overgang til B. I vårt tilfelle beskriver hasarden sannsynligheten for å gå fra ledighet til arbeid, (enten alle arbeidsgivere, retur til samme arbeidsgiver, eller en annen arbeidsgiver), forutsatt at man fremdeles var arbeidsledig den måneden.

Hasarden må måles over en viss tid, så den er avhengig av tidsenheten vi bruker for å beskrive overgangene. Vi benytter den såkalte Epanechnikov-metoden for glatting. Graden av glatting bestemmes av båndvidden (hvor lang tidsperiode det glatte over). Vi benytter 1 måned som båndvidde, det vil si at hasarden estimeres for hver måned.

Kumulativ hasard på tidspunkt t er sjansen for å avslutte ledighetsperioden på et eller annet tidspunkt fra 0 til t , gitt at man fortsatt er ledig på tidspunkt t .

Cox regresjon

Cox regresjon er en metode for å studere effekten ulike variable har på hvor lang tid som går før en hendelse inntreffer. Koeffisientene i tabell 2 er hasardratioen. Hasardratioen kan tolkes som forholdet mellom sannsynligheten for et utfall (for eksempel arbeid) for en gruppe sammenlignet med referansekategori på hvert tidspunkt. Hasardratioen i tabell 2 er forholdet mellom sannsynligheten for overgang til jobb for de som ble ledige før endringene i regelverket ble innført (referansekategori) sammenlignet med sannsynligheten for de som ble ledige etter. Når en koeffisient er mindre enn 1, indikerer det at sannsynligheten for overgang til jobb er mindre for de som ble ledige etter regelverksendringen enn før. Er koeffisient større enn 1 er sannsynligheten større. Vi estimerer denne sannsynligheten med en oppfølgingstid helt fram til september 2016, der de som da ikke er avsluttet sensureres når vi ikke kan følge de lenger⁵.

.....

⁵ Det påvirker ikke våre konklusjoner om vi setter kortere oppfølgingstid, for eksempel to år, siden det er så få som er ledige lenger enn dette.

Fordi utvidelser av permitteringsregelverket har skjedd i nedgangskonjunkturer og innstramming i oppgangskonjunkturer, er det vanskelig å skille hva som er effekt av regelendringer og hva som er effekt av konjunkturedringer. Vi prøver å kontrollere for konjunkturedringene som den enkelte opplever i sin arbeidsmarkedsregion⁶ i modellene. Vi gjør dette ved å inkludere ledighetsnivået i arbeidsmarkedsregionen ved starten på den enkeltes ledighetsperiode, samt 6 og 12 måneder før ledigheten startet, og 6 måneder etter. Vi kontrollerer også for endringer i nivået på ledigheten. Dette for å kontrollere for om de ble ledige da ledigheten var på vei opp eller ned, og hvor stor opp- eller nedgangen var.

I tillegg til å kontrollere for konjunkturer i modellene, kontrollerer vi også for gruppesammensetning ved å inkludere individuelle kjennetegn som yrke⁷, alder, kjønn, om de har barn under 18 år, om de er gift og om de er født i Norge. For å korrigere for sesongvariasjon, kontrollerer vi også for hvilken kalendermåned de ble arbeidsledige. I regresjonene «clustret» vi arbeidsmarkedsregionene fordi vi forventer mindre variasjon innen hver region enn mellom regioner.

Vi benytter disse variablene for å kontrollere for konjunkturer og gruppesammensetning både når vi estimerer hasardratene, og i en cox regresjon der vi estimerer hasardratioen for de som ble ledige *før* endringene i regelverket og de som ble ledige *etter* (se faktaboks for nærmere beskrivelse av metodene). Resultatene av regresjonen endres svært lite ved valg av andre referanse kategorier (for eksempel industri istedenfor bygg og anlegg), men hasardene og de kumulative hasardene vil endres med hvilken gruppe man har som referanse kategori, fordi ulike grupper har ulik sannsynlighet for overgang til arbeid. For hasardratene som illustreres er referanse kategori den største gruppen, dvs. menn, i bygge- og anleggsbransjen på førti år som er gift, født i Norge og har barn. Resultatene er i liten

grad sensitive til valg av referanse kategori, da vi ser de samme endringene når vi bruker andre yrkesgrupper som referanse (se vedlegg).

Selv om vi kontrollerer for konjunkturer og en del observerbare kjennetegn vil det være en hel del uobserverbar heterogenitet forbundet med sannsynligheten for å være ledig før og etter en forverring eller forbedring av arbeidsmarkedet. Dette kontrollerer vi ikke for.

I tillegg til å kontrollere for konjunkturedringene og gruppesammensetning, sammenligner vi endringer i mønsteret for sannsynlighet for overgang til jobb for de permitterte med en sammenligningsgruppe. Sammenligningsgruppen består av dagpengemottakere som har blitt arbeidsledige i samme periode, men som ikke er permitterte. De er derfor påvirket av de samme konjunkturedringene, men ikke av endringene i permitteringsregelverket. Som for de permitterte er det et kriterium at de er dagpengemottakere og at de ikke har vært registrert som arbeidsledige de siste 18 månedene. På denne måten prøver vi å sikre at sammenligningsgruppen består av personer som har hatt en stabil tilknytning til arbeidslivet forut for ledighetsperioden.

Selv om vi kontrollerer for sammensetning også for sammenligningsgruppen ser vi likevel at sannsynligheten for overgang til jobb er noe ulik sammenlignet med de permitterte. Vi ser derfor kun på endringer i *mønsteret* for hasardratene, ikke nivået. Med «mønsteret» mener vi *når* i ledighetsperioden sannsynlighet for overgang til jobb er høy og når den er lav. Sannsynligheten vil typisk ha en liten topp i starten av forløpet og en ny topp ved utløpet av permitteringsperioden. Dersom regelverket påvirker, forventer vi at den sistnevnte toppen inntreffer på et tidligere tidspunkt når permitteringsperioden er kort og på et senere tidspunkt når den er lang. Vi benytter sammenligningsgruppen for å observere om mønsteret i sannsynligheten endres på samme måte blant de ikke-permitterte.

Det vil si at vi kan se om sannsynligheten forflytter seg i tid etter regelverksendringene på en annen måte enn for sammenligningsgruppen som er utsatt for de samme konjunkturedringene. På denne måten sann-

⁶ Alle kommuner er gruppert i en bo- og arbeidsmarkedsregion. Kriteriene for inndelingen er beskrevet i Gundersen og Juvkam (2013:31-32).

⁷ Vi har ikke korrigeret for endringer i nærings sammensetning fordi denne endres i 2009, men resultatene for de andre periodene endres bare ubetydelig når vi tar med næring. Det meste av næringsforskjellene forklares av yrke, kjønn og alder.

Intervensjons- og kontrollperioder

Mens innstramminger i permitteringsregelverket gjelder kun for nye tilfeller fra og med datoen for regelverksendringen, har utvidelser tilbakevirkende kraft, og gjelder også for de som allerede er permittert. Vi har derfor valgt en kontrollperiode som faller ett år før intervensjonsperioden, men utelukker til-

feller som blir omfattet av reformen. For eksempel sammenligner vi de som ble arbeidsledige i perioden 1. januar – 1. juni 2009 kun med de som ble arbeidsledige i perioden 1. januar – 1. juni 2008. Det gjør vi fordi de som ble permittert fra og med 1. juli 2008 ble omfattet av utvidelsen 1. januar 2009.

For de fire ulike regelverksendringene har vi definert følgende intervensjons- og kontrollperioder:

| Regelendring | Intervensjonsperiode («etter-periode») | Kontrollperiode («før-periode») |
|--------------|--|---------------------------------------|
| 2009 | Tilgang 1. januar – 1. juli 2009 | Tilgang 1. januar – 1. juli 2008 |
| 2012 | Tilgang 1. januar – 1. desember 2012 | Tilgang 1. januar – 1. desember 2011 |
| 2014 | Tilgang 1. januar – 1. september 2014 | Tilgang 1. januar – 1. september 2013 |
| 2015 | Tilgang 1. januar – 1. juli 2015 | Tilgang 1. januar – 1. juli 2014 |

synliggjør vi at det er en kausal sammenheng mellom dagpengevarigheten i permitteringsregelverket og varigheten som arbeidsledig blant permitterte⁸.

Definisjon av utfallene

At arbeidsledighetsperioden *avsluttes* er definert ved at en person er ute av arbeidsledighetsregisteret i minimum to måneder. At den arbeidsledige har *overgang til jobb* defineres ved at en person har avsluttet arbeidsledighetsperioden og er registrert i arbeid to måneder etter siste måned han/hun var registrert arbeidsledig. At den arbeidsledige har *retur til tidligere arbeidsgiver* defineres på samme måte, men vi har i tillegg som betingelse at siste arbeidsgiver man var registrert hos før man ble arbeidsledig, er den samme man hadde når ledighetsperioden ble avsluttet. Ved *overgang til annen arbeidsgiver* er betingelsen at man blir registrert hos en annen arbeidsgiver enn før man ble arbeidsledig. Arbeidsgivere identifiseres ved hjelp av organisasjonsnummer.

Deskriptiv statistikk

Det er stor forskjell på antall forløp i de ulike periodene, særlig antall permitterte (tabell 1 og 2). Dette følger av konjunkturendringene. I utvalget vårt var det for eksempel bare 1 900 personer som ble permittert i

perioden januar-juni 2008 («før endring 2009»), mens det var 20 700 personer i 2009 («etter endring 2009»)

Vi ser at gjennomsnittlig varighet økte med tre dager etter utvidelsen i 2009, men det gjorde den også for sammenligningsgruppen. Selv om gjennomsnittet øker likt, kan sannsynligheten for når i arbeidsledighetsperioden det er størst sannsynlighet for overgang til arbeid endre seg ulikt. Dette ser vi nærmere på når vi beregner hasardene før og etter for de to gruppene.

Varigheten av arbeidsledighetsperioden er som forventet kortere blant de permitterte enn i sammenligningsgruppen. Overgangen til jobb er også langt høyere blant de permitterte. Mens 79 til 85 prosent av de permitterte har overgang til jobb, gjelder dette bare 49 til 61 prosent i sammenligningsgruppen. Ikke overraskende har en høyere andel av de permitterte overgang til samme arbeidsgiver, mens blant sammenligningsgruppen har en høyere andel overgang til annen arbeidsgiver. Andelen kvinner er også lavere (om lag det halve) blant de permitterte, og de er i gjennomsnitt fem år eldre.

Endringene i permitteringsregelverket påvirker når man kommer i jobb

Vi ønsker å se om endringer i permitteringsregelverket påvirker mønsteret for når i arbeidsledighetsperioden overgang til jobb skjer. Vi sammenligner endringer i hasarden for de som ble permittert i perio-

⁸ Vi beregner ikke størrelsen på effektene av regelverksendringen. Det ville kreve en mer avansert modell for å kontrollere for uobserverbar heterogenitet mellom gruppene.

Tabell 1 Deskriptiv statistikk. Alle forløp. Permitterte og sammenligningsgruppen. Før og etter to utvidelser av maksimal permitteringsperiode

| Utvidelser | 2009 | | | | 2015 | | | |
|---|--------------|---------------|-----------------------|---------------|--------------|--------------|-----------------------|---------------|
| | Permitterte | | Sammenligningsgruppen | | Permitterte | | Sammenligningsgruppen | |
| | Før | Etter | Før | Etter | Før | Etter | Før | Etter |
| Andel menn | 0,75 | 0,80 | 0,53 | 0,62 | 0,81 | 0,81 | 0,55 | 0,59 |
| Alder ved start | 40,4 | 40,5 | 35,4 | 34,9 | 41,9 | 41,6 | 36,3 | 36,5 |
| Andel med barn under 18 år | 0,41 | 0,40 | 0,43 | 0,38 | 0,37 | 0,41 | 0,42 | 0,40 |
| Andel gifte | 0,41 | 0,43 | 0,33 | 0,32 | 0,46 | 0,45 | 0,34 | 0,35 |
| Andel norskfødte | 0,80 | 0,81 | 0,78 | 0,77 | 0,66 | 0,72 | 0,67 | 0,67 |
| Varighet som arbeidsledig (i uker) | 28,7 | 31,7 | 49,4 | 52,7 | 29,9 | 28,2 | 51,2 | 40,0 |
| Konjunkturindikatorer | | | | | | | | |
| Arbeidsledighet | 2,31 | 3,34 | 2,21 | 3,30 | 3,60 | 3,42 | 3,49 | 3,46 |
| Endring i ledighet før start | 0,05 | 0,62 | -0,02 | 0,56 | 0,11 | 0,16 | 0,06 | 0,11 |
| Endring i ledighet etter start | 0,07 | 0,00 | -0,01 | -0,04 | 0,12 | -0,04 | 0,08 | -0,03 |
| Arbeidsledighet 12 m før start | 2,68 | 2,10 | 2,60 | 2,12 | 3,38 | 3,23 | 3,33 | 3,39 |
| Arbeidsledighet 6 m før start | 2,27 | 2,15 | 2,26 | 2,19 | 3,31 | 3,03 | 3,34 | 3,17 |
| Arbeidsledighet 6 m etter start | 2,25 | 3,39 | 2,27 | 3,46 | 3,27 | 3,64 | 3,26 | 3,62 |
| Overganger (andel av alle forløp i løpet av oppfølgingsperioden) | | | | | | | | |
| til arbeid | 0,79 | 0,85 | 0,58 | 0,58 | 0,83 | 0,79 | 0,58 | 0,49 |
| til tidligere arbeidsgiver | 0,59 | 0,68 | 0,14 | 0,15 | 0,64 | 0,57 | 0,12 | 0,12 |
| til annen arbeidsgiver | 0,21 | 0,17 | 0,44 | 0,43 | 0,19 | 0,21 | 0,47 | 0,37 |
| N | 1 903 | 20 675 | 11 458 | 27 253 | 3 047 | 5 665 | 25 091 | 29 720 |

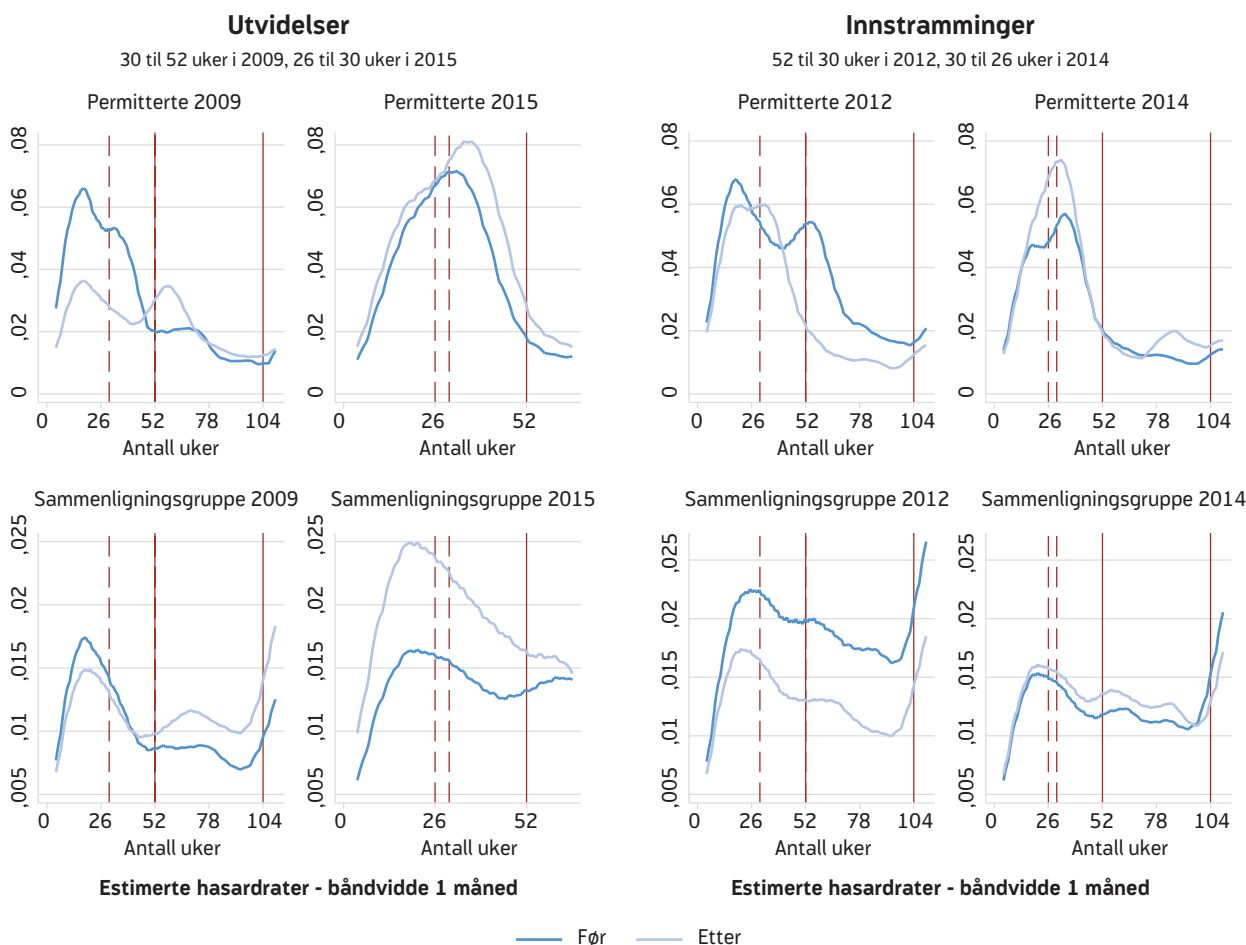
Kilde: NAV

Tabell 2 Deskriptiv statistikk. Alle forløp. Permitterte og sammenligningsgruppen. Før og etter to innstramminger av maksimal permitteringsperiode

| Innstramminger | 2012 | | | | 2014 | | | |
|---|---------------|--------------|-----------------------|---------------|--------------|--------------|-----------------------|---------------|
| | Permitterte | | Sammenligningsgruppen | | Permitterte | | Sammenligningsgruppen | |
| | Før | Etter | Før | Etter | Før | Etter | Før | Etter |
| Andel menn | 0,78 | 0,80 | 0,51 | 0,53 | 0,81 | 0,80 | 0,54 | 0,54 |
| Alder | 40,7 | 40,7 | 35,5 | 35,8 | 40,9 | 41,9 | 35,8 | 36,1 |
| Andel med barn under 18 år | 0,40 | 0,40 | 0,44 | 0,43 | 0,38 | 0,38 | 0,41 | 0,41 |
| Andel gifte | 0,44 | 0,41 | 0,33 | 0,34 | 0,43 | 0,46 | 0,34 | 0,34 |
| Andel norskfødte | 0,75 | 0,74 | 0,73 | 0,71 | 0,69 | 0,67 | 0,69 | 0,68 |
| Varighet som arbeidsledig (i uker) | 27,5 | 27,8 | 52,1 | 53,3 | 28,3 | 30,2 | 53,7 | 50,4 |
| Konjunkturindikatorer | | | | | | | | |
| Arbeidsledighet | 3,54 | 3,39 | 3,40 | 3,29 | 3,46 | 3,51 | 3,35 | 3,42 |
| Endring i ledighet før start | 0,09 | 0,06 | -0,00 | 0,00 | 0,12 | 0,07 | 0,05 | 0,02 |
| Endring i ledighet etter start | 0,10 | 0,07 | 0,04 | 0,02 | 0,06 | 0,07 | -0,02 | 0,03 |
| Arbeidsledighet 12 m før start | 3,64 | 3,44 | 3,61 | 3,40 | 3,37 | 3,34 | 3,31 | 3,30 |
| Arbeidsledighet 6 m før start | 3,31 | 3,24 | 3,45 | 3,31 | 3,16 | 3,36 | 3,23 | 3,41 |
| Arbeidsledighet 6 m etter start | 3,28 | 3,24 | 3,31 | 3,27 | 3,33 | 3,31 | 3,43 | 3,33 |
| Overganger (andel av alle forløp i løpet av oppfølgingsperioden) | | | | | | | | |
| til arbeid | 0,85 | 0,84 | 0,59 | 0,59 | 0,85 | 0,83 | 0,61 | 0,59 |
| til tidligere arbeidsgiver | 0,66 | 0,65 | 0,11 | 0,11 | 0,66 | 0,63 | 0,12 | 0,12 |
| til annen arbeidsgiver | 0,18 | 0,19 | 0,48 | 0,48 | 0,19 | 0,20 | 0,49 | 0,47 |
| N | 10 574 | 6 891 | 35 012 | 34 697 | 4 851 | 3 690 | 29 858 | 33 277 |

Kilde: NAV

Figur 2 Sannsynlighet for overgang til arbeid, for permitterte og sammenligningsgruppen. Utvidelsene i 2009 og 2015 og innstrammingerne i 2012 og 2014, justert



Kilde: NAV

den før regelverket med perioden etter, både i permitteringsgruppen og i sammenligningsgruppen.

Vi finner at mønsteret endrer seg med permitteringsregelverket utover det man kan forvente som følge av konjunkturendringene. Det vil si at mønsteret endres betydelig selv om vi kontrollerer for konjunkturendringene, og det endres på en helt annen måte enn i sammenligningsgruppen. Når permitteringsperioden utvides er de permitterte ledige lengre og ved innstramminger er de permitterte ledige i en kortere periode.

Overgang til jobb

Overgang til jobb inkluderer både retur til tidligere arbeidsgiver og overgang til ny. Både for permitterte og sammenligningsgruppen er sannsynligheten for

overgang til jobb størst i starten av ledighetsperioden (figur 2). For begge grupper, men særlig for sammenligningsgruppen, øker også sannsynligheten for overgang til jobb når dagpengeperioden går ut etter to år (104 uker)⁹. Dette er som forventet og i tråd med funn i andre studier (se for eksempel Røed og Nordberg 2003). For de permitterte ser vi også at sannsynligheten øker når permitteringsperioden utløper (rundt 26, 30 eller 52 uker).

I figur 2 ser vi den estimerte sannsynligheten for overgang til jobb på hvert tidspunkt i ledighetsperioden. «Før perioden» er blå og «etter perioden» er tegnet med lyseblå linje. Før- og etter-periodene defineres av

⁹ Ikke alle har rettigheter i to år, men de fleste har det.

tidspunkt for endring av permitteringsregelverket (se metodeavsnitt). Vi ser på endringene i mønsteret i sannsynlighet for sammenligningsgruppen og de permitterte. Vi undersøker for eksempel når i ledighetsperioden sannsynligheten for retur til jobb er størst. Dersom toppunktet (eller tyngdepunktet i fordelingen) flytter seg mot venstre, betyr det at det er større sannsynlighet tidlig i ledighetsperioden. Dersom toppunktet flytter seg til høyre, betyr det at sannsynligheten er større senere i ledighetsperioden.

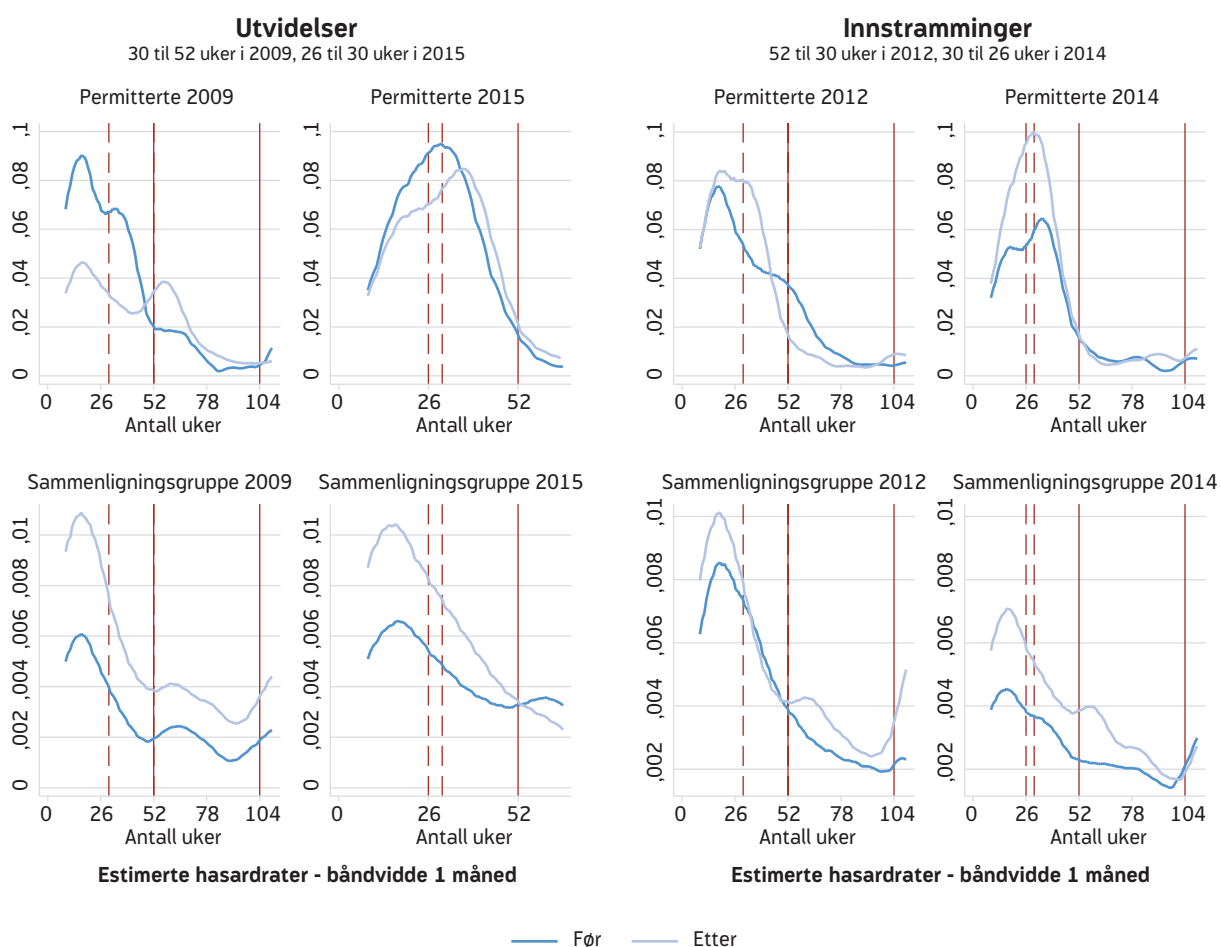
Det er tydelig at sannsynligheten for overgang til arbeid endres med permitteringsregelverket, noe som også er hensikten. Når permitteringsregelverket ble utvidet i 2009 (fra 30 til 52 uker) og i 2015 (fra 26 til 30 uker), ble sannsynligheten for å avslutte arbeidsledighetsperioden forskjøvet mot høyre for de permit-

terte, noe som betyr at varigheten økte (sannsynligheten for overgang til jobb er mindre tidligere i ledighetsperioden og større senere).

Når permitteringsregelverket ble strammet inn i 2012 (fra 52 til 30 uker), og i 2014 (fra 30 til 26 uker) ble sannsynligheten for å avslutte arbeidsledighetsperioden forskjøvet mot venstre, noe som betyr at varigheten reduseres (sannsynligheten for overgang til jobb er større tidligere i ledighetsperioden og mindre senere).

Denne endringen i mønsteret ser ut til å være knyttet til regelverksendringer, siden vi ikke ser de samme endringene i mønsteret i sammenligningsgruppen. Blant disse er det ingen slik tydelig forskyvning i sannsynlighet mot høyre, og heller ingen økning i sannsynlighet rundt permitteringsperiodens utløp. Sannsynlig-

Figur 3 Sannsynlighet for retur til tidligere arbeidsgiver, for permitterte. Utvidelsene i 2009 og 2015 og innstrammningene i 2012 og 2014, justert



Kilde: NAV

heten er på et annet nivå før og etter regelverksendringene, men dette kommer antagelig av at gruppen som ble arbeidsledig i de ulike periodene er forskjellig på andre parametere enn de vi har kontrollert for.

Vi finner altså at sannsynligheten for å være arbeidsledig lenge øker når reglene om maksimal varighet i permitteringsregelverket utvides, og reduseres når reglene om maksimal varighet stammes inn, samt at sannsynligheten øker tydelig ved den maksimale permitteringsperiodens utløp. Sannsynligheten for overgang til jobb følger permitteringsregelverket også i yrkesgrupper som ikke er utsatt for endringer i arbeidsledigheten. Eksempler på dette er ingeniør og IKT-fag i 2012 og industri i 2014 (se figur 1 i innledningen og figur 9 i vedlegg).

Retur til tidligere arbeidsgiver

Hensikten med permitteringsordningen er at bedrifter skal beholde arbeidskraften og at arbeidstakerne skal beholde jobben. Derfor er det interessant å undersøke om sannsynligheten for retur til tidligere arbeidsgiver endres med permitteringsregelverket. En høy andel av de permitterte er registrert med retur til tidligere arbeidsgiver, men også i sammenligningsgruppen er en liten andel (11–15 prosent) registrert med retur til tidligere arbeidsgiver. Dette gjør det mulig å sammenligne også dette utfallet.

Vi kjenner igjen endringene i sannsynlighet for retur til tidligere arbeidsgiver fra overgang til jobb samlet sett (figur 3). Når permitteringsregelverket ble utvidet i 2009 og i 2015 ble sannsynligheten for å avslutte arbeidsledighetsperioden forskjøvet mot høyre for de permitterte, noe som betyr at varigheten økte. Når permitteringsregelverket ble strammet inn i 2012, og i 2014 ble sannsynligheten for å avslutte arbeidsledighetsperioden forskjøvet mot venstre, noe som betyr at varigheten ble redusert. Vi finner ikke en slik endring i mønsteret i sammenligningsgruppen. Vi tolker dette som at varigheten endres med regelendringene utover det man kan forvente som følge av konjunktursvingninger. Når permitteringsperioden utvides, tar arbeidsgiver tilbake arbeidskraften senere. Når den strammes inn, skjer dette tidligere. Dette stemmer med funnene til Røed og Nordberg (2003), som også fant at mange bedrifter tar tilbake permitterte mot slutten av den *maksimale* permitteringsperioden.

Overgang til annen arbeidsgiver

De fleste permitterte går tilbake til sin tidligere arbeidsgiver. Dette gjelder mellom 57 og 68 prosent i de periodene vi ser på. Men en del, mellom 16 og 21 prosent, får også jobb hos ny arbeidsgiver. Noen av disse går til annet arbeid etter at de er sagt opp eller etter at permitteringsperioden utløper, og noen før. Nekoei og Weber (2015) fant at permitterte i langt mindre grad søkte ny jobb sammenlignet med ikke-permitterte arbeidsledige i Østerrike. Trolig vil dette også være tilfellet i Norge, siden permitterte også her ofte vil ha forventninger om at de skal tilbake til sin tidligere arbeidsplass. En del av disse kan derfor ha fått ledighetsperioden forlenget av permitteringen, og kommer dermed sent i gang med å søke annet arbeid, samtidig som de har tapt inntekt i permitteringsperioden.

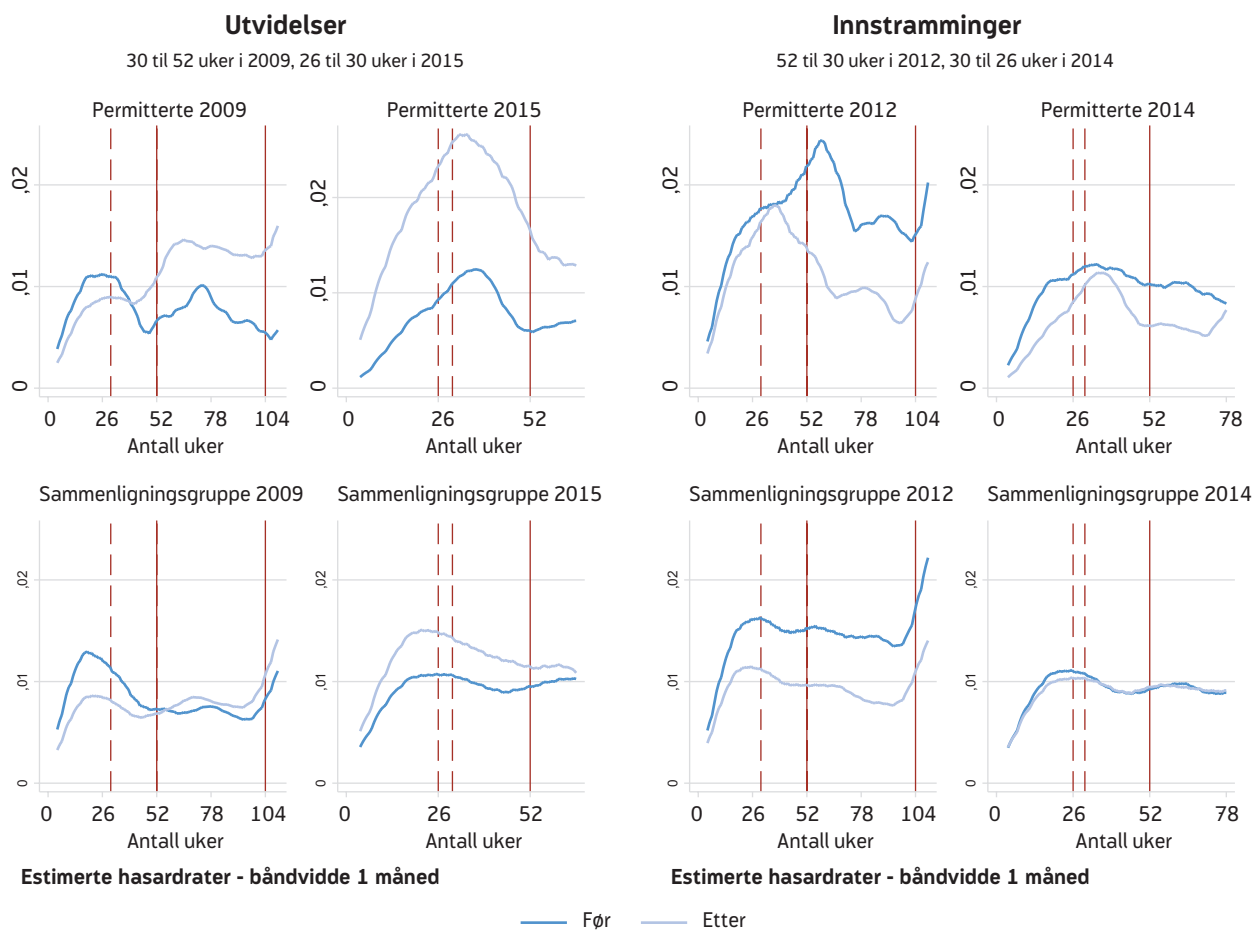
Ut fra våre analyser ser det ut til at varigheten økte når den maksimale permitteringsperioden ble utvidet i 2009 og 2015 (figur 4), og redusert når den ble kortet ned. Vi ser samtidig at sannsynligheten for å finne jobb hos andre arbeidsgivere er nært knyttet til permitteringstidens utløp, det vil si 52 uker i 2009 (her er utvalget veldig lite) og 26–30 uker i 2015. Ved innstramningen i 2012 ser vi tydelig at sannsynligheten for å gå til annen arbeidsgiver ble flyttet fra cirka 52 uker til 30 uker. Her er utvalget litt større, så estimatene blir mer presise. Det var også relativt stabilt arbeidsmarked i denne perioden, så denne endringen skyldes i all hovedsak endringer i permitteringsregelverket.

Permitteringsregelverket påvirker sannsynligheten for om man kommer tilbake i arbeid

Som nevnt er en viktig begrunnelse for å utvide permitteringsperioden å hjelpe bedriftene å holde på viktig kompetanse, og å hindre oppsigelser dersom markeds-situasjonen bedrer seg innen den nye maksimalperioden for permittering. Vi finner imidlertid ikke økt sannsynlighet for overgang til jobb, eller økt sannsynlighet for retur til samme arbeidsgiver, ved utvidelsene av permitteringsregelverket hverken i 2009 eller 2015.

Når vi estimerer sannsynligheten for å få jobb før verus etter en utvidelse, finner vi ingen klare indikasjoner på at en høyere andel kommer i jobb samlet sett etter en

Figur 4 Sannsynlighet for overgang til annen arbeidsgiver, for permitterte. Utvidelsene i 2009 og 2015 og innstrammingerne i 2012 og 2014, justert



Kilde: NAV

Tabell 3 Endring i sannsynligheten fra før til etter regelendring for å komme i jobb for permitterte, cox regresjon. Estimert hasardratio, standardavvik i parentes

| | Utvidelse 2009 | Utvidelse 2015 | Innstramming 2012 | Innstramming 2014 |
|---|------------------|------------------|-------------------|-------------------|
| Overgang til jobb ¹ | 0,906 (0,046) | 0,902 (0,064) | 0,984 (0,031) | 0,896 (0,031) |
| Overgang til jobb ² | 0,857 (0,077) | 1,027 (0,048) | 0,812*** (0,030) | 0,919* (0,035) |
| Retur til tidligere arbeidsgiver ¹ | 0,966 (0,056) | 0,830 (0,068) | 0,964 (0,038) | 0,872 (0,038) |
| Retur til tidligere arbeidsgiver ² | 0,864 (0,089) | 0,934 (0,057) | 0,812*** (0,037) | 0,911 (0,045) |
| Overgang til annen arbeidsgiver ¹ | 0,732*** (0,060) | 1,177* (0,090) | 1,056 (0,056) | 0,936 (0,055) |
| Overgang til annen arbeidsgiver ² | 0,912 (0,103) | 1,374*** (0,082) | 0,812*** (0,044) | 0,951 (0,059) |
| N | 22 582 | 8 688 | 17 441 | 8 519 |

¹Ujustert modell, ²justert for arbeidsmarkedet og gruppesammensetning. *, **, *** indikerer signifikansnivå på henholdsvis 5 %, 1 % og 0,1 %.

Kilde: NAV

utvidelse (tabell 3). Når det gjelder utvidelsen i 2009 er det ingen signifikant endring i overgangen til jobb eller retur til tidligere arbeidsgiver. Sannsynligheten for overgang til annen arbeidsgiver er heller ikke statistisk

signifikant når vi korrigerer for endringene i arbeidsmarkedet og gruppesammensetningen. Lignende resultater finner vi ved utvidelsen i 2015, med ett unntak. Etter utvidelsen i 2015 økte sannsynligheten for over-

gang til annen arbeidsgiver med 37 prosent. Dette kan skyldes at jobbene ikke kom tilbake, fordi ledigheten var strukturell i de bransjene hvor ledigheten var størst (oljerelatert virksomhet), samt at de permitterte i større grad valgte å søke andre jobber relativt tidlig. Valget om å søke andre jobber tidlig kan trolig forklares av at de som ble permittert var attraktive på arbeidsmarkedet, samt at de innså at arbeidsledigheten var strukturell og at de dermed ikke kunne regne med å returnere til sin tidligere arbeidsgiver. I figur 5 ser vi også at overgang til annet arbeid i 2015 var betydelig høyere i hele ledighetsperioden. Vi så ikke at overgangen ble flyttet til senere i ledighetsforløpet slik vi så i 2009.

Vi har sett at de permitterte kom i jobb tidligere ved innstramningene. Vi finner likevel at sannsynligheten for overgang til jobb alt i alt går ned etter inn-

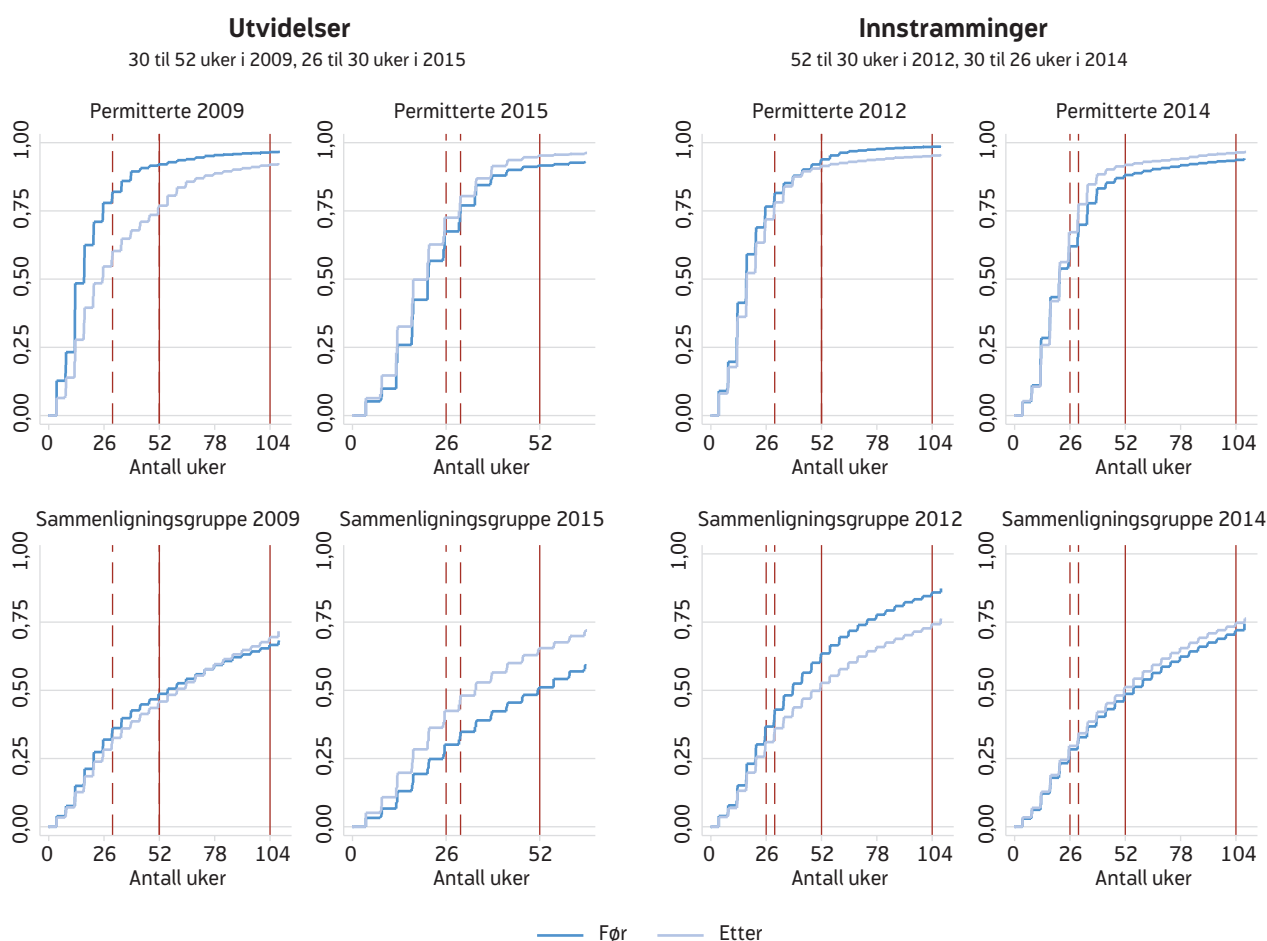
strammingene i 2012 sammenlignet med før innstrammingen. Ved innstrammingen i 2014 gjaldt dette også sannsynligheten for overgang til jobb.

Andel i jobb på ulike tidspunkt

I tillegg til å undersøke sannsynligheten for å være i jobb, ser vi på andelen som har kommet i jobb på ulike tidspunkt etter at de ble permittert før og etter utvidelsene og innstramningene av regelverket (kumulativ hasard). Det er korrigert for endrede konjunkturer. Vi ser også på sammenligningsgruppen.

Etter utvidelsen i 2009 ser vi at andelen som har hatt overgang til jobb blant de permitterte (lyseblå kurve) er lavere i alle tidsperioder frem til rundt 52 uker (figur 5), mens i sammenligningsgruppen er andelen i jobb den samme før og etter, de første 52 ukene. Etter

Figur 5 Andel som har hatt overgang til arbeid, etter varighet på ledighetsperioden. Utvidelsene i 2009 og 2015 og innstramningene i 2012 og 2014. Kumulativ hasard, justert



Kilde: NAV

52 uker er andelen i jobb lavere for de permitterte etter utvidelsen. Dette ser vi ikke i sammenligningsgruppen. Etter utvidelsen i 2015 (som var langt mindre, kun fra 26–30 uker), er det en litt større andel som har hatt overgang til jobb blant de permitterte, men i sammenligningsgruppen er andelen i jobb betydelig høyere. Dette er en indikasjon på at de permitterte ikke kommer i jobb i større grad før enn etter utvidelsen i permitteringsregelverket. Ved innstrammingen i 2012 ser vi at andelen som er i jobb er lavere ett år etter i forhold til situasjonen før utvidelsene. Men det er den også for sammenligningsgruppen. Ved innstrammingene i 2014 var det liten forskjell på permitterte og sammenligningsgruppen, og liten forskjell før og etter innstrammingene. Innstrammingen var også mye mindre enn i 2014.

Andelen i jobb varierer etter yrkesgruppe og andre kjennetegn (se figur over utvalgte yrkesgrupper i vedlegg). I 2012 er det særlig de permitterte innenfor ingeniør- og IKT- fag det går dårlig med etter innstrammingen i regelverket.

Diskusjon

Vi har vist at varigheten på arbeidsledigheten blant permitterte påvirkes betydelig av regelverket. Det at regelverket har en så tydelig effekt på hvor lenge de permitterte er arbeidsledige, også når arbeidsmarkedet er relativt stabilt, indikerer at både arbeidsgiver og de permitterte tilpasser seg permitteringsregelverket. De permitterte, ved at de i liten grad begynner å søke jobber før permitteringsperioden går mot slutten. Økt permitteringsperiode forskyver dette utover i tid, og øker tiden man går arbeidsledig, og sannsynligheten for å komme i jobb reduseres. Arbeidsgivere, på sin side, velger å permittere i en lengre periode ved en utvidelse, og motsatt ved en innstramming, noe som påvirker arbeidstakernes sannsynlighet for å være i jobb på et senere tidspunkt.

For den permitterte vil en forlenget permitteringsperiode innebære en kostnad både på kort og lang sikt. På kort sikt fordi dagpengeperioden forlenges og de taper inntekt sammenlignet med å være i jobb, og på lang sikt fordi sannsynligheten for å få annet arbeid reduseres (Katz og Meyer 1990). Når perioden for

arbeidsgivers lønnsplikt er over, er lang maksimal permitteringsperiode til fordel for arbeidsgiverne fordi de beholder kompetanse og kan vente lengre for å se om markedene endres.

Dersom en utvidet permitteringsperiode fører til at flere kommer i jobb vil dette likevel fort kompensere for at varigheten som ledig øker noe i forkant. Vi finner imidlertid ikke en slik effekt hverken ved utvidelsen i 2009 eller i 2015. I 2009 ble sjansen for overgang til annen jobb redusert når permitteringsperioden ble utvidet. Den økte varigheten kan ha forårsaket at permitterte var sene med å søke annet arbeid i en situasjon der virksomheten de var permittert fra endte opp med nedleggelse, eller med å gå til oppsigelse av ansatte. Arbeidstakerne løper slik sett en større risiko ved utvidelse av permitteringsregelverket enn arbeidsgiveren. Selv om våre estimeringer vil være forbundet med usikkerhet, og våre modeller aldri vil fange opp alle relevante forhold som vil ha betydning for overgang til arbeid, så er det viktig at arbeidstakerne er seg bevisst hvilken risiko de tar ved permitteringer. Utvidelser av den maksimalt tillatte permitteringsperioden vil ikke nødvendigvis være en fordel for arbeidstakerne med hensyn til inntekt både på kort og lang sikt, fordi deres jobbsjanser hos andre arbeidsgivere reduseres over tid.

Permitteringer innebærer en subsidiering av noen bedrifter på bekostning av andre. Man subsidierer bedrifter som ikke utnytter arbeidskraften sin fullt ut, og i noen tilfeller bedrifter i bransjer der etterspørselen ikke vil ta seg opp igjen. Dersom alternativkostnaden av arbeidskraften er lav (slik den ofte antas å være i lavkonjunktur) er kostnaden for samfunnet mindre enn dersom etterspørselen etter arbeidskraft er høy. Også for den enkelte arbeidstaker vil kostnaden være mindre ved å gå permittert, dersom alternativet uansett er oppsigelse og ordinær arbeidsledighet. Når permitteringsperioden er lang blir det viktig å justere denne ned så snart det blir bedre tider og etterspørselen etter arbeidskraft øker, siden det ellers binder opp arbeidskraft, og kan føre til svært lange ledighetsperioder for de som ikke går tilbake til samme arbeidsgiver.

Samtidig vil et for stramt permitteringsregelverk også kunne ha negative konsekvenser for både bedrift og

arbeidstaker. Bedrifter som opplever svingninger i ordremengde vil da i større grad måtte benytte innleid arbeidskraft eller andre former for midlertidig ansatte for å møte svingningene. Dermed blir det færre fast ansatte, og flere som må leve med usikkerheten ved en løsere tilknytning til arbeidsmarkedet. For bedriftene kan det også ha negative konsekvenser i form av at de kan miste viktig kompetanse, og at innleid/midlertidig arbeidskraft i mindre grad øker sin kompetanse siden de uansett er der for en kortere periode.

Både fordi problemer oppstår på ulike tidspunkt, og slår ulikt ut i ulike bransjer, er det vanskelig å vite når permitteringsregelverket bør utvides og strammes inn. Det kan være en belastning, særlig for arbeidstakere, dersom det endres på feil tidspunkt (reduseres på vei inn i ny nedgangskonjunktur) eller økes for mye, slik våre resultater kan tyde på at var tilfellet med utvidelsen fra 30 til 52 uker i 2009. Endringer i permitteringsregelverket kan også slå ulikt ut i ulike næringer, og være gunstig for en næring som opplever en midlertidig svikt i etterspørselen, men negativt for andre næringer som trenger arbeidskraft i samme periode. Permitteringsregelverket er dessuten felles for alle næringer, med unntak av fiskeindustrien, og endringer vil kunne slå ulikt ut. Det kan være årsaken til at vi samlet sett ikke finner økt overgang til arbeid hverken ved utvidelser eller innstramminger.

I 2016 ble det vedtatt en utvidelse av permitteringsordningen som gjaldt fra 1. juli. Maksimal permitteringsperiode ble da 52 uker, men nå med en ny arbeidsgiverperiode i uke 31. I forkant av denne utvidelsen var det mye diskusjon om dette var riktig å gjøre. Dagens nedgangskonjunktur har i stor grad rammet Sør- og Vestlandet, mens etterspørselen etter arbeidskraft er høy i andre deler av landet. Dette skiller denne nedgangskonjunkturen fra tidligere konjunkturedganger. For oljebransjen er det antagelig ikke snakk om en midlertidig nedgang, men snarere et permanent skifte slik at mange av arbeidsplassene trolig ikke kommer tilbake.¹⁰ Dersom søkeaktiviteten til de permitterte går ned, reduseres

deres sjanser for å finne annet arbeid, og arbeidskraft låses fast i en region og bransje med økende ledighet. Samtidig er det ikke bare oljebransjen som nå permitterer, men mange industribedrifter som har levert mye til olje. Disse må nå i større grad orientere seg mot andre markeder og en utvidelse av permitteringsperioden kan bidra til at disse kan beholde nøkkelkompetanse til de eventuelt får inn nye oppdrag fra andre markeder. Basert på resultatene i denne artikkelen kan vi forvente at utvidelsen fører til at flere vil gå permittert, men at ny arbeidsgiveruke i uke 31 virker i motsatt retning og kan bidra til at arbeidsgivere da velger å avslutte permitteringsperioden. Dette kan bidra til at denne utvidelsen øker varigheten som arbeidsledig mindre enn tidligere utvidelser av permitteringsperioden.

Referanser

Evju, Stein (2007) «Permittering og trygd. Trekk av rettsutviklingen». *Arbeidsrett og arbeidsliv*, Bind 2, 135–184.

Falch, Nina Skrove, Inés Hardoy og Knut Røed (2012) «Analyse av en dagpengereform: Virkninger av forkortet dagpengeperiode». *Søkelys på arbeidslivet*, 29 (3), 181–197.

Feldstein, Martin (1976) «Temporary layoffs in the theory of unemployment». *Journal of Political Economy*, 84 (5), 937–958.

Gundersen, Frants og Dag Juvkam (2013) *Inndelinger i senterstruktur, sentralitet og BA-regioner*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionalforskning.

Lichter, Andreas (2016) *Benefit duration and job search effort: Evidence from a natural experiment*. IZA Discussion Paper Series No. 10 264.

Katz, Lawrence og Bruce D. Meyer (1990) «Unemployment insurance, recall expectations, and unemployment outcomes». *The Quarterly Journal of Economics*, 105 (4), 973–1002.

Nekoei, Arash og Andrea Weber (2015) «Recall expectations and duration dependence». *The American Economic Review*, 105 (5), 142–146.

¹⁰ SSB anslår i sin framskriving «Education-specific labour force and demand in times of transition» fra 2016 at sysselsettingen i petroleumsnæringen omtrent vil halveres fram mot 2030, til tross for at de har lagt til grunn at oljeprisen skal stige til 63 dollar fatet.

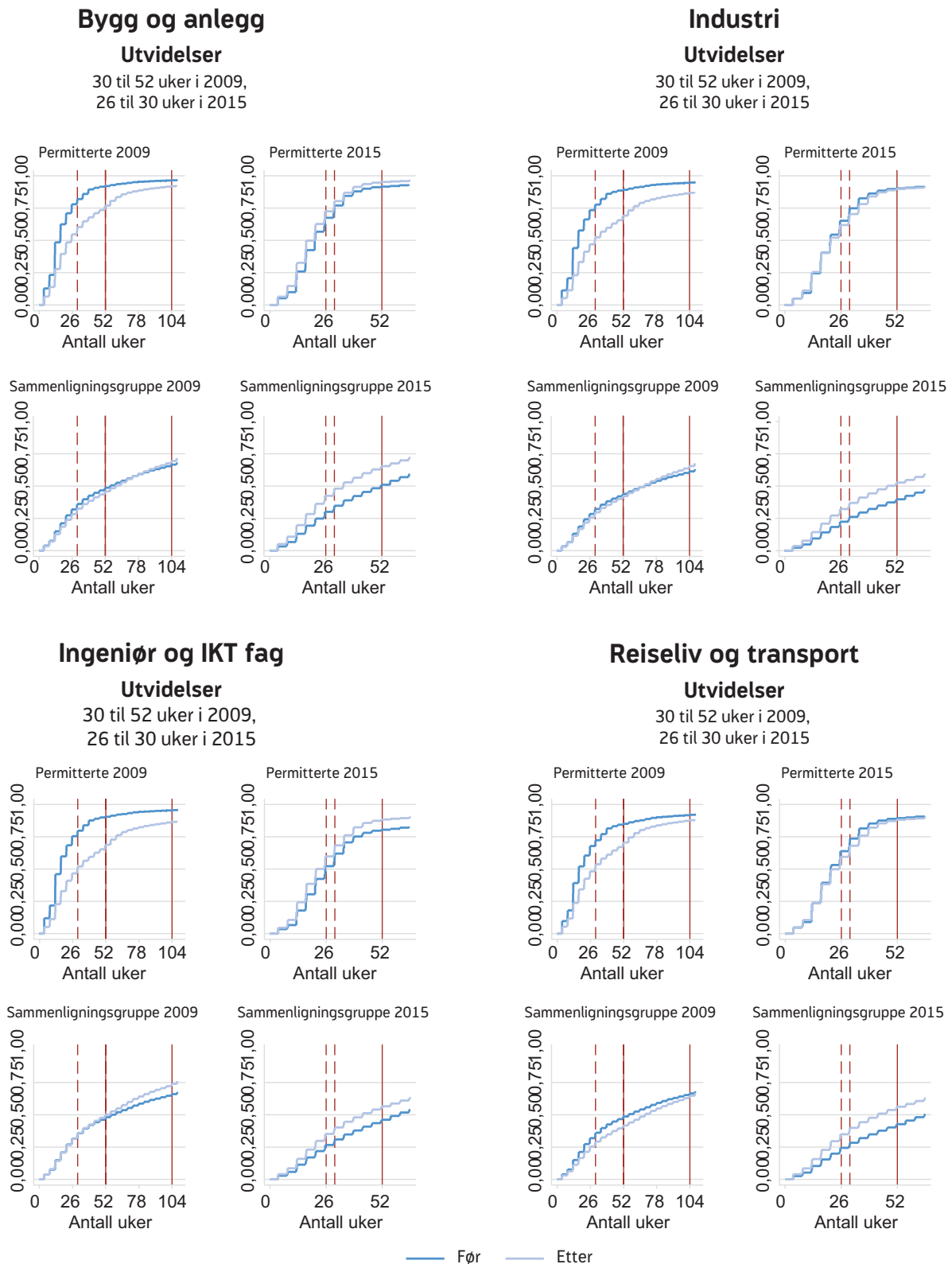
Olberg, Dag (2015) «Regulations and the temporary layoff institution – coalitions and drift», i Engelstad, Fredrik og Anniken Hagelund (red.) *Cooperation and conflict the nordic way: Work, welfare, and institutional change in Scandinavia*. Warszawa/Berlin: De Gruyter Open Ltd, 136–156.

Røed, Knut og Morten Nordberg (2003) «Temporary layoffs and the duration of unemployment». *Labour Economics*, 10 (3), 381–398.

Røed, Knut og Tao Zhang (2005) «Unemployment duration and economic incentives- a quasi random-assignment approach». *European Economic Review*, 49 (7), 1799–1825.

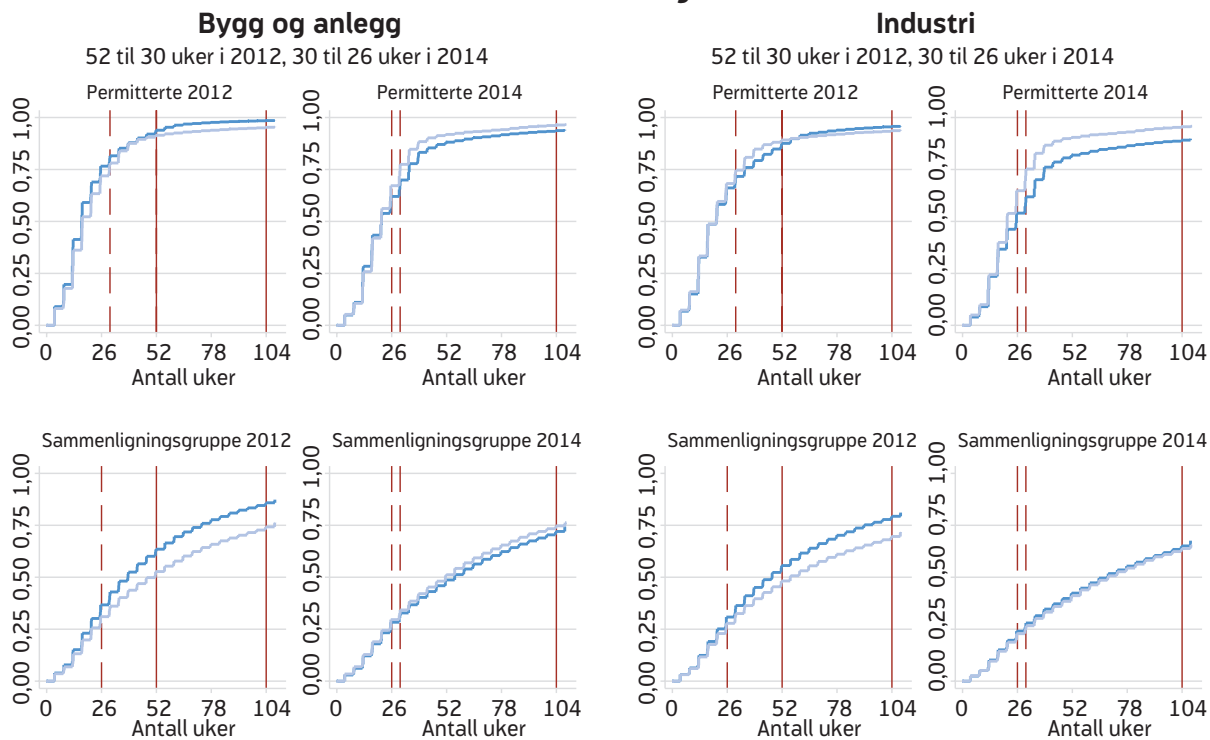
Vedlegg

Figur 6 Andel som har hatt overgang til arbeid i de største yrkesgruppene, etter varighet på ledighetsperioden. Utvidelsene i 2009 og 2015. Kumulativ hasard, justert



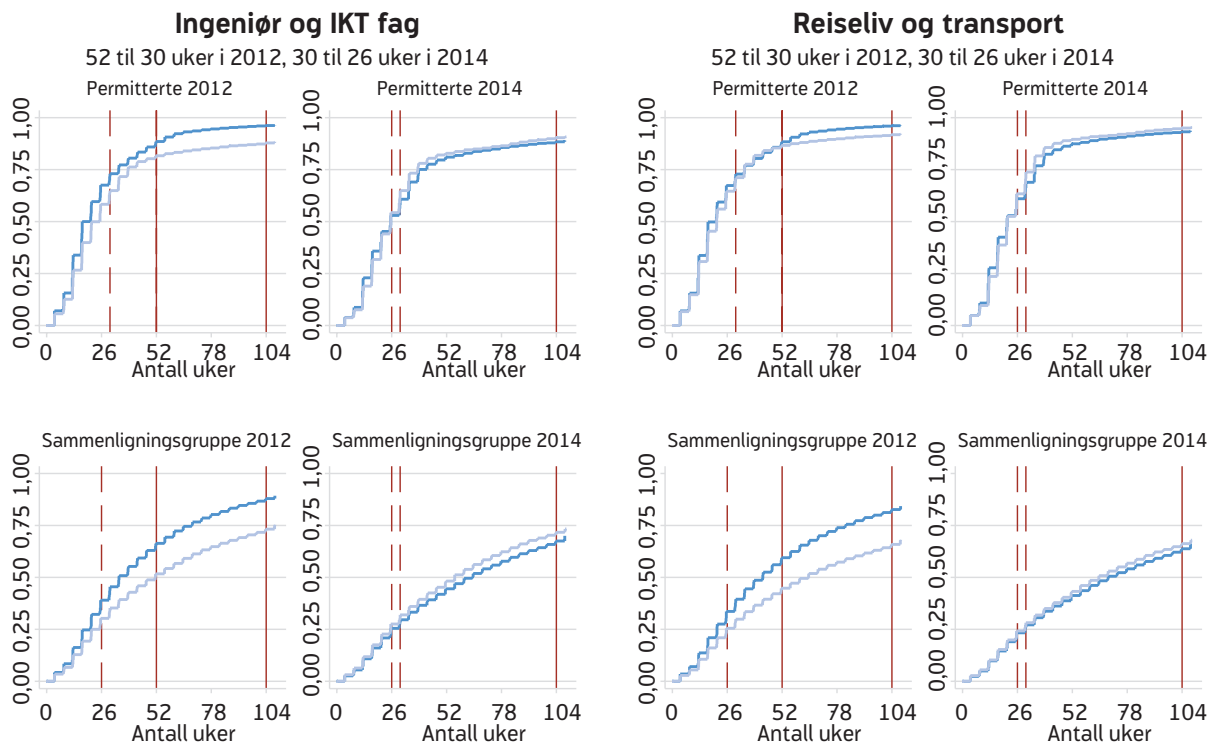
Figur 7 Andel som har hatt overgang til arbeid i de største yrkesgruppene, etter varighet på ledighetsperioden. Innstrammingerene i 2012 og 2014. Kumulativ hasard, justert

Innstramminger



Estimerte hasardrater - båndvidde 1 måned

Estimerte hasardrater - båndvidde 1 måned



Estimerte hasardrater - båndvidde 1 måned

Estimerte hasardrater - båndvidde 1 måned

— Før — Etter

Figur 8 Estimert hasard for overgang til jobb i de største yrkesgruppene. Utvidelsene i 2009 og 2015, justert

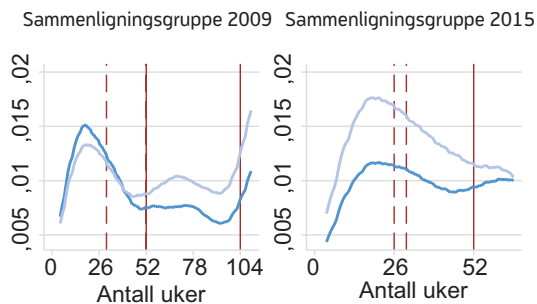
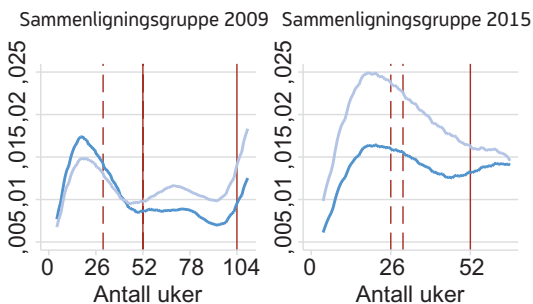
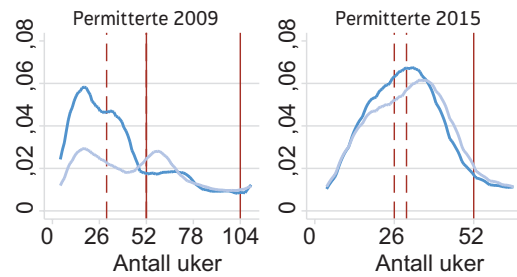
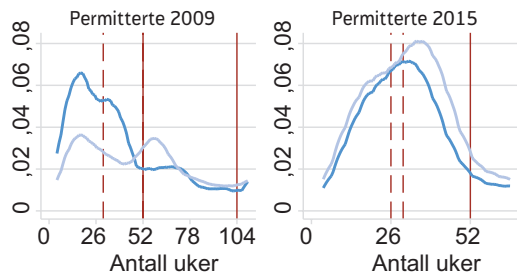
Utvidelser

Bygg og anlegg

30 til 52 uker i 2009,
26 til 30 uker i 2015

Industri

30 til 52 uker i 2009,
26 til 30 uker i 2015



Estimerte hasardrater - båndvidde 1 måned

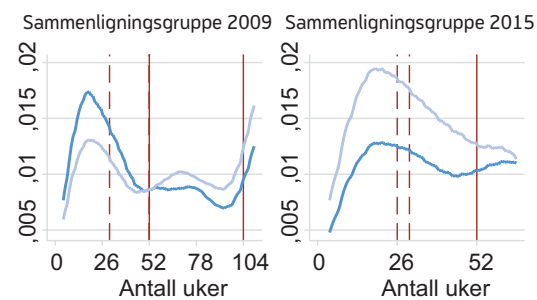
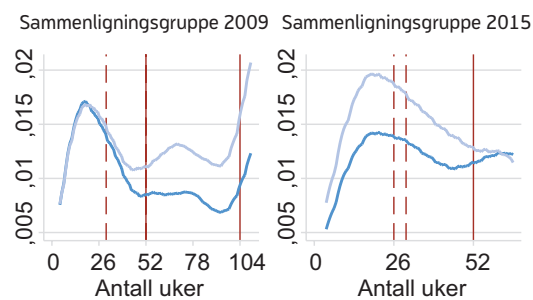
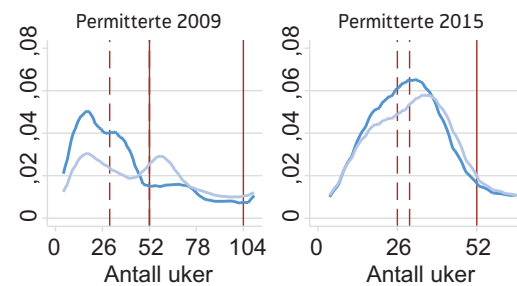
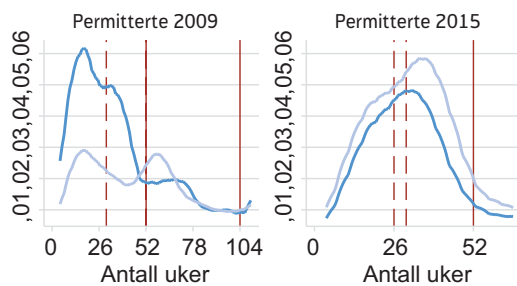
Estimerte hasardrater - båndvidde 1 måned

Ingeniør og IKT fag

30 til 52 uker i 2009,
26 til 30 uker i 2015

Reiseliv og transport

30 til 52 uker i 2009,
26 til 30 uker i 2015



Estimerte hasardrater - båndvidde 1 måned

Estimerte hasardrater - båndvidde 1 måned

— Før — Etter

Figur 9 Estimert hasard for overgang til jobb i de største yrkesgruppene. Innstrammingerne i 2012 og 2014, justert

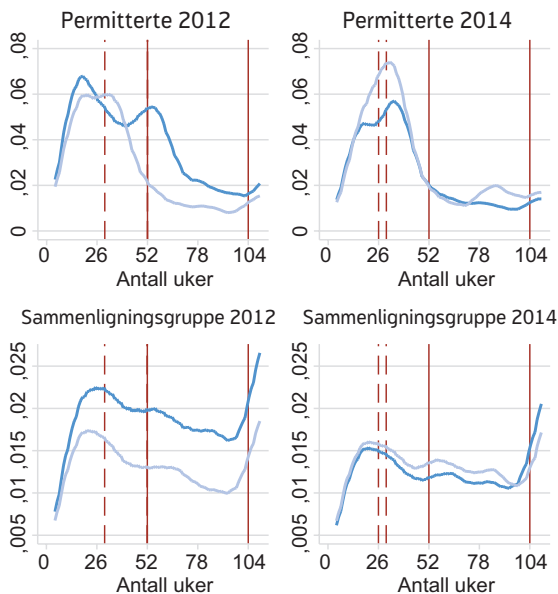
Innstramminger

Bygg og anlegg

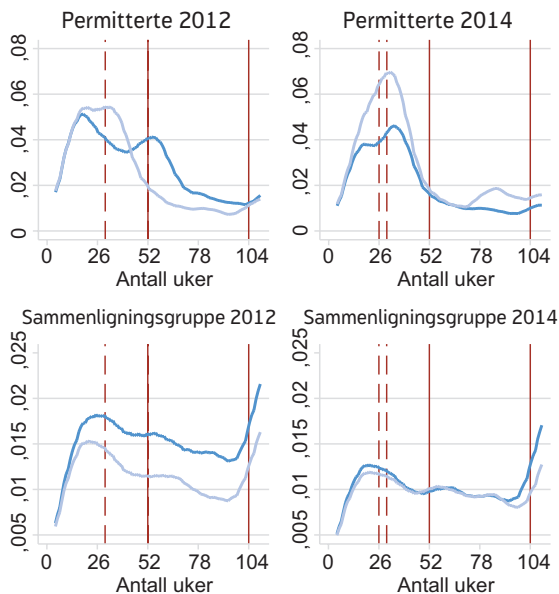
52 til 30 uker i 2012,
30 til 26 uker i 2014

Industri

52 til 30 uker i 2012,
30 til 26 uker i 2014



Estimerte hasardrater - båndvidde 1 måned



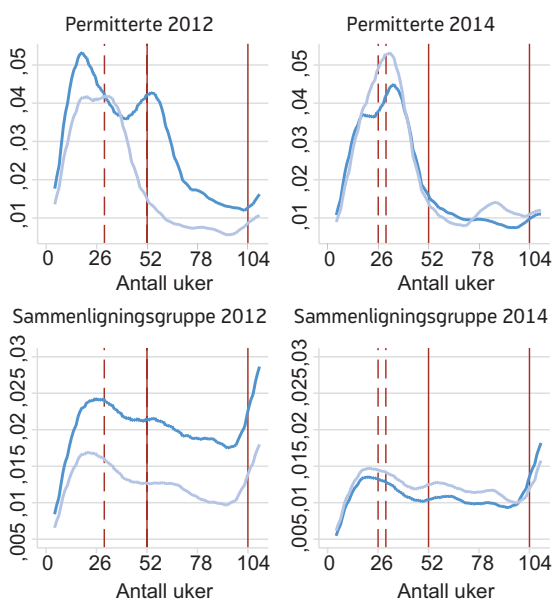
Estimerte hasardrater - båndvidde 1 måned

Ingeniør og IKT-fag

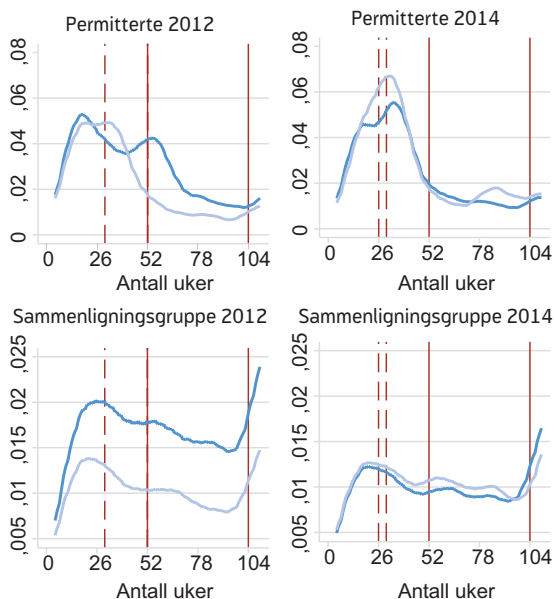
52 til 30 uker i 2012,
30 til 26 uker i 2014

Reiseliv og transport

52 til 30 uker i 2012,
30 til 26 uker i 2014



Estimerte hasardrater - båndvidde 1 måned



Estimerte hasardrater - båndvidde 1 måned

— Før — Etter

SYSSELSETTING BLANT ENSLIGE MØDRE: HAR AKTIVITETSKRAV I SMÅBARNSFASEN EFFEKT?

Av Therese Dokken

Sammendrag

I 2012 ble aktivitetskravet for mottakere av overgangsstønad skjerpet. Formålet var å øke enslige forsørgeres deltakelse i arbeidsmarkedet. Mens det tidligere var krav om aktivitet i form av arbeidsrettet aktivitet eller utdanning fra yngste barn var tre år, ble det fra 1. januar 2012 krav om at mor er i aktivitet fra yngste barn er ett år, eller har rett til barnehageplass. Aktiviteten må utgjøre minimum 50 prosent av en fulltidsstilling.

I denne artikkelen anslår vi de kortsiktige effektene av innskjerpingen i aktivitetskravet ved å sammenligne sysselsettingsutviklingen blant enslige mødre med en kontrollgruppe som ikke ble påvirket av reformen. Vi finner ulike effekter avhengig av hvilket sysselsettingsmål som benyttes. Sysselsettingen blant enslige mødre når yngste barn er 23 måneder er høyere etter reformen, når vi måler i antall timer per måned og andel som jobber minimum halv tid, men økningen er ikke statistisk signifikant og kan derfor ikke sies å være en effekt av reformen. Årsaken er at det er tilnærmet samme økning i sysselsettingen i kontrollgruppen. Vi finner derimot en signifikant økning i andelen enslige kvinner som deltar i arbeidslivet ved å jobbe minimum noen timer hver uke, også når det tas hensyn til kontrollgruppen. Dette gjelder spesielt mødre som er 30 år eller yngre, de norskfødte mødre og de enslige mødre med bare ett barn.

Introduksjon

Formålet med overgangsstønad er å sikre inntekt for personer som har aleneomsorg for barn, og å gi midlertidig hjelp til selvhjelp i en overgangsperiode slik at de kan bli i stand til å forsørge seg selv ved lønnsarbeid. I 2012 ble aktivitetskravet for å ha rett til overgangsstønad skjerpet til å gjelde fra yngste barn er ett år, eller har rett til barnehageplass (se faktaboks for beskrivelse av regelverk og endringer). Før dette gjaldt kravet fra yngste barn var tre år. Aktivitetskravet går ut på at man må være i yrkesrettet aktivitet minimum halv tid, enten ved å jobbe, aktivt søke jobb eller være i utdanning. Hensikten med innskjerpingen var å øke enslige forsørgeres deltakelse i arbeidsmarkedet.

Både menn og kvinner kan motta overgangsstønad, men de aller fleste enslige forsørgere i Norge er kvinner. Nærmere 9 av 10 barn under 8 år som bor sammen med en enslig forsørger, bor sammen med mor (SSB 2016a). Siden menn og kvinner har forskjellig sysselsettingsmønster, ser vi kun på enslige mødre i denne artikkelen. Formålet er å undersøke om det har vært en økning i sysselsettingen blant enslige mødre etter regelverksendringen i 2012, og om en eventuell økning skyldes regelverksendringen eller andre forhold.

Sysselsettingen blant kvinner er høy i Norge sammenliknet med andre land i Europa (Olberg og Nicolaisen 2013), men det er store forskjeller mellom grupper. Sysselsettingen er lavere blant enslige mødre enn blant gifte og samboende, og man har derfor ved flere anledninger endret regelverket for overgangsstønad for å stimulere til økt sysselsetting i denne gruppen. I 1998/1999 ble blant annet kravet om arbeidsrettet aktivitet fra yngste barn var tre år innført. Evalueringer av denne endringen har vist at skjerpelsene var arbeidsfremmende, og førte til økt sysselsetting og økte inntekter for enslige mødre (Mogstad og Pronzato 2012, Løken m.fl. 2014). Vi forventer at effektene går i samme retning ved en ytterligere skjerpelse av aktivitetskravet som ved reformen i 2012. Det nye regelverket gir sterke incentiver for enslige mødre som ikke ellers ville ha deltatt i arbeidsmarkedet til å være sysselsatt i minimum halv stilling, siden de kan øke den samlede inntekten ved å tilfredsstille kravet for å motta overgangsstønad. Vi forventer likevel en svakere effekt enn ved reformen på slutten av 90-tallet,

fordi kravet denne gang er skjerpet for mødre med yngre barn. Det er antakelig vanskeligere å kombinere det å være enslig mor med å være i arbeid når yngste barn er mellom ett og tre år, enn når barna er noen år eldre.

Vi vet fra før at de som mottar overgangsstønad i gjennomsnitt jobber noe mer etter regelverksendringen i 2012 (Bjørnstad 2015), men vi vet ikke om dette er tilfelle for enslige mødre samlet sett. Andelen enslige mødre som mottar overgangsstønad har gått ned. Det nye aktivitetskravet kan ha gjort at færre tilfredsstiller kravene for overgangsstønad, og vi sammenlikner derfor sysselsettingen blant enslige mødre med eller uten overgangsstønad i 2011, året før reformen, med 2014. Innen 2014 er alle enslige mødre i analysen påvirket av

Overgangsstønaden – regelverk og endringer

Overgangsstønaden skal sikre inntekten for enslige forsørgere. Man kan motta stønaden i til sammen tre år for barn under åtte år. Rett til overgangsstønad som enslig mor fordrer at hun er alene om omsorgen for barnet. Dette innebærer at hun må være ugift, skilt eller separert. Hun kan heller ikke være samboer, hverken med barnets far eller en annen partner. Videre anses hun ikke som enslig mor hvis hun mottar, eller tidligere har mottatt, stønad til enslig mor og får et nytt barn med samme partner.

Det har vært en rekke innskjerpelser i stønaden siden den først ble innført i 1964. Inntil 1. januar 2012 sto den enslige forsørgeren fritt til å være i aktivitet eller ikke inntil barnet fylte tre år. Brochmann-utvalget (NOU 2011:7) argumenterte for at dette var uheldig, og i kjølvannet av dette ble aktivitetskravet skjerpet. Fra 1. januar 2012 måtte alle nye søkere til overgangsstønad være i aktivitet fra barnet fylte ett år eller hadde rett til barnehageplass (endring pr. 1. januar 2013). Aktivitetskravet innebærer at mottakeren må være i yrkesrettet aktivitet i minimum halvparten av full tid, enten i form av arbeid, utdanning eller være registrert hos NAV som reell arbeidssøker. Formålet med å skjerpe aktivitetskravet for rett til overgangsstønad i 2012 var å redusere den passive stønadsperioden og bidra til at enslige forsørgere raskere kan bli selvforsørget ved lønnsarbeid (Prop. 7 L, 2011–2012). Regelverksendringen har ikke tilbakevirkende kraft, og gjaldt derfor bare for nye søkere av overgangsstønad.

Overgangsstønaden er på 2,25 ganger grunnbeløpet i folketrygden. Full overgangsstønad utgjorde 16 569 kroner per måned fra 1. mai 2014. Den avkortes mot annen inntekt. For hver krone i inntekt over et halvt grunnbeløp reduseres overgangsstønaden med 45 øre. Ved inntekt over 486 000 kroner var det i 2014 ikke grunnlag for utbetaling av overgangsstønad (NAV 2014).

regelverksendringen, ettersom barna deres er født etter 1. januar 2012.

Enslige mødre jobbet mer i 2014 enn i 2011. For å finne ut hvor mye av økningen som kan tilskrives endringen i regelverket for overgangsstønad, bruker vi forskjell-i-forskjellermetoden (difference-in-differences). Vi sammenlikner da utviklingen i sysselsetting blant enslige mødre med tilsvarende utvikling i en kontrollgruppe. Her bruker vi gifte eller samboende mødre med yngste barn i samme alder som kontrollgruppe. Vi ser kun på sysselsetting før barnet fyller to år. Denne avgrensningen skyldes endringer i kontantstøtteordningen i samme periode, som påvirket sysselsettingen blant mødrene til toåringene (Dahl 2014). Grunnen til at vi ikke benytter nyere tall som kunne belyst eventuelle endringer etter at reformen har hatt mer tid til å virke, er at systemet for registrering av arbeidstid ble endret mellom 2014 og 2015 i forbindelse med innføring av A-ordningen.

Enslige forsørgere er en økonomisk sårbar gruppe

Mens antall parhusholdninger har økt, har antall husholdninger med en enslig forsørger gått noe ned fra 2007 til 2014 (SSB 2016b). Disse husholdningene utgjør en økonomisk sårbar gruppe, og barn som vokser opp i en husholdning med en enslig forsørger har høyere

sannsynlighet for å vokse opp i en husholdning med lavinntekt (SSB 2015). I tillegg til at enslige forsørgere har hatt dårligere inntektsutvikling i perioden etter år 2000 enn befolkningen forøvrig, har de også lavere formue og høyere gjeldsbelastning (Epland og Kirkeberg 2016).

På tross av at gjennomsnittlig yrkesinntekt blant enslige forsørgere har økt, er det fortsatt en stor andel enslige som har svak tilknytning til arbeidslivet. Graden av tilknytning til arbeidslivet forklarer generelt mye av variasjonen i inntektsnivået i befolkningen. Blant enslige forsørgere er tilknytningen relativt lav, men også enslige forsørgere som er tilknyttet arbeidslivet har et relativt lavt inntektsnivå i gjennomsnitt og har hatt dårligere inntektsutvikling sammenliknet med befolkningen forøvrig (Epland og Kirkeberg 2016:12). Dette tyder på at enslige forsørgere blir en stadig mer økonomisk sårbar gruppe.

Data og metode

Enslige mødre er i gjennomsnitt noe yngre enn gifte eller samboende mødre, de har færre barn og en lavere andel har innvandret (tabell 1). De hadde også lavere pensjonsgivende inntekt året før fødsel. Andelen enslige mødre som mottok overgangsstønad gikk ned fra 2011 til 2014. Mens 85 prosent av de enslige mødrene

Tabell 1. Deskriptiv statistikk. Enslige og gifte/samboende mødre med yngste barn to år ved utgangen av året. Gjennomsnitt før (2011) og etter (2014) reformen

| Variabel | Enslige | | Gifte/samboende Hele utvalget | | Gifte/samboende Matchet utvalg | |
|---|--------------|--------------|----------------------------------|---------------|-----------------------------------|--------------|
| | 2011 | 2014 | 2011 | 2014 | 2011 | 2014 |
| Alder (år) | 29,5 | 30,0 | 32,9 | 33,0 | 29,7 | 29,9 |
| Antall barn under 18 år | 1,54 | 1,55 | 1,89 | 1,87 | 1,58 | 1,57 |
| Innvandret (i %) | 21 | 23 | 23 | 29 | 24 | 27 |
| Pensjonsgivende inntekt året før fødsel (i G) | 2,59 | 2,62 | 3,95 | 3,81 | 2,57 | 2,61 |
| Mottok overgangsstønad i løpet av året (i %) | 85 | 79 | - | - | - | - |
| <i>Sysselsetting</i> | | | | | | |
| 23 måneder etter fødsel, alle (timer/måned) | 56,1 | 60,0 | 105,5 | 107,5 | 86,1 | 89,0 |
| Jobbet minimum 50 % 23 måneder etter fødsel (i %) | 35 | 37 | 67 | 68 | 54 | 56 |
| Jobbet minimum 4t per uke 23 mnd etter fødsel (i %) | 44 | 47 | 75 | 75 | 65 | 66 |
| Sysselsatt året før fødsel (minimum 1G) (i %) | 69 | 70 | 85 | 83 | 70 | 68 |
| 12 måneder før fødsel (timer/måned) | 70,9 | 69,9 | 100,6 | 100,4 | 74,4 | 76,2 |
| N | 5 673 | 4 792 | 44 619 | 45 168 | 5 659 | 4 780 |

Kilde: NAV

i utvalget mottok stønaden i 2011 var andelen 79 prosent i 2014. Nedgangen er del av en trend over en lengre periode, og drives nok mye av stadig bedre barnehagedekning, men det kan også være at en lavere andel av de enslige mødrene klarer å tilfredsstille aktivitetskravet etter innstramningen i 2012. At andelen som jobber minimum 50 prosent er mye lavere enn andelen som mottar overgangsstønad, tyder på at det er en stor andel enslige mødre som oppfyller kravet om overgangsstønad ved andre aktiviteter enn ved å være i arbeid. Disse er sannsynligvis i hovedsak i utdanning.¹ Dette er i så fall en effekt av reformen som vi ikke fanger opp i vår analyse, og som antakelig vil ha en positiv effekt på sysselsetting på lengre sikt.

Enslige mødre jobber mindre enn gifte eller samboende mødre. Dette gjelder uavhengig av hvilket mål vi bruker på sysselsetting (se faktaboks for nærmere definisjon av utfallsvariablene). Mens enslige mødre i snitt jobbet 56 timer per måned når yngste barn var 23 måneder i 2011, jobbet gifte/samboende mødre nesten dobbelt så mye. Vi ser at antall timer økte noe mer fra 2011 til 2014 blant enslige mødre enn blant gifte/samboende mødre. Litt over en tredjedel (35 %) av de enslige kvinnene jobbet minimum 50 prosent i 2011.² Denne andelen økte med 2 prosentpoeng fra 2011 til 2014. Også her er andelen blant gifte/samboende kvinner høyere. Et tredje mål på sysselsetting er andelen som jobber. Som et minimum har vi satt 4 timer per uke. I 2011 var 44 prosent av de enslige mødrene sysselsatt, mot 75 prosent av de gifte/samboende mødrene. Denne andelen økte med 3 prosentpoeng blant de enslige fra 2011 til 2014, mens den var stabil blant de gifte/samboende.

Enslige mødre jobbet ikke bare mindre etter at de fikk sitt yngste barn, de jobbet også mindre *før* de fikk sitt yngste barn. Som et mål på sysselsetting i løpet av et år kan vi se på pensjonsgivende inntekt året før fødsel. Dette er i tråd med litteraturen, og både Mogstad og

Pronzato (2012) og Løken m.fl. (2014) bruker inntekt på minimum ett grunnbeløp (G) som indikasjon på at mor var sysselsatt året før fødsel.³ Alternativt kan vi se på antall arbeidstimer i løpet av en måned 12 måneder før fødsel. I begge tilfeller ser vi at enslige kvinner jobbet mindre. En lavere andel tjente 1 G eller mer og gjennomsnittlig antall timer 12 måneder før fødsel var lavere enn for gifte/samboende mødre.

Datagrunnlag og definisjon av utfallsvariabler

For å studere sysselsettingen blant enslige mødre bruker vi registerdata i form av gjentatte tverrsnittsdata fra 2008 til 2014. Populasjonen er alle mødre i alderen 18–55 år hvis yngste barn fyller to år innen utgangen av kalenderåret. Vi bruker informasjon om månedlig avtalt arbeidstid for alle mødrene i utvalget i perioden 2008 til 2014, i tillegg til bakgrunnsvariabler som alder på mor og yngste barn, antall barn under 18 år, årlig pensjonsgivende inntekt, fødeland og bostedskommune. Mødre som er uføretrygdde eller selvstendig næringsdrivende er utelatt fra analysen. Ideelt sett skulle vi også hatt mulighet til å ekskludere skoleelever og studenter, men dette mangler vi informasjon om.

For å identifisere enslige mødre ser vi på hvem som mottar utvidet barnetrygd. Barnetrygd er en universell ytelse som gis til alle foreldre med barn under 18 år. Enslige foreldre har rett til å motta utvidet barnetrygd, som betyr at de mottar barnetrygd for ett barn mer enn de forsørger. Vilårene for å motta utvidet barnetrygd er i hovedsak de samme som vilårene for å få overgangsstønad med hensyn til å oppfylle kravene for å bli ansett som en enslig forsørger. Det viktigste er at samboerskap mellom foreldre med felles barn er likestilt med ekteskap.

Vi ser på sysselsetting blant enslige mødre når yngste barn er 23 måneder. Vi benytter tre alternative definisjoner av dette utfallet: a) hvor mye kvinnene deltok, ved å se på gjennomsnittlig antall timer i løpet av måneden, b) andelen som har avtalt arbeidstid på minst 50 prosent av full tid (37,5 timer per uke) og c) andelen som deltok i arbeidsmarkedet ved å jobbe minimum 4 timer per uke. Antall timer er avtalt arbeidstid og hentet fra det gamle arbeidsgiver-/arbeidstakerregisteret (Aa-registeret) før innføring av A-ordningen i 2015.

¹ Ved utgangen av 2014 var om lag 25 prosent av mottakerne av overgangsstønad og/eller stønad til barnetilsyn for barn på ett år i utdanning.

² Normalarbeidstiden for de fleste er 37,5 timer per uke. Dette tilsvarer 162,5 timer per måned. Vi tar ikke hensyn til at noen yrkesgrupper har flere/færre arbeidstimer i en normaluke.

³ Pensjonsgivende inntekt inkluderer ikke bare arbeidsinntekt, men også ytelser som er relatert til tidligere deltakelse på arbeidsmarkedet, deriblant foreldrepenger, dagpenger og sykepenger. Grunnbeløpet oppreguleres 1. mai hvert år, og vi har derfor brukt gjennomsnittsverdien i løpet av året. I 2014 var gjennomsnittet 87 328 kroner.

Metode: Forskjell-i-forskjeller

Enslige mødre jobbet mer i 2014 enn i 2011. For å finne ut hvor mye av økningen som kan tilskrives endringen i regelverket for overgangsstønad bruker vi forskjell-i-forskjellermetoden (difference-in-differences). Det er rimelig å anta at det også er andre faktorer som påvirker sysselsettingen blant enslige mødre i løpet av samme periode. Vi sammenlikner derfor utviklingen i sysselsetting blant enslige mødre med tilsvarende utvikling for en kontrollgruppe som ikke er påvirket av regelverksendringen for overgangsstønad. For å finne en mest mulig sammenlignbar kontrollgruppe bruker vi en utvalgt gruppe gifte eller samboende mødre med yngste barn i samme alder, og som ellers likner på gruppen enslige mødre med hensyn til blant annet alder, antall barn, tidligere arbeidserfaring, fødelandsregion og senterstruktur¹ i bostedskommunen.

Den kausale effekten av regelverksendringen er endringen i sysselsettingen blant enslige mødre minus endringen i sysselsettingen blant de gifte/samboende mødrene. Forskjell-i-forskjellerestimatoren er definert slik:

.....

¹ Alle kommuner er gruppert i en senterstrukturkategori. Kriteriene for inndelingen er beskrevet i Gundersen og Juvkam (2013).

$$\hat{\beta}_{DID} = (\bar{Y}_{2014}^T - \bar{Y}_{2011}^T) - (\bar{Y}_{2014}^K - \bar{Y}_{2011}^K)$$

\bar{Y} - Gjennomsnittlig verdi på utfallsvariabelen

T - Tiltaksgruppe (enslige mødre)

K - Kontrollgruppe (samboende/gifte mødre)

Likningen som benyttes for å estimere er denne:

$$y_i = \alpha + \gamma ETTER_i + \rho ENSLIG_i + \beta(ETTER_i \cdot ENSLIG_i) + X_i + \varepsilon_i$$

y_i - verdi på utfallsvariabelen for individ i

β - gjennomsnittlig endring i utfallsvariabelen som følge av regelverksendringen

ETTER - 1 dersom observasjonen er fra 2014, 0 ellers

ENSLIG - 1 dersom kvinnen er enslig, 0 ellers

X_i - vektor av observerte, individuelle karakteristika ved moren som kan påvirke sysselsettingen, uavhengig av endringer i regelverket for overgangsstønad. Dette inkluderer alder, antall barn og fødelandsregion. Vi inkluderer også to kontekstuelle variabler; arbeidsledighetsrate og senterstruktur i bostedskommunen

ε_i - feilledet

Effektanalyse

For å undersøke om det har vært en effekt av regelverksendringen sammenlikner vi sysselsettingen blant enslige mødre før og etter regelverksendringen. Den deskriptive statistikken viser som vi har sett at enslige kvinner jobber noe mer per måned i 2014 enn i 2011. En høyere andel jobber også minimum 50 prosent av full tid, og en høyere andel jobber i hvert fall noe. Kjernen i problemstillingen er å finne ut om endringen i aktivitetskravet var årsaken til den økte sysselsettingen blant enslige mødre. Implisitt i dette ligger det at økningen (helt eller delvis) ikke ville ha skjedd dersom det ikke hadde vært en regelverksendring.

Fordi det kan være andre forhold enn regelverksendringen som påvirker sysselsettingen, sammenlikner vi utviklingen for enslige mødre med en kontrollgruppe av gifte/samboende mødre med yngste barn i samme alder. Slike forhold kan være blant annet konjunkturendringer og barnehagedekning. Vi antar dermed at gifte/samboende mødre er en gruppe som påvirkes av disse forholdene på samme måte som enslige mødre. Dette er i tråd med antakelser i evalueringer av reformen i 1998/1999, for eksempel Mogstad og Pronzato (2012), Løken m.fl. (2014) og Reiso (2014).

Rammeverket for analysen er dermed en forskjell-i-forskjellermetode (se faktaboks), hvor vi sammenlikner 2011 (før reformen) med 2014 (etter reformen).

Mødrenes sysselsetting måles når yngste barn er 23 måneder. Det er to grunner til at vi ser på sysselsetting når barnet er 23 måneder. Den ene er at innen barnet er 23 måneder har alle barn rett på barnehageplass.⁴ For det andre ble det i 2012 også innført en reform i kontantstøtteordningen. I august 2012 ble kontantstøtte avskaffet for toåringer. Denne reformen førte til at mødrene til toåringer begynte å jobbe mer (Dahl 2014). Det vil si at dersom vi hadde sett på sysselsettingen blant mødre til barn som var fylt to år, ville vi også fanget opp effekten av denne reformen, ettersom mødrene til barna i 2011 hadde rett på kontantstøtte, mens mødrene til barna i 2014 ikke hadde det. Vi vet fra tidligere studier at kontantstøtte har en negativ påvirkning på mødrenes sysselsetting.

.....

⁴ Alle barn har rett på barnehageplass fra og med august det året de fyller ett år, gitt at de ble født innen 1. september. Barn født etter 1. september har rett på barnehageplass det påfølgende året. Dette betyr at barn er mellom 11 og 23 måneder gamle når de har rett på barnehageplass.

I en studie av Drange og Rege (2013:132) finner de at andelen som jobbet full tid falt med 4 prosentpoeng blant mødre med toåringer da kontantstøtten ble innført i 1998. Dersom kontantstøtten hadde hatt lik effekt blant enslige og gifte/samboende hadde antakelig ikke denne reformen påvirket analysen vår, men det er lite sannsynlig at dette er tilfelle. Det var i hovedsak mødre med lav inntekt og lavere utdanning som jobbet mindre (Drange og Rege 2013). Vi kan ikke si noe om utdanningsnivået blant de ulike gruppene i våre data, men vi vet at enslige mødre har lavere inntekt og mindre yrkeserfaring. Dette tilsier at enslige mødre antakelig ble mer påvirket av kontantstøttereformen enn gifte/samboende mødre.

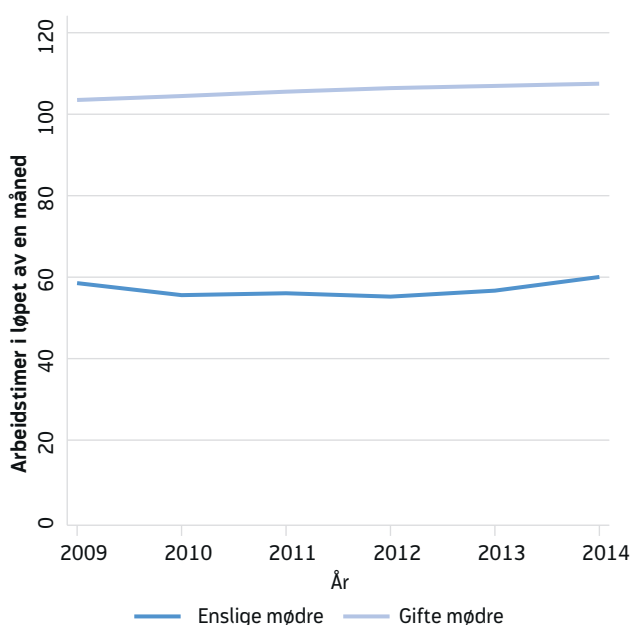
Videre kan vi ikke se på endringer etter at reformen har hatt mer tid til å virke, ettersom registerdataene om arbeidstid ble endret mellom 2014 og 2015 på grunn av innføringen av A-ordningen. 2014 er derfor det siste året der arbeidstid er direkte sammenliknbar med 2011. Ettersom enslige og gifte/samboende mødre har ulik sysselsetting er det ikke rimelig å anta at de ble påvirket likt av omleggingen i datagrunnlaget, og det vil derfor være vanskelig å skille mellom

effekten av skjerpet aktivitetskrav og effekten av endret datagrunnlag. Vi ser derfor kun på de kort-siktige effektene av innskjerpingen av aktivitetskravet.

Nærmere om kontrollgruppen

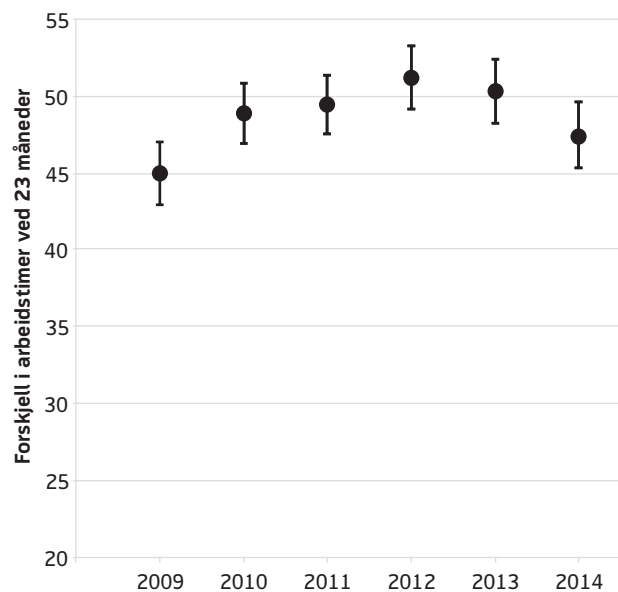
Den grunnleggende forutsetningen for at vi ved å bruke forskjell-i-forskjellermetoden skal kunne identifisere den kausale effekten av reformen, er at det en parallell trend i sysselsettingen for enslige (tiltaksgruppen) og gifte/samboende (kontrollgruppen) mødre. Det betyr at kontrollgruppen påvirkes av de samme individuelle og kontekstuelle forholdene over tid som tiltaksgruppen, og i like stor grad. Det vil si at utviklingen i sysselsettingen blant kontrollgruppen er lik den som enslige mødre *ville ha hatt* dersom regelverket for overgangsstønad ikke hadde blitt endret. Dette kan vi ikke teste, i og med at vi ikke vet utviklingen enslige mødre ville ha hatt dersom regelverket for overgangsstønad ikke hadde blitt endret. Men man kan teste om tiltaksgruppen og kontrollgruppen har hatt en parallell trend i utfallsvariablene i forkant av reformen. Dersom de hadde det, er det sannsynlig at dette ville ha fortsatt også i tiden etter reformen, dersom den ikke hadde funnet sted.

Figur 1a. Sysselsetting blant enslige og gifte/samboende, målt i antall arbeidstimer. Hele utvalget



Kilde: NAV

Figur 1b. Forskjell i trend mellom enslige og gifte/samboende. Hele utvalget

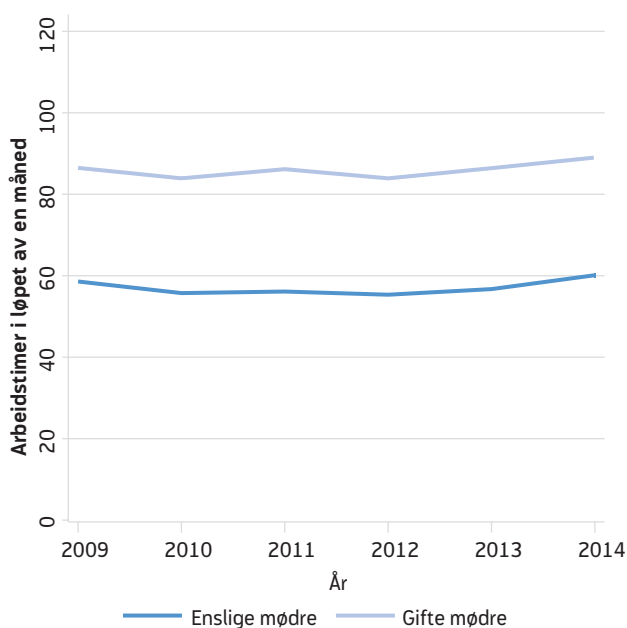


Utviklingen i antall arbeidstimer for alle enslige mødre og alle gifte/samboende mødre hvis yngste barn fyller to år innen utgangen av kalenderåret er vist i figur 1a. Vi ser at mens gifte/samboende mødre har økt sysselsettingen noe år for år, gikk sysselsettingen ned blant de enslige i perioden 2009 til 2011. Dette betyr at disse gruppene ikke har hatt en parallell trend før reformen, og tyder på at de ikke påvirkes likt av alle endringer i kontekstuelle forhold. I figur 1b har vi plottet inn forskjellen mellom de to gruppenes gjennomsnittlige sysselsetting for hvert enkelt kalenderår, med konfidensintervall (95 %). Her blir det tydeligere at forskjellen var økende i forkant av reformen. Det er altså lite sannsynlig at kontrollgruppen med gifte/samboende mødre speiler utviklingen de enslige mødrene ville ha hatt i fravær av reformen, som igjen betyr at forskjell-i-forskjellerestimatoren ikke vil beregne den kausale effekten av reformen dersom vi bruker hele utvalget av gifte/samboende mødre som kontrollgruppe.

Det er store forskjeller mellom de enslige og hele utvalget av de gifte/samboende mødrene (tabell 1), og det er ikke usannsynlig at samfunnsendringer påvirker sysselsettingen til gruppene ulikt, også utover de individuelle

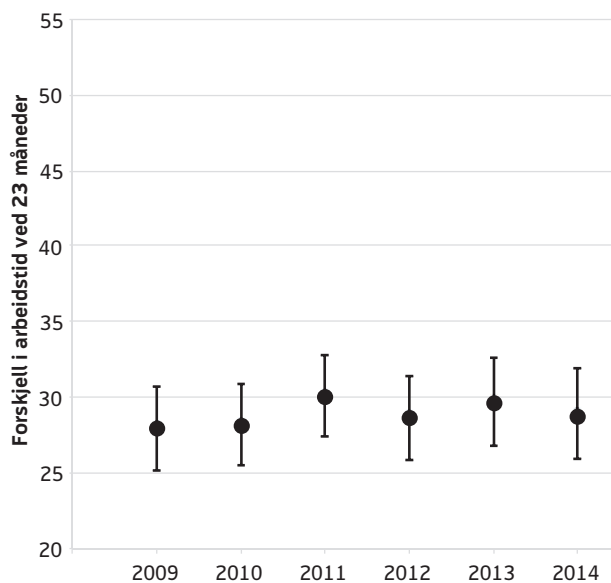
og kontekstuelle variablene vi kan kontrollere for i modellen. Slike samfunnsendringer kan være blant annet barnehagedekning, forventninger til mødres yrkesdeltakelse og kompetansekrav i arbeidslivet. Vi setter derfor sammen et matchet utvalg av gifte/samboende mødre som likner på de enslige ved å bruke «propensity score matching» (Rosenbaum og Rubin 1983). Vi bruker det ikke for å beregne effekt, men for å matche en enslig mor et gitt år med den gifte/samboende moren samme år som likner mest med hensyn til alder, antall barn, pensjonsgivende inntekt året før fødsel (målt i G), fødelandsregion og bostedskommunens senterstruktur. Dette er variabler som skiller gruppene og som vi i tillegg tror påvirker den enkeltes sysselsetting. Vi matcher én til én ved å bruke såkalt «nearest neighbour» matching. Dette gir oss et mindre utvalg, siden en stor del av de gifte/samboende mødrene ekskluderes fra utvalget, men det gir oss et utvalg av enslige og gifte/samboende mødre som likner hverandre (se de to siste kolonnene i tabell 1). For noen av de enslige mødrene finnes det ikke en passende match blant de gifte/samboende mødrene. Dette gir en liten reduksjon i utvalget enslige mødre, uten at dette fører til substansielle endringer i den deskriptive statistikken.

Figur 2a. Sysselsetting blant enslige og gifte/samboende, målt i antall arbeidstimer. Matchet utvalg



Kilde: NAV

Figur 2b. Forskjell i trend mellom enslige og gifte/samboende. Matchet utvalg



De matchede gifte/samboende mødre jobber mindre enn hele utvalget av gifte/samboende mødre, men fortsatt betydelig mer enn de enslige (figur 2a). Ulikt nivå er uproblematisk ved estimering av forskjell-i-forskjeller, det viktigste er at gruppene beveger seg i samme retning i tilnærmet like stor grad. Som figur 2b viser gir dette utvalget tiltaks- og kontrollgrupper hvor forskjellen ett år ikke er statistisk signifikant ulikt et annet år i forkant av reformen. Det vil si at det er en parallell trend i forkant av reformen. Dette er ingen garanti for at antakelsen om parallell trend holder, men det øker sannsynligheten.

Andre faktorer som kan påvirke intern validitet

Metoden vi benytter estimerer endringer for enslige mødre i gjennomsnitt. Når vi ser på hele utvalget under ett, kan de gjennomsnittlige effektene skjule at ulike grupper av mødre responderer ulikt på reformen. Dersom den ene halvparten reagerer med å jobbe flere arbeidstimer, mens den andre halvparten jobber færre, vil gjennomsnittet være tilnærmet uendret. For å fange opp slike heterogene effekter splitter vi utvalget i ulike undergrupper som vi tror responderer ulikt på reformen. For hver undergruppe er matchingen utført separat, og for hver undergruppe har vi sjekket at det er en parallell trend i antall arbeidstimer per måned når barnet er 23 måneder i årene forut for reformen.

Det er også andre faktorer enn manglende parallell trend i forkant som kan true identifikasjonen av en kausal effekt av reformen. Vi matcher ikke på tvers av år for å sørge for at mødre har like karakteristika fra år til år, kun for å sikre at enslige og gifte/samboende mødre likner hverandre innen det samme året. Ved å sammenlikne kolonne to og tre i tabell 1 ser vi at det har vært små endringer i gruppesammensetningen blant enslige mødre før og etter reformen. Det er ikke så overraskende, gitt at det bare er tre års mellomrom mellom årene vi sammenligner. Det er likevel en ting som er verdt å merke seg, og det er at innvandrerandelen har økt. Den har økt med 2 prosentpoeng blant enslige mødre og 6 prosentpoeng blant gifte og samboende mødre. Innvandrerkvinner har lavere sysselsetting enn norskfødte kvinner. Dette gjør at det er viktig å kontrollere for fødelandsregion i analysen, for å redusere sannsynligheten for at eventuelle endringer ikke drives av endringer i gruppesammensetning. I tillegg har arbeidsledigheten endret seg noe, og vi kontrollerer

også for dette i analysen ved å inkludere arbeidsledighet i bostedskommunen i modellene.

I tillegg kan endringer i kontantstøtteordningen påvirke resultatene. Ved å se på sysselsettingen når yngste barn er 23 måneder sikrer vi at hele utvalget har mulighet til å velge kontantstøtte både før og etter reformen, men det har også vært endringer i stønadsbeløpet som kan påvirke sysselsettingen. I 2014 økte kontantstøttesatsene, noe som førte til lavere sysselsetting blant mødre (Hedding 2016). Som ved innføringen av reformen har inntektsnivået mye å si. Sysselsettingen gikk mest ned blant dem med lavest inntekt. Forhåpentligvis påvirker satsøkningen resultatene våre minimalt, siden inntekten året før fødsel er inkludert i modellen både når vi matcher utvalget og som kontrollvariabel i effektanalysen, men det kan ikke utelukkes.

Resultater

Vi så av den deskriptive statistikken at enslige mødre jobbet noe mer i 2014 enn i 2011. I denne delen anslår vi hvor mye av økningen som kan tilskrives endringene i regelverket for overgangsstonad. Vi tar som nevnt utgangspunkt i sysselsettingen den måneden barnet er 23 måneder. Dette måler vi både ved å se på antall avtalte arbeidstimer i løpet av en måned, andelen som har avtalt minimum 50 prosent av full tid i løpet av en måned, og andelen som er sysselsatt. Sistnevnte måles ved andelen som har minimum 4 timer avtalt arbeidstid per uke.

På grunn av ulike trender i sysselsetting for enslige og gifte/samboende kvinner i årene forut for reformen, bruker vi kun resultatene fra utvalget som er matchet. Det vil si at kontrollgruppen ikke består av alle gifte/samboende kvinner, men kun de som likner mest på de enslige med hensyn til bakgrunnsvariabler (se metodekapitlet). Vi presenterer først resultatene for hele gruppen enslige mødre, så for ulike undergrupper.

Enslige mødre jobber ikke mer etter reformen, men flere jobber noe

Det er lite som tyder på at økningen i antall timer per måned kan tilskrives reformen. Uavhengig om vi kontrollerer for individuelle og kontekstuelle variabler eller ikke, er ikke den relative økningen blant enslige mødre statistisk signifikant (tabell 2).

Tabell 2. Estimert effekt av reformen for alle enslige mødre ved ulike modellspesifikasjoner. Matchet utvalg

| Avhengig variabel | Modell 1 (ingen kontrollvar.) | Modell 2 (individuelle var.) | Modell 3 (ind.+kontekstuelle var.) |
|--|----------------------------------|---------------------------------|---------------------------------------|
| Arbeidstimer per måned ved 23 måneder | 1,15 (2,04) | 1,26 (1,75) | 1,25 (1,75) |
| Arbeidet minimum 50 % ved 23 mnd (prosentpoeng) | 0,6 (1,4) | 0,7 (1,2) | 0,7 (1,2) |
| Jobbet min. 4t per uke ved 23 mnd (prosentpoeng) | 2,6* (1,4) | 2,7** (1,2) | 2,8** (1,2) |
| N | 20 878 | 20 878 | 20 878 |

Standardfeilene i parentes er robuste for heteroskedastisitet.***, **, og * refererer til signifikansnivå på henholdsvis 1, 5 og 10 prosent.

Kilde: NAV

Et vilkår for å motta overgangsstonad er å være i arbeidsrettet aktivitet i minimum 50 prosent av full arbeidstid. Om lag 35 prosent av de enslige tilfredsstilte kravet ved å være i arbeid før reformen. Etter reformen økte andelen med et par prosentpoeng, men når vi tar hensyn til kontrollgruppen er ikke økningen statistisk signifikant. Dette tyder på at det er andre trender i samfunnet som forklarer mesteparten av økningen, utover de individuelle og kontekstuelle variablene som er inkludert i modellen.

Selv om det ikke er noen endring i antall timer per måned eller i andelen som jobber minimum 50 prosent, er det en statistisk signifikant økning i andelen enslige mødre som er sysselsatt.

Disse funnene er robuste på tvers av ulike modellspesifikasjoner. Modell 1 er estimert uten kontrollvariabler, mens vi i modell 2 har kontrollert for individuelle karakteristika som kan påvirke sysselsettingen. Disse er alder, alder på kvadratisk form, antall barn under 18 år, lønnsinntekt året før fødsel (målt i antall G) og dummyvariabler som indikerer om personen er innvandret og i så fall fra hvilken geografisk region. Modell 3 inkluderer i tillegg kontekstuelle variabler. Disse er arbeidsledighet i kommunen og dummyvariabler for senterstruktur på en skala fra 1 til 5, der 1 indikerer storby med mange innbyggere med et godt utbygd servicetilbud og 5 er et lite tettsted med få innbyggere og et lavt servicetilbud tilgjengelig i kommunen. I de følgende analysene viser vi kun resultater for modell 3, der både individuelle og kontekstuelle variabler er inkludert i modellen. Dette er fordi den deskriptive statistikken viser at sammensetningen av gruppen med enslige mødre har endret seg noe fra 2011 til 2014.

I tillegg til disse utfallene har vi sett på alternative utfall, som antall avtalte arbeidstimer i løpet av et kalenderår, i løpet av siste kvartal, og antall arbeidstimer i september det året barnet antakelig har rett til barnehageplass fra og med august. Dette er gjort for å se om resultatene er sensitive til sesongvariasjonen i sysselsetting, noe som kan være tilfelle dersom det er systematiske forskjeller i når på året de enslige mødrene fikk barn sammenliknet med de gifte mødrene. Vi finner imidlertid ingenting som tyder på at resultatene våre er drevet av en slik forskjell, da resultatene fra disse alternative utfallsvariablene sammenfaller med analysen av hovedutfallsvariablene. Vi viser derfor bare resultatene fra de sistnevnte.

For å fange opp eventuelle heterogene effekter splitter vi utvalget i undergrupper som vi tror responderer ulikt på reformen.

Effekt bare for yngre mødre

Reformen i 1998/1999 påvirket unge og eldre mødre ulikt (Løken m.fl. 2014). Vi splitter derfor utvalget etter morens alder og ser om vi finner samme effekt ved den siste reformen. Gjennomsnittsalderen blant enslige mødre er 30 år både i 2011 og 2014. Vi definerer derfor yngre mødre ut fra om de er 30 år eller yngre ved utgangen av året, mens de som er 31 år eller eldre regnes som eldre mødre.⁵

.....

⁵ Det er mulig det ville være en større effekt for unge mødre, for eksempel 25 år og yngre. Vi har forsøkt å isolere denne gruppen, men matchet utvalg når vi splitter på dette kriteriet har ikke parallell trend i årene i forkant av reformen. Dette kan være fordi det er

Tabell 3. Estimert effekt av reformen for yngre og eldre enslige mødre. Matchet utvalg

| Avhengig variabel | Yngre mødre (30 år eller yngre) | | Eldre mødre (31 år eller eldre) | |
|--|---------------------------------|-----------------|---------------------------------|-----------------|
| | Effektestimater | Gj.snitt (2011) | Effektestimater | Gj.snitt (2011) |
| Arbeidstimer per måned ved 23 måneder | 1,97 (2,29) | 42,8 | -1,11 (2,72) | 75,5 |
| Arbeidet minimum 50 % ved 23 mnd (prosentpoeng) | 0,9 (1,6) | 25,9 | -1,3 (1,8) | 47,8 |
| Jobbet min. 4t per uke ved 23 mnd (prosentpoeng) | 4,0** (1,6) | 36,2 | 0,3 (1,8) | 54,8 |
| N | 12 282 | | 8 596 | |

Standardfeilene i parentes er robuste for heteroskedastisitet. ***, **, og * refererer til signifikansnivå på henholdsvis 1, 5 og 10 prosent. Gjennomsnitt i 2011 refererer til gjennomsnittsverdien for den avhengige variabelen i undergruppene av enslige mødre før reformen.

Kilde: NAV

Det er flere grunner til at vi forventer at yngre mødre responderer annerledes på reformen enn eldre mødre. Yngre mødre har mindre arbeidserfaring før fødsel. Dette kan gjøre sysselsetting vanskeligere også etter at de har fått barn. Samtidig vet vi at yngre mødre har færre barn. Dette trekker i motsatt retning, og øker sannsynligheten for at de kan delta i arbeidsmarkedet, siden omsorgsbyrden er lavere. Vi prøver å kontrollere for begge disse faktorene, da både antall barn og tidligere arbeidserfaring er med som kontrollvariabler i modellene.

Når det gjelder gjennomsnittlig avtalt arbeidstid blant de to gruppene, ser vi at det er store ulikheter (tabell 3). Eldre mødre er i høyere grad tilknyttet arbeidslivet enn yngre mødre. Mens eldre mødre jobbet 76 timer i løpet av en måned i 2011, jobbet yngre mødre 43 timer. Nærmere halvparten av de enslige eldre mødre jobbet 50 prosent eller mer i 2011, mens bare en fjerdedel av de yngre gjorde det. Etter reformen jobber yngre mødre noen flere arbeidstimer, og en noe høyere andel av disse jobber 50 prosent eller mer, mens eldre mødre jobber noen færre timer og en lavere andel av disse jobber 50 prosent eller mer etter reformen. I effektanalysen er imidlertid ikke disse endringene statistisk signifikante for noen av gruppene. Det er derimot økningen i andelen som er til-

knyttet arbeidslivet, målt ved andelen som jobber minimum 4 timer per uke. Denne andelen har økt med 4 prosentpoeng blant de yngre mødre som følge av aktivitetskravet.

Ingen effekt blant enslige innvandremødre

Enslige mødre med innvandrerbakgrunn ble trukket frem som en gruppe som stod langt fra arbeidsmarkedet i Brochmann-utvalget (NOU 2011:7). I Regjeringens forslag til innskjerping av aktivitetskravet for å motta overgangsstønad ble innvandremødre trukket frem som en gruppe en innskjerping ville være ekstra viktig for, både for å bedre utsiktene til å bli selvforsørget og for å bedre integreringen i det norske samfunnet (Prop. 7 L (2011–2012)). Innvandrerkvinner deltar mindre i arbeidsmarkedet enn norskfødte kvinner (SSB 2014), og har derfor mindre arbeidserfaring også før fødsel. Manglende utdanning og språkferdigheter kan gjøre deltakelse på arbeidsmarkedet spesielt utfordrende. For å se nærmere på om enslige innvandremødre responderer annerledes på reformen enn norskfødte mødre, splitter vi utvalget i norskfødte og ikke-norskfødte. Vi kontrollerer for ulike geografiske regioner i modellen.

Vi ser et klart mønster i ulik grad av sysselsetting for enslige mødre som er innvandret og norskfødte (tabell 4). De norskfødte jobber mer, en høyere andel jobber minimum 50 prosent og en høyere andel er sysselsatt. Det ser likevel ut til å være liten forskjell i effektene av reformen på sysselsettingen, med unntak av andelen som deltok ved å jobbe minimum 4 timer per uke. Denne andelen har økt med over 3 prosentpoeng blant

såpass store forskjeller mellom enslige og gifte/samboende blant de unge som vi ikke fanger opp med de variablene vi har tilgjengelig ved matchingen. Da er det ingen grunn til å tro at de ville hatt en parallell trend i fravær av reformen heller, og vi kan derfor ikke estimere effekten av reformen for denne gruppen.

Tabell 4. Estimert effekt av reformen for enslige innvandrer mødre og norskfødte. Matchet utvalg

| Avhengig variabel | Innvandret | | Norskfødte | |
|--|----------------|-----------------|----------------|-----------------|
| | Effektestimat | Gj.snitt (2011) | Effektestimat | Gj.snitt (2011) |
| Arbeidstimer per måned ved 23 måneder | 0,14 (3,49) | 36,2 | 1,87 (2,03) | 61,5 |
| Arbeidet minimum 50 % ved 23 mnd (prosentpoeng) | 0,2 (2,3) | 22,1 | 0,4 (1,4) | 38,2 |
| Jobbet min. 4t per uke ved 23 mnd (prosentpoeng) | 1,9 (2,4) | 28,1 | 3,4** (1,4) | 48,0 |
| N | 4 620 | | 16 258 | |

Standardfeilene i parentes er robuste for heteroskedastisitet. ***, **, og * refererer til signifikansnivå på henholdsvis 1, 5 og 10 prosent. Gjennomsnitt i 2011 refererer til gjennomsnittsverdien for den avhengige variabelen i undergruppene av enslige mødre før reformen.

Kilde: NAV

Tabell 5. Estimert effekt av reformen for enslige mødre etter antall barn. Matchet utvalg

| Avhengig variabel | Ett barn | | To eller flere barn | |
|--|-----------------|-----------------|---------------------|-----------------|
| | Effektestimat | Gj.snitt (2011) | Effektestimat | Gj.snitt (2011) |
| Arbeidstimer per måned ved 23 måneder | 3,73 (2,29) | 54,6 | -3,20 (2,65) | 58,6 |
| Arbeidet minimum 50 % ved 23 mnd (prosentpoeng) | 2,7* (1,5) | 33,3 | -2,5 (1,8) | 37,3 |
| Jobbet min. 4t per uke ved 23 mnd (prosentpoeng) | 4,9*** (1,6) | 42,7 | -1,2 (1,9) | 45,5 |
| N | 12 664 | | 8 214 | |

Standardfeilene i parentes er robuste for heteroskedastisitet. ***, **, og * refererer til signifikansnivå på henholdsvis 1, 5 og 10 prosent. Gjennomsnitt i 2011 refererer til gjennomsnittsverdien for den avhengige variabelen i undergruppene av enslige mødre før reformen.

Kilde: NAV

de norskfødte. Også blant innvandrer mødrene har det vært en økning, på nærmere 2 prosent, men økningen er ikke statistisk signifikant.

Effekt bare blant mødre med ett barn

De siste gruppene av mødre vi ser på, er mødre med bare ett barn og mødre med to eller flere barn under 18 år. Jo flere barn man har jo høyere er omsorgsbyrden. Dette kan gjøre det vanskeligere å delta i arbeidsmarkedet, særlig for enslige foreldre.

En ting som er verdt å merke seg er at enslige mødre med to eller flere barn i gjennomsnitt jobbet mer enn enslige mødre med bare ett barn i forkant av reformen (tabell 5). Likevel er det mødre med bare ett barn som har respondert best på reformen. Denne gruppen har økt antall avtalte arbeidstimer noe, mens enslige mødre med to eller flere barn har redusert antallet noe. Ingen av disse endringene er statistisk signifikante. Det er derimot økningen i andelen enslige mødre med ett barn som jobber 50 prosent eller mer (statistisk

signifikant på 10 %-nivå). Denne andelen har økt med 2,7 prosentpoeng som følge av reformen. Andelen enslige mødre som deltar i arbeidsmarkedet ved å jobbe minimum 4 timer per uke har også økt signifikant, med 4,9 prosentpoeng. Dette utgjør en økning på om lag 11 prosent sammenliknet med 2011-nivået. Andelen blant mødre med flere barn har gått ned, men endringen er ikke statistisk signifikant.

Både Mogstad og Pronzato (2012) og Løken m.fl. (2014) finner at mødre med lav sysselsetting året før fødsel øker sysselsettingen mer. Mødre med svært liten eller ingen arbeidserfaring må øke innsatsen på arbeidsmarkedet betraktelig for å oppfylle aktivitetskravet for å motta overgangsstønning, mens mødre med sterk tilknytning ikke nødvendigvis trenger å øke innsatsen så mye. Vi har sjekket dette, men finner at tidligere arbeidstilknytning har lite å si (ikke vist). Vi finner ingen statistisk signifikant økning i antall avtalte arbeidstimer eller i andelen som jobber minimum 50 prosent for noen av gruppene som

følge av ytterligere innstramming i aktivitetskravet i 2012, men en liten økning i andelen som er sysselsatt blant mødrene som hadde høyere sysselsetting før fødsel.

Diskusjon

Effektanalysen viser at enslige mødre generelt ikke jobber flere timer som følge av skjerpet aktivitetskrav for å motta overgangsstonad, og reformen ser heller ikke ut til å ha hatt noen effekt på andelen som jobber minimum 50 prosent. Men en høyere andel av de enslige mødrene jobber noe. Når vi ser på ulike undergrupper separat, ser vi at effekten av reformen varierer noe med hensyn til andelen som jobber noe. Det er blant enslige mødre som er 30 år og yngre, de norskfødte og de med bare ett barn at vi ser en økning. Reformen var spesielt ment som et tiltak for å øke sysselsettingen blant enslige innvandrermodre, men blant disse ser vi ingen effekt.

Etter 1990 har det skjedd betydelige innstramminger i ytelsene til enslige forsørgere. De største diskusjonene om overgangsstonaden har dreid seg om hvor lenge man skal få støtte til å stå utenfor arbeidslivet (Grødem 2016). Som forventet er effektene av reformen svakere enn ved reformen på slutten av 90-tallet, også når vi ser på undergrupper. Dette er som forventet, siden det antakelig er vanskeligere å kombinere det å være i arbeid og å ha aleneomsorg for barn når barnet er under tre år enn når det er noen år eldre.

Andelen enslige mødre som mottok overgangsstonad gikk ned fra 2011 til 2014. Nedgangen er del av en trend over en lengre periode, og drives nok mye av stadig bedre barnehagedekning, men det ser også ut til at en lavere andel av de enslige mødrene klarer å tilfredsstillende aktivitetskravet etter innstramminger i 2012. Dersom nedgangen kom av at flere arbeidet mer og hadde høyere inntekt enn taket for overgangsstonad, hadde vi sett dette i antall avtalte arbeidstimer, men dette er altså ikke tilfellet. Det kan være at potensialet for økte arbeidsincentiver i utformingen av overgangsstonaden nærmest er uttømt, og at det er andre tiltak som skal til for å øke sysselsettingen blant enslige forsørgere ytterligere.

I denne analysen har vi sett på sysselsetting før barnet fyller to år. Denne begrensningen skyldes kontantstøtte-reformen i samme periode og endringer i datagrunnlaget for registrering av arbeidstid mellom 2014 og 2015. Vi har dermed sett kun på kortsiktige effekter på sysselsettingen, og det er for tidlig å si noe om hvorvidt den siste innskjerpingen av aktivitetskravet vil ha større effekter blant enslige mødre på lengre sikt. Det kan være at reformen vil bidra til økt sysselsetting når barna er noe eldre. I tillegg kan det hende at aktivitetskravet har ført til at flere enslige mødre tar utdanning. Dette har vi ikke mulighet til å måle, men hvis det er tilfelle kan det ha positive effekter på sysselsettingen på lengre sikt, fordi det bedrer sjansene i arbeidsmarkedet.

Reformen i 1998/1999 førte til økt bruk av andre velferdsytelser blant enslige forsørgere (Reiso 2014). Reisos studie viser at mange av mødrene ikke nødvendigvis ble selvforsørget av arbeidsinntekt, men heller kompenserte for bortfallet av inntekt fra overgangsstonaden med andre trygdeytelser. Økonomisk sosialhjelp var det viktigste økonomiske sikkerhetsnettet for mødre som mistet retten til overgangsstonad i 1998/1999, men regelverksendringen førte også til økt bruk av helserelaterte trygdeytelser. Å gå fra overgangsstonad til økonomisk sosialhjelp trenger ikke være en kilde til stor bekymring, men overgang til uføreytelser og andre helserelaterte ytelser er mer bekymringsverdig.

Referanser

Bjørnstad, Atle (2015) «Økt sysselsetting blant mottakere av overgangsstonad». *Arbeid og velferd*, 2/2015, 95–104.

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

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

Epland, Jon og Mads Ivar Kirkeberg (2016) *Barnefamilienes inntekter, formue og gjeld 2004–2014*. Rapporter 2016/11. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

Grødem, Anne Skevik (2016) «Fra Castberg til Solberg: Aleneforsørgernes vekst og fall i norsk sosialpolitikk». *Sosiologisk tidsskrift*, 24 (4), 303–326.

Gundersen, Frants og Dag Juvkam (2013) *Inndelinger i senterstruktur, sentralitet og BA-regioner*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionalforskning.

Hedding, Betzy (2016) «Lavere sysselsetting blant mødre etter økt kontantstøttesats». *Arbeid og velferd*, 3/2016, 61–73.

Løken, Katrine V., Kjell Erik Lommerud og Katrine Holm Reiso (2014) *Single mothers and their children: Evaluating a work-encouraging welfare reform*. Working paper in economics No. 4/14. Bergen: Institutt for økonomi, Universitetet i Bergen.

Mogstad, Magne og Chiara Pronzato (2012) «Are lone mothers responsive to policy changes? Evidence from a workfare reform in a generous welfare state». *Scandinavian Journal of Economics*, 114 (4), 1129–1159.

NAV (2014) *Vedlegg 2 til kap. 15 – overgangsstonad fra 1.mai 2014 (ny ordning)*. Hentet fra [https://www.nav.no/rettskildene/Vedlegg/vedlegg-2-til-kap.15-overgangsst](https://www.nav.no/rettskildene/Vedlegg/vedlegg-2-til-kap.15-overgangsst%C3%B8nad-fra-1.mai-2014-ny-ordning) %C3 %B8nad-fra-1.mai-2014-ny-ordning (lest 13.oktober 2016).

NOU 2011:7. *Velferd og migrasjon. Den norske modellens fremtid*. Oslo: Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

Olberg, Dag og Heidi Nicolaisen (2013) *Arbeidstid – dilemmaer og utfordringer*. Fafo-rapport 2013:17. Oslo: Fafo.

Prop. 7 L (2011–2012) *Endringer i folketrygdlova og enkelte andre lover (samleproposisjon hausten 2011)*. Oslo: Arbeidsdepartementet.

Reiso, Katrine Holm (2014) *The effect of welfare reforms on benefit substitution*. Discussion Paper SAM 22–2014. Bergen: Norges Handelshøyskole.

Rosenbaum, Paul R. og Donald B. Rubin (1983) «The central role of the propensity score in observational studies for causal effects». *Biometrika*, 70 (1), 41–55.

SSB (2014) Statistikkbanken Tabell 10 588: Faktisk arbeidstid, etter kjønn, alder og landbakgrunn (timer per uke). Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

SSB (2015) Statistikkbanken Tabell 09 008: Utviklingen i vedvarende lavinntekt. Treårsperiode. Personer etter ulike kjennemerker. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

SSB (2016a) Statistikkbanken Tabell 06 204: Barn 0–17 år, etter antall foreldre i familien, foreldrenes samlivsform, hjemmeboende søsken og barnets alder (tall fra 2014). Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

SSB (2016b) Statistikkbanken Tabell 06 070: Privat-husholdninger, etter husholdningstype (tall fra 2014). Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

NAVS HÅNDHEVING AV AKTIVITETSKRAVET FOR SYKMELDTE. FORSØK MED HEDMARKS-MODELLEN

Ivar Andreas Åsland Lima, Inger Cathrine Kann og Søren Brage

Sammendrag

Hedmarksmodellen for en mer konsekvent håndheving av aktivitetskravet etter 8 ukers sykmelding ble iverksatt i nesten hele landet i 2015. Aktivitetskravet innebærer at den sykmeldte må være delvis i jobb dersom ikke sykdom eller arbeidsplassforhold er til hinder for det.

Hedmarksmodellen består av ukentlige saksdrøftingsverksteder der hver sak blir individuelt behandlet og saksbehandler i samråd med bl.a. rådgivende lege avgjør om aktivitetsplikten er oppfylt eller ikke, og om den sykemeldte kan få unntak fra aktivitetsplikten. Hvis ikke foretar NAV en midlertidig stans av sykepengene og varsler den sykmeldte om dette. Modellen innebærer også at Nav informerer alle berørte parter: arbeidstakere, arbeidsgivere, sykmeldere og andre leger om deres ansvar i henhold til loven.

Modellen skulle prøves ut i tre fylker – Aust-Agder, Buskerud og Rogaland – i tiden 1.september 2015 – 31. august 2016, men nesten alle andre fylker innførte viktige elementer av modellen omtrent på samme tid som de tre forsøksfylkene. Vi undersøker i denne artikkelen hvordan det påvirket sykefraværet.

Vi fant en reduksjon i det legemeldte sykefraværet i de fleste fylkene. I Buskerud og Aust-Agder var nedgangen på henholdsvis 6 og 5 prosent. Reduksjonen i sykefraværet inntraff samtidig med at modellen ble innført, noe som styrker antagelsen om en årsakssammenheng mellom innføringen av Hedmarksmodellen og reduksjonen i sykefraværet.

Arbeidsledigheten økte betydelig i noen fylker samtidig som de iverksatte modellen. I Rogaland, der arbeidsledigheten økte kraftigst, økte sykefraværet med nesten 6 prosent på tross av at Hedmarksmodellen ble innført. I Aust-Agder der ledigheten også økte, men i mindre grad enn i Rogaland, ble sykefraværet likevel redusert betydelig da Hedmarksmodellen ble innført.

Hvordan sykefraværet endret seg varierte noe mellom ulike fylker. Hovedbildet var en klar økning i andelen med gradert sykmelding, en nedgang i antall sykefraværstilfeller og kortere varighet av tilfellene. Det var også en nedgang i antallet som brukte opp sine sykepengerettigheter, noe som sannsynligvis vil føre til at færre sykmeldte faller ut av arbeidslivet.

Innledning

Aust-Agder, Buskerud, og Rogaland har deltatt i et forsøk med innføring av Hedmarksmodellen for oppfølging av sykmeldte. Forsøket ble gjennomført 1. september 2015–31. august 2016. Sentralt i modellen står en mer konsekvent håndheving av aktivitetskravet ved åtte ukers sykefravær. Aktivitetskravet innebærer at den sykmeldte må være aktivitet – enten delvis i jobb eller i arbeidsrettet tiltak – dersom ikke sykdom eller arbeidsplassforhold er til hinder for aktivitet. Hvis den sykmeldte ikke er i aktivitet og det ikke gis unntak fra kravet, kan sykepengene stanses.

Arbeids- og sosialdepartementet ga Arbeids- og velferdsdirektoratet i oppdrag å gjennomføre kunnskapsprosjektet «Tettere oppfølging av sykmeldte – Hedmarksmodellen». I prosjektet inngikk en todelt evaluering av forsøket. Arbeids- og velferdsdirektoratet har gjennomført en kvantitativ analyse av prosjektet, basert på NAVs registerdata (Kann, Lima og Brage 2017). I denne artikkelen presenteres hovedresultatene fra analysen. Proba samfunnsanalyse har gjennomført en kvalitativ følgeevaluering, med fokus på hvordan Hedmarksmodellens tiltak er iverksatt i forsøksfylkene, og der de undersøker om modellen fører til praksisendring blant aktørene. (Proba 2016a; Proba 2016b).

Omtrent samtidig med gjennomføringen av forsøket, ga Arbeids- og velferdsdirektoratet i første halvdel av 2015 alle fylker føringer om å iverksette en mer konsekvent håndheving av aktivitetskravet. I den forbindelse ga direktoratet også alle fylker tilgang til samme opplæringsmaterialet som ble benyttet i forsøksfylkene. En gjennomgang av fylkenes rapportering om sykefraværarbeidet viser at nesten hele landet har innført varianter av Hedmarksmodellen. Unntaket er Sør-Trøndelag, som har valgt å innføre en egenutviklet modell.

Bakgrunn – aktivitetskravet

En viktig sykefraværreform skjedde i 2004, da det ble innført et aktivitetskrav som sier at den sykmeldte skal prøve seg i arbeidsrelatert aktivitet senest innen åtte uker (Lov om Folketrygd § 8–4): «For å få rett til sykepenger skal medlemmet så tidlig som mulig og senest innen 8 uker prøve seg i arbeidsrelatert aktivitet, jf. arbeidsmil-

jøloven § 4–6 første ledd og folketrygdloven § 8–7 a første ledd, unntatt når medisinske grunner klart er til hinder for slik aktivitet. Det kan unntaksvis likevel ytes sykepenger utover 8 uker dersom arbeidsrelaterte aktiviteter ikke kan gjennomføres på arbeidsplassen.»

Unntak kan gis:

- ved forventet friskmelding i løpet av én til to uker
- ved så alvorlig lidelse at man ikke kan regne med at arbeidstakeren blir arbeidsfør igjen
- når arbeidstakeren er innlagt på helseinstitusjon
- når sykmelder tilfredsstillende bekrefter at aktivitet ikke er mulig
- når det ikke er mulig med tilrettelegging på arbeidsplassen

Arbeidsrelatert aktivitet er gradert sykmelding, reise-tilskudd eller arbeidsrettede tiltak. Hvis den sykmeldte ved åtte ukers fravær fortsatt ikke var i arbeidsrelatert aktivitet, skulle legen fylle ut en utvidet legeerklæring der det skulle gis tungtveiende medisinske grunner for at aktivitet ikke var igangsatt. Gradert sykmelding ble en viktig del av oppfølgingen.

Hedmarksmodellen

I 2012 gjennomførte NAV Hedmark en kvalitetsundersøkelse av dialogmøte 2, praktiseringen av aktivitetskravet ved åtte uker, samt arbeidsgivers oppfølgingsplaner. Kvalitetsundersøkelsen avdekket at det på tross av omfattende krav og regelverk skjedde lite i tidlig fase av sykefraværene. Ifølge NAV Hedmark fulgte ingen av partene, verken arbeidsgiver, lege eller NAV, i tilstrekkelig grad opp kravene i loven. Dokumentasjonen fra lege ved 100 % sykmelding ut over 8 uker, og fra arbeidsgiver i form av oppfølgingsplaner var mangelfull. NAV-kontoret foretok ingen konkret vurdering av aktivitetskravet ved 8 uker og det var behov for å tydeliggjøre de ulike partene sin rolle (NAV Hedmark 2014).

NAV Hedmark utviklet og iverksatte i 2012–13 en ny modell for håndheving av aktivitetskravet – den

såkalte Hedmarksmodellen. NAV Hedmark ønsket å signalisere tydelige forventninger til arbeidstaker, arbeidsgiver og lege i tidlig fase i sykefraværet. Gjennom innstramming i praktiseringen av aktivitetskravet skulle NAV bidra til å redusere sykefraværet og få flere sykmeldte tidligere ut i arbeid eller arbeidsrettet aktivitet. Tanken var at aktivitet er bra for helsen og at mange som har 100 prosent sykmelding likevel har en arbeidsevne som kan brukes i inntektsgivende arbeid.

Hedmarksmodellen består av følgende hovedpunkter:

- 1 Ukentlige saksdrøftingsverksteder ved de lokale NAV-kontorene for å drøfte saker om personer som har vært sykmeldt i åtte uker uten å være i aktivitet. I verkstedene får NAVs veiledere faglig støtte fra rådgivende lege og kompetanseveileder (møteleder) fra NAV fylke. I hver sak fattes det vedtak om a) aktivitetskravet er oppfylt, b) aktivitetskravet ikke er oppfylt, men det kan gis unntak, eller c) aktivitetskravet ikke er oppfylt og det ikke kan gis unntak
- 2 Økt bruk av midlertidig stans av sykepenger (færre unntak).
- 3 Utsendelse av brev om midlertidig stans av sykepenger til sykmeldte som ikke gis unntak. Brevet informerer om at sykepengeutbetalingen er stanset midlertidig, og brevet inneholder en oppfordring om å ta kontakt med arbeidsgiver.
- 4 Informasjon om tiltakets hensikt og gjennomføring til alle berørte parter: arbeidstakere, arbeidsgivere, sykmeldere og andre leger, både direkte i brev og samlinger, samt i media.

For en nærmere beskrivelse av modellen og om midlertidig stans av sykepenger, se Proba (2016a) og Kann, Lima og Brage (2017). Modellen ble innført i Hedmark fylke 1. april 2013. Innføringen reduserte sykefraværet med 8–11 prosent, og ga også en betydelig reduksjon i tilstrømmingen til arbeidsavklaringspenger (Kann, Lima og Kristoffersen 2014; Kann og Lima 2015). De store effektene i Hedmark var bakgrunnen for at NAV bestemte at modellen skulle prøves ut i andre fylker.

Innføringen av Hedmarksmodellen i Aust-Agder, Buskerud og Rogaland

Hovedtrekkene i Hedmarksmodellen ble innført i forsøksfylkene 1. september 2015, men med noen mindre variasjoner (Proba 2016a). Fylkene har hatt egen lokal prosjektleder mens ansvarlig prosjektledelse har ligget hos Arbeidsmarkedsseksjonen i Arbeids- og velferdsdirektoratet. De tre fylkene innførte ukentlige saksdrøftingsverksteder med deltakelse av veiledere, rådgivende leger og kompetanseveileder. Ved halvparten av kontorene i Aust-Agder deltok også psykolog fra NAV Arbeidsrådgivning. I Aust-Agder og Buskerud ble sakene forberedt og presentert av ansvarlig veileder etter en sjekklister som var utviklet av fylket. I Rogaland gjorde veilederne ingen forberedelser og sakene ble fordelt mellom veilederne i løpet av møtet. I de tre fylkene tok veilederne i noen tilfeller direkte kontakt med den sykmeldte, legen eller arbeidsgiver for å avklare enklere spørsmål. Det finnes ingen opplysninger om omfanget av det sistnevnte, og vi vet ikke om denne praksisen har vært gjeldende i samme utstrekning i alle tre forsøksfylkene.

Standardbrevet «Melding om midlertidig stans av sykepenger» var det samme i de tre forsøksfylkene. Brevet ble sendt ut fra NAV forvaltning etter at det lokale NAV-kontoret hadde gitt beskjed om hvilke sykmeldte dette gjaldt. I brevet ble det gitt beskjed om at NAV ikke hadde informasjon om at den sykmeldte oppfylte kravene for unntak og at sykepengene derfor var midlertidig stanset. Hvis den sykmeldte valgte å begynne helt eller delvis i arbeid innen 12 ukers sykmelding, ville sykepenger bli utbetalt til friskmeldingsdato. Han/hun ble også rådet til å kontakte arbeidsgiver for mulig tilrettelegging eller sykmeldende lege for å få bekreftelse på medisinske grunner. Standardbrevet som ble sendt ut i de tre fylkene skiller seg noe fra varselbrevet om midlertidig stans som ble brukt i Hedmark, men hovedprinsippene er de samme. Responsperioden var i begge tilfeller fram til 12 uker og inneholdt råd om å kontakte arbeidsgiver. Brevet i Hedmark ble dog sendt ut fra NAV lokalkontor, ikke fra forvaltningsenheten. Etter hvert har NAV Hedmark lagt inn en individuell begrunnelse i standardbrevet.

I forkant av prosjektstart sendte de tre fylkene som minstemål ut informasjonsbrev til arbeidsgivere og

sykmeldere. I tillegg ble det lokalt arrangert møter/samlinger med arbeidsgivere og sykmeldere. I Aust-Agder og Buskerud ble lokale media brukt for å informere om aktivitetskravet og forsøket, mens dette i liten grad skjedde i Rogaland (Proba 2016). Representanter fra prosjektledelsen i Rogaland fortalte at fylket har måttet prioritere de arbeidsledige i prosjektperioden, og at fylket derfor ikke har vært så synlige i media og at de heller ikke har håndhevet aktivitetskravet så strengt (NAV 2016).

Innføringen av Hedmarksmodellen i andre fylker

I andre fylker ble Hedmarksmodellen innført i større eller mindre grad i løpet av 2015. Fra Arbeids- og Velferdsdirektoratet ble det gitt føringer i starten av 2015 om at aktivitetskravet ved 8 ukers sykmelding skal håndheves i alle fylker, og at det forventes at direktoratets opplæringstiltak og informasjonsmateriell som understøtter disse føringene blir tatt i bruk. (NAV 2015a).

Det er ikke kartlagt hvordan fylkene utenom forsøksfylkene har iverksatt Hedmarksmodellen. Hvert tertial rapporterer de imidlertid til direktoratet om sykefraværarbeidet og måloppnåelse. Vi har gått gjennom fylkenes rapportering om sykefraværarbeidet fra 3. kvartal 2015 for å undersøke om fylkene har begynt å håndheve aktivitetskravet (NAV 2015b). Omtrent samtlige fylker rapporterer at de har begynt å håndheve aktivitetskravet strengere og at de har innført en type saksdrøftingsverksted. Blant fylkene som innførte saksdrøftingsverksteder rapporterte samtlige at de brukte rådgivende leger. Vi har likevel ikke grunnlag for å si om tiltakene ble innført på nøyaktig samme måte som i forsøksfylkene, og innføringen av tiltaket i de andre fylkene er ikke styrt og koordinert fra Arbeids- og velferdsdirektoratets side. Tidspunkt for innføring varierte noe. Fem fylker rapporterer å ha innført tiltaket om våren 2015, to i desember 2015 og resten i løpet av høsten 2015 (NAV 2015b).

Sør-Trøndelag valgte, som eneste fylke, en helt egen utforming. Oppfølgingen ved 8 ukers tidspunktet ble ikke foretatt i saksdrøftingsverksteder, men av den enkelte veileder. Det ble heller ikke sendt ut brev om midlertidig stans, og sykepengene ble dermed heller

ikke midlertidig stanset. I stedet tok veilederne direkte telefonkontakt med arbeidsgiverne til alle sykmeldte som ikke fylte aktivitetskravet ved 8 uker.

Analysens formål

Formålet var å undersøke om innføringen av Hedmarksmodellen påvirket sykefraværet i Aust-Agder, Buskerud, og Rogaland (forsøksfylkene). Vi undersøkte også om sykefraværet ble påvirket i de andre fylkene som innførte tiltakene. I tillegg ønsket vi å se hvilke endringer i sykefraværsoppfølgingen som var registrert i fylkene, hvilke andre faktorer som påvirket sykefraværet i de tre fylkene, hvilke momenter i NAVs oppfølging som kan ha medvirket til endringene i sykefraværet, samt å vurdere hvordan tiltakene påvirket aktørene, det vil si arbeidstakerne, arbeidsgiverne og legene.

Datagrunnlag og utfallsmål

Vi benyttet den offisielle sykefraværprosenten for legemeldt sykefravær på fylkesnivå for å beskrive og analysere utviklingen. I tillegg ble det brukt et individdatasett med sykefraværstilfeller som enhet. Vi inkluderte alle påbegynte sykefraværstilfeller i tiltaks- og kontrollperioden. For hvert tilfelle beregnet vi antall tapte dagsverk som antall sykefraværsgener*grad.

Det viktigste utfallsmålet er sykefraværprosenten, det vil si antall tapte dagsverk per måned på grunn av legemeldt sykefravær i prosent av antallet avtalte dagsverk. For å forstå ulike aspekter ved sykefraværet ble det også brukt antall legemeldte sykefraværstilfeller, gjennomsnittlig varighet per sykefraværstilfelle, andelen av de tapte dagsverkene som er graderte og hvor mange sykemeldte som brukte opp sykepengere rettighetene sine. For disse indikatorene brukte vi individdatasett med påbegynte sykefraværstilfeller. For utfallsmålene så vi på endring fra kontroll- til tiltaksperiode i de tre forsøksfylkene og sammenlignet med endringene i kontrollfylket Hedmark og med andre fylker.

Vi så også på endringer i sykefravær over tid i hvert fylke, og om endringer i hvert fylke i tid falt sammen med iverksetting av tiltaket. Vi viser også endringer i alle utfallsmål fra kontroll- til tiltaksperiode.

Sykefraværet som beskrives i rapporten er det legemeldte sykefraværet. I 3. kvartal 2016 var det egenmeldte sykefraværet på 0,97 prosent, mens det legemeldte lå på 5,31 prosent. Det egenmeldte sykefraværet utgjorde dermed 15 prosent av det samlede sykefraværet. Siden 2004 har det sesong- og influensjusterte egenmeldte sykefraværet ligget stabilt på rundt 1 prosentpoeng, mens det legemeldte sykefraværet har variert langt mer.

Forsøksfylker og tiltaksperiode

Forsøksfylkene var Aust-Agder, Buskerud og Rogaland. Siden de fleste andre fylker iverksatte lignende tiltak for å håndheve aktivitetskravet på omtrent samme tid som tiltaksperioden egner de seg dårlig som kontrollfylker. Hedmark innførte imidlertid en modell for håndheving av aktivitetskravet allerede i 2013 og gjorde ikke heller større endringer i tiltaksperioden. Hedmark ble dermed brukt som kontrollfylke.

Tiltaksperioden var 1. september 2015–31. august 2016. Siden sykefraværdataene kun var tilgjengelige for hele kvartal, kunne ikke tiltaksperioden brukes som observasjonsperiode. Observasjonsperioden for analysene av sykefraværsprosenten ble satt til 1. oktober 2015–30. september 2016. Tilsvarende ble kontrollperioden for analysene av sykefraværsprosenten satt til 1. oktober 2013–30. september 2014. Grunnen til at vi valgte perioden to år før var at vi ser tegn på økt praktisering av aktivitetskravet allerede i starten av 2015. To år før er slik sett en bedre kontrollperiode, og faller likevel innenfor perioden *etter* at Hedmark hadde innført tiltaket.

Observasjonsperioden for analysene av tilfeller, varighet og gradering ble satt til 1. september 2015–31. mars 2016 for å få med flest mulig avsluttede sykefravær, og færrest mulig

som overlapper med innføringen av nye regler fra oktober 2016¹. Som kontrollperiode benyttet vi de samme kalendermånedene to år før tiltaket ble innført (september 2013 til mars 2014). I disse periodene av året inntreffer vanligvis influensaepidemier som treffer ulike landsdeler ved forskjellige tidspunkt. Vi utelot derfor alle sykefraværstilfeller med diagnosen «R80 Influensa» fra analysene. Når vi beregner gjennomsnittlig varighet satte vi alle sykefravær med varighet lengre enn 180 dager til et halvt år, siden de som ble sykmeldt etter mars 2016 ikke rekker å være sykemeldt mer enn et halvt år.

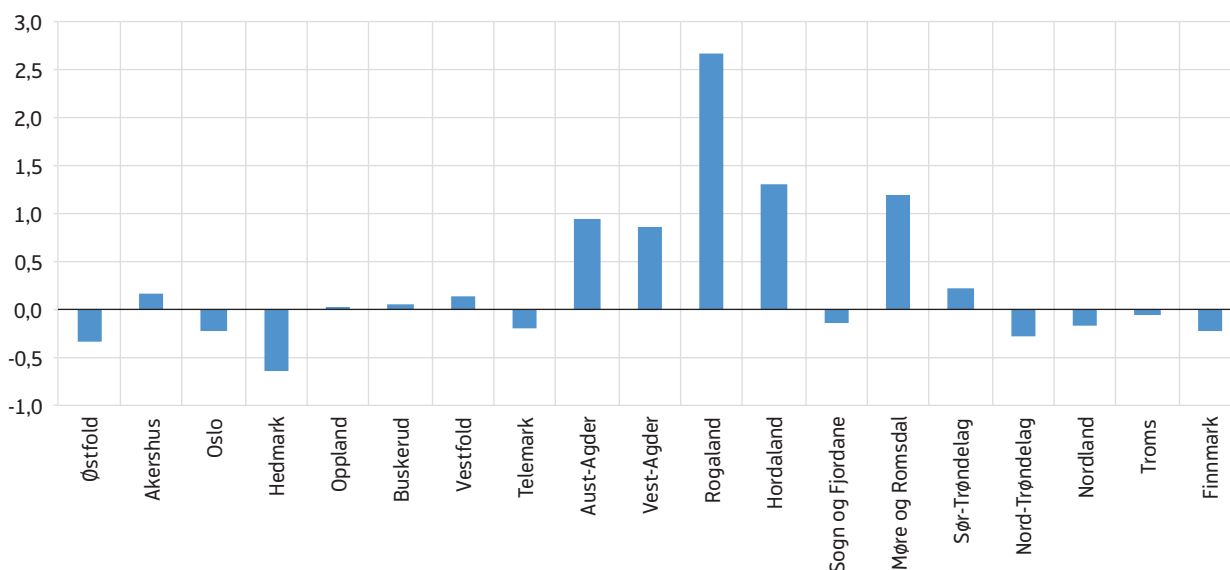
¹ Fra 5. oktober ble «midlertidig stans av sykepenges» som reaksjonsform erstattet med «forhåndsvarsel om stans av sykepenges» som inneholder mer konkret og individuell veiledning for den sykmeldte om hvilke opplysninger som eventuelt søvnes i saken. Ved brudd på aktivitetskravet skal det nå benyttes varig stans av sykepenges.

Arbeidsledigheten økte på Sør- og Vestlandet

Utviklingen på arbeidsmarkedet har vist seg å være en viktig faktor som påvirker det aggregerte sykefraværet over tid (Nossen 2014). I tillegg til den samtidige innføringen av Hedmarksmodellen i hele landet, var den

kraftige økningen i arbeidsledigheten på Sør- og Vestlandet i løpet av tiltaksperioden en hemsko for analysen. Mens resten av landet hadde en forholdsvis stabil bruttoledighet, viste fem fylker en markant økning (figur 1).

Figur 1. Endring i bruttoledighet i prosentpoeng etter fylke. September 2014 – september 2016



Kilde: NAV

Bruttoledigheten økte klart mest i Rogaland, men den økte også betydelig i Agder-fylkene, Hordaland og Møre og Romsdal. Hedmark skilte seg ut med en nedgang i ledigheten på 0,6 prosentpoeng. En økning i arbeidsledigheten kan påvirke sykefraværet på to ulike måter: Det blir påbegynt færre nye sykefravær når arbeidsledigheten er høy, og den gjennomsnittlige varigheten av sykefraværene øker i perioder når det blir flere nye arbeidsledige (Nossen 2014). Ut fra dette skal vi først forvente å finne en økning i sykefraværet når ledigheten øker. Hvis ledigheten stabiliserer seg på et høyt nivå skal vi deretter forvente å finne en nedgang i antall sykmeldte, og kanskje også en reduksjon i sykefraværet på sikt i fylker med stabilt høy ledighet.

Når Hedmarkmodellen ble innført høsten 2015 skjedde det samtidig med en sterk økning i den registrerte ledigheten i Agder-fylkene, Rogaland, Hordaland og Møre og Romsdal. (figur 2). Andre fylker hadde en tilnærmet stabil registrert arbeidsledighet i perioden da tiltaket ble innført. I disse kan vi dermed observere en mulig effekt av tiltaket uten at resultatene forstyrres av betydelige endringer i ledigheten. I figur 2 har vi skilt mellom de fem fylkene som er rammet av ledighet og alle de andre fylkene med unntak av Hedmark.

I analysene delte vi fylkene i grupper (se faktaboks).

Fylkesgrupper i analysen

Forsøksfylker: Aust-Agder, Buskerud og Rogaland. Innførte Hedmarksmodellen den 1. september 2015.

Kontrollfylke: Hedmark. Utviklet og innførte Hedmarksmodellen 1. april 2013. Foretok ingen større endringer i forsøksperioden.

Sør-Trøndelag: Fylket valgte å ikke benytte midlertidig stans av sykepengene, men endret praksis i form av økt direkte kontakt med arbeidsgivere ved uke 8 i sykefraværet.

«Andre tiltaksfylker»: Østfold, Akershus, Oslo, Oppland, Vestfold, Telemark, Sogn og Fjordane, Nord-Trøndelag, Nordland, Troms og Finnmark. Dette er fylker som rapporterer å ha innført en mer konsekvent håndheving av aktivitetskravet og som hadde tilnærmet stabil ledighet i perioden. Oppland innførte mer konsekvent håndheving av aktivitetskravet i 2014, men er likevel tatt med i denne gruppen.

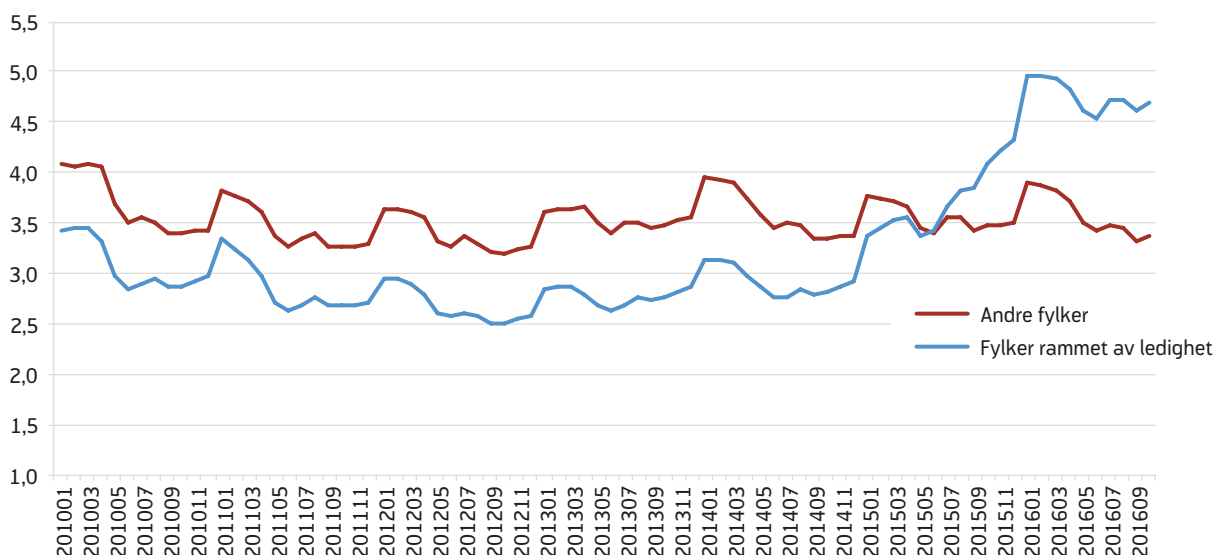
Fylker rammet av ledighet: Vest-Agder, Hordaland og Møre og Romsdal. Disse fylkene har også innført Hedmarksmodellen, men siden de ble rammet av ledighet omtrent samtidig med innføringen av tiltaket blir de holdt utenfor.

Resultater

Økning i antall varsler om midlertidig stans

En forutsetning for at innføringen av Hedmark har effekt på sykefraværet er at modellen virkelig ble innført som planlagt. Som indikator på innføring brukte vi antallet brev om midlertidig stans av sykepengene (figur 3).

Figur 2. Bruttoledigheten i prosent av befolkningen fra januar 2010 – september 2016 i fylker rammet av arbeidsledighet fra 2014 og i resten av landet unntatt Hedmark



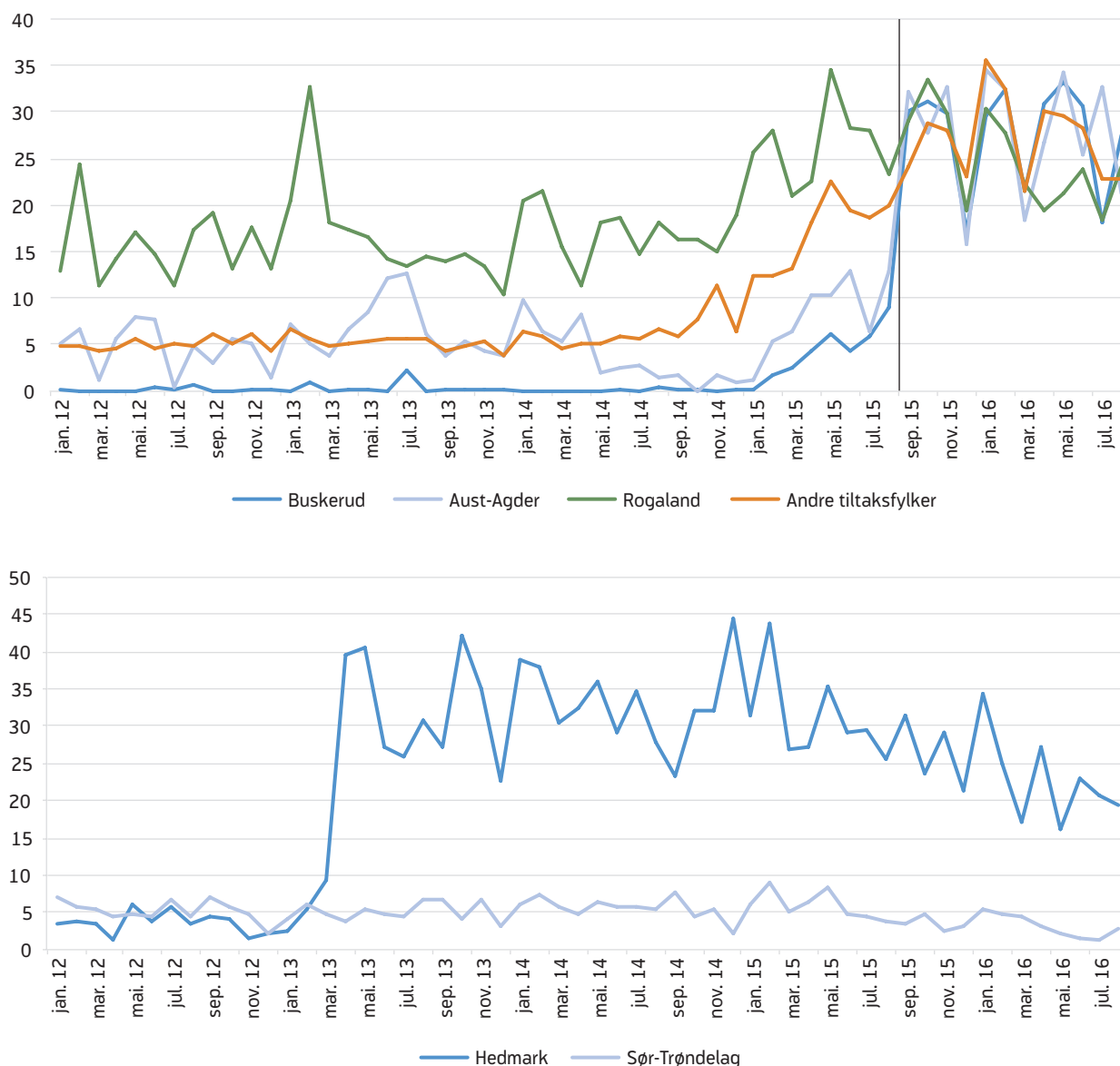
Kilde: NAV

Ved starten av tiltaket var det i Aust-Agder og Buskerud en kraftig og rask økning i andelen som fikk varsel om midlertidig stans av sykepenger. Forut for tiltaket var denne andelen svært lav. Økningen var fra omtrent fem til 30 prosent. Rogaland skilte seg ut ved å ha sendt ut mange flere varsler om midlertidig stans før tiltaksperioden startet. Dette særtrekket ved oppfølgingen i Rogaland er registrert helt tilbake til 2004. Rogaland begynte å sende ut flere brev allerede i starten av 2015. Noen ytterligere økning i

antall varsler kunne ikke ses i Rogaland etter innføringen av tiltaket i september 2015.

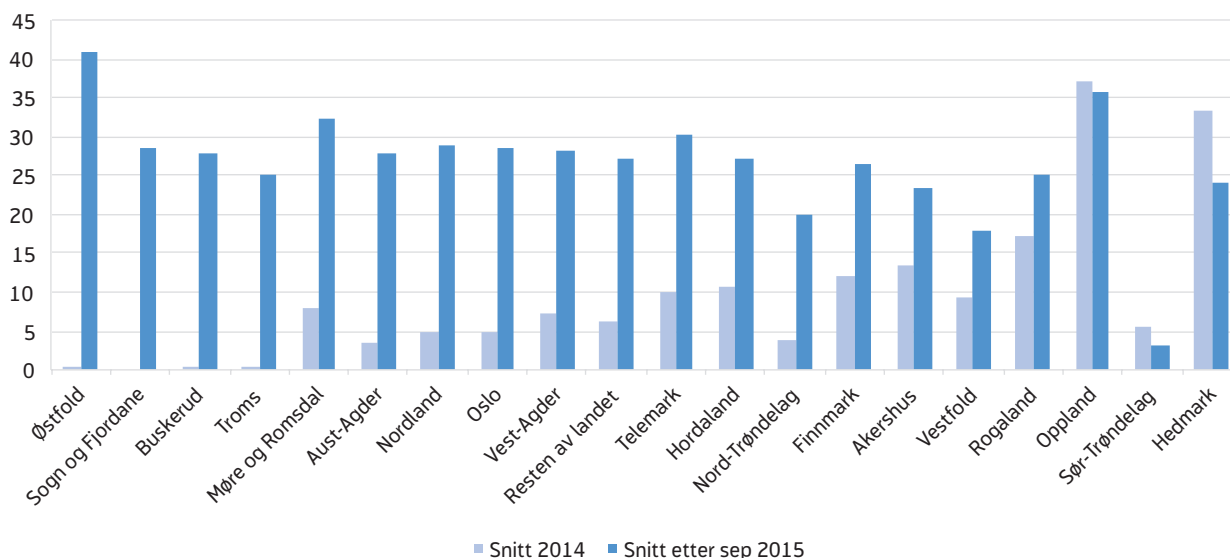
Hedmark hadde i april 2013 en utvikling som ligner utviklingen i Aust-Agder og Buskerud, det vil si en kraftig og rask økning ved tiltaksstart. I «andre tiltaksfylker» ble tiltaket innført på ulike tidspunkt, noe som gjenspeiles i figuren. Første store økning skjer i mai, neste i oktober, og med en ytterligere økning i starten av 2016. Den gjennomsnittlige ande-

Figur 3. Andel av sykmeldte som passerte 8 uker med full sykmelding og som fikk brev om midlertidig stans av sykepenger. Forsøksfylker, Hedmark og «andre tiltaksfylker». Januar 2012 – august 2016



Kilde: NAV

Figur 4. Antall brev om midlertidig stans av sykepenger som andel av alle med full sykmelding som passerer 8 uker. Sortert etter økning i antall brev fra 2014. Prosent



Kilde: NAV

len varsler om midlertidig stans lå på omtrent samme nivå i «andre tiltaksfylker» som i forsøksfylkene i 2016; rundt 28 prosent.

Fra september 2015 til august 2016 var det totalt 36 000 sykmeldte som fikk brev med varsel om midlertidig stans av sykepenger. Mange av arbeidsgiverne til de sykmeldte fikk også et eget varsel om midlertidig stans i sykepengene. Økningen i andelen brev varierer fra en økning på 40 prosentpoeng i Østfold til en økning på 8 prosentpoeng i Vestfold (figur 4). Sør-Trøndelag hadde en nedgang i andelen brev som sendes ut ved åtte uker. Dette bekrefter det fylket selv har sagt om at de ønsket å håndheve aktivitetskravet ved å kontakte arbeidsgiver, fremfor å bruke midlertidig stans av sykepenger.

Et høyt antall brev i seg selv er ikke hovedmålet med tiltaket. Det er avgjørende at alle partene (legene, sykmeldte og arbeidsgiverne) vet at stans av sykepenger er en konsekvens ved 8 uker dersom dokumentasjon på unntak ikke foreligger, og at de endrer adferd på grunnlag av dette. Slik endring av adferd kan for eksempel være økt bruk av gradering før 8 uker, økt tilrettelegging og bedre oppfølgingsplaner. I hvilken grad brevet i seg selv har effekt er usikkert. Det er derfor viktig at fylket lykkes med å nå ut med

informasjon til arbeidsgivere og leger om hensikten med å håndheve aktivitetskravet.

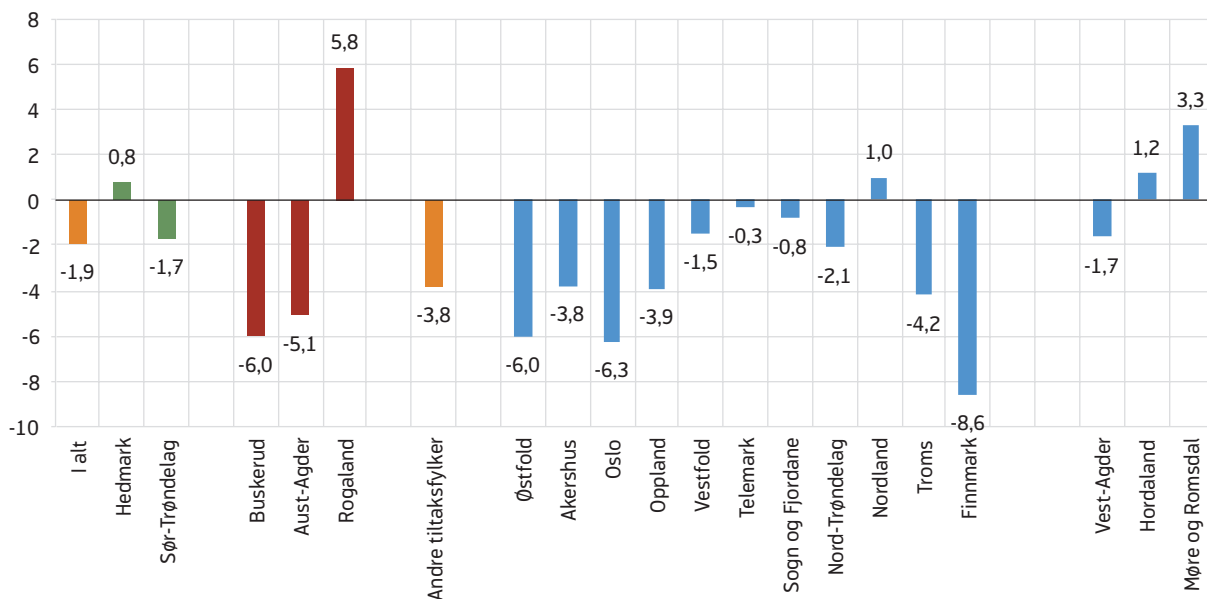
Sykefraværet gikk ned i Buskerud og Aust-Agder – økte i Rogaland

I tiltaksperioden gikk det legemeldte sykefraværet betydelig ned i Aust-Agder og Buskerud, men økte i Rogaland (figur 5). Nedgangen var på 6,0 prosent i Buskerud og 5,1 prosent i Aust-Agder. I Rogaland var det en økning på 5,8 prosent. I kontrollfylket Hedmark økte sykefraværet med 0,8 prosent i perioden. Østfold og Oslo hadde like stor nedgang som Buskerud og Aust-Agder, og Finnmark hadde en større nedgang i sykefraværet enn de to forsøksfylkene. Nedgangen var samlet sett på 3,8 prosent i «andre tiltaksfylker». I landet som helhet var nedgangen 1,9 prosent. Ettersom vi ikke kunne følge tiltaksperioden eksakt, gjelder tallene for 1. oktober 2015–30. september 2016, sammenlignet med 1. oktober 2013–30. september 2014.

Utviklingen i sykefraværet

Vi så at sykefraværet ble redusert i to av forsøksfylkene, og at det også i gjennomsnitt gikk ned i andre tiltaksfylker. Spørsmålet er om denne reduksjonen kan knyttes til innføringen av tiltaket. For å undersøke dette studerer vi utviklingen i sykefraværet over tid,

Figur 5. Endring i sykefraværprosent i tiltaksperioden, sammenlignet med to år tidligere. Forsøksfylker, enkelte fylker, «andre tiltaksfylker» under ett samt hele landet (i alt).



Kilde: NAV

både for å vurdere om sykefraværet har vært stabilt i fortiden og for å undersøke om nedgangen skjer i samme kvartal som tiltakene ble innført. I sykefraværstatistikken måles sykefraværet som andel (prosent) av potensielle dagsverk. Figur 6 viser utviklingen i de tre forsøksfylkene.

Over tid har det vært betydelig variasjon i det legemeldte sykefraværet. Den mest markante reduksjonen i sykefraværprosenten i alle de tre fylkene skjedde ved sykmeldingsreformen i 2004 da blant annet aktivitetskravet ble innført. I figuren har vi tegnet inn gjennomsnittet for tiltaksperioden, for kontrollperioden, og for samme kvartal i 2011–2014. I Buskerud lå sykefraværet på rundt 5,8 prosent i de markerte periodene før innføringen av tiltaket. Ved innføringen av tiltaket ser vi en reduksjon i sykefraværet på 0,4 prosent. Vi ser også en reduksjon i sykefraværet i Aust-Agder etter innføringen av tiltaket. I Aust-Agder var sykefraværet økende i perioden 2011–14. I Rogaland begynner sykefraværet å øke noe mot slutten av 2014, og vi ser en fortsatt økning i sykefraværet også i tiltaksperioden.

Siden flertallet fylker innførte Hedmarksmodellen i løpet av 2015, undersøkte vi også om det var en end-

ring i sykefraværet i andre tiltaksfylker med stabil ledighet² ved innføringen av tiltaket (figur 7).

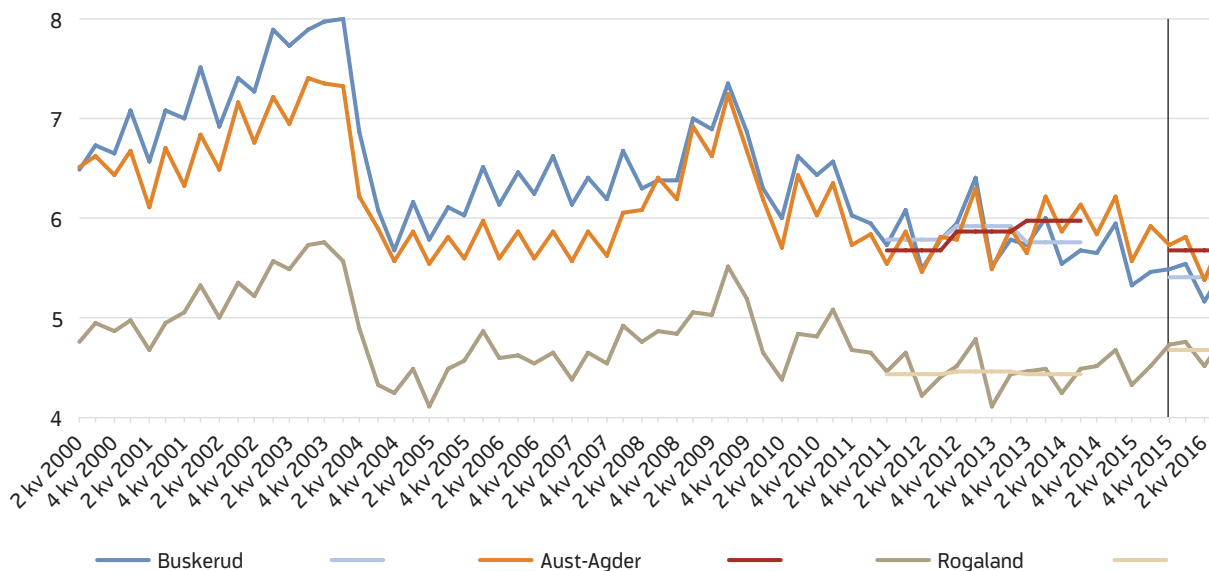
Også her har vi lagt inn årsgjennomsnitt (mørkeblå streker) for tydeligere å vise trendene. Fra 2012 til 2014 lå det legemeldte sykefraværet stabilt på rundt 5,6 prosent. I 2. og 3. kvartal 2015 skjedde det en liten reduksjon i det legemeldte sykefraværet i «andre tiltaksfylker». Det ble redusert med 0,3 prosentpoeng til 5,3 prosent. Denne reduksjonen skjedde samtidig med at Hedmarksmodellen ble innført.

Har innføring av Hedmarksmodellen sammenheng med endringene i sykefraværprosenten?

For å undersøke om endringene i sykefraværet fra kontroll- til tiltaksperiode kan være en effekt av tiltakene, ble utviklingen i sykefraværprosenten i Aust-Agder, Buskerud og «andre tiltaksfylker» sammenlignet med Hedmark fra 2009–2016 (figur 8 til 10). Dersom tiltaket er et resultat av innføringen av Hedmarksmodellen, forventer vi at endringen sett i forhold til Hedmark inntreffer i omtrent samme kvar-

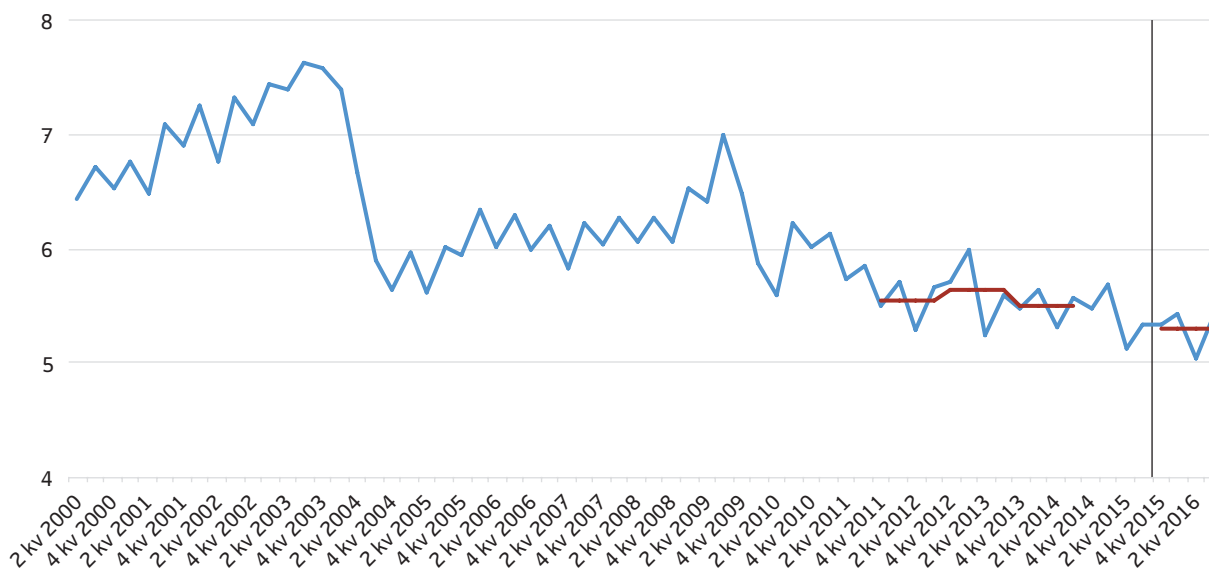
² I andre tiltaksfylker inngikk da ikke forsøksfylkene, Hedmark og Sør-Trøndelag samt fylker med stor økning i arbeidsledigheten i 2015 (Vest-Agder, Hordaland og Møre og Romsdal)

Figur 6. Utviklingen i sykefraværprosenten i forsøksfylkene 2000–3. kvartal 2016. Kun legemeldt sykefravær. Kvartalstall



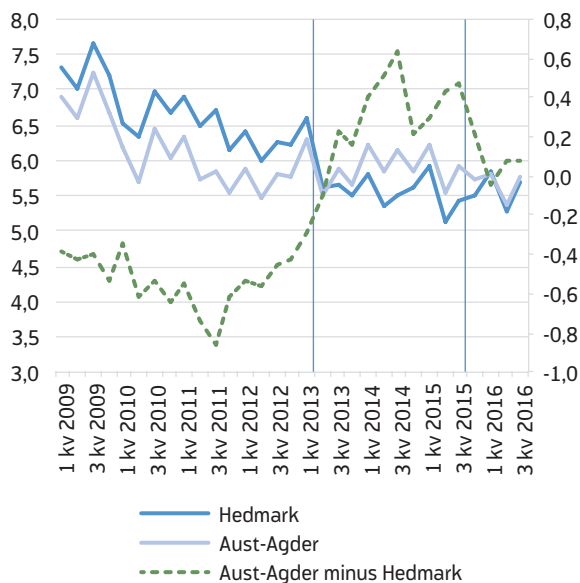
Kilde: NAV

Figur 7. Sykefraværprosenten i «andre tiltaksfylker» 2000–2016. Kun legemeldt sykefravær. Kvartalstall



Kilde: NAV

Figur 8. Sykefraværprosenten i Aust-Agder og Hedmark, samt forskjellen mellom de to fylkene (målt på høyre akse) 2009–2016. Kvartalstall

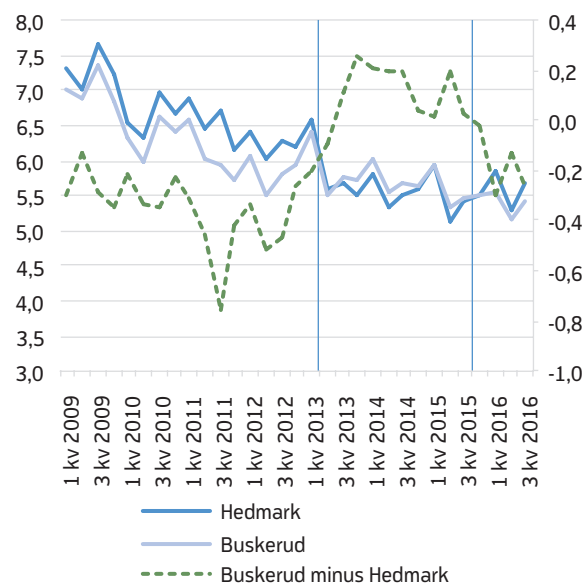


Kilde: NAV

tal som tiltaket blir innført. I tillegg forventer vi å finne at Hedmark ikke endrer seg ved innføringen av det nye tiltaket siden Hedmark allerede innførte det i 2013. Hvis Hedmark også endrer seg på samme tid kan det bety at det er andre faktorer enn innføringen av tiltaket som har påvirket sykefraværet. Vi gjorde en forskjell-i-forskjell analyse med Hedmark som kontrollfylke. En viktig forutsetning for gyldigheten av denne analysen er at utviklingen i sykefraværet i fortiden har vært omtrent lik mellom forsøksfylket og kontrollfylket³. I figurene er sykefraværprosenten angitt på venstre vertikale akse og forskjell i sykefraværprosent mellom forsøksfylke og Hedmark angitt på høyre vertikale akse. Forsøksfylket er angitt med lyseblå kurve, Hedmark med blå kurve og forskjell mellom forsøksfylket og Hedmark med stiplet kurve. Siden Rogaland har hatt økt sykefravær i perioden har vi ikke omtalt dette i artikkelen, kun i rapporten (Kann m.fl.2017).

³ I faglitteraturen kalles dette for forutsetningen om parallelle trender.

Figur 9. Sykefraværprosenten i Buskerud og Hedmark, samt forskjellen mellom de to fylkene (målt på høyre akse) 2009–2016. Kvartalstall



Kilde: NAV

Aust-Agder

I perioden frem til 2013 hadde sykefraværet en tilnærmet parallell utvikling i Hedmark og Aust-Agder (figur 8). Sykefraværet var hele tiden lavere i Aust-Agder.

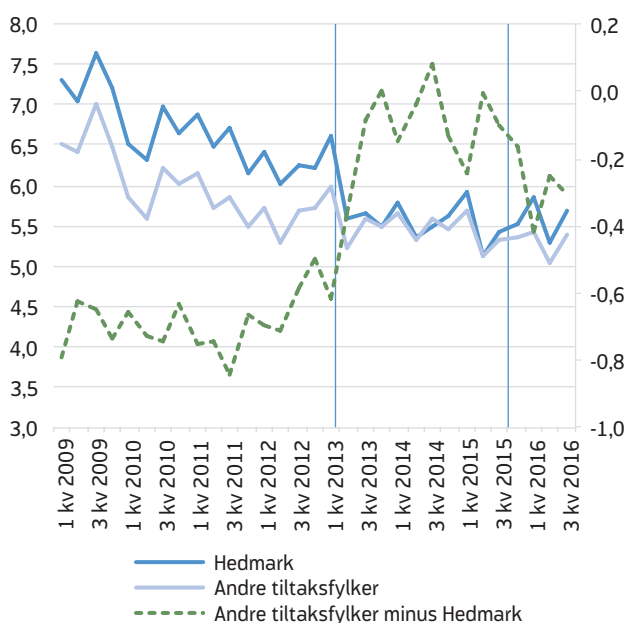
I 2013 skjedde det en klar endring samtidig med innføringen av Hedmarksmodellen i Hedmark. Sykefraværprosenten sank kraftig og ble lavere enn i Aust-Agder. Et tilsvarende trendbrudd mellom Hedmark og Aust-Agder fra og med 4. kvartal 2015 er ikke like tydelig, men i 1. kvartal 2016 var det en reduksjon i sykefraværet i Aust-Agder sammenlignet med Hedmark. Endringen var imidlertid svakere enn den endringen vi så da Hedmark innførte tiltaket i 2013.

Buskerud

Utviklingen i Buskerud sammenlignet med Hedmark har klare likhetstrekk med funnene for Aust-Agder (figur 9).

Sykefraværsmønsteret i Buskerud og Hedmark hadde en parallell utvikling fram til 2013, men med visse

Figur 10. Sykefraværprosenten i «andre tiltaksfylker» og Hedmark, samt forskjellen mellom de to (målt i høyre akse), 2009–2016. Kvartalstall



Kilde: NAV

variasjoner fra kvartal til kvartal og i perioder med raske endringer i sykefraværet. I 2013 ser vi et klart trendbrudd for differansen mellom de to fylkene ved at sykefraværet ble redusert i Hedmark mens det var tilnærmet stabilt i Buskerud. I 1. kvartal 2016 ser vi en klar reduksjon i sykefraværet i Buskerud relativt til Hedmark. Denne fortsatte ut 3. kvartal 2016 noe som indikerer en effekt av tiltaket i Buskerud.

Andre tiltaksfylker

Fra 2009 til slutten av 2012 var det tilnærmet lik utvikling i sykefraværet i Hedmark og i «andre tiltaksfylker» (figur 10). Sykefraværet i Hedmark ble redusert i 2013, og forskjellen mellom Hedmark og «andre tiltaksfylker» lå på omtrent -0,1 prosentpoeng etter det. Det skjedde et nytt men mindre trendbrudd i 4. kvartal 2015 og 1. kvartal 2016, da sykefraværet gikk ned med omtrent 0,2 prosentpoeng i «andre tiltaksfylker», men var stabilt i Hedmark. Dette virker derfor rimelig å anta at også reduksjonen i sykefraværet i «andre tiltaksfylker» var en effekt av tiltaket.

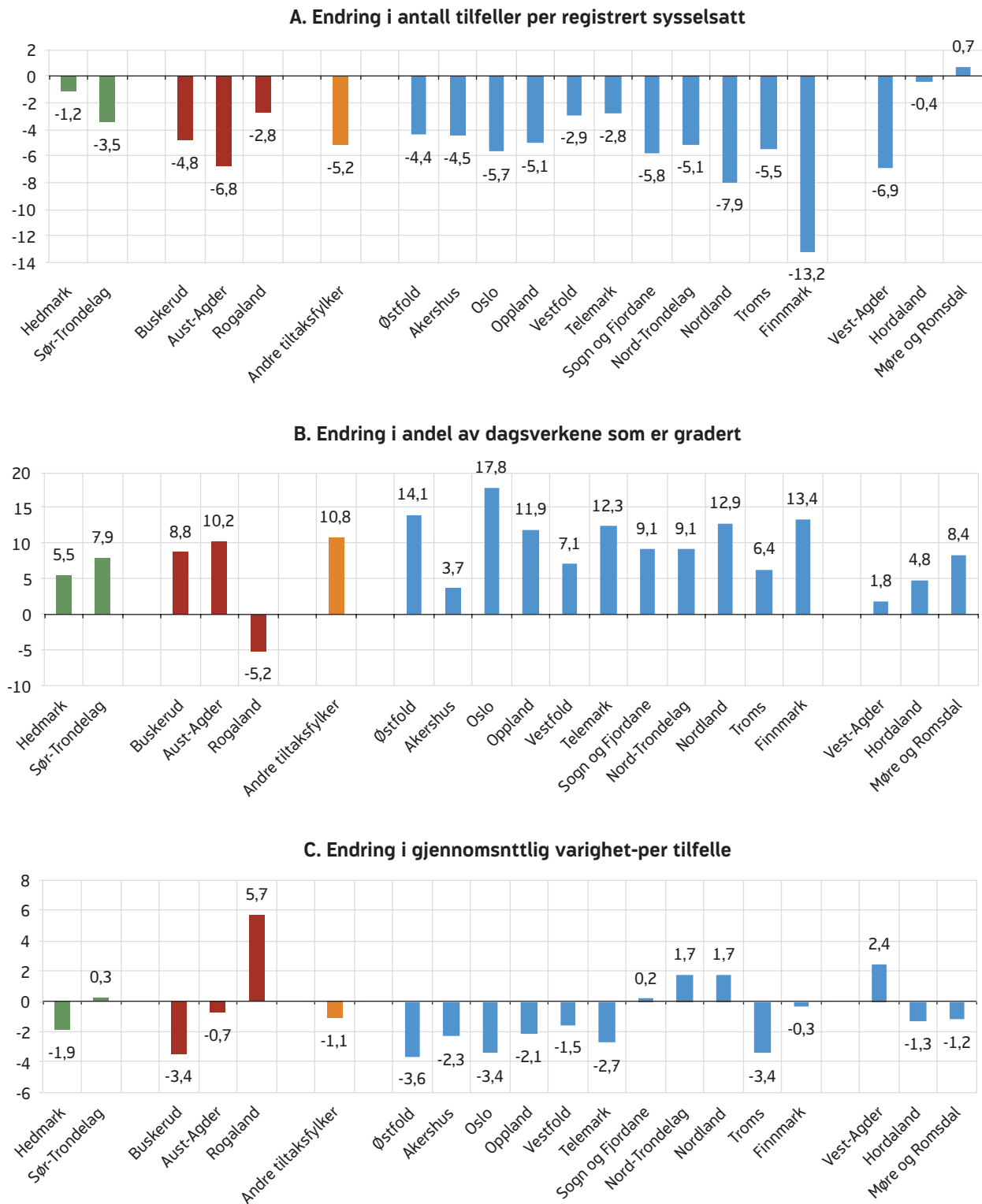
Færre tilfeller i alle fylker, men sterkt økt varighet i Rogaland

En endring i sykefraværprosenten kan skyldes endringer i antall tilfeller, i varighet eller i omfanget av gradering. For å undersøke disse komponentene av sykefraværet brukte vi 1. september 2015–31. mars 2016 som observasjonsperiode og sammenlignet med 1. september 2013–31. mars 2014 (se avsnitt metode). Vi undersøkte antall nye tilfeller, gjennomsnittlig varighet, andel av dagsverkene som var graderte og andelen som passerte 180 dagers sykefravær.

De tre forsøksfylkene hadde en nedgang i antallet sykefraværstilfeller per sysselsatt i tiltaksperioden på mellom 3 og 7 prosent (figur 11A). Tidligere studier har vist at høy og stabil arbeidsledighet medfører at færre blir sykmeldt (Nossen 2014). Nedgangen i Agder-fylkene og i Rogaland kan dermed også sees i lys av den økte ledigheten. I Buskerud med stabil arbeidsledighet var nedgangen på 4,8 prosent. I «andre tiltaksfylker», som også hadde stabil ledighet i tiltaksperioden, ble antall tilfeller i snitt redusert med 5,2 prosent. I denne gruppen fylker skiller Finnmark seg ut med en nedgang i antall tilfeller på 13 prosent. I kontrollfylket Hedmark var det tilnærmet stabilt antall nye tilfeller. Samlet sett indikerer dette at modellen for håndheving av aktivitetskravet har medført en reduksjon i antallet legemeldte sykefravær både i forsøksfylkene og i «andre tiltaksfylker». Det kan tyde på at den har påvirket legenes sykmeldingspraksis. En nedgang i nye sykefraværstilfeller ble også sett ved innføringen av aktivitetskravet i 2004 (Markussen 2009) og da Hedmark begynte å håndheve aktivitetskravet i 2013 (Kann m.fl. 2014).

Aktivitetskravet innebærer et krav om gradert sykmelding dersom det ikke er medisinsk grunnlag for å gi unntak. Vi forventet derfor å finne at tiltaket har medført en klar økning i andelen med gradert sykefravær. Det fant vi også. Aust-Agder og Buskerud hadde en betydelig økning i gradering etter innføringen av tiltaket. Rogaland var det eneste fylket i landet som hadde en nedgang i andelen med gradering. Østfold, Oslo og Finnmark som hadde betydelig nedgang i sykefraværet etter innføringen av tiltaket, var de tre fylkene med størst økning i andelen med gradering. Alt annet likt vil en økning i gradering

Figur 11 A-C. Påbegynte sykefraværstilfeller i kontroll- og tiltaksperioden. Endringer i antall tilfeller per sysselsatt, gradering og varighet. Prosentvis endring.



Kilde: NAV

alene medføre redusert sykefravær siden flere sykmeldte delvis er jobb.

I de fleste fylker var det en reduksjon i den gjennomsnittlige varigheten samtidig med økningen i andelen med gradering. I Buskerud gikk varigheten ned med 3,4 prosent. Det innebærer at hvert sykefravær ble 1,2 dager kortere etter innføringen av tiltaket. I Aust-Agder var varigheten stabil mens i Rogaland økte varigheten med 5,7 prosent eller 1,7 dager. Samlet sett gikk varigheten noe ned i «andre tiltaksfylker». Varigheten ble også redusert i Hedmark.

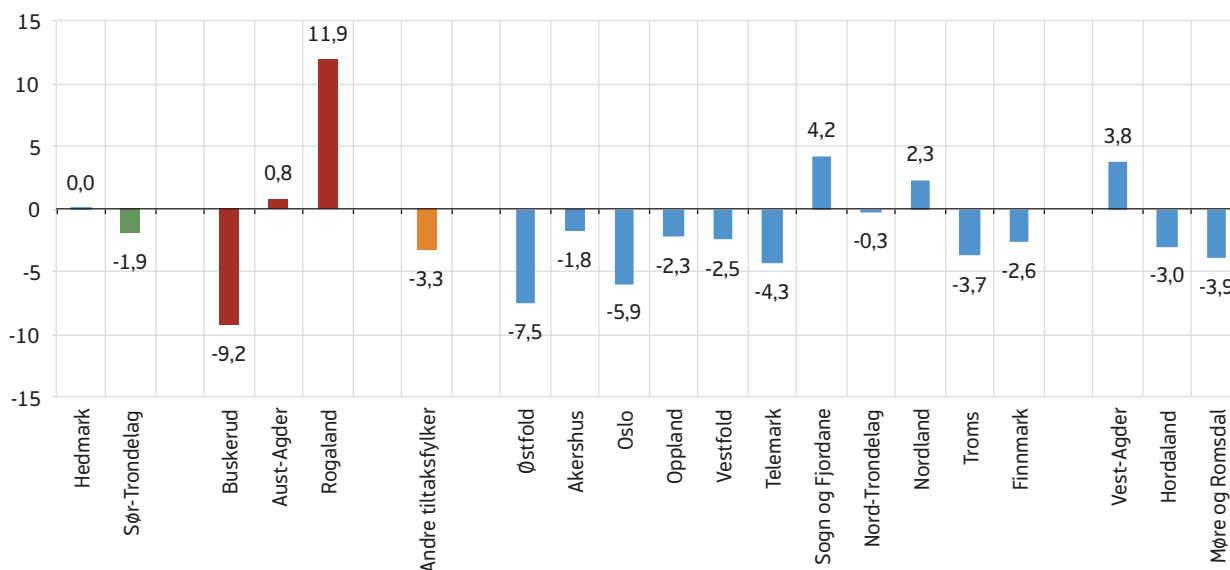
Rogaland som var hardt rammet av arbeidsledighet fikk samlet sett færre sykefraværstilfeller, men tilfellene ble mye lengre og noe sjeldnere gradert. I Aust-Agder som også var rammet av ledighet, var det en betydelig nedgang i antall tilfeller uten at det var en økning i varigheten på sykefraværene. Dette, kombinert med en viss økning i andelen med gradert sykmelding, bidro til å redusere sykefraværet i Aust-Agder. I «andre tiltaksfylker» bidro både en reduksjon i antall nye tilfeller, en liten nedgang i varigheten og en entydig økning i graderingen til nedgangen i sykefraværsprosenten.

I en tidligere undersøkelse av innføringen i Hedmark, fant vi at tiltaket hadde stor effekt på det langvarige sykefraværet (Kann og Lima 2015). Vi ønsket å undersøke om vi ser samme tendens med innføringen av Hedmarksmodellen i hele landet. Flere av fylkene som hadde betydelig nedgang i sykefraværet, hadde også en reduksjon i antallet langvarige sykefravær (figur 12). Det gjelder Østfold, Oslo og Buskerud. I Buskerud var den prosentvise nedgangen i andelen lange sykefravær større enn den gjennomsnittlige reduksjonen i varighet. Det indikerer at effekten var sterkere på de lange sykefraværene enn på de korte. I Aust-Agder var derimot andelen langvarige sykefravær tilnærmet stabil. Vi vet samtidig at økt arbeidsledighet fører til økt varighet noe som kan bidra til å motvirke effekten av tiltaket. I Rogaland var det en betydelig økning i andelen lange sykefravær som passerer 180 dager. Dette gjenspeiler den gjennomsnittlige økningen i varighet.

Færre med oppbrukte sykepengerettigheter

Da Hedmark begynte å håndheve aktivitetskravet fant vi en sterk nedgang i andelen sykmeldte som brukte opp sykepengerettighetene (Kann og Lima 2015). Effekten kom gradvis og fikk full virkning 9–10 måne-

Figur 12. Påbegynte sykefraværstilfeller i kontroll- og tiltaksperioden. Endring i andel som går over 180 dagers sykefravær. Prosent



Kilde: NAV

der etter innføringen av tiltaket. Den var også langt sterkere enn den generelle nedgangen i sykefraværsprosenten. Det førte til en betydelig reduksjon i andelen som gikk over til arbeidsavklaringspenger. Hvis det var en tilsvarende effekt av innføringen av Hedmarksmodellen i resten av landet forventet vi en gradvis reduksjon i antall som bruker opp sykepenge-rettighetene fra kvartalet etter tiltaket blir innført og med full effekt fra 3. kvartal 2016. På grunn av forsinkelse i registreringen av sykepenger er tallene i 3. kvartal noe for lave. Vi forventer at senere oppdateringer vil øke andelen med oppbrukte sykepenge-rettigheter med omtrent 2 prosent.

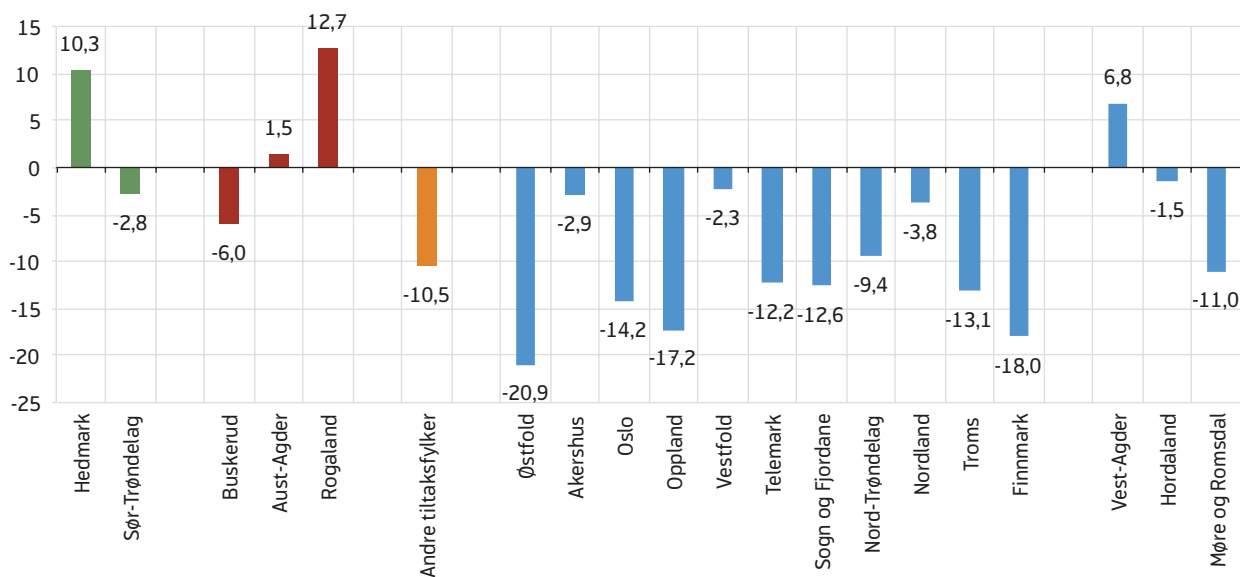
I Buskerud var nedgangen i andelen med oppbrukte sykepenge-rettigheter på 6 prosent (figur 13). I Aust-Agder var andelen stabil, mens den økte betydelig i Rogaland. I «andre tiltaksfylker» ble andelen med oppbrukte sykepenge-rettigheter redusert med 11 prosent. Som nevnt vil sannsynligvis den reelle reduksjonen bli noe lavere – 9 prosent – etter senere oppdateringer. Oslo, Østfold og Finnmark som var tre av fylkene med størst reduksjon i sykefraværet, hadde også størst reduksjon i andelen med oppbrukte sykepenge-rettigheter.

For å undersøke om endringene i antallet med oppbrukte sykepenge-rettigheter kan knyttes til tiltaket så vi på endringen i denne indikatoren fra 2009 til 3. kvartal 2016, og sammenligner med utviklingen i Hedmark (figur 14 og 15).

I Rogaland begynte økningen i antallet med oppbrukte sykepenge-rettigheter allerede i 4. kvartal 2014 og omtrent samtidig med at ledigheten begynte å stige kraftig i fylket. Vi ser et tilsvarende mønster i Aust-Agder (figur 14).

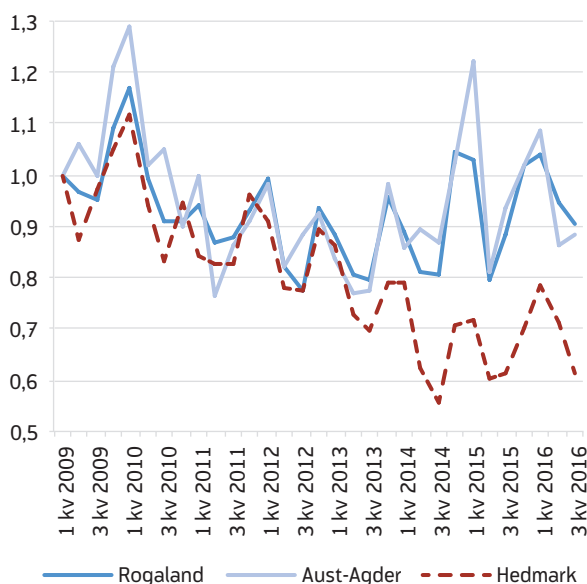
I figur 15 har vi inkludert fylker som ikke hadde økning i arbeidsledigheten, det vil si Buskerud og «Andre tiltaksfylker». Der ser vi at når Hedmark innførte modellen i 2013, sank andelen med oppbrukt sykepenge-rett og avstanden mellom Hedmark og Buskerud/«Andre tiltaksfylker» økte. Når Hedmarksmodellen ble innført i Buskerud og «Andre tiltaksfylker» ble avstanden til Hedmark gradvis mindre. I andre tiltaksfylker ser vi også en særskilt stor nedgang i antallet med oppbrukte sykepenge-rettigheter akkurat 3. kvartal 2016. Disse endringene inntreffer i samme kvartal som forventet, noe som styrker påstanden om at nedgangen er forårsaket av forsterket håndheving av aktivitetskravet.

Figur 13. Prosentvis endring i antall sykepengetilfeller med oppbrukt sykepenge-rett fra 3. kvartal 2014 til 3. kvartal 2016. Fylker. Prosent



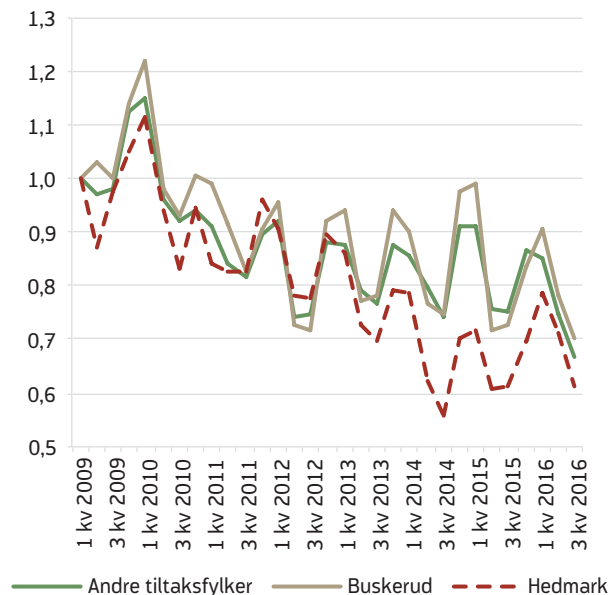
Kilde: NAV

Figur 14. Sykepengetilfeller med oppbrukt sykepengerett fra 2009 til 3. kvartal 2016. Aust-Agder og Buskerud sammenlignet med Hedmark. Indeks. 1 kv 2009=1



Kilde: NAV

Figur 15. Sykepengetilfeller med oppbrukt sykepengerett fra 2009 til 3. kvartal 2016 i Buskerud og «andre tiltaksfylker» sammenlignet med Hedmark. Indeks. 1 kv 2009=1



Kilde: NAV

Hadde NAVs oppfølging noen betydning?

Som vist tidligere i artikkelen ble flere friskmeldt og flere personer fikk gradert sykmelding i tiltaksperioden. Ved hjelp av forløpsanalyser undersøkte vi om endringene i friskmelding og gradering fulgte oppfølgingstidspunktene, det vil si ved 8–12 uker (aktivitetskravet) og ved 26 uker (dialogmøte 2). I perioden mellom 8–12 ukers sykefravær kan det forventes direkte effekter av saksdrøftingsverkstedene og utsending av brev om midlertidig stans. Det er også mulig at saksdrøftingsverkstedene og den mer inngående oppfølgingen av aktivitetskravet fører til større konsekvenser av dialogmøte 2 med både økt friskmelding og bruk av mer graderte sykmeldinger. I tillegg studerte vi perioden før 8 ukers sykefravær siden det ble vist økt friskmelding også før 8 ukers-tidspunktet i Hedmark, noe som er blitt tolket som et resultat av endringer i legenes sykmeldingspraksis tidlig i sykefraværsløpet (Kann m.fl. 2014).

Vi beregnet hasardrater for overgang til friskmelding og til første gradering av sykefraværet (Kann m.fl. 2017). Disse ble beregnet på hvert tidspunkt i sykefraværsløpet. Hasardraten angir tilnærmet sannsynlig-

heten for overgang til hvert av disse utfallene for hver enkelt dag i sykefraværperioden for dem som fortsatt er sykemeldt. Vi fant en økning i bruk av gradering før uke 8 og rundt 8 ukers-tidspunktet, og en liten økning i friskmelding mellom uke 8–12. Vi så ingen endringer i friskmeldingsraten i de første 8 ukene av sykefraværet. Dette gjaldt også landet som helhet. I den første uken av sykefraværet var det en uttalt økning i gradering i Aust-Agder og Buskerud. Det kan være et resultat av informasjon til publikum, arbeidsgivere og leger gjennom pressen og i møter.

En av de tydeligste endringene var en klar økning i friskmeldingen sent i forløpet, fra uke 30 - uke 36. Denne endringen kan ikke knyttes direkte til NAVs oppfølgingspunkter, men vi ser at den inntreffer 1–2 måneder etter dialogmøte 2. Det er mulig at dette er resultat av avtaler gjort i dialogmøte 2, men det kan vi ikke si noe sikkert om.

Samlet sett viste forløpsanalysene endringer i friskmelding og gradering ved NAVs oppfølgingspunkter, men også endringer på tidspunkt som ikke kan knyttes direkte til NAVs oppfølgingspunkter.

Drøfting

Forsøksfylkene lyktes med å iverksette Hedmarksmodellen

I en underveisrapport fra Proba, ble det vist at forsøksfylkene har lyktes med å iverksette Hedmarksmodellen (Proba 2016a). Dette ble bekreftet i vår undersøkelse ved at antallet utsendte brev om midlertidig stans viste sterk økning i Aust-Agder og Buskerud ved tiltaksperiodens begynnelse. Det tyder på at Hedmarksmodellen ble iverksatt i forsøksfylkene med stor intensitet. I Rogaland var situasjonen forskjellig siden det allerede var brukt varsel om midlertidig stans i betydelig omfang fra midten av 2000-tallet. Andelen som fikk brev økte like mye i «andre tiltaksfylker» som i forsøksfylkene, noe som tyder på at tiltaket ble innført med omtrent like stor intensitet i «andre tiltaksfylker».

Samtidig med innføringen av Hedmarksmodellen ble Sør- og Vestlandet rammet av betydelig arbeidsledighet, særlig uttalt i Rogaland. Dette hadde effekt både på hvor mye intensitet som kunne legges i innføringen av modellen i Rogaland, men også på sykefraværet direkte ved at antallet tilfeller gikk ned, og at varigheten økte. Det er svært sannsynlig at sykefraværet ble påvirket av arbeidsledigheten i tiltaksperioden.

Innføringen av Hedmarksmodellen har sannsynligvis bidratt til en reduksjon i sykefraværet både i forsøksfylkene Buskerud og Aust-Agder og i andre fylker som innførte Hedmarksmodellen. NAV har lyktes med å redusere sykefraværet ved å endre arbeidsmetoder for å oppnå en konsekvent håndheving av aktivitetskravet, og ved å informere leger og arbeidsgivere om deres ansvar for å følge opp aktivitetskravet. Det viser at NAV kan yte et betydelig bidrag for å redusere sykefraværet.

Nedgang i sykefraværet

Sykefraværet ble redusert omtrent samtidig med at fylkene begynte å håndheve aktivitetskravet. I forsøksfylkene Aust-Agder og Buskerud ble sykefraværet redusert med henholdsvis 5 og 6 prosent. Tiltaket ser dermed ut til å ha redusert sykefraværet i Aust-Agder på tross av den økte ledigheten i samme periode. I

«andre tiltaksfylker» gikk det legemeldte sykefraværet ned med 3,8 prosent. I Østfold, Oslo og Finnmark var det, som i Buskerud, en stor reduksjon i sykefraværet.

Reduksjonen i sykefraværet i Aust-Agder, Buskerud og i «andre tiltaksfylker» inntraff samtidig med at tiltaket ble innført og vedvarte i hele tiltaksperioden til og med 3. kvartal 2016. Dette styrker antakelsen om en årsakssammenheng med tiltaket. Ved sammenligning av utviklingen i sykefraværet i tiltaksfylkene med utviklingen i Hedmark fant vi at Hedmark var egnet som kontrollfylke. Vi fant at Hedmark har hatt et stabilt sykefravær siden 2014, mens tiltaksfylkene hadde en nedgang i sykefraværet rett etter innføringen av tiltaket. Dette styrker også hypotesen om at innføringen av Hedmarksmodellen har medført en reduksjon i sykefraværet i to av forsøksfylkene og i «andre tiltaksfylker».

Tiltaket virket ved at flere sykmeldte fikk gradert sykmelding og ved en reduksjon i antall sykmeldte. En nedgang i nye sykefraværstilfeller ble også sett ved innføringen av aktivitetskravet i 2004 (Markussen 2010) og da Hedmark begynte å håndheve aktivitetskravet i 2013 (Kann m.fl. 2014). Det var en betydelig økning i gradering i de fleste fylker, med unntak av Rogaland og Vest-Agder. I forsøksfylket Buskerud var det også en klar nedgang i varigheten kombinert med en reduksjon i antallet nye sykmeldte. I Aust-Agder fant vi at økt gradering og færre tilfeller reduserte sykefraværet, mens varigheten var stabil. Stabil varighet i Aust-Agder er overraskende fordi økt ledighet vanligvis fører til økt varighet på sykefraværene.

Det var en betydelig reduksjon i andelen sykmeldte som brukte opp sykepengere rettighetene. Dette er et viktig funn fordi tidligere undersøkelser viser at det er en sterk sammenheng mellom antallet personer som bruker opp sykepengere rettighetene og antallet som går over på arbeidsavklaringspenger (Kann, Thune og Galaasen 2013). Nedgangen var størst i fylkene med betydelig reduksjon i det generelle sykefraværet og med størst økning i gradering, og større enn det vi skulle forvente ut fra nedgangen i varighet på sykefraværene. Siden hovedeffekten på oppbrukte sykepengere rettigheter vil inntreffe

10–12 måneder etter innføringen av tiltaket har vi foreløpig kun tall for ett kvartal, og det gjenstår å se om dette er en reduksjon som vedvarer.

Økt gradering tidlig i forløpene, økt friskmelding sent

Tilbøyeligheten til gradering økte ved tidspunktene for NAVs oppfølging i både Buskerud og Aust-Agder, og det var også indikasjoner på noe økt friskmelding. Økningen i gradering var uttalt helt fra starten av sykefraværet, fra uke 1–7, samt ved 8 ukers-tidspunktet. Dette er før NAV kommer inn i bildet, og kan forstås som at legene har blitt påvirket til økt bruk av gradering i god tid før uke 8 i sykefraværet. Det var videre en økning i friskmeldingen sent i forløpene, både i tilknytning til dialogmøte 2 rundt 26 uker, og fra uke 30 - uke 36. Det kan dermed se ut til at effekten av å håndheve aktivitetskravet også påvirker de lange sykefraværene. Samlet sett understøtter dette at iverksettingen av Hedmarksmodellen har hatt effekt, og da først og fremst ved at det har påvirket leger til å gradere mer.

Kost-nytte vurderinger

I 2015 utbetalte folketrygden omtrent 35 milliarder kroner i sykepenges. En reduksjon i sykefraværet i hele landet på størrelse med nedgangen i Buskerud (6 %) ville gitt en reduksjon på omtrent 2,1 milliarder kroner. Samtidig har kostnadene vært små for NAV. Fylkene fikk i liten grad tilført nye midler til innføring av Hedmarksmodellen. De har først og fremst omprioritert bruken av eksisterende personalressurser, særlig bruken av rådgivende leger. Samlet sett er nytten av tiltaket langt større enn kostnadene. Tiltaket har sannsynligvis medført både nytte og kostnader for arbeidsgiverne. Nedgangen i nye legemeldte sykepengetilfeller vil trolig gi en reduksjon i bedriftenes sykepengeutgifter siden bedriftene betaler for de første 16 dagene av et sykefravær. Økt gradering kan samtidig øke nytten ved at flere sykmeldte er delvis i jobb og utfører et arbeid for arbeidsgiverne. Flere arbeidsgivere blir samtidig påført kostnader ved at de må tilrettelegge på arbeidsplassen og ta større ansvar for sykefraværsoppfølgingen gjennom den økte graderingen.

Den samlede effekten av tiltaket avhenger av i hvilken grad det reduserte sykefraværet også medfører

økt arbeidsinkludering på lengre sikt, noe vi ikke har undersøkt i denne omgang. Analyser av Hedmarks tiltak i 2013 viste at det ga en enda større effekt på antallet med oppbrukte sykepengerettigheter, noe som medførte en stor reduksjon i tilstrømmingen til arbeidsavklaringspenger. Vi finner nå en tilsvarende effekt, noe som betyr at håndheving av aktivitetskravet kan øke inkluderingen i arbeidslivet, og hindre noen langvarig sykmeldte fra å falle varig ut av arbeidslivet. At aktivitetskravet kan gi en slik effekt støttes også av tidligere effektstudier av innføringen av aktivitetskravet i 2004. Markussen, Mykletun og Røed (2012) viser at endringene både medførte en reduksjon i sykefraværet, samt at det medførte økt arbeidstilknytning to år senere.

Etter forsøket

Etter at forsøksperioden ble avsluttet besluttet Arbeids- og velferdsdirektoratet å fjerne «midlertidig stans av sykepenges» som reaksjonsform. Samtidig med dette ble brev med varsel om midlertidig stans fjernet. Fra 5. oktober ble det erstattet med «forhåndsvarsel om stans av sykepenges» som inneholder mer konkret og individuell veiledning for den sykmeldte om hvilke opplysninger som eventuelt savnes i saken. Ved brudd på aktivitetskravet skal det nå benyttes varig stans av sykepenges. Mange fylker rapporterer at de vil opprettholde saksdrøftingsverksted som arbeidsmetodikk. Det gjenstår å se hvilke konsekvenser det nye systemet vil ha for sykefraværet.

Referanser

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, s. 14–33

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

Kann, Inger Cathrine, Ivar Andreas Åsland Lima og Søren Brage (2017). *Evaluering av forsøk med Hedmarksmodellen i Aust-Agder, Buskerud og Rogaland*. NAV-rapport nr. 3–2017. Oslo, Arbeids- og velferdsdirektoratet

Markussen, Simen (2009). How physicians can reduce sick leave – evidence from a natural experiment. Oslo: Ragnar Frisch Centre for Economic Research

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

NAV (2015a). Mål og disponeringsbrev 2015 til fylkene. Saksnr. 14/7754. Arbeids- og velferdsdirektoratet

NAV (2015b). Rapportering fra fylkene, 3. tertial 2015 – sykefravær. Intern rapportering. Arbeids- og velferdsdirektoratet

NAV Hedmark (2014). Sykefraværssatsingen i NAV Hedmark. Arbeid knyttet til aktivitetskravet for sykmeldte.

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

Proba Samfunnsanalyse (2016a). *Evaluering av Hedmarksmodellen – NAVs håndtering av aktivitetskravet ved uke 8 i en sykmelding. Underveisrapport*. Rapport 2016–5.

Proba Samfunnsanalyse (2016b). *Sluttevaluering av Hedmarksmodellen – NAVs håndtering av aktivitetskravet ved uke 8 i en sykmelding*. Rapport 2016–12

KLAGE OG OMGJØRING I NAV – HVA KAN GJØRES BEDRE?

Av: Roland Mandal og Karin Dyrstad, SINTEF

Sammendrag

NAV fatter om lag 4 millioner vedtak om økonomiske ytelser årlig. I 2015 ble 54 000 vedtak fattet av NAV Forvaltning i første instans, påklaget til NAV Klageinstans. Av disse klagenes ble 22 805 (42 prosent) omgjort etter en ny vurdering i NAV Forvaltning. De resterende 31 195 klagenes ble oversendt klageinstansen for avgjørelse. Både fra et rettssikkerhets- og ressursperspektiv er det problematisk dersom en stor andel av disse sakene kunne vært avsluttet tidligere. Høy omgjøringsandel kan dessuten tyde på at klageandelen kan være for lav.

I 2016 kartla SINTEF årsakene til at vedtak påklages og omgjøres i NAV Forvaltning. I denne artikkelen presenteres resultater fra undersøkelsen. En hovedårsak til at vedtak påklages og omgjøres på dette nivået i NAV er mangelfull utredning når førstegangsvedtakene fattes. En annen årsak er skriftlige vedtak som i for liten grad begrunner utfallet for brukerne. Vår anbefaling er at saksbehandlere i NAV Forvaltning må prioritere enda høyere å innhente nødvendig dokumentasjon før vedtak fattes, og at sakene utredes grundigere. Informasjonen til brukerne må bli bedre, gjennom vedtaksbrev, mangelbrev og i øvrig kommunikasjon. Gode vedtaksbrev, med en individuell begrunnelse av sakens utfall, oppleves som spesielt viktig for å forebygge ubegrunnede klager, både blant saksbehandlere i NAV Forvaltning og NAV Klageinstans.

Digitalisering av søknadsprosessen kan gi positive effekter for både klageinngang og omgjøringsandel. Eksempler på mulige gevinster er enklere dokumentering, økt sporbarhet, raskere innsending av søknad og at hele søknaden med vedlegg er samlet på ett sted. Det er også en forventning i NAV om at økt digital selvbetjening vil frigjøre tid til andre oppgaver. Digitaliseringen løser imidlertid ikke alle utfordringene som preger saksbehandlingen i NAV. Mange brukere vil fortsatt trenge bistand fra veiledere i NAV-kontoret for å dokumentere og ferdigstille søknaden sin, og kravene til regelverksforståelse og det å kunne utforme gode skriftlige vedtak vil fortsatt gjelde for saksbehandlere i NAV.

Innledning

NAV fatter om lag 4 millioner vedtak om økonomiske ytelser årlig, på saksområder som foreldrepenger, barnetrygd, dagpenger, arbeidsavklaringspenger, sykepenger og uføretrygd. I 2015 ble 54 000 vedtak fattet av NAV Forvaltning i første instans, påklaget til NAV Klageinstans. Av disse klagenes ble 22 805 (42 prosent) omgjort etter en ny vurdering i NAV Forvaltning, også kalt underinstans. De resterende 31 195 klagenes ble oversendt klageinstansen for avgjørelse.¹ Disse klagesakene innebærer at saksbehandlere i NAV må bruke tid og ressurser på å saksbehandle og vurdere på nytt saker som allerede er saksbehandlet. Både fra et rettsikkerhetsperspektiv og ressursperspektiv er dette problematisk. I tillegg utfordrer det grunnleggende målsettinger for NAVs virksomhet, som at brukerne har krav på rett tjeneste og stønad til rett tid, at brukerne skal motta god service (tilpasset deres forutsetninger og behov) og at arbeids- og velferdsforvaltningen skal fungere på en effektiv måte.

SINTEF har gjennom et forskningsprosjekt finansiert med FARVE-midler fra NAV kartlagt årsakene til at vedtak påklages og omgjøres i NAV. Funn fra prosjektet ble offentliggjort i en rapport i juni 2016. I denne artikkelen presenterer vi utvalgte resultater fra rapporten. Vi retter oppmerksomheten mot det nivået i NAV der førstegangsvedtak om økonomiske ytelser fattes,

¹ Tallene er utlevert fra Arbeids- og velferdsdirektoratet og er basert på fagsystemene Arena, Infotrygd, Bisys og Pesys. Antallet klager i førstelinje i fagsystemet Pesys er et estimat (av tekniske årsaker er det vanskelig å skille mellom klager i første- og andreinstans i statistikken fra Pesys).

nemlig NAV Forvaltning. Vi ser nærmere på årsakene til at NAV Forvaltning omgjør en relativt stor andel av førstegangsvedtakene, og diskuterer tiltak som kan legge til rette for at en større andel av de påklagde vedtakene får riktig utfall i første runde. For et mer helhetlig bilde av datainnsamlingen og resultatene, viser vi til rapporten fra prosjektet (Mandal mfl. 2016).

Unødvendige, ubegrunnede og reelle klager

I rapporten vår om omgjøring av vedtak skiller vi mellom tre hovedgrupper av klager: *unødvendige*, *ubegrunnede* og *reelle klager*. Med *unødvendige klager* mener vi klager som kan knyttes til mangelfull veiledning og informasjon til søker, mangelfull innhenting av dokumentasjon, for dårlig kvalitetssikring av søknader og dårlig tilpassede maler for mangelbrev. Det vil si at vedtak om avslag er fattet på for dårlig grunnlag, og kan kategoriseres som saksbehandlingsfeil. Dersom bruker klager, vil slike saker ende med omgjøring av det opprinnelige vedtaket. *Ubegrunnede klager* kan defineres som klagesaker der saksbehandlingen har vært god, inkludert riktig bruk av faglig skjønn, der brukeren ikke har en reell grunn til å klage, og der det er åpenbart at en klage ikke kommer til å føre frem. Disse klagenes fører naturlig nok ikke til en omgjøring av det opprinnelige vedtaket. For å unngå denne typen klagesaker spiller de skriftlige vedtaksbrevne en viktig rolle. Den siste gruppa av klagesaker består av det vi kan kalle *reelle klager*, der det ikke har blitt begått åpenbare feil i saksbehandlingen, men der saken kan ha endret seg underveis, eller der vurderingen som er gjort, innebærer utstrakt bruk

Tabell 1. Forenklet fremstilling av tre typer klagesaker i NAV

| Type klage | Hva | Utfall | Kjennetegn/konsekvenser |
|------------|---|------------------------------|---|
| Unødvendig | Vedtak om avslag skyldes klare saksbehandlingsfeil i førstegangsvedtaket | Omgjøring | Problematisk, fordi riktig vedtak kunne vært fattet på et tidligere tidspunkt, med mindre samlet ressursbruk. Antakelig også en del brukere som <i>ikke</i> klager på vedtak i denne kategorien, noe som i så fall går ut over brukernes rettsikkerhet. |
| Ubegrunnet | Bruker har ingen reell grunn til å klage på vedtaket | Stadfestelse | Uheldig at NAV og personen som klager bruker ressurser på en klagesak som i en del tilfeller kunne vært unngått (for eksempel med bedre informasjon eller et mer individuelt begrunnet vedtaksbrev). |
| Reell | Nye/endrede opplysninger eller ulik bruk av skjønn kan gi saken nytt utfall | Omgjøring eller stadfestelse | Positivt med et visst antall reelle klager, både for brukernes rettsikkerhet og for NAVs forvaltningspraksis. |

av skjønn. I slike saker er ikke utfallet av klagesaken gitt. I noen tilfeller vil ny saksbehandling føre til at det opprinnelige vedtaket blir gjort om, mens klagesaksbehandlingen i andre tilfeller vil bekrefte de vurderingene som ble gjort i førstegangsvedtaket. Tabell 1 oppsummerer de tre typene klagesaker slik vi har definert dem. I praksis vil skillet mellom de tre typene kunne være mindre klart.

Det er de unødvendige klagene som er de mest problematiske – fordi de kunne vært forebygget, for eksempel med andre rutiner, arbeidsmetoder og bedre koordinering i en tidlig fase av saksbehandlingen. Dette er saker der det ikke burde være nødvendig at brukere må levere en klage for å få innvilget en ytelse. Vedtak som omgjøres fordi saken var mangelfullt utredet i første runde, er den vanligste formen for vedtak som kunne vært unngått. Når disse påklages, og all nødvendig dokumentasjon kommer på plass, omgjøres disse vedtakene til brukers fordel (jf. Ekspertgruppens delrapport 2014). Den største betenkeligheten med avslagsvedtak fattet på mangelfullt grunnlag er risikoen for at en del brukere velger å ikke forfølge saken sin videre i tilfeller der avslaget var ubegrunnet. I så fall går en del brukere glipp av noe de rettmessig har krav på. En annen utfordring er at brukere som har fremsatt krav, og som har et rettskrav på ytelsen, må klare seg uten inntekter så lenge klagesaken pågår.

Ut fra datamaterialet vårt er det vanskelig å anslå hvor stor andel av klagene som tilhører de ulike kategoriene. At over 40 prosent av klagene som NAV Forvaltning mottar, ender med at enheten selv velger å gjøre om sine egne vedtak, tyder imidlertid på at unødvendige klager utgjør en betydelig del av det totale antallet klager. Tilsvarende oppgir NAV Klageinstans at saksbehandlingsfeil i NAV Forvaltning er den vanligste omgjøringsårsaken i sakene klageinstansen behandler (NAV Klageinstans 2015). I det følgende fokuserer vi på de unødvendige klagene, og hva NAV kan gjøre for å sikre at en større andel av vedtakene får korrekt utfall på lavest mulig nivå – og så nært brukeren som mulig.

I en tidlig fase av datainnsamlingen så vi behovet for å begrense datainnsamlingen til noen utvalgte ytelser, for å gå mer i dybden på disse. Vi ønsket å se nærmere på ytelser med et visst omfang (antall vedtak og ressurs-

bruk), og de skulle representere en variasjon når det gjaldt grad av regelverksstyrt versus skjønnsbasert saksbehandling. Vi ønsket også å se nærmere på ytelser både innenfor arbeids- og helseaksen og barne- og familieområdet. Vi endte dermed opp med følgende ytelser; dagpenger, uføretrygd, arbeidsavklaringspenger, foreldrepenger, enslig forsørgerstønad og barnebidrag.

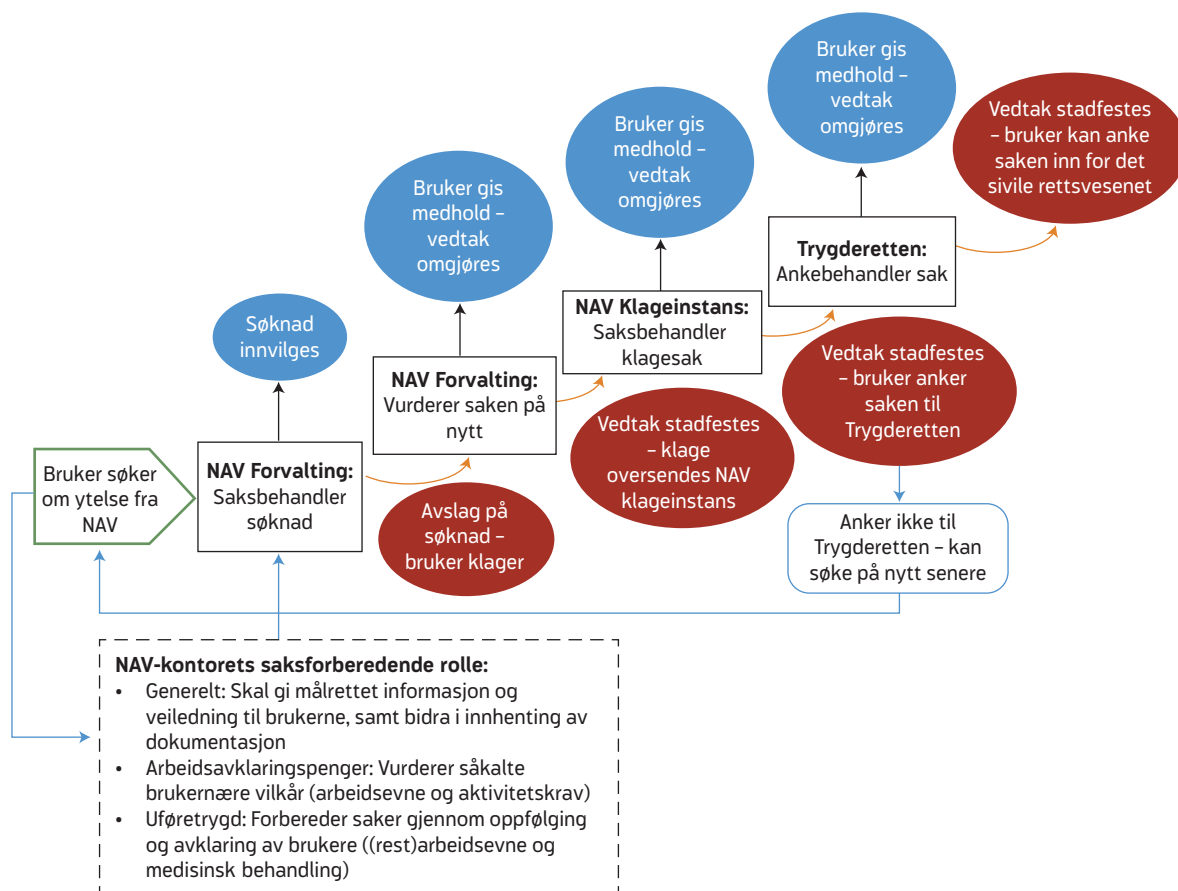
Hva er god saksbehandling i NAV?

Ifølge forvaltningslovens § 17 er det forvaltningsorganets oppgave å «påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes». Retten til en forsvarlig saksbehandling, inkludert skriftlig, begrunnet vedtak, samt retten til klagebehandling er viktig for brukernes rettssikkerhet. Som borger skal man kunne forvente en saksbehandling som bygger på gjeldende rett, der man gis innsyn i de vurderinger som ligger til grunn for et vedtak. For brukerne er det også vesentlig at riktig vedtak fattes så tidlig som mulig, spesielt når det dreier seg om ytelser som er nødvendig for å sikre livsopphold. At saksbehandlingen bygger på tilstrekkelig og relevant dokumentasjon, er et annet viktig rettssikkerhetshensyn. En stor andel klager på vedtak, og ikke minst en stor andel omgjøringer, kan indikere systematiske feil og mangler i saksbehandlingen.

Den formelle saksbehandlingen av krav om økonomiske ytelser gjøres i NAV Forvaltning (nå NAV Arbeid og ytelser). NAV Forvaltning omtales derfor ofte som *vedtaksinstans*. Alle klager skal i første omgang vurderes på nytt av det nivået som behandlet førstegangsvedtaket, det vil si NAV Forvaltning. Dersom NAV Forvaltning etter en ny vurdering kommer til samme resultat, skrives en innstilling til NAV Klageinstans om at NAV Forvaltning stadfester opprinnelig vedtak. Dersom NAV Klageinstans opprettholder NAV Forvaltning sitt vedtak, kan brukere velge å anke saken til Trykderetten, som er en instans som er uavhengig fra NAV. Figur 1 oppsummerer klage- og ankeprosessen i NAV og Trykderetten, og de muligheter brukerne har til å påklage og anke en sak.

Andelen vedtak som påklages varierer betydelig på tvers av saksområde. Tall fra kvalitetsrapporten til NAV Klageinstans (2015) viser for eksempel at mens inngangen av klagesaker innen foreldrepenger i 2014

Figur 1 Klage- og ankeprosessen i NAV og Trygderetten



var svært lav, så var inngangen av klagesaker for enslig forsørger og barnebidrag langt høyere. Dette er saker som gjerne krever omfattende innhenting av dokumentasjon og som skal saksbehandles ut fra et krevende regelverk. I tillegg er andelen avslag for førstegangsvedtakene høyere innenfor enslig forsørger og barnebidrag enn for foreldrepenger. Dette vil også påvirke klageinngangen. Også uføretrygd er et saksområde som kjennetegnes av høy klageinngang.

Det ser dermed ut til å være et mønster at komplekse saksområder, som enslig forsørger, barnebidrag og uføretrygd, fører til flere klager enn mer standardiserte saksområder, som for eksempel foreldrepenger. Komplekse saksområder kjennetegnes blant annet av et komplisert regelverk, stort innslag av juridisk og/eller medisinsk skjønn, eller en todelt saksbehandling, der også NAV-kontoret har et ansvar for å vurdere om kravene for en ytelse er oppfylt. Et regelverk som

involverer skjønnsmessige vurderinger stiller større krav til at vedtaket er utformet på en god måte og at bruker forstår innholdet i det skriftlige vedtaksbrevet. Vurderinger og utfall vil i større grad kunne diskuteres, sammenlignet med saksområder der vurderingen av inngangsvilkår og rettigheter ikke involverer skjønn. At det klages mer innenfor saksområder kjennetegnet av et komplekst regelverk og skjønnsmessige vurderinger, er slik sett lite overraskende.

Et relativt høyt antall klager og omgjøringer reiser noen grunnleggende spørsmål om saksbehandlingen i NAV. For det første er det en utfordring at en stor mengde klagesaker tar ressurser bort fra ordinær saksbehandling og andre viktige oppgaver. Omkostningene ved saksbehandlingsfeil og klagerunder er store, både for NAV og for brukerne. En høy omgjøringsandel reiser også spørsmål ved om klageinngangen i virkeligheten er for lav, og om det er slik at flere brukere burde klaget på avslag.

For det andre: det at klage- og omgjøringsandeler varierer på tvers av saksområder og enheter reiser også noen grunnleggende spørsmål (jf. Riksrevisjonen 2012). Denne typen variasjon sår en usikkerhet knyttet til forvaltningspraksisen ved ulike enheter, og om saksbehandlingen preges av forskjeller som ikke burde være der. Ifølge Riksrevisjonen hadde noen fylker en omgjøringsprosent på inntil 70 innenfor enkelte saksområder (ibid.). Mens få klager og omgjøringer på den ene side kan tyde på en liberal praksis, kan det heller ikke utelukkes at det skyldes et godt forarbeid og god brukeroppfølging, noe som i neste omgang fører til at færre brukere søker om ytelse det ikke er grunnlag for. I så fall kan det føre til færre klager og omgjøringer, uten at det er et uttrykk for en mer liberal praksis.

Data og metode

Resultatene som presenteres bygger på en elektronisk kartlegging gjennomført i NAV Forvaltning, samt fokusgruppeintervjuer med saksbehandlere i NAV Forvaltning og NAV Klageinstans. Sommeren 2015 gjennomførte vi en kartlegging blant ledere og saksbehandlere i NAV Forvaltning. Undersøkelsen ble sendt ut til alle enhetene i NAV Forvaltning, og hver enhet skulle svare på ett skjema. Purring ble sendt ut 21. august og 7. september, før undersøkelsen ble lukket 9. september. 18 av de 22 forvaltningsenhetene som ble invitert til å delta, besvarte spørreskjemaet. Kartleggingen gjaldt altså ikke et utvalg av forvaltningsenheter, men alle enhetene i landet. Dette, sammen med den høye svarprosenten, gjør at materialet er representativt, selv om antallet svar er lavt. I forkant av kartleggingen vurderte vi at avdelingsledere, sammen med aktuelle fagkoordinatorer, ville være best posisjonert til å besvare spørsmålene. I invitasjonen til undersøkelsen oppfordret vi den enkelte forvaltningsenhet til å løse dette på den måten som ga mest mulig informerte og oppdaterte svar. Både spørsmål med faste svaralternativer og åpne spørsmål inngikk i kartleggingen.

De kvalitative intervjuene ble organisert etter ytelse, slik at vi samlet saksbehandlere på samme nivå som jobbet med de samme ytelsene. Det ble i alt gjennomført tolv intervjuer med ansatte i NAV Forvalt-

ning og ti med ansatte i NAV Klageinstans. Som det fremgår av figur 1, er det de klagesakene der NAV Forvaltning stadfester sitt opprinnelige vedtak som blir sendt over til NAV Klageinstans. Klageinstansen skal da foreta en ny og uavhengig vurdering av saken, basert på den dokumentasjonen som foreligger. NAV Klageinstans er én nasjonal klageinstans, med seks avdelingskontor spredt rundt omkring i landet (Mandal mfl. 2016). Fra 1. januar 2013 har klageinstansen vært organisert på en slik måte at ingen saksområder blir behandlet i mer enn tre av avdelingskontorene. Dette for å sikre robuste fagmiljøer på de ulike saksområdene. En annen føring de har jobbet etter, er at ingen saksbehandlere skal behandle saker på mer enn tre saksområder, og at de fleste skal arbeide med to. På tidspunktet for vår datainnsamling hadde NAV Klageinstans om lag 180 ansatte, hvorav 70–75 prosent var jurister.

Et viktig mål med intervjuene med forvaltningsenhetene var å få saksbehandlere på ulike saksområder til å reflektere rundt årsaker til klage og omgjøring, og få frem hvilke erfaringer de har med samarbeid med NAV-kontorene og NAV Klageinstans. Intervjuene med NAV Klageinstans var viktig for å sikre kunnskap om hva som er de viktigste årsakene til omgjøring av vedtak, både på eget nivå og i NAV Forvaltning, inkludert årsaker til variasjon på tvers av saksområder og enheter. Ved å intervjuer begge nivåer ville vi også få mulighet til å belyse et annet viktig spørsmål, nemlig graden av dialog og samhandling mellom de to nivåene. Av hensyn til informantenes anonymitet er alle omtalt som saksbehandlere, selv om flere har andre oppgaver i tillegg.

Resultater

I det følgende ser vi på to forhold som er relevant for å redusere inngangen av unødvendige og ubegrunnede klager, nemlig bedre innhenting av dokumentasjon og utforming av gode vedtaksbrev. Vi har valgt å trekke frem disse resultatene, fordi de er relevant på tvers av saksområder. Videre diskuterer vi noen utviklingstrekk i NAV, og hvordan disse kan tenkes å påvirke klage- og omgjøringsandelen innenfor ulike folketrygdytelser fremover.

Tabell 2 Viktigste tiltak for å redusere antall klager og antall omgjøringer av egne vedtak, antall (N=18)

| Type tiltak | Redusere antall klager | Redusere antall omgjøringer |
|--|------------------------|-----------------------------|
| Skriftlig fremstilling av begrunnelse for vedtak | 13 | 4 |
| Innhente ytterligere dokumentasjon (ved behov) | 14 | 14 |
| Kontrollere innkommet krav og dokumentasjon | 8 | 10 |
| Vurdere om vilkår for stønad er oppfylt | 4 | 4 |
| Veiledning i regelverk, ytelser og klageadgang | 4 | 3 |
| Beregning av ytelser | 0 | 2 |
| Annet | 0 | 0 |
| <i>Antall svar totalt</i> | <i>43</i> | <i>37</i> |

Bedre innhenting av dokumentasjon viktig for å redusere klageinngang og omgjøring

Som en del av kartleggingen ble forvaltningsenhetene spurt om hva som vil være viktigst for dem å prioritere, dersom de skal få ned antall klager og antall omgjøringer av egne vedtak. Svarkategoriene var utformet med bakgrunn i fokusgruppeintervjuene, og respondentene skulle velge inntil tre tiltak fra en liste med syv konkrete tiltak i alt (inkludert 'annet'). Svarfordelingen er gjengitt i tabell 2.

Totalsummen nederst i tabellen viser at de 18 forvaltningsenhetene i ulik grad har krysset av for ett, to eller tre tiltak. Det som uansett er tydelig er at det å innhente ytterligere dokumentasjon (ved behov) vurderes som det viktigste tiltaket for å få ned antall klager og omgjøringer. Hele 14 av 18 forvaltningsenheter er av en slik oppfatning. Å bli flinkere til å kontrollere innkommende krav og medfølgende dokumentasjon vurderes også som et viktig tiltak. Tallene viser tydelig at NAV har et potensial for å jobbe bedre med dokumentasjonsinnhenting i enkeltsaker. Tidlig og målrettet innhenting av dokumentasjon er viktig for å komme i gang med saksbehandlingen. I tillegg vil det bidra til å redusere de unødvendige klagen og omgjøringene. Ellers ser vi at fire forvaltningsenheter har krysset av for at vurdering av om vilkår for stønad er oppfylt, og det å gi veiledning i regelverk, ytelser og klageadgang, er viktige satsingsområder for å redusere klageinngangen i NAV Forvaltning.

Skriftlig fremstilling av begrunnelse for vedtak er et annet tiltak som vurderes som viktig, men først og

fremst for å redusere antall klager. Det at 13 av 18 forvaltningsenheter mener at dette er et viktig tiltak for å redusere antall klager, er samtidig et uttrykk for at kvaliteten på vedtaksbrevne ikke er god nok i dag. Spesielt gjelder dette for saksområder preget av et krevende og skjønnsbasert regelverk, der nytteverdien av det skriftlige vedtaket for bruker sin del i stor grad vil være knyttet til den individuelle begrunnelsen som er gitt. Av tabellen ser vi ellers at vurderinger knyttet til beregning av ytelser og vilkår for å få innvilget en ytelse, i mindre grad vurderes som viktig. Videre ser vi at de aller fleste tiltakene vurderes som viktig både for å få ned antall klager og antall omgjøringer. Dette bekrefter det vi antok innledningsvis, nemlig at en betydelig andel av klagesakene er unødvendige, i den forstand at de kunne vært unngått ved bedre saksbehandling før førstegangsvedtaket. Dersom disse klagesakene unngås, faller naturlig nok også behovet for å omgjøre dem bort.

Hvor langt går NAVs utredningsplikt?

De kvalitative intervjuene ga et innblikk i hvordan saksbehandlerne vurderer forholdet mellom NAVs utredningsplikt og brukernes opplysningsplikt. For saksbehandlerne er det i praksis ofte et spørsmål om hva som er godt nok. Én av saksbehandlerne i NAV Klageinstans ga følgende beskrivelse av hvor langt NAV Forvaltning skal strekke seg når det gjelder innhenting av dokumentasjon, før de rettmessig kan benyttes seg av avslagshjemmelen i folketrygdloven:

Du kan si at her er det en balansegang mellom det at bruker har opplysningsplikt, og at NAV har utredningsplikt [...] Vi har også en hjemmel i folke-

trygdlovens § 21–7 til å fatte vedtak om avslag dersom bruker ikke opplyser saken på en sånn måte at vi kan ta stilling til om vilkårene for ytelsen er oppfylt. Det er klart at § 21–7 er en avslagshjemmel som skal benyttes med forsiktighet. NAV er ikke forpliktet til å snu hver stein for å finne ut om bruker kan ha en rettighet, men vi er forpliktet til å innhente opplysninger som i utgangspunktet er lett tilgjengelig for oss (NAV Klageinstans).

Dette berører også avveiningen mellom det vi kan kalle masseforvaltning på den ene siden, og individualisert saksbehandling på den andre. NAV må ta unna saker i et jevnt tempo, men samtidig alltid vurdere om saken er godt nok utredet fra NAVs side. For den enkelte saksbehandler i NAV Forvaltning kan det skape et krysspress. Dessuten vil en konkretisering av hvilke «opplysninger som i utgangspunktet er lett tilgjengelig» måtte gjøres i den enkelte sak – og kravene vil variere på tvers av saksområder. Det er heller ikke i brukernes interesse at NAV bruker altfor mye tid og ressurser på å utrede enkeltsaker, fordi det kan ramme saksbehandlingen i en større skala.

Et sentralt funn i SINTEFs rapport er at de to nivåene i saksbehandlingen, NAV Forvaltning og NAV Klageinstans, til dels har ulik oppfatning av hva som skal regnes som «godt nok» når det gjelder å utrede og dokumentere en sak. Når har NAV «gjort nok», og når har bruker «gjort nok»? Og hvilke opplysninger skal anses som «lett tilgjengelige»? Dette var spørsmål som ble problematisert i flere av intervjuene, og det fremgikk tydelig at forskjeller i saksmengde og produksjonstrykk mellom de to nivåene, er viktig for å forklare hvorfor de forstår NAVs utredningsplikt ulikt:

Da er det litt frustrerende når klageinstansen sier at vi ikke har utredet saken godt nok. Når det er litt ulikt syn på hvor mye vi skal utrede. For klageinstansen virker det som at vår plikt til å utrede saken går evig, og at det ikke er noe særlig krav til brukerne, mens vi mener at vi kan stille noen krav til dem (NAV Forvaltning, barnebidrag).

NAVs informasjonsplikt følger av forvaltningsloven § 11. Formålet med denne bestemmelsen er å gi parter

og andre interesserte adgang til å ivareta sine interesser i bestemte saker på en best mulig måte. Når et krav foreligger, plikter dermed NAV av eget initiativ å veilede den som setter frem kravet. Veiledningsplikten etter forvaltningsloven § 11 er nært koblet med utredningsplikten etter forvaltningsloven § 17. Et funn i våre data er at NAV bør gjøre enda mer for å avklare hva som skal ligge i en «god nok» utredning, sett i forhold til forvaltningsloven. Det ser ut til at noe av utfordringen er å operasjonalisere regelverket på en god måte:

At avslagsprosenten i seg selv er så høy, er ikke nødvendigvis et problem. Problemet er at det er store avvik mellom ulike avdelinger. Jeg opplever det som et problem med ulik forståelse av utredningsplikten. Har hatt en dialog med mine kollegaer i fagnettverket, og de har en ganske annen forståelse av dette. Enkelte kontorer opplever avslag grunnet manglende dokumentasjon som en måte å fremskynde dokumentasjon på. Andre opplever dette som noe man skal etterspørre før et avslag (NAV Forvaltning, dagpenger).

Opplysninger som kan være krevende å få inn kan være alt fra enkle opplysninger, som kopi av faktura til barnehage eller lønsslipp fra forrige måned, til mer kompliserte helseopplysninger. Først når avslaget kommer, eller stønaden uteblir, sender mange brukere inn de etterspurte opplysningene. Mange av saksbehandlerne i NAV Forvaltning ser det problematiske i dette, og opplever det som en svakhet ved systemet. Sakene kunne vært behandlet raskere dersom dokumentasjonen forelå ved første gangs behandling av saken. Saksbehandlingskapasiteten blir ikke brukt slik den kunne vært brukt, men heller til å purre på og innhente dokumentasjon – som ofte ikke kommer innen fristen uansett. Den største betenkeligheten med en slik praksis er de tilfellene der NAV fatter vedtak på mangelfullt grunnlag, og bruker velger å ikke klage. I verste fall vil det føre til at brukerne ikke får de ytelsene de rettmessig har krav på. Dette bryter med kravene til en forsvarlig og rettssikker saksbehandling, både i NAV og i offentlig forvaltning generelt.

Saksbehandlere vi intervjuet bekreftet at det å sette brukerne i stand til å forstå hvilken dokumentasjon de

skal sende inn, så tidlig som mulig i saksbehandlingsforløpet, er en viktig oppgave for dem:

Jo mer grundig jobb vi har gjort i forkant, jo mindre er sannsynligheten for å få en klage. Det er i hvert fall enklere å behandle klagen når den kommer, hvis vi faktisk har mest mulig dokumentasjon i forkant av vedtaket. Og har vært veldig presis i vår spørsmålsstilling. Det er jo noe vi jobber med hele tiden, bli mer presise i hvordan vi stiller de rette spørsmålene, for å få de rette svarene. Få bruker til å skjønne hva vi egentlig lurer på. Det jobbes jo kontinuerlig med det. Vi snakker om at vi alltid må huske første varsel, og spørre om de riktige tingene. Være veldig konkret (NAV Forvaltning, barnebidrag).

Vi må være bevisst på de sakene der vi skjønner at her kan det være noe spesielt som gjør at denne personen ikke sender inn dokumentasjonen vi spør om. Kunne vi innhentet dette selv? Det må vi nok være veldig oppmerksom på, for de kan tape rett. I såne saker må det egentlig blinke noen røde lamper hos oss, og så må vi gjøre noe mer (NAV Forvaltning, enslig forsørgerstønad).

En av de viktigste årsakene til den høye omgjøringsandelen i NAV Forvaltning er mangelfull utredning av saken før vedtak ble fattet (NAV Klageinstans 2015). Årsakene til at dette er sammensatt, men det ser ut til at det mest avgjørende er en kombinasjon av press for å behandle søknader så raskt og effektivt som mulig, og vanskeligheter med å få innhentet dokumentasjon i tide. Et viktig virkemiddel her er mangelbrevene, som NAV Forvaltning sender til brukeren for å opplyse om hva som mangler for at saken skal kunne behandles, og hva som skjer dersom dokumentasjonen uteblir. For at brukeren skal kunne gjøre sin del av arbeidet med å opplyse saken godt nok, er det helt essensielt at hun eller han faktisk forstår hva som mangler for at NAV skal være i stand til å behandle søknaden, og hva som blir konsekvensen dersom manglende dokumentasjon ikke sendes inn.

Difis innbyggerundersøkelse for 2015 viser at NAV er en av de offentlige etatene med lavest brukertilfredshet (Difi-rapport 2015:6). Brukernes erfaringer med selve saksbehandlingen, herunder informasjon om

saksbehandlingstiden, hvordan beslutningen ble forklart, muligheten til å sende inn opplysninger samt selve saksbehandlingstiden, er det som kommer dårligst ut. Resultatene fra Difis undersøkelse stemmer slik sett godt med resultatene våre, som viser at tidlig og tilpasset informasjon fra NAV, som på en forståelig måte forklarer brukerne hvilken dokumentasjon som mangler, er avgjørende for kvaliteten på saksbehandlingen og brukernes opplevelse av denne. Premissene for en god saksbehandling, sett både fra NAV og brukernes ståsted, legges gjennom en målrettet og individuelt tilpasset dialog i en tidlig fase.

Resultatene viser at det å innhente ytterligere dokumentasjon (ved behov) vurderes som det viktigste tiltaket for å få ned både antall klager og omgjøringer i NAV Forvaltning. Det å jobbe godt og systematisk med dokumentasjonsinnhenting er spesielt viktig for å redusere omfanget av de *unødvendige* klagenes. Å styrke kontrollen med innkomne krav og tilhørende dokumentasjon generelt, vurderes også som viktige tiltak av mange forvaltningsenheter. Intervjuene med forvaltningsenhetene og klageinstansen bekrefter at dette også er et spørsmål om systematikken i dette arbeidet, og at en samlet og koordinert innhenting og kontroll av dokumentasjon, så tidlig som mulig i saksbehandlingsforløpet, er avgjørende for at saksbehandlingstid ikke skal gå tapt. For å oppnå dette er det viktig at saksbehandler, så tidlig som mulig, foretar en samlet kontroll av hvilken dokumentasjon som foreligger og hva som mangler, slik at alt som mangler kan etterspørres samlet og med en gang, og ikke enkeltvis. Dette kan også begrunnes med bakgrunn i normtidskravene, som i praksis setter klare grenser for hvor mange runder med mangelbrev og dokumentasjonsinnhenting saksbehandlerne kan ha, før de ikke klarer å saksbehandle innen normtiden. Jo mer systematisk og målrettet innhenting av dokumentasjon er i en tidlig fase av saksbehandlingen, jo bedre muligheter for at all nødvendig dokumentasjon kommer inn i tide. At saksbehandler velger å ta en telefon til bruker eller til NAV-kontoret ved behov for raske avklaringer, kan noen ganger også være en nødvendig del av dette.

Det ser heller ikke ut til at brukers opplysningsplikt og NAVs utredningsplikt er godt nok operasjonalisert i

dag. Når har de to, hver for seg, gjort nok for å opplyse en sak? Dette er et spørsmål som NAV må bruke mer tid på å finne gode svar på – på tvers av stønadsområder.

Gode vedtaksbrev kan forebygge ubegrunnede klager

Et vedtaksbrev er todelt, og består av standardinformasjon og en fritekstbegrunnelse. Mens den standardiserte delen av vedtaksbrevet gjerne genereres fra saksbehandlingssystemet, må den individuelle fritekstbegrunnelsen utformes av saksbehandleren selv. Hensikten med denne begrunnelsen er å vise hvordan sakens faktiske forhold har blitt vurdert opp mot regelverket, og forklare for bruker på en forståelig måte hvorfor utfallet ble som det ble. Spesielt på skjønnspregede saksområder vil friteksten være viktig for å forklare utfallet av saksbehandlingen, og især når det gis avslag. I det følgende tar vi for oss fritekstdelen av vedtaksbrevene, og drøfter mulige forbedringer knyttet til disse. Vi drøfter også mulige dilemmaer knyttet til behovet for språklig forenkling på den ene side, samtidig som vedtakene skal være vanntette i juridisk forstand.

Forståelige vedtaksbrev kan forebygge ubegrunnede klager, det vil si klager som oppstår fordi bruker ikke har forstått vedtaket som er fattet, og den begrunnelsen som ligger bak. Gode vedtaksbrev er en forutsetning for at brukerne skal skjønne hvorfor de ikke har fått innvilget en søknad, og vil også være viktig for brukernes vurdering av om de skal klage. Dersom riktig vedtak om avslag er fattet, vil et tydelig vedtaksbrev redusere klageinngangen. Dersom vedtaket om avslag var feil, vil et godt vedtaksbrev gjøre brukeren bedre i stand til å se at det kan være grunn til å klage. Gode vedtaksbrev kan dermed også gi flere reelle klager. Klagene som fremmes vil potensielt også bli bedre dersom vedtaket fra NAV er tydelig formulert.

At vedtaksbrevet gir en tydelig beskrivelse av vurderingene som er gjort er spesielt viktig på saksområder som uføretrygd, arbeidsavklaringspenger, barnebidrag og enslig forsørgerstønad, fordi dette er saksområder som er komplekse og skjønnsbaserte, og som krever mer selvstendige vurderinger enn mer standardiserte

regelverk og vedtak. Fritekstbegrunnelsen i vedtakene gir en slik mulighet til å vise hvorfor utfallet av saken ble som det ble – gitt sakens faktiske forhold.

Intervjumaterialet tyder på at noe av utfordringen med vedtaksbrevene er å balansere behovet for forenkling og standardisering med en utdypende, individuell vurdering. På den ene side skal de sørge for at bruker på en grei måte forstår utfallet av saken, og hvordan det relaterer seg til lovverket og de vurderinger som saksbehandler har gjort. Samtidig skal vedtakene være mest mulig juridisk korrekte og dekkende, noe som kan innby til mer detaljerte utgreiinger rundt sakens faktum og hvordan momentene i saken har blitt vurdert. Hensynet til forenkling kan dermed komme i konflikt med de juridiske kravene til et godt vedtaksbrev.

Et poeng som gikk igjen i intervjuene, var betydningen av å se det unike i enkeltsaker – og bygge vedtaksbegrunnelsen nettopp rundt dette:

Vi er helt konkrete på det som gjelder den enkeltes sak, så de skal ha mulighet til å skjønne om vedtaket er riktig, og det som de også bruker som bakgrunn for en eventuell klage. Og da må de kjenne igjen saken sin. [...] Vi har hatt fokus på det å skrive forståelig. I veldig mange av sakene er det jo folk som kanskje ikke er de mest ressurssterke, som skal ha bidrag gjennom NAV, og da er det viktig at vi har et språk i vedtakene som er forståelig (NAV Forvaltning, barnebidrag).

Vi har jo fagsystemet, hvor man kanskje har en veldig god og begrunnet avgjørelse i fagsystemet. Men det er ikke synlig ut. Så det har i alle fall jeg lagt merke til, at vi er veldig korte i avslagsbegrunnelse i brevet til bruker. Hvis vi hadde brukt de ti minuttene ekstra og kanskje skrevet mer om selve avgjørelsen vi tok, altså avveiningen, så kanskje man forstår litt bedre hvorfor man ikke fyller vilkårene – heller ikke hvis man klager. Fortsatt vil det være et avslag (NAV Forvaltning, uføretrygd).

Begge sitatene illustrerer at et godt vedtaksbrev krever at saksbehandleren tilfører noe *ekstra*, utover den standardinformasjonen som genereres ut fra

systemene. Måten sakens faktiske forhold er veid og vurdert opp mot hverandre på, blir ekstra viktig på saksområder der regelverket gir større rom for skjønn og tolkning. Et godt formulert avslag kan for eksempel innebære at saksbehandleren viser at NAV anerkjenner at bruker har helseproblemer som påvirker funksjonsevnen, men at dette likevel ikke er tilstrekkelig ut fra lovverket. Gode og individuelt begrunnede vedtak krever både god regelverkskunnskap, og en evne til å se de avgjørende momentene i enkeltsaker og til å skrive gode vedtaksbrev:

Jeg synes vedtakene vi skriver er litt for generelle, og mangler individuell begrunnelse. Vi bruker stort sett standardvedtaket som kommer opp. Så tilfører vi egentlig veldig lite, er mitt inntrykk. Jeg synes i hvert fall når jeg attesterer, at det er litt tynt. Man må liksom sette seg i brukers sted. Nullstille seg, og late som om en ikke kan noen ting om uføre fra før, og så prøve å skrive et forståelig, kort og konsist vedtaksbrev ut fra brukers ståsted. Det er ikke så lett (NAV Forvaltning, uføretrygd).

En løsning for å forbedre kvaliteten på de individuelle begrunnelsene i vedtaksbrevene kan være å lage en mal for hvert saksområde. I dag finnes det ikke noen felles maler. Felles vedtaksmaler vil kunne bidra til å skape en tydeligere og mer enhetlig forståelse i NAV, av hva som kjennetegner et godt vedtak. Muligheten til å lage gode maler for vedtaksbrevene vil naturlig nok variere med graden av skjønn i regelverket. Jo mer skjønn og jo flere individuelle vurderinger som kreves, desto mindre rom for standardisering. Samtidig burde det være mulig å lage gode maler også for de mer skjønnspregede regelverkene, som gir saksbehandlerne noen føringer for hva den individuelle begrunnelsen skal inneholde.

Kompetanse og kompetansebehov i NAV Forvaltning

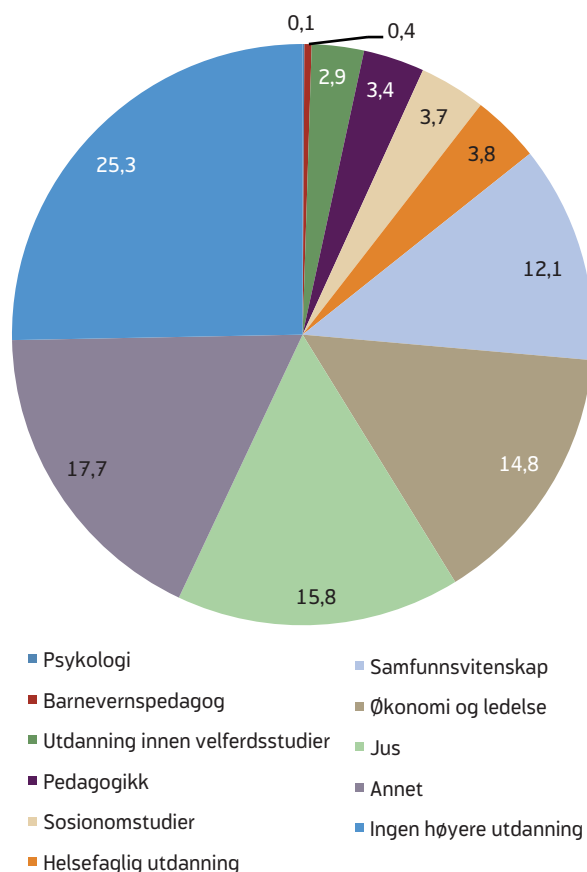
Saksbehandlere i NAV Forvaltning skal behandle en stor mengde søknader ut fra til dels krevende regelverk, med varierende innslag av skjønn. Sakene som kommer inn kan også være mangelfulle og dårlig dokumenterte. Det er derfor rimelig å anta at både utdanningsbakgrunn og realkompetanse blant saks-

behandlerne vil ha betydning for kvaliteten på saksbehandlingen og vedtakene som fattes. I det følgende ser vi nærmere på utdanningsbakgrunn og kompetansebehov, og diskuterer hvordan det kan knyttes til klager og omgjøring i NAV, spesielt i lys av pågående spesialisering i NAV Forvaltning.

Figur 2 viser utdanningsbakgrunn blant de ansatte i forvaltningsenhetene som deltok i vår kartlegging.

Vi ser at én av fire saksbehandlere i NAV Forvaltning ikke har noen høyere utdanning. Videre oppga 17,7 prosent «annet», noe som betyr at 43 prosent av saksbehandlerne i NAV Forvaltning enten oppgir ingen høyere utdanning eller «annet» på spørsmål om utdanningsbakgrunn. Av dem som oppgir å ha høyere utdanning, er jus, økonomi og ledelse og samfunnsvitenskap mest vanlig.

Figur 2 Utdanningsbakgrunn i forvaltningsenhetene, prosent (N=1502)



I NAVs egen kompetansestrategi for 2013–2020 omtales målet om en pålitelig forvaltning som et eget satsingsområde. Ambisjonen er at NAV skal ha god innsikt i det regelverket som etaten forvalter, og at det skal anvendes på en korrekt og treffsikker måte. Vurderinger av rettigheter og inngangsvilkår handler i stor grad om riktig forståelse og anvendelse av konkrete bestemmelser, og for noen saksområder, god skjønnsanvendelse.² Ifølge NAV Klageinstans er feil lovanvendelse og feil skjønnsbruk vanlige årsaker til omgjøring av vedtak fattet i NAV Forvaltning – både i NAV Forvaltning og i NAV Klageinstans (NAV Klageinstans 2015). I et slikt lys er det interessant at kun femten prosent av saksbehandlerne i NAV Forvaltning har formell juridisk kompetanse. Juristene er i tillegg skjevt fordelt mellom de 18 enhetene: 145 av 237 jurister (61 prosent) jobber i fem forvaltningsenheter. Disse enhetene skiller seg imidlertid ikke ut ved at de behandler mer juridisk krevende saksområder enn andre enheter. Det ser i liten grad ut til å være en klar strategi som ligger bak den kompetanseprofilen forvaltningsenhetene har i dag.

Rapporten vår viser at mange klager og høy omgjøring ofte handler om for dårlig kompetanse i å kommunisere godt med brukerne, både når det gjelder innhenting av dokumentasjon og utforming av skriftlige vedtak som brukerne forstår – og som samtidig er godt fundert juridisk sett. En diskusjon om kompetansebehovet i NAV Forvaltning bør dermed ta utgangspunkt i følgende spørsmål: hvilken type formalkompetanse og hvilken type realkompetanse trengs, for å fylle kravene til god saksbehandling i enheter som får stadig mer spesialiserte oppgaver? God saksbehandling handler om en rekke ulike forhold; riktig lovanvendelse og en vurdering av rettigheter og inngangsvilkår som er basert på en riktig forståelse og anvendelse av konkrete rettsregler, god bruk av faglig skjønn samt generelt god kommunikasjon med brukerne (både skriftlig og muntlig). Det kan for eksempel tenkes at flere jurister, eller jevnere fordeling av jurister mellom enhetene, ville bidratt til bedre lovanvendelse og færre omgjøringer.

.....
² Med inngangsvilkår menes nødvendige vilkår for å få innvilget en ytelse. For arbeidsavklaringspenger er for eksempel ett av inngangsvilkårene at arbeidsevnen skal være redusert med minst 50 prosent.

Positivt med digitalisering, men nye utfordringer kan oppstå

Målsettingen med NAVs IKT-moderniseringsprogram er både å sikre bedre tjenester for brukerne, og å legge til rette for økt effektivitet i saksbehandlingen (Meld. St. 33 (2015–2016)). Digitalisering i NAV berører saksbehandlingen – og dermed også klagesaksbehandlingen – i NAV Forvaltning på særlig to måter. For det første genererer saksbehandlingssystemet standardiserte vedtaksbrev. Som vi har sett tidligere vil ikke standardiserte vedtaksbrev fritta saksbehandlingene fra ansvaret for å gi en individuell begrunnelse for vedtaket som er fattet. Mer effektiv saksbehandling vil kunne frigjøre tid til bedre saksbehandling og bedre individuelle begrunnelser av vedtak, men det forutsetter at effektiviseringen fører til krav om *bedre* produksjon fremfor *høyere* produksjon.

For det andre har det de siste årene blitt innført elektroniske søknadsskjemaer for stadig flere ytelser i NAV. Det har skjedd en digitalisering av søkeprosessen. Ut fra funnene våre og annen kunnskap om NAVs brukere ser vi flere mulige konsekvenser av en digital søkeprosess. Det er grunn til å anta at konsekvensene i all hovedsak vil være positive, spesielt knyttet til effektiv innhenting av dokumentasjon; lik, men individuelt tilpasset veiledning, og økt innsyn og etterprøvnbarhet i enkeltsaker.

Ifølge NAVs nettsider skal «de nye søknadene tilpasse seg situasjonen din underveis, slik at du slipper å svare på spørsmål som ikke er aktuelle for deg. Du får også opplyst hvilke konsekvenser valgene du gjør vil ha for din sak». Fleksible, elektroniske søknadsblanketter vil kunne senke terskelen for å sende inn en søknad, og kan gjøre at færre oppsøker et NAV-kontor for å få veiledning til å søke. Dersom veiledningen som kommer opp i søkediialogen er tilpasset den enkelte, vil det gjøre det lettere for brukerne å forstå hva slags dokumentasjon som skal legges ved. Elektroniske søknadsskjema gjør også at brukerne i større grad kan møtes med samme type informasjon og veiledning. Veiledningen blir slik sett mindre sårbar for kompetansenivået ved det enkelte NAV-kontor, eller hos den enkelte NAV-veileder.

Blant saksbehandlerne vi intervjuet i NAV Forvaltning og NAV Klageinstans ble muligheten til å søke via nett stort sett vurdert som positiv, både for brukerne og NAV. Det ble blant annet pekt på at en elektronisk søkediialog gir bedre mulighet til å skreddersy søkeprosessen til brukers behov, og at brukeren mottar en mer tilpasset veiledning underveis i prosessen. På sikt kan det føre til redusert behov for å etterspørre nye opplysninger på grunn av manglende dokumentasjonen, noe som igjen kan gi færre unødvendige klager.

Det er mer som er vedlagt nå, men det er ikke alle som vedlegger. Så skriver de at det skal ettersendes. Det at vår brevskrivning har gått ned har jo forenklet det, og blanketten er jo veldig oversiktlig, og det er greit å få opplysningene fort ned (NAV Forvaltning, foreldrepenger).

Et annet poeng er at dersom elektroniske søknader fører til at flere søknader sendes inn, så kan det være positivt for brukernes rettsikkerhet. Det reduserer i hvert fall risikoen for at noen som har krav på en ytelse, ikke får denne fordi de velger å ikke søke:

Hvis flere saker slipper gjennom, så er jo det bra, for vi møter jo alltid den påstanden om at «nei, de sa på NAV-kontoret at det var ikke noe vits at jeg søkte». Og så kommer de to år etterpå, så sier de at «nå har jeg søkt, fordi jeg hadde rett likevel». Og noen NAV-kontor har vært litt sånn at de sorterer, slik at de hindrer at folk søker, når de egentlig burde gjort det. Så for å ivareta folk er det bedre at de får søkt for mye enn for lite (NAV Klageinstans, dagpenger).

Uttalelsen illustrerer noe viktig, nemlig at elektroniske søknadsskjemaer vil kunne føre til at enkelte brukere i større grad tar stilling til på egen hånd, om de skal søke eller ikke. Terskelen for å søke vil kunne bli lavere, og NAV-veiledernes mulighet til å påvirke om en bruker bør søke eller ikke, vil reduseres når brukerne heller velger selvbetjeningsløsninger på nett. Dette vil imidlertid kunne ha både positive og negative sider; på den ene side tar man bort den «silingen» av ubegrunnede søknader som kompetente veiledere har stått for; på den andre side reduseres risikoen for at brukere, på grunn av mangelfull regel-

verkskompetanse hos veileder, feilaktig blir anbefalt å ikke søke om ytelse. Både i NAV Forvaltning og NAV Klageinstans var informantene opptatt av at de elektroniske løsningene styrker rettsikkerheten til bruker, ved at den informasjonen som gis blir mer individuelt tilpasset, og ved at det blir mindre rom for forskjellsbehandling.

Utfordringen blir å sikre et godt tilbud til brukere som enten ikke ønsker eller er i stand til å bruke elektroniske løsninger. Dette inkluderer å opprettholde tilstrekkelig veiledningskompetanse ved NAV-kontorene. Resultatene fra NAVs personbrukerundersøkelse for 2015 viser at brukerne i det såkalte forvaltningsutvalget i stor grad foretrekker elektronisk kommunikasjon med NAV, mens arbeidsledige, sykmeldte og enslige forsørgere i større grad foretrekker kontakt via oppmøte på sitt lokale NAV-kontor. Felles for personene i forvaltningsutvalget er de er registrert som mottakere av økonomiske ytelser. 63 prosent av de som søkte om en økonomisk ytelse i løpet av de siste seks månedene i 2015 benyttet *ikke* elektroniske løsninger. Videre oppgir en av tre av brukerne i forvaltningsutvalget at de fortsatt ønsker å ha en mulighet til å gå på sitt lokale NAV-kontor. Blant dem som søkte om ytelse, oppga 58 prosent at de klarte å fylle ut søknaden på egen hånd, mens 24 prosent måtte ha hjelp fra NAV-kontoret.

Disse undersøkelsene viser at den digitale kompetansen er ulikt fordelt blant ulike brukergrupper i NAV (jf. Proba 2012). Dermed kan det tenkes at mindre ressurssterke brukere vil oppleve at terskelen for å søke om en ytelse blir høyere, ikke lavere. Dette kan for eksempel gjelde personer med dårlige leseferdigheter, norskkunnskaper eller IT-ferdigheter. Erfaringene fra vår studie viser at det fortsatt vil være behov for å ha alternative kanaler og tjenester. Det kan også tenkes at det finnes saker som ikke passer like godt inn i en standardisert, elektronisk søkediialog. Vil det være like greit for disse brukerne å synliggjøre det unike og spesielle ved sin sak i et elektronisk søknadsskjema?

Men jeg er også litt redd for at folk blir henvist til den elektroniske løsningen, selv om de kanskje ikke helt håndterer det. Jeg vet ikke helt hvor flinke NAV-kontorene er til å sette seg ned og si at «nå

skal jeg hjelpe deg». Hvis man ikke er noe særlig datakyndig, så er det klart at det kan være utfordrende for noen (NAV Klageinstans).

Mens brukere av NAV er relativt fornøyd med NAVs nettsider og muligheten til å sende søknad elektronisk, så er de mindre fornøyd med den veiledningen de får fra NAV i forbindelse med bruk av de digitale løsningene (Difi-rapport 2015:6). Det tyder igjen på at problemet med manglende dokumentasjon, spesielt i vanskelige saker, ikke nødvendigvis løses med elektroniske søkedialoger.

En relatert utfordring, som også kan knyttes til den pågående spesialiseringen i hele NAV, er risikoen for at det faglige nivået ved NAV-kontorene svekkes. Etterhvert som stadig mer veiledning og informasjon blir gitt digitalt og via sentraliserte telefontjenester, får NAV-kontorene mindre med saksområdene å gjøre. Dette vil igjen svekke NAV-kontorenes insentiver for å holde seg oppdatert på regelverket og ha god kunnskap om disse. Selv om dette er i tråd med kanalstrategien i NAV, så er det viktig å minne om at en relativt stor andel av brukerne fortsatt ønsker å ha mulighet til å få veiledning via NAV-kontoret. En utvikling der regelverkskompetansen i NAV-kontorene svekkes vil dessuten passe dårlig inn i visjonen om det myndige og beslutningsdyktige NAV-kontoret, som evner å møte brukere med sammensatte behov på en mer effektiv og helhetlig måte.³

Konklusjon

Unødvendige klager i NAV Forvaltning handler i stor grad om mangelfull veiledning og informasjon til søker, mangelfull innhenting av dokumentasjon og for dårlig kvalitetssikring av søknader. Det er grunn til å tro at de aller fleste vedtakene som NAV Forvaltning selv omgjør, er i denne kategorien. Mange ubegrunnede klager kan skyldes skriftlige vedtaksbrev som i for liten grad gir en individuell drøfting av saken og dens utfall. For å redusere klageinngangen i NAV generelt vil derfor en mer målrettet innhenting av

dokumentasjon i en tidlig fase, samt bedre utforming av vedtaksbrevene, være to av de viktigste tiltakene.

En utfordring med saksbehandlingen i NAV er at det i mange enkeltsaker er krevende å vite konkret hvor langt brukers opplysningsplikt skal gå, og når NAV har gjort nok for å oppfylle sin utredningsplikt. Det er behov for tydeligere retningslinjer på dette området, for å gi saksbehandlerne grunnlag for å praktisere utredningsplikten på en bedre måte enn i dag. Det er mulig at NAVs utredningsplikt også bør gå lenger enn den gjør i dag, på enkelte saksområder. En presisering og tydeliggjøring vil uansett gi saksbehandlerne økt trygghet i måten de løser dette på. Våre resultater indikerer at det i dag til en viss grad er opp til den enkelte saksbehandler og enhet å avgjøre hvor mye tid som skal brukes på å få inn all nødvendig dokumentasjon i saken. Dette er ikke forenlig med målet om en enhetlig og rettsikker saksbehandling i NAV.

Pågående prosesser knyttet til spesialisering av saksbehandling og digitalisering av søkedialoger vil kunne påvirke saksbehandlingen – og dermed klage- og omgjøringsandelen i NAV – på ulike måter. Funnene våre tyder på at det er viktig å bygge opp og ivareta kompetanse knyttet til god lovanvendelse, faglig skjønn, og god (skriftlig) kommunikasjon med brukerne, for å sikre god saksbehandling. Digitalisering av søknader gir åpenbart noen muligheter til å redusere antall klager og omgjøringer, gjennom å samle kommunikasjon og dokumentasjon i en felles elektronisk kanal. Samtidig er det ikke slik at nye teknologiske løsninger introduseres uten at nye ulemper oppstår – ulemper som kan ramme enkelte brukere hardere enn andre. Dessuten vil kravene til god saksbehandling i NAV, og evnen til å utforme gode vedtaksbrev, stort sett være som før. Spesielt gjelder dette for helseytelsene, og andre saksområder som involverer skjønnsmessige vurderinger.

God saksbehandling forutsetter at saksbehandler har evnen til å tilføre saksbehandlingen og vedtaksbrevet noe mer enn den standardiserte informasjonen som genereres ut fra systemene. Selv om informasjonstilgangen vil bli enklere og dokumentasjon vil kunne komme inn raskere, så er det verken mulig eller ønskelig å digitalisere bort den saksbehandlingen og

³ Jf. budskapet i notatet «Myndige og løsningsdyktige NAV-kontor – Invitasjon til diskusjon».

vedtaksutformingen som må gjøres på de mer skjønnspregede områdene. Det vil fortsatt være nødvendig for saksbehandlerne å gjøre selvstendige vurderinger. Tilsvarende vil det å utforme gode og forståelige vedtaksbrev til brukerne være like viktig som før. Standardiserte vedtaksmaler vil kunne bidra til å skape en tydeligere og mer enhetlig forståelse i NAV av hva som skal kjennetegne et godt vedtak på det enkelte saksområde. Både innenfor regelverksstyrte og mer skjønnspregede saksområder bør det være mulig å utvikle gode maler for vedtaksbrev, som gir noen føringer for hvordan vedtaket, og den individuelle begrunnelsen især, skal utformes. Gode begrunnelser, som synliggjør hvilke momenter NAV har lagt avgjørende vekt på i vurderingen, vil forebygge klager, og sette brukerne bedre i stand til å vurdere grunnlaget for en klage.

Referanser

Direktoratet for forvaltning og IKT (2015). *Innbyggerundersøkelsen 2015. Hva mener brukerne?* Difi-rapport 2015:6 (ISSN 1890–6583).

Ekspertgruppen (2014). *Brukernes møte med NAV – Delrapport fra ekspertgruppen som gjennomgår NAV*. Rapport til Arbeids- og sosialdepartementet 15. september 2014.

Mandal R, K Dyrstad, L Melby og T Midtgård (2016). *Omgjøring av vedtak i NAV og Trygderetten. Omfang og årsaker*. SINTEF Rapport A27 675.

Meld. St. 33 (2015–2016). *NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet*. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.

NAV Klageinstans (2015). *Kvalitetsrapport til direktoratet – Årsrapport 2014*. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

NAV (2013). *Kompetansestrategi for NAV 2013–2020*. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

NAV (2015). *NAV's personbrugerundersøkelse for 2015*. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Proba (2012). *Evaluering av Program for basiskompetanse i arbeidslivet*. Rapport 2012 – 08.

Riksrevisjonen (2012). *Riksrevisjonens undersøkelse om effektiv ressursutnyttelse i NAV*. Dokument 3:10 (2011–2012).

FORSØK MED TIDLIG DIALOGMØTE 2 I AKERSHUS

Av Per Kristoffersen, Nina Lysø og Jun Yin

Sammendrag

NAV Akershus har gjennomført et forsøk ved tre NAV-kontor for å finne ut om det å avholde dialogmøte 2 på et tidligere tidspunkt påvirker sykefraværet. Formålet med dialogmøte 2 er at den sykmeldte, arbeidsgiver, NAV og lege har en felles gjennomgang av den sykmeldtes situasjon. Tidlig dialogmøte 2 innebærer i denne sammenheng at møtet gjennomføres senest innen 19 ukers sykmelding, mens dagens generelle praksis er at dialogmøtet avholdes senest innen 26 uker. I artikkelen undersøker vi om denne fremskyndingen har påvirket friskmeldingen og bruken av gradert sykmelding. Vi undersøker også om tiltaket har påvirket andelen som bruker opp sykepengere rettighetene.

Forsøkskontorene har i stor grad flyttet innkalling til og gjennomføring av dialogmøte 2 frem i tid. Selv om vi finner at det skjer endringer i friskmeldingsmønsteret som kan knyttes til de nye innkallings- og møtetidspunktene, synes ikke tiltaket å ha redusert varigheten samlet sett. Tvert i mot finner vi at varigheten har økt for sykefravær utover 12 uker, først og fremst blant kvinner. Kanskje noe overraskende finner vi en betydelig lavere friskmelding blant kvinner mellom 12 og 26 uker, og dette bidrar til den økte varigheten. Varigheten blant menn er uendret, til tross for en høyere friskmelding mellom 12 og 26 uker. Vi finner også at det skjer en økt bruk av gradert sykmelding rundt de nye oppfølgingstidspunktene, spesielt ser vi at kvinner i større grad kommer delvis tilbake i jobb og at tiden til første gradering reduseres. Derimot finner vi at tiden til første gradering øker blant menn.

En fremskynding av dialogmøte 2 innebærer at et større antall sykmeldte følges opp av NAV. Analysen viser at det også har vært en viss økning i antall innkallinger og antall gjennomførte dialogmøter i de øvrige kontorene i Akershus, hvor dialogmøtet ikke ble fremskyndet, men at varigheten ikke er endret i vesentlig grad. I lys av at den relativt store økningen i antall dialogmøter i Akershus samlet sett, kan det stilles spørsmål ved om det er fornuftig ressursbruk å flytte dialogmøtet frem i tid som en generell praksis.

Innledning og bakgrunn

Som hovedregel skal alle sykmeldte som har en arbeidsgiver delta i et dialogmøte i regi av NAV innen 26 ukers sykmelding, kalt dialogmøte 2. I 2014 og 2015 gjennomførte NAV Akershus et begrenset forsøk med «tidlig dialogmøte», der formålet var å undersøke om det å avholde dialogmøte på et tidligere tidspunkt påvirker sykefraværet. Det var forventninger om å se en nedgang i sykefraværet, både gjennom redusert gjennomsnittlig varighet på sykefraværene og gjennom økt bruk av gradert sykmelding.

I denne artikkelen undersøker vi om det er endringer i sykefraværet i tråd med disse forventningene. Dersom en fremskynding av dialogmøtet har ønsket effekt, forventer vi å se en reduksjon i sykefraværet i forsøkskontorene sammenlignet med øvrige NAV-kontor i Akershus. I utgangspunktet kan det antas økt friskmelding og økt bruk av gradering, både som følge av at innkallingen til møtet skjer tidligere og som følge av at selve møtet gjennomføres tidligere. Dersom sykefraværet reduseres, forventer vi også å se en reduksjon i antall sykmeldte som bruker opp sykepengerettighetene sine.

Dialogmøte 2 ble innført i 2007 sammen med en rekke andre tiltak for å forebygge og redusere sykefraværet.¹ Kravet om å gjennomføre dialogmøter skulle styrke oppfølgingen av langtidssykmeldte og bidra til raskere retur til arbeid. Regelverket for sykefraværsoppfølgingen ble endret med ny IA-avtale i 2014,² og her forutsettes det at oppfølgingen i større grad skal målrettes mot sykmeldte med behov for spesiell oppfølging. Dette innebærer at NAV skal følge opp saker når aktørene – den sykmeldte, arbeidsgiver eller lege/ behandler – melder om behov for bistand, for eksempel ønsker tidlig dialogmøte 2 eller dialogmøte 3.³ Bakgrunnen for denne endringen var blant annet en rapport fra Sintef Helse, hvor det sies at «... dialogmøte 2 i regi av Arbeids- og velferdsetaten oppleves

Forsøk med tidlig dialogmøte 2 i Akershus

NAV Akershus gjennomførte et forsøk med tidlig dialogmøte 2 i 2014 og 2015, som omfattet et utvalg NAV-kontor i Folloregionen. I disse kontorene skulle det etter 12 ukers sykmelding vurderes hvorvidt det var aktuelt med dialogmøte, og møtet skulle i så fall gjennomføres innen 19 ukers sykmelding. Dagens generelle praksis er at innkalling til dialogmøte 2 vurderes etter 17 uker med sikte på å avholde møtet senest innen 26 uker. Initiativet skal bidra til tidligere avklaring av tilretteleggingsmuligheter på arbeidsplassen gjennom en fremskynding av kontakten mellom partene i sykefraværsoppfølgingen.

Forsøket startet opprinnelig våren 2014, men ble «restartet» samme høst da det viste seg at det ble avholdt relativt få møter innen 19 uker. Formelt ble forsøket avsluttet juni 2015, men praksisen fortsatte i forsøkskontorene ut året og fra 2016 ble «tidlig dialogmøte» innført i hele Akershus fylke.

som viktig for mange arbeidsgivere, men etaten bør involveres på et tidligere tidspunkt ...», og «... utover i sykefraværsløpet er det lite dialog mellom de aktuelle aktørene, og møtet bør avholdes når arbeidsgiver/den sykmeldte har behov for det».⁴

Gjennomføringen av dialogmøte 2 er relativt ressurskrevende, hvor flere aktører involveres. En fremskynding i tid vil medføre at en god del flere sykmeldte vil være aktuelle for møtet. Sett i lys av utgifter knyttet til langtidssykefraværet, og senere mer langvarige ytelser, vil tiltaket likevel kunne være en god investering dersom flere kommer helt eller delvis tilbake i jobb, både ut fra individuelle og samfunnsøkonomiske hensyn.

Det er begrenset kunnskap om effekter av dialogmøte 2, i likhet med andre virkemidler på sykefraværsområdet. Markussen m.fl. (2015) fant at dialogmøte 2 ga en betydelig økning i retur til arbeid, der effekten var et resultat av både innkallingen til møtet og selve deltagelsen i møtet. Hvert gjennomførte møte ble anslått til å gi en reduksjon i tiden til (full) friskmelding på rundt 10 dager og en reduksjon i tiden til delvis (eller

¹ Sykefraværutvalget rapport (6. november 2006): *Tiltak for å redusere sykefraværet* og Ot.prp. nr. 6 (2006–2007).

² Intensjonsavtale om et mer inkluderende arbeidsliv 4. mars 2014 – 31. desember 2018 (IA-avtalen).

³ Delrapport fra en partssammensatt arbeidsgruppe: Forenklet sykefraværsoppfølging (3. mars 2014).

⁴ Spørreundersøkelser blant arbeidstakere, behandlere og sykmeldte, Ose m. fl. 2013.

full) friskmelding på rundt 20 dager. Forskerne fant også at dialogmøtet ga positive effekter på lang sikt, og konkluderte med at møtene er svært kostnadseffektive. I en svensk studie som omfattet personer med svak forankring i arbeidsmarkedet, fant Johansson og Lindahl (2010) at varigheten på sykefraværet ble redusert med 74 dager (20 prosent) av å innkalle til og avholde et informasjonsmøte én måned tidligere enn vanlig praksis. Deltakelsen i selve møtet var lav, og virkningen kom i første rekke som følge av innkallingen til møtet. Forskerne fant imidlertid en viss *reduksjon* i friskmeldingen som et resultat av selve deltakelsen i møtet på kort sikt (seks måneder), men ikke på lengre sikt (ett år). Funnene i disse studiene er i overensstemmelse med en ganske omfattende arbeidsmarkedslitteratur om at «mykere» sanksjoner, som tiltak eller innkalling til informasjonsmøter, kan ha betydning for retur til arbeid (se for eksempel Raaum (2002), Røed og Westlie (2007)). Litteraturen sier altså at effekter ikke er begrenset til «hardere» sanksjoner som endrede varighetsbestemmelser eller tap av rettigheter til velferdsytelser.

En *innkalling* til dialogmøte kan i teorien gi både positive og negative effekter på varighet og gradering. Dersom innkallingen bidrar til at den sykmeldte sammen med arbeidsgiver og/eller behandler finner løsninger på arbeidsplassen – i stedet for å vente på at møtet avholdes – kan resultatet være tidligere friskmelding og/eller økt gradering (møter skal også gjennomføres ved gradert sykmelding). Økt friskmelding kan også være en effekt dersom den sykmeldte ikke ønsker å delta på dialogmøtet, for eksempel hvis den sykmeldte er i ferd med å bli frisk. Da kan en innkalling bidra til å sette fortgang i saken og resultatet bli tidligere friskmelding. Dersom den sykmeldte avventer dialogmøtet, for eksempel fordi han/hun har behov for å snakke med NAV eller arbeidsgiver/behandler, kan det oppstå en såkalt «innelåsingeffekt», og konsekvensen vil i så fall bli senere friskmelding og/eller lengre tid til gradering.

Effekten av *selve dialogmøtet* vil avhenge av innholdet i møtet, egenskaper ved møtedeltakerne, hvilke muligheter som faktisk finnes, osv. Positive effekter av dialogmøtet vil være at partene kommer frem til løsninger som gjør at den sykmeldte kan komme til-

Oppfølging av sykmeldte

Den sykmeldte skal følges opp av arbeidsgiver, sykmelder og NAV. Arbeidsgiver har ansvaret for oppfølging og tilrettelegging gjennom hele sykefraværsløpet. NAV skal arrangere dialogmøte 2 innen 26 uker, men også bistå i sykefraværsoppfølgingen på et tidligere tidspunkt dersom partene ønsker det.

Oppfølging i regi av arbeidsgiver (på arbeidsplassen)

Arbeidsgiver skal sammen med arbeidstaker utarbeide en *oppfølgingsplan* for tilbakeføring til arbeidet innen fire uker av sykefraværet, og avholde *dialogmøte 1* innen 7 uker for arbeidstakere som er helt sykmeldt, med mindre det er åpenbart unødvendig.

Oppfølging i regi av NAV

Aktivitetskravet ved 8 uker

Med mindre medisinske årsaker er til hinder for det, må den sykmeldte være i arbeidsrelatert aktivitet for å ha rett til sykepengene. Ved 8 ukers sykmelding skal NAV vurdere aktivitetskravet, altså om den sykmeldte kan være i aktivitet eller ikke, basert på tilgjengelig dokumentasjon fra sykmelder, arbeidsgiver og den sykmeldte. Aktivitetskravet ble innført i 2004, men først praktisert systematisk på landsbasis i 2014–2015.

Dialogmøte 2

NAV skal gjennomføre dialogmøte med den sykmeldte og arbeidsgiver senest når sykefraværet har vart i 26 uker. Formålet med dialogmøte 2 er at arbeidstaker, arbeidsgiver og NAV, samt eventuelt lege/sykmelder, skal møtes til en felles gjennomgang av den sykmeldtes situasjon. Intensjonen er at en i møtet skal finne fram til gode løsninger, herunder avklare hva arbeidstakeren kan gjøre på arbeidsplassen og hvilke tilretteleggingsmuligheter som finnes. NAV-veilederen starter vanligvis forberedelsene til dialogmøte 2 etter om lag 17 ukers sykmelding. Dersom det anses åpenbart unødvendig å avholde et dialogmøte 2, kan NAV gi unntak. Det kan gis unntak dersom den sykmeldte har en alvorlig sykdom, forventes å bli friskmeldt innen 28 ukers sykmelding eller det er dokumentert at hensiktsmessige tiltak vil føre til friskmelding. NAV har plikt til å gjennomføre dialogmøte 2 på et tidligere tidspunkt dersom en av aktørene krever det. I 2015 og 2016 ble det på landsbasis avholdt henholdsvis 45 000 og 48 000 dialogmøte 2.

Dialogmøte 3

Når det er hensiktsmessig skal det avholdes et dialogmøte 3, dette kan være når en av aktørene tar initiativ til et slikt møte eller ved utløpet av sykepengeperioden. Møtet skal fungere som et ekstra oppfølgingspunkt og forum for dialog, for eksempel der bedriftsinterne tiltak fortsatt vil kunne bidra til tilbakeføring til arbeid. I 2015 og 2016 ble det på landsbasis avholdt henholdsvis 7 000 og 9 000 dialogmøte 3.

bake til jobb helt eller delvis, eller finne en ny jobb. Det er også mulig å se for seg at møtet har en negativ effekt dersom partene snakker dårlig sammen på møtet, for eksempel ved arbeidskonflikter eller dersom den sykmeldte føler seg presset. Også her kan vi se for oss effekter som ligner på «innkallingseffektene» og «innelåsingseffektene» nevnt ovenfor.

Nærmere om forsøket

Forsøkskontor og kontrollkontor

NAV Akershus ønsket å gjennomføre forsøket «tidlig dialogmøte» i Folloregionen, og NAV-kontorene i Vestby, Ski og Oppegård valgte å delta. NAV Akershus vurderte forsøkskontorene til å være representative for sykefraværsoppfølgingen i fylket. Sammen med Oslo, Rogaland og Sogn og Fjordane, har Akershus tradisjonelt hatt det laveste sykefraværet i landet, og sykefraværet i Folloregionen har vært på gjennomsnittet i fylket. Videre ble Folloregionen vurdert til å ha en variert næringsstruktur og en befolkning som sosioøkonomisk likner landet for øvrig.⁵ For å under-

søke eventuelle effekter av forsøket er det naturlig å sammenligne med utviklingen i de øvrige NAV-kontorene i fylket, og disse omtales derfor som kontrollkontor.⁶

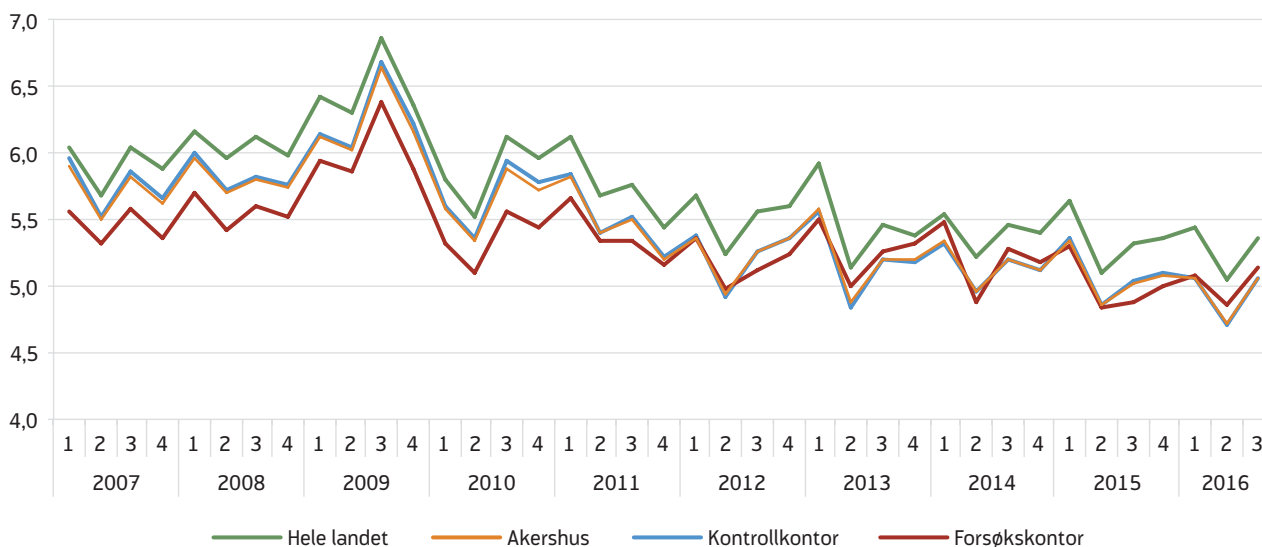
Figur 1 viser utviklingen i det legemeldte sykefraværet i de siste ti årene. Sykefraværet i landet som helhet, Akershus og kontrollkontorene viser i stor grad samme utvikling over tid, og forsøkskontorene følger i hovedsak også denne trenden. Forut for forsøket er det likevel noe større variasjon fra kvartal til kvartal i forsøkskontorene, spesielt etter 2011. Utviklingen kan blant annet skyldes at forsøkskontorene utgjør en relativt liten gruppe, som gir mer tilfeldig variasjon. Dette innebærer at det blir noe vanskeligere å vurdere effekter av tiltaket (mer om dette i metodeavsnittet).

NAV-kontoret starter vanligvis forberedelsene til dialogmøte 2 etter om lag 17 ukers sykmelding. I forsøkskontorene tok veilederne ut lister over aktuelle

⁵ «Prosjektdesign tidlig dialogmøte 2 i Follo» (internt notat om forsøket), NAV Akershus (udatert).

⁶ Forsøket omfattet opprinnelig også NAV Ås, men her ble ikke opplegget (retningslinjene for forsøket) fulgt i tilstrekkelig grad. Kontoret er derfor tatt ut av forsøksgruppen, og inngår heller ikke blant kontrollkontorene. Dette har liten betydning for analyseresultatene.

Figur 1: Legemeldt sykefravær (prosent). 1. kvartal 2007–3. kvartal 2016. I alt



kandidater ved 12 ukers sykmelding, altså fem uker tidligere enn vanlig praksis. Videre skulle dialogmøte 2 avholdes innen 19 uker, det vil si sju uker tidligere enn dagens retningslinjer. Intensjonen var at sykefraværsoppfølgingen for øvrig ikke skulle endres ut over at tidspunktet for innkalling og gjennomføring av dialogmøte ble fremskyndet. Flyttingen av tidspunktet betydde imidlertid at en god del flere sykmeldte skulle følges opp (se tabell 1), samtidig som perioden fra forberedelse til gjennomføring av møtet altså ble redusert fra 7 til 5 uker.

Forsøksperiode og referanseperiode

Forsøket startet 1. april 2014, men på grunn av at det etter oppstart ble avholdt relativt få dialogmøter innen 19 uker, ble forsøket «restartet» høsten 2014 (13. oktober). Forsøket ble formelt avsluttet sommeren 2015 (1. juli).⁷ Ut fra dette kan det altså sies at forsøket ble gjennomført i perioden 13. oktober 2014 til 1. juli 2015. I analysen vil vi følge personer som passerte 12 ukers sykmelding i denne perioden, og som dermed var aktuelle for «tidlig dialogmøte». Dette betyr at *forsøksperioden* omfatter sykefravær som startet i perioden fra 1. august 2014 til 1. mars 2015 (se metodeavsnitt).

På grunn av store sesongmessige svingninger i sykefraværet, ønsker vi å sammenlikne med sykefravær som passerte 12 uker i de samme månedene i forkant av forsøket. Siden forsøket ble restartet om lag et halvt år etter den offisielle oppstarten, kan ikke samme periode ett år før brukes som referanseperiode (da en del av denne gruppen passerte 12 uker etter at kontorene begynte å ta ut lister for å vurdere «tidlig dialogmøte»). Det har imidlertid vært relativt stor variasjon i sykefraværet i forsøkskontorene over tid, herunder i varighet og tid til gradering (se figur V2

og V3 i vedlegg). Det er derfor hensiktsmessig å se utviklingen over tid når resultatene vurderes. I de neste kapitlene omtales likevel samme periode to år tidligere som *referanseperioden*.

Data og metode

Datagrunnlag

Helt enkelt kan det sies at nivået på sykefraværet bestemmes av antall sykefraværstilfeller (i forhold til antall sysselsatte), varigheten på disse og omfanget av gradering. For å identifisere eventuelle effekter av forsøket vil vi i analysen se spesielt på gruppen av sykmeldte som passerer 12 uker og som faktisk vurderes for dialogmøte 2 i forsøksperioden. Med utgangspunkt i data fra *sykepengeregisteret* har vi undersøkt utviklingen i varighet og tid til gradering, som gir oss et mer detaljert bilde av hva som skjer når sykefraværet endres.

Data fra sykepengeregisteret omfatter alle grupper av sykmeldte, men analysen er begrenset til arbeidstakere som har en sykepengeperiode med varighet på fire dager og mer. Ved sykefravær får arbeidstakere normalt kompensasjon/sykelønn fra arbeidsgiver de første 16 dagene, i den såkalte arbeidsgiverperioden, mens NAV betaler sykepenge etter dette. En del personer er i perioder sykmeldt for eksempel én dag i uken da de får behandling o.l. og får utbetalt sykepenge. Siden vi er opptatt av forhold som primært berører sykefravær av en viss varighet, har vi valgt å utelukke de helt korte tilfellene (tre dager og mindre). I tråd med *saksbehandlerrutinen for innkalling til dialogmøte 2*, har vi valgt å slå sammen tilfeller med et opphold på 16 dager eller mindre før en ny periode med sykepenge.⁸ Dette oppholdet vil i de aller fleste

⁷ Kontorene begynte å ta ut lister i mars 2014, og gjennomføringen av tidligere dialogmøte 2 begynte primo april. Veilederne fikk anledning til å foreta en kvalifisert vurdering av om møtetidspunktet var for tidlig. Ved en gjennomgang over sommeren fant man at svært mange møter ikke ble avholdt innen uke 19, og det ble gjort en ny oppstart av prosjektet fra og med 13. oktober 2013. Hovedregelen ble da at dialogmøtet skulle avholdes innen 19 uker, uten at veilederne fikk anledning til å foreta noen vurdering av tidspunktet for møtet. Samtidig ble prosjektperioden forlenget ut mai 2015, det vil si at kontorene sendte innkallinger til tidlig dialogmøte ut mai 2015 (hentet fra internt notat, NAV Akershus)

⁸ I NAVs saksbehandlersystem (Arena) kommer det opp et varsel når veileder skal vurdere innkalling til dialogmøte 2 (ved 17 ukers sykmelding). Dette varselet genereres ut fra *første legemeldte fraværsdag*, som er dag 1 i (ned)tellingen. Dersom det er opphold på mindre enn 16 dager eller mindre, fortsetter tellingen (der perioden med opphold holdes utenfor). Dersom oppholdet er på 17 dager eller mer, starter tellingen på nytt. Dette er i tråd med regelverket for sykepenge, der det ikke er en ny arbeidsgiverperiode etter opphold som har vart mindre enn 16 dager.

tilfeller være perioder hvor personen har vært tilbake/ prøvd seg i arbeid.

Vi har valgt å avgrense analysen til personer som *ikke har mottatt sykepenger de siste seks månedene*, og som derfor i utgangspunktet skal ha fulle sykepenge- rettigheter ved oppstart.⁹ Sykmeldte som er 67 år og eldre er utelatt, da disse har begrensede sykepenge- rettigheter. Videre er sykmeldte med svangerskapsdi- agnoser tatt ut, selv om også disse vil være aktuelle for dialogmøte. Det betyr at eventuelle opphør (av et sykepengetilfelle) før nærmere ett år ikke kan forkla- res med oppbrukte sykepengerettigheter eller uttak av svangerskapspermisjon.

Sykepengeregisteret gir de mest pålitelige dataene når vi ønsker å se nærmere på varighet og friskmel- dingsmønster. Disse sykepengetilfellene er altså supplert med opplysninger om gradering fra syk- meldingene, som gir informasjon om tidspunktet for endringer i sykmeldingsgrad. Vi har registeropplys- ninger om utbetalinger av sykepenger og om de en- kelte sykmeldingene til og med juni 2016. Det betyr at vi har mulighet for å følge sykmeldte som pas- serte aktuelle tidspunkt for innkalling til dialogmøte 2 sommeren 2015 – altså da forsøket ble avsluttet – i inntil ett år. Videre har vi opplysninger knyttet til dialogmøte 2, dato for innkalling til møte,¹⁰ dato for når møtet ble holdt og dato for eventuelle unntak.

Sykefraværstatistikken viser antall tapte dagsverk på grunn av sykefravær i prosent av mulige dagsverk (sykefraværsprosenten). Vi har opplysninger om det *legemeldte sykefraværet* på kontornivå frem til og med 3. kvartal 2016.¹¹ Da det er mulig å være syk- meldt i inntil ett år, vil det legemeldte sykefraværet i

ett kvartal bestå av sykefraværstilfeller som ble påbe- gynt i det aktuelle kvartalet, men også sykefraværstil- feller som ble påbegynt i de fire forutgående kvarta- lene. Siden forsøket omfatter en relativt begrenset gruppe sykmeldte, forventer vi derfor ikke å kunne identifisere eventuelle effekter av tiltaket med utgangspunkt i sykefraværsprosenten.

Metode

Vi har brukt forløpsanalyse for å undersøke eventu- elle endringer i sykefraværsmønsteret, og om disse endringene sammenfaller med nye oppfølgingstids- punktene i forsøkskontorene. Et forløp er definert som perioden fra første sykmeldingsdato¹² til dato for opp- hør sykepenger (friskmelding) eller dato for første gradering.

Overlevelseskurver (Kaplan-Meier-kurver) viser sannsynligheten for å være friskmeldt eller delvis syk- meldt på ulike tidspunkt. Dette kan også omtales som tiden til friskmelding og tiden til første gradering for sykefraværstilfeller som startet i en gitt periode. *Friskmeldingsratene* viser (tilnærmet) sannsynlighe- ten for friskmelding – overgang fra «sykmeldt» til «friskmeldt» – i løpet av en uke, gitt at dette ikke alle- rede har skjedd. *Graderingsratene* viser (tilnærmet) sannsynligheten for (økt) gradering – overgang fra «full sykmelding» til «delvis sykmelding», eller økt gradering for tilfeller som starter med en gradert syk- melding – i løpet av en uke, gitt at dette ikke allerede har skjedd. Kurvene er glattet (to uker). Vi har også brukt overlevelseskurver for å undersøke om innkal- ling til og gjennomføring av dialogmøte 2 faktisk er flyttet frem i tid – i tråd med retningslinjene for for- søket.

Som nevnt har utviklingen i sykefraværet i forsøks- kontorene og de øvrige kontorene vært noe ulik i forkant av at forsøket ble iverksatt. Forskjellen i det legemeldte sykefraværet er nokså stabil fram til års- skiftet 2010/2011, med et noe lavere sykefravær i forsøkskontorene enn i kontrollkontorene. I de

⁹ Selv i denne gruppen finner vi en del tilfeller med mindre enn ett år til «maks-dato», og analysen er derfor videre begrenset til tilfeller med minimum 330 dager igjen til sykepengene utløper.

¹⁰ Registreringen av innkalling til dialogmøte 2 er mangelfull, spesielt gjelder dette for forsøkskontorene. En årsak til dette kan være at møtedato ofte avtales på telefon/e-post, og at det derfor ikke sen- des ut et innkallingsbrev.

¹¹ Innføringen av A-ordningen 1. januar 2015 har gitt brudd i sykefra- værstatistikken fra og med 1. kvartal 2015. Det er ingen åpenbare grunner for å anta at innføringen har påvirket tallene i forsøkskon- torene og kontrollkontorene ulikt, slik at bruddet vurderes til ikke å ha betydning her.

¹² Sykmeldte kan benytte seg av egenmelding i inntil 3-8 dager, avhengig av om arbeidsgiver er IA-bedrift eller ikke. Dette gjør at første sykmeldingsdag (som blir fastsatt av legen) ikke nødvendig- vis vil være helt presis.

Tabell 1: Antall påbegynte sykepengetilfeller i forsøksperioden (1.8.2014–1.3.2015) og samme periode to år tidligere (referanseperiode). Forsøkskontor og kontrollkontor

| | Forsøkskontor | | Kontrollkontor | |
|-------------------------------------|--------------------------------------|------------------------------------|--------------------------------------|------------------------------------|
| | Referanseperiode (1.8.2012–1.3.2013) | Forsøksperiode (1.8.2014–1.3.2015) | Referanseperiode (1.8.2012–1.3.2013) | Forsøksperiode (1.8.2014–1.3.2015) |
| Antall påbegynte sykepengetilfeller | 2 341 | 2 250 | 16 376 | 15 096 |
| Andel kvinner | 63,6 % | 63,3 % | 62,6 % | 63,5 % |
| Gjennomsnittsalder | 45 år | 47 år | 45 år | 46 år |
| Andel muskel-/skjelettlidelser | 39,3 | 38,7 | 40,7 | 40,6 |
| Andel psykiske lidelser | 22,0 | 22,2 | 20,2 | 20,5 |

Tabell 2: Antall sykepengetilfeller som passerer ulike tidspunkt i forsøksperioden (1.8.2014-1.3.2015) og samme periode to år tidligere (referanseperiode). Forsøkskontor og kontrollkontor

| | Forsøkskontor | | | Kontrollkontor | | |
|---|--------------------------------------|------------------------------------|-------------------|--------------------------------------|------------------------------------|-------------------|
| | Referanseperiode (1.8.2012–1.3.2013) | Forsøksperiode (1.8.2014–1.3.2015) | Endring i prosent | Referanseperiode (1.8.2012–1.3.2013) | Forsøksperiode (1.8.2014–1.3.2015) | Endring i prosent |
| Antall som passerer 12 ukers sykmelding | 890 | 892 | 0 % | 6 353 | 5 991 | -6 % |
| Antall som passerer 17 ukers sykmelding | 702 | 734 | 5 % | 5 040 | 4 686 | -7 % |
| Antall som passerer 19 ukers sykmelding | 645 | 671 | 4 % | 4 606 | 4 290 | -7 % |
| Antall som passerer 26 ukers sykmelding | 488 | 516 | 6 % | 3 477 | 3 259 | -6 % |

påfølgende årene er det større variasjon, der fraværet i forsøkskontorene er både høyere og lavere enn fraværet i kontrollkontorene (figur V1 i vedlegg). Etter 2010 er den kvartalsvise forskjellen i det legeomeldte sykefraværet mellom gruppene likevel aldri over 0,2 prosentpoeng. Videre har utviklingen i varighet og tid til (første) gradering – variablene som altså er de viktigste utfallsmålene i analysen – vært noe ulik i de to gruppene over tid. I tiårsperioden ligger den gjennomsnittlige varigheten gjennomgående noe høyere i forsøkskontorene enn i kontrollkontorene (figur V2 i vedlegg). Etter 2010 øker variasjonen i forsøkskontorene, og forskjellene mellom gruppene blir større. Variasjonen i tid til første gradering (etter oppstart og etter 12 ukers sykefravær) er relativt stor over tid, men vi ser at utviklingen i forsøkskontorene og kontrollkontorene

er nokså lik, blant annet med en betydelig nedgang i tiden til gradering fra 2009 til 2012. De siste årene er imidlertid utviklingen i de to gruppene noe ulik (figur V3 i vedlegg).

Forsøket omfattet tre kommuner/NAV-kontor med en relativt liten populasjon/antall sykmeldte, og dette bidrar trolig til å forklare variasjonen i sykefraværet i forsøksgruppen. Denne variasjonen gjør det vanskelig å vektlegge endringer fra en periode til en annen. Selv om vi i det videre opererer med en referanseperiode, vil vi derfor – for å ha et bedre grunnlag for å trekke konklusjoner – i analysen også vurdere resultatene i lys av tidligere perioder (et gjennomsnitt i de siste 2–4 årene). Videre innebærer denne variasjonen at en sammenligning av endringene i forsøksgruppen opp mot de øvrige kontorene

vanskeliggjøres. Det kan heller ikke utelukkes at det er forhold som påvirker utviklingen over tid og forhold som påvirker forsøkskontorene og kontrollkontorene ulikt. I sum betyr dette at det vil være noe usikkerhet knyttet til resultatene av analysen, og at vi ikke har grunnlag for å anslå kausale effekter av forsøket.¹³

Tidlig dialogmøte er i stor grad gjennomført etter planen

Eventuelle effekter av tiltaket forutsetter at oppfølgingen i forsøkskontorene (innkalling til og gjennomføring av dialogmøte 2) faktisk flyttes frem i tid. Nedenfor ser vi nærmere på dette, sammen med tall som viser omfang og andel av sykmeldte som er aktuelle for dialogmøte på ulike tidspunkt.

Innkalling og unntak er flyttet frem

Forsøkskontorene skulle altså vurdere aktuelle kandidater til dialogmøte 2 ved 12 ukers sykmelding, fem uker tidligere enn hva som er vanlig praksis. Det skulle da sendes ut en *innkalling* eller registreres *unntak for dialogmøte*. Vi finner at dette i stor grad skjedde. I forsøksperioden ble hovedtyngden av innkallingsbrevene sendt ut etter om lag 12 ukers sykmelding (figur 2), mens en stor andel av unntakene ble registrert ved om lag samme tidspunkt (ikke vist i figur). Om lag en fjerdedel av innkallingene og en tredjedel av unntakene ble sendt ut/registrert etter om lag 17 ukers sykmelding, altså rundt tidspunktet for når vurderingen vanligvis skal gjøres. I kontrollkontorene har det fra referanseperioden til forsøksperioden ikke skjedd vesentlige endringer i tidspunktet for når innkallingsbrev og unntak ble registrert.

50 prosent flere møteinnkallinger

Siden antallet sykmeldte som passerer 12 uker er høyere enn antallet som passerer 17 uker (se tabell 2), for-

venter vi i utgangspunktet at det å forskyve vurderingen – om det skal avholdes et dialogmøte 2 – frem i tid vil gi en økning i antall møteinnkallinger og antall unntak. I forsøkskontorene økte antall innkallinger med 35 prosent fra referanseperioden til forsøksperioden, mens antall unntak ble doblet, og vel så det (tabell 3). Målt som andel av antall sykmeldte på de aktuelle tidspunktene har økningen vært på henholdsvis 1 prosentpoeng og 17 prosentpoeng (tabell 4). Relativt mange blir friskmeldt mellom 12 og 17 uker, og siden det i forsøket ikke var en målsetning om færre unntak, og i lys av dette er det ikke overraskende at antall unntak har økt mer enn antall innkallinger/avholdte dialogmøter.

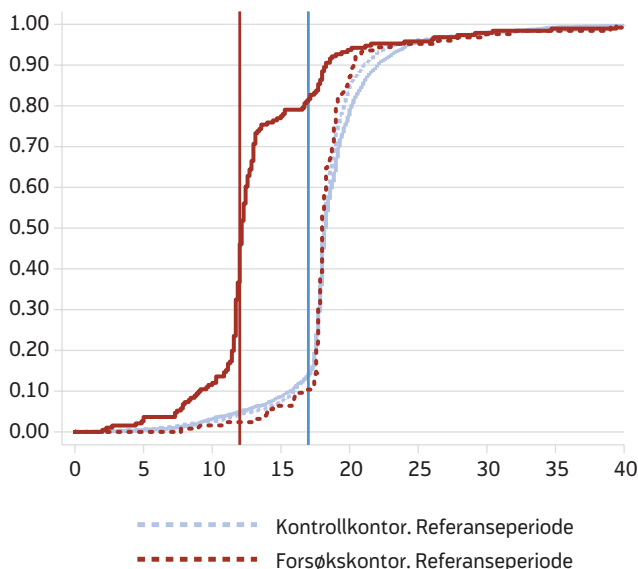
En del møter vil av praktiske årsaker avtales på telefon/e-post, og gjenfinnes derfor ikke i registeret. Det betyr at antall innkallinger er høyere enn hva disse tallene indikerer, blant annet ser vi at antallet er lavt i forhold til avholdte dialogmøter (se neste avsnitt). Dersom antall tilfeller der innkalling eller avholdt dialogmøte registrert i sykepengeperioden summeres,¹⁴ har økningen vært på over 50 prosent (tabell 3). Dette tilsvarer en økning på 8 prosentpoeng målt i antall sykmeldte på de aktuelle tidspunktene (tabell 4). Når innkallingene ikke er registrert, innebærer det naturlig nok at vi ikke har kjennskap til når i forløpet disse ble gjort, men det er kanskje ikke grunn til å tro at tidspunktene avviker i vesentlig grad fra de øvrige innkallingene.

Det er verdt å merke seg at det også har skjedd en økning i antall innkallingsbrev og unntak for dialogmøte 2 i kontrollkontorene. Antall innkallinger økte med om lag 20 prosent fra referanseperioden til forsøksperioden, mens antall unntak økte med nærmere en fjerdedel. Dette kan tyde på at det også har skjedd visse endringer i sykefraværsoppfølgingen i kontrollkontorene i forsøksperioden.

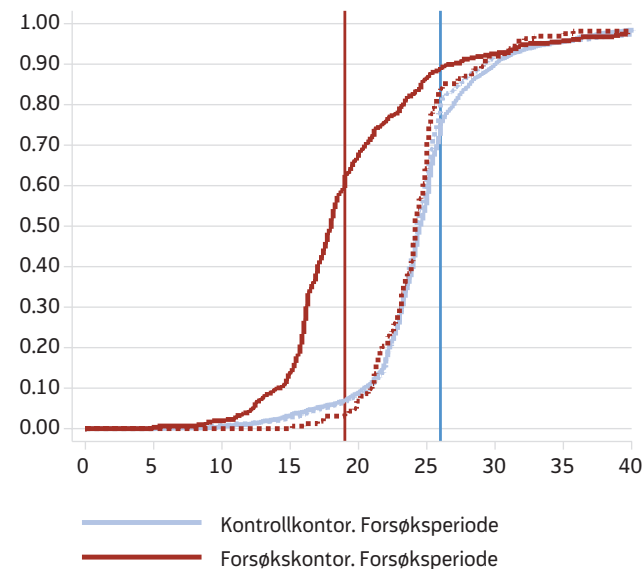
¹³ For å kunne beregne eventuelle kausale effekter med utgangspunkt i en såkalt «difference-in-difference»-tilnærming, er det en forutsetning (blant annet) at utviklingen i sammenligningsgruppene har vært lik over tid i forkant av tiltaket/forsøket; det må altså kunne sannsynliggjøres at det ikke er andre forhold som påvirker resultatene.

¹⁴ I både referanseperioden og forsøksperioden er om lag 2/3 av de sykmeldte med dialogmøte 2 *ikke* registrert med en innkalling i forsøkskontorene, mens tilsvarende andel er på om lag 10 prosent i kontrollkontorene.

Figur 2: Tid til innkalling til dialogmøte 2.
 Sykefraværstilfeller med oppstart i forsøksperioden (1.8.2014–1.3.2015) og samme periode to år tidligere (referanseperioden). Forsøkskontor og kontrollkontor



Figur 3: Tid til dialogmøte 2. Sykefraværstilfeller med oppstart i forsøksperioden (1.8.2014–1.3.2015) og samme periode to år tidligere (referanseperioden).
 Forsøkskontor og kontrollkontor



73 prosent flere møter

I forsøkskontorene skulle *dialogmøte 2* avholdes innen 19 uker, det vil si sju uker tidligere enn dagens retningslinjer. Vi finner at nærmere 2 av 3 dialogmøter ble avholdt innen 19 uker i forsøksperioden (figur 3). Videre ble om lag en fjerdedel av møtene avholdt mellom 19 og 26 uker, og om lag 10 prosent etter 26 uker. I kontrollkontorene ble dialogmøtene gjennomført på om lag samme tidspunkt i begge periodene.

I utgangspunktet forventer vi også å se en økning i antall dialogmøter i forsøkskontorene som følge av at oppfølgingstidspunktene er fremskyndet. Sammenlignet med samme periode to år tidligere, har antall avholdte dialogmøte 2 økt med 73 prosent (tabell 3). Sett i forhold til gruppen sykmeldte på de aktuelle tidspunktene, tilsvarer dette en økning på 9 prosentpoeng, fra 34 prosent i referanseperioden til 43 prosent i forsøksperioden (tabell 4).

Tabell 3: Antall innkallinger, unntak og dialogmøte 2. Sykefraværstilfeller med oppstart i forsøksperioden (1.8.2014–1.3.2015) og samme periode to år tidligere (referanseperioden). Forsøkskontor og kontrollkontor

| | Forsøkskontor | | | Kontrollkontor | | |
|--|--------------------------------------|------------------------------------|-------------------|--------------------------------------|------------------------------------|-------------------|
| | Referanseperiode (1.8.2012–1.3.2013) | Forsøksperiode (1.8.2014–1.3.2015) | Endring i prosent | Referanseperiode (1.8.2012–1.3.2013) | Forsøksperiode (1.8.2014–1.3.2015) | Endring i prosent |
| Innkallingsbrev | 129 | 174 | 35 % | 1 948 | 2 324 | 19 % |
| Innkallingsbrev og/el avholdt dialogmøte 2 | 237 | 365 | 54 % | 2 048 | 2 492 | 22 % |
| Avholdt dialogmøte 2 | 166 | 288 | 73 % | 1 197 | 1 492 | 25 % |
| Unntak for dialogmøte 2 | 145 | 333 | 130 % | 1 272 | 1 582 | 24 % |

Tabell 4: Andel sykmeldte med innkalling, dialogmøte 2 og unntak av antall sykmeldte ved aktuelle passeringstidspunkt. Sykefraværstilfeller med oppstart i forsøksperioden (1.8.2014–1.3.2015) og samme periode to år tidligere (referanseperioden). Forsøksskontor og kontrollkontor

| | Referanseperiode (1.8.2012–1.3.2013) | Forsøksperiode (1.8.2014–1.3.2015) | Endring i prosent- poeng |
|--|---|---------------------------------------|-----------------------------|
| <i>Andel innkallingsbrev</i> | | | |
| Forsøksskontor (ved hhv 17 uker og 12 uker) | 19 % | 20 % | 1 % |
| Kontrollkontor (ved 17 uker) | 39 % | 50 % | 11 % |
| <i>Andel innkallingsbrev og/eller avholdt dialogmøte 2</i> | | | |
| Forsøksskontor (ved hhv 17 uker og 12 uker) | 34 % | 42 % | 8 % |
| Kontrollkontor (ved 17 uker) | 41 % | 53 % | 13 % |
| <i>Andel dialogmøte 2</i> | | | |
| Forsøksskontor (ved hhv 26 uker og 19 uker) | 34 % | 43 % | 9 % |
| Kontrollkontor (ved 26 uker) | 35 % | 46 % | 11 % |
| <i>Andel unntak for dialogmøte 2</i> | | | |
| Forsøksskontor (ved hhv 17 uker og 12 uker) | 21 % | 38 % | 17 % |
| Kontrollkontor (ved 17 uker) | 25 % | 34 % | 9 % |

Det har også vært en økning i antall dialogmøte 2 i kontrollkontorene. Økningen var her på 25 prosent. Målt som andel av sykmeldte som passerte 26 uker, innebærer i dette en økning på 11 prosentpoeng. I forsøksperioden utgjorde andelen med dialogmøte 46 prosent. Dette bekrefter inntrykket av at det i perioden som studeres også kan ha skjedd praksisendringer i de øvrige kontorene.¹⁵

Resultater

For å undersøke effektene av å innkalle til og avholde dialogmøte 2 på et tidligere tidspunkt enn vanlig praksis, er det altså hensiktsmessig å se nærmere på endringer i friskmeldingsmønsteret og graderingsmønsteret blant personer som passerte 12 ukers sykmelding mens forsøket pågikk. Videre vil vi undersøke endringene i varigheten (tid til friskmelding) og tid til første graderte sykmelding (etter oppstart og etter 12 uker). Avslutningsvis ser vi nærmere på antallet som bruker opp sykepengere rettighetene. I sammenlikningene tar vi utgangspunkt i gjennomsnittet for samme periode i 2–4 år før forsøket ble iverksatt.

¹⁵ I perioden var det ikke tilsvarende økning på landsbasis. Indikatoren «andelen med dialogmøte 2 innen 26 uker» (av sykmeldte som var aktuelle for dialogmøte, der sykmeldte med unntak ikke inngår) var blant styringsparameterne fra Arbeids- og velferdsdirektoratet til fylkene i 2012–2013 (og 2016), men ikke i 2014–2015.

Endringer i varigheten?

Ulikt friskmeldingsmønster for kvinner og menn

Generelt er friskmeldingsraten høy de første ukene etter at sykefraværet er påbegynt, det vil si at mange friskmeldes ganske raskt. Etter om lag 6 uker avtar friskmeldingsraten (figur 4a-b). Vi ser at det er relativt store endringer i friskmeldingsmønsteret i forsøksskontorene sammenlignet med tidligere år, og at disse endringene er nokså ulike for kvinner og menn. I analysen er vi altså spesielt opptatt av det som skjer etter 12 uker, og finner at etter innføringen av nye rutiner for dialogmøte 2 friskmeldes kvinner – kanskje noe overraskende – i mindre grad enn tidligere mellom 12 og 26 uker, og friskmeldingen er spesielt lav rundt 12-14 uker. Det synes også å være en «friskmeldingstopp» blant kvinner rundt 19 uker, der friskmeldingen er relativt høy i en periode. Menn friskmeldes derimot i større grad mellom 12 og 26 uker. De har en tilsvarende «topp» på om lag samme tidspunkt, men her er det kun snakk om en liten økning/utflating i friskmeldingen. Disse endringene kan knyttes til de nye innkallings- og møtetidspunktene.

Vi finner videre at friskmeldingen blant kvinner som har deltatt i dialogmøte 2 øker betydelig etter 31 uker, mens friskmeldingen blant menn med dialogmøte

gjennomgående ligger på et noe lavere nivå inntil den øker etter om lag 38 uker (ikke vist i figur). Dette bidrar til mønsteret vi observerer i forsøksperioden sammenlignet med tidligere år – etter om lag 26 uker er friskmeldingen blant kvinner i all hovedsak høyere enn tidligere, mens friskmeldingen blant menn har et betydelig fall etter om lag 26 uker, før den igjen øker noe (se figur 4a-b).

I *kontrollkontorene* er friskmeldingsmønsteret nokså stabilt fra tidligere år til forsøksperioden, men også her er det noen endringer både blant kvinner og menn. Friskmeldingen blant kvinner er noe lavere frem til om lag 26 uker, for deretter å øke noe. Friskmeldingen blant menn er derimot noe høyere mellom 12 til 26 uker, for deretter å ligge på om lag samme nivå som tidligere. Vi har tidligere sett at også kontrollkontorene har innkalt til og gjennomført en god del flere dialogmøter i forsøksperioden, og det kan ikke utelukkes at disse endringene har sammenheng med dette.

Avslutningsvis er det verdt å merke seg at det skjer relativt store endringer i tidlig fase (før 12 uker) både for kvinner og menn i forsøkskontorene, noe som har stor betydning for varigheten. Det er ingen åpenbare sammenhenger mellom forsøket og endringene i tidlig fase – altså redusert friskmeldingsrate de første tre månedene for kvinner og økt friskmeldingsrate de tre månedene for menn, og det er derfor grunn til å tro at det er andre forhold som har påvirket denne utviklingen. Det kan for eksempel ikke utelukkes at en økt praktisering av aktivitetskravet ved 8 uker har påvirket utviklingen noe. Videre ser vi at det er større svingninger i friskmeldingsraten i forsøkskontorene enn i kontrollkontorene, noe som trolig har sammenheng med at gruppene som er omfattet av forsøket etter hvert blir små (mange er friskmeldt), og at utviklingen kan være preget av tilfeldig variasjon.

Tid til friskmelding

Det er altså store forskjeller i endringene i friskmeldingsmønsteret for kvinner og menn, og dette kan tyde på at det også er ulike endringer i varigheten (tid til friskmelding) for kvinner og menn. I det følgende ser vi først og fremst på *sykefravær med en varighet*

over 12 uker, og tar utgangspunkt i gjennomsnittet for samme periode i 2–4 år før forsøket ble iverksatt, for å si noe om mulige effekter av tiltaket.

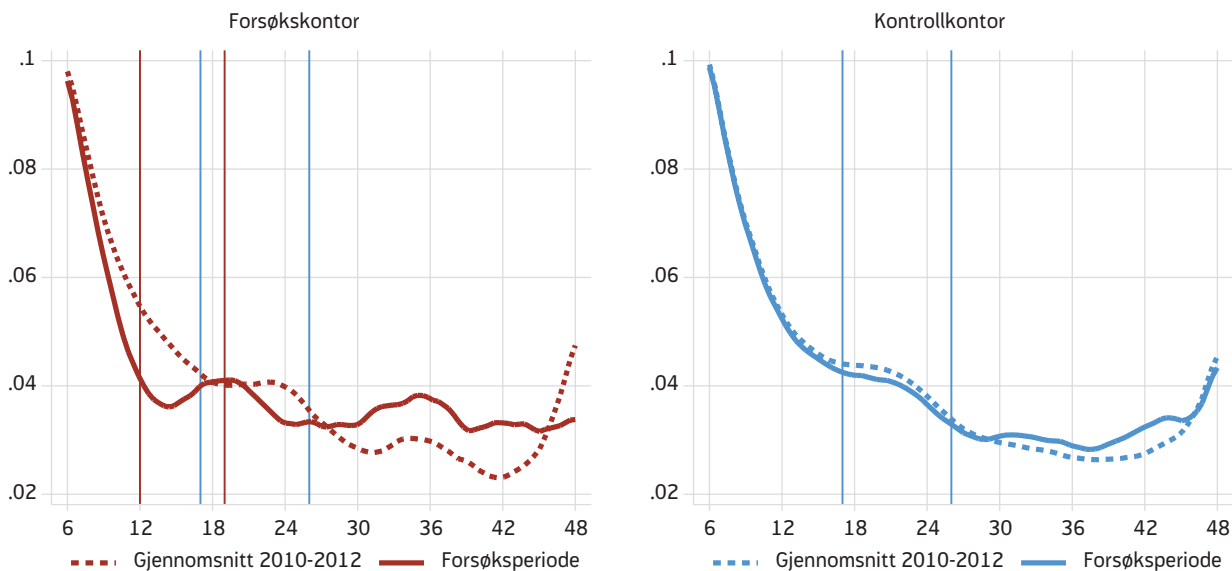
Varigheten i de ulike årene er illustrert ved hjelp av såkalte overlevelseskurver (Kaplan-Meier-kurver), som viser tiden fra full eller delvis sykmelding til friskmelding (figur 5a-b). Figurene omfatter kun sykefravær over 12 uker. I *forsøkskontorene* er det for kvinner en endring i retning av lengre tid til friskmelding, helt frem til om lag 35-36 uker, der forskjellen er relativt stor i en periode rundt 26-30 uker. Blant menn er forskjellen mindre, men friskmeldingen er noe høyere frem til om lag 30 uker, for deretter å være noe lavere. I *kontrollkontorene* er det små endringer, men vi kan se en marginal økning i friskmeldingen for menn i store deler av perioden.

Fraværene blir lengre

Samlet finner vi at det har vært en økning i den gjennomsnittlige varigheten i *forsøkskontorene* på nærmere 4 dager. Mens varigheten blant kvinner er høyere i forsøksperioden enn i tidligere år (6 dager), ligger varigheten blant menn på om lag samme nivå som tidligere (se tabell V1 i vedlegg). I *kontrollkontorene* har det også vært en økning i den gjennomsnittlige varigheten blant kvinner, men her er økningen mindre (1 dag), mens det har vært en viss nedgang blant menn (nærmere -3 dager). Samlet sett er den gjennomsnittlige varighet i kontrollkontorene uendret.

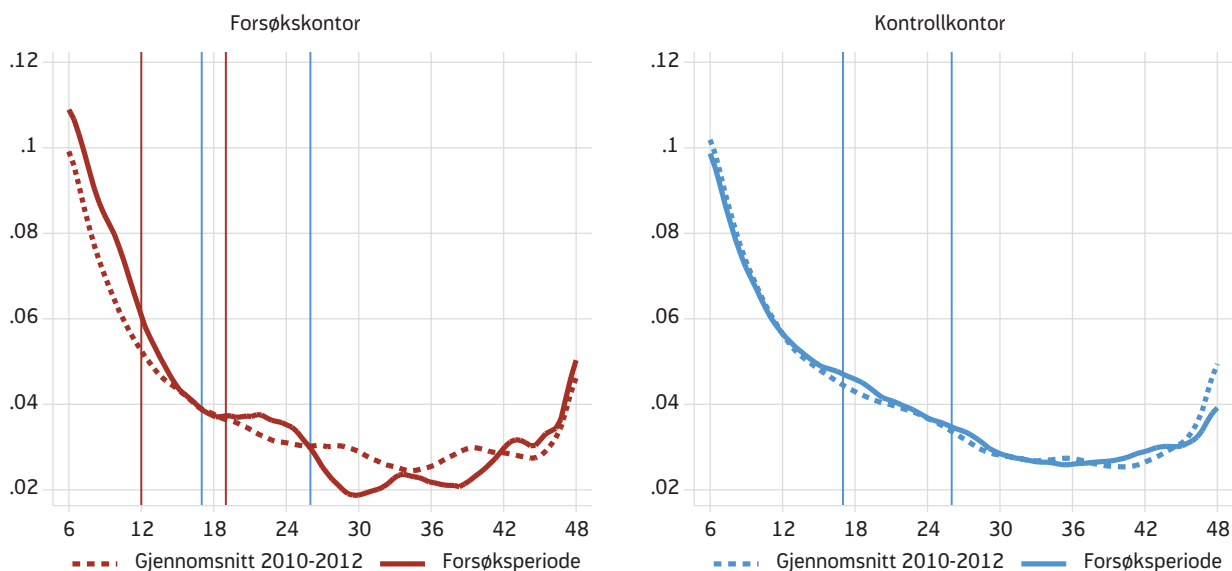
Endringene i forsøkskontorene det siste året – sammenholdt med endringene i kontrollkontorene – indikerer at tiltaket har påvirket kvinner og menn ulikt. I forkant av forsøket har det over tid vært en god del variasjon i varigheten, og sammen med en noe ulik utvikling i forsøkskontorene og kontrollkontorene, innebærer dette som nevnt at resultatene må tolkes med forsiktighet. Selv om vi kan se endringer i friskmeldingen som samsvarer med endringene i sykefraværsoppfølgingen, mener vi likevel at det er rimelig å fastslå at det samlet sett ikke synes å være positive effekter på varigheten av tiltaket.

Figur 4a: Friskmeldingsrate. Påbegynte sykefravær i perioden 1.8.2014–1.3.2015 (forsøksperiode) og samme periode 2–4 år før. Forsøkskontor og kontrollkontor. Kvinner



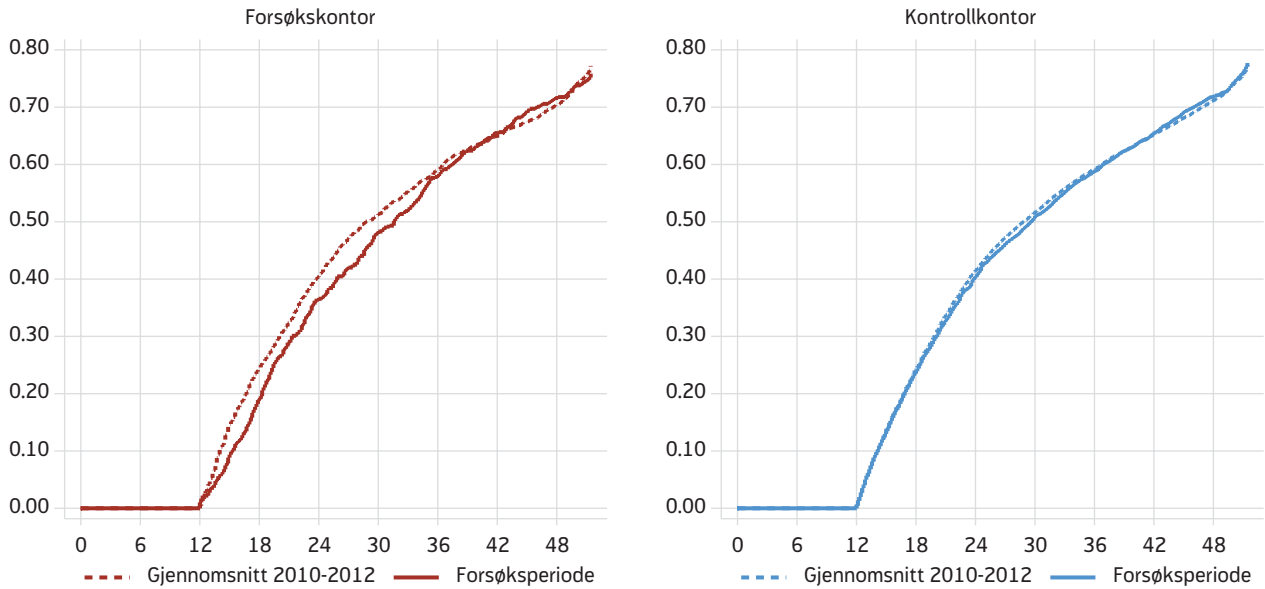
båndvidde = 2 uker

Figur 4b: Friskmeldingsrate. Påbegynte sykefravær i perioden 1.8.2014–1.3.2015 (forsøksperiode) og samme periode 2–4 år før. Forsøkskontor og kontrollkontor. Menn

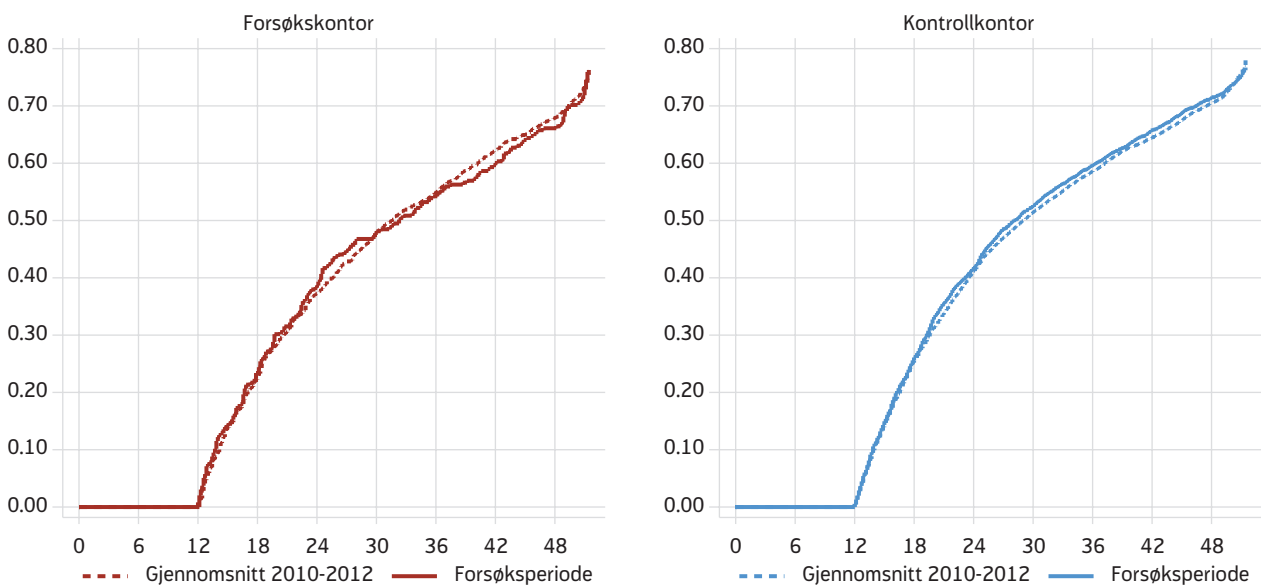


båndvidde = 2 uker

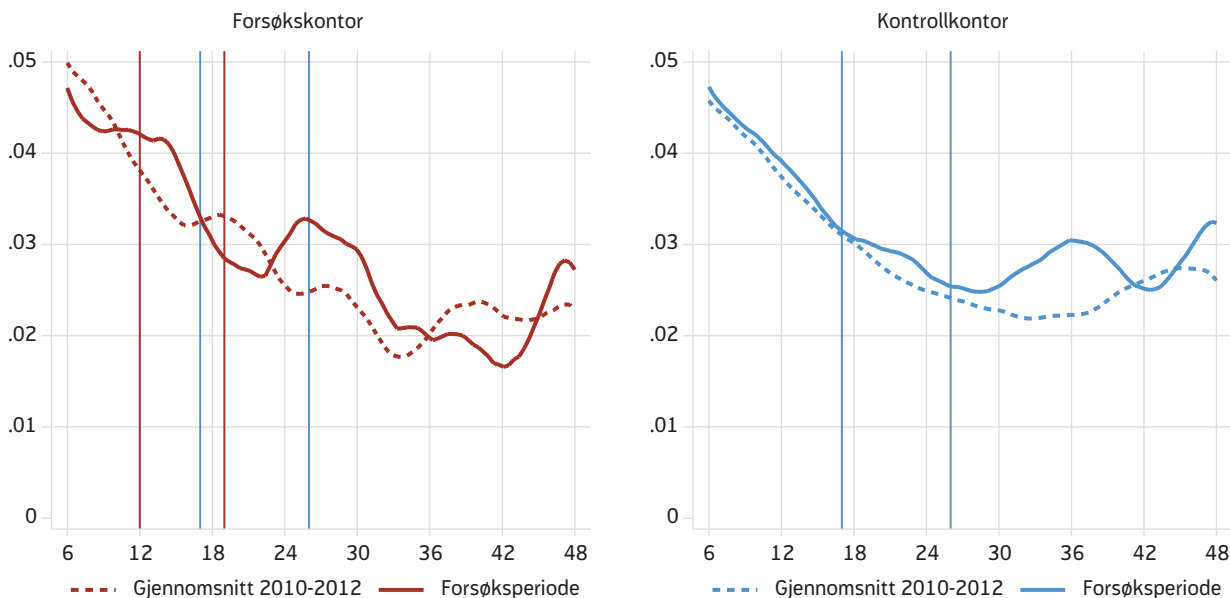
Figur 5a: Tid til friskmelding. Påbegynte sykefravær med en varighet over 12 uker i perioden 1.8.2014-1.3.2015 (forsøksperiode) og samme periode 2-4 år før. Forsøkskontor og kontrollkontor. Kvinner



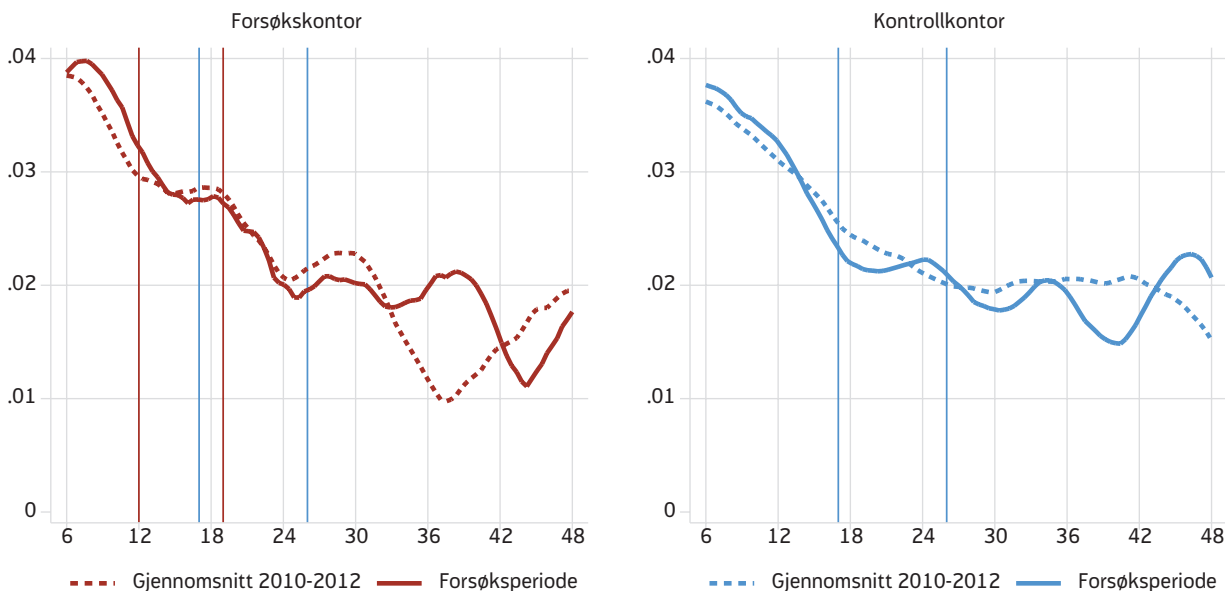
Figur 5b: Tid til friskmelding. Påbegynte sykefraværstilfeller med en varighet over 12 uker i perioden 1.8.2014-1.3.2015 (forsøksperiode) og samme periode 2-4 år før. Forsøkskontor og kontrollkontor. Menn



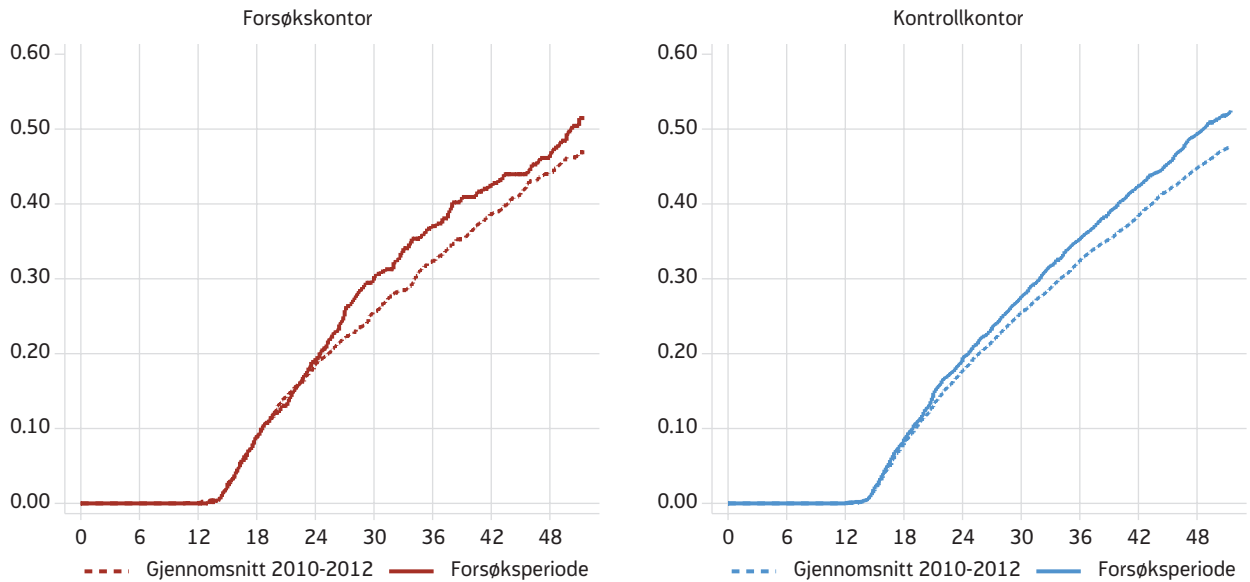
Figur 6a: Graderingsrate. Påbegynte sykefraværstilfeller i perioden 1.8.2014–1.3.2015 (forsøksperiode) og samme periode 2–4 år før. Forsøkskontor og kontrollkontor. Kvinner



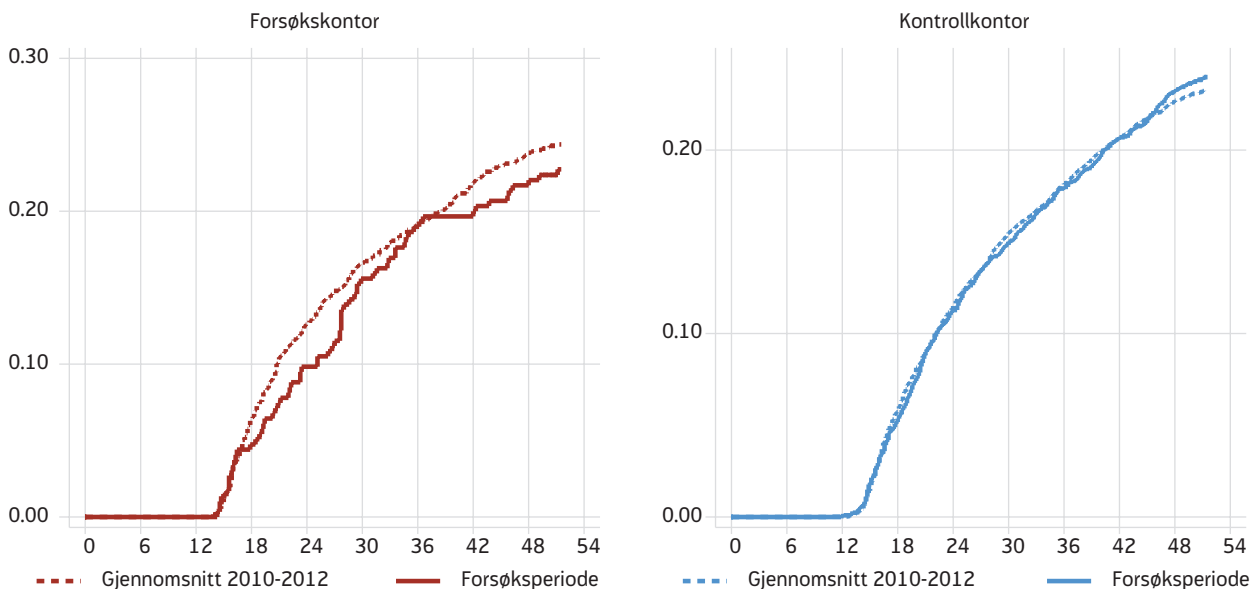
Figur 6b: Graderingsrate. Påbegynte sykefraværstilfeller i perioden 1.8.2014–1.3.2015 (forsøksperiode) og samme periode 2–4 år før. Forsøkskontor og kontrollkontor. Menn



Figur 7a: Tid til gradering etter 12 uker. Påbegynte sykefraværstilfeller i perioden 1.8.2014-1.3.2015 (forsøksperiode) og samme periode 2-4 år før. Forsøkskontor og kontrollkontor. Kvinner



Figur 7b: Tid til gradering etter 12 uker. Påbegynte sykefraværstilfeller i perioden 1.8.2014-1.3.2015 (forsøksperiode) og samme periode 2-4 år før. Forsøkskontor og kontrollkontor. Menn



Endringer i bruken av gradering?

Økt gradering blant kvinner ved oppfølgingstidspunktene

For å belyse endringer i bruken av gradert sykmelding har vi sett på gradering *etter oppstart* av sykefraværet. Generelt er det slik at relativt mange graderes i de første ukene, før graderingen gjennomgående avtar utover i forløpet (figur 6a-b). Som tidligere er vi først og fremst opptatt av det som skjer etter 12 uker. Det er ikke grunn til å tro at det er en sammenheng mellom forsøket og gradering som skjer i tidlig fase, dvs. før 12 uker i forsøkskontorene og 17 uker i kontrollkontorene.

Vi finner at graderingsmønsteret i *forsøkskontorene* først og fremst har endret seg for kvinner – her øker graderingen rundt de nye oppfølgingstidspunktene, og etter om lag 20 uker øker den relativt mye. Graderingen blant menn er i mindre grad endret sammenliknet med tidligere år, men det synes å være en viss nedgang etter 12 uker, før graderingen igjen er relativt høy i en periode etter om lag 34 uker. Endringene i graderingsmønsteret i *kontrollkontorene* er også tydeligst for kvinner, blant annet med en relativt stor økning etter 30 uker. Tidligere har vi sett at det har vært en viss økning i antall innkallinger og antall dialogmøter også i kontrollkontorene, og endringene kan ha sammenheng med dette. Det er her verdt å merke seg at det er større svingninger i graderingsraten i de tidligere årene enn gjennomsnittet for de tre årene gir inntrykk av, noe som gjelder både for forsøkskontorene og kontrollkontorene.

Nedgang i tiden til gradering blant kvinner

Som vi har sett foran er det forskjeller i endringene i graderingsmønsteret blant kvinner og menn. Figurer (Kaplan-Meier-kurver) som viser tiden fra full eller delvis sykmelding til *første gradering etter 12 ukers sykefravær*, gjenspeiler også dette (figur 7a-b). Kvinner kommer i noe større grad delvis tilbake i jobb etter om lag 24 uker. Bildet er mer sammensatt for menn, men i all hovedsak er det en endring i retning av at færre kommer delvis tilbake i jobb. Siden antall sykmeldte med en varighet over 12 uker er relativt lavt i forsøkskontorene, spesielt gjelder dette menn, er det noe usikkerhet knyttet til disse tallene.

Når vi undersøker (estimert) gjennomsnittlig tid til første gradering etter 12 ukers sykefravær, finner vi at det i *forsøkskontorene* har vært en nedgang på nærmere 4 dager sammenliknet med tidligere (gjennomsnittet for samme periode 2-4 år tidligere). Blant kvinner er det vært en større nedgang i tiden til første gradering (-7 dager), mens det blant menn er en viss økning (4 dager) (tabell V3 i vedlegg). I *kontrollkontorene* har det samtidig vært en nedgang blant kvinner i samme størrelsesorden som i forsøkskontorene (nærmere -7 dager), mens det blant menn er små endringer.

Tiden det tar før sykmeldte kommer delvis tilbake i jobb har variert en del i forsøkskontorene fra år til år, samtidig som utviklingen i forsøkskontorene og kontrollkontorene i forkant av forsøket har vært noe ulik (figur V3 i vedlegg). Sammenholder vi likevel endringene i forsøkskontorene med endringene i kontrollkontorene, synes det samlet sett ikke har vært vesentlig endringer i tiden til gradering.

Andel som bruker opp sykepenge rettighetene

Sett i forhold til alle påbegynte sykefravær og sykefravær over 12 uker, har det over tid vært noe variasjon i antall sykmeldte som bruker opp sykepenge rettighetene sine¹⁶. Dersom vi begrenser oss til å se på sykefravær utover 12 uker, finner vi at det i forsøkskontorene er en liten økning i andelen med oppbrukte sykepenge rettigheter sammenliknet med samme periode 2-4 år tidligere (2 %). Samtidig har det vært en viss nedgang i øvrige kontorene i Akershus (-6 %).

Skilles det mellom kvinner og menn, finner vi en mindre økning i andelen for kvinner (2 %, mot en nedgang på 7 % i kontrollkontorene), og en litt større økning i andelen for menn (4 %, mot en nedgang på 4 % i kontrollkontorene) (se tabell V1 og tabell V2). Selv om det har vært relativ stor variasjon i andelen som bruker opp sykepenge rettighetene de siste årene, indikere likevel disse tallene at det ikke har vært en positiv utvikling i forsøkskontorene det siste året.

.....

¹⁶ Vi har her tatt høyde for mulige unøyaktigheter i datamaterialet; personer med oppbrukte sykepenge rettigheter er definert nokså romslig og omfatter alle som har mindre enn 10 dager igjen til «maks-dato» ved opphør.

Oppsummering og diskusjon

NAV Akershus har gjennomført et forsøk med å avholde dialogmøte 2 på et tidligere tidspunkt enn det som er vanlig praksis. Innkallingen og gjennomføringen av møtet skulle fremskyndes med henholdsvis fem og sju uker. Forsøket ble gjennomført i tre lokal-kontor, og i denne artikkelen har vi undersøkt om dette har påvirket sykefraværet i disse kommunene.

Vi finner at vurderingen av om det skal avholdes et dialogmøte 2, og selve gjennomføring av møtet, i all hovedsak er flyttet fram i tid, i tråd med de nye oppfølgingstidspunktene. Tidligere oppfølging innebærer at flere sykmeldte er aktuelle for dialogmøte, og vi finner at det har vært en betydelig økning i antall innkallingsbrev, beslutninger om unntak og gjennomførte møter i forsøkskontorene. Antall dialogmøter har økt med 73 prosent fra samme periode to år tidligere. Antall innkallinger og antall gjennomførte dialogmøter har også økt en del i de øvrige kontorene i Akershus. Selv om innkallingen og møtetidspunktet ikke er fremskyndet i disse kontorene, indikerer dette at det har skjedd visse praksisendringer også her.

Ulike endringer for kvinner og menn

Vi finner relativt store forskjeller i endringene for kvinner og menn i forsøkskontorene, både i friskmeldings-mønsteret og graderingsmønsteret, sammenliknet med samme periode 2-4 år. Kanskje noe overraskende finner vi en betydelig lavere friskmelding enn tidligere blant kvinner mellom 12 og 26 uker, hvor friskmeldingen er spesielt lav rundt 12-14 ukers sykmelding. Friskmeldingen blant menn er derimot høyere mellom 12 og 26 uker enn tidligere. Etter 26 uker snur dette bildet seg, og friskmeldingen blant kvinner er høyere enn tidligere, mens den blant menn i all hovedsak er lavere.

Graderingsmønsteret har også endret seg noe i forsøksperioden sammenliknet med tidligere år, men her er endringene ikke like entydige. Hovedbildet er at bruken av gradering synes å øke blant kvinner i forsøkskontorene i etterkant av de nye oppfølgingstidspunktene, mens bruken blant menn på sin side synes å reduseres noe.

Varighet øker blant kvinner, uendret blant menn

Det at friskmeldingen blant kvinner er betydelig lavere frem til om lag 26 uker sammenliknet med tidligere år, og at den er spesielt lav rundt 12 uker, bidrar til at den gjennomsnittlige varigheten på kvinners sykefravær i forsøkskontorene faktisk har økt etter at tiltaket ble iverksatt. I analysen har vi først og fremst vært opptatt av sykefravær utover 12 uker, og også i denne gruppen har varigheten for kvinner økt sammenliknet med tidligere (med 6 dager i forsøkskontorene, mot 1 dag i kontrollkontorene). Blant menn i forsøkskontorene har varigheten på sykefraværene gått ned samlet sett, men er uendret når vi ser på gruppen med et sykefravær utover 12 uker (mot en reduksjon på 3 dager i kontrollkontorene). Den økte friskmeldingen blant menn frem til 26 uker, blir altså utlignet av en betydelig nedgang i friskmeldingen etter 26 uker.

Vi har ikke grunnlag for å si noe om årsakene til den lave friskmeldingen blant kvinner rundt 12 uker, og i ukene etter dette, men det kan ikke utelukkes at det til en viss grad er en «innelåsningseffekt» som gjør seg gjeldende (som drøftet i innledningen). En mulig forklaring er da at selve innkallingen til dialogmøtet fører til at kvinner i større grad blir gående sykmeldt lengre enn de ellers ville ha gjort. Dette kan for eksempel skje hvis en sykmeldt som er i ferd med å kunne friskmeldes, velger å vente på det planlagte møtet, og perioden med sykmelding blir lengre som følge av dette.

Den økte friskmeldingen blant menn etter 12 uker kan også være et resultat av at innkallingen. En forklaring kan da være at innkallingen gjør at menn i større grad velger å gå tilbake i jobb, enten for å unngå å delta i dialogmøtet, eller fordi en påminnelse om det videre «oppfølgingsregimet» i seg selv setter fart på friskmeldingsprosessen. En hypotese kan i så fall være at kvinner og menn (i stort) reagerer noe ulikt på innkalling til dialogmøte 2.

Kvinner graderes tidligere, menn senere

Samlet sett har det vært en viss nedgang i tiden til første gradering av sykmeldingene. Vi finner at kvinner graderes på et tidligere tidspunkt, mens menn går lengre sykmeldt før de får en gradering. Økt bruk av

gradering betyr – alt annet likt – at sykefraværet reduseres, siden flere er delvis i jobb. Dersom dette innebærer at det tar lengre tid til full friskmelding, vil imidlertid effekten på det samlede sykefraværet være usikker. Resultatene kan indikere at tiltaket har bidratt til at kvinner i større grad får gradert sykmelding i stedet for å friskmeldes, mens menn i større grad friskmeldes i stedet for å graderes.

Sykefraværet i tidlig fase

Sammenliknet med tidligere år har det vært relativt store endringer i friskmeldingsraten og bruken av gradering i tidlig fase av sykefraværet, både blant kvinner og menn. Det er ikke sannsynlig at forsøket har påvirket sykefraværet i særlig grad før 12 uker, noe som betyr at disse endringene er utslag av andre forhold, for eksempel endringer i vurderingen av aktivitetskravet ved 8 uker, eller tilfeldig variasjon. Vi har ikke holdepunkter for å vurdere dette, men det er verdt å merke seg at endringer i tidlig fase har stor betydning for det samlede sykefraværet.

En generell fremskyndig er ikke nødvendigvis smart

Gjennomføring av dialogmøte 2 er et relativt ressurskrevende tiltak, hvor flere aktører involveres. En fremskynding i tid betyr at en god del flere sykmeldte

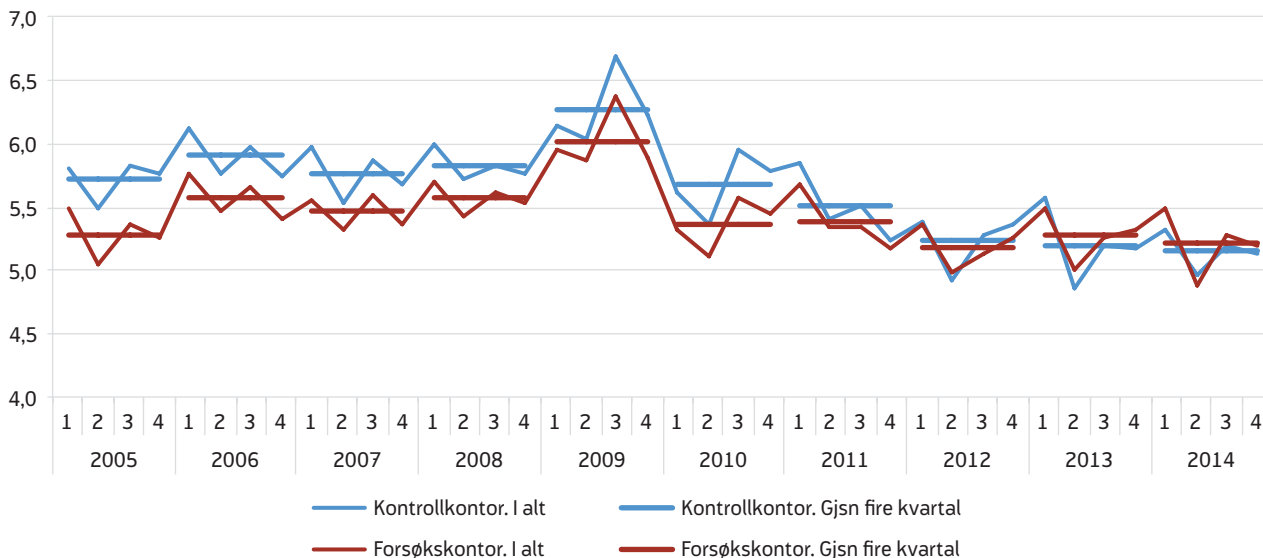
(og arbeidsgivere, behandlere og NAV-ansatte) vil være aktuelle for møtet. Dersom flere kommer helt eller delvis tilbake i jobb, vil dette likevel kunne være en god investering ut fra både individuelle og samfunnsøkonomiske hensyn.

I tråd med teori om «mykere sanksjoner» og «nudging» finner vi endringer i friskmeldingsmønsteret og graderingsmønsteret som sammenfaller med de nye innkallings- og møtetidspunktene. Men med vår tilnærming ser det likevel ikke ut til at det å flytte dialogmøte 2 frem i tid fører til redusert varighet samlet sett. Dette er noe overraskende sett i lys av tidligere undersøkelser, som finner betydelige effekter av dialogmøte 2 på sykefraværet (Markussen m. fl.) og av å innkalle til informasjonsmøte på tidligere tidspunkt (Johansson og Lindahl).

Selv om det er usikkerhet knyttet til resultatene, mener vi altså at det er grunnlag for å fastslå at det i forsøkskontorene samlet sett har vært en negativ utvikling i varigheten for sykefravær utover 12 uker i forsøkskontorene. I lys av den relativt store økningen i innkallinger og møter i Akershus samlet sett, kan det derfor stilles spørsmål ved om det er fornuftig ressursbruk å flytte dialogmøte frem i tid som en generell praksis.

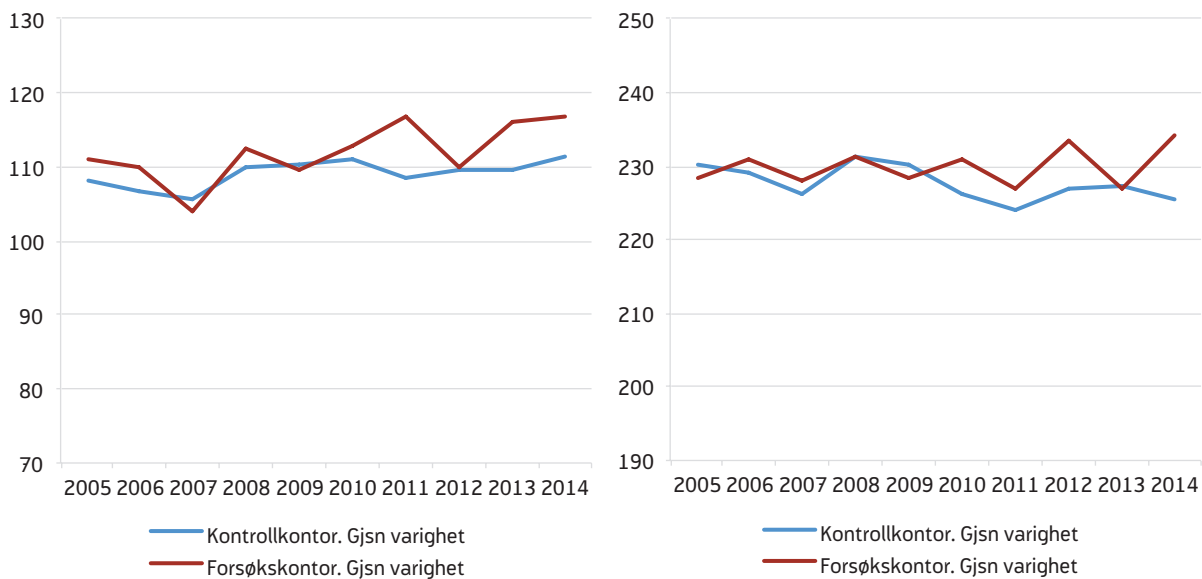
Vedlegg

Figur V1: Legemeldt sykefravær (prosent). Forsøkskontor og kontrollkontor. 1. kvartal 2005–4. kvartal 2014 og gjennomsnitt for året (fire kvartal)¹⁷. I alt

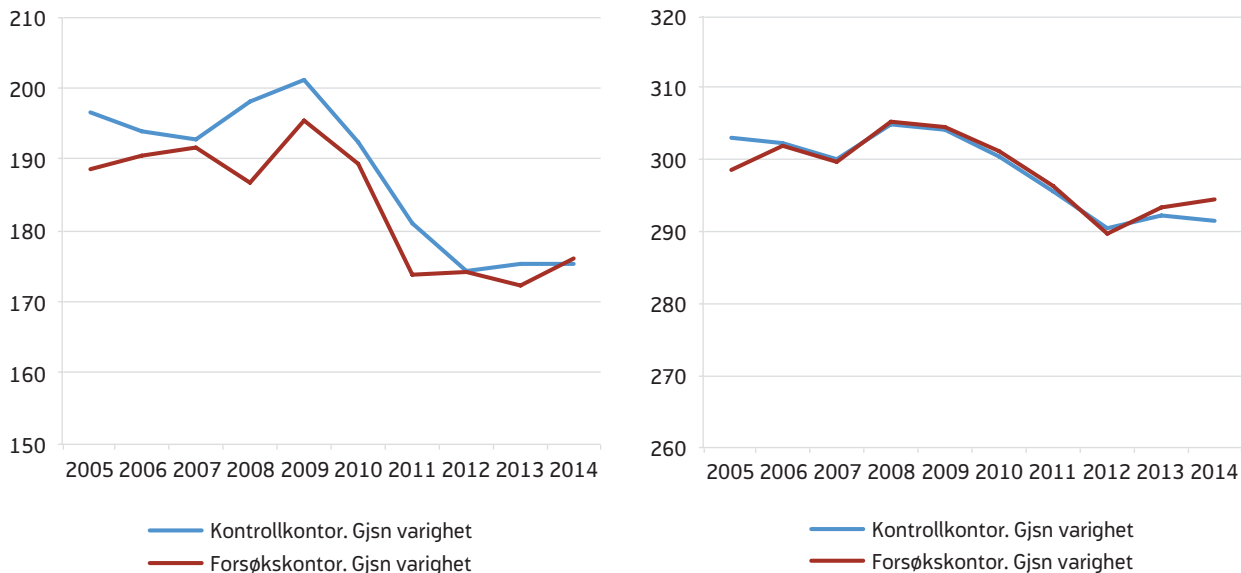


¹⁷ De horisontale linjene viser gjennomsnittet i det enkelte år (her er det gjort en enkel summering av fraværet i de fire kvartalene – fordi det er sesongmessig svingninger i sykefraværet, betyr dette strengt tatt en litt grov tilnærming).

Figur V2: Gjennomsnittlig varighet (dager). Alle sykefravær (venstre) og sykefravær over 12 uker (høyre). Forsøkskontor og kontrollkontor. 2005–2014



Figur V3: Tid til første gradering etter oppstart (venstre) og tid til første gradering etter 12 uker (høyre). Forsøkskontor og kontrollkontor. 2005–2014



Tabell V1: Varighet påbegynte sykefravær i forsøksperioden og andelen som bruker opp sykepenge-rettighetene. Forsøksperioden (1.8.2014-1.3.2015) og samme periode 2-4 år før. Kvinner og menn

| | 8/2010-2/2011 | 8/2011-2/2012 | Referanseperiode (8/2012-2/2013) | Forsøksperiode (8/2014-2/2015) |
|--|---------------|---------------|-------------------------------------|-----------------------------------|
| <i>Kvinner</i> | | | | |
| Antall påbegynte sykepengetilfeller (N) | | | | |
| Forsøkskontor | 1 678 | 1 580 | 1 488 | 1 424 |
| Øvrige kontor | 11 799 | 11 071 | 10 250 | 9 587 |
| Gjennomsnittlig varighet (dager) | | | | |
| Forsøkskontor | 112,7 | 114,9 | 105,8 | 117,4 |
| Øvrige kontor | 109,1 | 110,1 | 109,3 | 111,2 |
| Andel som bruker opp sykepenge-rettighetene | | | | |
| Forsøkskontor | 9,5 | 10,0 | 8,5 | 10,0 |
| Øvrige kontor | 8,8 | 9,0 | 8,8 | 8,4 |
| <i>Menn</i> | | | | |
| Antall påbegynte sykepengetilfeller (N) | | | | |
| Forsøkskontor | 1 032 | 982 | 853 | 826 |
| Øvrige kontor | 7 519 | 6 740 | 6 126 | 5 509 |
| Gjennomsnittlig varighet (dager) | | | | |
| Forsøkskontor | 111,7 | 117,9 | 112,3 | 107,7 |
| Øvrige kontor | 107,9 | 106,4 | 109,4 | 109,2 |
| Andel som bruker opp sykepenge-rettighetene | | | | |
| Forsøkskontor | 9,7 | 11,2 | 10,4 | 9,9 |
| Øvrige kontor | 9,0 | 9,2 | 9,6 | 9,1 |

Tabell V2: Varighet påbegynte sykefravær med en varighet over 12 uker og andelen som bruker opp sykepengerrettighetene. I forsøksperioden (1.8.2014-1.3.2015) og samme periode 2-4 år før. Kvinner og menn

| | 8/2010- 2/2011 | 8/2011- 2/2012 | Referanseperiode (8/2012-2/2013) | Forsøksperiode (8/2014-2/2015) |
|--|-------------------|-------------------|-------------------------------------|-----------------------------------|
| <i>Kvinner</i> | | | | |
| Påbegynte sykefravær med en varighet over 12 uker (N) | | | | |
| Forsøkskontor | 684 | 631 | 554 | 588 |
| Øvrige kontor | 4 629 | 4 295 | 3 945 | 3 783 |
| Gjennomsnittlig varighet (dager) | | | | |
| Forsøkskontor | 221,9 | 232,8 | 222,6 | 232,1 |
| Øvrige kontor | 221,5 | 227,0 | 226,9 | 225,8 |
| Andel som bruker opp sykepengerrettighetene | | | | |
| Forsøkskontor | 23,5 | 25,2 | 22,8 | 24,4 |
| Øvrige kontor | 22,7 | 23,4 | 23,1 | 21,4 |
| <i>Menn</i> | | | | |
| Påbegynte sykefravær med en varighet over 12 uker (N) | | | | |
| Forsøkskontor | 407 | 397 | 325 | 295 |
| Øvrige kontor | 2 863 | 2 496 | 2 347 | 2 145 |
| Gjennomsnittlig varighet (dager) | | | | |
| Forsøkskontor | 226,4 | 237,2 | 236,8 | 233,5 |
| Øvrige kontor | 223,6 | 226,0 | 227,4 | 222,9 |
| Andel som bruker opp sykepengerrettighetene | | | | |
| Forsøkskontor | 24,8 | 27,9 | 27,7 | 27,8 |
| Øvrige kontor | 23,9 | 25,1 | 25,2 | 23,6 |

Tabell V3: Tid til første gradering (etter oppstart) og andel som starter med en gradert sykmelding i forsøksperioden (1.8.2014-1.3.2015) og samme periode 2-4 år før (estimert)

| | 8/2010- 2/2011 | 8/2011- 2/2012 | Referanseperiode (8/2012-2/2013) | Forsøksperiode (8/2014-2/2015) |
|--|-------------------|-------------------|-------------------------------------|-----------------------------------|
| <i>Kvinner</i> | | | | |
| Påbegynte sykefravær (N) | | | | |
| Forsøkskontor | 1 640 | 1 552 | 1 472 | 1 400 |
| Øvrige kontor | 11 534 | 10 775 | 1 0014 | 9 366 |
| Gjennomsnittlig tid til gradering (dager) | | | | |
| Forsøkskontor | 164,4 | 157,5 | 151,9 | 155,7 |
| Øvrige kontor | 171,3 | 163,8 | 156,0 | 157,5 |
| <i>Menn</i> | | | | |
| Påbegynte sykefravær (N) | | | | |
| Forsøkskontor | 1 015 | 970 | 844 | 810 |
| Øvrige kontor | 7 401 | 6 630 | 6 035 | 5 425 |
| Gjennomsnittlig tid til gradering (dager) | | | | |
| Forsøkskontor | 200,7 | 182,0 | 184,9 | 184,2 |
| Øvrige kontor | 200,7 | 180,4 | 191,3 | 190,4 |

Tabell V4: Tid til første gradering etter 12 ukers sykmelding i forsøksperioden (1.8.2014-1.3.2015) og samme periode 2-4 år før (estimert)

| | 8/2010- 2/2011 | 8/2011- 2/2012 | Referanseperiode (8/2012-2/2013) | Forsøksperiode (8/2014-2/2015) |
|--|-------------------|-------------------|-------------------------------------|-----------------------------------|
| <i>Kvinner</i> | | | | |
| Påbegynte sykefravær med en varighet over 12 uker (N) | | | | |
| Forsøkskontor | 684 | 631 | 554 | 588 |
| Kontrollkontor | 4629 | 4295 | 3945 | 3783 |
| Gjennomsnittlig tid til gradering (dager) | | | | |
| Forsøkskontor | 292,2 | 285,3 | 287,3 | 281,1 |
| Kontrollkontor | 291,5 | 288,8 | 285,7 | 282,1 |
| <i>Menn</i> | | | | |
| Påbegynte sykefravær med en varighet over 12 uker (N) | | | | |
| Forsøkskontor | 407 | 397 | 325 | 295 |
| Øvrige kontor | 2863 | 2496 | 2347 | 2145 |
| Gjennomsnittlig tid til gradering (dager) | | | | |
| Forsøkskontor | 305,8 | 297,4 | 290,8 | 302,8 |
| Øvrige kontor | 301,3 | 296,4 | 300,8 | 298,9 |

Referanser

Johansson, Per og Erica Lindahl (2010): *Informativsmøte – en veg til minskad sjukskrivning?*, Institutet for arbetsmarknadspolitisk utvärdering, rapport 2010:20

Markussen, Simen, Knut Røed og Ragnhild Schreiner (2015): «Can compulsory dialogues nudge sick-listed workers back to work?» IZA DP No. 9090

Røed, Knut og Lars Westlie (2007): «Unemployment Insurance in Welfare States: Soft Constraints and Mild Sanctions», Memorandum, Department of Economics, University of Oslo, No. 2007:13

Raaum, Oddbjørn, Knut Røed og Hege Torp (2002): «Riktig satsing i arbeidsmarkedspolitikken?», *Norsk Økonomisk Tidsskrift*, Vol 116, nr. 2/2002

Ose, Solveig Osborg m.fl. (2013): *Oppfølging av sykmeldte – fungerer dagens regime?* Sintef Helse

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/studentene 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:

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

Nasjonalregnskapet (NR) og Kvartalsvis nasjonalregnskap (KNR)

Nasjonalregnskapet er en detaljert regnskapsmessig oversikt over hele Norges økonomi.

Nedsatt arbeidsevne

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

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

Personer med nedsatt arbeidsevne deles inn i følgende grupper:

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

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

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

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

Sesongjustering

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

Sykefravær

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

Sykefraværprosent

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

Sykefraværstilfelle

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

Sysselsetting (AKU)

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

Sysselsetting (Nasjonalregnskapet)

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

Tapte dagsverk

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

Varighet som arbeidssøker eller med nedsatt arbeidsevne

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

Varighet som helt ledig

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

Yrkesdeltakelse

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

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

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

