

# Arbeid og velferd

---

Utviklingen på arbeidsmarkedet

Hvem går ut dagpengeperioden?

Inkludering av unge på AAP – et arbeidsgiverperspektiv

Årsaker til sen oppstart i første tiltak for NAV-brukere med nedsatt arbeidsevne

Effekter av Supported Employment

Sykefravær på grunn av psykiske lidelser – utvikling siden 2003

Grunnstønad i endring: Økte utgifter, færre mottakere

Vilkår om aktivitet for sosialhjelp i 2015: Gjør kommunene det som virker?

Sykepenger etter fylte 62 år: Konsekvenser av pensjonsreformen

Utviklinga i pensjonering og sysselsetjing blant seniorar

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**

Anita Mølmesdal Sivertsen, Ole Christian Lien, Magnus Wright Jacobsen, Jostein Ellingsen, Nina Lysø, Anders Thorgersen og Hilde Olsen

Redaksjonen avsluttet sitt arbeid den 08.06.2017

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](mailto:arbeid.og.velferd@nav.no)

Arbeid og velferd er tilgjengelig på [www.nav.no](http://www.nav.no) under fanen *NAV og samfunn*.

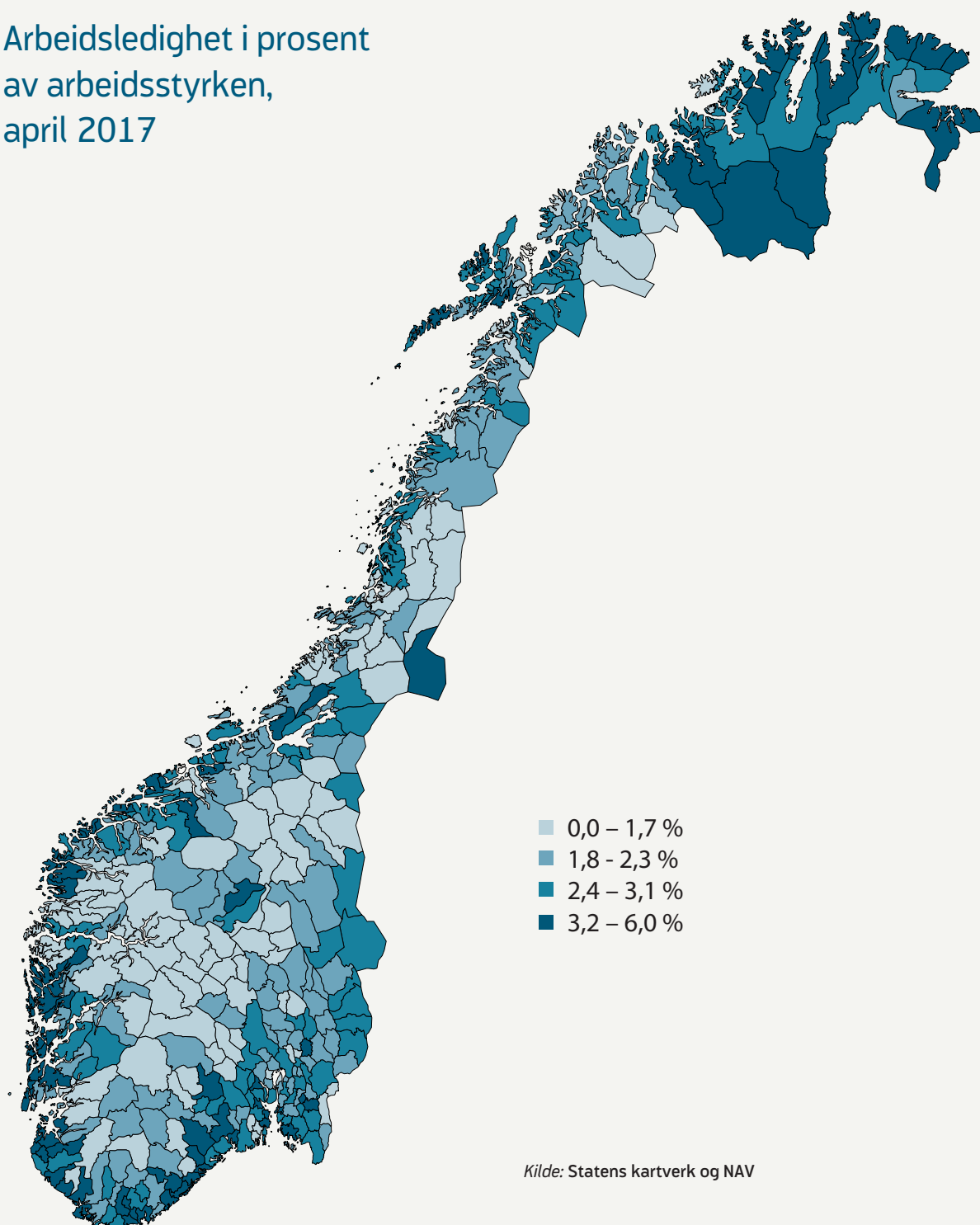
Publikasjonen finnes under lenken *Analyser*

ISSN: 1504-8217

# Innhold

Utviklingen på arbeidsmarkedet .....	<b>3</b>
Hvem går ut dagpengeperioden? .....	<b>19</b>
Inkludering av unge på AAP - et arbeidsgiverperspektiv. ....	<b>35</b>
Årsaker til sen oppstart i første tiltak for NAV-brukere med nedsatt arbeidsevne .....	<b>49</b>
Effekter av Supported Employment .....	<b>65</b>
Sykefravær på grunn av psykiske lidelser - utvikling siden 2003. ...	<b>77</b>
Grunnstønad i endring: Økte utgifter, færre mottakere .....	<b>89</b>
Vilkår om aktivitet for sosialhjelp i 2015: Gjør kommunene det som virker? .....	<b>105</b>
Sykepenger etter fylte 62 år: Konsekvenser av pensjonsreformen .....	<b>123</b>
Utviklinga i pensjonering og sysselsetjing blant seniorar .....	<b>139</b>
<i>Begreper og definisjoner</i> .....	<b>153</b>

## Arbeidsledighet i prosent av arbeidsstyrken, april 2017



Kilde: Statens kartverk og NAV

# UTVIKLINGEN PÅ ARBEIDSMARKEDET<sup>1</sup>

## NAV's arbeidsmarkedsprognose

### Sammendrag

*De siste to årene har Norge vært inne i en nedgangskonjunktur drevet av lavere aktivitet i petroleumsnæringen. Nedgangskonjunktoren har medført lavere sysselsettingsvekst og økt arbeidsledighet, og fylkene og yrkene tilknyttet oljeindustrien har blitt hardest rammet. Den registrerte ledigheten økte gjennom 2015, men stabiliserte seg i 2016. Det er nå tegn til at konjunktorene bedrer seg. Veksten i norsk økonomi tok seg opp i første kvartal i år, og både eksport av tradisjonelle varer og oljeinvesteringene økte for første gang etter flere kvartaler med nedgang, ifølge foreløpige tall fra nasjonalregnskapet. Antallet registrerte helt ledige og arbeidssøkere som deltar på tiltak har gått ned så langt i 2017. Dette er også tilfellet på Sør- og Vestlandet og blant personer med yrkesbakgrunn innen ingeniør- og ikt-fag. Antallet varsler om oppsigelser og permitteringer som NAV mottar har også falt så langt i år.*

*Vi venter at oljeinvesteringene blir lavere i år enn i fjor og at de flater ut i 2018. Fallet i år vil imidlertid bli klart mindre enn i de to foregående årene, og dermed i mindre grad dra ned veksten i norsk økonomi enn det som har vært tilfellet de siste årene. Vi forventer at kronekursen vil holde seg på et lavt nivå, noe som vil bidra til økt eksport og økt aktivitet innen turistnæringen. Vi forventer også at boligprisene og boliginvesteringene vil fortsette å øke i år og bidra til vekst i fastlandsøkonomien, men at veksten avtar neste år som følge av strammere kredittpraksis og høyt nivå på boligbyggingen.*

*Samlet venter vi en moderat oppgangskonjunktur fram til 2018 som vil bidra til at sysselsettingen tar seg opp framover. Hittil i år har antallet helt ledige falt raskere enn vi la til grunn i vår forrige prognose, og vi venter det vil falle noe saktere framover. Vi anslår at antallet helt ledige vil gå ned fra et gjennomsnitt på 84 000 i 2016 til 76 000 i 2017, noe som tilsvarer en ledighet på 2,7 prosent av arbeidsstyrken. I 2018 venter vi at antallet helt ledige vil ligge på 71 000 i gjennomsnitt, som tilsvarer 2,6 prosent av arbeidsstyrken.*

.....  
1 NAV's arbeidsmarkedsprognoser er utarbeidet av prognosegruppen i Arbeids- og velferdsdirektoratet. Artikkelen er skrevet av Leonid Andreev, Johannes Sørbo og Eugenia Vidal-Gil.  
.....

## Utviklingen på arbeidsmarkedet

### Sysselsettingen på vei opp

Sysselsettingen økte med 13 700 personer fra første kvartal 2016 til første kvartal 2017 ifølge kvartalsvis nasjonalregnskap (KNR). Sysselsettingen har nå økt jevnt siden andre kvartal 2016 etter å ha ligget flatt gjennom 2015, justert for normale sesongvariasjoner (figur 1). Sysselsettingsveksten har vært størst innen bygg og anlegg og forretningsmessig tjenesteyting det siste året, mens den har fortsatt å falle innen utvinning av råolje og naturgass og innen industrien (figur 2). Det er innen den oljerelaterte industrien at sysselsettingen har falt det siste året, mens det i andre deler av industrien har vært stabil eller svakt økende sysselsetting. Sysselsettingen har økt innen bygg og anlegg og overnattings- og serveringsvirksomhet gjennom hele den oljerelaterte nedgangskonjunkturen vi har hatt de siste årene, noe som henger sammen med kraftig vekst i boliginvesteringene, høye samferdselsinvesteringer og at den svake kronekursen har vært gunstig for norske hoteller m.m.

Målt ved SSBs arbeidskraftundersøkelse<sup>1</sup> (AKU)

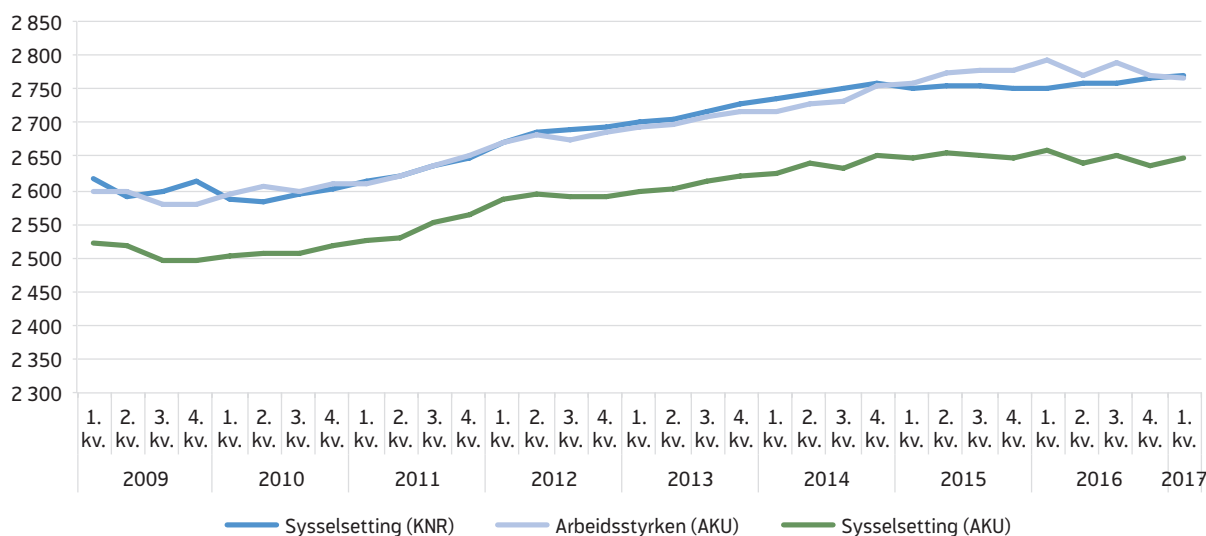
<sup>1</sup> Sysselsettingen målt ved AKU inkluderer kun personer registrert bosatte i Norge, og er derfor lavere enn sysselsettingen slik den beregnes i kvartalsvis nasjonalregnskap. Sistnevnte inkluderer også midlertidig sysselsatte som ikke er registrert bosatte.

stoppet sysselsettingsveksten opp ved årsskiftet 2014/2015, og i første kvartal i år var antallet sysselsatte på samme nivå som i første kvartal 2015. AKU gir dermed et mer negativt bilde av sysselsettingsutviklingen enn nasjonalregnskapet (KNR). Noe av dette kan skyldes flere sysselsatte som ikke er bosatt i Norge, da disse er med i KNR men ikke i AKU. I fjerde kvartal 2016 var det 2 000 flere sysselsatte på korttidsopphold i Norge enn ett år tidligere. Samtidig viser SSBs statistikk over antallet ledige stillinger en økning på 5 prosent det siste året. Den økonomiske veksten i Norge har tatt seg opp og flere spørreundersøkelser<sup>2</sup> viser økt optimisme både blant bedrifter og husholdninger. Dette tyder på at det også er noen utvalgstilfeldigheter som gjør at AKU viser en såpass mye svakere utvikling i sysselsettingen enn KNR det siste året.

Enten vi legger AKU eller KNR til grunn har likevel sysselsettingsveksten vært svakere enn befolkningsveksten de siste årene. Ifølge AKU har andelen av befolkningen mellom 15 og 74 år som er sysselsatte falt fra 68,0 prosent for to år siden til 66,5 prosent i år. Mye av endringen skyldes imidlertid endringer i befolkningssammensetningen. De siste to årene har

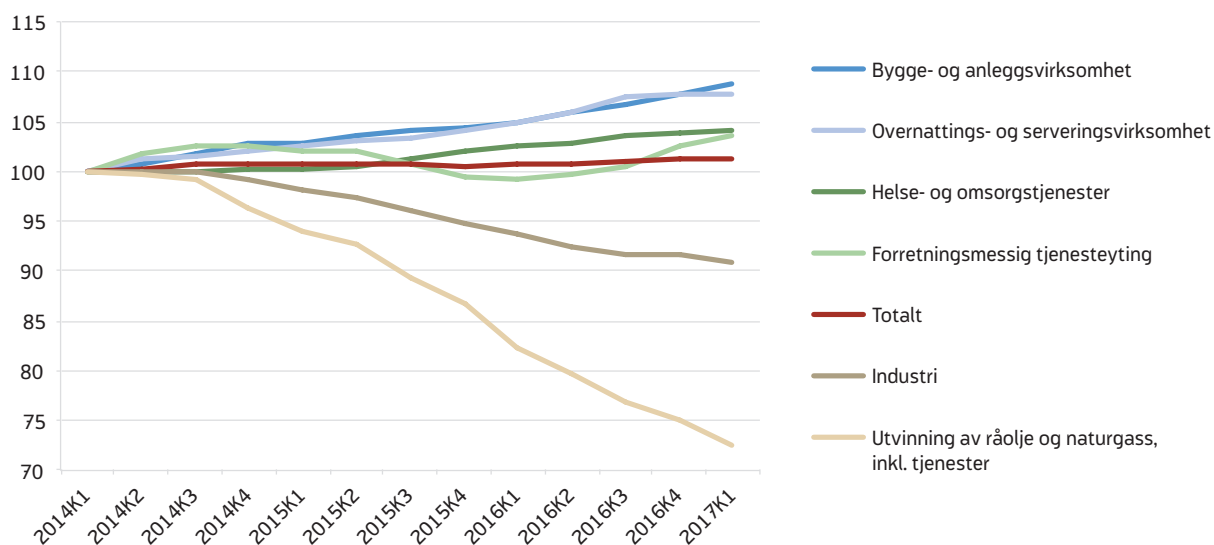
<sup>2</sup> Se for eksempel Norges Banks regionale nettverk, NAVs bedriftsundersøkelse og Finans Norges Forventningsbarometer.

**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

det blitt om lag 30 000 flere i alderen 65–74 år, hvor mange går av med alderspensjon. Dette bidrar til å dra ned yrkesdeltakelsen i alderen 15–74 år samlet. Samtidig har også den oljedrevne nedgangskonjunktoren ført til at mange jobber har forsvunnet i oljerelatert næringsliv. Dette har bidratt til at sysselsettingsandelen har falt også blant personer i alderen 20–59 år, fra 80,2 prosent i første kvartal 2015 til 79,4 prosent i første kvartal 2017.

### Lavere yrkesdeltakelse

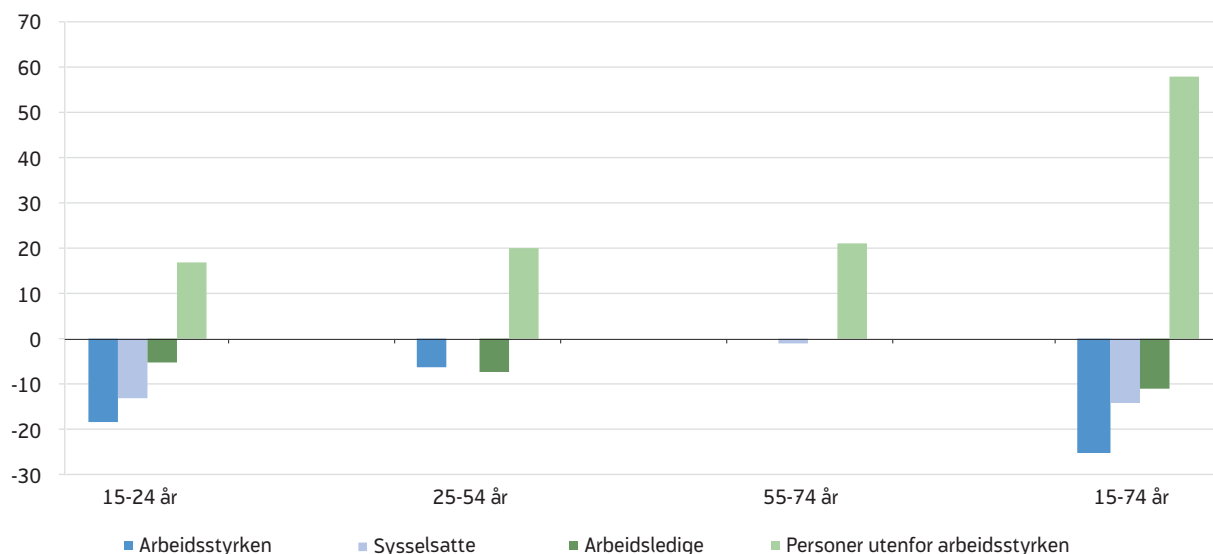
Arbeidsstyrken er summen av de sysselsatte og arbeidsledige i yrkesaktiv alder (15–74 år), og tilsvarer tilbudet av arbeidskraft. Ifølge sesongjusterte AKU-tall fortsatte antall personer i arbeidsstyrken å øke fram til tredje kvartal 2015, før det kom et fall i fjerde kvartal (figur 1). Yrkesdeltakelsen økte likevel fra 2014 til 2015, noe som ikke er vanlig i en nedgangskonjunktur hvor ledigheten øker. I nedgangskonjunkturerne i 1987–1993, 2002–2005 og i 2008–2011 falt yrkesdeltakelsen, og dette har man også sett under nedgangskonjunkturer i andre land. De siste kvartalene har imidlertid yrkesdeltakelsen falt klart. Dermed kan det virke som om nedgangen kom litt senere i denne nedgangskonjunkturer enn det vi har sett tidligere.

Fra første kvartal 2016 til første kvartal 2017 økte befolkningen i yrkesaktiv alder med 33 000 personer. Arbeidsstyrken falt likevel med 25 000 personer på grunn av at både sysselsettingen og arbeidsledigheten falt (figur 3). Det var særlig blant de yngste at det ble færre sysselsatte, mens antallet arbeidsledige falt både i aldersgruppen 15–24 år og 25–54 år. Antallet personer utenfor arbeidsstyrken økte derimot i alle aldersgrupper, og yrkesdeltakelsen falt dermed fra 70,8 prosent til 69,6 prosent.

### 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. Andersen m.fl. (2017) har sett nærmere på utviklingen i de to ledighetsmålene de siste årene. Se også <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/statistikker/akumnd/tilleggsinformasjon/arsaker-til-avvik-i-ledighetstallene-til-nav-og-ssb> for noen generelle årsaker til at de to ledighetsmålene kan utvikle seg ulikt.

**Figur 3. Endringer i befolkningen i yrkesaktiv alder etter arbeidsstyrkestatus. 1 000 personer. 1. kvartal 2016 – 1. kvartal 2017**



Kilde: SSB

### Fallende ledighet

Etter å ha holdt seg svært stabilt gjennom 2016 har antallet helt ledige og arbeidssøkere som deltar på tiltak (bruttoledigheten) falt fra 101 400 ved utgangen av november til 95 700 ved utgangen av mai, ifølge sesongjusterte tall (figur 4). Ved utgangen av mai var bruttoledigheten på 3,3 prosent, mot 3,6 prosent i mai 2016.

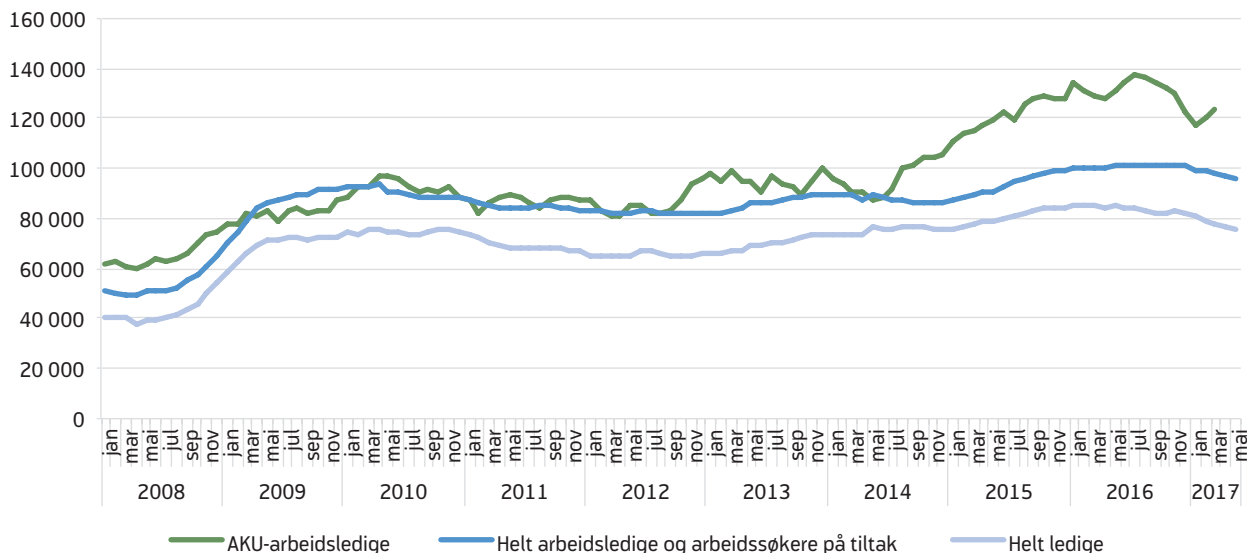
På grunn av en økning i tiltaksnivået begynte antallet helt ledige å falle allerede våren 2016. Fra mai i fjor til mai i år har dermed antallet helt ledige falt mer enn bruttoledigheten. Ved utgangen av mai var 70 900 personer registrert som helt ledige. Det utgjorde 2,6 prosent av arbeidsstyrken, mot 2,9 prosent ett år tidligere. Utviklingen i antallet helt ledige har de siste månedene vært bedre enn vi la til grunn i vår forrige prognose i februar.

Arbeidsledigheten målt ved AKU begynte å øke tidligere enn den registrerte ledigheten. Fram til høsten 2015 økte den også betydelig mer enn den registrerte ledigheten. På bakgrunn av denne utviklingen satte Finansdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet ned en arbeidsgruppe som skulle se nærmere på utviklingen i de to ledighetsmålene. Arbeidsgruppen fant at studenter som søkte deltidsjobb eller feriejobb stod for om lag en tredjedel av det

økte avviket mellom AKU og den registrerte bruttoledigheten (Andersen m.fl. 2017). Disse vil i svært liten grad melde seg ledig hos NAV. Videre er det blant personer under 40 år avviket oppstår, og på Østlandet. Det kan tyde på at det er personer som er på vei inn i arbeidslivet, som nyutdannede og innvandrere som sliter med å få jobb fordi sysselsettingsveksten er lavere enn veksten i arbeidsstyrken. AKU viser også en betydelig større økning i langtidsledigheten enn NAVs tall. Dette er en uvanlig utvikling og henger sammen med den tidligere omtalte utviklingen i yrkesdeltakelsen i denne nedgangskonjunkturen. Vanligvis har vi sett i AKU at flere har trukket seg ut av arbeidsstyrken når mulighetene for jobb blir dårligere. I denne nedgangskonjunkturen ser det ut til at det har tatt lengre tid før denne effekten har slått inn, og at flere enn det vi har sett ved tidligere nedgangskonjunkturer har fortsatt å søke jobb. Det siste halve året har vi imidlertid fått en klar nedgang i ledigheten i AKU fordi flere har trukket seg ut av arbeidsstyrken. Samtidig har det ikke vært noen økning i den registrerte ledigheten blant de under 25 år de siste årene, noe som også er uvanlig i en nedgangskonjunktur. Det ser også ut til å være en viss økning i gruppen som er registrert med nedsatt arbeidsevne uten å motta arbeidsavklaringspenger som sier i AKU at de er ledige (Andersen m.fl. 2017).



**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



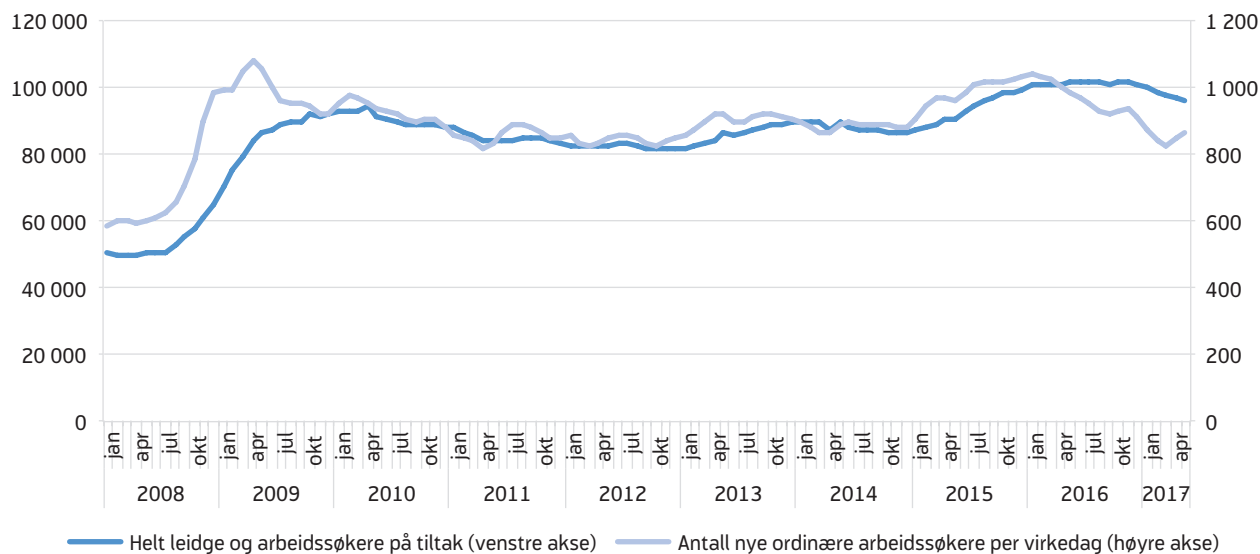
Kilde: SSB og NAV

Det at AKU-ledigheten fanger opp grupper som i liten grad melder seg til NAV, som studenter og nyutdannede på vei inn i arbeidslivet, kan altså forklare mye av avviket. Samtidig er noe av størrelsen på avviket som har oppstått trolig utslag av tilfeldigheter fordi AKU er en utvalgsundersøkelse. Det kraftige

fallet i AKU-ledigheten de siste månedene peker også i en slik retning.

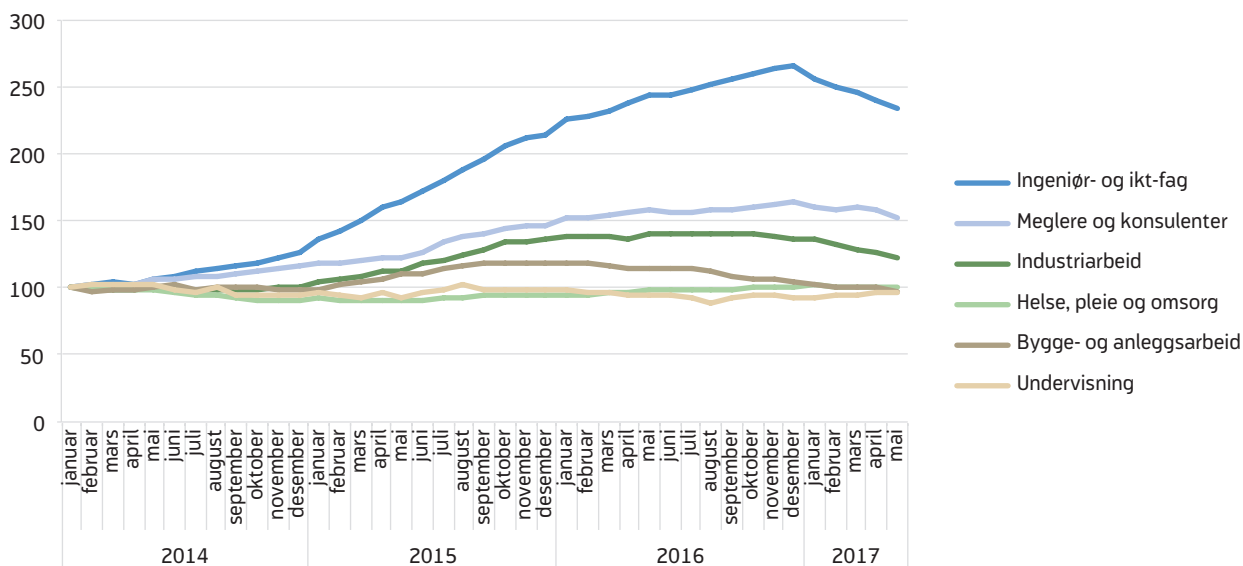
Samtidig som bruttoledigheten stabiliserte seg i fjor så vi at antallet nye arbeidssøkere falt klart gjennom året

**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 utvalgte yrkesgrupper. Sesongjustert. Indeksert: Januar 2014 =100**



Kilde: NAV

og inn i 2017. I mai registrerte 870 nye arbeidssøkere<sup>3</sup> seg hos NAV per virkedag, ifølge sesongjusterte tall. Det er nesten 200 færre per virkedag enn i desember 2015, noe som tilsvarer omlag 4 000 færre nye arbeidssøkere i løpet av en måned. Samtidig har det vært en økning i antallet personer som har gått lenge ledig. Ved utgangen av mai var det til sammen 30 600 helt ledige og arbeidssøkere som deltok i tiltak som hadde vært arbeidssøkere i mer enn ett år. Det er en økning på 3 100 personer sammenlignet med mai i fjor. Tre fjerdedeler av denne økningen har kommet i Rogaland og Hordaland. Det har også ført til bekymring om mange i disse regionene nå vil miste dagpengene sine. I løpet av 2016 gikk totalt 12 400 personer ut dagpengeperioden. Furuberg og Kalstø (2017) ser i dette nummeret av *Arbeid og velferd* nærmere på hvem som gikk ut dagpengeperioden i andre halvår 2015 og første halvår 2016 og hva som skjedde med dem.

Den oljedrevne nedgangskonjunktoren de siste årene har gitt særlig stor økning i ledigheten innen ingeniørfag (figur 6). Fra starten av 2014 til utgangen av 2016 økte bruttoledigheten innen ingeniør- og ikt-fag med 167 pro-

sent, og det var særlig for ingeniører og sivilingeniører innen oljerelaterte fag at ledigheten økte mye. De siste månedene har imidlertid bruttoledigheten falt også innen ingeniør- og ikt-fag, og ved utgangen av mai var det 1 200 færre registrert som helt ledige eller arbeidssøkere på tiltak med denne yrkesbakgrunnen enn i mai i fjor. Vi har også sett en økning i antallet ledige stillinger innen ingeniør- og ikt-fag det siste halve året, noe som kan tyde på at ledigheten vil fortsette å gå ned.

Bygg og anlegg er yrkesgruppen som har hatt størst nedgang i bruttoledigheten det siste året, med en nedgang på 15 prosent. Det henger sammen med kraftig vekst i boliginvesteringene og økt sysselsetting innen bygg og anlegg. Også innen industriarbeid har bruttoledigheten falt det siste drøye halvåret, etter en økning på omlag 40 prosent i første del av nedgangskonjunktoren. Innen undervisning og helse, pleie og omsorg har ledigheten holdt seg stabil gjennom hele den oljedrevne nedgangskonjunktoren. Dette er også blant yrkesgruppene med lavest ledighetsrate.

### Fallende ledighet også på Vestlandet

De siste tre 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. I Rogaland ble brutto-

<sup>3</sup> Nye arbeidssøkere inkluderer både helt ledige, arbeidssøkere som deltar i tiltak og delvis ledige.

ledigheten mer enn doblet fra sommeren 2014 til sommeren 2016 (figur 7), og fylket gikk fra å ha nest lavest ledighet til å ha den høyeste ledigheten i landet. Også i Agder, Hordaland og Møre og Romsdal økte bruttoledigheten klart som følge av lavere aktivitet i oljebransjen, men langt mindre enn i Rogaland. Så langt i 2017 har imidlertid bruttoledigheten falt på Sør- og Vestlandet.

I resten av landet samlet ser vi at bruttoledigheten har holdt seg ganske stabil gjennom denne nedgangskonjunkturen. I Vestfold og enkelte andre steder på Østlandet har det riktignok også vært noe økende ledighet, men dette har blitt motvirket av fallende ledighet på resten av Østlandet, samt i Trøndelag og Nord-Norge. I disse områdene er det 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 gjør også at det blir billigere for utlendinger å reise til Norge og dyrere for nordmenn å reise utlandet. Dette er positivt for den norske turistnæringen.

lands-BNP<sup>4</sup> og påvirker etterspørselen etter arbeidskraft direkte. I 2016 gikk 78 prosent av fastlandseksporten til EU, mens 4 prosent gikk til USA, målt i løpende priser.

### Moderat vekst i eurosonen

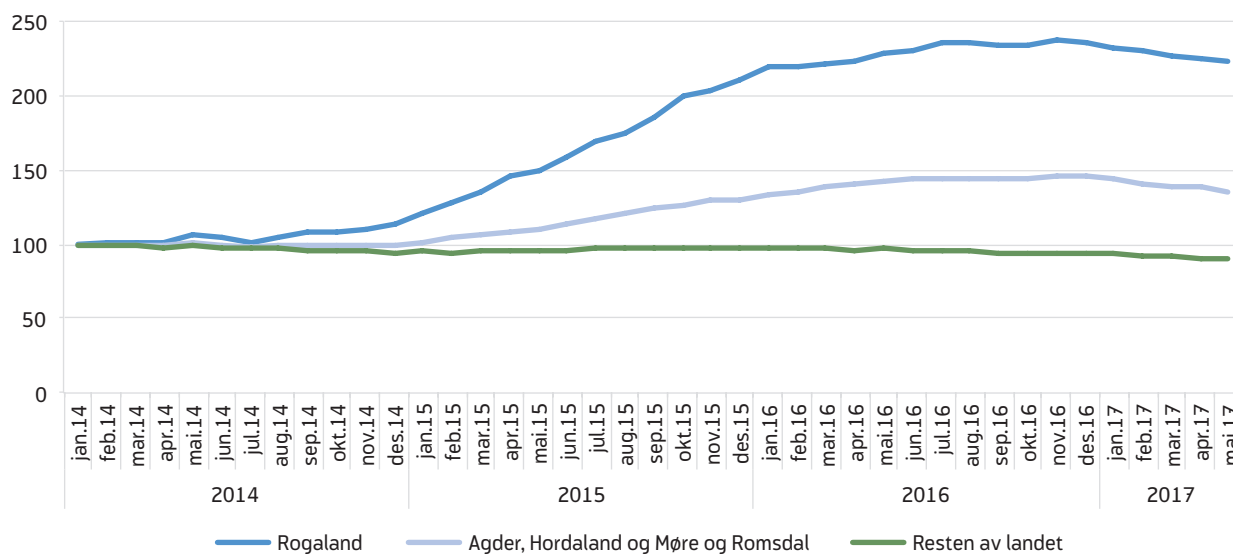
Både i fjerde kvartal i fjor og første kvartal i år var veksten i bruttonasjonalproduktet (BNP) i eurosonen 0,5 prosent. BNP var dermed 1,7 prosent høyere i første kvartal i år enn i første kvartal i 2016. I februar og i mars lå arbeidsledigheten på 9,5 prosent av arbeidsstyrken, det laveste nivået siden april 2009, og 0,7 prosentpoeng lavere enn i mars 2016. I Tyskland var ledigheten på 3,9 prosent, mens den fortsatt var høyest i Hellas og Spania, med henholdsvis 23,5 og 18,2 prosent. I Spania er imidlertid utviklingen svært positiv og ledigheten var 2,1 prosentpoeng lavere enn i mars i fjor. EU har et mål om å øke sysselsettingsgraden til 75 prosent mot 2020, og sysselsettingsutviklingen har vært positiv de siste årene. I 2016 nådde sysselsettingsandelen 71,1 prosent, noe som var betydelig høyere enn i 2015 (70,1 %) og den tidligere toppen i 2008 (70,3 %).

## Utviklingen internasjonalt

Utviklingen hos våre handelspartnere er viktig for utviklingen i norsk økonomi fordi eksporten av tradisjonelle varer og tjenester utgjør om lag 26 prosent av Fast-

<sup>4</sup> Bruttonasjonalprodukt for Fastlands-Norge er lik bruttonasjonalprodukt (BNP) utenom næringene utvinning av olje og naturgass, rørtransport og utenriks sjøfart.

**Figur 7. Utviklingen i summen av helt ledige og arbeidssøkere på tiltak i ulike regioner. Sesongjustert. Indeksert: Januar 2014 =100**



Kilde: NAV

Selv om politiske faktorer fortsatt spiller en stor rolle for den økonomiske utviklingen i EU, har utfallene av valgene i Frankrike og Nederland bidratt til mindre usikkerhet om det europeiske samarbeidet. Vi venter at den økonomiske veksten i eurosonen fortsetter i samme takt som i de siste kvartalene. I tråd med IMF's anslag fra april legger vi til grunn i vår prognose at BNP øker med 1,7 prosent i år og 1,6 prosent neste år.

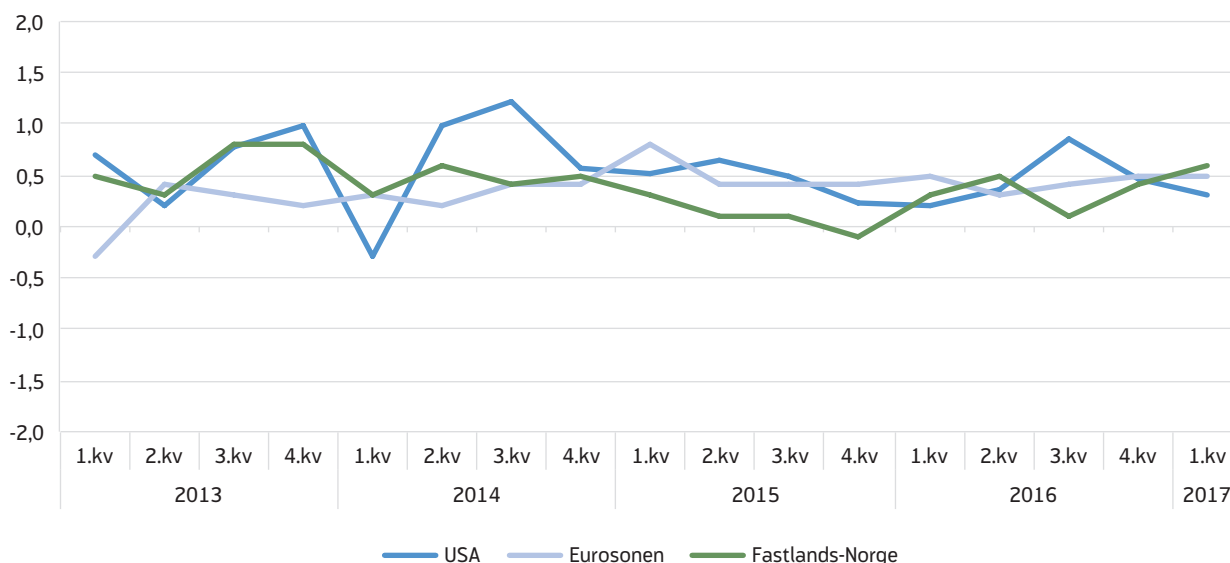
En svekkelse av det britiske pundet, bidro til at den økonomiske veksten i Storbritannia forble høy i 2016, tilsynelatende upåvirket av folkeavstemningen om å forlate EU (Brexit). I første kvartal i år hadde den britiske økonomien imidlertid en kraftig nedbremsing, og BNP-veksten falt til 0,3 prosent fra 0,7 prosent i forrige kvartal. Nedbremsingen skyldes at høy inflasjon som følge av den svakere punden rammet privat konsum og kan være et tegn på en lavere vekst fremover. Konsekvensene av Brexit vil bli klarere etter at forhandlingene om utmeldingsprosessen og en ny handelsavtale med EU avsluttes, og usikkerheten om hvilke regler og avtaler skal gjelde dempes. Forhandlingsstillingen for EU ser sterkere ut etter valgene i Nederland og Frankrike. Det kan innebære bedre forhandlingsposisjon for EU og strengere vilkår for Storbritannia. IMF nedjusterte sine prognoser for vek-

sten i Storbritannia kraftig etter Brexit, men i april oppjusterte de vekstanslaget for 2017, samtidig som de anslo lavere vekst i 2018 enn i år. Dette gjenspeiler at IMF forventer at de negative effektene av Storbritannias beslutning om å forlate EU vil begynne å materialisere seg i 2018.

### Moderat vekst i USA

I første kvartal økte BNP i USA med 1,2 prosent, målt i årlig rate. Dette er betydelig lavere enn i fjerde kvartal, da veksten var på 2,1 prosent. Fall i offentlig konsum bidro til lavere vekst. Arbeidsledigheten har gått noe ned det siste året, og var på 4,4 prosent i april mot 5,0 prosent ett år tidligere. Sysselsettingen økte noe i april, og andelen av befolkningen som er sysselsatt har vist en stabil vekst gjennom det siste året. IMF anslår at veksten i amerikansk økonomi vil bli høyere enn i anslaget fra oktober og bli på henholdsvis 2,3 i 2017 og 2,5 prosent i 2018, basert på vekst i privat konsum og en mer ekspansiv finanspolitikk. IMF mener at over en lengre horisont er utsiktene for den amerikanske økonomien en mer dempet vekst på grunn av en aldrende befolkning og en svakere vekst i produktiviteten. I tråd med sine valgløfter lanserte president Trump nye skattelettelser i april. Hensikten er at de skal virke stimulerende på økonomien, men de vil samtidig øke budsjettunderskuddet og kan skape problemer i fram-

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



Kilde: Eurostat og SSB (KNR)

tida dersom høyere vekst i økonomien ikke generer høye nok skatteinntekter. Det er også usikkert om disse skattelettelsene kan bli iverksatt i år eller må utsettes til 2018. Tross Trumps tidligere erklæringer trekker USA seg umiddelbart ikke fra NAFTA, men skal reforhandle handelsavtaler med nabolandene.

### Den globale økonomien

I Kina har den økonomiske veksten blitt gradvis lavere de siste årene, men i første kvartal var veksten litt høyere enn forventet, på 6,9 prosent målt i årlig rate. Store offentlige infrastrukturprosjekter og private boliginvesteringer bidro til veksten. Kvartalsveksten var den høyeste siden tredje kvartal i 2015. Både Kinas regjering og IMF forventer imidlertid at veksten kommer til å avta. IMF's oppjusterte anslag for veksten i år er 6,6 prosent og 6,2 prosent neste år. Vi legger også til grunn en gradvis lavere vekst i Kina.

I anslaget fra april venter IMF at veksten i verdensøkonomien tar seg noe opp i år og neste år, fra 3,1 prosent i 2016 til 3,5 prosent i 2017 og 3,6 prosent i 2018. Forventninger om sterkere global etterspørsel,

redusert deflasjon og mer optimistiske finansmarkeder bidrar til den oppadgående utviklingen.

## Utviklingen i Norge

### Høyere vekst i fastlandsøkonomien

Norge har vært i en nedgangskonjunktur drevet av redusert etterspørsel fra petroleumsnæringen siden slutten av 2014. Veksten i bruttonasjonalprodukt (BNP) for Fastlands-Norge<sup>5</sup> tok seg opp gjennom 2016, men årsgjennomsnittet på 0,9 prosent var likevel klart under trendveksten på 2 prosent.<sup>6</sup> I første kvartal i år økte BNP Fastlands-Norge med 0,6 prosent, ifølge sesongjusterte tall fra nasjonalregnskapet (se tabell 1). Dette tilsvarer en vekst på

<sup>5</sup> Bruttonasjonalprodukt for Fastlands-Norge er lik bruttonasjonalprodukt (BNP) utenom næringene utvinning av olje og naturgass, rørtransport og utenriks sjøfart.

<sup>6</sup> En nedgangskonjunktur er definert som en periode der veksten i 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 %.

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

	2015	2016	2. kv. 2016	3. kv. 2016	4. kv. 2016	1. kv. 2017
Bruttonasjonalprodukt	1,6	1,1	0,1	-0,5	1,2	0,2
Bruttonasjonalprodukt Fastlands-Norge	1,1	0,9	0,5	0,1	0,4	0,6
Konsum i husholdninger	2,1	1,7	0,2	0,0	0,7	0,6
– Varekonsum	1,0	-0,1	-0,3	-0,5	0,6	0,2
– Tjenestekonsum	3,5	3,4	0,9	0,5	0,6	0,7
Konsum i offentlig forvaltning	2,1	2,3	0,7	0,7	0,6	0,4
Bruttoinvestering i fast realkapital	-3,8	0,3	1,1	2,3	-0,5	0,5
– Utvinning og rørtransport	-15,0	-16,4	-2,4	-1,1	-2,7	2,7
– Fastlands-Norge	0,6	6,2	2,8	3,2	0,3	0,7
– Næringer	-1,6	3,1	4,6	1,0	1,7	-2,1
– Andre tjenester	-1,2	3,5	7,7	-0,1	0,6	-2,3
– Industri og bergverk	-7,8	5,9	4,2	-3,9	7,0	-6,4
– Annen vareproduksjon	3,0	6,8	-1,0	7,6	0,6	0,0
– Boliger (husholdninger)	1,6	9,9	2,6	3,3	3,2	3,0
– Offentlig forvaltning	3,0	6,9	0,5	6,1	-4,7	2,2
Eksport i alt	3,7	-0,5	-0,6	0,6	0,1	0,9
– Tradisjonelle varer	5,8	-8,2	-0,7	-0,7	-9,3	7,8
– Råolje og naturgass	3,2	4,1	-1,8	1,1	1,2	-0,6
Import i alt	1,6	0,8	0,1	0,6	-1,5	2,8
– Tradisjonelle varer	1,9	-1,1	0,0	0,7	0,0	2,0

Kilde: SSB (KNR)

2,6 prosent målt i årlig rate, og kan tyde på at konjunkturedgangen har tatt slutt.

### Vekst i investeringene

Bruttoinvesteringene i fast realkapital 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, noe som særlig skyldes det store fallet i oljeinvesteringene (figur 9). Tross en betydelig nedgang i oljeinvesteringene, økte bruttoinvesteringene med 0,3 prosent i 2016. Til dette bidro blant annet økte investeringer i offentlige forvaltning og økte boliginvesteringer. Bruttoinvesteringene økte igjen i første kvartal i år, og da med bidrag fra vekst i oljeinvesteringene, for første gang siden fjerde kvartal 2013.

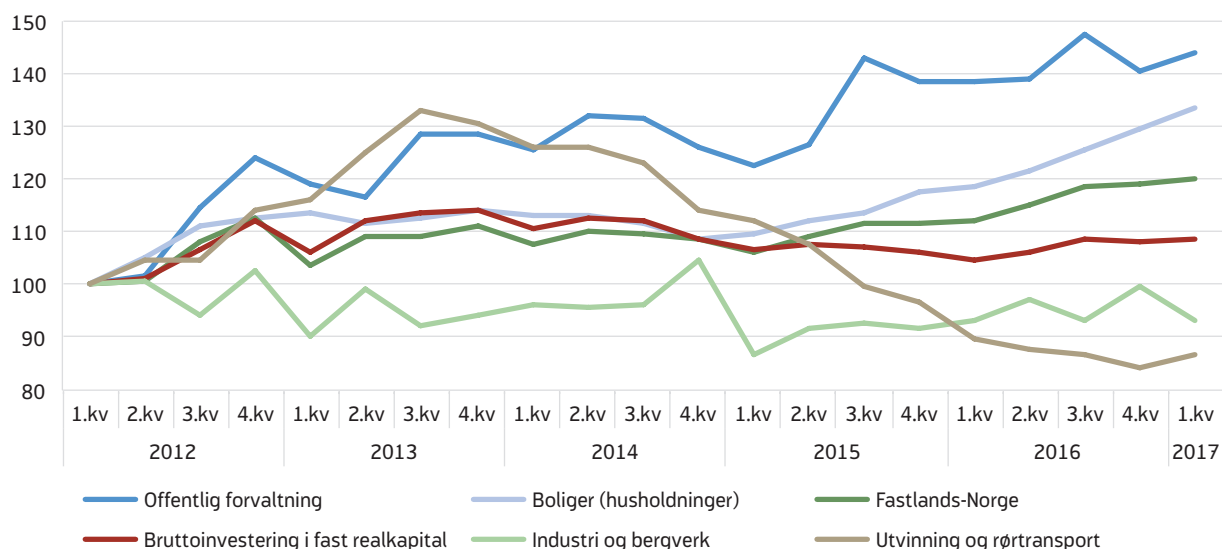
### Fortsatt nedgang i petroleumsinvesteringene

Oljeprisen falt kraftig fra sommeren 2014 av og var på sitt laveste i januar i fjor på under 30 dollar fatet. Hittil i år har oljeprisen ligget på mellom 48 og 57 dollar. OPECs medlemsland samt Russland ble enige i slutten av mai om å forlenge gjeldende kutt i oljeproduksjonen med ni måneder. Oljeprisen tok seg opp i forkant av dette møtet, men falt noe tilbake etter det. Dette kan tyde på at avtalen allerede var ventet av markedet og at det lå forventninger om ytterligere kutt. Det er lite som

tyder på en kraftig vekst i oljeprisene i tiden framover. Desto mer prisene stiger, desto mer lønnsom blir utvinning av skiferolje, slik at oljeproduksjonen kan øke og prisen igjen presses ned. Vi legger til grunn i våre prognoser at oljeprisen blir på 53 dollar fatet i gjennomsnitt i år og på 55 dollar fatet neste år, men det er stor usikkerhet knyttet til anslaget.

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 falt med 33 prosent fra fjerde kvartal 2013 til fjerde kvartal 2016. Foreløpige tall fra kvartalsvis nasjonalregnskap (KNR) viser imidlertid at petroleumsinvesteringene vokste med 2,7 prosent i første kvartal i år, for første gang siden fallet startet (figur 9). I SSBs investeringsundersøkelse fra mai har virkighetene oppjustert anslaget for investeringene innen olje- og gassvirksomhet noe i 2017. Virkighetenes første anslag på investeringene i 2018 tyder på nedgang, men det foreligger planer om prosjekter som ikke kom med i denne undersøkelsen og som kan bidra til vesentlig oppjustering senere i år. Vi venter at de negative impulsene fra redusert etterspørsel i oljebransjen vil fortsette i 2017, men at nedgangen i

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



Kilde: SSB (KNR)



oljeinvesteringene blir klart mindre enn i 2016 og 2015. I 2018 har vi lagt til grunn at oljeinvesteringene stabiliserer seg.

### **Vekst i boliginvesteringene**

Etter nedgang i 2014 økte boliginvesteringene gjennom hele 2015 og 2016. I første kvartal i år økte boliginvesteringene med ytterligere tre prosent, og var 23 prosent høyere enn i fjerde kvartal 2014. Boligprisene fortsatte også å øke i første kvartal, særlig i Osloområdet, men veksttakten har avtatt de to siste kvartalene. Boligprisene i første kvartal var 10,1 prosent høyere enn året før for landet samlet, mens prisene i Oslo og Bærum hadde steget med 21 prosent.

Tallene for igangsettingstillatelser for nye boliger har vist en oppadgående trend siden slutten av 2014. Denne tendensen stoppet i desember i fjor og det har nå vært en utflating i fem måneder, om enn på et høyt nivå, ifølge sesongjusterte tall fra Statistisk sentralbyrå (SSB). Det ble likevel gitt 20 prosent flere igangsettingstillatelser til nye boliger fra mai 2016 til april 2017 enn i den foregående tolv månedersperioden. Samtidig kan det høye nivået på igangsettingen av nye boliger, sammen med noe strammere kredittpraksis etter at den nye boliglånforskriften trådte i kraft i januar i år, bidra til å dempe boligprisveksten framover, til tross for fortsatt lav utlånsrente. Vi venter derfor at veksten i boligprisene og boliginvesteringene vil avta gradvis de neste to årene, og at de i gjennomsnitt i 2017 vokser omtrent som i fjor og holder seg uendret i 2018.

### **Nedgang i industriinvesteringene**

I 2016 økte investeringene innen industri og bergverk med 5,9 prosent, etter en større nedgang året før. Det var en noe ujevn utvikling gjennom året, med en nedgang i tredje kvartal fulgt av en større oppgang i fjerde kvartal (figur 9). I første kvartal i år falt industriinvesteringene på nytt med 6,4 prosent. Dette skyldes nedgang i investeringene innen oljeraffinering, kjemisk og farmasøytisk industri og da spesielt innen produksjon av kjemiske råvarer, innen verftsindustri og annen transportmiddelindustri samt reparasjon og installasjon av maskiner og utstyr. På den andre siden gikk investeringene innen produksjon av

metallvarer, elektrisk utstyr og maskiner og nærings-, drikkevare- og tobakksindustri opp i samme periode.

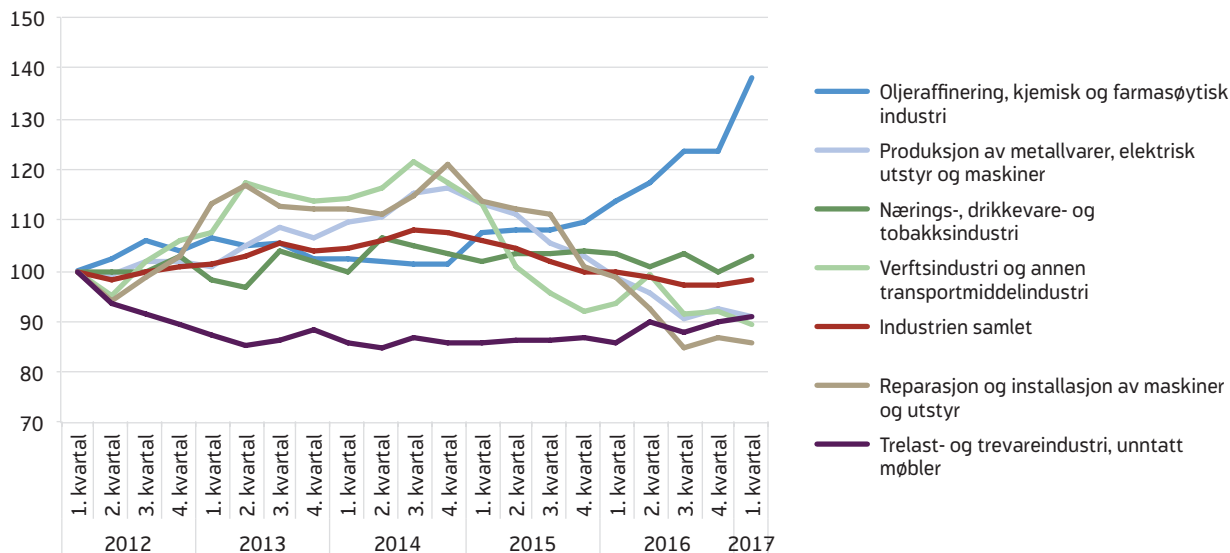
I SSBs investeringsundersøkelse fra mai anslår virksomhetene en mindre nedgang i industriinvesteringene for 2017 enn tidligere anslått, med et fall på 2,2 prosent sammenliknet med tilsvarende anslag for 2016. Det er anslag om lavere investeringer innenfor næringsgruppen oljeraffinering, kjemisk og farmasøytisk industri samt metallindustrien som bidrar til denne nedgangen. Dette skyldes at enkelte store investeringsprosjekter som har bidratt til veksten i 2016 nå er avsluttet. Nedgangen i 2017 motvirkes noe av positive investeringsanslag innenfor næringsmiddelindustri, metallvareindustri samt gummi, plast og mineralsk industri. Virksomhetenes første anslag på investeringene i 2018 tyder på oppgang, og det er særlig høyt investeringsanslag innen oljeraffinering, kjemisk og farmasøytisk industri som bidrar til dette. Vi legger derfor til grunn i vår prognose et fall i industriinvesteringene i år, men venter at de øker igjen i 2018.

### **Økning i industriproduksjonen**

Bruttoproduktet i industrien falt gjennom 2015 og 2016 (figur 10). Nedgangen skyldes i stor grad fallende produksjon i næringene som leverer til oljeindustrien, som produksjon av metallvarer, elektrisk utstyr og maskiner, verftsindustri samt reparasjon og installasjon av maskiner og utstyr. Disse tre næringene samlet utgjorde om lag 50 prosent av bruttoproduktet i industrien i 2014, mens denne andelen hadde falt til 43 prosent i første kvartal i år. Utviklingen innen tradisjonell eksportindustri har vært mer positiv og bidratt til å dempe nedgangen i industrien samlet. Særlig produksjonen innen oljeraffinering, kjemisk og farmasøytisk industri har hatt god vekst siden 2015. Det var hovedsakelig høy vekst i denne næringen i første kvartal i år samt i næringsmiddelindustri som bidro til at bruttoproduktet i industrien økte med 0,9 prosent etter to år med nedgang.

Ordretilgangen i industrien har tatt seg opp de tre siste kvartalene etter å ha falt siden begynnelsen av 2014. Det er særlig økt ordretilgang i hjemmemarkedet som har bidratt til dette, også blant leverandører til oljeindustrien som bygging av skip og oljeplattformer samt maskinreparasjon og installasjon. Fortsatt svak krone

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



Kilde: SSB (KNR)

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. Årsveksten i konsumet i 2016 ble på 1,7 prosent, noe lavere enn i 2015. Det var tjenestekonsumet som økte, mens varekonsumet først økte i fjerde kvartal, etter fem kvartaler på rad med nedgang. I 2016 var lønnsveksten den laveste SSB har målt på 2000-tallet. Dette, sammen med høy prisvekst, førte til den største nedgangen i reallønningene på mange tiår og videre til at konsumet ble dempet. I første kvartal i år økte husholdningenes konsum med 0,6 prosent. Det var igjen vekst i tjenestekonsumet som bidro mest til økningen, mens varekonsumet hadde en beskjeden oppgang i første kvartal.

Svekkelsen av kronekursen de siste par årene har bidratt til å dra opp inflasjonen. Vi venter at kronekursen styrker seg noe fram til 2018, og at prisveksten på importerte varer dermed vil avta og bidra til at inflasjonen går noe ned igjen. Selv med moderate lønnsoppgjør venter vi derfor at reallønningene, det vil si lønninger justert

for prisvekst, vi øke noe framover. Sammen med en moderat oppgangskonjunktur og økt sysselsetting vil dette bidra til høyere vekst i disponibel realinntekt for husholdningene fram til 2018. I tillegg til de løpende inntektene, tar husholdningene hensyn til sin formue når de bestemmer sitt forbruk, og en stor del av husholdningenes formue består av eiendom. Vekst i boligprisene vil derfor også bidra til økt konsum i år. Samlet venter vi derfor at veksten i konsumet vil ta seg noe opp i år og neste år.

### Vekst i offentlige utgifter

Konsumet i offentlig forvaltning økte med 2,3 prosent i fjor. Bruttoinvesteringene i offentlig forvaltning økte med 6,9 prosent i 2016. I vår prognose legger vi til grunn at offentlige utgifter vil fortsette øke i år som anslått i revidert nasjonalbudsjett 2017, og dermed bidra til å løfte veksten i norsk økonomi.

### Høyere eksport av tradisjonelle varer

Eksperten av tradisjonelle varer økte med 5,8 prosent fra 2014 til 2015, men falt gjennom hele 2016 og ble 8,2 prosent lavere enn året før. I første kvartal i år gikk eksperten av tradisjonelle varer opp med 7,8 prosent. Dette var det første kvartalet med oppgang på halvannet år.



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 seg gjennom fjoråret og begynnelsen av i år, men har svekket seg igjen i løpet av våren. En svak kronekurs er positiv for norsk eksport, siden den gjør norske varer billigere i utlandet. Vi venter at kronen styrker seg gradvis fram til 2018, men at den fortsatt vil være svakere enn i 2014 og 2015. Dette vil også bidra til høyere etterspørsel fra utlandet og til vekst i eksportvolumet av norske varer og tjenester i år og neste år.

### Moderat konjunkturoppgang

Veksten i fastlandsøkonomien tok seg opp i første kvartal og den registrerte arbeidsledigheten har falt hittil i år. Det tyder på at konjunktorene bedrer seg og vi venter at vi i år går 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 (se tabell 2).

### NAV's arbeidsmarkedsprognose

Norsk økonomi ser nå ut til å være på vei ut av den oljedrevne nedgangskonjunkturen vi har hatt de siste årene. I første kvartal 2017 var den økonomiske veksten høyere enn trendveksten, sysselsettingen er på vei opp og den registrerte arbeidsledigheten har falt de siste månedene. Det har også vært en markert nedgang i hvor mange varsler om oppsigelser og permitteringer NAV mottar. De fire første månedene i 2017 mottok NAV varsler om til sammen 8 100 permitteringer eller oppsigelser, mot 20 400 de fire første månedene i 2016. Både NAVs og SSBs statistikk viser en økning i antallet ledige stillinger, og undersøkelser som NAVs bedriftsundersøkelse, Norges Banks regionale nettverk og SSBs konjunkturbarometer viser økt optimisme blant bedriftene.

**Tabell 2.** NAVs prognose for utviklingen i norsk økonomi i 2017 og 2018. Prosentvis vekst om ikke annet er angitt

	2017	2018
<b>Arbeidsmarked</b>		
Registrerte helt ledige	76 000	71 000
Registrerte helt ledige i prosent av arbeidsstyrken	2,7	2,6
Registrerte helt ledige og arbeidssøkere på tiltak	91 250	86 250
Registrerte helt ledige og arbeidssøkere på tiltak i prosent av arbeidsstyrken	3,3	3,1
AKU-arbeidsledige i prosent av arbeidsstyrken	4,4	4,3
Sysselsettingsvekst (AKU)	0,3	1,3
Arbeidsstyrkevekst (AKU)	-0,1	1,3
<b>Realøkonomi</b>		
Konsum i husholdninger mv.	2,1	2,6
Bruttoinvesteringer Fastlands-Norge	6,3	2,1
- Boliginvesteringer	9,2	-0,6
Petroleumsinvesteringer	-7,2	-0,5
Eksport	1,1	2,0
- Tradisjonelle varer	3,6	3,9
Bruttonasjonalprodukt Fastlands-Norge	2,1	2,4
<b>Valutakurs og oljepris (nivå)</b>		
NOK per euro	9,2	9,1
Råoljepris i dollar	53	55

Kilde: NAV

Ifølge AKU falt sysselsettingen mot slutten av fjoråret, men har nå justert seg noe opp igjen. Vi anslår at sysselsettingen vil vokse framover, men siden vi startet året med lavere sysselsetting enn det årlige gjennomsnittet i 2016 blir gjennomsnittlig sysselsetting i 2017 bare om lag 8 000 høyere enn i fjor. I 2018 venter vi at veksten i norsk økonomi tar seg ytterligere opp og at sysselsettingen vokser litt raskere (figur 11).

Svakere konjunkturer bidrar til at færre deltar på arbeidsmarkedet. Antall personer i arbeidsstyrken falt gjennom det meste av fjoråret, men tok seg noe opp i februar og mars. Fortsatt var det i første kvartal i år færre personer i arbeidsstyrken enn i første kvartal i fjor. Yrkesdeltakelsen, eller andelen personer mellom 15 og 74 år som er med i arbeidsstyrken, var 1,2 prosentpoeng lavere enn i første kvartal i fjor. Arbeidsinnvandringen har også avtatt de to siste årene som følge av nedgangskonjunkturen, samtidig som utvandring har gått noe opp. Lavere nettoinnvandring har dermed bidratt til lavere vekst i arbeidsstyrken. Vi venter at nettoinnvandringen i år og neste år vil holde seg på omtrent samme nivå som i fjor. Antallet asylsøkere økte kraftig i 2015, men har vært langt lavere i fjor og så langt i år. Når de som får innvilget sin asylsøknad blir bosatt og er gjennom introduksjonsprogrammet vil mange begynne å lete etter jobb. Dette vil

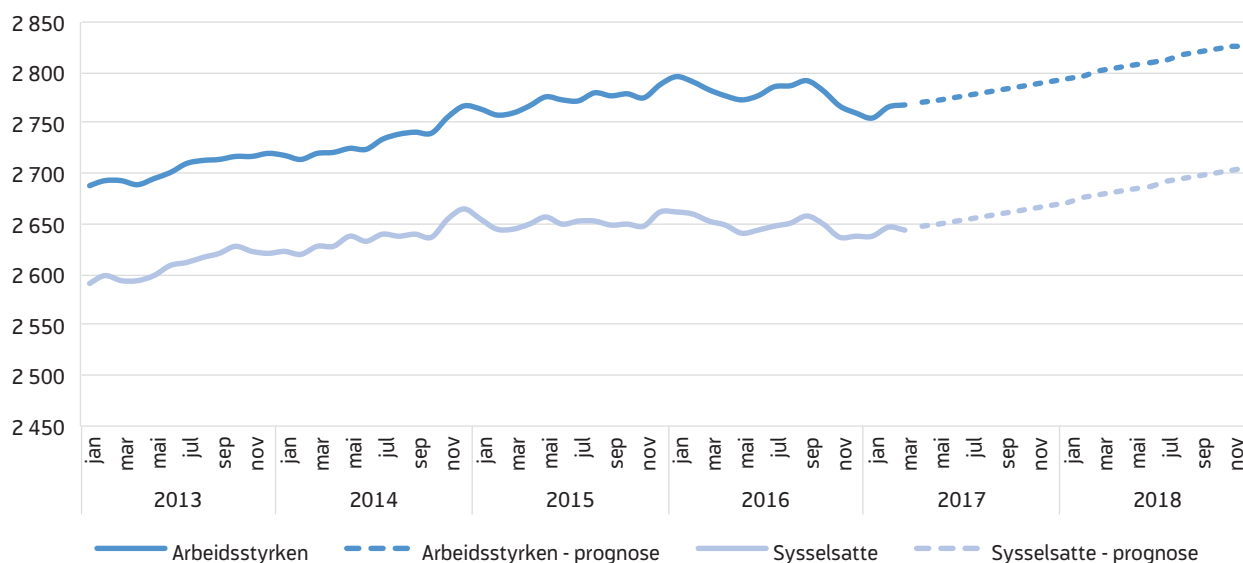
dermed bidra til å dra opp veksten i arbeidsstyrken noe de neste årene. Samlet anslår vi at veksten i arbeidsstyrken vil ta seg noe opp igjen framover, etter hvert som veksten i norsk økonomi og etterspørsel etter arbeidskraft øker.

Bruttoledigheten falt med 5 200 personer fra desember til mai, mens antallet helt ledige falt med 6 600 personer, justert for normale sesongvariasjoner. Dermed har utviklingen vært noe bedre enn vi la til grunn i vår prognose i februar. Vi venter at arbeidsledigheten vil fortsette å falle framover, men ikke like raskt som den gjorde i vinter (se figur 12). Vi anslår at det i gjennomsnitt vil være 76 000 helt ledige i år, mens det neste år blir om lag 71 000 helt ledige i gjennomsnitt. Det innebærer en ledighet på 2,7 prosent av arbeidsstyrken i 2017 og 2,6 prosent i 2018. Dersom tiltaksnivået blir som det er foreslått i revidert nasjonalbudsjett vil dette innebære en bruttoledighet på henholdsvis 3,3 og 3,1 prosent.

### Næringsvise forskjeller

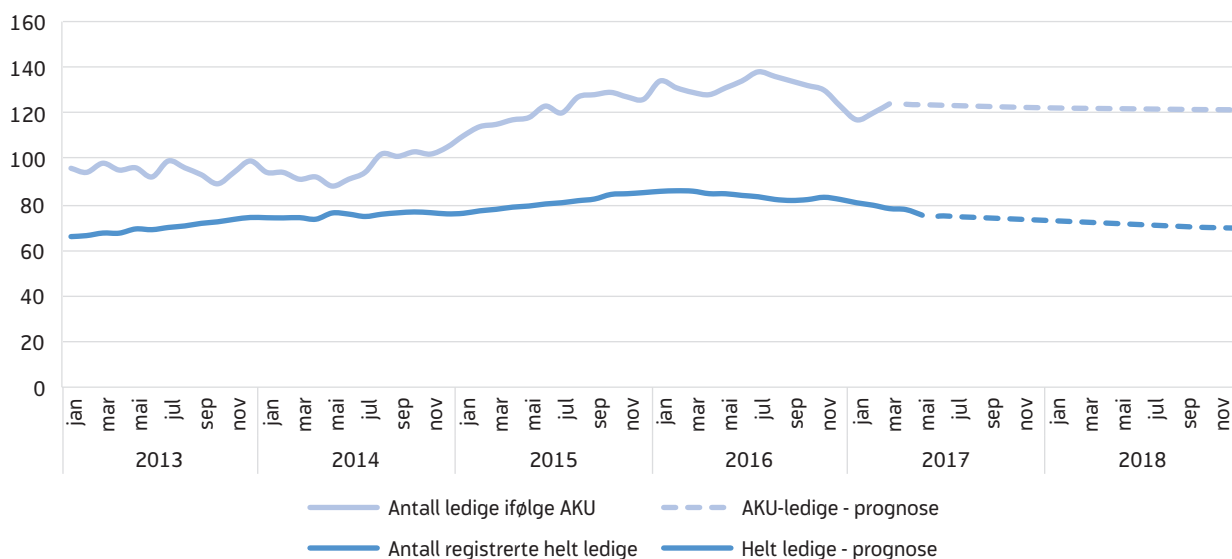
Den oljedrevne nedgangskonjunkturen ser nå ut til å gå mot slutten og vi venter at vi går inn i en moderat oppgangskonjunktur i år og i 2018. Vi venter imidlertid fortsatt nedgang i oljeinvesteringene i år, mens vi forventer en utflating i 2018. Vi anslår derfor at sys-

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



Kilde: SSB og NAV

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



Kilde: SSB og NAV

**Tabell 3.** 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

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 både i 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 har vært blant næringene med størst vekst i sysselsettingen de siste årene. Vi venter at sysselsettingen innen bygge- og anleggsbransjen vil fortsette å øke fram til 2018, men at den vokser saktere neste år som følge av lavere vekst i boliginvesteringene.

En svakere krone har bidratt til økt aktivitet og vekst i sysselsettingen 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>.

### **Referanser**

Andersen, Ulf, Ådne Cappelen, Einar Nordbø, Helge Næsheim, Johannes Sørbø og Ragnar Torvik (2017) «Mål for arbeidsledigheten: Avvik, årsaker og supplerende indikatorer». Arbeidsnotat 8/2017 Finansdepartementets notatserie.

Furuberg, Jorunn og Åshild Male Kalstø (2017) «Hvem går ut dagpengeperioden?». *Arbeid og velferd* 2/2017, s. 19–34.

# HVEM GÅR UT DAGPENGEPERIODEN?

Av Jorunn Furuberg og Åshild Male Kalstø

## Sammendrag

*Blant helt ledige og arbeidssøkere på tiltak som avsluttet en arbeidssøkerperiode hos NAV mellom juli 2015 og juni 2016, var fire av ti dagpengemottakere. Vi finner at det er mange unge på vei inn i arbeidslivet blant de som hadde lav tidligere arbeidsinntekt, og dermed kun rett på dagpenger i inntil ett år. I denne gruppen er det også flere eldre som av ulike grunner har en mer marginal tilknytning til arbeidsmarkedet. I gruppen med høyere tidligere inntekt, og rett på inntil to år med dagpenger, er det flere som er etablerte på arbeidsmarkedet og om lag halvparten kommer fra konjunkturutsatte yrker.*

*Når dagpengemottakerne slutter å være arbeidssøkere har de fleste brukt enten lite eller mye av dagpengeperioden. Hvis man først ikke er kommet i arbeid etter de tre første månedene som arbeidsledig er det mange som forblir arbeidssøkere og dermed går ut hele dagpengeperioden. En tidel av de som hadde rett på inntil to år med dagpenger (lang dagpengeperiode) brukte opp dagpengeretten før avgang, det samme gjaldt 25 prosent av de med rett på inntil ett år (kort dagpengeperiode).*

*I gruppen med lang dagpengeperiode finner vi at sannsynligheten for å gå ut dagpengeperioden øker med alder og ledighetsnivået i bostedsfylke, og er høyere blant menn enn kvinner. Faktorer som gir motsatt effekt er høyere tidligere inntekt og utdanning. I gruppen med kort dagpengeperiode finner vi noen av de samme resultatene, men her er det ingen forskjell mellom menn og kvinner samt at tidligere inntekt ikke spiller noen rolle.*

*Andelen som er i arbeid etter de sluttet å være arbeidssøkere er betydelig høyere blant de som har mottatt dagpenger i en kort periode sammenlignet med de som har brukt opp dagpengeretten. Andelen som er registrert med nedsatt arbeidsevne i etterkant øker med økt forbruk av dagpengeperioden.*

## Innledning

Arbeidsledighet er kostbart for både individ og samfunn. For samfunnet fører arbeidsledighet til at produksjonen av varer og tjenester blir lavere enn potensialet. Skatteinntektene blir lavere, og utgiftene til dagpenger og andre stønader til de arbeidsledige øker. For den enkelte arbeidsledige vil mangelen på arbeid først og fremst føre til tap av inntekt. Dette tapet øker dess lenger ledighetsperioden varer, og dess lavere kompensasjon en får i form av dagpenger eller andre stønader. Det å være arbeidsledig er også en belastning siden arbeidsplassen ofte er en viktig sosial arena. Dersom ledigheten varer lenge kan det bli vanskeligere å komme tilbake i arbeid. Det å være uten arbeid for en lengre periode kan i seg selv oppfattes negativt av potensielle arbeidsgivere. Med en økende varighet av ledighetsperioden kan også den enkeltes kvalifikasjoner tape seg og bli mindre aktuelle i ett nytt arbeidsforhold.

I Norge er dagpenger trygdeytelsen som delvis skal erstatte tapte inntekter for arbeidsledige. For å kunne motta dagpenger forutsettes det at man har hatt lønnsinntekt før man ble arbeidsledig. Avhengig av størrelsen på tidligere inntekt, kan man motta dagpenger i maksimum 52 uker eller 104 uker. I tillegg til de som har tjent opp rett til dagpenger via lønnsarbeid, kan personer som avslutter førstegangstjeneste i militæret motta dagpenger i inntil 26 uker. For mer utfyllende opplysninger om ordningen med dagpenger viser vi til egen faktaboks.

Hvordan utformingen av dagpengesystemet påvirker arbeidssøkernes tilpasning på arbeidsmarkedet er studert både empirisk og teoretisk. Innen arbeidsmarkedsøkonomien er søketeori (Layard med flere 1991) mye brukt for å undersøke sammenhengen mellom utformingen av dagpengesystemet og varigheten på ledighetsperioden. Ifølge søketeorien vil varigheten på ledighetsperioden påvirkes av hvor mange, og hvor gode, jobbtilbud man kan forvente å få, samt av kostnadene knyttet til å fortsatt være arbeidsledig. Den arbeidsledige vil i tråd med denne teorien vurderer den fremtidige kostnaden av å forbli arbeidsledig med bakgrunn i egne forventninger om fremtidige jobbtilbud, samt varigheten og størrelsen på dagpengene. En arbeidsledig som opplever at dagpengene gir lav kompensasjon i forhold til tidligere inntekt, vil ha mer å tape på å fortsette å være arbeidsledig enn en arbeidsledig som har høy kompensasjon. Alle andre ting

likt vil personer som har lav kompensasjon derfor komme raskere i arbeid enn ledige med høyere kompensasjon. For alle arbeidsledige vil kostnadene med å være uten arbeid øke med varigheten på ledighetsperioden.

Tidligere forskning har vist at sannsynligheten for å gå tilbake til jobb øker kraftig jo nærmere man kommer slutten på dagpengeperioden (Falch med flere 2012, Røed og Zhang 2005). I starten av ledighetsperioden er det en høy andel som har overgang til jobb, mens andelen synker utover i ledighetsforløpet. Samtidig ser det ut til at de som går ut dagpengeperioden også har større sannsynlighet for å komme over på helserelaterte ytelser (Røed og Zhang 2005).

I denne artikkelen ser vi nærmere på hvor lenge de som avslutter en arbeidssøkerperiode har mottatt dagpenger. Sentrale spørsmål er: Hvor stor andel av de som avslutter en arbeidssøkerperiode har brukt opp dagpengeretten, og hva kjennetegner disse arbeidssøkerne? I tillegg til å beskrive arbeidssøkerne med utgangspunkt i varighet som dagpengemottakere ved avgang, vil vi også se på hva som skjer med dem etter avsluttet arbeidssøkerperiode. Hvor mange kommer i arbeid i etterkant av arbeidssøkerperioden, og skiller de som har brukt opp dagpengeretten seg fra de som bare har hatt en kort periode med dagpenger?

## Datautvalg, definisjoner og metode

Datautvalget vi benytter i denne analysen inneholder alle helt ledige og arbeidssøkere på tiltak som avsluttet en arbeidssøkerperiode i perioden fra og med juli 2015 til og med juni 2016<sup>1</sup>. Summen av helt ledige og arbeidssøkere på tiltak tilsvarer bruttoledigheten<sup>2</sup>.

.....  
<sup>1</sup> Ideelt sett burde vi gjort en forløpsanalyse og tatt utgangspunkt i tilgangen av dagpengemottakere i en periode, for så å følge disse til de hadde avgang fra NAVs registre. Fordi det bare finnes data over forbruk av dagpengeperioden fra og med januar 2015, ville en slik tilnærming ført til at vi ikke kunne følge utvalget lenge nok til å kunne si noe om sentrale problemstillinger i artikkelen. Blant annet ville vi ikke kunne si noe om status etter avgang for de med lang dagpengeperiode.

<sup>2</sup> Delvis ledige er en gruppe arbeidssøkere som kan motta dagpenger. I vår analyse har vi utelatt arbeidssøkere som var registrert som delvis ledige ved avgang, siden dette er en gruppe som skiller seg ut fra de øvrige ledige ved at de har et arbeid. Videre i denne artikkelen vil begrepet ledige omfatte personer som enten er helt ledige eller arbeidssøkere på tiltak, dersom ikke annet er presisert.



Kjennetegn for arbeidssøkerne er målt ved avgang, og status på arbeidsmarkedet er målt seks måneder etter avgang.

*Avgang som arbeidssøker* er her definert som når en person er registrert hos NAV som helt ledig eller arbeidssøker på tiltak i en måned, og ikke i de to påfølgende månedene. Variabelen *forbruk av dagpengeperioden* er målt ved avgang for de som hadde dagpenger ved avgang. For de som har hatt dagpenger tidligere i arbeidssøkerperioden, men ikke i avgangsmåneden, har vi gått tilbake måned for måned i maksimum et halvt år i arbeidssøkerperioden for å finne ut hvor mye de har brukt av dagpengeperioden<sup>3</sup>.

Dagpengemottakere som har rett til dagpenger i maksimum 104 uker er i artikkelen omtalt som *arbeidsledige med lang dagpengeperiode*, og dagpengemottakere med rett til dagpenger i maksimum 52 uker er omtalt som *arbeidsledige med kort dagpengeperiode*.

Vi har brukt deskriptiv analyse for å beskrive arbeidssøkerne med ulikt forbruk av dagpenger ved avgang. For å korrigere for samvariasjon mellom ulike variabler, samt for å undersøke hvilke funn som er signifikante, har vi brukt logistisk regresjon.

For å si noe om hva arbeidssøkerne gjør seks måneder etter avgang har vi brukt deskriptiv statistikk. Når det gjelder økonomisk sosialhjelp har begrensinger i datagrunnet gjort at vi har sett på dette separat for et utvalg av arbeidssøkerne tre måneder etter avgang, jmfør faktaboks om økonomisk sosialhjelp.

## Fire av ti mottok dagpenger i løpet av arbeidssøkerperioden

I perioden juli 2015 – juni 2016 hadde i underkant av 150 000 arbeidssøkere avgang fra NAVs registre, slik avgang er definert her. Om lag 87 800 av disse hadde ikke mottatt dagpenger i løpet av arbeidssøkerperioden, jmfør figur 1. Blant de som mottok dagpenger, hadde

<sup>3</sup> Noen fortsetter å melde seg som arbeidssøkere hos NAV en tid etter at de har sluttet å motta dagpenger. I vårt utvalg gjelder dette 24 prosent.

## Dagpenger ved arbeidsledighet

Hovedvilkårene for å få dagpenger er at en

- har tapt arbeidsinntekt
- har fått redusert arbeidstiden med minst halvparten (50 prosent)
- har hatt en minste arbeidsinntekt fra lønnet arbeid på minst 1,5 ganger folketrygdens grunnbeløp (G) i året som gikk, eller minst 3 G i løpet av de 3 siste avsluttede kalenderårene. Foreldrepenger, svangerskaps-penger og svangerskapsrelaterte sykepenger regnes også med i kravet til minsteinntekt
- er registrert som arbeidssøker og sender meldekort hver 14. dag
- er reell arbeidssøker (herunder at en aktivt søker arbeid og holder CV-en oppdatert på nav.no)
- bor eller oppholder seg i Norge

I tillegg til de som fyller inngangsvilkårene over, har nydimit-terte vernepliktige rett på dagpenger.

Hvor mye en får i dagpenger er avhengig av dagpengegrunnet. Det vil si arbeidsinntekt og enkelte ytelser fra folketrygden i det siste kalenderåret, eller i gjennomsnitt for de tre siste kalenderår. I gjennomsnitt tilsvarer dagpen-ger 62,4 prosent av tidligere inntekt før skatt. Inntekt over 6 G inngår ikke i dagpengegrunnet. Personer med tidli- gere lønnsinntekt på over 6 G vil derfor få dagpenger som er mindre enn 62,4 prosent av tidligere inntekt.

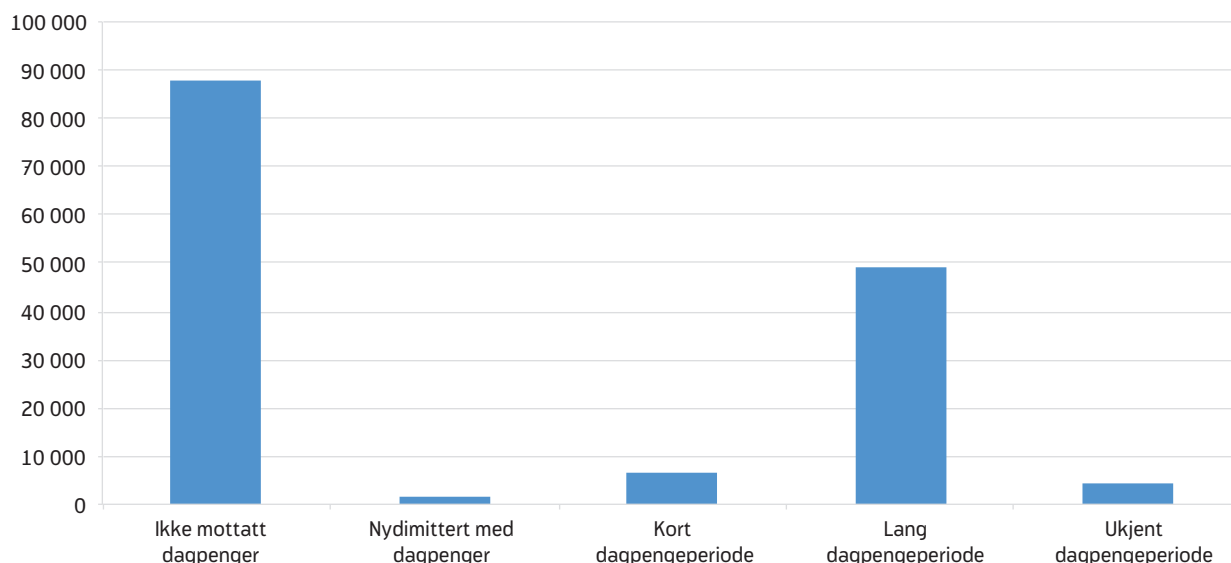
Hvor lenge en maksimalt kan motta dagpenger er avhen- gig av tidligere arbeidsinntekt. En kan få dagpenger i inntil 104 uker dersom en har hatt en arbeidsinntekt på minst 2 G det siste avsluttede kalenderåret, eller i gjennomsnitt for de siste tre avsluttede kalenderår. Personer som tilsva- rende har hatt en arbeidsinntekt mellom 1,5 G og 2 G kan motta dagpenger i inntil 52 uker. Nydimitterte verneplik- tige kan motta dagpenger i inntil 26 uker, uavhengig av tidligere inntekt.

En og samme inntekt gir bare rett til dagpenger i en enkelt stønadsperiode på enten 52 eller 104 uker. Ved avbrudd i stønadsperioden på inntil 52 uker kan en søke om gjen- optak av dagpenger.

i overkant av 49 000 lang dagpengeperiode, mens i underkant av 6 800 personer hadde kort dagpengeperi-ode<sup>4</sup>. I tillegg har i underkant av 1 400 arbeidssøkere mottatt dagpenger i maksimum 26 uker, det vil si at de er nydimitterte vernepliktige. Tabell v1 i vedlegg til denne artikkelen gir en oversikt over kjennetegn ved

<sup>4</sup> Om lag 4 500 mottok dagpenger i løpet av arbeidssøkerperioden, uten at vi har klart å identifisere dagpengegrunnet i vårt data- materiale.

**Figur 1.** Helt ledige og arbeidssøkere på tiltak med avgang fra NAVs register juli 2015 – juni 2016, etter dagpengestatus. Antall personer

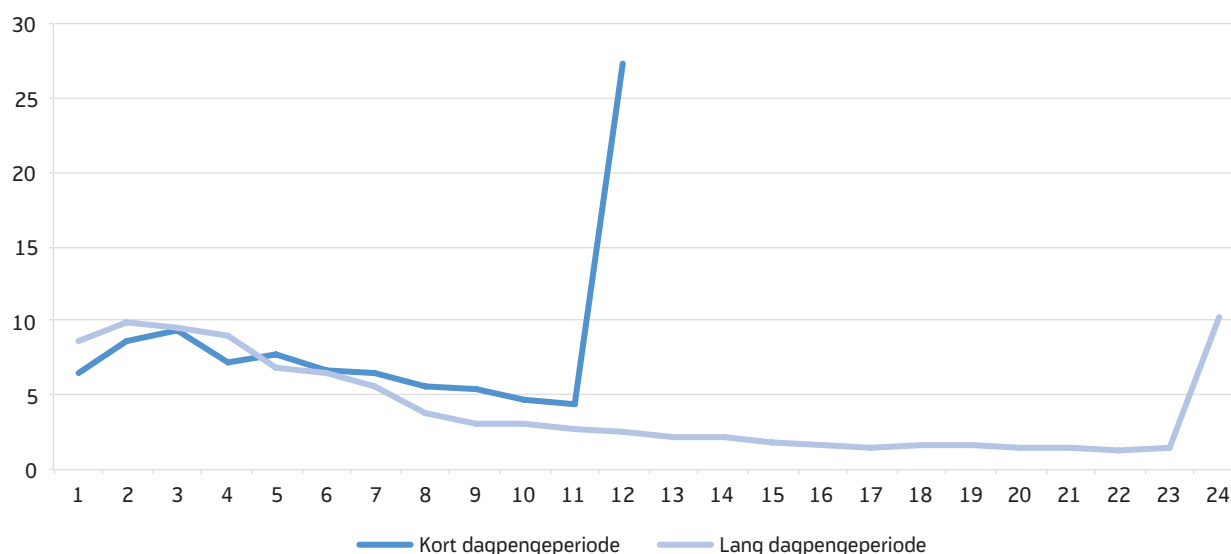


Kilde: NAV

gruppene med ulik dagpengestatus. Tidligere analyser har vist at de arbeidsledige med rett til dagpenger skiller seg ut fra de uten dagpengerrett, særlig ved at det i førstnevnte gruppe er flere voksne menn, eldre arbeidsledige og arbeidssøkere fra andre EØS-land (Furuberg 2014). Vi finner at de med maksimal dagpengeperiode på 26 uker skiller seg markert fra de andre ledige på en

rekke kjennetegn. Blant annet er de yngre, en større andel er menn, og en større andel er født i Norge. Siden vi i vår analyse ønsker å undersøke forskjeller mellom de som har brukt lite eller mye av maksimal dagpengeperiode, vil vi her fokusere på de med kort og lang dagpengeperiode slik vi har definert det her, og utelate de med rett på 26 uker med dagpenger.

**Figur 2.** Dagpengemottakere som avsluttet en arbeidssøkerperiode i juli 2015 – juni 2016, etter antall måneder med mottak av dagpenger. Kort og lang dagpengeperiode. Prosent



Kilde: NAV



## De som ikke har rask avgang blir værende på dagpenger lenge

Blant dagpengemottakerne som avslutter en arbeids-søkerperiode har de fleste brukt enten lite eller mye av maksimum dagpengeperiode. Figur 2 viser at dag-pengemottakerne som ikke avslutter i løpet av de første månedene har tilbøyelighet til å forbli arbeids-søkere lenge, og mange bruker opp dagpengeretten. Blant de med lang dagpengeperiode har 28 prosent brukt mindre enn fire måneder av dagpengeretten ved avgang, tilsvarende tall for de med kort dagpengeperiode er 25 prosent. En tidel av de med lang dagpengeperiode har brukt opp hele dagpengeperioden ved avgang, for de med kort dagpengeperiode gjelder dette 25 prosent.

## Store forskjeller mellom de med lang og kort dagpengeperiode

Tabell 1 viser kjennetegn ved dagpengemottakere som hadde avgang fra NAVs arbeidssøkerregister mellom juli 2015 og juli 2016 for henholdsvis de med lang dagpengeperiode og de med kort dagpengeperiode. Gjennomsnittsalderen er nesten 5 år høyere, og tidligere lønnsinntekt er over dobbelt så stor, blant de med lang dagpengeperiode. Dette gjenspeiler at de med lang dagpengeperiode er mer etablerte på arbeidsmarkedet. Blant de med kort dagpengeperiode finner vi flere yngre personer. Hele 48 prosent av de med kort dagpengeperiode er under 30 år, mot 26 prosent blant de med lang dagpengeperiode.

Til sammen har 46 prosent av de med lang dagpengeperiode bakgrunn fra de konjunkturutsatte yrkesgruppene bygg og anlegg, industriarbeid og ingeniør- og ikt-fag, mot 29 prosent av de med kort dagpengeperiode. Andelen menn, og andelen permitterte, er også høyere blant de med lang dagpengeperiode. Dette viser at det er et større innslag av konjunkturledighet blant de med lang dagpengeperiode enn blant de med kort dagpengeperiode for den perioden vi ser på. Blant de med kort dagpengeperiode er det flere med yrkespraksis fra butikk og salgsarbeid, serviceyrker og annet arbeid, barne- og ungdomsarbeid samt reiseliv og transport. Dette er yrkesgrupper som har en høy andel deltids- og midlertidig ansatte, ifølge Statistisk sentralbyrås arbeidskraftsundersøkelse.

I gruppen med kort dagpengeperiode er det 28 prosent som har høyrere utdanning, mot 33 prosent blant de med lang dagpengeperiode. Dette må sees i sammenheng med at det er mange unge blant de med kort dagpengeperiode, nesten halvparten er under 30 år. I denne gruppen er det også noen færre som er født i Norge eller resten av Vest- Europa, mens det er en større andel som er født i Asia eller Afrika sammenlignet med de med lang dagpengeperiode. Mange av innvandrerne som er født i Asia og Afrika har kommet til Norge som flyktninger eller som familieinnvandrere. Innvandringsårsak er en viktig indikator for tilknytning til arbeidslivet. Flere blant familieinnvandrerne og flyktninger har en marginal tilknytning til arbeidslivet sammenlignet med arbeidsinnvandrerne. Andelen personer med bakgrunn fra EU-land i Øst -Europa, hvor det har kommet mange arbeidsinnvandrere fra de siste årene, er omtrent lik i de to gruppene.

## Hvem bruker opp dagpengeperioden?

Som vi har sett skiller de med lang dagpengeperiode seg fra de med kort dagpengeperiode på en rekke bakgrunnskjenetegn. Vi har derfor valgt å gjøre separate analyser for de to gruppene. Ved hjelp av logistisk regresjonsanalyse har vi studert hvilke personlige kjennetegn, og forhold på arbeidsmarkedet, som påvirker det å bruke opp dagpengeretten. Resultatene fra regresjonene er vist i tabell 2.

### Blant de med lang dagpengeperiode har menn større sannsynlighet for å bruke opp dagpengeretten

Vi starter først med å se på arbeidssøkerne med lang dagpengeperiode. Når vi kun ser på den bivariate sammenhengen mellom kjønn og forbruk av dagpengeperioden finner vi at en større andel av kvinnene som mottar dagpenger går ut dagpengeperioden sammenlignet med mennene som mottar dagpenger, jamfør tabell 1. Kontrollert for andre variable i regresjonen finner vi at menn har 26 prosent større sannsynlighet enn kvinner for å bruke opp dagpengerettighetene (se faktaboks om logistisk regresjon for nærmere informasjon om hvordan sannsynlighetene er beregnet). Det at flere kvinner bruker opp dagpengeretten enn menn skyldes altså, som vi skal se videre, andre forhold enn kjønn i seg selv.

**Tabell 1. Kjønnetegn ved arbeidssøkere som hadde avgang fra NAVS register juli 2015 – juni 2016, etter forbruk av dagpengeperioden ved avgang. Arbeidssøkere med lang og kort dagpengeperiode. Prosent**

	Lang dagpengeperiode						Kort dagpengeperiode					
	Under 4 mnd	4 til 6 mnd	7 til 12 mnd	13 – 23 mnd	24 mnd	Gj. snitt	Under 4 mnd	4 til 6 mnd	7 til 11 mnd	12 mnd	Gj. snitt	
Menn	71 %	71 %	67 %	66 %	67 %	69 %	57 %	56 %	53 %	52 %	55 %	
Kvinner	29 %	29 %	33 %	34 %	33 %	31 %	43 %	44 %	47 %	48 %	45 %	
Gjennomsnittsalder, år	37,4	37,8	38,2	39,6	42,9	38,6	31,2	32,8	33,9	37	33,9	
Under 30 år	31 %	29 %	26 %	21 %	16 %	26 %	58 %	53 %	47 %	36 %	48 %	
30–49 år	51 %	53 %	56 %	58 %	53 %	54 %	33 %	35 %	41 %	45 %	39 %	
50–61 år	16 %	15 %	14 %	16 %	19 %	16 %	8 %	10 %	10 %	12 %	10 %	
62 år og eldre	2 %	3 %	4 %	4 %	12 %	4 %	1 %	2 %	3 %	6 %	3 %	
Helt ledige	97 %	95 %	91 %	87 %	89 %	93 %	95 %	90 %	89 %	90 %	91 %	
Arbeidssøkere på tiltak	3 %	5 %	9 %	13 %	11 %	7 %	5 %	10 %	11 %	10 %	9 %	
Permittert	17 %	12 %	4 %	1 %	1 %	9 %	4 %	3 %	2 %	1 %	2 %	
Tidligere lønnsinntekt, gjsn. kr	503 834	480 529	434 962	381 127	372 755	448 220	222 284	226 996	224 560	224 180	224 422	
<b>Yrkesbakgrunn:</b>												
Akademiske yrker	2 %	2 %	2 %	2 %	2 %	2 %	2 %	1 %	1 %	1 %	1 %	
Barne- og ungdomsarbeid	2 %	2 %	3 %	4 %	3 %	3 %	7 %	6 %	7 %	6 %	7 %	
Butikk- og salgsarbeid	6 %	7 %	8 %	9 %	11 %	8 %	11 %	13 %	13 %	15 %	13 %	
Bygg og anlegg	21 %	20 %	18 %	18 %	15 %	19 %	14 %	15 %	15 %	12 %	14 %	
Helse, pleie og omsorg,	4 %	4 %	5 %	5 %	6 %	5 %	7 %	6 %	7 %	5 %	6 %	
Industriarbeid	20 %	19 %	15 %	14 %	14 %	17 %	11 %	13 %	11 %	11 %	12 %	
Ingen yrkesbgr/uoppgitt	3 %	2 %	1 %	1 %	2 %	2 %	3 %	2 %	2 %	1 %	2 %	
Ingeniør- og ikt-fag	12 %	13 %	11 %	7 %	6 %	10 %	5 %	4 %	4 %	3 %	4 %	
Jordbr, skogbr. fiske	2 %	2 %	2 %	2 %	2 %	2 %	4 %	4 %	3 %	3 %	3 %	
Kontorarbeid	7 %	8 %	9 %	11 %	11 %	9 %	9 %	8 %	9 %	10 %	9 %	
Ledere	2 %	2 %	2 %	2 %	2 %	2 %	0 %	1 %	1 %	0 %	1 %	
Meglere og konsulenter	4 %	4 %	4 %	3 %	4 %	4 %	3 %	2 %	2 %	1 %	2 %	
Reiseliv og transport	7 %	8 %	9 %	10 %	11 %	9 %	10 %	13 %	12 %	13 %	12 %	
Serviceyrker o.a. arbeid	5 %	6 %	8 %	9 %	11 %	7 %	10 %	10 %	11 %	16 %	12 %	
Undervisning	3 %	3 %	3 %	3 %	2 %	3 %	3 %	3 %	2 %	2 %	2 %	
<b>Utdanning:</b>												
Grunnskole	7 %	7 %	8 %	10 %	13 %	8 %	7 %	9 %	11 %	13 %	10 %	
Videregående skole	54 %	55 %	54 %	56 %	57 %	55 %	53 %	61 %	61 %	60 %	59 %	
Høyere utdanning	35 %	34 %	35 %	31 %	28 %	33 %	36 %	27 %	25 %	24 %	28 %	
Ukjent utdanning	5 %	4 %	3 %	3 %	3 %	4 %	4 %	3 %	4 %	3 %	3 %	
<b>Fødeland:</b>												
Ukjent	6 %	6 %	8 %	8 %	4 %	7 %	9 %	9 %	9 %	6 %	8 %	
Norge	69 %	65 %	59 %	55 %	58 %	62 %	62 %	57 %	55 %	54 %	57 %	
Norden	3 %	3 %	3 %	3 %	2 %	3 %	2 %	3 %	2 %	2 %	2 %	
Vest-Europa ellers	3 %	3 %	3 %	3 %	2 %	3 %	2 %	2 %	2 %	2 %	2 %	
EU-land i Øst-Europa	11 %	13 %	14 %	17 %	16 %	14 %	13 %	14 %	16 %	15 %	14 %	
Øst-Europa ellers	1 %	2 %	2 %	2 %	2 %	2 %	2 %	2 %	2 %	3 %	2 %	
Nord-Amerika og Oceania	1 %	1 %	1 %	1 %	1 %	1 %	1 %	1 %	1 %	1 %	1 %	
Sør-Amerika	1 %	1 %	1 %	1 %	1 %	1 %	1 %	1 %	1 %	1 %	1 %	
Asia	4 %	5 %	6 %	8 %	9 %	6 %	6 %	8 %	9 %	11 %	9 %	
Afrika	1 %	2 %	3 %	3 %	5 %	2 %	2 %	3 %	4 %	5 %	4 %	
Ledighetsnivå i bostedsfylke i 2015	3,48 %	3,49 %	3,51 %	3,52 %	3,52 %	3,50 %	3,46 %	3,50 %	3,49 %	3,52 %	3,49 %	
N	13 821	10 988	10 331	9 001	5 072	49 213	1 657	1 454	1 800	1 852	6 763	

Kilde: NAV

## Logistisk regresjon

I logistisk regresjon beregner man hvor mye den naturlige logaritmen til oddsene for  $Y=1$  endrer seg for hver enhets endring i  $X$ . I vår analyse er den avhengige variabelen ( $Y$ ) at man har brukt opp dagpengeretten. Vi ser både på kjennetegn ( $X$ ) som er utformet som dummyvariabler med en referansekategori samt kontinuerlige variabler. Resultatene fra regresjonsanalysene presenteres i tabell 2 med koeffisienter i form av odds ratios. En odds ratio er forholdet mellom to odds, og tolkes her som forholdet mellom den beregnede oddsene for å gå ut dagpengeperioden ( $Y$ ) med et gitt kjennetegn ( $X$ ), relativt til oddsene for å gå ut dagpengeperioden i referansekategori når  $X$  er en dummy, og hvor mye oddsene for å gå ut dagpengeperioden ( $Y$ ) øker for hver enhets endring i  $X$  når  $X$  er en kontinuerlig variabel.

Stjerner bak koeffisienten indikerer hvorvidt den beregnede koeffisienten kan sies å være signifikant forskjellig fra 1, og antall stjerner viser konfidensnivået. Om en koeffisient ikke kan sies å være forskjellig fra 1, så viser det at, alt annet likt, vil oddsene for å ha brukt opp dagpengeretten ikke avhenge av verdien på dette kjennetegnet. Kjennetegnet kjønn er representert med verdien 1 hvis mottaker er kvinne, og 0 hvis mottaker er mann. Menn betegnes som referansekategori (base).

Vi regner sannsynlighetene i prosent ( $S$ ) med følgende formel  $S = (\text{Odds ratio} - 1) * 100$

Alder spiller en stor rolle for om en har brukt opp dagpengeretten eller ikke. De som er under 30 år har mindre sannsynlighet for å gå ut dagpengeperioden sammenlignet med de mellom 30 og 49 år, mens de som er over denne alderen har større sannsynlighet for å gå ut dagpengeperioden. De som er 62 år og over har hele 350 prosent større sannsynlighet for å gå ut dagpengeperioden sammenlignet med de mellom 30 og 49 år. Dette har trolig sammenheng med at mange kan ta ut alderspensjon når de er 62 år, og mange blant disse ser pensjonisttilværelsen som mer aktuell enn det å komme tilbake i arbeid. Det er også funn som tyder på at arbeidsgivere vurderer eldre arbeidssøkere som mindre aktuelle når det gjelder nyansettelser, noe som vil føre til at flere eldre enn yngre har problem med å få nytt arbeid (Senter for Seniorpolitikk, seniorpolitisk barometer 2016).

## Færre som bruker opp dagpengeretten blant de med høyere utdanning

Når det gjelder utdanning viser regresjonen at det ikke er noen forskjell på de med videregående utdanning

sammenlignet med de med grunnskoleutdanning, mens de med høyere utdanning har lavere sannsynlighet for å gå ut dagpengeperioden sammenlignet med de med videregående utdanning. Datagrunnlaget vårt gir kun informasjon om selvrapportert påbegynt utdanning og kvaliteten her er varierende. Vi har heller ikke mulighet til å skille mellom de med yrkesfaglig videregående skole og de med studiespesialisering.

Fødeland spiller også en rolle. De som er født i Norden (utenom Norge) eller Vest-Europa ellers har mindre sannsynlighet for å gå ut dagpengeperioden sammenlignet med personer som er født i Norge. De som er født i EU-land i Øst-Europa har noe høyere sannsynlighet for å gå ut dagpengeperioden sammenlignet med de som er født i Norge, mens personer som er født i Asia eller Afrika har en klart høyere sannsynlighet. Alle i vår analyse har vært i jobb i og med at de har rett på dagpenger, men mye av denne forskjellen vi finner kan trolig likevel forklares med ulikt utgangspunkt. Mange av innvandrerne fra Europa har kommet til Norge for å arbeide, mens mange av de fra Asia og Afrika har kommet som flyktninger. Arbeidsinnvandrerne har ofte en jobb når de kommer til Norge og har kvalifikasjoner som er etterspurt hos arbeidsgivere. Det er også vist at personer med utenlandsklingende navn diskrimineres av arbeidsgiverne. Midtbøen & Rogstad (2012) finner blant annet at det er vanskeligere å få jobbintervju når man har pakistansklingende navn.

Hvor høyt ledighetsnivået er i fylket<sup>5</sup> personen er bosatt i påvirker også sannsynligheten for å gå ut dagpengeperioden. Jo høyere ledighet, jo høyere er sannsynligheten for å forbli ledig og gå ut dagpengeperioden. Dette er ikke et overraskende funn, i og med at det er færre ledige jobber og større konkurranse om de jobbene som er ledige når det er høy ledighet.

<sup>5</sup> For å lage variabelen ledighetsnivå i bostedsfylke 2015 har vi tatt utgangspunkt i den gjennomsnittlige bruttoledigheten i bostedsfylke til personen i 2015.

**Tabell 2. Sannsynligheten for å bruke opp dagpengene etter dagpengegrunnlag. Resultat fra logistisk regresjon. Odds ratio. Avhengig variabel: Brukt opp dagpengerettighetene=1 (ikke brukt opp dagpengerettighetene = 0)**

Variabel	Lang dagpengeperiode	Kort dagpengeperiode
<b>Kjønn</b>		
Menn	Base	Base
Kvinner	0,739***	0,978
<b>Utdanning</b>		
Videregående	Base	Base
Grunnskole	1,007	1,065
Høyere	0,939***	0,919***
Ukjent	0,568***	0,794
<b>Ledighetsnivå i bostedsfylke 2015</b>	1,101***	1,110**
<b>Alder</b>		
30–49 år	Base	Base
Under 30 år	0,420***	0,529**
50–61 år	1,459***	1,123
62 år og over	4,500***	2,697***
<b>Fødeland</b>		
Norge	Base	Base
Norden	0,689***	0,862
Vest-Europa ellers	0,720***	0,793
EU-land Øst-Europa	1,104**	1,153*
Øst-Europa ellers	1,216*	1,441**
Nord-Amerika og Oceania	1,193	0,682
Sør-Amerika	0,971	1,227**
Asia	1,508***	1,294***
Afrika	1,688***	1,415***
<b>Yrkespraksis</b>		
Bygg og anlegg	Base	Base
Ledere	2,104***	0,981
Ingeniør og ikt-fag	1,206***	1,001
Undervisning	1,429***	0,949
Akademiske yrker	1,39***	1,248
Helse, pleie og omsorg	1,805***	1,125
Børne og ungdomsarbeid	1,446***	1,281
Meglere og konsulenter	1,764***	1,116
Kontorarbeid	1,838***	1,645***
Jordbruk, skogbruk og fiske	0,967	1,019
Serviceyrker og annet arbeid	1,985***	1,873***
Ingen yrkesbakgrunn	1,341**	0,745
Butikk og salgsarbeid	1,882***	1,790***
Industri	1,163***	1,209
Reiseliv og transport	1,507***	1,529***
<b>Tidligere lønnsinntekt (kort dagpengeperiode)</b>		
Tidligere lønnsinntekt under 1,75 G (kort dagpengeperiode)	Base	Base
Tidligere lønnsinntekt over 1,75 G (kort dagpengeperiode)		0,882
<b>Lønnsinntekt intervall (lang dagpengeperiode)</b>		
	0,649***	
<b>Tiltak ved avgang</b>		
Konstant	1,550***	1,217**
	0,257***	0,285***
N	45 937	6 226

\*p<0,1; \*\*p<0,05; \*\*\*p<0,01

Kilde: NAV

Vi finner også at tidligere inntekt<sup>6</sup> spiller inn: Jo høyere inntekt personene hadde før de ble ledige, jo mindre sannsynlig er det at de gikk ut hele dagpengeperioden. Vi finner at dette er gjeldene for hvert nivå vi beveger oss oppover på inntektsskalaen. Ifølge søketeorien kan de som tidligere hadde høy inntekt oppleve som et større tap eller kostnad å motta dagpenger enn de med lavere inntekt, og dermed øke søkeintensiteten. Videre vil sannsynligvis også personer som har vært i høyt lønnede stillinger ha kvalifikasjoner som gjør dem mer attraktive på arbeidsmarkedet enn personer som har hatt lavere inntekt, og således ha lettere for å komme raskt tilbake i arbeid.

De som deltok i arbeidsrettet tiltak ved avgang har også større sannsynlighet for å gå ut dagpengeperioden. Dette har sammenheng med at det er de svakerne gruppene som har behov for, og blir tilbudt, tiltak, samt at langtidsledige er en spesielt prioritert gruppe når det gjelder tiltak. Det å delta i tiltak kan også i seg selv føre til en innlåsningseffekt, det vil si at en tiltaksdeltaker vil være mindre aktiv som jobbsøker så lenge tiltaket varer.

Vi finner også forskjeller når det gjelder tidligere yrkespraksis. I vår regresjon blir alle yrkesgrupper sammenlignet med de med yrkespraksis innen bygg og anlegg. Dette var den yrkesgruppen som hadde høyest ledighet i 2015, men vi finner at dette er den yrkesgruppen som har minst sannsynlighet for å gå ut dagpengeperioden (der vi finner signifikante forskjeller). Sammenlignet med disse er det de med yrkespraksis som ledere, fra servicearbeid og annet arbeid samt butikk og salgsarbeid som har størst sannsynlighet for å gå ut dagpengeperioden.

### **Like sannsynlig for menn og kvinner å gå ut dagpengeperioden for de med kort dagpengeperiode**

Når vi ser nærmere på de arbeidsledige med kort dagpengeperiode finner vi mange av de samme resultatene

som blant de med lang dagpengeperiode. Men det er likevel noen forskjeller. Vår analyse viser at det blant de med kort dagpengeperiode ikke er noen kjønnsforskjeller når det gjelder sannsynlighet for å forbli lenge ledig og gå ut dagpengeperioden. Vi finner mange av de samme forskjellene mellom aldersgruppene som over, men at det ikke er signifikante forskjell på de mellom 30–49 år og de som er 50–61 år når det gjelder sannsynligheten for å gå ut dagpengeperioden.

Når det gjelder fødeland får vi også litt andre resultater for gruppen med kort dagpengeperiode. De som har fødeland i Norden eller ellers i Vest-Europa skiller ser ikke fra de som er født i Norge. Dette kan skyldes at det er færre arbeidsinnvandrere i gruppen med kort dagpengeperiode sammenlignet med de med lang dagpengeperiode, slik at forskjellen ikke blir signifikant. Vi finner at de som er født i Øst-Europa, Asia eller Afrika har større sannsynlighet for å gå ut dagpengeperioden sammenlignet med de født i Norge.

### **Bakgrunn fra servicearbeid og butikk og salgsarbeid gir større sannsynlighet for å gå ut dagpengeperioden**

De med kort dagpengeperiode har ikke like stor spredning når det gjelder yrkespraksis, noe som fører til færre signifikante resultater. Men vi ser også her at det er de med yrkespraksis innen servicearbeid og annet arbeid samt butikk og salgsarbeid som har størst sannsynlighet for å gå ut dagpengeperioden sammenlignet med de med yrkespraksis innen bygg og anlegg. Når vi ser på tidligere inntekt finner vi her ingen forskjell når det gjelder sannsynligheten for å gå ut dagpengeperioden. Dette har nok sammenheng med at de med kort dagpengeperiode har mye mindre variasjon i tidligere inntekt sammenlignet med de med lang dagpengeperiode (vil variere fra mellom 1,5 G til 2 G).

Når det gjelder ledighetsnivå i bostedsfylke i 2015 og det å delta i arbeidsrettet tiltak ved avgang som arbeidssøker finner vi de samme resultatene for de med kort dagpengeperiode som for de med lang. Jo høyere ledighetsnivået var i bostedsfylke, jo større var sannsynligheten for å gå ut dagpengeperioden. De som deltok i tiltak ved avgang hadde større sannsynlighet for å gå ut dagpengeperioden sammenlignet med de som var helt ledige.

<sup>6</sup> Inntektsvariabelen som brukes i regresjonen på de med lang dagpengeperiode er konstruert på følgende måte: Først har vi valgt høyeste lønnsinntekt for årene 2012–2015 som grunnlag. Deretter er det laget inntektsintervaller med utgangspunkt i grunnbeløpet (G) i 2013 som var på 85 245 kr. Intervallene er som følger: 1=Under 3 G, 2=3–4G, 3=4–5G, 4=5–6G og 5=Over 6 G.



## Hva skjer etter arbeidssøkerperioden?

### Flere kommer tilbake i arbeid blant de med lang dagpengeperiode

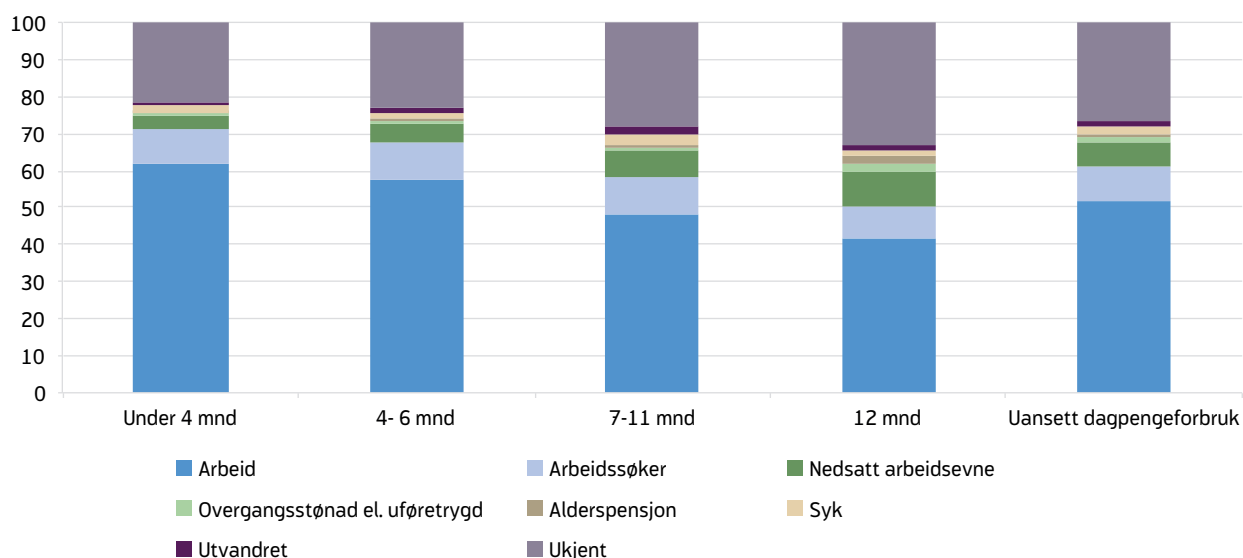
Når vi sammenligner alle med kort og lang dagpengeperiode uavhengig av dagpengeforbruk, finner vi forskjeller når det gjelder status på arbeidsmarkedet seks måneder etter avsluttet arbeidssøkerperiode. Forskjellene reflekterer at de med lang dagpengeperiode i utgangspunktet er mer etablerte på arbeidsmarkedet enn de med kort dagpengeperiode. I gjennomsnitt er 60 prosent av de med lang dagpengeperiode i arbeid seks måneder etter at de sluttet å være arbeidssøkere (figur 4), dette er åtte prosentpoeng høyere enn tilsvarende tall for de med kort dagpengeperiode (figur 3). Hver tiende dagpengemottaker er igjen registrert som arbeidssøker hos NAV seks måneder etter at de avsluttet arbeidssøkerperioden, og her er det ingen forskjeller mellom de med lang og de med kort dagpengeperiode. Noen av arbeidssøkere som ikke kommer tilbake til arbeid har helsemessige utfordringer eller andre forhold som krever ekstra oppfølging og innsats, og er registrert hos NAV med nedsatt arbeidsevne seks måneder etter. Dette gjelder seks prosent av de med kort dagpengeperiode og tre prosent av de med lang dagpengeperiode.

### Status på arbeidsmarkedet seks måneder etter avgang som arbeidssøker

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

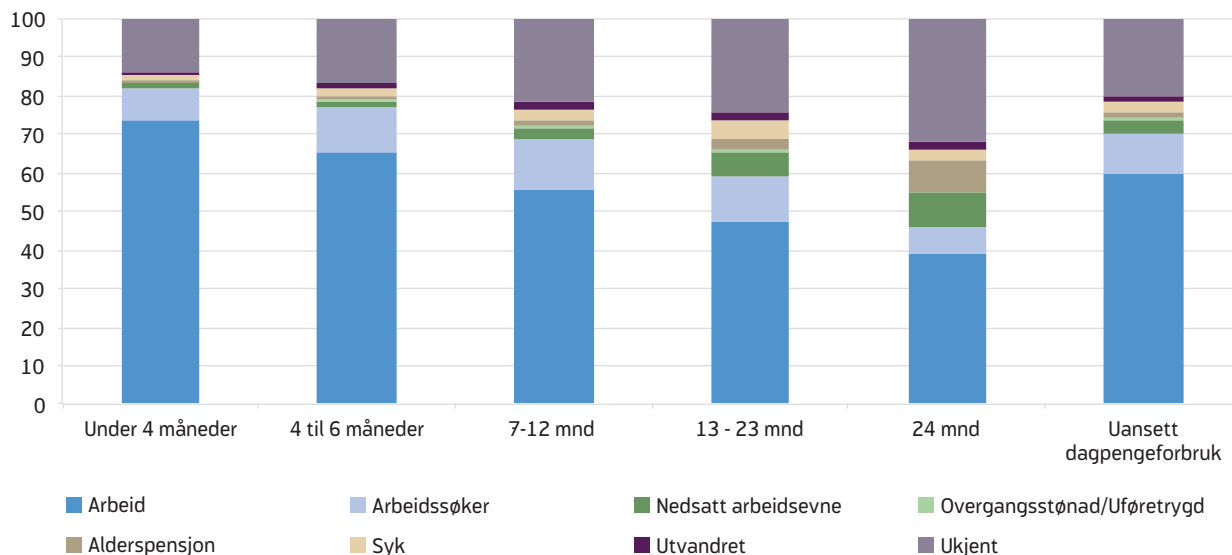
- **Arbeidstakere:** Personer registrert med et aktivt arbeidstakerforhold i Arbeidstakerregisteret ved utgangen av måneden, uavhengig av eventuelle andre registreringer hos NAV.
- **Arbeidssøkere:** Personer som ikke er arbeidstakere og som er registrert som enten helt ledig, delvis ledig, arbeidssøker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

**Figur 3.** Status på arbeidsmarkedet seks måneder seinere blant dagpengemottakere med avgang i perioden juli 2015-juni 2016, etter antall måneder brukt av dagpengeperioden. Dagpengemottakere med kort dagpengegrunnlag. Prosent



Kilde: NAV

**Figur 4. Status på arbeidsmarkedet seks måneder seinere blant dagpengemottakere med avgang i perioden juli 2015-juni 2016, etter antall måneder brukt av dagpengeperioden. Dagpengemottakere med lang dagpengeperiode. Prosent**



Kilde: NAV

I gjennomsnitt for alle tidligere dagpengemottakere er det få som mottar enten overgangsstønad, uføretrygd, eller alderspensjon i etterkant av arbeidssøkerperioden. I sum dreier det seg om to prosent. Like stor andel er det som er registrert som utvandret seks måneder etter avsluttet arbeidssøkerperiode. Tre prosent av de med lang dagpengeperiode og to prosent av de med kort dagpengeperiode er registrert som mottakere av sykepenger slik det er definert her, jmfør faktaboks.

Nest etter arbeid er statusen «Ukjent» den vanligste for både de med kort og lang dagpengeperiode. 27 prosent av de med kort dagpengeperiode og 20 prosent av de med lang dagpengeperiode, har ukjent status seks måneder etter avgang som arbeidssøker. Denne gruppen er sammensatt og her finner vi blant annet de som har: startet i utdanning, blitt selvstendig næringsdrivende, hjemmeværende og forsørget av andre samt personer som er mottakere av økonomisk sosialhjelp. At andelen med ukjent status er noe høyere blant de med kort dagpengeperiode kan trolig forklares med at det er mange unge i denne gruppen og det er derfor sannsynlig at flere av disse har startet i utdanning.

### Mange kommer raskt i arbeid

Mange er arbeidsledige bare en kort periode før de er tilbake i arbeid. Både blant de med kort og lang dag-

pengeperiode er andelen som er i arbeid seks måneder etter høyest blant de som har brukt minst av dagpengeperioden. Innenfor gruppen med lang dagpengeperiode (figur 4) er 73 prosent av de som mottok dagpenger i mindre enn fire måneder i arbeid seks måneder seinere. Det tilsvarende tallet for de med kort dagpengeperiode er 62 prosent (figur 3). For begge grupper synker andelen som er i arbeid med hvor mye de har brukt av dagpengeperioden. Blant de som har brukt opp hele dagpengeperioden er 39 prosent av de med lang dagpengeperiode, og 42 prosent av de med kort dagpengeperiode, i arbeid seks måneder etter avgang.

Andelen som igjen er registrert som arbeidssøkere er høyest for de som har brukt mellom fire og 23 måneder av dagpengegrunnlaget. Disse har trolig gjenoptatt dagpengeretten.

### En av ti som går ut dagpengeperioden blir registrert med nedsatt arbeidsevne

Mens andelen som er i arbeid seks måneder etter at de sluttet å være arbeidssøkere avtar med hvor mye de har brukt av dagpengeperioden, forholder det seg motsatt når det gjelder andelen som blir registrert hos NAV med nedsatt arbeidsevne. Blant de som avslutter arbeidssøkerperioden i løpet av mindre enn fire måneder med dag-

penget, er én prosent av de med lang dagpengeperiode, og fire prosent av de med kort, registrert med nedsatt arbeidsevne seks måneder etter. Andelen registrert med nedsatt arbeidsevne øker med dagpengeforbruket, og blant de som har brukt opp dagpengeretten er den oppe i ni prosent for begge grupper. Dette kan skyldes flere forhold. Personer med helsemessige utfordringer kan ha større problem enn andre med å finne et passende arbeid, og potensielle arbeidsgivere kan se på dem som mindre attraktiv arbeidskraft. Samtidig er det slik at lang varighet som arbeidsledig kan påvirke helsen negativt.

Arbeidsledige som blir syke i løpet av dagpengeperioden kan motta sykepenger med dagpengene som sykepengegrunnlag. Blant de med lang dagpengeperiode gjelder dette fem prosent av de som har brukt mellom 13 – 23 måneder av dagpengeperioden. Dette er i tråd med tidligere funn som viser at overgangen til sykepenger øker jevnt mot dagpengeperiodens utløp (Falch m. flere 2012). I gruppen med kort dagpengeperiode er der færre som har overgang til sykepenger.

### Mange eldre er alderspensjonister i etterkant av arbeidssøkerperioden

For å ta ut alderspensjon må en ha fylt 62 år og samtidig ha et visst opptjeningsgrunnlag. Blant de som har brukt opp dagpengeretten har hele åtte prosent av de

### Økonomisk sosialhjelp

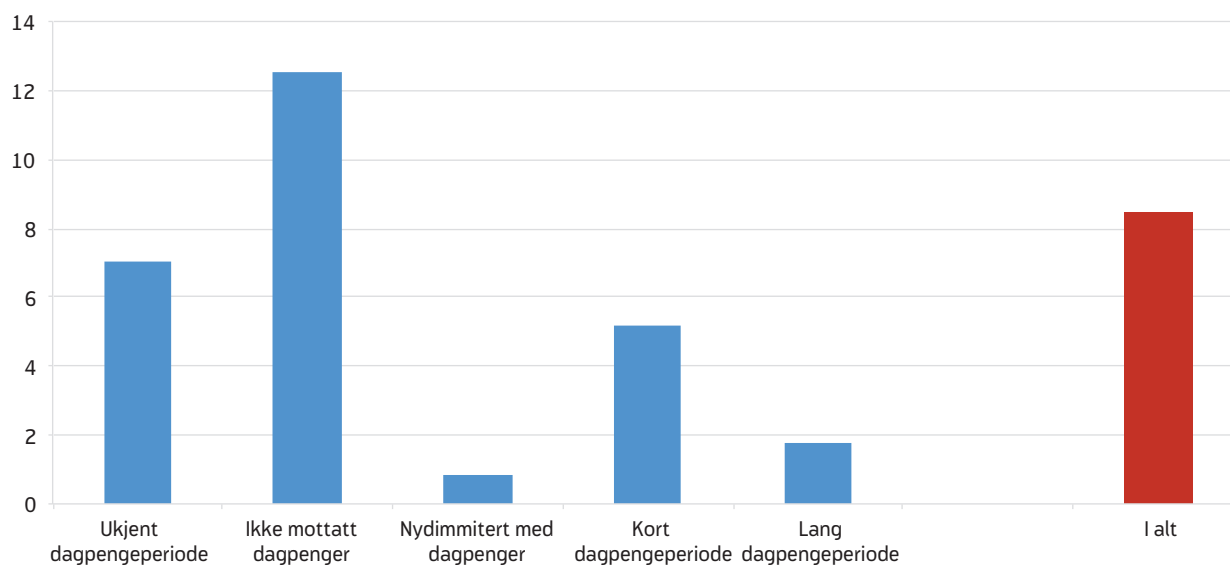
Økonomisk sosialhjelp etter Lov om sosiale tjenester i NAV skal sikre at alle har nok midler til et forsvarlig livsopphold. Mottakeren må ikke ha andre muligheter til å forsørge seg. Dette omfatter at en ikke kan forsørge seg gjennom inntektsgivende arbeid, egne midler eller andre økonomiske rettigheter, som rettigheter etter folketrygdloven eller krav på underhold. Størrelsen på økonomisk sosialhjelp er skjønnsbasert ut i fra den enkeltes behov.

På grunn av at det bare er tilgjengelig data over mottakere av sosialhjelp til og med desember 2015, har vi gjort en separat analyse av mottak av økonomisk sosialhjelp. Utvalget er arbeidssøkere som hadde avgang i perioden juli – september 2015, og vi har sett på mottak av sosialhjelp tre måneder etter avgang.

med lang dagpengeperiode alderspensjon i etterkant av arbeidssøkerperioden, tilsvarende tall for de med kort dagpengeperiode er én prosent. Den høye andelen med overgang til alderspensjon blant de med lang dagpengeperiode skyldes at flertallet blant de over 62 år i denne gruppen har overgang til alderspensjon (ikke vist i figur).

Om lag en tredel av arbeidssøkerne som har brukt opp dagpengeperioden er ikke å finne i NAVs registre seks måneder etter avsluttet arbeidssøkerperiode.

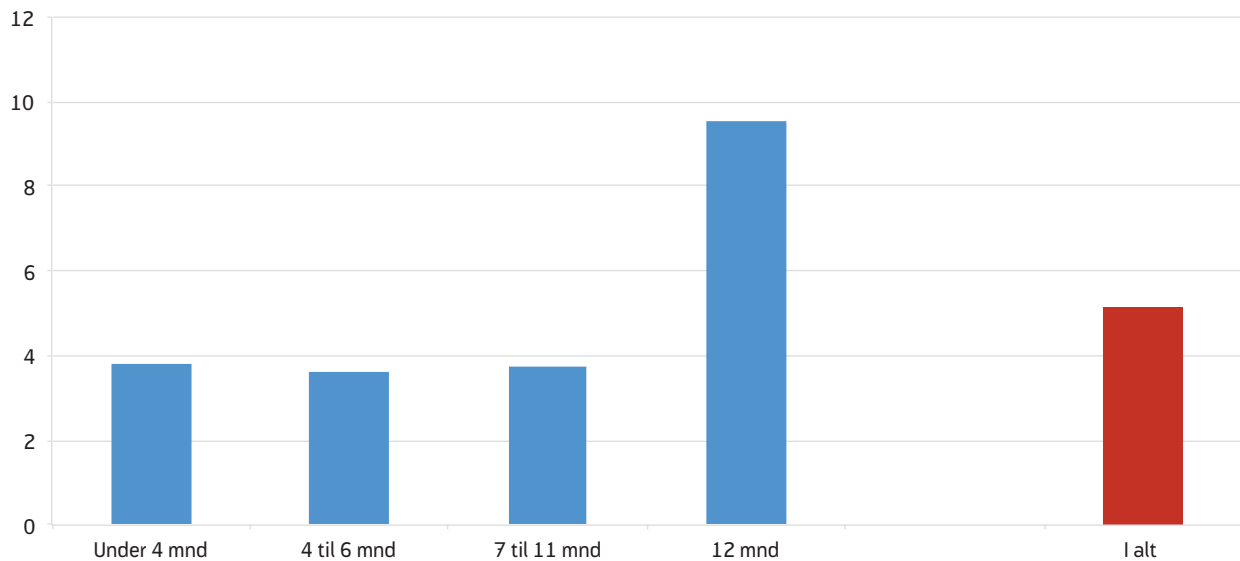
**Figur 5.** Andel som mottok sosialhjelp tre måneder etter avgang som arbeidssøkere, etter dagpengerett i arbeidssøkerperioden. Prosent



Kilde: NAV



**Figur 6.** Andel som mottok sosialhjelp tre måneder etter avgang som arbeidssøkere, etter forbruk av dagpengeperioden. Arbeidssøkere med kort dagpengeperiode. Prosent



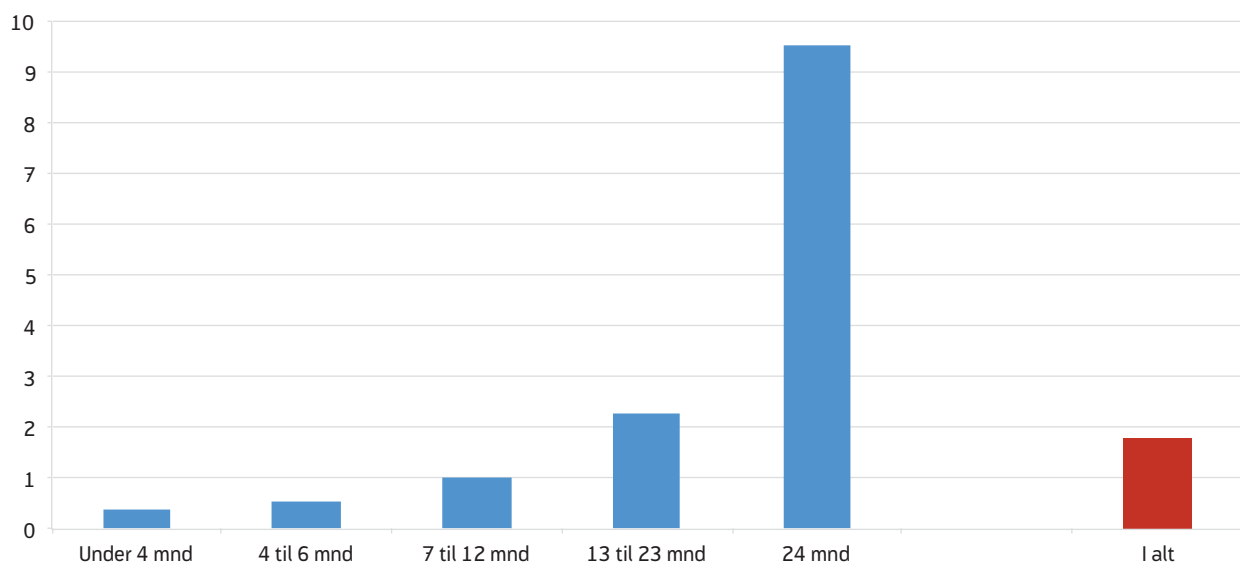
Kilde: NAV

### Flest sosialhjelpsmottakere blant de som ikke hadde rett til dagpenger

Blant arbeidssøkerne som hadde avgang i tredje kvartal 2015 er andelen som mottok økonomisk sosialhjelp tre måneder etter klart høyest blant de som ikke hadde hatt rett til dagpenger i arbeidssøkerperioden (figur 5), med 13 prosent. Mange av disse mottok trolig også sosial-

hjelp da de var arbeidssøkere. Tidligere analyser viser at en betydelig andel av de arbeidsledige mottar økonomisk sosialhjelp i arbeidssøkerperioden, i 2012 gjaldt dette 13 prosent av alle arbeidsledige (Furuberg 2014). I gruppen med ukjent dagpengeperiode, og blant de med kort dagpengeperiode, er andelen mottakere av sosialhjelp betydelig høyere enn blant de med lang dagpengeperiode.

**Figur 7.** Andel som mottok sosialhjelp tre måneder etter avgang som arbeidssøkere, etter forbruk av dagpengeperioden. Arbeidssøkere med lang dagpengeperiode. Prosent



Kilde: NAV

### En av 10 som har brukt opp dagpengeperioden mottar sosialhjelp tre måneder etter

Blant de med kort dagpengeperiode, som avsluttet arbeidssøkerperioden før de brukte opp dagpengene, mottok under fire prosent økonomisk sosialhjelp tre måneder seinere (figur 6). Blant de som gikk ut dagpengeperioden gjaldt dette nesten en av ti.

I 2015 mottok 1,6 prosent av befolkningen i alderen 18–66 år økonomisk sosialhjelp (Langeland m. flere 2016). Blant de med lang dagpengeperiode var denne andelen 1,8 prosent tre måneder etter avsluttet arbeidssøkerperiode (figur 7). Mottak av sosialhjelp er dermed bare litt vanligere i etterkant av arbeidssøkerperioden for denne gruppen samlet, sammenlignet med gjennomsnittet i befolkningen. Imidlertid er situasjonen annerledes når vi tar hensyn til forbruk av dagpengeperioden. Også blant de med lang dagpengeperiode er en av ti av de som har brukt opp dagpengeperioden sosialhjelpsmottaker tre måneder etter.

### Oppsummering og drøfting

Analysen bekrefter tidligere funn om at en stor andel har avgang som arbeidssøker de første månedene av dagpengeperioden og blant disse er det også flest som kommer tilbake i jobb. Blant de som ikke har avgang i løpet av de første månedene er det mange som forblir ledige så lenge at de bruker opp retten til dagpenger. En større andel av de som går ut dagpengeperioden mottar en helserelatert ytelse eller økonomisk sosialhjelp i etterkant sammenlignet med de som avslutter tidligere.

Dette kan skyldes flere forhold. Blant alle som blir ledige på et gitt tidspunkt vil de som har kvalifikasjoner som er etterspurt på arbeidsmarkedet gjerne finne nytt arbeid tidlig. Etter hvert som ledighetsperioden varer vil det være flere blant de som forblir ledige som mangler etterspurte kvalifikasjoner. Samtidig vil det å forbli ledig over en lengre periode kunne føre til at man blir motløs, noe som igjen kan gå ut over søkeaktiviteten etter jobb.

For NAV kan det være vanskelig å avgjøre hvor mye og når man skal gi bistand til de arbeidsledige. Å gi oppfølging til alle som blir arbeidsledige ville være svært ressurskrevende og heller ikke ønskelig, da de

fleste kommer i arbeid uten bistand fra NAV. På den andre siden kan det å vente for lenge føre til at personer som har behov for bistand ikke får dette tidnok. De tre første månedene finner vi at det er mange av dagpengemottakerne som kommer tilbake i jobb. Det virker da unødvendig at NAV bruker tid og ressurser på de som relativt raskt vil klare å komme tilbake i jobb på egenhånd. Samtidig ser vi at det er kjennetegn ved personer som gjør at de har tendens til å bli gående lenge ledig. Det som kjennetegner dem som går ut dagpengeperioden er at de har lavere inntekt og utdanning og jobber i serviceyrker. Eldre går også i større grad ut dagpengeperioden sammenlignet med de unge. Vi ser og at arbeidsledighet fører til at dagpengemottakerne over 62 år i stor utstrekning forlater arbeidsstyrken og blir alderspensjonister. Videre finner vi at særlig innvandrere fra Asia og Afrika har en tendens til å forbli ledig lenge sammenlignet med de norskfødte. Man kan tenke seg at tettere oppfølging fra NAV for dagpengemottakere med disse kjennetegnene kan bidra til at de kommer seg raskere tilbake i arbeid.

For de som har behov for ekstra oppfølging vil det være et poeng at denne hjelpen kommer så tidlig som mulig i ledighetsforløpet. Tidligere forskning (Oslo Economics & Frischsenteret 2016) har vist at for eksempel langtidsledighetsgarantier<sup>7</sup> ikke er hensiktsmessige med tanke på å få de ledige raskere tilbake i arbeid, men at denne innsatsen bør komme tidligere i ledighetsforløpet.

De som har mer å tape på å forbli ledig i form at tapt inntekt kommer seg raskere tilbake i arbeid. I vår analyse finner vi at en relativt stor andel av dagpengemottakerne går ut dagpengeperioden, noe som kan tale for at det burde legges inn økonomiske insentiver for å komme i arbeid før de ett/to årene man har rett på dagpenger har passert. Tidligere undersøkelser (Lande m.fl. 2016) har vist at strengere håndheving av aktivitetskrav overfor dagpengemottakere fører til at de kommer seg raskere ut av ledighet. En viktig del av

.....  
<sup>7</sup> Langtidsledighetsgarantien ble innført i 2008, og senere utvidet i 2010. Garantien innebærer etter 2010 at personer som har søkt arbeid i siste to år og vært sammenhengende ledig i seks måneder skal få tilbud om å delta på et arbeidsmarkedstiltak. Garantien ble innført for å motvirke langvarig ledighet.

endringen var å bevisstgjøre de ledige om at brudd på lovbestemte aktivitetskrav som jobbsøking med videre kunne føre til at dagpengene ble stoppet.

## Referanser

Dalen, Eirik (2016) *Norsk seniorpolitisk barometer 2016. Kommentarrapport ledere i arbeidslivet*. IPSOS. Oslo: Senter for seniorpolitikk.

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

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

Lande, Sigrid, Jun Yin og Johannes Sørbø (2016) «Håndheving av aktivitetskrav gir færre ledige i Hedmark» *Arbeid og velferd* 1/2016, 43–58.

Langeland, Stein, Therese Dokken, Jorunn Furuberg & Ivar Andreas Lima (2016) *Fattigdom og levekår i Norge: Tilstand og utviklingstrekk – 2016*. NAV-Rapport 2016:4. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Layard, Richard, Stephen Nickell & Richard Jackman (1991) *Unemployment*. Oxford: Oxford University Press

Midtbøen, Arnfinn H. & Jon Rogstad (2012) *Diskrimineringsens omfang og årsaker. Etniske minoriteters tilgang til norsk arbeidsliv*. Rapport 2012:1. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

Oslo Economics & Frischsenteret (2016) «Arbeids- og velferdsetatens arbeid med langtidsledige», Rapport 2016\_16. Oslo.

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

## Vedlegg

**Tabell v1.** Kjennetegn ved arbeidssøkere som hadde avgang fra NAVs register i juli 2015 – juni 2016, etter dagpengestatus

	Ukjent dagpengegrunnlag	Uten rett til dagpenger	26 uker dagpengegrunnlag	Lavt dagpengegrunnlag	Høyt dagpengegrunnlag	Alle
Menn	63 %	54 %	88 %	55 %	69 %	59 %
Kvinner	37 %	46 %	12 %	45 %	31 %	41 %
Gjennomsnittsalder, år	38,3	31,8	20,7	33,9	38,6	34,2
Helt ledige	88 %	91 %	93 %	91 %	93 %	91 %
Arbeidssøkere på tiltak	12 %	9 %	7 %	9 %	7 %	9 %
Permittert	8 %	0 %	0 %	2 %	9 %	3 %
Tidligere lønnsinntekt, gj.snitt. kr	365 709	190 075	100 031	224 422	448 220	281 007
<b>Yrkesbakgrunn:</b>						
Akademiske yrker	1 %	1 %	0 %	1 %	2 %	2 %
Barne- og ungdomsarbeid	5 %	7 %	3 %	7 %	3 %	5 %
Butikk- og salgsarbeid	10 %	14 %	16 %	13 %	8 %	12 %
Bygg og anlegg	15 %	8 %	5 %	14 %	19 %	12 %
Helse, pleie og omsorg,	6 %	8 %	2 %	6 %	5 %	7 %
Industriarbeid	14 %	8 %	5 %	12 %	17 %	11 %
Ingen yrkesbgr/uoppgitt	3 %	13 %	13 %	2 %	2 %	8 %
Ingeniør- og ikt-fag	8 %	5 %	1 %	4 %	10 %	7 %
Jordbruk, skogbruk og fiske	2 %	3 %	2 %	3 %	2 %	3 %
Kontorarbeid	9 %	7 %	5 %	9 %	9 %	8 %
Ledere	1 %	1 %	0 %	1 %	2 %	1 %
Meglere og konsulenter	3 %	2 %	0 %	2 %	4 %	3 %
Reiseliv og transport	11 %	10 %	7 %	12 %	9 %	10 %
Serviceyrker og annet arbeid	10 %	11 %	40 %	12 %	7 %	10 %
Undervisning	2 %	3 %	0 %	2 %	3 %	3 %
<b>Utdanning:</b>						
Grunnskole	10 %	11 %	1 %	10 %	8 %	10 %
Videregående skole	58 %	54 %	94 %	59 %	55 %	55 %
Høyere utdanning	28 %	28 %	3 %	28 %	33 %	29 %
Ukjent utdanning	4 %	6 %	2 %	3 %	4 %	5 %
<b>Fødeland:</b>						
Ukjent	6 %	4 %	0 %	8 %	7 %	5 %
Norge	59 %	62 %	92 %	57 %	62 %	62 %
Norden	3 %	2 %	1 %	2 %	3 %	2 %
Vest-Europa ellers	3 %	2 %	1 %	2 %	3 %	2 %
EU-land i Øst-Europa	14 %	6 %	0 %	14 %	14 %	9 %
Øst-Europa elles	2 %	2 %	0 %	2 %	2 %	2 %
Nord-Amerika og Oceania	1 %	1 %	0 %	1 %	1 %	1 %
Sør-Amerika	1 %	1 %	1 %	1 %	1 %	1 %
Asia	9 %	12 %	4 %	9 %	6 %	10 %
Afrika	4 %	8 %	1 %	4 %	2 %	6 %
<b>N</b>	<b>4 526</b>	<b>87 786</b>	<b>1 366</b>	<b>6 763</b>	<b>49 213</b>	<b>149 654</b>

Kilde: NAV

# INKLUDERING AV UNGE PÅ AAP – ET ARBEIDSGIVERPERSPEKTIV<sup>1</sup>

Av Heidi Nicolaisen

.....  
<sup>1</sup> Flere har bidratt til denne artikkelen og fortjener takk: Torunn Bragstad for at hun har levert tallmaterialet. Frøydis M. Bakken for at hun har gjennomført flere av intervjuene. Ivar Lima, Kirsten Nieuwejaar, Gro Askeland og Helge Hella, Gry Magnhild Strømsnes, Jostein Fredriksen og Anita Ingebrigtsen for gode kommentarer.

## Sammendrag

*Arbeidsinkludering er et ganske nytt tema innen forskning og praksis. Til tross for arbeidsgivernes sentrale rolle i inkluderingsarbeidet, vet vi lite om hva som motiverer, eller skremmer dem, hvilke oppgaver de helst gjør selv og hva de vil at NAV skal gjøre, og heller ikke om yrkesforskjeller knyttet til vellykket inkludering. I denne artikkelen undersøker vi disse spørsmålene og vi ser på unge mottakere av arbeidsavklaringspenger (AAP). De er eksempel på en brukergruppe der mange står langt unna arbeidslivet.*

*Undersøkelsen bygger på kvalitative intervjuer med alle involverte aktører. Vi sammenlikner yrker der det er vanlig at unge er i arbeidstrening. Funnene er dels i tråd med tidligere forskning som viser at arbeidsgiverne motiveres av samfunnsansvar og av billig arbeidskraft, men frykter at de unge blir en belastning for dem selv og kolleger. Vi ser også at mange arbeidsgivere gjør mye for å hjelpe de unge de tar imot, for eksempel ved å gi omfattende opplæring. På tvers av yrker og bransjer ønsker de fleste arbeidsgivere det samme fra NAV: En kontaktperson som er lett tilgjengelig og som kan trå til raskt når det trengs. Hvorvidt arbeidsgiverne får det de trenger er avhengig av både organisatoriske forhold (ungdomsteam, arbeidsdeling mellom tiltaksarrangører og NAV, direkte telefon/e-post) og den enkelte veileders kunnskap, prioritering og bruk av skjønn.*

*Forskjellige yrker og bransjer har noe ulike forutsetninger for å lykkes som arena for arbeidsinkludering av unge. Forutsetningene ser ut til å være bedre i yrker der kravene til formell utdanning er relativt lave. Årsaken er at det i disse yrkene er tradisjon og systemer for opplæring på arbeidsplassen, for eksempel praksiskandidatordningen. Dessuten deltar de unge i større grad i et arbeidsfellesskap med kolleger på slike arbeidsplasser enn der oppgavene er mer spesialiserte og krever høyere utdanning.*

## Innledning

Arbeidsinkludering er et ganske nytt forskningstema i Norge og internasjonalt (se faktaboks). Det er lite sikker kunnskap om hva som skal til for å komme i arbeid for personer som har nedsatt arbeidsevne på grunn av helseproblemer (Van Berkel et al 2010, Folkehelseinstituttet 2017). Foreløpig har forskere vært mest opptatt av relasjonen mellom velferdsstatens «bakkebyråkrater» og brukere. Et hovedtema her er hvordan bakkebyråkratene (NAV-veiledere) bruker sitt skjønn når de skal realisere ambisiøse politiske målsettinger i møte med brukernes individuelle og sprikende behov i en hverdag preget av knapphet på tid og ressurser (Brodtkin og Marston 2013, van Berkel og van er Aa 2010, Hagelund 2016; Lipsky 2010). Arbeidsgiverne vies lite oppmerksomhet i forskningslitteraturen og det er et paradoks i og med at de spiller en avgjørende rolle i den samfunnsdugnaden det er å integrere marginaliserte mennesker i arbeidslivet. Virksomhetene er i denne sammenheng en sentral «sosialpolitisk aktør» (Midtsundstad 2008). Metodikken «supported employment» bidrar til å rette et skarpere søkelys mot arbeidsgivere fordi denne metodikken dreier seg om å bruke ordinært arbeidsliv som arena for arbeidstrening (Frøyland og Spjelkavik 2015). Kunnskap om arbeidsgivere ses fortsatt som mangelfull og en evaluering av NAV (Sluttrapport fra ekspertgruppen 2015) konkluderer med at NAV må styrke sin kompetanse om – og kontakt med – arbeidsgivere for å lykkes med å få flere i jobb. Et brukerpå panel for arbeidsgivere<sup>2</sup> uttaler at NAV har et «stort behov for bedre kunnskap om bransjer, den enkelte bedrift konkret og kravene som stilles til kandidatene».

Problemstillingen i denne artikkelen er hvordan vi kan forstå inkluderingsbetingelser, det vil si hva som hemmer eller fremmer arbeidsinkludering, sett med arbeidsgivernes øyne. Vi har tre spørsmål som spesifiserer problemstillingen:

- 1 Hva motiverer arbeidsgivere og hva vurderer de som risiko når de har unge AAP-mottakere til arbeidstrening?

.....

<sup>2</sup> Plan for styring av tjenester rettet mot arbeidsgivere 2016–2019.

- 2 Hvilke krav stilles til de unge kandidatene i ulike typer av yrker og arbeidsplasser og i hvilken grad hemmer eller fremmer trekk ved yrkene arbeidsinkludering?
- 3 Et annet viktig tema er arbeidsfordelingen mellom arbeidsgiverne og NAV når det gjelder oppfølging av de unge. Hva ønsker arbeidsgiverne å gjøre selv og hva vil de ha bistand? Hvilke organisatoriske elementer i NAV spiller en rolle for at arbeidsgivernes behov blir møtt?

Det er sannsynlig at forutsetninger for arbeidsinkludering, heretter kalt inkluderingsbetingelser, varierer mellom yrker og bransjer fordi det stilles ulike krav til formell kompetanse og andre egenskaper. Inkluderingsbetingelser vil også variere fordi yrker ofte inngår i ulike typer av arbeidsorganisasjoner der det er større eller mindre grad av oppgavespesialisering, samarbeid mellom kolleger og samhandling med «tredjeparter» på arbeidsplassen som kunder, pasienter, barnehagebarn og så videre. For å kartlegge variasjon i inkluderingsbetingelser i ulike yrker har vi plukket ut noen yrker der det er vanlig at unge er i arbeidstrening, og det er innen helse-, pleie- og omsorgsykker, undervisning, varehandel, logistikk og håndverk.

## Bakgrunn, unge som mottar AAP og NAVS oppfølging

Unge som faller utenfor utdanning og arbeidsliv er en sentral samfunnsutfordring (Strand m.fl. 2015, Ekspertgruppen 2015) og en prioritert oppgave for NAV. Felles for alle som mottar AAP er at de har nedsatt arbeidsevne som følge av et helseproblem. Psykiske lidelser er overrepresentert blant unge AAP-mottakere og hele 56 prosent har en diagnose innenfor disse lidelsene (Sørbø og Ytterborg 2016). Felles for mange i gruppen er også at de står langt unna arbeidsmarkedet og trenger mye bistand for å komme i jobb. Blant de intervjuede ungdomsveilederne i denne undersøkelsen anslås det at om lag halvparten ikke har fullført videregående skole. I tillegg har en del unge AAP-mottakere lite sosialt nettverk og strever med å takle sosiale situasjoner (Strand m.fl. 2015).

**Tabell 1** Unge mottakere av AAP fordelt på aldersgrupper og tiltakskode. Oktober 2016

Aldersgrupper				Total
	18–19 år	20–24 år	25–29	% (N)
Finkodet tiltaksstatistikk				
Venter på vedtak, plan eller tiltak / ikke behov for tiltak	70	62	62	62 (16 407)
Utdanning	7	11	13	12 (3097)
Oppfølging	3	6	8	7 (1730)
Arbeidspraksis skjermet (tiltaksarrangør)	8	9	6	7 (1904)
Arbeidstrening (ordinært arbeidsliv)	9	10	6	7 (1781)
Andre opplæringstiltak (AMO-kurs)	1	2	2	2 (437)
Lønnstilskudd	0	1	1	1 (237)
Avklaringstiltak	1	1	2	1 (353)
Annet	0	1	1	1 (226)
Rest. Koder som hver for seg = < 1 %*	-	-	-	- (83)
(N)	(1298)	(12 421)	(12 626)	100 % (26 345**)

Kilde: NAV

\* «tilrettelagt arbeid», «helsemessig utredning», «jobbskaping og egenet», «tilrettelegging»

\*\* Her har vi tatt ut de som var ble «konvertert» fra andre ytelser da AAP ble innført i 2010.

I oktober 2016 mottok over 28 600 unge under 30 år AAP, det utgjør nær 20 prosent av alle AAP-mottakere.

Tabell 1 viser hvilke type tiltak unge AAP-mottakere deltar i. Her er vi mest interessert i å finne ut hvor mange av de unge som er i en form for arbeidstrening hos vanlige arbeidsgivere. Dessverre er det ikke mulig å oppgi et helt nøyaktige tall fordi en del av de som er registrert hos tiltaksarrangør («arbeidspraksis skjermet») også kan være utplassert hos vanlige arbeidsgivere. Men ved å legge sammen kategoriene «arbeidstrening» og «lønnstilskudd» ser vi at minst 8 prosent av unge AAP-mottakere er i arbeidstrening i ordinært arbeidsliv. Omtrent like mange er registrert i arbeidstrening hos tiltaksarrangør (skjermet).

Likevel ser vi at flertallet, hele 62 prosent, venter på et vedtak, aktivitetsplan eller tiltak eller ikke har behov for tiltak. De som er i utdanning utgjør en relativt stor andel, og her er det flere kvinner enn menn. Vi ser også at de yngste i mindre grad får utdanning i regi av NAV. Det skyldes en ny utdanningsforskrift fra 2016 som sier at de under 22 år ikke skal få slikt tiltak da dette er fylkeskommunens ansvar.

## Institusjonelle og organisatoriske rammer for oppfølging av unge

De fleste større NAV-kontor har etablert ungdomsteam, mens de små ofte har én ungdomsveileder. Ungdomsteamene er ulikt organisert, for eksempel er noen spesialisert etter ytelse, mens andre jobber på tvers av ytelser. Ungdomsveiledere følger oftest opp færre brukere og det kan også gi større rom for å følge opp arbeidsgivere. Det finnes imidlertid lite systematisk kunnskap om hvordan NAVs ungdomsveiledere følger opp arbeidsgivere og om de samarbeider med de som er spesialister på arbeidsgivere og arbeidsinkludering i NAV (jobbspesialister og markedskontakter).

Nylig er det gjort flere organisatoriske grep for å bedre oppfølging av unge og arbeidsgivere. For det første ble hundre millioner kroner fra tiltaksbudsjettet overført til arbeidsrettet oppfølging i NAV. Det skjedde etter at en evaluering viste at NAV hadde kompetanse til å drive slik oppfølging (Spjelkavik m.fl.2016). Alle fylker fikk midler til å ansette om lag 5 jobbspesialister som skal jobbe etter SE-metodikk (se faktaboks). Disse er samlet på ett av fylkets



NAV-kontor og hver jobbspesialist følger opp 10–30 brukere. Bruker beholder sin vanlige NAV-veileder, men jobbspesialisten har ansvar for all oppfølging knyttet til arbeidstreningen. Tanken er videre at alle NAV-veiledere skal ha inkluderingskompetanse og derfor er det laget en ny grunnmodul i inkluderingskompetanse i veilederplattformen, samt støttemateriell<sup>3</sup>. Dessuten ble det iverksatt en ny tilretteleggings- og oppfølgingsavtale i starten av 2016 der prioritert målgruppe er personer under 30 år som har nedsatt arbeidsevne og behov for bistand for å komme i arbeid, samt arbeidsgivere som tar inn denne gruppen. Da vi gjorde vår datainnsamling medio 2016 var ungdomsteam innført, men de andre organisatoriske endringene var trolig så nye at de ikke var tatt i bruk.

### Arbeidsinkludering – begrepsavklaringer

Arbeidsinkludering er et ganske nytt begrep som brukes om jobbtrening og gjennomføring av tiltak i ordinært arbeidsliv (Frøyland og Spjelkavik 2014). I Norge har tradisjonen vært at personer som står langt fra arbeidsmarkedet først skal få arbeidstrening i skjermet arbeidsmarkedstiltak slik at de kan trene på å bli klar for arbeidslivet (train then place). Erfaringen har vist at skjermede tiltak i liten grad fører utsatte grupper nærmere jobb. Brofossutvalget (NOU 2012:6) foreslo derfor økt bruk av tiltak i ordinært arbeidsliv for personer med nedsatt arbeidsevne. Grunntanken er såkalt «*place then train*», det vi si at man raskt utplasserer personer med bistandsbehov i vanlige arbeidsplasser og deretter «fyller på» med det de trenger av kompetanse. «*Supported employment (SE)*» er en femtrinnsprosess som innebærer metodisk bruk av ordinært arbeidsliv. Innen SE skal en *jobbspesialist* bistå mennesker med nedsatt arbeidsevne til å få og beholde en lønnet jobb på det ordinære arbeidsmarkedet (41) gjennom å bidra med kunnskapsbasert «*matching*» mellom dem og arbeidsgivere og deretter med opptrening, veiledning og oppfølging av begge parter på selve arbeidsplassen (Frøyland og Spjelkavik 2014, kap. 1 og 2). Metodikken har relativt få, men lovende resultater internasjonalt og prøves ut i Norge i form av randomiserte kontrollerte undersøkelser (Folkehelseinstituttet 2017). «*Individual Placement and Support (IPS)*», eller «*Individuell jobbstøtte*» er utviklet for mennesker med alvorlige psykiske lidelser og her er jobbspesialisten integrert i et behandlingsteam.

### Aspekter ved arbeidsinkludering i ulike yrker

Vi har identifisert noen aspekter ved yrker og arbeidsplasser som kan utgjøre viktige inkluderingsbetingelser<sup>4</sup>. Aspektene bygger på foreliggende kunnskap om arbeidsliv og arbeidsinkludering. Vi refererer mer utførlig til foreliggende kunnskap lengre bak, i forbindelse med beskrivelsen av funn fra vår egen undersøkelse.

- Arbeidsgivers motivasjon
- Kompetansekrav og kompetanseutvikling i yrket/ virksomheten.
- Tredjeparter (kollega, kunder/tjenestemottakere)
- Tids-, oppgave- og arbeidsorganisering (herunder spesialisering)
- Arbeidsgivers administrative kapasitet
- Arbeidsgivers krav, forventninger og erfaringer knyttet til NAVs oppfølging

Arbeidsgiveres motivasjon er i seg selv en inkluderingsbetingelse. Dersom motivet er rekruttering, eller samfunnsansvar vil arbeidsgiver gå inn i relasjonen med bruker på en annen måte enn hvis motivet er å skaffe billig midlertidig arbeidskraft.

Kompetansekrav i yrket og mulighet for utvikling av kompetanse i virksomheten er en opplagt inkluderingsbetingelse. Med «tredjeparter» mener vi de som er kunder av varen eller tjenesten som virksomheten leverer. Vanligvis forstås en ansattrelasjon som en relasjon mellom to parter; arbeidsgiver og arbeidstaker, men antallet relevante parter utvides når det gjelder arbeidsinkludering. Tids- og arbeidsorganisering er en annen inkluderingsbetingelse som varierer mellom yrker og bransjer. Dersom arbeidet er organisert i team, eller som prosesser der flere ansatte er gjensidig avhengig av hverandre, kan det være ekstra krevende å inkludere en ung person med nedsatt arbeidsevne. Et

<sup>3</sup> Kun tilgjengelig fra NAVs intranett. <https://navet.adeo.no/ansatt/Fag/Arbeid+og+aktivitet/Tiltak+og+virkemidler/utvidet-oppf%C3%B8lgning-i-nav>, [http://laring.adeo.no/kurs/dispatcher?marktplacelid=689\\_402&languageid=1&siteNodelid=5117000](http://laring.adeo.no/kurs/dispatcher?marktplacelid=689_402&languageid=1&siteNodelid=5117000)

<sup>4</sup> Disse overlapper dels med punkter i SE-metodikken.



annet viktig trekk ved bransjen er om oppgavene er spesialisert, eller om den enkelte må beherske mange oppgaver for å være en fullverdig medarbeider. Videre har arbeidsgivers administrative kapasitet trolig betydning for vilje og evne til å ta imot en ung bruker da dette medfører papirarbeid og annen oppfølging.

Kvaliteten på NAVs oppfølging av arbeidsgivere utgjør også en inkluderingsbetingelse. Når arbeidsgivere får gode erfaringer med å ta imot brukere, dempes deres skepsis (Falkum m.fl. 2014). Hvorvidt NAV har organisatoriske og kompetansemessige forutsetninger til å møte arbeidsgivernes behov drøftes i et eget avsnitt lenger ut i artikkelen.

## Data og Metode

Dette er en kvalitativ komparativ caseundersøkelse basert på halvstrukturerte intervjuer og dokumentanalyse. Casene består av alle aktører som er involvert i arbeidstrening av unge AAP-mottakere i seks kommuner. Kommunene som er valgt ut ligger enten høyt, middels eller lavt på statistikken over unge som mottar AAP. I tillegg varierer det hvor store og urbane kommunene er. Vi legger mest vekt på intervjuer med arbeidsgivere i denne undersøkelsen. Vi har intervjuet totalt 16 arbeidsgivere som representerer yrker og bransjer som unge vanligvis har arbeidstrening i. I de seks kommunene har vi også intervjuet unge AAP-mottakere (19), ungdomsveiledere (17), Ledere på NAV-kontorer (7) og rådgivende overleger (6) og fastleger (3). I tillegg har vi intervjuet representanter for arbeidslivssentrene og arbeidsgiverforeningene Virke og Spekter. Alle intervjuer ble transkribert fra lydopptak og kodet i et program for tekstanalyse (NVivo).

## Arbeidsgivernes motivasjon, innsats og behov

Tabell 2 gir en oversikt over de arbeidsgiverne vi har intervjuet og kjennetegn ved virksomhetene og yrkene. Vi beskriver hvilke oppgaver brukerne har i virksomheten og hvorvidt brukerne gjør de samme oppgavene som de som er ansatt i virksomheten. Tabellen viser også hvem som har ansvar for å følge opp brukerne og arbeidsgiverne og hvilke type tiltak eller ordning

NAV-brukeren er på i forbindelse med arbeidstreningen. Videre i avsnittet redegjør vi for arbeidsgivernes erfaringer med å inkludere unge AAP-mottakere.

### Arbeidsgivernes motivasjon

Både i tidligere forskning (Falkum m.fl. 2014: 142–147) og blant våre informanter kommer det frem at arbeidsgivere ofte har et risikoperspektiv knyttet til arbeidsinkludering. De frykter mye fravær, tidkrevende oppfølging, negativ påvirkning på produktivitet og arbeidsmiljø og de er ofte usikre på hvordan de skal forholde seg til brukeren. I dette avsnittet skal vi gå nærmere inn på hva som likevel motiverer arbeidsgivere til å åpne virksomheten sin for unge AAP-mottakere. Vi går først kort gjennom hva vi vet om arbeidsgiveres motiver for arbeidsinkludering av ulike grupper fra tidligere før vi beskriver egne data.

Fra tidligere forskning vet vi at arbeidsgivere er mer motivert til å hindre frafall blant allerede ansatt arbeidskraft (fastholdelse) enn å ansette nye med nedsatt arbeidsevne (Midtsundstad 2008, Schaft og Spjelkavik 2014). Dette kan være negativt for de unge som ofte har liten eller ingen arbeidserfaring. Dessuten er arbeidsgivere mer skeptiske til å inkludere personer med psykiske lidelser enn med fysiske plager (Dale-Olsen 2005), noe som er relevant i denne sammenhengen i og med at over halvparten av unge AAP-mottakere har en psykisk lidelse. Videre er ordningen med praksis plass kritisert for at unge utnyttes til gratis arbeidskraft og at denne typen arbeidstrening i liten grad resulterer i ansettelse (von Simson 2016).

Undersøkelser spriker litt når det gjelder arbeidsgiveres økonomiske motivasjon. I en undersøkelse av innvandrere i arbeidstrening, fant man både de som var motivert av å skaffe gratis arbeidskraft, og arbeidsgivere som ønsket å rekruttere nye ansatte (Sandbæk og Djuve 2012).

Vår undersøkelse viser at arbeidsgiveres motivasjon for å ta imot unge AAP-brukere er nokså lik på tvers av bransjer. Samfunnsansvar og billig arbeidskraft er de vanligste begrunnelsene.

Følelsen av samfunnsansvar er trolig større knyttet til unge brukere. I intervjuene er det flere som kobler

**Tabell 2. Trekk ved intervjuede arbeidsgivere, brukere i arbeidstrening og NAVs tiltak/oppfølging.**

Virksomhet, yrker, brukers oppgaver, oppfølgingsansvar	Tiltak i NAV
<b>Blomsterbutikk</b> med 2 fast ansatte og 3 brukere. Både fast ansatte og brukere gjør butikkarbeid, men brukerne gjør lite blomsterbinding. Arbeidsgiver følges opp av NAV og tiltaksarrangør	Lønnstilskudd og praksisplass
<b>Matbutikk</b> med 25 ansatte og 2 brukere i arbeidstrening. Både fast ansatte og brukere gjør butikkarbeid, men brukerne betjener ikke kassa. Arbeidsgiver følges opp av NAV	Tilskudd til opplæring
<b>Sykehuslager</b> (logistikk og lager). 10 ansatte. Fast ansatte og bruker gjør like oppgaver. Arbeidsgiver ble fulgt opp av NAV i samarbeid med fylkets arbeidslivssenter	Driftstilskudd og mentortilskudd tidligere, nå innleid på ordinær lønn
<b>Møbellager</b> (logistikk og lager). 13 ansatte, 2 brukere. Fast ansatte og bruker gjør like oppgaver. Følges opp av NAV	Lønnstilskudd
<b>Bilverksted</b> (har fagområdene bilskadereperatør, billakerer, reservedelsfag, bilmekaniker). 14 ansatte, 2 brukere og 2 lærlinger. Følges opp av NAV, tiltaksarrangør og oppfølgingstjenesten	Lærlingstilskudd (tidligere fått lønnstilskudd)
<b>Bilopphoggeri</b> . 4 ansatte, 1 bruker. Bruker gjør dels det samme som fast ansatte. Følges opp av NAV	50 prosent lønnstilskudd
<b>Bildekk og felg</b> (bilgummifag, vulkanisering). 7 ansatte og 1 bruker som snart behersker alle oppgaver de andre ansatte gjør. Følges opp av NAV	Lønnstilskudd som er trappet ned over tid
<b>Betong og forskaling</b> (tømmerfag). 1 ansatt, 2 brukere. Brukerne gjør de fleste oppgaver bortsett fra beregninger, oppmåling og kundekontakt. Følges opp av NAV	Lønnstilskudd og praksisplass
<b>Driftsavdeling sykehus</b> (fag innen rørlegger, VVS, tømmer, vann og avløp, elektro, låsesmed). 14 ansatte, 1 bruker. Bruker skal starte som rørleggerlærling. Følges opp av NAV	Driftstilskudd og mentortilskudd
<b>Barneskole</b> (lærere og assistenter). 13 ansatte, 1 bruker. Bruker jobber som assistent for én lærer og hjelper elever. Følges opp av NAV	Lønnstilskudd
<b>Barneskole</b> (lærere og assistenter). 50 ansatte, 1 bruker. Bruker jobber som assistent for en lærer og deltar med å hjelpe elever. Følges opp av NAV	Arbeidspraksis
<b>Barnehage</b> (førskolelærer og barne- og ungdomsarbeider). 18 ansatte, 1 bruker. Bruker gjør de fleste oppgaver på avdelingen, men har ustabil oppmøte. Følges opp av NAV	Arbeidspraksis
<b>Barnehage</b> (førskolelærer og barne- og ungdomsarbeider). 9 ansatte, 1 bruker. Bruker gjør de fleste oppgaver på avdelingen, men har ustabil oppmøte. Følges opp av NAV	Vet ikke, men hun får lønn gjennom NAV
<b>Hjemmebaserte tjenester</b> (sykepleiere og helsefagarbeidere) 1 bruker og flere lærlinger. Har som mål at brukere og lærlinger skal ta mer og mer del i stell. Følges opp av NAV	Mentortilskudd
<b>Dialyseavdeling ved sykehus</b> (leger og sykepleiere). 5 ansatte, 1 bruker. Bruker kan ikke ha pasientkontakt og har oppgaver som rydding og matlaging. Følges opp av NAV og arbeidslivssenter	Driftstilskudd og mentortilskudd
<b>Avdeling for geriatri og slag ved sykehus</b> (sykepleiere og leger). 40 ansatte, 1 bruker. Bruker rydder og lager mat. Følges opp av NAV	Driftstilskudd

ansvarsfølelsen til lokalsamfunnet og «bygdas unge». Arbeidsgiveres motivasjon bør også forstås i lys av hva de faktisk *gjør* for å hjelpe de unge. Over halvparten av de 16 arbeidsgiverne vi møtte strekker seg langt. Eksempler er at de bruker mye tid på å undersøke muligheter for formell oppkvalifisering for de unge brukerne, og på å gi støtte og veiledning, også langt utover jobberelaterte tema.

Et fåtall nevner rekruttering som en viktig motivasjon for å ta imot brukere. Dette er gjerne arbeidsgivere

i distriktene som sliter med å rekruttere til enkelte yrker.

Billig arbeidskraft er en viktig motivasjon. NAVs ordninger med arbeidspraksis og lønnstilskudd virker ulikt på arbeidsgivers økonomi. Ved lønnstilskudd må arbeidsgiver dekke en andel av lønnsutgiftene. Arbeidsgiver vil neppe være motivert for dette med mindre bruker er så produktiv at innsatsen forsvarer det arbeidsgiver har i lønnsutgifter. I motsetning til

praksisplass brukes lønnstilskudd når det er realistisk at bruker nærmer seg å kunne greie en vanlig jobb.

Virksomhetene har imidlertid ulike økonomiske systemer som kan påvirker motivasjonen for arbeidsinkludering. I små private virksomheter er bunnlinja ofte følsom for små endringer og er koblet tett til arbeidsgivers privatøkonomi. Disse arbeidsgiverne kan være ekstra motivert til å ta inn NAV-brukere i arbeidspraksis fordi de ikke har råd til å ansette noen ordinært. Noen av disse sier at de ikke har mulighet til å tilby ordinær ansettelse i andre enden av arbeidspraksisen. Dette gjaldt for eksempel blomsterbutikken og forskalingsvirksomheten (se tabell 2). Større virksomheter i privat sektor kan imidlertid ha rom for å bruke egne midler på lønn. I store offentlige virksomheter, for eksempel sykehus, har ikke arbeidsgivere midler til å lønne, eller på andre måter støtte folk som er i arbeidstrening. Sitatene under illustrerer arbeidsgivernes økonomiske motiver og rammer for arbeidsinkludering i tre ulike yrker/bransjer og sektorer:

*«Nå har jeg akkurat tatt over og har mange millioner i minus. Han som eide før hadde drevet i mange år og hadde økonomisk rygggrad til å ta inn en han var usikker på i full lønn. Det har ikke jeg. Jeg må telle litt på kronene. Men jeg er absolutt villig til å prøve flere fra NAV for å finne faglærte til vårt yrke. Det er ikke bare bare. Ikke her i nord i alle fall» (arbeidsgiver, bildekk og felg)*

*«Jeg har en holdning til at de første tre månedene så taper vi penger på dem gjennom arbeid og oppfølging, de neste tre vil det være litt sånn «bob-bob». Og de siste tre månedene tjener vi bra på det. For da får vi billig arbeidskraft og en som fungerer. Så i løpet av de ni månedene skal jeg tjene på det, NAV tjene på det og gutten tjene på det» (arbeidsgiver, møbellager).*

*«Jeg har ikke lønnsutgifter på dem. Det er grunnen til at jeg får det til. Om dette hadde kostet bare tusen kroner i måneden, hadde jeg fått nei» (arbeidsgiver, driftsavdeling ved sykehus)*

**Kompetansekrav og rom for kompetanseutvikling**  
Flere unge som mottar AAP har droppet ut av videregående skole og noen av dem vi har intervjuet sier de

har slitt lenge med skolen og er demotivert for videre skolegang. For disse unge kan det være en fordel å komme inn i yrker der det er mulig å ta utdanning på arbeidsplassen. Innen noen yrker er det tradisjon og systemer for å ta formell utdanning mens man i hovedsak er på arbeidsplassen, for eksempel gjennom lærling-, eller praksiskandidatordningen. Formell utdanning er en fordel fordi det øker sjansen for å få fast eller større stilling, eller ny stilling et annet sted (Nyen 2005, Wiborg m.fl. 2013).

I virksomhetene vi har undersøkt kreves formell utdanning til de fleste yrker, bortsett fra i butikk, lager og logistikk og dels i vaktmesterbransjen. Tidligere var det større mulighet til å få fast jobb som assistent i barnehage og skole uten utdanning, men dette har endret seg. Ved hjelp av praksiskandidatordningen har mange ufaglærte innen skole og barnehage i norske kommuner fått fagbrev (Bråten og Hagen 2016) og det er vanskelig å få en ordinær jobb uten fagbrev. Vår undersøkelse bekrefter også dette.

I vårt materiale er det yrker knyttet til bilbransjen og byggebransjen som har de mest omfattende system for utdanning av unge brukere på arbeidsplassen. Det kan ha sammenheng med at det er en lang tradisjon for å ha lærlinger i disse bransjene. Også i barnehagen er det en reell mulighet til å ta fagbrev som barne- og ungdomsarbeider gjennom praksiskandidatordningen. I de andre bransjene i undersøkelsen er det mer vanlig å gi kollegaopplæring og korte kurs. Der det kreves lengre utdanninger, for eksempel lærer eller sykepleier, er ikke utdanning i virksomheten en mulighet.

Varehandelen ser ut til å være svært velegnet som arena for arbeidsinkludering og forklaringen er i stor grad knyttet til kompetanse; det er ingen krav til formalkompetanse, arbeidsgivers opplæringskostnad – og dermed risiko – er relativt lav, og karrieremulighetene er tilstede. Det er mulig å bli butikksjef uten videregående utdanning eller årevis med erfaring. Varehandelen driver i økende grad systematisk opplæring. Nesten alle de store kjedene – for eksempel Kiwi, Meny, og Clas Ohlson – har etablert interne opplæringsopplegg. Hovedorganisasjonen Virke kan

fortelle<sup>5</sup> at det er stor interesse for å ta imot brukere fra NAV og at enkelte butikker ser dette som sin viktigste rekrutteringsarena. For eksempel har Nille rekruttert 38 prosent av sine totalt 2400 ansatte gjennom arbeidstrening. Handelsnæringen sysselsetter nesten 100 000 ungdommer og av alle sysselsatte i alderen 15–24 år er det 28 prosent som jobber i handel (Handelsrapporten 2016/2017). Det at mange unge jobber i bransjen bidrar trolig også til at bransjen er attraktiv for mange unge AAP-mottakere.

### Nytten av unge på arbeidstrening i ulike yrker

Tidligere undersøkelser viser at arbeidsgivere ofte erfarer at brukere på tiltak har for lav produktivitet til å forsvare en ordinær ansettelse, men at de likevel gjør nytte for seg (Spjelkavik m.fl. 2014: 149–150). Arbeidsgiverne i vår undersøkelse forteller om vidt forskjellig nytteverdi av brukerne, alt fra at bruker ikke tilfører noe av nytte til at de er like nyttige som ordinære ansatte. Det vanligste er at de ikke er like produktive som vanlige ansatte, eller ikke mestrer alle oppgaver. Dette ligger også i sakens natur i og med at de unge har nedsatt arbeidsevne og lite arbeidserfaring. Arbeidsgiverne synes det er motiverende når de unge utvikler over tid og gradvis blir mer nyttige og selvstendige. Flere hadde erfaring med brukere som verken var til nytte eller viste potensiale. I slike tilfeller foretrakk arbeidsgivere å avslutte arbeidstreningen, men mange var tålmodige og avsluttet først etter perioder opp mot et år.

I den grad det er noen systematiske yrkes- og bransjeforskjeller når det gjelder arbeidsgivers nytte av unge på arbeidstrening, ser det ut til å være knyttet til både kompetanse, arbeidsorganisering og oppgavespesialisering. I bransjer der kjerneoppgavene krever høy spesialisert kompetanse, som for eksempel enkelte sykehusavdelinger, kan ikke unge som mottar AAP gjøre de samme oppgavene som de ordinære ansatte. Vi intervjuet arbeidsgivere ved to slike avdelinger og begge fortalte at de unge brukerne drev med rydding og matlaging og hadde minimalt med pasientkontakt. De andre ansatte var sykepleiere og leger som drev med behandling og pleie av pasienter. Slike kontekster kan

fungere dårligere som arena for arbeidsinkludering fordi brukeren i mye mindre grad kan inngå i et arbeidsfellesskap der hun gjør de samme oppgavene som flertallet av de fast ansatte. De kan bli inkludert i personalmøter og det kollegiale, men ikke i selve arbeidsprosessen. Det å inngå i et kollegialt arbeidsfellesskap er trolig et berikende aspekt ved å jobbe for de fleste, men kanskje særlig for unge mottakere av AAP. Flere av disse beskrives av arbeidsgiverne og NAV-veilederne som å ha et ekstra stort behov for å være del av et sosialt fellesskap og er sårbare og usikre. Sitatene under illustrerer forskjell i arbeidssituasjoner der unge brukere er en del av arbeidsfellesskapet og ikke.

*«På dialysen er pasientene veldig syke og sårbare, så vi måtte holde henne unna oppgaver som har med pasientene å gjøre. Vi hadde vel kanskje ikke så stor nytte av henne. I gode perioder så pusla hun på litte grann. Men hun var jo umoden og klarte ikke helt på huske på ting hun skulle gjøre og hun var uerfaren i livet. Så jeg tenker at det å ha tjueåringer ute i arbeidspraksis ... jeg vet ikke om det er det som er det riktige» (Arbeidsgiver, dialyseavdeling sykehus).*

*«Han er veldig usikker på seg selv og redd for å gjøre feil selv om han innerst inne vet hva som er rett. Det skyldes vel sikkert det som har vært med mobbing i oppveksten. På dagtid når alle er her går det greit, for da spør han om hjelp også får han bekreftelse på at det han hadde tenkt var riktig. Men jeg kan ikke bruke ham til en ekstrajobb der han plutselig blir alene, da blir han veldig utrygg» (Arbeidsgiver, bildekk og felg)*

### Arbeidsgivernes og «tredjeparters» krav til brukerne

Vellykket arbeidsinkludering krever at brukeren fungerer i rollene som ansatt, kollega og som «leverandør» av virksomhetens vare eller tjeneste. I ulike yrker varierer det hvem som er såkalte tredjeparter, det vil si kollegaer og mottaker av vare/tjeneste. I dette avsnittet skal vi beskrive hvilke krav arbeidsgiverne stiller til de unge og hvordan ulike parter rammes dersom de unge ikke greier å møte kravene.

I alle yrker vektlegger arbeidsgiver at bruker må være interessert i å jobbe og at de må like bransjen. Interesse

.....  
<sup>5</sup> Intervju med seniorrådgiver i Virke Marthe Buaas.



for bil er avgjørende i bilbransjen og interesse for blomster i blomsterbutikken. I barnehage, skole og sykehus må du like å jobbe med mennesker. Videre krever alle arbeidsgivere at brukerne møter presis, ikke ruser seg og er høflige og velstelte, men det varierer hvor mye ulike arbeidsgivere vektlegger de ulike kravene. I omsorgsykker vektlegges det mer at de ansatte må være velstelte, mens arbeidsgiverne innen lager, logistikk og håndverksyrkene var mindre opp-tatt av dette. I bransjer der barn er mottakere av tje-nesten er det i tillegg et krav at brukerne er gode rolle-modeller. For eksempel var det en rektor som ba brukere dekke til tatoeringer som ble ansett å være upassende. Brukere som «satt» mye på mobiltelefonen i arbeidstiden ble også nevnt som et problem av flere.

Forsentkomming og høyt fravær er problematisk overalt, men spesielt der arbeidet er organisert etter faste åpningstider eller vaktskift. Eksempler er butikker, pasientrettede sykehusavdelinger, barnehager og skoler. Selv om det er aksept for at unge AAP-mottakere har utfordringer, blir det misnøye blant arbeidsgivere og kolleger dersom oppmøtet er svært ustabil. Det hjelper dersom brukerne er flinke til å gi beskjed når de ikke kommer. Dessuten motiveres arbeidsgivere til å fortsette arbeidstreeningen når bruker forbedrer seg. Imidlertid er det noen av arbeidsgiverne som har erfart at oppmøtet forblir lavt og ustabil. I noen av disse tilfellene ble brukerne oppfattet som for syke til å makte å forbedre seg. En håndfull arbeidsgivere hadde slike erfaringer og de viser at det er dilemmaer knyttet til å søke arbeidstreening i ordinært arbeidsliv så tidlig som mulig. Sitatet under illustrerer:

*«Det å klare å stå i jobb når du har psykiske lidelser, som bipolar og sånne diagnoser, er ikke lett. De vil alltid ha dårlige perioder....Jeg har tenkt mye på hva slags arbeid som kan passe for dem. Det kan ikke være et arbeid der det er behov for at du er tilstede. Som sykepleier må du komme på jobb og gjøre jobben din. Så det må være et mye mer fleksibelt arbeidssted»* (arbeidsgiver, dialyseavdeling sykehus).

Nok et vanskelig tema er informasjon til arbeidsgiver og kolleger om brukers helsemessige utfordringer. Regelen er at diagnoseopplysninger er taushetsbelagt

og at bruker må godkjenne at det informeres om dette. Uten noen form for informasjon om brukers problemer blir det vanskelig for arbeidsgiver å tilrettelegge arbeidssituasjonen og det blir lett misnøye blant kolleger. Det virker som NAVs praksis varierer og at den individuelle veilederens skjønn ofte styrer hva slags informasjon arbeidsgiver får. Noen følger hovedregelen om taushet strengt, mens andre finner en måte å informere på. Sitatet under handler om en ung kvinne som gjennom arbeidstreening har blitt vesentlig friskere og er i ferd med å få et normalt liv og starte som lærling. Dette etter å ha levd isolert gjennom flere år og ha droppet ut av videregående skole. Både hun og arbeidsgiver sier det er avgjørende at alle ble informert om hennes sosiale angst da hun skulle starte arbeidstreeningen.

*«Det er en forutsetning [at det informeres om diagnose] i alle fall når det gjelder angst. Jeg var veldig tydelig på det da jeg informerte avdelingen her: Nå kommer det en jente og hun har angst. På første møtet [med kollegene] kom hun inn og stressa mer og mer med hendene og måtte etter hvert gå ut. Da var det ingen kommentarer eller brumming eller noe sånt. Bare aksept. Hun måtte få gå for seg selv, også kunne hun komme tilbake når hun følte for det»* (Arbeidsgiver, driftsavdeling sykehus).

I materialet er det også arbeidsgivere som har erfart at arbeidsinkluderingen blir for belastende for kolleger og går utover kollegenes mulighet til å gjøre jobben sin. Unge AAP-mottakere har ofte stort sosialt behov, særlig for kontakt med eldre og mer erfarne ansatte, og noen står i fare for å bli en belastning for sine kolleger. Dette var særlig en erfaring i «omsorgsykene» innen helsesektoren og barnehager, og barneskoler. Illustrasjonen under er fra en leder i en barnehage:

*«Når det blir en belastning for de ansatte i form av mer arbeid, som går utover det å være sammen med ungene og ha fokus på dem, da må vi si stopp. De [unge] har ofte et voldsomt behov for å bli sett og hørt og møtt, og hvis det behovet er større enn vi greier å imøtekomme, hvis det går utover jobben, så må vi si stopp. Men som oftest så er det en kjempegod hjelp for oss å ha en ekstra voksen person»* (Arbeidsgiver, barnehage)

## **Forventninger til NAV og NAVs evne til å innfri disse**

I dette avsnittet skal vi beskrive hvilke forventninger arbeidsgiverne har til NAV og hvordan NAV møter dette. Hvilke oppgaver ønsker arbeidsgiverne å gjøre selv og hva vil de ha hjelp fra NAV til? Et viktig spørsmål er også hvilke organisatoriske elementer i NAV som spiller en rolle for at arbeidsgivernes behov blir møtt.

Alle de intervjuede arbeidsgiverne beskriver sin hverdag med at de er presset på tid og har mye ansvar for virksomhetens leveringsevne, samt personalarbeid og administrasjon. Det å drive arbeidsinkludering er noe som kommer i tillegg til dette. De arbeidsgiverne vi har intervjuet legger likevel en betydelig innsats og tålmodighet i oppgaven med å følge opp de unge AAP-mottakerne og opplever det som meningsfullt. De har imidlertid lav toleranse og liten tålmodighet med at NAV ikke bistår dem når de trenger det. Det at NAV gir arbeidsgiverne det de trenger når de trenger det er derfor vesentlig for vellykket arbeidsinkludering. I punktene under spesifiserer vi hva arbeidsgivere ønsker fra NAV. Her var det liten forskjell mellom yrker/bransjer, bortsett fra at man innen håndverksyrker opplevde papirarbeid som en større belastning enn i andre yrker:

*Tilgjengelighet:* Alle ønsker stor tilgjengelighet, det vil si direkte telefonnummer og e-postadresse til NAV-veileder, og gjerne mobiltelefonnummer. Det å måtte ringe det felles telefonnummeret til NAVs kontaktsenter oppleves som svært tungvint, og noen få av arbeidsgiverne vi intervjuet måtte bruke dette telefonnummeret. Det ser ut til å være opp til det enkelte NAV-kontor om veilederne har mobiltelefon. Av de seks kontorene vi intervjuet ved, var det to som ikke hadde mobiltelefon. Når det gjelder å gi arbeidsgiver direkte e-postadresse og telefonnummer, så er dette i stor grad en beslutning som gjøres av den enkelte veileder. Flertallet av ungdomsveilederne vi intervjuet hadde gitt arbeidsgiverne slik kontaklinformasjon.

*Rask respons:* Det er viktig at NAV reagerer raskt når det oppstår et problem. Arbeidsgiver henvender seg gjerne til NAV når de har et problem og da oppleves det lenge å vente på svar i mer enn noen få dager.

*Én kontaktperson/koordinert arbeidsgiverkontakt:* Mange arbeidsgivere mener det er avgjørende å ha en fast kontaktperson som de kjenner og har tillit til, og som også kjenner bruker samt den felles historikken som arbeidsgiver og bruker har. I følge oppfølgings- og tilretteleggingsavtalen skal arbeidsgivere som tar imot ungdom ha én kontaktperson. Organiseringen i NAV gjør imidlertid at det kan være utfordrende å få dette til, for eksempel hvis NAV-veilederen har sykefravær eller er i permisjon. Dersom en jobbspesialist skal bistå, er det meningen at bruker skal beholde sin vanlige veileder, men at jobbspesialisten «tar over» kontakt med både bruker og arbeidsgiver mens arbeidstreeningen pågår. Foreløpig er det få erfaringer med hvordan dette fungerer. I Oslo var det et eksempel er der en arbeidsgiver ba om å bli fulgt opp av tiltaksarrangør heller enn av NAV. Det var fordi NAV hadde én kontaktperson per bruker – og dermed mer enn ti forskjellige kontaktpersoner som arbeidsgiver måtte forholde seg til da denne arbeidsgiveren hadde tatt inn mange brukere. Tiltaksarrangøren hadde derimot én som fulgte opp alle brukere hos samme arbeidsgiver. Vi har også ett eksempel der fylkets arbeidslivssenter bistår med å lage overordnede rammeavtaler for arbeidsinkludering med store virksomheter. Da samarbeider også arbeidslivssentret med NAV-veiledere om videre oppfølging av arbeidsgivere. Vårt materiale tyder samlet på at én kontaktperson er viktig, og at det er viktig at ulike aktører i NAV og tiltaksarrangører koordinerer sin kontakt med arbeidsgivere slik at arbeidsgiverne ikke blir «nedrent» av ulike aktører.

*Avlastning med papirarbeid:* Noen arbeidsgivere, særlig de små innen håndverk og varehandel, vil ha bistand med papirarbeid og ønsker at møter foregår hos dem. For dem er det lettere å ta imot brukere hvis NAV avlastes med dette. NAV-veilederen som følger opp eieren av den lille betongbedriften fyller ut alle papirer og bringer dem til ham for orientering og signering. For ham er dette avgjørende for at han tar imot brukere.

*Informasjon om brukers utfordringer/diagnose:* Flere arbeidsgivere nevner at taushetsplikt om diagnose og brukers utfordringer er et problem. Uten slik informasjon kan de ikke på noen god måte tilrettelegge brukers arbeidssituasjon, eller forberede kolleger.

*Oppfølging underveis:* På dette punktet spriker tilbakemeldingene. De fleste sier at de fikk mye oppfølging i starten, men at det så blir sjeldnere. Flere blir fulgt opp hver tredje måned og det har trolig sammenheng med at flere tiltak gis for tre måneder av gangen. Noen arbeidsgivere ønsker bare kontakt med NAV når de selv har behov, mens andre ønsker at NAV ringer jevnlig. Flere nevner at de trenger å kunne «trekke i nødbremsen» hvis arbeidstreningen overhodet ikke fungerer. Mindre problemer med brukeren vil de gjerne løse selv, men de vil ha bistand fra NAV dersom de vil avslutte arbeidstreningen. Noen sier også at det ville senke deres terskel for å ta imot brukere dersom de fikk informasjon i forkant om at det er mulig å avslutte arbeidstrening som ikke fungerer.

*Avklaring av målet for arbeidstrening:* I SE-metodikken er ansettelse av bruker målet (von Simson 2016 m.fl.). Likeledes er lønnstilskudd et tiltak som skal brukes bare dersom ansettelse er realistisk. De færreste arbeidsgivere vil love ansettelse før de kjenner kandidaten, og kan bli skremt fra å ta inn brukere på lønnstilskudd hvis NAV krever fast ansettelse før arbeidsgiver kjenner brukeren. Dette påpekes av representanter for arbeidslivssentrene og av enkelte arbeidsgiverforeninger. Det kan derfor være avgjørende at NAVs veiledere formidler denne forventningen på en klok måte og ikke presenterer dette som et krav til arbeidsgiver i utgangspunktet, men at det kan være et mål på sikt.

Flere undersøkelser viser at jobbspesialister kan være avgjørende. Dersom prosessen støttes av jobbspesialister (se faktaboks) er det større sjanse for at arbeidsgivere åpner virksomheten for arbeidspraksis og at støtte fra jobbspesialist kan være mer avgjørende for arbeidsgiveres motivasjon enn økonomiske støtteordninger (Falkum m.fl. 2014). De som følger opp unge er imidlertid ikke jobbspesialister<sup>6</sup>. Da vi gjorde vår undersøkelse var jobbspesialistene i liten grad involvert i oppfølging av ungdom. Generelt er det argumentert for at NAV-ansatte har dårlige forutsetninger for kontakt med – og kompetanse om – arbeidsgivere. Det forklares dels med at mye av kontakten med

arbeidsgivere er outsourcet til tiltaksarrangører (Hagelund 2016) og dels med at «vanlige» NAV-veiledere har så mange brukere («stor portefølje») at de ikke har kapasitet til å følge opp arbeidsgivere. Ungdomsveiledere har færre brukere og dermed mer rom for arbeidsgiverkontakt. Kompetanse kan imidlertid være et problem også for dem. NAV som organisasjon har utfordringer knyttet til systematisk kompetanseutvikling. Dette skyldes at NAV-veiledere har svært ulik utdanningsbakgrunn og at opplæring på arbeidsplassen ofte foregår «skulder-ved-skulder» med kolleger. Dette fører til at utviklingsarbeid i organisasjonen kan bli hoc-preget og usystematisk (Bay m.fl. 20xx). Begrepet «taus kunnskap» (Polanyi 1966) kan derfor passe godt for å beskrive mange NAV-veilederes kunnskap om arbeidsgivere. Taus kunnskap er en type erfaringskunnskap som er lite systematisert, og dermed vanskelig å overføre til andre.

Vår undersøkelse tyder på at NAVs evne til å gi arbeidsgivere det de trenger, avhenger av organisatoriske ressurser ved det enkelte NAV-kontor (mobiltelefon, antall brukere som skal følges opp per veileder, kompetanse i ungdomsteam) og at ulike aktører som jobber med arbeidsinkludering har en koordinert innsats overfor arbeidsgiver. Dessuten er den enkelte veilederes kompetanse, skjønn og prioriteringer fortsatt viktig for hvor god oppfølging arbeidsgiver får. Sitatet under er fra en NAV-veileder og det illustrerer at det til en viss grad er opp til den enkelte veileder hvor mye kontakt hun har med arbeidsgiver. Det viser også at arbeidsgiverkontakten kan være liten fordi mange NAV-kontor har outsourcet den til tiltaksarrangør:

*«Jeg skulle nok vært mer påkoblet [arbeidsgiver]. Jeg kom fra Aetat, men det var liksom ikke noe verdt lenge da vi ble NAV. Det ble fryktelig mye snakk om ytelser. Vi har fjernet oss fra arbeidslivet. Jeg har jo noen arbeidsgivere som jeg har brukt over flere år som jeg har nær kontakt med, men det er en stor og dårlig samvittighet. Årsaken er at vi har for mye å gjøre og at rutinene ikke er innarbeidet. Da jeg jobbet i Aetat var jeg ute hver dag. Nå er det [navn på tiltaksarrangør] som har den typen kontakt og det er synd.» (Ungdomsveileder).*

.....  
<sup>6</sup> Se bakgrunn.



## Oppsummering og avsluttende diskusjon

Arbeidsgivere har flere motiver for å ta inn unge AAP-mottakere i virksomheten. De motiveres både av samfunnsansvar og av muligheten for billig arbeidskraft. Unge AAP-mottakere har lite arbeidserfaring og om lag halvparten har ikke fullført videregående skole. Derfor trenger de mer oppfølging enn mange eldre brukere. Mange arbeidsgivere er villige til å legge en stor innsats i å følge opp de unge, for eksempel bidra til at de får fagbrev. Arbeidsgivere ser også en risiko ved å åpne virksomheten for arbeidstrening; de frykter at det kan påvirke arbeidsmiljøet negativt og at oppfølgingen blir for tidkrevende både for dem selv og kollegaer. Dette er felles for de fleste arbeidsgivere.

Denne artikkelen har imidlertid vist at den ene arbeidsgiver ikke er den annen lik når det gjelder arbeidsinkludering. Til en viss grad varierer muligheten for vellykket arbeidsinkludering systematisk mellom ulike yrker og bransjer. Dette poenget er lite fremhevet i litteraturen om arbeidsinkludering og innen SE-metodikk (se for eksempel Frøyland og Spjelkavik 2014). Det kan like fullt være nyttig kunnskap for de som praktiserer arbeidsinkludering. Yrker og bransjer stiller ulike utdanningskrav til brukeren, de varierer med tanke på hvilke utdanning kollegene har, hvilke system for kompetanseutvikling som finnes i virksomheten og hvor spesialiserte arbeidsoppgavene er. Varehandel, bilbransje og barnehage er eksempler på yrker/bransjer som har gode rammer for arbeidsinkludering fordi utdanningskravene er relativt lave. De har dessuten lærlinge- og praksiskandidatordninger i disse yrkene og det gjør det mulig å utdanne seg mens man er i arbeidspraksis, noe som kan være avgjørende for unge brukere som ikke makter å gå tilbake til skolebenken. I disse yrkene er det dessuten slik at de unge brukerne og flertallet av kollegaene utfører omtrent de samme arbeidsoppgavene. Det er med andre ord ofte relativt lav grad av oppgavespesialisering. Dermed inngår brukeren i et reelt arbeids- og oppgavefelleskap. Flere unge AAP-mottakere er preget av at de har sosiale utfordringer og har behov for å inngå i denne typen fellesskap på arbeidsplassen. Motsatt eksempel er spesialiserte sykehusavdelinger. Der er de fleste kollegaer sykepleiere og de unge kan i liten grad delta i noe arbeidsfellesskap. Sykepleierutdanning er heller ikke tilgjengelig gjennom lærlingeordning.

Vellykket arbeidsinkludering er også avhengig av at arbeidsgivere får det de trenger av NAV. Arbeidsgivere på tvers av yrker trenger stort sett det samme; de trenger én kontaktperson som er tilgjengelig via mobiltelefon og/eller direkte e-postadresse og telefonnummer. De trenger også rask respons når det oppstår større problemer knyttet til bruker. Noen arbeidsgivere ønsker hyppig oppfølging fra NAV, andre ikke. NAVs evne til å levere det arbeidsgiverne trenger varierer. Variasjonen skyldes både organisatoriske forhold og er relatert til den enkelte veileders kompetanse, skjønn og prioritering. Fortsatt opplever en del arbeidsgivere NAV som utilgjengelig fordi de ikke har direkte adgang til å kontakte veileder. Hvorvidt veileder har mobiltelefon bestemmes gjerne på kontornivå, mens den enkelte veileder, eller ungdomsteam, bestemmer om hun gir arbeidsgiverne adgang til sin e-post og direkte telefonnummer.

Det virker også som det er opp til den enkelte veileder å finne ut hvordan hun håndterer taushetsplikten knyttet til brukerens utfordringer og diagnose overfor arbeidsgiver. For arbeidsgiver er det vanskelig å tilrettelegge arbeidsoppgaver og forberede kolleger dersom hun ikke har slik informasjon. Noen veiledere praktiserer taushetsplikten strengt, mens andre finner måter å informere arbeidsgiver på. Det at veiledere praktiserer tilgjengelighet og taushetsplikt ulikt, illustrerer at mye kunnskap om hvordan man bør yte service til arbeidsgivere i NAV er «taus», det vil si at det er en erfaringskunnskap lært gjennom praksis. Den er dermed usystematisk og ikke så lett å overføre til andre.

Om arbeidsgiverne får det de trenger er også relatert til organisatoriske forhold, for eksempel hvor mange brukere veileder har ansvar for. Både i ungdomsteam og blant jobbspesialister er det etablert at man ikke bør ha noe særlig mer enn 30 brukere hvis man skal følge opp både bruker og arbeidsgiver på en god måte. Innføringen av både ungdomsteam og jobbspesialister kan trolig bedre NAVs oppfølging av arbeidsgivere. Vår undersøkelse tyder på at de som jobber i ungdomsteam har mer kontakt med arbeidsgivere, og dermed også får mer arbeidsmarkedskompetanse.

Men grad av arbeidsgiverkontakt varierer fortsatt mye mellom kontorer og mellom ulike veiledere ved

samme kontor. Dette tyder på at det individuelle skjønn, kunnskap og prioritering fortsatt spiller en stor rolle for hva slags oppfølging arbeidsgivere får. Fordi jobbspesialistene er så ferske i NAV vet vi foreløpig lite om hvordan de påvirker oppfølging av arbeidsgivere, og om de og ungdomsveilederne greier å koordinere arbeidsgiverkontakten på en god måte. Imidlertid ligger den store organisatoriske ambivalensen knyttet til arbeidsinkludering og oppfølging av arbeidsgivere et annet sted: Det at svært mye av kontakten med arbeidsgivere er outsourcet til tiltaksarrangører medfører at NAV-veilederne har mindre kontakt med – og kompetanse om – arbeidsgivere.

## Referanser

- Bay, Ann-Helén, Breit, Eric, Fossetøl, Knut, Grødem, Anne Skevik Terum, Lars Inge (2015) *NAV som lærende organisasjon*. Oslo: Institutt for Samfunnsforskning.
- Brodkin, Evelyn Z. og Marston, Gregory (2013) *Work and the Welfare State. Street-Level Organizations and Workfare Politics*, Djøf Publishing, København.
- Bråten, Mona og Anne Hagen Tønder (2017). *Gjør fagbrevet en forskjell? Barne- og ungdomsarbeidernes stilling i barnehage og skole*. Fafo-rapport 2017:1. Oslo: Fafo
- Dale-Olsen, Harald, Hardoy, Inés, Storvik, Aagot og Torp, Hege (2005) *IA-avtalen og yrkesaktivitet blant personer med redusert funksjonsevne*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Falkum, Eivind, Schafft, Angelica og Spjelkavik, Øystein (2014). «Arbeidsgivernes rolle i inkluderingen», i: Frøyland, K. og Spjelkavik, Ø. (red). *Inkluderingskompetanse. Ordinært arbeid som mål og middel*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Folkehelseinstituttet (2017). *En systematisk oversikt. Supported Employment for arbeidssøkere med bistandsbehov*. Oslo: Folkehelseinstituttet.
- Frøyland, Kjetil og Spjelkavik, Øystein (2014). *Inkluderingskompetanse. Ordinært arbeid som mål og middel*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Hagelund, Anniken (2016) «The activation profession: Coaching and coercing in the welfare services», *International journal of Public Sector Management*, vol. 29, 725–739.
- Handelsrapporten 2016/2017. Virke. [https://www.virke.no/tjenester/rapporter-analyse/rapporter/handelsrapporten-20162017/?gclid=CN\\_gg8Cj-9ICFU9JGQodRm8MD](https://www.virke.no/tjenester/rapporter-analyse/rapporter/handelsrapporten-20162017/?gclid=CN_gg8Cj-9ICFU9JGQodRm8MD)
- Lipsky, Michael (2010) *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russel Sage Foundation
- Midsundstad, Tove (2008) «Virksomheten som sosialpolitisk aktør». *Tidsskrift for velferdsforskning* 11(1), 17–33.
- NAV (2016) Plan for styring av tjenester rettet mot arbeidsgivere. Arbeidsbeids- og tjenesteavdelingen – arbeidsmarkedsseksjonen 01.03.2016.
- NOU 2012:6. *Arbeidsrettede tiltak*. Oslo: Arbeidsdepartementet.
- Polanyi, Michael (1996) «The Tacit Dimension», i: Doubleday & co, reprinted Peter Smith, Gloucester, Mass, 1983, «Tacit Knowing».
- Sanbæk, Miriam Latif og Djuve, Anne-Britt (2012) *Fortellinger om motivasjon. Hva er gode arbeidsmetoder I NAVs AMO-kurs for innvandrere?* Oslo: Fafo
- Schafft, Angelika og Spjelkavik, Øystein (2014) «Arbeidsgiveres erfaringer med inkludering», i: Frøyland, K. og Spjelkavik, Ø. (red). *Inkluderingskompetanse. Ordinært arbeid som mål og middel*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Sluttrapport fra Ekspertgruppen (2015) *Et NAV med muligheter. Bedre brukermøter, større handlingsrom og tettere på arbeidsmarkedet*. Oslo

Spjelkavik, Øystein, Mamelund, Sverre-Erik og Schafft, Angelika (2016) *Inkluderingskompetanse i NAV. Evaluering av forsøket Kjerneoppgaver i NAV*. Oslo: AFI.

Strand, Ann Hege, Bråthen, Magne og Grønningsæter Arne Backer (2015). *NAV-kontorenes oppfølging av unge brukere*. Oslo: Fafo

Sorbø, Johannes og Ytterborg, Helene (2016) Arbeidsavklaringspenger: Hva har skjedd med de som har passert fire år? *Arbeid og velferd*, nr 3 2016, 123–134.

Van Berkel, Rik, van der Aa, Paul og van Gestel, Nicolette (2010). «Professionals without a profession? Redesigning case management in Dutch local welfare agencies», *European Journal of Social Work*, Vol. 13 No 4, 447–463.

Von Simson, Kristine (2016) «Effekten av arbeidsmarkedstiltak og vikarbyråarbeid på overgang til jobb og utdanning for arbeidsledig ungdom uten fullført videregående skole». *Søkelys på arbeidslivet* 3, vol. 22, 247–286.

Wiborg, Øyvind, Børing, Pål. & Skule, Sveinung. (2013) *Livslang læring og mobilitet i arbeidsmarkedet. En studie av formell videreutdanning blant norske arbeidstakere basert på Lærevilkårsmonitoren og registerdata*. NIFU-rapport 2013–8. Oslo: NIFU.

# ÅRSAKER TIL SEN OPPSTART I FØRSTE TILTAK FOR NAV-BRUKERE MED NEDSATT ARBEIDSEVNE

Av: Sigrid Lande og Christine Selnes

## Sammendrag

En kjerneoppgave for NAV er å bistå mennesker med nedsatt arbeidsevne å komme i jobb. I dette arbeidet kan NAV tilby ulike typer arbeidsrettede tiltak, og for mange av NAVs brukere vurderes slike tiltak som hensiktsmessig og nødvendig. Statistikk viser imidlertid at det ofte går lang tid før første oppstart i tiltak for brukere med nedsatt arbeidsevne. I rundt en tredel av tilfellene av første tiltaksstart, har det gått mer enn ett år siden brukers arbeidsevne ble vurdert som nedsatt.

Årsakene til at det kan ta lang tid før første oppstart i tiltak, har vi lite systematisk kunnskap om. Formålet med denne undersøkelsen har derfor vært å kartlegge slike årsaker, samt hva slags aktiviteter brukerne er i før første tiltak. I kartleggingen har vi gått systematisk gjennom et utvalg enkeltsaker, der det har gått mer enn ett år frem til første oppstart i et statlig arbeidsrettet tiltak. Statistikken viser ikke oppstart i kommunale tiltak, ettersom vi ikke har data om dette i sentrale administrative registre.

Resultatene fra undersøkelsen viser at sen oppstart i tiltak stort sett skyldes at en tidligere i brukerløpet har vurdert andre aktiviteter som mer hensiktsmessige for bruker. Ofte henger dette sammen med at brukeren er vurdert å være for syk til delta i arbeidsrettet aktivitet, og derfor bare skal være i medisinsk behandling. Når denne brukeren likevel etter en tid starter i tiltak, så er det fordi helsetilstanden vurderes å ha blitt bedre slik at arbeidsrettet aktivitet er mulig. I andre tilfeller er brukeren i arbeid, eller har en arbeidsgiver, og det har vært mål om at medisinsk behandling skal gjøre det mulig å komme tilbake til eller å øke arbeidsmengden hos denne arbeidsgiveren. Når brukeren likevel etter hvert starter i tiltak, er det gjerne fordi denne målsettingen viser seg vanskelig å realisere, slik at andre muligheter må prøves. I en tredje type tilfeller ser vi at brukeren har vært i andre former for arbeidsrettet aktivitet, for eksempel studier eller ulike tilbud i kommunal regi. Når disse brukerne etter hvert starter i et statlig tiltak, er det også her fordi det skjer endringer i brukers situasjon og i vurderingen av hva som er hensiktsmessige virkemidler.

I tillegg til dette ser vi noen brukerhistorier der oppfølgingen fra NAV i kortere eller lengre perioder er svak, og at dette medvirker til at avklaringen av brukers behov trekker ut i tid. I noen tilfeller ser vi også at det går lang tid fram til tiltaksstart etter at brukeren er søkt inn i tiltaket, en indikasjon på enkelte kapasitetsutfordringer ved tiltakene.

## Bakgrunn

Arbeids- og velferdsetaten (NAV) skal bistå mennesker med å beholde eller skaffe arbeid, og kan ved behov tilby ulike typer arbeidsrettede tiltak. For å unngå lange og passive brukerløp, er det et mål at den enkelte kommer i arbeidsrettet aktivitet så tidlig som mulig eller så snart det er hensiktsmessig. Statistikk viser imidlertid at det i en del tilfeller går svært lang tid før personer med nedsatt arbeidsevne starter i et arbeidsrettet tiltak.

Nå vet vi at det kan være naturlige grunner til at arbeidsrettede tiltak ikke alltid vurderes som hensiktsmessig tidlig i et brukerløp. I noen tilfeller kan det ha sammenheng med at brukers helsetilstand i en periode ikke er forenelig med å være i arbeidsrettet aktivitet, mens det i andre tilfeller kan ha sammenheng med at bruker har en arbeidsgiver som det er mål om å komme tilbake til, slik at tiltaksdeltakelse blir et lite relevant alternativ. Likevel gir statistikken over varighet fram til første oppstart i tiltak grunnlag for en viss bekymring om at det i en del tilfeller går unødig lang tid før personer med store livs- eller helseutfordringer kommer i arbeidsrettet aktivitet. Slik unødig tid kan eksempelvis skyldes at oppfølgingen som brukeren får fra NAV er for svak slik at avklaringen av tiltaksbehov avdekkes sent. En annen mulig forklaring er kapasitetsproblemer og ventetid for å få plass i tiltak.

En studie fra SINTEF har konkludert med at mange av de som kommer inn på arbeidsavklaringsordningen blir langvarige og passive trygdemottakere (Mandal m.fl. 2015), og forskerne relaterer dette til at NAV ikke har ressurser til å gi brukere så tett oppfølging som trengs. Vurderingen er basert på et stort antall intervjuer med både NAV-ansatte og mottakere av arbeidsavklaringspenger. Rapporten tematiserer i tillegg at noen brukere vurderes å være for syke til å delta i arbeidsrettet aktivitet, og også at det kan være lang ventetid på å få plass i noen typer tiltak.

Vi vet altså i utgangspunktet noe om hvilke forhold som kan ligge til grunn når det går lang tid før personer med nedsatt arbeidsevne starter i et arbeidsrettet tiltak. Hvilken betydning eller vekt de ulike forklaringene har, og om det også kan være andre årsaker til sen oppstart i tiltak, vet vi mindre om. For å få mer kunnskap

## Nedsatt arbeidsevne og spesielt tilpasset innsatsbehov

Alle som henvender seg til NAV-kontoret, og som ønsker eller trenger bistand for å komme i arbeid, får en vurdering av sitt bistandsbehov. Spesielt tilpasset innsats tilbys brukere som etter en arbeidsevnevurdering har fått fastslått at arbeidsevnen er nedsatt, samtidig som det legges til grunn at brukeren vil kunne skaffe seg eller beholde arbeid gjennom egeninnsats og en innsats fra NAV eller andre samarbeidende aktører. Oftest vil det være medisinske årsaker til at det vurderes at arbeidsevnen til bruker er nedsatt. Dette er også et vilkår for at ytelsen arbeidsavklaringspenger kan innvilges. De fleste som får innsatsbehovet satt til spesielt tilpasset innsats, får dermed også innvilget arbeidsavklaringspenger.

om dette har Arbeids- og velferdsdirektoratet gjort en systematisk gjennomgang av saker der det har tatt mer enn ett år fra bruker ble vurdert å ha nedsatt arbeidsevne og fram til han eller hun startet opp i et arbeidsrettet tiltak<sup>1</sup>. I undersøkelsen spør vi etter hva slag brukerhistorier som ligger bak i disse tilfellene. Hva slags aktiviteter har brukerne eventuelt vært i tidligere i brukerløpet, og hva ser ut til å være de viktigste årsakene til sen oppstart i tiltak? Resultatene fra undersøkelsen blir presentert i denne artikkelen.

## Varighet frem til første oppstart i tiltak

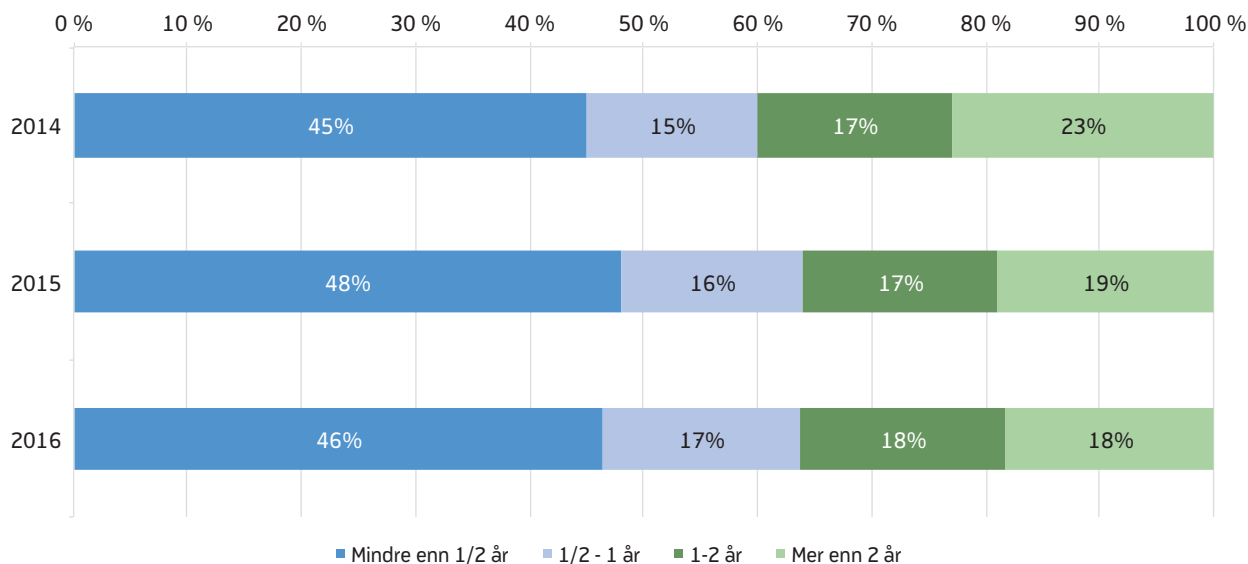
Utgangspunktet for bekymringen om at det kan gå unødig lang tid før personer med nedsatt arbeidsevne kommer i aktivitet, er statistikk som viser varigheten frem til første oppstart i et arbeidsrettet tiltak for personer med spesielt tilpasset innsatsbehov<sup>2</sup>. Statistikk-

<sup>1</sup> Arbeids- og sosialdepartementet har i Tildelingsbrevet til Arbeids- og velferdsdirektoratet for 2016 bedt om at det gjennomføres en analyse av årsaker til sen oppstart i tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne, samt hva som skjer i ventetiden før tiltak: *Arbeids- og velferdsdirektoratet bes analysere hva som skjer i ventetiden på tiltak for et utvalg personer med nedsatt arbeidsevne. Analysen bør kartlegge ulike former for aktivitet eller behandling mv. samt drøfte hva som forårsaker lang ventetid. Utvalget bør primært omfatte personer som når de starter i tiltak har bak seg en ventetid på rundt eller over gjennomsnittet for personer som er innvilget spesielt tilpasset innsats (ca. 400 dager).*

<sup>2</sup> Statistikken er avgrenset ved at den tar utgangspunkt i tilfeller av første tiltaksstart for den aktuelle brukergruppen og antallet dager tilbake til det tidspunktet der brukers innsatsbehov ble satt. Ut fra dette datagrunnlaget dannes statistikk over median og gjennomsnittlig varighet, samt hvordan tilfellene fordeler seg på ulike intervaller av varighet. Datagrunnlaget for statistikken gjelder kun deltakelse i statlig finansierte arbeidsmarkedstiltak, ettersom vi ikke har data i sentrale registre om deltakelse i kommunale tiltak.



**Figur 1. Tilfeller av første oppstart i tiltak i årene 2014, 2015 og 2016 for personer med spesielt tilpasset innsatsbehov, fordelt etter intervaller av varighet siden innsatsbehovet ble satt**



ken viser at det i 19 prosent av tilfellene av første tiltaksstart i 2015, hadde gått mer enn to år siden bruker ble vurdert å ha nedsatt arbeidsevne. I 17 prosent av tilfellene hadde det gått 1–2 år. I 64 prosent av tilfellene hadde det gått mindre enn ett år, herunder 48 prosent der det gikk under et halvt år og 16 prosent der det gikk mellom et halvt og ett år. Omfanget av de aller lengste varighetene gikk noe ned fra 2014 til 2015. Ellers er fordelingen på varighet nokså uendret mellom årene 2014, 2015 og 2016 (figur 1).

Gjennomsnittlig går det rundt 400 dager, dvs. om lag 13 måneder fra en person blir registrert med spesielt tilpasset innsatsbehov til han eller hun starter i tiltak (tabell 1). Median varighet er langt lavere, med rundt 200 dager. I halvparten av tilfellene har det altså ved tiltaksstart gått mindre enn 6–7 måneder fra innsatsbehovet ble satt.

**Tabell 1. Varighet fram til første oppstart i arbeidsrettet tiltak for personer med spesielt tilpasset innsatsbehov. Median og gjennomsnitt i årene 2014, 2015 og 2016**

	Varighet (dager). Gjennomsnitt	Varighet (dager). Median
2014	433	234
2015	393	200
2016	390	208

Det store avviket mellom gjennomsnitt og median har sammenheng med at tilfellene av første tiltaksstart ikke er normalfordelt på varighet. Som vist i figur 1, er korte varigheter klart vanligere enn lange varigheter. Tilfeller av lange varigheter har stor innvirkning på gjennomsnittet, men påvirker ikke medianen.

Oppsummerende kan vi si at de fleste brukere med nedsatt arbeidsevne som starter i et arbeidsrettet tiltak, gjør det etter relativt kort tid. Samtidig er varigheten i mer enn en tredel av tilfellene mer enn ett år, et ikke ubetydelig omfang av saker.

## Data og metodisk tilnærming

I undersøkelsen tar vi utgangspunkt i personer som hadde første oppstart i tiltak i månedene januar – april 2016, der det ved tiltaksstart hadde gått mer enn ett år siden brukers innsatsbehov var satt til spesielt tilpasset. I alt gjaldt dette 3 873 personer, en andel på 36 prosent av alle som hadde sin første tiltaksstart i perioden.

For å få innsikt i hva som kjennetegnet disse sakene, vurderte vi at en systematisk saksgjennomgang ville være den datainnsamlingsmetoden som ga oss mest informasjon, gitt de ressurser vi hadde til rådighet. Metoden innebærer å gå inn i brukers saksmapper i NAVs fagsystemer, for å finne opplysninger om

saken som ikke er tilgjengelig (eller er vanskelig tilgjengelig) i registerdata. Metoden gir mulighet for betydelig «rikere» data om brukers situasjon, enn det mer standardiserte undersøkelser kan gi. Datainnsamlingsmetoden er imidlertid krevende, noe som innebar at utvalget for undersøkelsen måtte være begrenset<sup>3</sup>.

Vi har samtidig hatt et ønske om at resultatene skulle ha et minimum av utsagnskraft. Vi valgte da i første omgang å sette utvalgsstørrelsen til 42 saker, ettersom feilmarginen ved dette nivået stabiliserer seg på rundt 15 prosentpoeng. For å sikre god representasjon av alle brukergrupper basert på ulike registerbaserte kjennetegn, supplerte vi etter hvert utvalget med 5 saker, slik at det endelige utvalget besto av 47 tilfeller. De første 42 sakene ble trukket tilfeldig fra populasjonen, mens de 5 siste ble trukket tilfeldig fra en del av populasjonen, som var avgrenset ut fra de kjennetegn som hadde vist seg å være underrepresentert i det opprinnelige utvalgstrekket (fødeland Asia eller Afrika, og det å ikke motta arbeidsavklaringspenger).

Den beregnede feilmarginene endte på 14 prosentpoeng<sup>4</sup>. Høy feilmargin ved resultatene innebærer at vi ikke kan konkludere presist om utbredelsen de ulike aktiviteter og årsaksforhold som vi finner. Imidlertid mener vi resultatene gir et tilstrekkelig grunnlag for å konkludere om hvilke aktiviteter og årsaksforhold som forekommer, og om hvilke som er vanligst. Med årsaksforhold mener vi typer av brukerhistorier som ser ut til å ha en direkte sammenheng med at det for bruker har gått mer enn ett år fram til første tiltaksstart.

### **Datakilder**

Datakildene for undersøkelsen er opplysninger fra fagsystemet Arena, først og fremst de aktivitetsplaner som bruker har hatt, men også notater i saken. I tillegg har vi sett på ytelseshistorikk og meldekortopplysninger. I tilfeller der disse kildene ikke ga tilstrekkelig oversikt over brukers historie, har vi sett på opplysninger fra fagsystemet Gosys. Legeerklæringer i saken ble ikke undersøkt.

### **Kartleggingen av sakene**

Hoveddelen av sakene, de som inngikk i primærutvalget, ble gjennomgått i løpet av oktober og november 2016, mens de supplerende sakene ble gjennomgått i mars 2017. Saksgjennomgangen ble gjennomført av artikkelforfatterne, hvorav den ene har mange års erfaring som NAV-veileder for brukere med nedsatt arbeidsevne.

Under saksgjennomgangen ble det for hver enkelt sak, skrevet et kort resymé av brukers historie, med fokus på perioden fra innsatsbehovet var satt og frem til første oppstart i tiltak. Parallelt ble opplysninger fra hver brukerhistorie notert ned systematisk i et kartleggings-skjema ut fra noen på forhånd definerte spørsmål eller sjekkpunkter. På denne måten samlet vi informasjon både om hele brukerhistorier og om utbredelsen av ulike delelementer i historiene. Disse delelementene gjaldt både konkrete saksopplysninger, og hvilke forhold som så ut til å ha hatt betydning for at det hadde gått lang tid frem til første tiltaksstart.

Av saksopplysninger undersøkte vi om bruker i den aktuelle perioden hadde vært syk, fått medisinsk behandling, fått oppfølging fra kommunen, deltatt i kommunale tilbud eller tiltak, og om bruker hadde vært i arbeid eller studier. Når det gjaldt forhold av betydning for den lange tiden frem mot første tiltaksstart, undersøkte vi hva som tidligere i brukerløpet var oppgitt som målsetting for bruker, og hvilke begrunnelser som var gitt vedrørende avtalte aktiviteter. Vi undersøkte også om saken så ut til å ha trukket ut i tid av andre årsaker. Spesielt så vi etter årsaksforhold som korresponderte med de fire typene som vi på forhånd hadde hatt antakelser om å finne, dvs. om bruker tidligere var vurdert å være for syk til å delta i tiltak, om det hadde vært mål om å komme tilbake til eller øke arbeidsmengden hos egen arbeidsgiver, om oppfølgingen av bruker hadde vært svak slik at tiltaksbehovet ble avdekket sent, og om det hadde tatt lang tid fra innsøking i tiltaket til bruker fikk plass. Hver sak ble merket med de forhold som så ut til å være relevante, ett eller flere.

Vurderingen av om NAVs oppfølging av bruker hadde vært svak, baserte vi på om bruker i den aktuelle perioden hadde hatt løpende oppfølgingsamtaler

<sup>3</sup> Vi har i denne undersøkelsen ikke hatt tilgang til noe korps av kartleggere / veiledere som kunne bistå med saksgjennomgangen.  
<sup>4</sup> Gitt en populasjonsstørrelse på 3 873, og et konfidensnivå på 95 %.



med NAV, og om det forelå aktivitetsplaner med begrunnede avtalte aktiviteter. Tilfeller der vi på dette grunnlaget fant mangler i oppfølgingen, ble merket.

Når det gjelder tiden fra innsøking til faktisk oppstart i tiltak, så forsøkte vi å danne oss et bilde av dette som en indikator på mulige kapasitetsutfordringer ved tiltaket. Imidlertid var det ofte vanskelig å lese ut av saken hvilken dato bruker var søkt inn. Vurderingen av tid fra innsøking til oppstart ble derfor oftest gjort ut fra det tidspunktet der det i notat eller aktivitetsplan fremgikk at bruker nå var søkt inn i eller skulle søkes inn i tiltak. Saker der det så ut til å ha tatt mer enn tre måneder fra dette tidspunktet og frem til oppstarten i tiltaket, ble merket.

Underveis i saksgjennomgangen dukket det opp enkelte andre typer brukerhistorier og årsaksforklaringer, som vi på forhånd ikke hadde forutsett. Slike forklaringer kunne eksempelvis være at bruker i den aktuelle perioden hadde deltatt i Kvalifiseringsprogrammet eller i andre arbeidsrettede aktiviteter. Nye sjekkpunkter ble da opprettet i kartleggings skjemaet, og de aktuelle sakene merket. I tillegg til dette merket vi alle tilfeller som fremsto som komplekse pga. flere typer samtidig problematikk. I enkelte tilfeller var det vanskelig å få tak på hva som kunne være årsaken til at det hadde gått så lang tid før første tiltaksstart. Dette hang gjerne sammen med at innholdet i aktivitetsplaner

og notater var lite utfyllende. Slike saker ble merket med «årsak kommer ikke fram av saken». En samlet oversikt over de ulike sjekkpunktene i kartleggingen, er gitt i et vedlegg til denne artikkelen.

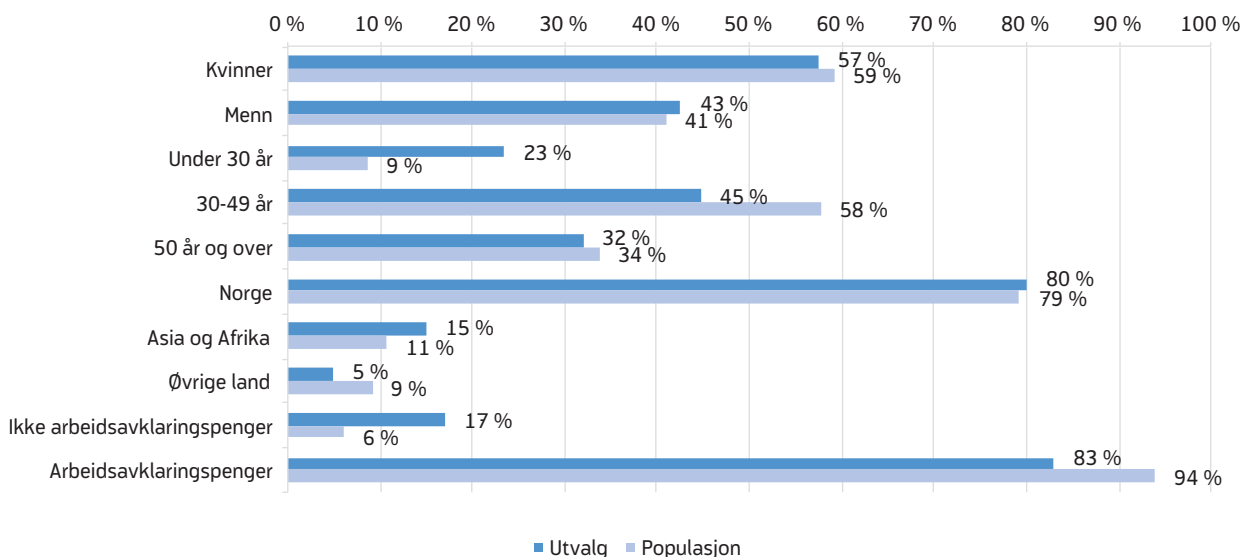
Hver saksgjennomgang ble avsluttet med en vurderende oppsummering av de delelementer som så ut til å ha hatt betydning for at det i denne saken hadde tatt tid før bruker startet i første arbeidsrettede tiltak.

### Deskriptiv statistikk om populasjon og utvalg

I alt gjennomgikk vi 47 saker, 39 der bruker mottok arbeidsavklaringspenger, og 8 der bruker ikke mottok denne ytelsen. Dette tilsvarer en fordeling på hhv. 83 prosent og 17 prosent i utvalget. I populasjonen for undersøkelsen er det bare 6 prosent av brukerne som ikke mottar arbeidsavklaringspenger (figur 2). Brukere uten arbeidsavklaringspenger er altså noe overrepresentert i utvalget sammenlignet med i populasjonen, og dette var nødvendig for å få et bilde av brukerhistoriene i disse sakene også.

Videre er brukere i aldersgruppen 30–49 år noe underrepresentert i undersøkelsen, mens brukere i 20-årene er noe overrepresentert. Når det gjelder brukers fødeland, har vi valgt å dele dette inn i tre grove grupper: Norge, Asia og Afrika, og øvrige land. Andelen norskfødte er den samme i populasjon og utvalg, mens brukere født i Asia og Afrika er noe overrepresentert

Figur 2: Kjennetegn populasjon og utvalg



sammenlignet med brukere født i gruppen «øvrige land». Kjønnfordelingen er om lag den samme i populasjon og utvalg.

## Resultater

Vi vil her gå gjennom resultatene fra undersøkelsen. Funnene blir illustrert underveis ved at vi gjengir en del av brukerhistoriene. Hvert brukerhistorie er supplert med den vurderende oppsummeringen som kartleggerne gjorde umiddelbart etter hver case-gjennomgang.

### Når brukers helsetilstand har vært til hinder for arbeidsrettet aktivitet

Gjennomgangen av sakene i utvalget vårt viste raskt en rekke tilfeller der hovedfokus tidligere i brukerløpet hadde vært medisinsk utredning og behandling, og der brukers helsetilstand var vurdert som ikke forenelig med arbeidsrettet aktivitet. Imidlertid hadde denne situasjonen med tiden forandret seg. Bruker hadde etter hvert blitt vurdert som friskere, slik at arbeidsrettet aktivitet ble aktuelt. På dette tidspunktet kunne det imidlertid ha gått lang tid siden den gangen innsatsbehovet var satt til spesielt tilpasset:

**Kvinne i 30-årene:** Starter i første tiltak etter 1 år og 8 måneder.

**Aktuell brukerhistorie:** Spesielt tilpasset innsats og arbeidsavklaringspenger fra sommeren 2014. Sammensatte sykdomsplager. Behandler fraråder arbeidsrettet aktivitet. Vurderes senere at det er mulig med aktivitet og hun søkes inn på avklaringstiltak i skjermet virksomhet. (Går senere over i arbeidspraksis i skjermet virksomhet)

**Kartleggenes vurdering:** Sen oppstart i tiltak pga. alvorlige sykdomsplager og at arbeidsrettet aktivitet ble frarådet.

I noen av sakene så vi også at brukers helsetilstand i perioder var forverret, eller at nye typer helseplager eller diagnoser hadde oppstått underveis, og på den måten forsinket oppstarten i arbeidsrettet aktivitet. I andre tilfeller fremgikk det av saken at tiltak egentlig hadde vært planlagt tidligere, men at dette måtte utsettes fordi bruker ble rammet av akutt sykdom eller skade. Vi så også et par tilfeller der ventetid på utred-

ning eller behandling i helsevesenet hadde bidratt til sen oppstart i tiltak:

**Kvinne i 50-årene:** Starter i første tiltak etter 1 år og 9 måneder.

**Aktuell brukerhistorie:** Spesielt tilpasset innsats og arbeidsavklaringspenger fra sommeren 2014. Bruker er under medisinsk utredning, og det vurderes kirurgisk inngrep. Operasjon gjennomføres, og bruker søkes etter dette inn i tiltak. Bruker får oppfølging fra flere helseaktører. Får tilbud om oppstart i arbeidsrettet rehabilitering sommeren 2015. Oppstart utsettes pga. akutt skade. Ny søknad inn i tiltak i oktober samme år. Bruker får plass i tiltaket i desember, men det blir ny utsettelse pga. sykdom. Bruker starter i tiltak (arbeidsrettet rehabilitering) i februar 2016.

**Kartleggenes vurdering:** Årsaken til sen oppstart i tiltak er delvis at hun ventet på en operasjon, og delvis at hun to ganger ble akutt syk ved tidspunktet for oppstart i tiltak.

Noen av brukerne i utvalget hadde mottatt arbeidsavklaringspenger helt siden de i 2010 ble overført til denne ordningen fra en av de tre tidligere trygdeordningene<sup>5</sup>. Først etter flere år med sykdom og behandling, og kanskje også oppfølging fra ulike kommunale instanser, vurderes det omsider at bruker er klar for å være i arbeidsrettet aktivitet:

**Kvinne i 30-årene:** Starter i første tiltak etter nærmere 6 år.

**Aktuell brukerhistorie:** Spesielt tilpasset innsats og arbeidsavklaringspenger fra mars 2010 (overført fra rehabiliteringspenger). Gikk til makstid på arbeidsavklaringspenger 1.mars 2014, og har mottatt arbeidsavklaringspenger etter unntakshjemmel siden. Alvorlig og langvarig syk. Langvarig behandling. Samarbeidende spesialist anbefaler langvarig behandling og mener at arbeidsrettet tiltak ikke må igangsettes før etter noe bedring. Bruker får oppfølging fra kommunen. Det er håp om at bruker kan komme tilbake i jobb. Søkes inn i avklaringstiltak på nyåret 2016. Oppstart kort tid etterpå. (Går over i arbeidstrening et par måneder senere.)

<sup>5</sup> De ordningene som ble erstattet av arbeidsavklaringspenger var rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad.

**Kartleggenes vurdering:** *Sen oppstart i tiltak fordi samarbeidende spesialist mener arbeidsrettet tiltak ikke måtte igangsettes før etter bedring av helsetilstanden.*

Vi finner at veilederne ofte viser til uttalelser fra brukers lege eller behandler når de i aktivitetsplanen skriver at bruker ikke kan være i arbeidsrettet aktivitet. Alternativt konstateres dette bare, med henvisning til brukers helsetilstand. Andre undersøkelser har påpekt noe av det samme, at fravær av arbeidsrettet aktivitet ofte er lite spesifikt begrunnet av NAV-veileder i brukers aktivitetsplan (Galaasen m.fl. 2017).

På den annen side finner vi i utvalget vårt at brukernes aktivitetsplaner generelt bare beskriver og begrunner de aktiviteter som faktisk er avtalt med bruker. Tilsvarende beskrivelser av mulige alternative aktiviteter, eller begrunnelser for hvorfor disse ikke er valgt, ser ikke ut til å være vanlig. Manglende utdypende begrunnelser eller drøfting av hvorfor bruker ikke kan være i arbeidsrettet aktivitet, må ses i dette perspektivet.

At «arbeidsrettet aktivitet må vente til brukers helsetilstand har blitt bedre» er for øvrig en vanlig formulering i aktivitetsplanene. Det ser altså ut til at både lege og NAV-veileder ofte har en forventning om at bruker etter hvert vil bli friskere, og at det da vil bli mulig med arbeidsrettet aktivitet.

### **Når bruker har vært i jobb eller hatt mål om å komme tilbake til egen arbeidsgiver**

Vi fant også flere brukerhistorier der det fremgikk av meldekort og aktivitetsplaner at bruker i den aktuelle perioden hadde vært i arbeid på deltid kombinert med medisinsk behandling, og at målsettingen hadde vært at behandlingen skulle medføre bedret helse og opptrapping av arbeidet. I disse sakene fant vi ikke nødvendigvis noen omtale eller vurdering av muligheten for tiltaksdeltakelse tidligere i brukerløpet.

Også dette må ses i lys av at aktivitetsplanene generelt ikke diskuterer alternative aktivitetsopplegg mot hverandre, men kun begrunner de aktiviteter som avtales. Når bruker har en arbeidsgiver og det er mål om å komme tilbake til eller trappe opp arbeidet hos denne, ser det ut til at deltakelse i arbeidsrettede tiltak

ofte fremstår som et helt uaktuelt alternativ, og at dette derfor ikke omtales i aktivitetsplanen.

Når disse brukerne likevel etter hvert starter i et tiltak, er det fordi vurderingen av brukernes situasjon endrer seg. Den tidligere målsettingen viser seg vanskelig å realisere, og det blir da nødvendig med tiltak for å avklare arbeidsevnen videre:

**Mann i 50-årene:** *Starter i første tiltak etter 1 år og 3 måneder.*

**Aktuell brukerhistorie:** *Spesielt tilpasset innsats og arbeidsavklaringspenger fra januar 2015. Bruker er i arbeid på deltid i hele perioden, og får oppfølging og behandling ved sykehus. Mål om at han skal tilbake til (øke arbeidsmengden hos) egen arbeidsgiver. Viser seg vanskelig, og det vurderes da at han må avklares videre. Søkes inn i et avklaringstiltak. Oppstart 2 måneder senere.*

**Kartleggenes vurdering:** *Sen oppstart i tiltak fordi målsettingen har vært at han skulle komme tilbake til egen arbeidsgiver, og fordi han i hele perioden har vært i arbeid på deltid.*

Et sentralt spørsmål når det gjelder mottakere av arbeidsavklaringspenger, er om den behandlingen som bruker får bidrar til å bedre helsetilstanden og arbeidsevnen. Når det viser seg at behandlingen kun vedlikeholder og ikke bedrer helsetilstanden, kan det bli aktuelt med et avklaringstiltak for å få dokumentert om arbeidsevnen er helt eller delvis varig nedsatt:

**Kvinne i 60-årene:** *Starter i første tiltak etter 1 år og 7 måneder*

**Aktuell brukerhistorie:** *Spesielt tilpasset innsats og arbeidsavklaringspenger fra høsten 2014. Får medisinsk behandling og er i 50 prosent arbeid. Målet er at behandlingen skal øke arbeidsevnen. Senere ny vurdering; det viser seg at behandlingen bare vedlikeholder og ikke bedrer helsen. Bruker søkes da inn på avklaringstiltak og skal vurderes mot 50 prosent uføretrygd.*

**Kartleggenes vurdering:** *Sen oppstart i tiltak fordi det først ikke var aktuelt med tiltak da hun kombinerte behandling med 50 prosent arbeid, og målet var at behandlingen skulle øke brukers arbeidsevne.*

I noen tilfeller har situasjonen med deltidsarbeid og medisinsk behandling pågått over flere år. I denne perioden kan det ha vært gjort forsøk på å trappe opp arbeidsmengden. At arbeidsgiver tilrettelegger arbeidet, kan også være noe som bidrar til en vedvarende vurdering av at deltidsarbeid og graderte arbeidsavklaringspenger er den løsningen som i størst grad ivaretar brukers muligheter for å på sikt å øke arbeidsdeltakelsen:

**Mann i 40-årene.** Starter i første tiltak etter 4 år og 9 måneder.

**Aktuell brukerhistorie:** Spesielt tilpasset innsats og arbeidsavklaringspenger fra sommeren 2011. Bruker er skadet etter en ulykke. Klarer å jobbe 50 pst hos sin arbeidsgiver. Arbeidsgiver tilrettelegger arbeidet. Bruker går samtidig til utredning og behandling. Mål om at behandlingen skal bedre arbeidsevnen og gjøre det mulig med økt arbeidsdeltakelse. Viser seg at dette ikke er mulig, og han søkes da inn i oppfølgingstiltak. Tiltaket gjelder oppfølging på arbeidsplassen for å vurdere arbeidsmulighetene der eller på annen arbeidsplass.

**Kartleggenes vurdering:** Tiltak tidligere ikke vurdert som aktuelt ettersom bruker var i tilrettelagt ordinært arbeid med mål om full jobb eller økt arbeidsmengde.

Vi ser at i halvparten av casene våre der bruker har vært i arbeid med mål om økt arbeidsmengde, så er varigheten fram til første tiltak er mer enn 1000 dager. Deltidsarbeid og svært lang varighet fram til første oppstart i tiltak kan altså se ut til å være en relativt vanlig kombinasjon. Dette kan ha sammenheng med et ønske om å lengst mulig holde fast ved de muligheter som finnes hos brukers arbeidsgiver.

Avklaringstiltak benyttes gjerne for å få vurdert og dokumentert om brukers arbeidsevne er helt eller delvis varig nedsatt, gjerne med tanke på en søknad om (gradert) uføretrygd. Vi ser i flere av casene våre at det er avklaringstiltak som igangsettes når det har vist seg vanskelig for bruker å øke arbeidsmengden hos sin arbeidsgiver. Imidlertid ser vi også tilfeller der tiltaksdeltakelsen gjelder et mer reelt forsøk på tilbakeføring til arbeid ved bruk av f.eks. oppfølgingstiltak:

**Kvinne i 30-årene:** Starter i første tiltak etter 1 år og 2 måneder.

**Aktuell brukerhistorie:** Spesielt tilpasset innsats og arbeidsavklaringspenger fra vinteren 2015. Første plan var å være i deltidsarbeid og medisinsk behandling. Mål om bedring og at hun skulle komme tilbake i jobb. Vurdert at det sannsynligvis ikke ville bli aktuelt med tiltak. Imidlertid lengre periode uten at bruker jobber, og det blir klart at hun ikke kan gå tilbake til jobben. Det gjøres forsøk på å finne en praksisplass, men dette lykkes ikke. Bruker søkes da inn i oppfølgingstiltak.

**Kartleggenes vurdering:** Sen oppstart i tiltak pga. deltidsarbeid og mål om å komme tilbake i full jobb hos den aktuelle arbeidsgiveren. Senere fordi NAV/bruker forsøker å finne praksisplass uten å lykkes.

### Når bruker har vært i annen type arbeidsrettet aktivitet

Statistikken som er utgangspunktet for denne undersøkelsen, viser varighet fram til første oppstart i et statlig arbeidsrettet tiltak ettersom det kun er denne formen for tiltak vi har data om i sentrale administrative registre. Imidlertid gjelder statistikken også brukere med nedsatt arbeidsevne som ikke mottar arbeidsavklaringspenger, og i utvalget vårt ser vi at disse ofte har deltatt i ulike former for kommunale tilbud i perioden før de har første oppstart i et statlig tiltak. Noen har f.eks. vært deltakere i Kvalifiseringsprogrammet<sup>6</sup>:

**Mann i 20-årene:** Starter i første tiltak etter 1 år og 9 måneder.

**Aktuell brukerhistorie:** Spesielt tilpasset innsats uten arbeidsavklaringspenger fra sommeren 2014. Bruker deltar i Kvalifiseringsprogrammet i perioden. Tiltaksstarten våren 2016 gjelder et AMO-kurs.

**Kartleggenes vurdering:** Sen oppstart i statlig tiltak pga. deltakelse i Kvalifiseringsprogrammet.

.....  
<sup>6</sup> Kvalifiseringsprogrammet retter seg mot personer med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne, som har ingen eller svært begrensede ytelser i folketrygden, og som uten et slikt program ville vært avhengige av økonomisk sosialhjelp som hovedinntektskilde over lengre perioder. Formålet med Kvalifiseringsprogrammet er at flere i målgruppen kommer i arbeid ([www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)). Kvalifiseringsprogrammet administreres av kommunene.



Noen har svake norskkunnskaper og har deltatt i norskopplæring i den perioden de var registrert ved NAV med nedsatt arbeidsevne. Andre typer aktivitet kan være arbeidstrening i kommunal regi:

**Mann i 20-årene:** Starter i første tiltak etter 13 måneder.  
**Aktuell brukerhistorie:** Spesielt tilpasset innsats uten arbeidsavklaringspenger fra nyåret 2015. Bruker deltar i både norskopplæring og arbeidstrening i kommunal regi. Starter i Kvalifiseringsprogrammet vinteren 2016. Tiltaksstarten våren 2016 gjelder arbeidstrening.

**Kartleggenes vurdering:** Sen oppstart i statlig tiltak pga. deltakelse i kommunale tilbud og tiltak (norskopplæring og arbeidstrening).

Blant de brukerne i utvalget som mottok arbeidsavklaringspenger, så vi også enkelte tilfeller der det tidligere i brukerløpet var aktivitet i form av noen timer ukentlig med skolegang eller studier. Disse brukerne hadde ikke kapasitet til å gjennomføre utdanning som hovedaktivitet (utdanningstiltak), men hadde avtalt noe studier som egenaktivitet ved siden av medisinsk behandling som hovedaktivitet. Når disse brukerne etter hvert ble registrert med en tiltaksstart, var dette fordi NAV hadde godkjent studiene som hovedaktivitet og som utdanningstiltak.

**Mann i 20-årene:** Starter i første tiltak etter 1 år og 9 måneder.

**Aktuell brukerhistorie:** Spesielt tilpasset innsats og arbeidsavklaringspenger fra sommeren 2014. Hovedaktivitet er medisinsk behandling, men bruker tar også noen enkeltfag fra videregående skole som egenaktivitet. Mål om å starte opp i studier. Fra våren 2016 får han godkjent studier som hovedaktivitet, og tiltaksstarten gjelder utdanningstiltak.

**Kartleggenes vurdering:** Sen oppstart i tiltak fordi han har vært i annen form for arbeidsrettet aktivitet, studier som egenaktivitet. Først ved nyåret 2016 ble studiene godkjent som utdanningstiltak.

Vi så også enkelte tilfeller av andre former for arbeidsrettet aktivitet avtalt i aktivitetsplanen. Dette kunne være at bruker selv skulle søke jobber aktivt, eller sjekke ut ulike arenaer for mulig aktivitet i form av arbeid, tiltak eller studier. Vi så også et tilfelle der

bruker hadde fått oppfølging i regi av *Raskere tilbake* i helsevesenet<sup>7</sup>, og et tilfelle der bruker i tillegg til løpende medisinsk behandling hadde vært i arbeid/aktivitet hjemme på familiegården.

### Når oppfølgingen av bruker har vært svak

I noen tilfeller ser vi at oppfølgingen av bruker har vært direkte svak, og at dette har forsinket oppstarten i arbeidsrettet aktivitet. I vår undersøkelse har vi avgrenset slike saker til tilfeller der bruker i perioder ikke har hatt noen aktivitetsplan, eller ikke har hatt oppfølgingssamtaler med NAV. At svak oppfølging har bidratt til forsinket avklaring, understøttes av at tiltak gjerne iverksettes raskt når NAV-kontoret først tar tak i saken:

**Kvinne i 40-årene:** Starter i første tiltak etter 1 år og 9 måneder.

**Aktuell brukerhistorie:** Spesielt tilpasset innsats og arbeidsavklaringspenger fra sommeren 2014. Bruker er i arbeid på deltid, samt under medisinsk utredning og behandling. Videre aktivitet skal vente til etter ferdig utredning. Lengre periode uten gyldig aktivitetsplan. Søkes så inn i avklaringstiltak og det går da bare dager frem til oppstart.

**Kartleggenes vurdering:** Sen oppstart i tiltak delvis pga. utredning/behandling, og delvis pga. manglende oppfølging / lengre periode uten aktivitetsplan.

Noen ganger kan det se ut til at oppfølgingen av bruker har glippet fullstendig i en periode:

**Mann i 30-årene:** Starter i første tiltak etter 2 år og 2 måneder.

**Aktuell brukerhistorie:** Spesielt tilpasset innsats og arbeidsavklaringspenger fra vinteren 2014. Første plan var å være i behandling, og det var mål om at han ville bli frisk og klar for ordinært arbeid. Deretter uten aktivitetsplan i halvannet år, fra sommeren 2014 til nyåret 2016. Ny aktivitetsplan fra nyåret 2016, og tiltaksstart (avklaring i skjermet virksomhet) to måneder senere.

.....

<sup>7</sup> Raskere tilbake i helsevesenet er et spekter av tilbud til sykmeldte fra de regionale helseforetakene. Hensikten med ordningen er å bidra til at sykmeldte kan komme raskere tilbake til jobb. Også NAV tilbyr tiltak gjennom Raskere Tilbake-ordningen.

**Kartleggenes vurdering:** *Sen oppstart i tiltak delvis fordi det ble vurdert at han kun skulle være i behandling, og delvis pga. sviktende oppfølging fra NAV.*

I nærmest alle sakene vi finner med svak eller sviktende oppfølging, er det også vurdert at bruker er for syk til å delta i tiltak, eller at dette må vente til etter en medisinsk utredning. Imidlertid oppstår det i disse sakene lange perioder uten kontakt mellom NAV og bruker. Dermed blir brukerens situasjon og behov ikke løpende revurdert, og avklaringsprosessen drar ut i tid.

Svak oppfølging og manglende skriftlige vurderinger i sakene henger gjerne sammen, og manglende skriftlige vurderinger gjør det vanskelig å skjønne hvorfor bruker ikke har startet i arbeidsrettet aktivitet tidligere, selv om det for så vidt kan gå fram av saken at bruker har store helseutfordringer:

**Kvinne i 50-årene:** *Startet i første tiltak etter 6 år.*

**Aktuell brukerhistorie:** *Spesielt tilpasset innsats og arbeidsavklaringspenger fra mars 2010 (overført fra attføringspenger). Får en vurdering fra Arbeidsrådgivningskontoret, men ellers ingen arbeidsevnevurdering eller aktivitetsplan de første tre år. Bruker flytter og får da arbeidsevnevurdering/14a-vedtak og aktivitetsplan. Iht. til plan skal hun sjekke ut arbeidsmuligheter, evt. praksisplass. Hun ønsker å starte med dette på nyåret 2014, men helsetilstanden blir forverret, og det blir ikke oppstart. Får medisinsk behandling. Senere gradvis bedring og plan om AMO-kurs, men dette blir heller ikke noe av, årsaken fremkommer ikke av saken. Start arbeidstrening våren 2016.*

**Kartleggenes vurdering:** *Litt uklart hvorfor arbeidsrettet aktivitet ikke er igangsatt tidligere, ettersom dette ikke er godt begrunnet i saken. Sen oppstart i tiltak ser ut til å skyldes svak eller manglende oppfølging, og senere en periode med forverret helsetilstand der det ble vurdert at hun kun skulle være i medisinsk behandling.*

### **Når det tar lang tid fra innsøking til oppstart i tiltak**

Et annet sjekkpunkt i kartleggingen var om det hadde tatt lang tid (mer enn 3 måneder) fra bruker var søkt inn tiltak og frem til oppstart. Dette som indikasjon på

i hvilken grad sen oppstart i tiltak kunne være relatert til kapasitetsproblemer ved tiltaket. Imidlertid var den formelle innsøkingdatoen ofte vanskelig å lese ut av saken, og vi har derfor stort sett ikke presis informasjon om dette for casene våre. Ut fra informasjon i notater og aktivitetsplaner kunne vi likevel i de fleste tilfeller danne oss et relativt godt bilde av på hvilket tidspunkt det ble vurdert at bruker skulle starte i tiltak. I de fleste sakene så vi at dette tidspunktet lå rundt 1–3 måneder før bruker startet i tiltaket.

I noen tilfeller så vi likevel at det hadde gått flere måneder fra bruker ble søkt inn (eller vurdert at skulle søkes inn) og frem til oppstartdato for tiltaket. Slike tilfeller kan skyldes kapasitetsproblemer ved tiltaket. Perioden mellom innsøking og oppstart utgjorde imidlertid alltid bare en del av den totale tidsperioden fram til første tiltaksstart. Vi fant altså at det alltid var andre forhold som også hadde bidratt til den lange tiden som hadde gått fram mot første tiltaksstart:

**Kvinne i 20-årene:** *Starter i første tiltak etter 1 år og 7 måneder.*

**Aktuell brukerhistorie:** *Spesielt tilpasset innsats og arbeidsavklaringspenger fra høsten 2014. Første plan viser at hun skal være i medisinsk behandling og egentrening samt at hun venter på utredning hos nevrolog. Tiltak anses ikke hensiktsmessig før helsetilstanden er ferdig utredet. Ved neste plan etter ett år, innsøking i tiltak for å avklare arbeidsevne. Tar 7 måneder før hun får plass og kan starte opp. Tiltaksstarten gjelder arbeidspraksis i skjermet virksomhet.*

**Kartleggenes vurdering:** *Sen oppstart i tiltak delvis pga. medisinsk utredning, delvis pga. en litt lang gyldighetsperiode for første aktivitetsplan (svak oppfølging), og delvis pga. lang ventetid på plass i det tiltaket hun ble søkt inn i.*

I noen tilfeller så vi at bruker i venteperioden på oppstart i et statlig finansiert tiltak, hadde fått tilbud om et kommunalt tiltak:

**Mann i 20-årene:** *Starter i første tiltak etter 1 år.*

**Aktuell brukerhistorie:** *Spesielt tilpasset innsats uten arbeidsavklaringspenger fra nyåret 2015. Bruker planlegger å studere fra høsten 2015. Oppfølgingen dreier seg primært om boligsituasjonen. Veileder har*

problemer med å få tak i bruker. Viser seg at søknad om studieopptak har feil eller er ufullstendig, og han får derfor ikke startet opp med studier. Søkes da inn i tiltaket Arbeid med bistand, men det er flere måneders ventetid før han får plass. Deltar i et kommunalt tiltak i venteperioden. Starter i Arbeid med Bistand vinteren 2016.

**Kartleggenes vurdering:** Sen oppstart i tiltak delvis fordi opprinnelig plan var å studere, og delvis pga. lang ventetid på oppstart i tiltaket Arbeid med bistand.

### Kombinasjoner av årsaksforhold

Som vist var det i mange tilfeller flere enn ett forhold som hadde bidratt til at det ved tiltaksstart hadde gått lang tid siden bruker var vurdert å ha nedsatt arbeidsevne. I noen tilfeller hadde svært mange ulike forhold hatt en betydning:

**Kvinne i 40-årene:** Starter i første tiltak etter 4 år og 3 måneder.

**Aktuell brukerhistorie:** Spesielt tilpasset innsats og arbeidsavklaringspenger fra høsten 2011. Vurderes først at hun vil kunne gjenoppta arbeidet hun har hatt ganske raskt. Viser seg imidlertid at hun ikke blir bedre. Vurderes at helsetilstanden må bli bedre før hun kan starte med aktivitet. Våren 2014 vurderes helsetilstanden å være bedre. Bruker ønsker å starte opp med studier. Skal vurderes om hun kan få utdanning som tiltak. Starter imidlertid opp i deltidsjobb som tilkallingsvikar, med arbeidsavklaringspenger som arbeidsutprøving. Er i jobb og oppgir at dette er bra men at hun blir fysisk sliten. Uklart hvor mye hun kan jobbe. Søkes inn i et avklarings tiltak. 4 måneders ventetid.

**Kartleggenes vurdering:** Sen oppstart i tiltak delvis fordi det vurderes at hun skal tilbake til sin arbeidsgiver, delvis pga. av sykdom/helsetilstand, delvis pga. ønsker/planer om studier, delvis pga. periode med ordinært arbeid / arbeidsutprøving, delvis pga. ventetid på oppstart i tiltak.

Andre forhold vi ser kan bidra til sen oppstart i tiltak kan være vanskeligheter med å oppdrive en egnet praksisplass, at bruker flytter og bytter NAV-kontortilhørighet, eller at det har tatt tid å få inn avklaringer fra brukers lege. Hver for seg har disse forholdene liten utbredelse i dataene våre. Samlet sett er de like-

vel med og viser at det er stor variasjon i de ulike brukerhistoriene, og at mange ulike forhold bidrar til å forklare det vi i statistikken observerer av lange varigheter før oppstart i statlige arbeidsrettede tiltak.

I rundt en femtedel av casene våre fremsto saken som sammensatt eller kompleks ved at bruker hadde vanskelige livsutfordringer ved siden av sykdom. Slike kompliserende forhold kunne være å ha en ektefelle med alvorlig sykdom, barn med særskilte behov, eller å være enslig forsørger og ha vansker med å finne en jobb som lot seg kombinere med dette. I et par av sakene var bruker bostedsløs. Hvilken betydning slike forhold alt i alt har for sen oppstart i tiltak, er usikkert. De sier imidlertid noe om at det i brukernes historier kan være en del individuelle forhold som det må tas hensyn til ved vurderingen av hensiktsmessige aktiviteter.

I noen tilfeller ser en utfra flere ulike saksopplysninger at brukers situasjon er spesielt kompleks, f.eks. når det kommer frem at det er opprettet en ansvarsgruppe<sup>8</sup> rundt bruker:

**Mann i 20-årene.** Starter i første tiltak etter 3 år og 6 måneder.

**Aktuell brukerhistorie:** Spesielt tilpasset innsats og arbeidsavklaringspenger fra høsten 2012. Bruker har kun grunnskoleutdanning. Har det vanskelig sosialt i tillegg til sykdommen. Ansvarsgruppe er opprettet. Det vurderes at han bare kan være i behandling, men at arbeidsrettet aktivitet kan bli aktuelt etter hvert. Mange samtaler, og det snakkes om arbeidsrettet aktivitet med tilrettelegging, men dette blir ikke noe av. NAV venter også lenge på uttalelse fra behandler. Gjentatte purringer på lege. Tiltaksstart gjelder arbeidspraksis i skjermet virksomhet.

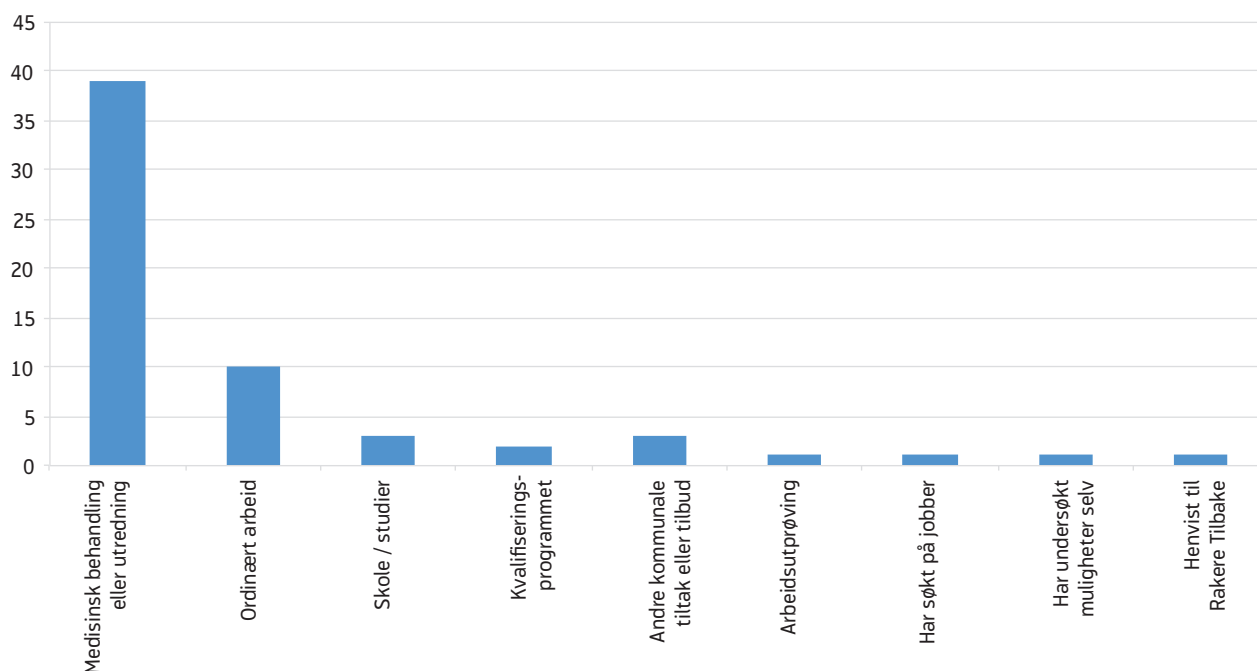
**Kartleggenes vurdering:** Sen oppstart i tiltak pga. sykdom/behandling i første del av perioden. Senere noe uklart hvorfor han ikke starter i arbeidsrettet aktivitet, men det skyldes antakeligvis for dårlig fungering. Pro-

.....

<sup>8</sup> Ansvarsgruppe er en vanlig arbeidsform knyttet til personer med nedsatt funksjonsevne. Ansvarsgruppen består av representanter fra ulike deler av hjelpeapparatet. Hensikten med en ansvarsgruppe er å sørge for koordinerte tjenester, god informasjonsflyt og et forpliktende tverrfaglig samarbeid rundt bruker.



**Figur 3. Aktiviteter i perioden før oppstart i første tiltak. Resultater fra saksgjennomgang**



blemer med å få uttalelse/avklaring fra lege, forsinker også oppstart av arbeidsrettet aktivitet.

### Utbredelse av ulike aktiviteter og årsaker

Langt de fleste av tilfellene vi undersøkte gjaldt personer som var syke og mottok arbeidsavklaringspenger. I alle disse tilfellene gikk det frem av saken at personen fikk medisinsk behandling eller var under utredning. I alt fant vi at 39 av de 47 i utvalget vårt hadde vært under medisinsk behandling og/eller utredning i perioden etter at de fikk innsatsbehovet satt til spesielt tilpasset, og før de startet i første arbeidsrettede tiltak. De øvrige, de som ikke hadde vært i behandling, var brukere som ikke mottok arbeidsavklaringspenger<sup>9</sup>.

I 10 av sakene fant vi at bruker hadde vært i ordinært arbeid på deltid. I disse tilfellene var bruker samtidig i medisinsk behandling, og det var mål om at behandlingen skulle gjøre det mulig å trappe opp arbeidet hos

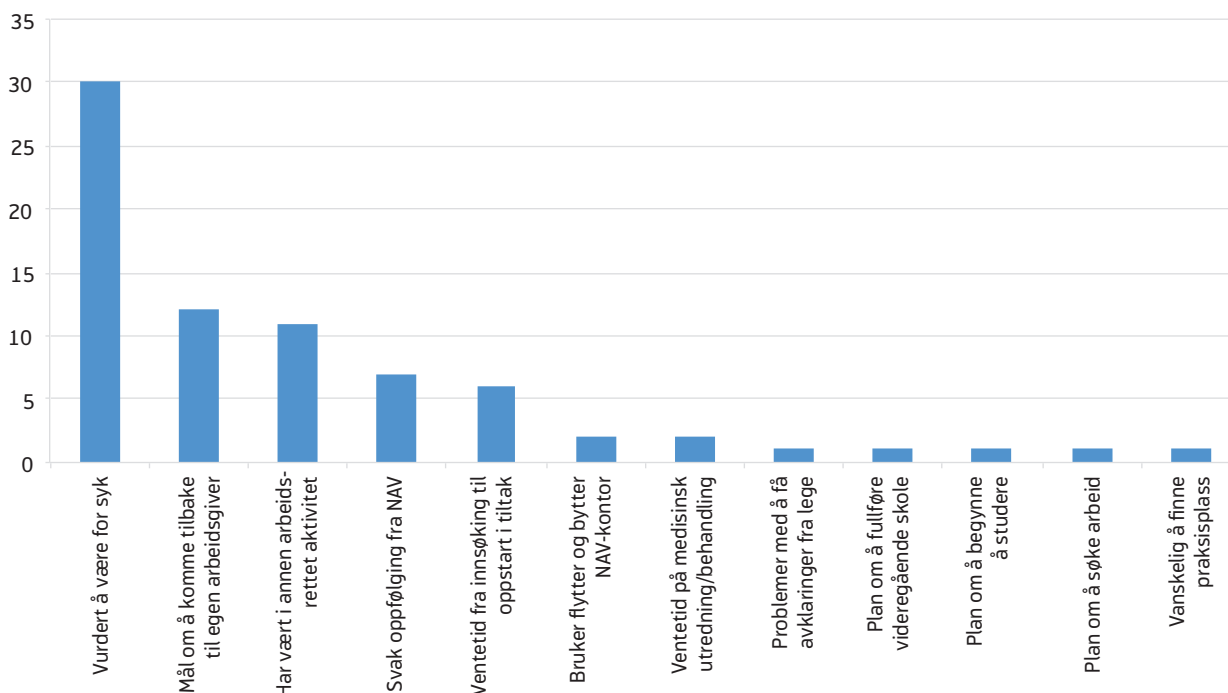
den samme arbeidsgiveren. I 3 saker fant vi at det hadde vært aktivitet i form av studier. I to av disse sakene gjaldt dette studier som egenaktivitet, der hovedaktiviteten var medisinsk behandling, mens det i én sak gjaldt 50 prosent studier kombinert med 50 prosent arbeidsavklaringspenger og behandling. Omfanget av de øvrige former for arbeidsrettet aktivitet var i utvalget vårt begrenset til et 1–3 tilfeller av hver (figur 3).

Når det gjaldt årsaker til at bruker ikke hadde startet i tiltak tidligere (figur 4), så fant vi i mange tilfeller at det var flere enn ett forhold som hadde spilt inn. Den klart mest utbredte (del-)årsaken var at bruker i en periode hadde vært vurdert å være for syk til å delta i arbeidsrettet aktivitet. I alt fant vi at dette gjaldt 30 av de 47 casene i undersøkelsen.

Ellers fant vi 12 tilfeller der det hadde vært mål om at brukeren skulle komme tilbake til eller trappe opp arbeidet hos egen arbeidsgiver, og at tiltak derfor først ikke var vurdert som aktuelt. I 11 tilfeller fant vi at tiltak ikke var vurdert som aktuelt fordi brukeren deltok i en annen form for arbeidsrettet aktivitet. I alt fant vi 20 tilfeller der

<sup>9</sup> Et unntak var en bruker som ikke mottok arbeidsavklaringspenger, men der det fremgikk av saken at han i flere perioder var sykmeldt.

**Figur 4. Utbredelse av ulike forhold som bidro til sen oppstart i tiltak. Resultater fra saksgjennomgang**



det var vurdert at brukeren skulle være i ordinært arbeid eller en annen form for arbeidsrettet aktivitet, og at arbeidsrettede tiltak derfor ikke var vurdert som aktuelt.

I 7 tilfeller så det ut til at sen oppstart i tiltak var relatert til at oppfølgingen av bruker i en kortere eller lengre periode hadde vært svak eller direkte sviktende. I nesten like mange saker så vi at tiden fra innsøking til oppstart i tiltak hadde vært relativt lang, dvs. mer enn 3 måneder.

I et par tilfeller så vi at oppstart i tiltak hadde blitt utsatt fordi brukeren ventet på en medisinsk utredning hos spesialist, og fordi en ønsket at dette skulle være gjennomført før brukeren startet i arbeidsrettet aktivitet. Ellers så vi tilfeller der det tidligere hadde vært mål om at bruker skulle gå over i skole/studier, eller søke arbeid på egenhånd, og at arbeidsrettede tiltak derfor ikke var vurdert som aktuelt. I et tilfelle hadde det vært mål om komme ut i arbeidstrening på et tidligere tidspunkt, men det hadde vist seg vanskelig å finne en passende praksisplass.

I et par av casene i utvalget var det vanskelig å vurdere årsaken til sen tiltaksstart ettersom notatene i

saken var definert som sensitive<sup>10</sup>, slik at vi som kartleggere ikke hadde tilgang til dem.

Utvalget i undersøkelsen er lite, og usikkerheten derfor stor når det gjelder forekomsten av ulike årsaker til sen oppstart i tiltak eller hva slags aktiviteter brukere deltar i før første oppstart i tiltak. Vi mener likevel at dataene våre gir et bilde av hvilke typer aktiviteter og årsaksforhold som kan forekomme i de aktuelle sakene, og også hvilke av disse som er vanligst.

## Oppsummering og diskusjon

Denne undersøkelsen peker på brukers helsetilstand eller vurderingen av denne som den vanligste årsaken til at det kan gå lang tid fram til første oppstart i tiltak for brukere med nedsatt arbeidsevne. Vi finner at dette forholdet er medvirkende eller eneste årsak i to tredeler av tilfellene i utvalget vårt. I disse sakene er det tidligere i brukerløpet vurdert at bruker er for syk til å kunne

<sup>10</sup> Tilfeller der saksopplysningene i tråd med NAV-lovens § 16 og STL § 44 kun er tilgjengelige for det NAV-kontoret bruker tilhører.

delta i arbeidsrettet aktivitet. Når bruker likevel etter hvert starter i tiltak, er det fordi helsetilstanden vurderes å ha blitt bedre slik at arbeidsrettet aktivitet blir mulig.

Det kan være naturlig å spørre om det virkelig alltid er så reelt at bruker har vært for syk til å delta i arbeidsrettet aktivitet. På den ene siden er det vårt klare inntrykk fra sakene vi har gjennomgått at brukerne det er snakk om ofte har store fysiske eller psykiske plager. Det ser også ut til at de fleste er i en løpende kontakt med NAV, ved at det gjennomføres samtaler og ved at det jevnlig lages nye og oppdaterte aktivitetsplaner. Når det da likevel drar ut i tid før bruker vurderes å være klar for en arbeidsrettet aktivitet, kan dette kanskje ha sammenheng med at det tilbudet som eksisterer ikke er godt nok tilpasset en brukergruppe med store symptomerplager.

Fra annen forskning vet vi at også personer med større helseutfordringer kan delta i arbeidslivet dersom arbeidet er tilpasset den enkeltes forutsetning og ønsker, og dersom det gis god oppfølging og støtte både til den ansatte og til arbeidsgiver. Slik individuell jobbstøtte, eller Supported Employment<sup>11</sup>, gir signifikant bedre sjanser enn andre tilnærminger når det gjelder å hjelpe mennesker med store bistandsbehov over i jobb (Folkehelseinstituttet 2017, Hernes og Nøkleby 2017). Metodikken innebærer en mer proaktiv tilnærming i oppfølgingsarbeidet enn tradisjonelle arbeidsmåter, men forutsetter også at veileder – i denne sammenhengen kalt jobbspesialist – har relativt få brukere de følger opp. I de ulike forsøkene eller satsingene som har vært gjennomført med denne metodikken, har hver jobbspesialist hatt rundt 15–20 brukere å følge opp til enhver tid. Dette er langt færre enn det som er vanlig ved ordinære NAV-kontor, der det ikke er uvanlig at hver veileder har mer enn 100

brukere de skal følge opp (Arbeids- og velferdsdirektoratet 2014). At mange brukere blir gående lange perioder med kun medisinsk behandling og uten arbeidsrettet aktivitet, må derfor også ses i sammenheng med NAV-kontorenes begrensede ressurser. Utvikling av flere jobbspesialistmiljøer er imidlertid nå et satsingsområde i NAV<sup>12</sup>, og hensikten med dette er at flere kan hjelpes over i aktivitet selv om de har store sykdomsutfordringer.

Det nest vanligste årsaksforholdet når det går lang tid før første oppstart i tiltak, ser ut til å være en tidligere vedvarende målsetting om at bruker skal komme tilbake til det arbeidsforholdet som han/hun hadde før sykdommen eller skaden inntrådte. I utvalget vårt finner vi at dette var medvirkende eller eneste årsak til sen tiltaksstart i to av ti saker. I disse tilfellene er bruker i medisinsk behandling med mål om at dette skal bedre helsetilstanden og arbeidsevnen, og som regel også i arbeid på deltid med mål om opptrapping av arbeidsmengden.

I slike tilfeller ser det ut til at tradisjonelle arbeidsmarkedstiltak ofte vurderes som uaktuelt. Når disse brukerne likevel etter hvert starter i tiltak, ser vi at dette henger sammen med en endret vurdering av brukers situasjon og muligheter. Dette henger gjerne sammen med at brukers helsetilstand forblir uendret eller forverrer seg. Opprinnelig mål om å trappe opp arbeidsmengden viser seg dermed vanskelig å realisere, og det må gjøres en ny vurdering av hva som er hensiktsmessig fremover. I noen slike saker ser vi at bruker søkes inn i et avklaringstiltak med sikte på avklaring mot (gradert) uføretrygd. I andre tilfeller er det ønskelig å gjøre nye forsøk på tilbakeføring til arbeid, f.eks. gjennom bruk av arbeidsrettet rehabilitering, oppfølgningstiltak eller et tilretteleggingstilskudd til brukers arbeidsgiver.

Vi ser i utvalget vårt en del tilfeller der situasjonen med deltidsarbeid og medisinsk behandling har pågått over flere år. Det kan derfor være naturlig å spørre om revurderingen av brukers situasjon og behov burde vært gjort på et tidligere tidspunkt i disse sakene, slik

.....  
<sup>11</sup> Supported Employment er jobbstøtte tilpasset personer med omfattende og sammensatte støttebehov for å kunne få og beholde jobb. Supported Employment bygger på prinsipper om raskt i jobb og «place-train» i ordinært arbeidsliv. Metodikken i Supported Employment omfatter interessekartlegging, karriereplanlegging, jobbsøk, jobbutvikling, samarbeid med arbeidsgivere, samt oppfølgingsstøtte til arbeidstaker, arbeidsgiver og kolleger. Metodikken omfatter også fremgangsmåter for å bygge varige og gode relasjoner med arbeidsgivere. <http://www.hioa.no/Studier-og-kurs/SAM/EVU/Sosialfag/Supported-Employment>

.....  
<sup>12</sup> Mål- og disponeringsbrev 2017 til NAV Fylke

at perioden med arbeidsavklaring kunne vært kortet ned i tid. På den annen side er det mulig at en tidligere revurdering i disse sakene også representerer et dilemma, fordi en gjerne vil fastholde de mulighetene som bruker har hos sin arbeidsgiver, eller i det lengste vil utsette vurderingen av om arbeidsevnen er varig (delvis) nedsatt.

Vi ser videre i utvalget vårt at oppstart i tiltak jevnt over skjer 1–3 måneder etter at personen er søkt inn i tiltaket. Ventetiden fra innsøking til oppstart har dermed en viss betydning for varigheten frem til første tiltaksstart. Sett i forhold til at alle som inngår i utvalget har en samlet brukerhistorikk som strekker seg over mer enn ett år, ofte over flere år, er likevel ventetiden mellom innsøking og tiltaksstart nokså kort for de fleste. I noen tilfeller ser vi imidlertid at tiden fra innsøking til tiltaksstart er flere måneder. Vi finner at denne ventetiden er mer enn 3 måneder for ett-to av ti tilfeller i utvalget vårt.

Om lag den samme utbredelsen ser vi når det gjelder svak oppfølging fra NAV som årsak til sen oppstart i tiltak. I slike tilfeller ser vi at bruker i lange perioder er uten aktivitetsplan, eller at det går lang tid mellom oppfølgingsamtaler, men at aktiviteter gjerne igangsettes raskt når saken først blir tatt tak i av NAV-kontoret.

Vi finner altså at de årsaksforholdene som vi hadde hypoteser om på forhånd, i stor grad forklarer hvorfor det kan gå lang tid før første oppstart i tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne. I tillegg har undersøkelsen avdekket også en annen type årsaksforhold som vi ikke hadde tematisert på forhånd. Vi ser at det i en del tilfeller i den aktuelle perioden før første oppstart i tiltak har vært avtalt andre former for arbeidsrettet aktivitet. Dette kan være utdanning som egenaktivitet, norskkurs, arbeidstrening i kommunal regi, deltakelse i Kvalifiseringsprogrammet, eller rett og slett aktiv jobbsøking eller å skulle undersøke ulike muligheter selv. I disse tilfellene er altså brukeren i en form for arbeidsrettet aktivitet, selv om dette ikke er arbeid eller den type arbeidsmarkedstiltak som vi har data om i sentrale administrative registre. I utvalget vårt finner vi at rundt to av ti har vært i slik annen arbeidsrettet aktivitet.

Når disse brukerne likevel etter hvert starter i et statlig tiltak, er det også her fordi vurderingen av brukers situasjon og behov endrer seg. Brukere som har deltatt i ulike kommunale tilbud, kan f.eks. etter hvert vurderes å ha behov for et AMO-kurs. I andre tilfeller blir brukers utdanningsaktivitet godkjent som hovedaktivitet slik at tiltaksstarten gjelder utdanningstiltak.

Alt i alt ser det ut til at de tre vanligste årsaksforholdene bak sen oppstart i tiltak er relatert til (vurderingen av) brukers helsetilstand, at en tidligere har hatt mål om å komme tilbake til tidligere/nåværende arbeidsgiver, eller at bruker har vært i en annen form for arbeidsrettet aktivitet. Det ser også ut til at utvalget vårt i stor grad er fordelt på disse tre typene årsaksforhold, og at forholdene som gjelder svak oppfølging og kapasitetsproblemer ved tiltakene, kommer inn mer som supplerende årsaker.

Andre forhold som kan bidra til forsinket oppstart i tiltak kan være at bruker flytter og bytter NAV-kontortilhørighet, at det har tatt tid å få inn avklaringer fra brukers lege, eller at det har vært vanskelig å oppdrive en egnet praksisplass. Hver for seg ser det ut til at disse forholdene har relativt liten utbredelse. Relativt mange har imidlertid ulike personlige eller familiære utfordringer som gjør livssituasjonen vanskelig.

Et fellestrekk ved alle de brukerhistoriene vi har gjennomgått, er at brukernes situasjon ikke er statisk, men at det skjer endringer over tid. Dermed skjer det også endringer i vurderingen av tiltaksbehov. Sen oppstart i arbeidsrettede tiltak ser hovedsakelig ut til å ha sammenheng med at en tidligere har vurdert andre aktiviteter som mer hensiktsmessige for bruker, men at det etter hvert har skjedd endringer i brukers situasjon og behov.

## Litteraturliste

Arbeids- og velferdsdirektoratet (2014): *Oppfølging av ressursundersøkelsen – forslag til tiltak*

Arbeids- og velferdsdirektoratet (2017): *Mål- og disponeringsbrev 2017 til NAV Fylke*

Folkehelseinstituttet (2017): *Supported Employment for arbeidssøkere med bistandsbehov. En systematisk oversikt.*

Hernes, Torgeir og Heid Nøkleby (2017) «Effekter av Supported Employment» *Arbeid og velferd 2/2017*

Mandal, Roland, Jacobsen Ofte, Håvard, Jensen, Chris og Solveig Osborg Ose (2015). *Hvordan fungerer arbeidsavklaringspenger som ytelse og ordning?* SINTEF-rapport, nr. A26 778. Trondheim: SINTEF.

Galaasen, Anders, Haugen, Anne, Lysø, Nina og Selnes, Christine (2017). «Dypdykk i 475 saker: Hva viser saksdokumentene om mottakernes aktivitet?» *Aktiv eller passiv med arbeidsavklaringspenger, 23–48*

## Vedlegg: Sjekkpunkter ved kartleggingen av sakene

Aktuell brukerhistorie – resymé.
Delelementer i brukerhistorien:
Bruker var syk?
Fikk utredning/behandling?
Tidligere vurdert for syk til å starte i tiltak?
Sen oppstart i tiltak pga. lang ventetid på medisinsk utredning/behandling?
Har vært i arbeid i perioden?
Tiltak uaktuelt fordi planen var å komme tilbake til eller trappe opp arbeidet hos egen arbeidsgiver?
Svak oppfølging fra NAV?
Sen oppstart i tiltak pga. svak oppfølging fra NAV?
Sen oppstart i tiltak pga. lang ventetid fra innsøking til oppstart (> 3 mndr)?
Har vært i annen form for arbeidsrettet aktivitet?
- studier som egenaktivitet ved siden av behandling
- kombinert studier og graderte arbeidsavklaringspenger
- periode med arbeidsutprøving som arbeidsrettet aktivitet
- henvist til Raskere tilbake
- skulle søke jobber
- skulle selv undersøke ulike muligheter
- deltok i Kvalifiseringsprogrammet
- deltok i kommunale tiltak/tilbud
- annet
Sen oppstart i tiltak pga. vanskelig å finne praksisplass?
Tiltak uaktuelt fordi planen var å fullføre videregående skole?
Tiltak uaktuelt fordi planen var å begynne å studere?
Tiltak uaktuelt fordi planen var å søke arbeid?
Sen oppstart i tiltak pga. problemer med å få avklaringer fra lege?
Saken er kompleks eller sammensatt?
Oppfølging fra kommunen?
Uklart eller delvis uklart hva som er årsaken
Oppsummert hva er årsaken(e) til lang tid fra spesielt tilpasset innsats frem til første oppstart i tiltak?

# EFFEKTER AV SUPPORTED EMPLOYMENT<sup>1</sup>

Av: Heid Nøkleby og Thorgeir Hernes

## Sammendrag

*Supported Employment (SE), Individual Placement and Support (IPS) og individuell jobbstøtte er ulike betegnelser og varianter på en tilnærming til arbeidsinkludering som er på frammarsj i Norge – med mye engasjement og mange initiativer både innenfor og utenfor NAV. Dette er tilnærminger som ser ordinært arbeid som både det viktigste målet og virkemiddelet, med raske utplasseringer i det ordinære arbeidslivet, og der både brukeren og arbeidsgiveren gis profesjonell støtte over tid.*

*Det har vært en rekke systematiske utprøvinger og evalueringer av SE-tilnærminger i Norge, og nye er i gang eller planlegges. Samtidig har tilnærmingen vært kontroversiell og omstridt. Arbeids- og velferdsdirektoratet ba derfor Avdeling for kunnskapsoppsummering ved Folkehelseinstituttet vurdere den internasjonale og nasjonale effektforskningen knyttet til SE-tilnærmingene. I prosjektet har man nøye vurdert hvilke studier som holder mål, og man har sett studiene i sammenheng. Resultatet gir et samlet blick på hva forskningen faktisk sier om effekter av denne typen innsatser.*

*Av særlig interesse var internasjonale studier som måler effekt av SE eller IPS sammenlignet med mer tradisjonelle arbeidstreningstiltak. Det ble laget en systematisk forskningsoversikt over effekten av SE/IPS for ulike grupper.*

*Oversikten viser at IPS for personer med alvorlige psykiske lidelser trolig gir over dobbelt så stor sannsynlighet for å komme i vanlig arbeid, sammenlignet med annet tiltak. Positive effekter ses også på tid i arbeid, inntekt og kostnadseffektivitet. IPS gir muligens ingen effekt på livskvalitet, psykiske symptomer eller innleggelses på psykiatrisk avdeling. Det er mer usikkert om SE og forsterket SE har effekt (små og få studier), men resultatene peker i samme retning.*

*Oppfølgingstid, kvalitetsskåre, geografisk/kulturell kontekst og kontrolltiltak ser ikke ut til å ha vesentlig betydning for effekten av IPS. Resultatene er trolig overførbare til norsk kontekst, og de er såpass markante at de utfordrer NAVs arbeidsmåter og politikernes prioriteringer innen den store norske menyen av arbeidsrettede tiltak.*

.....  
<sup>1</sup> Artikkelen er basert på rapporten «Supported Employment for arbeidssøkere med bistandsbehov: en systematisk oversikt» av Heid Nøkleby med flere, Folkehelseinstituttet, publisert mars 2017: [www.fhi.no/kk/oppsummert-forskning-for-helsetjenesten/](http://www.fhi.no/kk/oppsummert-forskning-for-helsetjenesten/)



## Innledning

I 2017 bruker vi i Norge over 9 milliarder kroner på arbeidsrettede tiltak i regi av NAV. Mer enn tre av fire av de rundt 70 000 tiltaksplassene nyttes av brukere med helse- og funksjonsproblemer («nedsatt arbeids-evne») som trenger bistand for å komme inn i arbeidslivet.

Med slike dimensjoner er det viktig å spørre om vi bruker midlene på fornuftige måter. Kanaliserer vi pengene inn i tiltak som er dokumentert effektive, eller styres tiltaksbruken av gamle vaner og lite kunnskapsbaserte oppfatninger? Hva vet vi egentlig om hva som virker, og om noen tiltak virker bedre enn andre?

Den historiske bakgrunnen for det vi kan kalle SE-tilnærmingen (se faktaboks) til arbeidsinkludering er internasjonale utprøvinger på 1980-tallet, særlig i USA, oftest for mennesker med psykisk utviklingshemning. SE-tilnærmingen ble prøvd ut og senere institusjonalisert som et eget arbeidsmarkedstiltak («Arbeid med bistand») i Norge på midten av 1990-tallet, men da rettet mot langt bredere brukergrupper.

Det har utviklet seg ulike tradisjoner og «skoler» innen feltet arbeidsinkludering, og det har vært en del strid, både internasjonalt og i Norge, om hvilke tilnærminger som er mest effektive. Dette spisset seg blant annet

### **Supported Employment og Individual placement and Support**

Et vesentlig felles kjennetegn ved Supported Employment-tilnærmingene (SE) er at jobb i det ordinære arbeidslivet ikke bare er et mål, men også det vesentligste virkemiddelet for arbeidsinkludering (såkalt «place-train»). Dette anses av mange som et perspektivskifte i forhold til mer tradisjonelle tilnærminger til attføring og arbeidsinkludering, der forutgående forberedelser og arbeidstrening i spesielt tilrettelagte omgivelser har stått sentralt («train-place»). Sentralt står også en dedikert jobbcoach eller jobbspesialist som skal sikre tilstrekkelig og systematisk oppfølging både til brukeren og arbeidsgiveren for å få og beholde en mest mulig ordinær jobb. Individual Placement and Support (IPS) – døpt «Individuell jobbstøtte» i den norske versjonen – er en spesialisering av SE med en spesiell målgruppe og organiseringsform (moderate/alvorlige psykiske lidelser, tett teamsamarbeid med behandlende helsetjenester). Det legges stor vekt på raskt overgang til lønnet jobb og på brukerens egenmotivasjon for arbeid.

i arbeidet med en NOU («Arbeidsrettede tiltak» 2012, det såkalte Brofossutvalget). Utvalget delte seg i tre, i stor grad basert på ulike syn på SE-tilnærmingene versus de mer tradisjonelle tiltakene som har dominert i Norge. Det var også ulike syn på hva slags kunnskapsgrunnlag man har på dette området – spesielt med hensyn til effektene av de ulike innsatsene.

På denne bakgrunn har Arbeids- og velferdsdirektoratet sett behovet for en autoritativ og uhildet norsk kunnskapsoppsummering om effekter av ulike inkluderings-tilnærminger i regi av et høykompetent miljø. Parallelt har det også vært en rekke norske utprøvinger, evalueringer og initiativer gjennom de siste årene, som alle – helt eller delvis – bygger på SE-tilnærmingene – blant annet:

- Kontrollerte utprøvinger av SE-tilnærminger overfor mennesker med moderate og alvorlige psykiske lidelser
- En egen randomisert utprøving av SE-tilnærmingen hos NAVs tiltaksarrangører
- Utvidet oppfølging i NAV basert på SE-metodikken, der NAV i 2017 får anledning til å bygge team av jobbspesialister rundt i NAV-kontor for inntil 100 millioner kroner.
- Det er i gang, eller det planlegges, en rekke nye utprøvinger med tilhørende effektforskning overfor nye målgrupper, bl.a. innvandrere, ungdom, mennesker med psykisk utviklingshemning, hjerneskadde, smertetilstander mm. – med finansiering fra NAV eller Norges forskningsråd.
- Arbeids- og velferdsdirektoratet og Helsedirektoratet har i fellesskap foreslått en ekspansjon av modeller som kombinerer helsetjenester for mennesker med psykiske lidelser, med jobbspesialister fra NAV som arbeider etter SE- og IPS-tilnærmingene.

SE-tilnærminger har således stått høyt på den norske FoU-agendaen de siste årene. Arbeids- og velferdsdirektoratet mente likevel det var behov for en samlet vurdering av den internasjonale forskningslitteraturen på feltet.



## En systematisk forskningsoversikt

### Problemstilling

Seksjon for velferdstjenester ved Folkehelseinstituttet – som lager systematiske forskningsoversikter (heretter *systematiske oversikter*) og andre produkter på bestilling fra fem velferdsdirektorater – formulerte i samarbeid med Arbeids- og velferdsdirektoratet problemstillingen i den foreliggende forskningsoversikten (Nøkleby m.fl. 2017) som følger: Hva er effekten av SE og IPS i ulike grupper med behov for bistand for å komme i og være i arbeid? I tillegg skulle rapporten vurdere i hvilken grad resultater fra andre land er relevante og overførbare til norske forhold.

### Metode

Folkehelseinstituttets håndbok (Kunnskapscenteret 2013) og metoder for planlegging og gjennomføring av systematiske oversikter ble brukt (se faktaboks), og forskningsspørsmålet ble presisert i samarbeid med oppdragsgiver og andre. Det ble gjort litteratursøk i ni relevante databaser, i tillegg til Google Scholar. Det ble søkt etter systematiske oversikter av høy metodisk kvalitet og/eller kontrollerte primærstudier der tiltaket var SE/IPS og populasjonene omfattet en eller flere grupper med bistandsbehov. Kontrollerte studier innebærer en kontrollgruppe som får en annet tiltak (kan være «vanlige tjenester») og at man sammenligner resultatene mellom de to. Randomiserte kontrollerte studier (RCTer) betyr at deltakerne er tilfeldig fordelt på de to gruppene for å hindre at det er kjennetegn ved gruppen som fører til resultatene. Relevante utfall var å komme i vanlig arbeid, inntekt, livskvalitet, mål på psykisk eller fysisk helse, samt kostnadseffektivitet.

To forskere gikk gjennom alle titler og sammendrag og deretter aktuelle artikler i fulltekst, for å vurdere relevans i henhold til inklusjonskriteriene (se faktaboks). Det ble ikke funnet oversikter som hadde tilstrekkelig høy kvalitet, gode nok inklusjonskriterier eller var av ny nok dato, så veien videre gikk gjennom primærstudier. To forskere vurderte de inkluderte studiene for mulig risiko for skjevheter og hentet ut relevante data. Resultatene ble sammenstilt og metaanalyser utført der det var mulig. For hvert resultat ble tilliten til dokumentasjonen vurdert ved hjelp av verktøyet GRADE (2017) (se tabell 1).

Forskningsspørsmålet som skulle besvares var knyttet til effekt, det vil si gjennomsnittlig effekt i gruppen. Det ble brukt tre ulike effektmål: relativ risiko (RR), gjennomsnittlig forskjell (MD) og standardisert gjennomsnittlig forskjell (SMD) (se faktaboks om effektmålestørrelser). Der det var flere studier med i en sammenlikning, kunne disse slås sammen i en metaanalyse (*random effects*-modellen) dersom vurderingen var at disse var tilstrekkelig like med hensyn til design, populasjon, tiltak, kontrolltiltak, utfallsmål/metode (Cochrane 2017, Borenstein m.fl. 2009).

### Litteratursøk

Litteratursøket identifiserte 5010 referanser, og på bakgrunn av tittel og sammendrag ble 229 publikasjoner valgt ut og lest i fulltekst (se flytdiagram, figur 1).

#### En systematisk oversikt etter Kunnskapscenterets håndbok

- Har et klart og presist forskningsspørsmål
- Har et systematisk litteratursøk i databaser og andre kilder
- Har klare kriterier for inklusjon og eksklusjon av studier
- Sjekker alle inkluderte studier for mulige systematiske skjevheter («risk of bias»)
- Sammenstiller resultater fra alle studiene
- Gjør metaanalyser (statistisk sammenslåing av resultater) der det er mulig
- Vurderer tilliten til resultatene ved hjelp av GRADE (evt GRADE-CERQual for kvalitative studier)

#### Inklusjonskriterier i denne systematiske oversikten

- Populasjon: Personer som har vansker med å få/være i arbeid
- Tiltak: Supported Employment etter kriterier, Individual Placement and Support etter kriterier
- Kontrolltiltak (tiltak man har sammenlignet med): Ordinære tilbud, skjermet arbeid, train then place i ulike varianter, ingen tilbud
- Utfall: Komme i vanlig arbeid (betalt jobb på ordinær arbeidsplass, full/deltid), tid i arbeid, inntekt, livskvalitet, symptomer, innleggelser, kostnadseffektivitet
- Studiedesign: Kontrollerte studier (RCTer, ikke-randomiserte kontrollerte studier, før- og-etter-studier, avbrutte tidsserier, registerstudier med matched kontroll, kohortstudier med kontrollgruppe)
- Språk: Engelsk, norsk, svensk, dansk, finsk, tysk, fransk, spansk
- År: systematiske oversikter fra og med 2010, primærstudier fra og med 1990

Søket ble siste oppdatert i mars 2016. Resultatet var 38 inkluderte studier beskrevet i 54 publikasjoner. Ni

av studiene var av Supported Employment og 29 av IPS.

### Effektstørrelser

Relativ risiko (RR, risk ratio) brukes på dikotome utfallsmål, enten-eller. Dette er forholdet mellom risikoen (sannsynligheten for at noe inntreffer) i de to gruppene, for eksempel sannsynligheten for å komme i arbeid. Dersom sannsynligheten er lik i de to gruppene, vil relativ risiko være 1. En relativ risiko på 2 betyr at sannsynligheten for at noe inntreffer (utfallsmålet) er dobbelt så stor i tiltaksgruppen som i kontrollgruppen.

Gjennomsnittlig forskjell (MD, *mean difference*) brukes på kontinuerlig utfallsmål, grader av noe. Som navnet tilsier er dette den gjennomsnittlige forskjellen mellom resultatet for tiltaksgruppen og kontrollgruppen.

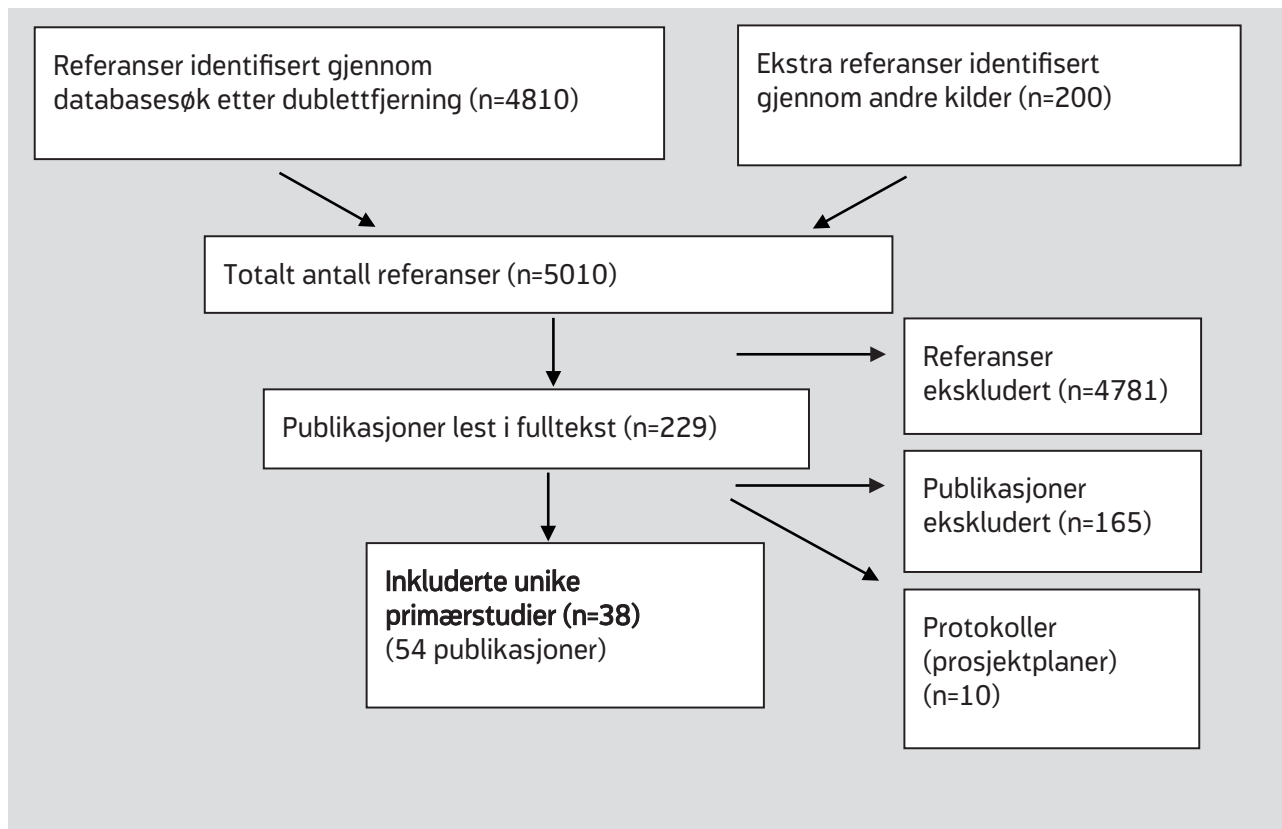
Hvis vi slår sammen studier for et kontinuerlig utfallsmål som ikke måler på samme måte, for eksempel hvis de måler et utfall med ulike skalaer, så kan vi regne alle resultater om til en standardisert størrelse og få en standardisert gjennomsnittlig forskjell (SMD, *standardised mean difference*). SMD tilsvarer Cohen's d og kan vise en liten effektstørrelse=0,2, en medium effektstørrelse=0,5 eller stor effektstørrelse=0,8.

### Kort om de inkluderte studiene

36 av de inkluderte studiene ble utført innenfor ett land: USA (20), England (3), Australia (2), Canada (2), Hong Kong (2), Japan (2), Sveits (2), Nederland, Sverige og Norge. De to siste studiene har utvalg i flere land: henholdsvis Spania/Tyskland og Bulgaria/England/Italia/Nederland/Sveits/Tyskland. Studiene er publisert over en tjuetårsperiode, fra 1995 til 2015. Den eldste studien hadde oppstart i 1989 og den nyeste i 2011. Oppfølgingstid (og tiltakenes varighet) varierer fra 6 måneder til 5 år, men de fleste studiene følger opp i 12–24 måneder.

Tiltakene SE og IPS er i all hovedsak implementert etter kvalitetskriterier som er utviklet gjennom mange års utprøvinger, og 28 av 38 studier har målt tiltaket med en form for kvalitetsskåre (Fidelity Scale). Kontrolltiltakene som det sammenlignes med er primært tiltak som tilbyr opplæring, skjermet arbeidstrening,

Figur 1. Flytdiagram for veien fra identifiserte referanser til inkluderte studier



skolering, eller en kombinasjon av dette. Vanlig arbeid er et mål på sikt. Det er likevel store variasjoner i gruppen av kontrolltiltak når det gjelder omfang, intensitet, oppfølging, med mer. Noen studier sammenligner også med andre varianter av SE/IPS. Alle studiene bortsett fra to har én tiltaksgruppe og én kontrollgruppe.

Trettito av studiene har utvalg med personer med psykiske lidelser, primært av alvorlig karakter. Seks av studiene har utvalg med personer med ulik type problematikk: hodeskader, muskel/skjelettskader, ryggmargsskader, utviklingshemming, autisme eller meta-donbruk (se tabell 2). Det er en overvekt av menn blant deltakerne, og gjennomsnittsalderen ligger litt under 40 år. Utvalgene varierer i størrelse fra 37 til 2238 personer.

### Risiko for skjevheter

Vurdering av risiko for skjevheter (risk of bias) består for RCTer av vurdering av randomiseringsprosedyren, allokeringsprosedyren (hvordan randomiseringen ble satt ut i livet, hvordan fordelingen skjedde i praksis), blinding av deltakere, personell og forskere, frafall, selektiv rapportering og eventuelle andre risiki for skjevheter. For ikke-randomiserte kontrollerte studier vurderes fordelingsprosedyre, baseline for utfallsmål og kjennetegn ved populasjonen, manglende data, blinding, «smitteeffekter», selektiv rapportering og eventuelle andre risiki for skjevheter.

### Tillit til den samlede dokumentasjonen

Videre har vi for hvert utfallsmål vurdert kvaliteten på den samlede dokumentasjonen. Den sammenfattede kvaliteten består av de inkluderte studienes risiko for skjevheter, samt studiedesign, resultatenes konsistens, direktehet, presisjon, samt eventuell publiseringsskjevhet. Dette gjøres i programvaren GRADE (2017). Summen av dette tilsier om vi har høy, moderat, lav eller svært lav tillit til resultatene (se tabell 1).

Det er sett på følgende utfall: å komme i vanlig arbeid, tid i vanlig arbeid, inntekt, livskvalitet, funksjons-evne, psykiske symptomer, innleggelse på psykiatrisk avdeling, samt kostnadseffektivitet. Utfallsmålet «å komme i vanlig arbeid» (*competitive work*) er antall som har hatt en kortere eller lengre periode i vanlig arbeid i løpet av oppfølgingstiden. «Vanlig arbeid» er en betalt jobb på en ordinær arbeidsplass, enten heltid eller deltid.

I flere av sammenligningene var vurderingen at det ikke var forsvarlig å slå sammen resultatene i en meta-analyse, enten fordi tiltakene er for ulike, fordi populasjonene er for ulike, eller begge deler. I vurderingen av blant annet overførbarhet ble det gjort subgruppeanalyser for å se om det var forskjeller i effekt når studiene ble gruppert etter ulike kriterier (Borenstein m.fl. 2009).

### Vurdering av studier og dokumentasjon

Av de 38 inkluderte studiene, var 36 randomiserte kontrollerte studier (RCTer) – det vil si at deltakerne er tilfeldig fordelt på henholdsvis kontroll- og intervensjonsgruppene. To studier hadde kontrollgrupper, men uten randomisering. Alle studiene ble evaluert med validerte sjekklister for å oppdage risiko for mulige systematiske skjevheter (EPOC 2017, Cochrane 2017, se faktaboks).

Videre ble tilliten til resultatene vurdert for hvert utfallsmål (se faktaboks om tillit til samlet dokumentasjon). Tilliten vurderes på en firepunkts fra høy til svært lav tillit (se tabell 1).

### Sammenligninger

Det ble gjort ni sammenligninger basert på at bare like tiltak skal sammenlignes med hverandre. Med andre ord sammenlignes for eksempel standard IPS kun

Tabell 1. Tillit til resultatene

Grad av tillit	Betydning	Innebærer
Høy tillit	Vi har stor tillit til at effektestimater ligger nær den sanne effekten	Det er en effekt...
Moderat tillit	Vi har moderat tillit til effektestimater: det ligger sannsynligvis nær den sanne effekten, men det er også en mulighet for at det kan være forskjellig	Det er trolig at det er en effekt...
Lav tillit	Vi har begrenset tillit til effektestimater: Den sanne effekten kan være vesentlig ulik effektestimater	Det er muligens en effekt...
Svært lav tillit	Vi har veldig liten tillit til at effektestimater ligger nær den sanne effekten	Det er usikkert om det er en effekt...

**Tabell 2. Inkluderte sammenligninger, studier og populasjoner**

Sammenligninger	Studier	Populasjon
<b>TILTAK: SUPPORTED EMPLOYMENT (SE)</b>		
Effekt av standard SE vs. annet tiltak	3	Personer med utviklingshemming, autisme, psykiske lidelser
Effekt av forsterket SE vs. standard SE	3	Personer med hodeskader (1), psykiske lidelser (2)
Effekt av kortvariant av SE vs. annet tiltak	1	Personer med muskel/skjelettskader
Effekt av SE-CES ( <i>Customized Employment Support</i> ) vs. annet tiltak	1	Personer som går på metadon
Effekt av to ulike modeller av SE	1	Personer med psykiske lidelser
<b>TILTAK: INDIVIDUAL PLACEMENT AND SUPPORT (IPS)</b>		
Effekt av standard IPS vs. annet tiltak	22	Personer med psykiske lidelser (21) ryggmargsskader (1)
Effekt av forsterket IPS vs. annet tiltak	3 *	Personer med psykiske lidelser
Effekt av forsterket IPS vs. standard IPS	4 *	Personer med psykiske lidelser
Effekt av IPS Lite vs. IPS	1	Personer med psykiske lidelser

\* Én studie med to kontrollgrupper er med i to sammenligninger

med andre studier av standard IPS, ikke med IPS som er forsterket med ulike tilleggskomponenter (se tabell 2 for en oversikt over alle sammenligningene i rapporten). Dette er vesentlig for å kunne si noe presist om hva slags tiltak som gir effekt. Her ser vi bare på noen av sammenligningene.

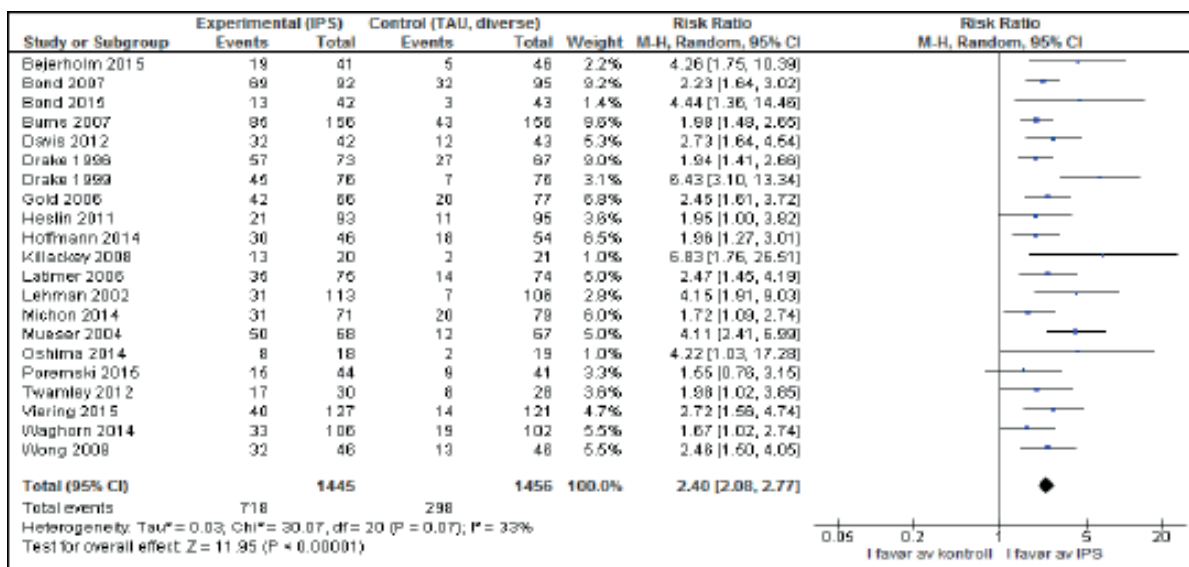
**Standard IPS sammenlignet med annet tiltak**

Sammenligningen standard IPS versus annet tiltak inkluderte 21 studier (til sammen 2901 deltakere) og var den største (merket med \*stjerne i referanselisten). «Annet tiltak» var ulike varianter av «train then

place», det vil si tiltak som gav opplæring, arbeidstrening eller skjermet arbeid med mål om vanlig arbeid etter hvert. Alle studiene hadde utvalg med personer med alvorlige psykiske lidelser. Over halvparten av deltakerne var menn, og majoriteten hadde psykotiske lidelser (schizofrenityper) eller stemningslidelser (bipolar lidelse, alvorlig depresjon).

Det ble utført en metaanalyse av de 21 studiene for utfallsmålet å komme i vanlig arbeid (se figur 2). Resultatet viser en relativ risiko (RR) på 2,40, det vil si at i snitt hadde deltakerne i IPS nesten to og en halv

**Figur 2. Metaanalyse. IPS sammenlignet med annet tiltak. Å komme i vanlig arbeid (21 studier)**



gang så stor sannsynlighet for å komme i vanlig arbeid, sammenlignet med deltakerne i kontrollgruppene. Med 95 prosent sikkerhet befinner effekten seg mellom 2,08 og 2,77.

En subgruppeanalyse undersøkte om det var forskjell i effekt på studier som hadde kort og lang oppfølgingstid. Studier med oppfølging på 6–12 måneder viste en effekt på RR 2,30, mens studier med oppfølging på 18–30 måneder viste en effekt på RR 2,45. Forskjellen var ikke signifikant, og avdekket således ikke effektforskjeller på kort og lang sikt. Sammenstilling av resultater for tid i vanlig arbeid (13 studier, SMD 0,90) og inntekt (11 studier, SMD 0,30) viste også en positiv effekt av deltakelse i IPS sammenlignet med annet tiltak.

En annen subgruppeanalyse undersøkte om ulike skårer på kvalitetsskalaer (*Fidelity Scale*) hadde noen betydning for effekt på det å komme i vanlig arbeid. Kvalitetsskalaene måler om tiltaket IPS er blitt implementert og gjennomføres etter kriteriene (Drake 2012). Alle de 21 studiene oppgav selv skåren på skalaen som var brukt, og studiene ble kategorisert i tre grupper: topp, god og akseptabel kvalitet. «Akseptabel kvalitet» innebærer god nok kvalitet til at tiltaket kan kalles IPS. Analysen viste små forskjeller, men ingen signifikante; IPS har en klar effekt uavhengig av hvordan implementeringen skårer på kvalitetsskalaene.

Videre ble effekten av deltakelse i IPS på livskvalitet og helseutfall undersøkt. Tretten av studiene målte livskvalitet med ulike spørreskjema, men samlet sett viste ikke IPS noen effekt på livskvalitet, sammenlignet med annet tiltak. Ni av de 21 studiene målte også psykiske symptomer, enten symptomer på psykose (n=9), angst (n=1), depresjon (n=2) eller generell psykisk helse (n=1). Ingen av de ni studiene fant noen effekt på psykiske symptomer, verken positive eller negative. Fem studier målte i tillegg innleggelse på psykiatrisk avdeling, og her viste fire studier ingen forskjell mellom IPS og kontrollgruppe, mens den siste studien fant færre innleggelser i IPS-gruppen.

Seks av de 21 studiene – både europeiske og amerikanske – undersøkte kostnadseffektivitet for IPS ver-

sus annet tiltak. Samlet sett fant forfatterne en tilnærmet lik kostnad ved IPS og kontrolltiltakene i de ulike settingene. Med større effekt av IPS på å komme i arbeid, var konklusjonen at IPS-tilnærmingen var mest kostnadseffektiv.

Tillit til resultatene for denne sammenligningen var fra moderat, det vil si nest høyeste nivå (komme i arbeid, tid, inntekt, kostnadseffektivitet) til lav, nest laveste nivå (livskvalitet, psykiske symptomer, innleggelse) – se tabell 1. Moderat tillit til arbeidsutfallene skyldes hovedsakelig mange studier som alle peker i samme retning, men en viss risiko for skjevheter ved studiene. Lav tillit til helseutfallene skyldes færre studier som målte dette og større risiko for skjevheter.

### **Supported Employment sammenlignet med annet tiltak**

Tre studier sammenlignet standard Supported Employment (SE) eller SE-varianten *Customized Employment Support* med annet tiltak (se tabell 2) og målte utfallet å komme i arbeid (Bond 1995, Goldberg 1990, Magura 2007). Effektstørrelsen varierte fra RR 1,85 (utvalg som brukte metadon), RR 1,97 (utvalg med psykiske lidelser) til RR 15,6 (utvalg med utviklingshemming). Resultatene peker med andre ord i samme retning som for IPS, men studiene har lav tillit på grunn av blant annet studiedesign, risiko for systematiske skjevheter og utvalgsstørrelse.

### **Overførbarhet**

Arbeids- og velferdsdirektoratet ønsket en vurdering av overførbarhet av internasjonale resultater til en norsk kontekst, knyttet til faktorene 1) arbeidsmarked (kalt geografisk/kulturell kontekst) og 2) type kontrolltiltak (enkle eller omfattende). Bakgrunnen var at særlig det amerikanske arbeidsmarkedet er til dels svært ulikt det norske, med klart lavere terskel for både ansettelse og avskjedigelse («*hire and fire*»), og at mange land antageligvis har en standard tilnærming (kontrolltiltak) som er av lavere kvalitet enn den norske.

Overførbarhet ble vurdert for den største sammenligningen, IPS versus annet tiltak (21 studier). Ved hjelp av tilnærmingen i TRANSFER (Munthe-Kaas &



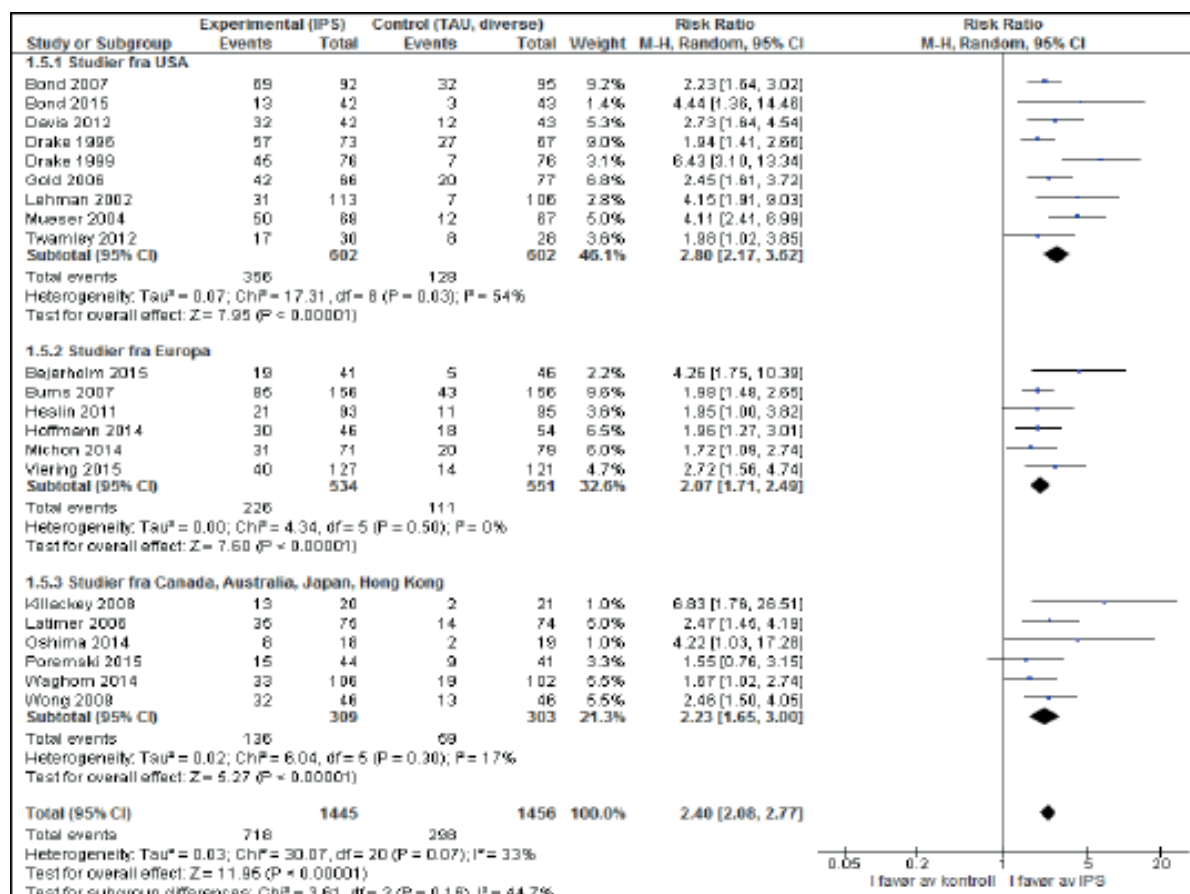
Nøkleby 2017) ble det foretatt subgruppeanalyser for å kunne identifisere eventuelle forskjeller i effekt mellom ulike grupper av studier. For vurdering geografisk/kulturell bakgrunn ble studiene delt inn etter opprinnelse fra henholdsvis USA, Europa og andre land (se figur 3). De amerikanske studiene viste en noe større gjennomsnittlig effekt (RR 2,80) sammenlignet med de europeiske (2,07), men forskjellen var ikke signifikant<sup>2</sup>. Subgruppeanalysen vedrørende kontrolltiltak viste ingen forskjell i effekt mellom studiene der kontrolltiltakene var enkle (lav kvalitet) og studiene der kontrolltiltakene var omfattende (høy kvalitet) (RR henholdsvis 2,38 og 2,49,  $p=0,79$ ). Det ser med andre ord ut til at resultatene er overførbare til en norsk kontekst.

<sup>2</sup> Figur 3 viser ingen signifikante forskjeller mellom de tre gruppene ( $p=0,16$ ). Dersom vi kun sammenligner studier fra USA og Europa øker forskjellen men er fremdeles ikke signifikant ( $p=0,06$ ).

## Diskusjon og konklusjon

Denne systematiske oversikten undersøkte særlig tre arbeidsrelaterte utfall av SE og IPS: å komme i vanlig arbeid, tid i vanlig arbeid og inntekt. Primærutfallet var overgang til vanlig arbeid. Selv om det er stor variasjon i tilliten til dokumentasjonen (gjelder særlig SE), så er tendensen helt klar: personer med bistandsbehov (uavhengig av type) har betydelig større sjanse for å komme i vanlig arbeid om de får standard SE/IPS sammenlignet med annet tiltak. Videre viser både tid i arbeid og inntekt gjennomgående bedre effekt av standard SE/IPS sammenlignet med annet tiltak. Effekten endres heller ikke signifikant om vi sammenligner studier som har målt over kort tid med de som har målt over lenger tid, eller studier av IPS som er implementert med høy kvalitet med IPS av lavere kvalitet. Det synes med andre ord klart at tilnærmingen i SE, og særlig i IPS-varianten, fungerer markant bedre enn andre tiltak når det gjelder å støtte personer

**Figur 3.** Subgruppeanalyse. Å komme i vanlig arbeid fordelt på studier fra USA (9 studier), Europa (6 studier) og andre land (6 studier)





med psykiske lidelser eller funksjonshemminger inn i vanlig arbeid. De er lenger i arbeid og de tjener mer. Dette er konsistente funn.

I oversikten ble også helse- og livsrelaterte utfallsmål undersøkt: livskvalitet, psykiske eller fysiske symptomer, samt innleggelse på sykehus. SE/IPS sammenlignet med annet tiltak så ikke ut til å føre noen bedre effekt når det gjaldt livskvalitet, psykiske symptomer eller dager innlagt på psykiatrisk avdeling. Med andre ord viste resultatene her liten eller ingen endring i positiv retning, men heller ikke i negativ retning. Resultatene er nesten like konsistente for helseutfallene som de er for arbeidsutfallene.

Flere tidligere forskningsoppsummeringer – bl.a. van der Noordt et al (2014) – har vist at det å komme i arbeid kan gi positive følger for livskvalitet og psykisk helse. Det er naturlig å stille spørsmålet om hvorfor dette ikke er resultatet i de her omtalte studiene. Hva kan det skyldes at tiltak som gir så god effekt på arbeidsdeltakelse ikke ser ut til å gi helseeffekter? Vi har så langt ikke åpenbare svar på dette. Det kan ha sammenheng med karakteristika ved målgruppene. Deltakerne i de inkluderte studiene har relativt store bistandsbehov, og majoriteten har alvorlige psykiske lidelser, innbefattet psykotiske lidelser. Det kan være at å komme i arbeid i mindre grad influerer på denne typen lidelser, eller at andre variabler enn arbeid kan være av større betydning – som for eksempel gode familierelasjoner (f.eks. Gold 2013). Det kan ha sammenheng med opplevelser av stress ved å komme i arbeid, særlig i en innledende fase. Manglende sosial inkludering på arbeidsplassen kan bidra negativt. Det kan også være store variasjoner mellom deltakerne, der noen får bedre livskvalitet og psykisk helse mens andre får verre. Dette vet vi imidlertid lite om på bakgrunn av dokumentasjonen i studiene. Det kan være at stabilt arbeid over noe lengre tid likevel kan ha en positiv innvirkning på livskvalitet og psykisk helse (Kukla & Bond 2013).

To nye, norske studier nyanserer funnene om sammenhengen mellom arbeid og helse noe. En studie av Reme og kolleger fra 2015 (inkludert i den systematiske oversikten) undersøkte effekt av IPS forsterket med arbeidsrettet kognitiv atferdsterapi, sammenlig-

net med ordinært tilbud, i et utvalg personer med milde til moderate psykiske lidelser. Studien fant positive effekter på både arbeid, livskvalitet og psykisk helse. En helt fersk studie av delvis samme forskergruppe (Reme et al 2016, for ny til å bli inkludert i oversikten) undersøkte effekt av standard IPS versus ordinært tilbud i et utvalg personer med moderate til alvorlige psykiske lidelser. Denne studien viste positive effekter på arbeid, livskvalitet og depresjon – men ikke på angst.

Overordnet samsvarer funnene i oversikten med tidligere oversikter på feltet Supported Employment, til dels fordi mange av de samme primærstudiene er inkludert (Kinoshita 2013, Marshall 2014, Modini 2016 a). De finner også at særlig IPS gir flere personer med bistandsbehov i vanlig arbeid (RR 2,50 til 3,24). Kun én oversikt viser at IPS også *kan* gi bedre effekt på helseutfall, men denne oversikten inkluderte mange ikke-kontrollerte studier og andre ikke-systematiske oversikter (Modini 2016 b).

I den videre forskningsinnsatsen kan det særlig være behov for studier der SE-tilnærminger anvendes på flere typer populasjoner. Det er nå i gang, eller det planlegges, en rekke nye norske utprøvinger med tilhørende effektforskning overfor nye målgrupper, blant annet innvandrere, ungdom, mennesker med psykisk utviklingshemning, hjerneskadde, smertetilstander med mer – med finansiering fra NAV eller Norges forskningsråd. Det er også et klart behov for studier som strekker seg over enda lengre tid (5–10 år) – der resultatene av og kostnadene ved SE/IPS måles over et lengre tidsrom.

Sammen med de norske utprøvingene og enkeltstudiene som er omtalt her, bidrar denne studien til et etter hvert solid kunnskapsgrunnlag om effekter av ulike tilnærminger til arbeidsrettede innsatser. De foreliggende resultatene utfordrer det som tradisjonelt har vært den norske hovedtilnærmingen til arbeidsrettede tiltak for mennesker med et visst bistandsbehov: til dels omfattende avklaring og arbeidstrening på egne skjermede arenaer. I slike tilnærminger er hovedfokus på å «ruste opp» den enkelte slik at han eller hun i størst mulig grad kan stille på samme startstrek som andre inn mot det ordinære arbeidsmarkedet.

Innen SE-tilnærmingene er ordinært arbeid ikke bare målet, men også det viktigste virkemiddelet. Man søker i stedet for profesjonell bistand både til raskt å finne den riktige jobben sammen med den enkelte, og ikke minst for å styrke relasjonen mellom arbeidsgiveren og den nye arbeidstakeren.

Dermed utfordrer resultatene også de sentrale aktørene på arbeidsinkluderingsområdet her hjemme. Hvordan kan vi legge til rette for å gjøre langt mer av det som virker, og mindre av det som ikke virker, eller har mindre effekt? Dette gjelder ikke minst i NAV, både når det gjelder å la den mest effektive tilnærmingen til arbeidsinkludering i større grad gjennomsyre egen brukeroppfølgning, og hvilke tilbud man peiler seg inn mot hos eksterne tiltaksarrangører. Men det gjelder også politikerne, som i stor grad avgjør hvordan tiltaksmenyen i landet skal komponeres – det vil si hvordan vi faktisk skal nytte de omtalte 9 milliardene i årene framover.

## Referanser

\*Bejerholm, U, C Areberg, C Hofgren, M Sandlund, M Rinaldi (2015) Individual placement and support in Sweden – a randomized controlled trial. *Nordic Journal of Psychiatry*, 69 (1), 57–66.

Bond, GR, LL Dietzen, JH McGrew, LD Miller (1995) Accelerating entry into supported employment for persons with severe psychiatric disabilities. *Rehabilitation Psychology*, 40 (2), 75–94.

\*Bond, GR, MP Salyers, J Dincin, R Drake, DR Becker, VV Fraser, et al. (2007) A randomized controlled trial comparing two vocational models for persons with severe mental illness. *Journal of Consulting and Clinical Psychology*, 75(6), 968–82.

\*Bond, GR, SJ Kim, DR Becker, SJ Swanson, RE Drake, IM Krzos, et al. (2015) A Controlled Trial of Supported Employment for People With Severe Mental Illness and Justice Involvement. *Psychiatric Services*, 66 (10), 1027–34.

Borenstein, M, LV Hedges, JPT Higgins, HR Rothstein (2009) *Introduction to meta-analysis*. West Sussex, UK: Wiley.

\*Burns, T, J Catty, T Becker, RE Drake, A Fioritti, M Knapp, et al. (2007) The effectiveness of supported employment for people with severe mental illness: a randomised controlled trial. *Lancet*, 370 (9593):1146–52.

Cochrane (2017) *Cochrane handbook for systematic review of intervention*. Version 5.1.0 [lest 25. januar 2017]. Tilgjengelig fra: <http://handbook.cochrane.org/>.

\*Davis, LL, AC Leon, R Toscano, CE Drebing, LC Ward, PE Parker, et al. (2012) A randomized controlled trial of supported employment among veterans with posttraumatic stress disorder. *Psychiatric Services*, 63 (5), 464–70.

\*Drake, RE, GJ McHugo, DR Becker, WA Anthony, RE Clark. (1996) The New Hampshire study of supported employment for people with severe mental illness. *Journal of Consulting & Clinical Psychology*, 64 (2), 391–9.

\*Drake, RE, GJ McHugo, RR Bebout, DR Becker, M Harris, GR Bond, et al. (1999) A randomized clinical trial of supported employment for inner-city patients with severe mental disorders. *Archives of General Psychiatry*, 56 (7), 627–33.

Drake, RE, GR Bond, DR Becker (2012) *Individual Placement and Support: An Evidence-Based Approach to Supported Employment*. Oxford: Oxford University Press.

EPOC (2017) *Suggested risk of bias criteria for EPOC reviews*. [lest 25. januar 2017]. Tilgjengelig fra: [http://epoc.cochrane.org/sites/epoc.cochrane.org/files/uploads/14\\_%20Suggested\\_%20risk\\_%20of\\_%20bias\\_%20criteria\\_%20for\\_%20EPOC\\_%20reviews\\_%202015\\_%202009\\_%202002.pdf](http://epoc.cochrane.org/sites/epoc.cochrane.org/files/uploads/14_%20Suggested_%20risk_%20of_%20bias_%20criteria_%20for_%20EPOC_%20reviews_%202015_%202009_%202002.pdf)

GRADE (2017) *Grading of Recommendations Assessment, Development and Evaluation*. Tilgjengelig fra: [www.gradeworkinggroup.org](http://www.gradeworkinggroup.org)

- \*Gold, PB, N Meisler, AB Santos, MA Carnemolla, OH Williams, J Keleher. (2006) Randomized trial of supported employment integrated with assertive community treatment for rural adults with severe mental illness. *Schizophrenia Bulletin*, 32 (2), 378–95.
- Gold, PB (2013) Quality of life and competitive work among adults with severe mental illness: moderating effects of family contact. *Psychiatric Services*, 64 (12), 1218–24.
- Goldberg, RT, MM McLean, R LaVigne, J Fratolillo, FT Sullivan (1990) Transition of persons with developmental disability from extended sheltered employment to competitive employment. *Mental Retardation*, 28 (5), 299–304
- \*Heslin, M, L Howard, M Leese, P McCrone, C Rice, Jarrett M, et al. (2011) Randomized controlled trial of supported employment in England: 2 year follow-up of the Supported Work and Needs (SWAN) study. *World Psychiatry*, 10 (2), 132–137.
- \*Hoffmann, H, D Jackel, S Glauser, KT Mueser, Z Kupper (2014) Long-term effectiveness of supported employment: 5-year follow-up of a randomized controlled trial. *American Journal of Psychiatry*, 171 (11), 1183–90.
- \*Killackey, E, HJ Jackson, PD McGorry (2008) Vocational intervention in first-episode psychosis: individual placement and support v. treatment as usual. *British Journal of Psychiatry*, 193 (2), 114–20.
- Kinoshita, Y, TA Furukawa, K Kinoshita, M Honyashiki, IM Omori, M Marshall, et al. (2013) *Supported employment for adults with severe mental illness*. Cochrane Database of Systematic Reviews, (9).
- Kukla, M, GR Bond (2013) A randomized controlled trial of evidence-based supported employment: Non-vocational outcomes. *Journal of Vocational Rehabilitation*, 38 (2), 91–8.
- Kunnskapscenteret (2013) *Slik oppsummerer vi forskning. Kunnskapscenterets håndbok*. Oslo: Kunnskapscenteret. Tilgjengelig fra: <http://www.fhi.no>
- \*Latimer, EA, T Lecomte, DR Becker, RE Drake, I Duclos, M Piat, et al. (2006) Generalisability of the individual placement and support model of supported employment – results of a Canadian randomised controlled trial. *British Journal of Psychiatry*, 189 (191), 65–73.
- \*Lehman, AF, R Goldberg, LB Dixon, S McNary, L Postrado, A Hackman, et al. (2002) Improving employment outcomes for persons with severe mental illnesses. *Archives of General Psychiatry*, 59 (2), 165–72.
- Magura, S, L Blankertz, EM Madison, E Friedman, A Gomez (2007) An innovative job placement model for unemployed methadone patients: a randomized clinical trial. *Substance Use & Misuse*, 42 (5), 811–28.
- Marshall T, RW Goldberg, L Braude, RH Dougherty, AS Daniels, SS Ghose, et al. (2014) Supported employment: Assessing the evidence. *Psychiatric Services*, 65 (1), 16–23.
- \*Michon, H, JT van Busschbach, AD Stant, MD van Vugt, J van Weeghel, H Kroon (2014) Effectiveness of individual placement and support for people with severe mental illness in The Netherlands: a 30-month randomized controlled trial. *Psychiatric Rehabilitation Journal*, 37 (2), 129–36.
- Modini M, L Tan, B Brinchman, MJ Wang, E Killackey, N Glozier, et al. (2016 a) Supported employment for people with severe mental illness: systematic review and meta-analysis of the international evidence. *British Journal of Psychiatry*, 209:14–22.
- Modini, Matthew, Sadhbh Joyce, Arnstein Mykletun, Helen Christensen, Richard A Bryant, Philip B Mitchell, Samuel B Harvey (2016 b) The mental health benefits of employment: Results of a systematic meta-review. *Australasian Psychiatry*, 24 (4), 331–336.

\*Mueser KT, RE Clark, M Haines, RE Drake, GJ McHugo, GR Bond, et al. (2004) The Hartford study of supported employment for persons with severe mental illness. *Journal of Consulting & Clinical Psychology*, 72 (3), 479–90.

Munthe-Kaas HM, H Nøkleby (2017) *The TRANSFER Framework for assessing transferability of systematic review findings to a specific context of interest*. Work in progress.

Nøkleby, H, N Blaasvær og RC Berg (2017) Supported Employment for arbeidssøkere med bistandsbehov: en systematisk oversikt. Rapport. Oslo: Folkehelseinstituttet.

Kan lastes ned på: [www.fhi.no/kk/oppsummert-forskning-for-helsetjenesten/](http://www.fhi.no/kk/oppsummert-forskning-for-helsetjenesten/)

\*Oshima, I, T Sono, GR Bond, M Nishio, J Ito. (2014) A randomized controlled trial of individual placement and support in Japan. *Psychiatric Rehabilitation Journal*, 37 (2), 137–43.

\*Poremski, D, D Rabouin, E Latimer (2015) A randomised controlled trial of evidence based supported employment for people who have recently been homeless and have a mental illness. *Administration and Policy in Mental Health and Mental Health Services Research*, 44 (2), 217–224.

Reme, SE, AL Grasdahl, C Lovvik, SA Lie, S Overland (2015) Work-focused cognitive-behavioural therapy and individual job support to increase work participation in common mental disorders: a randomised controlled multicentre trial. *Occupational and Environmental Medicine*, 72 (10), 745–52.

Reme SE, K Monstad, T Fyhn, S Øverland, K Ludvigsen, V Sveinsdottir et al. (2016) *Effektevaluering av Individuell jobbstøtte (IPS): sluttrapport*. Bergen: Uni Helse Uni Rokkansenteret.

\*Twamley, EW, L Vella, CZ Burton, DR Becker, MD Bell, DV Jeste (2012) The efficacy of supported employment for middle-aged and older people with schizophrenia. *Schizophrenia Research*, 135 (1–3), 100–4.

van der Noordt, M, H IJzelenberg, M Droomers, KI Proper (2014) Health effects of employment: a systematic review of prospective studies. *Occupational and Environmental Medicine*, 71:730–6.

\*Viering, S, M Jager, B Bartsch, C Nordt, W Rossler, I Warnke, et al. (2015) Supported Employment for the Reintegration of Disability Pensioners with Mental Illnesses: A Randomized Controlled Trial. *Frontiers in Public Health*, 3, 237.

\*Waghorn, G, S Dias, B Gladman, M Harris, S Saha. (2014) A multi-site randomised controlled trial of evidence-based supported employment for adults with severe and persistent mental illness. *Australian Occupational Therapy Journal*, 61 (6), 424–36.

\*Wong KK, R Chiu, B Tang, D Mak, J Liu, SN Chiu (2008) A randomized controlled trial of a supported employment program for persons with long-term mental illness in Hong Kong. *Psychiatric Services*, 59 (1), 84–90.

# SYKEFRAVÆR PÅ GRUNN AV PSYKISKE LIDELSER – UTVIKLING SIDEN 2003

Av: Søren Brage og Jon Petter Nossen

## Sammendrag

*I denne artikkelen undersøkes utviklingen i sykefravær grunnet psykiske lidelser de siste 15 år. Vi ser på fravær utover 16 dager og kartlegger både antall tilfeller, varighet og gradering. I perioden 2003–2015 har det vært en økning fra 17 til 20 prosent i andelen av sykepengemottakerne som har en psykisk lidelse som sykmeldingsårsak, men ingen økning i antall tilfeller per sysselsatt. Fra 2003 til 2015 har det vært en sterk økning i bruken av gradering, og enda litt sterkere ved psykiske lidelser enn for sykefravær generelt.*

*Det har vært en markant økning i antallet sykefravær per sysselsatt som skyldes lettere psykiske lidelser, mens depresjon har blitt mindre vanlig som sykmeldingsårsak. Disse endringene skyldes i stor grad en endring i legenes diagnosepraksis. Utviklingen har fortsatt helt fram til 2015.*

*Varigheten av sykefravær på grunn av psykiske lidelser har variert betydelig i den aktuelle perioden, noe som trolig henger sammen med konjunktorene på arbeidsmarkedet. Det har også vært en tendens i retning av kortere varighet, som i hovedsak skyldes at flere av de sykmeldte i 2015 enn i 2003 ble friskmeldt i tiden omkring innkalling til «dialogmøte 2» og mot slutten av perioden man kan motta sykepenger, slik at færre enn tidligere ble sykmeldt ut hele sykepengeperioden. Det gjelder for psykiske diagnoser generelt, men endringen er noe større for diagnosen situasjonsbetinget psykisk ubalanse.*

*Sykefravær på grunn av lettere psykiske lidelser, angstsymptomer og depresjonssymptomer uten dokumentert sykdom er en utfordring for NAV. De har økt i antall siden 2003, har lang og til dels økende varighet, og de graderes ikke oftere enn sykefravær som skyldes en veldefinert psykisk sykdom.*



## Innledning

Psykiske lidelser har de senere år blitt vanligere som medisinsk årsak til sykefravær og uføretrygd. Det har likevel ikke vært rapportert noen økning i psykiske plager i den voksne befolkningen (Folkehelseinstituttet 2014). I en tidligere artikkel fant vi at sykefravær på grunn av psykiske lidelser hadde økt i perioden 2000–2011 (Brage mfl. 2012). Økningen skyldtes fremfor alt at flere personer ble sykmeldt med slike diagnoser. Den gjennomsnittlige varigheten av disse sykefraværene endret seg lite, til tross for at sykefraværsoppfølgingen er blitt styrket, noe som kunne forventes å gi kortere sykefravær. Vi ønsker derfor å undersøke om utviklingen har fortsatt frem til 2015, og vil forsøke å få fram flere nyanser i utviklingen. Til dette formålet benytter vi detaljerte data over alle sykepengetilfeller betalt av NAV som startet i perioden 2003–2015. Denne perioden er valgt fordi vi ikke har alle opplysningene lenger tilbake i tid. Sykefraværet var i 2003 på et historisk toppnivå, slik at utviklingen ville sett annerledes ut med et annet startår for analysen.

Økningen i sykefravær knyttet til psykiske lidelser i årene 2000–2011 skyldtes helt og holdent en økning i kategorien «lettere psykiske lidelser» (Brage mfl. 2012). Denne diagnosegruppen omfatter i hovedsak de to diagnosene «situasjonsbetinget psykisk ubalanse» (akutte psykiske kriser) og «uspesifiserte psykiske symptomer/plager». For sykefravær knyttet til depresjon var det en markant nedgang, mens sykefravær på grunn av angst var temmelig stabilt. Nedgangen i sykefravær på grunn av depresjon skyldes sannsynligvis at legene har endret sin diagnosepraksis ved sykmelding. En grunn til endret praksis er at bruk av en sykdomsdiagnose slik som depresjonslidelse kan føre til at pasienten får begrenset rettigheter til visse typer forsikring (Brage mfl. 2012). Legene er i stedet blitt anbefalt å bruke situasjonsbetinget psykisk ubalanse som sykmeldingsårsak ved for eksempel forbigående nedstemthet (Helsedirektoratet 2011). En annen grunn til redusert bruk av depresjonsdiagnosene kan være at det i 2004 ble innført en ny diagnosestandard for allmennlegene, ICPC-2 (Sosial- og helsedirektoratet mfl. 2004). Den nye standarden inneholder kriterier for bruken av mange diagnoser, herunder også depresjonslidelse. Dette kan ha ført til en mer forsiktig bruk av sykdomsdiagnoser enn tidligere.

Det er foretatt flere endringer i regelverket for sykefraværsoppfølging siden 2003. Disse endringene gjelder alle sykmeldte, men vi antar at de viktigste i forhold til psykiske lidelser er: a) I 2004 ble det innført et krav om aktivitet senest innen åtte ukers sykmelding for fortsatt rett til sykepenger, med hovedvekt på gradert sykmelding, og b) I 2007 ble det innført to obligatoriske dialogmøter mellom den sykmeldte og arbeidsgiver; her vil vi fokusere på «dialogmøte 2», som skal avholdes senest innen et halvt års sykmelding under ledelse av NAV og eventuelt med deltakelse av sykmeldende lege. Vi forventer at begge disse regelverksendringene har ført til raskere friskmelding (kortere varighet av sykefraværene) og økt bruk av gradering. I tillegg har NAV rettet stor oppmerksomhet mot de lettere psykiske lidelsene siden 2012, og blant annet arbeidet for økt bruk av gradert sykmelding når det er mulig. Vi forventer derfor at sykefravær på grunn av lettere psykiske lidelser graderes oftest, og har hatt størst økning i bruken av gradering.

Vi vil vise utviklingen i antall sykepengetilfeller utover arbeidsgiverperioden på 16 dager for psykiske lidelser samlet og for seks av de vanligste diagnosene ved sykmelding på grunn av psykisk lidelse. De seks omfatter både «sykdomsdiagnoser», som innebærer at sykefraværet skyldes en mer eller mindre klart definert sykdom, og «symptomer og plager», som utelukkende er basert på den sykmeldtes subjektive oppfatning av egen helsetilstand. Vi forventer at sykmeldte med sistnevnte type diagnoser har gradert sykmelding oftere og blir raskere friskmeldt enn sykmeldte med sykdomsdiagnoser, og påvirkes mer av endringene i sykefraværsoppfølgingen. Vi ser på utviklingen i hvor stor andel av tilfellene som har gradert sykmelding, og på hvordan sannsynligheten for å bli friskmeldt varierer mellom ulike tidspunkter av sykepengeperioden.

## Datagrunnlag

Datagrunnlaget er basert på NAVs sykepengeregister supplert med tilleggsopplysninger fra andre registre, og er nærmere beskrevet i en tidligere artikkel (Nossen og Brage 2016). Det er avgrenset til arbeidstakere, og unntatt gravide, personer over 65 år, og personer med tidligere mottak av sykepenger som gir redusert



maksimal stønadperiode. Her har vi også avgrenset data til psykiske lidelser, og vi benytter opplysninger om enkeltdiagnose. Vi tar i tillegg med muskel- og skjelettlidelser som referansegruppe, men oppgir bare tall for denne diagnosegruppen samlet. Dessuten utvides dataperioden med sykefraværene som startet i 2015. Både diagnose og sykmeldingsgrad er oppgitt ved starten av sykefraværet.

Vi ser på seks av de vanligste diagnosene ved sykefravær av psykiske årsaker. Disse stod i 2015 for 87 prosent av alle sykepengetilfeller innenfor ICPC-kapitlet «Psykisk»<sup>1</sup>:

- Symptomer og plager gruppert under lettere psykiske lidelser: P02 Situasjonsbetinget psykisk ubalanse og P29 Uspesifiserte psykiske symptomer/plager
- Andre symptomer og plager: P01 Angstfølelse og P03 Depresjonsfølelse
- Sykdomsdiagnoser: P74 Angstlidelse og P76 Depressiv lidelse

Fra 2016 er det i «Faglig veileder for sykmeldere» (Helsedirektoratet 2016) gitt diagnosespesifikke anbefalinger om sykmelding og sykmeldingslengde for disse og andre diagnoser. Gjennomgående anbefales det å være forsiktig med bruk av sykmelding, særlig utover noen få uker, og i de fleste tilfeller anbefales gradert sykmelding.

## Sterk økning i lettere psykiske lidelser

Siden 2003 har psykiske lidelser stått for en økende andel av sykepengetilfellene (tabell 1). Fra 2003 til 2011 økte denne andelen fra 17 til 20 prosent. Etter 2011 har økningen vært klart svakere. Fra 2003 til 2015 var det heller ingen økning for psykiske lidelser regnet per 1000 sysselsatte. Som nevnt i innledningen må dette sees i forhold til at sykefraværet i sammenligningsåret 2003 var på historisk toppnivå.

<sup>1</sup> Vi har brukt ICPC-2 til inndeling av diagnoser siden rundt 90 prosent av alle sykmeldinger skrives av allmennleger, som bruker ICPC-2 til dette. Sykdomsklassifiseringen ICD-10 som brukes av sykehusleger og andre spesialister skiller seg betydelig fra ICPC-2, men er i denne sammenheng mindre relevant siden den i liten grad brukes ved sykmelding.

## Nærmere om analysene

Artikkelen er i hovedsak deskriptiv, men vi benytter også forløpsanalyse og Cox-regresjon. Vi viser utviklingen i antall sykepengetilfeller i perioden 2003–2015 for psykiske lidelser samlet og for de seks enkeltdiagnosene, samt for muskel- og skjelettlidelser samlet. I tillegg viser vi andelen som startet sykefraværet med gradert sykmelding. Datamaterialet inneholdt ikke opplysninger om senere gradering.

Vi benytter forløpsanalyse til å vise hvordan sannsynligheten for å bli friskmeldt varierer gjennom perioden med sykepenger. I forløpskurvene inngår til enhver tid bare de som fortsatt var sykmeldt dagen før, og forløpet sensureres (avsluttes uten friskmelding) når en person når maksimal tid på sykepenger eller dør. Det benyttes en standardmetode for glatting av kurvene. I regresjonsanalysene analyserer vi hvordan sannsynligheten for friskmelding påvirkes av viktige kjennetegn når andre kjennetegn holdes konstante (se faktaboks Regresjonsanalyser).

Siden våre data bare omfatter sykefravær utover arbeidsgiverperioden på 16 dager, starter hvert sykepengetilfelle i praksis den 17. sykefraværsdagen. NAV utbetaler sykepenger for mandag–fredag alle uker i året. Dette betyr at 5 sykepengedager utgjør én uke. Ved tolkning av forløpskurvene må man ta hensyn til begge disse forholdene, slik at for eksempel 50 sykepengedager tilsvarer 10 uker med sykepenger fra NAV *pluss* drøyt to uker fra arbeidsgiver, altså til sammen drøyt 12 uker.

Av de enkelte diagnosene var det en meget uttalt økning i bruken av situasjonsbetinget psykisk ubalanse og uspesifiserte psykiske symptomer/plager frem til 2011, mens økningen har vært mer moderat deretter. Bruken av depresjon som sykmeldingsdiagnose har vist ytterligere nedgang etter 2011. Bruken av angst som sykmeldingsdiagnose har økt etter 2011.

I perioden 2003–2015 var det en sterk økning i bruken av gradering ved sykefravær grunnet psykiske lidelser (tabell 2). Andelen av disse sykepengetilfellene som startet med gradert sykmelding ble mer enn fordoblet, fra 9 prosent i 2003 til 22 prosent i 2015. Andelen med gradert sykmelding er noe høyere for psykiske lidelser enn for sykefravær generelt, og økningen i perioden var også noe sterkere for psykiske lidelser.

Vi fant ikke støtte for vår antakelse om at gradering er vanligere ved lettere psykiske lidelser og andre

**Tabell 1. Utviklingen i antall sykepengetilfeller utover 16 dager for valgte diagnoser. Arbeidstakere unntatt gravide**

Sykmeldingsdiagnose	2003	2011	2015	%vis endring 2003–2015	%vis endring 2011–2015
I alt	305 764	283 786	291 484	-5	+3
Muskel- og skjelettlidelser	143 323	121 970	123 620	-14	+1
Psykiske lidelser	53 225	55 889	59 001	+11	+6
Per 1000 sysselsatte:	23,5	22,0	22,3	-5	+1
Prosentandel av alle sykepengetilfeller:	17,4	19,7	20,2	+16	+3
<b>Lettere psykiske lidelser</b>					
P02 Situasjonsbetinget psykisk ubalanse	12 286	17 780	19 755	+61	+11
P29 Uspesifiserte psykiske symptomer/plager	1 660	10 325	11 797	+611	+14
<b>Depresjon</b>					
P03 Depresjonsfølelse	8 751	4 124	3 928	-55	-5
P76 Depressiv lidelse	20 701	13 471	11 980	-42	-11
<b>Angst</b>					
P01 Angstfølelse	1 034	1 046	1 791	+73	+71
P74 Angstlidelse	2 294	2 124	2 127	-7	0

Kilde: NAV og SSB

**Tabell 2. Sykepengetilfeller utover 16 dager som startet med gradert sykmelding, etter diagnose. Arbeidstakere unntatt gravide**

Sykmeldingsdiagnose	Antall graderte			Andel graderte (%)		
	2003	2011	2015	2003	2011	2015
I alt	21 000	42 496	51 439	6,9	15,0	17,6
Muskel- og skjelettlidelser	9 760	18 104	21 189	6,8	14,8	17,1
Psykiske lidelser	4 554	10 151	13 039	8,6	18,2	22,1
<b>Lettere psykiske lidelser</b>						
P02 Situasjonsbetinget psykisk ubalanse	837	2 585	3 398	6,8	14,5	17,2
P29 Uspesifiserte psykiske symptomer/plager	145	2 223	2 962	8,7	21,5	25,1
<b>Depresjon</b>						
P03 Depresjonsfølelse	795	733	954	9,1	17,8	24,3
P76 Depressiv lidelse	1 862	2 569	2 940	9,0	19,1	24,5
<b>Angst</b>						
P01 Angstfølelse	96	179	451	9,3	17,1	25,2
P74 Angstlidelse	207	450	525	9,0	21,2	24,7

Kilde: NAV

symptomdiagnoser. Tvert imot var andelen med gradering klart lavere – 17 prosent – ved situasjonsbetinget psykisk ubalanse. At situasjonsbetinget psykisk ubalanse har en lavere andel med gradering, skyldes antagelig at mange av disse fraværene vurderes som akutte, og ved akutte tilfeller blir gradering sjelden brukt av sykmeldende lege. For de andre diagnosene er det ubetydelige forskjeller i graderingsandel mellom sykdomsdiagnoser og symptomdiagnoser. Dette var ikke som forventet, og kan tyde på at det i praksis er liten forskjell i arbeidsevne mellom sykmeldte med symptom- og sykdomsdiagnoser.

Det at en såpass stor andel av de sykmeldte på grunn

av psykisk lidelse starter sykefraværet med gradering, er i tråd med anbefalingene i «Faglig veileder for sykmeldere» (Helsedirektoratet 2016). I den generelle delen står det: «Unngå om mulig full sykmelding i påvente av utredning og behandling. Pasienten kan være i full eller gradert sykmelding, eventuelt med tilrettelagt arbeid, mens han venter.»

### Lengst varighet for angst- og depresjonslidelser

Regresjonsanalysene viste at varigheten av sykefravær knyttet til psykiske lidelser varierte med de ulike medisinske årsakene. Figur 1 viser den relative sannsynlig-

heten for å bli friskmeldt på en gitt dag kontrollert for en del kjennetegn (se faktaboks). Muskel- og skjelettlidelser samlet er benyttet som referansekategori (hasardratio=1). En høy hasardratio innebærer en høy sannsynlighet for å bli friskmeldt. Vi inkluderer her bare sykepengetilfellene som startet i 2015.

Sannsynligheten for å bli friskmeldt en gitt dag i 2015 var i gjennomsnitt 16 prosent høyere for sykmeldte med diagnosen situasjonsbetinget psykisk ubalanse enn for muskel- og skjelettlidelser (hasardratio 1,16). Ved de to sykdomsdiagnosene angstlidelse og depressiv lidelse var sannsynligheten henholdsvis 29 og 27 prosent lavere enn ved muskel- og skjelettlidelser. Dette innebærer at sykefraværene er kortere ved situasjonsbetinget psykisk ubalanse enn ved muskel- og skjelettlidelser, men lengre ved angstlidelse og depressiv lidelse. Også de som var sykmeldt på grunn av angstfølelse hadde relativt lav sannsynlighet for å bli friskmeldt, mens de to øvrige symptomdiagnosene (depresjonsfølelse og uspesifiserte psykiske symptomer/plager) skilte seg nokså lite fra muskel- og skjelettlidelser.

Vi fant altså som forventet at sykmeldte med en sykdomsdiagnose jevnt over hadde lavere sannsynlighet

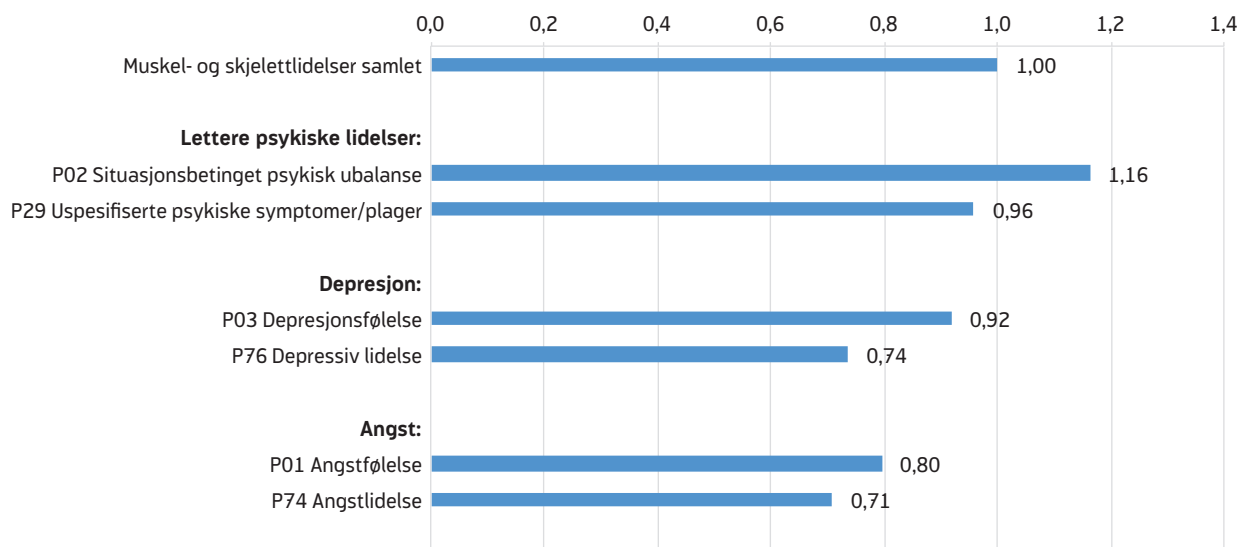
## Regresjonsanalyser

Vi gjorde Cox-regresjonsanalyser av sannsynligheten for å bli friskmeldt der vi kontrollerte for kjønn, alder og bostedsfylke, samt startdag og startmåned for sykefraværet. Sykepengetilfeller som gikk helt til makstid ble sensurert, slik at avslutning av et tilfelle før makstid kunne tolkes som friskmelding og sannsynlig retur til arbeid, eller overgang til status som arbeidssøker for enkelte sykmeldte.

Vi gjorde to typer analyser: Den første ble foretatt for hver av de seks enkeltdiagnosene knyttet til psykiske lidelser, samt for psykiske lidelser samlet og muskel- og skjelettlidelser samlet. Her benyttet vi alle sykepengetilfeller som ble påbegynt i 2003–2015, og startåret for sykefraværet var med som forklaringsvariabel, med 2003 som referansekategori. Den andre typen ble foretatt kun én gang samlet for de seks enkeltdiagnosene innen psykiske lidelser og muskel- og skjelettlidelser. Her benyttet vi bare startåret 2015, og diagnose var med som forklaringsvariabel, med muskel- og skjelettlidelser samlet som referansekategori.

Resultatene presenteres som hasardratioer. Disse tolker vi tilnærmet som den relative sannsynligheten for å bli friskmeldt på en tilfeldig valgt dag i sykepengeforløpet, gitt at man fortsatt var sykmeldt dagen før, sett i forhold til den oppgitte referansekategorien. Dette bygger på en forutsetning om at hasardene for to kategorier av en variabel er proporsjonale gjennom sykepengeforløpet, slik at den relative sannsynligheten er konstant. Selv om denne forutsetningen ikke er helt realistisk, har det sannsynligvis liten betydning så lenge vi ikke tar sikte på å tolke resultatene kausalt.

**Figur 1.** Relativ sannsynlighet (hasardratioer) for å bli friskmeldt en gitt dag. Utvalgte diagnoser innen psykiske lidelser (muskel- og skjelettlidelser samlet =1). Basert på Cox-regresjonsanalyse. Sykepengetilfeller som startet i 2015



Kilde: NAV

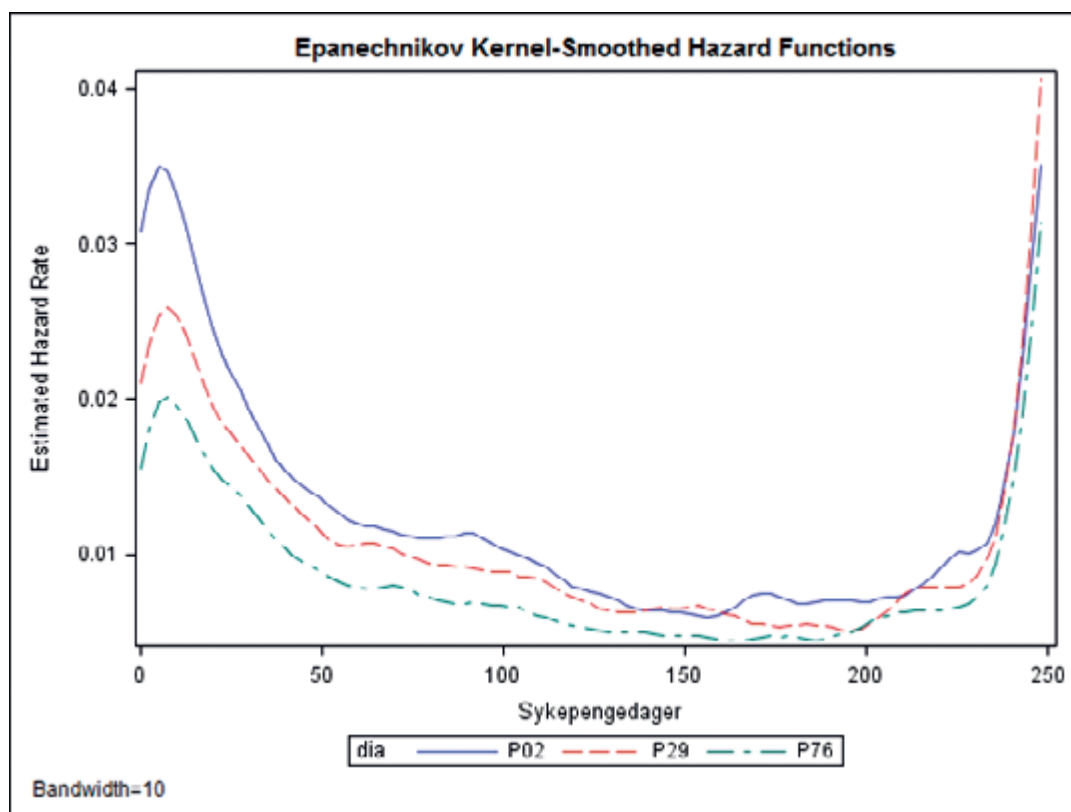
for å bli friskmeldt enn dem med en diagnose knyttet til symptomer og plager. At sannsynligheten er høyest ved sykefravær på grunn av situasjonsbetinget psykisk ubalanse er også naturlig, og skyldes trolig at diagnosen brukes ved akutte behov på grunn av spesielle, situasjonsbetingede forhold. Dette bidrar også til å forklare hvorfor sykmeldte med denne diagnosen sjeldnere har gradert sykmelding, som vi så tidligere. Forskjellene er imidlertid såpass små at også mange av sykefraværene med situasjonsbetinget psykisk ubalanse må ha relativt lange forløp. Videre har sykmeldte med angstfølelse uventet lav sannsynlighet for friskmelding. Dette kan være et tegn på at personer med denne diagnosen bør følges opp tett når det først har gått så langt at pasienten sykmeldes.

Sannsynligheten for å bli friskmeldt varierte altså mye mellom de tre vanligste enkeltdiagnosene av psykiske lidelser – situasjonsbetinget psykisk ubalanse, uspesifiserte psykiske symptomer/plager og depressiv lidelse.

serte psykiske symptomer/plager og depressiv lidelse. Vi undersøkte om disse forskjellene er like store gjennom hele sykepengeforløpet (figur 2). Til venstre i figuren angis skalaen (0,01 tilsvarer 1 prosent). Sannsynligheten for å bli friskmeldt er høyest omkring sykepengedag 10, det vil si etter omkring fire ukers sykmelding. Deretter avtar sannsynligheten raskt, for så å stige igjen når sykepengeåret går mot slutten.

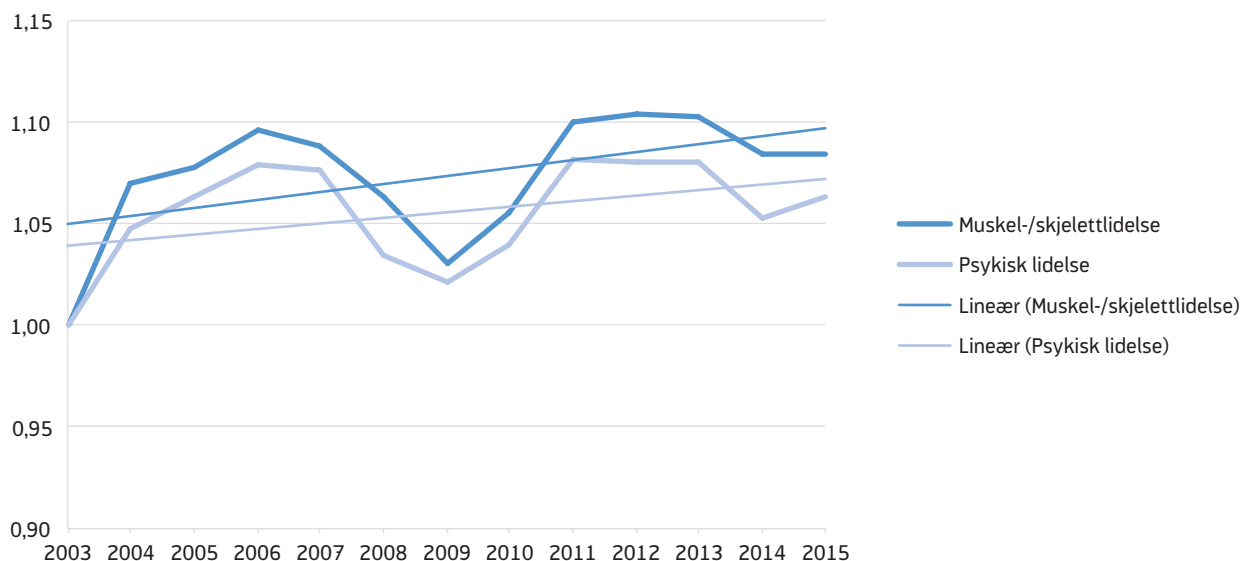
I store trekk var utviklingen gjennom forløpet nokså lik for alle tre diagnosene, men det ser ut til å være en tendens til at sannsynligheten for å bli friskmeldt jevner seg ut i andre halvdel av forløpet. Det ser også ut til at sykefraværsoppfølgingen kan virke noe forskjellig på sykmeldte med de tre diagnosene. For sykmeldte med situasjonsbetinget psykisk ubalanse øker sannsynligheten for friskmelding noe i en periode omkring 20 ukers sykefravær. Dette er i tiden omkring innkalling til dialogmøte 2, noe som kan være en indi-

**Figur 2.** Sannsynlighet for å bli friskmeldt en gitt dag (kjerneglattet hasardkurve). Sykepengetilfeller med situasjonsbetinget psykisk ubalanse (P02), uspesifiserte psykiske symptomer/plager (P29) eller depressiv lidelse (P76) som årsak. 2015



Kilde: NAV

**Figur 3.** Utvikling i sannsynligheten for å bli friskmeldt (2003=1). Sykepengetilfeller med diagnose innen psykiske lidelser eller muskel- og skjelettlidelser. Basert på Cox-regresjonsanalyse



Kilde: NAV

kasjon på at sykefraværsoppfølgingen har særlig effekt på sykmeldte med denne diagnosen, slik vi antok i innledningen. For depressiv lidelse og uspesifiserte psykiske symptomer/plager synker sannsynligheten forholdsvis jevnt i denne perioden. Disse har imidlertid en økning på andre tidspunkter som vi ikke kan se noen umiddelbar forklaring på, så det er vanskelig å trekke noen sikre konklusjoner. Det er ingen spesiell utvikling å se i tiden omkring aktivitetskravet, som gjelder «senest etter åtte uker».

### Markante svingninger i varigheten i 2003–2015

For å studere hvordan varigheten av sykefraværene har utviklet seg i perioden 2003–2015, gjorde vi separate regresjonsanalyser for de seks enkeltdiagnosene samt for psykiske lidelser samlet og muskel- og skjelettlidelser samlet (se faktaboks). Vi fikk da tallfestet sannsynligheten for å bli friskmeldt relativt til referanseåret 2003 og kontrollert for de andre kjennetegnene. Hvis sannsynligheten for å bli friskmeldt er høyere enn 1, innebærer det redusert varighet i forhold til 2003.

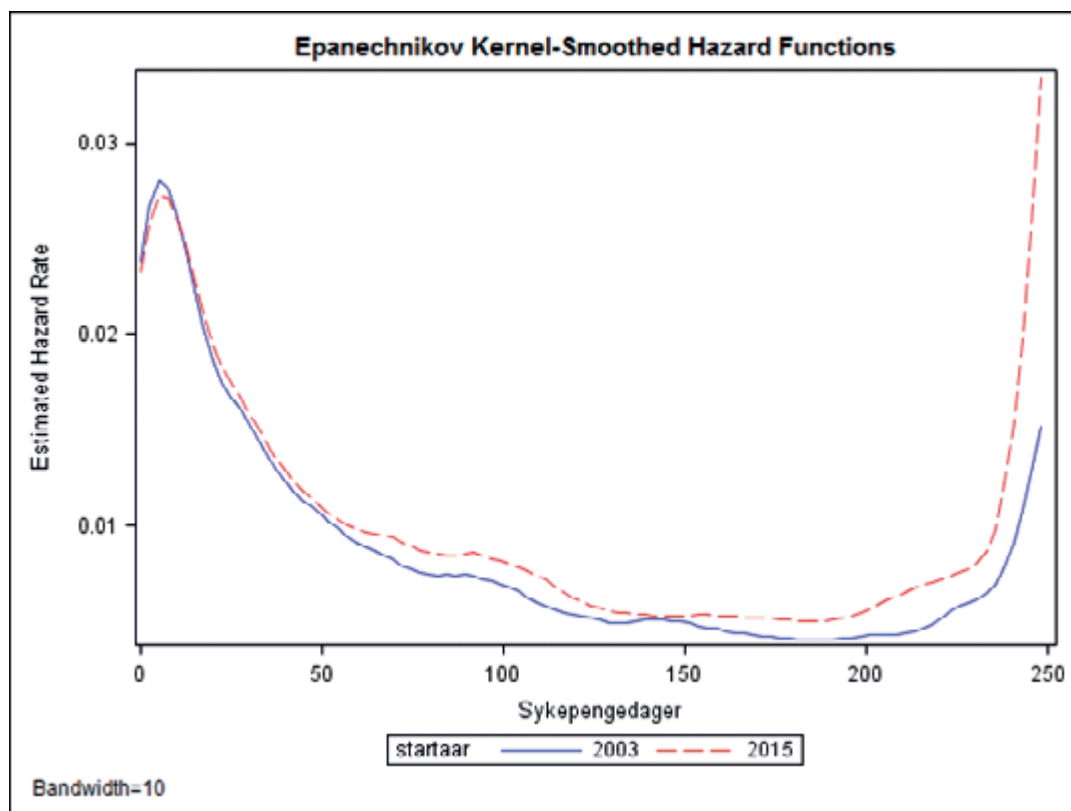
Det var relativt store svingninger i sannsynligheten for å bli friskmeldt i perioden, men mønsteret var gjennomgående det samme for psykiske lidelser og

muskel- og skjelettlidelser (figur 3). Sannsynligheten var lavest for begge diagnosegruppene i 2003 og 2009. Dette er de samme årene som sykefraværet generelt var på det høyeste, noe som er vist å ha sammenheng med utviklingen i arbeidsmarkedet (Nossen 2014). De svært likeartede svingningene i sannsynligheten for å bli friskmeldt både for sykmeldte med psykiske lidelser og med muskel- og skjelettlidelser tyder på at arbeidsledigheten påvirker sykefraværet sterkt uansett underliggende sykdomsårsaker.

Både sykmeldte med psykisk lidelse og med muskel- og skjelettlidelse hadde en positiv trend gjennom perioden, det vil si at de ble raskere friskmeldt i siste del av perioden enn i begynnelsen, når vi kontrollerer for enkelte andre kjennetegn. Vi kan ikke utelukke at det også kan ha skjedd endringer i sannsynligheten for å bli friskmeldt fra 2003 til 2015 som slike «gjennomsnittsverdier» ikke fanger opp. For å undersøke den muligheten, så vi på hvordan sannsynligheten for å bli friskmeldt dag for dag i sykepengeforløpet var i disse to årene.

Helt i begynnelsen av forløpet ble sannsynligheten for å bli friskmeldt litt redusert fra 2003 til 2015, mens den deretter økte litt fram mot omkring 12 uker (50 dager i figuren). Fra dette tidspunktet var det en klar økning i sannsynligheten for friskmelding i mer eller mindre hele

**Figur 4.** Sannsynlighet for å bli friskmeldt en gitt dag (kjerneglattet hasardkurve). Sykepengetilfeller med psykisk lidelse som årsak, etter startår. 2003 og 2015



Kilde: NAV

resten av sykepengeperioden (figur 4). Det er altså vanskelig å se noen endring av betydning de første 12 ukene, som er tiden da aktivitetskravet «senest etter åtte uker» skulle forventes å ha hatt effekt. Vi finner en viss økning i sannsynligheten for friskmelding i hele forløpet når vi sammenligner 2003 og 2005 (ikke vist i figur). Dette kan indikere at innføringen av aktivitetskravet førte til en generell nedgang i varigheten, men kan også skyldes en oppgang i arbeidsmarkedet i denne perioden.

Den økte sannsynligheten i den midtre delen av forløpet og den siste tredjedelen ser derimot ut til i hovedsak å ha kommet mellom 2005 og 2011 (ikke vist i figur). Dette tyder på en sammenheng med innføringen av dialogmøte 2 fra mars 2007. Dialogmøte 2 vil kunne påvirke sannsynligheten for å bli friskmeldt fra det innkalles til møtet omkring uke 17, og fram til uke 26, da møtet senest skal gjennomføres. Det kan også være at møtet bidrar til raskere friskmelding senere i forløpet ved å forberede den sykmeldte på å gå tilbake til jobb innen sykepengeperioden utløper.

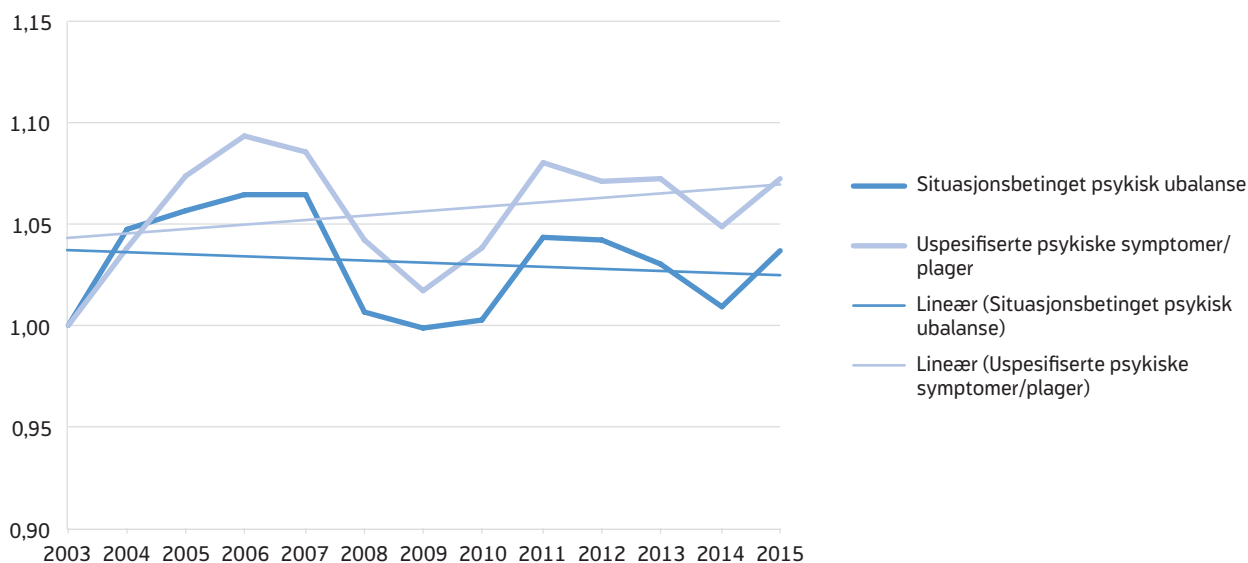
#### Uendret varighet av lettere psykiske lidelser

Selv om sannsynligheten for å bli friskmeldt i stor grad viste samme utvikling for psykiske lidelser og muskel- og skjelettlidelser, vil vi forvente større forskjeller når vi ser på enkeltdiagnoser. Utviklingen på arbeidsmarkedet og endringer i oppfølgingen av sykmeldte vil antagelig påvirke sykmeldte med ulike diagnoser forskjellig. I figur 2 fant vi også tegn til at friskmeldingsmønsteret kan variere mellom ulike diagnoser. Vi har derfor sett på hvordan sannsynligheten for å bli friskmeldt har variert for de vanligste diagnosene innen psykiske lidelser.

For lettere psykiske lidelser ses de samme svingningene gjennom perioden som for psykiske lidelser samlet, med lavest sannsynlighet for å bli friskmeldt i 2003 og 2009 (figur 5). Dette variasjonsmønsteret er gjennomgående for alle enkeltdiagnoser. Derfor vil kun trendene bli nevnt i fortsettelsen.



**Figur 5. Utvikling i sannsynligheten for å bli friskmeldt (2003=1). Sykepengetilfeller med situasjonsbetinget psykisk ubalanse eller uspesifiserte psykiske symptomer/plager som årsak. Basert på Cox-regresjonsanalyse**



Kilde: NAV

På grunn av endringene i legenes diagnosepraksis forventet vi at tilfellene med «lettere psykiske lidelser» i gjennomsnitt har fått økt alvorlighetsgrad og dermed gitt økt varighet av sykefraværene gjennom perioden 2003–2015. Vi fant imidlertid ingen tydelig trend, og tendensen er noe forskjellig for de to diagnosene vi har sett på.

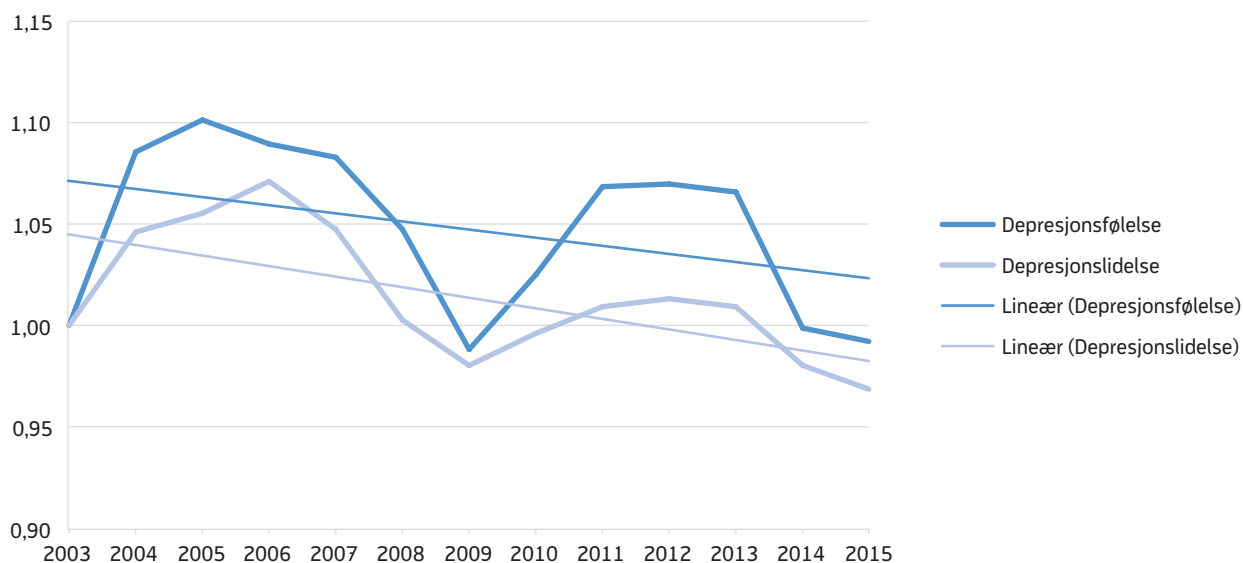
I den diagnosespesifikke delen av «Faglig veileder for sykmeldere» (Helsedirektoratet 2016) er det en gjennomgående anbefaling å sykmelde for symptomdiagnoser kun i begrenset tid. Dersom det er behov for mer langvarig sykmelding, spesifisert som lengre enn to uker for angstfølelse og depresjonsfølelse, og lengre enn 4–8 uker for situasjonsbetinget psykisk ubalanse og uspesifiserte psykiske symptomer/plager, sies det at legen må vurdere å benytte en sykdomsdiagnose i stedet, eksempelvis angstlidelse og depressiv lidelse. Vårt datasett inneholdt bare diagnosen fra første sykmelding, og vi kan ikke utelukke at mønsteret i noen grad ville endret seg hvis vi hadde tatt hensyn til senere endring i diagnosen. Noen avgjørende betydning har det imidlertid neppe, siden omfanget av diagnoseendring ved langtidssykefravær er begrenset. Det er tidligere blitt anslått til 12 prosent (Brage m.fl. 1998).

Mange sykmeldte med diagnosen situasjonsbetinget

psykisk ubalanse får lange forløp med full sykmelding. Det kan skyldes at sykmeldende lege fra starten av undervurderer alvorlighetsgraden av tilstanden, eller at tilstanden utvikler seg i mer alvorlig retning underveis. Uansett er det grunn til å følge spesielt nøye med på sykmeldinger med denne diagnosen fra tidlig fase av sykefraværet, seinest ved vurdering av aktivitetskravet ved 8 uker, men helst allerede ved fire uker. Det er mulig at en del av disse sykepengetilfellene skyldes konflikter på arbeidsplassen med nærmeste leder eller kollegaer, og det er viktig å intervensjonere tidlig for å motvirke en sykeliggjøring av problemene.

Sykmelding på grunn av «uspesifiserte psykiske symptomer/plager» er blitt mye vanligere, og sykmeldte med denne diagnosen har lange forløp. Diagnosen er en restgruppe som inkluderer forskjellige typer av psykisk uhelse, deriblant utbrenthet og uklare psykiske tilstander. I «Faglig veileder for sykmeldere» nevnes at sykmelding kan være aktuelt under utredning, under oppfølging og for å skjerme pasienten. Også for sykmeldte med denne diagnosen er det viktig med tett og tidlig oppfølging fra NAVs side. Det er grunn til å anta at den medisinske situasjonen kan avklares relativt raskt i mange tilfeller, og veilederen foreslår fire uker som et tidspunkt der tilstanden og arbeidssituasjonen bør revurderes.

**Figur 6.** Utvikling i sannsynligheten for å bli friskmeldt (2003=1). Sykepengetilfeller med depresjonsfølelse eller depressiv lidelse som årsak. Basert på Cox-regresjonsanalyse



Kilde: NAV

### Sykefravær på grunn av depresjon har blitt lengre

For depresjonsfølelse og depressiv lidelse var det en betydelig nedgang i antall sykepengetilfeller i 2003–2015, noe som vi mener skyldes endring i legenes diagnosepraksis. Det er sannsynligvis de mindre alvorlige tilstandene som berøres av dette og får en annen diagnose. Vi forventet derfor at sykmeldte med depresjonsfølelse og depressiv lidelse i gjennomsnitt ville ha mer alvorlig depresjon og dermed lengre varighet i 2015 enn i 2003. Det ble bekreftet i regresjonsanalysen. Både depresjonsfølelse og depressiv lidelse hadde en tydelig trend i retning av lavere sannsynlighet for friskmelding gjennom perioden (figur 6).

For sykmeldte som har fått symptomdiagnosen depresjonsfølelse anbefaler «Faglig veileder for sykmeldere» at diagnosen endres til depressiv lidelse hvis ikke den sykmeldte kan gå tilbake til arbeid. Siden sykefravær på grunn av depresjonsfølelse har fått lengre varighet i 2003–2015 kan det være ønskelig å starte oppfølgingen i NAV tidlig og å følge sykmeldte med disse diagnosene tett. De fleste sykmeldte med diagnosen depresjonsfølelse bør få en rimelig grad av medisinsk avklaring i løpet av fire uker.

### Sykmeldte med angstfølelse har fått lengre fravær

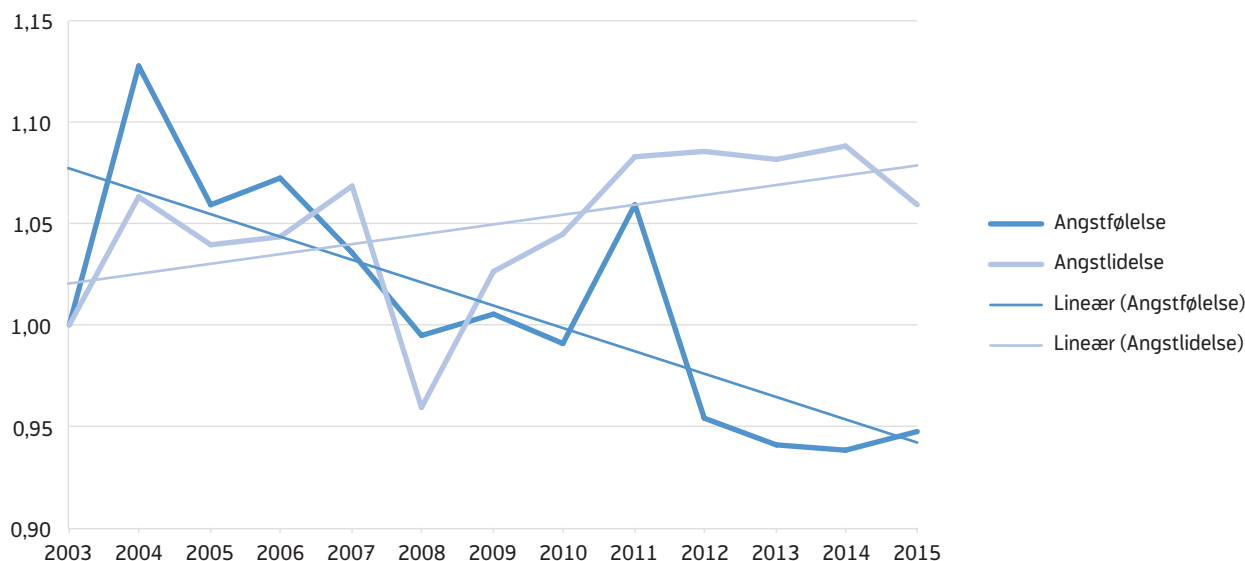
Sykmeldte med angstfølelse eller angstlidelse utgjorde kun en liten del – 6 prosent – av alle sykmeldte med psykisk lidelse i 2003 (tabell 1). Det ble imidlertid en betydelig økning i antall sykmeldte med angstfølelse mot slutten av perioden. I regresjonsanalysen fant vi en trend i retning av raskere friskmelding for sykmeldte med angstlidelse, mens sykmeldte med diagnosen angstfølelse ble betydelig senere friskmeldt i 2015 enn i 2003. Begge disse diagnosene har altså hatt en nokså annerledes utvikling i perioden sammenlignet med de andre diagnosene vi har sett på.

### Konklusjon

Det har vært en økning i antall sykefravær på grunn av psykisk lidelse i 2003–2015 regnet som andel av alle sykepengetilfeller utover 16 dager. Økningen har imidlertid vært svakere etter 2011, og sett i forhold til antall sysselsatte er det ingen økning. I den aktuelle perioden har det ikke vært rapportert noen økning i psykiske plager i den voksne befolkningen (Folkehelseinstituttet 2014).

Fra 2011 til 2015 har sykefravær på grunn av lettere psykiske lidelser fortsatt å øke, mens sykefravær på

**Figur 7. Utvikling i sannsynligheten for å bli friskmeldt (2003=1). Sykepengetilfeller med angstfølelse eller angstlidelse som årsak. Basert på Cox-regresjonsanalyse**



Kilde: NAV

grunn av depresjon har gått ytterligere ned. Det er grunn til å tro at den store økningen i lettere psykiske lidelser som sykmeldingsårsak og nedgangen i depresjon som sykmeldingsårsak delvis skyldes endret diagnosepraksis blant legene (Brage mfl. 2012).

Fra 2003 til 2015 har det vært en sterk økning i bruken av gradering, og økningen har vært enda noe sterkere for sykefravær på grunn av psykiske lidelser. Gradering av sykefravær som skyldes psykiske lidelser blir stadig vanligere også helt fra starten av sykefraværene. Dette er i tråd med NAVs anbefalinger og innebærer at de sykmeldtes restarbeidsevne utnyttes i større grad enn tidligere. Gradering forekom i mindre utstrekning ved situasjonsbetinget psykisk ubalanse enn ved andre psykiske lidelser. Dette skyldes antagelig at akutte psykiske kriser, i tråd med diagnosekriteriene, skal legges til denne symptomdiagnosen. Fra andre undersøkelser er det kjent at akutte lidelser graderes sjeldnere enn langvarige lidelser.

Det er overraskende at sykefravær knyttet til subjektive psykiske symptomer og plager ikke graderes oftere enn de mer alvorlige sykdomsdiagnosene. Det er mulig dette henger sammen med at vi bare har sett på gradering fra starten av sykefraværene. På dette tidspunkt kan arbeidsevnen være like mye nedsatt ved

symptomdiagnoser som ved sykdomsdiagnoser, noe som vil veie tungt når sykmeldende lege vurderer hvilken sykmeldingsgrad som skal velges.

Varigheten av sykefravær på grunn av psykiske lidelser viste betydelige svingninger i perioden 2003–2015. Svingningene hadde samme mønster som for sykefravær generelt, noe som tyder på at de skyldes konjunktorene på arbeidsmarkedet. Nedgangstider fører til økt varighet. Sykmeldte på grunn av psykiske lidelser blir i gjennomsnitt friskmeldt noe raskere i 2015 enn i 2003, og vi finner tegn til raskere friskmelding i tiden fra innkalling til dialogmøte 2 og utover i sykepengeperioden. Det ser altså ut til at oppfølging særlig i forbindelse med innkalling til og gjennomføring av dialogmøte 2, påvirker varigheten av sykefravær knyttet til psykiske lidelser generelt. Vi fant imidlertid også tegn til at sykmeldte med situasjonsbetinget psykisk ubalanse ble påvirket mer av dette enn andre diagnoser.

Depresjonsfølelse og depressiv lidelse har begge tendert til å få lengre varighet. Dette, sammen med at antallet sykmeldte med depresjonsfølelse og depressiv lidelse har gått betydelig ned, bekrefter vår tidligere antagelse om at en del depresjonslignende tilstander, trolig mindre alvorlige, i dag kodes som en

lettere psykisk lidelse, mens de tidligere ville vært registrert med en depresjonsdiagnose.

Sykefravær på grunn av lettere psykiske lidelser, angstsymptomer og depresjonssymptomer uten sikre tegn til sykdom er en utfordring for NAV. De har økt i antall siden 2003, de har lang og til dels økende varighet, og de graderes ikke i større utstrekning enn sykefravær som skyldes en veldefinert psykisk sykdom. Det er nødvendig å avklare og kartlegge årsakene til funksjonstapet så tidlig som mulig, og det er behov for et bedre samarbeid mellom NAV, behandlende lege og den sykmeldte for å rette på disse årsakene så raskt som mulig. De nye diagnosespesifikke anbefalingene i «Faglig veileder for sykmeldere» kan være en hjelp i dette arbeidet.

## Referanser

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

Brage, Søren, Steinar Holm, Ola Thune, Jan F Nygård, Inger Sandanger og Gunnar Tellnes (1998). *Diagno-*

*seendring ved sykmelding*. RTV-rapport 1/98. Oslo: Rikstrygdeverket.

Folkehelseinstituttet (2014) *Folkehelse rapporten 2014*. Oslo: Folkehelseinstituttet.

Helsedirektoratet (2011) *Faglig veileder for sykmeldere. Første versjon*. Oslo: Helsedirektoratet

Helsedirektoratet (2016). *Faglig veileder for sykmeldere. Diagnosespesifikke anbefalinger for sykmelding*. <https://helsedirektoratet.no/retningslinjer/sykmelder-veileder>

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

Nossen, Jon Petter og Søren Brage (2016) «Forløpsanalyse av sykefravær: Når blir folk friskmeldt?». *Arbeid og velferd*, 3/2016, 75–99.

Sosial- og helsedirektoratet, NSAM og KITH (2004). *Norsk ICPC-2. Den internasjonale klassifikasjonen for primærhelsetjenesten*. Trondheim: Sosial- og helsedirektoratet, NSAM og KITH.

# GRUNNSTØNAD I ENDRING: ØKTE UTGIFTER, FÆRRE MOTTAKERE

Av: Ingunn Helde<sup>1</sup>

## Sammendrag

*I denne artikkelen rettes søkelyset mot en av de mindre kjente ordningene i folketrygden – grunnstønad. Denne ytelsen er ment for personer som har nødvendige ekstrautgifter på grunn av varig sykdom, skade eller lyte; ekstrautgifter som friske personer ikke har. Folketrygdens totale utgifter til grunnstønad var i 2016 på nær 1,9 milliarder kroner.*

*Siden begynnelsen av 2000-tallet har to motstridende tendenser blitt stadig tydeligere. Den ene tendensen er at det blir stadig færre grunnstønadmottakere. I perioden 2003 til 2016 sank antallet stønadmottakere fra nær 134 000 til under 119 000. Nedgangen er særlig sterk blant mottakerne av den laveste satsen.*

*Samtidig har årsakene til at personer får innvilget grunnstønad endret seg. Mens ekstrautgifter til transport tidligere var den viktigste innvilgningsårsaken, har fordyret kosthold ved diett nå seilt opp som hovedårsak blant de nye stønadmottakerne. De fleste nye mottakere av grunnstønad får nå innvilget stønaden på grunn av cøliaki og andre glutenintoleranser. Denne gruppen mottar som oftest en av de forhøyede satsene, stort sett sats 4.*

*Utviklingen reiser flere spørsmål både om regelverket og praktiseringen av dette. Enkelte av kriteriene som må oppfylles for å få grunnstønad er nå utdaterte. Det kan også tenkes at inngangsvilkåret for å få grunnstønad ved glutenintoleranser uten cøliaki er for liberalt, ettersom det ikke finnes gode tester som kan fastslå diagnosen. I tillegg bør det kanskje vurderes om satsen for dem som lever på glutenfri kost ligger på riktig nivå, altså om ekstrautgiftene for dem som lever på glutenfri kost er like høye i dag som de var tidligere.*

.....  
<sup>1</sup> Takk til Marianne N. Lindbøl for bistand med data og til Vegard von Wachenfeldt for gode innspill vedrørende diagnosebruken.



## Innledning

Grunnstønadsordningen er ment for personer som har «nødvendige ekstrautgifter på grunn av varig sykdom, skade eller lyte». Dette er en av de eldre ordningene i folketrygden, men den er samtidig blant de mindre kjente.

Det er generelt lite oppmerksomhet om grunnstønadsordningen. De siste årene har det imidlertid vært store endringer både i bruken av ordningen og i sammensetningen av brukerne. Innledningsvis i artikkelen ses det nærmere på bakgrunnen for at ordningen ble innført. Så presenteres noen sentrale lovendringer i årenes løp samt hovedtrekkene ved dagens regelverk, før det gis en deskriptiv framstilling av hvordan bruken av ordningen har utviklet seg, spesielt i perioden fra 2003 til 2016. Avslutningsvis dreies diskusjonen mot spørsmålet om dagens grunnstønadsordning fortsatt treffer målgruppen den er ment å hjelpe.

### Historien starter i 1936

Allerede på midten av 1930-tallet ble det tatt til orde for at personer med bestemte medisinske lidelser skulle få økonomisk kompensasjon for å dekke ekstra utgifter og pleiebehov som den aktuelle lidelsen medførte. I 1936 kom Loven om hjelp til blinde og vanføre, en behovsprøvd stønadsordning for de to nevnte gruppene (Rikstrygdeverket 1975). «Hjelpen» ble gitt som et fast månedlig beløp; noe høyere for de som var bosatt i bykommuner enn i landkommuner. Retten til hjelp inntrådte fra fylte 21 år, eventuelt 23 år dersom en fortsatt var under utdanning, mens personer som ble blinde etter fylte 65 år ikke var omfattet av loven (Arbeids- og velferdsdirektoratet 2014). Loven ble erstattet av separate ordninger for grunnstønad og hjelpestønad da uføretrygdloven trådte i kraft fra 1961.

I uføretrygdloven ble det skjelnet mellom ervervsmessig og medisinsk uførhet. Mens uføretrygden var ment å kompensere for bortfalt arbeidsinntekt ved ervervsmessig uførhet, ble grunnstønaden en «uavhengig stønadsform for de ekstrautgifter mange uføre har i det daglige liv». <sup>1</sup> For grunnstønadsordningen var imidlertid kriteriet medisinsk uførhet, og ytelsen skulle helt

eller delvis dekke nødvendige ekstrautgifter for personer med varig sykdom, skade eller lyte. I tillegg ble ordningen med hjelpestønad opprettet for å kompensere for en bestemt type ekstrautgifter, pleie- og tilsynsutgifter. Selv om begge ordningene sorterte under uføretrygden, kunne man dermed få en eller begge ytelsene innvilget uten å være ervervsmessig ufør og mottaker av uføretrygd.

Ettersom både grunn- og hjelpestønaden gir refusjon av ekstrautgifter ved varig sykdom, skade eller lyte, ses ordningene ofte i sammenheng. I denne artikkelen fokuseres det imidlertid på grunnstønadsordningen.

### Folketrygden innføres

Siden grunnstønaden ble innført i 1961 har det vært foretatt en rekke endringer i regelverket, både utvidelser og innskrenkninger. Opprinnelig hadde ordningen 3 satser, og gjaldt kun personer som fylte vilkårene etter fylte 15 år og før fylte 70 år. Ekstrautgifter til transport ble kun dekket i forbindelse med arbeid eller opplæring.

Folketrygdloven fra 1966 medførte at grunnstønaden ble inkorporert i folketrygden fra 1967. Da fikk også barn under 15 år rett til ytelsen. Det kunne i teorien gis grunnstønad til enhver ekstrautgift av betydning, men dette var likevel ikke praksis. Fra 1971 ble ordningen endret til å omfatte andre transportutgifter enn bare ved arbeid eller opplæring. Samme år ble også ordningen utvidet til 5 satser, mens den i perioden 1983–1988 i tillegg omfattet to særsetser for diabetikere. 70-årsgrensen ble delvis opphevet i 1979.<sup>2</sup>

Med innføringen av folketrygden ble stønadsattsene endret fra å utgjøre fastsatte beløp, til å utgjøre en prosentvis andel av folketrygdens grunnbeløp (G). I 1967 utgjorde grunnstønadsattsene henholdsvis 12, 18 eller 24 prosent av G. Selv om andelen av G kunne bli endret, ble sammenhengen opprettholdt fram til 1981. Siden den gang er satsene blitt fastsatt én gang i året.

<sup>1</sup> Sitat fra forarbeidene – Ot.prp. 22 (1959) – gjengitt i Arbeids- og velferdsdirektoratet (2014).

<sup>2</sup> Loven ble endret slik at grunnstønad også kunne gis til personer som var fylt 70 år, med unntak av til dekning av transportutgifter. Begrunnelsen for å beholde 70-årsgrensen for transportformål var at man ønsket å prioritere utbygging av kommunale transportordninger for funksjonshemmede (Arbeids- og velferdsdirektoratet 2014).

## Regelverk for grunnstønad

Ifølge folketrygdloven (§ 6-3) kan det ytes grunnstønad til personer som på grunn av varig sykdom, skade eller lyte (misdannelser) har nødvendige ekstrautgifter. Med ekstrautgifter menes utgifter som friske personer ikke har, og som ut fra den medisinske tilstanden antas å være løpende i 2-3 år eller mer. Grunnstønaden skal ikke kompensere engangsutgifter, og omfatter kun ekstrautgifter i forbindelse med:

- a. drift av tekniske hjelpemidler
- b. transport
- c. hold av førerhund
- d. teksttelefon eller i særlige tilfeller vanlig telefon
- e. bruk av proteser, støttebandasjer o.l.
- f. fordyret kosthold ved diett
- g. slitasje på klær og sengetøy

Det er ingen aldersgrense unntatt for ekstra utgifter til transport, som kun dekkes dersom funksjonsevnen ble nedsatt før fylte 70 år. Med «ekstra» utgifter til transport menes at man må benytte annen og dyrere transport enn andre som bor på samme sted.

Stønaden gis etter seks satser. For å få innvilget grunnstønad må ekstrautgiftene minimum tilsvare laveste sats 1. Har en person ekstrautgifter under flere av punktene kan disse summeres. Har flere familiemedlemmer ekstrautgifter på grunn av sykdom, kan familien ses under ett og innvilges grunnstønad ut fra nivået på familiens samlede ekstrautgifter.

### Satser for grunnstønad i 2016

*Ordinær sats:*

Sats 1: 8 040 kroner per år / 670 kroner per måned

*Forhøyet sats:*

Sats 2: 12 276 kroner per år / 1 023 kroner per måned

Sats 3: 16 104 kroner per år / 1 342 kroner per måned

Sats 4: 23 724 kroner per år / 1 977 kroner per måned

Sats 5: 32 148 kroner per år / 2 679 kroner per måned

Sats 6: 40 152 kroner per år / 3 346 kroner per måned

## Dagens regelverk

I 1997 ble folketrygdloven fra 1966 avløst av en ny folketrygdlov. Grunnstønadsordningen ble da flyttet til et eget kapittel for grunnstønad og hjelpestønad. Selv om intensjonen i ny folketrygdlov stort sett var å videreføre tidligere bestemmelser og praksis, ble ordlyden strammet inn slik at grunnstønadsordningen gikk fra å omfatte «enhver ekstrautgift» av betydning, til å gjelde syv bestemte utgiftstyper (se faktaboks

*Regelverk for grunnstønad*). Personer med andre ekstrautgifter fikk ikke lenger rett til grunnstønad (Arbeids- og velferdsdirektoratet 2014).

Kravet om at søkeren må ha gjennomgått hensiktsmessig behandling ble opprettholdt. Behandlingen må være avsluttet eller kommet så langt at det kan fastslås at den medisinske lidelsen blir varig. I praksis innebærer det at lidelsen – og ekstrautgiftene – må vedvare i 2-3 år eller mer. Det kan imidlertid lempes på dette kravet dersom særlige grunner tilsier det, f.eks. hvis ekstrautgiftene er spesielt tyngende eller dersom søker forventes å dø før det er gått to år.

Det kreves også en årsakssammenheng mellom den medisinske lidelsen og de utgiftene det søkes grunnstønad for. I tillegg må ekstrautgiftene være nødvendige (se faktaboks *Regelverk for grunnstønad*).

For hver av de aktuelle utgiftstypene er det utarbeidet til dels omfattende retningslinjer for hvilke tilfeller som er berettiget til ytelsen. Ved enkelte typer utgifter er det også angitt hvilken sats som skal benyttes (se faktaboks *Om retningslinjene*). Innebærer en persons medisinske tilstand at vedkommende har ekstrautgifter knyttet til flere av formålene som ordningen dekker, kan grunnstønad innvilges etter flere punkter, for eksempel både til transport og til hold av førerhund. Grunnstønadsordningen er for øvrig bare en av flere ordninger som dekker utgifter ved sykdom, skade eller lyte. Personer som får dekket sine ekstrautgifter via en annen lov eller forskrift er ikke berettiget til grunnstønad.<sup>3</sup>

Fra 1997 ble ordningen utvidet fra 5 til 6 satser. En viktig innstramming skjedde på omtrent samme tid: diabetikere mistet retten til grunnstønad i 1996 (for nye tilfeller) og 1998 (for de resterende stønadmottakerne). I de etterfølgende årene er det bare blitt foretatt mindre endringer. Grunnstønad til vanlig telefon ble behovsprøvd fra 2000 og avvirket for mobiltelefon fra 2001.

<sup>3</sup> Andre ordninger som dekker dette formålet er folketrygdlovens kapittel 5 Stønad ved helsetjenester og kapittel 10 Hjelpemidler. I tillegg dekkes formålet delvis også av Helse- og omsorgstjenesteloven, Lov om sosiale tjenester samt en rekke ulike ordninger for transport. Disse ordningene blir ikke omtalt her.

## Om retningslinjene

I rundskrivet til folketrygdens § 6-3 (Arbeids- og velferdsdirektoratet 2016) er forutsetningene for å få innvilget grunnstønad for de ulike utgiftstypene nærmere beskrevet:

### a. Drift av tekniske hjelpemidler

Gjelder ofte strømutfgifter til drift av elektriske hjelpemidler som rullestol eller seng. Slike utgifter vil normalt ikke kunne nå opp i sats 1 alene, men kan sammen med andre ekstrautgifter gi grunnlag for stønad. Det samme gjelder ekstrautgifter til batterier til høreapparater, internettoppkobling, blekkpatroner og ark. Også disse utgiftene kan sammen med andre ekstrautgifter gi rett til grunnstønad.

### b. Transport

I vurderingen tas det utgangspunkt i billigste transportalternativ. Det må avklares om søkeren av medisinske grunner er avskåret fra å benytte offentlig transport eller ikke. Nødvendighetsvilkåret gjelder både transportformålene, avstander og reisehyppighet. De ekstra transportutgiftene som dekkes er differansen mellom nødvendige utgifter vedkommende har som syk og utgiftene søkeren ville hatt som frisk/ikke funksjonshemmet. Transportutgifter man uansett ville hatt er ikke stønadsberettigede, selv om de er blitt mer tvingende etter at sykdommen inntraff. Det gis ikke grunnstønad til anskaffelse av bil eller andre transportmidler.

### c. Hold av førerhund

Synshemmede som har fått innvilget førerhund etter folketrygdlovens § 10-7<sup>1</sup> anses å ha ekstrautgifter som overstiger et beløp svarende til grunnstønads sats 3. Det ytes derfor grunnstønad etter sats 3.

### d. Teksttelefon eller i særlige tilfeller vanlig telefon

Døve eller sterkt tunghørte kan innvilges teksttelefon der-

som vedkommende ikke kan nyttiggjøre seg vanlig telefon, og dersom teksttelefon er et nødvendig og hensiktsmessig hjelpemiddel for å bedre funksjonsevnen. Utgiftene til drift av teksttelefon antas minst å svare til sats 1. Grunnstønad til vanlig telefon (fasttelefon) ytes kun i særlige tilfeller til personer som er helt avhengige av telefon for å kunne kommunisere med omverdenen, og som i tillegg har svært dårlig økonomi (dvs. tilsvarende folketrygdens minstepensjon). Den medisinske tilstanden må medføre en betydelig ekstra bruk av telefonen.

### e. Bruk av proteser, støttebandasjer o.l.

Bruk av proteser, støttebandasjer (*ortoser*) eller støttekorsett kan medføre ekstrautgifter, blant annet i form av økt klesslitasje. I disse tilfellene innvilges sats 1 uten nærmere vurdering. Høyere sats kan likevel tilstås.

### f. Fordyret kosthold ved diett

Behovet for spesialdiett for den aktuelle diagnosen må være vitenskapelig dokumentert og alminnelig anerkjent i medisinsk praksis. Dietten må avhjelpe den aktuelle sykdommen og være fastsatt av spesialist. For noen diagnoser gis det rett til en direkte plassert sats, ettersom personer med disse diagnosene anses som en ensartet gruppe med like høye ekstrautgifter. Blant disse diagnosene kan nevnes Cystisk fibrose, medfødte stoffskiftesykdommer som behandles med proteinreduerte dietter, samt cøliaki og såkalt non-cøliaki glutenintoleranse. Barn under 15 år med disse diagnosene får innvilget sats 2, 3 eller 4 avhengig av diagnose og alder. Personer over 15 år innvilges sats 4.

### g. Slitasje på klær og sengetøy

Gjelder ekstraordinær slitasje som følge av uvanlig ofte vasking eller at selve bruken medfører ekstra slitasje. Det kan foreligge stønadsberettigede ekstrautgifter også til drift av vaskemaskin og tørketrommel, i form av strømutfgifter og utgifter til vaskemidler.

.....  
<sup>1</sup> Folketrygdlovens § 10-7: Stønad for å kompensere for utgifter til bedring av arbeidsevnen og funksjonsevnen i dagliglivet.

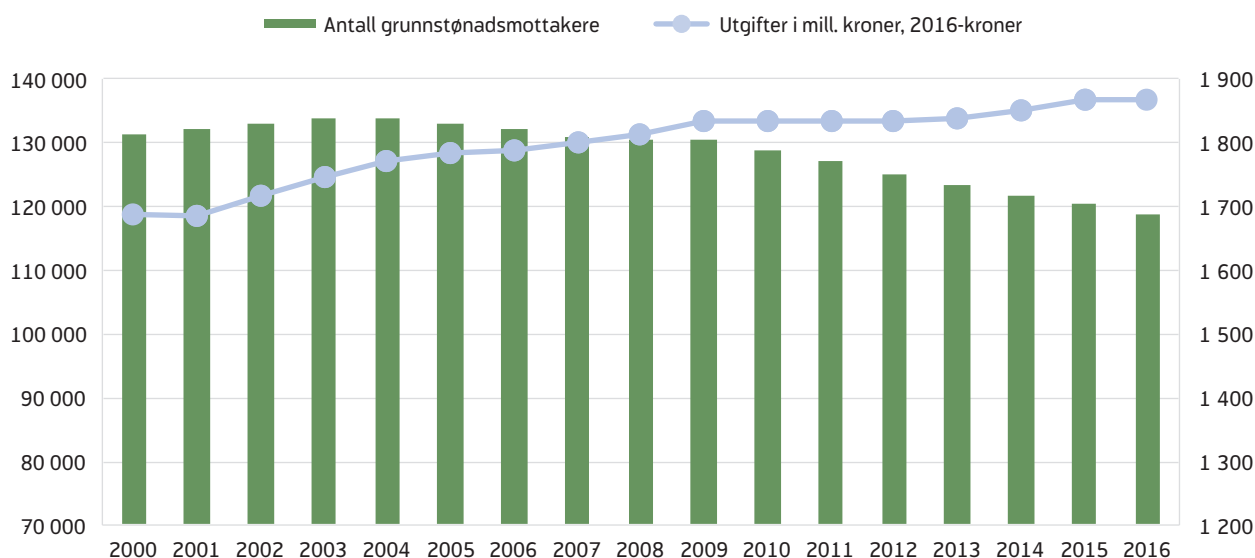
Fra 2003 har det vært krevd vitenskapelig dokumentasjon av at spesialdiett er nødvendig for den aktuelle diagnosen. Senere på 2000-tallet ble også praksisen strammere ved dekning av transportutgifter.

## Sterk vekst frem til 1990-tallet

Like etter at folketrygden ble innført i 1967 mottok om lag 6 300 personer grunnstønad, som tilsvarte 0,2 prosent av hele befolkningen. Ti år senere var antallet kommet opp i 48 100. En medvirkende årsak til denne veksten var trolig regelendringen i 1971 som medførte at også andre transportutgifter enn ved arbeid og utdanning kunne dekkes. I 1986 passerte antallet

grunnstønadmottakere 100 000, og økningen fortsatte jevnt og trutt frem til 1996 da antallet passerte 140 000. Det er vanskelig å trekke fram noen enkelt forklaring på denne utviklingen, men den delvise opphevingen av 70-årsgrensen i 1979 kombinert med økt levealder er trolig blant årsakene. Regelendringen for diabetikere i 1996 og 1998 medførte imidlertid at om lag 10 000 stønadmottakere mistet ytelsen. Deretter økte antallet igjen frem til 2003/2004, før utviklingen snudde. I de etterfølgende årene har vi sett en kontinuerlig nedgang i antallet grunnstønadmottakere (figur 1). Mens nær 134 000 personer mottok grunnstønad i desember 2003, var tallet ved utgangen av 2016 kommet ned i under 119 000, det laveste antallet siden

**Figur 1. Antall grunnstønadmottakere per desember (venstre akse), og folketrygdens utgifter til grunnstønad i millioner 2016-kroner (høyre akse)**



Kilde: NAV

begynnelsen av 1990-tallet. Nedgangen i antallet stønadmottakere fra 2003 til 2016 var på 11 prosent, til tross for at vi samtidig hadde en befolkningsvekst. Andelen i befolkningen med grunnstønad falt dermed enda sterkere, fra 2,9 til 2,3 prosent, en nedgang på nesten en firedel.

Til tross for nedgangen i antall stønadmottakere har folketrygdens utgifter til grunnstønadsordningen fortsatt å øke. I perioden 2003 til 2016 steg de årlige utgiftene fra 1,4 milliarder kroner til nær 1,9 milliarder (figur 1). Målt i 2016-kroner<sup>4</sup> innebærer dette en utgiftsvekst på 7 prosent.

At utgiftene stiger samtidig som antallet stønadmottakere synker, tyder på at dagens stønadmottakere får en høyere ytelse enn de som tidligere hadde grunnstønad. Utviklingen i gjennomsnittlig ytelse bekrefter dette. Målt i 2016-kroner økte de gjennomsnittlige utgiftene per mottaker fra 12 900 i 2003 til 15 600 kroner i 2016. En alternativ måte å vise utviklingen på, er ved å bruke gjennomsnittlig utbetalt beløp per år som andel av sats 1 samme år. I 2003 utgjorde sats

1 en årlig ytelse på 6 540 kroner. Stønadmottakerne fikk da i gjennomsnitt en ytelse som tilsvarte 162,8 prosent av sats 1. Tretten år senere var sats 1 økt til 8 040 kroner, og gjennomsnittlig utbetalt beløp utgjorde 194,4 prosent av sats 1. Gjennomsnittlig ytelse økte dermed med om lag 20 prosent i løpet av denne perioden.

I resten av artikkelen fokuseres det på årsakene til denne utviklingen og hva som skiller dagens grunnstønadmottakere fra de som mottok den samme stønaden tidligere på 2000-tallet.

### Færre menn og færre barn

Som for andre helserelaterte trygdeytelser er det flere kvinner enn menn som mottar grunnstønad. Fra 2003 til 2016 har kvinneandelen økt fra 57 til 59 prosent. Siden 2003 har det vært en nedgang i antallet grunnstønadmottakere både for kvinner og menn, henholdsvis 15 prosent færre menn og 9 prosent færre kvinner.

Aldersfordelingen viser dessuten at nedgangen har vært særlig stor blant de yngste. Mens det i 2003 var 17 500 grunnstønadmottakere i aldersgruppen 0–17 år, var tallet redusert til 12 600 i 2016, en nedgang på hele 28 prosent. Med en befolkningsvekst i denne

<sup>4</sup> Utgiftene i 2016-kroner fremkommer ved å dividere utgiftene for hvert år med sats 1 for det aktuelle året, og multiplisere med sats 1 for 2016.

## Datagrunnlag og definisjoner

Data er hentet fra NAVs utbetalingsregistre, som utgjør grunnlaget for grunnstønadsstatistikken. Foruten stønadsmottakernes kjønn, alder og bosted, finnes her opplysninger om hvilken grunnstønadsatts de mottar og eventuell hjelpestønad. I tillegg er det koblet på opplysninger om pensjonsstatus og pensjongivende inntekt fra andre av NAVs registre.

Det er benyttet data per desember for perioden 2000–2016 der dette er tilgjengelig. For 2016 er inntektsopplysninger enda ikke tilgjengelig, så i stedet benyttes G-regulerte 2015-tall for inntekt. Andelen stønadsmottakere i befolkningen er beregnet per desember hvert år i forhold til folkemengden 1. januar året etter.

Opplysninger om innvilgningsårsak og diagnose er registrert i en egen rutine, og er koblet på for årene 2003 og 2014–2016. Det er i alt syv innvilgningsårsaker kodet a)-g), som tilsvarer kriteriene for hvilke typer ekstrautgifter ordningen dekker (se faktaboks *Regelverk for grunnstønad*). Diagnosene i datamaterialet er klassifisert i henhold til kodeverket ICD-10.

De første årene etter at grunnstønadsordningen ble etablert var det ikke obligatorisk å innrapportere opplysninger om innvilgningsårsak og diagnose. For om lag 30 prosent av de nåværende stønadsmottakerne mangler derfor fortsatt kode for innvilgningsårsak, mens om lag 16 prosent mangler opplysninger om diagnose. Mange av disse stønadsmottakerne har hatt ytelsen i mange år. Fra desember 2013 gikk NAV over til elektronisk innrapportering av diagnose og innvilgningsårsak i saksbehandlingssystemet. Disse opplysningene er nå obligatoriske, så kodene må alltid påføres i nye saker. For de tre siste årene har vi dermed fått et langt mer fullstendig statistikkgrunnlag enn tidligere. For personer med flere innvilgningsårsaker (flere typer ekstrautgifter) eller flere diagnoser telles kun den viktigste. I statistikken som presenteres i denne artikkelen fokuseres det på grunnstønadmottakere med registrert innvilgningsårsak og diagnose. De som mangler slike opplysninger holdes utenfor.

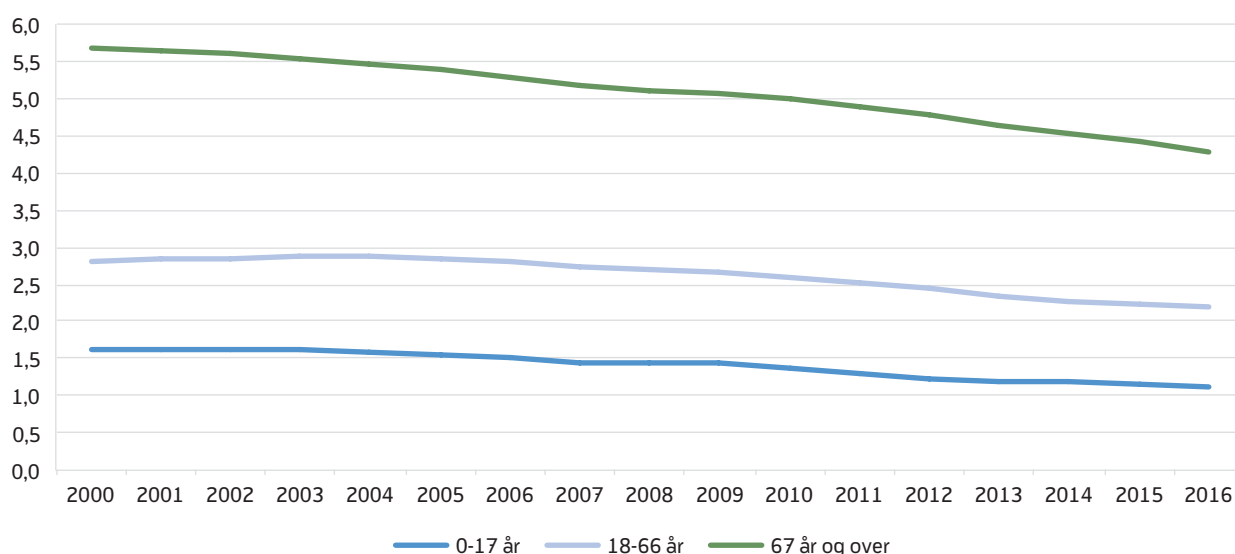
Folketrygdens utgifter til grunnstønad er hentet fra NAVs stønadsregnskap.

aldersgruppen på om lag 4,5 prosent i samme periode, har andelen barn og unge med grunnstønad i befolkningen sunket fra 1,6 prosent i 2003 til 1,1 prosent i 2016 (figur 2), en reduksjon på nær en tredel.

I motsatt ende av aldersskalaen har antallet stønadsmottakere over 67 år ligget stabilt på mellom 31 000 og 33 000 i hele perioden. Fra omkring 2010 begynte

imidlertid eldrebølgen å gjøre seg gjeldende, og andelen over 67 år har vist en tiltakende økning etter hvert som de store fødselskullene fra etterkrigstiden passerer 67 år. Befolkningen i denne aldersgruppen har økt med om lag 27 prosent siden 2003. Andelen i denne aldersgruppen som mottar grunnstønad har dermed gått ned fra 5,5 prosent i 2003 til 4,3 prosent i 2016. Selv om nedgangen i prosentpoeng er størst for den eldste

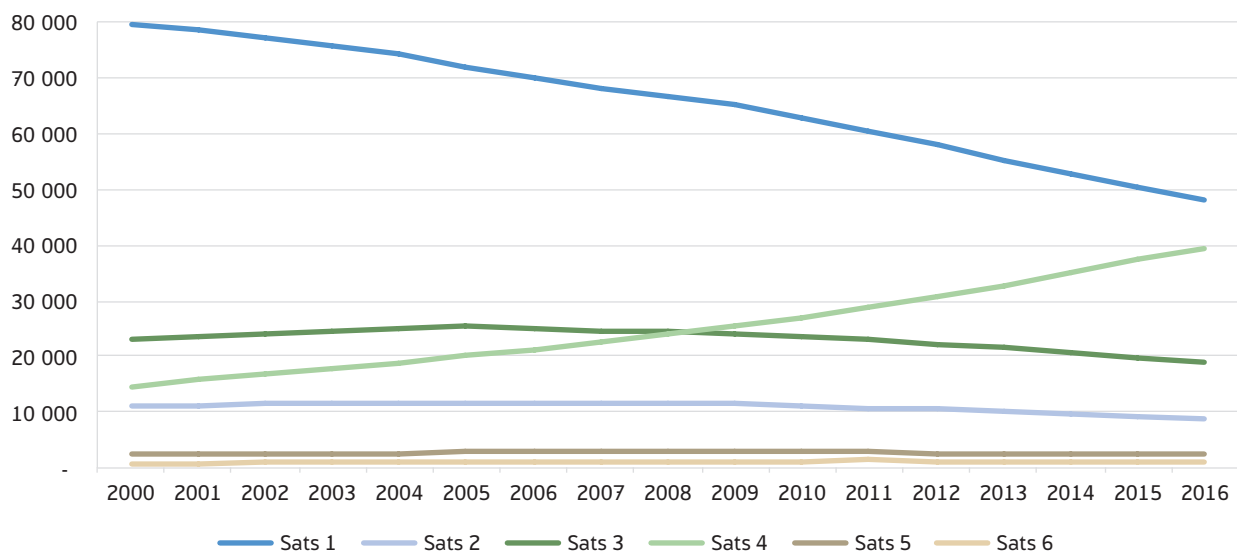
**Figur 2.** Andel av befolkningen som mottar grunnstønad, etter alder. Prosent. Desember 2000–2016



Kilde: NAV



**Figur 3. Grunnstønadmottakere etter sats. Desember 2000–2016**



Kilde: NAV

aldersgruppen, er den prosentvise nedgangen i befolkningsandelen med grunnstønad høyere blant de yngste.

### Færre med sats 1, flere med sats 4

Som nevnt ytes grunnstønad nå etter 6 satser. Sats 1 – ofte omtalt som *ordinær sats* – er lavest, mens de forhøyede satsene 2–6 utgjør fra 1,5 til 5 ganger ordinær sats. I 2016 utgjorde ordinær sats 8 040 kroner per år, eller 670 kroner i måneden (se faktaboks *Satser for grunnstønad i 2016*).

Siden begynnelsen av 2000-tallet har vi observert en stor forskyvning i bruken av disse satsene (figur 3). Sats 1 er riktignok fortsatt den mest brukte satsen. Men mens det i desember 2000 var 79 500 grunnstønadmottakere med ordinær sats, er antallet falt til 48 100 ved utgangen av 2016. Andelen stønadmottakere med sats 1 har dermed falt fra 60 prosent til 40 prosent. I samme periode økte antallet med sats 4 kontinuerlig fra 14 500 i 2000 til 39 200 i 2016, en økning på hele 170 prosent. Mens sats 3 tidligere var den nest vanligste satsen, har sats 4 hatt denne posisjonen siden 2009. Det er på grunn av denne endringen at utgiftene til grunnstønad har økt, samtidig som antallet stønadmottakere totalt har sunket. Både antallet og andelen stønadmottakere med sats 2 og 3 har gått noe ned, særlig de siste ti årene. Andelen med

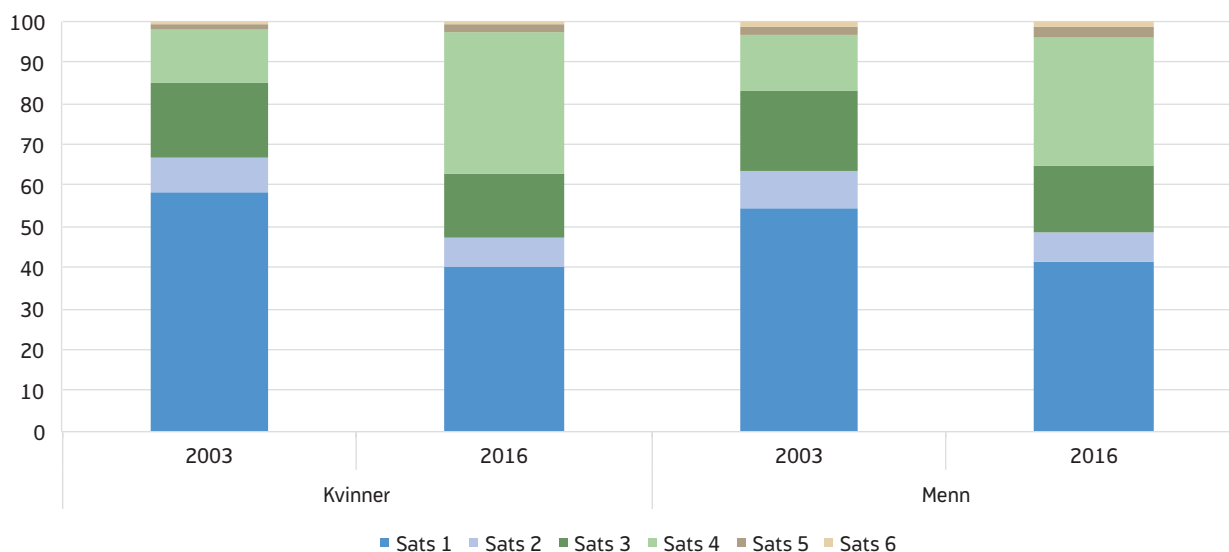
de to høyeste satsene har derimot i hele perioden ligget stabilt på 3 prosent. Dette tyder på at mottakerne av de to høyeste satsene generelt har store helseproblemer, og at de kan være tildelt en høy grunnstønadssats på grunn av kombinerte formål.

Endringen i satsfordelingen har gitt litt forskjellige utslag for kvinner og menn, og for ulike aldersgrupper. En sammenlikning av fordelingen ved utgangen av 2003 med satsfordelingen i 2016, viser at det før nedgangen i antall stønadmottakere tok til for alvor var en litt høyere andel kvinner enn menn med ordinær sats. Samtidig var det en litt lavere andel kvinner med sats 4. I 2016 er dette bildet snudd: andelen med sats 1 er høyest blant menn, mens andelen med sats 4 er høyest blant kvinner (figur 4). I løpet av denne perioden har antallet kvinner med grunnstønad sats 4 økt med 141 prosent, mens økningen blant menn var på 94 prosent.

Endringen ses enda tydeligere blant de yngste. Mens 63 prosent av grunnstønadmottakerne i aldersgruppen under 18 år mottok den laveste satsen i 2003, var andelen falt til 29 prosent i 2016. Også for dem med sats 2 eller 3 falt andelen noe, mens gruppen med sats 4 økte fra 17 prosent til 58 prosent (figur 5). En tilsvarende endring i satsfordelingen ses for de to øvrige aldersgruppene, men langt fra like sterk. Blant dem mellom



**Figur 4. Grunnstønningmottakere prosentfordelt etter kjønn og sats. Desember 2003 og 2016**



Kilde: NAV

18 og 67 år har også sats 4 overtatt som den nest vanligste satsen. For dem over 67 år er det imidlertid fortsatt flere med sats 3 enn sats 4. I den eldste aldersgruppen er fremdeles over halvparten mottakere av sats 1.

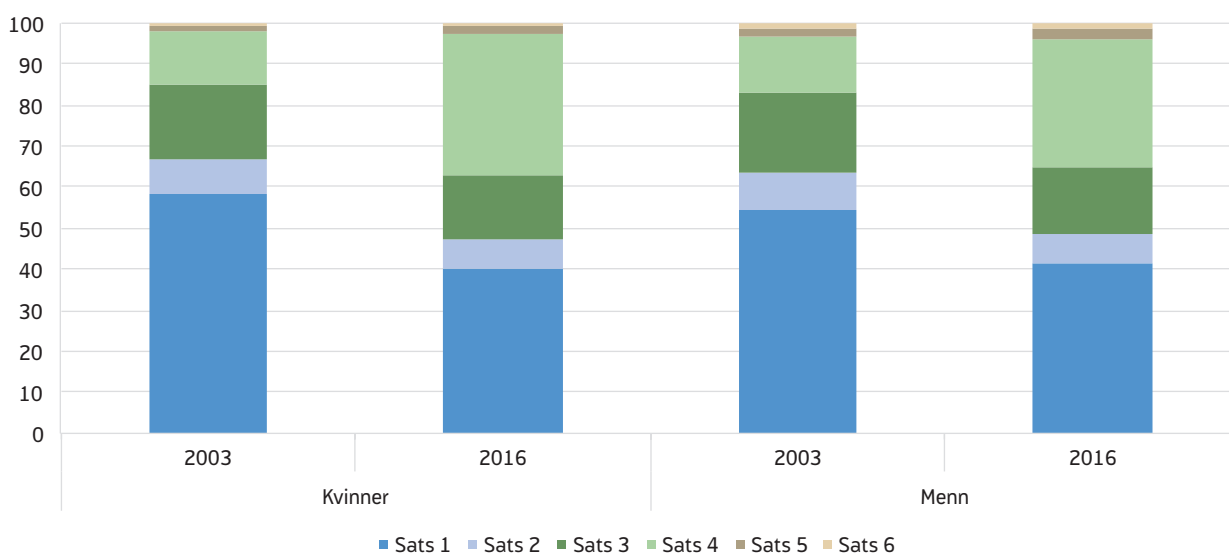
Ser vi fremover i tid, er det – dersom regelverket holdes uendret – sannsynlig at det vil fortsette å bli stadig færre med sats 1 og flere med sats 4. Av de nye grunnstønningmottakerne i 2016 fikk hele 3 av 4 personer innvilget sats 4, mens kun 15 prosent fikk innvilget laveste sats.

### Fordyret kosthold ved diett stadig vanligere

Endringene i bruken av sats 1 og 4 tyder på at de som nå innvilges grunnstønning får ytelsen av andre årsaker enn tidligere, til tross for at det bare har vært mindre endringer og presiseringer i regelverket på 2000-tallet.

Fordelingen av innvilgningsårsaker for de grunn-

**Figur 5. Grunnstønningmottakere prosentfordelt etter alder og sats. Desember 2003 og 2016**



Kilde: NAV

stønadmottakerne vi har registrert slike opplysninger om, viser riktignok at ekstra utgifter til transport fortsatt er den vanligste årsaken til å få innvilget grunnstønad. I alt 4 av 10 har grunnstønad til dette formålet (tabell 1). Men hovedårsaken til den sterke veksten av personer med sats 4 er at fordyret kosthold ved diett er blitt en mye vanligere innvilgningsårsak. De fleste som får grunnstønad til dekning av denne typen ekstrautgifter blir nemlig tildelt sats 4 (se faktaboks *Om retningslinjene*). Mens det i 2003 var 11 prosent med denne innvilgningsårsaken, var andelen tredoblet i 2016.

**Tabell 1. Grunnstønadmottakere med registrert innvilgningsårsak, prosentfordelt etter årsak. Desember 2003 og 2016**

	2003	2016
I alt	100,0	100,0
Drift av tekniske hjelpemidler	1,4	2,1
Transport	37,1	40,6
Hold av førerhund	0,1	0,1
Teksttelefon eller i særlige tilfeller vanlig telefon	9,8	3,5
Bruk av proteser, støttebandasjer o.l.	1,2	1,6
Fordyret kosthold ved diett	11,2	34,3
Slitasje på klær og sengetøy	24,3	15,1
Andre ekstrautgifter <sup>5</sup>	15,0	2,6

Kilde: NAV

Når vi ser på fordelingen av nye stønadmottakere de siste tre årene, blir bildet enda tydeligere: mens 2 av 3 fikk innvilget grunnstønad på grunn av fordyret kosthold i 2014 og 2015, var andelen hele 80 prosent i 2016 (tabell 2). De andre innvilgningsårsakene er knapt i bruk lenger. Samtidig fikk nesten alle nye mottakere med fordyret kosthold som innvilgningsårsak sats 4 – over 90 prosent hvert år.

Transport er for øvrig blitt tredje vanligste innvilgningsårsak, etter slitasje på klær og sengetøy. Dette har delvis sammenheng med innstramminger i forhold til

bilbruk. Personer som fikk innvilget stønad til anskaffelse av bil<sup>6</sup> fikk tidligere også grunnstønad sats 3 til drift av denne. Det ble ikke lagt vekt på om vedkommende tidligere hadde dekket sitt transportbehov ved egen bil, og dermed om bruk av bil faktisk kunne anses som en ekstrautgift. Denne praksisen ble endret i 2005, slik at grunnstønad til drift av egen bil i dag bare innvilges dersom bilen faktisk er en ekstrautgift (Arbeids- og velferdsdirektoratet 2016). I tillegg ble ordningen med støtte til kjøp av bil i «gruppe 1» (ordinære personbiler) strammet inn fra 2015, ved at det for søknader etter dette tidspunkt kun gis stønad til kjøp av biler til bruk i arbeid og utdanning og ikke lenger til bedring av funksjonsevnen i dagliglivet.<sup>7</sup> Færre enn tidligere får dermed innvilget grunnstønad til transport.

**Tabell 2. Nye grunnstønadmottakere med registrert innvilgningsårsak, prosentfordelt etter årsak. 2014–2016**

	2014	2015	2016
I alt	100,0	100,0	100,0
Drift av tekniske hjelpemidler	0,4	0,7	0,6
Transport	11,8	11,9	6,2
Hold av førerhund	0,3	0,4	0,2
Teksttelefon eller i særlige tilfeller vanlig telefon	0,1	0,0	0,1
Bruk av proteser, støttebandasjer o.l.	3,3	3,6	4,7
Fordyret kosthold ved diett	67,1	66,9	79,8
Slitasje på klær og sengetøy	17,1	16,4	8,4

Kilde: NAV

### **Cøliaki og andre glutenintoleranser er vanligste diagnose blant nye mottakere**

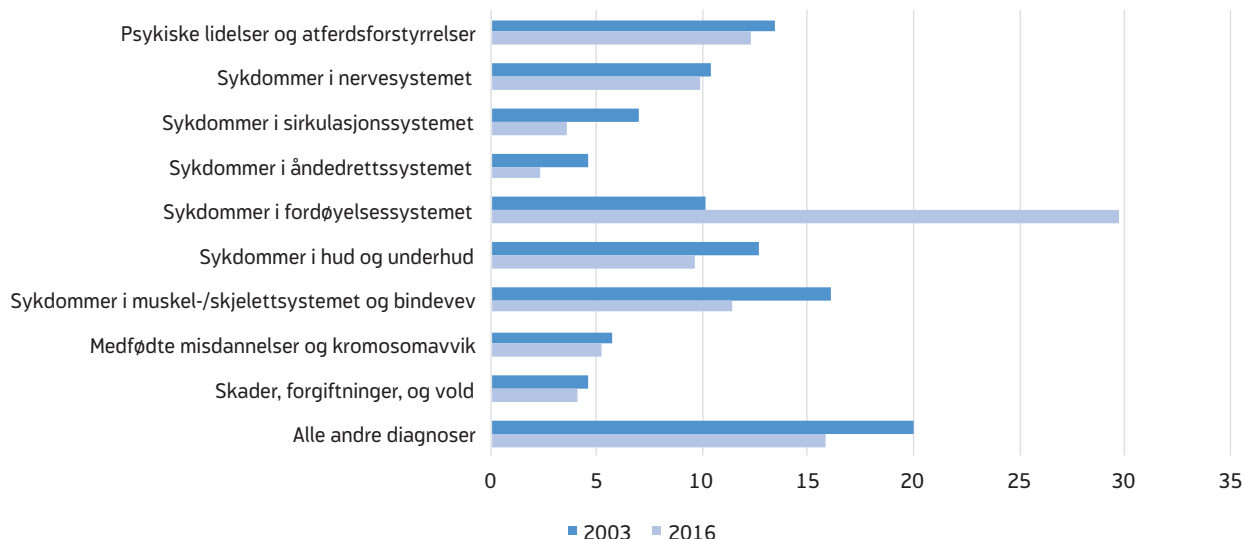
Ettersom fordyret kosthold ved diett er blitt vanligere som innvilgningsårsak, er det naturlig nok også endringer i diagnosefordelingen blant grunnstønadmottakerne. For de mottakerne vi har diagnoseopplysninger om, er andelen med sykdommer i fordøyelsessystemet tredoblet fra 10 prosent i 2003 til 30 prosent i 2016. Ved utgangen av 2016 utgjorde dette i alt 29 500 personer. Alle andre

<sup>5</sup> Før 1997 kunne grunnstønad innvilges til «enhver ekstrautgift» av betydning. Personer som før 1997 fikk innvilget grunnstønad til dekning av andre ekstrautgifter enn de nå gjeldende kriteriene, har beholdt sin ytelse, men er registrert med «andre ekstrautgifter» som innvilgningsårsak.

<sup>6</sup> Kilde: Folketrygdlovens § 10-5 Stønad til bedring av funksjonsevnen i arbeidslivet eller § 10-6 Stønad til bedring av funksjonsevnen i dagliglivet.

<sup>7</sup> Kilde: Folketrygdlovens § 10-7, Forskrift av 7. mars 2003 nr. 290 om stønad til motorkjøretøy eller annet transportmiddel.

**Figur 6. Grunnstønadmottakere med registrert diagnose, prosentfordelt etter de største diagnosegruppene. Desember 2003 og 2016**



Kilde: NAV

diagnosegrupper har hatt en nedgang i perioden, både i antall og i andel (figur 6).

De fleste som får grunnstønad på grunn av sykdommer i fordøyelsessystemet, har diagnosen cøliaki eller andre glutenintoleranser.<sup>8</sup> Ser vi på den siste treårsperioden, er tendensen svært entydig: over 60 prosent av de nye stønadmottakerne er registrert med cøliaki eller andre glutenintoleranser (figur 7). Og i 2016 befant hele 74 prosent av de nye grunnstønadmottakerne seg i denne gruppen. Den nest største gruppen er personer med såkalte hyperkinetiske forstyrrelser, eller adferdsforstyrrelser som vanligvis oppstår i barne- og ungdomsårene. Denne gruppen utgjorde imidlertid ikke mer enn 3 prosent av de nye grunnstønadmottakerne i 2016. Den tredje største gruppen ligger stabilt på om lag 2 prosent, og består av personer som har foretatt amputasjoner, hovedsakelig av bein.

<sup>8</sup> Her definert som personer registrert med K90, K90.0 og K90.4 i kategorien K90 Intestinal malabsorpsjon. Personer med andre glutenintoleranser enn cøliaki kan også være registrert under diagnosen K52.2 Allergisk og diettbettinget gastroenteritt og kolitt eller K58 Irritabel tarmsyndrom, men disse diagnosene omfatter også andre matintoleranser.

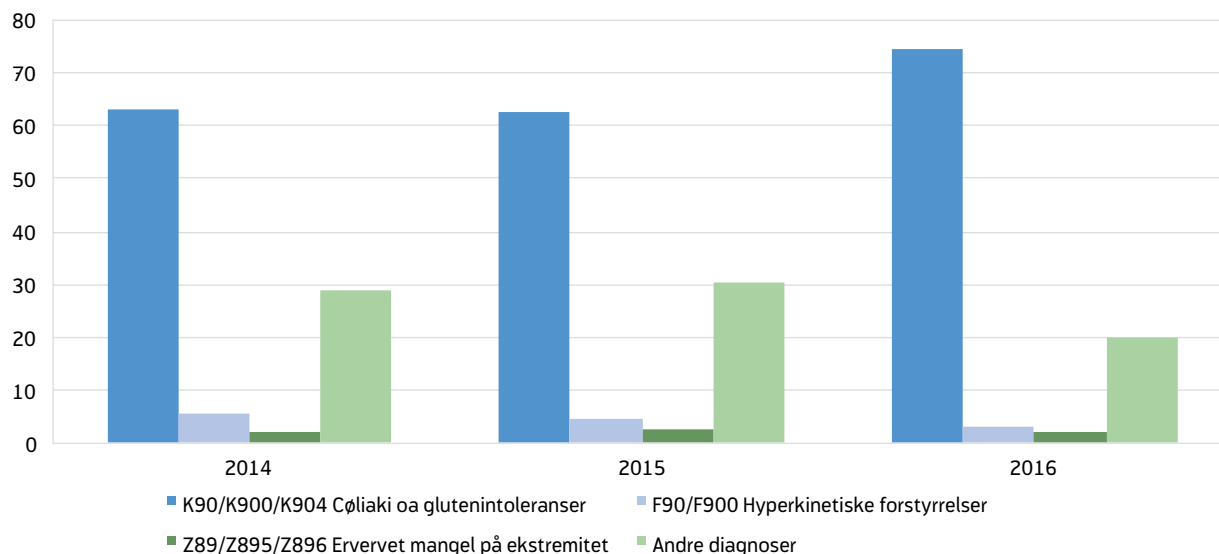
### Hvorfor denne veksten i glutenintoleranser?

Cøliaki er en autoimmun kronisk tarmsykdom som utløses av gluten, et protein som finnes i korn av hvete, rug og bygg. Sykdommen er den vanligste matvareintoleransen i den vestlige verden, og antas å forekomme hos rundt 1 prosent av befolkningen i Norge. Dette skulle tilsi om lag 50 000 personer, noe flere enn de 29 500 personene som i 2016 fikk grunnstønad på grunn av sykdommer i fordøyelsessystemet. Man antar imidlertid at under halvparten av de som har sykdommen har fått diagnosen stilt, og at mange går rundt med unødvendige plager.<sup>9</sup> Det kan antas at for personer med cøliaki er økt kjennskap til sykdommen og bedre diagnostikk blant årsakene til veksten i antall grunnstønadmottakere.

De siste årene har det generelt vært økende oppmerksomhet rundt plager etter inntak av kornholdig mat, også blant personer uten cøliaki. Plagene kalles gjerne glutenintoleranse uten cøliaki eller non-cøliaki glutensensitivitet (NCGS). I oktober 2002 ble det tatt inn et avsnitt om dette i rundskrivet, og presisert at: «Dersom det er fastslått at det foreligger non-cøliaki eller glutenintoleranse

<sup>9</sup> Kilde: Norsk helseinformatikk på <https://www.nhi.no/sykdommer/barn/magetarm/coliaki-oversikt/>, hentet 5. mai 2017.

**Figur 7. Nye grunnstønadmottakere, prosentfordelt etter diagnose. De 3 vanligste diagnosene. Desember 2014–2016**



Kilde: NAV

vil behandlingen være den samme som ved cøliaki, en glutenfri diett. Det vil kunne tilstås grunnstønad etter sats som ved cøliaki uten nærmere dokumentasjon av ekstrautgiftene». <sup>10</sup> Personer med NCGS fikk dermed rett til sats 4 på lik linje med personer med cøliaki. For denne gruppen er det sannsynlig at veksten i antall grunnstønadmottakere har sammenheng med medias og befolkningens økende opptatthet av helse og kosthold de siste årene, og ikke minst en økt interesse for hva som er et sunt kosthold. Imidlertid finnes det ikke noen egen diagnose for dette i kodeverket ICD-10. Det ser dermed ut som om personer med NCGS i stor grad registreres på samme diagnosekode som cøliaki. Resultatet er at NAV verken har tilfredsstillende opplysninger om hvor mange grunnstønadmottakere som reelt har cøliaki, eller om hvor mange som har andre glutenintoleranser. Vi vet heller ikke hvordan fordelingen er blant de om lag 2 500 personene som hvert år i perioden 2014–2016 har fått innvilget grunnstønad med disse diagnosekodene. Men det er grunn til å tro at andelen med NCGS er høy.

## Store fylkesvise forskjeller

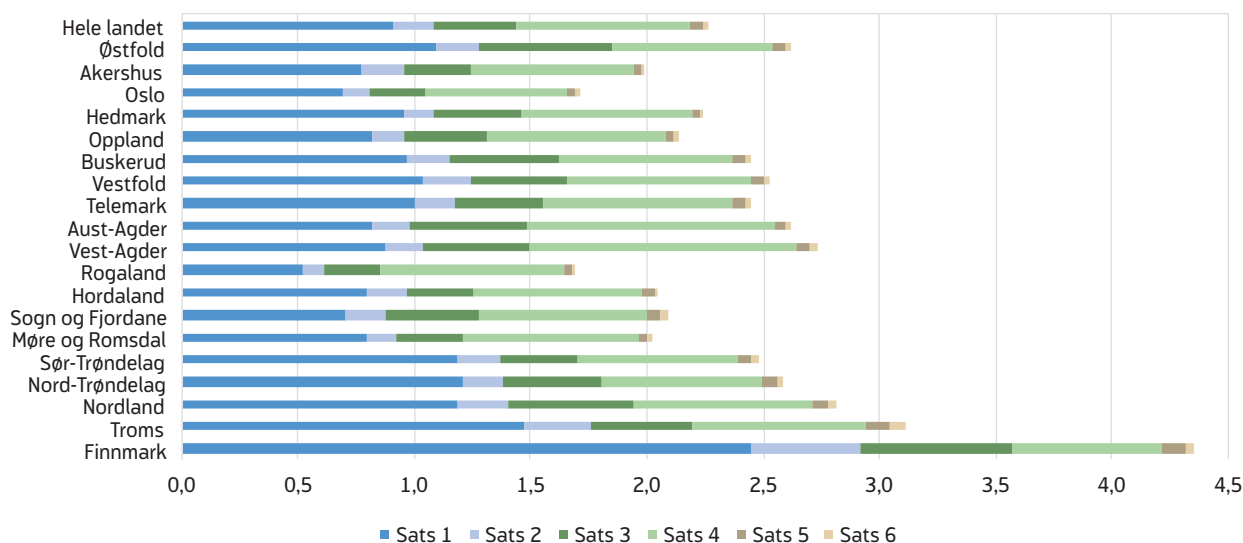
Utviklingen de senere årene har bidratt til at det nå er relativt store fylkesvise forskjeller i bruken av grunnstønad. Mens i gjennomsnitt 2,3 prosent av befolkningen hadde grunnstønad i 2016, varierte andelen fra 1,7 prosent i Oslo og Rogaland til 4,4 prosent i Finnmark.

For satsene 2, 3, 5 og 6 er den fylkesvise variasjonen lav. Forskjellene kommer til syne særlig i bruken av sats 1, men også sats 4. Rogaland har høyest andel stønadmottakere med sats 4 (47 prosent). Det er likevel Agderfylkene som har flest sett i forhold til befolkningen, i alt 1,1 prosent av befolkningen i de to fylkene har sats 4. Finnmark ligger på topp i bruk av sats 1, både i forhold til andelen grunnstønadmottakere som har denne satsen (56 prosent) og som andel av befolkningen (2,5 prosent). I Rogaland mottok kun 0,5 prosent av befolkningen laveste sats i 2016 (figur 8).

Det er vanskelig å si noe sikkert om årsaken til de fylkesvise forskjellene. Fylkenes befolkningssammensetning med hensyn til alder er neppe nok til å forklare forskjellene. Dette kan tyde på at det er fylkesvise forskjeller for eksempel i diagnostisering av cøliaki og andre glutenintoleranser. For grunnstønad til transportformål har bosettingsmønster og tilgang til

<sup>10</sup> Kilde: Referat fra Trygderetten 10. oktober 2003, på [http://www.trygderetten.no/ikbViewer/Content/35\\_077/0\\_302\\_346.pdf](http://www.trygderetten.no/ikbViewer/Content/35_077/0_302_346.pdf)

**Figur 8. Andel grunnstønadmottakere i befolkningen, etter fylke og sats. Prosent. Desember 2016**



Kilde: NAV

kollektivtransport betydning, og bidrar trolig til den lave bruken i Oslo sammenliknet med mer spredtbygde fylker.

### Målgruppen «de uføre» ikke lenger i flertall

Som nevnt innledningsvis var grunnstønadsordningen opprinnelig ment å dekke ekstrautgifter på grunn av medisinsk uførhet. Det ble ikke stilt krav om at grunnstønadmottakerne også måtte være ervervsmessig uføre. Det er likevel en nær sammenheng mellom de to uførhetsdefinisjonene, og det samme kan sies om bruken av de to ordningene. På slutten av 1990-tallet og fram til 2010 var andelen grunnstønadmottakere med uføretrygd høy, på om lag 40 prosent. Men siden den gang har andelen falt. I 2016 var 1 av 3 grunnstønadmottakere uføretrygdet. Noe av nedgangen må ses i lys av den begynnende eldrebølgen som har medført at mange av grunnstønadmottakerne har gått over i alderspensjonistenes rekker. Andelen grunnstønadmottakere som også mottar alderspensjon har derfor økt litt i samme periode. Fortsatt er likevel uføretrygdene de som i størst grad mottar grunnstønadssatsene 2, 3, 5 og 6. Av de med høyeste sats 6 er i alt 2 av 3 uføretrygdet. Det samme gjelder 57 prosent av stønadmottakerne med sats 5. Dette er ikke uventet ettersom de høyeste satsene ofte gis til perso-

ner med flere typer ekstrautgifter. Det må antas at personer som oppfyller flere av kriteriene for grunnstønad også har økt sannsynlighet for å bli uføretrygdet.

Ut fra utviklingen de siste årene er det neppe uventet at grunnstønadmottakerne uten alderspensjon eller uføretrygd nå utgjør den største gruppen, på nær 40 prosent av stønadmottakerne. Men heller ikke denne gruppen ser helt ut som før.

### Flere unge grunnstønadmottakere uten hjelpestønad

Som tidligere nevnt har både antallet og andelen barn og unge med grunnstønad gått noe ned fra 2003 til 2016. En mer markant endring ser vi i bruken av grunnstønad kombinert med hjelpestønad. Barn og unge som i dag får grunnstønad, ser ikke ut til å ha samme behov for ekstra tilsyn og pleie i hjemmet som jevnaldrende barn med grunnstønad hadde tidligere. Mens 12 500 av grunnstønadmottakerne under 18 år også hadde hjelpestønad ved utgangen av 2003, var antallet falt til 5 100 13 år senere. Regnet som andel av mottakerne i denne aldersgruppen var det en reduksjon fra 71 prosent til 40 prosent. Noe av reduksjonen kan trolig forklares med økt barnehagedekning og utbyggingen av skolefritidsordninger. Barn med nedsatt funksjonsevne har for-



trinnsrett ved barnehageopptak.<sup>11</sup> Kommunene er dessuten pliktige til å ha et tilbud om skolefritidsordning før og etter skoletid for barn med særskilte behov til og med 7. årstrinn.<sup>12</sup> Barn som tidligere hadde behov for ekstra tilsyn og pleie i hjemmet på grunn av sin medisinske tilstand, får dermed i større grad dekket dette behovet helt eller delvis av barnehage og skolefritidsordning. Mens 1 av 5 grunnstønadmottakere under 18 år hadde ordinær hjelpestønad i 2003, var det samme bare tilfellet for 1 av 20 i 2016.

Den store endringen ses også her for de med grunnstønad sats 4. I 2003 hadde halvparten av barn og unge med grunnstønad sats 4 hjelpestønad i tillegg. I 2016 gjaldt dette bare 13 prosent (tabell 3). Årsaken er åpenbar: også blant de yngste får mange nå grunnstønad på grunn av fordyret kosthold, og disse barna trenger ikke ekstra tilsyn og pleie i samme grad som de barna som tidligere fikk sats 4. Blant nye grunnstønadmottakere i denne aldersgruppen hadde i alt 80 prosent fordyret kosthold som innvilgningsårsak i 2016.

**Tabell 3. Andel grunnstønadmottakere 0–17 år som også mottok hjelpestønad, etter sats. Prosent. Desember 2003 og 2016**

	2003	2016
I alt	71,5	40,2
Grunnstønad sats 1	74,0	82,9
Grunnstønad sats 2	68,5	64,6
Grunnstønad sats 3	95,8	66,8
Grunnstønad sats 4	50,1	12,7
Grunnstønad sats 5	96,7	84,5
Grunnstønad sats 6	99,2	97,0

Kilde: NAV

### Flere har pensjonsgivende inntekt

Helse og levekår henger ofte sammen i en negativ sirkel der sykdom skaper fattigdom, og fattigdom skaper sykdom. Det er derfor positivt at det fra utgangen av 2003 til utgangen av 2016 har vært en liten økning i andelen grunnstønadmottakere med egen pensjonsgivende inntekt (ikke vist i figur). Den største end-

ringen er imidlertid blant stønadmottakere som har alderspensjon. I denne gruppen har andelen med pensjonsgivende inntekt økt fra 3 prosent til nær 13 prosent. Veksten er trolig en konsekvens av pensjonsreformen fra 2011, som medførte at mange fikk muligheten til å ta ut alderspensjon samtidig som de fortsatte å jobbe. Blant grunnstønadmottakerne med uføretrygd er det derimot ingen endring. 1 av 3 hadde pensjonsgivende inntekt begge år. I aldersgruppen under 18 år har andelen økt svakt fra 3 prosent til 5 prosent, noe som kan ha sammenheng med at aldersgrensen for å tjene opp pensjonsgivende inntekt ble senket fra 17 til 13 år fra og med 2010.

Antallet grunnstønadmottakere over 18 år uten alderspensjon eller uføretrygd har økt med 13 prosent fra 2003 til 2016. I denne gruppen har nesten alle pensjonsgivende inntekt. Andelen med inntekt over 4 G har også økt litt, fra 55 til 58 prosent. Det blir altså relativt flere voksne med en medisinsk tilstand som gir rett til grunnstønad, uten at tilstanden går ut over deres mulighet til å være i jobb. Igjen er det nærliggende å peke på at dette særlig har sammenheng med veksten i antall stønadmottakere som får innvilget ytelsen på grunn av fordyret kosthold.

### Virker ordningen etter hensikten?

Da den første stønadsordningen for blinde og vanføre ble innført på midten av 1930-tallet, var det en helt annen brukergruppe man hadde i tankene enn i dag. Statens Sentralstyre for Vanføreforsorgen utarbeidet i 1937 følgende oversikt over «årsaker til vanførhet» i Norge: «20,4 % skyldes poliomyelitt. 24,8 % skyldes ryggmargssykdommer og andre nervesykdommer. 19,0 % giktskykdommer. 7,2 % ulykker. 6,8 % medfødte misdannelser. 6,7 % tuberkulose i ben og ledd. 15,1 % forskjellige andre sykdommer.» (Gjengitt av Listou 1952.)

Takket være den medisinske utviklingen de siste tiårene, er det i dag helt andre diagnoser som gir enkeltpersoner rett til å få dekket ekstrautgifter utover det friske personer har. Det kan derfor være grunn til å spørre om dagens grunnstønadsordning fortsatt trefrer den målgruppen den er ment å treffe?

<sup>11</sup> Kilde: Barnehageloven, § 13, hentet fra Lovdata 2.3.2017.

<sup>12</sup> Kilde: Informasjon om Skolefritidsordningen på [https://www.regjeringen.no/no/tema/utdanning/grunnopplaring/artikler/skolefritidsordningen-sfo/id434\\_946](https://www.regjeringen.no/no/tema/utdanning/grunnopplaring/artikler/skolefritidsordningen-sfo/id434_946), hentet 2.3.2017

Forskningsstiftelsen ECON fikk i 2005 i oppdrag av Arbeids- og sosialdepartementet å evaluere grunnstønadsordningen. Deres hovedkonklusjon var da at: «Grunnstønadsordningen er en rimelig treffsikker ordning for å kompensere for nødvendige og varige ekstrautgifter som funksjonshemmede og kronisk syke har» (ECON 2005).

Det er ikke selvsagt at denne konklusjonen fortsatt gjelder i dag. Siden kriteriene for å få grunnstønad ble vedtatt i 1997, har den teknologiske utviklingen bidratt til at enkelte av de ekstrautgiftene ordningen dekker er blitt uaktuelle. Telefon som innvilgningsårsak er i praksis avvirket. Teksttelefoner produseres ikke lenger, og er erstattet av mobiltelefoner og datamaskiner. Produkt- og prisutviklingen på dette området har medført at mobiltelefoner, datamaskiner og nettbrett er noe «alle» har, så stønad til mobiltelefon ble avvirket i 2001. Søknader om grunnstønad til telefon får dermed i dag nesten alltid avslag. Det gis imidlertid støtte til reparasjon av de få teksttelefonene som fortsatt finnes. Ekstrautgifter til drift av tekniske hjelpemidler er redusert fordi strømutfordringene forbundet med disse i dag er minimale. Ekstrautgiftene ved bruk av proteser, støttebandasjer o.l. er heller ikke veldig høye lenger, fordi protesene som lages i dag ikke sliter så mye på klærne at det kan regnes som en ekstrautgift. Flere av de gjeldende kriteriene for å få tilkjent grunnstønad er altså til dels utdaterte nå i 2017.

De siste årene har fordyret kosthold ved diett vært den dominerende årsak til innvilget grunnstønad. For denne utviklingen kan det imidlertid pekes på noen dilemmaer, blant annet i tilknytning til innvilgelsen av grunnstønad ved non-cøliaki glutensensitivitet (NCGS). Det hevdes at så mange som 5–7 prosent av befolkningen har denne tilstanden, en langt høyere befolkningsandel enn anslaget for personer med cøliaki.<sup>13</sup> Veksten i antall grunnstønadmottakere med diett som innvilgningsårsak har særlig økt i årene etter at også personer med NCGS fikk rett til grunnstønad. Selv om NAV ikke har eksakte tall på hvor mange

som har fått innvilget grunnstønad på grunn av NCGS, antar vi at antallet er betydelig.

Et annet dilemma er at det i loven presiseres at «Nødvendigheten av spedialdiett for den aktuelle diagnosen må være vitenskapelig dokumentert og alminnelig anerkjent i medisinsk praksis».<sup>14</sup> Men NCGS er per i dag ikke regnet som en dokumentert eller alminnelig anerkjent diagnose i de medisinske fagmiljøene. De siste årene har en gruppe australske forskere fått mye omtale. I en studie fra 2011 konkluderte de med at gluten kunne gi mageproblemer hos pasienter uten cøliaki. Forskerlaget var likevel ikke helt sikre på sine egne resultater og gikk grundigere til verks i et nytt eksperiment. Når de i 2013 publiserte resultatene fra oppfølgingsstudien, konkluderte de med at de ikke kunne se noen klar sammenheng mellom inntak av gluten og mageproblemer hos deltakerne. Mange av deltakerne som forventet at de skulle bli dårlige opplevde at de ble dårlige, men det var tilfelle både når de fikk en diett med og uten gluten (Biesiekierski m.fl. 2013).

I tillegg mangler undersøkelser og laboratorieprøver som kan bekrefte NCGS. I regelverket presiseres det at: «Vurdering hos spesialist, samt et gjennomført provokasjonsopplegg er nødvendig for å stille diagnosen» (Arbeids- og velferdsdirektoratet 2016). Men i tilbakemeldinger til NAV har det vært uttrykt bekymring for at en del av disse provokasjonstestene ikke gjennomføres på tilfredsstillende måte. Tatt i betraktning at det ikke finnes anerkjente medisinske tester som kan bekrefte diagnosen, kan det kanskje stilles spørsmål ved om inngangsvilkåret for å få grunnstønad ved NCGS praktiseres for liberalt.

De siste årene har det for øvrig skjedd store endringer både i folks kosthold, i kostholdsradene som gis fra ulike hold og i matvarebransjen. Lettere tilgang til alternative matvarer for dem som må leve på ulike spedialdietter og økt konkurranse mellom butikkjedene, kan ha bidratt til at det ikke nødvendigvis er så store merkostnader knyttet til å skulle etterleve ulike dietter som tidligere, verken for personer med cøliaki eller andre. Det er derfor ikke sikkert at de reelle

<sup>13</sup> Kilde: Informasjon fra Norsk Cøliakiforening på <http://www.ncf.no/hva-er-coliaki/andre-former-for-glutenintoleranse>, hentet 21.mai 2017

<sup>14</sup> Folketrygdlovens § 6-3, første ledd, bokstav f.

ekstraavgiftene ved fordyret kosthold er like høye som før. I den forbindelse kan det nevnes at Danmark har avvirket ordningen med «merutgiftskompensasjon» for de fleste med cøliaki, med den begrunnelse at diett ikke kan sidestilles med medisinsk behandling.<sup>15</sup> I Sverige har barn opp til 16 år med cøliaki rett til en «livsmedelsanvisning». De kan hente ut glutenfrie matvarer fra apotek for opptil 90 dager av gangen, mot en egenandel på 120 kroner hver gang. I tillegg har omtrent halvparten av landstingene beskjedne former for støtte til personer over 16 år.<sup>16</sup> Sett i forhold til våre naboland er grunnstønadens sats 4 – på 23 724 kroner i året – en svært god kompensasjon.

Hvorvidt dagens grunnstønadsordning fortsatt treffer målgruppen som ordningen er ment å hjelpe kan virke litt uklart. Det blir stadig færre stønadmottakere totalt, delvis på grunn av innstramminger i praksis og delvis fordi flere av kriteriene for stønad er blitt utdaterte. Samtidig trekkes grunnstønaden i retning av å bli en ordning primært for personer med cøliaki og andre glutenintoleranser. Med den utviklingen vi har sett de siste årene er det kanskje på tide å vurdere grunnstønadsordningen på nytt.

## Referanser

Arbeids- og velferdsdirektoratet (2014) *Rundskriv til folketrygdlovens kapittel 6 – Generell del*. Sist endret 13.05.2014. Tilgjengelig fra: <https://www.nav.no/rettskildene-intern/Rundskriv/generell-del-kapittel-6>.

Arbeids- og velferdsdirektoratet (2016) *Rundskriv til folketrygdlovens § 6–3 Grunnstønad*. Sist endret 14.10.2016. Tilgjengelig fra: <https://www.nav.no/rettskildene-intern/Forside/Folketrygdloven/kapittel-6->.

Biesiekierski, Jessica R., Simone L. Peters, Evan D. Newnham, Ourania Rosella, Jane G. Muir, Peter R. Gibson (2013) *No Effects of Gluten in Patients With Self-Reported Non-Celiac Gluten Sensitivity After Dietary Reduction of Fermentable, Poorly Absorbed, Short-Chain Carbohydrates*. Tilgjengelig fra [http://www.gastrojournal.org/article/S0016-5085\(13\)00702-6/abstract](http://www.gastrojournal.org/article/S0016-5085(13)00702-6/abstract).

ECON (2005) *Evaluering av grunnstønadsordningen*. Utarbeidet for Arbeids- og sosialdepartementet. ECON-rapport nr. 2005–064.

Listou, Eline (1952) *Oversikt over vanføreforsorgen i Norge*. Særtrykk av «Sosialt arbeid» nr. 2–1952.

Ot.prp. nr. 6 (1970–71) *Om lov om endringer i lov om folketrygd av 17. juni 1966*. Oslo: Sosialdepartementet.

Rikstrygdeverket (1975) *Historisk oversikt over stønad til uføre. 1967–1972*. Oslo: Rikstrygdeverket.

St.meld. nr. 26 (1960–61) *Om tiltak som er truffet for å forberede gjennomføringen av lovene om attføringshjelp og uføretrygd av 22. januar 1960*. Oslo: Sosialdepartementet.

.....  
<sup>15</sup> Kilde: Informasjon fra Dansk Cøliaki Forening på <http://www.celiaki.dk/dk/merutgiftsberegningrettigheder/>, hentet 4. mai 2017.

<sup>16</sup> Kilde: Informasjon fra Svenska Celiakiförbundet på <http://www.celiaki.se/leva-med-celiaki/livsmedelsanvisning-och-kontanter-sattning/>, hentet 4. mai 2017.



# VILKÅR OM AKTIVITET FOR SOSIALHJELP I 2015: GJØR KOMMUNENE DET SOM VIRKER?

Espen Steinung Dahl og Ivar Andreas Åsland Lima

## Sammendrag

*Vi har gjort en surveyundersøkelse om kommunenes bruk av vilkår om aktivitet for mottakere av økonomisk sosialhjelp i 2015. Vi finner at mange, særlig storbyer og store kommuner, i stor grad praktiserte vilkår om aktivitet forut for lovendringen i 2017. Vi finner også betydelig variasjon i praktiseringen. For det første finner vi variasjon når det gjelder innholdet i aktivitetene. Mange storbyer og store kommuner stiller ofte vilkår om oppmøte i ulike typer tiltak. Blant disse er kommunal eller statlig arbeidspraksis mye brukt. Andre igjen stiller først og fremst vilkår om at personer skal søke jobb og dokumentere dette med jobblogg, eller at de skal registrere seg som arbeidssøker og få vurdert sitt bistandsbehov for å komme i jobb (NAV-loven § 14a). For det andre finner vi en stor variasjon i måten vilkårsbruk praktiseres på – i hvor mange som mottar vilkår, hvor omfattende oppmøte som kreves av deltakerne og i hvordan vilkårsbrudd sanksjoneres.*

*Vi har gått gjennom forskningen på effekter av tiltak og bruk av vilkår om aktivitet, for å vurdere forskningsbaserte råd om hvordan aktivitetsplikten bør praktiseres, gitt lovens mål om at flere skal bli selvhjulpne. Mange tidligere undersøkelser har sett på faktisk deltakelse i tiltak, og funnene spriker: noen finner positive effekter, noen negative, og noen ingen effekt. Nyere forskning som ikke undersøker spesifikke tiltak, men som ser på økt bruk av vilkår i kommuner, finner derimot betydelige positive effekter blant unge: det blir færre sosialhjelpsmottakere, flere unge fullfører videregående utdanning tidligere, og flere kommer seg i jobb. Undersøkelsene gir ikke svar på hvilke typer tiltak som er best egnet til å oppnå slike positive effekter. Hvilke mekanismer som fører til de positive effektene er også usikkert.*

*De nevnte positive effektene kan oppstå ved at tiltakene virker, at for eksempel deltakelse i et tiltak gir økt kompetanse eller bedre struktur i hverdagen. Eller det kan også være en såkalt bryderieffekt – å stille krav om delta i aktiviteter øker kostnadene ved å motta sosialhjelp – og det medfører at noen blir dultet tilbake til skolebenken eller til økt innsats for å skaffe seg jobb. Nå som det er innført aktivitetsplikt for alle under 30 år bør forskningen i større grad se på og skille mellom ulike modeller for praktisering av vilkår, og måle effektene av disse. Det er også viktig å undersøke om loven gir uintenderte negative effekter for noen grupper.*

## Innledning

Siden 1993 har kommunene hatt en mulighet til å stille vilkår om å utføre arbeid eller andre aktiviteter for mottak av økonomisk sosialhjelp. Vilkår inngår i et pengevedtak om økonomisk sosialhjelp, og innebærer at mottakeren må utføre bestemte handlinger i forbindelse med mottak av stønaden. Hvis vilkåret brytes vil mottakeren kunne sanksjoneres med trekk eller stans i utbetalingen av stønad. Fra og med 1. januar 2017 er loven endret til at det skal stilles vilkår om aktivitet for mottakere av sosialhjelp under 30 år i sosialtjenestelovens § 20 a «Bruk av vilkår for personer under 30 år».<sup>1</sup> Selv med denne lovendringen er det fortsatt slik at kommunene selv velger innholdet i aktivitetene mottakerne må utføre og de bestemmer oppmøtekrav og varighet på deltakelse i tiltakene. De bestemmer også hvordan brudd på vilkår skal sanksjoneres.

Det finnes ikke registerdata om praktisering av vilkår for mottak av sosialhjelp. I forbindelse med den varslede innføringen av aktivitetsplikt for unge sosialhjelpsmottakere bestemte vi oss for å kartlegge bruken av vilkår forut for lovendringen. Hensikten er å gjennomføre en ny undersøkelse etter lovendringen for dermed å kunne beskrive endringene i praktiseringen av vilkår som lovendringen har medført.<sup>2</sup> Problemstillingen i denne artikkelen er todelt: først skal vi undersøke hvordan kommunene praktiserte vilkår om aktivitet i forkant av lovendringen. Deretter skal vi vurdere praksis i lys av hva forskningen sier om effekter av praktisering av vilkår og om ulike typer tiltak for målgruppen.

Ifølge proposisjonen til Stortinget der det først ble foreslått å innføre aktivitetskrav (Prop 39 L (2014–2015), s. 42), kan bruk av aktivitetskrav bidra til å motvirke passivitet, bedre insentivene for overgang til arbeid og gi legitimitet til velferdsordningene. Det

er altså flere argumenter som blir brukt for å begrunne innføringen av aktivitetsplikt.

Økt overgang til jobb kan oppnås ved at deltakerne får økt sin kompetanse ved å delta i tiltaket. Det kan også være at de får mer struktur i hverdagen av å delta i tiltak med fast oppmøte. Dermed kan det bli lettere gradvis å komme seg i jobb, enten direkte eller ved at det øker muligheten for å fullføre en utdanning. En annen mulig effekt av aktivitetsplikt er at den kan avdekke hvem som har et reelt behov for sosialhjelp og hvem som ikke har det. De som egentlig har andre alternativer vil ikke ønske å delta på aktivitetene, og vil dermed ikke lengre motta sosialhjelp. Alternativet kan være jobb, eller særlig blant de yngste med rett til skoleplass, å fullføre videregående skole. Men aktivitetsplikt kan også tenkes å ha negative effekter for noen grupper. Det kan være at enkelte blir skjøvet ut til passivitet og utenforskap ved at de blir skremt bort fra å søke hjelp.

Etter lovendringen i 1993 ble det gjennomført flere studier som forsøkte å måle effekten på yrkesdeltakelse og inntekt av kommunenes bruk av vilkår om aktivitet. Vi skal gjennomgå funnene fra disse studiene. I tillegg skal vi beskrive funnene i noen av de viktigste internasjonale metastudiene om effekter av ulike aktiviserings-tiltak rettet mot arbeidsledige, en gruppe som også inkluderer arbeidsledige mottakere av sosialhjelp. I den internasjonale litteraturen kalles dette for aktiv arbeidsmarkedspolitikk, ALMP. Er det enkelte typer aktiviteter som virker bedre enn andre? Er det noen aktiviteter som virker bedre for enkelte grupper?

Utvidet bruk av vilkår om aktiviteter for sosialhjelpsmottakere kan sees i sammenheng med et økende fokus på krav om aktivitet generelt for flere velferdsytelser. Målgruppen for aktivitetsplikten er sosialhjelpsmottakere i alderen 18–29 år. Dette er en heterogen gruppe, men det de har til felles er at de ikke har tilstrekkelig med penger til å dekke sine levekostnader gjennom arbeid, egne midler eller ved å gjøre bruk av gjeldende økonomiske rettigheter. I utgangspunktet kan de fleste regnes som arbeidssøkere. Det betyr at det vil være en grad av overlapp mellom personene som er i målgruppen for aktivitetsplikt og andre ytelser og tjenester som NAV administrerer. Andre aktuelle og tilstøtende ordninger er kvalifiserings-

<sup>1</sup> Før 1. januar 2017 ble bruk av vilkår regulert av § 20 i sosialtjenesteloven. Nå er det § 20 a som regulerer vilkår for bruk av vilkår for personer under 30 år. § 20 første ledd lyder fortsatt: «Det kan settes vilkår for tildeling av økonomisk stønad, herunder at mottakeren i stønadsperioden skal utføre passende arbeidsoppgaver i bostedskommunen». Første ledd av § 20 a lyder derimot: «Det skal stilles vilkår om aktivitet for tildeling av økonomisk stønad til personer under 30 år, med mindre tungtveiende grunner taler mot det.»

<sup>2</sup> Dvs. vi rettet undersøkelsen mot kommunenes NAV-kontor. I landets fire største kommuner er det NAV-kontorer i bydeler. Her ble undersøkelsen rettet mot bydelene.



programmet, tiltakspenger, dagpenger og arbeidsavklaringspenger.

## Datainnsamling

### Svarprosent og frafall

Spørreskjemaet ble utarbeidet av forfatterne og testet ut på enkelte kommuner i forkant av undersøkelsen.

Datainnsamlingen ble gjort med webbasert verktøy og den foregikk fra juni til august 2016. Vi sendte epost til alle NAV-kontor der vi beskrev formålet med spørreundersøkelsen og ba dem om videresende undersøkelsen til den på kontoret som best kan svare på bruk av aktivitetsplikt. Undersøkelsen har blitt besvart av ulike personer på forskjellige kontor, noen ganger ledere eller avdelingsledere, andre ganger medarbeidere. Proba (2015) viser at det er små forskjeller i svarfordelingen når en sammenligner svarene fra ledere og fra ansatte, og det er derfor grunn til å tro at det er uproblematisk at det er ulike typer medarbeidere som har svart.

På grunn av for lav svarprosent i første omgang laget vi en forenklet versjon av spørreskjema og gjennomførte en ny datainnsamling i desember 2016 blant kommunene som ikke hadde besvart undersøkelsen

Vi beregner to svarprosenter (tabell 1). 62 prosent av alle NAV-kontor har svart på de fleste spørsmålene i hovedskjemaet. Hvis vi i tillegg tar med de som kun har besvart deler av skjemaet og de som besvarte det forenklete skjemaet, er svarprosenten på 84 %. Svarprosenten er lavest i Oslos bydeler, samt i de aller minste kommunene med 1000 innbyggere eller færre i alderen 18–66 år (ikke vist).

I alle tabeller og figurer under har vi gjengitt antall svar som ligger til grunn for tallene. Det fremgår dermed om det er det komplette utvalget som ligger til grunn eller det ufullstendige.

### Kommuneinndeling

I de følgende analyser skiller vi mellom storbyer med bydeler, store kommuner med mer enn 10 000 innbyggere og små og mellomstore kommuner med mindre enn 10 000 innbyggere. Inndelingen er basert på innbyggertallet i alderen 18–66 år. Grunnen til denne inndelingen er at kommunene vil være i svært ulike situasjoner etter kommunestørrelse. Store kommuner vil ha større budsjetter og større rom for å innføre faste tiltak. I flere små kommuner i Norge er det få eller ingen langtidsmottakere av sosialhjelp, og dermed få som er aktuelle for å få vilkår om aktivitet.

**Tabell 1.** Antall svar og svarprosent etter kommuneinndeling

	Totalt antall NAV-kontor (bruttoutvalg)	Antall besvart komplett	Svarprosent komplett	Antall svar ufullstendig	Svarprosent ufullstendig
Storbyer (bydeler)	30	17	56,7	26	86,7
Store kommuner	64	50	78,1	61	95,3
Små- og mellomstore	316	188	59,5	259	82,0
<b>Totalt</b>	<b>410</b>	<b>253</b>	<b>61,7</b>	<b>346</b>	<b>84,4</b>

**Tabell 2.** Kommuneinndeling og kjennetegn ved disse. Kostra-data fra 2015.

	Antall bydeler / kommuner	Gj.snittlig antall sosialhjelps-mottakere per måned 18–66 år	Antall mottakere totalt i gj.snitt per måned	Sosialhjelpsprosenten 18–29 år som andel av befolkningen
Storbyer	26	498	12 958	1,8 (0,7 – 3,7)
Store kommuner (> 10 000 innb.)	61	351	21 381	2,3 (1,0 – 4,2)
Små- og mellomstore (< 10 000 innb.)	259	47	12 069	2,5 (0,1 – 9,0)
<b>Totalt</b>	<b>346</b>	<b>133</b>	<b>46 408</b>	<b>2,4 (0,1 – 9,0)</b>

Kilde: NAV og SSB

Det er stor variasjon i andelen unge mottakere av sosialhjelp i 18–29 år i de ulike kommunene. Andelen varierer fra 0,7 prosent i bydelen med færrest mottakere i denne aldersgruppen, til 4,2 prosent i en stor kommune med flest mottakere (tabell 2).

## Resultater: kommunenes bruk av vilkår om aktivitet i 2015

### Hva slags typer vilkår om aktivitet ble stilt i 2015?

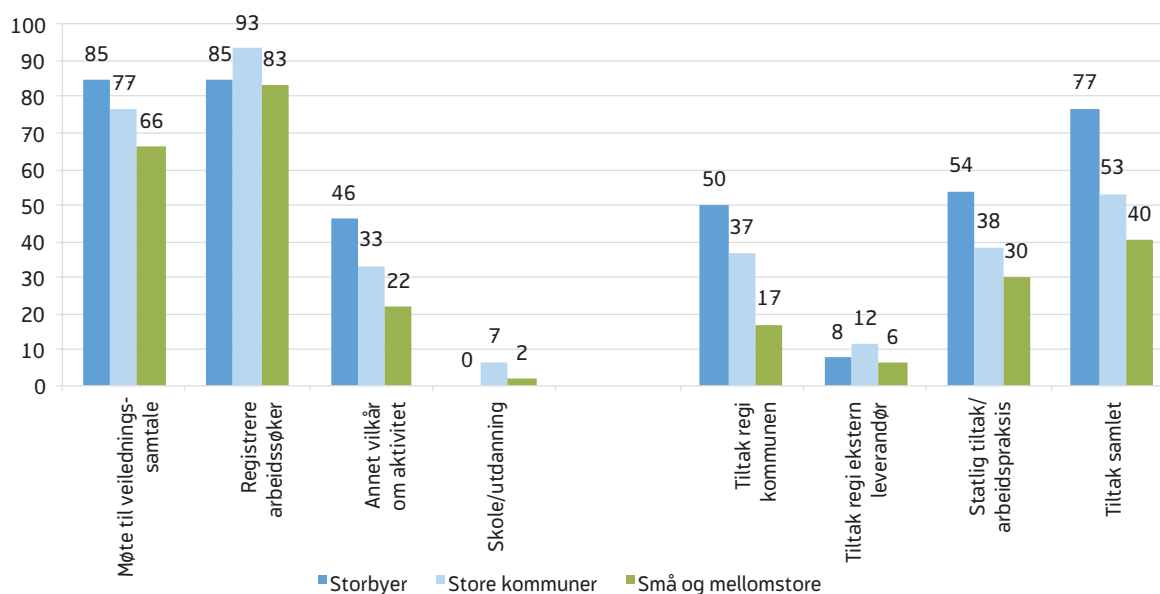
Det er ikke mulig å gi en nøyaktig beskrivelse av andelen mottakere av økonomisk sosialhjelp som mottar ulike vilkår om aktivitet, blant annet fordi det kun er et lite mindretall av kommunene som fører statistikk over dette<sup>3</sup>. Aktivitet er også et noe uklart begrep. I prop. 13 L (2016–17) står det at kommuner må tilby både «lavterskel aktivitetstiltak for personer som har arbeid som et langsiktig, men usikkert mål, og arbeidsrettede aktiviteter for personer som har arbeidsevne, men som har behov for å vedlikeholde kompetansen sin i påvente av et egnet arbeidstilbud», uten at det gis nærmere beskrivelse

av hva arbeidsrettede aktiviteter er. Proba (2015) definerer aktivitet som «deltagelse i et arbeidsrettet tiltak, aktiv jobbsøking, skole/utdanning eller karriere-/yrkesveiledning». Vi presenterer derfor et omtrentlig mål på bruk av vilkår om aktivitet. Merk at det vi beskriver er hva slags typer aktivitet det er stilt vilkår om. Da vi gjennomførte spørreundersøkelsen var det noen kommuner som meldte tilbake at undersøkelsen traff dem dårlig fordi de får målgruppen inn i tiltak uten å stille vilkår om det. Vi vil understreke at en kommune kan ha en aktiv tilnærming overfor mottakere av sosialhjelp selv om kommunen ikke benytter vilkår om aktivitet.

Vi presenterer vilkårene i den tidsrekkefølgen vi antar det er vanlig å følge ved ett kontor (figur 1). Veilederen starter med å stille vilkår om å møte til veiledningssamtale. Samtalene brukes til å avklare brukers situasjon og gjøre avtaler med bruker, og dette danner utgangspunktet for andre vilkår. I storbyene har 85 prosent av bydelene svart at de ofte benytter oppmøte til veiledningssamtale som vilkår, mens 66 prosent av de små og mellomstore kommunene ofte benytter dette vilkåret. Dette er dermed et av de mest utbredte formene for vilkår som krever ett oppmøte. I kommuner som allerede praktiserer aktivitetsplikt har vi eksempler på at dette vilkåret innebærer at brukeren først må møte opp for å bli

<sup>3</sup> Kun 5 % av NAV-kontrene har svart at de fører egen statistikk om vilkår om deltakelse i tiltak.

**Figur 1.** Andelen som har svart at de ofte stiller vilkår om aktivitet i 2015. Etter kommunegruppe. N=346. Prosent



Kilde: NAV

vurdert for aktivitetsplikt. Fredrikstad rapporterer for eksempel at de innkalte 492 personer til en obligatorisk vilkårssamtale i løpet av 2014 – og en viss andel av disse trakk søknaden da de ble fortalt at de måtte møte i kommunens arbeidspraksis. I løpet av veiledningssamtalene kan det bli enighet om at bruker må registrere seg som arbeidssøker som vilkår for å motta sosialhjelp, og det er den mest utbredte formen for vilkår. Her er det ingen forskjeller etter kommunistørrelse. Å registrere seg som arbeidssøker innebærer krav om å være aktiv arbeidssøker og å være villig til å delta i arbeidsmarkedstiltak. Hvor mye aktivitet som kreves av gruppen vil avhenge av hvor tett veilederne følger opp disse vilkårene. Antallet mottakere av sosialhjelp som er registrert som arbeidssøkere har økt etter innføringen av NAV-reformen, og i 2015 var 40 prosent av alle sosialhjelpsmottakere registrert som arbeidssøkere (Langeland m.fl. 2016: 43).

Samlet sett stiller 77 prosent av storbyene, 53 prosent av store kommuner og 40 prosent av mindre kommuner ofte vilkår om oppmøte i enten statlig eller kommunalt tiltak (figur 1). Det er dermed et mye brukt vilkår, særlig i storbyene. Hvis vi betrakter de tre typene tiltak hver for seg, ser vi at forskjellen etter kommunistørrelse er særlig markant i bruk av tiltak i regi av kommunene – 50 prosent av storbyene stiller ofte et slikt vilkår mens det kun gjelder 17 prosent av små og mellomstore kommuner.

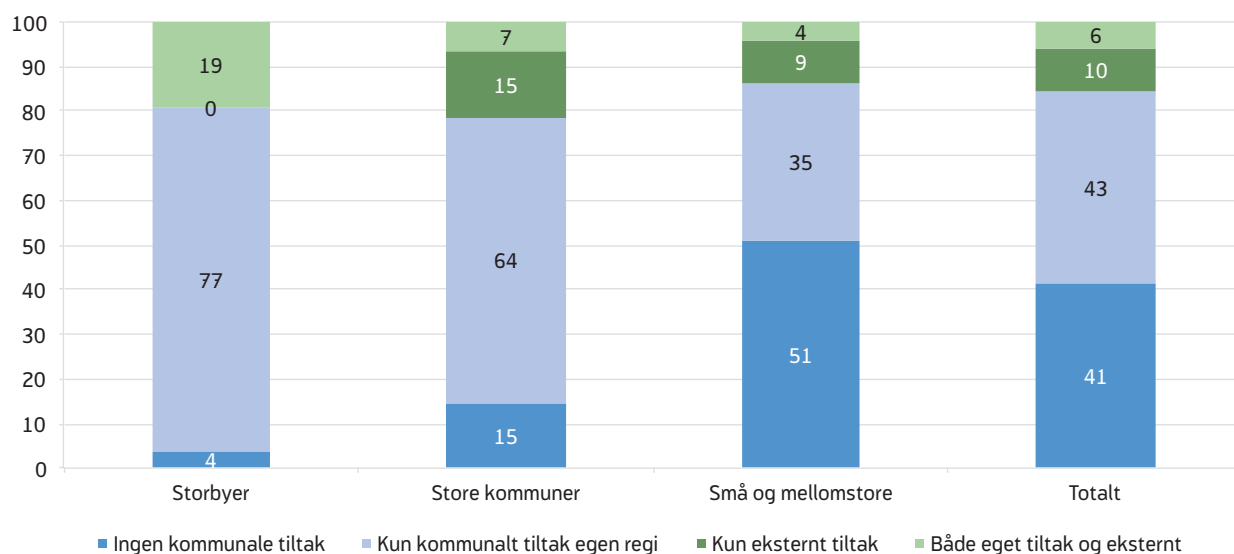
Det er videre få kommuner som benytter kommunale tiltak som driftes av eksterne tiltaksarrangører. Et eksempel på sistnevnte er arbeidsutprøvingen som Drammen benytter og som er i regi av Kirkens Bymisjon.

Mens NAV-kontorene ofte drifter de kommunale tiltakene selv, benytter statlige NAV utelukkende arbeidsmarkedstiltak som kjøpes av eksterne tiltaksleverandører. Unntaket fra sistnevnte er noen få NAV-kontor i utvalget som var med i forsøket «Kjerneoppgaver i NAV» (se Spjelkavik m.fl. 2016). I kjerneoppgaver i NAV skal NAV-kontorene selv ta seg av den arbeidsrettede bistanden og kursingen som tidligere har vært utført av tiltaksbedrifter.

Andre vilkår kan også bli aktuelle på grunnlag av veiledningssamtalen. Av de som har svart at de stiller vilkår om andre typer aktivitet, har 39 prosent blant annet svart krav om å føre jobblogg, mens mange også har svart at de stiller vilkår om at bruker må oppsøke helsepersonell. Det kan for eksempel være krav om å bli utredet av fastlege<sup>4</sup>. Noen få har også svart at

<sup>4</sup> Ifølge rundskrivet til § 20 er det lov å stille vilkår om å oppsøke lege, men ikke om å motta en spesifikk behandling

**Figur 2. Egne kommunale tiltak som kan brukes «når det settes vilkår om aktivitet». Etter kommunegruppe. N=351. Prosent**



Kilde: NAV

**Tabell 3. Korrelasjonsmatrise<sup>1</sup> for spørsmålene om hvor ofte stilt vilkår om ulike tiltak. N=343. Vektet med befolkning 18–66 år. Pearson R.**

	Eget tiltak kommunen	Kommunalt tiltak i regi av andre	Statlig tiltak	Arbeidssøker	Skole	Samtale
Tiltak kommunen	1,00					
Kommunalt tiltak i regi av andre	0,27*	1,00				
Statlig tiltak	0,24*	0,13*	1,00			
Arbeidssøker	-0,08	0,05	0,15*	1,00		
Skole	0,10	0,09	0,20*	0,12*	1,00	
Veiledningssamtale	0,01	-0,06	0,16*	0,33*	0,16*	1,00
Annet vilkår	0,13*	0,02	0,28*	0,03	0,22*	0,20*

Kilde: NAV

.....

\* p<0,05

de ofte stiller vilkår om å begynne på skole eller utdanning; det gjelder kun 9 kommuner (av 346).

Det er en type aktivitetskrav som vi ikke fanger godt nok opp med våre spørsmål og det er intensivert oppfølging av mottakere, men uten innføring av nye kommunale tiltak. Det den arbeidsmetodikk som Hedmark innførte med tiltaket «Aktive brukere møter myndige NAV-kontor» (se Lande m.fl. 2016). Dette innebærer blant annet mer «konsekvente oppfølgingsrutiner overfor arbeidssøkere og en mer aktiv tilnærming til arbeid og aktivitet i møtene med den enkelte», inkludert konsekvent bruk av sanksjoner ved vilkårsbrudd. I målgruppen inngår også arbeidssøkere uten dagpenger, deriblant mottakere av økonomisk sosialhjelp.<sup>5</sup>

### Egne kommunale tiltak?

Alle NAV-kontor får tildelt et bestemt antall statlige tiltaksplasser, og vil dermed ha muligheten til å benytte deltakelse i statlig tiltak som vilkår for å bistå mottakere av sosialhjelp med å komme i jobb. Innsøk til arbeidsmarkedstiltak skal baseres på en individuell vurdering av om tiltaket er nødvendig og hensiktsmessig for at en person skal komme i jobb. Kommunale tiltaksplasser må derimot opprettes av den enkelte

.....

<sup>5</sup> Det er også en svakhet at vi ikke har spurt om tiltak i regi av NAV-kontoret, det vil si av stat og kommune i fellesskap. På et annet spørsmål har omtrent 5 prosent svart at tiltaket driftes i fellesskap av kommune og stat.

kommune. Vi spurte NAV-kontorene om de hadde egne kommunale tiltak for målgruppen i 2015.

På spørsmålet om det finnes egne kommunale tiltak er det ikke uventet svært store forskjeller mellom storbyer og store kommuner på den ene siden, og alle de små og middels store kommunene på den andre (figur 2). I storbyene har nesten samtlige bydeler eget kommunalt tiltak, mens dette gjelder 85 prosent av de store kommunene. Blant små og mellomstore kommuner er det derimot halvparten som har et eget permanent kommunalt tiltak. Det mest vanlige er å kun ha et kommunalt tiltak i egen regi, mens det samlet sett er 16 prosent som kjøper kommunale tiltaksplasser fra eksterne tiltaksarrangører, typisk en ideell organisasjon.

### Mønster i vilkår om aktivitet

I tabell 3 viser vi korrelasjonen mellom spørsmålene om vilkår om aktivitet fra figur 1. Tallene avdekker om de ulike spørsmålene samvarierer, altså om de som svarer «ofte» på et spørsmål også tenderer mot å svare «ofte» på et annet spørsmål. Jo høyere tall, desto sterkere er sammenhengen.

Det er en samvariasjon mellom det å benytte alle de tre typene tiltak som krever oppmøte (tabell 3). Kommuner som noen ganger eller ofte stiller vilkår om deltakelse i kommunale tiltak, tenderer også mot å bruke kommunale tiltak i regi av andre og statlige tiltak. Det ser dermed ut til å være noen kommuner som har en

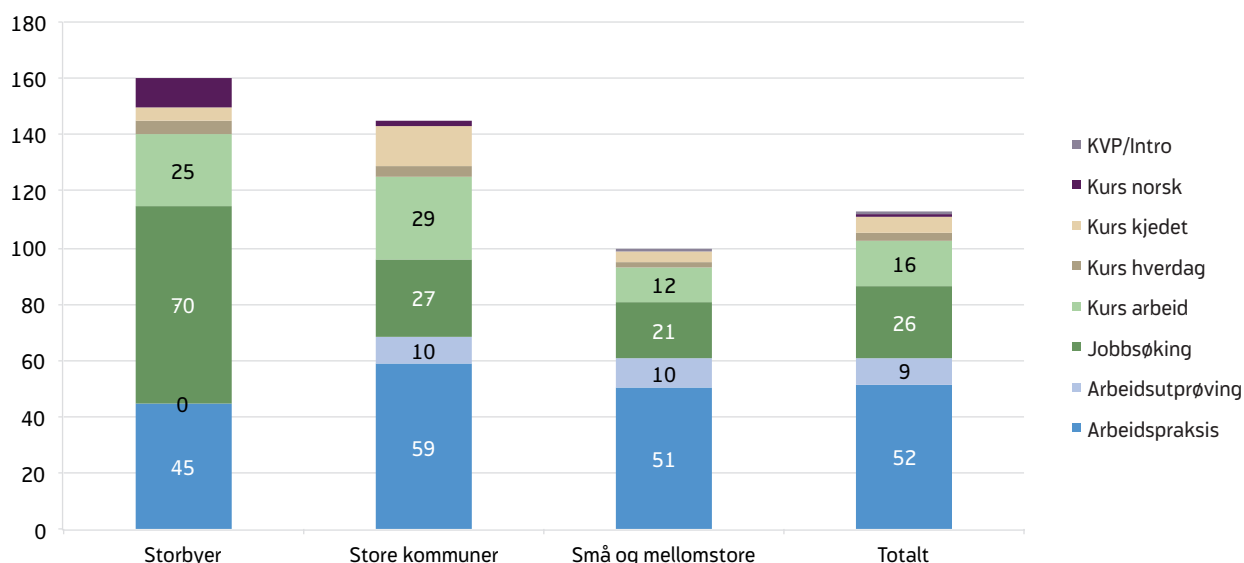
tendens til ofte å benytte vilkår om oppmøte i tiltak og noen kommuner som gjør dette i mindre grad. Det å stille krav om oppmøte i statlige tiltak er også korrelert med vilkår om å møte til veiledningssamtale og annet vilkår, og da vilkår om å føre jobblogg. Det indikerer en egen «statlig» form for bruk vilkår med krav til den enkelte om å være aktiv arbeidssøker.

### Ulike typer tiltak

Vi har vist at mange kommune stiller vilkår om oppmøte i statlige eller kommunale tiltak. Men hva slags tiltak er det de benytter som vilkår? Vi spurte kommunene om de kan beskrive tiltaket i et åpent tekstfelt. Hvis det var flere tiltak, ba vi dem beskrive de to mest brukte tiltakene. Vi har brukt svarene til å kode tiltakene i kategorier. Merk at denne inndelingen er ulik de statlige tiltakskategoriene, men er laget for å best mulig karakterisere svarene fra kommunene

- 1 Jobbsøking. Mange kommuner har oppgitt at de stiller vilkår om deltakelse i jobbklubb og lignende. Jobbsøking er enten et statlig tiltak som kjøpes av en tiltaksarrangør, Jobbklubb, eller så er det en aktivitet som kommunen eller NAV-kontoret selv driver.
- 2 Kurs er en samlebetegnelse på tiltak som i hovedsak består av teoretisk opplæring i ulike emner.
  - a Jobbkurs: her inngår ofte jobbsøking, men slike kurs har også ambisjoner utover dette, som motivering, avklaring og individuell veiledning. «Muligheten» i Fjell kommune og «UKA» i Sandnes er for eksempel kodet som jobbkurs. Det er en glidende overgang mellom denne kategorien og jobbsøking.
  - b Kjedet arbeidsrettede kurs: Felles er at de beskriver to eller tre distinkte faser. Kursene starter med undervisning, avklaring og karriereveiledning. Deretter en praksisdag som kan være nokså åpen, men ofte praksis i en ordinær bedrift og der tiltaksleverandør gjerne også gir oppfølging i praksisperioden (losfunksjon). Dette er som oftest tiltak som kjøpes av eksterne tiltaksleverandører. Eksempler på dette er Pøbelprosjektet eller Nordic Ungdomskurs.
  - c Hverdagskurs: kurs som handler om å mestre hverdagen, for eksempel kurs i økonomi eller i livsstil. Kursene er ikke arbeidsrettet.
- 3 Arbeidspraksis. Dette er et vilkår om å delta i praktisk arbeid. Slike tiltak kan ofte også inneholde andre elementer, som en dag med jobbsøking. Arbeidspraksis er enten et statlig tiltak i form av arbeidstre-

**Figur 3. Ulike typer tiltak som vilkår om aktivitet. De to mest brukte tiltakene i hver kommunegruppe. N=214. Prosent**



Kilde: NAV

ning i ordinær bedrift eller et kommunalt tiltak. Vi skiller mellom to typer arbeidspraksis.

- a Arbeidsutprøving. Dette er deltakelse i arbeid med kort varighet på 4–12 uker. Hovedhensikten er å teste behovet for sosialhjelp og å avklare brukerne.
- b Arbeidspraksis – enten i kommunen eller statlig praksisplass i ordinært arbeid eller i skjermet virksomhet. Arbeidspraksis i kommunen kan også betegnes som arbeid for sosialhjelp. Arbeidet består som regel av «vedlikehold av kommunale bygninger og uteområder» (Proba 2016). Hovedformålet er at deltakerne skal holdes i praktisk aktivitet mens de mottar økonomisk sosialhjelp, samt gjerne et mål om kvalifisering. Case-kommunene i Proba (2016) beskriver kommunal arbeidspraksis som et første trinn i en tiltakskjede, der neste trinn er et statlig tiltak.

Generelt kan vi skille mellom kommunale og statlige tiltak. Dette vil spesielt være relevant for kategorien som omhandler arbeidspraksis. Når bruker søkes inn til et statlig arbeidsmarkedstiltak har man rett til tiltakspenger. Noen vil likevel ha behov for supplerende økonomisk sosialhjelp.

### **Jobbsøk i storbyene – arbeidspraksis i mindre kommuner**

Her skal vi undersøke hvilke av de ovennevnte tiltak som er mest brukt. Siden hver kommune kunne registrere opp til to tiltak, blir summen over 100 prosent.

Det vanligste er å benytte vilkår om arbeidspraksis (52 %), jobbsøking (26 %), arbeidsrettede kurs (16 %) og arbeidsutprøving (9 %). 5 prosent har oppgitt at de bruker kjedet kurs, som er et langvarig kurs som starter med en teori og opplæring i fase 1 og deretter praksis i fase 2. Vilkår om å delta i ulike varianter av arbeidsrettede tiltak må dermed sies å være utbredt i norske kommuner. Det er interessant å merke seg at arbeidspraksis med lang varighet, eller individuelt tilpasset varighet, er langt mer utbredt enn arbeidsutprøving. Storbyene skiller seg ut i bruk av tiltak. I storbyene er det klart mest brukte tiltaket jobbsøking

(70 %), mens arbeidspraksis benyttes av 45 prosent av bydelene. I de to andre kommunegruppene er det mer vanlig å benytte arbeidspraksis. Noen få bydeler og store kommuner har også rapportert at de bruker norskkurs som vilkår.

Andre typer tiltak enn de arbeidsrettede er bare benyttet i liten grad når kommunene stiller vilkår. Det er kun noen ganske få som har oppgitt at de har stiller vilkår om deltakelse i tiltak av mer klassisk sosialfaglig karakter – slik som tiltak som skal forbedre hverdagen. Det betyr ikke at slike tiltak ikke finnes, men at NAV-kontorene ikke krever deltakelse i disse.

### **Krav om oppmøte og varighet**

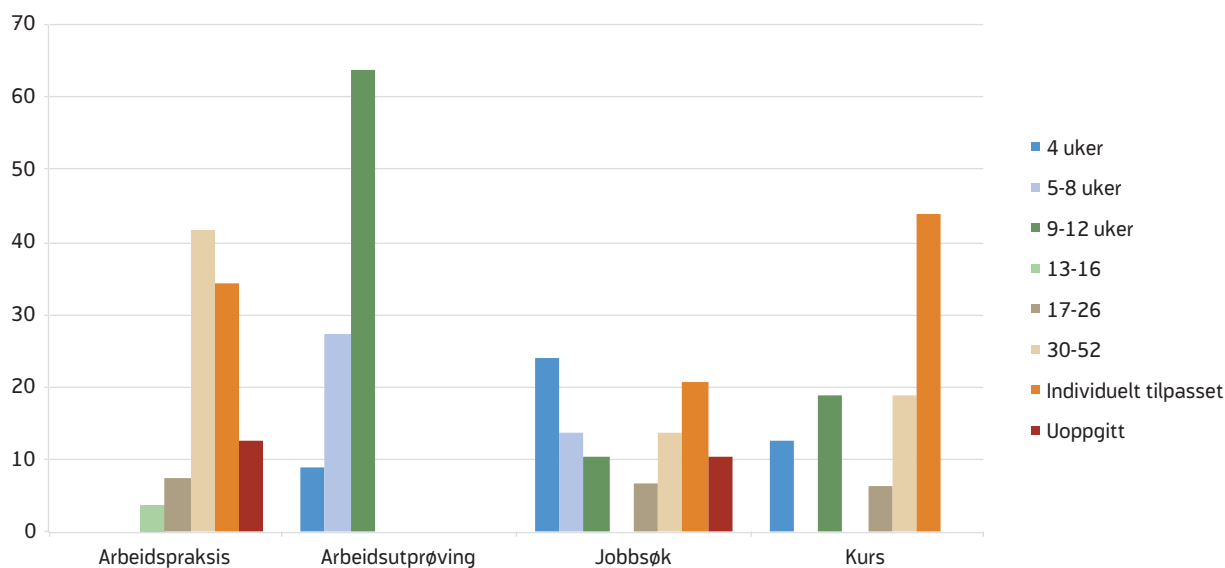
Alle tiltak må balansere mellom motstridende hensyn. For lang varighet kan medføre uheldig innlåsing på tiltaket, for kort varighet kan medføre at deltakeren ikke rekker å nyttiggjøre seg et tiltak som fungerer bra. Med innlåsing menes at brukeren ikke får tilstrekkelig tid til å søke på jobber eller at han kan foretrekke å fullføre aktiviteten fremfor å akseptere en lite ønsket eller dårlig betalt jobb (Røed og Raaum 2006). Ut fra hva kommunene har beskrevet vil vi dele varigheten inn i fire kategorier:

- a En bestemt relativt kort varighet på mellom 3 og 12 uker.
- b At varigheten er inndelt i flere vedtak, slik at det først bestemmes en varighet på for eksempel 8 uker, og varigheten kan forlenges ytterligere med et bestemt antall uker etter en ny vurdering.
- c En bestemt men relativt lang varighet på 16 uker til opp mot ett år.
- d At varigheten på tiltaket tilpasses den enkelte deltaker.

d, individuell tilpasning, beskrives gjerne på ulike måter. Noen svarer at «varigheten er tilpasset den enkeltes behov», andre NAV-kontor svarer at det kommunale tiltaket varer helt frem til deltakeren har kommet i annen aktivitet, det være seg arbeid, utdanning eller et «statlig tiltak» som en kommune skriver. c og d gir den enkelte kommune eller tiltaksarrangør



**Figur 4. Maks varighet på tiltak etter type tiltak. N=156. Prosent**



Kilde: NAV

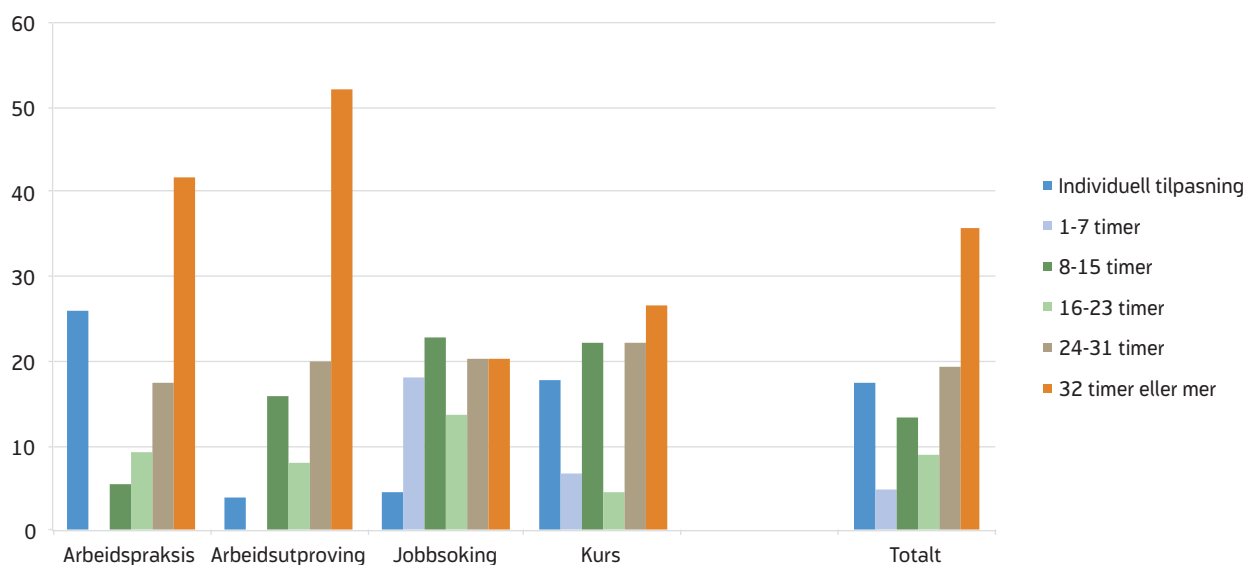
frihet til å avgjøre når den enkelte deltaker er ferdig med tiltaket. Dette må forstås som maks varighet. Figur 5 viser varigheten fordelt på de fire mest vanlige tiltakskategoriene.

Når det gjelder arbeidspraksis har kommunene enten svart at varigheten er lang, på opp mot ett år, eller at den er individuelt tilpasset og uten noen øvre grense

(figur 5)<sup>6</sup>. Arbeidsutprøving har vi definert som arbeidspraksis med varighet på maks 12 uker. De fleste benytter arbeidsutprøving på 12 uker. Drammens tiltak, med arbeidsutprøving på fire uker slik det

<sup>6</sup> Merk at mange NAV-kontor ikke har svart på spørsmålet. Vi antar at de som har svart at varigheten opp mot et halvt til ett år i realiteten også har en individuelt tilpasset varighet – men at de i utgangspunktet har som mål at ingen skal være på tiltaket lengre enn ett år.

**Figur 5. Krav om oppmøte i tiltaket. Antall timer i uken etter type tiltak. N=165. Prosent**



Kilde: NAV

**Tabell 4. Bruk av to typer økonomiske sanksjoner ved «brudd på vilkår». N=238. Prosent**

	Ofte bortfall	Noen ganger bortfall	Sjelden/aldri bortfall	Total
Ofte reduksjon	7	18	18	<b>30</b>
Noen ganger reduksjon	1	12	30	<b>43</b>
Sjelden/aldri reduksjon	0	0	13	<b>14</b>
Total	<b>8</b>	<b>30</b>	<b>62</b>	<b>100</b>

Kilde: NAV

er beskrevet i Dahl og Lima (2016) er uvanlig. Det er blant jobbsøktiltakene at vi finner den største variasjonen i maksimal varighet. 24 prosent av jobbsøktiltakene har en varighet på maks fire uker, og totalt 48 prosent av tiltakene har en varighet på 3–12 uker. For 21 prosent av jobbsøktiltakene har kommunene oppgitt at varigheten er individuelt tilpasset. 10 prosent har ikke oppgitt en varighet, noe som sannsynligvis også betyr at det er tilpasset den enkelte. Kurs er også kjennetegnet ved at mange har svart at varigheten er tilpasset den enkelte, og ved at det er betydelig spredning i varigheten.

Vi har ikke spurt kommunene om å anslå faktisk varighet i tiltakene. Proba (2015) spurte kommunene om dette og fant at den gjennomsnittlige varigheten 3,9 måneder, men med stor variasjon rundt gjennomsnittet.

### Krav om oppmøte

Krav om oppmøte er viktig både fordi dette kan bidra til å finne ut om mottakeren egentlig har andre aktiviteter å gå til, og fordi høyt oppmøtekrav gjør det mer krevende å delta i tiltaket. I figur seks viser vi krav om oppmøte som antall timer i uken.

Samlet sett er det mest vanlig å stille krav om oppmøte omtrent en full arbeidsuke (36 prosent). Totalt 55 prosent av tiltakene krever oppmøte i 24 timer eller mer. Det er videre 18 prosent av tiltakene der krav om oppmøte er beskrevet som tilpasset det enkelte individ, men det er grunn til å tro at andelen i realiteten er noe høyere<sup>7</sup>. Det er også betydelige forskjeller i krav til oppmøte mellom de ulike tiltakene. Det er langt

vanligere å kreve oppmøte i full arbeidsuke for tiltakene arbeidspraksis og arbeidsutprøving (42–52 %), enn for tiltakene jobbsøking og kurs (20–27 %). Når det gjelder jobbsøking er kravene til oppmøte jevnt fordelt over hele spekteret, fra 1–7 timer i uken (18 %) til 32 timer eller mer (20 %). Samlet sett vil vi understreke variasjonen i krav til oppmøte. Den enkelte kan møte krav om å delta i jobbsøkertiltak i et par uker med oppmøte noen timer i uken, eller arbeidspraksis med full arbeidsuke og deltakelse i opp mot ett år.

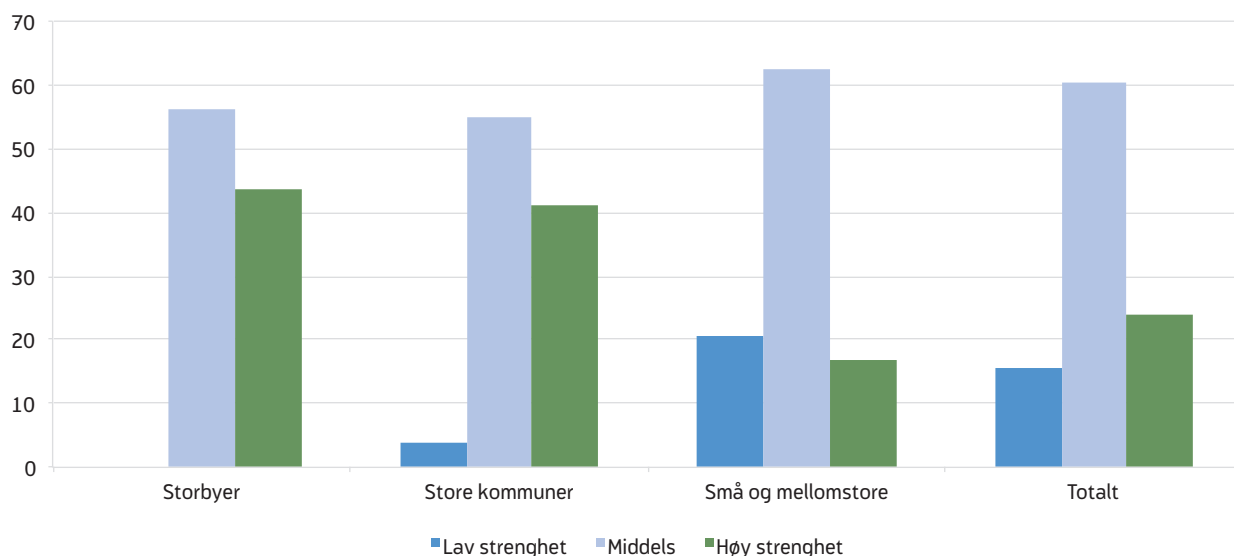
### Stor variasjon i bruk av økonomiske sanksjoner

Vi spurte kommunene om de benytter sanksjoner som reduksjon av økonomisk stønad eller bortfall av økonomisk stønad ved brudd på vilkår om aktivitet. Ved å kombinere de to spørsmålene kan vi avdekke både om kommunene i det hele tatt benytter økonomiske sanksjoner, og hvor strenge eller milde sanksjoner som brukes. Ifølge loven er det nå kun adgang til å benytte reduksjon i stønad ved brudd på vilkår. Kommunen kan likevel oppnå stans som sanksjon ved å benytte korte vedtak om økonomisk sosialhjelp, og la være å gi nytt vedtak dersom en person uteblir fra tiltaket og ikke søker om sosialhjelp på ny.

Tabell 4 avdekker et mønster fra strenge og hyppige sanksjoner til ingen eller milde økonomiske sanksjoner, og med en betydelig spredning blant kommunene langs denne aksene. Det vanligste (30 %) er å benytte reduksjon av stønad i noen tilfeller ved brudd på vilkår og aldri å benytte bortfall av stønad. 13 prosent av kommunene har svart at de aldri bruker økonomiske sanksjoner ved brudd på vilkår. På den andre enden av skalaen rapporterer 8 prosent av kommunene at de ofte benytter bortfall av økonomisk stønad, og alle disse benytter i tillegg reduksjon av stønad. Dette utgjør totalt 18 kommuner i utvalget. Merk at vi her har stilt spørsmål om hva som skjer hvis vilkåret fak-

<sup>7</sup> Vi hadde ikke «selvbestemmelse» eller individuell tilpasning som svaralternativ i spørreskjemaet. Svarene ble gitt i åpne tekstfelt, og 18 prosent har da likevel beskrevet individuell tilpasning med svar som «varierer» eller «individuell vurdering».

**Figur 6.** Indeks for strenghet i praktisering av vilkår om aktivitet etter kommunistørrelse. N=238. Prosent



Kilde: NAV

tisk blir brutt. Noe vi ikke fanger opp med dette spørsmålet er hvor ofte vilkåret blir brutt, eller hvor mange advarsler som blir gitt før sanksjonen blir iverksatt.

### Streng praktisering av vilkår?

Lødemel (1997) undersøkte innføring av vilkår om arbeid for trygd i kommunene etter lovendringen i 1993. Han finner blant annet at desto strengere kommunen har gjennomført vilkåret om «arbeid for trygd», desto lavere er utgiftsveksten i økonomisk sosialhjelp i kommunen de påfølgende årene. Strenghet i praktiseringen av vilkår kan dermed være viktig for å beskrive effektene.

Ved å kombinere spørsmålene om hvor ofte en stiller vilkår om deltakelse i tiltak med hvor ofte en benytter sanksjoner ved brudd på vilkår, kan vi konstruere et samlet mål på hvor strengt kommunene praktiserte vilkår om aktivitet i 2015. Indeksen går fra 0–8, der de som har 0 verken bruker sanksjoner eller stiller vilkår om oppmøte i tiltak, mens de som har verdien 8 stiller vilkår til mange, og benytter ofte både reduksjon og stans av stønad ved brudd på vilkår.

Vi finner at det både i storbyer og i store kommuner er det omtrent 40 prosent av kommunene/bydelen som praktiserer en streng form for vilkår om aktivitet,

mens ingen i storbyer og kun 4 prosent av de store kommunene er kategorisert med lav strenghet (figur 6). Det er kun i små og mellomstore kommuner at vi finner en viss andel (20 %) kommuner som har lav strenghet.

### Hva sier forskningen om effekter av ulike tiltak?

Kommunene varierer både i strenghet i praktisering av vilkår, og i hvilke typer aktiviteter det stilles vilkår om. I denne delen vil vi undersøke om vi kan bruke tidligere effektforskning til å gi kunnskapsbaserte råd om hvordan vilkår om aktivitet, og dagens aktivitetsplikt for unge, skal praktiseres. Det har etter hvert blitt gjort mange forsøk på å finne ut hvordan aktivitetsplikt og deltakelse i tiltak påvirker deltakerne. I den litteraturen vi har sett på er det noen variasjoner i hvem som er med i undersøkelsene, i hvilke utfall som undersøkes og i bruk av metode (oppsummert i tabell 4).

De fleste norske studier ser på hvordan de som blir møtt med krav om deltakelse i tiltak påvirkes, og fanger dermed ikke opp eventuelle effekter en aktivitetsplikt har på *potensielle* søkere av sosialhjelp. Utfallene som undersøkes kan være om deltakerne i større grad blir selvforsørget, om arbeidsdeltakelsen øker

eller om de i større grad tar ordinær utdanning. Dahl (2003) undersøker i første omgang hvilke sosialhjelpsmottakere som det blir stilt vilkår om aktivitet til. Han finner at det er dem med minst arbeidserfaring og utdanning som utsettes for aktivitetsplikt. Dette kan tyde på at saksbehandlerne velger ut dem som har størst behov for arbeidstrening, mens de som har minst problemer kan tenkes å klare seg bedre på egen hånd. Videre finner Dahl (2003) at aktivitetene ikke øker sannsynligheten for å være i arbeid og at det heller ikke gir økt arbeidsinntekt for deltakerne ett år etter deltakelse i tiltak.

Lorentzen og Dahl (2005a) undersøker om ulike former og rekker av aktive arbeidsmarkedsprogrammer påvirker sosialhjelpsmottakerne på ulike måter, der utfallet er selvhjulpenhet gjennom arbeid i opptil fem år etter deltakelse i tiltaket. Aktive arbeidsmarkedsprogrammer er omtrent det samme som arbeidspraksis og statlige tiltak og er som vist en av typene tiltak som mange kommuner stiller vilkår om. Forskerne finner at de fleste formene for aktiviteter har positive effekter på framtidig arbeidsdeltakelse og –inntekt. Sterkest positive resultater finner de av kombinasjonene kvalifisering og arbeidstrening, og kvalifisering og lønnstilskudd. Midlertidige arbeidsprogram og kombinasjoner av kvalifisering og midlertidige arbeidsprogram gir små eller negative effekter. De sammenligner egentlig ikke ulike program mot hverandre, siden målgruppene for de ulike programmene er ulike.

Forskningen er ikke entydig i at aktive arbeidsmarkedsprogrammer gir positive utfall for deltakerne. Hardoy (2005) finner i gjennomsnitt ingen positive utfall av deltakelse på arbeidsmarkedsprogrammer, men det er med en litt annen populasjon enn Lorentzen og Dahl (2005a). Hardoy undersøker om det er forskjeller i hvordan ulike grupper påvirkes av deltakelse, og finner da enkelte positive effekter. Kvinner og unge ser da ut til å få positive utfall av arbeidsrettet opplæring, men ikke av kurs. Yrkesrettet opplæring i skjermet sektor ser ut til faktisk å ha negative utfall for unge deltakere.

Dahl og Lorentzen (2005b) finner ingen positive effekter ved deltakelse på arbeidsrettet opplæring for sosialhjelpsmottakere, men det gjør de ved deltakelse

på arbeidstrening. For dem som er lengst unna arbeidsmarkedet ser dessuten arbeidsrettet opplæring ut til å ha negativ effekt på framtidig arbeidsmarkedstilknytning. Effekten av det å delta i statlige arbeidsmarkedsprogrammer virker positivt på arbeidsmarkedstilknytningen i følge Rønsen og Skardhamar (2009). Dette finner de kun for langtidsmottakere av sosialhjelp, men ikke for unge. For unge ser aktivitetene derimot ut til å ha negative utfall på arbeidsmarkedstilknytningen.

Felles for alle de ovennevnte undersøkelsene er til en viss grad den metodiske tilnærmingen. Ideelt ønsker vi å finne ut hva som skjedde med mottakerne dersom de ikke hadde deltatt på aktivitetene. Men dette er ikke mulig i den reelle verden. Løsningen i disse studiene er at de konstruerer en kontrollgruppe ved å benytter ulike former for matching. Dvs. man prøver å finne personer som er mest mulig lik personene som deltar på aktiviteter og sammenligner utfallene for disse. Her må man bruke observerte kjennetegn for å finne mest mulig sammenlignbare personer. Men det betyr at det fortsatt kan være en seleksjonsskjevhet i hvem som blir utsatt for aktivitetsplikt, hvor det er uobserverbare forskjeller mellom subjektene og kontrollgruppen. Dermed vil det være usikkerhet knyttet til funnene i disse studiene. Felles for disse studiene er at de i tillegg ikke undersøker mulige bryderieffekter<sup>8</sup> av at veilederne stiller krav om deltakelse i tiltak.

Studien til Hernæs m.fl. (2016) skiller seg fra de ovennevnte på flere måter. For det første benyttes en metode som også fanger opp mulige bryderieffekter av å stille vilkår om aktivitet for mottak av sosialhjelp. Dvs. studien ser ikke kun på dem som deltar i tiltak, men på alle i en kommune som har risiko for å begynne å motta sosialhjelp. For det andre benytter de en forskjell-i-forskjell tilnærming på kommunenivå, og unngår dermed problemet med seleksjonsskjevhet. For det tredje undersøker de effekter av å øke bruken av vilkår for sosialhjelpsmottakere, og ikke effekter av spesifikke tiltak. Hernæs m.fl. (2016) finner at økt bruk av vilkår i kommuner reduserer bruken av sosial-

<sup>8</sup> Det er dette som i litteraturen omtales som en 'Threat effect' (Black m.fl. 2003). Vi har valgt å kalle denne effekten for bryderieffekt.

**Tabell 5. Oversikt over tidligere effektforskning av tiltak rettet mot mottakere av økonomisk sosialhjelp eller lignende målgrupper i Norge**

Forfatter	Årstall	Målgruppe og tiltak	Metode	Resultat
Espen Dahl	2003	Sosialhjelpsmottakere	Matching propensity scores	Ingen «fløteskumming» inn i aktiviteter. Ingen effekter på arbeidsdeltakelse eller inntekt.
Thomas Lorentzen og Espen Dahl	2005a	Sosialhjelpsmottakere	Matching propensity scores	Finner positive effekter på arbeidsdeltakelse og inntekt av flere typer aktive arbeidsmarkedsprogrammer.
Espen Dahl og Thomas Lorentzen	2005b	Sosialhjelpsmottakere	Matching propensity scores	Arbeidsmarkedsprogrammer gir ingen effekt på selvforsørgelse i gjennomsnitt, men finner positiv effekt for dem som har gjennomsnittlig sannsynlighet til å lykkes. Arbeidstrening ser ut til å ha positive effekter for alle deltakere.
Inés Hardoy	2005	Arbeidsledige	To-steps strukturell modell	Arbeidstrening har ingen effekt. Arbeidsmarkedsprogrammer har positive effekter for kvinner og unge under 20 år. Yrkesrettet opplæring har negativ effekt på arbeidsdeltakelse.
Marit Rønson og Torbjørn Skardhamar	2009	Sosialhjelpsmottakere	Matching propensity scores	Positive effekter av aktivitetsplikt for langtidsmottakere av sosialhjelp. Ingen effekter for innvandrere eller enslige forsørgere. Negative effekter for unge.
Knut Røed og Oddbjørn Raaum	2006	Deltakere på arbeidsmarkedstiltak	Hasard-rater	Finner positive utfall av deltakelse på arbeidsmarkedstiltak på lang sikt, etter en innelåsnings-effekt på kort sikt.
Øystein Hernæs, Simen Markussen og Knut Røed	2016	De som er i risiko for å motta sosialhjelp ved 21 år	Trippel forskjell i forskjell	Aktivitetsplikt generelt gir redusert sosialhjelpsmottak og økning i antall som gjennomfører videregående skole tidligere ved 21 år.
Sigrid Lande, Jun Yin og Johannes Sørbø	2016	Ordinære arbeidssøkere	Forskjell i forskjell	Håndheving av aktivitetskrav i et fylke ga reduksjon i antall registrerte ledige.
Espen S. Dahl og Ivar A. Å. Lima	2016	Sosialhjelpsmottakere (i fire case-kommuner)	Forskjell i forskjell	Reduksjon i antall sosialhjelpsmottakere i to kommuner som innfører «strengere» vilkår med arbeidspraksis. Ingen endring i to kommuner med «mindre strenge» vilkår og uten arbeidspraksis.

hjelp og øker antallet som fullfører videregående skole ved fylte 21 år. De undersøker også de mer langsiktige effektene ved 25 årsalder, og finner da positive effekter på yrkesdeltakelse og arbeidsinntekt. De forsøker også å undersøke om ulike typer vilkår har ulik effekt ved å skille mellom aktivitetsvilkår, økonomiske vilkår og helsevilkår. Et problem med dataene er imidlertid at kommunene har en tendens til å innføre endringer i alle tre kategorier vilkår samtidig. De

finner indikasjoner på at vilkår om aktivitet og om helse har større betydning enn rent økonomiske vilkår, men resultatene er usikre.

Det er usikkert hva som er forklaringen på effekten som Hernæs m.fl. (2016) finner. Det er ikke nødvendigvis innholdet i aktivitetene som har en effekt. Ifølge Hernæs m.fl. (2016) kan bruk av vilkår forstås som et tiltak for å motvirke en tendens blant mange og

særlig unge til å tenke kortsiktig. For skoletrøtt ungdom med liten arbeidserfaring kan det virke attraktivt å motta økonomisk sosialhjelp her og nå, fremfor å fullføre videregående skole. Ved å innføre vilkår for stønaden blir det mindre attraktivt å motta den og alternative løsninger som å gå tilbake til skolebenken blir mer attraktive. En tolkning er dermed at vilkår dulter unge bort fra sosialhjelp og tilbake til videregående skole. Denne positive effekten avhenger av at den som søker sosialhjelp har andre valgmuligheter. Mange av 21-åringene som Hernæs m.fl. (2016) studerer har ikke fullført videregående skole og har dermed rett til skoleplass slik at det finnes et alternativ til sosialhjelp.

Bruk av vilkår kan også ha effekt gjennom sanksjone- ringen av mottakerne som slutter å møte på aktivite- tene. Denne mekanismen blir diskutert i Dahl og Lima (2016) som viser at i NAV Fredrikstad er stans i stønad en faktor som bidrar til nedgangen i antall mot- takere av sosialhjelp. Den er ellers lite diskutert i de artikkelene vi har vist til her, og heller ikke Hernæs m.fl. (2016) undersøker effekter av bruk av sanksjoner knyttet til vilkårene.

Vi har her sett på enkelte analyser av hvordan aktivi- tetsplikt og ulike tiltak har påvirket mottakere i Norge. Disse studiene kommer fram til ulike resultater. Noen finner positive effekter, noen finner negative effekter og noen finner ingen effekter. I en svensk studie av innføring av aktivitetsplikt for mottakere av sosial- hjelp i 1998, finner Dahlberg m.fl. (2009) en liten reduksjon i mottak av sosialhjelp og en positiv effekt på sysselsettingen. Den positive effekt på syssel- settingen gjaldt kun blant unge personer (25 år og yngre), og det var ingen effekt blant de over 25 år. Når det gjelder nedgangen i antall mottakere fant de kun en effekt blant personer som er født i Afrika, Asia og Latin-Amerika.

Det er ikke plass her til å gå systematisk gjennom forskningen på aktivitetsplikt fra andre europeiske land, hvor også aktivitetspolitikk har blitt diskutert i lengre tid. Kluve (2010) og Card m. fl. (2010) har imidlertid gjort metaanalyser av ulike effektanalyser av aktive arbeidsmarkedsprogrammer. De ser riktig- nok her på ulike typer populasjoner og ulike tiltak.

Hovedfunnet er at kurs og jobbsøkkassistanse i kombi- nasjon med sanksjoner gir positive utfall på syssel- settingen, mens subsidierte arbeidsprogrammer i offentlig sektor er mindre suksessfulle. Oversatt til vår kategorisering, kan det tyde på at arbeidspraksisen ikke er en effektiv måte å nå målet om å bedre tilknyt- ningen til arbeidslivet. Samtidig viser det seg at når man ser på langsiktige effekter av programmer, så er det større sannsynlighet for å finne positive resultater. Det kan tyde på at enkelte ikke tar hensyn til at det kan være innlåsningseffekter til stede som gir negative effekter på kort sikt. Dette blir diskutert i Røed og Raaum (2006), som finner at det er en viss innlåsings- effekt mens mottakere deltar på aktiviteten, mens utfallet på arbeidsdeltakelse etter tiltaket er i gjen- nomsnitt positivt.

## Drøfting og konklusjon

Problemstillingen i denne artikkelen har vært å under- søke hvordan vilkår om aktivitet ble benyttet i kommu- nene i forkant av innføringen av aktivitetsplikt for per- soner under 30 år, og vurdere denne praktiseringen fra tidligere forskning om effekter av bruken av vilkår.

Men forskningen som er tilgjengelig er ikke så enkel å omsette i praksis. For eksempel har vi sett at studier til dels har motstridende funn. Det har både sammenheng med klassifisering av tiltak, hvilke deltakere de ser på, og med metode. Mange studier tar ikke hensyn til det vi kaller bryderieffekten, men ser kun på de som deltar i tiltaket. Det er videre kun en studie som undersøker effekten av tettere oppfølging uten innføring av nye til- tak (Lande, Sørbø og Jun 2016).

Kartleggingen vår viser et betydelig mangfold i typer til- tak, i krav til oppmøte, i varighet og i bruk av sanksjoner. Flere kommuner benytter forskjellige typer tiltak – noe som åpner opp for mulig kjeding og individuell tilpas- ning av tiltak. Det vil også være en ukjent variasjon i kvaliteten på tiltakene – på hvor dedikerte og flinke arrangørene er. Dette betyr også at det på generelt grunn- lag er vanskelig å gjennomføre gode effektstudier hvis målet er å studere om NAV-kontor lykkes med å oppnå effekter i form av kompetanse, motivasjon, struktur i hverdag eller bedre jobbsøknader. Slike effektstudier vil vise en gjennomsnittseffekt av tiltakene som brukes i



alle kommuner i landet – tiltak som vi nå har vist at varierer langs en rekke dimensjoner. Mange av effektstudiene som er allerede gjennomført har derfor bare svak relevans for den enkelte kommune.

Men hvilke effekter er det som bør studeres? I følge forarbeidet til lovendringen så er formålet med aktivitetsplikten å gjøre mottakerne selvhjulpne (Prop. 13 L (2016–17)). Molander og Torsvik (2016) viser at det også finnes andre argumenter for å ha aktivitetsplikt: effektivitet, bærekraft, paternalisme og rettferdighet. Det offisielle formålet kan plasseres under effektivitets- og bærekraftsargumentet, under tankegangen om at aktivitetsplikt medfører at flere i større grad blir selvhjulpne. Da bør det vurderes både om ulike typer av aktivitetsplikt bidrar til å nå formålet, og om bryderieffekten treffer «riktig». Det siste betyr at det bør gjøres en undersøkelse av hva som skjer med ulike grupper som lar være å søke om sosialhjelp når aktivitetsplikt blir innført – særlig i kommunene som har innført en streng praksis og krevende tiltak som også har til formål å 'avskrekke'. Hvor mange av disse blir aktivisert til å søke jobb eller å gå tilbake til utdanning, og for hvor mange fører dette heller til passivitet og tap av inntekt?

I oppfølgingen av undersøkelsen har vi også besøkt to av NAV-kontorene som ble undersøkt i Dahl og Lima (2016), Fredrikstad og Drammen. I forkant av lovendringen er disse to av kommunene som har innført aktivitetsplikt for hovedsakelig unge mottakere av sosialhjelp og med krav om deltakelse i arbeidspraksis eller arbeidsutprøving for alle unge som søker om sosialhjelp. I etterkant har de gjort flere endringer i praktiseringen av vilkår, og vi får inntrykk av de prøver seg fram for å utvikle gode løsninger. Drammen kunne fortelle at de raskt oppdaget at det var behov for et nytt tilbud til de som hadde fullført tiltaket til Kirkens bymisjon, og at de har laget et nytt internt tiltak for denne gruppen. Videre forteller både NAV-kontor og tiltaksarrangør oss at bryderieffekten trolig er viktig og riktig, og at de nå i større grad har sosialhjelpsmottakere som er «reelle», i den grad at de ikke har mulighet til å forsørge seg selv på en annen måte enn gjennom sosialhjelp. Representanter fra Kirkens bymisjon i Drammen var positive til bruk av vilkår og sanksjoner, og mente at det å kreve oppmøte for utbetaling av

stønad var avgjørende for å komme i gang med aktivitetene. De fortalte at det å jobbe skulder med skulder med sosialhjelpsmottakerne fungerer veldig bra, og de opplevde at det gir bedre kontakt med deltakerne. De to NAV-kontorene mener også at de får til å hjelpe mottakerne som deltar på aktivitetene på en bedre måte enn før, blant annet ved at sosialhjelp har gått fra en passiv til en mer aktiv stønad. Aktivitetsplikten har også gitt NAV-kontorene større ansvar for den enkelte sosialhjelpsmottaker – plikten har også blitt en rett til oppfølging og tiltak for den enkelte. Disse to NAV-kontorene er samtidig usikre på hva som fungerer best, og de etterlyser mer kunnskapsbaserte råd om praktisering av aktivitetsplikt.

Det er i stor grad opp til det enkelte NAV-kontor og det enkelte kommunestyre å utforme aktivitetsplikten i praksis. Det er grunn til å tro at vi fortsatt vil se store forskjeller i praktiseringen av vilkår om aktivitet også etter lovendringen. Etter vår vurdering bør veien fremover handler om å identifisere og beskrive ulike typer lokale initiativ, og deretter forsøke å måle effekten av disse på kommunenivå for alle og ikke bare for deltakere i tiltakene (se også Lødemel 1997). Målet må være å kunne gi NAV-kontorene mer konkrete forskningsbaserte råd om hvordan aktivitetsplikten skal praktiseres, både strenghet i praktiseringen og i hvilke typer aktiviteter som skal tilbys.

I rundskrivet til den nye loven om aktivitetsplikt for de under 30 år står det blant annet at: «NAV-kontoret skal foreta en konkret og individuell vurdering av hvilke aktiviteter som er hensiktsmessig for den enkelte». Spørsmålet er hvordan den enkelte veileder kunne avgjøre hva som er hensiktsmessig ut fra den begrensede informasjon som kommer ut av en samtale og gitt at forskningen om effekter av tiltak spriker? Den best dokumenterte effekten er at det å stille vilkår til de yngste mottakerne av sosialhjelp medfører at flere blir avskrekket eller oppmuntret til å returnere til skolebenken, noe som også gir positive effekter på yrkesinntekt og yrkesdeltakelse på lengre sikt. I Sverige ble det innført krav om oppmøte på tiltak for sosialhjelpsmottakere, og det ga økt sysselsetting, men kun for de under 25 år. Det medførte også redusert antall mottakere av sosialhjelp (Dahlberg m.fl. 2009). Langvarig kommunal arbeidspraksis er et

utbredt tiltak, men siden effektene av deltakelse i arbeidspraksis er usikre, kan det etter vår vurdering være et poeng for flere kommuner å benytte en type kortvarig arbeidsutprøving. En kortvarig arbeidsutprøving på 4–8 uker vil være en test på om den enkelte er villig til å jobbe og vil dessuten gi NAV mer informasjon om den enkeltes muligheter og utfordringer. De som er punktlig og arbeidsomme kan få en referanse fra tiltaksarrangør, noe som kan hjelpe dem inn på arbeidsmarkedet. Det er grunn til å tro at en slik fremgangsmåte gir et bedre grunnlag for vurderinger av hensiktsmessig oppfølging enn NAVs vanlige arbeidsmetodikk som består av samtaler med den enkelte, samt opplysninger fra skole og lege (se Nicolaisen 2017). Dette gjelder særlig for de yngste mottakerne, som gjerne har lite arbeidserfaring og der mange har droppet ut av videregående.

## Referanser

- Black, Dan A., Jeffrey A. Smith, Mark C. Berger og Brett J. Noel (2003) «Is the Threat of Reemployment Services More Effective than the Services Themselves?», *The American Economic Review*, 93(4), 1313–1327.
- Card, David, Jochen Kluge og Andrea Weber (2010) «Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis» *The Economic Journal*, 120(548), F452–F477.
- Dahl, Espen (2003) «Does ‘workfare’ work? The Norwegian experience», *International Journal of Social Welfare*, 12, 274–288.
- Dahl, Espen Steinung og Ivar Andreas Åsland Lima (2016) «Krav om å stå opp om morra’n: virker det?» *Arbeid og velferd*, nr. 3, 115–130.
- Dahlberg, Matz, Kajsa Johansson og Eva Mörk (2009) «On Mandatory Activation of Welfare Recipients», IZA Discussion paper, No. 3947, January 2009
- Hardoy, Inés (2005) «Impact of Multiple Labour Market Programmes on Multiple Outcomes: The Case of Norwegian Youth Programs», *Labour*, 19(3), 425–467.
- Hernæs, Øystein, Simen Markussen og Knut Rød (2016) «Can Welfare Conditionality Combat High-School Dropout?» IZA Discussion paper, No. 9644, January 2016.
- Kluge, Jochen (2010) «The Effectiveness of European active labor market programs», *Labour Economics*, 17 (2010), 904–918.
- Lande, Sigrid, Jun Yin og Johannes Sørbø (2016). «Håndheving av aktivitetskrav gir færre ledige i Hedmark», *Arbeid og velferd* nr. 1, 63–78
- Lorentzen, Thomas og Espen Dahl (2005a) «Active labour market programmes in Norway: are they helpful for social assistance recipients?», *Journal of European Social Policy*, 15(1), 27–45.
- Lorentzen, Thomas og Espen Dahl (2005b) «What works for whom? An analysis of active labour market programmes in Norway», *International Journal of Social Welfare*, 14(2), 86–98.
- Lødemel, Ivar (1997). «Pisken i arbeidslinja. Om iverksettjninga av arbeid for sosialhjelp». Fafo-rapport nr. 226
- Molander, Anders og Gaute Torsvik (2015) «Getting People into Work: What (if Anything) Can Justify Mandatory Activation of Welfare Recipients?», *Journal of Applied Philosophy*, 32(4), 373–392.
- Nicolaisen, Heidi (2017) «Inkludering av unge på AAP – et arbeidsgiverperspektiv». *Arbeid og velferd* nr. 2
- Langeland, Stein, Therese Dokken, Jorunn Furuberg og Ivar Andreas Åsland Lima (2016). «Fattigdom og levekår i Norge. Tilstand og utviklingstrekk – 2016». NAV-rapport nr. 4/2016
- Proba (2013) «Kommunenes praksis for bruk av økonomisk sosialhjelp», Proba Samfunnsanalyse rapport, nr. 2013–09.
- Proba (2015) «Aktivitetsplikt for sosialhjelpsmottakere» Proba Samfunnsanalyse rapport, nr. 2015–12.

Prop 39 L (2014–2015) Endringer i arbeidsmiljøloven og sosialtjenesteloven (adgang til midlertidig ansettelse mv. og vilkår om aktivitet for stønad til livsopphold). Arbeids- og sosialdepartementet.

Prop. 13 L (2016–17) Endringer i sosialtjenesteloven, folketrygdloven og enkelte andre lover (aktivitetsplikt for unge mottakere av stønad til livsopphold mv.). Arbeids- og sosialdepartementet

Røed, Knut (2012) «Active social insurance», *IZA Journal of Labor Policy*, 1(8),

Røed, Knut og Oddbjørn Raaum (2006) «Do Labour Market Programmes Speed up the Return to Work?», *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 68(5), 541–568.

Rønsen, Marit og Torbjørn Skardhamar (2009) «Do welfare-to-work initiatives work? Evidence from an activation programme targeted at social assistance recipients in Norway», *Journal of European Social Policy*, 19(1), 61–77

Schafft, Angelika og Øystein Spjelkavik (2006) «På vei til jobb? Evaluering av arbeidsmarkedssatsningen for sosialhjelpsmottakere» *AFI-rapport*, 7/06.

Spjelkavik, Øystein, Sverre Erik Mamelund og Angelika Schafft (2016). «Inkluderingskompetanse i NAV. Evaluering av forsøk med kjerneoppgaver i NAV». *AFI-rapport* 2016:05



# SYKEPENGER ETTER FYLTE 62 ÅR: KONSEKVENSER AV PENSJONSREFORMEN

Av: Jon Petter Nossen<sup>1</sup>

## Sammendrag

*Pensjonsreformen skapte et behov for tilpasninger i sykepengeregelverket for aldersgruppene 62–66 år og 67–69 år. I denne artikkelen ser vi på om antall sykepengetilfeller utover arbeidsgiverperioden på 16 dager og varigheten av disse har endret seg i de aktuelle aldersgruppene etter pensjonsreformen.*

*Vi finner en sterk vekst i antallet sykepengetilfeller i begge aldersgrupper, som delvis kan forklares med sterk befolkningsvekst og økt sysselsetting i disse aldersgruppene i den aktuelle perioden. For 62–66-åringene har utviklingen vært stabil målt som antall sykepengetilfeller per 100 sysselsatte, men vi finner en økning blant ansatte i privat sektor som tidligere hadde rett til AFP, men som etter pensjonsreformen ikke har rett til tidligpensjon.*

*For aldersgruppen 67–69 år finner vi en tredobling av antallet sykepengetilfeller per 100 sysselsatte fra 2004 til 2015. Dette henger sammen med at de som mottok hel alderspensjon før pensjonsreformen ikke hadde rett til sykepenger. Etter pensjonsreformen er det mulig å kombinere alderspensjon og arbeid uten avkortning av pensjonen mot arbeidsinntekt, og alle med inntekt på over 2 G (grunnbeløpet i folketrygden) har nå rett til sykepenger. Andelen av de sysselsatte som mottar sykepenger er likevel klart lavere enn i aldersgruppene 55–61 og 62–66 år.*

*Vi finner at den eldste aldersgruppen har hatt en betydelig nedgang i varigheten av sykefraværene, noe som henger sammen med at det er innført en særskilt begrensning på maksimalt 60 sykepengedager utover arbeidsgiverperioden for denne aldersgruppen. På grunn av den sterke økningen i antall tilfeller var imidlertid ikke dette nok til å forhindre en markant økning i antall sykepengedager per sysselsatt mellom 67 og 69 år etter pensjonsreformen. Konklusjonen er likevel at det økte sykepengeforbruket i denne aldersgruppen er en beskjeden kostnad som trolig har bidratt til økt arbeidstid og utsatt avgang fra arbeidslivet for dem over 67 år.*

<sup>1</sup> Takk til Ole Christian Lien for bistand med datakoblinger og for gode råd underveis.

## Innledning

I forbindelse med pensjonsreformen ble det gjort endringer i regelverket for sykepenger til personer over 62 år med sikte på å tilpasse dette til det nye regelverket for alderspensjon. Endringene er ulike for aldersgruppene 62–66 år og 67–69 år, så i artikkelen vil vi se på disse to gruppene hver for seg.

For 62–66-åringene var den viktigste endringen at de som mottar tidligpensjon i form av alderspensjon og/eller AFP etter ny ordning ved siden at de er i jobb, nå har fulle sykepengerrettigheter (se faktaboks). For 67–69-åringene fikk flere rett til sykepenger, men det ble vedtatt nye begrensninger på hvor lenge de kan motta sykepenger. I denne aldersgruppen er nå den maksimale perioden på 60 sykepengedager. De sistnevnte regelendringene ble innført gradvis over flere år i forkant av selve pensjonsreformen.

Fra myndighetenes side har det vært en bekymring for at muligheten til å kombinere arbeidsinntekt og alderspensjon fra 62 år uten avkortning av pensjonen, kunne føre til økt press på helserelaterte trygdeytelser, herunder sykepenger (Lien 2011; Jacobsen 2014). Denne bekymringen gjaldt hovedsakelig privat sektor, siden reglene for offentlig ansatte i liten grad er endret etter pensjonsreformen. Det vil si at offentlig ansatte fortsatt har tilgang til samme AFP-ordning som tidligere, med overgang til alderspensjon ved 67 år og uten at uttaket påvirker størrelsen på alderspensjonen.

Eventuelle endringer i mottak av sykepenger i aldersgruppene 62–66 år og 67–69 år må sees i sammenheng med at det både før og etter pensjonsreformen har vært en økning i sysselsettingsratene i disse aldersgruppene. Det betyr isolert sett at flere personer over 62 år har fått rett til sykepenger.<sup>1</sup> I tillegg har befolkningen i de aktuelle aldersgruppene vokst betraktelig de senere årene. Begge forholdene må vi ta hensyn til når vi analyserer utviklingen i disse aldersgruppene.

Hvordan bruken av helserelaterte trygdeytelser har

.....

<sup>1</sup> Det kan også tenkes at avviklingen i juli 2012 av en særregel om at dagpengemottakere over 64 år kunne beholde dagpengene til fylte 67 år, kan ha påvirket sykepengeforbruket blant arbeidsløse i denne aldersgruppen. Dette vil ikke bli undersøkt her.

## Regelendringene for sykepenger (folketrygdlovens § 8-51 og § 8-52)

### Aldersgruppen 62–66 år

Personer i denne aldersgruppen hadde tidligere ingen sykepengerrettigheter dersom de mottok full avtalefestet pensjon (AFP), men fulle rettigheter (det vil si inntil ett år med sykepenger) dersom de mottok gradert AFP eller ikke mottok AFP. Pensjonsreformen fra 1.1.2011 gjorde det mulig å ta ut alderspensjon fra 62 år og kombinere denne med arbeid uten avkortning av pensjonen. Fra samme tidspunkt ble det gitt fulle sykepengerrettigheter også til personer i denne aldersgruppen som mottar alderspensjon (hel eller gradert) og/eller AFP etter ny ordning. Personer med full AFP i offentlig sektor har som tidligere ingen sykepengerrettigheter, og de som mottar gradert AFP i offentlig sektor eller ikke mottar AFP har som før fulle sykepengerrettigheter. Personer med AFP i privat sektor som startet uttaket før 1.1.2011, fulgte de samme regler som AFP i offentlig sektor, men disse ble gradvis faset ut etter hvert som de fylte 67 år.

Merk også at de som fyller 67 år mens de mottar sykepenger kan få begrenset sin sykepengeperiode i tråd med at ingen nå kan ha mer enn 60 sykepengedager etter fylte 67 år.

### Aldersgruppen 67–69 år

Denne gruppen hadde tidligere fulle sykepengerrettigheter dersom de ikke mottok alderspensjon og inntil 90 sykepengedager dersom de mottok gradert alderspensjon, som i praksis var avkortet alderspensjon. De som mottok full alderspensjon hadde ingen sykepengerrettigheter. Mellom 2008 og 2011 ble avkortningen av alderspensjon mot arbeidsinntekt over 2 G (to ganger grunnbeløpet i folketrygden) fjernet. Parallelt med dette ble sykepengerrettighetene for aldersgruppen endret slik:

- 1.1.2009: 67- og 68-åringene som mottar hel alderspensjon og har arbeidsinntekt på mer enn 2 G, får forkortet sin maksimale sykepengeperiode til 60 dager (12 uker). Begrensningen i antall sykepengedager gjelder bare utbetalingene fra NAV, som for de fleste kommer etter en arbeidsgiverperiode på 16 dager.
- 1.1.2010: 69-åringene som mottar hel alderspensjon og har arbeidsinntekt på mer enn 2 G, får rett til sykepenger i inntil 60 dager. 67–69-åringene som mottar gradert alderspensjon og har arbeidsinntekt på mer enn 2 G, får redusert den maksimale sykepengeperioden fra 90 til 60 dager. 67–69-åringene som mottar gradert alderspensjon og har lavere arbeidsinntekt enn 2 G, mister sykepengerrettighetene.
- 1.1.2011: 67–69-åringene som ikke mottar alderspensjon og har arbeidsinntekt på mer enn 2 G, får redusert den maksimale sykepengeperioden fra inntil ett år til 60 sykepengedager. 67–69-åringene som ikke mottar alderspensjon og har lavere arbeidsinntekt enn 2 G, mister sykepengerrettighetene.

Sykepengerrettighetene tar fortsatt slutt for alle den dagen man fyller 70 år.



utviklet seg etter pensjonsreformen, er blitt analysert i to tidligere artikler i *Arbeid og velferd*. Hverken Lien (2011) eller Jacobsen (2014) fant noen tegn til at pensjonsreformen hadde påvirket gjennomsnittlig antall sykepengedager betalt av folketrygden per arbeidstaker i noen av aldersgruppene. Jacobsen (2014) fant riktignok en nedgang i antall sykepengedager per sysselsatt i begge aldersgrupper både i privat og offentlig sektor, men nedgangen var omtrent like stor som for de yngre aldersgruppene. For 62–66-åringene var nedgangen klart større i privat sektor enn i offentlig sektor, i motsetning til hva man hadde forventet.

Resultatene fra de tidligere analysene kan tyde på at bekymringen for at noen skulle utnytte den nye fleksibiliteten ved å kombinere uttak av alderspensjon med sykepenger, har lite for seg. Kanskje er det slik at kombinasjonen av pensjon og arbeidsinntekt snarere *reduserer* sannsynligheten for at man vil søke om sykepenger, sammenlignet med en situasjon hvor man bare har arbeidsinntekt. Med andre ord kan det være at muligheten til å ta ut tidlig alderspensjon mens man fortsatt står i arbeid gir en ekstra trygghet for den personlige økonomien dersom man blir syk, og at dette bidrar til å dempe sykepengeforbruket.

I de tidligere analysene ble det ikke sett spesielt på utviklingen i antall sykepengetilfeller eller varigheten av disse, eller hvordan endringene i den maksimale sykepengeperioden har slått ut. Vi kan ikke se bort fra at disse endringene kan ha påvirket sykepengeforbruket, og at konklusjonen kanskje må nyanseres noe hvis man tar hensyn til dette, da primært for 67–69-åringene. For eksempel vil sykepengerettighetene kunne endre seg «over natten» for 66-åringene som fyller 67 år mens de mottar sykepenger, og for 69-åringene som fyller 70 år mens de mottar sykepenger. Slike forhold skal vi forsøke å ta hensyn til her.

## Problemstillinger

Å studere mulige effekter av pensjonsreformen på sykepengeforbruket blant personer over 62 år vanskeligjeres av at en del av regelendringene ble innført over flere år. Potensielle effekter kan også ha kommet over tid som følge av at den gamle AFP-ordningen i privat sektor ble utfaset gradvis etter hvert som mottakerne fylte 67 år. Samtidig har det vært store demo-

grafiske endringer i de aktuelle alderstrinnene, i tillegg til en langsiktig trend i retning økte sysselsettingsrater. Vi vil forsøke å ta hensyn til disse forholdene blant annet ved å analysere utviklingen over en noe lengre periode både før og etter pensjonsreformen.

Formålet med denne artikkelen er å beskrive sykepengeforbruket i aldersgruppene 62–66 år og 67–69 år før og etter pensjonsreformen, med utgangspunkt i opplysninger om hvert enkelt sykepengetilfelle og varigheten av disse. Vi vil også se dette opp mot hva som er den maksimale sykepengeperioden for den enkelte. Som supplement til de tidligere analysene vil denne tilnærmingen kunne gi nyttig tilleggsinformasjon, for eksempel ved vurdering av om aldersgrensen for sykepenger bør heves i takt med at flere fortsetter i arbeidslivet etter fylte 70 år.<sup>2</sup>

I aldersgruppen 62–66 år er det i utgangspunktet liten grunn til å tro at insentivene til å søke om sykepenger er endret i særlig grad etter pensjonsreformen. Flere vil riktignok få rett til sykepenger fordi uttak av alderspensjon og AFP i privat sektor nå ikke gjør at de mister sykepengerettighetene, men dette avhenger av at de fortsetter å være i arbeid fram til de eventuelt blir sykmeldt. Den generelle trenden i retning av økt sysselsetting i denne aldersgruppen vil også føre til at flere er i arbeid og har rett til sykepenger. Men det er i utgangspunktet liten grunn til å tro at dette skulle føre til økt sykepengeforbruk per sysselsatt, noe de tidligere analysene referert til over heller ikke fant. Det vil likevel være interessant å se om data over antall sykepengetilfeller og varigheten av disse kan fange opp flere utviklingstrekk og dermed gi et mer nyansert bilde av utviklingen.

For aldersgruppen over 67 år er det større grunn til å forvente endringer i sykepengeforbruket. Ut fra regelverksendringene diskutert over, forventer vi her å se en økning i antall sykepengetilfeller per sysselsatt, men at disse tilfellene i gjennomsnitt blir kortere. Sykepengeforbruket i denne gruppen vil dempes både av at sykepengerettighetene har falt bort for alle som tjener mindre enn 2 G, og av at noen har

.....  
<sup>2</sup> Aldersgrensen for når et arbeidsforhold i privat sektor kan bringes til opphør uten annen begrunnelse enn alder, er allerede blitt hevet til 72 år uten en tilsvarende endring i sykepengerettighetene.  
<sup>3</sup> Siden SSB ikke publiserer antall sysselsatte etter ettårig alder, men

## Data og metode

Grunnlaget for analysene vi presenterer her er et datasett over sykepengetilfeller fra 2003 og fram til og med tilfellene som startet i 2015. Samme datasett ble benyttet i en forløpsanalyse av sykefravær (Nossen og Brage 2016). Disse dataene omfatter den delen av hvert sykefravær som NAV betaler sykepenger for, som for arbeidstakere normalt vil si fravær utover arbeidsgiverperioden på 16 dager. I denne artikkelen avgrenses data til personer som var 55 år eller eldre første dag de mottok sykepenger fra NAV. Aldersgruppen 55–61 år vil bli brukt som sammenligningsgruppe.

Et sykepengetilfelle defineres som en sammenhengende periode med sykepenger for én og samme person. Eventuelle opphold i utbetalingen på grunn av ferie eller permisjon er sett bort fra.

Den maksimale sykepengeperioden (stønadperioden) for hver mottaker framkommer ikke direkte i datagrunnlaget. Den er beregnet ved å summere antall sykepengedager betalt av NAV i det aktuelle tilfellet, med tidligere sykepengedager betalt av NAV som medfører begrensning i den maksimale perioden, samt antall gjenstående sykepengedager fra siste sykepengedag og fram til fastsatt makstid. Siden sykepenger bare utbetales for ukedagene mandag–fredag, blir antall gjenstående dager omregnet fra kalenderdager til hverdager.

I deler av analysen vil alle grupper med rett til sykepenger bli inkludert, i andre deler er bare personer registrert med et aktivt arbeidsforhold i NAVs arbeidstaker-/arbeidsgiverregister (Aa-registeret) tatt med. For å beregne antall sykepengetilfeller per sysselsatt etter ettårige aldersgrupper har vi hentet inn statistikk over antall sysselsatte (sum arbeidstakere og selvstendige) i fjerde kvartal hvert år fra Statistisk sentralbyrå (SSB).<sup>3</sup> Disse sysselsettingstallene er tilgjengelige fra 2004, så vi benytter 2004–2015 som dataperiode. På

grunn av etterslep i innsending av krav om sykepenger og behandling av disse, samt registrering av at et sykepengetilfelle avsluttes, benytter vi ikke nyere tall enn for 2015. Merk også at kvaliteten på 2015-tallene er noe mer usikker enn for tidligere år.

Opplysninger om hvilke AFP-rettigheter den enkelte arbeidstaker har, ble koblet på med utgangspunkt i opplysninger på virksomhetsnivå. Dette er ikke helt eksakte data, men en klassifisering av foretakene ut fra hvilke som har hatt ansatte som har tatt ut privat eller offentlig AFP. Det skilles mellom private AFP-virksomheter, offentlige AFP-virksomheter, og virksomheter uten AFP-ordning (i praksis private). I denne del av analysen er bare arbeidstakere inkludert. Tilsvarende ble det for arbeidstakere koblet på opplysninger om hvem som har rett til uttak av alderspensjon fra 62 år, herunder også hvilke personer som ville hatt denne retten før pensjonsreformen dersom det hadde vært adgang til tidlig uttak også på det tidspunktet. Heller ikke dette er eksakte data, men beregnet på grunnlag av de opplysninger som finnes i NAVs dataregistre.

Analysen er i hovedsak deskriptiv. Vi viser antall sykepengetilfeller og antall tilfeller per 100 sysselsatte, fordelt etter noen viktige kjennetegn ved personene. Alder er beregnet ved den første dagen med sykepenger fra NAV.

Vi benytter også forløpsanalyse i form av kjerneglattede hasardkurver for avgang fra status som sykepengemottaker. Kurvene kan i prinsippet tolkes som sannsynligheten for å bli friskmeldt på ulike tidspunkter i sykepengeperioden, gitt at vedkommende fortsatt er sykmeldt dagen før. Hvert forløp sensureres (avsluttes uten friskmelding) når en person når makstid på sykepenger eller dør.

Hovedvekten er lagt på å sammenligne årene før og etter at regelendringene for sykepenger ble iverksatt. For 67–69-åringene vil dette si at vi sammenligner perioden 2004–2007 med perioden 2011–2015.

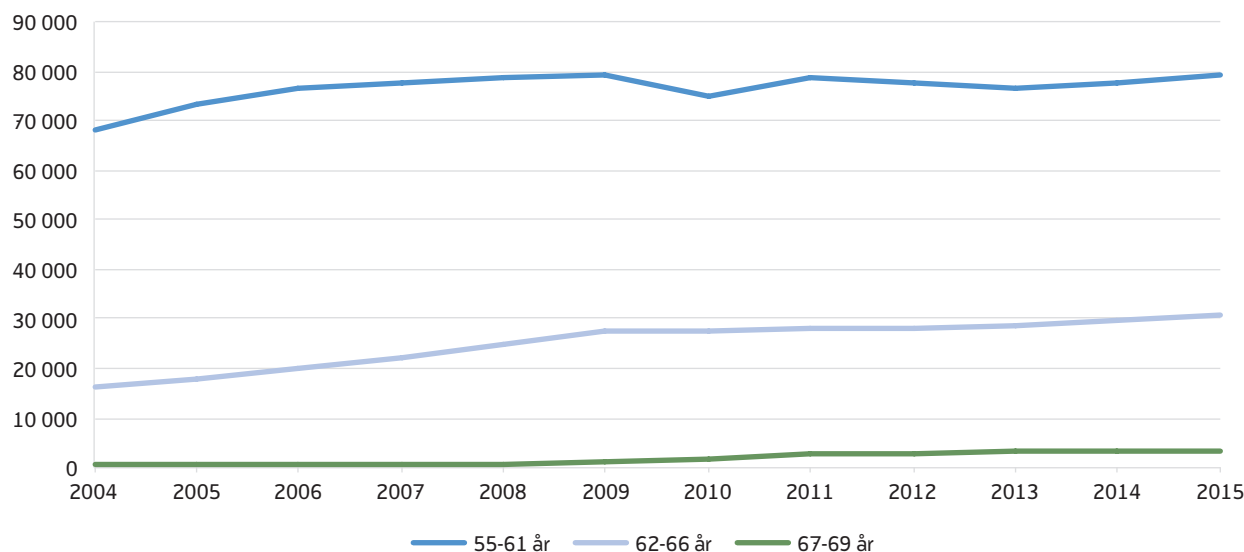
fått redusert den maksimale perioden de kan motta sykepenger. For noen er det en reduksjon fra 90 til 60 sykepengedager, mens andre som tidligere hadde rett til et helt år med sykepenger har fått en enda større reduksjon. Vi vil undersøke hvor mange av sykepengemottakerne som faller inn under hvert av disse alternativene, og forsøke å fastslå hvilken rolle reduksjonen i sykepengeperioden har spilt og om det kan være en reell økning i det totale sykepengeforbruket per sysselsatt i denne aldersgruppen når vi tar hensyn til disse forholdene.

## Sterk vekst i antall sykepengetilfeller etter fylte 62 år

Som ventet finner vi at det har vært en kraftig økning i antallet sykepengetilfeller i begge de aktuelle aldersgruppene (figur 1). For 62–66-åringene økte antallet med 88 prosent fra 2004 til 2015, mot en økning på 16 prosent i sammenligningsgruppen 55–61 år. For 67–69-åringene ble antallet seksdoblet i perioden, men dette var fra et svært lavt nivå i utgangspunktet. Veksten blant de eldste kom i all hovedsak fra 2009 og utover, og har dermed trolig sammenheng med regelverksendringene knyttet til pensjonsreformen. For 62–66-åringene var veksten derimot sterkest i første halvdel av perioden.

<sup>3</sup> bare *andelen*, er antallet beregnet indirekte ved hjelp av befolkningsstatistikk per 1. januar året etter.

**Figur 1. Antall sykepengetilfeller, etter startår og aldersgruppe. 55 år og eldre**



Kilde: NAV

## Store endringer i befolkningstall og sysselsettingsrater

Utviklingen i antall sykepengetilfeller må som sagt sees i forhold til utviklingen i antall sysselsatte på de samme alderstrinnene i samme periode. Det viser seg at denne utviklingen har vært svært forskjellig for de tre aldersgruppene vi ser på. Når vi sammenligner 2015 med 2004, økte antall sysselsatte i aldersgruppen 62–66 år med 75 prosent, mens det ble mer enn doblet blant 67–69-åringene (ikke vist i figur). Referansegruppen 55–61 år hadde derimot bare en vekst på 13 prosent.

Bak denne utviklingen ligger både demografiske endringer og endringer i sysselsettingsrater. Vi finner at den demografiske utviklingen har størst betydning. I den aktuelle perioden økte befolkningen i hver av aldersgruppene med henholdsvis 9 prosent (55–61 år), 44 prosent (62–66 år) og 74 prosent (67–69 år). I tillegg til dette økte sysselsettingsratene med mellom 4 og 12 prosentpoeng på alle alderstrinnene fra 60 til 69 år (ikke vist i figur). Her var veksten størst i aldersgruppen 62–66 år. Begge faktorene bidro altså til den sterke veksten i antall sysselsatte i de to aldersgruppene, sammenlignet med den moderate veksten i sammenligningsgruppen.

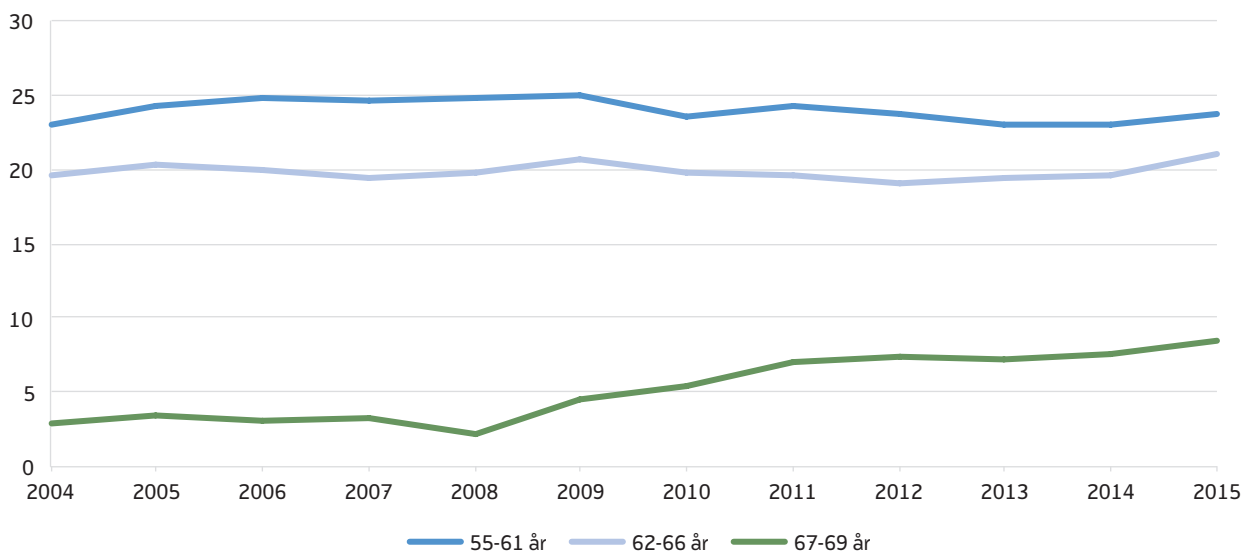
## Markant vekst for 67–69-åringene også per sysselsatt...

Når vi beregner antall sykepengetilfeller per 100 sysselsatte, viser det seg at dette endret seg lite i aldersgruppen 62–66 år fram til 2014, men økte forholdsvis kraftig i 2015 (figur 2). Ser vi bort fra denne siste økningen, som ikke kan skyldes pensjonsreformen,<sup>4</sup> skiller aldersgruppen seg lite fra sammenligningsgruppen. Det er altså ingen tegn til at pensjonsreformen og den sterke veksten i antall sysselsatte blant 62–66-åringene, har ført til flere sykepengetilfeller i denne gruppen.

Når det gjelder aldersgruppen 67–69 år har det derimot vært en sterk økning i antall sykepengetilfeller også når vi regner per 100 sysselsatte. Fra 2004 til 2015 ble dette antallet tredoblet fra 2,9 til 8,5. Vi ser at økningen hovedsakelig kom i perioden fra 2008 til 2011, etter en kortvarig nedgang i 2008. At økningen kom disse årene tyder klart på en sammenheng med endringene i regelverket, siden de som nevnt over ble iverksatt gradvis fram til 2011.

<sup>4</sup> Økningen i 2015 henger sammen med et brudd i sysselsettingsstatistikken dette året pga. A-ordningen, og kanskje også konjunkturdgangen som rammet deler av landet.

**Figur 2.** Antall sykepengetilfeller per 100 sysselsatte, etter startår og aldersgruppe. 55 år og eldre



Kilde: NAV og SSB

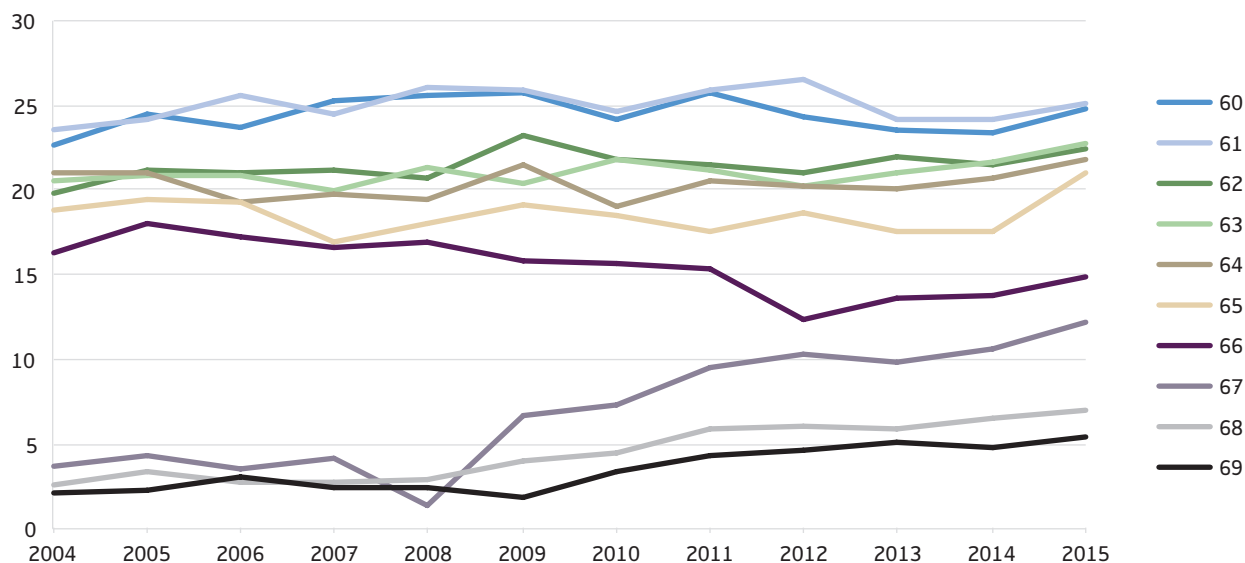
### ...men fortsatt er det relativt få som mottar sykepenger

Samtidig er det slik at 67–69-åringene i hele perioden har hatt langt færre sykepengetilfeller per 100 sysselsatte enn de to yngre aldersgruppene. Dette er det motsatte av hva man skulle forvente ut fra at helse-tilstanden og arbeidsevnen normalt (i gjennomsnitt) svekkes med alderen. Selv om det åpenbart er en selektert gruppe som fortsetter i arbeid i denne alderen, er det usikkert om dette alene kan forklare et slikt paradoks. Det viktigste er nok at de fleste i denne aldersgruppen ikke hadde rett til sykepenger før pensjonsreformen, siden de mottok hel alderspensjon. I tiden etter pensjonsreformen har heller ikke alle 67–69-åringene sykepengerrettigheter, siden de tjener mindre enn 2 G. Men ifølge inntektsdataene hadde over 90 prosent av de sykmeldte i aldersgruppen 67–69 år en arbeidsinntekt på mer enn 2 G året før de begynte å motta sykepenger fra NAV. Det kan også ha bidratt at mange av dem over 67 år som fortsatte i arbeid før pensjonsreformen hadde høy arbeidsinntekt og derfor kunne tjene på å la være å ta ut pensjon, siden arbeidsinntekt over 2 G ga avkortning i pensjonen med 40 prosent. 67–69-åringene som hadde sykepengerrettigheter var dermed trolig en mer selektert gruppe før enn etter pensjonsreformen. En annen forklaring kan være at en del har redusert sin arbeidstid, som igjen kan tenkes å redusere risikoen for sykefra-

vær utover 16 dager. Enda en mulig forklaring som er aktuell både før og etter pensjonsreformen, er at en del over 67 år muligens ikke er klar over at de fortsatt har rett til sykepenger, eller ikke søker om sykepenger fordi de alternativt kan slutte å jobbe og i stedet leve av alderspensjon. Det kan også være at arbeidsgivere tror sykepengerrettighetene faller bort ved 67 år. Hvis slike mekanismer er til stede, kan det muligens også forklare at 62–66-åringene har færre sykepengetilfeller per 100 sysselsatte enn sammenligningsgruppen, siden mange av dem alternativt kunne gått av med AFP, eller med tidlig alderspensjon etter pensjonsreformen.

Vi finner det samme paradokset også for de ettårige aldersgruppene (figur 3). Her er 60- og 61-åringene tatt med som sammenligningsgrunnlag. Antallet sykepengetilfeller per 100 sysselsatte synker i stor grad med alderen for hvert alderstrinn fra 61 år og oppover gjennom hele den aktuelle perioden. Vi ser at det for 67-åringene var en sterk, men kortvarig, nedgang i 2008. Det samme var ikke tilfelle for 68- og 69-åringene. Denne spesielle utviklingen for 67-åringene henger sammen med at pensjonsavkortningen mot arbeidsinntekt ble fjernet for dette ene alderstrinnet fra 1. januar 2008, mens sykepengerrettighetene først ble endret fra året etter. Dette kommer vi tilbake til.

**Figur 3.** Antall sykepengetilfeller per 100 sysselsatte, etter startår og ettårig alder. 60 år og eldre



Kilde: NAV og SSB

Fra 2008 og fram til 2012 økte antall sykepengetilfeller per 100 sysselsatte kraftig både for 67-, 68- og 69-åringene. Ved slutten av perioden var 67-åringene kommet opp i nærheten av nivået til 66-åringene, med henholdsvis 12,3 og 14,9 sykepengetilfeller per 100 sysselsatte. Samtidig har det vært en nedgang i antallet sykepengetilfeller for 66-åringene i årene etter pensjonsreformen.

Det er ingen store forskjeller i utviklingen fra 2004 til 2015 for kvinner og menn i noen av aldersgruppene (ikke vist i figur). Kvinner har flere sykepengetilfeller per 100 sysselsatte enn menn i alle aldersgruppene, slik det også er for sykefravær generelt, og denne forskjellen har økt noe gjennom perioden.

### Økt arbeidstid kan forklare noe av økningen

Siden sysselsettingsratene har økt for de aktuelle aldersgruppene, er det en mulighet for at de som er sysselsatt også har fått lengre arbeidstid, noe som kan tenkes å gi økt risiko for å bli sykmeldt. Dette kan i så fall være en medvirkende årsak til den sterke økningen i antall sykepengetilfeller per 100 sysselsatte, ikke minst blant 67–69-åringene. Figur 4 viser andelen av arbeidstakerne i hver aldersgruppe som har arbeidet heltid (37 timer eller mer per uke), ifølge

opplysningene registrert i Aa-registeret.<sup>5</sup> Vi ser at andelen har økt gjennom perioden for begge grupper, og mest for de eldste. Det har vært små endringer i andelen som jobber lang deltid, det vil si 20–36 timer per uke (ikke vist i figur). Økningen for heltid motsvares dermed stort sett av at andelen som jobber kort deltid, inntil 19 timer per uke, er blitt redusert. I den grad økt arbeidstid gir økt risiko for å bli sykmeldt utover 16 dager, får vi bekreftet at dette kan være med på å forklare økningen i sykepengetilfellene.

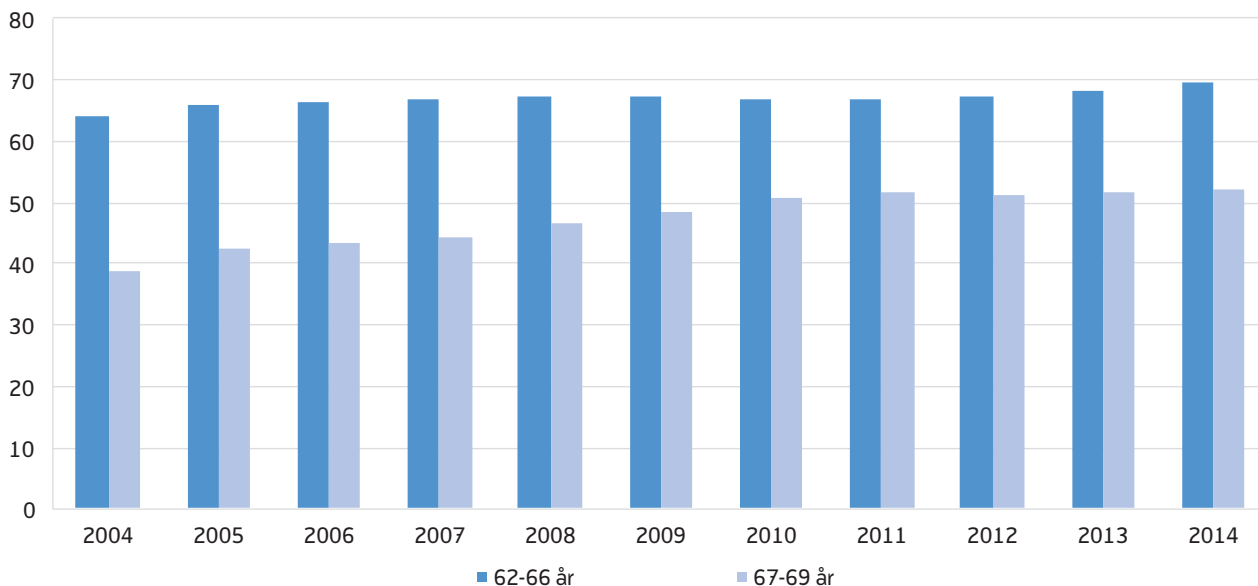
### Aldersgruppen 62–66 år

#### Forskjellig utvikling for privat sektor med og uten AFP..

Det er en klar nivåforskjell i antall sykepengetilfeller per 100 arbeidstakere for ansatte i privat og offentlig sektor (figur 5). Dette kan skyldes den ulike kjønns sammensetningen i disse sektorene. Datagrunnlaget er også her begrenset til personer registrert med et aktivt arbeidsforhold i Aa-registeret i fjerde kvartal hvert år.

<sup>5</sup> For personer med flere arbeidsforhold er arbeidsforholdet med flest avtalte arbeidstimer valgt.

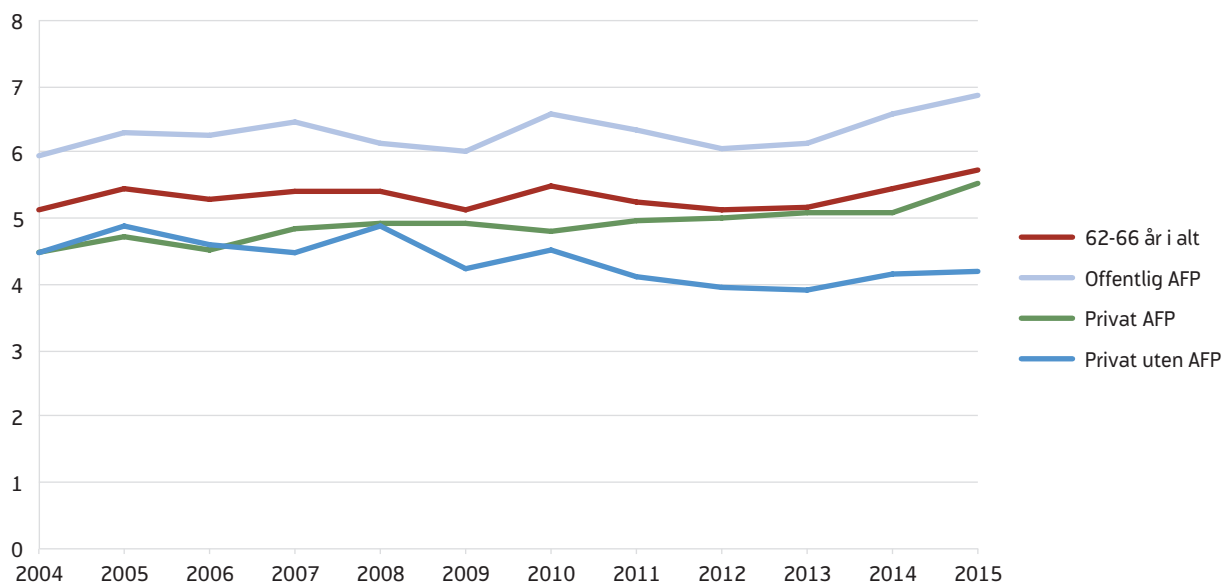
**Figur 4.** Andel av arbeidstakerne som var registrert som heltidsarbeidende, etter aldersgruppe. Prosent. 4. kvartal hvert år. 62 år og eldre\*



Kilde: NAV og SSB

\* Her mangler sammenlignbare data for 2015 på grunn av innføringen av A-ordningen.

**Figur 5.** Antall sykepengetilfeller per 100 arbeidstakere, etter AFP-rettighet. Tilfeller som startet i 4. kvartal hvert år. 62-66 år \*



Kilde: NAV og SSB

\* Kun personer med et aktivt arbeidsforhold i Aa-registeret.



Vi finner at utviklingen i antall sykepengetilfeller i hele perioden siden 2004 har gått i motsatt retning for ansatte i privat sektor med og uten AFP. Nedgangen for dem uten AFP kan henge sammen med at denne gruppen tidligere ikke hadde noen mulighet til tidligpensjon, men etter pensjonsreformen har de fleste fått denne muligheten. Det betyr at enkelte personer i denne gruppen som tidligere ville blitt sykmeldt, nå i stedet kan slutte i jobben og leve av alderspensjon. For øvrig har økningen vært omtrent like stor i offentlig sektor som i privat sektor med AFP. Tallene indikerer altså ikke at en eventuell endring i insentivene i privat sektor – jf. diskusjon over – har ført til økt antall sykepengetilfeller i denne sektoren.

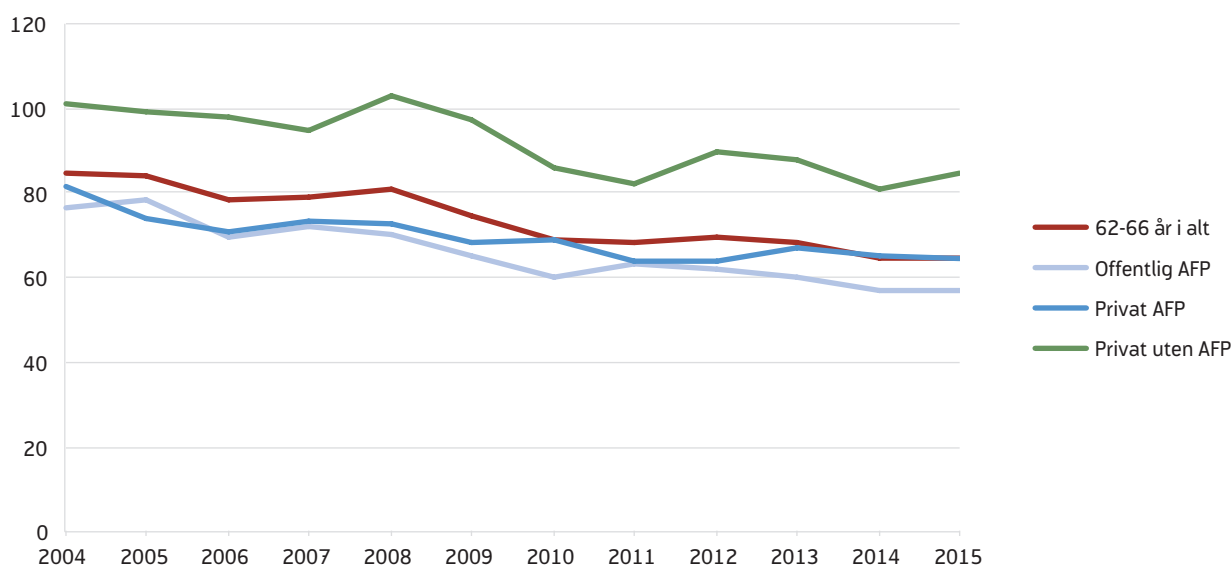
### ...men ikke når det gjelder varighet

Dersom økonomiske insentiver bidrar til at enkelte benytter sykepenger som en form for «pensjonering», skulle vi forvente at disse sykepengetilfellene også vil ha lang varighet. Vi har derfor beregnet gjennomsnittlig varighet av sykepengetilfellene for de samme gruppene som over, for å se på hvordan varigheten har utviklet seg i perioden (figur 6).

Vi finner få tegn til en slik effekt på varigheten. I alle tre gruppene var det en reduksjon i varigheten fram til 2011, men etter pensjonsreformen har denne nedgangen i stor grad stanset opp. Sykepengemottakere uten AFP-rettighet har også i hele perioden hatt lengre varighet enn de andre gruppene. Dette kan skyldes at virksomheter uten AFP typisk er småbedrifter hvor det kan være vanskelig å beholde sykmeldte ansatte, slik at disse ofte ikke har en jobb å komme tilbake til og derfor blir lengre sykmeldt og eventuelt går ut hele sykepengeperioden. Det kan også henge sammen med at det tidligere var ansatte i privat sektor uten AFP som hadde størst tilbøyelighet til å bruke sykepenger som «pensjonering», siden de ikke hadde noen mulighet til tidligpensjon. Etter pensjonsreformen har de fleste av dem rett til tidligpensjon, men de vil få lavere årlig pensjon i og med at de ikke har rett til AFP-tillegget. Dette kan tenkes å bidra til at de også etter pensjonsreformen har lengre varighet på sykepenger.

Vi har tidligere sett at aldersgruppen 62–66 år har færre sykepengetilfeller per 100 sysselsatte enn sammenligningsgruppen. Det viser seg at 66-åringene har langt kortere gjennomsnittlig varighet enn dem som

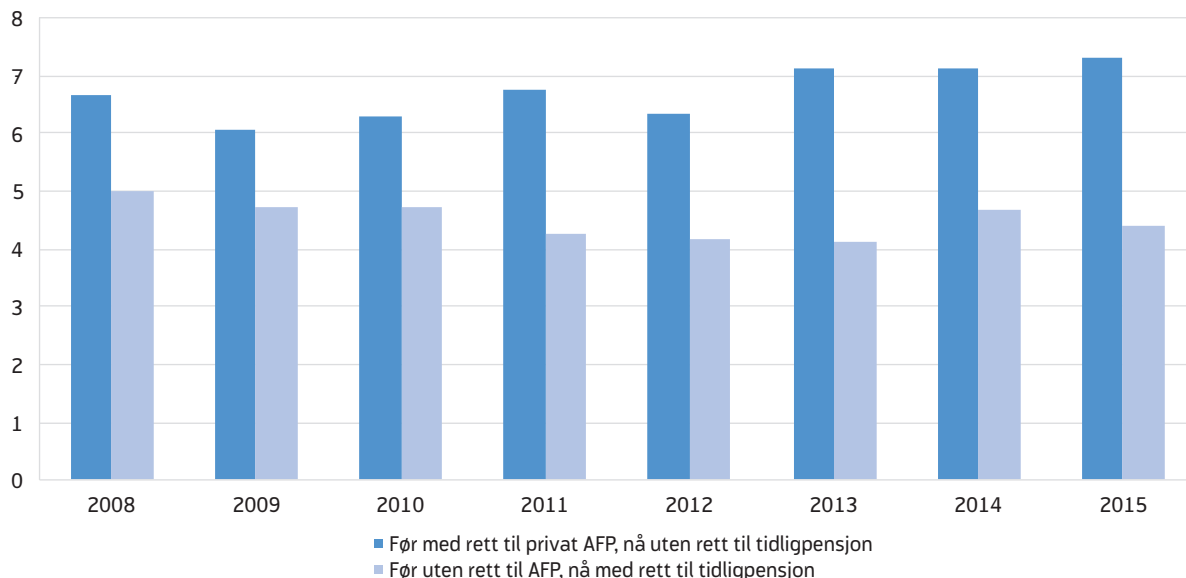
**Figur 6.** Gjennomsnittlig varighet i sykepengedager, etter AFP-rettighet. Tilfeller med start i 4. kvartal hvert år. 62–66 år \*



Kilde: NAV og SSB

\* Kun personer med et aktivt arbeidsforhold i Aa-registeret.

**Figur 7.** Antall sykepengetilfeller per 100 arbeidstakere, etter AFP-rettighet og rett til tidligpensjon fra 62 år. Tilfeller som startet i 4. kvartal hvert år. To utvalgte grupper. 62–64 år\*



Kilde: NAV og SSB

\* Kun personer med et aktivt arbeidsforhold i Aa-registeret.

startet å motta sykepenger når de var 62–65 år. Gjennom hele sykepengeforløpet har de også høyere sannsynlighet for å bli friskmeldt (ikke vist i figur). En forklaring kan være at en del av 66-åringene fyller 67 år mens de mottar sykepenger, noe som kan føre til at de får redusert sin maksimale sykepengeperiode. Det er usikkert hvor ofte en slik reduksjon forekommer, siden det avhenger av hvilke rettigheter man får når man fyller 67 år. Men i praksis er nok betydningen av dette relativt begrenset. Etter pensjonsreformen vil det først og fremst slå ut for dem som ikke har rett til sykepenger etter fylte 67 år fordi de har en inntekt på under 2 G. Det store flertallet som tjener over dette vil også kunne få stanset sykepengene, men først etter 60 nye sykepengedager etter at de fyller 67 år (dersom de ikke når ordinær makstid før dette). Det er dermed usikkert om begrensningene i sykepengeperioden kan være hele forklaringen.

### Sykepengeforbruket påvirkes av retten til tidligpensjon

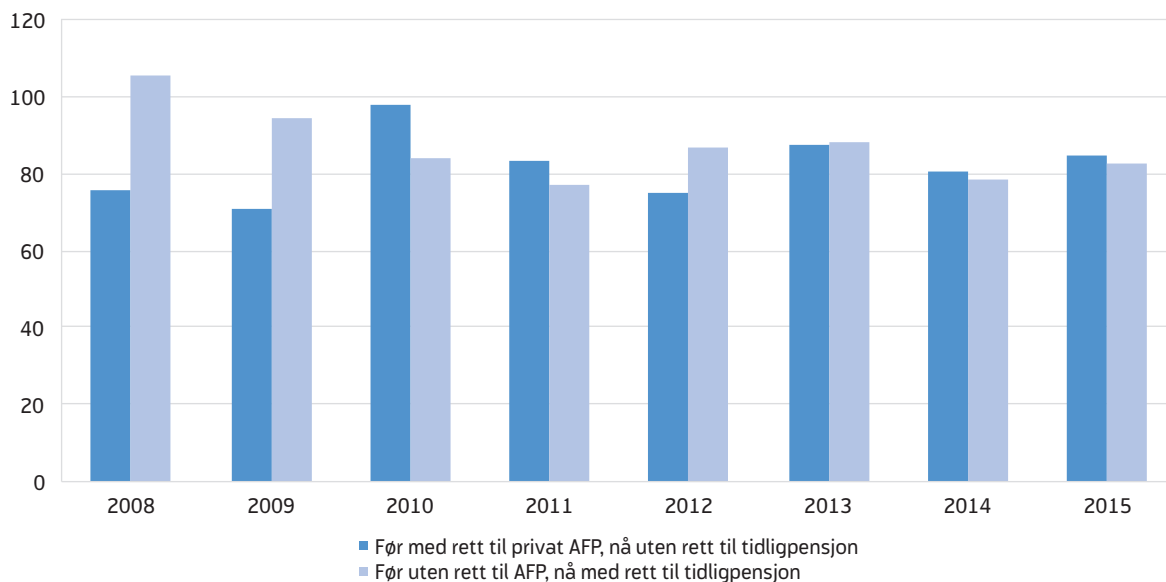
Hittil i analysen har vi delt privat sektor i to, etter om virksomheten har AFP-avtale eller ikke. Men etter

pensjonsreformen kan man i privat sektor skille både på om virksomheten har AFP-avtale eller ikke, og på om den enkelte ansatte har rett til å ta ut tidligpensjon eller ikke. Vi skal derfor nå se nærmere på to undergrupper: Den første er en relativt liten gruppe som utgjør om lag 5 prosent av de ansatte i privat sektor. Disse hadde rett til å gå av med tidligpensjon i form av AFP før pensjonsreformen, men har etter pensjonsreformen ikke rett til å ta ut alderspensjon fra 62 år fordi de ikke oppfyller alle uttakskravene for dette. En nylig publisert studie viser at denne gruppen etter pensjonsreformen har hatt en betydelig økning i overgangen til uføretrygd (Hernæs mfl. 2016). Vi vil se på om det samme gjelder for sykepenger.<sup>6</sup>

Vi finner at gruppen har hatt en moderat økning i antall sykepengetilfeller per 100 arbeidstakere etter

<sup>6</sup> Vi tar utgangspunkt i opplysninger registrert ved utgangen av det året man fylte 61 år, som viser hvilke personer som hadde eller ville hatt rett til tidligpensjon fra 62 år. Siden vi har opplysningene bare fra 2005, starter vi med 2008 og begrenser aldersgruppen til 62–64 år, hvor vi har rimelig fullstendige data.

**Figur 8.** Gjennomsnittlig varighet i sykepengedager, etter AFP-rettighet og rett til tidligpensjon fra 62 år. Tilfeller som startet i 4. kvartal hvert år. To utvalgte grupper. 62–64 år\*



Kilde: NAV

\* Kun personer med et aktivt arbeidsforhold i Aa-registeret.

pensjonsreformen (de mørke stolpene i figur 7). Vi kan altså ikke utelukke at endringen i de økonomiske insentivene har gitt en tilsvarende effekt for sykepenger som for uføretrygd. Dette er også naturlig, siden de fleste trolig vil gå ut perioden med sykepenger før de søker om uføretrygd.

Den andre gruppen vi skal se på utgjør om lag 36 prosent av de ansatte i privat sektor. Den består av dem som har gått fra ikke å ha rett til AFP til å ha rett til å ta ut alderspensjon fra 62 år. Hernæs mfl. (2016) fant en liten reduksjon i overgangen til uføretrygd i denne gruppen. Våre data viser tilsvarende en viss nedgang i antall sykepengetilfeller per 100 arbeidstakere etter pensjonsreformen (de lyse stolpene i figur 7).

Dersom enkelte i disse to gruppene har brukt sykepenger (og eventuelt uføretrygd) som en form for «pensjonering», skulle vi også her forvente at sykepengetilfellene vil ha lang varighet. Vi har derfor sett på hvordan den gjennomsnittlige varigheten for de samme gruppene har utviklet seg i tiden omkring pensjonsreformen. Det samme mønsteret tegner seg her, med økt

varighet etter pensjonsreformen for gruppen som mistet retten til tidligpensjon (AFP), og redusert varighet for dem som først med pensjonsreformen fikk mulighet til tidligpensjon (figur 8).<sup>7</sup> Legg merke til at disse effektene ser ut til å slå inn allerede fra 2010, noe som kan henge sammen med at mange av sykefraværene som startet i 2010 vil kunne fortsette inn i 2011.

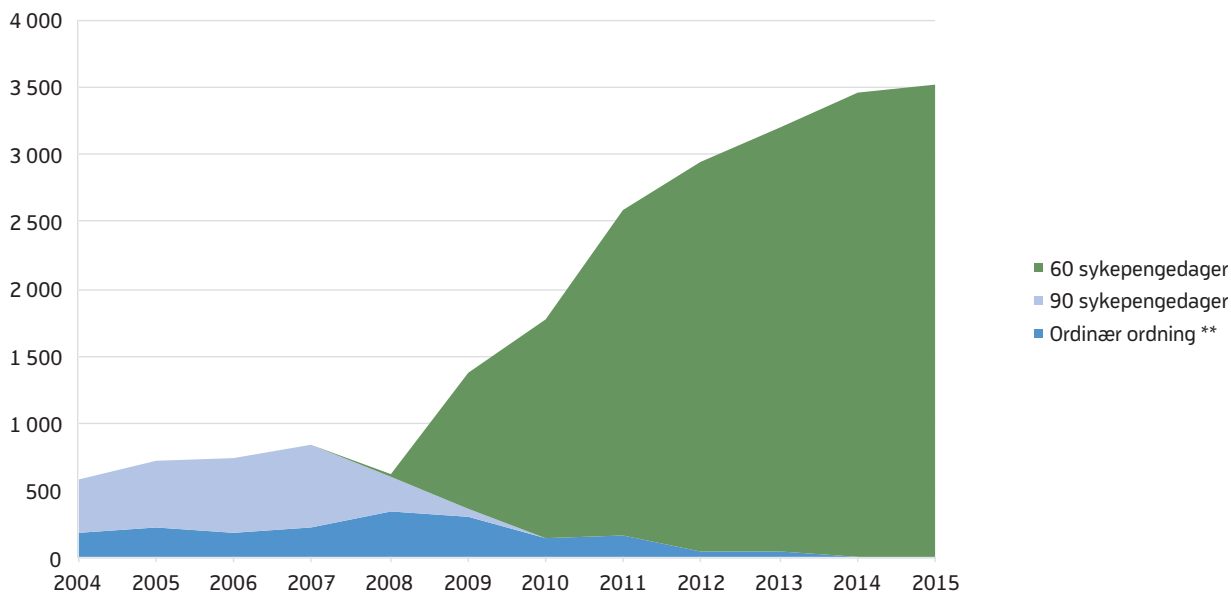
## Aldersgruppen 67–69 år

### Betydningen av varighetsbegrensningene

Vi vil også se på hvordan sykepengetilfellene fordeler seg på de ulike maksimale stønadsperiodene som gjelder. Dette er spesielt interessant for aldersgruppen 67–69 år, som nå har en stønadsperiode begrenset til 60 sykepengedager, mens mange før pensjonsreformen hadde inntil 90 sykepengedager og andre kunne ha inntil ett år med sykepenger. Vi finner at flertallet av 67–69-åringene før pensjonsreformen hadde maksimalt 90 sykepengedager, hvilket skulle bety at de

<sup>7</sup> Jf. forrige fotnote.

**Figur 9. Antall sykepengetilfeller, etter startår og sykepengeordning, 67–69 år\***



Kilde: NAV

\* Unntatt personer som fylte 70 år mens de mottok sykepenger og dermed mistet retten til sykepenger.

\*\* Omfatter de ordinære sykepengeordningene med inntil et år på sykepenger, i hovedsak arbeidstakere, men også selvstendig næringsdrivende, frilansere, arbeidsledige og «midlertidig inaktive».

mottok gradert alderspensjon (figur 9). En knapp tredjedel fikk sykepenger ut fra det vanlige regelverket for arbeidstakere og selvstendig næringsdrivende med videre, som gjaldt for dem som ikke mottok alderspensjon. Etter pensjonsreformen har dette som ventet endret seg, og andelen med begrenset stønadperiode – nå 60 sykepengedager – har økt til så godt som 100 prosent mot slutten av perioden.<sup>8</sup>

Vi ser også at den kortvarige nedgangen i 2008 i antall sykepengetilfeller for 67–69-åringene i sin helhet skyldes gruppen med rett til 90 sykepengedager, altså mottakerne av gradert alderspensjon. Forklaringen på dette er at gradert alderspensjon før pensjonsreformen i realiteten var en *avkortet* alderspensjon som følge av at arbeidsinntekten oversteg 2 G. Fra 2008 var det

dermed bare 68- og 69-åringene som mottok gradert alderspensjon og som hadde rett til inntil 90 sykepengedager. Sykepengerettigheter uten avkortning for 67-åringene med alderspensjon ble ikke innført før året etter, slik at 2008 i realiteten var et overgangsår hvor ingen 67-åringene som mottok alderspensjon hadde sykepengerettigheter.

Vi er også interessert i om varighetsbegrensningene påvirker i hvilken grad de sykmeldte friskmeldes før de når makstid, og hvor tidlig det skjer. Til dette formålet har vi benyttet forløpsanalyse (se faktaboks Data og metode). Figur 10 viser tilnærmet sannsynligheten for å bli friskmeldt for hver dag i sykepengeforløpet. De tre kurvene viser de ulike maksimale stønadperiodene, som er 90 eller 248 sykepengedager før regelverksendringene, og 60 sykepengedager etter dette.<sup>9</sup> Vi ser bort fra overgangsårene 2008–2010, og vi ser også bort

<sup>8</sup> Det er fortsatt noen få i denne aldersgruppen som står med fulle sykepengerettigheter i årene etter 2010. Dette kan skyldes at vi i analysen her har beregnet alder på startdato for sykepenger fra NAV, mens det i fagsystemet beregnes på dato for første fraværsdag. Enkelte som her er behandlet som 67-åringene vil dermed i fagsystemet være behandlet som 66-åringene.

<sup>9</sup> Vi ser bort fra tilfeller hvor den maksimale stønadperioden er på 250 eller 260 sykepengedager.

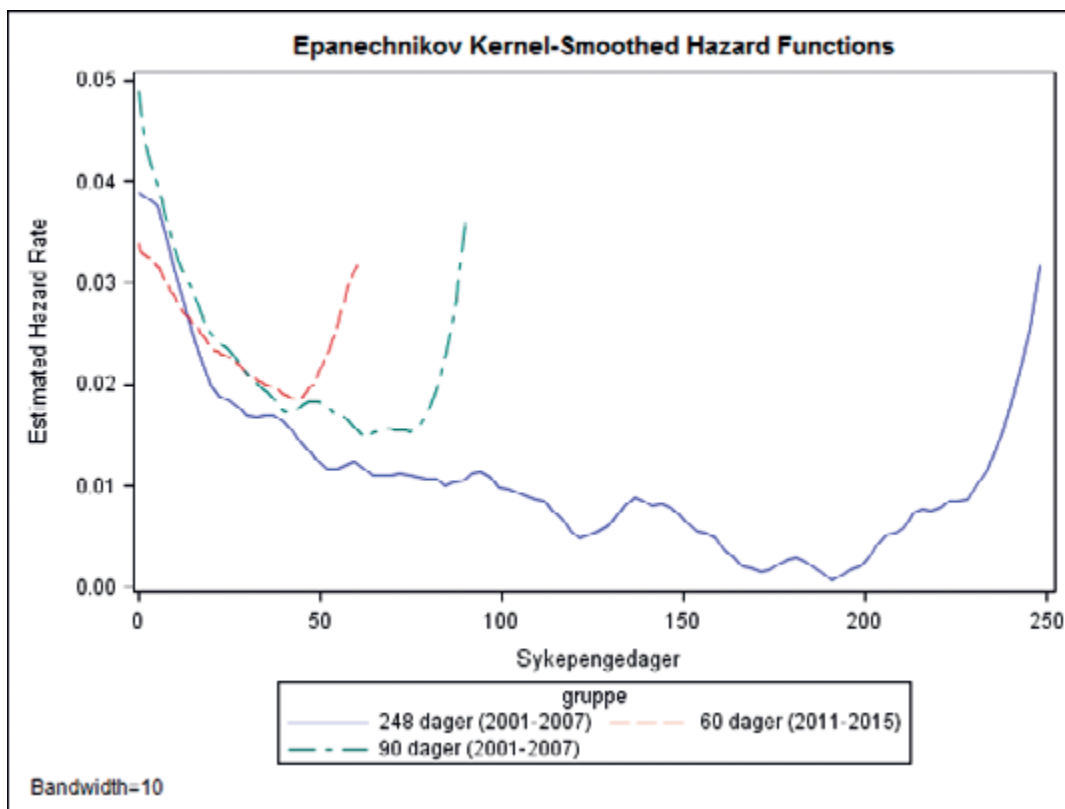
fra personer som fylte 70 år mens de mottok sykepen-  
ger og som dermed vil ha fått sykepengene stanset.

Vi ser at det er en tendens til at gruppene med 60 eller 90  
dagers stønadperiode friskmeldes raskere enn gruppen  
med full stønadperiode, selv om 60-gruppen har noe  
lavere friskmeldingsrate de første par ukene. Spesielt ser  
vi at både 60- og 90-gruppen har den samme kraftige  
økningen i friskmeldingsraten like før oppnådd makstid  
som 248-gruppen, noe som skjer på et langt tidligere  
tidspunkt når stønadperioden er på 60 eller 90 dager enn  
om man har fulle sykepengerettigheter. Totalt sett finner  
vi altså at reduksjonen i den maksimale stønadperioden  
fra 90 eller 248 sykepengedager til 60, sammenfaller  
med en faktisk reduksjon i varigheten også ved at frisk-  
melding skjer noe tidligere enn før. I gruppen med mak-  
simalt 60 sykepengedager var det 26 prosent som mottok

sykepenger fram til makstid, som er høyere enn i de andre  
to gruppene med henholdsvis 15 prosent i 90-gruppen og  
11 prosent i 248-gruppen. Men dette kan forklares med  
at jo lengre stønadperioden er, desto mer tid har de syk-  
meldte til å friskmeldes før makstid.

Likevel er det største bidraget til å begrense sykepenge-  
forbruket i denne aldersgruppen naturlig nok effekten  
av at rettighetene utløper på et tidligere tidspunkt enn  
før, slik at mange får forkortet sykepengeperioden sin  
fordi de når den nye maksimaltiden. Med de gamle  
reglene ville de 26 prosent i 60-gruppen som mottok  
sykepenger fram til makstid hatt muligheten til å fort-  
sette på sykepenger fram til de nådde 90 eller 248  
sykepengedager, gitt at de fortsatte å være sykmeldt.

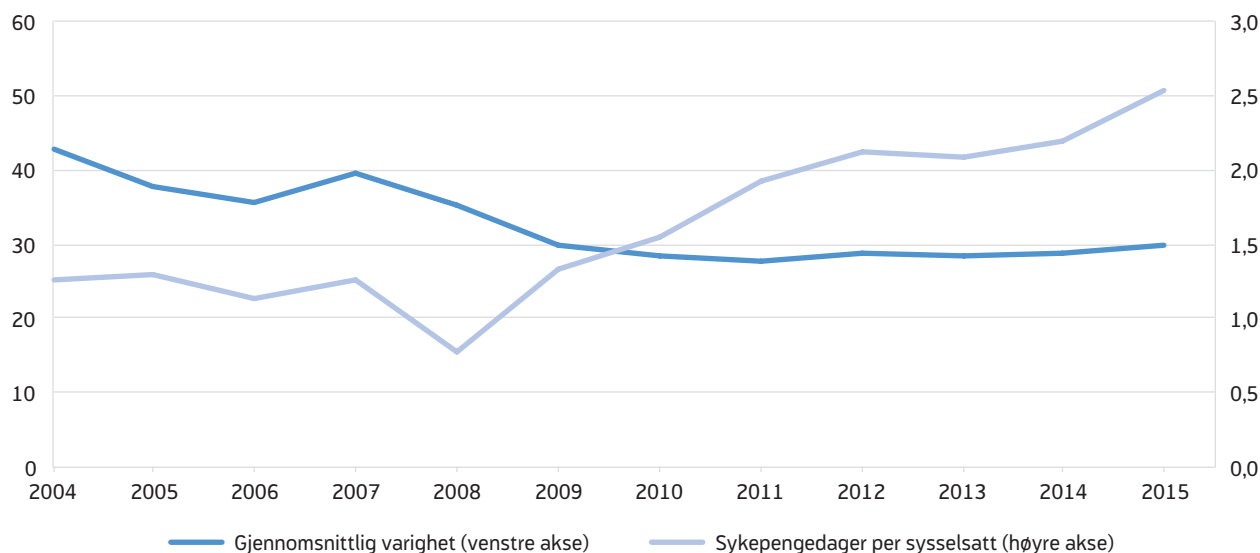
**Figur 10.** Sannsynlighet for å bli friskmeldt en gitt dag, etter startår og maksimal stønadperiode. 67–69 år\*



\* Unntatt tilfeller med maksimal periode på 250 eller 260 sykepengedager (i hovedsak selvstendige) og personer som fylte 70 år mens de mottok sykepenger.

Kilde: NAV

**Figur 11.** Gjennomsnittlig varighet i sykepengedager og antall sykepengedager per sysselsatt, etter startår. 67–69 år



Kilde: NAV og SSB

En del av disse ville sannsynligvis hatt en mye lengre periode med sykepengener.

#### Antall sykepengedager per sysselsatt har økt

I tråd med dette gikk den gjennomsnittlige varigheten av sykepengetilfellene i aldersgruppen 67–69 år ned fra nærmere 40 sykepengedager i årene før regelverksendringene, til i underkant av 30 sykepengedager i årene etter (figur 11).<sup>10</sup> Det viser seg imidlertid at nedgangen i varigheten ikke er stor nok til å forhindre at antall sykepengedager per sysselsatt har økt. Dette antallet lå på om lag 1,2 i årene før regelverksendringene, med unntak av 2008, mot om lag 2,1 i årene etter (når vi ser bort fra økningen i 2015). I motsetning til Lien (2013) og Jacobsen (2014) finner vi altså en klar økning i sykefraværet i denne aldersgruppen etter pensjonsreformen, selv om det er fra et svært lavt nivå i utgangspunktet. Vi har her ikke kunnet ta hensyn til gradert sykmelding, men til tross for økt bruk av gradering ville det neppe endret bildet i særlig stor grad.

De nye begrensningene i den maksimale sykepengeperioden for aldersgruppen 67–69 år har altså hatt en betydelig effekt på varigheten av sykefraværene, men ikke nok til å holde sykefraværet uendret målt i antall dager per sysselsatt. Det kan henge sammen med at de fleste i denne aldersgruppen hadde begrenset maksimal sykepengeperiode også før pensjonsreformen, med inntil 90 dager, og for disse hadde den ytterligere begrensningen til 60 dager ikke så stor betydning. Alt i alt er det etter vår vurdering likevel liten grunn til å være bekymret for sykepengeforbruket blant dem over 67 år, siden de fortsatt har betydelig færre sykepengetilfeller enn de yngre aldersgruppene, samtidig som de særskilte varighetsbegrensningene gjør at de også har kortere varighet. En viss økning i sykepengeforbruket i denne gruppen kan derfor betraktes som en beskjeden kostnad som har bidratt til både økt arbeidstid og utsatt avgang fra arbeidslivet for denne aldersgruppen.

<sup>10</sup> Her er også personer som fyller 70 år mens de mottar sykepengener med.



## Referanser

Hernæs, Erik, Simen Markussen, John Piggott og Knut Røed (2016) «Pension reform and labor supply». *Journal of Public Economics*, 142, 39–55.

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

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

Nossen, Jon Petter og Søren Brage (2016) «Forløpsanalyse av sykefravær: Når blir folk friskmeldt?». *Arbeid og velferd*, 3/2016, 75–99.



# UTVIKLINGA I PENSJONERING OG SYSSELSETJING BLANT SENIORAR

Av Oddbjørn Haga og Ole Christian Lien

## Samandrag

*Mange fleire kombinerer arbeid og pensjon enn for nokre år sida, og det er ofte ikkje samsvar mellom når folk tek ut pensjon og når dei sluttar i arbeid. NAV publiserer difor indikatorar for både pensjoneringsåtferd og sysselsetjing blant seniorar.*

*Forventa yrkesaktivitet etter 50 år er ein indikator for å måla talet på årsverk folk kan vente å vera i arbeid etter fylte 50 år. Målet baserer seg på yrkesaktiviteten i einskilde år og er ikkje betinga på at ein var i arbeid ved 50 år. Ein 50-åring kunne i 2016 forventa å vera yrkesaktiv i ytterlegare 11,8 år på fulltid. Dette er ein auke på 0,1 år frå 2015 og 2,2 år frå 2001. Auken i levealder ved 50 år etter 2001 er til samanlikning 2,7 år, og viser at folk over 50 år har teke ut det meste av auken i forventa levealder i form av auka yrkesaktivitet.*

*Yrkesaktiviteten for dei over 50 år er no den høgaste den har vore i tida etter 2000, og sannsynlegvis den høgaste nokosinne. I IA-avtala er eit av måla at forventa yrkesaktivitet etter 50 år skal forlengjast med tolv månader frå 2009 til 2018. Auken til og med 2016 er om lag elleve månader. Målet vil bli nådd i 2018 med god margin dersom yrkesaktiviteten aukar i same takt som i perioden 2009–2016.*

*Gjennomsnittleg avgangsalder er eit mål på gjennomsnittsalderen for avgang frå arbeidslivet for dei som trer ut etter 50 år. Gjennomsnittleg avgangsalder var 65,8 år i 2016. Det er ein auke på 2,1 år frå 2001. Talet er høgare enn kva forventa yrkesaktivitet etter 50 år tilseier, fordi gjennomsnittleg avgangsalder er betinga på at ein var i arbeid fram til 50 år, og heller ikkje skil mellom heiltids- og deltidsarbeid.*

*Forventa pensjoneringsalder ved 50 år er eit mål på når folk som ikkje var pensjonert ved 50 år, i gjennomsnitt tek ut alderspensjon, uføretrygd eller AFP. Forventa pensjoneringsalder ved fylte 50 år var i 2016 62,8 år. Det er uendra frå 2015 og 0,9 år lågare enn i 2010. Langt fleire arbeidde samstundes med at dei tok ut pensjonen i 2016 enn før pensjonsreforma i 2010.*

## Innleiing

Vi presenterer i denne artikkelen oppdaterte tal for tre indikatorar for pensjoneringsåtfærd og sysselsetjing blant seniorar:

- Forventa pensjoneringsalder
- Forventa yrkesaktivitet
- Gjennomsnittleg avgangsalder

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

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

Gjennomsnittleg avgangsalder er eit mål på gjennomsnittsalderen for avgang frå arbeidslivet for personer som går ut av arbeidslivet ved 50 år eller seinare. Dette målet er dermed betinga på at ein ikkje gjekk ut av arbeidslivet før 50 år og skil heller ikkje mellom heiltids- og deltidsarbeid. Samanlikna med Haga og Lien (2016) har vi i denne artikkelen endra metoden for å rekne ut gjennomsnittleg avgangsalder (sjå faktaboks seinare i artikkelen).

### Færre sysselsette til å forsørgja kvar pensjonist

Då folketrygda vart innført i 1967, var det vel 3,5 yrkesaktive for kvar alderspensjonist og uføretrygda. I 2016 hadde dette talet falle til 2,3. Når fleire frå dei store etterkrigskulla ikkje lenger er yrkesaktive og skal forsørgjast av mellom anna dei små fødselskulla frå slutten av 1970-talet og starten av 1980-talet, vil talet minka endå meir. Trass i at pensjonsreforma gjev fleire i jobb reknar vi med at talet på yrkesaktive per pensjonist vil falla til 2,0 kring år 2030 og til 1,5 i 2060 (Fredriksen og Stølen 2014). Den kraftige auken i forsørgingsbøra sidan folketrygda vart innført kjem av fleire tilhøve:

- Auke i forventa levealder: Forventa levealder ved fødselen har auka frå 74 år i 1967 til 82 år i 2016, og forventa attståande levetid for 67-åringar har i den same perioden auka frå 14 år til 19 år.<sup>1</sup>
- Alderen når folk kjem inn i arbeidslivet har auka som følge av at fleire tek høgare utdanning. I 1970 hadde 79 prosent av 25-årige menn inntekt over halvparten av gjennomsnittsløna i Noreg. I 2015 gjaldt dette berre 55 prosent. Dette er ein grov indikasjon på prosentdelen som har arbeid som hovudinntekt ved 25 år. Hovudgrunnen til at folk startar seinare i arbeid er at fleire tek høgare utdanning. I 1980 var det 20 prosent av folket i alderen 30–39 år som hadde avslutta høgare utdanning, medan tilsvarande tal i 2015 var 48 prosent.<sup>2</sup>
- Alderen ved avgang frå arbeidslivet har minka på lang sikt, sjølv om det har vore ei auke dei siste 2–3 tiåra. Det kjem av høgare uttak av uføretrygd, innføringa av avtalefesta pensjon (AFP) i 1989 og at den allmenne pensjonsalderen vart sett ned frå 70 år til 67 år i 1973. 49 prosent av 66-årige menn hadde inntekt over halvparten av gjennomsnittsløna i 1970, medan 39 prosent hadde det i 2015. Dette er ein grov indikasjon på prosentdelen som har arbeid som hovudinntektskjelde ved 66 år.
- I motsett retning dreg at kvinneleg yrkesdeltaking har auka kraftig dei siste tiåra og medverka til fleire sysselsette. Prosentdelen sysselsette kvinner i alderen 15–74 år auka frå 44 prosent i 1972 til 65 prosent i 2016.<sup>3</sup>

### Fleire kombinerer arbeid og pensjon

Det siste tiåret har det vorte stadig fleire som kombinerer arbeid og pensjon. Frå 2008 vart det mogeleg for 67-årige alderspensjonistar å kombinera arbeid og pensjon utan at pensjonen vart avkorta, og i 2009 og 2010 vart ordninga utvida til også å gjelde 68- og 69-åringar. For alderspensjonistar over 70 år var dette mogeleg også tidlegare. Med pensjonsreforma i 2011

.....  
<sup>1</sup> Kjelde: Statistisk Sentralbyrå (SSB), sjå [www.ssb.no/tabell/05375](http://www.ssb.no/tabell/05375).  
<sup>2</sup> Kjelde: SSB, sjå [www.ssb.no/tabell/08921](http://www.ssb.no/tabell/08921).  
<sup>3</sup> Kjelde: SSB, sjå [www.ssb.no/tabell/05111](http://www.ssb.no/tabell/05111). For 1972 refererer talet til aldersgruppa 16–74 år.

vart det mogeleg å ta ut alderspensjon også i aldersgruppa 62–66 år, og denne gruppa kunne dermed også kombinera arbeid og alderspensjon fritt. Det vart òg innført ei ny AFP-ordning i privat sektor. Medan det tidlegare gjaldt strenge avkortingsreglar for kombinasjon av AFP med arbeidsinntekt, kan ein frå 2011 fritt kombinera ny privat AFP med arbeidsinntekt. Dette gjeld derimot ikkje AFP-mottakarar i offentleg sektor.

Om vi ser på uføretrygd, AFP og alderspensjon samla, var det 19 prosent av mottakarane i alderen 50–69 år som kombinerte pensjon eller uføretrygd med arbeid ved utgangen av 2009. Fram til utgangen av 2016 hadde denne delen auka til 25 prosent. Det er flest som kombinerer pensjon og arbeid blant alderspensjonistane i aldersgruppa 62–66 år. Nesten seks av ti kombinerte pensjonen med arbeid ved utgangen av 2016. Dette medverkar til at forventa pensjoneringsalder og forventa yrkesaktivitet har hatt ulik utvikling dei siste åra.

### Høgare yrkesaktivitet blant dei over 50 år

Yrkesaktiviteten for dei over 50 år har auka monaleg sidan 2009 (figur 1). Som følgje av pensjonsreforma har sysselsetjinga auka særleg mykje for aldersgruppa

### IA-avtala

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

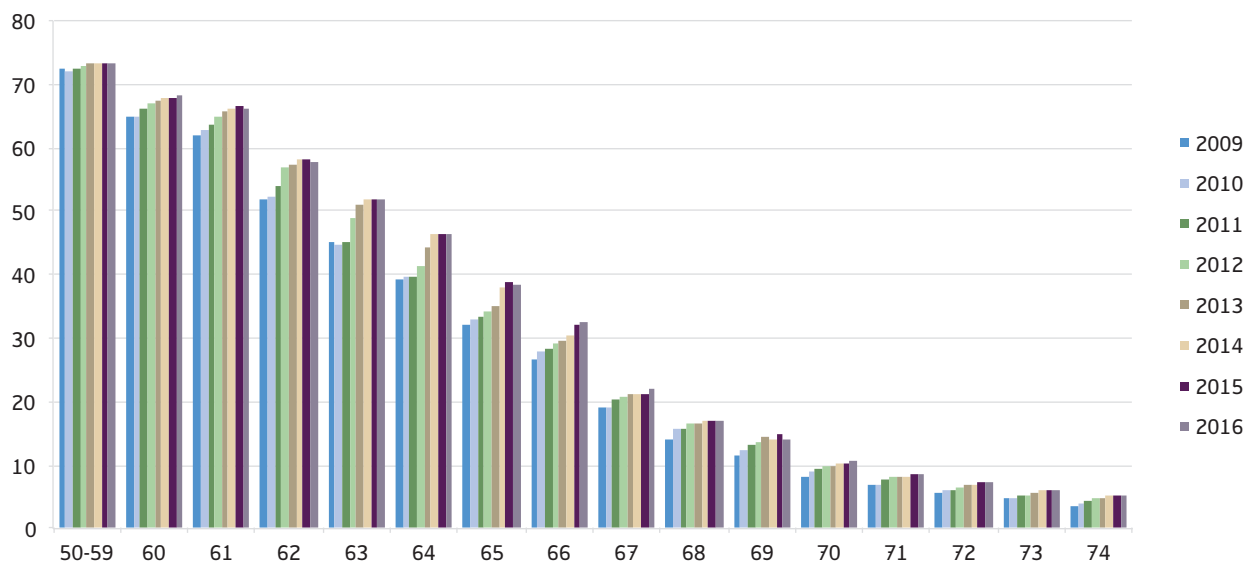
Dei tre delmåla for 2014–2018 er:

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

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

62–66 år i perioden 2010 til 2015/2016. Denne auken starta for 62-åringane i 2011 og 2012 og har sidan forplanta seg til høgare aldrar år for år etter kvart som årskullet som var 62 år i 2011 har blitt eldre. Som nemnt vart òg avkortinga av alderspensjonen ved arbeid for aldersgruppa 67–69 år avskaffa i perioden 2008–2010, noko som har medverka til auka sysselsetjing også for denne gruppa. Andre viktige årsaker til

Figur 1. Del av folketalet i registrert arbeid, etter alder. Tal for 2. kvartal. Prosent



Kjelde: Statistisk sentralbyrå (Nordby og Næsheim 2017).

den positive utviklinga er truleg betre helse og auka utdanningsnivå blant eldre.

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

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

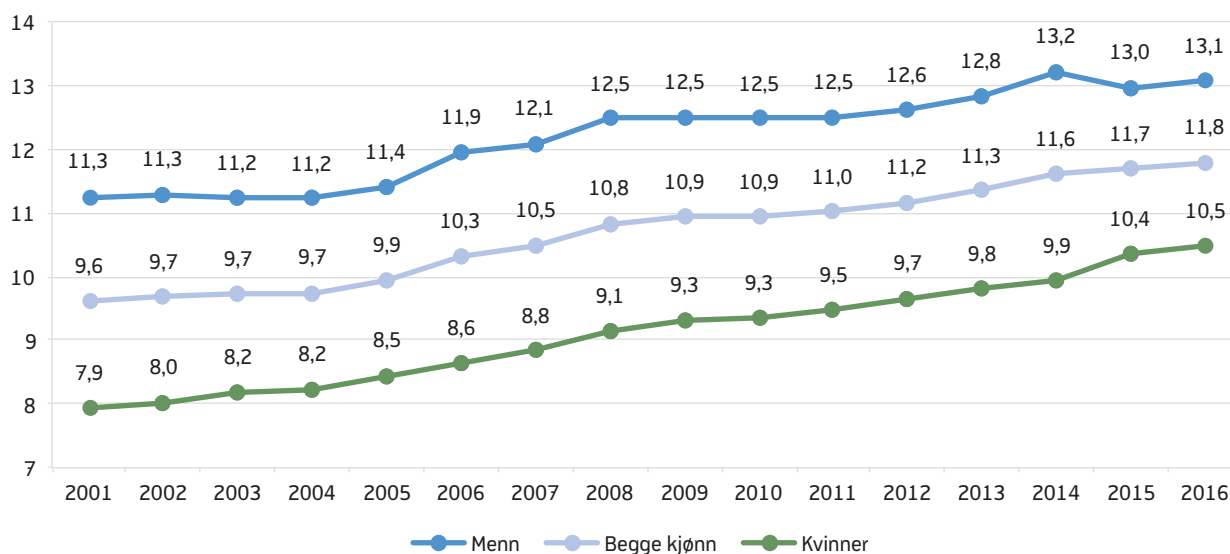
A-ordninga som vart innført 1. januar 2015 førte til nytt datagrunnlag om arbeidsforhold som følgje av endringar i kva for arbeidsforhold verksemdar skal registrere og i rutinane for korleis innrapporteringa skal skje. Dette har ført til eit brot i statistikken som gjer at vi må tolke utviklinga frå 2014 til 2015/2016 med varsemnd (sjå Nordby og Næsheim 2017 for meir informasjon).

Ein 50-åring kunne i 2016 venta å vera i arbeid framover tilsvarande 11,8 år med full stilling. Det har vore ein auke på 0,9 år (elleve månader) frå 2009. Forventa yrkesaktivitet etter 50 år er no høgare enn i alle tidlegare år vi har data for og truleg på sitt høgaste nivå nokosinne. For 2001 til 2016 svarar auken til 2,2 årsverk per person. Yrkesaktiviteten har vore jamn eller aukande i kvart einaste år i perioden, også i periodar med stigande arbeidsløyse, slik som i 2002–2003, 2009–2010 og 2013–2016. Menn jobbar i større grad enn kvinner i konjunkturutsette yrke, og kurva for menn svingar derfor meir. Blant menn ser vi òg ein nedgang i yrkesaktiviteten etter 50 år sidan 2014. Auken over tid er størst for kvinner, og det skuldast at dei årskulla med kvinner som no passerer 50, har vore meir yrkesaktive gjennom heile sitt vaksenliv.

Ei mogleg forklaring på auken i yrkesaktivitet etter fylte 50 år er elles at ein stadig større del av folk i denne aldersgruppa har høgare utdanning. Tidlegare granskingar viser at sysselsetjinga blant eldre aukar med utdanningsnivået (Nordby og Næsheim 2017).

At store årskull no er i ferd med å nærma seg pensjonsalder, kan dessutan ha ført til ei haldningsendring blant arbeidsgjevarar og arbeidstakarar, slik at både arbeidskraftstilbodet og etterspurnaden kan ha auka

**Figur 2.** Forventa yrkesaktivitet (i årsverk) etter fylte 50 år, etter kjønn



Kjelde: NAV



i denne aldersgruppa. Spørjeundersøkinga Norsk seniorpolitisk barometer 2016 (Dalen 2016a og 2016b) viser til dømes at ønskt avgangsalder frå arbeidslivet har auka med fem år frå 2003 til 2016 og er no 66 år. Synet på eldre i arbeidslivet har òg jamt over betra seg blant arbeidsgjeverane sidan 2003. Undersøkinga frå 2016 viser likevel at arbeidsgjevarane dei siste par åra har vore litt meir negative til å tilsette seniorar. Det kan komme av at eldre er meir utsett på arbeidsmarknaden i en lågkonjunktur, slik vi òg så under finanskrisa.

Auken i forventa yrkesaktivitet frå 2010 til 2016 har også samanheng med pensjonsreforma og innføringa av nytt pensjonsregelverk frå 2011. Nytt med pensjonsreforma var at personar i alderen 62–66 år kunne kombinera arbeid og alderspensjon utan at pensjonen vert redusert. Dahl og Lien (2013) og Hernæs m.fl. (2016) viser at reforma førte til ein signifikant auke i sysselsetjinga for personar over 62 år. Auken kom i særleg grad for arbeidstakarar i private AFP-verksemder der insentiva til arbeid i størst grad blei betra.

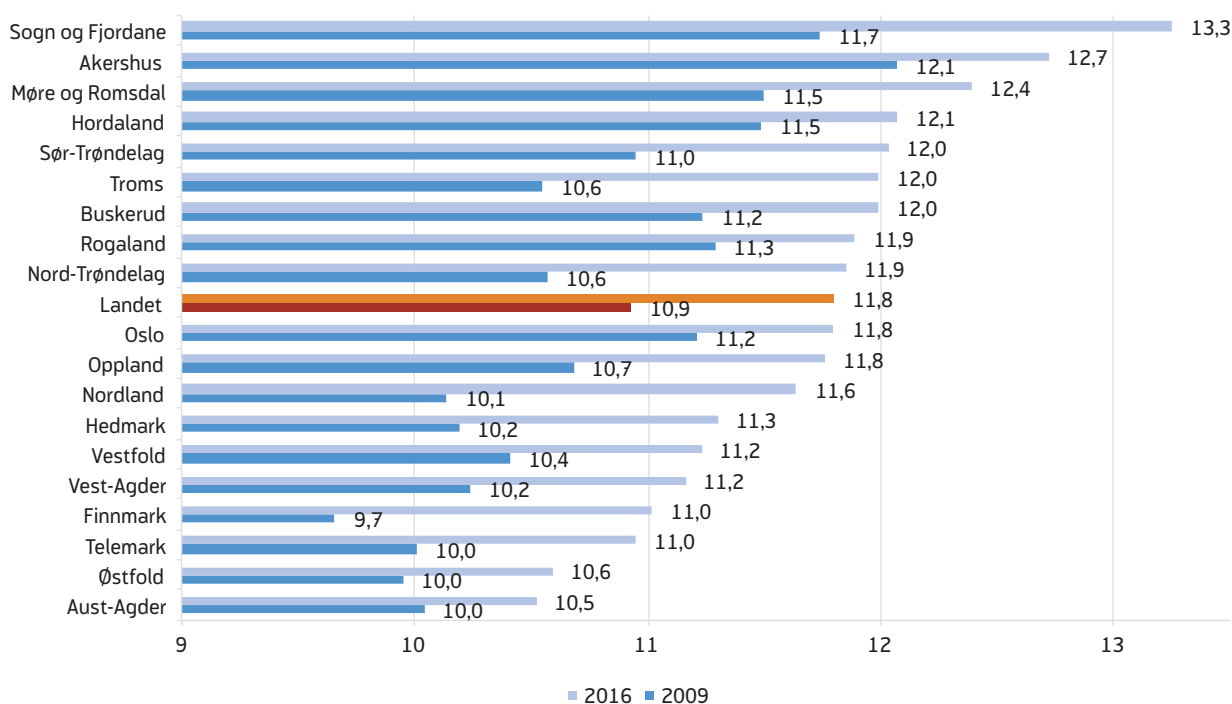
### Eldre arbeidar lengst i Sogn og Fjordane

Sogn og Fjordane er fylket med høgast yrkesaktivitet blant dei over 50 år, følgt av Akershus (figur 3). Folk i Sogn og Fjordane arbeider i gjennomsnitt 13,3 år på heiltid etter at dei har fylt 50 år. Aust-Agder og Østfold er dei to fylka med den lågaste yrkesaktiviteten. 50-åringar kan der rekna med å vera berre 10,5 og 10,6 årsverk i arbeid etter fylte 50 år.

Alle fylka har auke i yrkesaktiviteten frå 2009 til 2016. Sogn og Fjordane og Nordland hadde størst auke med eitt og eit halvt år. Åtte fylke hadde ein auke på over eitt år, som er målet for 2018 i IA-avtala. Vi kan til dels forklara den fylkesvise variasjonen med skilnadar i næringsstruktur og utdanningsnivå. Akershus er fylket med nest høgast utdanningsnivå (etter Oslo) for folk i aldersgruppa 60–66 år. Østfold har det nest lågaste utdanningsnivået (etter Hedmark) for folk mellom 60 og 66 år.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Prosentdel av folkemengda i alderen 60–66 år som i 2015 hadde universitets- eller høgskuleutdanning. Kjelde: SSB, sjå [www.ssb.no/tabell/08921](http://www.ssb.no/tabell/08921).

Figur 3. Forventa yrkesaktivitet (i årsverk) etter fylte 50 år i 2009 og 2016, etter fylke



Kjelde: NAV

Yrkesaktiviteten har òg samanheng med kor mange i ulike fylke som er utanfor arbeidslivet på grunn av helse. Medan 27 og 26 prosent av folk i alderen 50–66 år fekk uføretrygd i Østfold og Aust-Agder ved utgangen av 2016 (fylka med høgast prosentdel), gjaldt dette til dømes berre 14 prosent i Akershus (lågast av alle fylka).

### Gjennomsnittleg avgangsalder etter næring og yrke

Indikatoren for forventa yrkesaktivitet seier ikkje noko direkte om ved kva alder folk forlèt arbeidslivet. Indikatoren lèt seg heller ikkje enkelt fordela på næring eller yrke. Til desse formåla nyttar vi indikatoren gjennomsnittleg avgangsalder etter 50 år. Vi har endra metoden samanlikna med Haga og Lien (2016), og det gjev eit høgare nivå på tala enn tidlegare (sjå faktaboks).

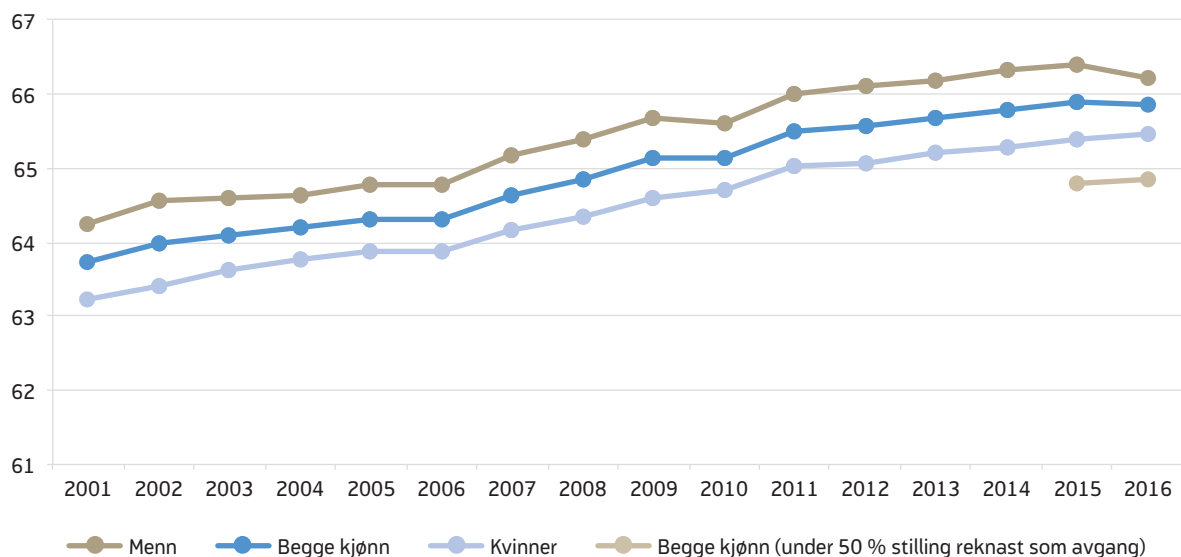
Figur 5 syner at gjennomsnittleg avgangsalder i 2016 var 65,8 år, ein auke på 0,8 år frå 2009 og 2,1 år frå 2001. Frå 2015 finn vi likevel ein nedgang på 0,1 år. Utviklinga over tid er temmelig lik utviklinga for forventa yrkesaktivitet etter 50 år, sjølv om nivået for tala på avgangsalder er nokre år høgare. Det kjem av

at tala for avgangsalder ikkje skil mellom heiltids- og deltidsarbeid, og at tala legg til grunn at ein var i arbeid fram til 50 år. Avgangsalderen blir om lag eitt år lågare om vi definerer arbeidstakarar med under 50 prosent stilling som å ha hatt avgang frå arbeidslivet (berre tal for 2015 og 2016 her). Avgangsalderen i 2016 var høgast i Sogn og Fjordane og lågast i Aust-Agder (sjå figur 5).

I tillegg til gjennomsnittstal gjer det ei breiare innsikt om vi ser nærare på korleis avgangen frå arbeidslivet fordeler seg etter alder (sjå figur 6). Vi samanliknar her 2010 – rett før pensjonsreforma – med 2016. Medan 62 år var den vanlegaste avgangsalderen i 2010, har det nå vorte 67 år. Vi ser at tala òg viser ein topp ved 65 og 70 år. Mange yrke har særaldersgrense på 65 år, og 65 år er òg nedre aldersgrense for å ta ut AFP i offentlig sektor utrekna etter reglane for tenestepensjon. 70 år er øvre aldersgrense for stillingsvernet i arbeidslivet for offentleg tilsette og for privat tilsette der arbeidsgivar har innført verksemdsintern aldersgrense.

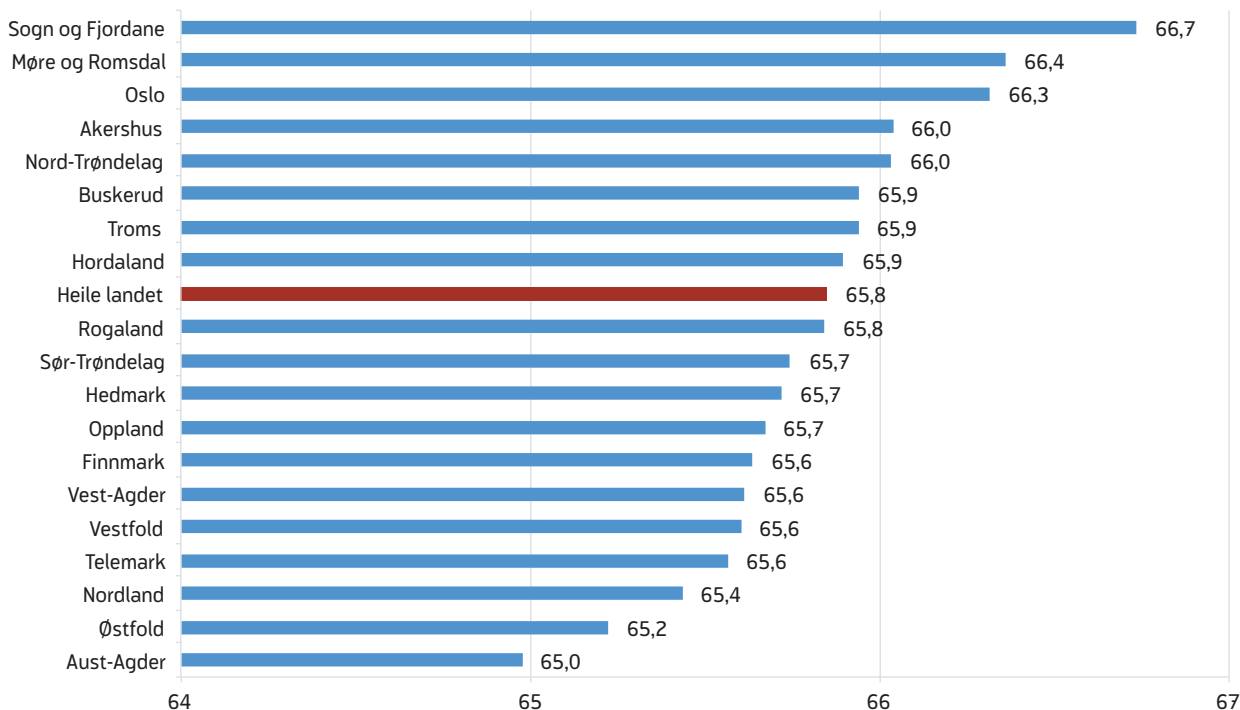
Figur 7 og 8 viser avgangsalderen etter yrke og næring i 2016. Her er tala på avgangsalder lågare enn i figur 4. Det kjem av at indikatoren er basert på ein noko annleis

Figur 4. Gjennomsnittleg avgangsalder etter 50 år, etter kjønn



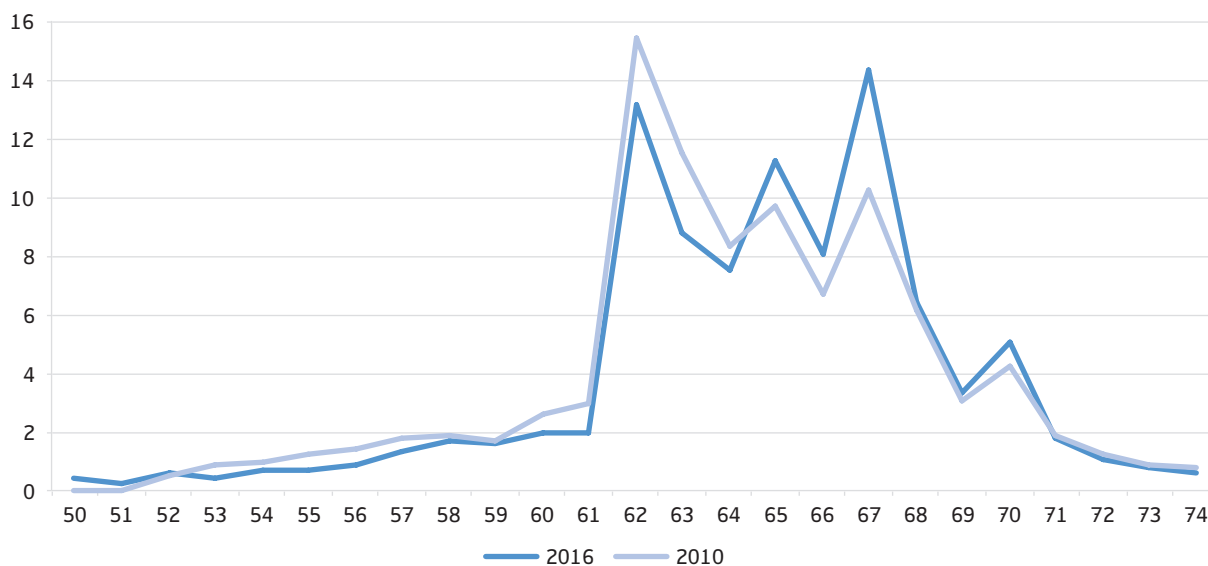
Kjelde: NAV

**Figur 5. Gjennomsnittleg avgangsalder etter 50 år, etter fylke**



Kjelde: NAV

**Figur 6. Avgang frå arbeidslivet etter 50 år i 2010 og 2016, etter avgangsalder<sup>1</sup>. Prosent**



Kjelde: NAV

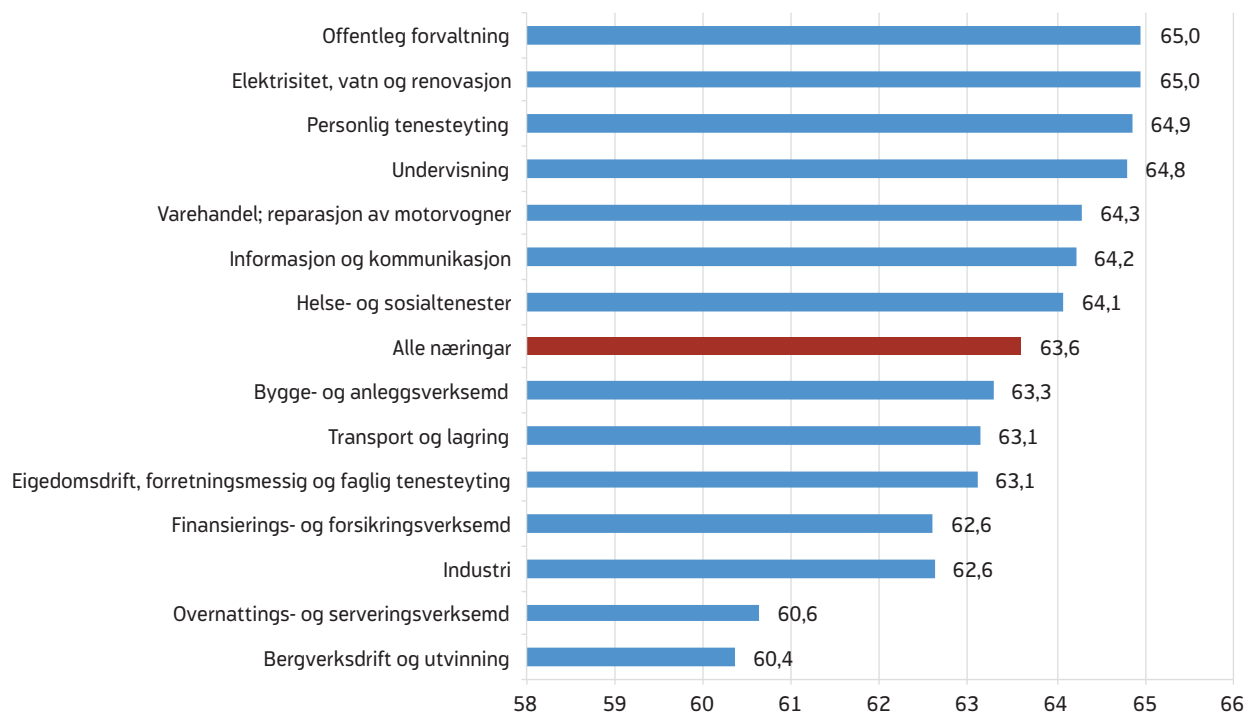
<sup>1</sup> Basert på netto avgangsratar frå desember året før.

metode som ikkje i same grad får tatt høgde for nyttilsette i arbeidslivet etter 50 år (sjå faktaboks). Vi kan like fullt bruke tala til å samanlikne yrke og næringar.

Blant næringane er det offentleg forvaltning og elektri-

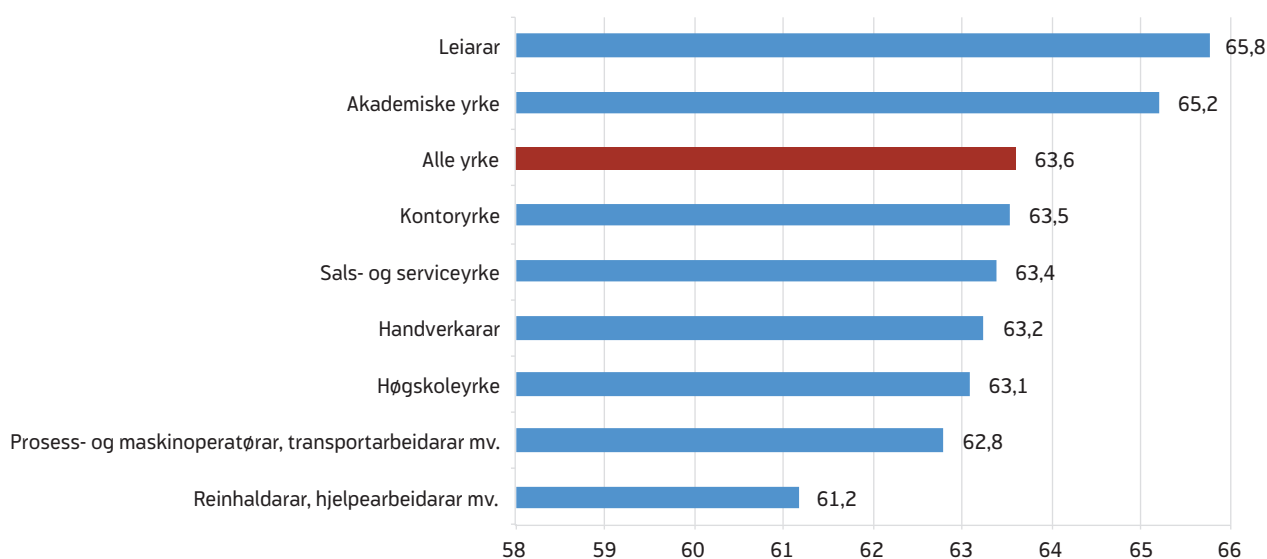
sitet, vatn og renovasjon som har høgast avgangsalder, følgt av personleg tenesteyting og undervisning. Dei har alle avgangsalder på om lag 65 år. Overnattings- og serveringsverksemdar og bergverksdrift og utvinning har klart lågast avgangsalder, på drygt 60 år.

**Figur 7.** Gjennomsnittleg avgangsalder etter fylte 50 år i 2016, etter næring



Kjelde: NAV

**Figur 8.** Gjennomsnittleg avgangsalder etter fylte 50 år i 2016, etter yrke



Kjelde: NAV

Leiarar og akademiske yrke har høgaste avgangsalder, begge på over 65 år. Lågast her er reinhaldarar, hjelpearbeidarar mv. som har en avgangsalder på drygt 61 år.

Vi må tolke tala for avgangsalder etter næring og yrke med varsemnd sidan mobilitet mellom yrke og næringer

### Metodar for å rekne ut avgangsalder

Det finst mange alternative metodar for å rekne ut avgangsalder, og det finst også fleire aktuelle datagrunnlag man kan ta utgangspunkt i. Metodane for å rekne ut avgangsalder varierer internasjonalt.

Sverige opererer med minst tre ulike metodar (Carneck 2016 og Birkholz 2017), som alle har nokså ulike nivå og ulik utvikling over tid. Eitt av måla følgjer einskilte kohortar over tid frå 59 år og framover. Dette gjev det mest reelle biletet av avgangsmønsteret, men har den store ulempa at ein må vente til alle i kohorten har tredd ut av arbeidslivet for å rekne ut gjennomsnittleg avgangsalder. For å finne median avgangsalder er det likevel tilstrekkeleg at halvparten har hatt avgang. Eit anna mål baserer seg på tverrsnittsdata frå Arbeidskraftundersøkinga<sup>1</sup>, der differansen mellom sysselsetjingsratar ved eittårige aldrar på eit gitt tidspunkt vert nytta som overslag for avgangsratar. Dette målet krev berre data for eitt år for å rekne ut avgangsalderen. Startalderen i utrekninga er her 50 år. Det siste målet baserer seg på registerdata for lønntakarar, der avgangsalderen vert rekna ut frå eit overslag for overgangsratar frå/til arbeid over ein toårsperiode. Startalderen er her 43 år (alderen der delen i arbeid når sitt maksimum).

OECD nytter òg data frå Arbeidskraftundersøkinga, men i 5-årige aldersgrupper med ein startalder på 40 år og med ein øvre alder i arbeidslivet på 74 år. Indikatoren deira «average effective age of retirement» (Scherer 2002) baserer seg på tverrsnittdata der differansen i sysselsettingsratane mellom 5-årige aldersgrupper glatta over ein 5-årsperiode vert nytta som overslag for netto avgangsratar frå arbeidslivet. Dette gjev eit unøyaktig mål på avgangsalder, men har den fordelene at ein kan samanlikna tala på tvers av alle OECD-land.

I Noreg nytta vi i Haga og Lien (2016) ein metode der gjennomsnittleg avgangsalder vart rekna ut som gjennomsnittsalderen for personar over 50 år som var i arbeid eit gitt år, men som ikkje var registrert i arbeid dei etterfølgjande to åra. Det viser seg at denne metoden ikkje lenger fungerer godt når vi bruker data på tvers av årsskiftet 2014/2015 ettersom datagrunnlaget for arbeidsforhold vart endra frå 1. januar 2015.

### Gjennomsnittleg avgangsalder etter 50 år

Vi har utvikla ein ny metode for avgangsalder der vi bruker tilsvarande tverrsnittsmetodikk som OECD sin indikator, men der vi bruker registerdata for lønntakarar i eittårige aldersgrupper ved utgangen av året. Ved bruk av registerdata er

det ikkje nødvendig å glatte data over fleire år. Vi har valt å setja ein nedre alder for avgang ved 50 år, som i praksis tyder at indikatoren tek utgangspunkt i personar som var i arbeid ved utgangen av året dei fylte 49 år. Vi har satt ein øvre alder for avgang til 80 år, og går då i praksis ut frå at ingen held fram i arbeid etter 80 år.

Formelen for gjennomsnittleg avgangsalder *avg* for eit gitt år er:

$$avg = \sum_{i=50}^{80} i \cdot \left( \frac{a_{i-1} - a_i}{a_{49}} \right)$$

Her er  $a_i$  delen i registrert arbeid ved alder  $i$  ved utgangen av året. Ettersom vi set øvre alder for avgang til 80 år, set vi  $a_{80}$  lik 0.

Vi reknar ikkje med sjølvstendig næringsdrivande i desse tala. Ettersom det er meir vanleg for seniorar å gå frå å vera lønntakar til sjølvstendig næringsdrivande enn omvendt, vil det kunne undervurdere avgangsalderen noko.

### Avgangsalder etter næring og yrke

Indikatoren gjennomsnittleg avgangsalder baserer seg på delen i arbeid i heile folket. Fordi vi ikkje kan fordele heile folketalet etter næring og yrke må vi nytta ei anna tilnærming for å rekne ut avgangsalder fordelt på desse kjenneteikna. Vi tek utgangspunkt i registrerte arbeidstakarar ved utgangen av 2015 etter næring og yrke. Vi har rekna ut ratane som slutta i arbeid frå 2015 til 2016 ved eittårige aldrar frå 50 år og oppover for kvar næring og kvart yrke. Vi har sett ratane saman til ei overlevingskurve for å framleis vera i arbeid gitt at ein var i arbeid ved 49 år. Også for denne indikatoren set vi nedre grense for avgang til 50 år og øvre grense til 80 år. Avgangsalderen reknar vi ut som produktet av kvar alder frå 50 til 80 år og delen som sluttar i arbeid ved same alder, summert for alle aldrar.

Ulempa med ei slik tilnærming vil vera at det òg vil vera personar som byrjar i arbeid etter 50 år utan at dei var i arbeid året før. For å korrigera for dette, har vi gjort fråtrekk i avgangsrata for nye arbeidstakarar over 50 år som kom til i 2016 og som ikkje var i arbeid ved utgangen av 2015. Desse fråtrekka har vi tilordna det siste yrket og næringen ein person hadde før han/ho gjekk ut av arbeidslivet. Vi har her brukt data for 2011–2015 for å leite opp siste tidlegare arbeidsforhold. Dette er ei viktig justering av indikatoren, fordi det fører til at gjennomsnittleg avgangsalder aukar med om lag 3 år. For ein del nye arbeidstakarar over 50 år klarar vi ikkje å finne tilbake til tidlegare yrke og næring. Avgangsalder etter næring og yrke har difor et lågare nivå enn gjennomsnittleg avgangsalder målt for alle arbeidstakarar.

<sup>1</sup> Utvalgsundersøking om arbeidstilknytning som vert gjennomført på tilsvarande vis i alle OECD-land.

og nyttilgang i arbeidslivet etter 50 år gjer det krevjande å måla avgangsalderen eksakt.

## Forventa pensjoneringsalder har auka litt frå 2011

I 2016 var forventa pensjoneringsalder<sup>5</sup> for ein person på 50 år på 62,8 år. For kvinner var den 0,3 år høgare enn for menn (figur 9). Forventa pensjoneringsalder for kvinner var i alle år før 2011 lågare enn for menn. Denne endringa kjem av pensjonsreforma. Kvinner har i langt mindre grad enn menn nytta seg av høvet til å ta ut alderspensjon før 67 år.

Det var ein sterk auke i forventa pensjoneringsalder i 2004 og dei næraste åra etterpå. Dette kom av innføringa av tidsavgrensa uførestønad. Eit hovudmål med denne ordninga var å minka tilgangen til varig uføretrygd. I 2010 og 2011 var det ein nedgang i forventa pensjoneringsalder på alle aldersnivå. Dette kjem av auka tilgang både til uføretrygd og AFP, og i 2011 også til alderspensjon på grunn av innføringa av fleksibel alderspensjon frå 62 år. Auken i tilgangen til uføretrygd kjem i stor grad av opphevinga av tidsav-

grensa uførestønad. Mange mottakarar av arbeidsavklaringspengar som tidlegare hadde tidsavgrensa uførestønad, har fått uføretrygd (Lande 2014). Dessutan kan det vera at ein del personar som før ville fått tidsavgrensa uførestønad, har fått uføretrygd i staden for arbeidsavklaringspengar.

Auken i forventa pensjoneringsalder etter 2011 kjem av lågare tilgang til alderspensjon i alderen 63–66 år samanlikna med 2011, då tilgangen var ekstra stor sidan fem årskull fekk høve til å ta ut alderspensjon før fylte 67 år. Svingingane i forventa pensjoneringsalder etter 2011 kjem først og fremst av svingingar i tilgangen til uføretrygd. Det har dei siste par åra òg vore litt færre som har teke ut alderspensjon før 67 år.

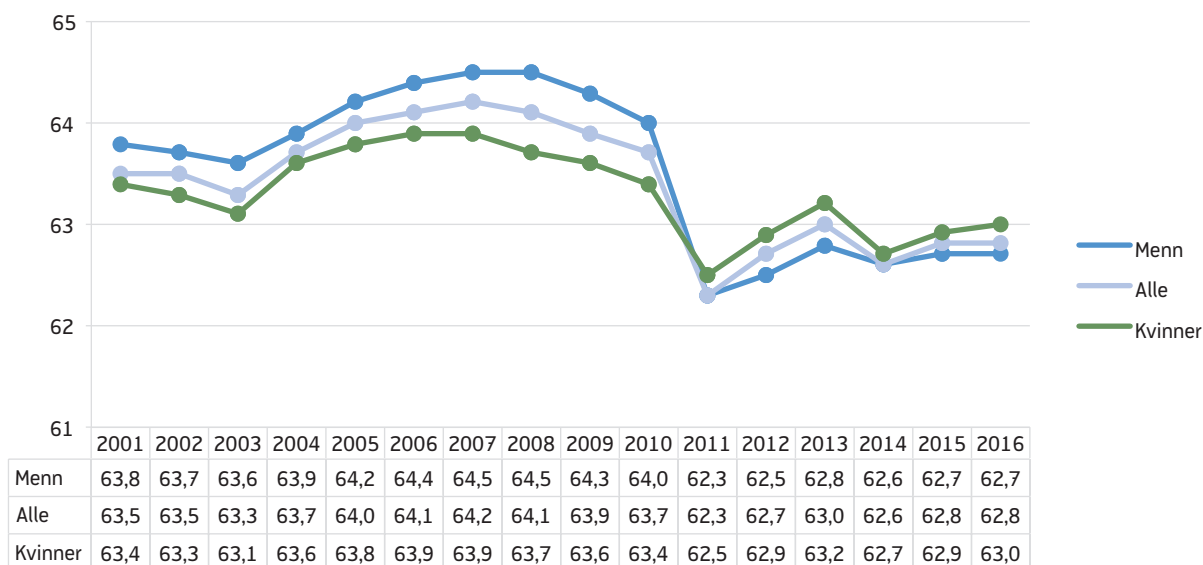
Tilhøva på arbeidsmarknaden påverkar også pensjoneringsåtfërda. Noreg var inne i ein høgkonjunktur frå 2003/2004 til 2008. Auken i etterspurnaden etter arbeidskraft i denne perioden kan ha medverka til å forklara auken i forventa pensjoneringsalder i 2005–2007. Tilsvarende kan minka etterspurnad i 2009–2010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

### Berre liten auke i talet på år som yrkespassiv

Vi får eit mål for talet på årsverk som yrkespassiv etter femti år ved å ta skilnaden mellom forventa

.....  
<sup>5</sup> Pensjoneringsalder tyder her alder ved fyrste uttak av pensjon.

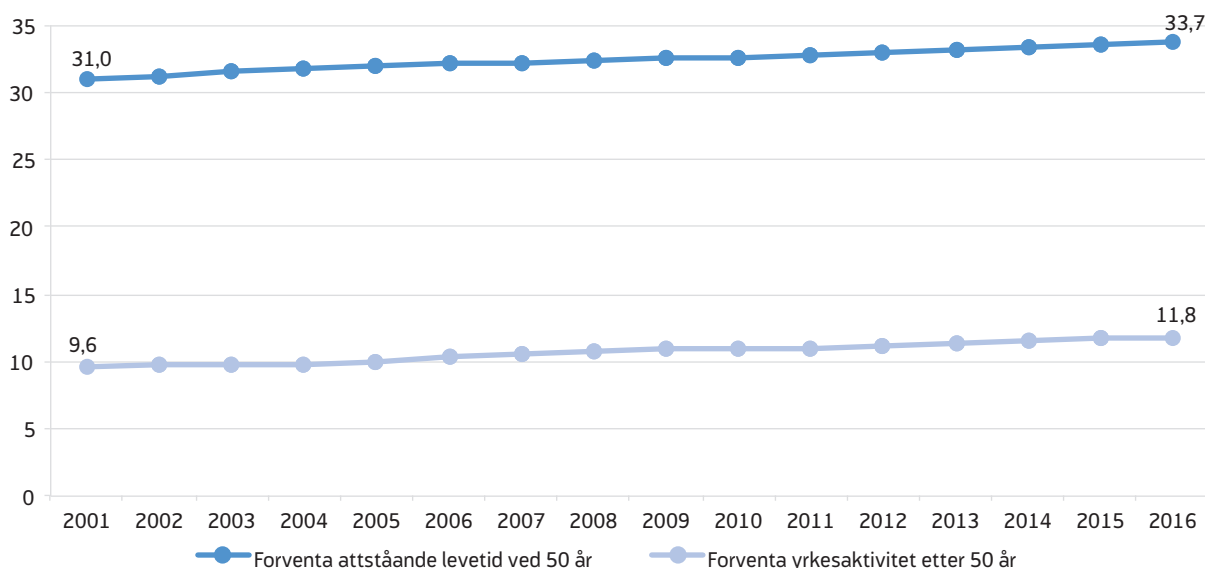
Figur 9. Forventa pensjoneringsalder ved fylte 50 år, etter kjønn



Kjelde: NAV



**Figur 10.** Forventa attståande levetid og yrkesaktivitet etter 50 år

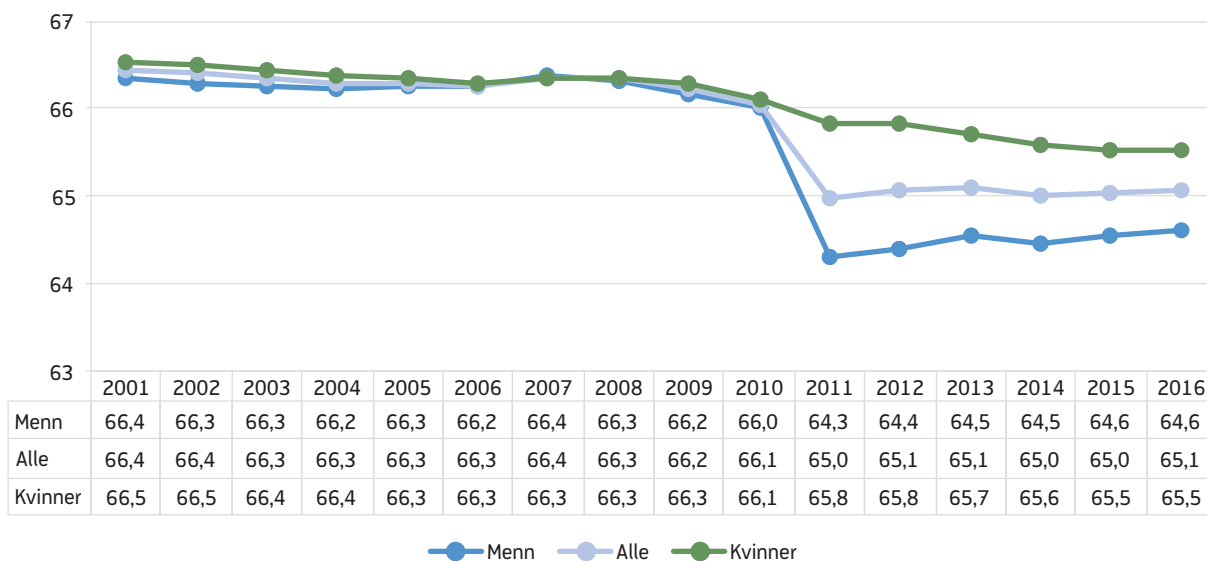


Kjelde: NAV

levetid og forventa yrkesaktivitet etter 50 år (figur 10). Talet på yrkespassive årsverk var 21,4 år i 2001, og har berre auka med eit halvt år til 21,9 årsverk i 2016. Dette inneber at folk over 50 år har teke ut det meste av auken i forventa levealder i auka yrkesaktivitet – 2,2 årsverk av ein auke i forventa levealder på i alt 2,7 år.

Ved å sjå på skilnaden i forventa levetid og forventa pensjoneringsalder ved 50 år, får vi eit overslag over forventa tid som mottakar av pensjon. Denne har auka monaleg frå 17,6 år i 2001 til 20,9 år i 2016. Auken kjem både av auka forventa levealder og nedgang i forventa pensjoneringsalder. Auken frå 2001 til 2016 er på 3,3 år. 2,7 år kjem av auka levealder og 0,6 år av lågare pensjoneringsalder.

**Figur 11.** Forventa pensjoneringsalder ved fylte 62 år, etter kjønn. Berre alderspensjon og AFP



Kjelde: NAV

## Forventa pensjoneringsalder for alderspensjon og AFP

Vi har så langt sett på pensjoneringsalder der uføretrygd inngår i pensjonsomgrepet. Men uføretrygd er ikkje ei frivillig form for pensjonering på same måte som alderspensjon og AFP, men pensjonering som følgje av dårleg helse. For å få eit bilete av utviklinga av den meir frivillige pensjoneringa, ser vi på korleis forventa pensjoneringsalder utviklar seg når vi avgrensar pensjonsomgrepet til berre å omfatta alderspensjon og AFP (figur 11). I privat sektor er AFP no eit tillegg til alderspensjonen. I offentleg sektor kan ein velja mellom alderspensjon og AFP dersom ein vil ta ut pensjon før 67 år.

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

Den store skilnaden mellom kvinner og menn skuldast både at ein større del menn fyller vilkåra for å ta ut pensjon før fylte 67 år, og at kvinner som oppfyller vilkåra i langt mindre grad nyttar seg av ordninga. Forventa pensjoneringsalder for menn og kvinner samla er med denne utrekningsmåten om lag den same i 2016 som i 2011 – 65 år. Det har vore ein viss auke for menn og ein tilsvarande nedgang for kvinner frå 2011 til 2016.

## Referansar

Birkholz, Karl (2017) «Pensions- och utträdesålder.» Presentasjon på Jubileumskonferanse for Pensjonsforum 2. mars 2017. Stockholm: Pensionsmyndigheten. Tilgjengeleg frå: <http://www.pensjonsforum.net/images/foredrag/Karl-Birkholt-20170301.pdf>

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

Carneck, Alexander (2016) «Registerbasert in- och utträdesålder från arbetsmarknaden». Rapport. Stockholm: Pensionsmyndigheten.

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

Dalen, Erik (2016a) «Norsk seniorpolitisk barometer 2016». Kommentarrapport, yrkesaktive». Oslo: Ipsos MMI.

Dalen, Erik (2016b) «Norsk seniorpolitisk barometer 2016». Kommentarrapport, ledere i arbeidslivet». Oslo: Ipsos MMI.

Fredriksen, Dennis og Nils Martin Stølen (2014) «Pensjonsreformen – stort omfang av tidliguttak øker pensjonsutgiftene på kort sikt». *Økonomiske analyser*, 6/2014, 34–39.

Haga, Oddbjørn (2013) «Forventa pensjoneringsalder og yrkesaktivitet». *Arbeid og velferd*, 2/2013, 102–116.

Haga, Oddbjørn og Ole Christian Lien (2016) «Forventa pensjoneringsalder og yrkesaktivitet». *Arbeid og velferd*, 2/2016, 105–115.

Hernæs, Erik, Simen Markussen, John Piggott og Knut Røed (2016) «Pension Reform and Labor Supply». *Journal of Public Economics*, 142 (2016), 39–55.

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

Nordby, Pål og Helge Næsheim (2017) *Yrkesaktivitet blant eldre før og etter pensjonsreformen. 2016. Rapporter 2017/5*. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

Regjeringa og partane i arbeidslivet (2014) *Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv*. Tilgjengelig frå: [https://www.regjeringen.no/no/tema/arbeidsliv/arbeidsmiljo-og-sikkerhet/inkluderende\\_arbeidsliv/ia-avtalen-2014-18/IA-avtalen-2014-2018/id752432/](https://www.regjeringen.no/no/tema/arbeidsliv/arbeidsmiljo-og-sikkerhet/inkluderende_arbeidsliv/ia-avtalen-2014-18/IA-avtalen-2014-2018/id752432/)

Scherer, P. (2002) *Age of Withdrawal from the Labour Market in OECD Countries*. OECD Labour Market and Social Policy – Occasional Papers, No. 49. Paris: OECD.

Sørbø, Johannes og Jørn Handal (2010) «Nedgangskonjunktoren til nå – hva skiller denne fra de forrige?». *Arbeid og velferd*, 1/2010, 13–21.



# BEGREPER OG DEFINISJONER

## Arbeidsavklaringspenger

Arbeidsavklaringspenger er en midlertidig ytelse som skal sikre inntekten til personer som har nedsatt arbeidsevnen med minst halvparten på grunn av sykdom, skade eller lyte. Personen må samtidig få aktiv behandling, og/ eller delta på et arbeidsrettet tiltak, eller være under oppfølging av NAV etter at behandling og tiltak er forsøkt.

Arbeidsavklaringspenger gis til de som fortsatt har nedsatt arbeidsevne etter å ha brukt opp sykepengene, men kan også gis til personer som ikke har sykepengerett.

Ytelsen gjelder for alle i alderen 18-67 år som har vært medlemmer av folketrygden i minst tre år, eller minst ett år i særskilte tilfeller. Ytelsen kan gis så lenge det er påkrevd for at medlemmet skal kunne gjennomføre fastsatt aktivitet, men ikke lenger enn fire år. Arbeidsavklaringspengene utgjør 66 prosent av inntektsgrunnlaget. Minsteytelse er 2 G, mens maks ytelse er 66 prosent av 6 G.

## Arbeidsevnevurdering

En skriftlig vurdering av den enkeltes evne til å møte de krav som stilles i utførelsen av et arbeid eller deltakelse i dagliglivet. Alle brukere som etter en innledende behovsvurdering har behov for mer omfattende vurdering av sitt bistandsbehov, har rett til å få gjennomført en arbeidsevnevurdering. Vurderingen skal blant annet beskrive brukers muligheter til å komme i arbeid, hva slags arbeid som er målet, behov for bistand for å komme i arbeid, og om – og eventuelt hvor mye – arbeidsevnen er nedsatt.

Arbeidsevnevurderingen brukes både som en plattform for individuelt tilpasset og hensiktsmessig oppfølging, og som et ledd i saksbehandling knyttet til ytelser som krever at en slik vurdering er gjort. Det siste gjelder arbeidsavklaringspenger, uførepensjon og kvalifiseringspenger, samt deltakelse i enkelte tiltak.

## Arbeidskraftundersøkelsen (AKU)

Arbeidskraftundersøkelsen er en utvalgsundersøkelse som tallfester arbeidsledighet, sysselsetting og arbeidsstyrken. Tall publiseres hvert kvartal av Statistisk sentralbyrå (SSB), mens noen sesongjusterte nøkkeltall publiseres månedlig.

## Arbeidsledige (AKU)

For å bli definert som arbeidsledig i AKU må man være uten arbeid, ha søkt arbeid de siste fire ukene og kunne begynne i arbeid i løpet av de neste to ukene. Denne ledighetsdefinisjonen inkluderer også arbeidssøkere som ikke registrerer seg ved NAV. Dette vil typisk gjelde ungdom under utdanning. I tillegg vil personer med nedsatt arbeidsevne og deltakere på ordinære arbeidsmarkedstiltak som svarer at de har søkt og er tilgjengelig for jobb, bli definert som arbeidsledige.

## Arbeidsstyrke (AKU)

Arbeidsstyrken er definert som summen av sysselsatte og arbeidsledige. Det tilsvarer alle som tilbyr sin arbeidskraft på arbeidsmarkedet. *Personer utenfor arbeidsstyrken* er personer som verken var sysselsatte eller arbeidsledige da de svarte på undersøkelsen.

## Arbeidsstyrke (NAV)

NAVs arbeidsstyrke er utarbeidet med utgangspunkt i sysselsettingstall fra Statistisk Sentralbyrå (SSB) og de som står registrerte som helt arbeidsledige hos NAV. Sysselsettingstallene er basert på SSBs arbeidskraftundersøkelse (AKU). Ved beregning av *ledighetsraten* - helt ledige i prosent av arbeidsstyrken - brukes i utgangspunktet arbeidsstyrketall fra året før. De første månedene i året vil arbeidsstyrke fra to år tidligere benyttes. Bytte av arbeidsstyrke avhenger av når sysselsettingstallene fra SSB er tilgjengelige. Eksempel: De første månedene av 2013 brukes arbeidsstyrketall fra 2011 ved beregning av helt ledige i prosent av arbeidsstyrken. Fra april/mai byttes det til arbeidsstyrketall fra 2012.

## Arbeidssøkere (NAV)

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

**Helt ledige arbeidssøkere:** Omfatter alle arbeidssøkere som har vært uten inntektsgivende arbeid de siste to ukene. Omtales ofte bare som «Helt ledige» i NAVs statistikker.

**Delvis ledige arbeidssøkere:** Omfatter alle arbeidssøkere som har hatt inntektsgivende arbeid i løpet av de to siste ukene, men som har arbeidet mindre enn normal arbeidstid og som søker arbeid med lengre arbeidstid. Delvis permitterte arbeidssøkere er med i statistikken over delvis ledige. Omtales ofte bare som «Delvis ledige» i NAVs statistikker.

**Permitterte arbeidssøkere:** Omfatter antall helt permitterte og delvis permitterte (med innskrenket arbeidstid). Helt permitterte er inkludert i statistikken over helt ledige, mens delvis permitterte er med i statistikken over delvis ledige. Permittering innebærer at arbeidstakeren er midlertidig helt eller delvis løst fra sin arbeidspått på grunn av innskrenkning i driften eller arbeidsstans bestemt av arbeidsgiver (eventuelt i samarbeid med arbeidstakerne/arbeidstakerorganisasjonene).

**Arbeidssøkere på tiltak:** Omfatter alle arbeidssøkere som på opptellingstidspunktet deltar på arbeidsrettede tiltak. Opptellingstidspunktet er ved utgangen av hver måned.

**Andre arbeidssøkere:** Omfatter jobbskiftesøkere som er i arbeid og som søker ny jobb ved å registrere seg hos NA. Skoleelever/studenten som søker jobb i forbindelse med ferie eller samtidig med skolegang/studier, men som har skolegang/studier som hovedaktivitet regnes i denne kategorien. Det samme gjør egenetablerere med dagpenger som er under etablering av egen virksomhet. Omtales ofte bare som «Andre» i NAVs statistikker.

## Arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret (Aa-registeret)

Aa-registeret er et register over alle arbeidsforhold i Norge. Alle arbeidsgivere plikter å rapportere opplysninger om sine ansatte til Aa-registeret. Plikten gjelder arbeidsforhold som er ment å vare i minst sju dager og som trolig vil innebære gjennomsnittlig minst fire timers arbeid per uke.

## Avtalte dagsverk

Hvor mange dagsverk det i følge Arbeidsgiver-arbeidstakerregisteret er avtalt at en arbeidstaker skal arbeide i et gitt kvartal, summert og justert for stillingsandel og ferie. Brukes til å beregne sykefraværprosenten.

## Bruttoledighet

Bruttoledigheten tilsvare summen av helt ledige arbeidssøkere og arbeidssøkere på tiltak.

## Bruttonasjonalprodukt (BNP)

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

## Bruttonasjonalprodukt for Fastlands-Norge

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

## Grunneløpet (G) i Folketrygden

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



## Langtidsledige

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

## Ledige stillinger

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

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

## Nasjonalregnskapet (NR) og Kvartalsvis nasjonalregnskap (KNR)

Nasjonalregnskapet er en detaljert regnskapsmessig oversikt over hele Norges økonomi.

## Nedsatt arbeidsevne

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

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

### Personer med nedsatt arbeidsevne deles inn i følgende grupper:

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

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

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

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

## Sesongjustering

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

## Sykefravær

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

## Sykefraværprosent

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

## Sykefraværstilfelle

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

## Syssetting (AKU)

Personer som hadde inntektsgivende arbeid i minst en time i den uken de svarte på undersøkelsen, personer som normalt utfører slikt arbeid, men som pga. sykdom, permisjon, ferie osv. ikke arbeidet i undersøkelsesuka, og vernepliktige regnes som sysselsatte. Totalt antall sysselsatte personer er summen av lønnstakere og selvstendig næringsdrivende i alderen 15-74 år.

## Syssetting (Nasjonalregnskapet)

Totalt antall sysselsatte personer er summen av lønnstakere og selvstendig næringsdrivende i alderen 15-74 år. Syssettingen i nasjonalregnskapet inkluderer sysselsatte på korttidsopphold som ikke er registrert bosatte i Norge og sysselsatte i utenriks-sjøfart, mens syssettingen ifølge SSBs arbeidskraftundersøkelse kun inkluderer sysselsatte som er registrert som bosatte. Det er derfor et avvik mellom de to målene.

## Tapte dagsverk

Hvor mange dagsverk som går tapt på grunn av sykefravær for personer med et aktivt arbeidsforhold i et gitt kvartal ifølge Arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret, justert for stillingsandel og sykmeldingsgrad. Brukes til å beregne sykefraværprosenten. Eksempel: Dersom man jobber 50 prosent og er 100 prosent sykmeldt i to uker vil man ha fem tapte dagsverk.

## Varighet som arbeidssøker eller med nedsatt arbeidsevne

Varighet regnes fra det tidspunktet en person første gang melder seg som arbeidssøker eller når personen melder seg som arbeidssøker etter avbrudd på minst 4 ukers varighet. Perioden en person har vært registrert med nedsatt arbeidsevne teller med i varigheten. Avbrudd er perioder hvor personen ikke er arbeidssøker, for eksempel som følge av arbeid.

## Varighet som helt ledig

Varigheten som helt ledig regnes fra det tidspunktet en person første gang melder seg som helt arbeidsledig eller når personen melder seg som helt arbeidsledig etter avbrudd av minst to ukers varighet. Avbrudd omfatter: Deltakelse i arbeidsmarkedstiltak, heltidsarbeid, deltidsarbeid og perioder hvor personen ikke er arbeidssøker. Varigheten er definert som en sammenhengende ledighetsperiode der de nevnte brudd ikke har forekommet.

## Yrkesdeltakelse

Yrkesdeltakelsen til en gruppe vil si hvor stor prosentdel av gruppen som er med i arbeidsstyrken. Yrkesdeltakelsen kan måles for hele befolkningen i yrkesaktiv alder (15 – 74 år), for ulike aldersgrupper eller grupper av befolkningen. Yrkesdeltakelse tilsvarer begrepet yrkesfrekvens.



---

UTGIVER  
Arbeids- og velferdsdirektoratet  
Postboks 5  
St. Olavs plass  
0130 OSLO

TRYKK: 07 Media, 07.no  
OPPLAG: 850  
ISSN: 1504-8217

