

HVEM HAR NEDSATT ARBEIDSEVNE, MEN IKKE RETT TIL ARBEIDSAVKLARINGSPENGER?

Av Lars Sutterud og Johannes Sørbø

Sammendrag

Siden innføring av arbeidsavklaringspenger i 2010 har det vært en jevn nedgang i hvor mange som mottar denne ytelsen fra NAV. Samtidig har vi sett en økning i gruppen som er registrert hos NAV med nedsatt arbeidsevne, men som ikke mottar arbeidsavklaringspenger. I februar 2018 gjaldt dette 46 300 personer. Det er mye fokus på å øke sysselsettingen i Norge, og ofte fokuseres det på arbeidsledige og personer som mottar helserelaterte ytelser. Personer med nedsatt arbeidsevne uten arbeidsavklaringspenger er en gruppe det i mindre grad har blitt fokusert på.

I denne analysen tar vi utgangspunkt i de som var registrert med nedsatt arbeidsevne hos NAV i løpet av andre kvartal 2016. 25 prosent av disse hadde ikke rett til arbeidsavklaringspenger. Sammenlignet med de som har arbeidsavklaringspenger tilhører de uten arbeidsavklaringspenger i større grad de yngste og eldste aldersgruppene. Det er også et flertall av menn og det er flere med innvandrerbakgrunn. I perioden etter 2010 har det særlig vært vekst i antallet som mottar sosialhjelp eller står uten en ytelse blant de som er registrert med nedsatt arbeidsevne, noe som trolig henger sammen med at andelen som har innvandrerbakgrunn har økt kraftig.

Når vi tar vekk de som begynner å motta arbeidsavklaringspenger, uføretrygd eller kommer i jobb i etterkant av andre kvartal 2016, står vi igjen med 21 000 personer som er registrert med nedsatt arbeidsevne i minst 6 måneder uten overgang til de nevnte ytelser eller arbeid. Det er særlig unge, innvandrere og menn som er registrert i denne gruppen såpass lenge, og mange mottar sosialhjelp. Den høye innvandrerandelen kan tyde på at språk kan være en utfordring, og muligens også mangel på utdanning. Det kan være grunn til å se på hvilke typer tiltak NAV kan tilby for å hjelpe denne gruppen over i arbeid.

Innledning

Begrepet «nedsatt arbeidsevne» ble innført i NAVs statistikk i januar 2009, og erstattet begrepet «yrkeshemmet» (Bråthen og Vetvik 2011). I starten bestod gruppen av omtrent de samme personene som tidligere var registrert som yrkeshemmede¹, men ved innføringen av arbeidsevnevurdering og arbeidsavklaringspenger endret dette seg. Ved innføringen av arbeidsavklaringspenger i mars 2010 ble også de som tidligere mottok rehabiliteringspenger eller tidsbegrenset uførestønad overført til arbeidsavklaringspenger og dermed inkludert i statistikken over personer registrert med nedsatt arbeidsevne. Endringer i lovverk og NAVs arbeidsmetodikk har også ført til at arbeidsevnevurderingen gjennomføres tidligere i prosessen enn før for mange brukere. Dette har ført til at det gradvis er blitt flere personer klassifisert med nedsatt arbeidsevne.²

Personer som mottar arbeidsavklaringspenger er den klart største gruppen blant de som er registrert med nedsatt arbeidsevne. Ved innføringen av arbeidsavklaringspenger mottok 82 prosent av de som var registrert med nedsatt arbeidsevne denne ytelsen. Det har også vært mange analyser som har sett nærmere på gruppen som mottar arbeidsavklaringspenger (se for eksempel Kann og Kristoffersen 2013, 2014, 2015, Kann, Yin og Kristoffersen 2016a og Kann, Yin og Kristoffersen 2016b).

Cools m.fl (2018) ser på personer under 30 år som er registrert med nedsatt arbeidsevne hos NAV, både de med og uten arbeidsavklaringspenger. De finner at unge med nedsatt arbeidsevne skiller seg signifikant fra resten av befolkningen i samme aldersgruppe på flere måter. De har for eksempel i mindre grad fullført videregående skole eller høyere utdanning, hatt mindre yrkesinntekt og har oftere foreldre med lite utdan-

ning, lav inntekt og høyere trygdemottak. De finner også at unge som er registrert med nedsatt arbeidsevne i mindre grad mottar arbeidsavklaringspenger enn det som er tilfellet blant de over 30 år.

Hvem skal registreres med nedsatt arbeidsevne?

Alle som henvender seg til NAV, og som ønsker eller trenger bistand, har krav på en behovsvurdering, som er en første vurdering av hvor stort behov for bistand brukeren har. Behovsvurderingen kan ende med at man kun har behov for det som kalles standard innsats. Det vil si at brukeren ventes å kunne skaffe seg jobb på egenhånd, slik som typisk er tilfellet for nyutdannede, jobbskiftere og liknende. Andre vil ha behov for det man kaller situasjonsbestemt innsats. Dette er for eksempel personer som har problemer med å komme i jobb på grunn av mismatch mellom egne kvalifikasjoner og kravene i arbeidslivet eller personer med språkproblemer. Begge disse gruppene er det vi kaller ordinære arbeidssøkere og ikke blant dem vi ser på i denne artikkelen.

I tilfeller hvor det er behov for en større kartlegging av brukerens arbeidsevne går man videre med en arbeidsevnevurdering. Denne er mer omfattende enn behovsvurderingen. Arbeidsevnevurderingen kan for eksempel skyldes helseproblemer, som gjør at man må vurdere hvor mye arbeidsevnen er nedsatt. Arbeidsevnevurderingen munner ut i at bruker plasseres i én av fire såkalte «innsatskategorier» som gir en pekepinn på hva slags bistand vedkommende trenger å få fra NAV. Konklusjonen kan være at bruker har behov for standard innsats eller situasjonsbestemt innsats, som nevnt over, men også at bruker har behov for spesielt tilpasset innsats eller varig tilpasset innsats. Spesielt tilpasset innsats betyr at arbeidsevnen er nedsatt, og at tiltak fra NAV ofte vil være nødvendig i en kombinasjon med virkemidler fra andre, for eksempel medisinsk behandling og rehabilitering, tilrettelegging, sosial trening/oppfølging med mer. Varig tilpasset innsats vil være konklusjonen hvis arbeidsevnevurderingen har fastslått at arbeidsevnen er varig nedsatt, og at brukeren ikke vil kunne skaffe seg eller beholde ordinært arbeid gjennom innsats fra NAV eller andre samarbeidende aktører. Dette vil ofte være personer hvor uføretrygd er aktuelt. Alle som får

¹ Yrkeshemmede var personer som ønsket arbeid, men som på grunn av fysisk, psykisk eller sosial funksjonshemming hadde problemer med å få ordinært arbeid. Dette er personer som ble vurdert av NAV med sikte på yrkesrettet attføring. Alle som mottok attføringspenger ble klassifisert som yrkeshemmede. I tillegg var personer med for eksempel sykepenger, uføreytelser, individstøtte eller lønn fra arbeidsgiver som deltok på tiltak under yrkesrettet attføring eller som var under vurdering for slike tiltak, klassifisert som yrkeshemmet (Reiersen og Årethun 2007, s. 17).

² <https://www.nav.no/print-innhold?book=340935>

konklusjonen spesielt tilpasset innsats vil bli registrert med nedsatt arbeidsevne hos NAV, og det samme vil i all hovedsak gjelde de som har varig tilpasset innsats.

De fleste som befinner seg i gruppen spesielt tilpasset innsats plasseres der fordi arbeidsevnen er redusert med minst 50 prosent på grunn av sykdom, skade eller lyte, slik at de har krav på arbeidsavklaringspenger. Men også personer hvis arbeidsevne er nedsatt med mindre enn 50 prosent, eller som har andre utfordringer enn redusert helse som gjør at de står lenger unna arbeidsmarkedet enn ordinære arbeidssøkere, kan ha behov for spesielt tilpasset innsats fra NAV. Det kan for eksempel dreie seg om personer med sosiale problemer, integreringsproblemer, rusproblemer eller sykmeldte med eller uten arbeidsgiver. Noen av disse deltar i kvalifiseringsprogrammet, andre deltar i eller er nylig ferdig med introduksjonsprogrammet for flyktninger og vi venter også å finne en del som har gått ut maksimalperioden med arbeidsavklaringspenger, men fortsatt står registrert med nedsatt arbeidsevne. En del vil også kunne være i en overgangsfase – enten på vei til å begynne i arbeid, få rett til arbeidsavklaringspenger eller uføretrygd.

Utviklingen de senere årene

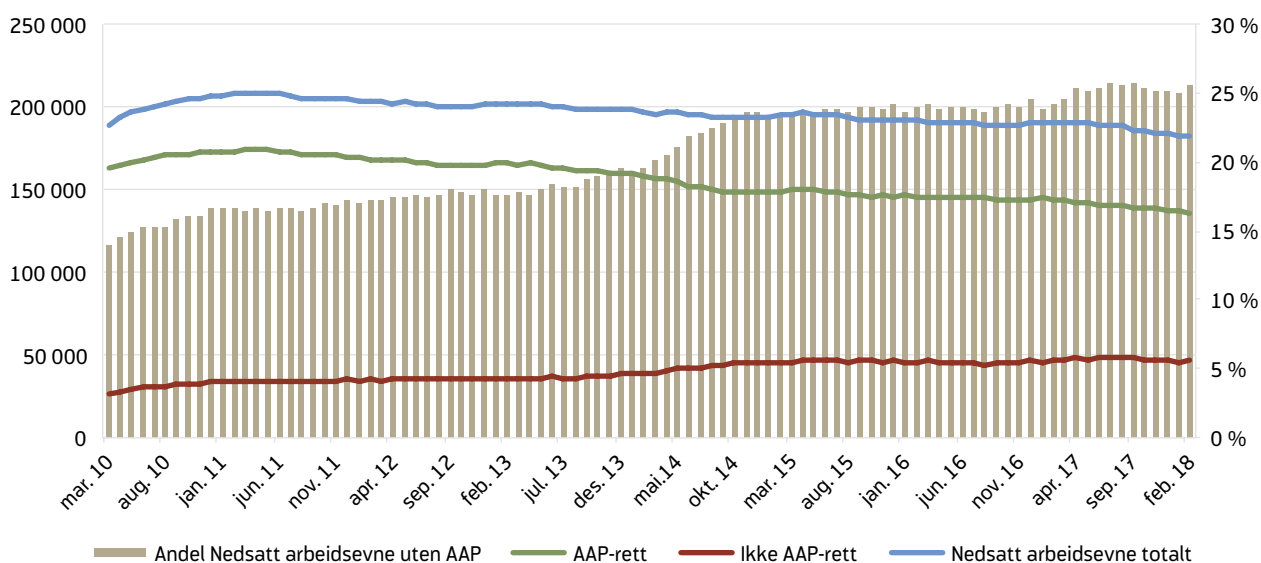
Fra våren 2011 begynte antallet med rett til arbeidsavklaringspenger å falle (figur 1), og tidlig i 2018 var det omtrent 38 600 færre som mottok ytelsen enn våren 2011. I samme periode har vi sett en økning i antallet personer som er registrert med nedsatt arbeidsevne uten å motta arbeidsavklaringspenger. Denne gruppen har gått fra å utgjøre om lag 26 500 personer i mars 2010 til å være på 46 300 personer i februar 2018.³

Ser vi mer i detalj på utviklingen for de med nedsatt arbeidsevne uten arbeidsavklaringspenger (figur 2), ser vi at om lag 12 000 av de 46 300 er under 30 år, som er drøye 3 000 flere enn i mars 2010. Antallet i denne aldersgruppen har likevel vært ganske stabilt de siste årene. Gruppen med personer som er 60 år eller mer var lenge den som økte mest, men det siste halve året har de blitt færre og færre.

Det er en betydelig økning både i antall og andel med innvandringsbakgrunn (figur 3). I mars 2010 utgjorde personer med innvandrerbakgrunn 20 prosent av alle

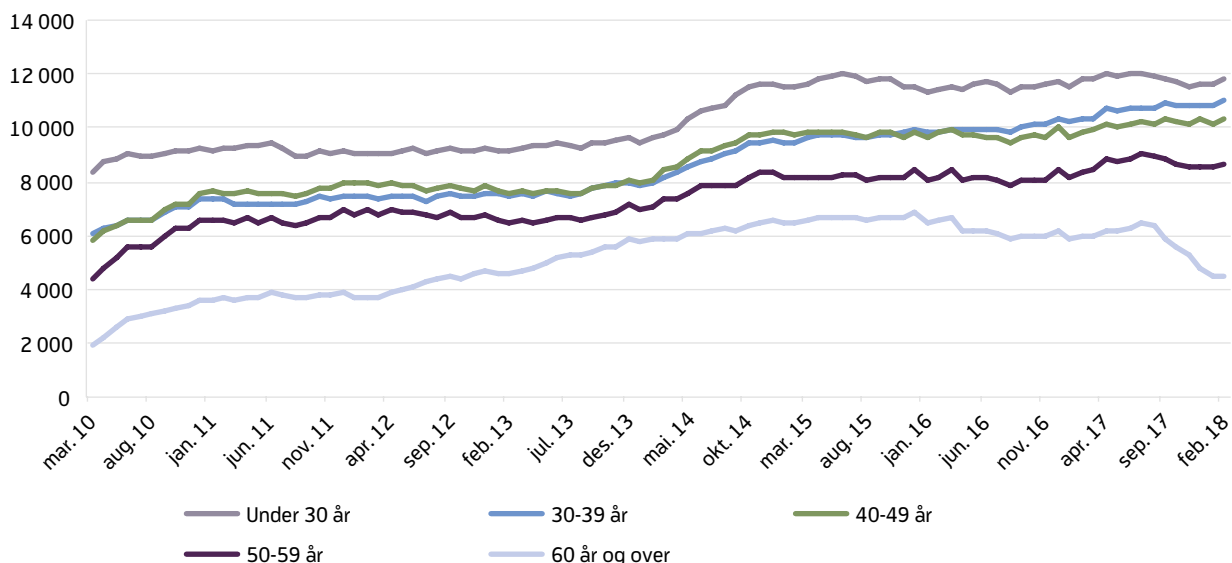
³ Vi har fjernet 10 600 personer som deltok i tiltaket tilrettelagt arbeid. Dette er blant annet uføretrygdete som ikke forventes å delta i ordinært arbeid (f.eks. psykisk utviklingshemmede). Dette gjør at tallene ikke stemmer overens med de offisielle tallene for nedsatt arbeidsevne og arbeidsavklaringspenger.

Figur 1. Antall personer med nedsatt arbeidsevne, med og uten AAP (venstre akse) og prosentandel med nedsatt arbeidsevne uten AAP (høyre akse). Mars 2010 – februar 2018



Kilde: NAV

Figur 2. Antall personer med nedsatt arbeidsevne, uten rett til AAP etter alder. Mars 2010 – februar 2018



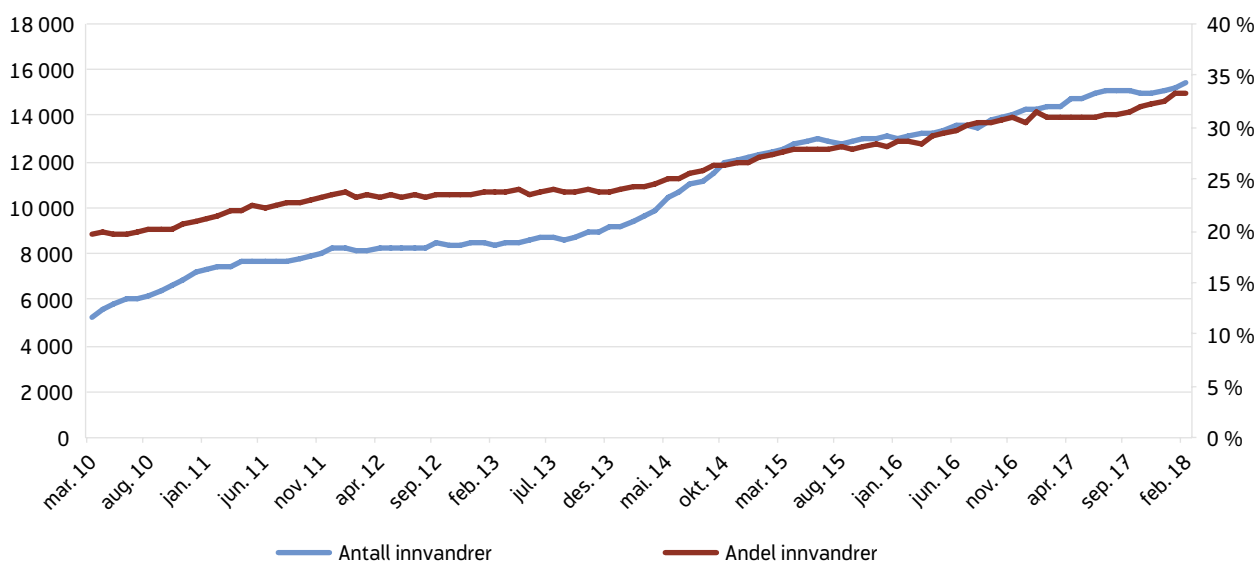
Kilde: NAV

med nedsatt arbeidsevne uten arbeidsavklaringspenger. I februar 2018 hadde andelen økt til 33 prosent, og denne økningen ser vi også når vi ser på antall personer som har gått fra 5 200 personer i mars 2010 til 15 400 i februar 2018. Det vil si at halvparten av økningen siden 2010 i gruppen som er registrert med nedsatt arbeidsevne uten å motta arbeidsklaringspenger har kommet blant innvandrere. Dette virker i stor

grad å være personer med flyktningebakgrunn/asylsøkere, og i liten grad arbeidsinnvandrere. Om lag 83 prosent av de med innvandrerbakgrunn i andre kvartal 2016 var født i Asia, Afrika, Sør- og Mellom-Amerika eller Øst-Europa utenfor EU.

Til tross for at gruppen som er registrert med nedsatt arbeidsevne uten rett til arbeidsavklaringspenger har

Figur 3. Personer med nedsatt arbeidsevne uten rett til AAP, med innvandringsbakgrunn. Antall og andel. Mars 2010 – februar 2018



Kilde: NAV

økt med om lag 20 000 personer siden 2010 er det skrevet lite om den. I denne artikkelen ønsker vi å se nærmere på gruppen ved å besvare noen spørsmål.

1. Hvem er det som blir registrert med nedsatt arbeidsevne uten rett til arbeidsavklaringspenger?
2. Skiller gruppen seg fra de som har arbeidsavklaringspenger med tanke på alder, kjønn og innvandrerbakgrunn, og har det vært noen endringer over tid?
3. Hvor mange mottar andre ytelser, for eksempel uføretrygd, sykepenger, tiltakspenger?
4. Hvor mange har hatt rett til arbeidsavklaringspenger tidligere? Hvor mange har hatt andre ytelser? Og hvor mange har hatt arbeidstilknytning?
5. Er det mange som begynner å motta arbeidsavklaringspenger, uføretrygd, eller som begynner i jobb i etterkant?
6. Hvor mange blir stående minst 6 måneder med nedsatt arbeidsevne uten å begynne å motta arbeidsavklaringspenger, uføretrygd eller å gå i arbeid? Og hvordan skiller den gruppen seg fra de som kun er registrert slik en kort periode (overgangstilfeller)?

Flere unge, flere menn, flere med innvandrerbakgrunn

Vi tar heretter utgangspunkt i de som var registrert med nedsatt arbeidsevne i andre kvartal 2016, og undersøker om de hadde rett til arbeidsavklaringspenger i dette kvartalet. Dette gjaldt 202 356 personer, hvorav 51 237 ikke hadde rett til arbeidsavklaringspenger. Se faktaboks om datasettet for mer informasjon. I tillegg vil vi i denne delen også se på hvordan aldersfordelingen og andel med innvandrerbakgrunn har endret seg over tid.

Når vi sammenligner personene med nedsatt arbeidsevne som har arbeidsavklaringspenger med de som ikke har det ser vi at de uten arbeidsavklaringspenger i større grad tilhører den yngste eller eldste aldersgruppen. Blant de uten arbeidsavklaringspenger var 25 prosent under 30 år, mens dette gjaldt 19 prosent av de med arbeidsavklaringspenger. I figur 2 så vi at det fram til 2015 var en økning i antallet under 30 år med nedsatt arbeidsevne uten arbeidsavklaringspenger, men andelen på 25 prosent har vært stabil siden

Data

For å finne personers arbeidsmarkedsstatus og hvilken ytelse de har rett til, har vi hentet ut data fra NAVs datavarehus. Her har vi tatt utgangspunkt i personer som har stått registrert med nedsatt arbeidsevne i løpet av andre kvartal 2016, men har fjernet de som deltok i tiltaket tilrettelagt arbeid. Vi begrenset oss til ett kvartal i 2016 for å kunne følge personene ett år frem i tid.

Videre har vi brukt data fra saksbehandlingssystemet for pensjonssaker for å identifisere personer som mottar uføretrygd, både før, under og etter andre kvartal 2016. På samme måte har vi brukt data fra saksbehandlingssystemet for blant annet sykmeldinger for å finne informasjon om sykepengebruk.

For å se hvorvidt personer har mottatt kommunale ytelser, har vi brukt data fra KOSTRA-rapporteringer. Her finner vi informasjon om personer som enten mottar sosialhjelp eller deltar i kvalifiseringsprogrammet.

Arbeidstilknytningen for utvalget er hentet fra arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret. Et aktivt arbeidsforhold er definert som å være registrert i et arbeidsforhold en gitt måned, med fire eller flere timers avtalt arbeidstid.

Data for å kunne si noe om innvandringsbakgrunn og tid siden innvandring er hentet fra NAVs tjenestebaserte persondatasystem (TPS), som baserer seg på det sentrale folkerregisteret.

2011. Antallet unge med arbeidsavklaringspenger har derimot holdt seg rundt 28 000–29 000 siden 2011, selv om antallet mottakere av arbeidsavklaringspenger på mer enn 30 år har falt kraftig i denne perioden.

De uten arbeidsavklaringspenger skiller seg også fra de med arbeidsavklaringspenger ved at det er flere menn enn kvinner; noe som særlig gjelder de under 30 år.

Videre har de uten arbeidsavklaringspenger i betydelig større grad innvandrerbakgrunn. Blant personer med arbeidsavklaringspenger hadde 15 prosent innvandrerbakgrunn i vårt utvalg, mens dette gjaldt hele 28 prosent av de uten arbeidsavklaringspenger. Dette kan for eksempel dreie seg om personer som deltar i eller nylig har avsluttet introduksjonsprogrammet, men som fortsatt trenger en del ekstra oppfølging før de er klare for arbeid. Dataene viser også at rundt 16 prosent av personene uten rett til arbeidsavklaringspenger med innvandrerbakgrunn har botid på mindre

enn fem år⁴, og at de i stor grad kommer fra land i Afrika, Asia m.m. I figur 3 så vi også at andelen med innvandrerbakgrunn har økt betydelig over tid.

Mange mottar uføretrygd

Uføretrygd er den vanligste ytelsen blant personer med nedsatt arbeidsevne som ikke mottar arbeidsavklaringspenger (tabell 1). Dette gjaldt 12 000 personer i andre kvartal 2016. Av disse er 8 500 personer 100 prosent uføre (71 %), mens de resterende har en annen uføregrad. 9 200 (76 %) av de som mottar uføretrygd deltar ikke i tiltak, men vi må da anta at de får annen arbeidsrettet oppfølging fra NAV og at det er derfor de er registrert med nedsatt arbeidsevne. Blant de som deltar i tiltak er tidsbegrenset lønnstilskudd det mest brukte (500 personer).

Personer som deltar i Kvalifiseringsprogrammet kan også registreres med nedsatt arbeidsevne, og vi ser at dette dreier seg om drøye 5 000 personer.⁵ Denne gruppen er altså en relativt liten del av de som er registrert med nedsatt arbeidsevne uten rett til arbeids-

avklaringspenger. Vi ser også at drøyt 3 000 mottok sykepenger. Dette er blant annet sykmeldte uten arbeidsgiver. 9 000 personer mottar sosialhjelp uten å motta noen av de andre ytelsene i tabell 1. Dette kan f.eks. være personer med rusproblemer som gjør at de er et stykke unna arbeid, personer som ikke lenger har rett på arbeidsavklaringspenger, innvandrere som kommer rett fra introduksjonsprogrammet eller andre.

Den største enkeltgruppen er likevel de som ikke er registrert med noen av ytelsene oppgitt i tabell 1. Dette gjaldt 17 100 personer, og altså nesten en tredel vårt utvalg. Dette kan dreie seg om personer som blir forsørget av familie, men det kan også være personer som nylig er blitt registrert med nedsatt arbeidsevne og har søkt om arbeidsavklaringspenger eller andre ytelser. I tillegg finner vi at dette dreier seg om personer som er i arbeid, men som av forskjellige grunner trenger oppfølging fra NAV. 47 prosent av de med ukjent livsoppholdsytelse er registrert med et aktivt arbeidsforhold i løpet av andre kvartal 2016. Det samme tallet for de med rett til arbeidsavklaringspenger er 33 prosent (ikke vist i tabell). Dette kan bety at de blir stående med nedsatt arbeidsevne fordi de har behov for tilrettelegging på arbeidsplassen. 29 prosent av de med ukjent livsoppholdsytelse er i et tiltak per andre kvartal 2016, mot 22 prosent av de med nedsatt arbeidsevne som har arbeidsavklaringspenger.

Tabell 1: Personer med nedsatt arbeidsevne som ikke mottar arbeidsavklaringspenger, etter hvilken ytelse de mottok per andre kvartal 2010, 2013 og 2016.¹²

Ytelse	Antall 2010	Andel 2010	Antall 2013	Andel 2013	Antall 2016	Andel 2016
Uføretrygd	7 406	22,0	11 738	28,7	12 022	23,5
Sykepenger	4 375	13,0	2 708	6,6	3 105	6,1
Dagpenger	937	2,8	591	1,4	1 180	2,3
Tiltakspenger	4 414	13,1	1 979	4,8	3 565	7,0
Kvalifiseringsstønning	2 664	7,9	4 659	11,4	5 156	10,1
Sosialhjelp	2 347	7,0	5 804	14,2	9 033	17,6
Ingen av ytelsene over	11 567	34,3	13 451	32,9	17 176	33,5
I alt	33 710	100	40 930	100	51 237	100

1 En del personer mottar flere ytelser samtidig. I stor grad gjelder dette personer som kombinerer sosialhjelp med de andre ytelsene. For å justere for dobbelttelling følger tabellen prioriteringen vi har gjort. Først teller vi de som har uføretrygd, deretter sykepenger osv. i den rekkefølgen det framkommer i tabellen.

2 Tallene for 2016 tilsvarer utvalget vi har beskrevet over. Tallene for 2010 og 2013 har blitt lagd på samme måte, men inkluderer ikke nødvendigvis de samme personene som er inkludert i 2016-utvalget.

I tabell 1 har vi også vist hvilke ytelser personer med nedsatt arbeidsevne uten arbeidsavklaringspenger hadde i andre kvartal 2010 og andre kvartal 2013. Størst økning finner vi i hvor mange som mottar sosialhjelp. De utgjorde 7 prosent av gruppa i 2010, mens de i 2016 utgjorde 18 prosent. Dette kan ha sammenheng med økningen i andelen med innvandrerbakgrunn som vi så tidligere i artikkelen. 49 prosent av de som mottok sosialhjelp i løpet av 2016 hadde innvandrerbakgrunn (Langeland m.fl. 2017, s. 4).

Det kan også være personer som har gått ut maksperioden på arbeidsavklaringspenger og sluttet å motta ytelsen, og som enten er på vei ut i arbeid eller til å motta andre ytelser. Vi vil derfor videre se nærmere på hvor mange i vårt utvalg som tidligere har mottatt arbeidsavklaringspenger og hva som skjer fra andre kvartal 2016 til andre kvartal 2017.

4 av 10 har mottatt arbeidsavklaringspenger tidligere

Færre og færre mottar arbeidsavklaringspenger. Samtidig har vi sett en økning i antallet personer som står registrert med nedsatt arbeidsevne uten å motta arbeidsavklaringspenger de siste årene. Er det da slik at mange av de som står uten arbeidsavklaringspenger

har mottatt ytelsen tidligere, og at de kanskje har nådd varighetsgrensen på 4 år?

Blant personene uten arbeidsavklaringspenger i andre kvartal 2016 hadde 39 prosent ett eller flere tilfeller med arbeidsavklaringspenger i perioden fra mars 2010 til mars 2016 (tabell 2).

Tabell 2: Personer med nedsatt arbeidsevne uten arbeidsavklaringspenger, etter om de tidligere har mottatt arbeidsavklaringspenger.⁶

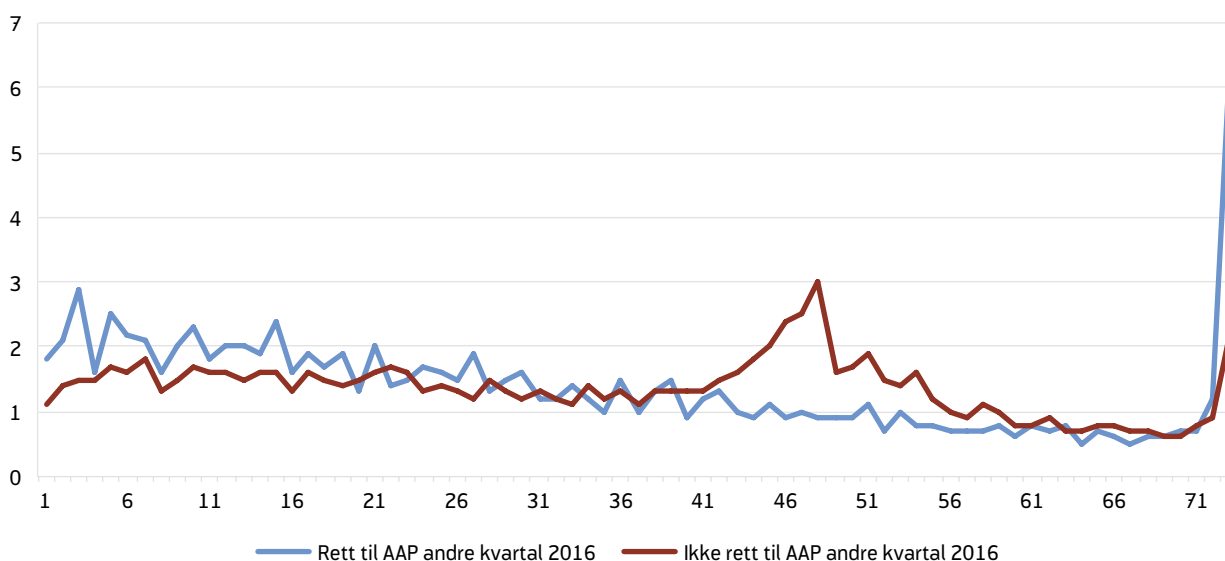
	Antall	Andel
Har hatt arbeidsavklaringspenger tidligere	20 013	39,1
Har ikke hatt arbeidsavklaringspenger tidligere	31 217	60,9
I alt	51 230	100

Kilde: NAV

Ser vi kun på de som hadde hatt arbeidsavklaringspenger tidligere, men som ikke hadde rett til det i andre kvartal 2016, finner vi den største oppsamlingen ved 48 måneders varighet (figur 4). Det sammenfaller med varighetsbegrensningen som har vært på arbeids-

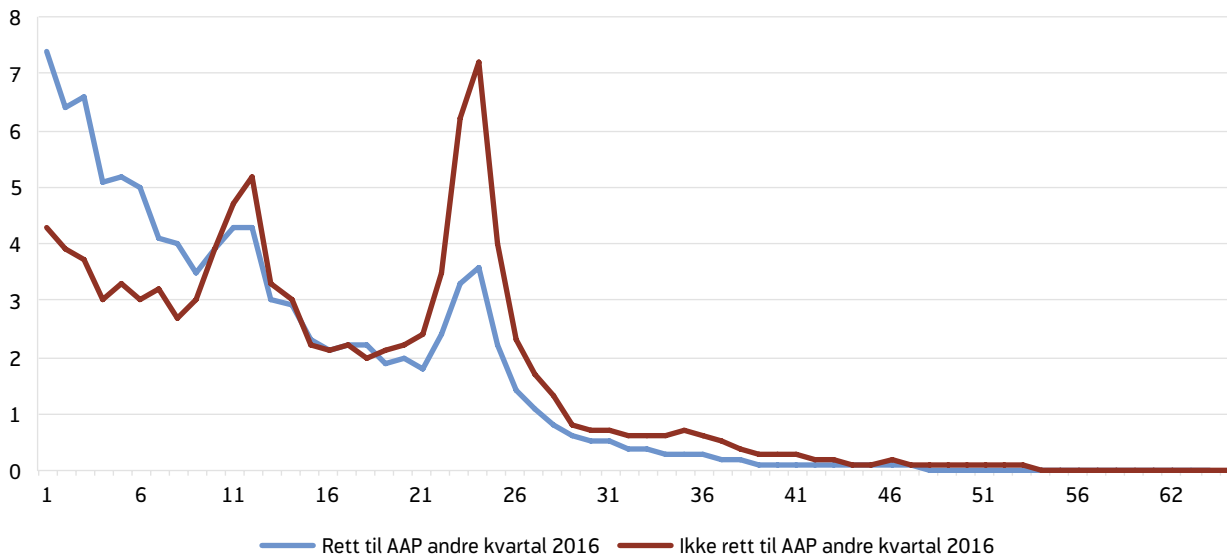
⁶ 7 personer mangler arbeidsavklaringspenger-historikk grunnet manglende treff i registret.

Figur 4. Totalt antall måneder med AAP i perioden mars 2010 til mars 2016, fordelt på om man hadde AAP eller ikke i andre kvartal 2016. Kun de som tidligere har hatt AAP. Andel per måned



Kilde: NAV

Figur 5. Totalt antall måneder med dagpenger mellom mars 2010 og mars 2016, fordelt på man hadde AAP eller ikke i andre kvartal 2016. Kun de som tidligere har hatt dagpenger. Andel per måned



Kilde: NAV

avklaringspenger på fire år⁷. Mange av de som har nådd varighetsgrensen på fire år blir altså fortsatt værende registrert med nedsatt arbeidsevne etter at de har sluttet å motta arbeidsavklaringspenger. De blir med andre ord fortsatt vurdert å stå et stykke unna arbeid. Samlet sett utgjorde de med mer enn 4 års varighet med arbeidsavklaringspenger 12 prosent av alle uten arbeidsavklaringspenger i andre kvartal 2016. I tillegg var det mange som hadde mottatt arbeidsavklaringspenger i mindre enn fire år tidligere.

Blant de som hadde arbeidsavklaringspenger i andre kvartal 2016 ser vi ikke tilsvarende topp i andelen som hadde hatt rett til ytelsen i 48 måneder tidligere, men vi ser en tydelig topp lengst til høyre i figur 4. Det betyr at mange av de med arbeidsavklaringspenger i andre kvartal 2016 hadde hatt arbeidsavklaringspenger helt siden ytelsen ble innført i mars 2010.

17 prosent har mottatt dagpenger

17 prosent (8 700 av 51 237) av vårt utvalg hadde ett eller flere tilfeller med mottak av dagpenger mellom mars 2010 og mars 2016. Disse 8 700 personene

hadde i størst grad enten hatt ett eller to år med dagpengehistorikk (figur 5). Det betyr at blant de som ikke har arbeidsavklaringspenger i andre kvartal 2016 så er det en del personer som har gått ut den maksimale perioden på dagpenger i løpet av de siste 6 årene, for så å bli registrert med nedsatt arbeidsevne.⁸

Forskjellen mellom de med og uten arbeidsavklaringspenger i andre kvartal 2016 er at det er flere som har hatt korte dagpengeperioder blant de som mottok arbeidsavklaringspenger. Det kan tyde på at disse fikk helseproblemer tidlig i dagpengeperioden slik at de ikke lenger var arbeidssøkere, og dermed begynte å motta arbeidsavklaringspenger.

Nær halvparten har vært i arbeid

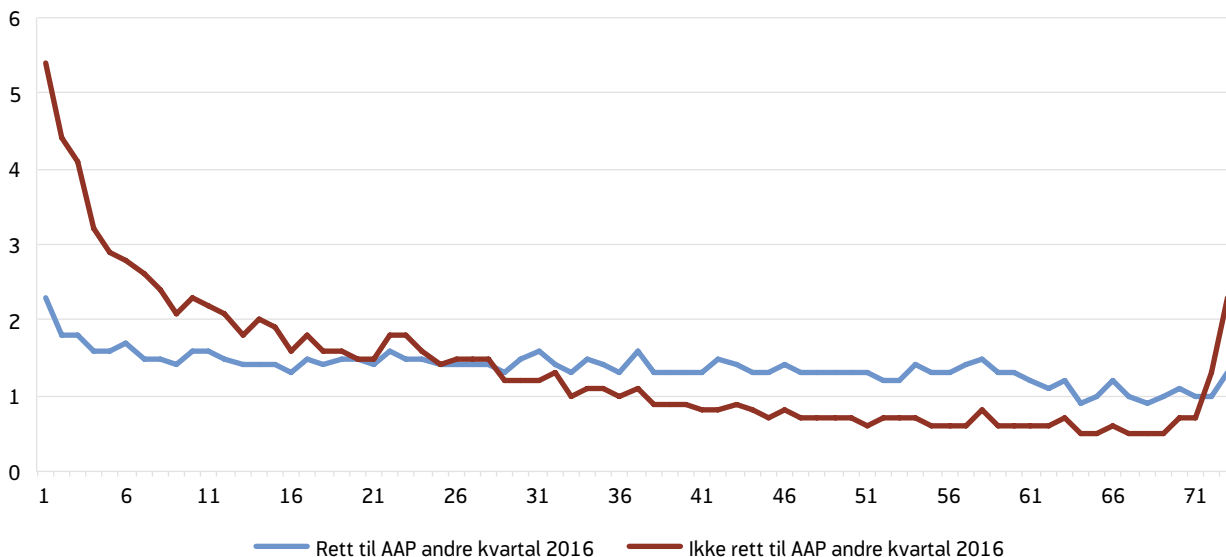
Blant de uten arbeidsavklaringspenger i andre kvartal 2016 har 45 prosent vært i arbeid⁹ i en måned eller mer i perioden mars 2010 til mars 2016. Den samme andelen for de med arbeidsavklaringspenger er på 68. Blant de som har vært i arbeid ser vi også at andelen som har vært i arbeid noen få måneder er betydelig høyere blant de uten arbeidsavklaringspenger. De

⁷ Frem til nytt regelverk for arbeidsavklaringspenger trådte i kraft. Fra 1.1.2018 er varighetsbegrensningen på maksimalt tre år, med mulighet for forlengelse inntil to år.

⁸ Man kan motta dagpenger i maksimalt 1 eller 2 år, avhengig av hvor høy inntekt man har hatt årene før man ble arbeidsledig.

⁹ I arbeid, uten å være registrert med ytelser hos NAV.

Figur 6. Totalt antall måneder i arbeid i perioden mars 2010 til mars 2016. Kun de som tidligere har vært i arbeid, fordelt på man hadde AAP eller ikke i andre kvartal 2016. Andel per måned



Kilde: NAV

med nedsatt arbeidsevne og arbeidsavklaringspenger ser altså ut til å ha en sterkere tilknytning til arbeidslivet enn de uten arbeidsavklaringspenger. Det henger også sammen med det vi så tidligere om at de uten arbeidsavklaringspenger oftere er unge og i større grad har innvandrerbakgrunn. Vi ser også at det mange blant de uten arbeidsavklaringspenger som har vært i arbeid i hele perioden i forkant av andre kvartal 2016. Dette gjelder sannsynligvis i størst grad de som nylig har kommet til gruppen personer med nedsatt arbeidsevne.

Mange har deltatt i arbeidsrettede tiltak

I utvalget vi ser på har 69 prosent deltatt i arbeidsrettede tiltak i regi av NAV ved ett eller flere tilfeller i perioden mars 2010 til mars 2016. Den samme andelen for de med arbeidsavklaringspenger er på 58. Personer uten arbeidsavklaringspenger har altså i større grad tiltakshistorikk, noe som ikke er unaturlig når vi vet at de i mindre grad har vært i arbeid. Blant mottakere av arbeidsavklaringspenger er det også mange som har en jobb de skal tilbake til bare helsen blir bedre, og disse er lite aktuelle for arbeidsmarkedstiltak.

I tillegg til at de uten arbeidsavklaringspenger i større grad har deltatt i arbeidsmarkedstiltak, ser det ut til å være noe forskjell i hvilke tiltak som brukes. I tabell 3 har vi sett på hvilke tiltak personene i gruppen vi

undersøker deltok i. Da ser vi at arbeidspraksis og lønnstilskudd er de klart vanligste tiltakene. Også blant personer med rett til arbeidsavklaringspenger er arbeidspraksis det vanligste, men lønnstilskudd er betydelig mer brukt blant de som ikke har rett til arbeidsavklaringspenger.

Blant de med arbeidsavklaringspenger som deltok i tiltak var det kun 4 prosent (1 220 av 32 827) som mottok lønnstilskudd, mot 32 prosent blant de som ikke har arbeidsavklaringspenger. Lønnstilskudd betyr at personen er ansatt i ordinært arbeid, men at arbeidsgiver får dekket deler av lønnen gjennom et lønnstilskudd fra NAV. Lønnstilskuddet kan både være midlertid og varig, det siste er aktuelt når arbeidsevnen anslås å være varig og vesentlig nedsatt og gjerne for å forebygge overgang til uføretrygd. Litt over halvparten av de som mottar lønnstilskudd blant de uten arbeidsavklaringspenger i tabell 3 har varig lønnstilskudd.^{10 11}

¹⁰ 39 prosent står med tidsbestemt lønnstilskudd, mens 12 prosent har varig lønnstilskudd. Fra og med januar 2016 ble tidsbestemt lønnstilskudd planlagt utfaset og flyttet over til varig lønnstilskudd. Dette skjedde i løpet av 2017.

¹¹ Mer informasjon om varig og midlertidig lønnstilskudd, se <https://www.nav.no/no/Person/Arbeid/Oppfolging+og+tiltak+for+a+komme+i+jobb/Tiltak+for+a+komme+i+jobb/Tilskudd+til+lonnsutgifter>

Tabell 3. Personer med nedsatt arbeidsevne med og uten arbeidsavklaringspenger, etter tiltaksdeltakelse per andre kvartal 2016. Kun de som deltar i tiltak.

Tiltak	Antall uten arbeidsavklaringspenger	Andel uten arbeidsavklaringspenger	Antall med arbeidsavklaringspenger	Andel med arbeidsavklaringspenger
I alt tiltaksdeltakelse	14 498	100	32 827	100
Arbeidspraksis	4 716	32,5	11 674	35,6
Lønnskudd	4 565	31,5	1 220	3,7
Opplæring	2 428	16,7	9 149	27,9
Oppfølging	2 326	16,0	8 530	26,0
Avklaringstiltak	330	2,3	1 718	5,2
Arbeidsrettet rehabilitering	56	0,4	357	1,1
Andre tiltak	133	0,5	179	0,6

Kilde: NAV

1 av 6 begynner å motta arbeidsavklaringspenger

Vi vil nå se nærmere på hva som skjedde med utvalget vårt i løpet av det neste året. Var det mange som kom i jobb, begynte å motta arbeidsavklaringspenger eller uføretrygd? Av de som var registrert med nedsatt arbeidsevne uten arbeidsavklaringspenger i andre kvartal 2016 begynte 17 prosent (8 500) å motta arbeidsavklaringspenger i løpet av det neste året. Halvparten av disse hadde ikke mottatt arbeidsavklaringspenger før.

Rundt 13 800 personer mottar uføretrygd i minst en måned i løpet av et år etter andre kvartal 2016, hvorav 3 900 personer ikke hadde mottatt uføretrygd i forkant av andre kvartal 2016.

I tillegg til de som begynner å motta arbeidsavklaringspenger og uføretrygd finner vi at om lag 7 000 er registrert i arbeid, uten å kombinere dette med noen ytelse fra NAV, i minst én av de neste 12 månedene.

Vi ønsker å skille mellom de som blir stående med status nedsatt arbeidsevne, men som kun gjør dette i en kortere periode (overgangstilfeller), og de som utgjør en mer fast gruppe. De som ser ut til å være i gruppen en kortere periode har vi så vidt vært inne på over, hvor vi telte opp antall personer som begynte å motta arbeidsavklaringspenger, uføretrygd eller i jobb innen ett år etter andre kvartal 2016.

De som begynner i arbeid eller mottar arbeidsavklaringspenger eller uføretrygd skiller vi fra den mer permanente gruppen ved å bruke følgende definisjoner:

- Personer som mottar uføretrygd i utvalgsperioden eller begynner å motta uføretrygd i løpet av det kommende året, eller
- Personer med 1 eller flere måneder med arbeidsavklaringspenger etter utvalgsperioden, eller
- Personer med 6 eller flere måneder kun i arbeid etter utvalgsperioden, eller
- Personer som er registrert med nedsatt arbeidsevne i mindre enn 6 måneder etter andre kvartal 2016.

Når vi tar vekk de som oppfyller minst ett av disse kriteriene står vi igjen med 21 000 personer som altså blir stående registrert med nedsatt arbeidsevne i minst 6 måneder, uten å motta arbeidsavklaringspenger, uføretrygd eller komme i arbeid. Dette ser altså ut til å være en gruppe med svak tilknytning til arbeidslivet, men hvor det samtidig ikke skyldes så store helseproblemer at man har krav på arbeidsavklaringspenger eller uføretrygd. Det kan da dreie seg om personer med sosiale problemer, rusproblemer, svake norskkunnskaper eller annet. Dette er altså en gruppe som trolig skiller seg litt ut fra andre brukergrupper hos NAV, og som kanskje har behov for en litt annen type oppfølging. Vi vil derfor se litt nærmere på hva som kjenner gruppen.

Flere menn, og flere med innvandrerbakgrunn

Litt under en fjerdedel av de 21 000 er under 30 år.¹² Det er også et flertall av menn, mens det er flest kvinner blant overgangstilfellene. Vi finner også en større andel med innvandrerbakgrunn blant de 21 000, som kan tyde på at det er en del som har dårlige norskkunnskaper og kanskje lite utdanning. Djuve m.fl. (2017) peker på at mange som deltar i Introduksjonsprogram mangler fullført grunnskole i hjemlandet, men likevel er det kun et mindretall av disse som får grunnskole for voksne som en del av Introduksjonsprogrammet. Dermed havner en del hos NAV etter endt introduksjonsprogram og kan fortsatt ikke lese og skrive.

Blant de 21 000 personene som blir stående med nedsatt arbeidsevne er det mye vanligere å delta i kommunale program (tabell 4). 46 prosent av de som ikke er overgangstilfeller mottar enten sosialhjelp eller kvalifiseringsstønad, mot 15 prosent blant overgangstilfellene. 36 prosent mottar ingen av ytelsene vi har undersøkt.

45 prosent av de som ikke er overgangstilfeller deltok i tiltak i andre kvartal 2016. Arbeidspraksis og lønns-tilskudd var også for denne gruppen de vanligste tiltakene, fulgt av opplærings- og oppfølgingstiltak. For

de 7 600 som ikke er overgangstilfeller og heller ikke er mottaker av noen av ytelsene i tabell 4, deltar 3 300 i tiltak, hvor lønns-tilskudd skiller seg ut som den klart største tiltaksgruppen (73 %).

Innvandrere utgjør om lag en tredjedel av de som blir stående lenge med nedsatt arbeidsevne uten å motta noen av ytelsene i tabell 4, mot om lag en fjerdedel av de som vi har definert som overgangstilfeller.

Det er også stor forskjell på i hvor stor grad de har hatt rett til arbeidsavklaringspenger tidligere, noe som er langt vanligere blant overgangstilfellene (49 prosent mot 25 prosent). Det kan skyldes at mange av de som slutter med arbeidsavklaringspenger står registrert med nedsatt arbeidsevne en periode etterpå, før de enten kommer i jobb, får innvilget uføretrygd eller starter en ny periode med arbeidsavklaringspenger.

Når det gjelder arbeidstilknytningen, har 20 prosent av de 21 000 personene hatt minst 12 måneder hvor de kun er registrert med et arbeidsforhold uten å være tilknyttet NAV i løpet av de siste seks årene, mot 35 prosent for overgangstilfellene.

Diskusjon

Bakgrunnen for denne artikkelen var at antallet personer som er registrert med nedsatt arbeidsevne uten å motta arbeidsavklaringspenger har økt med om lag 20 000 de siste årene. Dette har skjedd samtidig som antallet som mottar arbeidsavklaringspenger har falt, men likevel er det skrevet lite om gruppen som ikke

¹² 158 personer vet vi ikke om tilhører overgangstilfellene eller de som ikke er overgangstilfeller grunnet mangel på treff i kobling mellom registre. Tallene for tabell 1 er ikke justert etter det, derfor er det små avvik mellom summen av ikke overgangstilfeller + overgangstilfeller og totalt-kolonnen fra tabell 1.

Tabell 4. Personer med nedsatt arbeidsevne uten arbeidsavklaringspenger, fordelt på overgangstilfellestatus og ytelse per andre kvartal 2016. Andel, antall i parentes

Ytelse	Andel nedsatt arbeidsevne uten arbeidsavklaringspenger (fra tabell 1)	Andel ikke overgangstilfeller	Andel overgangstilfeller
Uføretrygd	23,5 (12 022)	0,0 (0)	39,9 (12 022)
Sykepenger	6,1 (3 105)	2,2 (469)	8,7 (2 634)
Dagpenger	2,3 (1 180)	3,3 (691)	1,6 (485)
Tiltakspenger	7,0 (3 565)	12,7 (2 657)	3,0 (904)
Kvalifiseringsprogrammet	10,1 (5 156)	19,4 (4 076)	3,6 (1 072)
Sosialhjelp	17,6 (9 033)	26,1 (5 482)	11,8 (3 538)
Ingen av ytelsene over	31,6 (17 176)	36,2 (7 595)	31,4 (9 454)

Kilde: NAV

mottar arbeidsavklaringspenger. Vi fant at de som ikke har rett til arbeidsavklaringspenger i større grad er unge og menn enn de som har rett til arbeidsavklaringspenger. I tillegg har andelen med innvandrerbakgrunn økt klart siden 2010. Mange blir også værende i denne gruppen over tid. Blant de som var registrert med nedsatt arbeidsevne uten rett til arbeidsavklaringspenger i andre kvartal 2016 var det 21 000 personer som var i denne gruppen i minst et halvt år, hvorav drøyt 4 av 10 personer har innvandrerbakgrunn.

Et spørsmål som reiser seg er hva NAV kan gjøre for å hjelpe denne gruppen. Har NAV riktige virkemidler? Vi har sett at en del i denne gruppen deltar i Kvalifiseringsprogrammet, som nettopp skal gi tettere oppfølging for de som trenger mye bistand for å komme i jobb. Flertallet deltar likevel ikke i dette programmet, men får andre typer oppfølging, blant annet ordinære arbeidsmarkedstiltak som arbeidspraksis og lønnstilskudd. At mange forblir i samme situasjon i relativt lang tid virker altså ikke å komme av at de ikke får noen form for oppfølging, men av at de har store utfordringer med å komme i arbeid.

En høy andel innvandrere kan tyde på at grunnleggende språkopplæring vil være viktig for å få denne gruppen nærmere arbeid. I vår analyse har vi ikke hatt tilgang på utdanningsdata, men et spørsmål er om mange også mangler grunnleggende utdanning. Ifølge Friberg og Elgvin (2016) opplever både somaliere og NAV-ansatte at NAVs tiltak er lite egnede for å få somaliere i jobb, fordi mange somaliere har for svak grunnleggende kompetanse til å kunne nyttiggjøre seg disse tiltakene. Det vil da også gjelde andre grupper som mangler grunnleggende kompetanse. Samtidig er det langt ifra bare innvandrere i denne gruppen, og det ville vært interessant å finne ut mer om hvilke utfordringer andre i denne gruppen har. Er det mye rusrelatert, sosiale utfordringer eller annet? En kvalitativ undersøkelse kunne gi mer informasjon om dette, og

et bedre grunnlag for å vurdere om NAV har de rette tiltakene for å få disse i jobb.

Det er mye fokus på å øke sysselsettingen i Norge, og ofte fokuseres det på arbeidsledige og personer som mottar helserelaterte ytelser. Gruppen vi her har forsøkt å beskrive står trolig i en mellomstilling mellom disse gruppene, ved at de ikke har så store helseproblemer at de skal ha en helserelatert ytelse, men i stedet har andre utfordringer som gjør at de ikke kommer i jobb. Det har likevel vært mindre fokus på denne gruppen, selv om det er snakk om en relativt stor gruppe, og også en relativt ung gruppe. De samfunnsøkonomiske gevinstene av å få flere i arbeid fra denne gruppen vil altså være store.

Gjennom denne artikkelen har det blitt tydelig at gruppen som i NAVs statistikker benevnes «personer med nedsatt arbeidsevne» har stor variasjon, med blant annet innvandrere og de som på grunn av sykdom trenger tilrettelegging på arbeidsplassen. Når vi har sett en kraftig økning i antallet personer som er registrert med nedsatt arbeidsevne uten å motta arbeidsavklaringspenger, er det med andre ord ikke lett å si hva som er riktig tiltak å sette inn for denne gruppen uten å se nærmere på hvilken del av gruppen som øker. At halvparten av økningen siden 2010 har kommet i innvandrergruppen er dermed viktig informasjon. Det neste året må vi også forvente at mange som kom som flyktninger fra Syria mot slutten av 2015 fullfører introduksjonsprogrammet og skal i arbeid. Da er det viktig å følge med på om flere blir registrert med nedsatt arbeidsevne, eller om de i stedet blir ordinære arbeidssøkere eller kommer raskt i arbeid. Dersom mange blir stående som arbeidssøkere eller registrert med nedsatt arbeidsevne over lengre tid kan det være grunn til å se på om NAV har de rette tiltakene for å øke kompetansen til denne gruppen slik at de i større grad kommer i arbeid.

Litteratur

Bråthen, Magne og Kristoffer Vetvik (2011). «Personer med nedsatt arbeidsevne – Hvem er de?», *Arbeid og velferd*, 1/2011, 24–31.

Cools, Sara, Inés Hardoy og Kristine von Simson (2018). *Sosial bakgrunn, utdanning, arbeid og stønader til personer med nedsatt arbeidsevne*. Institutt for samfunnsforskning, rapport 2018:7.

Djuve, Anne Britt, Hanne Cecilie Kavli, Erika Braanen Sterri og Beret Bråten (2017): *Introduksjonsprogram og norskopplæring. Hva virker – for hvem?* Fafo-rapport 2017:31.

Friberg, Johan Horgen og Olav Elgvin (2016): «Når velferdsstaten bryter tilliten ned: Somaliske innvandrere i møte med NAV.» *Tidsskrift for samfunnsforskning*. Volum 57. Nr.3. 257–284.

Kann, Inger Cathrine og Per Kristoffersen (2013). «Arbeidsavklaringspenger – gjennomstrømming og avgang», *Arbeid og velferd*, 1/2013, 41–57.

Kann, Inger Cathrine og Per Kristoffersen (2014). «Arbeidsavklaringspenger – Et venterom for uføretrygd?», *Arbeid og velferd*, 2/2014, 101–115.

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

Kann, Inger Cathrine, Jun Yin og Per Kristoffersen (2016a). «Fra arbeidsavklaringspenger til arbeid», *Arbeid og velferd*, 2/2016, 77–92.

Kann, Inger Cathrine, Jun Yin og Per Kristoffersen (2016b). «Arbeidsavklaringspenger – utviklingen i hvem som kommer inn», *Arbeid og velferd*, 2/2016, 63–76.

Langeland, Stein, Jorunn Furuberg og Ivar Andreas Åsland Lime (2017). *Fattigdom og levekår i Norge. Tilstand og utviklingstrekk – 2017*. NAV-rapport 2017:4.

Reiersen, Tormod og Torbjørn Årethun (2007). «Flere yrkeshemmede kommer i jobb», *Arbeid og velferd*, 1/2007, 16–19.