

Arbeid og velferd

Utviklingen på arbeidsmarkedet

Hvem har nedsatt arbeidsevne, men ikke rett til arbeidsavklaringspenger?

NAVs støtteordninger for syke barn – hva vet vi om barna og deres foreldre?

Bidro regelendringen i 2016 til at arbeidsgivere kaller permitterte raskere tilbake til jobb?

Vekst i uføretrygding blant unge

Utviklingen i pensjonering og sysselsetting blant seniorer

Gradert sykmelding – økt gradering, stabil varighet

REDAKSJON

Ansvarlig redaktør

Anne-Cathrine Grambo

Redaktør

Anders Mølster Galaasen

Redaksjon

Heidi Nicolaisen, Ivar Andreas Åsland Lima, Jon Petter Nossen, Line Anita Schou, Inger Cathrine Kann, Therese Dokken, Eugenia Vidal-Gil og Johannes Sørbo

Redaksjonsråd

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

Redaksjonen avsluttet sitt arbeid den 20.06.2018

EIER

Arbeids- og velferdsdirektoratet

Postboks 5, St. Olavs plass

0130 Oslo

BESTILLING OG ABONNEMENT

Arbeid og velferd kan bestilles per e-post: arbeid.og.velferd@nav.no

Arbeid og velferd er tilgjengelig på www.nav.no/analyser

ISSN: 1504-8217

UTVIKLINGEN PÅ ARBEIDSMARKEDET¹

NAVs arbeidsmarkedsprognose

Sammendrag

Arbeidsmarkedet bedret seg i løpet av 2017. Etter hvert som det ble høyere vekst i fastlandsøkonomien tok også sysselsettingen seg opp gjennom fjoråret, og i første kvartal i år var det en tydelig økning i sysselsettingen. Antallet registrerte helt ledige og arbeidssøkere som deltar på tiltak falt med 14 000 i løpet av 2017 og har fortsatt å gå ned i år. Nedgangen har vært særlig stor på Sør- og Vestlandet og blant personer med yrkesbakgrunn innen ingeniør- og ikt-fag.

Norge er nå inne i en moderat oppgangskonjunktur som vi venter vil fortsette både dette året og neste år, noe som vil bidra til at sysselsettingen tar seg videre opp. Vi venter derfor at den registrerte ledigheten fortsetter å gå ned, men saktere enn det siste året. Det skyldes at vi også venter at antall personer i arbeidsstyrken vil øke raskere i år og neste år enn det har gjort de siste årene. Vi anslår at antallet helt ledige vil bli på 64 000 i gjennomsnitt i år, noe som tilsvarer en ledighet på 2,3 prosent av arbeidsstyrken. I 2019 venter vi at antallet helt ledige vil ligge på 62 000 i gjennomsnitt, som tilsvarer 2,2 prosent av arbeidsstyrken.

Oljeinvesteringene gikk noe ned i fjor, men fallet ble klart mindre enn i de to foregående årene. Vi venter ny oppgang i oljeinvesteringene i år og i 2019, noe som vil bidra til høyere aktivitet i fastlandsøkonomien. Vi venter at kronekursen vil styrke seg noe framover, men fortsatt holde seg på et lavt nivå. Dette, sammen med høyere vekst internasjonalt, vil bidra til økt eksport av norske varer og tjenester. Høyere sysselsetting og økt lønnsvekst vil bidra til videre vekst i konsumet i år og neste år.

Boliginvesteringene hadde en betydelig oppgang i 2017 samlet, men falt i fjerde kvartal og i første kvartal i år. Nedgang i boligprisene som følge av høyt nivå på boligtilbudet og strammere kredittpraksis bidro til at igangsetting av nye boliger avtok i fjor, og denne tendensen har fortsatt hittil i år. Dette vil også dempe boligbyggingen framover. Vi venter at nedgangen i boligprisene snur i år, men at boliginvesteringene går ned i år og neste år. Dette vil dermed trekke ned veksten i norsk økonomi.

.....
¹ NAVs arbeidsmarkedsprognoser er utarbeidet av prognosegruppen i Arbeids- og velferdsdirektoratet. Artikkelen er skrevet av Eugenia Vidal-Gil og Åshild Male Kalstø.

Utviklingen på arbeidsmarkedet

Sysselsettingen øker

Veksten i sysselsettingen tok seg opp gjennom 2017, ifølge sesongjusterte tall fra kvartalsvis nasjonalregnskap (KNR). Sysselsettingen økte med 10 000 personer i gjennomsnitt hvert kvartal, som er en klart høyere veksttakt enn i 2015 og 2016 (figur 1). Sysselsettingen har fortsatt å ta seg opp i år og økte med 15 000 personer i første kvartal. Det siste året har sysselsettingsveksten vært størst innen bygg og anlegg, forretningsmessig tjenesteyting samt overnattings- og serveringsvirksomhet (figur 2). Sysselsettingen innen bygg og anlegg og overnattings- og serveringsvirksomhet har økt gjennom hele den oljerelaterte nedgangskonjunkturen vi har hatt siden starten av 2014, noe som henger sammen med kraftig vekst i boliginvesteringene, høye samferdselsinvesteringer og at den svake kronekursen har vært gunstig for turistnæringen. Etter tre år med nedgang, sluttet sysselsettingen innen oljerelaterte næringer å falle ved årsskifte 2016/2017 og har holdt seg relativt stabil siden. Sysselsettingen innen industrien har, sett under ett, også holdt seg relativt stabil det siste året. Den har imidlertid falt noe innen den oljerelaterte industrien, og etter en oppbremsing i andre halvår i fjor, falt den igjen i første kvartal. I andre deler av industrien har det vært stabil eller svakt økende sysselsetting det siste året.

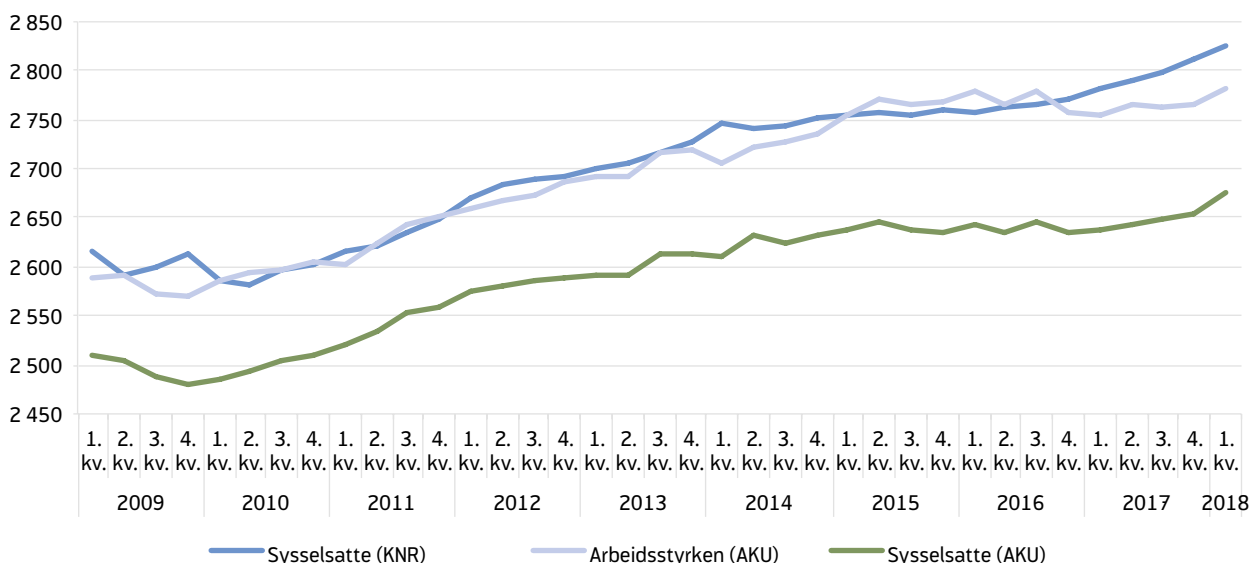
Sysselsettingen målt med SSBs arbeidskraftsundersøkelse (AKU) har vist en svakere utvikling de siste årene enn tallene fra KNR². Ifølge AKU var sysselsettingen relativt stabil i både 2015 og 2016. I fjor økte sysselsettingen med 5 000 i gjennomsnitt hvert kvartal, men i første kvartal i år økte sysselsettingen med hele 21 000 personer. Dermed har utviklingen i antall sysselsatte ifølge AKU og KNR nærmet seg hverandre det siste året. Veksten i sysselsettingen har vært noe større enn veksten i befolkningen i yrkesaktiv alder det siste året, og dermed har andelen av befolkningen mellom 15 og 74 år som er sysselsatt økt fra 66,2 prosent i første kvartal 2017 til 66,8 prosent i første kvartal 2018, ifølge AKU. Sysselsettingsandelen har særlig økt blant de mellom 15–24 år i perioden.

Flere i arbeidsstyrken

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

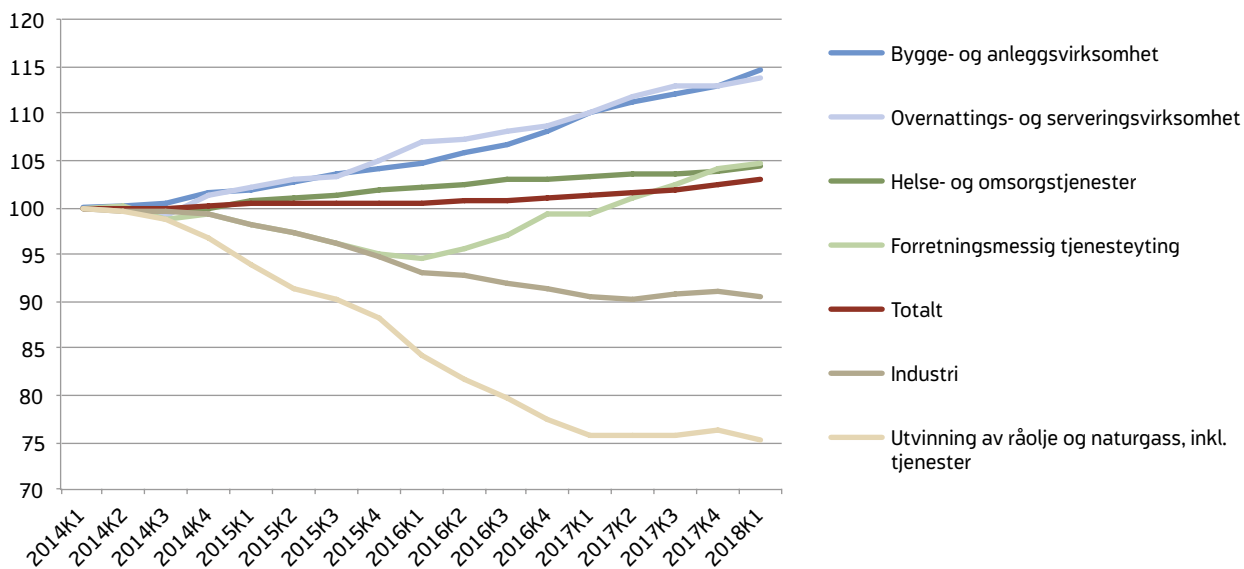
² Sysselsettingen målt ved AKU inkluderer kun personer registrert bosatte i Norge, og er derfor lavere enn sysselsettingen slik den beregnes i kvartalsvis nasjonalregnskap. Sistnevnte inkluderer også sysselsatte på korttidsopphold, det vil si midlertidig sysselsatte som ikke er registrert bosatte, samt sysselsatte i utenriks sjøfart.

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



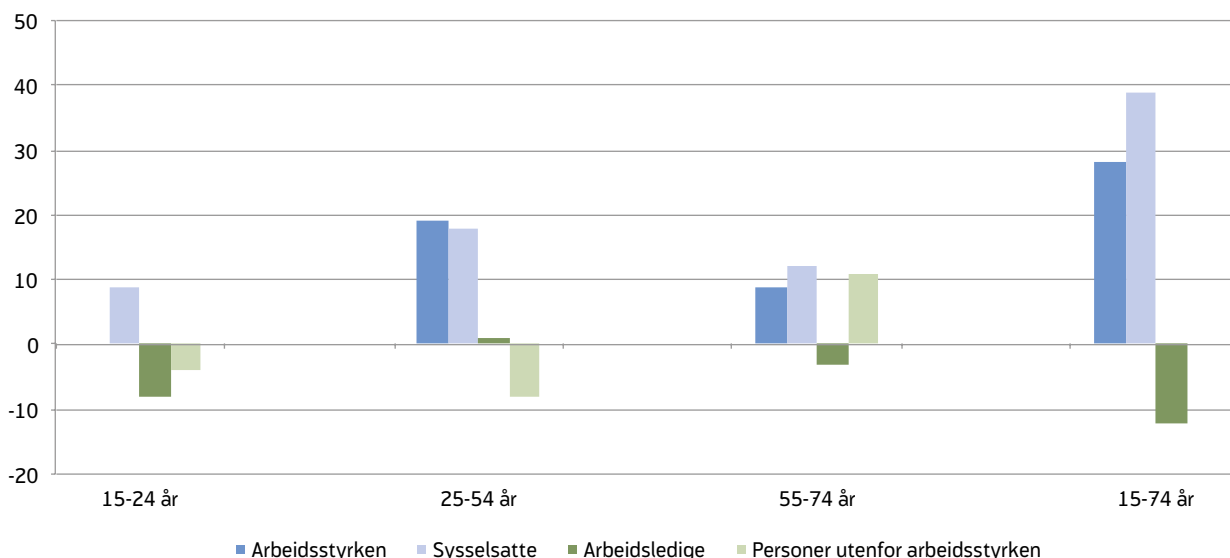
Kilde: SSB

Figur 2. Sysselsettingen i utvalgte næringer ifølge kvartalsvis nasjonalregnskap. Sesongjustert. Indeksert: 1. kvartal 2014 =100



Kilde: SSB

Figur 3. Endringer i befolkningen i yrkesaktiv alder etter arbeidsstyrkestatus. 1 000 personer. 1. kvartal 2017 – 1. kvartal 2018



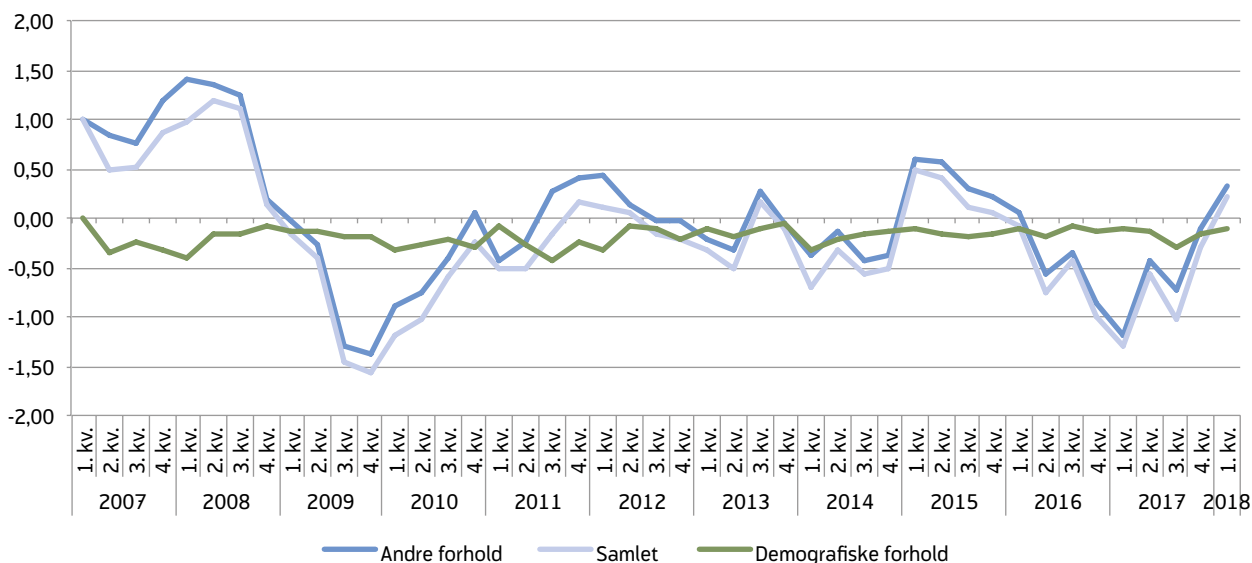
Kilde: SSB

begynnelsen av 2016, mens den deretter har vekslet mellom oppgang og nedgang de siste to årene. De siste to kvartalene har vi sett en økning i arbeidsstyrken på til sammen 21 000 personer (figur 1).

I første kvartal i år var det 28 000 flere personer i arbeidsstyrken enn i første kvartal 2017 (figur 3). Sys-

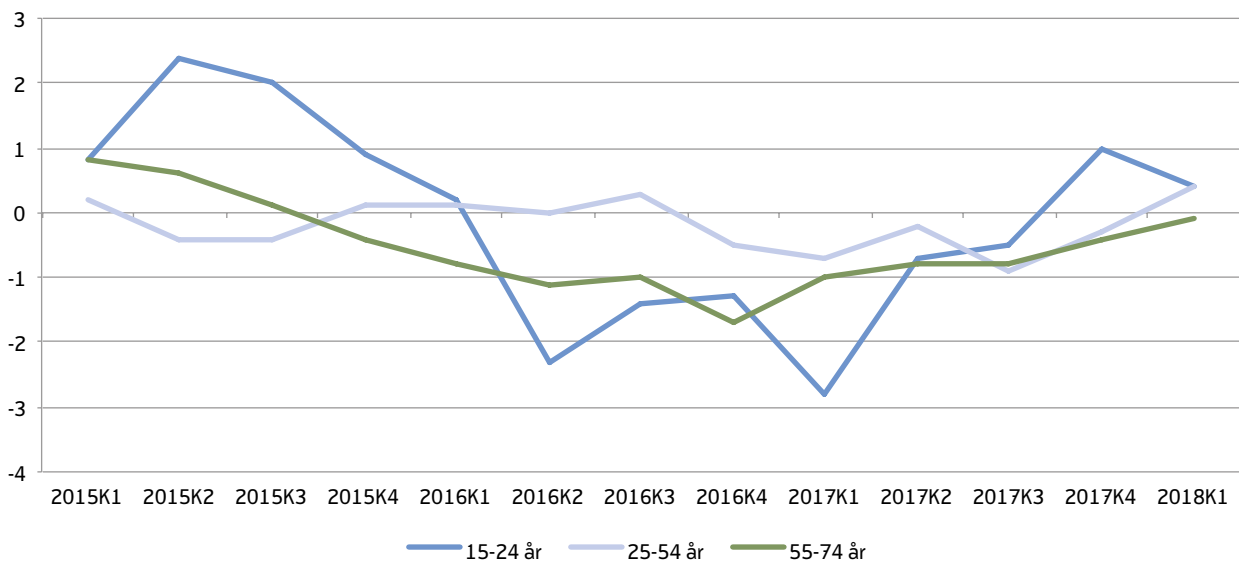
selsettingen økte med 39 000 personer og arbeidsledigheten falt med 12 000. Alle aldersgrupper hadde en økning i antall sysselsatte, men mens arbeidsledigheten falt for de mellom 15–24 år og de mellom 55–74 år, økte den noe for de mellom 25–54 år. I samme perioden økte befolkningen mellom 15 og 74 år med 27 000 personer. Sett under et er antall utenfor arbeidsstyrken

Figur 4. Årlig endring i samlet yrkesdeltakelse og bidrag fra demografiske og andre forhold. Prosentpoeng



Kilde: SSB

Figur 5. Årlig endring i yrkesdeltakelsen etter alder. Prosentpoeng



Kilde: SSB

på samme nivå som for ett år siden. Sammenliknet med for ett år siden, er det færre under 54 år som står utenfor arbeidsstyrken, mens det er noen flere over 55 år.

Økning i yrkesdeltakelsen³

Yrkesdeltakelsen – det vil si andelen personer mellom 15 og 74 år som er i arbeidsstyrken– økte gjennom 2015, noe som ikke er vanlig i en nedgangskonjunktur

³ AKU-tallene har blitt revidert tilbake til 2006 siden vi skrev vår forrige prognose. Dette har medført til noe endring i tallene.

hvor ledigheten øker, men falt i 2016 og 2017. I første kvartal 2018 var veksten i arbeidsstyrken høyere enn veksten i befolkningen mellom 15 og 74 år, og yrkesdeltakelsen økte fra 69,3 prosent i første kvartal 2017 til 69,5 prosent i første kvartal 2018.

Utviklingen i yrkesdeltakelsen påvirkes av demografiske forhold og andre forhold. De andre forholdene kan for eksempel være innvandring, utdanningsnivå og eventuelle målefeil. Konjunkturrelle forhold er imidlertid normalt det viktigste. Historiske tall viser at konjunktorene påvirker yrkesdeltakelsen slik at den faller når etterspørselen etter arbeidskraft er lav og ledigheten økende. Størrelsen på denne responsen varierer mellom aldersgrupper, men er vanligvis størst for personer i 20-årene. Endringene i alderssammensetning i befolkningen over tid utgjør de demografiske forholdene. En større andel eldre eller yngre vil isolert sett medføre lavere samlet yrkesdeltakelse, siden disse gruppene har en lavere yrkesfrekvens enn gjennomsnittet. Andelen som tilhører den eldste aldersgruppen har økt de siste årene, noe som har bidratt til å redusere samlet yrkesdeltakelse. Figur 4 viser at, i gjennomsnitt, i perioden 2007 - 2017 har demografiske forhold dratt ned yrkesandelen med nærmere 0,2 prosentpoeng hvert år. Ser vi nærmere på utviklingen for de ulike aldersgruppene, var det en oppgang i yrkesandelen med 0,4 prosentpoeng for både de mellom 15–24 år og de mellom 25–54 år som trakk opp den samlede yrkesdeltakelsen fra første kvartal 2017 til første kvartal 2018 (figur 5). Yrkesdeltakelsen blant de eldste gikk derimot ned med -0,1 prosentpoeng i samme periode.

Fortsatt nedgang i arbeidsledigheten

Antallet helt ledige og arbeidssøkere som deltar på tiltak (bruttoledigheten) har gått ned hver måned siden desember 2016 (figur 6). Bruttoledigheten har fortsatt å falle i år med i alt 6 800 personer (januar-mai), ifølge sesongjusterte tall. Ved utgangen av mai var 78 200 personer registrert som helt ledige eller arbeidssøkere på tiltak. Bruttoledigheten utgjorde 2,8 prosent av arbeidsstyrken, mot 3,3 prosent i mai 2017.

TO MÅL PÅ ARBEIDSLEDIGHETEN I NORGE

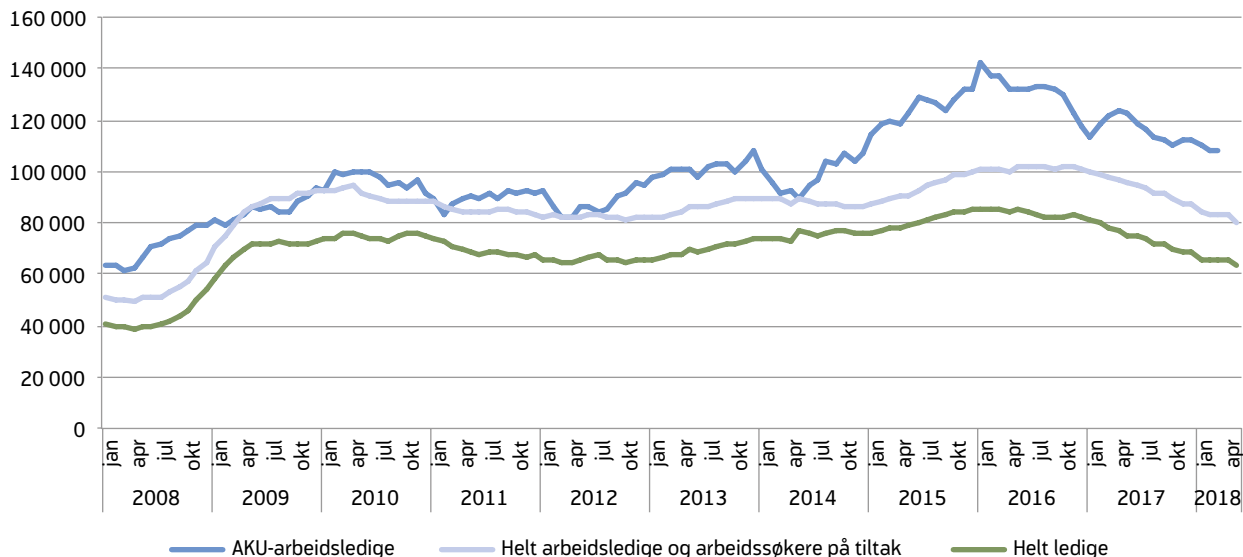
NAV's ledighetstall viser antall personer som registrerer seg som arbeidssøkere hos NAV. Statistisk sentralbyrås (SSB) arbeidskraftundersøkelse (AKU) er en utvalgsundersøkelse som kartlegger arbeidsstyrken, sysselsettingen og arbeidsledigheten. Personer uten arbeid som ikke har rett på dagpenger kan 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. Se Årsaker til ulike tall på arbeidsledighet - SSB for noen generelle årsaker til at de to ledighetsmålene kan utvikle seg ulikt.

I perioden 2014–2015 økte arbeidsledigheten målt med AKU mye raskere enn den registrerte ledigheten, og det oppsto et uvanlig stort avvik mellom de to målene. På bakgrunn av denne utviklingen satte Finansdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet ned en arbeidsgruppe for å se nærmere på utviklingen i de to ledighetsmålene. Funnene til arbeidsgruppen er presentert i Andersen m.fl. (2017).

På grunn av en økning i tiltaksnivået begynte antallet helt ledige å falle allerede våren 2016, men gjennom 2017 var utviklingen i antallet helt ledige og bruttoledigheten relativt lik. De siste månedene har vi sett en større nedgang i antall arbeidssøkere på tiltak, mens antall helt ledige har falt noe mindre enn bruttoledigheten. Fra desember til mai falt antall helt ledige med 4 500 ifølge sesongjusterte tall. 60 000 personer var registrert som helt ledige ved utgangen av mai. Det utgjorde 2,2 prosent av arbeidsstyrken, mot 2,6 prosent i mai 2017.

Arbeidsledigheten målt med AKU begynte å øke tidligere enn den registrerte ledigheten. Gjennom 2015 økte den også betydelig mer enn den registrerte ledigheten, og det oppsto et uvanlig stort avvik mellom de to målene (se faktaboks «To mål på arbeidsledigheten i Norge»). 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 forklare mye av avviket. I tillegg fortsatte antall personer i arbeidsstyrken å øke i løpet av 2015, noe som er uvanlig sammenliknet med tidligere nedgangskonjunkturer, der man har sett at yrkesdeltakelsen går ned når ledigheten er økende. Samtidig er noe av størrelsen på

Figur 6. Utviklingen i antallet registrerte helt ledige, summen av helt ledige og arbeidssøkere på tiltak og arbeidsledige ifølge Statistisk sentralbyrås arbeidskraftundersøkelse (AKU). Sesongjusterte tall



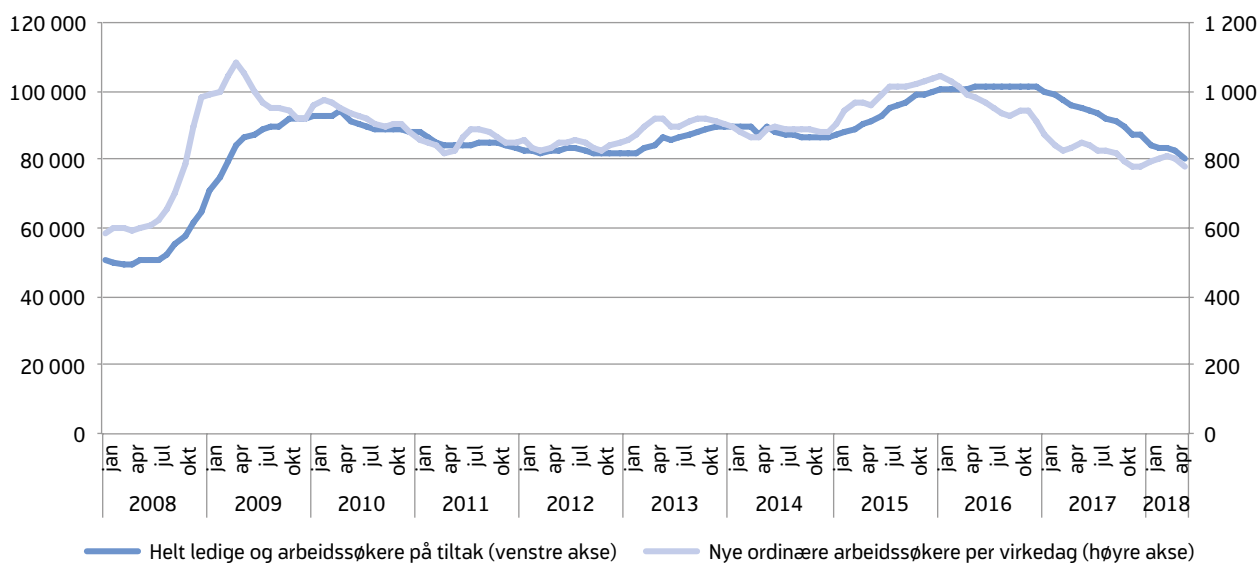
Kilde: SSB og NAV

avviket trolig utslag av tilfeldigheter fordi AKU er en utvalgsundersøkelse. I januar 2016⁴ nådde arbeidsledigheten målt med AKU toppen, med en ledighet på 5,1 prosent av arbeidsstyrken, men den har vist en fal-

lende trend siden. I mars var den på 3,9 prosent av arbeidsstyrken. Avviket mellom AKU-ledigheten og den registrerte ledigheten har dermed blitt noe mindre det siste halvannet år, men er fortsatt stort historisk sett.

⁴ AKU-tallene har blitt revidert tilbake til 2006 siden vi skrev vår forrige prognose. Dette har medført at ledighetstoppen, målt ved AKU, har flyttet seg fra juli til januar 2016.

Figur 7. Antall helt ledige og arbeidssøkere på tiltak og antall nye ordinære arbeidssøkere per virkedag. Sesongjustert



Kilde: NAV

Færre nye arbeidssøkere

Samtidig som bruttoledigheten stabiliserte seg i 2016, falt antallet nye arbeidssøkere klart gjennom året, og denne tendensen har siden fortsatt (figur 7). I mai ble det registrert 780 nye arbeidssøkere⁵ per virkedag hos NAV, ifølge sesongjusterte tall. Det er nesten 300 færre per virkedag enn toppen i januar 2016, og tilsvarer mellom 5 000 og 6 000 færre nye arbeidssøkere i løpet av en måned. Samtidig har det vært en liten økning i antallet som har vært arbeidssøkere i mer enn 2 år. Ved utgangen av mai hadde 10 100 personer vært registrert som helt ledige eller arbeidssøkere som deltar i tiltak i mer enn to år. Det er en økning på 200 sammenliknet med mai i fjor. Vi venter imidlertid at ledigheten også vil starte å falle i denne gruppen i løpet av det neste halve året, gitt nedgangen vi har hatt i antall nye arbeidssøkere de siste to årene.

Betydelig lavere ledighet blant ingeniører

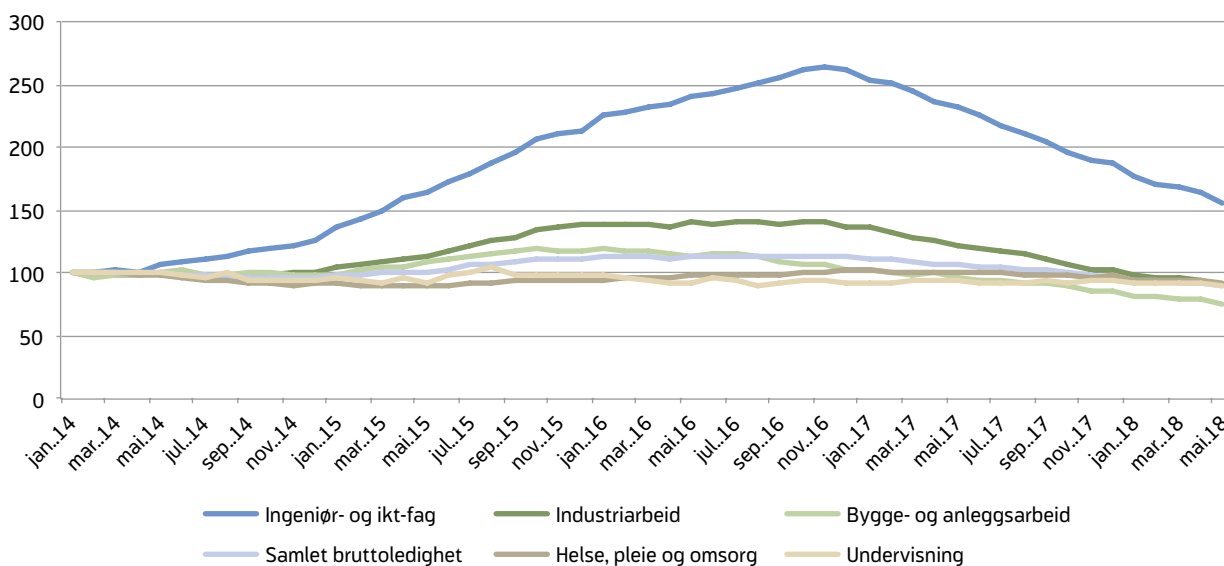
Den oljedrevne nedgangskonjunktoren de siste årene medførte en stor økning i ledigheten innen ingeniørfag (figur 8). Fra januar 2014 til november 2016 økte bruttoledigheten innen yrkesgruppen ingeniør- og ikt-fag med 164 prosent, og det var særlig for ingeniører

og sivilingeniører innen oljerelaterte fag at ledigheten økte mye. Siden desember 2016 har imidlertid bruttoledigheten innen ingeniør- og ikt-fag gått ned. Ved utgangen av mai var det 2 800 færre registrert som helt ledige eller arbeidssøkere på tiltak med denne yrkesbakgrunnen enn i mai i fjor. Dette tilsvarer en nedgang på 33 prosent, og ingeniør- og ikt-fag er dermed yrkesgruppen som har hatt størst nedgang i bruttoledigheten det siste året. Det er særlig blant ingeniører og sivilingeniører innen petroleum, bergverk og metallurgi at bruttoledigheten har gått ned siden mai i fjor. Videre har det vært en økning i antallet ledige stillinger innen ingeniør- og ikt-fag de siste månedene, noe som kan tyde på at ledigheten for denne yrkesgruppen vil fortsette å gå ned.

Også innen industriarbeid har bruttoledigheten gått ned siden desember 2016, etter en økning på omtrent 40 prosent fra januar 2014 til januar 2016. Ledigheten innen denne yrkesgruppen er nå på et lavere nivå enn den var i januar 2014. Innen yrkesgruppene undervisning og helse, pleie og omsorg har ledigheten holdt seg stabil de siste tre årene. Dette er også blant yrkesgruppene med lavest ledighetsrate. Innen bygg og anlegg økte ledigheten gjennom 2015. De siste to årene, og spesielt det siste året, har ledigheten gått betydelig ned innen denne yrkesgruppen, med 2 200 personer eller 23 prosent fra mai 2017 til mai 2018.

⁵ Nye arbeidssøkere inkluderer både helt ledige, arbeidssøkere som deltar i tiltak og delvis ledige.

Figur 8. Summen av helt ledige og arbeidssøkere på tiltak i utvalgte yrkesgrupper. Sesongjustert. Indeksert: Januar 2014 =100



Kilde: NAV

Ledigheten fortsetter å gå ned på Sør- og Vestlandet

De siste tre årene har vært preget av store geografiske forskjeller på arbeidsmarkedet. Nedgangen i oljebransjen og oljerelatert industri har først og fremst rammet Sør- og Vestlandet og særlig Rogaland. I Rogaland ble bruttoledigheten mer enn doblet fra januar 2014 til november 2016 (figur 9), og fylket gikk fra å ha nest lavest ledighet til å ha den høyeste ledigheten i landet. Også i Agder-fylkene, Hordaland og Møre og Romsdal økte bruttoledigheten klart som følge av lavere aktivitet i oljebransjen, men langt mindre enn i Rogaland. I resten av landet samlet holdt bruttoledigheten seg ganske stabil gjennom nedgangskonjunkturen, og begynte å gå svakt ned allerede våren 2016. Fra og med desember 2016 har bruttoledigheten også gått ned på Sør- og Vestlandet. Nedgangen har vært størst i Rogaland, med 36 prosent fra november 2016 til mai i år. Likevel var Rogaland (sammen med Finnmark) fortsatt fylket med høyest bruttoledighet i mai, med 3,5 prosent av arbeidsstyrken.

Utviklingen internasjonalt

Utviklingen hos våre handelspartnere er viktig for utviklingen i norsk økonomi, fordi eksporten av tradisjonelle varer og tjenester utgjør om lag 25 prosent av Fast-

lands-BNP⁶ og påvirker etterspørselen etter arbeidskraft direkte. I 2017 gikk 65 prosent av fastlandseksporten til EU, mens 7 prosent gikk til USA, målt i løpende priser.

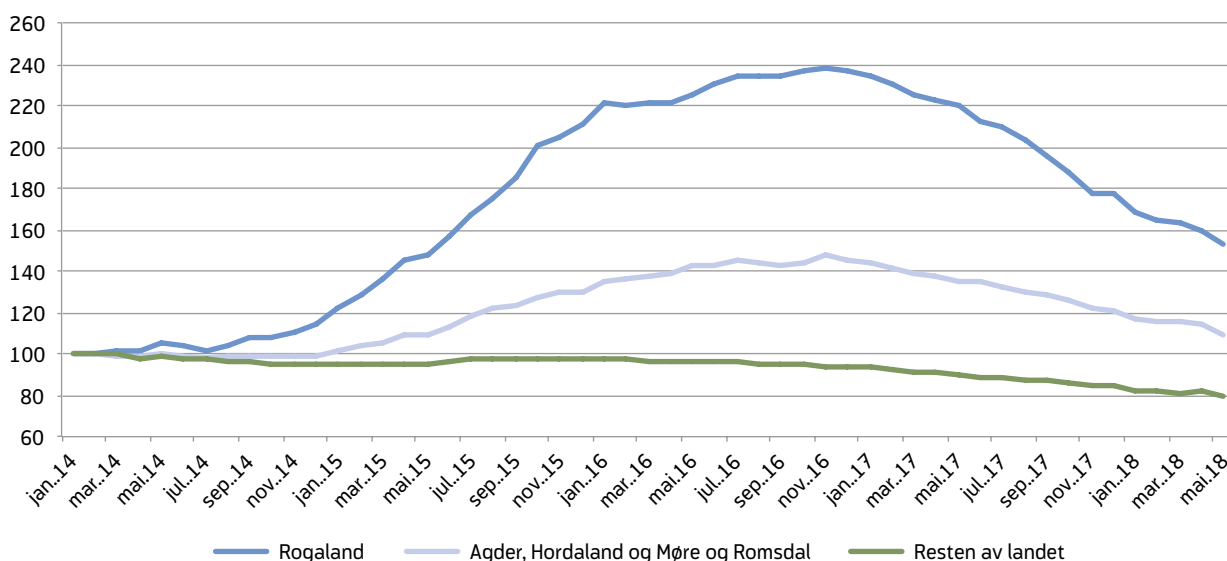
Den globale økonomien

Det globale bruttonasjonalproduktet (BNP) økte i fjor med 3,8 prosent, som er den høyeste vekstraten siden 2011. Både vekst i investeringene og økt internasjonal handel bidro til dette. Det internasjonale pengefondet (IMF) venter at veksten i den globale økonomien vil ta seg noe opp framover. I sin siste prognose fra april anslår IMF at det globale BNP vil øke med 3,9 prosent i år og neste år. Disse anslagene er uendret siden januar, men innebærer en oppjustering av BNP-veksten i industrilandene, som nå ventes å bli på 2,5 prosent i år og 2,2 prosent neste år.

IMFs vekstanslag for USA i år og neste år har blitt oppjustert med 0,2 prosentpoeng siden januar. Dette skyldes den forventet ekspansive effekten av skattemessige endringer, særlig for bedriftene, med både lavere skattesatser og fradrag for foretatte investeringer. IMF legger i tillegg til grunn en høyere vekst i offentlig utgifter etter at budsjettet for 2018 ble vedtatt i februar.

.....
⁶ Bruttonasjonalprodukt for Fastlands-Norge er lik bruttonasjonalprodukt (BNP) utenom næringene utvinning av olje og naturgass, rørtransport og utenriks sjøfart.

Figur 9. Summen av helt ledige og arbeidssøkere på tiltak i ulike regioner. Sesongjustert. Indeksert: Januar 2014 =100



Kilde: NAV

Anslaget på BNP-veksten i eurosonen⁷ i år har også blitt oppjustert som følge av den positive utviklingen i 2017. Oppjusteringen gjelder flere av de store økonomiene i eurosonen, som Tyskland, Frankrike og Spania. Høyere vekst i eurosonen og USA, som er Norges viktigste handelspartnere, vil bidra til høyere etterspørsel etter norske varer og tjenester framover.

Veksten i de framvoksende økonomiene ventes å bli på 4,9 prosent i år og 5,1 prosent neste år. I Kina har den økonomiske veksten blitt gradvis lavere de siste årene, men i fjor var veksten noe høyere enn forventet, med 6,9 prosent, ifølge offisiell statistikk. IMF venter fortsatt at veksttakten i Kina vil avta noe framover, til 6,6 prosent i år og 6,4 prosent neste år. I India vil BNP-veksten ifølge IMF tilta de nærmeste årene, og øke fra 6,7 prosent i år til 7,4 prosent i 2018 og 7,8 prosent i 2019.

Høyere vekst globalt kommer etter flere år med ekspansiv økonomisk politikk og veldig lave renter i kjølvannet av finanskrisen, særlig i industrilandene. Dette har også ført til høyere finansinvesteringer og aktiva priser, samt et høyt gjeldsnivå både i offentlig og privat sektor. Etterhvert som pengepolitikken normaliseres og rentene settes opp kan det oppstå problemer med tilbakebetaling av gjelden som videre fører til finansiell ustabilitet og lavere økonomisk vekst enn ventet.

Flere internasjonale handelsavtaler er for tiden under reforhandling, og økt proteksjonisme kan også dempe vekstutsiktene framover. USA har siden 1. juni innført høyere toll på stål og aluminium fra EU, Canada og Mexico, og har annonsert høyere toll på flere produkter fra Kina i tillegg til stål og aluminium. Alle disse landene har annonsert mottiltak ved å heve importsatsene på flere amerikanske produkter, men dette er ennå ikke iverksatt. Nylig trakk USA seg fra en felles erklæring med de andre landene i G-7 som blant annet omhandlet fordelene med internasjonal handel, og har truet Kina med høyere toll på nesten alle deres produkter om landet setter i verk mottiltak. Dette skaper stor usikkerhet og bidrar ikke til å redusere risikoen for handelskrig.

⁷ Eurosonen inkluderer Belgia, Tyskland, Estland, Hellas, Spania, Frankrike, Italia, Kypros, Latvia, Litauen, Luxemburg, Malta, Nederland, Østerrike, Portugal, Slovenia, Slovakia og Finland.

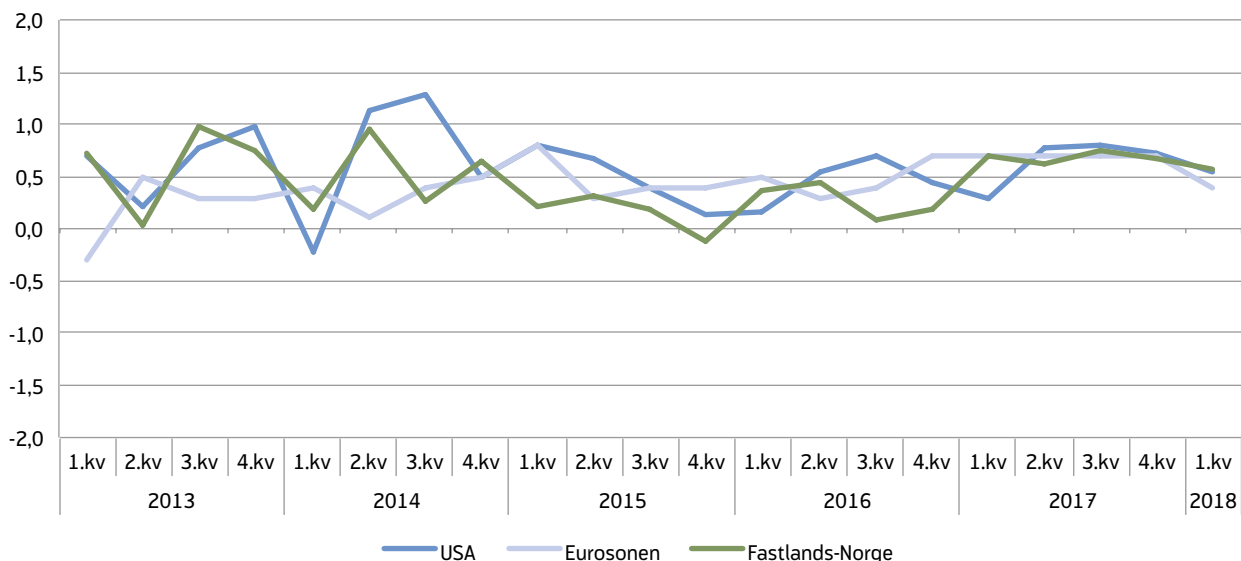
Europa

I første kvartal i år økte BNP i eurosonen med 0,4 prosent, ifølge sesongjusterte tall fra Eurostat (figur 10). Dette er noe lavere enn i de fem foregående kvartalene, der BNP-veksten var på solide 0,7 prosent. Det var særlig høyere vekst i privat konsum enn i fjerde kvartal som bidro positivt. Investeringene økte saktere enn i det foregående kvartalet og det var ingen vekst i offentlige konsum. Dette, sammen med en nedgang i eksporten, bidro til å dempe veksten i eurosonen i første kvartal. Sammenliknet med første kvartal i fjor var BNP i eurosonen 2,4 prosent høyere i første kvartal 2018, mens årsveksten var på 2,8 prosent i fjerde kvartal. Utviklingen i industriproduksjonen har også vært svakere de siste månedene, med en økning på 0,5 prosent i mars etter tre måneder med fall. Dette kan tyde på noe lavere vekst i eurosonens BNP den nærmeste tiden, da utviklingen i industriproduksjonen er en indikator på den kommende utviklingen i BNP. En fortsatt ekspansiv pengepolitikk i eurosonen kan imidlertid bidra til å løfte BNP-veksten: Den europeiske sentralbanken (ECB) har nylig annonsert at den fortsetter med kjøp av obligasjoner resten av året, og at renten ikke vil settes opp før etter sommeren 2019. IMF anslår en BNP-vekst i eurosonen på 2,4 prosent i år og 2,0 prosent neste år.

Arbeidsmarkedet i eurosonen har bedret seg etter hvert som veksten har tatt seg opp. I april lå arbeidsledigheten på 8,5 prosent av arbeidsstyrken, det laveste nivået siden desember 2008 og 0,7 prosentpoeng lavere enn i april 2017. I Tyskland var ledigheten på 3,4 prosent, mens den fortsatt var høyest i Hellas og Spania, med henholdsvis 20,8 og 15,9 prosent, selv om ledigheten i begge disse landene har falt med i underkant av to prosentpoeng på ett år. Sysselsettingen i eurosonen har også tatt seg opp det siste året. I første kvartal økte sysselsettingen med 0,4 prosent og var 1,4 prosent høyere enn i første kvartal 2017.

Den økonomiske veksten i Storbritannia forble høy i 2016 på tross av bestemmelsen om utmelding av EU (Brexit). En svekkelse av det britiske pundet, skattelettelse og høyere offentlig konsum bidro til dette. I første halvår i fjor hadde den britiske økonomien imidlertid en klar nedbremsing, men veksten tok seg noe opp igjen i andre halvår. Grunnen til oppbremsing var hovedsakelig at høy inflasjon, som følge av et svakere

Figur 10. Kvartalsvis BNP-vekst blant Norges viktigste handelspartnere. Sesongjusterte tall. Prosent



Kilde: Eurostat, BEA og SSB

pund etter folkeavstemningen, medførte lavere kjøpekraft i husholdningene og dermed lavere vekst i privat konsum. Usikkerheten om hvilke regler og avtaler som skal gjelde mens forhandlingene om en ny handelsavtale med EU fortsatt pågår, bidro i tillegg til å dempe investeringene. I første kvartal i år har den økonomiske utviklingen i Storbritannia vært veldig svak med en BNP-vekst på 0,1 prosent, den laveste siden fjerde kvartal 2012. Ifølge tall fra Eurostat var veksten i både privat konsum og investeringene lavere enn i fjerde kvartal i fjor. IMF anslår at BNP-veksten i Storbritannia vil avta noe framover, fra 1,8 prosent i 2017 til 1,6 prosent i år og 1,5 prosent neste år.

USA

Også i USA har den økonomiske utviklingen vært noe svakere i første kvartal i år. USAs BNP økte med 0,5 prosent i første kvartal, mens den økte med cirka 0,8 prosent i de tre foregående kvartalene. Både veksten i privat konsum og i offentlige utgifter var lavere i første kvartal i år enn i fjerde kvartal i fjor, noe som dempet BNP-oppgangen, mens veksten i private bruttoinvesteringer tiltok og bidro positivt. Arbeidsledigheten i USA har holdt seg stabil på 4,1 prosent i flere måneder på rad, men falt de siste to månedene. I mai var den på 3,8 prosent av arbeidsstyrken, som er 0,5 prosentpoeng lavere enn i mai i fjor. Sysselsettingen fortsatte å øke i mai, og andelen av befolkningen som er sysselsatt var

litt høyere enn året før, mens yrkesdeltakelsen var uendret. En ekspansiv finanspolitikk vil gi ytterligere vekstimpulser til den amerikanske økonomien framover. Ifølge IMF's siste prognose vil BNP-veksten i USA være på 2,9 prosent i år og 2,7 prosent neste år. I 2017 var BNP-veksten på 2,3 prosent.

Den økonomiske utviklingen i USA er i sum solid, med stadig bedring i arbeidsmarkedet og inflasjonen nærmeres målet på 2 prosent. Dette har ført til at den amerikanske sentralbanken, Federal Reserve, har hevet styringsrenten i juni med 0,25 prosentpoeng. Renten ligger nå i intervallet 1,75 til 2,0 prosent. Federal Reserve har i tillegg signalisert to ytterligere rentehevinger i år, noe som innebærer en raskere innstramming av pengepolitikken enn anslått i forrige rentemøte.

Utviklingen i Norge

Stabil vekst i fastlandsøkonomien

Ifølge sesongjusterte tall fra nasjonalregnskapet økte bruttonasjonalprodukt (BNP) for Fastlands-Norge⁸ med 0,6 prosent i første kvartal i år. Høyere vekst i offentlig konsum og i eksport av tradisjonelle varer

⁸ Bruttonasjonalprodukt for Fastlands-Norge er lik bruttonasjonalprodukt (BNP) utenom næringene utvinning av olje og naturgass, rørtransport og utenriks sjøfart.

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

	2016	2017	2. kv. 2017	3. kv. 2017	4. kv. 2017	1. kv. 2018
Bruttonasjonalprodukt	1,1	1,9	1,0	0,7	-0,3	0,6
Bruttonasjonalprodukt Fastlands-Norge	1,0	1,9	0,6	0,7	0,7	0,6
Konsum i husholdninger	1,5	2,6	0,7	0,7	0,9	0,0
- Varekonsum	-0,1	1,6	0,9	0,4	0,9	-1,1
- Tjenestekonsum	3,1	3,2	0,5	0,9	1,0	0,6
Konsum i offentlig forvaltning	2,1	2,2	0,6	0,5	0,5	0,6
Bruttoinvestering i fast realkapital	-0,2	4,9	0,8	-1,0	1,2	-5,1
- Utvinning og rørtransport	-16,9	-2,0	0,1	-7,0	9,3	-11,1
- Fastlands-Norge	6,1	5,5	2,6	0,3	0,1	-3,5
-- Næringer	4,1	4,9	-0,3	5,8	-2,4	-0,8
--- Andre tjenester	5,3	5,7	2,4	-0,4	0,3	-4,3
--- Industri og bergverk	8,1	-7,1	-1,8	4,0	6,8	-8,4
--- Annen vareproduksjon	4,5	9,2	-3,8	19,1	-11,9	6,3
-- Boliger (husholdninger)	9,0	7,1	0,6	0,9	-5,1	-3,3
-- Offentlig forvaltning	5,9	4,4	9,5	-7,9	10,4	-7,4
Eksport i alt	-1,8	1,1	3,0	-0,5	-2,8	0,4
- Tradisjonelle varer	-8,2	2,1	2,4	1,3	0,3	1,7
- Råolje og naturgass	4,3	2,0	3,8	0,5	-8,9	0,3
Import i alt	2,3	2,8	1,6	-2,5	4,1	-1,3
- Tradisjonelle varer	-0,4	3,3	1,7	-0,6	2,2	0,6

Kilde: SSB (KNR)

enn i fjerde kvartal i fjor bidro til å trekke veksten i Fastlands-BNP opp, mens et fall i bruttoinvesteringene samt null vekst i privat konsum bidro negativt. Siden begynnelsen av 2017 har fastlandsøkonomien vist en jevn vekst på cirka 0,7 prosent hvert kvartal (tabell 1). Dette tilsvarer en kvartalsvis vekst på rundt 2,7 prosent målt i årlig rate, som er over trendveksten på 2 prosent.⁹ Dermed har Norge vært inne i en moderat oppgangskonjunktur i fem kvartaler på rad, etter to år med en nedgangskonjunktur drevet av redusert etterspørsel fra petroleumsnæringen.

Nedgang i investeringene i første kvartal

De totale bruttoinvesteringene utgjør mer enn en fjerdedel av Fastlands-BNP og inkluderer både investeringer på norsk sokkel og på fastlandet. Etter tre år

med nedgang eller ingen vekst, noe som særlig skyldes det store fallet i oljeinvesteringene, økte bruttoinvesteringene med 4,9 prosent i fjor (figur 11). Til dette bidro fortsatt vekst i investeringer i offentlige forvaltning og boliginvesteringer, som samlet utgjør cirka halvparten av bruttoinvesteringene. I tillegg var fallet i oljeinvesteringene i 2017 langt mindre enn i de to foregående årene. I første kvartal i år var det imidlertid et nytt fall i bruttoinvesteringene på 5,1 prosent som følge av nedgang i både oljeinvesteringene og i fastlandsinvesteringene. Bruttoinvesteringene i Fastlands-Norge gikk ned med 3,5 prosent i første kvartal. Dette skyldes fall i boliginvesteringer og industriinvesteringene. Offentlige investeringer gikk også ned etter den betydelige veksten i fjerde kvartal som skyldes innkjøp av nye kampfly.

Oppgang i petroleumsinvesteringene framover

Oljeprisen falt kraftig fra sommeren 2014, og var på sitt laveste – under 30 dollar fatet – i begynnelsen av 2016. Oljeprisen har tatt seg opp siden, og har variert mellom

⁹ Trendveksten er en estimert størrelse. SSBs siste estimat av den årlige trendveksten for BNP Fastlands-Norge er på 2 %. En oppgangskonjunktur er definert som en periode der veksten i BNP for Fastlands-Norge er høyere enn trendveksten.

62 og 80 dollar fatet så langt i år. Avtalen mellom OPECs medlemsland og Russland om å forlenge kutt i oljeproduksjonen til slutten av 2018 har bidratt til oljeprisoppgangen. Lavere oljeproduksjon i Venezuela, samt USAs gjeninnførsel av restriksjoner på eksport av olje fra Iran, trekker også i retning av høyere oljepris. Veksten internasjonalt tok seg opp gjennom fjoråret og bidro også til høyere etterspørsel etter olje. Oljeprisen har imidlertid falt noe tilbake de siste ukene og har ligget på rundt 76 dollar fatet. Signaler om at Saudi-Arabia og Russland ønsker en økning av oljeproduksjonen kan være en årsak. Dette vil bli diskutert i møtet mellom OPEC-landene og Russland i slutten av juni. I tillegg blir utvinning av skiferolje mer lønnsom desto mer oljeprisen stiger, slik at oljeproduksjonen kan øke og prisen igjen blir presset ned. Terminprisene på olje som skal leveres om ett til to år er avtakende og lavere enn dagens pris. Vi legger derfor til grunn i vår prognose at oljeprisen blir på 72 dollar fatet i gjennomsnitt i år og på 70 dollar fatet neste år, men det er stor usikkerhet knyttet til anslaget.

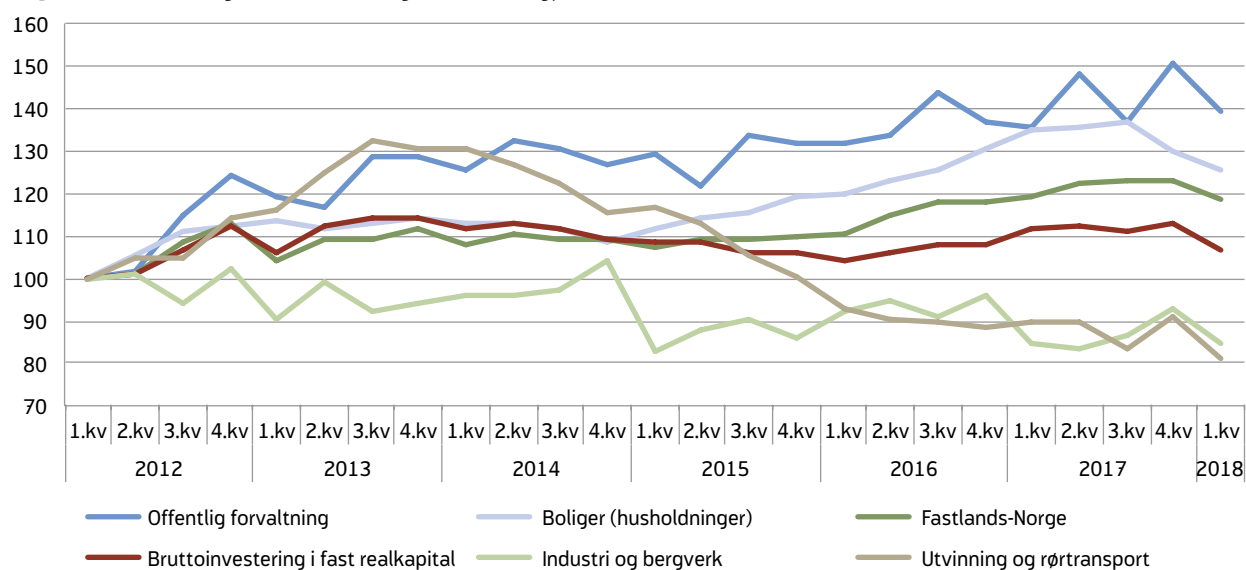
Oljeinvesteringene nådde sitt høyeste nivå i tredje kvartal 2013, før de begynte å falle. Nedgangen ble klart forsterket av fallet i oljeprisen fra andre halvår 2014, og oljeinvesteringene har falt med 39 prosent fra fjerde kvartal 2013 til første kvartal 2018. Nedgangen i petroleumsinvesteringene ble i imidlertid betydelig

mindre i fjor enn i 2016 og 2015. Foreløpige tall fra kvartalsvis nasjonalregnskap (KNR) viser et nytt fall i oljeinvesteringene i første kvartal i år (figur 11). Denne nedgangen kan sees i sammenheng med den betydelige oppjusteringen av veksten i oljeinvesteringene i fjerde kvartal i fjor og med at flere prosjekter har blitt utsatt. I SSBs investeringsundersøkelse fra mai har virksomhetene nedjustert anslaget for investeringene innen olje- og gassvirksomhet i år. Til tross for nedjusteringen anslås det nå en økning i investeringene i 2018 på 1,3 prosent sammenliknet med tilsvarende anslag for 2017 og målt i løpende priser, etter tre år med nedgang. Det første anslaget på oljeinvesteringene i 2019 tyder på en økning på 8 prosent. Vi venter derfor at oljeinvesteringene vil begynne å vokse igjen i år, og at oppgangen fortsetter neste år (tabell 2).

Nedgang i boliginvesteringene

Etter nedgang i 2014 økte boliginvesteringene kraftig gjennom hele 2015 og 2016. Boliginvesteringene økte med ytterligere 7,1 prosent i fjor, men veksttaket avtok gjennom året og det var et fall på 5,1 prosent i fjerde kvartal. I første kvartal i år falt boliginvesteringene med ytterligere 3,3 prosent. Utviklingen i boliginvesteringene følger utviklingen i igangsetting av nye byggeprosjekter. Etter sterk vekst siden slutten av 2014 har antallet igangsettingstillatelser til nye boliger vist en avtakende trend siden desember

Figur 11. Utviklingen i investeringene. Sesongjustert. Indeksert: 1. kvartal 2012=100



Kilde: SSB (KNR)

2016, om enn fra et rekordhøyt nivå, ifølge sesongjusterte tall fra Statistisk sentralbyrå (SSB). Fra mai 2017 til april i år ble det gitt 13,4 prosent færre igangsettingstillatelser til nye boliger enn i den foregående tolv månedersperioden.

Samtidig har det høye boligtilbudet og strammere kredittpraksis, etter at den nye boliglånsforskriften trådte i kraft i januar 2017, bidratt til nedgang i boligprisene det siste året. Ifølge sesongjusterte tall fra SSBs prisindeks for brukte boliger, falt boligprisene med henholdsvis 0,4 og 1,2 prosent i gjennomsnitt for hele landet i andre og tredje kvartal i fjor, økte igjen i fjerde kvartal, men falt på nytt i første kvartal i år med 0,3 prosent. Sammenliknet med første kvartal 2017 var prisen på brukte boliger 1,1 prosent lavere i første kvartal i år. Sesongjusterte tall fra Eiendom Norge, som benytter en annen metode enn SSB for å beregne boligprisindeksen, viser at boligprisene har økt hver måned fra og med februar til mai i år, etter nesten 10 måneder på rad med nedgang. Mai var også den første måneden med positiv årsvekst på et halvt år, med 1,0 prosent. Dette tyder på at boligprisedgangen snur i år, og vi legger til grunn i vår prognose at boligprisene vil øke noe resten av året, men at de i gjennomsnitt blir omtrent uendret fra 2017. I 2019 venter vi at boligprisene blir noe høyere enn i år.

Igangsettingstillatelsene er en indikator for framtidige boliginvesteringer, da flere prosjekter kan bli gjennomført med et visst tidsetterslep. Et fallende antall igangsettingstillatelser det siste året tyder derfor på lavere vekst i boliginvesteringene framover. Samtidig har fallet i igangsetting av nye boliger blitt stadig mindre de siste månedene, og når boligprisedgangen er over kan det bidra til høyere igangsetting av nye byggeprosjekter. Vi venter derfor at boliginvesteringene vil falle noe i år og noe mindre neste år (tabell 2).

Forventet vekst i industriinvesteringene

I fjor falt investeringene i industri og bergverk med 7,1 prosent, til tross for en økning i andre halvår (figur 11). I første kvartal i år var det en ny nedgang i industriinvesteringene. Dette gjaldt de fleste industrinæringene, blant annet flere produsenter av råvarer og leverandørene til oljeindustri. Nærings-, drikkevare- og tobakk-

industri, som står for omtrent 25 prosent av de totale industriinvesteringene, hadde derimot en oppgang.

Ifølge SSBs investeringsundersøkelse fra mai er virksomhetenes anslag på industriinvesteringene i år 7,8 prosent høyere enn tilsvarende anslag for 2017 og målt i løpende priser. Det første anslaget på industriinvesteringene i 2019 tyder på en økning på 15 prosent. Det er særlig høyt investeringsanslag innen oljeraffinering, kjemisk og farmasøytisk industri som bidrar til dette. Vi legger derfor til grunn i vår prognose at industriinvesteringene vil øke i år og neste år.

Stabil industriproduksjon

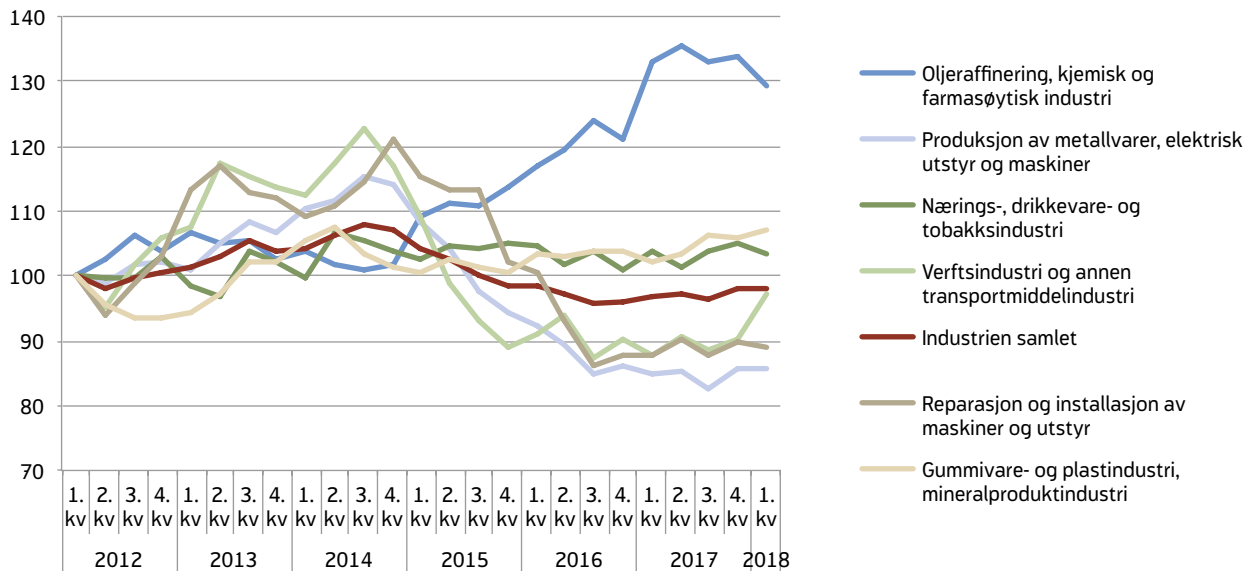
Etter to år med nedgang, i stor grad på grunn av lavere produksjon i næringene som leverer til oljeindustrien, hadde bruttoproduktet i industrien en liten økning i 2017 (figur 12). Høy vekst innen oljeraffinering, kjemisk og farmasøytisk industri i bidro til oppgangen i industriproduksjonen, samtidig som produksjonsnedgangen blant oljeleverandørene flatet ut. I første kvartal i år var industriproduksjonen omtrent uendret fra fjerde kvartal, men sammensetningen var noe annerledes. Oljerelaterte industrinæringer, som metallvareproduksjon og særlig verftsindustri, bidro til å trekke opp industriproduksjonen, mens blant annet næringsmiddelindustrien, oljeraffinering og kjemisk råvareproduksjon trakk ned.

Ifølge SSBs konjunkturbarometer for industrien er den generelle bedømmelsen av utsiktene for andre kvartal i år, samlet sett, positiv. Mange industriledere venter at ordretilgangen fra både hjemme- og eksportmarkedet vil øke videre. Det ventes også vekst i den samlede ordrebeholdningen. Dette gjelder både produsentene av investeringsvarer, innsatsvarer og konsumvarer. Fortsatt svakere krone enn tidligere år og høyere vekst internasjonalt vil bidra til fortsatt vekst i eksportnæringene, samtidig som en ny oppgang i oljeinvesteringene vil bidra til økt produksjon blant oljeleverandørene. Vi venter derfor at industriproduksjonen tar seg opp i år og neste år.

Videre vekst i privat konsum

Husholdningenes forbruk utgjør om lag halvparten av Fastlands-BNP, slik at deres forbruksbeslutninger har stor betydning for veksten i norsk økonomi. I fjor økte

Figur 12. Bruttoprodukt for industrien. Utvalgte industrinæringer. Sesongjustert. Indeksert: 1. kvartal 2012=100



Kilde: SSB (KNR)

husholdningenes konsum med 2,6 prosent, etter en økning på kun 1,5 prosent i 2016. 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 fjor økte reallønningene, det vil si lønninger justert for prisvekst, med 0,8 prosent. Sammen med en økning i antall sysselsatte, bidro dette til høyere vekst i husholdningenes konsum. Det var fortsatt solid vekst i tjenestekonsumet, og varekonsumet var også høyere enn året før. I første kvartal i år var det imidlertid ingen vekst i det private konsumet, hovedsakelig som følge av en nedgang i varekonsumet på 1,1 prosent. Denne nedgangen må sees i sammenheng med redusert bilkjøp i første kvartal, etter en betydelig økning kvartalet før på grunn av kommende økte avgifter på dieselmotorer.

Framover venter vi at reallønningene vil øke noe raskere enn i de to siste årene som følge av bedre konjunkturer og lavere arbeidsledighet. Sammen med økt sysselsetting vil dette bidra til høyere vekst i disponibel realinntekt for husholdningene fram til 2019 og videre i privat konsum. 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. Vi venter at bolig-

prisnedgangen snur i år og at boligprisene øker noe fram til utgangen av 2019, noe som vil trekke i retning av noe høyere konsum. Vi venter derfor at privat konsum i år vil vokse omtrent som i fjor og noe raskere neste år (tabell 2).

Vekst i offentlige utgifter

Offentlige utgifter, det vil si summen av konsum og bruttoinvesteringer i offentlig forvaltning, utgjør rundt en tredel av Fastlands-BNP. Ekspansiv finanspolitikk under den siste nedgangskonjunktoren har bidratt til å heve veksten i fastlandsøkonomien. I vår prognose legger vi til grunn at offentlige utgifter vil vokse noe saktere i år og neste år enn i fjor, slik det anslås i revidert nasjonalbudsjett 2018, og dermed i mindre grad bidra til veksten i norsk økonomi enn det som har vært tilfellet de siste årene.

Høyere eksport av tradisjonelle varer

Etter halvannet år med nedgang gikk eksport av tradisjonelle varer opp hvert kvartal i fjor og ble 2,1 prosent høyere enn i 2016. Oppgangen kom etter en nedgang på hele 8,2 prosent fra 2015 til 2016. I første kvartal i år var det igjen en betydelig vekst i eksport av tradisjonelle varer på 1,7 prosent fra fjerde kvartal, noe som var et viktig bidrag til veksten i fastlandsøkonomien.

Framover venter vi høyere vekst i verdensøkonomien og at etterspørselen etter norske varer og tjenester dermed vil ta seg ytterligere opp. Vi venter at kronen styrker seg gradvis fram til 2019, men at den fortsatt vil være svakere enn i 2014 og 2015. En svak kronekurs er positiv for norsk eksport, siden den gjør norske varer billigere i utlandet. Dette vil også bidra til høyere etterspørsel fra utlandet og til vekst i eksportvolumet av norske varer og tjenester i år og neste år.

Valutakurs og rente

Den norske krona svekket seg gradvis i andre halvår i fjor og var mot slutten av 2017 på sitt svakeste nivå mot euroen siden finanskrisen. Dette skjedde samtidig som oljeprisen tok seg opp og rentedifferansen med utlandet var uendret, noe som tyder på at krone-svekkelsen gjenspeilet økt usikkerhet blant utenlandske investorer og videre mindre risikovilje til å holde norske kroner. Den norske krona har styrket seg noe hittil i år, og vi venter at dette vil fortsette framover, men at den i gjennomsnitt vil være svakere i år enn i fjor.

Norges Bank holdt styringsrenten uendret på 0,5 prosent i juni. Ifølge deres siste renteprognose vil styringsrenten trolig bli satt opp i september i år og deretter øke gradvis opp til noe over 2,0 prosent ved utgangen av 2021. Dette er lite endret fra forrige rentemøte i mars, men innebærer noe raskere renteheving fra andre halvår 2019.

Den 28. februar vedtok regjeringen en ny forskrift for pengepolitikken der inflasjonsmålet ble satt ned fra 2,5 prosent til 2 prosent. Inflasjonsstyringen skal fortsatt være fleksibel og bidra til høy og stabil produksjon og sysselsetting og ta hensyn til finansiell stabilitet. Ifølge Norges Bank har et lavere inflasjonsmål liten betydning for renteutsiktene den nærmeste tiden og den nye forskriften vil dermed ikke føre til vesentlige endringer i utøvelsen av pengepolitikken.

Moderat konjunkturoppgang

Veksten i fastlandsøkonomien tok seg opp i fjor og vi er inne i en moderat oppgangskonjunktur som vi venter vil fortsette i år og neste år. Dette skyldes at fallet i oljeinvesteringene snur i år slik at oljeinvesteringene igjen begynner å gi positive impulser til norsk øko-

Tabell 2. NAVs prognose for utviklingen i norsk økonomi i 2018 og 2019. Prosentvis vekst om ikke annet er angitt

	2018	2019
Arbeidsmarked		
Registrerte helt ledige	64 000	62 000
Registrerte helt ledige i prosent av arbeidsstyrken	2,3	2,2
Registrerte helt ledige og arbeidssøkere på tiltak	78 000	76 000
Registrerte helt ledige og arbeidssøkere på tiltak i prosent av arbeidsstyrken	2,8	2,7
AKU-arbeidsledige i prosent av arbeidsstyrken	3,8	3,6
Sysselsettingsvekst (AKU)	1,5	1,3
Arbeidsstyrkevekst (AKU)	1,1	1,0
Realøkonomi		
Konsum i husholdninger mv.	2,4	2,8
Bruttoinvesteringer Fastlands-Norge	0,6	1,1
- Boliginvesteringer	-7,0	-3,0
Petroleumsinvesteringer	5,0	8,0
Eksport	1,8	1,8
- Tradisjonelle varer	4,5	4,1
Bruttonasjonalprodukt Fastlands-Norge	2,2	2,3
Valutakurs og oljepris (nivå)		
NOK per euro	9,5	9,1
Råoljepris i dollar	72	70

Kilde: NAV

nomi. Samtidig vil fortsatt lav rente og svak kronekurs, høyere etterspørsel fra utlandet samt noe høyere vekst i privat konsum også bidra til å løfte veksten i fastlandsøkonomien. Nedgang i boliginvesteringene framover, samt lavere vekst i offentlige utgifter, vil på den andre siden dempe veksten i norsk økonomi i år og neste år (tabell 2).

NAV's arbeidsmarkedsprognose

Arbeidsmarkedet har bedret seg siden begynnelsen av 2017, i takt med høyere vekst i fastlandsøkonomien. Tall fra både nasjonalregnskapet og AKU viser at sysselsettingen økte i fjor, og at veksttakten har tatt seg opp i første kvartal i år. AKU-ledigheten var i mars på 3,9 prosent av arbeidsstyrken, eller 1,2 prosentpoeng lavere enn toppen i januar 2016. Den registrerte arbeidsledigheten falt kraftig gjennom fjoråret, og den har fortsatt å gå ned så langt i år. Både NAVs og SSBs statistikk viser at antallet ledige stillinger har gått opp det siste året, noe som tyder på at etterspørsel etter arbeidskraft øker.

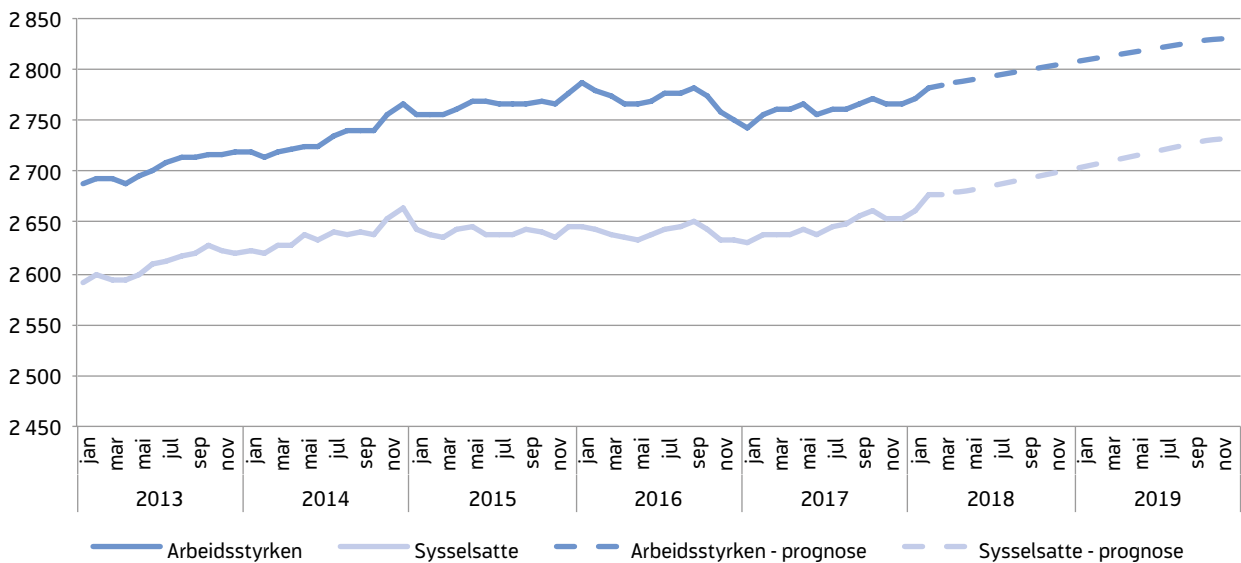
Ifølge AKU økte antall sysselsatte gjennom fjoråret, etter to år uten vekst. Som årsgjennomsnitt var imidlertid veksten i sysselsettingen beskjeden, med 0,3 prosent, eller 9 000 flere sysselsatte enn i 2016. I første kvartal i år tok sysselsettingsveksten seg opp, med 21 000 flere sysselsatte enn kvartalet før. I år og neste år venter vi noe høyere vekst i norsk økonomi enn i fjor, og dermed høyere vekst i sysselsettingen, med henholdsvis 1,5 og 1,3 prosent. Det betyr at det ved utgangen av 2019 vil være om lag 80 000 flere sysselsatte enn ved utgangen av 2017 (figur 13).

Ifølge tall fra SSB var nettoinnvandringen i første kvartal 2018 på 5 500 personer. Dette er det laveste tallet på nettoinnvandring i første kvartal siden 2006, og er cirka en tredel sammenliknet med toppen i første kvartal 2011. Nettoinnvandringen fra landene de fleste arbeidsinnvandrerne kommer fra har vært avtakende de siste årene. Dette henger sammen med at en svak krone og den siste nedgangskonjunktoren har gjort det norske arbeidsmarkedet mindre attraktivt for utenlandske arbeidstakere, samtidig som den økonomiske utviklingen har vært positivt i landene

de fleste arbeidsinnvandrerne kommer fra. Asylsøkere er ikke med i denne statistikken før de har fått godkjent sin asylsøknad og blitt bosatt. I 2017 var antallet flyktninger som kom til Norge lavt sammenliknet med tidligere år. Ifølge tall fra UDI kom det totalt 3 500 asylsøknader i løpet av 2017, som er det samme som i 2016, men betydelig lavere enn i 2015 med 31 200 søknader. Innvilgelsesandelen av samtlige søknader som ble behandlet i 2017 var på 59 prosent. De fleste nye asylsøkerne kom fortsatt fra Syria, Eritrea og Afghanistan. Hittil i år har UDI mottatt i underkant av tusen asylsøknader, noe som er cirka halvparten av det som ble mottatt i samme periode i fjor. De fleste var fra afghanske statsborgere. Vi legger til grunn noe lavere nettoinnvandringen framover, også fra Europa, slik det anslås i SSBs befolkningsframskrivingen. Dette bidrar til å dra ned veksten i arbeidsstyrken de nærmeste årene. Samtidig venter vi at flere av flyktingene som kom i 2015 vil begynne å delta på arbeidsmarkedet i år og neste år. Bedrede konjunkturer vil på sin side bidra til at yrkesdeltakelsen øker noe mot 2019. Samlet anslår vi at arbeidsstyrken vil øke med 1,1 prosent i år og 1,0 prosent neste år.

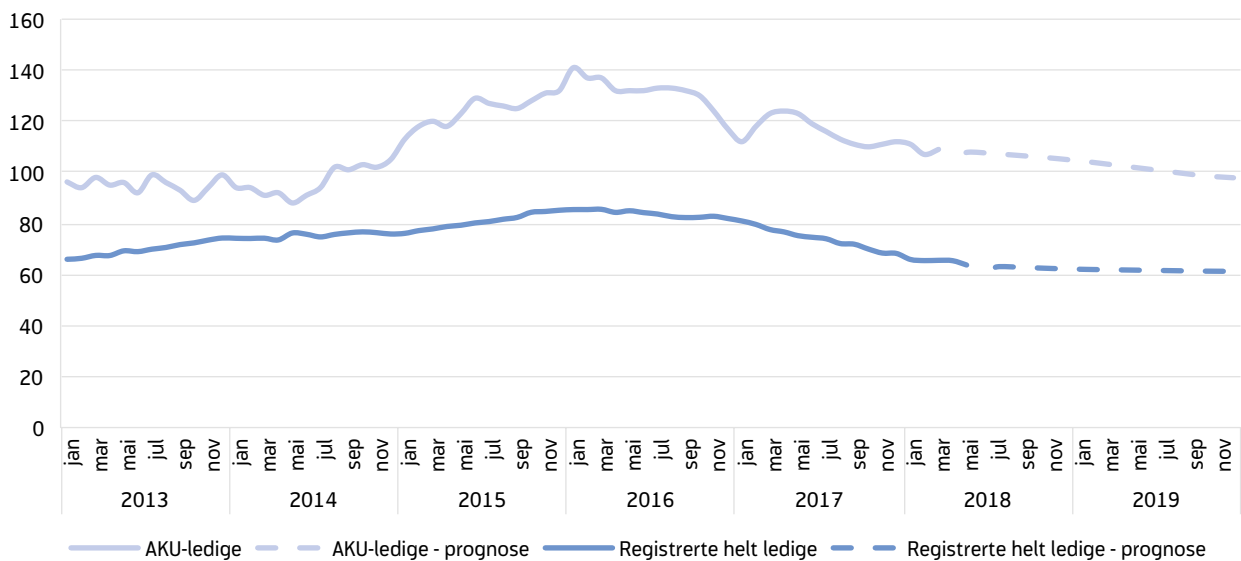
Arbeidsledigheten målt med AKU har vist en tydelig fallende trend siden høsten 2016, selv om den har svingt en del fra måned til måned. Vi venter at den vil fortsette å gå noe ned framover, da Norge er inne i en moderat oppgangskonjunktur med noe høyere vekst i sysselsettingen enn i arbeidsstyrken (figur 14). Etter å ha gått ned gjennom hele fjoråret, har bruttoledigheten og antallet helt ledige falt med henholdsvis 6 800 og 4 500 personer fra desember til mai, justert for normale sesongvariasjoner. I mai var det sesongjusterte antallet registrerte helt ledige på 64 000, som tilsvarer 2,3 prosent av arbeidsstyrken. Vi venter at den registrerte arbeidsledigheten vil fortsette å falle framover, men saktere enn i de siste månedene. Vi anslår at det i gjennomsnitt vil være 64 000 helt ledige i år og 62 000 i 2019. Det innebærer en ledighet på 2,3 prosent av arbeidsstyrken i 2018 og 2,2 prosent i 2019. Dersom tiltaksnivået blir som det er foreslått i revidert nasjonalbudsjett 2018 vil dette innebære en bruttoledighet på 2,8 prosent av arbeidsstyrken i år og 2,7 prosent neste år.

Figur 13. Utviklingen i arbeidsstyrken og sysselsettingen ifølge AKU.1 000 personer. Sesongjusterte tall



Kilde: SSB og NAV

Figur 14. Utviklingen i antall registrerte helt ledige og ledige ifølge AKU. 1000 personer. Sesongjusterte tall



Kilde: SSB og NAV

Næringsvise forskjeller

Den oljedrevne nedgangskonjunkturen ligger nå bak oss og vi venter en moderat oppgangskonjunktur fram til 2019. Vi venter at oljeinvesteringene øker igjen i år og i 2019. Vi anslår derfor at nedgangen i sysselsettingen innen utvinning av olje og gass og innen industri- og tjenestenæringer som leverer til oljeindustrien avtar framover. I andre deler av industrien forventer vi at fortsatt svak krone og høyere etterspørsel fra

utlandet, samt økt privat konsum, vil bidra til økt aktivitet og økt sysselsetting både i år og neste år.

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 2019, men at den vokser saktere framover som følge av lavere boliginvesteringer.

Tabell 3. Befolkning i yrkesaktiv alder, arbeidsstyrken, sysselsatte og arbeidsledige ifølge AKU

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Befolkning 15-74 år	3 681 000	3 744 000	3 798 000	3 850 000	3 896 000	3 935 000	3 966 000
Arbeidsstyrken	2 631 000	2 671 000	2 704 000	2 723 000	2 764 000	2 769 000	2 763 000
Sysselsatte	2 542 000	2 583 000	2 602 000	2 624 000	2 639 000	2 638 000	2 647 000
Yrkesdeltakelsen	71,5 %	71,4 %	71,2 %	70,7 %	71,0 %	70,0 %	69,7 %
AKU-arbeidsledige	86 000	88 000	102 000	98 000	125 000	131 000	117 000
Registrerte helt ledige (NAV)	69 395	65 682	69 719	75 254	80 561	83 813	74 235

Kilde: SSB og NAV

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 nærmeste årene. Videre er det i de private tjenestenæringene at vi venter økt sysselsetting fram til 2019.

Makromodellen KVARTS

Denne prognosen er basert på modellsimuleringer vi har gjort med den makroøkonometriske modellen KVARTS. KVARTS er en modell for norsk økonomi utviklet av Statistisk sentralbyrå (SSB). Modellen er estimert på data fra kvartalsvis nasjonalregnskap og er basert på økonomisk teori. For mer informasjon om modellen, se MODAG og KVARTS - SSB

Referanser

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

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

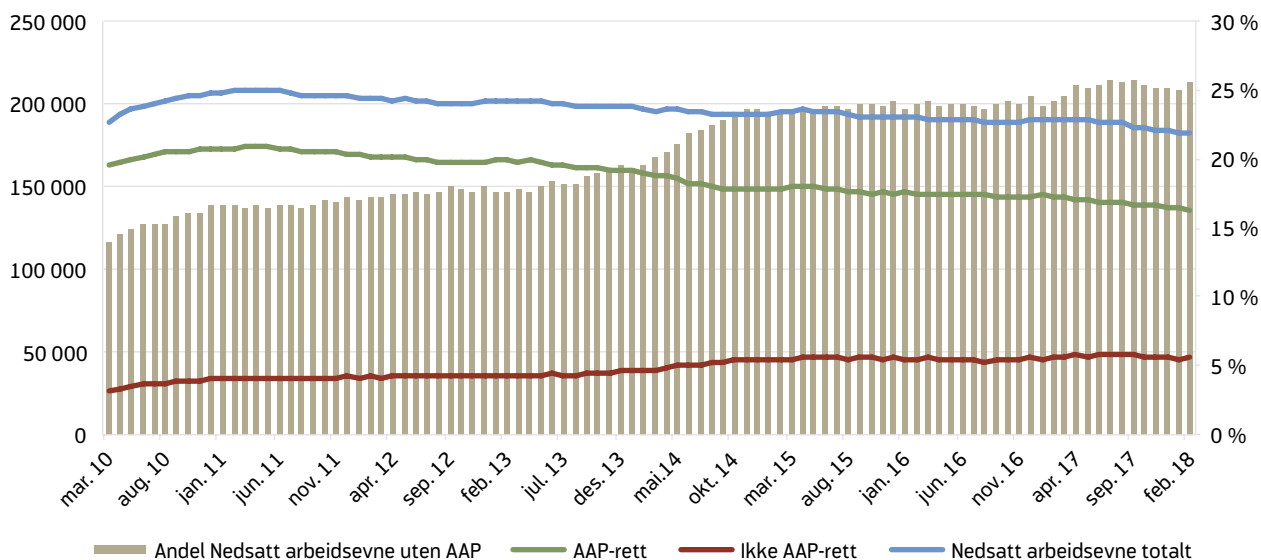
Fra våren 2011 begynte antallet med rett til arbeidsavklaringspenger å falle (figur 1), og tidlig i 2018 var det omtrent 38 600 færre som mottok ytelsen enn våren 2011. I samme periode har vi sett en økning i antallet personer som er registrert med nedsatt arbeidsevne uten å motta arbeidsavklaringspenger. 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

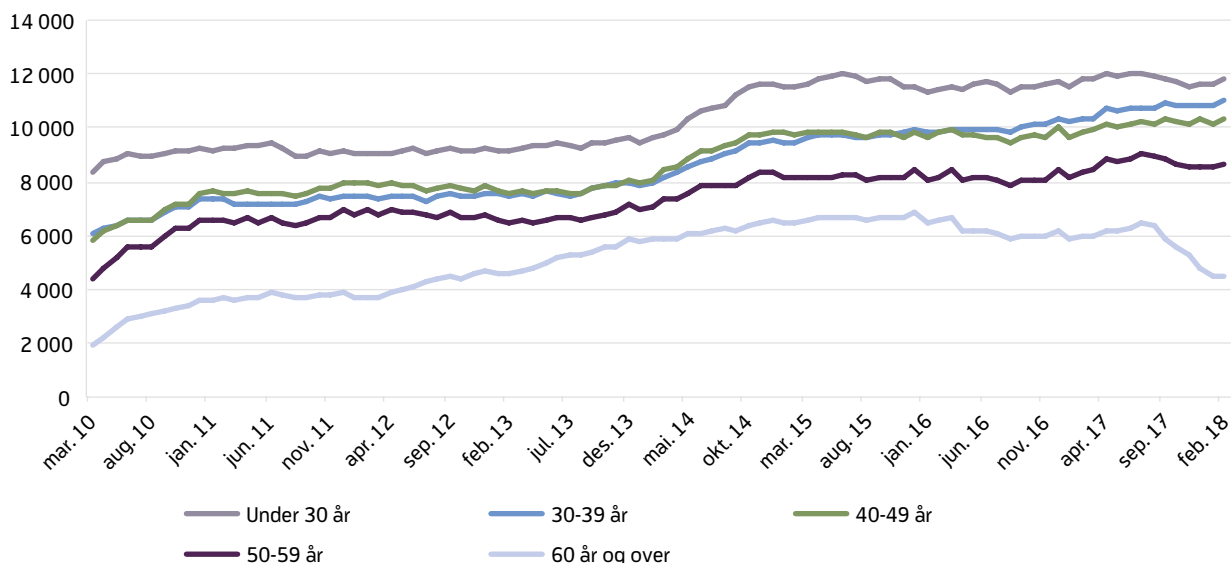
³ Vi har fjernet 10 600 personer som deltok i tiltaket tilrettelagt arbeid. Dette er blant annet uføretrygdete som ikke forventes å delta i ordinært arbeid (f.eks. psykisk utviklingshemmede). Dette gjør at tallene ikke stemmer overens med de offisielle tallene for nedsatt arbeidsevne og arbeidsavklaringspenger.

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



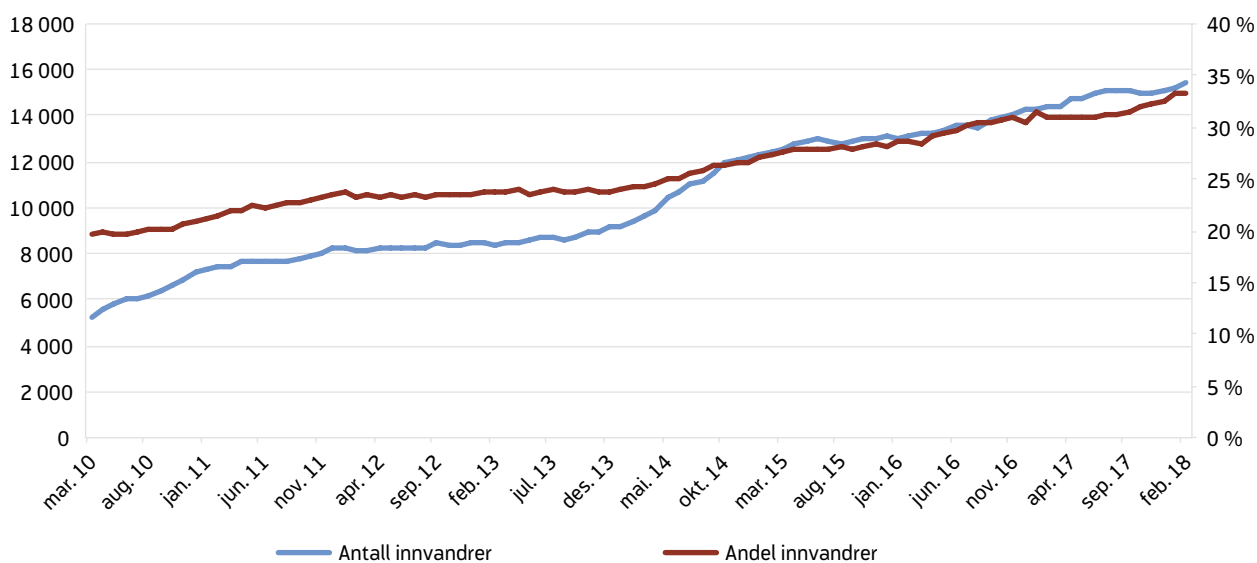
Kilde: NAV

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.

.....

⁴ Tid mellom folkeregistrert innvandringsdato og dagen før utvalgsperioden starter (31.mars 2016).

⁵ Det er i hovedsak personer som i løpet av kvalifiseringsprogrammet er tiltenkt et statlig tiltak som vil bli registrert med nedsatt arbeidsevne.

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

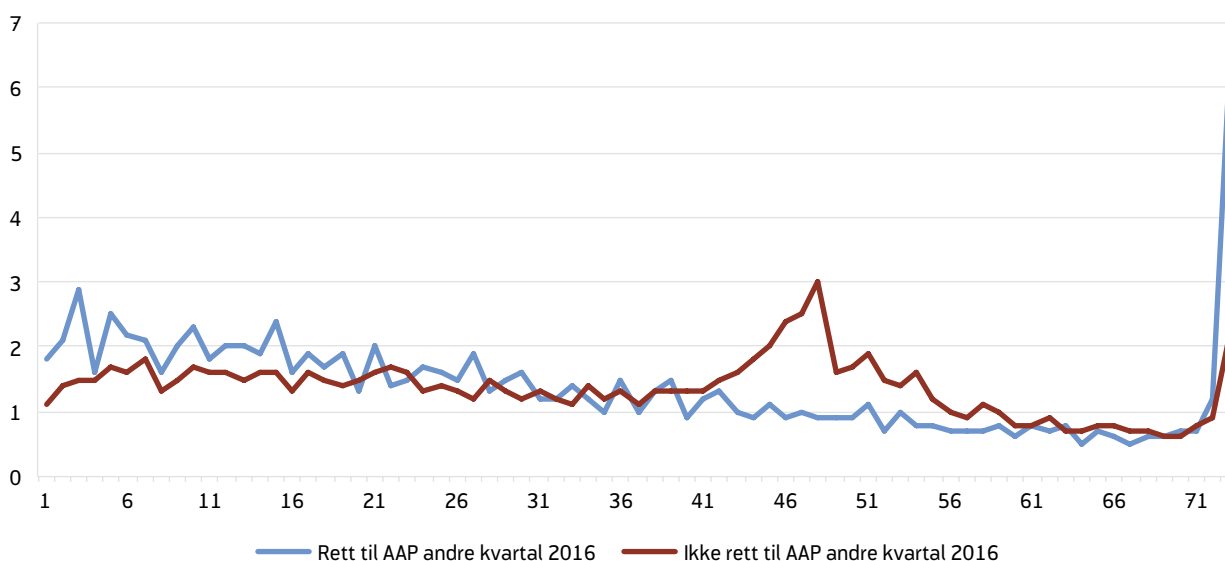
	Antall	Andel
Har hatt arbeidsavklaringspenger tidligere	20 013	39,1
Har ikke hatt arbeidsavklaringspenger tidligere	31 217	60,9
I alt	51 230	100

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-

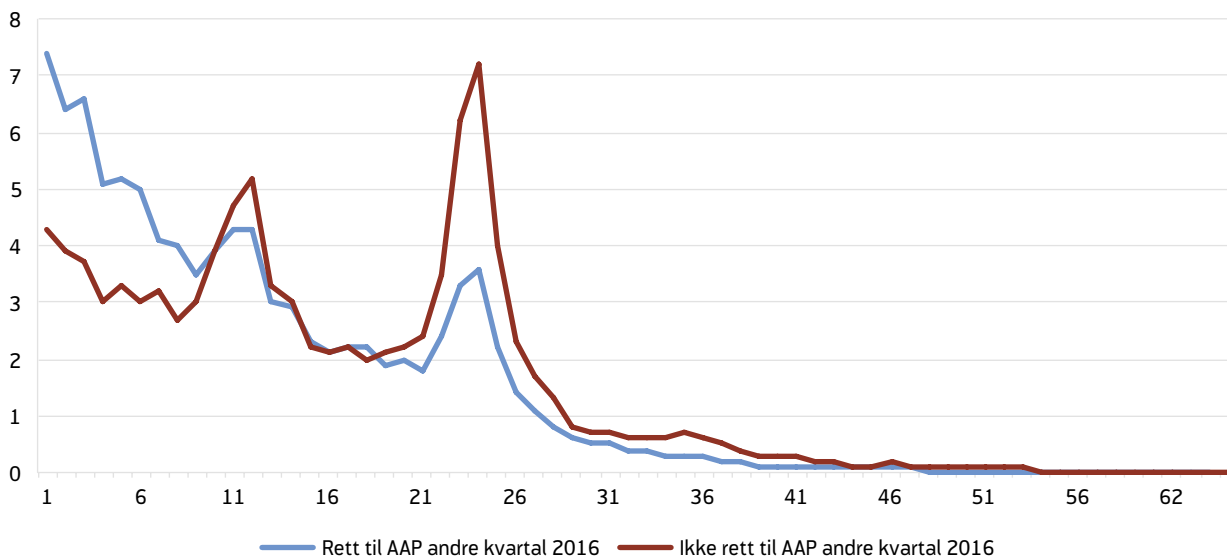
⁶ 7 personer mangler arbeidsavklaringspenger-historikk grunnet manglende treff i registret.

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

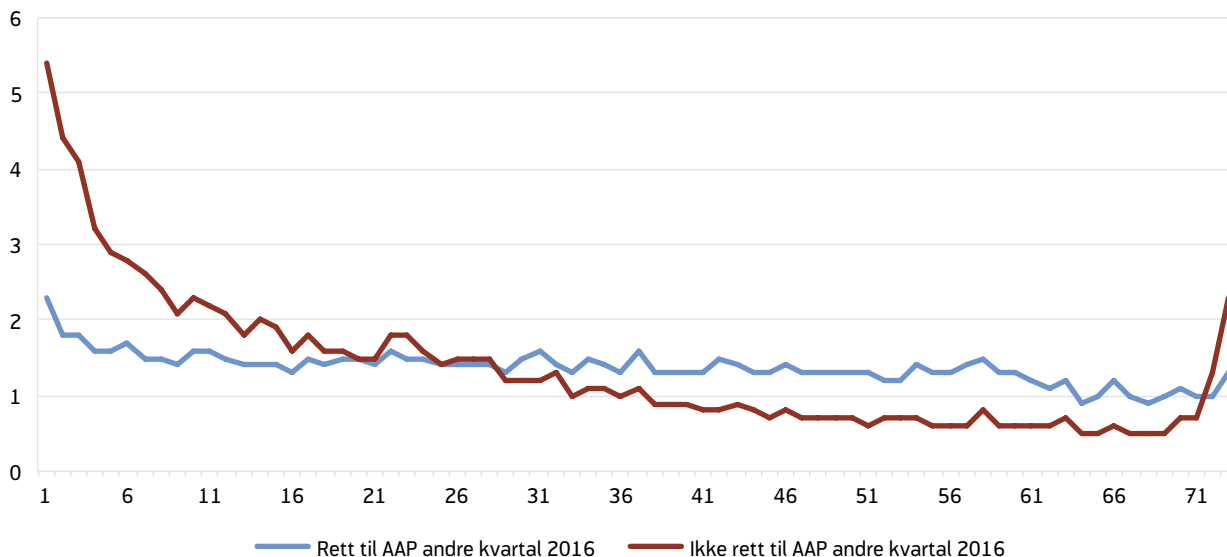
Blant de uten arbeidsavklaringspenger i andre kvartal 2016 har 45 prosent vært i arbeid⁹ i en måned eller mer i perioden mars 2010 til mars 2016. Den samme andelen for de med arbeidsavklaringspenger er på 68. Blant de som har vært i arbeid ser vi også at andelen som har vært i arbeid noen få måneder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

NAVS STØTTEORDNINGER FOR SYKE BARN – HVA VET VI OM BARN OG DERES FORELDRE?

Av Ingunn Helde¹

Sammendrag

En del barn trenger ekstra omsorg, tilsyn og pleie. Noen er født med nedsatt funksjonsevne, andre blir rammet av alvorlig sykdom eller skade av kortere eller lengre varighet, og noen får kroniske sykdommer. Om disse barna og deres bruk av NAVs støtteordninger har vi hittil visst lite.

Fra 1. oktober 2017 innførte regjeringen en ny pleiepengeordning som omfattet flere syke barn enn den tidligere ordningen. I denne artikkelen rettes søkelyset mot hva vi vet om de som har mottatt pleiepenger eller hjelpestønad før ny pleiepengeordning ble innført, og hva vi kan forvente av endringer som følge av reformen.

Til og med september 2017 ble pleiepenger primært gitt til to grupper foreldre: de med barn under 12 år innlagt i helseinstitusjon eller behandlet poliklinisk i sykehus, og de med barn under 18 år med en livstruende eller annen svært alvorlig sykdom eller skade. Hjelpestønad gis til barn som har et varig omsorgs- og pleiebehov som er større enn friske barn i samme alder har.

Pleiepenger ytes oftest for de yngste barna. To av tre barn er under 7 år. Tilstander som oppstår før, under og den første uken etter fødsel er den vanligste diagnosen og gjelder nesten 30 prosent av barna. Barn med svulster har de mest langvarige pleiepengeperiodene. Ett av fire barn med pleiepenger har også hjelpestønad. Blant barn og unge med hjelpestønad er psykiske lidelser og adferdsforstyrrelser vanligst, over 40 prosent har denne typen lidelser.

Pleiepengeordningen har så langt vært en ordning for relativt få. Det nye regelverket forventes imidlertid å medføre langt flere brukere enn tidligere. Særlig blant barn i alderen 12–18 år med psykiske lidelser antas pleiepengebruken å øke.

.....
¹ Takk til Statistikkseksjonen for bistand med data og til Kontor for inntektssikring for bistand om regelverket og forventede effekter som følge av reformen.

Innledning

I Barneloven fastslås det at *foreldre har omsorgsplikt* for sine barn til de er 18 år, samtidig som *barnet har rett til omsorg* fra sine foreldre eller de som har foreldreansvaret.² En del barn trenger imidlertid ekstra omsorg, tilsyn og pleie fordi de er født med nedsatt funksjonsevne, eller blir rammet av alvorlig sykdom eller skade. Med de utvidelsene i pleiepengeregelverket som nå er innført, vil langt flere foreldre enn tidligere få rett til økonomisk støtte ved pleie og omsorg for syke barn.

Hvorfor reform?

Fra et samfunnsperspektiv er det ønskelig at foreldre til syke barn skal ha samme mulighet som andre foreldre til å delta i arbeidslivet og samfunnsnivå for øvrig. Selv om det offentlige har fått et stadig større ansvar for å yte bistand til familier med store omsorgsbehov, har det aldri vært snakk om at det offentlige skal overta disse oppgavene fullt og helt. Delvis skyldes det en erkjennelse av at foreldre kan yte en like god og ofte bedre hjelp enn offentlige hjelpere. I tillegg vil det neppe være samfunnsøkonomisk bærekraftig at det offentlige skal overta samtlige pleie- og omsorgsoppgaver (Kverndokk 2012). Det anses derfor som viktig at det offentlige har ordninger som gir rom for at foreldre kan pleie sine barn i sykdomsperioder, uten å måtte forlate arbeidslivet.

Flere økonomiske støtteordninger skal bidra til dette. Under folketrygden kan nevnes *omsorgspenger*, *oppføringspenger*, *pleiepenger*, *grunnstønad* og *hjelpetønad*. For enslige forsørgere med *overgangsstønad* kan stønadstiden utvides inntil barnet fyller 18 år dersom den enslige forsørgeren er forhindret fra å arbeide fordi barnet krever særlig tilsyn på grunn av funksjonshemming eller sykdom. I tillegg skal kommunene ha tilbud om *omsorgsstønad* (tidligere omsorgslønn) til personer med et særlig tyngende omsorgsarbeid, og om ulike helsetjenester i hjemmet som *hjemmesykepleie*, *brukerstyrt personlig assistanse* og *avlastningstiltak*. Til tross for alle disse ordningene, har velferdstjenestene ofte blitt kritisert.

Flere forskere har pekt på at foreldre bruker mye tid og krefter på å finne frem til hvilke rettigheter de har. Det trekkes fram at hjelpeapparatet er fragmentert og vanskelig å finne frem i, at det ofte gis avslag på søknader, og at dette fører til stadige klager og gjentatte søknadsrunder (se for eksempel Demiri og Gundersen 2016, Kittelsaa og Tøssebro 2014).

I 2010 ble Kaasautvalget nedsatt for å utrede i hvilken grad og på hvilken måte familier med omfattende omsorgsoppgaver kan kompenseres økonomisk. I sin rapport *Når sant skal sies om pårørendeomsorg. Fra usynlig til verdsatt og inkludert* (NOU 2011:17) anbefalte utvalget blant annet i) at pleiepengeordningen utvides til å gjelde barn under 18 år med alvorlige, varige lidelser, ii) en ny og forsterket kommunal omsorgsstønad med nasjonale satser til erstatning for hjelpetønad og omsorgslønn, og iii) en lovfestet pårørendestøtte i kommunene.

I regjeringsplattformen fra 2013 uttrykte regjeringen at de ville følge opp Kaasautvalgets innstilling og reformere ordningene med omsorgslønn og pleiepenger.³ I januar 2017 ble lovproposisjonen med endringer i pleiepengeregelverket fremlagt. De viktigste utvidelsene var at kravene til sykdommens alvorlighetsgrad ble mindre strenge, at varig syke barn omfattes av ordningen og at aldersgrensen utvides til 18 år uavhengig av sykdomstilstand. Den største innstramningen som ble foreslått var innføringen av en tidskonto på 1 300 dager per barn, hvorav ett år med 100 prosent kompensasjon og 4 år med 66 prosent kompensasjon. Utvidelsene av ordningen ble gjennomgående godt mottatt av høringsinstansene, men innstramningene var flere negative til (Prop. 48 L (2016–2017)). Regjeringens forslag ble likevel vedtatt av Stortinget i mai 2017, med noen mindre endringer. Mange familier med langtidssyke barn reagerte imidlertid kraftig på innstramningene. De tok opp kampen, blant annet via Facebook-gruppen *Endring av pleiepengeordningen NA*. Presset medførte at pleiepengeordningen ble et framtrepende tema i Stortingets budsjettforhandlinger høsten 2017, og til at noen av innstramningene ble omgjort.

² Kilde: https://www.nav.no/rettskildene-intern/lov/L19810408-7_P30#L19810408-7_P30

³ Kilde: https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/politisk-plattform/id743014/#Barn_familie_inkludering

Problemstilling

Pleiepenger og hjelpestønad har vært de mest brukte av folketrygdens ordninger for syke barn. Hensikten med artikkelen er derfor todelt. For det første rettes søkelyset mot:

- hvordan bruken av pleiepenge- og hjelpestønadsordningene har utviklet seg, særlig de siste årene.

At det fokuseres på begge ordningene skyldes at pleiepenger i utgangspunktet ikke ble innvilget i forbindelse med varig sykdom, mens hjelpestønad har vært den aktuelle ytelsen for varig syke barn. Dette skillet medførte at mange brukere opplevde regelverket som for strengt, og at NAVs saksbehandlere måtte foreta skjønnsmessige vurderinger som gjorde regelverket vanskelig å praktisere. Hva vi vet om brukerne av ordningene – altså foreldrene og barna – blir imidlertid hovedtema. I tillegg rettes søkelyset mot:

- hva som er sannsynlige konsekvenser av pleiepengereformen.

Her blir temaet de vedtatte regelendringene, og hvordan disse kan antas å endre brukergruppen.

En viktig forskjell mellom pleiepenger og hjelpestønad er at den førstnevnte ordningen kompenserer for bortfall av arbeidsinntekt for yrkesaktive med omsorg for syke barn, mens hjelpestønaden kompenserer for det ekstra pleie- og tilsynsarbeidet de syke barna har behov for (se faktaboksene *Regelverk for pleiepenger til og med september 2017* og *Regelverk for hjelpestønad*). For pleiepengeordningen har derfor NAV vært mest opptatt av å registrere opplysninger om foreldrene⁴ som mottar ytelsen. Først fra 2016 omfatter pleiepengestatistikken også opplysninger om hvilke barn det mottas pleiepenger for (se faktaboks *Datagrunnlag og definisjoner*). I hjelpestønadsstatistikken er barna registrert som stønadmottakere, selv om foreldrene disponerer ytelsen.

⁴ Også andre enn barnets foreldre kan få pleiepenger dersom de har omsorg for barnet, og det er nødvendig av hensyn til barnet. Den som har omsorg for barnet må oppholde seg i helseinstitusjonen mens barnet er innlagt, eventuelt være hjemme fordi barnet trenger kontinuerlig tilsyn og pleie (Arbeids- og velferdsdirektoratet 2015). Vi antar imidlertid at det er få pleiepengemottakere i denne gruppen og benytter begrepet «foreldre» for enkelhets skyld.

Pleiepengeordningen

På 1970-tallet marsjerte kvinnene inn på arbeidsmarkedet for fullt og oppdaget at å kombinere barn og familie med jobb, kunne være vanskelig. De første bestemmelsene om stønad ved barns sykdom kom med Arbeidsmiljøloven fra 1977, da forløperne til de ordningene som i dag kalles omsorgspenger og opplæringspenger ble innført.

Pleiepengeordningen ble introdusert på 1980-tallet. Fra april 1986 fikk foreldre til barn med livstruende eller annen alvorlig sykdom eller skade, rett til sykepenger dersom barnet var innlagt i helseinstitusjon og foreldrene måtte oppholde seg der sammen med barnet. Sykepenger for å pleie barn hjemme dersom barnet var døende eller i andre kritiske perioder ble også innført. Stønaden ble gitt til barnet fylte 12 år, og maksimal sykepengeperiode var ett år. Perioder med egen sykmelding og sykmelding under barns sykdom ble først lagt sammen, men allerede fra desember samme år ble det innført en egen stønadsperiode på ett år for foreldre med alvorlig syke barn (Arbeids- og velferdsdirektoratet 2007).

På 1990-tallet kom flere regelendringer, som økt aldersgrense, økt maksimalperiode, skjerpet alvorlighetskrav og rett til pleiepenger for personer som pleier døende pårørende hjemme. Ny folketrygdlov i 1997 gav foreldrene rett til pleiepenger fra 8. kalenderdag ved sykehusinnleggelse og for perioden etter utskrivelse, dersom barnet fortsatt hadde behov for kontinuerlig pleie og tilsyn. Ved sykehusinnleggelser fikk også foreldrene rett til pleiepenger ved mindre alvorlig sykdom. Pleiepenger ble dermed gitt både for mindre alvorlige lidelser (§ 9–10) og ved alvorlig og livstruende sykdom (§ 9–11). Etter hvert ble aldersgrensen økt til 18 år for barn med alvorlig og livstruende sykdom, gradering av ytelsen ble tillatt, og det ble åpnet opp for at begge foreldre kunne motta pleiepenger samtidig. For nærmere detaljer, se faktaboks *Regelverk for pleiepenger til og med september 2017*.

Som nevnt ytes pleiepenger også ved pleie av pårørende som forventes å dø. Denne artikkelen handler imidlertid om ordningene som er spesifikke for syke barn.

Regelverk for pleiepenger til og med september 2017

To bestemmelser i folketrygdloven gav rett til pleiepenger for pleie av sykt barn. Ifølge § 9–10 kunne det ytes pleiepenger til personer med omsorg for et barn som

- var under 12 år og
- var innlagt i helseinstitusjon eller behandlet poliklinisk og
- måtte ha tilsyn og pleie hele døgnet i en begrenset periode på grunn av sykdommen/behandlingen og
- pleiebehovet strakk seg over mer enn 7 kalenderdager.

Under denne ordningen utbetalte NAV pleiepenger fra og med 8. dag. Foreldrene måtte dermed bruke omsorgsdager eller andre løsninger for de første 7 dagene. Aldersgrensen kunne økes til 18 år dersom barnet hadde en livsvarig sykdom eller var funksjonshemmet. Hadde barnet en varig sykdom, gav denne ordningen bare rett til pleiepenger dersom det oppstod et tidsbegrenset økt pleie- og tilsynsbehov som medførte innleggelse i sykehus eller poliklinisk behandling.

Etter § 9–11 kunne det ytes pleiepenger fra første dag til personer med omsorg for et barn som

- var under 18 år og
- hadde en livstruende eller svært alvorlig sykdom eller skade og
- som på grunn av sykdommen eller skaden, måtte ha tilsyn og pleie hele døgnet i en begrenset periode.

Hadde barnet en varig og svært alvorlig eller livstruende sykdom kunne foreldrene få pleiepenger i startfasen av sykdomsforløpet (6–18 måneder). De kunne også få pleiepenger dersom sykdommen var i en ustabil fase, altså at sykdommen var forverret sammenliknet med hvordan den vanligvis var. For barn med svært alvorlig progredierende sykdom (det vil si sykdom som forverres), hvor det ble forventet at barnet ville dø i ung alder på grunn av sykdommen, kunne det gis kontinuerlige pleiepenger uavhengig av sykdommens og pleiebehovets varighet.

Pleiepengene ble beregnet på samme måte som sykepenge. Det vil si at pleiepenger ble gitt tilsvarende full lønn opptil 6 ganger folketrygdens grunnbeløp (G).

Hjelpestønsordningen

Hjelpestønsorden har en lengre historie. Allerede i 1936 kom Loven om hjelp til blinde og vanføre, en behovsprøvd stønsorden der disse to gruppene fikk økonomisk kompensasjon for å dekke ekstra utgifter og pleiebehov (Rikstrygdeverket 1975). Da uføretrygdloven trådte i kraft fra 1961 ble separate ordninger for grunnstønsorden og hjelpestønsorden opprettet. Hjelpestønsorden skulle kompensere for ekstra utgifter til to spesi-

Regelverk for hjelpestønsorden

Ifølge folketrygdloven (§ 6–4) ytes *ordinær hjelpestønsorden* til personer som på grunn av varig sykdom, skade eller lyte (misdannelser) har behov for særskilt tilsyn og pleie. Hjelpestønsorden gis bare dersom det foreligger et privat pleieforhold. Hjelpestønsorden til barn gis bare for omsorgs- og pleiebehov som friske barn i samme alder ikke har. Blinde eller svaksynte som ikke kan rettlede seg ved hjelp av synet, anses for å fylle vilkårene for hjelpestønsorden. Et vilkår for rett til hjelpestønsorden er at hjelpebehovet har et omfang som tilsvarer et vederlag på minst samme nivå som laveste sats.

Forhøyet hjelpestønsorden (jfr. § 6–5) ytes til personer under 18 år som har et vesentlig større behov for tilsyn, pleie og annen hjelp enn det ordinær hjelpestønsorden dekker, og ytes bare dersom stønsorden gir mottakeren bedre mulighet til å bli boende i familiehjemmet.

Ved avgjørelsen av om det skal ytes forhøyet hjelpestønsorden, og i tilfelle hvilken sats stønsorden skal ytes etter, legges det vekt på

- hvor mye barnets fysiske og psykiske funksjonsevne er nedsatt,
- hvor omfattende pleieoppgaven og tilsynet er,
- hvor stort behov barnet har for stimulering, opplæring og trening, og
- hvor mye pleieoppgaven binder opp den som gjør arbeidet.

Satser for hjelpestønsorden i 2016/2017

Sats 0: 13 404 kroner per år / 1 117 kroner per måned

Ordinær sats:

Sats 1: 14 412 kroner per år / 1 201 kroner per måned

Forhøyet sats:

Sats 2: 28 824 kroner per år / 2 402 kroner per måned

Sats 3: 57 648 kroner per år / 4 804 kroner per måned

Sats 4: 86 472 kroner per år / 7 206 kroner per måned

Sats 0 gis til personer som før 1.1.1992 fikk innvilget hjelpestønsorden til hjelp i hjemmet.

fikke formål, i) pleie- og tilsyn eller ii) hjelp i hjemmet, og kunne tildeles både voksne og barn.

I 1971 ble forhøyet hjelpestønsorden til barn under 18 år innført, forutsatt at ekstrapligningene på grunn av pleien oversteg 50 prosent av folketrygdens grunnbeløp (G). I 1982 ble det bestemt at pleiebehovet/pleiebelastningen skulle legges til grunn for vurderingen av hvorvidt barn var sterkt pleietrengende og berettiget til forhøyet hjelpestønsorden. Den største endringen skjedde i 1992, da retten til hjelpestønsorden for hjelp i hjemmet falt bort for nye tilfeller. De som allerede var innvilget hjelpestønsorden til formålet, fikk likevel beholde ytelsen

som en overgangsordning.⁵ Fra januar 1997 ble også satsene endret. Personer med stønad til hjelp i hjemmet fikk fra da av sats 0, på cirka 93 prosent av ordinær hjelpestønad. Ellers ytes hjelpestønad til tilsyn og pleie etter fire satser, hvorav satsene 2–4 utgjør forhøyet hjelpestønad.

Hittil har det ikke vært store regelendringer på 2000-tallet.⁶ Ettersom temaet for artikkelen er stønadsordningene for syke barn og unge, fokuseres det primært på bruken av hjelpestønad blant personer under 18 år.

Veksten i antall pleiepengemottakere har stoppet opp

For de første årene etter at pleiepengeordningen for svært alvorlig syke barn ble innført, har vi ikke data. Men bruken av ordningen var beskjedent. I 1989 mottok 2 200 personer ytelsen, om lag 0,8 promille av befolkningen i alderen 18–66 år. Fra 1998 omfatter statistikken også foreldre med barn innlagt på sykehus. Antallet personer som benyttet minst én av ordningene økte da til 4 700, og fortsatte fram til toppåret 2009, med 9 600 brukere. Siden 2012 har vi sett en liten nedgang. I perioden 2015–2016 mottok årlig 8 200 personer minst én av ordningene, omlag 2,5 promille av aldersgruppen 18–66 år (figur 1). Nedgangen i 2017 skyldes for øvrig innføringen ny pleiepengeordning, og at nye pleiepengemottakere i 4. kvartal fikk innvilget ytelsen etter nytt regelverk. Denne gruppen stønadsmottakere inngår ikke i statistikken (se faktaboks *Datagrunnlag og definisjoner*).

⁵ Begrunnelsen for endringen var et ønske om å prioritere utbygging av kommunale hjemmehjelpsordninger og ikke ha to ulike ordninger for samme formål (Arbeids- og velferdsdirektoratet 2014).

⁶ I behandlingen av statsbudsjettet for 2018 vedtok Stortinget å avvike overgangsordningen for de som har fått hjelpestønad til hjelp i hjemmet fra 1. juli 2018.

Datagrunnlag og definisjoner

Data er hentet fra NAVs utbetalingsregistre, som utgjør grunnlaget både for pleiepenge- og hjelpestønadstatistikken. I tillegg benyttes opplysninger fra andre registre NAV har tilgang til, blant annet utvidet barnetrygd og legeomeldt sykefravær.

Pleiepengestatistikken

Fra pleiepengestatistikken hentes årlige opplysninger om *pleiepengemottakerne*, det vil si alle personer som i løpet av et år har mottatt pleiepenger fordi de har omsorg for barn innlagt i helseinstitusjon eller barn som er alvorlig sykt. Et *pleiepengetilfelle* utgjør en periode det er betalt pleiepenger for. En pleiepengemottaker kan ha flere pleiepengetilfeller. Strekker et tilfelle seg over et årsskifte, vil personen telles med begge år. Med *pleiepengedager* menes antall fraværsdager betalt av folketrygden.

En søknad om pleiepenger sendes ofte etterskuddsvis. Det kan derfor være til dels stort avvik mellom perioden stønadsmottakeren får pleiepenger for og perioden pleiepengene faktisk blir utbetalt fra NAV. I denne artikkelen benyttes data for utbetalingsperioden.

Det benyttes statistikk for perioden 2001–2017, men i hovedsak vektlegges utviklingen ut 2016. Dette skyldes at statistikken for 2017 ikke er sammenliknbar med tidligere år på grunn av overgangen til nytt regelverk. 2017-statistikken inneholder ikke personer som i 4. kvartal fikk innvilget pleiepenger etter nytt regelverk.

Til og med 2015 hadde NAV kun data om de som yter pleie og omsorg. Ettersom begge foreldrene kan få pleiepenger, har vi ikke visst eksakt hvor mange syke barn som har hatt nytte av ordningen. Først fra februar 2016 fikk NAV opplysninger om barna og deres diagnoser.¹ Men siden statistikken heller ikke omfatter de barna som i 4. kvartal 2017 ble omfattet av nytt regelverk, har vi ikke fullstendige tall verken for 2016 eller 2017. Vi har dermed opplysninger om relativt få barn, men velger å bruke de opplysningene vi har.

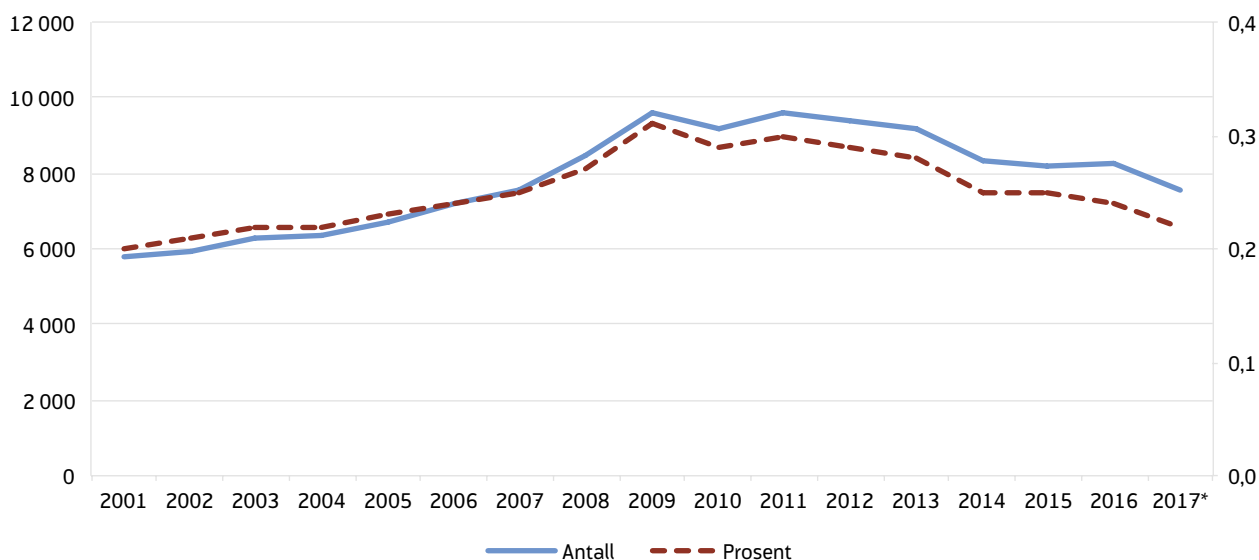
Hjelpestøndsstatistikken

I hjelpestøndsstatistikken er barna registrert som stønadsmottakere. Foruten standardvariable som kjønn, alder og bosted, finnes her opplysninger om hvilken hjelpestønadssats de mottar. Opplysninger om diagnose er hentet fra en egen database, og er koblet på for årene 2001 og 2017.

Andelen pleiepenge- og hjelpestønadsmottakere i befolkningen er beregnet per desember hvert år i forhold til folkemengden 1. januar året etter.

¹ Opplysningene om barna skulle kodes f.o.m. januar 2016. Januartallene ble imidlertid mangelfulle. Opplysningene f.o.m. februar er fulltallige.

Figur 1. Pleiepengemottakere. Antall (venstre akse) og andel av befolkningen 18–66 år (høyre akse)



* 2017-tallene omfatter kun mottakere av pleiepenger etter gammel ordning

Kilde: NAV

Veksten fra 1980-tallet og fram til 2009, må ses i sammenheng med endringene i kvinners yrkesdeltakelse. I 1986 var forskjellen i andelen sysselsatte kvinner og menn var på nær 17 prosentpoeng. I 2009 var forskjellen redusert til 5 prosentpoeng, og differanse blir stadig mindre.⁷ De som fremfor noen har økt sin yrkesdeltakelse, er mødre med små barn.⁸ Antallet foreldre som kvalifiserer for pleiepengeordningen har dermed økt, samtidig som det har vært en nedgang i antallet foreldre (i praksis: mødre) som kan pleie sine syke barn uten å ta fri fra en annen jobb.

Nedgangen de siste årene kan også delvis ha sammenheng med at NAV i 2013 spesialiserte saksbehandlingen på området. Dette medførte en mer korrekt behandling av pleiepengesøknadene.

De fleste har svært alvorlig syke barn

De fleste benytter kun én av ordningene. Den siste 5-årsperioden har bare litt over 200 personer årlig fått pleiepenger etter begge ordningene. Svært alvorlig og

livstruende sykdom eller skade er den viktigste årsaken til at foreldre tar ut pleiepenger. Gjennom hele 2000-tallet har andelen personer registrert med dette kriteriet utgjort mellom 85 og 90 prosent av pleiepengemottakerne.⁹

Veksten i antallet mottakere har vært størst blant de med barn innlagt i helseinstitusjon. Dette skyldes trolig at det fra 2003 ble gitt rett til pleiepenger ved institusjonsinnleggelse uten hensyn til innleggelsens varighet. Tidligere var det ikke mulig å få pleiepenger dersom barnet hadde vært innlagt i helseinstitusjon kortere enn 8 dager (Arbeids- og velferdsdirektoratet 2014b). Moderne medisinsk behandling medfører dessuten stadig kortere sykehusopphold og økt bruk av poliklinisk behandling, men gjerne med en etterfølgende periode med pleie i hjemmet. Ettersom det forventes en befolkningsvekst også blant barn og unge i årene fremover (Tønnessen m.fl. 2016), trekker denne utviklingen i retning av en fortsatt vekst i antallet foreldre som vil trenge pleiepenger i slike situasjoner.

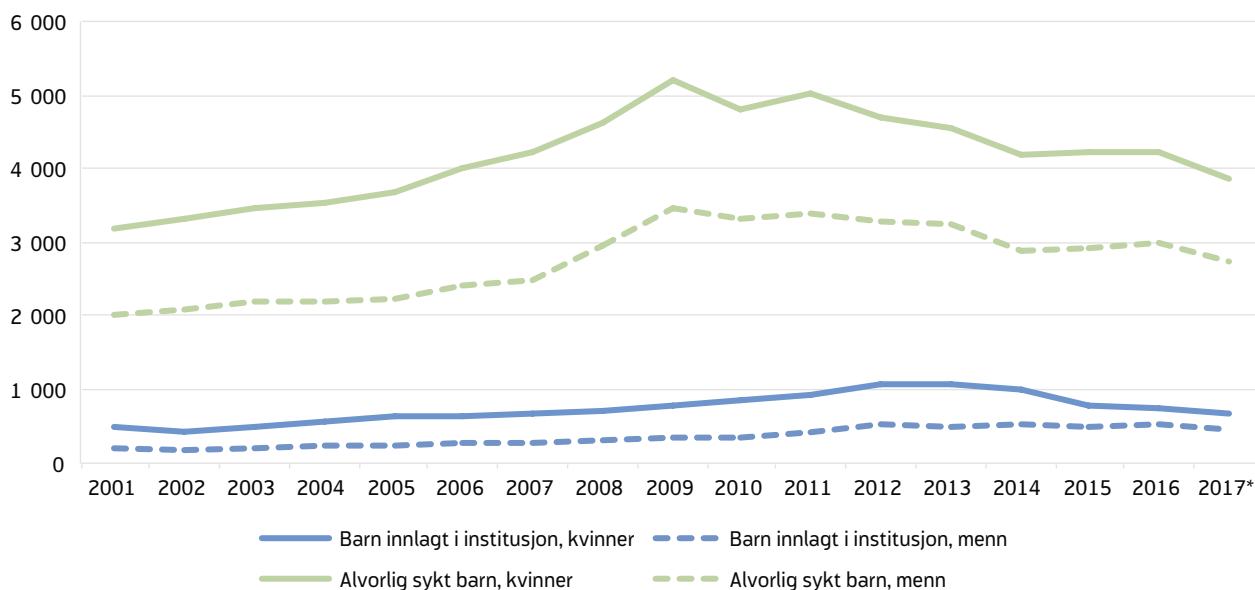
To andre regelendringer fra 2006 har også hatt betyd-

⁷ Kilde: <https://www.ssb.no/statbank/table/051111/>, hentet 31.05.2018

⁸ Kilde: <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/sosiale-indikatorer-2014?tabell=206769>, hentet 31.05.2018

⁹ Andelen har vært stabil, selv om det for noen år har blitt avdekket en feilaktig registreringspraksis.

Figur 2. Antall pleiepengemottakere etter pleiepengeordning og kjønn



* 2017-tallene omfatter kun mottakere av pleiepenger etter gammel ordning

Kilde: NAV

ning. Det ble da gitt kontinuerlig rett til pleiepenger ved svært alvorlig og progredierende sykdom som ble ansett for å være i en kontinuerlig ustabil fase. I tillegg ble det innført rett til graderte pleiepenger inntil 50 prosent. Effekten av den førstnevnte regelendringen kan vi ikke si noe om, men andelen med graderte pleiepenger økte umiddelbart etter endringen, særlig blant de med ytelse i forbindelse opphold i helseinstitusjon. I 2012 og de påfølgende årene har årlig nær 20 prosent av foreldrene i denne gruppen vært registrert med en gradert ytelse. Andelen med gradert ytelse blant de med svært alvorlig syke barn har vært noe lavere, på rundt 14 prosent.

Seks av ti pleiepengemottakere er kvinner

De siste tiårene har vi fått en jevnere arbeidsdeling mellom kvinner og menn, både i arbeidslivet og i hjemmet.¹⁰ Ved barns sykdom har allikevel mødre benyttet pleiepengeordningene mest (figur 2). Blant foreldre med svært alvorlig syke barn har fordelingen mellom kvinner og menn vært konstant gjennom hele 2000-tallet: 60 prosent av pleiepengemottakerne har

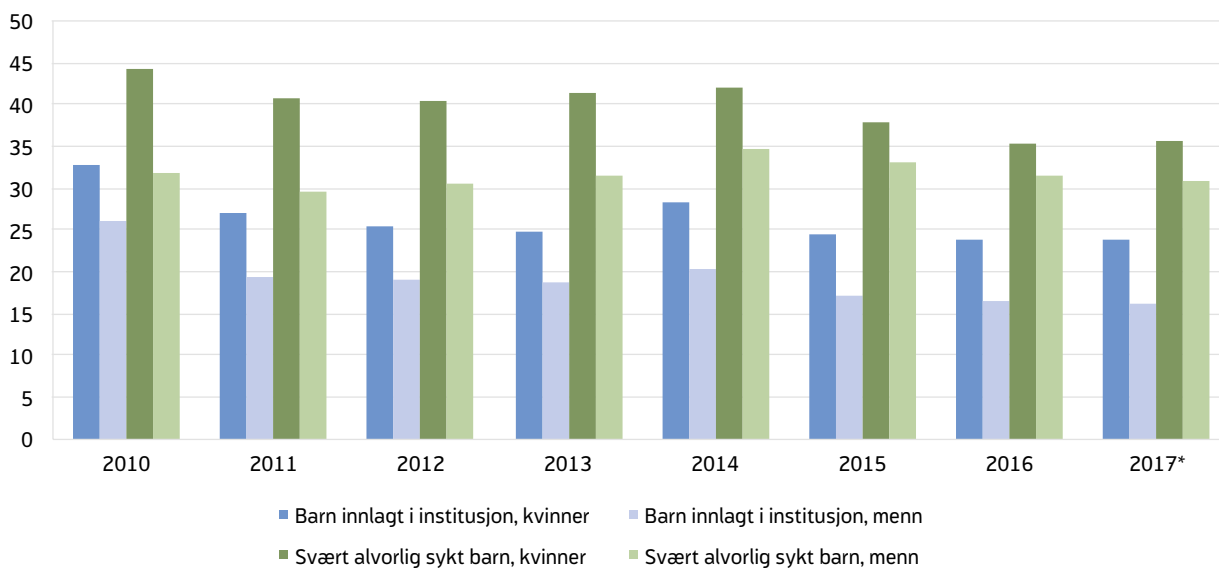
vært kvinner, 40 prosent menn. Blant foreldre med barn innlagt i helseinstitusjon, har differansen vært større. Fram til 2013 utgjorde kvinnene omlag 70 prosent. De siste årene har imidlertid kvinneandelen nærmet seg 60 prosent også i denne gruppen. Antallet menn med pleiepenger ved institusjonsopphold har hatt en vekst på om lag 50 prosent i perioden 2009–2016, samtidig som antallet kvinner har vist en svak nedgang. Dette kan tyde på at flere fedre enn før er involvert når barna er syke.

Få har mange eller langvarige pleiepengetilfeller

De fleste som mottar pleiepenger har kun ett pleiepengetilfelle i løpet av året, altså én periode med pleiepenger. De siste årene er 13 prosent av foreldre med barn i helseinstitusjon registrert med mer enn ett tilfelle, mens den tilsvarende andelen har variert mellom 15 og 18 prosent blant foreldre med svært alvorlig sykt barn.¹¹

¹⁰ Kilde: <https://www.ssb.no/kultur-og-fritid/statistikker/tidsbruk/hvert-10-aar>, hentet 31.05.2018

¹¹ Merk at i tellingen av pleiepengetilfeller, slås flere perioder sammen til ett tilfelle dersom det innvilges en ny pleiepengeperiode, og det ikke er noe opphold mellom den nye og en tidligere pleieperiode. En del pleiepengemottakere kan derfor oppleve det som om de har fått innvilget to eller flere pleiepengeperioder av NAV, mens de bare telles som ett tilfelle i statistikken.

Figur 3. Gjennomsnittlig antall refunderte pleiepengedager per tilfelle, etter pleiepengeordning og kjønn

* 2017-tallene omfatter kun mottakere av pleiepenger etter gammel ordning

Kilde: NAV

Ser vi på hvor mange pleiepengedager foreldrene får refundert per tilfelle, er antallet dager gjennomgående høyere for kvinner enn for menn (figur 3). Mens det blant foreldre med barn i helseinstitusjon har vært slik at kvinner har hatt mellom 6 og 8 flere pleiepengedager per tilfelle enn menn, har imidlertid differansen blant de med svært alvorlig sykt barn blitt redusert. I 2010 fikk kvinnene i denne gruppen refundert i gjennomsnitt 44 dager, og mennene 32. I 2016 var fordelingen endret til 35 dager per tilfelle for kvinner og 32 dager for menn.

Mange starter en pleiepengeperiode et år, og avslutter den først året etter. Ved kun å se på statistikk for ett og ett år om gangen får vi ikke et tilfredsstillende bilde av hvor mange som har langvarige pleiepengeperioder. Varigheten kan først fastslås når pleiepengemottakeren er ferdig med pleieperioden. Vi har derfor sett på alle som fikk utbetalt pleiepenger i perioden 2010 til og med 2016, og som var registrert med at pleiepengene var avsluttet innen utgangen av 2016. Varigheten er målt ved samlet antall refunderte pleiepengedager, altså at de som har hatt pleiepenger i under ett år har fått refundert maksimalt 259 pleiepengedager,

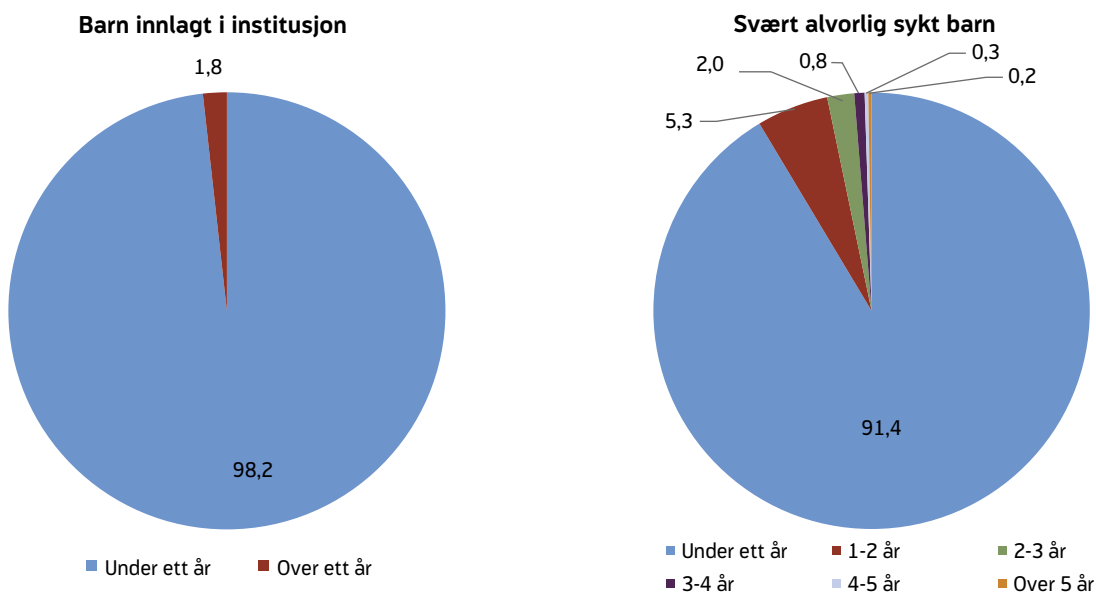
de som har hatt en varighet på 1–2 år har hatt 260–519 dager osv.¹²

I løpet av 2010–2016 mottok nær 1 100 personer pleiepenger for barn innlagt i helseinstitusjon. Over 98 prosent av disse hadde ytelsen i mindre enn ett år. Det samme gjaldt over 91 prosent av de 6 200 foreldrene med pleiepenger for et svært alvorlig sykt barn (figur 4). I sistnevnte gruppe hadde 5,3 prosent pleiepenger i opp mot 2 år, 2 prosent i opp mot 3 år, mens i alt 1,3 prosent av foreldrene hadde pleiepenger i mer enn 3 år. Når varigheten øker, øker for øvrig kvinneandelen. Blant pleiepengemottakerne som mottok ytelsen i under ett år, var 57 prosent kvinner. For de med lengre varighet enn dette, økte kvinneandelen til 67 prosent (ikke vist i figur).

I alt 7 prosent mottok utvidet barnetrygd som enslig forsørger, hvorav fire av fem var kvinner. Blant de

¹² Flere pleiepengetilfeller er sydd sammen. Har en pleiepengemottaker hatt en midlertidig stans av ytelsen, for eksempel i forbindelse med ferie, og deretter har startet med en ny pleiepengeperiode, vil det ikke påvirke varigheten. Men dersom to foreldre bytter på å ta ut pleiepenger for samme barn, telles varigheten til hver av foreldrene.

Figur 4. Personer med pleiepenger etter pleiepengeordning. Prosentfordelt etter varighet. 2010–2016



Kilde: NAV

enslige forsørgerne som mottok pleiepenger i mer enn ett år var kvinneandelen på 87 prosent.

Syke barn gir høyt sykefravær blant foreldrene

Forskning både fra Norge og Sverige viser at det å ha alvorlig syke barn eller barn med særskilte omsorgsbehov, medfører et betydelig høyere sykefravær for foreldrene, og særlig for mødrene (Lima 2018). Blant de som fikk utbetalt pleiepenger i perioden 2010–2016 og var registrert med at pleiepengene var avsluttet senest innen utgangen av 2016, ser vi det samme. Ved å sammenlikne det legemeldte sykefraværet i denne

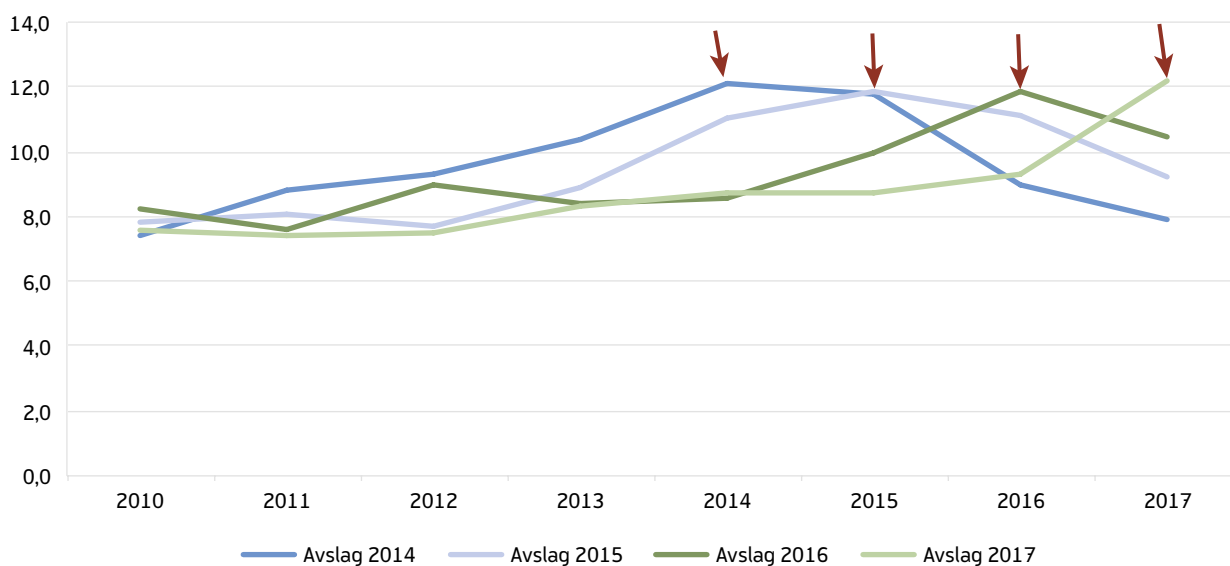
gruppen med sykefraværet på landsbasis for kvinner og menn i aldersgruppen 20–54 år¹³, ser vi at sykefraværet blant kvinner med pleiepenger stort sett er høyere enn landsgjennomsnittet, og særlig blant de som har hatt langvarige pleiepengetilfeller i løpet av perioden (tabell 1). Blant mennene varierer resultatene mer. Ettersom man ikke kan være sykmeldt samtidig

¹³ Cirka 98 prosent av pleiepengemottakerne er i aldersgruppen 20-54 år. Sykefraværet for pleiepengemottakerne sammenliknes derfor med sykefraværet for aldersgruppen 20-54 år.

Tabell 1. Legemeldt sykefravær for pleiepengemottakere og i befolkningen 20–54 år, etter kjønn og pleiepengenes varighet. Prosent. 2010–2016

	Pleiepengemottakere						Befolkningen	
	Kvinner			Menn			Kvinner	Menn
	I alt	Inntil 1 år	Over 1 år	I alt	Inntil 1 år	Over 1 år	20-54 år	20-54 år
2010	7,6	7,2	11,5	4,3	4,2	5,1	7,4	4,3
2011	7,9	7,6	10,4	3,8	3,8	4,0	7,4	4,1
2012	8,2	8,0	10,7	3,4	3,3	4,6	7,2	3,9
2013	8,4	8,2	11,3	3,5	3,5	3,6	7,1	3,8
2014	8,5	8,3	9,9	3,8	3,9	2,7	7,1	3,8
2015	10,2	10,4	8,1	3,7	3,6	4,6	6,9	3,7
2016	11,6	11,4	14,1	4,6	4,5	6,0	6,8	3,7

Kilde: NAV

Figur 5. Legemeldt sykefravær i 2010–2017 for personer med avslått pleiepengesøknad i årene 2014–2017

→ Legemeldt sykefravær i avslagsåret

Kilde: NAV

som man mottar pleiepenger, indikerer dette at foreldrene selv blir syke av å ha syke barn.

Et annet spørsmål er om sykepenger blir foreldrenes løsning dersom de ikke får innvilget pleiepenger. Haveraaen og Diseth (2012) hevder for eksempel at det på 2000-tallet ble foretatt endringer i lovens forskrift og rundskriv som i praksis medførte innstramninger når det gjaldt i hvilke situasjoner pleiepenger ble innvilget, og at dette medførte at foreldrene i stedet ble sykmeldte for å kunne ta seg av barnet. Tilsvarende situasjon kan ha vært medvirkende til den sterke veksten i sykefraværet fra 2014 til 2015/2016 blant kvinner som har hatt pleiepenger mellom 2010 og 2016 (tabell 1). I disse årene økte avslagene noe, trolig som følge av at spesialiseringen i NAV medførte en mer korrekt vurdering av søknadene. Det legemeldte sykefraværet blant foreldre som fikk avslag i perioden 2014–2017 (figur 5) indikerer også en slik sammenheng. Avslagsgruppen ligger årlig på et gjennomsnittlig sykefravær på rundt 12 prosent samme år som søknaden avslås. Mødrene har et særlig høyt fravær på 15–16 prosent i avslagsåret (ikke vist her). Denne foreldregruppen har dessuten et høyt sykefravær både i årene før og etter at pleiepengene er avslått.

Pleiepenger ytes oftest for de yngste barna

To foreldre kan ta ut pleiepenger for samme barn. De kan dessuten benytte ordningen for flere barn. Etter som statistikken før 2016 kun inneholdt opplysninger om hvilke foreldre som benyttet ordningen, visste vi verken noe om hvor mange barn ordningen omfattet, hvem de syke barna var eller hvilke sykdommer eller skader de hadde.

Datagrunnlaget vårt omfatter opplysninger om cirka 8 200 foreldre med pleiepenger for nær 6 200 barn i 2016, og om cirka 7 500 foreldre med pleiepenger for 5 500 barn i 2017. Det presiseres imidlertid at siden 2017-tallene ikke omfatter brukere etter nytt regelverk fra 1. oktober, må disse tallene ikke ses som uttrykk for en nedgang i bruken av pleiepenger fra 2016 til 2017.

De fleste barna er registrert som svært alvorlig syke barn. To av tre barn er dessuten under 7 år (se tabell 2), noe som indikerer at pleiepenger er mye brukt når barn blir født med komplikasjoner. Andelen gutter er noe høyere enn andelen jenter, på om lag 55 prosent, og må ses i sammenheng med at det fødes litt flere

gutter enn jenter.¹⁴ Guttebarn er dessuten litt oftere premature og har flere helseproblemer som følge av det (Sandnes 2007).

Som nevnt har de fleste foreldrene kortvarige pleiepengetilfeller. Vi finner også at relativt få barn er registrert med pleiepenger både i 2016 og 2017. Av de nær 10 500 barna vi har opplysninger om, mottok kun 1 200 – nær 12 prosent – ytelsen begge år. Om lag ett av fem barn hadde altså foreldre med pleiepenger både i 2016 og 2017.

Tabell 2. Barn som foreldre mottar pleiepenger for, prosentfordelt etter barnets kjønn, alder og år med pleiepenger. 2016 og 2017*

	2016	2017
I alt	100,0	100,0
Jenter	45,3	44,7
Gutter	54,7	55,3
0-1 år	44,9	42,5
2-6 år	23,2	23,1
7-11 år	13,1	14,5
12-17 år	16,9	17,8
18 år og eldre	1,9	2,2
Pleiepenger kun inneværende år	79,9	77,7
Pleiepenger begge år	20,1	22,3

* 2017-tallene omfatter kun barn med pleiepenger etter gammel ordning

Kilde: NAV

At så få barn mottar pleiepenger begge år, har ulike årsaker. For det første har mange av barna sykdommer av begrenset varighet. Her kan barnas diagnoser gi et bilde av i hvilke situasjoner pleiepengeordningen blir brukt. En annen viktig forklaring er regelverket – nemlig at pleiepenger i utgangspunktet ikke har vært innvilget i forbindelse med varig sykdom. Før vi går inn på hvilke diagnoser de syke barna har, skal vi derfor først se nærmere på utviklingen i bruken av ordningen som er ment for familiene med de varig syke barna – hjelpestønad.

Færre mottar hjelpestønad, også blant barn og unge

Ved folketrygdens oppstart i 1967 mottok kun 20 200 personer hjelpestønad, 0,5 prosent av hele befolkningen. I 1992 var antallet kommet opp i 97 200, i alt 2,3 prosent av befolkningen. Veksten var i stor grad et resultat av at forhøyet hjelpestønad til barn under 18 år ble innført i 1971, og av at det i 1982 ble bestemt at pleiebehovet/-belastningen skulle legges til grunn for vurderingen av om barnet var sterkt pleietrengende og berettiget til forhøyet stønad. Dette gjorde slutt på det mange oppfattet som urimelige sosiale og geografiske forskjeller mellom foreldre med høy utdanning og inntekt i sentrale strøk som kunne dokumentere inntektstap, og foreldre med lav utdanning i mer grise-grendte strøk (Arbeids- og velferdsdirektoratet 2014).

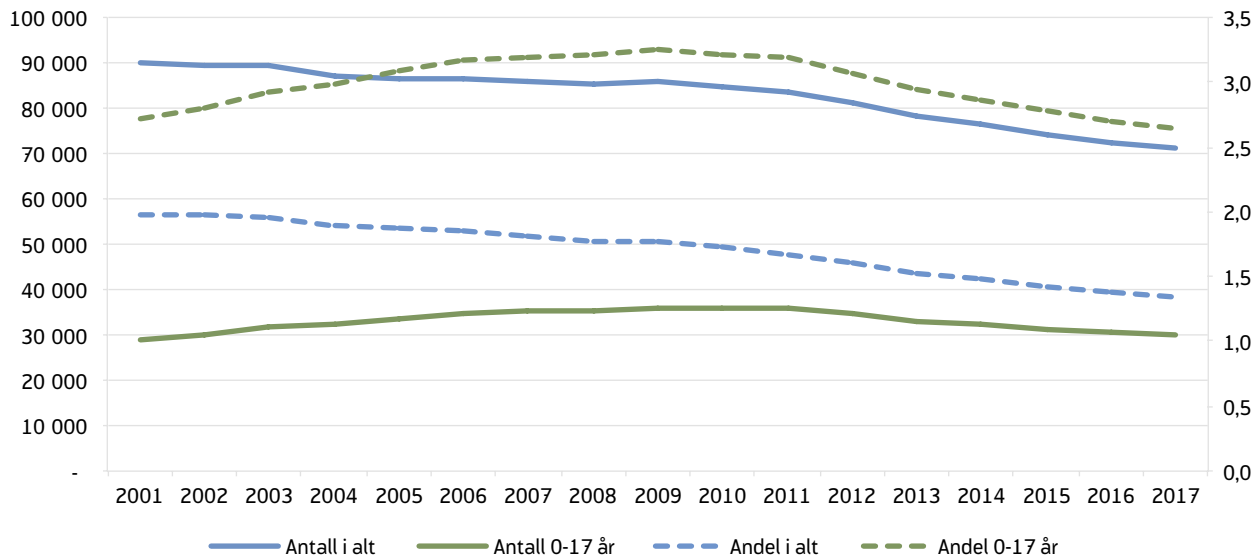
Siden toppåret 1992 har antallet hjelpestønadsmottakere falt kontinuerlig. I 2017 var antallet på 71 200, det laveste siden 1986 (figur 6). Siden det i samme periode har vært en befolkningsvekst, er befolkningsandelen redusert til om lag 1,3 prosent. Nedgangen er særlig stor blant de eldste ettersom stønaden for hjelp i hjemmet falt bort for nye tilfeller i 1992. De som allerede var innvilget hjelpestønad til dette formålet, fikk riktignok beholde ytelsen. Men de blir færre for hvert år.¹⁵

Men også i yngre årsklasser ses en nedgang. Mens antallet hjelpestønadsmottakere under 18 år økte jevnt og trutt opp til 36 200 i 2009, var antallet 8 år senere 30 000. Andelen var dermed redusert til 2,6 prosent av alle barn og unge i denne aldersgruppen. I 2017 lå både antallet og andelen hjelpestønadsmottakere blant barn og unge på samme nivå som ved inngangen til 2000-tallet. Også for denne ordningen har trolig omorganisering i NAV bidratt til noe av nedgangen. Ved opprettelsen av NAVs forvaltningsenheter i 2008 ble saksbehandlingen av hjelpestønadssakene samlet på færre enheter, med det formål at søknadene skulle bli riktigere behandlet.

¹⁴ Kilde: <https://www.ssb.no/statbank/table/09745/>, hentet 31.05.2018

¹⁵ Ved utgangen av 2017 mottok nesten 11 300 personer hjelpestønad til privat hjelp i hjemmet, 10 000 kvinner og 1 300 menn. Nær 90 prosent var over 60 år. Det er ingen stønadsmottakere under 18 år i denne gruppen.

Figur 6. Hjelpestønadsmottakere i desember hvert år. Antall (venstre akse), og andel av befolkningen (høyre akse). I alt og barn og unge under 18 år



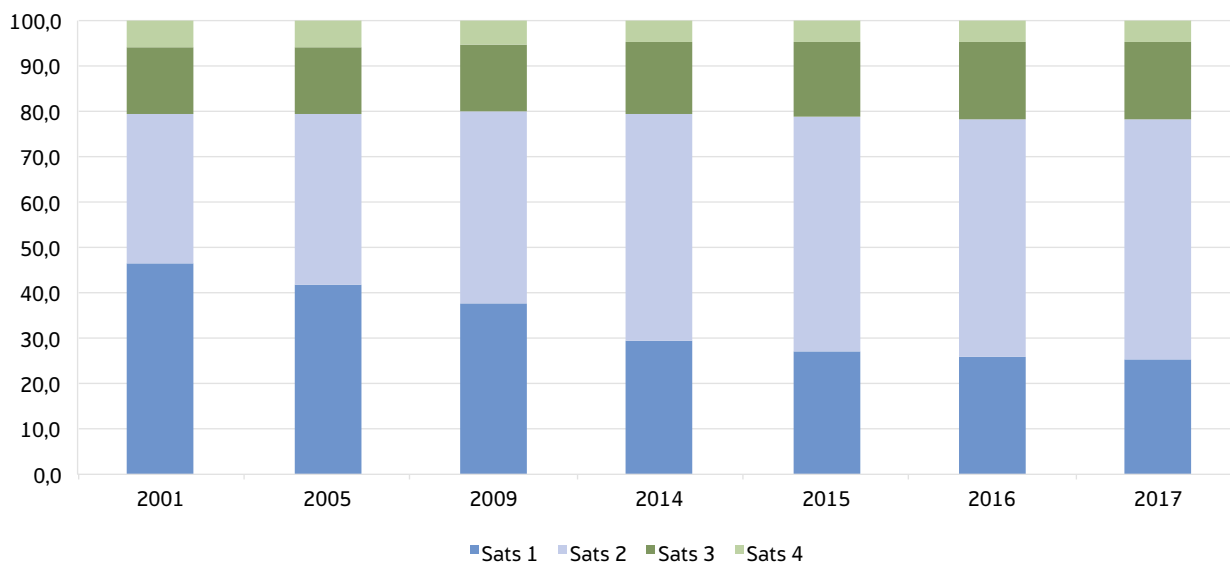
Kilde: NAV

Flere med sats 2, særlig blant gutter

Siden begynnelsen av 2000-tallet har vi observert en stor forskyvning i satsbruken blant barn og unge under 18 år (figur 7). Ordinær hjelpestønad var det vanligste; nær halvparten av stønadsmottakerne i aldersgruppen hadde sats 1 i 2001. Utviklingen har imidlertid vært jevnt nedadgående. De siste to årene har en av fire mottatt sats 1. For sats 2 har utviklingen gått mot-

satt vei. Mens ett av tre barn og unge mottok sats 2 i 2001, har over halvparten hatt denne satsen de siste fire årene, og andelen synes fortsatt stigende. Andelen med sats 3 har lenge ligget stabil på cirka 15 prosent, men har i 2016 og 2017 kommet opp i 17 prosent. For høyeste sats – sats 4 – har andelen stønadsmottakere under 18 år ligget stabilt på 5 prosent hele det siste tiåret.

Figur 7. Hjelpestønadsmottakere 0-17 år prosentfordelt etter sats. Desember hvert år



Kilde: NAV

Selv om *andelen* mottakere av de to høyeste satsene har vært relativt stabil, har *antallet* stønadsmottakere nå gått litt ned, fra i alt 7 300 i 2009 til om lag 6 500 i 2017. Utviklingen må ses i lys av de strenge kravene for å få innvilget disse satsene. Barn med sats 4 har en slik medisinsk tilstand at «hjelpet behovet i stor grad vil dominere hverdagen til den som dekker hjelpebehovet». For barn med sats 3 vil barnets funksjonsevne «oftest være nedsatt i så betydelig grad at omsorgen for barnet er til hinder for at pleieren utfører andre nødvendige, daglige gjøremål og barnets hjelpebehov vil oftest være av et så betydelig omfang at det går ut over familiens øvrige gjøremål» (Arbeids- og velferdsdirektoratet 2016). Reduksjonen kan kanskje også ha sammenheng med økt barnehagedekning og utbyggingen av skolefritidsordninger. Barn med nedsatt funksjonsevne har fortrinnsrett ved barnehageopptak.¹⁶ 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.¹⁷

Blant barn og unge med hjelpestønad har det alltid vært langt flere gutter enn jenter, og forskjellen øker fortsatt. Mens antallet jenter har gått ned med 0,2 prosent fra 2001 til 2017, har antallet gutter økt med 6 prosent. Mens guttene utgjorde 62 prosent av stønadsmottakerne under 18 år i 2001, var andelen økt til 64 prosent i 2017. Differansen er dermed større enn blant barna med pleiepenger. Enda større blir forskjellen når vi ser på satsforskyvningen i perioden. Riktignok har endringene i sats 1 og 2 gått i samme retning for både jenter og gutter. Men mens antallet med sats 1 gikk ned med 40 prosent for jentene og 45 prosent for guttene, økte antallet sats 2-mottakere med 57 prosent for jentene og hele 70 prosent for guttene. Ved utgangen av 2017 mottok dermed 5 600 jenter og 10 300 gutter sats 2. Også bruken av sats 3 har økt mer blant guttene. Mens en overvekt av barna med pleiepenger er under 7 år, var hele 84 prosent av barna med hjelpestønad 7 år eller eldre i 2017.

Hvilke diagnoser har de syke barna?

For å få innvilgete pleiepenger eller hjelpestønad må barnas sykdom være dokumentert ved legeerklæringer fra den lege/helseinstitusjon i spesialisthelsetjenesten som har ansvaret for behandling av barnet. Diagnosen er derfor klassifisert etter kodeverket ICD-10, som brukes av sykehusleger og spesialisthelsetjenesten. Av de nær 10 500 barna registrert med pleiepenger i 2016 og 2017, mangler likevel 2 100 barn – 20 prosent – en diagnose. Dette kan skyldes at vilkåret for pleiepenger kan være oppfylt i en utredningsfase, før diagnose er fastsatt. Blant barn og unge med hjelpestønad mangler nær 2 900 – 10 prosent – en diagnose. Her er årsaken at det tidligere ikke var obligatorisk for saksbehandlerne å registrere barnets diagnose.

Tidlig fødsel vanligste årsak til pleiepenger

Ettersom NAV foreløpig har pleiepengedata om relativt få barn – hvorav ganske mange ikke er har noen diagnose – ser vi på alle barna samlet, for å få et bedre bilde av hvorfor pleiepengeordningen benyttes.

Tilstander som oppstår i perinatalperioden, det vil si før, under og den første uken etter fødsel er den vanligste hoveddiagnosen. I alt 28 prosent – nesten 3 000 barn – har diagnoser innen denne kategorien. De fleste er for tidlig fødte. Dernest følger medfødte misdannelser og kromosomavvik samt sykdommer i åndrettssystemet. Begge diagnosegruppene utgjør 7 prosent (figur 8).

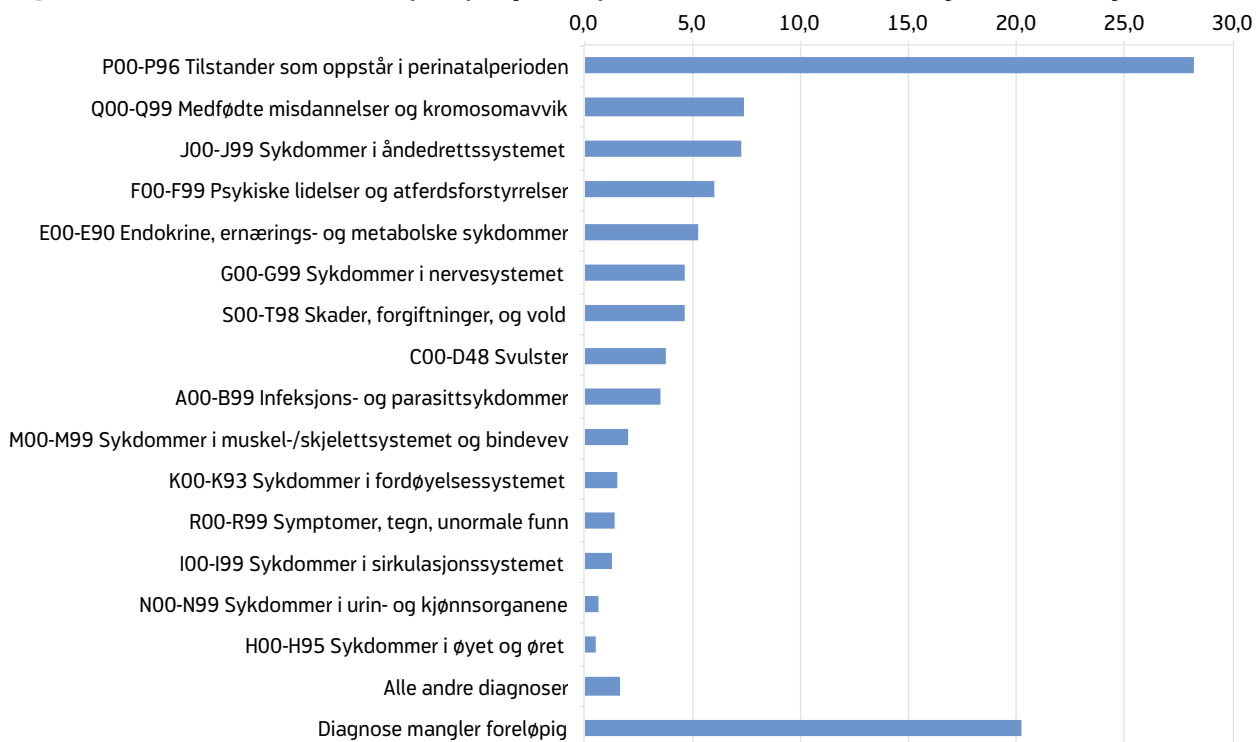
I gjennomsnitt ble det refundert 63 pleiepengedager per barn i løpet av 2016 og 2017.¹⁸ Barn med svulster benyttet flest dager, med et gjennomsnitt på totalt 305 pleiepengedager i løpet av perioden (figur 9). I denne diagnosegruppen finner vi de kreftsyke barna. Dernest følger barn med psykiske lidelser og adferdsforstyrrelser, med i gjennomsnitt 163 dager. Herunder ligger nevrososer og adferdsforstyrrelser som kan ta lang tid å behandle, blant annet spiseforstyrrelser. Blant barn i denne diagnosegruppen er for øvrig 80 prosent 12 år

¹⁶ Kilde: Barnehageloven, § 13, hentet fra Lovdata 2.3.2017.

¹⁷ Kilde: Informasjon om Skolefritidsordningen på <https://www.regjeringen.no/no/tema/utdanning/grunnpolering/artikler/skolefritidsordningen-sfo/id434946> hentet 2.3.2017

¹⁸ Med kun to ufullstendige år med data om barna, har vi foreløpig ikke gode nok data til å beregne gjennomsnittlig varighet for tilfeller som har blitt avsluttet. Gjennomsnittlig antall refunderte pleiepengedager benyttes i stedet.

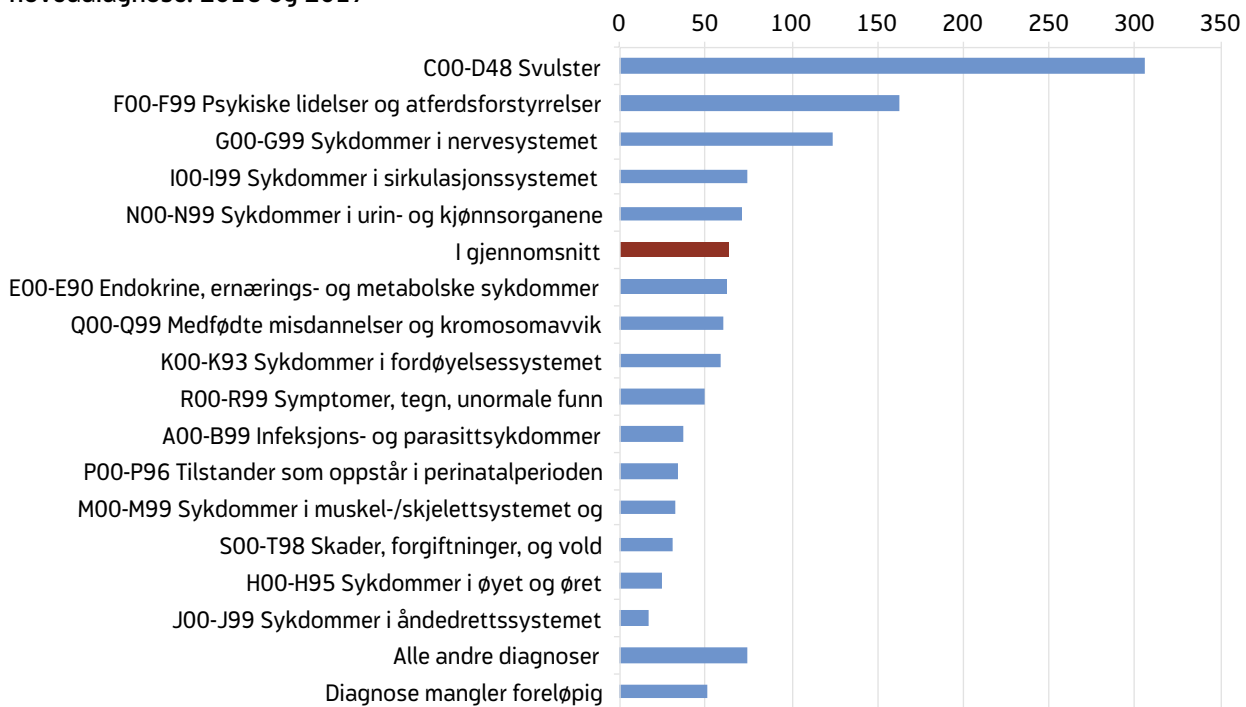
Figur 8. Barn som foreldre mottar pleiepenger for, prosentfordelt etter hoveddiagnose. 2016 og 2017*



* 2017-tallene omfatter kun barn med pleiepenger etter gammel ordning

Kilde: NAV

Figur 9. Gjennomsnittlig antall pleiepengedager for barn som foreldre mottar pleiepenger for, etter hoveddiagnose. 2016 og 2017*



* 2017-tallene omfatter kun barn med pleiepenger etter gammel ordning

Kilde: NAV

eller eldre, mens 80 prosent av det totale antallet barn med pleiepenger er under 12 år. Unge med psykiske lidelser er gruppen som forventes å øke som følge av det nye regelverket.

Sykdommer i nervesystemet, som epilepsi eller kronisk utmattelsessyndrom (CFS/ME), utgjør gruppen med det tredje største antallet pleiepengedager. I denne gruppen var gjennomsnittet per barn på 124 dager. Selv om barn med tilstander som oppstår i perinatalperioden utgjør den største gruppen antallsmessig, har altså ikke foreldrene til disse barna det største forbruket av pleiepengedager. Det bør imidlertid nevnes at når barn utskrives fra sykehus etter fødselen har ikke foreldrene lenger rett til pleiepenger, men skal motta foreldrepenger. For de tidlig fødte barna blir dermed en del av pleieperioden trolig dekket over foreldrepengerordningen. En del av barna med medfødte lidelser er for øvrig registrert i andre diagnosegrupper, blant annet i kategoriene medfødte misdannelser og kromosomavvik, samt sykdommer i fordøyelsessystemet.

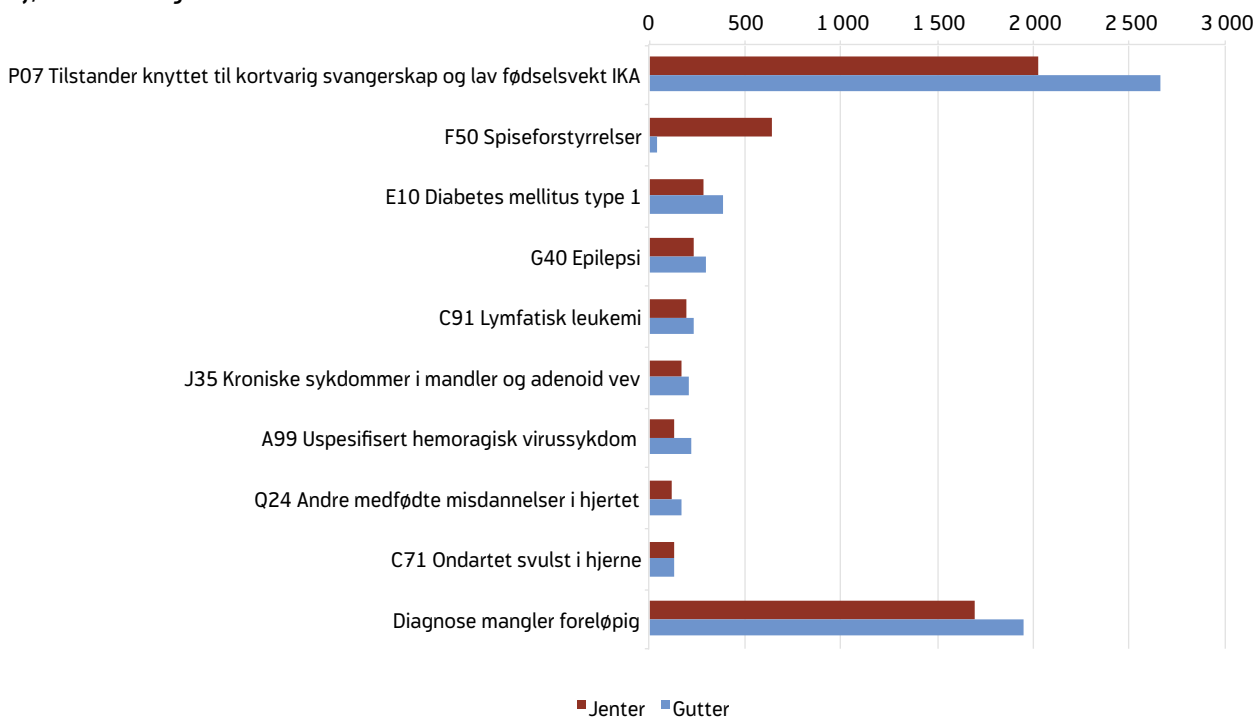
Flest pleiepengetilfeller blant guttene

Som tidligere nevnt, har gjennomsnittlig antall pleiepengetilfeller per forelder ligget stabilt på 1,2 – 1,3 tilfeller per år. For barna ligger gjennomsnittet litt høyere, på 1,8 tilfeller per år, og på 2,0 tilfeller når vi ser både 2016 og 2017 under ett. Gjennomsnittet er identisk for både jenter og gutter.

Ved å se på undergrupper av diagnosene¹⁹ får vi et litt bedre bilde av hvorfor pleiepengeordningen benyttes. Av de 10 diagnosene som oftest forekommer målt ved antall pleiepengetilfeller, er det en overvekt av gutter for de fleste diagnosene (figur 10). Særlig der pleiepengene skyldes tilstander knyttet til kortvarig svangerskap og lav fødselsvekt, diabetes, uspesifisert hemoragisk virussykdom (virussykdom som kan forårsake blødninger) samt andre medfødte misdannelser i hjertet er andelen gutter høy, med mellom 57 og 62

¹⁹ I ICD-10 kodes diagnosene med inntil 4 tegn, en bokstavkode og inntil 3 tall, som er det mest detaljerte nivået. Her benyttes 3-siffernivå, altså en bokstavkode og 2 tall.

Figur 10. Antall pleiepengetilfeller. De 10 vanligste diagnosene blant barn det mottas pleiepenger for, etter kjønn. 2016 og 2017*



* 2017-tallene omfatter kun barn med pleiepenger etter gammel ordning

Kilde: NAV

prosent av tilfellene. Dette samsvarer med forskning på helseområdet. Gutter er mer sårbare i småbarnsalderen, både ved at de oftere utsettes for komplikasjoner ved fødselen, de har dårligere helse i første leveår, og de dør oftere enn jenter. Gutter i alderen 6–15 år har dessuten noe oftere helseproblemer enn jevnaldrende jenter, selv om forskjellene er små (Sandnes 2007). Blant de vanligste diagnosene har kun spiseforstyrrelser en overvekt av jenter. Her står jentene til gjengjeld for hele 93 prosent av pleiepengetilfellene.

Psykiske lidelser og adferdsforstyrrelser vanligste årsak til hjelpestønad

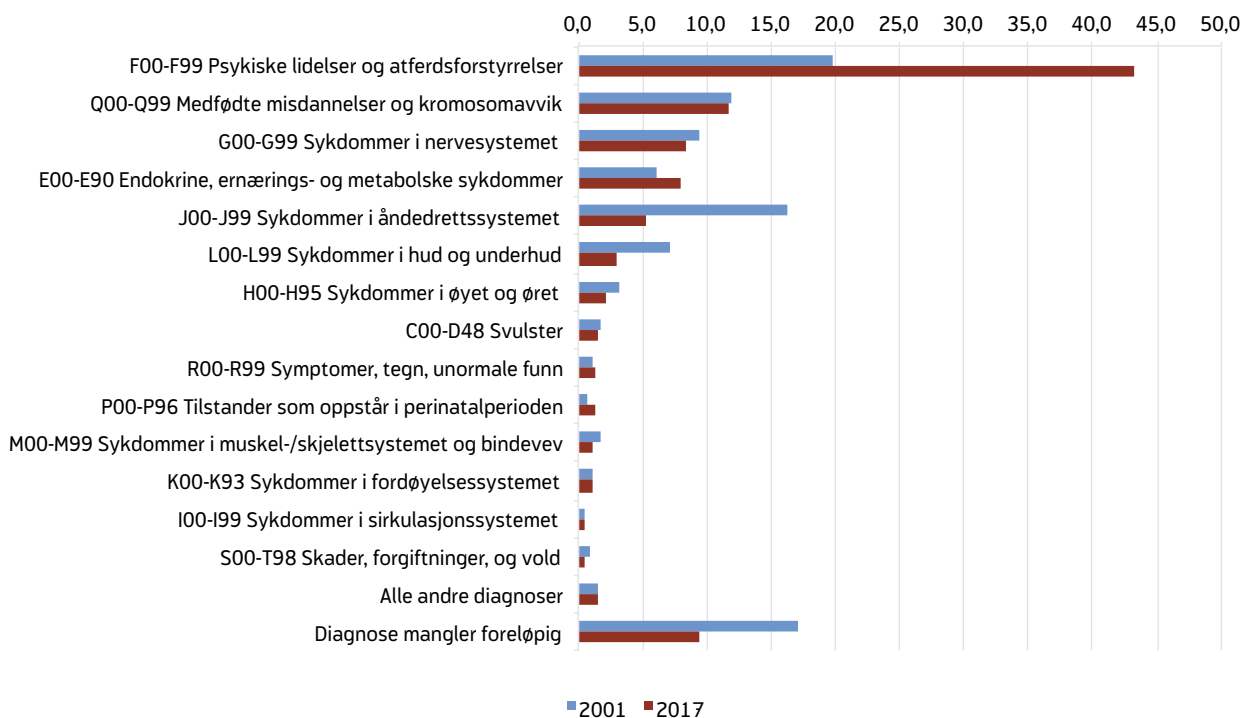
Mens tilstander i tilknytning til fødsel er viktigste årsak til pleiepenger, utgjør den diagnosegruppen kun 1 prosent blant barn og unge med hjelpestønad. Blant hjelpestønadmottakerne er psykiske lidelser og adferdsforstyrrelser den klart største diagnosegruppen, og antallet med slike diagnoser øker (figur 11). Fra 2001 til 2017 økte antallet barn og unge med hjelpestønad på grunn av psykiske lidelser med hele 168 prosent, og andelen har gått fra å utgjøre 20 prosent i 2001 til 43 prosent i 2017. De fleste med diagnoser i denne kategorien har såkalte hyperkinetiske

forstyrrelser (ADHD). I tillegg er det mange med andre typer utviklingsforstyrrelser, som for eksempel ulike typer autisme. At veksten i hjelpestønadmottakere med psykiske lidelser øker så sterkt, må ses i sammenheng med økt forekomst av psykiske lidelser hos barn og unge (Folkehelseinstituttet 2018). I tillegg kan noe av forklaringen være at NAV har fått diagnoseopplysninger om stadig flere stønadsmottakere.²⁰

Andelen barn med hjelpestønad på grunn av medfødte misdannelser og kromosomavvik eller sykdommer i nervesystemet har i hele perioden ligget jevnt på henholdsvis 12 og 9 prosent. Det har vært en liten vekst i gruppen med endokrine, ernærings- og metabolske sykdommer, som i stor grad skyldes en økning i antall barn med diabetes type 1. Samtidig har det vært en nedgang på 66 prosent i gruppen med hjelpestønad på grunn av sykdommer i åndedrettssystemet. Denne

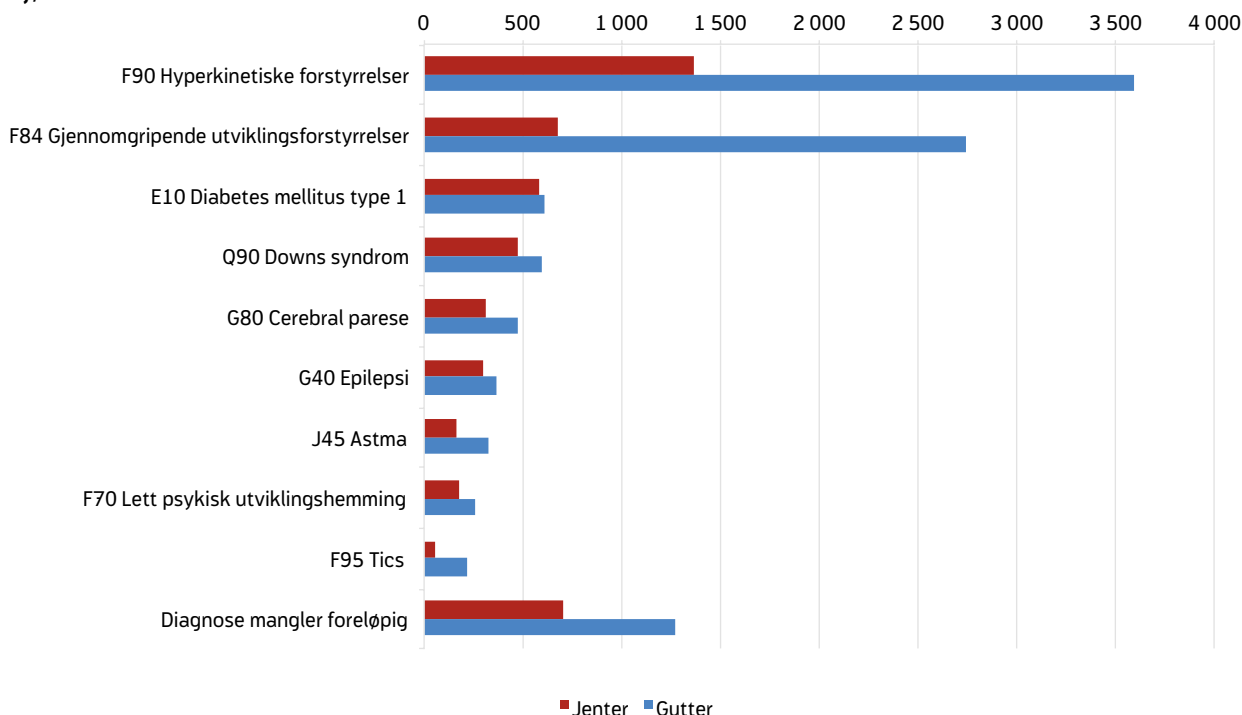
²⁰ Fra desember 2013 gikk NAV over til elektronisk innrapportering av diagnoseopplysninger i saksbehandlingssystemet. Det ble da obligatorisk for saksbehandlerne å registrere diagnose på hver søknad. Dette kan ha bidratt til endringer i registreringen og dermed i diagnosemønstret.

Figur 11. Hjelpestønadmottakere 0–17 år, prosentfordelt etter hoveddiagnose. 2001 og 2017



Kilde: NAV

Figur 12. Hjelpestønadsmottakere 0–17 år med forhøyet hjelpestønad. De 10 vanligste diagnosene, etter kjønn. 2017



Kilde: NAV

diagnosegruppen består i hovedsak av barn med astma, og antallet barn og unge registrert med denne diagnosen og hjelpestønad er redusert fra 4 600 i 2001 til 1 500 i 2017. Nedgangen har trolig sammenheng med at det både har kommet mer kunnskap og bedre behandlingsmetoder, og at det dermed er blitt mindre vanlig å få hjelpestønad til astma.

Endringene i diagnosefordelingen er hovedårsaken til at satsfordelingen er endret. Nedgangen i antallet barn med hjelpestønad på grunn av sykdommer i åndedrettsystemet er en av de viktigste årsakene til nedgangen i antallet stønadsmottakere med sats 1. Tilsvarende er veksten i antallet med psykiske lidelser hovedårsaken til den sterke veksten i antall stønadsmottakere med sats 2, samt den svake veksten i antallet med sats 3. Mer enn 6 000 flere barn mottok sats 2 på grunn av psykiske lidelser i 2017 enn i 2001, mens nesten 1 000 flere mottok sats 3.

Av de 10 diagnosene som oftest forekommer blant barn og unge med forhøyet hjelpestønad, er det en

overvekt av gutter på samtlige diagnoser (figur 12). Særlig når den forhøyede hjelpestønaden skyldes hyperkinetiske forstyrrelser, gjennomgripende utviklingsforstyrrelser (for eksempel autisme og aspergers syndrom) og tics er andelen gutter høy, på mellom 72 og 80 prosent. For diabetes type 1 og epilepsi er fordelingen langt jevnere.

Har barna med pleiepenger også hjelpestønad?

Av barna med hjelpestønad er det få som også benytter pleiepengeordningen. I 2016 og 2017 mottok kun 5 prosent pleiepenger samme år. I alt 4 prosent hadde forhøyet hjelpestønad og pleiepenger. Forklaringen er trolig enkel: for barn med en varig sykdom har foreldrene hittil bare fått pleiepenger i startfasen av sykdomsforløpet eller i ustabile faser (se faktaboks *Regelverk for pleiepenger til og med september 2017*).

Blant barna med pleiepenger blir andelen med hjelpestønad noe høyere. Både for 2016 og 2017 mottok 25 prosent hjelpestønad samme år. Av den firedelen som benyttet begge ordningene mottok 85 prosent for-

høyet stønad. For øvrig er det ikke uventet at diagnosesammensetningen er annerledes i denne gruppen, ettersom hjelpestønad ytes til varig syke barn. Svulster, endokrine, ernærings- og metabolske sykdommer (i hovedsak diabetes type 1), sykdommer i nervesystemet og medfødte misdannelser og kromosomavvik er de største diagnosegruppene blant de barna med pleiepenger som også har hjelpestønad.

Hva skjer etter innføringen av ny pleiepengeordning?

I den nye pleiepengeordningen er de to tidligere lovbestemmelsene slått sammen til én felles bestemmelse. Dette skal gjøre regelverket enklere å forstå for brukerne, og også enklere å praktisere for NAV. At reformen får konsekvenser for bruken av pleiepengeordningen må forventes. Om den også får konsekvenser for bruken av hjelpestønadordningen er mer uklart.

Nytt regelverk for pleiepenger

Regelendringene som ble innført 1.10.2017 var i hovedsak følgende:

- Kravene til sykdommens alvorlighetsgrad er mindre strenge. Det er tilstrekkelig at barnet trenger kontinuerlig tilsyn og pleie. Varig syke barn inkluderes.
- Aldersgrensen for barnet utvides til 18 år uavhengig av sykdomstilstand.
- Man kan få i alt 1 300 pleiepengedager per barn, hvorav ett år med full kompensasjon, og deretter 4 år med 66 prosent kompensasjon. Hvis begge foreldrene pleier barnet samtidig, bruker de av den samme dagkontoen.
- Hvis dagkontoen er oppbrukt og barnet på et senere tidspunkt får en livstruende sykdom eller skade som krever kontinuerlig tilsyn og pleie, kan man ha rett til en ny pleiepengeperiode med 66 prosent av inntektsgrunnlaget.
- Pleiepenger kan benyttes sammenhengende i maksimalt 10 år. Alle periodene med pleiepenger legges sammen fram til barnet fyller 18 år.
- Ytelsen kan graderes ned til 20 prosent i stedet for 50 prosent.
- Karensdagene avvikles. Pleiepengene gis fra første fraværsdag.

I budsjettforhandlingene i Stortinget i desember 2017 ble det vedtatt to endringer:

- Med virkning fra 1. januar 2018 gis pleiepenger med 100 prosent av inntektsgrunnlaget for hele tidskontoen på 1 300 dager.
- Med virkning fra 1. februar 2018 gjeninnføres et unntak fra 18-årsgrensen for personer med utviklingshemning, og som på grunn av livstruende eller annen svært alvorlig sykdom har behov for kontinuerlig tilsyn og pleie.

Den viktigste innstramningen i regjeringens modell – 66 prosent kompensasjon i år 2–5 – ble dermed fjernet av stortingsflertallet.

At kravet om livstruende eller annen svært alvorlig sykdom er bortfalt og at varig syke barn er inkludert, medfører at barn som tidligere falt utenfor ordningen nå er omfattet, som kronisk syke eller varig funksjonshemmede barn, eller barn med senskader etter annen behandling. At aldersgrensen utvides til 18 år antas å medføre endringer både i alderssammensetningen og i diagnosesammensetningen. Etter gammel ordning var det vanskeligere å få pleiepenger for barn mellom 12 og 18 år. Som vist har dessuten ytelsen vanligvis blitt benyttet ved somatisk sykdom. Flere av de psykiske lidelsene inntreffer imidlertid ofte i tenårene, for eksempel alvorlige spiseforstyrrelser. Ved psykisk sykdom kan det også være viktig for behandlingen av sykdommen at en omsorgsperson er kontinuerlig tilstede i hjemmet sammen med barnet (Arbeids- og velferdsdirektoratet 2018). Utvidelsen av pleiepengeordningen antas derfor å gi økt bruk av pleiepenger blant foreldre til barn og unge med psykiske lidelser. At ytelsen kan gis fra første dag samt graderes ned til 20 prosent, kan også medføre flere brukere.

I debatten om pleiepengeordningen høsten 2017 ble 1 300-dagersgrensen sterkt kritisert fordi den ville gjøre situasjonen vanskeligere for foreldre med langvarig, alvorlig syke barn. Som vist i figur 4 har svært få foreldre mer enn 5 år med pleiepenger. Av de som fikk utbetalt pleiepenger i perioden 2010 til og med 2016 gjaldt dette kun 15 personer, altså 0,2 prosent av

stønadmottakerne.²¹ Selv om flere foreldre med langvarig syke barn vil benytte den nye pleiepengeordningen, forventes det likevel ikke noen veldig sterk økning i antallet som mister pleiepengene fordi de overskrider 1 300-dagers grensen. Men for de relativt få som kan komme i en slik situasjon vil det nok oppleves som vanskelig. Det kan imidlertid påpekes at det er åpnet opp for at foreldre som har brukt opp 1 300-dagerskvoten i noen tilfeller kan få en ny pleiepengeperiode, men med 66 prosent kompensasjon. Unntaksregelen kan bli anvendt for barn som får en ny alvorlig dødelig sykdom eller skade (Arbeids- og velferdsdirektoratet 2018).

Om 1 300-dagersgrensen vil bli opprettholdt, er for øvrig et åpent spørsmål. Stortingsflertallet har bedt regjeringen om å fremlegge en egen sak i 2018 om å utvide pleiepengeordningen utover 1 300 dager, med 100 prosent kompensasjon.²²

Mulige konsekvenser for bruken av hjelpestønad

Før reformen ble pleiepengeordningen innvilget ved varig sykdom, kun i enkelte unntakstilfeller. Ettersom varig syke barn nå blir inkludert i pleiepengeordningen, kan flere yrkesaktive foreldre benytte pleiepengeordningen samtidig som barnet også mottar hjelpestønad. Et spørsmål som dermed reiser seg er om foreldrene nå vil få dobbelt kompensasjon, og om en av ytelsene bør avkortes ved samtidig uttak.

Det må nevnes at de to ordningene ikke er ment å kompensere for det samme. Pleiepengeordningen kompenserer for bortfall av arbeidsinntekt for yrkesaktive med omsorg for syke barn, mens hjelpestønadsordningen kompenserer for merarbeidet som det ekstra pleie- og tilsynsarbeidet medfører, uavhengig av foreldrenes yrkesaktivitet og inntektsbortfall. De to ordningene er dermed helt forskjellige utformet. Det er også en viktig forskjell at pleiepengene er skattepliktige, mens hjelpestønaden er skattefri.

Hensikten med den nye pleiepengeordningen var å utarbeide et enklere og mer fleksibelt regelverk, slik at foreldrene i større grad kan styre egen hverdag. En samordning vil trolig medføre et mer komplisert regelverk, både for foreldre og saksbehandlere.

Oppsummering

Så langt har pleiepengeordningen vært en ordning for relativt få. Det nye regelverket forventes imidlertid å medføre langt flere brukere enn tidligere. Hvor stor økning utvidelsene vil innebære er likevel vanskelig å anslå. Vi vet for eksempel ikke hvor mange varig syke eller kronisk syke barn som finnes her i landet. Barn og unge med samme diagnose har dessuten svært forskjellig funksjonsnivå, etter sykdommens alvorlighetsgrad og barnets alder.

Forhåpentligvis vil imidlertid endringene i pleiepengeordningen redusere foreldrenes behov for å benytte sykepengeordningen til å løse sine omsorgsforpliktelser.

Referanser

Arbeids- og velferdsdirektoratet (2007) *Rundskriv til folketrygdlovens kapittel 9 – Generell del*. Sist endret 17.08.2007. Tilgjengelig fra: <https://www.nav.no/rettskildene-intern/Rundskriv/generell-del-kapittel-9>

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 (2014b) *Rundskriv til folketrygdlovens § 9–10 Pleiepenge til et medlem med omsorg for et barn som er innlagt i helseinstitusjon*. Sist endret 04.06.2014. Tilgjengelig fra: <https://www.nav.no/rettskildene-intern/Rundskriv/9-10-pleiepenge-til-et-medlem-med-omsorg-for-et-barn-som-er-innlagt-i-helseinstitusjon>

Arbeids- og velferdsdirektoratet (2015) *Rundskriv til folketrygdlovens § 9–11 Pleiepenge til et medlem med omsorg for et alvorlig sykt barn*. Sist endret

²¹ Foreldrene er telt hver for seg.

²² Kilde: Anmodningsvedtak 166 i <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Vedtak/Vedtak/Sak/?p=69804>, hentet 31.05.2018

10.03.2015. Tilgjengelig fra: <https://www.nav.no/rettskildene-intern/Rundskriv/9-11-pleiepenger-til-et-medlem-med-omsorg-for-et-alvorlig-sykt-barn>

Arbeids- og velferdsdirektoratet (2016) *Rundskriv til folketrygdlovens § 6-5 Forhøyet hjelpestønad*. Sist endret 28.04.2014. Tilgjengelig fra: <https://www.nav.no/rettskildene-intern/Rundskriv/6-5-forhoyet-hjelpestonad-til-barn-og-unge>

Arbeids- og velferdsdirektoratet (2018) *Rundskriv til folketrygdlovens § 9-10 Pleiepenger til medlem med omsorg for syke barn*. Sist endret 02.02.2018. Tilgjengelig fra: <https://www.nav.no/rettskildene-intern/Rundskriv/9-10-pleiepenger-til-medlem-med-omsorg-for-syke-barn>

Demiri, Aisha Synnøve og Tonje Gundersen (2016) Tjenestetilbudet til familier som har barn med funksjonsnedsettelse. NOVA-rapport nr. 7/2016. Oslo: NOVA

Folkehelseinstituttet (2018) *Folkehelse rapporten – Helsetilstanden i Norge*. Oslo: Folkehelseinstituttet

Haveraaen, Sissel Berg og Trond H. Diseth (2012) *Stønad ved barns sykdom – mer besvær enn støtte?* Tidsskrift for Den norske legeforening. Tilgjengelig fra: <https://www.tidsskriftet.no/2012/helse-og-jus/stonad-ved-barns-sykdom-mer-besvaer-enn-stotte>

Kittelsaa, Anna og Jan Tøssebro (2014) «Foreldrenes erfaringer med hjelpeapparatet» i Tøssebro, Jan og Christian Wendelborg (red) *Oppvekst med funksjonshemming. Familie, livsløp og overganger*. Oslo: Gyldendal Akademisk

Kverndokk, Snorre (2012) *Økonomisk kompensasjon for pårørendeomsorg*. Samfunnsøkonomen nr. 2/2012

Lima, Ivar Andreas Åsland (2018) *Kjønnsforskjeller i sykefraværet øker når par får barn*. Arbeid og velferd nr. 1/2018

NOU 2011:17 *Når sant skal sies om pårørendeomsorg. Fra usynlig til verdsatt og inkludert*. Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet

Prop. 48 L (2016–2017) *Endringer i folketrygdloven mv. (pleiepenger ved pleie av syke barn)*. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet

Rikstrygdeverket (1975) *Historisk oversikt over stønad til uføre. 1967–1972*. Oslo: Rikstrygdeverket

Sandnes, Toril (red.) (2007) *Helse og bruk av helse-tjenester – forskjeller mellom kvinner og menn*. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå, Rapport 2007/37

Tønnessen, Marianne, Stefan Leknes og Astri Syse (2016) *Befolkningsframskrivinger 2016–2100: Hovedresultater*. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå, Økonomiske analyser, 3/2016, 4–13

BIDRO REGELENDRINGEN I 2016 TIL AT ARBEIDSGIVERE KALLER PERMITTERTE RASKERE TILBAKE TIL JOBB?

Av Inger Cathrine Kann og Therese Dokken

Sammendrag

I juli 2016 ble maksimal permitteringsperiode utvidet fra 32 til 52 uker. Arbeidsgiver betaler lønn til den permitterte de første 10 dagene men det ble også innført en ny arbeidsgiverperiode på 5 dager etter 30 uker med dagpenger. I denne artikkelen ser vi på hvordan denne endringen påvirker sannsynligheten for når permitterte kommer tilbake i jobb. For å undersøke dette sammenligner vi sannsynligheten for å komme i jobb før og etter regelverksendringen i 2016.

Permitteringsregelverket endres med konjunktorene. For å korrigere for dette sammenligner vi arbeidsledige som er permitterte med arbeidsledige i samme periode som ikke er permittert. Jobbsjansene til de arbeidsledige som ikke er permittert er ikke påvirket av permitteringsregelverket, men påvirkes av de samme konjunktorendringene som permitterte, gitt at andre kjennetegn, som bosted og bransje er de samme.

Vi har i tidligere studier funnet at utvidelse av maksimal permitteringsperiode forlenger tiden permitterte er arbeidsledige. Utvidelsen skulle slik sett trekke i retning av at de permitterte gikk lenger ledig. Vi finner likevel at sannsynligheten for retur til jobb, og særlig til tidligere arbeidsgiver, øker markant når arbeidsgivers andre betalingsperiode inntreffer i uke 33. Det er sannsynlig at det er arbeidsgivers plikt til å betale lønn i uke 33 som er årsaken, siden vi ikke finner tilsvarende endringer i sammenligningsgruppen.

Innledning

Permitterte har vært anerkjent som en type arbeidsledige som skiller seg fra andre helt siden Feldstein (1976) pekte på at det er en gruppe som går tilbake til sin tidligere arbeidsgiver etter en periode som arbeidsledige. En viktig forskjell er at de permitterte, i motsetning til andre arbeidsledige, ønskes tilbake av tidligere arbeidsgiver. De fleste studier finner at permitterte i gjennomsnitt er ledige i kortere perioder sammenlignet med ordinære arbeidsledige (for eksempel Katz og Meyer 1990, Røed og Nordberg 2003, Nekoei og Weber 2015).

Når vi i denne artikkelen bruker begrepet «maksimal permitteringsperiode», mener vi den maksimale perioden en arbeidsgiver kan ha en arbeidstager permittert som mottar lønn (arbeidsgiverperioden) eller dagpenger (dagpengeperioden). Permitteringsordningen endres i takt med konjunktorene. I nedgangskonjunkturer har den maksimale permitteringsperioden typisk blitt utvidet og arbeidsgivers lønnsplikt blitt redusert, og i oppgangskonjunkturer har permitteringsperioden blitt redusert og lønnsplikten har økt. I Dokken, Kann og Sørbø (2017) så vi på flere regelverksendringer i perioden 2009 til 2015, og fant at endringer i den maksimale permitteringsperioden påvirket varigheten som arbeidsledig for permitterte. Jo lengre maksimal permitteringsperiode var, jo lenger gikk permitterte arbeidsledige. Formålet med denne artikkelen er å se på effekten av den siste utvidelsen av permitteringsregelverket, som trådte i kraft 1. juli 2016. Den maksimale perioden en arbeidstaker kunne være permittert ble da utvidet fra 32 til 52 uker. Det som skilte denne endringen fra tidligere endringer var at i tillegg til 2 ukers (10 arbeidsdager) lønnsplikt i starten av permitteringen (arbeidsgiverperiode I) ble det innført 1 uke hvor arbeidsgiver igjen hadde lønnsplikt senere i permitteringsløpet. Etter 30 uker med dagpenger ved permittering har arbeidsgiver igjen lønnsplikt i 1 uke (arbeidsgiverperiode II) før den permitterte kan motta dagpenger ved permittering i ytterligere inntil 19 uker. På bakgrunn av tidligere studier forventer vi at det å øke maksimal permitteringsperiode trekker i retning av lengre varighet av ledighetsperioden for de permitterte, men de økte kostnadene for arbeidsgiver ved å innføre arbeidsgiverperiode II trekker i retning av kortere varighet.

Bakgrunn

Permitteringsordningen

Permittering betyr at partene i et arbeidsforhold er midlertidig fritatt for sine forpliktelser (se faktaboks). Arbeidstakeren er helt eller delvis fritatt for arbeidsplikt, samtidig som arbeidsgiveren er fritatt fra å utbetale lønn. Etter permitteringsperioden har den permitterte fortrinnsrett til stillingen og plikter å gjenoppta arbeidet, så fremt arbeidstakeren ikke har sagt opp sin stilling eller blitt sagt opp av arbeidsgiver. Ved oppsigelse av arbeidstaker, er arbeidsgiver pliktig å betale lønn i oppsigelsestiden.

Et viktig formål med permitteringsordningen er at arbeidstakerne skal unngå oppsigelse i en midlertidig periode med mangel på arbeid. For arbeidsgivere er adgangen til å bruke permitteringer ved midlertidig produksjonsnedgang et av virkemidlene for en fleksibel tilpasning til markedssituasjonen. Siden adgangen til å bruke innleid arbeidskraft og midlertidige ansettelser er begrenset, har muligheten til å permittere vært et virkemiddel i perioder hvor bemanningen tidvis har overgått oppdragstilgangen. Bedriftene har beholdt kompetente arbeidstakere og har derved raskt kunnet normalisere produksjonen når forholdene har gitt grunnlag for dette.

Kostnaden ved permittering bæres av tre parter; arbeidsgiver, arbeidstaker og staten. Arbeidsgiver har lønnsplikt for en liten andel av permitteringsperioden (arbeidsgiverperioden). Dette er gjerne snakk om noen dager i starten av permitteringsperioden, hvor arbeidstaker er fritatt fra arbeidsplikten, men samtidig mottar lønn fra arbeidsgiver. Etter arbeidsgiverperioden følger tre dager hvor den permitterte hverken mottar dagpenger eller lønn (ventedager). Dersom den permitterte arbeidstakeren oppfylder de vanlige kravene til dagpenger, vil han/hun få dagpenger (dagpengeperioden av permitteringsperioden). Dermed dekkes kostnaden i denne perioden av staten, i form av økte dagpengeutgifter, og av den permitterte selv fordi dagpenger maksimalt utgjør 62,4 prosent av tidligere inntekt.¹ Jo lengre perioden med dagpenger er

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

Permitteringsregelverket

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

Ifølge Lov om lønnsplikt er arbeidsgiver pliktig til å betale lønn i deler av permitteringsperioden. Dette utgjør full lønn. Fra 1. juli 2016 er dette til sammen 3 uker (15 arbeidsdager). Utover denne arbeidsgiverperioden har permitterte arbeidstakere rett til dagpenger i inntil 49 uker innenfor en periode på 18 måneder, så fremt de oppfyller de vanlige vilkårene for mottak av ytelsen. Dette omtales også som dagpengeperioden, og er hjemlet i Folketrygdlovens §4-7. Arbeidsgiver kan velge å permittere utover dagpengeperioden, men da trer arbeidsgiverens lønnsplikt inn igjen. Dagpenger beregnes på bakgrunn av tidligere inntekt og utgjør 62,4 prosent av inntekten før skatt. Arbeidsledige som er permittert har som andre arbeidsledige rett til dagpenger i tilsammen 52 eller 104 uker, avhengig av tidligere inntekt. Det vil si at personer som blir sagt opp i løpet av permitteringsperioden likevel kan ha rett på dagpenger etter oppsigelsestiden.

Den siste endringen i permitteringsregelverket skjedde 1. juli 2016¹. Før dette var den maksimale permitteringsperioden på 32 uker. Arbeidsgiverperioden var de 2 første ukene (10 arbeidsdager), mens de resterende 30 ukene var dagpengeperioden. 1. juli 2016 ble den maksimale permitteringsperioden utvidet med 20 uker. En av disse ukene var en ny arbeidsgiverperiode på 1 uke (5 arbeidsdager) etter at den permitterte hadde mottatt dagpenger i 30 uker. Deretter kan den permitterte motta dagpenger ved permittering i inntil ytterligere 19 uker.

¹ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/endringer-i-permitteringsregelverket-fra-1.-juli/id2506485/>

sammenlignet med ordinær lønn, desto høyere er kostnaden for arbeidstakeren i form av redusert inntekt.

Lengden på permitteringsperioden og omfanget av arbeidsgiverens lønnsplikt har vært endret en rekke

ganger². I nedgangskonjunkturer har permitteringsperioden typisk blitt utvidet og arbeidsgivers lønnsplikt blitt redusert, og i oppgangskonjunkturer har permitteringsperioden blitt strammet inn igjen og lønnsplikten blitt økt. Permitteringsregelverket påvirker bedriftens bruk av ordningen og deres kostnader forbundet med permittering. Dette får konsekvenser for bedriftenes permitteringsatferd og i hvilken grad de velger å permittere fremfor å si opp ansatte. Det påvirker også når de eventuelt kaller permitterte arbeidstakere tilbake, og påvirker således permitteringsforløpenes varighet. Dette gjør at permitteringsregelverket påvirker samlet sysselsetting, arbeidsledighet og bedrifters overlevelse.

Hvis fallet i etterspørselen er *syklisk*, er det ønskelig å beholde kompetansen i bedriften, og det kan under visse forutsetninger være samfunnsøkonomisk lønnsomt at arbeidskraften er tilgjengelig straks konjunkturen bedres. Men det favoriserer også visse typer næringer på bekostning av andre der behovet for arbeidskraft er sterkt varierende over tid. Hvis nedgangen i etterspørselen derimot er *strukturell* og har en mer varig karakter, bidrar permittering til uheldig innlåsning av arbeidskraft. Eksempler på dette er teknologisk endring som fører til at noen produkter ikke lenger er etterspurt. I slike tilfeller er en permittering negativt for den permitterte selv, fordi det kan forlenge ledighetsperioden, men det er også uheldig for andre næringer som ønsker å tiltrekke seg kompetent arbeidskraft.

Permitteringsordningen påvirker permitteringsadferd

Det er bred enighet i litteraturen om at varigheten av perioden med dagpenger påvirker sannsynligheten for overgang til arbeid. Betydningen av dagpengevarighet er også bekreftet i empiriske studier fra Norge. For eksempel finner Falch m.fl. (2012:187) at en reduksjon i dagpengevarigheten fører til at arbeidsledige kommer raskere tilbake i jobb. Videre øker sannsynligheten for overgang til jobb når retten til å motta dagpenger går mot slutten (Røed og Zhang 2005,

² Se Falch m.fl. (2018:12) for en oversikt over endringer fra 1990 til 2016.

Falch m.fl. 2012). Søketeorien forklarer mekanismen bak dette ved at en arbeidsledig vurderer den fremtidige kostnaden av å være arbeidsledig på bakgrunn av forventninger om fremtidige jobbtilbud og varigheten og størrelsen på dagpengene. Dette påvirker innsatsen for å søke jobb. Jo lenger en person kan motta dagpenger, desto lavere er søkeinnsatsen. En studie av et naturlig eksperiment i Tyskland bekrefter dette empirisk (Lichter 2016). Selv om de fleste får arbeid ganske kort tid etter at de blir ledige (eller i oppsigelsesperioden, før de blir registrert ledige) så øker sannsynligheten for overgang til jobb mye, for de som fortsatt er ledige, når dagpengeperioden nærmer seg slutten. Dette trekker derfor i retning av lengre gjennomsnittsledighet ved utvidelse av dagpengeperioden.

Selv om permitterte i gjennomsnitt er ledige i kortere perioder enn andre arbeidsledige, kan utvidelser av permitteringsregelverket ha uheldige effekter. Røed og Nordberg (2003) har sett på sammenhengen mellom arbeidsledighetsperioden og maksimal varighet av perioden med dagpengerettigheter for permitterte arbeidsledige. De finner at når dagpengeperioden er lang, er permitterte ledige lenger enn når dagpengeperioden er kort. De finner også at permitteringsperioden påvirker varigheten av ledighetsperioden, ved at når den utvides så øker ledighetsperioden for de permitterte. De konkluderer med at bedriftenes villighet til å tilbakekalle permitterte arbeidstakere påvirkes sterkt av hvor lang dagpengeperioden er, det vil si i hvilken grad de kan legge kostnadene ved permitteringer på andre (arbeidstaker og samfunnet). Viktigheten av lengden på dagpengeperioden bekreftes i en nyere studie av Falch, Røed og Zhang (2018) som har gjort en analyse av hvordan endringer i det norske permitteringsregelverket har påvirket bedriftenes permitteringsadferd og permitteringsforløpenes varighet, og hvilke konsekvenser dette får på samlet sysselsetting, ledighet og bedrifters overlevelse. De analyserer altså både innstrømming til permittering og utstrømming fra permittering. Sammenhengene er komplekse og både seleksjonseffekter og bedriftens interesser påvirker utfallet. De bruker et individdatasett om alle permitteringsforløp i perioden 2004 til 2014, og finner at i perioder med et mer generøst regelverk (lengre dagpengeperiode og kortere arbeidsgiverperiode)

øker innstrømmingen til permittering. I tråd med Røed og Nordberg (2003) peker de på at effekten av forlenget dagpengeperiode er spesielt sterk. De konkluderer med at en forlenget dagpengeperiode fører til at flere ansatte blir permittert, færre blir værende sysselsatt og færre går over til ordinær ledighet. I tillegg varer hvert enkelt permitteringsforløp lenger. En forkortet arbeidsgiverperiode ser ut til å øke antallet som blir permittert noe, samtidig som hver enkelt permitteringsperiode får noe kortere varighet. En forkortet arbeidsgiverperiode øker bruken av rullerende permitteringer, og gir dermed en jevnere fordeling av permitteringsbyrden mellom de ansatte.

Katz og Meyer (1990) fant at arbeidsledige som forventer å bli kalt tilbake til tidligere arbeidsgiver, men som ikke blir det, har større sannsynlighet for å forbli ledige veldig lenge. De forklarer dette ved at de ikke søker annet arbeid så lenge de fortsatt har forventninger om å bli kalt tilbake. Det er ikke så mange studier som tester søkeadferd på permitterte versus ordinære arbeidsledige, men Nekoei og Weber (2015) finner empiriske bevis for dette i data fra Østerrike. Sammenlignet med ordinære arbeidsledige, er det en lavere andel av de permitterte som søker andre jobber, og de som gjør det søker på færre stillinger.

Arbeidsledighetsutviklingen

Mot slutten av 2014 kom Norge i en nedgangskonjunktur drevet av fallende oljepris og fallende oljeinvesteringer. Dette resulterte i en betydelig nedgang i sysselsettingen i oljerelaterte næringer i årene 2015 og 2016, og en kraftig økning i arbeidsledigheten blant ingeniører og industriarbeidere med bakgrunn fra oljenæringen. Samtidig falt ledigheten for bygg- og anleggsarbeidere, og den var relativt stabil for yrkesgrupper som undervisning og helse, pleie og omsorg.

Det var ikke bare mellom ulike næringer at det var store forskjeller i ledighetsutviklingen i denne nedgangskonjunkturen, det var også store geografiske forskjeller. Det var først og fremst Sør- og Vestlandet som ble rammet av nedgangen i oljebransjen, og spesielt Rogaland. Fylket gikk fra å ha lav ledighet til å ha den høyeste ledigheten i landet i november 2016 (NAV 2017). I 2016 stabiliserte bruttoledigheten seg

på landsbasis, men fortsatte å øke på Sør- og Vestlandet frem til slutten av året. I desember 2016 begynte ledigheten å gå ned også der.

Permitteringsregelverket endres som sagt i takt med konjunktorene. I juli 2016 ble det vedtatt en endring av permitteringsordningen som var både en utvidelse i form av forlenget dagpengeperiode, men også en innstramming i form av utvidet lønnsplikt for arbeidsgivere. I forkant av endringen var det mye diskusjon om dette var riktig å gjøre. Nedgangskonjunkturen rammet i stor grad Sør- og Vestlandet, mens etterspørselen etter arbeidskraft var høy i andre deler av landet. Dette skiller denne nedgangskonjunkturen fra tidligere konjunkturedganger. Dersom søkeaktiviteten til de permitterte går ned, reduseres deres sjanser for å finne annet arbeid, og arbeidskraft låses fast i en region og bransje med økende ledighet.

Problemstillinger

Både det at nedgangskonjunkturen i stor grad rammet bare noen geografiske områder og noen næringer, og at endringen innebar både en utvidelse av dagpengeperioden og en innstramming i form av utvidet lønnsplikt gjør endringen i 2016 spesielt interessant. Vi ønsker å undersøke om denne endringen i permitteringsregelverket påvirker sannsynligheten for når man kommer tilbake i jobb og om dette i størst grad er tilbake til tidligere arbeidsgiver, eller om det er hos en annen arbeidsgiver.

For å se på hvordan sannsynligheten for overgang til jobb er på ulike tidspunkt før og etter utvidelsen av permitteringsregelverket i 2016, beregner vi hasardfunksjoner som beskriver sannsynligheten for å komme i jobb på ulike tidspunkt i ledighetsperioden. Vi estimerer også sannsynligheten for å komme i jobb for de som ble ledige før sammenlignet med etter endringen i permitteringsregelverket, kontrollert for en rekke kjennetegn. Vi beregner denne for tre ulike utfall: 1) overgang til arbeid, 2) retur til tidligere arbeidsgiver og 3) overgang til annen arbeidsgiver. Utfall 1 er summen av utfall 2 og 3. Vi estimerer ikke overgang fra permittert til ordinær ledig, siden dette ikke kan beregnes for sammenligningsgruppa, kun for de permitterte.

Data og metode

Vi bruker registerdata over personer som ble arbeidsledige³ i perioden mars 2015 til mars 2018.

Utvalget er begrenset til å inkludere personer som ikke har vært arbeidsledige i løpet av de siste 18 månedene i forkant av ledighetsperioden. Dette kriteriet sikrer at alle de permitterte personene vi har med i utvalget har rett til full permitteringsperiode⁴. Alle personene i utvalget er dagpengemottakere. Alle i vårt datasett er registrert som bosatte i Norge, og de er under 65 år. Noen bransjer, for eksempel fiskeri, har utstrakt bruk av permitteringer på grunn av stor sesongvariasjon i etterspørselen etter arbeidskraft. Denne bransjen har egne regler for permitteringer, og personer som er permittert innen fiskeindustrien er derfor utelatt fra vår analyse.

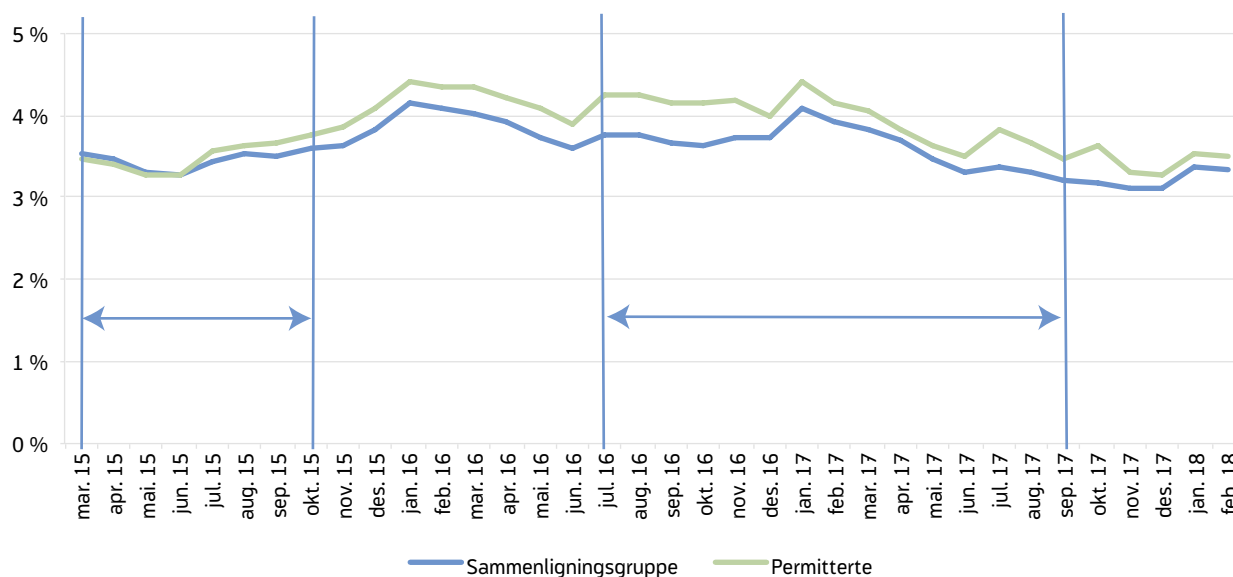
Vi skiller mellom personer som er permittert når ledighetsforløpet starter, og de som ikke er det. De som ikke er permittert skiller vi ut i en sammenligningsgruppe. Den gjennomsnittlige ledigheten i bo- og arbeidsregionene for permitterte og andre arbeidsledige vises i figur 1. At kurvene har ulikt nivå betyr at de som blir permittert bor i regioner med høyere ledighet enn sammenligningsgruppa, men vi ser at mønsteret i ledighetsutviklingen for de to gruppene er ganske likt (figur 1).

Innenfor observasjonsperioden ser vi på personer som ble registrert som arbeidsledige fra mars 2015 til oktober 2015 (før endring av regelverket), og fra juli 2016 til september 2017 (etter endring av regelverket). Vi har da 8 måneder før og 15 måneder etter. Vi ser av figur 1 at arbeidsledigheten er noe høyere og avtagende i perioden etter endringen enn i perioden før, hvor den er lavere og økende. Starttidspunktet er satt til mars 2015 for ikke å ha overlapp med tidligere regelverk. Oppholdet mellom perioden er lagt inn fordi utvidelsen hadde tilbakevirkende kraft, og de

³ Med «arbeidsledig» i denne artikkelen mener vi arbeidssøkere som har rett til dagpenger, dette inkluderer helt ledige, delvis ledige og arbeidssøkere på tiltak. Dette inkluderer de permitterte, såfremt de har rett på dagpenger.

⁴ Permitteringsregelverket er utformet slik at det er en maksimal periode man kan være permittert med dagpenger i løpet av 18 måneder. I dag er denne på 52 uker.

Figur 1. Arbeidsledighet i bo- og arbeidsmarkedsregioner der permitterte bor og der arbeidsledige (vår sammenligningsgruppe) bor. Mars 2015–mars 2018



Kilde: NAV

som var permittert når regelverket trådte i kraft 1. juli 2016 også ble omfattet av det nye regelverket. Personer som ble permittert i for eksempel desember 2015 kunne være permittert i maksimalt 32 uker da de ble permittert i 2015. Dersom de gikk permitteringsperioden ut var de fortsatt permittert 1. juli 2016, og ble dermed omfattet av regelverksendringen. Dette betyr at de kunne være permittert i ytterligere 20 uker. For å unngå slik overlapp av regelverk har vi ekskludert personer som ble permittert mellom november 2015 og juni 2016 (se tabell 1). Datasettet består da av 115 501 forløp⁵; 45 827 før endringen og 69 674 etter endringen. De som blir ledige i slutten av observasjonsperioden kan følges i en relativt kort periode i og med at vi kun har data til og med mars 2018, men vi tar hensyn til dette ved den analysemetoden vi bruker.

Et arbeidsledighetsforløp starter når en person registrerer seg arbeidsledig hos NAV. Dette gjelder både de som er permittert, og de som ikke er det. Forløpet

avsluttes når personen ikke lenger er registrert som arbeidsledig. Den vanligste årsaken til at arbeidsledighetsperioden avsluttes, er at man får arbeid.

Vi beregner hasardrater for overgang fra «arbeidsledig» til hvert av utfallene «jobb», «retur til tidligere arbeidsgiver» og «jobb hos annen arbeidsgiver» hver for seg. Mens utfallene «retur til tidligere arbeidsgiver» og «jobb hos annen arbeidsgiver» er gjensidig utelukkende, er «jobb» summen av disse to. En hasard er sannsynligheten for at en hendelse skal inntreffe i løpet av et kort tidsrom, gitt at den ikke har inntruffet enda (se faktaboks). I teksten bruker vi for enkelthets skyld «sannsynlighet» når vi beskriver hasardrater. Hasardratene beregnes for hver måned i arbeidsledighetsperioden. Vi ser på hele ledighetsforløpet, men figurene viser kun de første 16 månedene.

Dataene er registrert på månedsbasis, det vil si at vi ikke vet nøyaktig hvilken dato de ble registrert som arbeidsledig, kun hvilken måned. For eksempel har alle som ble ledige i løpet av juli 2016 tilgangsdato 1. juli 2016. Det samme gjelder avgang. Dato for avgang er den 27. i måneden. Det betyr unøyaktighet i hasardberegningene, og at minimumsvarigheten i våre data er fire uker. Vi ser imidlertid på endringer i mønsteret. Dermed er det ikke så avgjørende for våre analyser at

⁵ Opphold i arbeidsledighetsperioden på under to måneder anser vi ikke som en avgang, fordi en del korte opphold ikke er reelle. Det kan være at personen det gjelder har ferie, og dermed ikke sender inn meldekort som arbeidsledig, eller har glemt å sende inn meldekort for en periode. Vi skjøter derfor opphold på mindre enn to måneder sammen til en sammenhengende arbeidsledighetsperiode.

Tabell 1. Antall nye forløp per måned i utvalget. Før og etter endring av permitteringsregelverk i juli 2016

År og måned	Sammenligningsgruppe	Permitterte	I alt
2015m3	5 383	564	5 947
2015m4	5 140	671	5 811
2015m5	3 774	387	4 161
2015m6	5 762	444	6 206
2015m7	4 592	375	4 967
2015m8	4 969	647	5 616
2015m9	5 964	1089	7 053
2015m10	5 076	990	6 066
Sum før endring i permitteringsregelverket	40 660	5 167	45 827
2016m7	3 965	305	4 270
2016m8	5 171	496	5 667
2016m9	4 466	552	5 018
2016m10	4 445	564	5 009
2016m11	4 817	861	5 678
2016m12	2 467	417	2 884
2017m1	7 480	1317	8 797
2017m2	4 312	495	4 807
2017m3	4 023	350	4 373
2017m4	3 089	238	3 327
2017m5	3 736	291	4 027
2017m6	3 585	208	3 793
2017m7	3 430	120	3 550
2017m8	4 251	267	4 518
2017m9	3 690	266	3 956
Sum etter endring i permitteringsregelverket	62 927	6 747	69 674
Sum utvalg totalt	103 587	11 914	115 501

Kilde: NAV

Hasard

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

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

tidspunktet for når hasarden øker beregnes med en unøyaktighet på om lag 4 uker. Denne unøyaktigheten er den samme for alle grupper vi ser på og påvirker derfor ikke konklusjonene våre.

Hvordan skille endringer i permitteringsregelverket fra endringer i konjunktorene?

Ved å sammenligne intervensjonsperiode med kontrollperiode ser vi hvordan endring i permitteringsregelverket påvirker sannsynligheten for å komme i arbeid før og etter regelverksendringene. Vi deler inn data i en intervensjonsperiode som er *etter* endring i permitteringsregelverket, og en kontrollperiode som er *før* endringen.

Fordi utvidelser av permitteringsregelverket har skjedd i en nedgangskonjunktur, er det vanskelig å skille hva som er effekt av regelendringer og hva som er effekt av konjunkturedringer. Vi prøver å kontrollere for konjunkturedringene den enkelte opplever i sin arbeidsmarkedsregion⁶ i modellene. Vi gjør dette ved å inkludere ledighetsnivået i arbeidsmarkedsregionen ved starten på den enkeltes ledighetsperiode. Vi kontrollerer også for endringer i nivået på ledigheten, det vil si om ledigheten var på vei opp eller ned da de ble ledige, og hvor stor opp- eller nedgangen var. Dette måler vi som den prosentvise endringen i ledighetsraten i arbeidsmarkedsregionen fra samme måned året før.

I tillegg til å kontrollere for konjunkturer i modellene, kontrollerer vi også for gruppesammensetning ved individuelle kjennetegn som inntekt året før ledigheten inntreffer, yrke, alder, kjønn, om de har barn under 18 år, om de er gift og om de er født i Norge, samt om de bor i sentrale strøk eller ikke. For å korrigere for sesongvariasjon, kontrollerer vi også for hvilken kalendermåned de ble arbeidsledige.

For hasardratene som illustreres er referansekategori den største gruppen, det vil si 40 år gamle menn i bygge- og anleggsbransjen som er gift, født i Norge og har barn.

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

I tillegg til å kontrollere for konjunkturedringene og gruppesammensetning, sammenligner vi endringer i mønsteret for sannsynlighet for overgang til jobb for de permitterte med en sammenligningsgruppe. Sammenligningsgruppen består av dagpengemottakere som har blitt arbeidsledige i samme periode, men som ikke er permitterte. De er derfor påvirket av de samme

konjunkturedringene, men ikke av endringene i permitteringsregelverket. Som for de permitterte er det et kriterium at de er dagpengemottakere og at de ikke har vært registrert som arbeidsledige de siste 18 månedene. På denne måten prøver vi å sikre at sammenligningsgruppen består av personer som har hatt en stabil tilknytning til arbeidslivet forut for ledighetsperioden.

Selv om vi kontrollerer for sammensetning også for sammenligningsgruppen ser vi likevel at sannsynligheten for overgang til jobb er noe ulik sammenlignet med de permitterte. Vi ser derfor kun på endringer i *mønsteret* for hasardratene, ikke nivået. Med «mønsteret» mener vi *når* i ledighetsperioden sannsynlighet for overgang til jobb er høy og når den er lav. I Dokken m.fl. (2017) fant vi at sannsynligheten for overgang til jobb har en topp de første månedene av forløpet og en annen topp ved utløpet av permitteringsperioden for de permitterte og ved utløpet av dagpengeperioden. Dersom regelverket påvirker, forventer vi at toppen ved utløpet av permitteringsperioden inntreffer på et tidligere tidspunkt når permitteringsperioden er kort og på et senere tidspunkt når den er lang. Vi benytter sammenligningsgruppen for å observere om mønsteret i sannsynligheten endres på samme måte blant de ikke-permitterte.

Det vil si at vi kan se om sannsynligheten for overgang til jobb forflytter seg i tid etter regelverksendringene på en annen måte enn for sammenligningsgruppen som er utsatt for de samme konjunkturedringene. På denne måten sannsynliggjør vi at det er en kausal sammenheng mellom endringene i permitteringsregelverket og varigheten som arbeidsledig blant permitterte⁷.

Definisjon av utfallene

At arbeidsledighetsperioden *avsluttes* er definert ved at en person er ute av arbeidsledighetsregisteret i minimum to måneder. Dette gjelder både permitterte og arbeidsledige som ikke er permittert (sammenligningsgruppen). At den arbeidsledige har *overgang til jobb* defineres ved at en person har avsluttet arbeids-

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

⁷ Vi beregner ikke størrelsen på effektene av regelverksendringen. Det ville kreve en mer avansert modell for å kontrollere for uobserverbar heterogenitet mellom gruppene.

Tabell 2. Deskriptiv statistikk. Alle forløp. Permitterte og sammenligningsgruppen. Før (mars-oktober 2015) og etter (juli 2016-september 2017) utvidelsen av maksimal permitteringsperiode

	Permitterte		Sammenligningsgruppe	
	Før	Etter	Før	etter
Inntekt(beregningsgrunnlag i G)	6,34	6,17	4,77	4,80
Andel menn	0,82	0,82	0,59	0,58
Alder ved start	42,01	42,00	37,20	37,69
Andel med barn under 18 år	0,42	0,43	0,43	0,44
Andel gifte	0,46	0,43	0,34	0,34
Andel norskfødte	0,73	0,73	0,69	0,69
Konjunkturindikatorer				
Arbeidsledighet i arbeidsmarkedsregionen de bor i ved starten av forløpet	3,55	4,09	3,46	3,67
Overganger (andel av alle forløp i løpet av oppfølgingsperioden)				
til jobb	0,80	0,72	0,56	0,46
til tidligere arbeidsgiver	0,58	0,58	0,17	0,17
til annen arbeidsgiver	0,22	0,14	0,39	0,29
N	5 167	6 747	40 660	62 927

Kilde: NAV

ledighetsperioden og er registrert i arbeid to måneder etter siste måned han/hun var registrert arbeidsledig, og at personen arbeider mer enn 20 timer per uke⁸. At den arbeidsledige har *retur til tidligere arbeidsgiver* defineres på samme måte, men vi har i tillegg som betingelse at siste arbeidsgiver man var registrert hos før man ble arbeidsledig, er den samme man hadde når ledighetsperioden ble avsluttet. Ved *overgang til annen arbeidsgiver* er betingelsen at man blir registrert hos en annen arbeidsgiver enn før man ble arbeidsledig. Arbeidsgivere identifiseres ved hjelp av organisasjonsnummer.

Permitterte arbeidstakere skal motta lønn i oppsigelsesperioden dersom de blir sagt opp i løpet av den tiden de er permittert. Arbeidsgiveren kan også kalle arbeidstakeren tilbake på jobb i oppsigelsesperioden. Det er derfor mulig at personer som har vært permittert er tilbake hos tidligere arbeidsgiver en kort periode før de begynner å jobbe for en ny arbeidsgiver eller fortsetter å være arbeidsledig. Når vi ser på hvem

som er arbeidsgiver to måneder etter at personen sluttet å være ledig, kan det derfor hende at noen av personene vi identifiserer som tilbakekalt til tidligere arbeidsgiver er sagt opp og kun er der for å jobbe i oppsigelsesperioden. For å se hvor sensitive resultatene våre er for dette, har vi sjekket hvorvidt vi ser det samme mønsteret når vi ser på om de er i jobb seks måneder etter at de avsluttet ledighetsperioden, og hos hvilken arbeidsgiver.

Deskriptiv statistikk

Det er færre som blir arbeidsledige etter regelendringen i juli 2016 enn det var i 2015. Dette skyldes antakelig at endringen skjedde på slutten av nedgangskonjunkturen og gjenspeiler at situasjonen hadde begynt å bedre seg sommeren 2016. Det er også færre som blir permittert, og andelen permitterte av de som blir arbeidsledige er også noe lavere. Men endringen i andelene er ikke så stor. Mens 19 prosent av de ledige i vårt utvalg var permittert før regelendringen, var 16 prosent av de ledige permittert etter. Dette kan være tilfeldig. Det kan også være at arbeidsgivere er mindre tilbøyelig til å permittere etter regelendringen enn før, men det har vi ikke mulighet til å si noe om basert på denne analysen.

⁸ Vi har også forsøkt med definisjon der vi krever at de er i arbeid 6 måneder etter. Dette endrer ikke vesentlig på resultatene, men vi mister mer data siden vi får kortere oppfølgingsperiode for den siste regelendringen.

Andelen med overgang til jobb i løpet av oppfølgingsperioden vår er høyere blant de permitterte enn blant de arbeidsledige som ikke var permittert i vårt utvalg, både før og etter regelverksendringen (se tabell 2). Som forventet er andelen med retur til tidligere arbeidsgiver mye høyere blant de permitterte, men det er også en god del av de som ikke er permittert som går tilbake til tidligere arbeidsgiver etter en periode som arbeidsledig (dette gjelder 17 prosent av forløpene i vårt utvalg). Andelen kvinner er også lavere blant de permitterte, og de permitterte er i gjennomsnitt 3–4 år eldre (tabell 2). Arbeidsledigheten er betydelig høyere i perioden etter regelendringen for de permitterte, noe som betyr at de permitterte bor i områder med høy ledighet. Det er derfor viktig å korrigere for arbeidsledighet i regionen der den ledige bor (ses også i figur 1). De permitterte har også langt høyere inntekt i gjennomsnitt enn sammenligningsgruppen.

Når vi ser på forløp som er avsluttet (personer som ikke lenger er tilmeldt som arbeidsledige), finner vi at en høyere andel av de permitterte har overgang til jobb. Både for permitterte og for sammenligningsgruppen er andelen med overgang til jobb lavere i perioden etter regelverksendringen. Dette skyldes hovedsakelig at en relativt stor andel av de i etterperioden følges i relativt kort tid (se tabell 1). Av de permitterte er det 58 prosent som går tilbake til tidligere arbeidsgiver. Dette er samme andel både før og etter regelendringen.

Arbeidsgiverbetaling i midten av permitteringsperioden fører til at permitterte blir kalt raskere tilbake til jobb

Vi ønsker å se om endringer i permitteringsregelverket påvirker mønsteret for når i arbeidsledighetsperioden overgang til jobb skjer. Vi sammenligner endringer i sannsynlighet for overgang til jobb hver måned i forløpet i perioden før regelverket med perioden etter, både i permitteringsgruppen og i sammenligningsgruppen.

Vi finner at mønsteret endrer seg med permitteringsregelverket utover det man kan forvente som følge av

konjunkturendringene. Det vil si at mønsteret endres betydelig selv om vi kontrollerer for konjunkturendringene, og det endres på en helt annen måte enn i sammenligningsgruppen. De som ble permittert etter regelendringen i juli 2016 har høyere sannsynlighet for overgang til jobb tidligere i forløpet sammenlignet med de som ble permittert i perioden før.

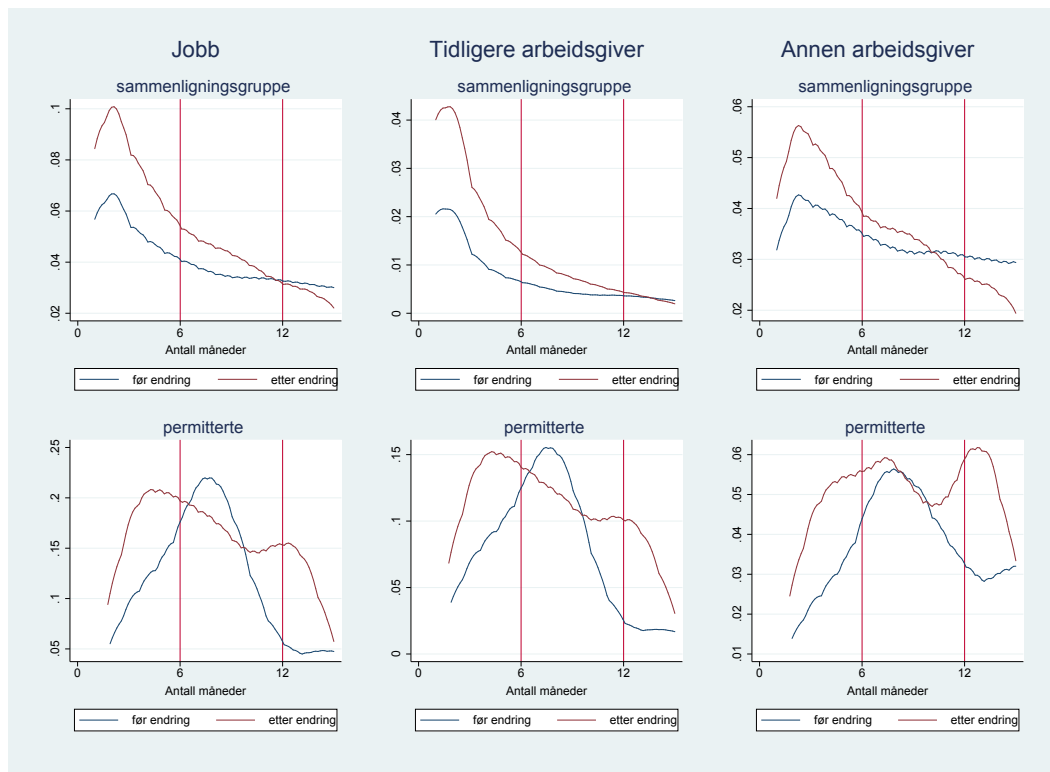
Overgang til jobb

I figur 2 viser vi sannsynligheten for overgang til jobb hver måned ut i ledighetsperioden. «Før endring» er blå og «etter endring» er tegnet med rød linje. «Før og etter endring» defineres av tidspunkt for endring av permitteringsregelverket (se metodeavsnitt). Vi ser på endringene i mønsteret i sannsynlighet for de permitterte og sammenligningsgruppen, det vil si endringer i *når* i ledighetsperioden sannsynligheten for overgang til jobb er størst. Dersom toppunktet (eller tyngdepunktet i fordelingen) flytter seg mot venstre, betyr det at det er større sannsynlighet tidlig i ledighetsperioden. Dersom toppunktet flytter seg til høyre, betyr det at sannsynligheten er større senere i ledighetsperioden.

Overgang til jobb inkluderer både retur til tidligere arbeidsgiver og overgang til ny. Vi ser i denne analysen kun på de første 16 månedene av ledighetsperioden. Vi finner at i sammenligningsgruppa er sannsynligheten for overgang til jobb høyest rundt 3 måneder etter at de ble registrert ledige (figur 2). For de permitterte var sannsynligheten for overgang til jobb før regelendringen størst rundt 6 måneder, som var den maksimale permitteringsperioden tidligere. Etter regelverksendringen er overgang til jobb størst rundt 3–4 måneders ledighet.

Denne endringen i mønsteret ser ut til å være knyttet til regelverksendringer, siden vi ikke ser de samme endringene i mønsteret i sammenligningsgruppen. Blant disse er det ingen slik tydelig forskyvning i sannsynlighet mot høyre, og heller ingen økning i sannsynlighet rundt permitteringsperiodens utløp. Sannsynligheten for overgang til jobb er på et høyere nivå etter regelverksendringene, men dette kommer antagelig av at konjunktorene ble bedre mot slutten av 2016. Til tross for at ledighetsnivået fremdeles var relativt høyt, var ledigheten avtagende (figur 1), og

Figur 2. Sannsynlighet for overgang til jobb for permitterte og sammenligningsgruppen



Kilde: NAV

arbeidsgiveres forventning om bedring førte antageligvis til at sannsynligheten for å få jobb var høyere. Selv om vi kontrollerer for arbeidsledighet i arbeidsmarkedsregionen, er det sannsynlig at gruppen som ble arbeidsledig i de ulike periodene er forskjellig på andre parametere enn de vi har kontrollert for. Slik uobserverbar heterogenitet er også grunnen til at vi kun ser på forskyvning i mønsteret for sannsynlighet for *når* overgangene skjer, og ikke nivået.

Retur til tidligere arbeidsgiver

Hensikten med permitteringsordningen er at bedrifter skal beholde arbeidskraften og at arbeidstakerne skal beholde jobben. Derfor undersøker vi om sannsynligheten for retur til tidligere arbeidsgiver endres med permitteringsregelverket. En høy andel av de permitterte er registrert med retur til tidligere arbeidsgiver, men også i sammenligningsgruppen er en liten andel (17 prosent) registrert med retur til tidligere arbeidsgiver. Dette gjør det mulig å sammenligne også dette utfallet.

Vi kjenner igjen endringene i sannsynlighet for retur til tidligere arbeidsgiver fra overgang til jobb samlet sett (figur 2). Når permitteringsregelverket ble endret ble sannsynligheten for å avslutte arbeidsledighetsperioden forskjøvet mot venstre for de permitterte, noe som betyr at sannsynligheten for å returnere til tidligere arbeidsgiver var høyere tidligere i forløpet. Vi finner ikke en slik endring i mønsteret i sammenligningsgruppen. Vi tolker dette som at varigheten endres med regelendringene.

Overgang til annen arbeidsgiver

De fleste permitterte går tilbake til sin tidligere arbeidsgiver. Dette gjelder 58 prosent i begge periodene vi ser på. Men en del, mellom 14 og 22 prosent, får også jobb hos ny arbeidsgiver. Noen av disse går til annet arbeid etter at de er sagt opp eller etter at permitteringsperioden utløper, og noen før. Mens det var en jevn økning i sannsynligheten for overgang til annen arbeidsgiver blant de permitterte helt fra starten av forløpet og frem mot utløpet av permitteringsperi-

oden før regelverksendringen i 2016, ser vi nå ikke et slikt mønster. Derimot er det en nedgang i sannsynligheten for overgang til annen arbeidsgiver noen måneder før maksimal permitteringsperiode utløper. Som forventet er det en økning i sannsynlighet når permitteringsperioden utløper.

Definisjon av overgangstidspunkt har betydning, men ikke for konklusjonen

I analysen ser vi på hvilken arbeidsgiver de har 2 måneder etter at den arbeidsledige ikke lenger var registrert som arbeidsledig. I vedlegget (figur v1) viser vi hvordan sannsynligheten for overgang til jobb er når vi ser på hvorvidt de er i jobb 6 måneder etter ledighetsforløpet er avsluttet, og hvorvidt de er tilbake hos tidligere arbeidsgiver eller ikke. Årsaken til dette er at retur til tidligere arbeidsgiver kan være retur for oppsigelse (det er vanlig at arbeidsgiver betaler lønn i tre måneder ved oppsigelse). Sannsynligheten for å komme i jobb faller noe når vi definerer det på denne måten, men mønsteret for *når* overgangen skjer er det samme; det er fremdeles tydelig at sannsynligheten for å gå tilbake til jobb tidlig i permitteringsperioden har økt etter regelendringen i 2016.

Likevel er det tydelig at man bør ta hensyn til at retur til tidligere arbeidsgiver kan være oppsigelse, og at mange av disse vil gå til arbeidsledighet når oppsigelsestiden er over. Andelen som kommer tilbake til tidligere arbeidsgiver er 58 prosent når vi bruker 2 måneder (se tabell 1), men er 48 prosent når vi bruker 6 måneder⁹. Altså 10 prosentpoeng lavere. Andelen av de permitterte som kommer i jobb er 73 prosent når vi bruker 6 måneder, men 80 prosent når vi bruker 2 måneder. Mange starter nok på en ny arbeidsledighetsperiode etter oppsigelsestiden hos arbeidsgiver.

Arbeidsgiverbetaling i midten av permitteringsperioden, viktigere enn maksimal permitteringsperiode?

For den permitterte vil en forlenget permitteringsperiode innebære en kostnad både på kort og lang sikt. På kort sikt fordi dagpengeperioden forlenges og de taper inntekt sammenlignet med å være i jobb, og på lang sikt fordi sannsynligheten for å få annet arbeid, om de ikke blir tilbakekalt av arbeidsgiveren, reduseres når man har vært lenge ledig (Katz og Meyer 1990). Når perioden for arbeidsgivers lønnsplikt er over, er lang maksimal permitteringsperiode til fordel for arbeidsgiverne fordi de beholder kompetanse og kan vente lenger for å se om markedene endres. Det nye ved endringen i 2016 var en ekstra arbeidsgiverperiode etter 30 uke med dagpenger. Vi ser at denne endringen trekker i retning av tidligere retur til arbeid, og at overgang til samme arbeidsgiver blir mer vanlig. Ved tidligere regelendringer, har utvidelser i maksimal permitteringsperiode stort sett vært en kombinasjon av en utvidelse av dagpengeperioden og en reduksjon i arbeidsgivernes lønnsplikt. Når vi her ser det motsatte av hva vi fant i Dokken m.fl. (2017), tyder dette på at innføringen av arbeidsgiverperiode II har en betydelig påvirkning på sannsynligheten for overgang til jobb for de permitterte. Funnene våre tyder på at den ekstra arbeidsgiverperioden som ble innført har gitt bedrifter incentiver til å kalle arbeidstakerne tilbake på et tidligere tidspunkt enn de ellers ville ha gjort.

Permitteringer innebærer en subsidiering av noen bedrifter på bekostning av andre. Man subsidierer bedrifter som ikke utnytter arbeidskraften sin fullt ut, og i noen tilfeller bedrifter i bransjer der etterspørselen ikke vil ta seg opp igjen. Endringer i permitteringsregelverket kan også slå ulikt ut i ulike næringer, og være gunstig for en næring som opplever en midlertidig svikt i etterspørselen, men negativt for andre næringer som trenger arbeidskraft i samme periode. Med arbeidsgiverbetaling i uke 33 er subsidieringen av noen bedrifter på bekostning av andre betydelig mindre enn ved tidligere utvidelser av maksimal permitteringsperiode.

Et for stramt permitteringsregelverk kunne ha nega-

⁹ Vi sammenligner her «før-perioden», der alle følges opp minst 6 måneder.

tive konsekvenser for både bedrift og arbeidstaker. Dersom kostnadene for bedriften blir store ved permitteringer, kan det føre til at oppsigelse av ansatte blir mer vanlig på kort sikt, og derved at færre blir permittert enn det ellers ville ha vært. Bedrifter som opplever svingninger i ordremengde vil da i større grad måtte benytte innleid arbeidskraft eller andre former for midlertidig ansettelser for å møte svingningene på lengre sikt. Dermed blir det færre fast ansatte, og flere som må leve med usikkerheten ved en løsere tilknytning til arbeidsmarkedet. For bedriftene kan det også ha negative konsekvenser i form av at de kan miste viktig kompetanse, og at innleid og midlertidig arbeidskraft i mindre grad øker sin kompetanse siden de uansett er der for en kortere periode. Falch m.fl. (2018) finner at både varigheten på arbeidsgiverperioden, og hvor lang den maksimalt tillatte permitteringsperioden er, påvirker både om bedriften velger å permittere eller ikke. Det påvirker også *hvor lenge* de velger å permittere. Når dagpengeperioden er lengre og arbeidsgiverperioden kortere er det flere som blir permittert, og bedriftene venter også lenger før de kaller permitterte tilbake på jobb.

I Dokken m.fl. (2017) fant vi at maksimal permitteringsperiode hadde sterk innvirkning på hvor lenge permitterte gikk arbeidsledige, og forventet ut fra dette å finne at utvidelsen av maksimal permitteringsperiode fra 32 til 52 uker ville føre til at de permitterte kom senere tilbake til tidligere arbeidsgiver. Det er derfor overraskende at betaling i uke 33 fremskynder retur til tidligere arbeidsgiver så mye som våre analyser indikerer, selv om maksimal varighet er forlenget til hele 52 uker. Det kan tyde på at maksimal varighet er mindre viktig enn hvilke uker og hvor mye arbeidsgiver skal betale. Falch m.fl. (2018) er litt usikre på årsaken til at de finner negativ sammenheng mellom forlenget arbeidsgiverperiode og sannsynligheten for å gå tilbake til opprinnelig jobb. Det kan være en seleksjonseffekt; når arbeidsgiverperioden er lang (dyr for bedriften), er det en overvekt av bedrifter som vet at de kommer til å trenge å permittere lenge som velger å permittere i utgangspunktet. I så fall behøver ikke den estimerte effekten å være drevet av en kausal sammenheng mellom lengden på arbeidsgiverperioden og utstrømning fra permittering, men heller en kausal sammenheng mellom lengden på arbeidsgiver-

perioden og valget om å bruke permittering i utgangspunktet.

Andelen av de arbeidsledige som er permittert er høyere før regelverksendringen i juli 2016 sammenlignet med perioden etter (figur v2 i vedlegg). Det nye regelverket medfører egentlig ikke at permittering blir dyrere for bedriftene, siden de har samme arbeidsgiverperiode i starten, og de med regelverket før endringen i juli 2016 måtte ta permitterte tilbake etter 32 uker (altså før de nå etter regelendringen må betale en ekstra uke). Det er derfor antagelig andre årsaker (som bedring i konjunktorene) som har ført til at det er noe færre som blir permittert etter endringen i permitteringsregelverket.

Det er tydelig at sannsynligheten for overgang til arbeid endres med permitteringsregelverket, noe som også er hensikten. I en analyse av tidligere innstramninger og utvidelser av maksimal permitteringsperiode så vi at økt maksimal permitteringsperiode forskjøvet overgang til arbeid utover i tid og økte tiden man gikk arbeidsledig, og at sannsynligheten for å komme i jobb gikk ned ved utvidelser (Dokken m.fl. 2017). Nekoei og Weber (2015) fant at permitterte i langt mindre grad søkte ny jobb sammenlignet med ikke-permitterte arbeidsledige i Østerrike. Trolig vil dette også være tilfellet i Norge, siden permitterte også her ofte vil ha forventninger om at de skal tilbake i sin tidligere arbeidsplass, noe som også kan gi mindre geografisk og yrkesmessig mobilitet slik vi fant i Kann m.fl. (2018). En del av de som ikke blir kalt tilbake kan derfor ha fått ledighetsperioden forlenget av permitteringen fordi de kommer sent i gang med å søke annet arbeid, og jo lenger den maksimale permitteringsperioden er, jo lenger blir jobbsøkingen utsatt.

Vi har definert retur til tidligere arbeidsgiver som at de har samme arbeidsgiver to måneder etter at de avslutter ledigheten, som vi også gjorde i Dokken m.fl. (2017). Som Falch m.fl. (2018) påpeker kan dette gi for høy retur, siden de som har tre måneders oppsigelse da vil være hos tidligere arbeidsgiver både hvis de skal sies opp og hvis de skal fortsette. Den høye returen til tidligere arbeidsgiver når maksimal permitteringsperiode utløper kan derfor relateres til oppsigelsestiden, og ikke at arbeidsgiver tar de per-

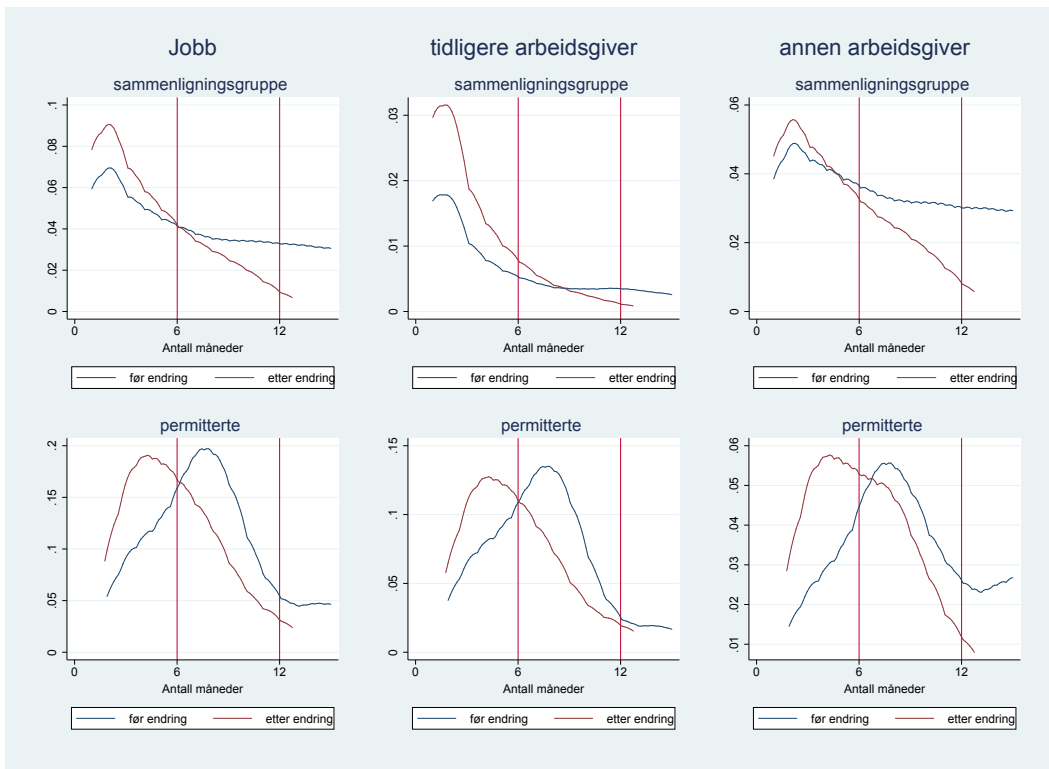
mitterte tilbake. Vi har derfor gjort robusthetstest av dette der vi definerer overgang til jobb som at man er i jobb seks måneder etter at ledighetsperioden er over. Vi finner da ingen økning i overgang til tidligere arbeidsgiver ved slutten av maksimal permitteringsperiode, men vi finner fremdeles en markant økt overgang til arbeid ved maksimal permitteringsperiodes utløp før endringen. At vi ikke ser dette ved 52 uker (etter endringen) kan skyldes at vi ha få observasjoner med så lang varighet (siden endringen er relativt ny). Flere vil sensureres og vi vil ikke kjenne utfallet. Det må derfor undersøkes nærmere hva maksimal permitteringsperiode betyr når man innfører betaling midt i permitteringsperioden. Kanskje vil det vise seg at betaling midt i perioden er viktigere enn maksimal permitteringstid.

Referanser

- Dokken, Therese, Inger Cathrine Kann og Johannes Sørbo (2017) « Hvordan slår endringer i permitteringsregelverket ut for de permitterte? » *Arbeid og velferd*, 1/2017, 37–56.
- Evju, Stein (2007) «Permittering og trygd. Trekk av rettsutviklingen». *Arbeidsrett og arbeidsliv*, Bind 2, 135–184.
- Falch, Nina Skrove, Knut Røed og Tao Zhang (2018) *Virkninger av endringer i permitteringsregelverket – Delrapport 2*. Frisch-rapport 2/2018. Oslo: Oslo Economics og Frischsenteret.
- Falch, Nina Skrove, Inés Hardoy og Knut Røed (2012) «Analyse av en dagpengereform: Virkninger av forkortet dagpengeperiode». *Søkelys på arbeidslivet*, 29 (3), 181–197.
- Feldstein, Martin (1976) «Temporary layoffs in the theory of unemployment». *Journal of Political Economy*, 84 (5), 937–958.
- Gundersen, Frants og Dag Juvkam (2013) *Inndelinger i senterstruktur, sentralitet og BA-regioner*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionalforskning.
- Lichter, Andreas (2016) *Benefit duration and job search effort: Evidence from a natural experiment*. IZA Discussion Paper Series No. 10 264.
- Katz, Lawrence og Bruce D. Meyer (1990) «Unemployment insurance, recall expectations, and unemployment outcomes». *The Quarterly Journal of Economics*, 105 (4), 973–1002.
- Kann, Inger Cathrine, Therese Dokken, Johannes Sørbo og Jun Yin. «Geografisk og yrkesmessig mobilitet blant arbeidsledige». *Arbeid og velferd*, 1/2018, 83–105.
- NAV (2017) «Utviklingen på arbeidsmarkedet». *Arbeid og velferd*, 3/2017, 3–18.
- Nekoei, Arash og Andrea Weber (2015) «Recall expectations and duration dependence». *The American Economic Review*, 105 (5), 142–146.
- Olberg, Dag (2015) «Regulations and the temporary layoff institution – coalitions and drift», i Engelstad, Fredrik og Anniken Hagelund (red.) *Cooperation and conflict the nordic way: Work, welfare, and institutional change in Scandinavia*. Warszawa/Berlin: De Gruyter Open Ltd, 136–156.
- Røed, Knut og Morten Nordberg (2003) «Temporary layoffs and the duration of unemployment». *Labour Economics*, 10 (3), 381–398.
- Røed, Knut og Tao Zhang (2005) «Unemployment duration and economic incentives- a quasi random-assignment approach». *European Economic Review*, 49 (7), 1799–1825.

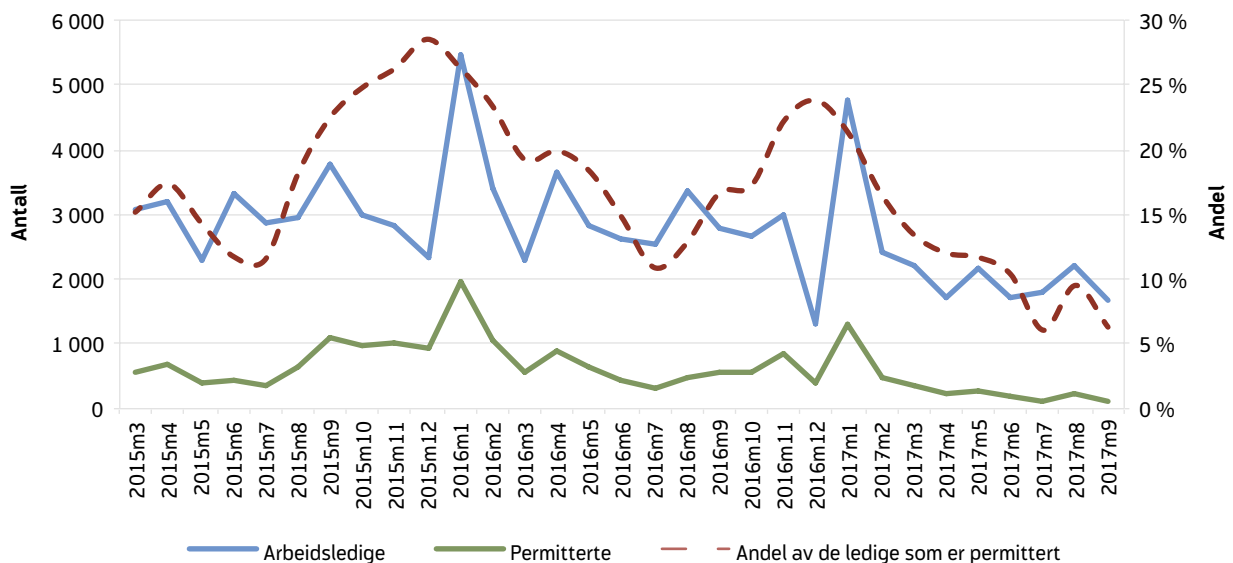
Vedlegg

Figur v1. Sannsynlighet for overgang til jobb, for permitterte og sammenligningsgruppen, status arbeidsgiver 6 måneder etter ledighetsperioden er avsluttet



Kilde: NAV

Figur v2. Antall som blir permitterte, arbeidsledige (vår sammenligningsgruppe) samt andel av de ledige som blir permittert. Mars 2015–september 2017



Kilde: NAV

VEKST I UFØRETRYGDING BLANT UNGE

Av Torunn Bragstad¹

Sammendrag

En høy, og stadig økende andel unge mottar helserelaterte ytelser over lengre tid. Statistikk fra NAV viser at antall varig uføretrygdede under 30 år er fordoblet siden 2006, og det vekker bekymring. Den sterke veksten det siste tiåret skyldes en kombinasjon av endringer i regelverk, helse og demografi siden begynnelsen av 1990-tallet.

I perioden 1. januar 2004 til 1. mars 2010 var uføretrygden delt i to – en varig uføretrygd og tidsbegrenset uførestønad. Unge over 20 år fikk helst den midlertidige stønaden når de søkte om uføretrygd. De fleste fikk likevel varig uføretrygd etter en stund, men tidspunktet for uføretrygding ble utsatt. I denne analysen slår vi sammen de to ytelsene, og definerer begge som uføretrygd. Veksten i antall uføretrygdede i perioden 2006–2016 reduseres dermed fra 100 prosent til 50 prosent. Sterk økning i befolkningen i alderen 18–29 år siden 2006, gir en vekst på 20 prosent i andelen unge uføretrygdede i befolkningen.

Etter vår definisjon har andelen uføretrygdede under 30 år økt ganske jevnt fra 0,8 prosent av befolkningen i 1992 til 1,7 prosent i 2016. Den viktigste faktoren bak denne veksten er en stadig økende uføretrygding av 18-åringene, noe som ser ut til å skyldes flere barn og unge med alvorlige psykiske lidelser. Uføreandelen i aldersgruppen 18–29 år i 2016 ville vært litt over 1,4 prosent i stedet for 1,7 prosent dersom tilgangsraten for 18-åringene ikke hadde økt etter 2000, og alt annet ellers var likt.

Den andre viktige faktoren bak veksten i unge uføre er knyttet til skiftende regelverk for varighet i de midlertidige helserelaterte ytelsene siden begynnelsen av 1990-tallet. Reguleringen startet i 1993, og medførte i perioder et økende press for tidligere avklaring mot uføretrygd. Flere fikk uføretrygd før de fylte 30 år. Ved innføringen av arbeidsavklaringspenger ble den samlede tiden begrenset til fire år, men med mulighet for forlengelse. Reformen fra 1. januar 2018 reduserte tiden til tre år, men med mulighet for forlengelse i to år. Når det i tillegg ser ut til at veksten i uføretrygdingen av 18-åringene fortsetter, er det all grunn til å vente et økende antall uføretrygdede under 30 år i årene som kommer.

¹ Stor takk til Jostein Ellingsen og Marianne N. Lindbøl for inspirasjon og nyttige diskusjoner

Innledning

En høy, og stadig økende andel unge mottar helserelaterte ytelser over lengre tid. Mens andelen mottakere av midlertidige og varige helserelaterte ytelser (arbeidsavklaringspenger og uføretrygd) i den øvrige befolkningen har stagnert eller vært synkende siden midten av 2000-tallet, har andelen blant personer under 30 år økt med nær 20 prosent (Kann og Sutterud 2017). I den senere tid har manges bekymring særlig vært knyttet til tall som viser at antall varig uføretrygdede under 30 år er fordoblet siden 2006. Den observerte utviklingen blant de unge det siste tiåret kan synes dramatisk. I denne artikkelen vil vi nyansere dette bildet, og vise hvordan den seneste utviklingen er resultatet av et samspill mellom faktorer som demografi, regelverk og helse gjennom flere tiår. Mye av veksten i uføretrygding av unge under 30 år skjedde allerede på 1990-tallet, og viktige regelverksendringer med konsekvenser for utviklingen de siste årene ble foretatt tidlig på 2000-tallet. I denne analysen vil vi derfor gå tilbake til begynnelsen av 1990-tallet.

Uføretrygding av unge siden 1992

I løpet av de siste 25 årene har det vært stor variasjon i antall personer under 30 år med varig uføretrygd. Etter en økning på 1990-tallet nådde antallet et foreløpig toppunkt i 1999, fulgt av nedgang fram til 2006 da

veksten igjen skjøt fart (figur 1). Veksten har vært spesielt sterk siden 2013.

Demografi

I perioden vi analyserer har det også vært store svingninger i antall personer i befolkningen i aldersgruppen 18–29 år. Antallet sank hvert år fra 1993–2005, hvorpå vi har fått en sterk vekst. Fra 2006 til 2016 økte antallet 18–29-åringene med nær 25 prosent.² Befolkningsvariasjonene bidrar til at utviklingen i *antall* uføretrygdede kan sies å undervurdere veksten før 2006 og overvurdere den deretter. Mens antall unge under 30 år med uføretrygd økte med 20 prosent fra 1992 til 2003, var veksten målt som *andel* av befolkningen på 40 prosent. I årene 2006–2016 var det nær en dobling av antall uføretrygdede under 30 år, mens veksten målt som andel av befolkningen var i underkant av 60 prosent. Nedgangen både i antall og andel uføretrygdede mellom 2003 og 2006 skyldes imidlertid endringer i regelverk (figur 1).

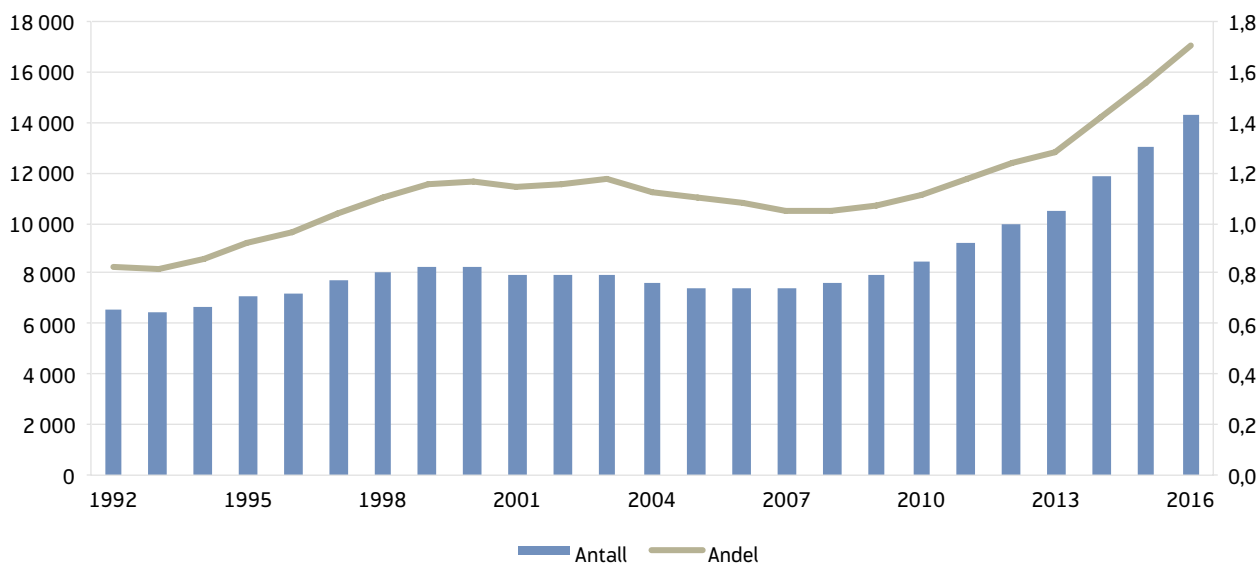
Regelverk og regelverksendringer

Det til enhver tid gjeldende regelverk, både når det gjelder de midlertidige helserelaterte ytelsene og ufø-

.....

² Årsaken til svingningene er i hovedsak spesielt lave fødselstall i årene 1975–1985. Økende innvandring siden 2004 har bidratt til at veksten siden 2006 har vært ekstra sterk.

Figur 1. Personer 18–29 år med varig uføretrygd. Antall, og andel ved utgangen av året i prosent av befolkningen



Kilde: NAV og SSB

retrygd, påvirker *når* i et sykdomsforløp man søker om, og eventuelt får innvilget uføretrygd. Personer som får innvilget uføretrygd har gjerne flere år bak seg med medisinsk behandling og ulike typer arbeidsrettede tiltak; alt i den hensikt å forbedre arbeidsevnen og dermed inntektsevnen. I denne prosessen har de som regel mottatt en eller flere midlertidige helserelaterte trygdeytelser (se faktaboks). Siden første halvdel av 1990-tallet har man i flere omganger regulert og endret både normert tid med mottak av midlertidige helserelaterte ytelser, og vilkårene for unntak fra tidsbestemmelsene. En innstramning i perioden man kan motta slike ytelser vil kunne presse fram tidligere avklaring mot uføretrygd. Tilsvarende vil en utvidelse gi rom for utsetting av eventuell uføretrygding. Raske avklaring mot uføretrygd vil også kunne føre til at flere får innvilget varig uføretrygd før fylte 30 år.

I perioden 1. januar 2004 til 1. mars 2010 var uføretrygden delt i en tidsbegrenset og en permanent ytelse. I prinsippet var vilkårene for innvilgelse av de to ytelsene omtrent de samme, og de fleste som fikk innvilget tidsbegrenset uførestønad har senere fått en varig uføretrygd (Lande 2014). Unge over 20 år fikk i hovedsak den tidsbegrensede ytelsen når de søkte om uføretrygd. Dette førte til at tidspunktet for registrering av eventuell varig uføretrygd ble utsatt, og færre fikk varig uføretrygd før de fylte 30 år. Anledningen til å innvilge tidsbegrenset uførestønad falt bort ved innføring av ytelsen arbeidsavklaringspenger fra 1. mars 2010. Arbeidsavklaringspenger skulle i utgangspunktet gis for inntil fire år, og det er sannsynligvis forklaringen på den sterke veksten i varig uføretrygd som kom fire år etter innføringen.

Ungdomshelse – uføretrygding av 18-åringer

Siden begynnelsen av 1990-tallet har vi sett en økende tendens til varig uføretrygding av 18-åringer. Denne sterke, og vedvarende veksten i uføretrygding blant de aller yngste er en viktig årsak til økningen i andelen unge uføretrygdede de siste tiårene (Brage og Thune 2015). Psykisk utviklingshemming, medfødte misdannelser og kromosomavvik er de viktigste medisinske årsakene til at uføretrygd innvilges før fylte 20 år, og en stor del av veksten har funnet sted innenfor disse diagnosegruppene. Siden midten av 1990-tallet har det imidlertid vært en spesielt sterk vekst blant de

aller yngste som er uføretrygdet med andre alvorlige psykiske lidelser som autisme og Aspergers syndrom (Brage og Thune 2015). Også blant 20–29-åringene har andre psykiske lidelser enn psykisk utviklingshemming blitt viktigere som medisinsk årsak til uføretrygding (Brage og Thune 2015). Nedgang i dødelighet over tid, både i det første året etter fødselen og i ungdomsårene, indikerer at flere unge nå lever med alvorlige lidelser.³ Det ser ut til at dette særlig kan ha ført til økt uføretrygding blant de aller yngste.

Opplegget for artikkelen

Formålet med denne artikkelen er å presentere og diskutere uføretrygding av personer under 30 år siden 1992. Vi benytter to analytiske grep som vil bidra til å nyansere bildet av utviklingen slik den framkommer i figur 1. Det viktigste, og mest gjennomgripende, er at vi inkluderer mottakerne av tidsbegrenset uførestønad blant de uføre. Denne gruppen følger vi også etter at de 1. mars 2010 fikk ytelsen konvertert til arbeidsavklaringspenger. Begrunnelsen for dette er at for de fleste som fikk tidsbegrenset uførestønad fra 1. januar 2004, innebar det bare at de fikk utsatt tidspunktet for en varig uføretrygd.

Vi tar i bruk et datamateriale med start- og sluttdato for perioder med varig uføretrygd, tidsbegrenset uførestønad, og arbeidsavklaringspenger konvertert fra tidsbegrenset uførestønad for personer som er født fra og med 1962. Dette gir informasjon om alder på innvilgelsestidspunktet⁴ og hvilke år fra og med utgangen av 1992 de er registrert med en av ytelsene. I våre beregninger regnes tilgangstidspunktet for tidsbegrenset uførestønad som starttidspunktet som uføretrygdet uavhengig av hvorvidt vedkommende senere registreres med en varig uføretrygd. Dette innebærer at de i denne analysen registreres som uføre på et tidligere tidspunkt og ved en lavere alder enn i den offisielle statistikken. Selv om vi sannsynligvis inkluderer noen som ikke ville fått en varig uføretrygd, unngår vi ved denne tilnærmingen det bruddet i uføreutvik-

³ SSB Statistikkbanken tabellene 05381 og 08393

⁴ Fra 1. mai 1997 ble aldersgrensen for å få uføretrygd hevet fra 16 til 18 år. Vi har justert tilgangstidspunktet fram til første kalendermåned etter fylte 18 år for alle som fikk ytelsen før dette, slik at tallene er sammenlignbare over tid.

lingen som finnes i den offisielle statistikken etter 2003 som følge av innføringen av tidsbegrenset uførestønad.

Det andre grepet vi gjør er knyttet til uføretrygdingen av 18-åringene. Veksten i nye uføre 18-åringer relativt til befolkningen økte noe mellom 1992 og 1995, var relativt konstant fram til 2000, og har deretter økt nesten hvert år (figur 4). Med utgangspunkt i datamaterialet beskrevet over, foretar vi en analyse der vi sammenligner den observerte utviklingen i antall uføretrygdede under 30 år med utviklingen i en hypotetisk situasjon der uføretrygdingen av 18-åringer holdes konstant fra og med årsskiftet 1999/2000, og alt annet ellers er likt. Vi får dermed et mål på betydningen av økt uføretrygding blant de yngste for den totale veksten i uføretrygding.

I befolkningen som helhet er kvinner uføretrygdet i større grad enn menn, men for personer under 30 år er forholdet motsatt. Kvinner fikk tidsbegrenset uførestønad i større grad enn menn, og det gjaldt også blant de unge. Når vi som her ser tidsbegrenset uførestønad og uføretrygd i sammenheng, utjevnes den observerte kjønnsforskjellen blant de unge uføre noe. Uføretrygding av 18-åringer er til gjengjeld vanligere blant menn, og vi gjennomfører derfor også den hypotetiske beregningen av uføreutviklingen separat for hvert kjønn.

Avslutningsvis diskuterer vi resultater fra disse analysene i lys av hva forskningen sier om barn og unges helseproblemer. Vi drøfter også hvilken betydning varigheten av perioden med midlertidige helseytelser har, og eventuelle konsekvenser av innstramningen i arbeidsavklaringspengeordningen siden 1. januar 2018.

Hvor mange unge uføre er det egentlig?

Uføretrygd fra folketrygden er en varig inntektssikringsordning som helt eller delvis skal erstatte inntekt fra eget arbeid for dem som av helsemessige årsaker ikke er i stand til å forsørge seg selv. De samme

Uføretrygd og tidsbegrenset uførestønad

Ordningen med uførepensjon ble en del av folketrygden i 1967. Formålet er å sikre inntekt for personer som har fått sin inntektsevne varig nedsatt på grunn av sykdom, skade eller lyte (Lov om folketrygd § 12-1). Fra 1. januar 2015 er betegnelsen uførepensjon erstattet med uføretrygd, som er begrepet vi benytter i denne artikkelen.

Vilkår for mottak av uføretrygd

- Man må som hovedregel ha vært medlem i folketrygden de siste tre årene fram til man ble ufør
- Ordningen gjelder for personer mellom 18 og 67 år
- Inntektsevnen må være varig nedsatt på grunn av sykdom, skade eller lyte. Det er også et krav at sykdommen, skaden eller lytet er hovedårsaken til den nedsatte inntektsevnen (lyte betyr i denne sammenheng medfødte tilstander)
- Medlemmet må ha gjennomgått hensiktsmessig medisinsk behandling og individuelle og hensiktsmessige arbeidsrettede tiltak for å bedre inntektsevnen
- Inntektsevnen må være varig nedsatt med minst 50 prosent

Tidsbegrenset uførestønad

I perioden 1. januar 2004 – 1. mars 2010 kunne man innvilge tidsbegrenset uførestønad til søkere om uføretrygd. Denne ytelsen ble gitt til personer som oppfylte vilkårene for uføretrygd, men der det ble vurdert å være muligheter for at arbeidsevnen på lang sikt kunne bli bedre. Den øvre grensen for varigheten av tidsbegrenset uførestønad var fire år, men det var mulig å forlenge den noe. Ytelsen ble derfor betraktet som en midlertidig helserelatert ytelse.

vilkårene⁵ gjelder uansett alder, men det har vært et uttalt mål å unngå varig uføretrygd så lenge som mulig for dem som er unge. «Generelt vil vilkåret om å ha gjennomgått hensiktsmessig behandling og arbeidsrettede tiltak være strengere jo yngre personen er.»⁶ Formålet med behandling og tiltak er i første omgang å unngå uføretrygding og bidra til at personen, i den grad det er mulig, kan forsørge seg helt eller delvis ved eget arbeid. Når uføretrygd først er innvilget, vil eventuell oppfølging være basert på frivillighet – det vil ikke lenger være krav til aktivitet. For mange unge kan imidlertid veien fram til en avklaring av arbeidsevnen være lang. Dette kan skyldes trekk ved sykdommen og den unges alder, utdanning og arbeidserfaring, men også kvalitet og kapasitet i

⁵ Se faktaboks.

⁶ NAVs rundskriv § 12-5 andre ledd [Hentet 11.4.2018].

Midlertidige helserelaterte ytelser

Med midlertidige helserelaterte ytelser mener vi ytelser man kan motta fra NAV etter utløpet av en eventuell sykepengeperiode, og mens man er under aktiv behandling, deltar i et aktivt tiltak, eller anses å ha en viss mulighet for å komme i arbeid. Arbeidsevnen må være nedsatt med minst halvparten på grunn av sykdom.

Inntil 1. mars 2010 mottok man *rehabiliteringspenger* (før 1. januar 1994 *attføringspenger* under medisinsk rehabilitering) når man var i aktiv behandling, og *attføringspenger* når man var i et arbeidsrettet tiltak.

Fra 1. januar 2004 ble *tidsbegrenset uførestønad* regnet som en midlertidig helserelatert ytelse. Tidsbegrenset uførestønad skulle gis når ytterligere behandling, rehabilitering og attføring på søknadstidspunktet ikke kunne ventes å bedre inntektsevnen, men hvor fremtidig inntektsevne var mer usikker.

Fra 1. mars 2010 ble rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad erstattet av *arbeidsavklaringspenger*, og alle mottakere av de tre tidligere stønadene fikk ytelsen konvertert til den nye stønaden. Vilkårene i de tidligere stønadene ble videreført i den nye stønaden:

Lov om folketrygd §11-6:

Det er et vilkår for rett til arbeidsavklaringspenger at medlemmet for å skaffe seg eller beholde arbeid som han eller hun kan utføre

- a) har behov for aktiv behandling, eller
- b) har behov for arbeidsrettet tiltak, eller
- c) etter å ha prøvd tiltakene etter bokstav a eller b fortsatt anses for å ha en viss mulighet for å komme i arbeid, og får annen oppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten.

behandlingsapparatet, NAV og hos andre relevante aktører. Så lenge man mottar en midlertidig helseytelse skal man jevnlig følges opp av NAV. Til bruker stilles det krav til aktivitet i form av deltakelse i et aktivt behandlingsopplegg, arbeidsrettede tiltak eller en kombinasjon av disse. Det skal også være mulig å fortsette å motta en midlertidig ytelse og få oppfølging med henblikk på senere deltakelse i arbeid, selv om behandling eller tiltak foreløpig ikke har ført fram. Tidsperspektivet på mottak av slike ytelser vil derfor kunne påvirke når i sykdomsforløpet det må skje en endelig avklaring mot uføretrygd.

Når går man fra midlertidig til varig ytelse?

Siden 1992 er det i flere runder blitt regulert hvor lenge man kan motta midlertidige helseytelser fra NAV mens man gjennomgår behandling eller deltar i

ulike former for tiltak for å bedre arbeidsevnen. Før innføringen av arbeidsavklaringspenger skilte man mellom medisinsk behandling og yrkesrettet attføring med dertil hørende ytelser. Generelt var det ingen samlet tidsbegrensning knyttet til deltakelse i arbeidsrettede tiltak og mottak av attføringspenger, men enkelttiltak var gjerne begrenset i tid.⁷

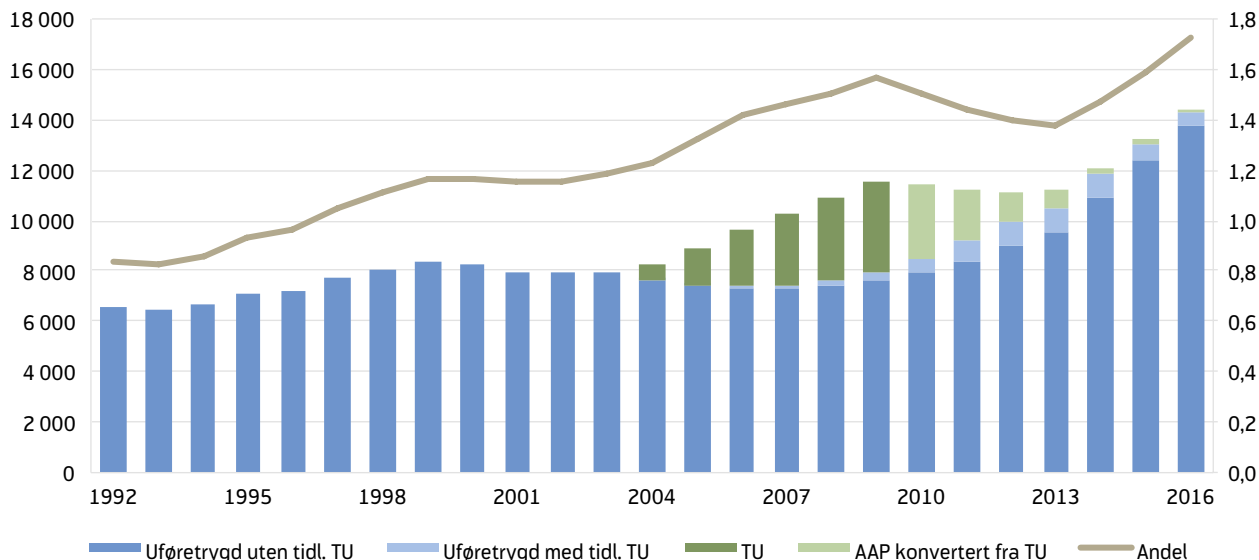
Fram til 1. juli 1993 var det heller ingen klar begrensning av hvor lenge man kunne være i medisinsk behandling og motta en midlertidig helserelatert ytelse. Det ble da innført en grense på ett år for mottak av rehabiliteringspenger, men med mulighet for unntak på visse vilkår. Disse unntakene var til gjengjeld ikke tidsbegrensede.⁸ Utover 1990-tallet økte imidlertid bruken av unntaksbestemmelsene, og de ble i tillegg utvidet fra 1. januar 2001. Fra og med 1. januar 2004 strammet man imidlertid inn igjen, og begrenset tiden på fire av fem unntaksbestemmelser til ett år. Til gjengjeld innførte man tidsbegrenset uførestønad med et tidsperspektiv på fire år. Alle som mottok en av de tre midlertidige helseytelsene (se faktaboks) fikk så ytelsen konvertert til arbeidsavklaringspenger fra 1. mars 2010. Tidsperspektivet på mottak av arbeidsavklaringspenger var fire år, noe som gjaldt alle som mottok ytelsen, uavhengig av tidligere ytelseshistorikk.

Tiden som er tilgjengelig før det må skje en avklaring om uføretrygd er både blitt redusert og økt i flere omganger siden 1992. Spesielt framkommer dette handlingsrommet som kort i årene med tidsbegrenset uførestønad når man inkluderer mottakerne av denne ytelsen blant de uføretrygdede. Til gjengjeld åpnet man for ekstra lange forløp for dem som allerede hadde mottatt rehabiliterings- eller attføringspenger over lengre tid i forkant av innføringen av arbeidsavklaringspenger. Det er liten grunn til å tro at dette *ikke* har påvirket når man søkte om uføretrygd. I helt spesielle tilfeller har det også, fram til 2018, vært mulig

⁷ Ordinær utdanning som tiltak var i utgangspunktet ikke underlagt noen tidsbegrensning, men fra 1. januar 2004 ble det innført en alminnelig grense på tre år (Se Ot.prp nr 13 (2003-2004)).

⁸ Samtidig ble blant annet de medisinske vilkårene innskjerpet. Innstrammingen hadde effekt – antall mottakere av rehabiliteringspenger ble nesten halvert da regelendringen fikk full effekt etter 1. juli 1994 (Nygaard 1998, tabell 4.1).

Figur 2. Personer 18–29 år med uføretrygd etter type ytelse. Antall, og andel ved utgangen av året i prosent av befolkningen



Kilde: NAV og SSB

med nærmest ubegrenset forlengelse (Holgersen 2017).

Tidsbegrenset uførestønad og varig uføretrygd

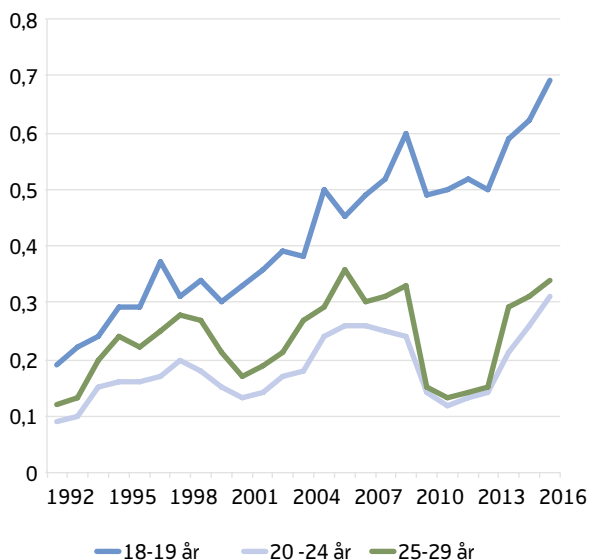
I årene 2004–2009 fikk to av tre unge mellom 20 og 30 år en tidsbegrenset uførestønad når de søkte om uføretrygd. Bare blant de yngste under 20 år fikk de fleste en varig uføretrygd. Vilkaarene for de to ytelsene var omtrent de samme (se faktaboks), men med tidsbegrenset uførestønad var målet å identifisere personer som gjennom flere år hadde gjennomgått behandling og tiltak uten bedring av arbeidsevnen, men likevel ble forventet å kunne komme i arbeid på et senere tidspunkt. Alder var et viktig kriterium. Også personer med denne ytelsen skulle i prinsippet ha en form for oppfølging. Imidlertid ble de i stor grad nedprioritert i NAV, og mange oppfattet det slik at de allerede hadde fått en uføretrygd (Olsen m.fl. 2006, Jentoft og Olsen 2009, Bragstad 2009). I vår analyse har vi altså valgt å se varig uføretrygd og tidsbegrenset uførestønad i sammenheng, og registrert den enkelte første gang vedkommende mottok en av de to ytelsene. Mange med tidsbegrenset uførestønad fikk innvilget varig uføretrygd etter en tid. Da arbeidsavklaringspenger ble innført fra 1. mars 2010, fikk alle gjenværende mottakere av tidsbegrenset uførestønad ytelsen konvertert til arbeidsavklaringspenger. Vi vil imidlertid fremdeles betrakte dem som uføretrygdede,

og etter en stund fikk også mange av dem innvilget varig uføretrygd. Overgangen til varig uføretrygd kunne skje både før og etter vedkommende fylte 30 år.

I figur 2 har vi telt opp antall personer som ved utgangen av hvert år enten mottok varig uføretrygd, tidsbegrenset uførestønad eller arbeidsavklaringspenger (sistnevnte i forlengelsen av konvertering fra tidsbegrenset uførestønad). Vi har også skilt ut personer med varig uføretrygd som tidligere hadde mottatt den tidsbegrensede uførestønaden. Utviklingen i antall personer med varig uføretrygd framkommer dermed som summen av de to blå dataseriene, mens de grønne representerer de ekstra uføre som kommer med når vi også inkluderer mottakere av den tidsbegrensede uførestønaden og påfølgende arbeidsavklaringspenger. Hvis ikke noe annet framgår av sammenhengen vil vi benytte begrepet uføretrygdet om alle disse tre gruppene i resten av artikkelen.

I stedet for en nedgang i antall unge uføretrygdede etter 2002, og med et bunnpunkt i 2006 slik den offisielle statistikken viser (figur 1), har det med vår definisjon vært vekst hvert år etter 2002 og helt fram til 2010 (figur 2). Målt som andel av befolkningen har det vært en økning i uføretrygdede personer under 30 år fra i overkant av 0,8 prosent i 1992 til 1,7 prosent

Figur 3. Nye mottakere av uføretrygd etter alder. Andel av risikobefolkningen. Prosent



Kilde: NAV

ved utgangen av 2016. Mye av veksten kom imidlertid for 2006. Nedgangen i perioden 2010–2013 skyldes at det i disse årene bare ble innvilget varig uføretrygd.⁹ Først fire år etter introduksjonen av arbeidsavklaringspenger ser vi en markert økning i antall unge uføretrygdede. Dette er sannsynligvis en følge av at denne ytelsen i utgangspunktet bare kunne gis i fire år.

Årlig tilstrømming av nye uføretrygdede

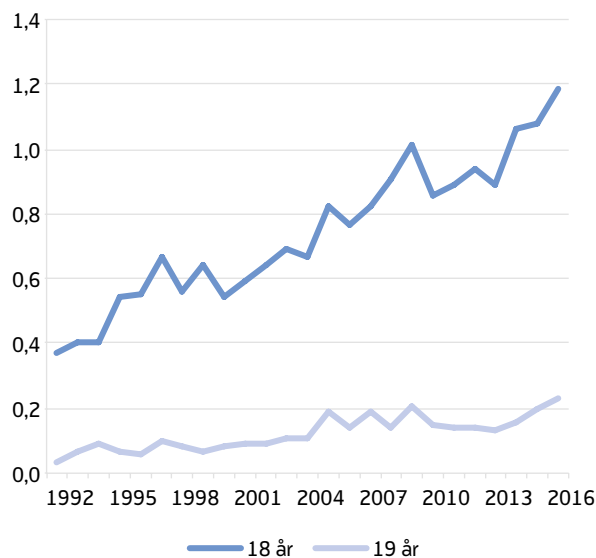
Ved å studere den årlige tilstrømmingen av nye uføretrygdede etter alder, får vi et mer detaljert bilde av dynamikken i veksten. I figur 3 er den årlige tilgangen av nye uføretrygdede sett i forhold til risikobefolkningen i form av tilgangsrate.¹⁰ Mens utviklingen er relativt stabil, eller viser en svak vekst for de unge fra 20 år og oppover, finner vi en sterk, og vedvarende vekst blant 18–19-åringene. Vi vil se nærmere på disse aller yngste i neste kapittel.

⁹ Personer med arbeidsavklaringspenger som før 1. mars 2010 mottok atferdsspenger eller rehabiliteringspenger, og som tidligere kunne ha fått tidsbegrenset uførestønad, fortsatte bare å motta arbeidsavklaringspenger og er ikke inkludert her.

¹⁰ Risikobefolkningen er den delen av befolkningen som er under risiko for å få en uføretrygd. Bare 11/12 av 18-åringene er inkludert siden uføretrygd ikke innvilges før kalendermåneden etter fylte 18 år.

Den årlige tilgangsrate for de unge fra 20 år og oppover varierer mye over tid (figur 3). I årene etter innstramningen i regelverket for rehabiliteringspenger i 1993 økte tilgangen av nye uføretrygdede. Dette kan skyldes at regelendringen medførte en raskere avklaring mot uføretrygd. Regelendringen fikk full effekt 1. juli 1994. I tillegg kan nedgangskonjunktur og høy arbeidsledighet ha ført til at det lenge hadde vært vanskelig å finne en plass i arbeidsmarkedet. Unntaksbestemmelsen for rehabiliteringspenger ble imidlertid brukt i stadig større grad, og fra og med 2001 ble det også lempet noe på kravet til aktiv behandling.¹¹ Andelen personer under 30 år med midlertidige helseytelser økte igjen (Bragstad og Brage 2011, figur 1 og 2), og arbeidsmarkedet for de unge hadde også bedret seg. Det er sannsynlig at dette medførte at uføretrygd ble unngått eller utsatt for en del unge med lidelser der utfallet var spesielt usikkert. I tillegg skjedde det en innskjerping av kravet til gjennomgått atferd (Kristoffersen 2005). I disse årene rundt årtusenskiftet observerer vi en nedgang både i antall og andel unge uføretrygdede (figur 2).

Figur 4. Nye mottakere av uføretrygd etter alder. Andel av risikobefolkningen. Prosent



Kilde: NAV

Innføringen av tidsbegrenset uførestønad fra 1. januar 2004 bidro klart til å øke uføretrygdingen. Imidlertid må dette sees i sammenheng med at man samtidig

¹¹ Se note 4.

foretok nye innstramminger i regelverket for rehabiliteringspenger, og da særlig en begrensning i varighe- ten for dem som var omfattet av unntaksregler. Dette ga et signal om raskere avklaring av spørsmålet om uføretrygd. Med muligheten til å velge en tidsbegren- set stønad, var det sannsynligvis mindre motstand mot å innvilge en uføreytelse, også for de unge.¹² I tillegg var man igjen inne i en periode med relativt høye ledighetstall for de unge.

Fra 1. mars 2010 var det ikke lenger anledning til å innvilge tidsbegrenset uførestønad. Uansett tidligere ytelseshistorikk fikk man nå anledning til å motta arbeidsavklaringspenger i inntil fire år om man var under behandling, i et arbeidsrettet tiltak, eller fikk annen oppfølging der formålet var å komme i arbeid. Gitt at terskelen for å innvilge varig uføretrygd for de unge var, og skulle være, høy, er det naturlig at man utnyttet disse fire årene med en midlertidig ytelse. Ved årsskiftet 2013/2014, da fireårsgrensen nærmet seg for den første gruppen mottakere av arbeidsavkla- ringspenger, økte behovet for en avklaring for mange, og tilgangen til varig uføretrygd økte.

¹² For tidsbegrenset uførestønad lempet man også litt på behand- lingsvilkåret i lys av begrensningen som ble innført for rehabilite- ringspenger (Bragstad 2009).

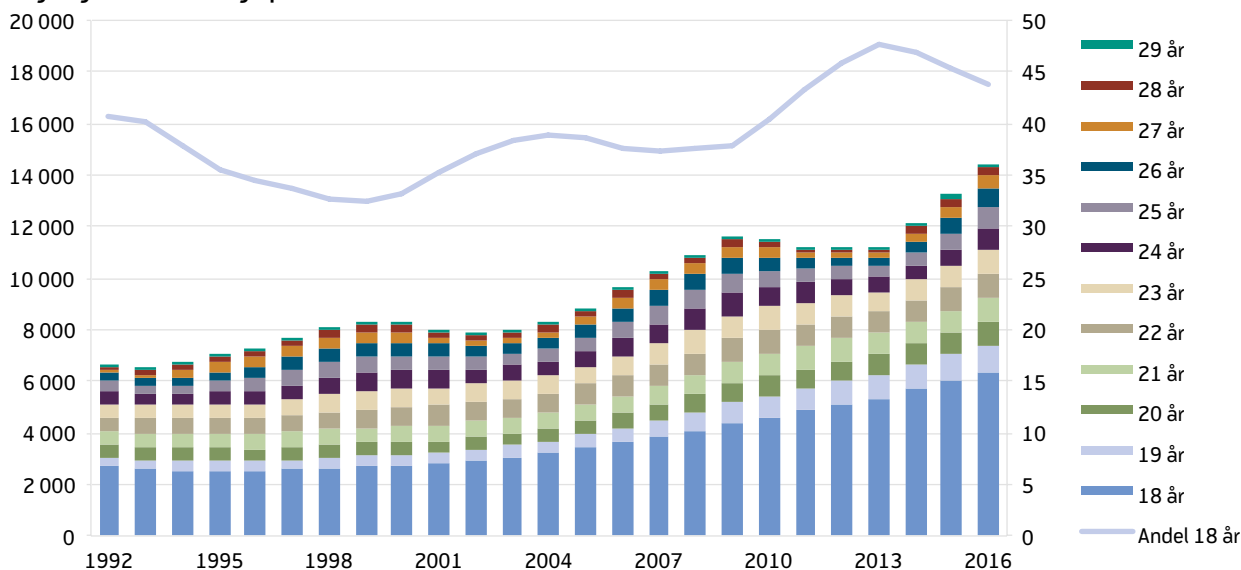
Sterk vekst i uføretrygding av 18-åringer

Unge under 20 år blir uføretrygdet i stadig økende grad, og dette gjelder i all hovedsak økt uføretrygding av 18-åringer (figur 4). Siden 1992 har likevel veksten i uføretrygding blant 19-åringer vært like sterk som for 18-åringer, men fra et mye lavere nivå.

Mens i gjennomsnitt 0,6 prosent av 18-åringene årlig ble registrert med en uføretrygd i siste halvdel av 1990-tallet, var dette tallet doblet i 2016. De aller fleste som fikk innvilget en uføreytelse som 18-åring, ble registrert med ytelsen i løpet av det første halvåret etter at de fylte 18 år. Første anledning for innvilgelse av uføretrygd er i kalendermånedet etter fylte 18 år. Når uføretrygd innvilges så tidlig som mulig etter dette, skal det være fordi det allerede er klart at den unge ikke forventes å kunne forsørge seg selv ved eget arbeid i et ordinært arbeidsliv. Sykdomsbildet for denne gruppen tilsier at lidelsene i liten grad kan behandles, og at det selv med betydelig tilrettelegging er begrensede muligheter for selvforsørgelse (Brage og Thune 2015).

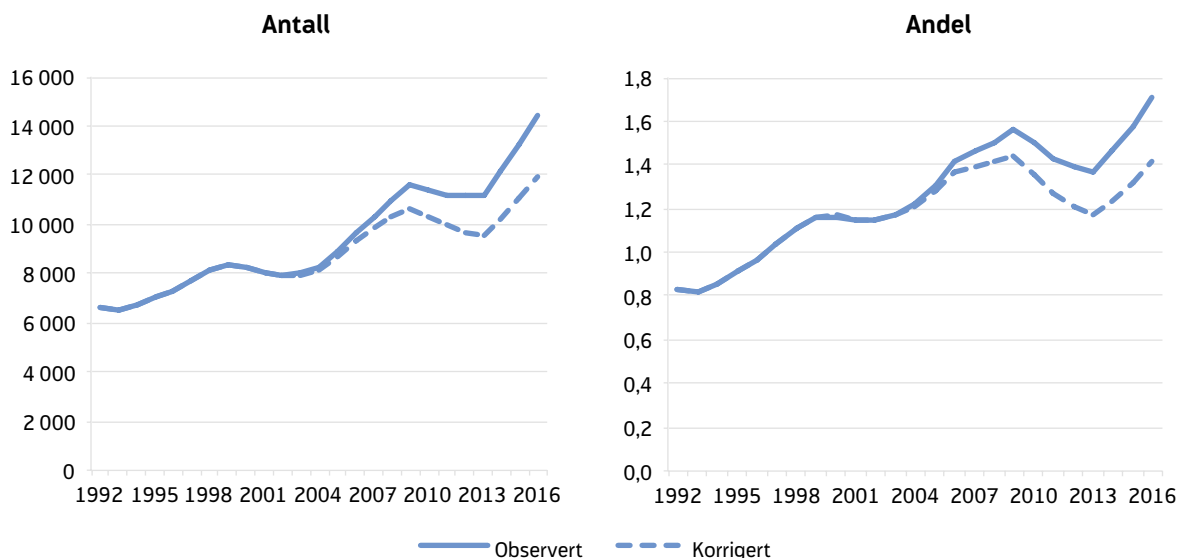
Figur 5 viser uføretrygdede under 30 år etter alderen de hadde da de fikk innvilget uføretrygden. Siden 1994 har det vært en jevn vekst i antall unge uføre som fikk innvilget ytelsen som 18-åringer. Andelen de utgjør av de uføretrygdede under 30 år varierer

Figur 5. Personer 18–29 år med uføretrygd etter alder ved tilgang. Antall ved utgangen av året. Andel med tilgang som 18-åring i prosent



Kilde: NAV

Figur 6. Personer 18–29 år med uføretrygd. Antall og andel i prosent av befolkningen. Observert, og korrigert for vekst i nye 18-åringer siden 2000



Kilde: NAV og SSB

imidlertid over tid, og er nært knyttet til uføretrygdingen i de eldre aldersgruppene. Den var relativt høy på begynnelsen av 1990-tallet (40 %), men sank i takt med at innstramningen i regelverket for midlertidige ytelser fremskyndet avklaring mot uføretrygd, og en påfølgende økning i uføretrygdingen av 20–29-åringer. Fra slutten av 1990-tallet og fram til 2010 økte andelen fra 32 til 38 prosent, men med en midlertidig nedgang i årene etter innføring av tidsbegrenset uførestønad. I årene med tidsbegrenset uførestønad var uføretrygdingen av 20–29-åringer høyere enn noe år siden 1992 (figur 3). I årene fra 2010 til 2013 utgjorde imidlertid de yngste hoveddelen av dem som fikk en uføretrygd (figur 3) og andelen spratt opp til 48 prosent. Med derpå økende uføretrygding også i andre aldersgrupper, var andelen i 2016 nede på 44 prosent. Trenden ser imidlertid ut til å være at en økende andel av 18-åringene blir uføretrygdet, og at disse utgjør en økende andel av de uføretrygdede under 30 år.

Hypotetisk utvikling – konstant tilgang 18-åringer etter 2000

For å tallfeste betydningen av den økende uføretrygdingen av 18-åringer, har vi beregnet hvordan utviklingen i antall unge uføretrygdede (inkludert mottakere av tidsbegrenset uførestønad) ville vært under forutsetningen av at tilgangsraten blant 18-åringer var kon-

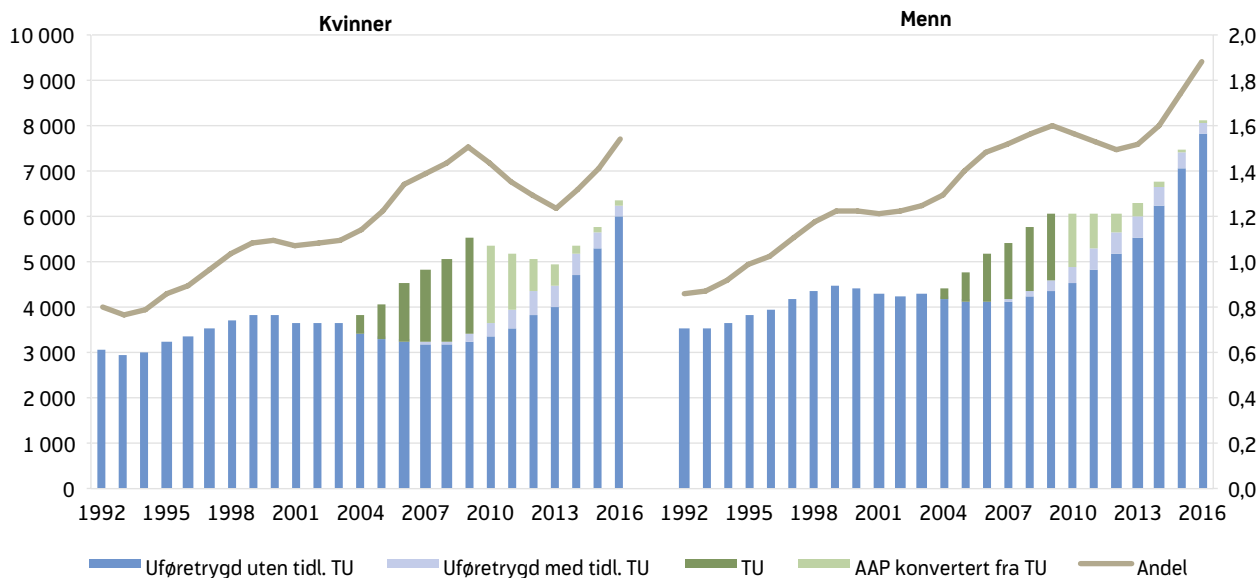
stant lik raten i et gjennomsnitt av årene 1999–2001 (0,6 %). I tilgangsåret etter 2000 ble antall nye uføre 18-åringer beregnet ved at denne gjennomsnittsraten ble multiplisert med antall 18-åringer i risikobefolkningen dette året. I de påfølgende årene ble antall uføretrygdede med tilgang som 18-åring korrigert proporsjonalt for observert avgang (død).

Alt annet er holdt konstant; vi har forutsatt at det å holde uføretrygdingen av 18-åringer stabil over tid, ikke medfører økt uføretrygding på senere alderstrinn. I 2016 utgjorde forskjellen mellom observert og korrigert antall uføretrygdede 2400 personer, eller nær 17 prosent av de uføretrygdede ved utgangen av dette året. Uten veksten i uføretrygding av 18-åringer siden 2000 ville andelen uføretrygdede i befolkningen under 30 år ikke vært større i 2016 enn i 2006 (figur 6).

Flest uføre menn under 30 år

Mens uføretrygding generelt er mest vanlig blant kvinner, er menn i flertall blant de unge uføre under 30 år (figur 7). Ved utgangen av 2016 var 1,9 prosent av unge menn, og i overkant av 1,5 prosent av unge kvinner mellom 18 og 30 år uføretrygdet. Det var 1 800 flere unge uføre menn enn kvinner. Menn var overrepresentert blant de unge uføre allerede på

Figur 7. Personer 18–29 år med uføretrygd etter type ytelse og kjønn. Antall, og andel ved utgangen av året i prosent av befolkningen



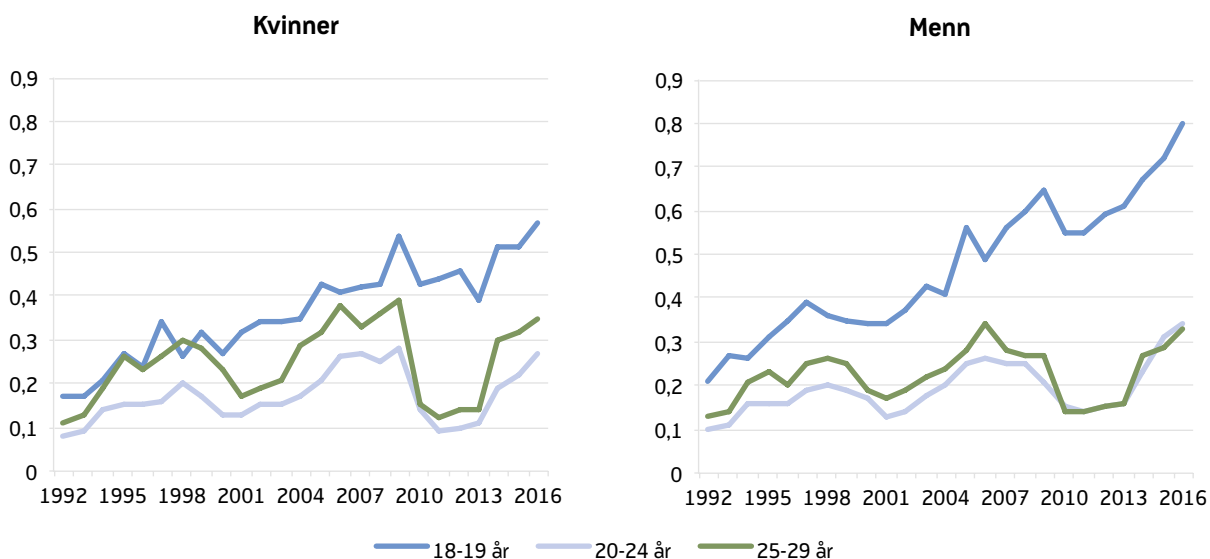
Kilde: NAV og SSB

begynnelsen av 1990-tallet. Da ordningen med tidsbegrenset uførestønad ble innført i 2004, viste det seg at to av tre av alle mottakere var kvinner. Andelen kvinner var noe mindre blant de yngre og utgjorde noe under 60 prosent av mottakerne under 30 år. Når vi inkluderer mottakere av tidsbegrenset uførestønad

blant de uføre, jevnes derfor kjønnsforskjellen noe ut, men den blir ikke borte (figur 7).

Veksten både i antall og andel uføretrygdede har vært litt sterkere for menn enn for kvinner siden første halvdel av 1990-tallet. Innføringen av tidsbegrenset

Figur 8. Nye mottakere av uføretrygd etter kjønn og alder. Andel av risikobefolkningen. Prosent



Kilde: NAV

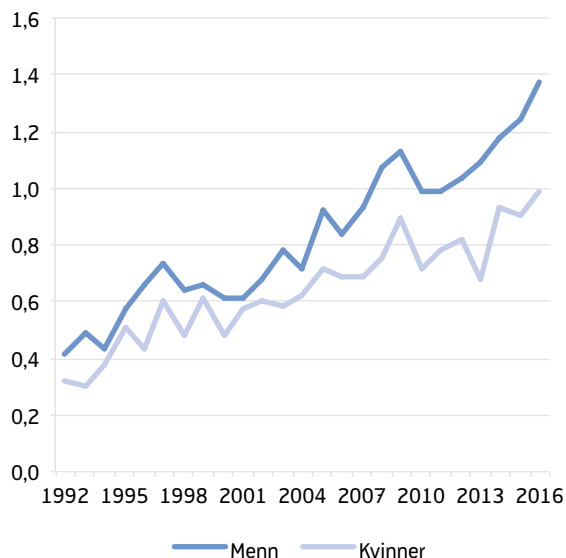
uførestønad førte i noen år til høyere vekst i antall uføretrygdede kvinner enn menn, men i de siste årene har veksten i uføretrygdede unge menn igjen vært sterkest, og kjønnsforskjellene har økt.

Overrepresentasjonen av menn blant uføretrygdede under 30 år skyldes i hovedsak at unge menn i større grad enn kvinner blir uføretrygdet tidlig. Spesielt gjelder dette unge under 20 år. Også blant 20–24-åringene er tilgangsratene noe høyere blant menn, mens bildet er motsatt for 25–29-åringene (figur 8). Forklaringen på dette kan være mange; blant annet er diagnosebildet forskjellig. De siste diagnosedataene for uføretrygdede 18–19-åringene tyder særlig på at unge menn i mye større grad enn unge kvinner uføretrygdes for nevroser og adferdsforstyrrelser.¹³

Den største kjønnsforskjellen i tilgangsrater finner vi blant de yngste, og spesielt blant 18-åringene. Etter 2000 har veksten vært sterkere for menn enn for kvinner, og i 2016 ble nær 1,4 prosent av unge menn, og 1 prosent av unge kvinner i risikobefolkningen uføretrygdet før de fylte 19 år (figur 9).

¹³ <https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Statistikk/AAP+nedsatt+arbeidsevne+og+uføretrygd+++statistikk/Relatert+informasjon/diagnoser-uføretrygd%282%29> [hentet 20.4.2018]. Dataene er fra 2014

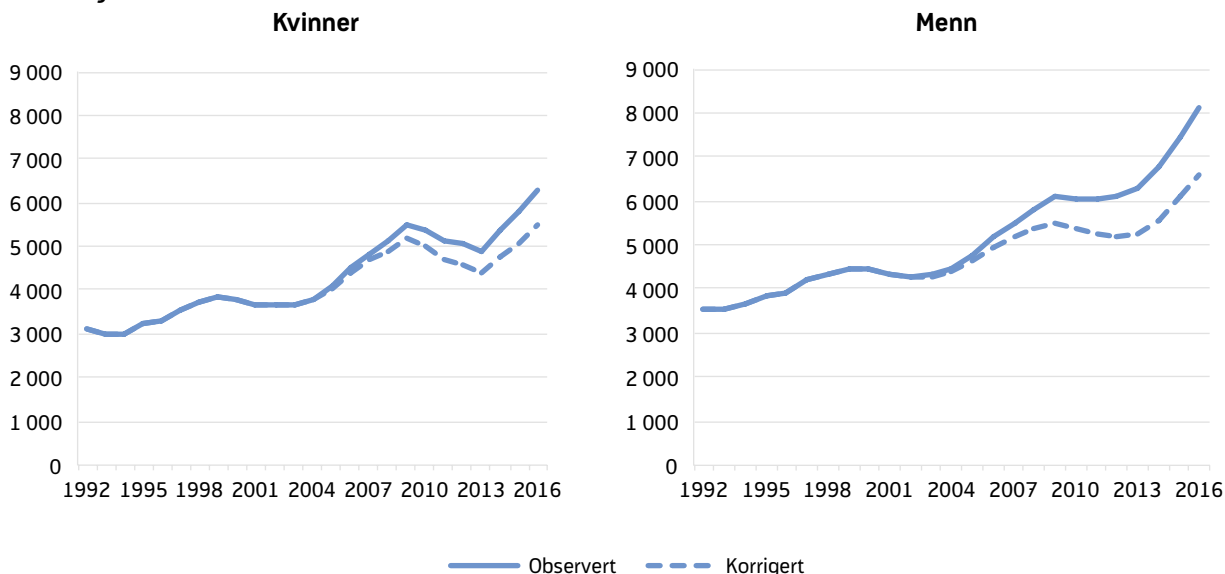
Figur 9. Nye mottakere av uføretrygd etter kjønn. 18-åringene. Andel av risikobefolkningen. Prosent



Kilde: NAV

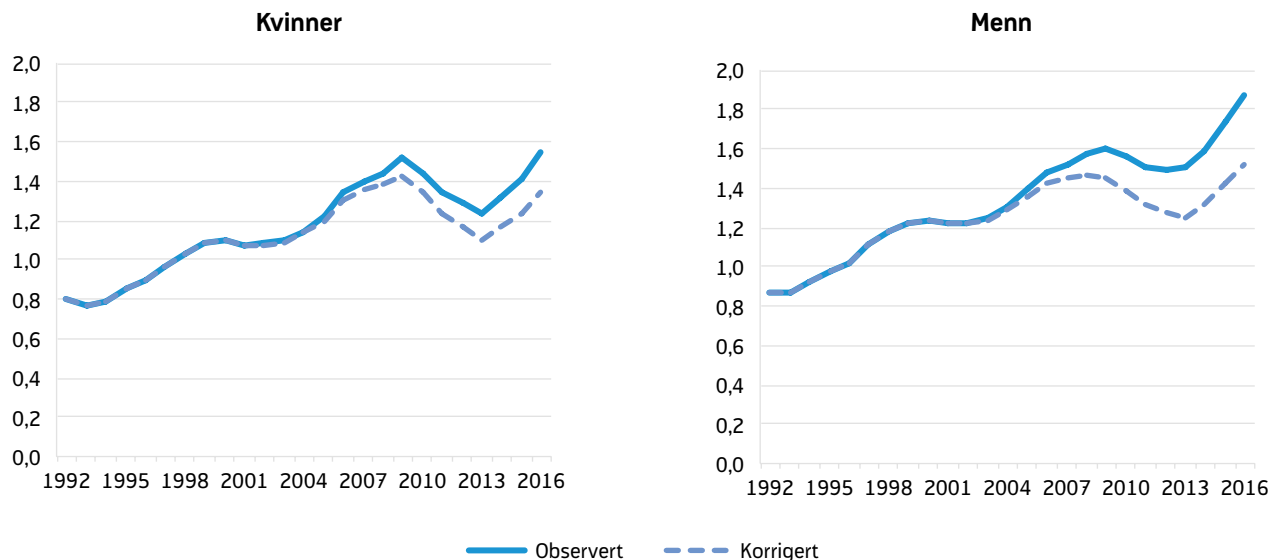
I tillegg til å bidra til å forklare veksten i antall unge uføretrygdede, forklarer forskjellen i uføretrygding blant 18-åringene en stor del av kjønnsforskjellen i uføretrygding før fylte 30 år. I 2016 hadde 46 prosent av uføretrygdede menn under 30 år hatt ytelsen siden de fylte 18 år, mot 41 prosent av kvinnene. I gjennomsnitt har andelen for menn ligget mellom fire og fem

Figur 10. Personer 18–29 år med uføretrygd etter kjønn. Antall observert, og korrigert for vekst i nye 18-åringene siden 2000



Kilde: NAV

Figur 11. Personer 18–29 år med uføretrygd etter kjønn. Andel av befolkningen observert, og korrigert for vekst i nye 18-åringer siden 2000. Prosent



Kilde: NAV og SSB

prosentpoeng over andelen for kvinner helt siden 1992.

Figurene 10 og 11 illustrerer betydningen av den økende uføretrygdingen av 18-åringer etter kjønn. Her har vi benyttet den gjennomsnittlige tilgangsraten i årene 1999–2001 for henholdsvis kvinner (0,55 %) og menn (0,63 %). I 2016 var forskjellen mellom observert og korrigert antall kvinner 800 personer, eller 13 prosent av de uføre kvinnene. For menn utgjorde forskjellen 19 prosent, og 1 500 personer. Disse beregningene viser at den økte uføretrygdingen blant de aller yngste særlig drives av veksten i uføretrygdingen blant unge menn. Et høyere nivå på, og sterkere vekst i tilgangsratene blant 18-årige menn enn kvinner har også bidratt til å øke kjønnsforskjellen de siste tiårene. Mens det i 2016 var nesten 30 prosent flere menn enn kvinner blant uføretrygdete under 30 år, ville forskjellen bare vært på nær 20 prosent om veksten i uføretrygding av 18-åringer hadde flatet ut fra 2000 for begge kjønn.

Helsetilstanden hos unge

Økt uføretrygding av unge under 30 år skulle indikere at det er blitt relativt flere unge med alvorlige lidelser.

Samtidig tyder mye på at veksten til en viss grad skyldes at man etter 1992 foretar en avklaring mot uføretrygd tidligere enn før, og at flere dermed får uføretrygd i yngre alder. Den viktigste årsaken til veksten er likevel den økende uføretrygdingen blant de aller yngste. Det er flere årsaker til at dette kan skje. En viktig faktor som gjerne trekkes fram er den økte overlevelsen blant levendefødte; særlig i første leveår, men overlevelsen har økt på alle alderstrinn for barn og unge siden 1980-tallet.¹⁴

Potensielt lever flere lenger med lidelser som anses som hindre for å kunne forsørge seg ved eget arbeid. Forventet levealder for personer født med Downs syndrom har økt betraktelig siden slutten av 1960-tallet, og dette skyldes i all hovedsak økt overlevelse ved fødsel og første leveår (Larsen 2014). Store framskritt i nyfødtdedisin og i behandlingen av for tidlig fødte barn siden begynnelsen av 1980-tallet har ført til økt overlevelse ved premature fødsler, og for nyfødte med lav fødselsvekt. De mest premature spedbarna (22–27 uker) har relativt høy sannsynlighet for funksjonshemminger som cerebral parese og nedsatt syn eller

¹⁴ SSB Statistikkbanken tabellene 05381 og 08393

hørsel, lærevansker og psykiske vansker (Myrhaug m.fl. 2017). Sannsynligheten avtar imidlertid raskt med økende lengde av svangerskapet, og det skjer stadig framskritt medisinsk. Prematur fødsel ser ut til å gi økt forekomst av alvorlige psykiske lidelser uansett forekomst av funksjonshemming (Fevang m.fl. 2016, Markestad 2017). Generelt ser det også ut til at lav fødselsvekt i seg selv er korrelert med høyere forekomst av psykiske problemer (Mathewson m.fl. 2017). Det har til nå vært få studier som har fulgt premature barn over lengre tid og inn i voksenalder. Mye tyder imidlertid på at konsekvenser av manglende kognitiv utvikling som følge av tidlig fødsel og lav fødselsvekt også kan gi senvirkninger i form av psykiske problemer som voksen (Olsen m.fl. 2018).

Det er i stor grad unge med psykiske lidelser som mottar uføretrygd (Brage og Thune 2015, Ellingsen og Lindbøl 2017) eller arbeidsavklaringspenger.¹⁵ De fleste psykiske lidelser debuterer i forholdsvis ung alder; de fleste tilfeller innen 30-års alder. Den tidligste debuten har angstlidelser og impulsforstyrrelser, mens depressive lidelser gjerne kommer senere (Folkehelseinstituttet 2018). Studier tyder på at omkring sju prosent av barn i førskole- og barneskolealder har symptomer forenlige med en psykisk lidelse på et gitt tidspunkt (Folkehelseinstituttet 2018). Det er også klare kjønnsforskjeller. Gutter har høyest risiko for utviklingsforstyrrelser; lidelser som debuterer tidlig. Fra puberteten og oppover er jenter overrepresentert med depresjon, angstlidelser, tilpasningsforstyrrelser og spiseforstyrrelser (Folkehelseinstituttet 2018).

Finner vi endringer sykdomsbildet som kan tilsi at flere unge nå har behov for varig inntektssikring? Systematisk kunnskap om ungdom og unge voksnes helse over tid er i hovedsak basert på selvrapporing gjennom gjentatte utvalgsundersøkelser. Folkehelseinstituttet har også sammenstilt informasjon fra ulike kilder og registre for å få et så helhetlig bilde som mulig. Dessverre mangler man kunnskapen en nasjonalt representativ diagnosebasert undersøkelse ville gitt (Folkehelseinstituttet 2018). Forskningen på tilgjen-

gelige data gir ikke entydige svar på hvorvidt helsen er blitt dårligere de siste tiårene selv om det er enighet om at det har vært vekst i forekomsten av selvrappor- terte psykiske plager blant ungdom (Sletten og Bakken 2016). Fra 1992 til 2006 økte forekomsten av depressive plager både for gutter og jenter i videregående skole, mens det i perioden 2006 til 2010 bare er hos jenter man observerer en svak vekst (von Soest og Hyggen 2013, von Soest og Wichstrøm 2014). Forekomsten av rapporterte depressive symptomer er klart høyere for jenter enn for gutter. De siste Ungdataundersøkelsene viser imidlertid at det siden 2010 er relativt sterk vekst i andelen blant jenter på ungdomstrinnet som rapporterer et høyt nivå av depressive symptomer. I 2016 utgjorde andelen nesten 30 prosent av jentene i videregående skole (Bakken 2017). Andre studier underbygger dette. I årene 2010–2016 har det vært sterk vekst (fra fem til sju prosent årlig) i andelen jenter i aldersgruppen 15–17 år registrert med diagnosekode for psykiske lidelser og adferdsforstyrrelser i psykisk helsevern for barn og unge (BUP) (Folkehelseinstituttet 2018).

Diagnoser blant uføretrygdete

De viktigste diagnosene ved uføretrygding av de unge under 20 år har vært psykisk utviklingshemming og sykdommer i nervesystemet. Siden begynnelsen av 1990-tallet har det vært vekst i forekomsten av begge disse diagnosetyperne. Den sterkeste veksten i denne aldersgruppen finner vi imidlertid i psykiske lidelser som ikke faller innunder kategoriene psykisk utviklingshemming, misdannelser og kromosomavvik (Brage og Thune 2015, figur 5). Her er autisme og Asbergers syndrom de to hyppigst forekommende lidelsene (Brage og Thune 2015).

Også i de eldre aldersgruppene øker forekomsten av psykiske lidelser, unntatt psykisk utviklingshemming, misdannelser og kromosomavvik, blant nye uføretrygdete. Brage og Thune (2015) inkluderer ikke mottakere av tidsbegrenset uførestønad i sitt tallmateriale, men sannsynligheten er stor for at de fleste av disse også var diagnostisert med en psykisk lidelse. Lettere psykiske lidelser og de fleste muskel- og skjelettlidelser var nevnt som diagnoser i målgruppen for tidsbegrenset uførestønad. Blant lettere psykiske lidelser nevnes depressive tilstander, angsttilstander

¹⁵ <https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Statistikk/AAP+nedsatt+arbeidsevne+og+uforetrygd++statistikk/Arbeidsavklaringspenger> [Hentet 16. mai 2018]

og mindre alvorlige personlighetsforstyrrelser. I tillegg inkluderte målgruppen personer med slike lidelser i kombinasjon med rusproblemer.¹⁶ Det er helst i aldersgruppen 25–29 år vi finner nye unge uføretrygdede med depresjonslidelser, andre affektive lidelser og angstlidelser (Brage og Thune 2015).

Brage og Thune (2015) diskuterer veksten i uføretrygding blant de aller yngste, og er tvilende til at det bare er økt forekomst av lidelsene som forklarer økningen. Større oppmerksomhet rundt diagnoser og behandling allerede i skolealder har sannsynligvis bidratt til at flere får avklart behov for uføretrygd allerede ved fylte 18 år. Her støtter de seg også på Berg og Thorbjørnsrud (2009) som med utgangspunkt i forskning, statistikk og intervjuer med relevante aktører peker på flere mulige tilleggsfaktorer bak veksten i uføretrygdingen av unge under 30 år fram til 2007. Berg og Thorbjørnsrud (2009) baserer analysen på vekst i de samlede uføreytelsene – de inkluderer dermed også tidsbegrenset uførestønad. De avskriver økt overlevelse av for tidlig fødte barn som en viktig årsak – etter deres beregninger dreier det seg om for få personer. Siden overlevelsen på alle årstrinn har fortsatt å øke er dette imidlertid en faktor som kan ha fått økt betydning de siste ti årene. Økt rusmiddelbruk siden 1990-tallet fremheves derimot som en mulig årsaksfaktor. Psykiske lidelser og narkotikabruk ser ut til å ha en gjensidig negativ effekt. I tillegg peker Berg og Thorbjørnsrud på regelverksutviklingen med økende krav til gjennomstrømming av personer i NAV, og på et arbeidsliv som i synkende grad ser ut til å ha rom for dem som sliter med manglende mestring og dårlige sosiale ferdigheter. Det har også vært spekulert i hvorvidt det over tid har vært en forverring av barns oppvekstvilkår. Her vet man ikke så mye.

Diskusjon

Unge under 30 år har blitt uføretrygdet i økende grad siden begynnelsen av 1990-tallet, og veksten de siste årene har vært spesielt sterk. Tall for 2017 bekrefter at veksten fremdeles er økende. Ved utgangen av 2017

var 1,9 prosent av unge i alderen 18–29 år uføretrygdet mot 1,7 prosent året før (Ellingsen 2018). Økningen i uføretrygding av unge menn under 20 år fortsetter uforminsket, men kan ha stanset opp for de yngste kvinnene. Fra 2016 til 2017 økte antall nye uføretrygdede under 30 år med 13 prosent, og veksten var sterkest hos kvinner i alderen 25–29 år der økningen i nye uføretrygdede relativt til året før var på nær 35 prosent.¹⁷

Når stadig flere unge under 30 år er uføretrygdet, kan det skyldes dårligere helse, færre alternativer til uføretrygd eller begge deler. Analysen i denne artikkelen viser at det over tid særlig er den økende uføretrygdingen av 18-åringene som har bidratt til veksten i antall uføre, og at dette utviklingstrekket ser ut til å vare ved. Det ser også ut til å være en sammenheng mellom uføretrygding i de eldre aldersgruppene (20–29 år) og regelverket for de midlertidige helserelaterte ytelsene; jo lengre tid man kan motta en slik ytelse, jo færre blir uføretrygdet før de fyller 30 år.

Dårligere helse?

Vi har pekt på noen forhold som kan tilsi at flere vokser opp med alvorlige lidelser. Den synkende dødeligheten siden 1960-tallet, både i første leveår og i ungdomsårene, indikerer økt overlevelse også for barn og unge med ulike typer av funksjonshemminger. Disse ungdommene har nå, og sannsynligvis i økende grad, blitt diagnostisert i løpet av barndommen eller ungdomstiden og får innvilget uføretrygd når de fyller 18 år. Generelt er de fleste som får uføretrygd når de fyller 18 år, født med ulike typer fysisk eller psykisk utviklingshemming, eller med disposisjon for alvorlige psykiske lidelser. Gjennom de første barneårene vil det også kunne oppstå alvorlige sykdommer og skader, både av fysisk og psykisk art.

Blant de psykiske lidelsene som debutterer i barneårene finner vi, i tillegg til ulike grader av psykisk utviklingshemming, eksternaliserende lidelser¹⁸ som kan medføre et høyt, og ofte vanskelig håndterbart aktivitetsnivå, og autisme. Her er gutter overrepresen-

¹⁶ NAVs rundskriv til §12-9 etter 1. januar 2004 og før endring 1. mars 2010

¹⁷ <https://www.nav.no/536879/mottakere-av-uf%C3%B8retrygd-etter-kj%C3%B8nn-og-alder.pr.31.12.2008-2017.antall> [Hentet 31.05.2018]

¹⁸ Lidelser som atferdsproblemer og ADHD.

tert (Folkehelseinstituttet 2018, kapittel 3). Internaliserende lidelser som depresjon, angst og tilbaketrekning debuterer gjerne i tenårene, og da i større grad hos jenter. De relativt store forskjellene i diagnosemønsteret mellom gutter og jenter er sannsynligvis en viktig forklaring på overhyppigheten av menn blant uføretrygdete 18-åringer.

Det er viktig at helsetjenesten, barnehager, skole og foreldre har kunnskap og kompetanse til å håndtere barn og unge med alvorlige lidelser, og gjerne i form av et formelt samarbeid. Sannsynligvis kan man bedre funksjonsevnen hos mange om de blir møtt på en riktig måte og med riktig behandling så tidlig som mulig. Samtidig skjer det også medisinske framskritt i behandlingen av nyfødte, uansett lengden på svangerskapet. Man kan håpe at over tid vil stadig bedre kunnskap om oppfølging, både i svangerskapet og de første leveårene, kunne bidra til at færre får, eller blir disponert for, hemmende lidelser.

Det er bare en mindre gruppe blant de unge som har så store problemer at de verken får gjennomført utdanning eller har noen framtid i ordinært arbeid. Andelen unge som i ulike sammenhenger rapporterer at de sliter med psykiske og fysiske plager er imidlertid relativt høy, og særlig hos jenter i tenårene ser andelen med depressive symptomer ut til å være økende. Personer som starter livet med funksjonshemninger, ulike somatiske sykdommer eller, av ulike grunner, økt risiko for psykiske lidelser vil stå overfor utfordringer andre slipper. Basert på helseundersøkelser som HUNT, Ung-HUBRO og andre regionale studier finner norske forskere at rapporterte helseproblemer i barne- og ungdomsårene predikerer økt avhengighet av velferdsytelser senere (Homlong m.fl. 2015, De Ridder m.fl. 2015). Man finner også at mentale helseproblemer i ungdomstiden gir lavere sannsynlighet for å gjennomføre videregående utdanning (Sagatun m.fl. 2014) og reduserer forventet framtidig inntekt (Evensen m.fl. 2017). For begge kjønn ser det ut til at det er eksternaliserende lidelser som i særlig grad er assosiert med manglende gjennomføring av videregående skole. Man finner en svakere effekt av internaliserende lidelser som depresjon, angst og tilbaketrekning, og bare for jenter (Sagatun m.fl. 2014). Psykiske helseplager blant unge viser seg i tillegg å ha en sosial

gradient; dårlig råd, konflikter i hjemmet og manglende støtte øker sannsynligheten for at man har rapportert slike plager (Sletten 2017). Barn og unges helse og oppvekstvilkår er viktig for utfall i voksen alder, og bør få stor oppmerksomhet. Mye tyder på at flere barn og ungdommer enn tidligere sliter med psykiske problemer. Det kan være avgjørende for deres videre utvikling og senere arbeidsmarkedsdeltakelse at de får relevant og tilstrekkelig oppfølging så tidlig som mulig.

Uansett årsak vil unge som sliter med fysiske og psykiske problemer trenge mer oppfølging og støtte enn sine jevnaldrende på vei inn i voksenlivet. Noen får både inntekt og økt livskvalitet med uføretrygd og varig tilrettelagt arbeid (VTA). I desember 2016 gjaldt dette 2 500 personer under 30 år, eller om lag én av seks av de uføretrygdete i denne aldersgruppen. De fleste på slike arbeidsplasser var 20 år og over¹⁹, men over halvparten hadde fått uføretrygd før fylte 20 år. Etterspørselen fra NAV-kontorene etter varig tilpassede arbeidsplasser (VTA) er økende (Spjelkavik m. fl. 2012).

Andre går inn og ut av skole og ulike jobber uten verken å få en relevant utdanning eller et fofeste i arbeidslivet. Når de oppsøker NAV blir de ofte kategorisert med nedsatt arbeidsevne siden de har behov for spesielt tilpasset oppfølging. I prosessen med avklaring av inntektssikring er så sjansen stor for å få innvilget en midlertidig helseytelse. Andre igjen har klart seg gjennom utdanning og/eller kommet i arbeid, men faller ut etter en tid, og mottar først sykepenger og så arbeidsavklaringspenger. For mange unge blir dette forløpet langvarig – man forsøker i så stor grad som mulig å unngå varig uføretrygd både av hensyn til den enkelte som må få muligheten til å få utviklet sitt potensiale, og til samfunnet (Bragstad og Sørbø 2014, Sørbø og Ytteborg 2015). Lange forløp med arbeidsavklaringspenger og oppfølging fra NAV i kombinasjon med medisinsk behandling, arbeidsrettede tiltak og eventuelt utdanning kan for noen bety veien bort fra en potensielt livsvarig trygdekarriere.

¹⁹ <https://www.nav.no/468454/tiltaksdeltakere%2815%29> [Hentet 23.5.2018]

For andre leder lange forløp likevel inn i en tilværelse med varig uføretrygd, og en avklaring kunne kanskje vært foretatt tidligere. De unge i NAV som har størst problemer har ofte få ressurser hjemmefra, lav eller ingen utdanning, liten eller ingen arbeidserfaring, og sliter gjerne med psykiske plager av ulik alvorlighetsgrad. Den samfunnsøkonomiske konsekvensen av at en ung person blir uføretrygdet og dermed står utenfor arbeidslivet er stor (Rasmussen m.fl. 2010). Gevinsten ved å lykkes med rehabilitering er derfor også betydelig.

Nytt regelverk for arbeidsavklaringspenger

NAVs veiledere har til en viss grad kunnet benytte skjønn ved forlengelse av arbeidsavklaringspengene (Holgersen 2017). Nå kan det imidlertid bli en endring. Fra og med 1. januar 2018 skjedde det en ny innstramming i tiden man kan motta en midlertidig helseytelse. For nye tilfeller ble tiden med arbeidsavklaringspenger redusert fra fire til tre år, med maksimalt to års forlengelse på gitte vilkår.²⁰ Holgersens (2017) vurdering av regelendringen er at man nå nærmest har fjernet muligheten for å motta arbeidsavklaringspenger sammenhengende i mer enn fem år. Hvorvidt man får en forlengelse på to år vil avhenge av hvor streng praktiseringen av vilkårene blir, og blant annet hvem som har ansvaret for at det ikke er skjedd en avklaring i løpet av treårsperioden. Utdanningstiltak behandles spesielt: det skal gis forlengelse om man har startet i opplæring før treårsperioden er utløpt, og ikke rekker å fullføre før den er ute. Etter en avsluttet tre- eller femårsperiode er det vedtatt en karenperiode på 52 uker før arbeidsavklaringspenger kan innvilges på nytt.²¹

Er oppfølgingen god nok?

Argumentet for innstramming fra fire til tre år med mottak av arbeidsavklaringspenger er at man mener at fireårsperioden «ikke [er] blitt brukt godt nok», og peker på at mange, og særlig unge fortsetter å motta ytelsen lenger enn fire år (Prop. 74 L (2016–2017), 5.7.4). Man ser et potensiale i bedre samhandling med andre aktører, raskere deltakelse i arbeidsrettede tiltak

i kombinasjon med medisinsk behandling og tettere oppfølging fra NAV sin side. Målet er at flere skal hjelpes slik at de kan bli i stand til å forsørge seg selv.

Unge under 30 år som får innvilget arbeidsavklaringspenger ser ut til å avslutte forløpet raskere enn i eldre aldersgrupper (se f.eks. Kann m.fl. 2016). De unge som blir igjen ser imidlertid ut til å trenge mer tid enn de eldre. Mange har alvorlige psykiske lidelser (Sørbø og Ytteborg 2015). Vil det være mulig, gjennom bedre behandling og mer relevante tiltak, å øke sjansen for selvforsørging? Og kan dette gjøres raskere, eller tilsier sykdomsbildet for denne gruppen at man i det lengste bør utsette avgjørelsen om varig uføretrygding fordi det vil innebære at oppfølgingen fra NAV opphører?

Mot økende uføretrygding?

Foreløpig er det grunn til å anta at med det nye regelverket for arbeidsavklaringspenger øker sjansen for at man kan risikere å miste retten til ytelsen før arbeidsvnen er endelig avklart. I en slik situasjon kan man være ute av stand til å forsørge seg selv ved eget arbeid, men oppfyller heller ikke kravene til uføretrygd (Holgersen 2017, avsnitt 4.2). I forarbeidene til loven drøfter departementet fordeler og ulemper med kortere varighet, og særlig opp mot tilgang til uføretrygd: «Hvis varigheten på perioden en kan motta arbeidsavklaringspenger blir for kort, kan dette føre til økt tilgang til, og press på, uføretrygden. Dersom maksimal varighet er nådd, samtidig som sykdommen fortsatt medfører nedsatt arbeidsevne, vil de fleste sannsynligvis få innvilget uføretrygd. Å ha så strenge varighetsbegrensninger at det gir press på og økning i antall uføretrygdete vil ikke være noen god løsning verken fra den enkeltes eller fra et samfunnsøkonomisk ståsted» (Prop. 74 L (2016–2017), 5.7). Erfaringen med innføring av tidsbegrenset uførestønad og den samtidige innstrammingen i unntaksbestemmelsene for rehabiliteringspenger i 2004, tyder på at dersom det blir et gap mellom to livsoppholdsytelser, vil dette bli forsøkt tettet. En aktuell mulighet kan være at vilkårene for å innvilge varig uføretrygd blir justert. Løsningen i 2004 ble at man etter en stund justerte regelverket både for tidsbegrenset uførestønad og rehabiliteringspenger (Bragstad 2009, 2.2.4).

²⁰ Folketrygdloven § 11-12

²¹ Folketrygdloven § 11-31. Unntak kan gis i helt spesielle tilfeller ved alvorlig sykdom eller skade.

Uførereformen fra 1. januar 2015 gav økt fleksibilitet for inntektsopptjening i uføretrygden.²² Dette kan allerede fra 2015 ha redusert motforestillingene mot å innvilge den varige ytelsen også for de unge. En analyse basert på de første 12 månedene etter reformen av uføretrygden, viser en liten, men positiv effekt på arbeidstilbudet fra menn under 30 år med full uføretrygd (Alne 2018).²³ Det nye regelverket for arbeidsavklaringspenger vil få full effekt fra 1. januar 2021. Det er grunn til å vente ytterligere vekst i uføretrygdingen av de unge under 30 år i årene som kommer, dersom man ikke finner alternative måter å støtte de mest vanskeligstilte på.

Referanser

Alne, Ragnar Hjellset (2018) «Economic incentives, disability insurance and labor». *Working Papers in Economics*, No. 02/18. Department of Economics, University of Bergen.

Bakken, Anders (2017) *Ungdata. Nasjonale resultater 2017*. NOVA Rapport 10/17. Oslo: NOVA.

Berg, Helene og Trude Thorbjørnsrud (2009) «Hvorfor blir det flere unge uføre?». *Søkelys på arbeidslivet*, 3/2009, 389–399.

Brage, Søren og Ola Thune (2015) «Ung uførhet og psykisk sykdom». *Arbeid og velferd*, 1/2015, 37–49.

Bragstad, Torunn (2009) *Tidsbegrenset uførestønad – evaluering fire år etter*. NAV-rapport 3/2009.

Bragstad, Torunn og Søren Brage (2011) «Unge på arbeids- og helserelaterte ordninger». *Arbeid og velferd*, 2/2011, 36–47.

Bragstad, Torunn og Johannes Sørbø (2014) «Hvem

er de unge med nedsatt arbeidsevne?». *Arbeid og velferd*, 1/2014, 51–63.

De Ridder, Karin, Kristine Pape, Steinar Krokstad og Johan Håkon Bjørngaard (2015) «Helse i ungdomstiden og senere trygdeytelser – HUNT-studien». *Tidsskr Nor Lægeforen* nr 10, 2006; 126, 436–439.

Ellingsen, Jostein (2018) «Utviklingen i uføretrygd per 31. desember 2017». *Statistikknotat*, Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Ellingsen, Jostein og Marianne Lindbøl (2017) «Utviklingen i uførediagnoser per 31. desember 2014». *Statistikknotat*, Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Evensen, Miriam, Torkild Hovde Lyngstad, Ole Melkevik, Anne Reneflot, Arnstein Mykletun (2017) «Adolescent mental health and earnings inequalities in adulthood: evidence from the Young-HUNT Study». *Journal of epidemiology & community health*, 2017; 71:201–206.

Fevang Silje KE, Mari Hysing, Trond Markestad og Kristian Sommerfelt (2016) «Mental Health in Children Born Extremely Preterm Without Severe Neurodevelopmental Disabilities». *Pediatrics*, 2016; 137(4).

Folkehelse rapporten (nettutgaven) *Helsetilstanden i Norge*. Folkehelseinstituttet <https://fhi.no/nettpub/hin/> [Hentet 22.05.2018]

Folkehelseinstituttet (2018) *Psykisk helse i Norge*. Rapport. Folkehelseinstituttet.

Hammer, Torild og Christer Hyggen (red) (2013) *Ung voksen og utenfor. Mestring og marginalitet på vei til voksenliv*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Holgersen, Gudrun (2017) «Arbeidsavklaringspenger: om varighet, forlengelse og forholdet til uføretrygden». *Tidsskrift for erstatningsrett, forsikringsrett og trygderett*, 3–4/2017, 14: 204–240.

Homlong, Lisbeth, Elin O. Rosvold, Dag Bruusgaard, Lars Lien, Åse Sagatun og Ole R. Havvet (2015) «A

²² Folketrygden § 12-14. Reduksjon av uføretrygd på grunn av inntekt

²³ Reformen ble implementert helt samtidig med en omlegging av rapporteringen til Arbeidsgiver- og arbeidstakerregistret. Selv om dette er forsøkt korrigert for på flere måter (Alne 2018, Appendix C), kan det ha påvirket resultatene.

- prospective population-based study of health complaints in adolescence and use of social welfare benefits in young adulthood». *Scandinavian Journal of Public Health*, 2015; 43:629–637.
- Jentoft, Nina og Torunn S. Olsen (2009) *Ikke av vond vilje. En evaluering av ordningen med tidsbegrenset uførestønad*. FoU-rapport nr. 6/2009. Agderforskning.
- Kann, Inger Cathrine, Jun Yin og Per Kristoffersen (2016) «Fra arbeidsavklaringspenger til arbeid». *Arbeid og velferd*, 2/2016, 77–92.
- Kann, Inger Cathrine og Lars Sutterud (2017) «Stadig færre på trygd?». *Arbeid og velferd*, 3/2017, 41–58.
- Kristoffersen, Per (2005) *Innskjerpingen i attføringsvilkåret i 2000*. RTV-rapport 05/2005. Rikstrygdeverket.
- Lande, Sigrid (2014) «Arbeidsavklaringspenger – mottakere overført fra tidligere ordninger». *Arbeid og velferd*, 2/2014, 89–100.
- Larsen, Frode Kibsgaard (2014) *Levealdersutvikling for personer med Downs syndrom i Norge fra 1969 og frem til 2050*. MPH 2014:7. Göteborg: Nordic School of Public Health NHV.
- Markestad, Trond (2017) «Det ekstremt for tidlig fødte barnet; hvordan går det?». *Norsk Epidemiologi*, 27 (1–2): 19–22.
- Mathewson, K. J., Chow, C. H. T., Dobson, K. G., Pope, E. I., Schmidt, L. A., & Van Lieshout, R. J. (2017). «Mental health of extremely low birth weight survivors: A systematic review and meta-analysis». *Psychological Bulletin*, 143(4), 347–383.
- Myrhaug HT, Brurberg KG, Hov L, Håvelsrud K og Reinart LM. (2017) *Prognose for og oppfølging av ekstremt premature barn: En systematisk oversikt*. Rapport 2017 Oslo: Folkehelseinstituttet, 2017.
- Nygaard, Hanne (1998) *Hva skjer med dem som ikke lenger mottar rehabiliteringspenger? Virkningen av begrensningen på 52 uker*. RTV-rapport 7/1998. Rikstrygdeverket.
- Olsen, Alexander, Emily L. Dennis, Kari Anne I. Evensen, Ingrid Marie Husby Hollund, Gro C.C. Løhaugen, Paul M. Thompson, Ann-Mari Brubakk, Live Eikenes, Asta K. Håberg (2018) «Preterm birth leads to hyper-reactive cognitive control processing and poor white matter organization in adulthood», *NeuroImage*, 167 (2018) 419–429.
- Olsen, Torunn S., Nina Jentoft og Gro Kvåle (2006) *Tid er ikke alt. Evaluering av regelverksendringen i rehabiliteringspengeordningen*. FoU-rapport nr. 4/2006. Agderforskning.
- Prop. 74 L (2016-2017) *Endringer i folketrygdloven mv. (arbeidsavklaringspenger og tilleggsstønader til arbeidsrettede tiltak mv.)*. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.
- Rasmussen, Ingeborg, Vivian A. Dyb, Nicolai Hedal og Steinar Strøm (2010) *Samfunnsøkonomiske konsekvenser av marginalisering blant ungdom*. Vista analyse rapport nr. 2010/07.
- Sagatun, Åse, Sonja Heyerdahl, Tore Wentzel-Larsen og Lars Lien (2014) «Mental health problems in the 10th grade and non-completion of upper secondary school: the mediating role of grades in a population-based longitudinal study». *BMC Public Health* 2014, 14:16.
- Sletten, Mira Aaboen (2017) «Psykkiske plager blant ungdom: sosiale forskjeller og historien om de flinke pikene». I *Oppvekstrapporten 2017*, 124–147. Oslo: Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet.
- Spjelkavik, Øystein, Pål Børing, Kjetil Frøyland og Ingebjørg Skarpaas (2012) *Behovet for varig tilrettelagt arbeid*. AFI-rapport 14/2012.
- Sletten, Mira Aaboen og Anders Bakken (2016) *Psykkiske helseplager blant ungdom – tidstrender og samfunnsmessige forklaringer. En kunnskapsoversikt og en empirisk analyse*. NOVA Notat, nr 4/16. Oslo: NOVA.

Sørbø, Johannes og Helene Ytteborg (2015) «Arbeidsavklaringspenger: Hva har skjedd med de som har passert fire år?». *Arbeid og velferd*, 3/2015, 123–133.

von Soest, Tilmann og Christer Hyggen (2013) «Psykiske plager blant ungdom og unge voksne – hva vet vi om utviklingen i de siste årtiene?» i Hammer, Torild og Christer Hyggen (red) *Ung voksen og uten-*

for. Mestring og marginalitet på vei til voksenliv. Oslo: Gyldendal Akademisk.

von Soest, Tilmann og Lars Wichstrøm (2014) «Secular trends in depressive symptoms among Norwegian adolescents from 1992 to 2010». *Journal of Abnormal Child Psychology*. 42, 403–415.

UTVIKLINGEN I PENSJONERING OG SYSSELSETTING BLANT SENIORER

Av Atle Fremming Bjørnstad

Sammendrag

Mange flere kombinerer arbeid og pensjon enn for noen år siden, og det er ofte ikke samsvar mellom når folk tar ut pensjon og når de slutter i arbeid. NAV publiserer derfor indikatorer for både pensjoneringsadferd og sysselsetting blant seniorer.

Forventet yrkesaktivitet etter 50 år er et mål på antall årsverk folk kan forvente å være i arbeid etter fylte 50 år. En 50-åring kunne i 2017 forvente å være yrkesaktiv i ytterligere 11,9 år på fulltid. Dette er en økning på 0,2 år fra 2016 og 2,3 år fra 2001. Veksten i levealder ved 50 år etter 2001 er til sammenligning 2,9 år, og viser at folk over 50 år har tatt ut det meste av økningen i forventet levealder i form av økt yrkesaktivitet.

Yrkesaktiviteten for de over 50 år er nå den høyeste den har vært i tiden etter 2000, og sannsynligvis den høyeste noensinne. I IA-avtalen er et av målene at forventet yrkesaktivitet etter fylte 50 år skal forlenges med tolv måneder fra 2009 til 2018. Økningen til og med 2017 er tilnærmet 12 måneder. Målet er dermed nådd ett år før tiden.

Gjennomsnittlig avgangsalder er et mål på gjennomsnittsalderen for avgang fra arbeidslivet for de som trer ut etter de har fylt 50 år. Gjennomsnittlig avgangsalder var 65,6 år i 2017. Det er en økning på 1,9 år fra 2001. Tallet er høyere enn forventet yrkesaktivitet etter 50 år, fordi gjennomsnittlig avgangsalder er betinget på at en var i arbeid fram til 50 år, og fordi målet ikke skiller mellom heltids- og deltidsarbeid.

Forventet pensjoneringsalder ved 50 år er et mål på når folk som fortsatt var i arbeid ved fylte 50 år, i gjennomsnitt tar ut alderspensjon, uføretrygd eller AFP. Forventet pensjoneringsalder ved fylte 50 år var i 2017 62,8 år. Det er ned 0,1 år fra 2016 og 0,9 år lavere enn i 2010. Langt flere arbeidet samtidig med at de tok ut pensjonen i 2017 enn før pensjonsreformen i 2010.

Innledning

Vi presenterer i denne artikkelen oppdaterte tall for tre indikatorer for pensjoneringsadferd og sysselsetting blant seniorer:

- Forventet pensjoneringsalder
- Forventet yrkesaktivitet
- Gjennomsnittlig avgangsalder

Forventet pensjoneringsalder viser ved hvilken alder en kan forvente at personer som ennå ikke har tatt ut pensjon ved en gitt alder i et gitt år vil ta ut pensjon, dersom pensjoneringsadferden holder seg som i dag. I denne sammenhengen er det alderspensjon og uføretrygd fra folketrygden, og avtalefestet pensjon (AFP) som regnes som pensjon.

Forventet yrkesaktivitet viser hvor mange årsverk en kan forvente at en person ved en gitt alder vil bidra med i arbeidslivet framover. Tallet gjelder for hele befolkningen i den gitte alderen, og er altså ikke avgrenset til de som fortsatt er i arbeid. For dokumentasjon av metodene, se Haga (2013).

Gjennomsnittlig avgangsalder er et mål på gjennomsnittsalderen for avgang fra arbeidslivet for personer som går ut av arbeidslivet ved 50 år eller senere. Dette målet er dermed betinget på at en ikke gikk ut av arbeidslivet før 50 år og skiller heller ikke mellom heltids- og deltidsarbeid.

Færre sysselsatte til å forsørge hver pensjonist

Da folketrygden ble innført i 1967, var det vel 3,5 yrkesaktive for hver alderspensjonist og uføretrygdet. I 2017 hadde dette forholdstallet falt til 2,3. Når flere fra de store etterkrigskullene ikke lenger er yrkesaktive og skal forsørges av blant annet de små fødselskullene fra slutten av 1970-tallet og starten av 1980-tallet, vil forholdstallet falle ytterligere. Selv om pensjonsreformen bidrar til flere i jobb, regner vi med at tallet på yrkesaktive per pensjonist vil falle til 2,0 rundt år 2030 og til 1,5 i 2060 (Fredriksen og Stølen 2014). Den kraftige veksten i forsørgerbyrden siden folketrygden ble innført skyldes flere forhold:

- Vekst i forventet levealder: Forventet levealder ved fødselen har økt fra 74 år i 1967 til 83 år i 2017, og forventet gjenstående levetid for 67-årin-

ger har i den samme perioden økt fra 14 år til 19 år.¹

- Alderen når folk kommer inn i arbeidslivet har økt som følge av at flere tar høyere utdanning. I 1970 hadde 79 prosent av 25-årige menn inntekt over halvparten av gjennomsnittslønnen i Norge. I 2016 gjaldt dette bare 53 prosent. Dette er en grov indikasjon på prosentandelen som har arbeid som hovedinntekt ved 25 år. Hovedgrunnen til at folk starter senere i arbeid er at flere tar høyere utdanning. I 1980 var det 20 prosent av befolkningen i alderen 30–39 år som hadde avsluttet høyere utdanning, mens tilsvarende tall i 2015 var 48 prosent.²
- Alderen ved avgang fra arbeidslivet har gått ned sett over lang sikt, selv om det har vært en økning de siste 2–3 tiårene. Dette skyldes flere med uføretrygd, innføring av avtalefestet pensjon (AFP) i 1989 og at den allmenne pensjonsalderen ble satt ned fra 70 år til 67 år i 1973. 49 prosent av 66-årige menn hadde inntekt over halvparten av gjennomsnittslønnen i 1970, mens 40 prosent hadde det i 2016. Dette er en grov indikasjon på prosentandelen som har arbeid som hovedinntektskilde ved 66 år.
- I motsatt retning trekker at kvinners yrkesdeltakelse har økt kraftig de siste tiårene, og medvirket til flere sysselsatte. Prosentandelen sysselsatte kvinner i alderen 15–74 år økte fra 44 prosent i 1972 til 65 prosent i 2017.³

Flere kombinerer arbeid og pensjon

Det siste tiåret har det blitt stadig flere som kombinerer arbeid og pensjon. Fra 2008 ble det mulig for 67-årige alderspensjonister å kombinere arbeid og pensjon uten at pensjonen ble avkortet, og i 2009 og 2010 ble ordningen utvidet til også å gjelde 68- og 69-åringer. For alderspensjonister over 70 år var dette mulig også tidligere. Med pensjonsreformen i 2011 ble det mulig å ta ut alderspensjon også i aldersgruppen 62–66 år, og denne gruppen kunne dermed også kombinere arbeid og alderspensjon fritt. Det ble også

¹ Kilde: Statistisk Sentralbyrå (SSB), se www.ssb.no/tabell/05375.

² Kilde: SSB, se www.ssb.no/tabell/08921.

³ Kilde: SSB, se www.ssb.no/tabell/05111. For 1972 refererer tallet til aldersgruppen 16–74 år.

innført en ny AFP-ordning i privat sektor. Mens det tidligere var strenge avkortingsregler for kombinasjon av AFP med arbeidsinntekt, kan en fra 2011 fritt kombinere ny privat AFP med arbeidsinntekt. Dette gjelder derimot ikke AFP-mottakere i offentlig sektor.

Om vi ser på uføretrygd, AFP og alderspensjon samlet, var det 19 prosent mottakerne i alderen 50–69 år som kombinerte pensjon eller uføretrygd med arbeid ved utgangen av 2009. Frem til utgangen av 2017 hadde andelen økt til 24 prosent. Det er flest som kombinerer pensjon og arbeid blant alderspensjonistene i aldersgruppen 62–66 år. Nesten seks av ti kombinerte pensjonen med arbeid ved utgangen av 2017. Dette medvirker til at forventet pensjoneringsalder og forventet yrkesaktivitet har hatt ulik utvikling de siste årene.

Høyere yrkesaktivitet blant de over 50 år

Yrkesaktiviteten for de over 50 år har økt vesentlig siden 2009 (figur 1). Som følge av pensjonsreformen har sysselsettingen økt særlig mye for aldersgruppen 62–66 år i perioden 2010 til 2016/2017. Denne økningen startet for 62-åringene i 2011 og 2012 og har siden forplantet seg til høyere aldre år for år etter hvert

IA-avtalen

IA-avtalen, eller intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv (se Regjeringen og partene i arbeidslivet 2014), er en avtale mellom regjeringen og partene i arbeidslivet for å skape et mer inkluderende arbeidsliv. Avtalen ble første gang undertegnet i 2001. Den nåværende avtalen gjelder for perioden 2014–2018. Hovedmålet med den er «å bedre arbeidsmiljøet, styrke jobbnærværet, forebygge og redusere sykefravær, hindre utstøting og frafall fra arbeidslivet.»

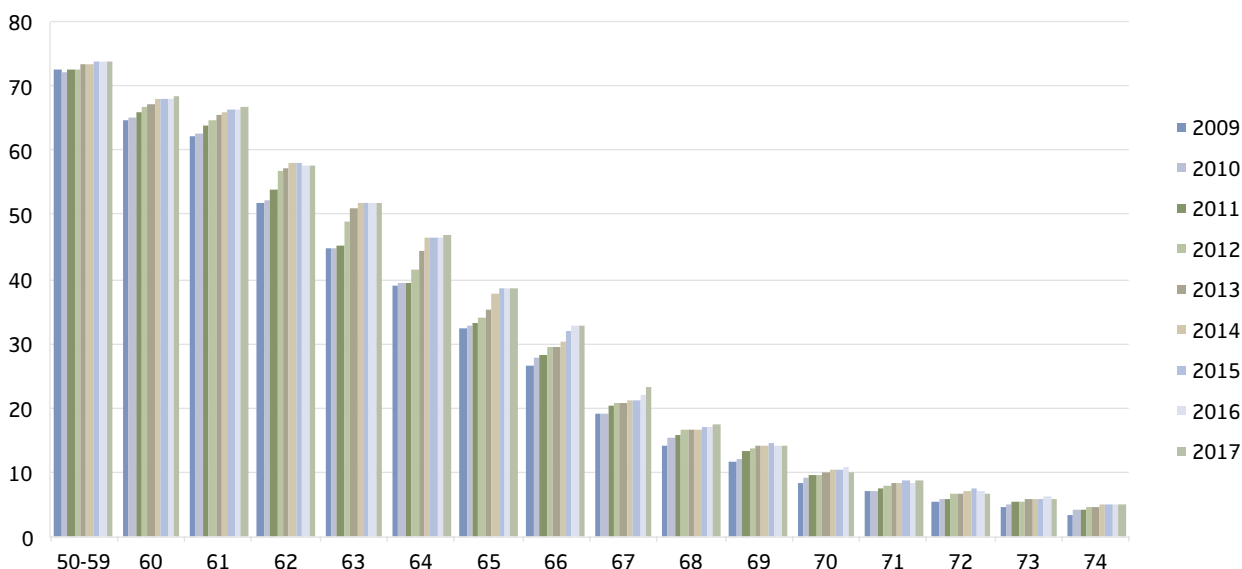
De tre delmålene for 2014–2018 er:

- Reduksjon i sykefraværet med 20 prosent sammenliknet med nivået i andre kvartal 2001
- Hindre frafall og øke sysselsetting av personer med nedsatt funksjonsevne
- Yrkesaktivitet etter fylte 50 år skal økes med tolv måneder sammenliknet med 2009

NAV har arbeidslivssentre i alle fylkene. Disse er ressurs- og kompetansesentre som støtter bedriftene i arbeidet med å nå målene i IA-avtalen.

som årskullet som var 62 år i 2011 har blitt eldre. Som nevnt over ble også avkortningen av alderspensjonen ved arbeid for aldersgruppen 67–69 år avskaffet i perioden 2008–2010, noe som har bidratt til økt sysselsetting også for denne aldersgruppen. Andre viktige årsaker til den positive utviklingen er trolig bedre helse, økt utdanningsnivå blant eldre og mer positive holdninger til seniorer i arbeidslivet.

Figur 1. Andel av befolkningen i registrert arbeid, etter alder. Tall for 2. kvartal. Prosent



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Aldersgrensen i arbeidsmiljøloven for når oppsigelsesvernet tar slutt, ble økt fra 70 til 72 år fra 1. juli 2015. Vi kan foreløpig ikke se tegn til at denne endringen har gitt økt yrkesaktivitet etter 70 år. Her må det nevnes at endringene kun gjaldt i privat sektor, og at det gjaldt overgangsordninger det første året etter at aldersgrensen ble økt. I tillegg har bedrifter adgang til å fastsette en lavere aldersgrense på 70 år gitt at de praktiserer grensen konsekvent. Denne grensen var tidligere 67 år.

Delmål 3 i IA-avtalen for 2014–2018 er at gjennomsnittlig periode med yrkesaktivitet etter fylte 50 år skal økes med tolv måneder fra 2009 til 2018. Figur 2 viser et mål på dette – forventet yrkesaktivitet etter 50 år. Merk at denne indikatoren er basert på sysselsetting for hele befolkningen over 50 år, inkludert de som har sluttet i arbeid før 50 år på grunn av arbeidsledighet eller dårlig helse. Hadde vi kun regnet med de som fremdeles er yrkesaktive ved 50 år, ville tallene vært høyere.

A-ordningen som ble innført 1. januar 2015 førte til nytt datagrunnlag om arbeidsforhold som følge av endringer i hva slags arbeidsforhold bedrifter skal registrere og endringer i rutinene for hvordan innrapporteringen skal skje. Dette har ført til et brudd i statistikken som gjør at vi må tolke utviklingen fra 2014

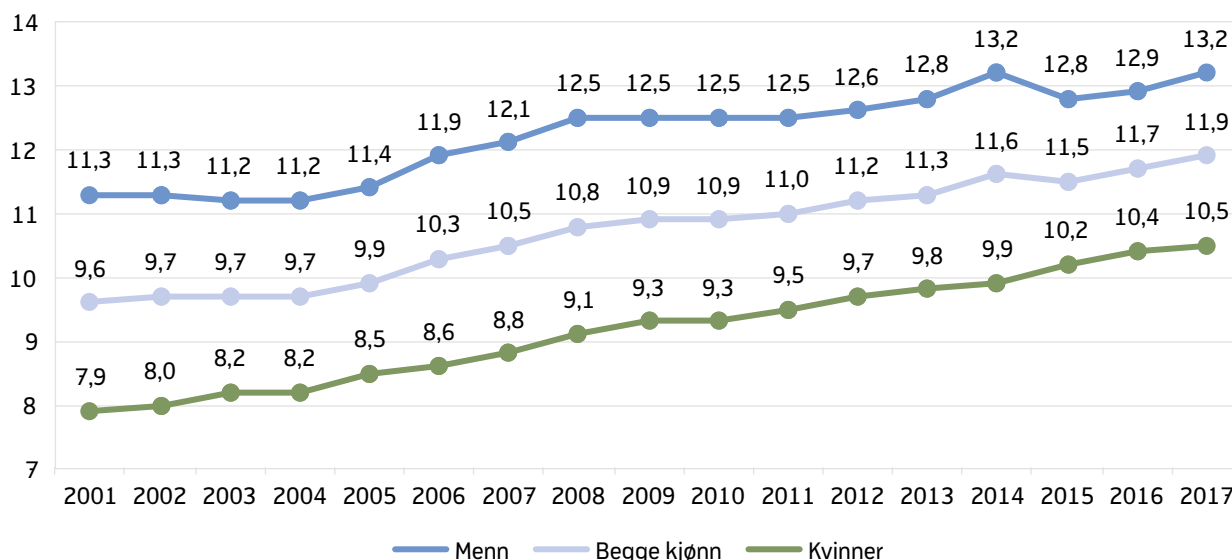
til 2015 med varsomhet (se Nordby og Næsheim 2017 for mer informasjon).

En 50-åring kunne i 2017 forvente å være i arbeid tilsvarende 11,9 år med full stilling. Det har vært en økning på ett år (tolv måneder) fra 2009. Forventet yrkesaktivitet etter 50 år er nå høyere enn i alle tidligere år vi har data for, og trolig på sitt høyeste nivå noensinne. For 2001 til 2017 tilsvarer økningen 2,3 årsverk per person. Med unntak av 2014–2015 har yrkesaktiviteten har vært uendret eller økende i hvert eneste år i perioden, også i perioder med økende arbeidsledighet, slik som i 2002–2003, 2009–2010 og 2014–2016. Menn jobber i større grad enn kvinner i konjunkturutsatte yrker, og utviklingen for menn varierer derfor mer. Økningen over tid er størst for kvinner, og dette skyldes at de årskullene med kvinner som nå passerer 50, har vært mer yrkesaktive gjennom hele sitt voksenliv enn eldre årskull.

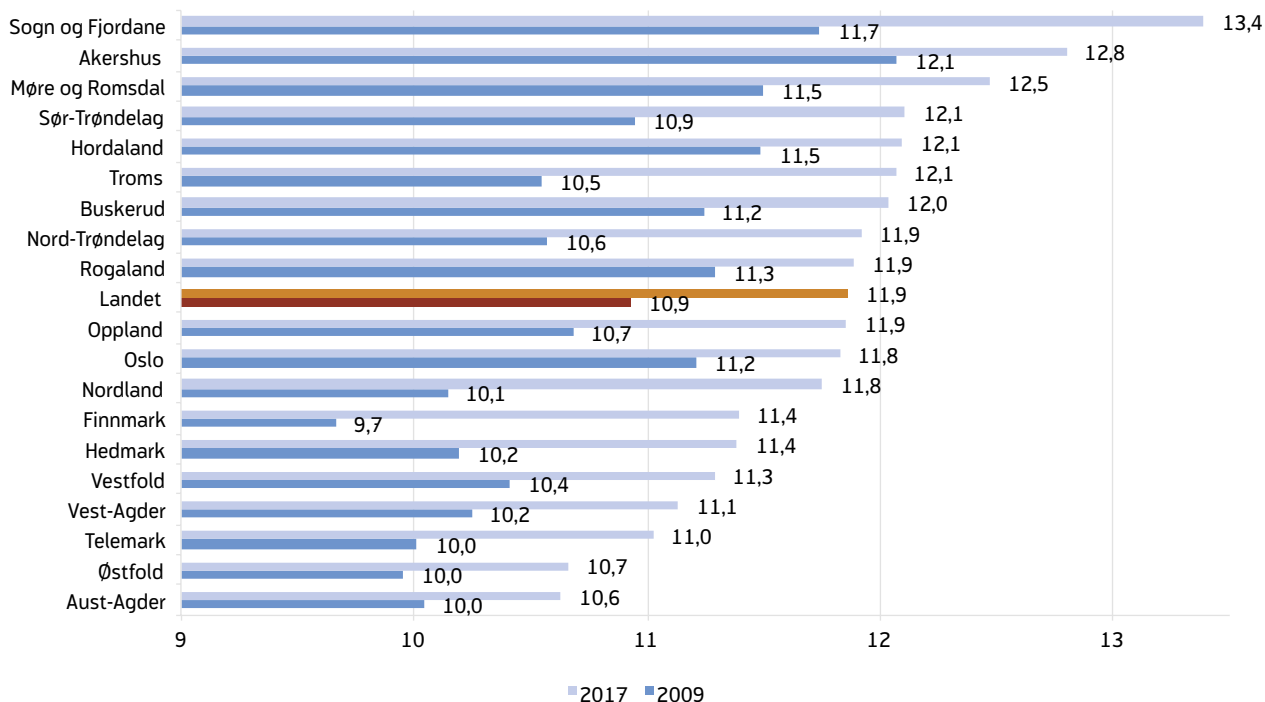
En mulig forklaring på økningen i yrkesaktivitet etter fylte 50 år er ellers at en stadig større andel i denne aldersgruppen har høyere utdanning. Tidligere undersøkelser viser at sysselsettingen blant eldre øker med utdanningsnivået (Nordby og Næsheim 2017).

At store årskull nå har nådd eller nærmer seg pensjonsalder, kan dessuten ha ført til holdningsendringer blant

Figur 2. Forventet yrkesaktivitet (i årsverk) etter fylte 50 år, etter kjønn



Kilde: NAV

Figur 3. Forventet yrkesaktivitet (i årsverk) etter fylte 50 år i 2009 og 2017, etter fylke

Kilde: NAV

arbeidsgivere og arbeidstakere, slik at både arbeidskrafttilbudet og etterspørselen kan ha økt for denne aldersgruppen. Spørreundersøkelsen Norsk seniorpolitisk barometer 2017 (Senter for seniorpolitikk 2017) viser for eksempel at ønsket avgangsalder fra arbeidslivet har økt med fem år fra 2003 til 2017 og er nå på 66 år. Synet på eldre i arbeidslivet har også jevnt over bedret seg blant arbeidsgiverne siden 2003. Undersøkelsen fra 2017 viser likevel at arbeidsgiverne de siste årene har blitt noe mer negative til å ansette seniorer.

Økningen i forventet yrkesaktivitet fra 2010 til 2017 har også sammenheng med pensjonsreformen og innføringen av nytt pensjonsregelverk fra 2011. Nytt med pensjonsreformen var at personer i alderen 62–66 år kunne kombinere arbeid og alderspensjon uten at pensjonen ble redusert. Dahl og Lien (2013) og Hernæs m.fl. (2016) viser at reformen førte til en signifikant økning i sysselsettingen for personer over 62 år. Økningen kom i særlig grad for arbeidstakere i private AFP-bedrifter der insentivene til arbeid i størst grad ble forbedret.

Eldre arbeider lengst i Sogn og Fjordane

Sogn og Fjordane er fylket med høyest yrkesaktivitet blant de over 50 år, fulgt av Akershus og Møre og

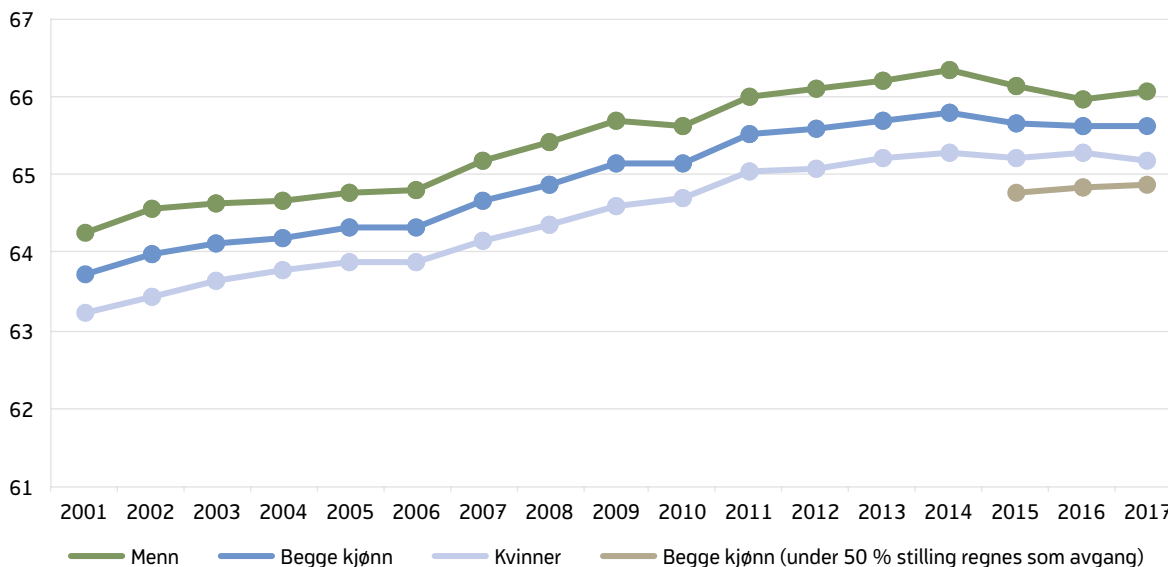
Romsdal (figur 3). Folk i Sogn og Fjordane arbeider i gjennomsnitt 13,4 år på heltid etter at de har fylt 50 år. Aust-Agder og Østfold er de to fylkene med lavest yrkesaktivitet. 50-åringene i disse to fylkene kan forventes å være henholdsvis 10,6 og 10,7 årsverk i arbeid etter fylte 50 år.

Alle fylkene har vekst i yrkesaktiviteten fra 2009 til 2017. Finnmark, Sogn og Fjordane, Nordland og Troms har hatt størst vekst med minimum ett og et halvt år. Ti fylker har hatt en økning på ett år eller mer, tilsvarende målet for 2018 i IA-avtalen. Den fylkesvise variasjonen kan til dels forklares med forskjeller i næringsstruktur og utdanningsnivå. Akershus er fylket med nest høyest utdanningsnivå (etter Oslo) for folk i aldersgruppen 60–66 år. Østfold har det nest laveste utdanningsnivået (etter Hedmark) for folk mellom 60 og 66 år.⁴

Yrkesaktiviteten har også sammenheng med hvor mange i de ulike fylkene som er utenfor arbeidslivet

⁴ Prosentandel av befolkningen i alderen 60–66 år som i 2016 hadde universitets- eller høyskoleutdanning. Kilde: SSB, se www.ssb.no/tablell/08921.

Figur 4. Gjennomsnittlig avgangsalder etter 50 år, etter kjønn



Kilde: NAV

på grunn av sviktende helse. Mens 27 og 26 prosent av folk i alderen 50–66 år mottok uføretrygd i Østfold og Aust-Agder ved utgangen av 2017 (fylkene med høyest prosentandel), gjaldt dette bare 14 prosent i Akershus (lavest av alle fylkene).

Gjennomsnittlig avgangsalder

Indikatoren for forventet yrkesaktivitet sier ikke noe direkte om ved hvilken alder folk forlater arbeidslivet. Indikatoren lar seg heller ikke enkelt fordele på næring eller yrke. Til disse formålene benytter vi indikatoren gjennomsnittlig avgangsalder etter 50 år (se egen faktaboks for metode).

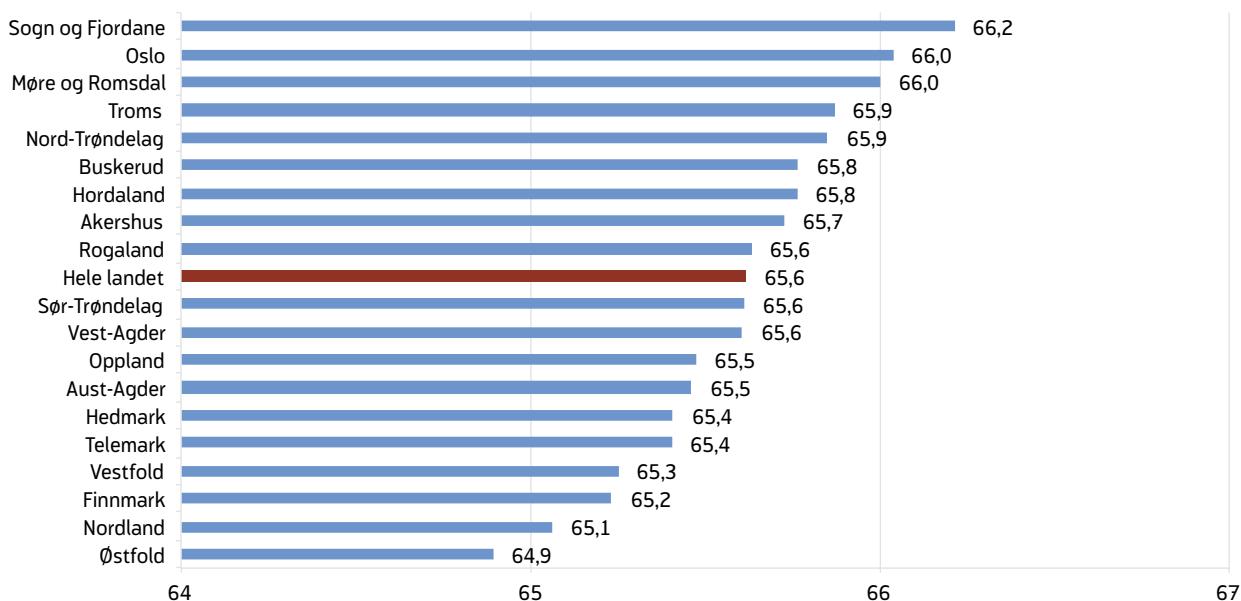
Figur 4 viser at gjennomsnittlig avgangsalder i 2017 var 65,6 år, en økning på 0,5 år fra 2009 og 1,9 år fra 2001. Fra 2016 til 2017 finner vi uendret nivå. Utviklingen over tid er temmelig lik utviklingen for forventet yrkesaktivitet etter 50 år, selv om nivået for tallene for avgangsalder er noen år høyere. Dette følger av at tallene for avgangsalder ikke skiller mellom heltids- og deltidsarbeid, og at tallene er basert på at en var i arbeid frem til 50 år. Avgangsalderen blir nesten ett år lavere om vi definerer arbeidstakere med under 50 prosent stilling som å ha hatt avgang fra arbeidslivet (bare tall for 2015–2017 her). Avgangsalderen i 2017 var høyest i Sogn og Fjordane og lavest i Østfold (se figur 5).

I tillegg til gjennomsnittstall, gir tall for hvordan avgangen fra arbeidslivet fordeler seg etter alder (se figur 6) en videre innsikt. Vi sammenligner her 2010 – rett før pensjonsreformen – med 2017. Mens 62 år var den vanligste avgangsalderen i 2010, er den nå 67 år. Vi ser at også at tallene viser topper ved 65 og 70 år. Mange yrker har særaldersgrense på 65 år, og 65 år er også nedre aldersgrense for å ta ut AFP i offentlig sektor utregnet etter reglene for tjenstepensjon. 70 år er øvre aldersgrense for stillingsvernet i arbeidslivet for offentlig ansatte og for privat ansatte der arbeidsgiver har innført bedriftsintern aldersgrense.

Figur 7 og 8 viser avgangsalderen etter yrke og næring i 2015. Her er tallene basert på en annen definisjon enn i figur 4, som kun kan oppdateres til og med 2015, og som også har et lavere nivå (se faktaboks for nærmere forklaring). Vi kan like fullt bruke tallene til å sammenligne næringer og yrker.

Blant næringene er det personer som jobber innen personlig tjenesteyting som har høyest avgangsalder, fulgt av ansatte i undervisning og offentlig forvaltning. Personer som jobber innenfor personlig tjenesteyting har en gjennomsnittlig avgangsalder på nærmere 66 år, mens ansatte i undervisning og offentlig forvaltning i snitt går av når de er litt under 65 år. Ansatte i overnattings- og serveringsvirksomheter og

Figur 5. Gjennomsnittlig avgangsalder etter 50 år, etter fylke



Kilde: NAV

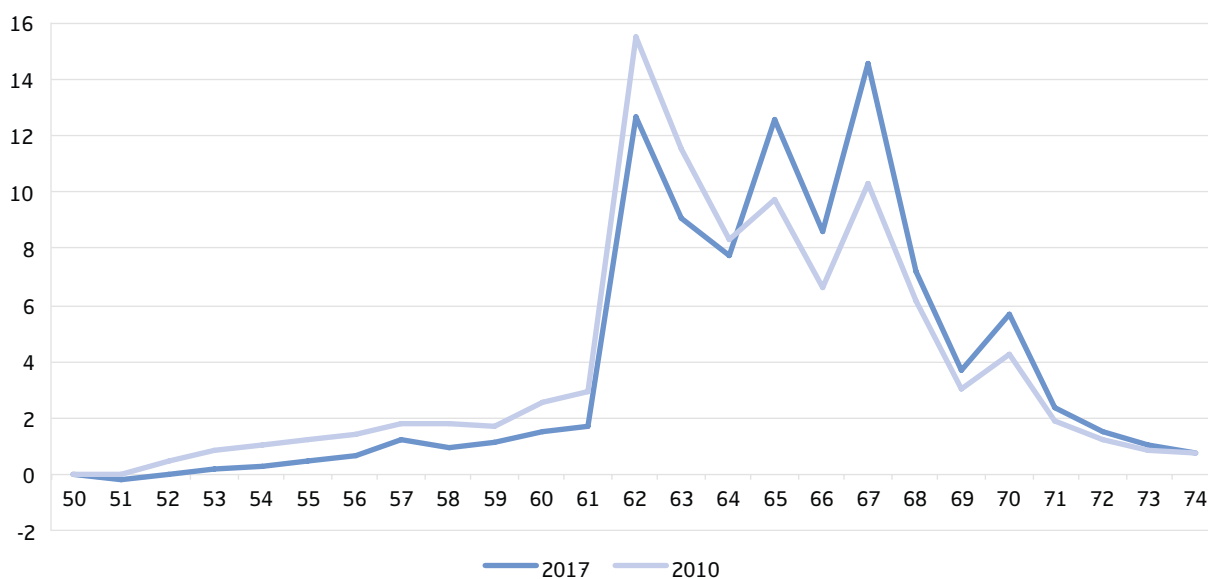
bergverksdrift og utvinning har klart lavest avgangsalder, på 61–62 år.

maskinoperatører, transportarbeidere mv. med en avgangsalder på ned mot 62 år.

Ledere og folk som jobber i akademiske yrker har høyest avgangsalder, på om lag 64 og et halvt år. I den andre enden finner vi håndverkere og prosess og

Vi må tolke tallene for avgangsalder etter næring og yrke med forsiktighet siden mobilitet mellom yrker og næringer og tilgang i arbeidslivet etter 50 år gjør det vanskelig å måle avgangsalderen eksakt.

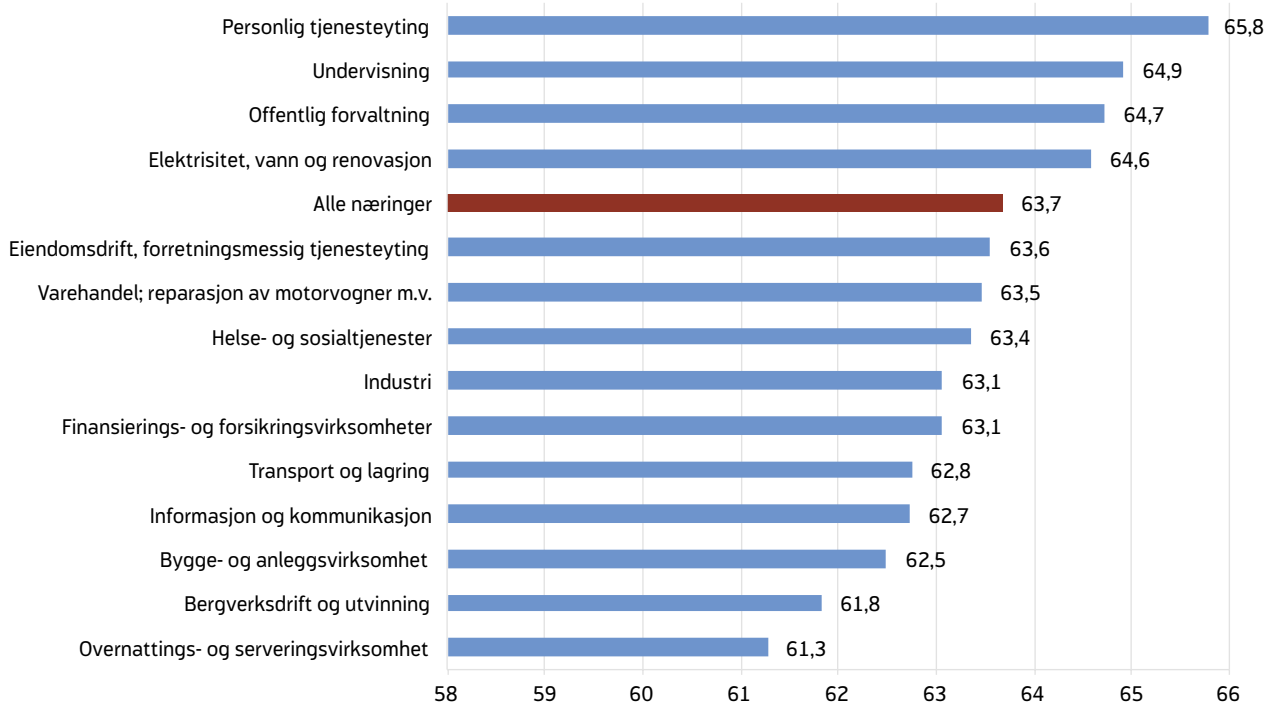
Figur 6. Avgang fra arbeidslivet i 2010 og 2017, etter avgangsalder⁵. Prosent



⁵ Basert på netto avgangsrater fra desember året før

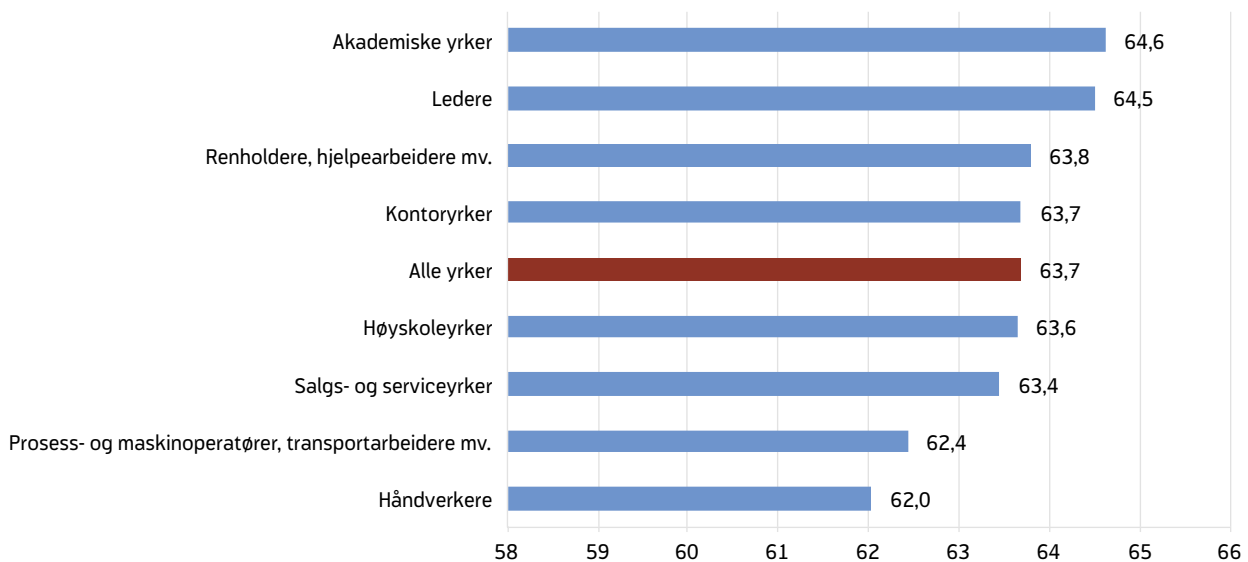
Kilde: NAV

Figur 7. Gjennomsnittlig avgangsalder etter fylte 50 år i 2015, etter næring



Kilde: NAV

Figur 8. Gjennomsnittlig avgangsalder etter fylte 50 år i 2015, etter yrke



Kilde: NAV

Metoder for å beregne avgangsalder

Det finnes mange alternative metoder for å beregne avgangsalder, og det finnes også flere ulike datagrunnlag man kan ta utgangspunkt i. Metodene for å regne ut avgangsalder varierer internasjonalt.

Sverige opererer med minst tre ulike metoder (Carneck 2016 og Birkholz 2017), som alle har nokså ulike nivå og ulik utvikling over tid. Ett av målene følger enkeltkohorter over tid fra 59 år og framover. Dette gir det mest reelle bildet av avgangsmønsteret, men har den store ulempen at en må vente til alle i kohorten har gått ut av arbeidslivet for å beregne gjennomsnittlig avgangsalder. For å finne median avgangsalder er det likevel tilstrekkelig at halvparten har hatt avgang. Et annet mål baserer seg på tverrsnittsdata fra Arbeidskraftundersøkelsen¹, der differansen mellom sysselsettingsrater mellom ettårige aldersgrupper på et gitt tidspunkt blir benyttet som anslag på avgangsrater. Dette målet krever bare data for ett år for å beregne avgangsalderen. Startalderen i beregningen er 50 år. Det siste målet baserer seg på registerdata for lønnsstakere, der avgangsalderen blir beregnet ut fra et anslag for overgangsrater fra/til arbeid over en toårsperiode. Startalderen er her 43 år (alderen der andelen i arbeid når sitt maksimum).

OECD benytter også data fra Arbeidskraftundersøkelsen, men i 5-årige aldersgrupper med en startalder på 40 år og med en øvre alder i arbeidslivet på 74 år. Indikatoren omtalt som «average effective age of retirement» (Scherer 2002) baserer seg på tverrsnittsdata der differansen i sysselsettingsratene mellom 5-årige aldersgrupper glattet over en 5-årsperiode blir benyttet som anslag for netto avgangsrater fra arbeidslivet. Dette gir et unøyaktig mål på avgangsalder, men har den fordel at en kan sammenligne tallene på tvers av alle OECD-land.

Gjennomsnittlig avgangsalder etter 50 år

I denne artikkelen beregner vi avgangsalder ut fra en tverrsnittsmetodikk tilsvarende OECDs metode, men der vi bruker registerdata for lønnsstakere i ettårige aldersgrupper ved utgangen av året. Ved bruk av registerdata er det ikke nødvendig å glatte data over flere år. Vi har valgt å sette en

¹ Utvalgsundersøkelse om arbeidstilknytning som blir gjennomført på tilsvarende vis i alle OECD-land.

nedre alder for avgang ved 50 år, noe som innebærer at indikatoren tar utgangspunkt i personer som var i arbeid ved utgangen av året de fylte 49 år. Vi har satt en øvre alder for avgang til 80 år, og antar dermed at ingen blir stående i arbeid etter 80 år.

Formelen for gjennomsnittlig avgangsalder *avg* for et gitt år er:

$$avg = \sum_{i=50}^{80} i * \left(\frac{a_{i-1} - a_i}{a_{49}} \right)$$

Her er a_i andelen i registrert arbeid ved alder i ved utgangen av året. Ettersom vi setter øvre alder for avgang til 80 år, er a_{80} satt lik 0.

Selvstendig næringsdrivende er ikke inkludert i tallene. Ettersom det er mer vanlig for seniorer å gå fra å være lønnsstakere til selvstendig næringsdrivende enn omvendt, vil dette bidra til å undervurdere avgangsalderen noe.

Avgangsalder etter næring og yrke

Indikatoren gjennomsnittlig avgangsalder baserer seg på tall for andelen av befolkningen i arbeid. Fordi det kun er yrkesaktive som kan fordeles etter næring og yrke, må vi bruke en annen tilnærming for å beregne avgangsalder fordelt på disse kjennetegnene. Vi beregner her avgangsalderen som gjennomsnittsalderen for personer over 50 år som var i arbeid et gitt år, men som ikke var registrert i arbeid de to etterfølgende årene. Det vil si at vi her definerer det som avgang fra arbeidslivet når en person har stått utenfor arbeidslivet i to år.

Oppfølgingsperioden på to år innebærer at vi kun kan beregne avgangsalder til og med 2015. Det viser seg at dette målet på avgangsalder gir et lavere nivå enn vår hovedmetode for å beregne gjennomsnittlig avgangsalder. Tallene som er fordelt på næring og yrke kan derfor ikke sammenlignes direkte med tallene som gjelder hele befolkningen.

Vi har endret definisjonen av avgangsalder etter næring og yrke sammenlignet med Haga og Lien (2017), men metoden er identisk med metoden vi tidligere har brukt i Haga og Lien (2016).

Forventet pensjoneringsalder har økt litt fra 2011

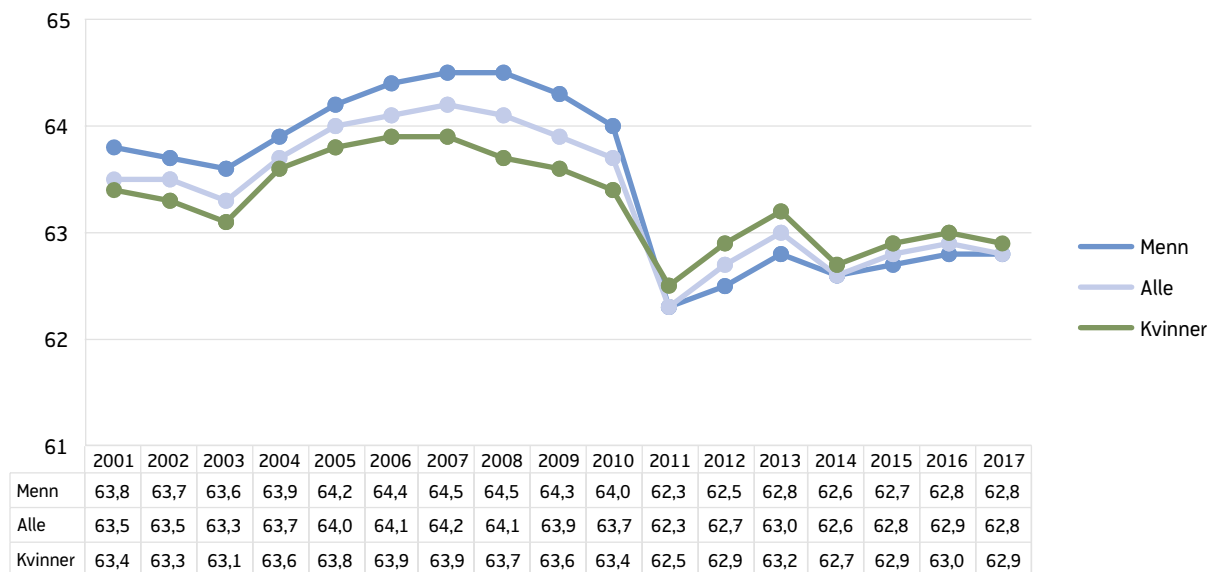
I 2017 var forventet pensjoneringsalder⁶ for en person på 50 år på 62,8 år. For kvinner var den 0,1 år høyere enn for menn (figur 9). Forventet pensjoneringsalder

⁶ Pensjoneringsalder betyr her alder ved første uttak av pensjon.

for kvinner var i alle år før 2011 lavere enn for menn. Fra 2011 og årene etter har kvinners forventede pensjoneringsalder vært høyere enn for menn. Endringen følger av pensjonsreformen. Kvinner har i langt mindre grad enn menn benyttet seg av muligheten til å ta ut alderspensjon før 67 år.

Det var en sterk vekst i forventet pensjoneringsalder i

Figur 9. Forventet pensjoneringsalder ved fylte 50 år, etter kjønn



Kilde: NAV

2004 og de påfølgende årene. Dette kom av innføringen av tidsbegrenset uførestønad. Et hovedmål med denne ordningen var å redusere tilgangen til varig uføretrygd. I 2010 og 2011 var det en nedgang i forventet pensjoneringsalder på alle aldersnivå. Dette kommer av økt tilgang både til uføretrygd og AFP, og i 2011 også til alderspensjon på grunn av innføringen av fleksibel alderspensjon fra 62 år. Veksten i tilgangen til uføretrygd kommer i stor grad av opphevingen av tidsbegrenset uførestønad. Mange mottakere av arbeidsavklaringspenger som tidligere hadde tidsbegrenset uførestønad, har fått uføretrygd (Lande 2014). Dessuten kan det være slik at en del personer som før ville fått tidsbegrenset uførestønad, har fått uføretrygd i stedet for arbeidsavklaringspenger.

Veksten i forventet pensjoneringsalder etter 2011 kommer av at færre tar ut alderspensjon i alderen 63–66 år sammenlignet med 2011, da tilgangen var ekstra stor siden fem årskull fikk mulighet til å ta ut alderspensjon før fylte 67 år. Variasjonen i forventet pensjoneringsalder etter 2011 kommer først og fremst av svingninger i tilgangen til uføretrygd. Det har det siste året også vært litt færre som har tatt ut alderspensjon før 67 år.

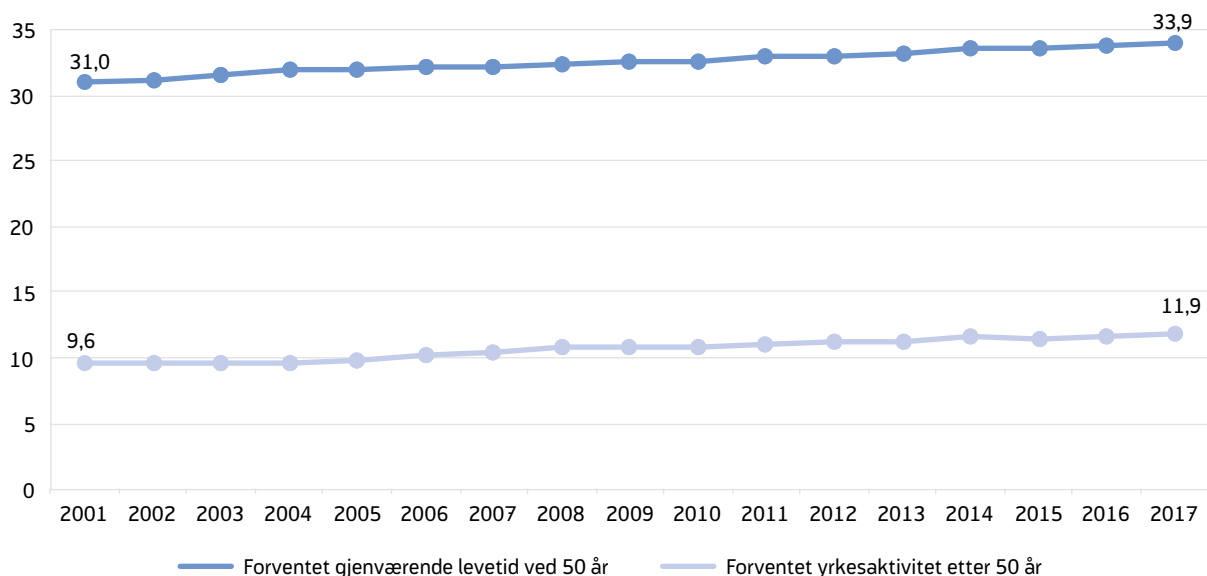
Forholdene på arbeidsmarkedet påvirker også pensjoneringsadferden. Norge var inne i en høykonjunktur fra 2003/2004 til 2008. Veksten i etterspørselen etter arbeidskraft i denne perioden kan ha medvirket til veksten i forventet pensjoneringsalder i 2005–2007. Tilsvarende kan en redusert etterspørsel i 2009–2010 ha medvirket til økt uttak av pensjon. De siste årene har forventet pensjoneringsalder ligget stabilt på rett i underkant av 63 år.

Økt levealder er i stor grad tatt ut som økt yrkesaktivitet

Vi får et mål for antall årsverk som yrkespassiv etter 50 år ved å måle differansen mellom forventet levetid og forventet yrkesaktivitet etter 50 år (figur 10). Antall yrkespassive årsverk var 21,4 år i 2001, og har bare økt med 0,6 år til 22,0 årsverk i 2017. Dette innebærer at folk over 50 år har tatt ut det meste av veksten i forventet levealder i økt yrkesaktivitet – 2,3 årsverk av en vekst i forventet levealder på i alt 2,9 år.

Ved å se på differansen i forventet levetid og forventet pensjoneringsalder ved 50 år, får vi et anslag over forventet tid som mottaker av pensjon. Denne har økt vesentlig fra 17,5 år i 2001 til 21,1 år i 2017. Veksten skyldes både vekst i forventet levealder og nedgang i forventet pensjoneringsalder. Veksten 2001 til 2017

Figur 10. Forventet gjenværende levetid og yrkesaktivitet etter 50 år



Kilde: NAV

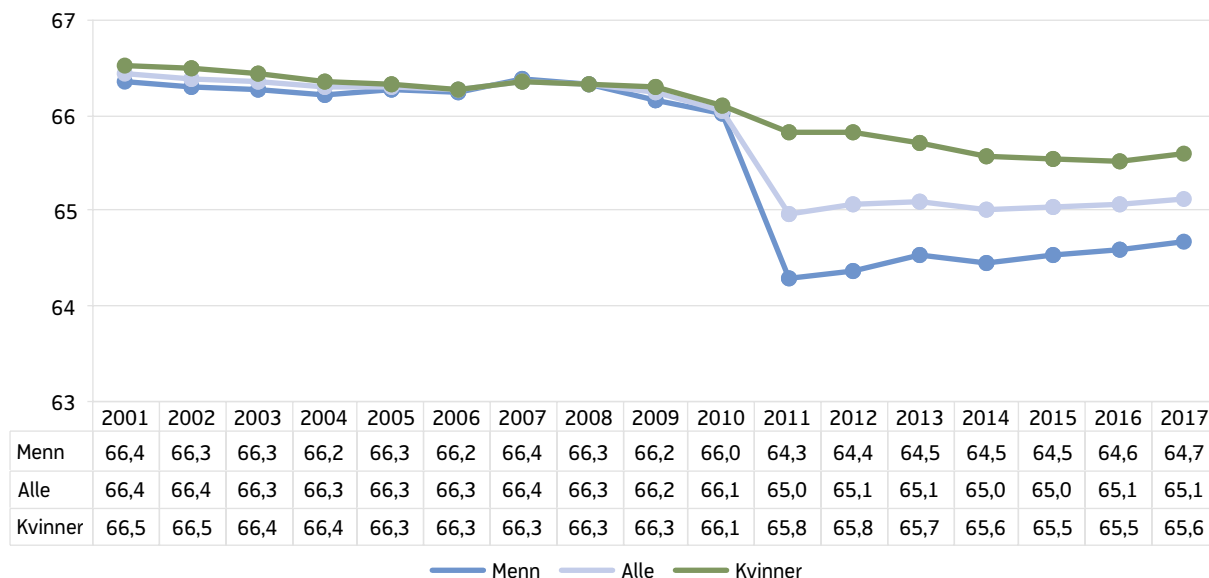
er på 3,6 år. 2,9 år følger av vekst i levealder og 0,7 år av lavere pensjoneringsalder.

Forventet pensjoneringsalder for alderspensjon og AFP

Vi har så langt sett på pensjoneringsalder der uføretrygd inngår i pensjonsbegrepet. Men uføretrygd er ikke en frivillig form for pensjonering på samme måte

som alderspensjon og AFP, men pensjonering som følge av dårlig helse. For å få et bilde av utviklingen av den mer frivillige pensjoneringen, ser vi på hvordan forventet pensjoneringsalder utvikler seg når vi avgrenser pensjonsbegrepet til bare å omfatte alderspensjon og AFP (figur 11). I privat sektor er AFP nå et tillegg til alderspensjonen. I offentlig sektor kan en

Figur 11. Forventet pensjoneringsalder ved fylte 62 år, etter kjønn. Alderspensjon og AFP



Kilde: NAV

velge mellom alderspensjon og AFP dersom en vil ta ut pensjon før 67 år.

Fra 2001 til 2010 var det en moderat nedgang i forventet pensjoneringsalder beregnet på denne måten, med 0,3 år. I 2011 ble det mulig å ta ut alderspensjon fra 62 år. Mange, det gjelder særlig menn, benyttet seg av dette og det ble en reduksjon i forventet pensjoneringsalder fra 2010 til 2011 på mer enn ett år. Her var det store kjønnsforskjeller. For kvinner var nedgangen bare 0,3 år og for menn hele 1,7 år.

Den store forskjellen mellom kvinner og menn skyldes både at en større andel menn fyller vilkårene for å ta ut pensjon før fylte 67 år, og at kvinner som oppfyller vilkårene i langt mindre grad benytter seg av ordningen. Forventet pensjoneringsalder for menn og kvinner samlet er med denne beregningsmåten om lag den samme i 2017 som i 2011 – 65 år. Det har vært en viss økning for menn og en tilsvarende nedgang for kvinner fra 2011 til 2017.

Referanser

Birkholz, Karl (2017) «Pensions- og uttrådesalder.» Presentasjon på Jubileumskonferanse for Pensjonsforum 2. mars 2017. Stockholm: Pensionsmyndigheten. Tilgjengelig fra: http://www.pensjonsforum.net/images/foredrag/Karl-Birkholt-20_170_301.pdf

Bragstad, Torunn (2009) *Tidsbegrenset uførestønad – evaluering fire år etter innføring*. NAV-rapport 3/2009, Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Carneck, Alexander (2016) *Registerbasert in- og uttrådesalder från arbeidsmarknaden*. Rapport. Stockholm: Pensionsmyndigheten.

Dahl, Espen Halland og Ole Christian Lien (2013) «Pensjonsreformen – flere eldre i arbeid». *Arbeid og velferd*, 1/2013, 58–71.

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.

Haga, Oddbjørn og Ole Christian Lien (2017) «Forventa pensjoneringsalder og yrkesaktivitet». *Arbeid og velferd*, 2/2017, 139–151.

Hernæs, Erik, Simen Markussen, John Piggott og Knut Røed (2016) «Pension Reform and Labor Supply». *Journal of Public Economics*, 142 (2016), 39–55.

Ipsos for Senter for Seniorpolitikk (SSP) «Norsk seniorpolitisk barometer 2017. Undersøkelse blant yrkesaktive» Oslo: Ipsos

Ipsos for Senter for Seniorpolitikk (SSP) «Norsk seniorpolitisk barometer 2017. Ledere i arbeidslivet» Oslo: Ipsos

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*. Rapport 2017/5. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

Regjeringa og partane i arbeidslivet (2014) *Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv*. Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/asd/dokumenter/2014/ia_20142018/signert_ia_avtale.pdf

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.

Sørbo, Johannes og Jørn Handal (2010) «Nedgangskonjunktoren til nå – hva skiller denne fra de forrige?». *Arbeid og velferd*, 1/2010, 13–21.

GRADERT SYKMELDING – ØKT GRADERING, STABIL VARIGHET

Av Jon Petter Nossen og Nina Lysø¹

Sammendrag

Etter forlengelsen av IA-avtalen i 2010 har det vært en forventning om at gradert sykmelding skal føre til redusert varighet av sykefraværene. I denne artikkelen undersøker vi utviklingen i bruken av gradert sykmelding i perioden 2002–2016, med utgangspunkt i sykefravær på over 16 dager. Vi ser blant annet på når i sykefraværet graderingen starter og hvilken sykmeldingsgrad som benyttes, og på hvordan utviklingen i varigheten i perioden henger sammen med endringene i graderingsmønsteret.

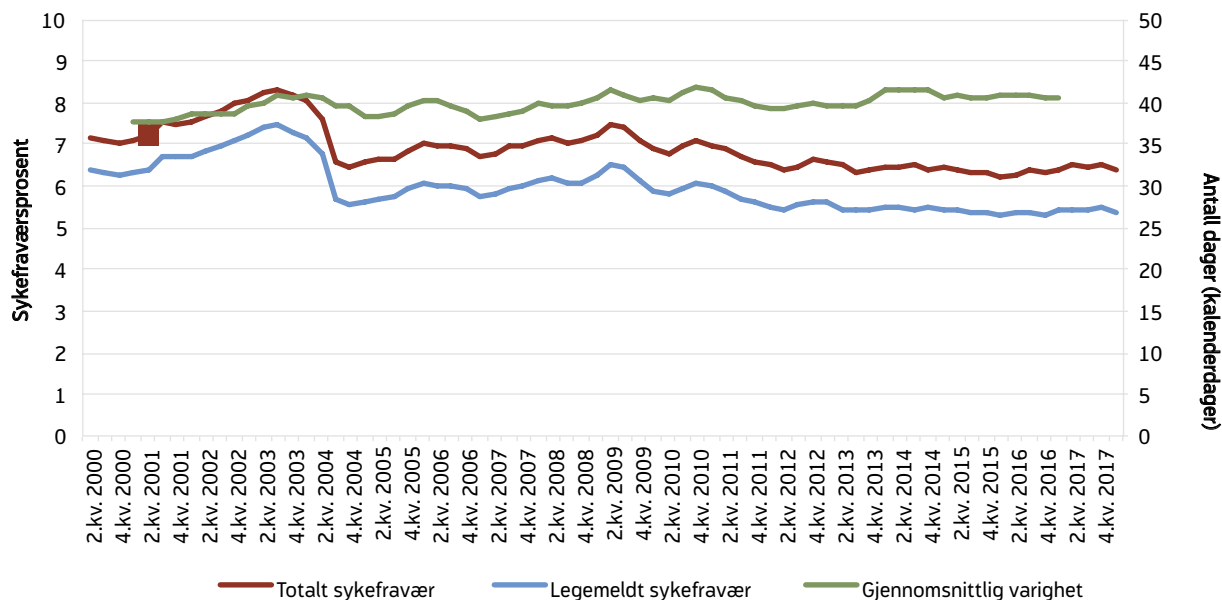
Andelen med gradert sykmelding er langt på vei fordoblet de siste femten årene, og halvparten av sykepengetilfellene som startet i 2016 var graderte. Veksten var størst fra 2003 til 2005 (13 prosentpoeng), men det var en nesten like stor økning fra 2009 til 2016 (12 prosentpoeng). En fjerdedel går fra gradert til full sykmelding («avgraderes»), og denne andelen har vært nokså stabil i løpet av perioden.

Samtidig ser vi at graderingen skjer tidligere i sykefraværet enn før, og at de fleste med gradert sykmelding fikk gradering allerede fra første fraværsdag eller senere i arbeidsgiverperioden på 16 dager. Det har også vært relativt store endringer med hensyn til hvilken sykmeldingsgrad som benyttes. Både høyere og lavere sykmeldingsgrad har blitt vanligere over tid, og i 2016 hadde vel halvparten av de graderte tilfellene en sykmeldingsgrad på 50 prosent, mot 3 av 4 i 2002.

Den gjennomsnittlige varigheten av sykepengetilfellene har vært nokså stabil i perioden med økende bruk av gradering. Variasjonen som har vært må sees i sammenheng med konjunktursvingninger i arbeidsmarkedet. Vi finner at sannsynligheten for å bli friskmeldt var lavere i 2016 enn i 2005 de første månedene med sykepenge, men høyere nærmere slutten av sykepengeperioden, samtidig som den gjennomsnittlige varigheten var på samme nivå i de to årene. Vi stiller derfor spørsmål ved om økt bruk av gradering har redusert varigheten av sykefraværene. Tallene utelukker ikke at gradering kan bidra til redusert varighet i en del tilfeller, men det må i så fall også bety at varigheten øker i andre tilfeller. Gradert sykmelding gir imidlertid lavere sykefravær ved at restarbeidsevnen i større grad utnyttes, og innføringen av aktivitetskravet har sannsynligvis ført til færre sykefraværstilfeller.

.....
¹ Takk til Ola Thune for tilrettelegging av data blant annet om sykmeldingsgrad.

Figur 1. Legemeldt sykefravær og totalt sykefravær (inkl. egenmeldt), sesong- og influensajustert (venstre akse) og gjennomsnittlig varighet av legemeldte sykefravær, glidende gjennomsnitt (høyre akse)¹



* Sykefraværprosenten er målt som tapte dagsverk i prosent av avtalte dagsverk. Gjennomsnittlig varighet er målt i kalenderdager og periodisert på det kvartalet hvert sykefravær startet (utarbeides derfor fire kvartaler på etterskudd i forhold til statistikken ellers).

Kilde: SSB og NAV

Innledning

Gradert sykmelding er et prioritert virkemiddel i arbeidet for å redusere sykefraværet, og det er derfor viktig med kunnskap om hvordan ordningen benyttes og om hvordan den virker. Oppmerksomheten om gradert sykmelding økte etter en større omlegging av regelverket for sykmelding i 2004. Det ble da innført et aktivitetskrav for fortsatt rett til sykepenger som går ut på at den sykmeldte skal prøve seg i arbeidsrelatert aktivitet «så tidlig som mulig og senest innen 8 uker». Gradert sykmelding ble framhevet som det viktigste virkemiddelet for å oppfylle dette kravet. Regelverksendringene sammenfalt i tid med en markant nedgang i sykefraværet (figur 1). Senere foreslo en ekspertgruppe nedsatt av regjeringen at «det iverksettes en aktiviserings- og nærværreform med sikte på at gradert sykmelding reelt sett skal bli hovedregelen ved sykefravær, og at det ved fravær utover 8 uker bare rent unntaksvis skal benyttes 100 prosent sykmelding» (Ekspertgrupperapport 2010). I avtalen om et inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) for perioden 2010–2014 ble regjeringen og partene enige om å øke bruken av gradert sykmelding og å iverksette en omfattende tiltakspakke (se faktaboks om regelverks-

endringer). I IA-avtalen for inneværende periode (2014–2018) heter det at partene er enige om at det «fortsatt er ønskelig å legge til rette for økt og bedre bruk av graderte sykmeldinger».

Selv om en bedring i arbeidsmarkedet nok spilte en rolle, er det liten tvil om at regelverksendringene var hovedårsaken til nedgangen i sykefraværet i 2004. En stor del av nedgangen kan vanskelig forklares på annen måte enn med atferdsendringer knyttet til endringene i regelverket (Markussen 2009). Det er imidlertid ikke klart om det dreier seg om effekter av å være på gradert sykmelding eller av aktivitetskravet mer generelt, noe vi vil komme tilbake til senere i artikkelen. En del av nedgangen skyldes at gradert sykmelding, alt annet likt, gir færre tapte dagsverk i og med at restarbeidsevnen utnyttes (samt reduserte utgifter til sykepenger). Sykefraværstatistikken tar hensyn til sykmeldingsgrad, og fanger følgelig opp slike endringer.²

² I 2004 (og senere fram til 2011) erstattet gradert sykmelding delvis aktiv sykmelding, og siden personer med aktiv sykmelding ble registrert med 100 prosent sykefravær selv om de utførte noe

Regelverksendringer m.m. som berører gradert sykmelding

Muligheten for å motta graderte sykepenger – det vil si å utnytte restarbeidsevnen ved å være delvis i arbeid kombinert med å motta sykepenger – har eksistert lenge (se Brage mfl. 2011). Det har imidlertid vært mange endringer i regelverket for sykepenger, sykmelding og sykefraværsoppfølging, og en god del av disse berører gradert sykmelding:

- 1990: En offentlig utredning anbefaler utvidet bruk av graderte sykepenger.¹
- 1993: Aktiv sykmelding innføres. Det blir mulig å motta sykepenger under aktivisering og arbeidstrening på egen arbeidsplass i en periode på inntil 12 uker, eller for en lengre periode «dersom arbeidstrening eller annen bedriftsintern attføring er nødvendig og hensiktsmessig for å kunne beholde arbeidet».
- 1997: Det presiseres i den reviderte folketrygdloven at evnen til å utføre inntektsgivende arbeid må være nedsett med minst 20 prosent for å kunne motta (graderte) sykepenger.
- Oktober 2001: Den første IA-avtalen går inn for tidlig intervensjon, bedre oppfølging av sykmeldte og forankring av sykefraværsarbeidet på arbeidsplassen. Aktiv sykmelding framheves som det sentrale virkemiddelet for å redusere sykefraværet.²
- Juli 2004: Større omlegging av sykmeldingsreglene, der kravet til aktivitet styrkes. Sykmeldende lege skal alltid vurdere om sykmelding er nødvendig og om pasienten kan være i arbeid eller arbeidsrelatert aktivitet, og det innføres en ny sykmeldingsblankett med vekt på muligheter for aktivitet. Arbeidstakeren får plikt til å medvirke til å avklare egen funksjonsevne. Det innføres et aktivitetskrav som går ut på at den sykmeldte «så tidlig som mulig og senest innen 8 uker» skal prøve seg i arbeidsrelatert aktivitet, unntatt når medisinske grunner klart er til hinder for det, eller arbeidsrelaterte aktiviteter ikke kan gjennomføres på arbeidsplassen. Det lovfestet også at

gradert sykmelding alltid skal vurderes før aktiv sykmelding.

- Mars 2007: Gradert sykmelding skal nå benyttes også når den sykmeldte kan utføre nye arbeidsoppgaver etter tilrettelegging gjennom bedriftsinterne tiltak. Aktiv sykmelding skal kun benyttes under aktivisering og arbeidstrening. Det innføres lovpålagte dialogmøter ved langtidsfravær: dialogmøte 1 mellom arbeidstaker og arbeidsgiver innen 12 ukers sykefravær, og dialogmøte 2 mellom arbeidstaker, arbeidsgiver og NAV innen 26 ukers sykefravær (legen kan også delta ved behov). Ved gradert sykmelding er det ikke krav om dialogmøte 1, og det er heller ikke krav om dialogmøte 2 hvis det forventes friskmelding innen 39 ukers fravær.
- Februar 2010: I revidert IA-avtale blir partene enige om en tiltakspakke for å forebygge sykefravær, øke jobbnærvær og hindre utstøting og frafall fra arbeidslivet.³ Det blir gjennomført omfattende informasjons- og opplæringstiltak med fokus på gradert sykmelding, rettet mot sykmeldte, arbeidsgivere og leger (faglig veileder for sykmelder, statistikk-løsninger, m.m.), og foreslått tiltak som skal sikre tidligere innsats overfor sykmeldte, bedre tilrettelegging fra arbeidsgivers side og medvirkning fra arbeidstakere.
- Juli 2011: Ordningen med aktiv sykmelding avvikles. Dialogmøte 1 skal gjennomføres også ved gradert sykmelding.⁴
- Juli 2014: Ved gradert sykmelding skal dialogmøte 1 gjennomføres bare dersom arbeidsgiver, arbeidstaker eller sykmelder anser det hensiktsmessig.
- 2015: Mer konsekvent håndtering av aktivitetskravet fra NAV sin side («Hedmarksmodellen»).
- April 2016: Innføring av beslutningsstøtte for sykmeldere: Diagnosespesifikke anbefalinger og generelle råd om sykmeldingsarbeid med fokus på varighet og gradert sykmelding.
- Mai 2016: Gradvis innføring av nye løsninger for digitale sykmeldinger.

¹ NOU 1990:23 («Sykelønnsordningen»), fulgt opp av regjeringen i St.prp. nr. 1 (1991–1992).

² Aktiv sykmelding krevde opprinnelig forhåndsgodkjenning fra trygdekontoret, men ansatte i virksomheter med IA-avtale fikk fra januar 2002 rett til aktiv sykmelding i inntil 4 uker uten forhåndsgodkjenning.

³ Jf. medfølgende protokoll mellom partene i arbeidslivet og myndighetene.

⁴ Dialogmøte 1 ble samtidig flyttet fram til uke 7.

I denne artikkelen har vi fokus på ordningen med gradert sykmelding – hvordan den benyttes og mulige virkninger på sykefraværet til personer som får gradert sykmelding.

arbeid, betyr dette at den faktiske nedgangen i sykefraværet sannsynligvis er noe overvurdert.

Rapporten fra regjeringens ekspertgruppe satte ny fart i satsningen på gradert sykmelding (Ekspertgruppe-rapport 2010). Et underliggende premiss her var en forventning om at det å arbeide noe, og dermed beholde kontakten med arbeidsplassen, i seg selv vil føre til redusert varighet av sykefraværene. Ekspertgruppa argumenterte for at nærvær på arbeidsplassen for personer med sykdommer og plager kan være mer helsefremmede enn fravær, og at kontakt mellom

virksomheten og den sykmeldte kan forebygge at sykefravær fører til varig frafall fra arbeidslivet. Ekspertgruppa pekte på at intensjonene i tiltakene som ble iverksatt i 2004 bare delvis hadde blitt fulgt opp i praksis, og gikk derfor inn for en streng praktisering av kravet om utnyttelse av restarbeidsevnen, samt en presisering/skjerping av arbeidsgivers tilretteleggingsplikt og arbeidstakers medvirkningsplikt.

I kjølvannet av ekspertgruppas rapport og den nye IA-avtalen i 2010 ble det iverksatt en rekke informasjons- og samhandlingstiltak rettet mot leger og arbeidsgivere, samt de sykmeldte selv, for å bidra til økt arbeidsdeltakelse og økt bruk av gradert sykmelding. Men selv om sykefraværet har gått noe ned, er delmål 1 om en reduksjon på 20 prosent fortsatt ikke oppfylt. Når vi ser bort fra fallet i 2004 og mer kortvarige svingninger blant annet knyttet til finanskrisen i 2009, har det totale sykefraværet vært nokså stabilt (jf. den mørkeblå kurven i figur 1). Etter en nedgang i 2011–2012 har sykefraværet vært om lag på samme nivå som den første tiden etter regelverksendringene i 2004. Sesongjusterte tall per første kvartal 2018 viser en reduksjon på 11 prosent sammenlignet med referansekvartalet (andre kvartal 2001; markert med en firkant på kurven). Nedgangen i det legemeldte sykefraværet har vært noe større (lyseblå kurve i figur 1), men samtidig har det vært en viss økning i det egenmeldte sykefraværet (differansen mellom disse to kurvene).

Den gjennomsnittlige varigheten av sykefraværene synes ikke å ha utviklet seg som forventet (lysegrønn kurve i figur 1). Her er datagrunnlaget begrenset til legemeldt sykefravær, siden det ikke finnes individdata for egenmeldt fravær. Vi ser at varigheten økte i 2001–2003, men etter en nedgang i 2004–2005 var den en kort periode tilbake på det tidligere nivået. For hele perioden samlet er det – når vi ser bort fra mer tilfeldige svingninger – en trend i retning *økt* varighet fra den første IA-avtalen ble inngått og til i dag. Økningen er liten, og ikke nødvendigvis reell – med utvidelsen av egenmeldingsperioden for IA-virksomheter har trolig en del kortere legemeldte sykefravær blitt erstattet av egenmelding, slik at sammensetningen av sykefraværstilfellene har endret seg noe i perioden.

To forholdsvis ferske gjennomganger av forskning på effekter av gradert sykmelding konkluderer med at resultatene samlet sett tyder på at gradering fører til redusert sykefravær. Når det gjelder effekter på varigheten, konkluderer den ene med at gradering synes «å medvirke til at sykmeldingsperioden kortes ned, men det er heftet betydelig usikkerhet med hensyn til størrelsen på denne effekten» (Grasdal 2016: 114). I den andre gjennomgangen sies det at det er «vanskelig å konkludere entydig om hvorvidt det å få en gradert sykmelding øker sjansen for at man raskt returnerer til arbeid og blir stående i jobb» (Grødem mfl. 2015: 26). En av de gjennomførte studiene finner imidlertid at gradering har en sterk effekt på varigheten av sykefraværene og senere arbeidstilknytning og trygdemottak (Markussen mfl. 2012). Det kan altså se ut til å være en viss motsetning mellom de ulike studiene, og mellom disse og utviklingen særlig i gjennomsnittlig varighet (se også diskusjon i Nossen og Brage 2013).

Formålet med denne artikkelen er å beskrive hvordan gradert sykmelding har blitt praktisert de siste 15 årene, herunder hvor mye bruken av ordningen har økt, og å se dette opp mot eventuelle endringer i varigheten av sykefraværene. Vi undersøker også om det har betydning for varigheten når i sykepengeperioden gradert sykmelding tas i bruk og hvilken grad som benyttes. Vi vil understreke at våre data ikke gjør det mulig å kontrollere for ulik seleksjon til henholdsvis full og gradert sykmelding ut fra faktorer som arbeidsevne, alvorlighetsgrad og motivasjon. Gradert sykmelding gis til delvis arbeidsuføre, mens full sykmelding i utgangspunktet krever at man er helt arbeidsufør. Samtidig vil det være en del sykefravær med kort varighet hvor gradert sykmelding ikke blir vurdert. Det vil også være en del sykefravær knyttet til langvarige og eventuelt kroniske lidelser, hvor det ikke kan forventes rask friskmelding, som kan ha gradert eller full sykmelding.

I analysen tar vi utgangspunkt i NAVs utbetalinger av sykepenger etter arbeidsgiverperioden på 16 dager. Det gjør at vi unngår problemstillinger knyttet til korttidsfraværet, blant annet at det i perioden har vært en viss forskyvning fra legemeldt sykefravær til egenmelding (se vedlegg for *Data og metode*). Vi benytter data for perioden 2002–2016, der året angir startåret

for hvert sykepengetilfelle. Det er imidlertid viktig å være klar over at sykefraværet i 2002–2003 var på et historisk høyt nivå.

Problemstillinger i artikkelen er:

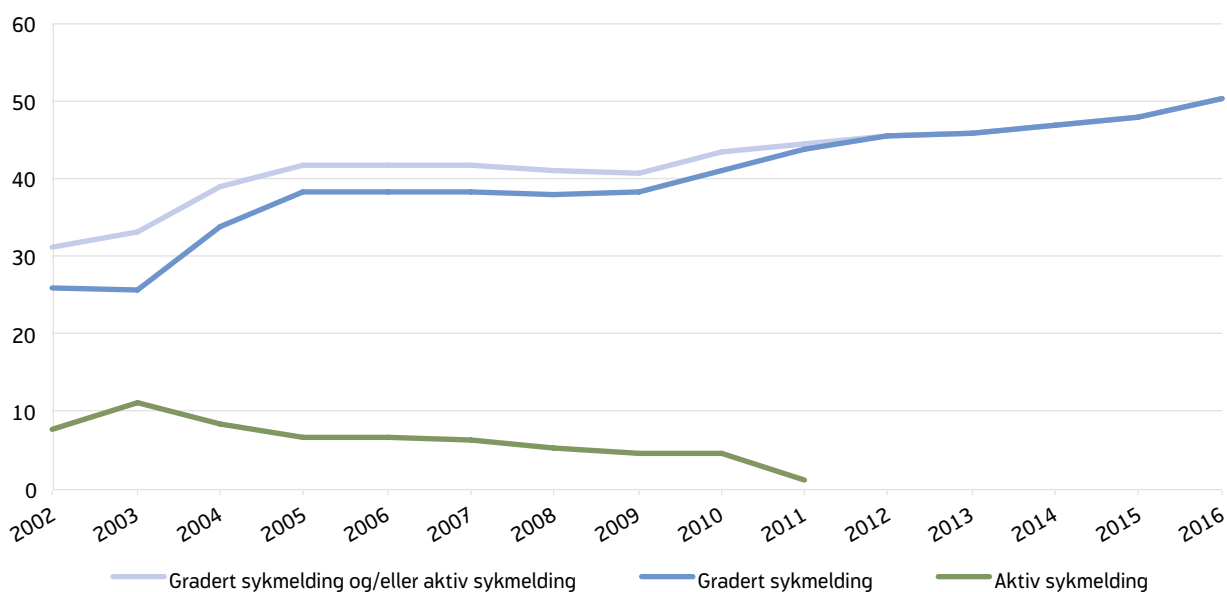
- *Når i sykefraværet skjer graderingen?* Vi undersøker hvor mange som får gradering allerede i løpet av arbeidsgiverperioden, og hvor ofte gradering påbegynnes omkring fristen for aktivitetskravet (8 uker).
- *Hvilke sykmeldingsgrader benyttes?* Vi ser på hva som er de vanligste sykmeldingsgradene, og om dette har endret seg i perioden.
- *Hvor mange blir fullt sykmeldt etter en periode på gradering?* Vi undersøker hvor vanlig det er at sykmeldte går fra gradert til full sykmelding, og når i sykefraværet det oftest skjer.
- *Hvordan varierer varigheten med gradering?* Her undersøker vi hvordan varigheten har utviklet seg i perioden, og om vi kan se noen sammenheng mellom varigheten og bruken av gradering, herunder sykmeldingsgrad og tidspunktet for gradering.

Halvparten har gradert sykmelding i løpet av fraværet

Bruken av gradert sykmelding har økt markant de siste 15 årene (figur 2). Halvparten (50 prosent) av sykepengetilfellene som startet i 2016 hadde gradert sykmelding på et eller annet tidspunkt i fraværsperioden. Fra 2002 til 2016 har det vært en økning på 24 prosentpoeng (93 prosent).

Økningen i graderte sykmeldinger var sterkest mellom 2003 og 2005. Dette kan forklares med regelverkendringene i 2004. I denne toårsperioden økte andelen med gradering med 13 prosentpoeng, som innebærer en relativ vekst på 50 prosent. I perioden var det også en betydelig økning i *antall* graderte sykepengetilfeller – fra 2003 til 2005 økte antallet med 37 prosent. Andelen var uendret fram til 2009, men økte deretter igjen fram til 2012. Økningen i denne perioden kan skyldes flere forhold. Økt bruk av gradering var et sentralt mål i den reviderte IA-avtalen som trådte i kraft i 2010, og det ble iverksatt omfattende informasjons- og opplæringstiltak i etterkant av den nye avtalen. De siste årene har økningen fortsatt, men veksten har vært svakere.

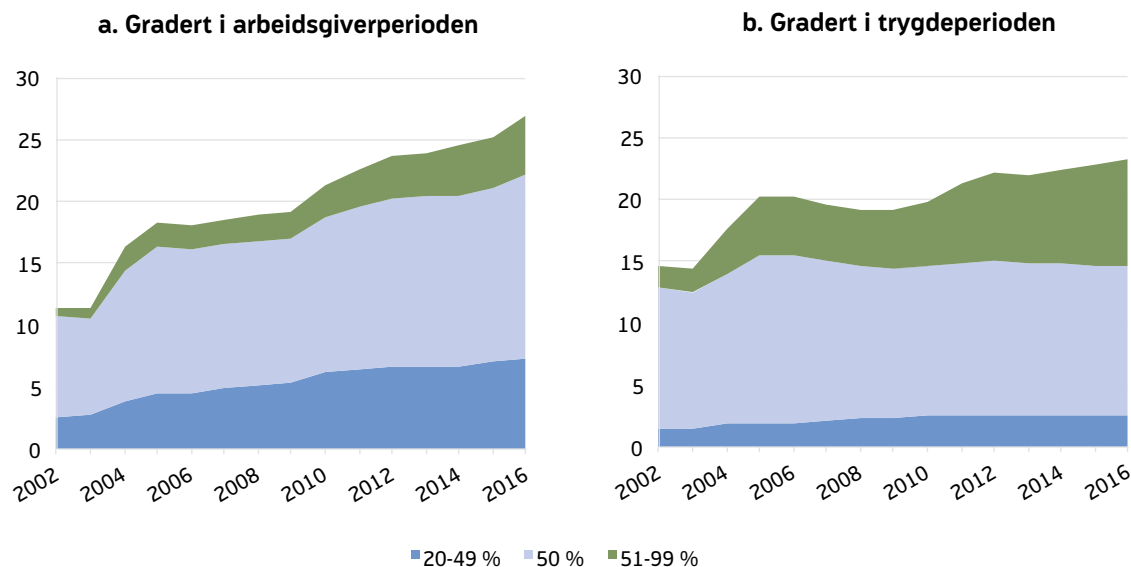
Figur 2. Andel av sykepengetilfellene med gradert sykmelding eller aktiv sykmelding på noe tidspunkt, etter startår. Arbeidstakere. Prosent*



* Enkelte grupper er utelatt, se tabell V1 i vedlegg for frafallsanalyse.

Kilde: NAV

Figur 3. Andel av sykepengetilfellene med gradert sykmelding, etter startår og sykmeldingsgrad, og om gradering ble gitt (a) i arbeidsgiverperioden eller (b) i trygdeperioden. Arbeidstakere. Prosent*



* Enkelte grupper er utelatt, se tabell V1 i vedlegg for frafallsanalyse.

Kilde: NAV

Utviklingen i bruken av gradert sykmelding må sees i sammenheng med aktiv sykmelding, siden formålet med disse to ordningene delvis har overlappet hverandre. Bruken av aktiv sykmelding økte fra 2002 til 2003, men dette ble snudd til en nedgang som følge av regelverksendringene i 2004. Av sykepengetilfellene som startet i 2003 hadde 11 prosent en periode med aktiv sykmelding, og mange av disse var på ulike tidspunkter på både aktiv sykmelding og gradert sykmelding. I løpet av to år falt andelen med 4 prosentpoeng, og nedgangen fortsatte fram til ordningen med aktiv sykmelding ble avviklet i 2011.

Selv når vi ser på gradert sykmelding og aktiv sykmelding under ett, har det vært en betydelig økning i perioden. Andelen med ett av eller begge disse virkemidlene økte fra 31 prosent i 2002 til 50 prosent i 2016, en økning på 19 prosentpoeng (eller en relativ økning på 61 prosent). Etter en markant økning i 2004 og 2005, var andelen stabil fram til og med 2009. Også fra 2009 til 2011 økte andelen med gradert eller aktiv sykmelding, selv om det var i denne perioden ordningen med aktiv sykmelding ble avviklet.

I den videre analysen ser vi bare på gradert sykmelding (ikke aktiv sykmelding).

Flere graderes allerede i arbeidsgiverperioden

I den videre analysen skiller vi mellom gradert sykmelding som *startet allerede i arbeidsgiverperioden* og gradert sykmelding som *først starter i trygdeperioden* (normalt fra 17. fraværsdag og utover). Vi finner da at en betydelig andel får gradering i arbeidsgiverperioden. For sykefravær som startet i 2016 utgjorde dette over halvparten av de graderte sykepengetilfellene (figur 3a-b). Våre tall viser at i tre fjerdedeler av tilfellene med gradering i arbeidsgiverperioden ble graderingen gitt fra samme dag som det legen hadde angitt som første sykefraværsdag («uførhetsdag»),³ en andel som har vært stabil i perioden vi ser på. Det er også en betydelig andel som får gradering etter akkurat en eller to fraværsuker.

Veksten i perioden har vært spesielt sterk for gradering tidlig i sykefraværet, altså i arbeidsgiverperioden (figur 3a). I 2002 hadde 11 prosent av tilfellene fått gradering før arbeidsgiverperioden var avsluttet, i 2016 var denne andelen på 27 prosent. Andelen som først ble gradert i trygdeperioden økte fra 15 prosent

³ På grunn av mangelfulle opplysninger om arbeidsgiverperioden kjenner vi ikke det nøyaktige tidspunktet for gradering i denne 16-dagersperioden.

til 23 prosent, og vi ser at det her var en nedgang i årene 2006–2009 (figur 3b). Det er naturlig å anta at det i hovedsak er leger/sykmeldere, med støtte i regelverksendringene, som har bidratt til den sterke økningen i arbeidsgiverperioden, men at holdningsendringer blant arbeidsgivere og de sykmeldte selv også har spilt en rolle i utviklingen. NAV har større muligheter for å påvirke bruken av gradering i trygdeperioden, der etatens rolle først og fremst er som tilrettelegger og pådriver overfor aktørene.

Samtidig med økningen i bruken av gradert sykmelding, har det altså vært en dreining i retning av at en større andel graderes tidlig. Mens 44 prosent av dem som fikk gradering i 2002 ble gradert i arbeidsgiverperioden, var denne andelen på 54 prosent i 2016.

Mer variasjon i sykmeldingsgradene

Ved gradert sykmelding er det vanligste å være 50 prosent sykmeldt (figur 3a-b). I perioden fra 2002 til 2016 har det imidlertid vært en utvikling i retning av det som muligens er en mer individuelt tilpasset gradering: Flere enn tidligere har en sykmeldingsgrad under 50 prosent, som for de fleste antagelig betyr at de jobber mer enn halv tid, samtidig som det også er flere enn før som har en sykmeldingsgrad over 50 prosent og dermed jobber mindre enn halv tid.⁴ Samlet sett er andelen med en sykmeldingsgrad på 50 prosent redusert fra 76 prosent av alle graderte sykepengetilfeller i 2002 til 54 prosent i 2016.

Utviklingen i hvilke sykmeldingsgrader som benyttes har vært ulik ved gradering tidlig og senere i sykefraværet. Sykmeldte med tidlig gradering (figur 3a) har den høyeste andelen med sykmeldingsgrader under 50 prosent, og den laveste andelen med sykmeldingsgrader over 50 prosent. Begge disse gruppene har imidlertid hatt en markant økning i perioden, og utgjør nå henholdsvis 27 prosent og 18 prosent. Blant sykmeldte som får gradering i trygdeperioden (figur 3b)

har det vært en sterk økning i andelen med en sykmeldingsgrad mellom 50 og 100 prosent, som nå utgjør over en tredjedel (37 prosent), mens relativt få har en sykmeldingsgrad under 50 prosent.

Vi har også sjekket om det er noen forskjell på andelen med gradert sykmelding for sykmeldte med fulle eller reduserte sykepengerettigheter. Reduserte sykepengerettigheter betyr at den sykmeldte har mottatt sykepenger fra NAV siste seks måneder.⁵ Det viser seg at de to gruppene har tilnærmet identisk graderingsandel i alle årene fra 2002 til 2016 (ikke vist i figur).

Reduserte kjønnsforskjeller i bruken av gradering

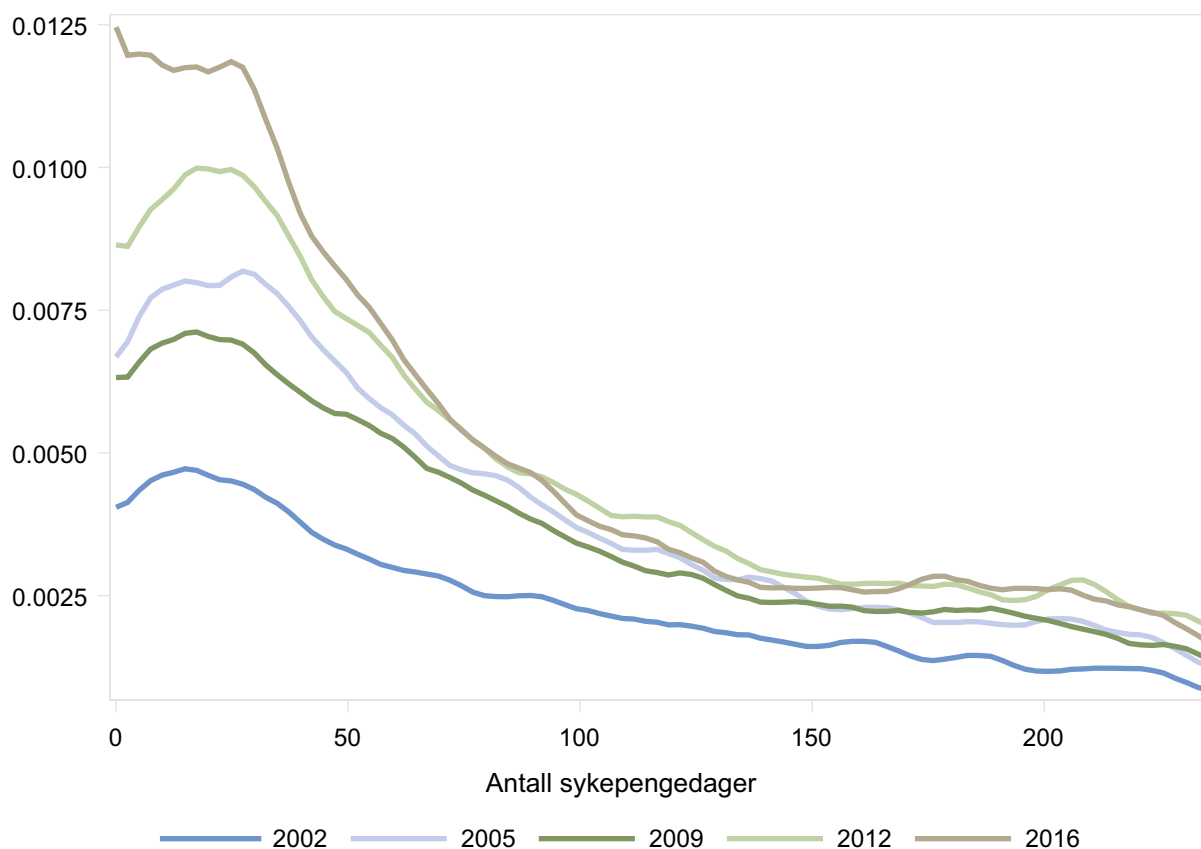
Med en økning på 93 prosent er andelen med gradert sykmelding langt på vei doblet fra 2002 til 2016, og ikke overraskende gir dette seg utslag i en økning innenfor alle undergrupper (se tabell V2 i vedlegg). Selv om andelen med gradert sykmelding fortsatt er høyere for kvinner (56 prosent i 2016) enn menn (41 prosent), har det vært en viss utjevning i perioden (en økning på henholdsvis 79 prosent og 119 prosent). Tallene viser at kvinner langt oftere enn menn får gradering i arbeidsgiverperioden, altså tidlig i sykefraværet, selv om veksten blant menn også her har vært større. Sykmeldte under 30 år har noe sjeldnere en gradering enn de øvrige aldersgruppene, mens forskjellene mellom aldersgruppene ellers er nokså små. Veksten har vært noe høyere i de yngre aldersgruppene.

I perioden har økningen i bruken av gradert sykmelding vært størst i privat sektor, men det er fortsatt færre med gradering i privat sektor (47 prosent i 2016) enn i offentlig sektor (55 prosent i statlig forvaltning og 54 prosent i kommunal/fylkeskommunal forvaltning). For 2016 finner vi høyest graderingsandel i næringsgruppene «faglige, vitenskapelige og tekniske tjenester», «finansiering og forsikring» og «undervisning» (60 prosent eller mer), og lavest innen «trans-

⁴ Ifølge folketrygdlovens § 8-13 skal sykepengenes størrelse ved graderte sykepenger beregnes på grunnlag av reduksjon i arbeidstiden og/eller inntektstap. Ifølge rundskriv kan det gis graderte sykepenger hvis den sykmeldte bruker lengre tid på å utføre deler av sine vanlige arbeidsoppgaver eller andre oppgaver etter tilrettelegging. Det er likevel grunn til å tro at sykmeldingsgraden i de fleste tilfeller settes som en gradering av arbeidstiden.

⁵ I denne gruppen inkluderer vi også sykmeldte som har gått ut arbeidsgiverperioden, blitt friskmeldt og deretter sykmeldt igjen før det var gått 16 dager. Disse får ingen ny arbeidsgiverperiode, og mottar dermed sykepenger fra NAV fra første dag.

Figur 4. Estimert hasard for overgang fra full til gradert sykmelding. Arbeidstakere. Utvalgte år (startår)*



* Enkelte grupper er utelatt, se tabell V1 i vedlegg for frafallsanalyse.

Kilde: NAV

port og lagring», «jordbruk, skogbruk og fiske» og «forretningsmessig tjenesteyting» (under 40 prosent). Variasjonen gjenspeiler nok delvis mulighetene for tilrettelegging, men andre forhold kan også spille inn, for eksempel ulik kjønnssammensetning.

Andelen med gradering er høyest ved svangerskapsdiagnoser (61 prosent i 2016) og lavest ved luftveislidelser (28 prosent). Variasjonen mellom diagnosegruppene er for øvrig relativt liten, noe som kan ha sammenheng med at diagnose alene gir begrenset informasjon om alvorlighetsgrad/arbeidsevne og muligheter for tilrettelegging.

Gradering i trygdeperioden vanligst ved 8 ukers sykefravær

Vi har sett at i 2016 ble over halvparten (54 prosent) av de graderte sykepengetilfellene gradert i løpet av arbeidsgiverperioden, og at de fleste av disse fikk gra-

dering allerede fra første dag. I det følgende skal vi se nærmere på graderingsmønsteret i trygdeperioden; dette gjelder da sykmeldte som ikke allerede hadde fått gradering i arbeidsgiverperioden. Vi ønsker spesielt å undersøke hvordan dette mønsteret har endret seg over tid, ettersom stadig flere har fått gradering allerede i arbeidsgiverperioden. Gjennom forløpsanalyse undersøker vi når det er vanligst å ha overgang fra full sykmelding til gradert sykmelding. Vi har valgt å illustrere dette ved å vise hasardkurver (se vedlegg for *Data og metode*) for et utvalg år (figur 4).⁶

Fra 2002 til 2016 var det en markant økning i overgangen fra full til gradert sykmelding, og vi ser at

⁶ Tidsaksen måler her antall erstattede sykepengedager, hvor eventuelle opphold på grunn av ferie eller permisjon holdes utenfor. Siden sykepenger bare utbetales for hverdager, vil 5 sykepengedager tilsvare én uke (7 kalenderdager).

økningen var størst de første ukene av sykepengeperioden. I de fleste årene er overgangen til gradert sykmelding høyest etter om lag 20–30 sykepengedager, som tilsvarer en varighet på 6–8 uker når vi legger til arbeidsgiverperioden på 16 kalenderdager. Deretter avtar overgangen forholdsvis jevnt utover i forløpet. I hovedsak er formen på forløpskurven lik alle årene, og gjennomgående har overgangen til gradering økt fra år til år, med perioden fra 2005 til 2009 som unntak, hvor overgangen gikk noe ned. Trolig har dette sammenheng med finanskrisen i 2008–2009, som for mange bedrifter betydde en kraftig reduksjon i etterspørselen, og kanskje en mindre positiv innstilling til gradert sykmelding som en følge av dette. Mønsteret i de ulike årene er mindre tydelig etter om lag 100 sykepengedager (22 uker).

Det er grunn til å tro at den markante økningen relativt tidlig i sykepengeperioden har sammenheng med aktivitetskravet som gjelder «senest innen 8 uker». At gradering er vanligst omkring 8 uker kan da tolkes som at mange leger/sykmeldere er opptatt av å følge regelverket – eller å unngå spørsmål fra NAV eller stans av sykepengene – og derfor ofte gir gradert sykmelding rundt dette tidspunktet. Særlig de siste årene har NAV også iverksatt informasjonstiltak om aktivitetskravet rettet mot arbeidsgivere og sykmeldte, og dette har trolig bidratt til økningen gjennom holdningsendringer. Det er verdt å merke seg at 2016 skiller seg ut ved at gradering oftere gis allerede ved starten av trygdeperioden, og at sannsynligheten for gradering deretter er nokså konstant fram til om lag 8 uker. Noe lignende har vi ikke sett tidligere. Utviklingen kan ha sammenheng med NAVs satsning på en mer konsekvent håndheving av aktivitetskravet fra 2015 («Hedmarksmodellen»; se Lima mfl. 2017). Det kan heller ikke utelukkes at den har sammenheng med (gradvis) innføring av nye løsninger for digitale sykmeldinger fra 2016, der blant annet den sykmeldte og nå også nærmeste leder ved 6 uker får informasjon om at NAV skal vurdere aktivitetskravet. Innføringen av beslutningsstøtten for sykmeldere våren 2016 kan også ha hatt betydning.

Dersom vi tar med sykmeldte med reduserte sykepengerettigheter, får vi et noe annet bilde. Sannsynligheten for gradering er da størst første dag (figur V1 i vedlegg). Årsaken er at sykmeldte uten forutgående

arbeidsgiverperiode har en markant høyere andel med gradering fra første dag (som for andre er 17. dag), noe som slår tydelig ut også totalt. Dette er i tråd med at sykmeldte med arbeidsgiverperiode (som vi har sett) ofte får gradering fra første dag. Sykmeldte uten arbeidsgiverperiode er nok likevel i en slags mellomstilling ved at de får sykepenge fra NAV fra første dag, men bare har hatt et kort opphold siden forrige sykepengetilfelle slik at det ikke strengt tatt er et nytt tilfelle. En sammenligning av graderingsmønsteret for gruppene med fulle og reduserte sykepengerettigheter i 2016 er også lagt i vedlegg (figur V2).

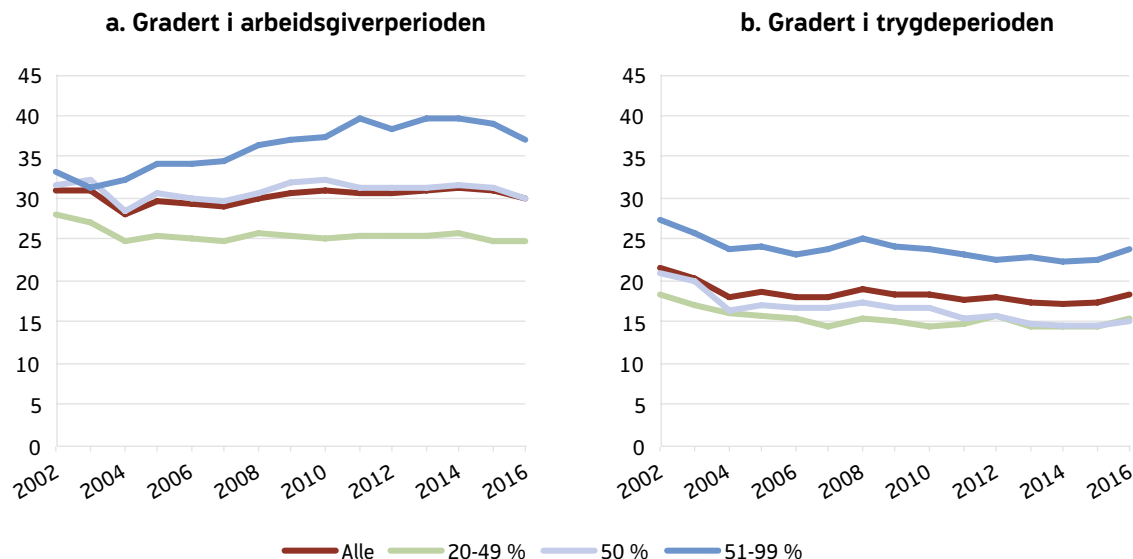
Hvert fjerde graderte sykefravær blir senere «avgradert»

I perioden vi studerer har hvert fjerde graderte sykepengetilfelle blitt «avgradert» på et senere tidspunkt, altså gått fra gradert til full sykmelding. Dette er kanskje en høyere andel enn vi kunne ha forventet. Til tross for en betydelig økning i graderte sykmeldinger i perioden, har imidlertid andelen med «avgradering» samlet sett vært stabil.

Andelen som ble «avgradert» er høyere for sykmeldte som fikk gradering i arbeidsgiverperioden enn for sykmeldte som fikk gradering i trygdeperioden (figur 5). I den førstnevnte gruppen, som vi har sett nå er størst, har andelen som går fra gradert til full sykmelding vært stabil på omkring 30 prosent. I den andre gruppen har andelen ligget på omkring 18 prosent siden 2005. En åpenbar forklaring på at flere blir «avgradert» i gruppen som fikk tidlig gradering, er at den potensielle perioden som (gradert) sykmeldt er lengre. Men det kan ikke utelukkes at andre forhold også har betydning.

Det er kanskje ikke så overraskende at gruppen som har en sykmeldingsgrad på over 50 prosent, og som dermed er i stand til å jobbe relativt lite, er den som oftest går fra gradert til full sykmelding. Dette gjelder både for sykmeldte som graderes i arbeidsgiverperioden og i trygdeperioden. Aller høyest er andelen blant dem som fikk en sykmeldingsgrad på over 50 prosent i løpet av arbeidsgiverperioden. Denne andelen økte i perioden, og var i 2016 på 37 prosent.

Figur 5. Andel av sykepengetilfeller med gradert sykmelding som senere ble «avgradert», etter startår, sykmeldingsgrad og om gradering ble gitt (a) i arbeidsgiverperioden eller (b) i trygdeperioden. Arbeidstakere. Prosent*



* Enkelte grupper er utelatt, se tabell V1 i vedlegg for frafallsanalyse.

Kilde: NAV

Når vi ser på hvordan andelen «avgraderte» fordeles seg på ulike kjennetegn, finner vi nokså beskjedne forskjeller mellom gruppene (tabell V3 i vedlegg). Det er ingen vesentlige forskjeller mellom kvinner og menn, men det er en noe høyere andel som har overgang fra gradert til full sykmelding i aldersgruppen under 30 år (andelen avtar med alder) og i privat sektor.

«Avgradering» er vanligst de første ukene

På samme måte som med sannsynligheten for overgang fra full til gradert sykmelding, er sannsynligheten for «avgradering» høyest de første ukene med sykepenge. Figur 6 viser dette for tilfellene som ble gradert i arbeidsgiverperioden. Vi har tidligere sett at om lag 30 prosent av denne gruppen avgraderes, og at andelen var relativt stabil fra 2002 til 2016. Sannsynligheten for «avgradering» blir redusert fram til omkring 12 ukers sykefravær, men fra da av er den de fleste årene svært stabil. «Avgradering» forekommer altså på alle tidspunkter i sykefraværet. Med unntak av 2002, er avgraderingsmønsteret også nokså likt for årene vi har valgt å se nærmere på.

Her ble det ingen endringer av betydning når vi også inkluderte sykmeldte med reduserte sykepengerettigheter (ikke vist i figur).

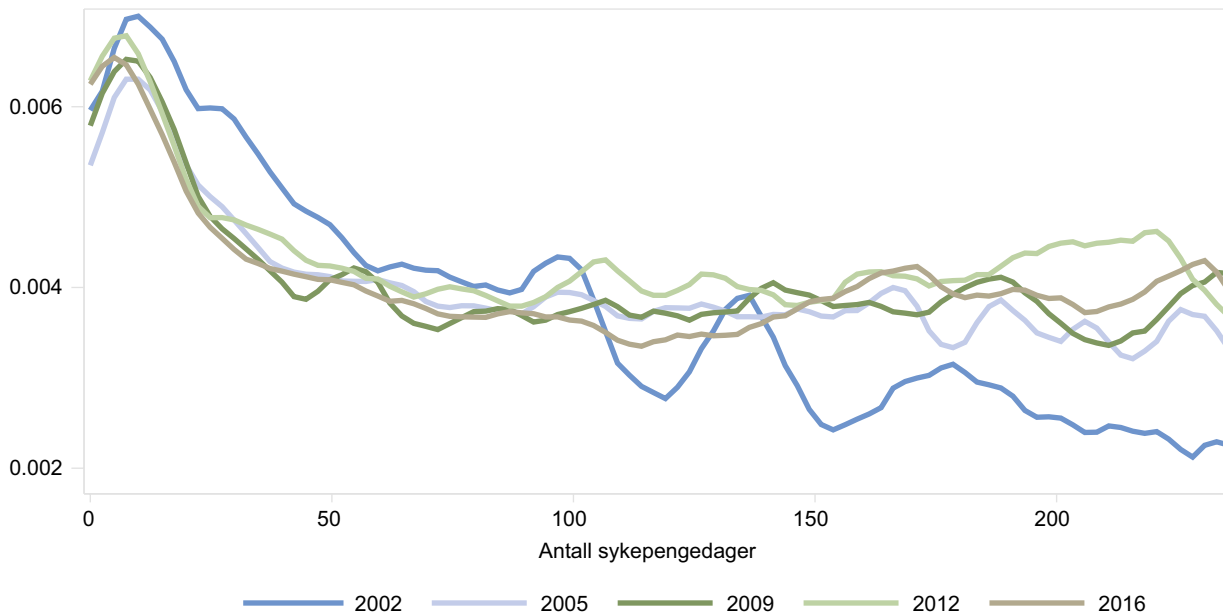
Gradering og varighet av sykepengetilfellene

Den gjennomsnittlige varigheten for sykmeldte med fulle sykepengerettigheter – målt i gjennomsnittlig antall sykepengedager etter arbeidsgiverperioden – har vært stabil i store deler av perioden 2002–2016 (figur 7 b). Varigheten var høyest i 2002–2003 og 2009–2010, og relativt høy også i 2014–2015, som alle er perioder med høy eller økende arbeidsledighet (den siste bare i deler av landet). Svingningene i varigheten synes derfor i stor grad å følge situasjonen på arbeidsmarkedet (se Nossen 2014; Lima 2016). De siste årene har varigheten vært relativt stabil på om lag 60 sykepengedager (14 uker og 2 dager).⁷ Dette er noe lavere enn ved starten av perioden, men omtrent identisk med varigheten i 2004–2005.

I fortsettelsen vil vi se på gruppen med fulle sykepengerettigheter, men for å få et mer fullstendig bilde av utviklingen, ser vi i første omgang også på sykmeldte

⁷ Arbeidsgiverperioden, som normalt er på 12 sykepengedager (16 kalenderdager), kommer i tillegg. Gjennomsnittlig varighet ville vært betydelig lavere hvis de korte sykefraværene på inntil 16 dager også var med.

Figur 6. Estimert hasard for overgang fra gradert til full sykmelding («avgradering»). Sykepengetilfeller som ble gradert i arbeidsgiverperioden. Arbeidstakere. Utvalgte år (startår)*



* Enkelte grupper er utelatt, se tabell V1 i vedlegg for frafallsanalyse.

Kilde: NAV

med reduserte sykepengerettigheter (figur 7c) og for de to gruppene samlet (figur 7a). Selv om det er liten forskjell på varigheten mellom gruppene, har sykmeldte med reduserte sykepengerettigheter en noe større nedgang etter 2005 og noe mindre økning rundt finanskrisen (2008–2010), og har dermed hatt en noe mer positiv utvikling gjennom perioden.

For å se nærmere på varigheten av sykepengetilfeller med og uten gradering, deler vi trygdeperioden i tre delperioder/faser:

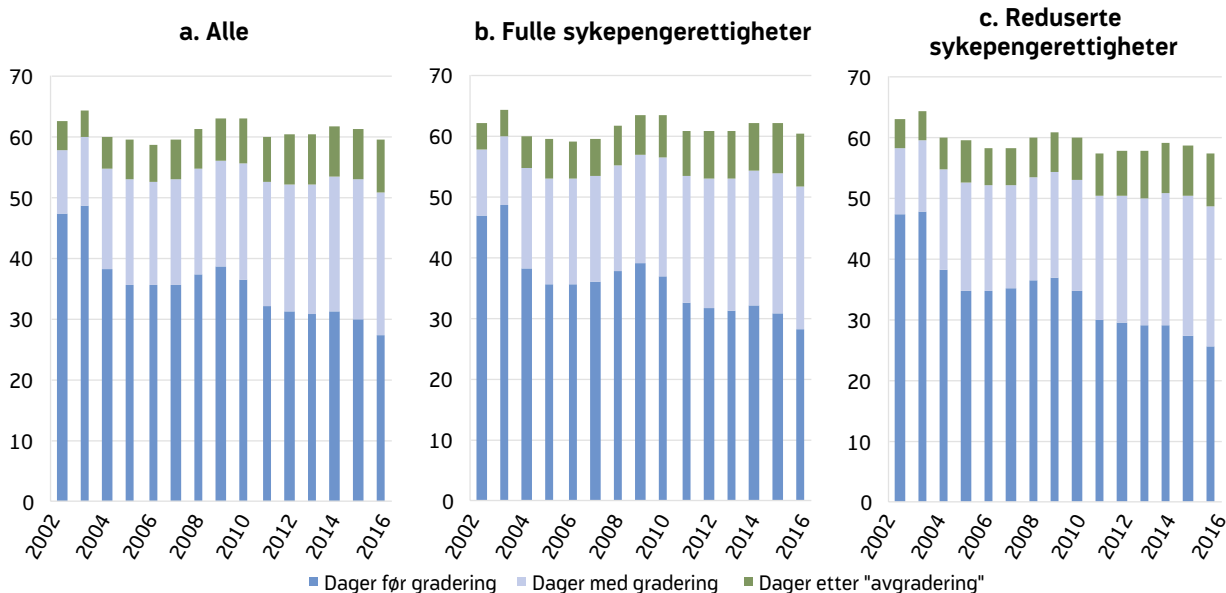
- *Antall dager til gradering:* En periode med full sykmelding før friskmelding, oppbrukte sykepengerettigheter eller overgang til gradert sykmelding (vil være lik 0 når et sykepengetilfelle starter med gradert sykmelding eller ble gradert allerede i arbeidsgiverperioden).
- *Antall dager med gradering:* En periode med gradert sykmelding før friskmelding, «avgradering» eller oppbrukte sykepengerettigheter (vil være lik 0 for tilfeller som aldri blir gradert).
- *Antall dager etter «avgradering»:* En periode fra eventuell «avgradering» fram til friskmelding

eller oppbrukte sykepengerettigheter (vil være lik 0 for tilfeller som aldri blir gradert og/eller som aldri blir «avgradert»).

Vi finner at perioden med full sykmelding før (eventuell) overgang til gradert sykmelding har blitt kraftig redusert fra 2002 til 2016, noe som åpenbart henger sammen med den sterke økningen i bruken av gradering, og særlig allerede i arbeidsgiverperioden (som her framkommer som 0 dager før gradering). Nedgangen i antall dager før gradering motsvares av en økning i tiden på gradert sykmelding, men også i tiden etter «avgradering». Totalt sett er det altså relativt små endringer i sykefraværets samlede varighet. Her må det understrekes at sykefraværet likevel blir redusert når flere av fraværsdage er graderte og flere arbeidstakere dermed benytter restarbeidsevnen.

⁸ Det er ikke tatt hensyn til eventuell ny gradering på et senere tidspunkt, dette vil være inkludert i antall sykepengedager etter «avgradering».

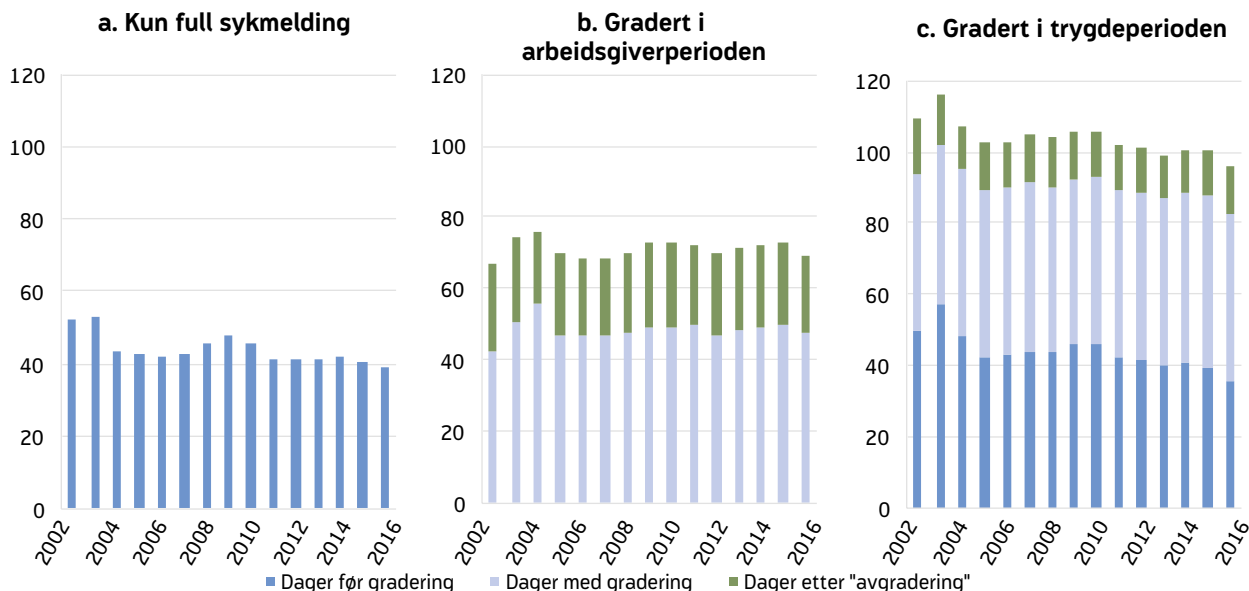
Figur 7. Gjennomsnittlig varighet i sykepengedager, etter sykepengerettighet. Dager før gradering, dager med gradering og dager etter «avgradering». Arbeidstakere*



* Enkelte grupper er utelatt, se tabell V1 i vedlegg for frafallsanalyse.

Kilde: NAV

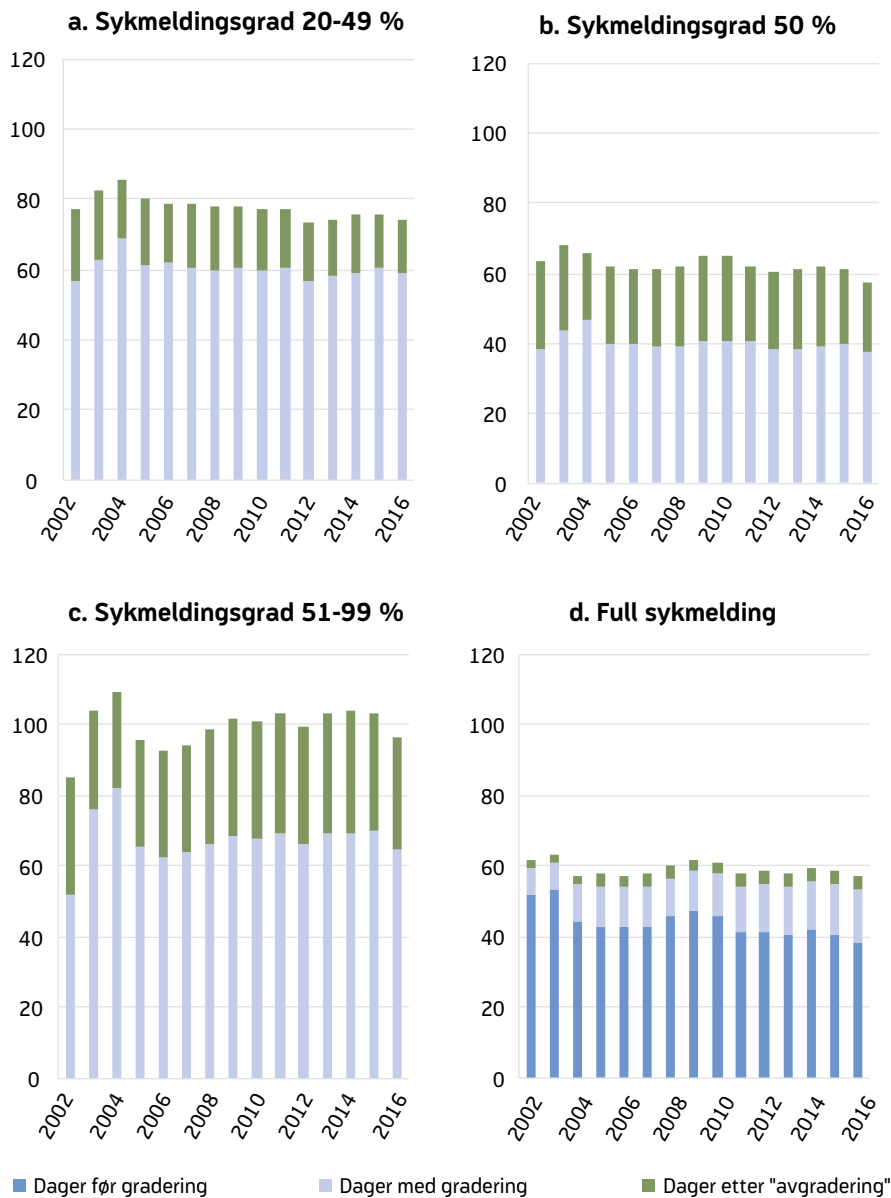
Figur 8. Gjennomsnittlig varighet i sykepengedager, etter graderingstidspunkt (eventuelt aldri gradert). Dager før gradering, dager med gradering og dager etter «avgradering». Arbeidstakere*



* Enkelte grupper er utelatt, se tabell V1 i vedlegg for frafallsanalyse.

Kilde: NAV

Figur 9. Gjennomsnittlig varighet i sykepengedager, etter sykmeldingsgrad i arbeidsgiverperioden. Dager før gradering, dager med gradering og dager etter «avgradering». Arbeidstakere*



* Enkelte grupper er utelatt, se tabell V1 i vedlegg for frafallsanalyse.

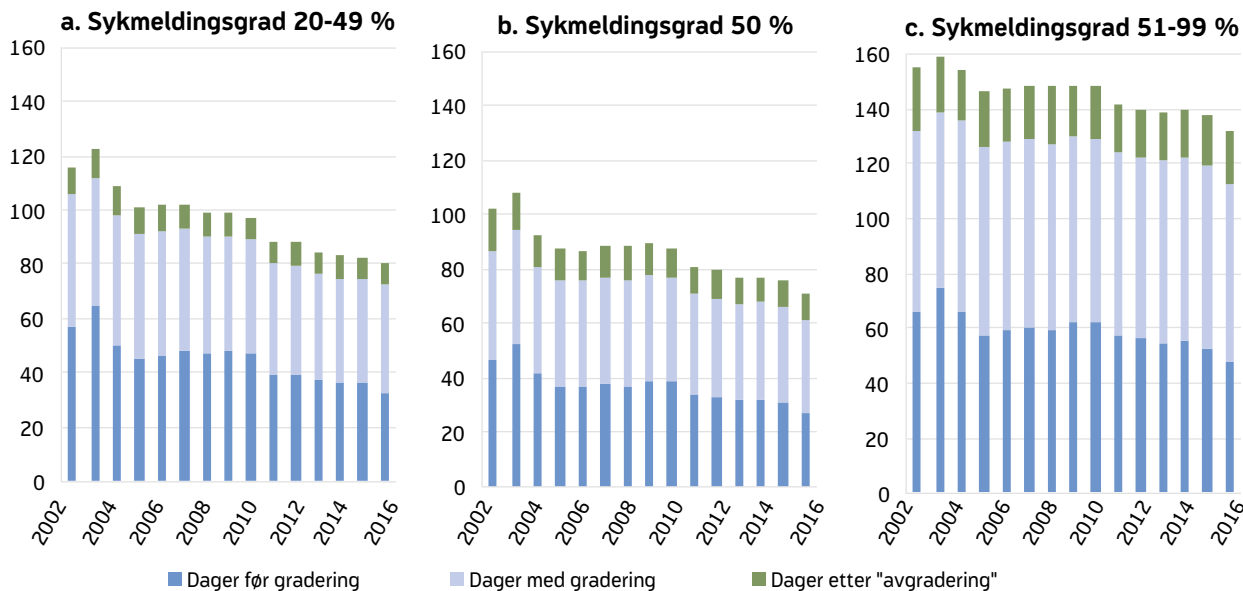
Kilde: NAV

En viss reduksjon i varigheten ved gradering i trygdeperioden

Vi vil nå se nærmere på varigheten av sykepengetilfeller som ble gradert henholdsvis i arbeidsgiverperioden og i trygdeperioden, samt tilfeller med kun full sykmelding (figur 8a-c). Sykmeldte med kun full sykmelding har den klart korteste varigheten (gjennomsnittlig ca. 10 uker i 2016), og en nedgang i perioden,

hovedsakelig omkring 2004 (figur 8a). Sykmeldte med gradering i arbeidsgiverperioden har høyere varighet (om lag 16 uker), men den har vært stabil i perioden (figur 8b). Varigheten i hver av disse gruppene kan imidlertid ikke uten videre sammenlignes uten å ta hensyn til diagnose eller alvorlighetsgrad/arbeidsevne. Den sterke økningen i bruken av gradering har dessuten gitt endringer i sammensetningen av

Figur 10. Gjennomsnittlig varighet i sykepengedager, etter sykmeldingsgrad ved gradering i trygdeperioden. Dager før gradering, dager med gradering og dager etter «avgradering». Arbeidstakere*



* Enkelte grupper er utelatt, se tabell V1 i vedlegg for frafallsanalyse.

Kilde: NAV

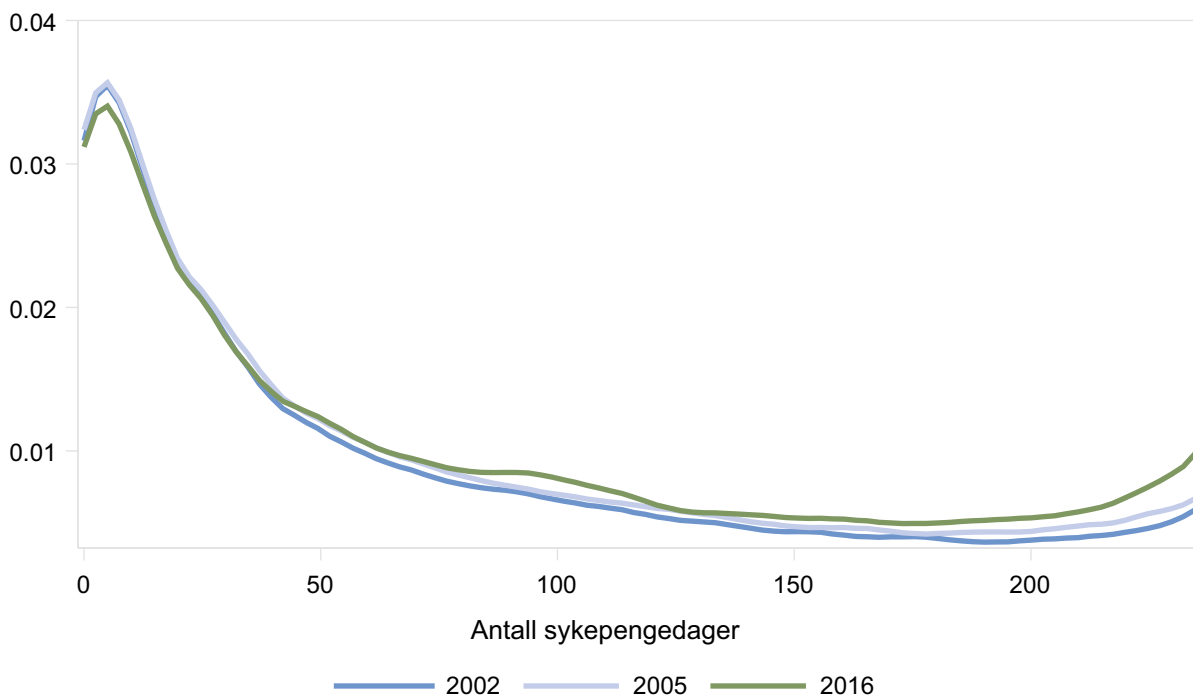
gruppene som gjør det vanskelig å sammenligne dem direkte med hverandre over tid. Sykmeldte med gradering i trygdeperioden har lengst varighet (om lag 22 uker i 2016), men en nedgang omkring 2004 og til dels også senere (figur 8c). Vi ser at sistnevnte gruppe også har hatt en klar nedgang i antall dager før gradering, noe som indikerer at de i gjennomsnitt får gradering noe tidligere enn før. Dette er i tråd med at overgangen til gradert sykmelding i trygdeperioden har økt mest de første par månedene, som vi så av figur 4. Gjennomsnittlig tid på gradert sykmelding er på 11–12 uker i begge gruppene, mens gjennomsnittlig tid etter «avgradering» er på 4–5 uker ved gradering i arbeidsgiverperioden og 2–3 uker ved gradering i trygdeperioden.

Lengst varighet når sykmeldingsgraden er høyere enn 50 prosent

Det er relativt store forskjeller på varigheten etter sykmeldingsgrad. De som har en sykmeldingsgrad på over 50 prosent har klart lengst varighet, og dette gjelder både for sykmeldte som får gradering i arbeidsgiverperioden og i trygdeperioden (figur 9c og 10c). Vi ser imidlertid også at sykmeldte med sykmeldings-

grad under 50 prosent (figur 9a og 10a) har lengre varighet enn dem som er 50 prosent sykmeldt (figur 9b og 10b). Også her har størrelsen på gruppene endret seg temmelig mye i løpet av perioden, slik at sammensetningen av gruppene antakelig vil være endret. Dette har betydning for utviklingen over tid. Hovedbildet er likevel at de som har fått tidlig gradering har relativt stabil varighet uansett sykmeldingsgrad, mens sykmeldte med senere gradering har hatt en klar reduksjon i varigheten uansett grad. Siden dette ikke var like tydelig for gruppen som helhet (figur 8c), er det ikke usannsynlig at det skyldes endringer i sammensetningen av de tre undergruppene. Sykmeldte med gradering i trygdeperioden kan dessuten ha fått gradering på mange ulike tidspunkter, noe som gjør det spesielt vanskelig å si noe om årsakene til utviklingen for denne gruppen. Videre ser vi at varigheten av sykefravær som ikke ble gradert i arbeidsgiverperioden (figur 9d), men som kan ha fått gradering senere, skiller seg lite fra sykmeldte som er 50 prosent sykmeldt. Disse to gruppene har den korteste varigheten i hele perioden.

Figur 11. Estimert hasard for friskmelding, etter startår. Arbeidstakere. Utvalgte år (startår)*



* Enkelte grupper er utelatt, se tabell V1 i vedlegg for frafallsanalyse.

Kilde: NAV

Noen endringer i sannsynligheten for friskmelding

For å forstå mer av utviklingen i varigheten, ser vi nærmere på friskmeldingsmønsteret i trygdeperioden. I forløpsanalysene er «friskmelding» definert som at sykepengetilfellet avsluttes uten at maksimaltiden for sykepenger er nådd (jf. *Data og metode* i vedlegg). Her finner vi at endringene i perioden er relativt beskjedne, og for å gjøre det enklere å se endringene har vi bare tatt med tre startår i figuren (figur 11). Fra 2002 til 2005 var det en svak økning i sannsynligheten for friskmelding fra omkring 6 ukers sykefravær og ut forløpet. Dette kan henge sammen med innføring av aktivitetskravet, men også bedringen i arbeidsmarkedet i perioden. Fra 2005 til 2016 var det en reduksjon i sannsynligheten for friskmelding fram til omkring uke 12 (50 sykepengedager). Imidlertid økte sannsynligheten for friskmelding fra omkring uke 18 (80 sykepengedager) og ut forløpet. Det er tegn til at økningen særlig har kommet i tiden mellom innkalling til og gjennomføring av dialogmøte 2 (uke 17–26 eller 75–120 sykepengedager). Det er også en økt sannsynlighet nærmere slutten av sykepengeperioden

(etter om lag 28 uker eller 130 sykepengedager). Denne utviklingen kan ha sammenheng med økt bruk av gradert sykmelding.

Ser vi på sannsynligheten for friskmelding i 2016 etter sykmeldingsgrad (figur V3 i vedlegg), finner vi at sykmeldte med høyere eller lavere sykmeldingsgrad enn 50 prosent skiller seg ut ved å ha klart lavere sannsynlighet for friskmelding relativt tidlig i sykepengeperioden, men større sannsynlighet lenger ut i forløpet. Disse gruppene synes derfor å bidra til den økte sannsynligheten for friskmelding nærmere slutten av sykepengeperioden fra 2005 til 2016 som vi ser i figur 11, spesielt gjelder dette gruppen med lavere sykmeldingsgrad. Selv om sykmeldte med 50 prosent og 100 prosent sykmeldingsgrad har samme varighet (figur 9b og 9d), har den førstnevnte gruppen lavere sannsynlighet for friskmelding i starten, men noe større sannsynlighet senere i forløpet.

En sammenligning av sannsynligheten for friskmelding i 2016 for sykmeldte med fulle og reduserte sykepenge rettigheter er vist i vedlegg (figur V4). Her

finner vi noen mindre forskjeller i friskmeldingsmønsteret, men sannsynligheten for friskmelding er ikke generelt høyere i gruppen med reduserte rettigheter (jf. omtalen knyttet til figur 7).

Oppsummering og diskusjon

Andelen av sykepengetilfellene som har gradert sykmelding på noe tidspunkt er bortimot doblet de siste 15 årene, og i 2016 var halvparten av sykepengetilfellene med en varighet på over 16 dager graderte. Veksten i bruken av gradering var størst fra 2003 til 2005 (13 prosentpoeng), men det har vært en nesten like stor økning fra 2009 til 2016 (12 prosentpoeng). I begge periodene var økningen til en viss grad en følge av redusert bruk av aktiv sykmelding, en ordning som nå er avvirket.

Når i sykefraværet skjer graderingen?

Siden aktivitetskravet er tidfestet til «senest innen 8 uker», kunne man anta at det følges opp av legene hovedsakelig gjennom økt bruk av gradering etter omkring 4–8 ukers sykefravær. I dette tidsrommet har også arbeidsgiverne ansvar for å utarbeide oppfølgingsplaner for de sykmeldte, og siden 2011 for å gjennomføre dialogmøte 1, noe som kan forventes å trekke i samme retning. Brage mfl. (2011) fant imidlertid at nær halvparten av de graderte sykefraværene i 2009 hadde gradering helt fra starten av sykefraværet. Med utgangspunkt i et noe annet datagrunnlag kan vi bekrefte dette funnet. De fleste sykepengetilfellene med gradert sykmelding ble graderte allerede i arbeidsgiverperioden – dette gjaldt 54 prosent av tilfellene i 2016, mot 44 prosent i 2002. I hovedtyngden av disse tilfellene ble gradering gitt fra første fraværsdag. Det har altså vært en utvikling der gradering i stadig større grad benyttes på et tidlig stadium i sykefraværet, og lenge før NAV skal vurdere om aktivitetskravet er oppfylt.

For sykepengetilfellene som startet i 2016 finner vi en forholdsvis sterk økning i tidlig gradering både i arbeidsgiverperioden og de første ukene av trygdeperioden. Dette kan ha sammenheng med satsning på forsterket håndheving av aktivitetskravet («Hedmarksmodellen») og innføringen av nye løsninger for digitale sykmeldinger, som er innført gradvis fra

2016. Innføringen av beslutningstøtten til sykmeldere våren 2016, som gir diagnosespesifikke anbefalinger om varighet og bruk av gradering, kan også ha hatt en betydning for utviklingen.

Hvilke sykmeldingsgrader benyttes?

Brage mfl. (2011) viste at de fleste med gradert sykmelding hadde en sykmeldingsgrad på 50 prosent, og at lavere sykmeldingsgrader enn 50 prosent var vanligere enn høyere sykmeldingsgrader. Vi finner at graderingsmønsteret har endret seg vesentlig i løpet av 15-årsperioden når det gjelder hvilke sykmeldingsgrader som benyttes, og at bildet nå altså ser noe annerledes ut. Mens en sykmeldingsgrad på 50 prosent ble benyttet ved 3 av 4 tilfeller med gradering i årene før 2005, gjaldt dette bare vel halvparten i 2016. Både høyere og lavere sykmeldingsgrader har altså blitt vanligere. Når sykmeldte får gradering tidlig, det vil si i løpet av arbeidsgiverperioden, har de relativt ofte en sykmeldingsgrad under 50 prosent. Dersom gradering gis senere, dreier det seg i større grad om en sykmeldingsgrad over 50 prosent. Bruken av relativt høy sykmeldingsgrad har samlet sett økt mest, og er nå vanligere enn lave sykmeldingsgrader.

Hvor mange blir fullt sykmeldt etter en periode på gradering?

Vi fant at en fjerdedel av de graderte sykepengetilfellene går over til full sykmelding i løpet av sykefraværet, noe som er tråd med funn i Brage mfl. (2011). Denne overgangen er høyest de første 12 ukene av trygdeperioden.⁹ Andelen som blir «avgradert» er høyest blant dem som graderes tidlig, og dette kan delvis forklares med at de har lengre tid til å bli «avgradert». Andelen er også høyere blant dem som har en sykmeldingsgrad over 50 prosent. Det er vanskelig å sammenligne disse gruppene direkte, men vi mener resultatene viser viktigheten av at særlig de som får tidlig gradering og de som har en høy sykmeldingsgrad får oppfølging på linje med fullt sykmeldte. Det er imidlertid verdt å merke seg at andelen som går fra gradert til full sykmelding har vært stabil i perioden, til tross for at langt flere altså graderes. Det er sannsynlig at det vil være noe «prøving og feiling»,

⁹ Dette gjelder ved gradering i arbeidsgiverperioden.

der arbeidsevnen og/eller arbeidsoppgaver prøves ut, samtidig som det alltid vil være noen som starter opp i behandling som ikke er forenlig med å være delvis i arbeid.

Hvordan varierer varigheten med gradering?

Etter forlengelsen av IA-avtalen i 2010 har det vært en forventning om at gradert sykmelding skal bidra til å redusere varigheten av sykefraværene. Vi finner imidlertid at den gjennomsnittlige varigheten av sykepengetilfellene har vært nokså stabil gjennom perioden med økt bruk av gradering, når vi ser på fravær utover arbeidsgiverperioden og utelater enkeltstående behandlingsdager (se vedlegg for Data og metode). De toppene vi ser i varigheten i perioden mener vi må sees i sammenheng med konjunktursvingninger i arbeidsmarkedet, nærmere bestemt lavkonjunktorene omkring 2002–2003, 2009 og 2014–2015 (den siste begrenset til deler av landet). Tidligere analyser har vist at varigheten av sykefraværene øker i perioder når flere blir arbeidsledige (Nossen 2014; Lima 2016).

Vi finner at varigheten var like høy i 2016 som i 2005. Friskmeldingsmønsteret i disse to årene viser at færre friskmeldes relativt tidlig i 2016, mens flere friskmeldes nærmere slutten av sykepengeperioden. Dette skyldes gruppen med en sykmeldingsgrad under 50 prosent, som har blitt større over tid, og som i større grad friskmeldes sent i perioden. Dette henger muligens sammen med kravet om 50 prosent nedsatt arbeidsevne for å ha rett til arbeidsavklaringspenger. Det skulle i så fall bety at flere friskmeldes når det blir klart at de ikke vil få innvilget AAP.

Ut fra våre analyser mener vi at det kan stilles spørsmål ved om økt bruk av gradert sykmelding har hatt vesentlig effekt på varigheten av sykefraværene. Dette utelukker selvsagt ikke at gradering kan bidra til redusert varighet og raskere retur til arbeid i en del tilfeller, men også økt varighet i andre tilfeller. Det betyr heller ikke at økt bruk av gradering ikke har hatt noen effekt – det bidrar til redusert sykefravær i og med at arbeidsevnen utnyttes i større grad. Dette slår direkte ut i sykefraværstatistikken.

Vi kan naturlig nok ikke se bort fra at andre forhold har bidratt til økt varighet i perioden. I løpet av det

siste tiåret er det blant annet innført obligatoriske dialogmøter og satset på forsterket håndheving av aktivitetskravet («Hedmarksmodellen»), tiltak som på sin side har blitt vurdert til å ha medført *redusert* varighet – i hvert fall i noen grad (se blant annet Kann mfl. 2017; Hernæs 2017; Lima mfl. 2014).

Hvordan kan vi forstå disse resultatene? Vi vil først se på hva som skjedde i forbindelse med regelverksendringene i 2004, som blant annet gikk ut på krav om aktivitet og prioritering av gradert sykmelding framfor aktiv sykmelding. Markussen (2009) viste at endringene førte til en markant reduksjon i det legemeldte sykefraværet, som samlet ble estimert til 23–25 prosent. Den største effekten var på antall påbegynte sykefraværstilfeller (insidensraten), som ga en reduksjon i sykefraværet på 13–14 prosent. Det var også en betydelig effekt på sannsynligheten for friskmelding (og dermed på varigheten), som ble estimert til å ha bidratt med en nedgang i sykefraværet på 10–11 prosent.¹⁰ Vår analyse (med de avgrensninger som er foretatt) tilsier en nedgang i varigheten mellom sykepengetilfellene som startet i 2003 og 2005 på 7 prosent (fra 64,4 til 59,6 dager, jf. figur 7b), altså en noe mindre nedgang. Vi tolker det slik at nedgangen i varigheten i 2004 i stor grad skyldes bedringen på arbeidsmarkedet i den aktuelle perioden, men kan ikke utelukke at regelverksendringene også spilte en rolle. Regelverksendringene ble innført omtrent samtidig med en betydelig bedring på arbeidsmarkedet, og det er derfor vanskelig å skille mellom effekten av regelendringer og effekten av endringer i arbeidsmarkedet (se Nossen 2014). At utviklingen i arbeidsmarkedet er en vesentlig årsak til endringer i varigheten styrkes også av at vi har sett lignende svingninger i varigheten ved senere konjunkturedganger (2009 og 2014–2015).

Når det gjelder nedgangen i antall påbegynte sykefraværstilfeller i 2004, så var den åpenbart ikke en effekt av å *være på gradert sykmelding*. Det er derimot rimeleg at nedgangen i stor grad var en effekt av aktivitetskravet og andre endringer i regelverket som støttet

.....
¹⁰ Studien ser ikke ut til å beregne noen effekt av økt utnyttelse av restarbeidsevnen, selv om dette også gir lavere sykefraværspersent.

opp om aktivitet som alternativ til sykmelding, selv om aktivitetskravet ofte ses som et krav om gradert sykmelding.¹¹

Når vi ser på varigheten etter 2004, ser vi at den er helt lik i 2005 og 2016. I denne perioden har altså varigheten ikke gått ned i tråd med den økte bruken av gradering. Vi finner riktignok noen endringer i friskmeldingsmønsteret, men den gjennomsnittlige varigheten er altså uendret.

Vi ser det slik at økningen i graderte sykmeldinger særlig tidlig i sykefraværet og nedgangen i antall påbegynte sykefraværstilfeller, viser at mange leger/sykmeldere har fulgt opp aktivitetskravet med endringer i sykmeldingspraksis helt fra første konsultasjon. Vi tolker dermed resultatene slik at satsningen på å fremme aktivitet hadde (og har) et betydelig gjennomslag hos legene. Dette betyr ikke nødvendigvis at legene ble «strengere», men at de fikk et regelverk som ga støtte til å være mer tilbakeholdne med sykmeldinger. Dette kan ha kommet til uttrykk ved at legen sjeldnere foreslår å sykmelde når ikke pasienten tar opp temaet, og andre ganger kommer med motforestillinger mot å sykmelde så lenge det ikke åpenbart er behov for det. Tilsvarende har legen fått en tydeligere støtte for å anbefale gradert sykmelding eller en annen type arbeidsrelatert aktivitet.

Som nevnt utelukker ikke resultatene at gradering bidrar til raskere retur til arbeid i en del tilfeller, men det må i så fall også bety at gradering bidrar til økt varighet i andre tilfeller. Ut fra dette kan det kanskje vurderes om gradert sykmeldte i større grad bør få en oppfølging – av lege, arbeidsgiver og eventuelt NAV – som er mer på linje med oppfølgingen av fullt sykmeldte. Våre resultater indikerer at dette kanskje først og fremst gjelder dem med en høy eller lav sykmeldingsgrad, og dem som får tidlig gradering. Her vil vi vise til en undersøkelse blant NAV-veiledere som følger opp sykmeldte (Grødem mfl. 2015: 9), hvor det

pekes på noen utfordrende sider ved gradert sykmelding: «Mange av informantene opplevde at oppfølgingsregimet ble svakt implementert for brukere med graderte sykmeldinger. For disse brukerne anses aktivitetskravet som oppfylt, dermed faller noen av de tidligere «sjekkpunktene» i stor grad bort. Så lenge det antas at ting vil «gå seg til» for personer som tross alt er på jobb, blir ikke de mulighetene som ligger i oppfølgingsregimet fullt ut brukt.»

I IA-avtalen for 2014–2018 heter det at det fortsatt er ønskelig å legge til rette for økt og bedre bruk av graderte sykmeldinger, men at «... dette forutsetter fortsatt innsats for å forsterke arbeidet med oppfølging av sykmeldte tidlig og underveis i sykmeldingsløpet». Utviklingen av nye digitale sykmeldinger vil gi grunnlag for bedre kommunikasjon mellom de ulike aktørene i sykefraværsoppfølgingen. Dette betyr muligheter for en tettere og mer målrettet oppfølging av sykmeldte – også av graderte.

Referanser

IA-avtalen (2010/2014) Intensjonsavtale om et mer inkluderende arbeidsliv 2010–2014 (og tilhørende protokoll)/2014–2018. Oslo: Regjeringen og partene i arbeidslivet

Brage, Søren, Inger Cathrine Kann, Arne Kolstad, Jon Petter Nossen og Ola Thune (2011) Gradert sykmelding – omfang, utvikling og bruk. *Arbeid og velferd*, 3/2011, 32–44.

Ekspertgrupperapport (2010) *Tiltak for reduksjon i sykefravær: Aktiviserings- og nærværsreform*. Ekspertgrupperapport til Arbeidsdepartementet 1. februar 2010.

Grasdal, Astrid Louise (2016) «De helserelaterte trygdeytelsene. Betydningen av økonomiske insentiver og samspill mellom trygdeordninger». *Tidsskrift for velferdsforskning*, 2–2016, 102–124.

Grødem, Anne Skevik, Julia Orupabo og Axel West Pedersen (2015) *Gradert sykmelding – oppfølging og trygdemottak etter sykepengeperiodens utløp*. Rapport 2015:5. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

¹¹ Gradert sykmelding er det viktigste virkemiddelet for å oppfylle dette kravet, men det framgår av rundskriv at også arbeidsrettede tiltak og reisetilskudd regnes som arbeidsrelatert aktivitet og dermed oppfyller aktivitetskravet, og det samme var tilfelle for aktiv sykmelding før denne ordningen ble avviklet.

Hernæs, Øystein (2017) *Activation against absenteeism: Evidence from a sickness insurance reform in Norway*. IZA discussion paper no. 10 991. Oslo og Bonn: ISF og IZA.

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

Lima, Ivar Andreas Åsland (2016) «Hvordan har økt ledighet påvirket bruken av helseytelser og økonomisk sosialhjelp?». *Arbeid og velferd*, 3/2016, 131–150.

Lima, Ivar Andreas Åsland, Inger Cathrine Kann og Søren Brage (2017) «NAV's håndheving av aktivitetskravet for sykmeldte. Forsøk med Hedmarksmodellen». *Arbeid og velferd*, 1/2017, 71–89.

Markussen, Simen (2009) *How physicians can reduce sick leave – evidence from a natural experiment*. Memorandum. Oslo: Frischsenteret.

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

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 (2013) «Effekt av gradert sykmelding – betydningen av metodevalg». *Arbeid og Velferd*, 3/2013, 68–81.

Vedlegg

Data og metode

Datagrunnlag

Utgangspunktet for analysen er NAVs sykepengeregister, som inneholder informasjon om NAVs utbetalinger av sykepenger (trygdeperioden). Vi måler varigheten i antall sykepengedager, som innebærer femdagersuker siden NAV utbetaler sykepenger for mandag–fredag hver uke (uten hensyn til helligdager). Vi tar utgangspunkt i alle avsluttede sykepengetilfeller med startdato i perioden 2002–2016. Perioden er valgt for å få en lengst mulig tidsserie. Vi må da være klar over at sykefraværet i 2002–2003 var på et historisk høyt nivå. Siden det er et betydelig etterslep i innsending av søknader om sykepenger og behandling/registrering av utbetalingene, kan tallene for 2016 være noe usikre.

I sykepengeregisteret er en del tilfeller av ulike grunner delt i to; disse kjeder vi sammen til ett tilfelle dersom det ikke er noe opphold mellom dem utover helgedager (lørdag/søndag). Dubletter og overlappende tilfeller fjernes. Med utgangspunkt i de registrerte opplysningene beregnes hvilken stønadsperiode som gjelder for hvert enkelt tilfelle, det vil si maksimalt antall sykepengedager fra NAV. De fleste har i utgangspunktet en stønadsperiode på 248 sykepengedager (52 uker fratrukket 12 hverdager i arbeidsgiverperioden på 16 kalenderdager). Noen tilfeller med ulogiske opplysninger fjernes.

Sykepengetilfellene suppleres med informasjon om tidspunktet for gradering og sykmeldingsgrad fra sykmeldingene. Sykmeldingsgraden har vi delt inn i fire grupper (20–49 prosent, 50 prosent, 51–99 prosent og 100 prosent). Vi tar også med informasjon om tidspunktet for en eventuell overgang fra gradert til full sykmelding («avgradering»)¹². Datamaterialet omfatter i tillegg informasjon om starttidspunktet for aktiv sykmelding.

For å få en mer ensartet analysepopulasjon begrenser vi datagrunnlaget til personer som mottar sykepenger

¹² Vi tar kun med opplysninger om første gradering og første «avgradering».

etter regelverket for arbeidstakere. Vi utelater sykmeldte som har en (maksimal) stønadsperiode som avviker fra 248 sykepengedager.¹³ Vi utelater også fravær på kun én sykepengedag når disse ikke følger etter en arbeidsgiverperiode – det er grunn til å tro at de fleste av disse tilfellene er enkeltstående behandlingsdager, hvor det ikke er mulig å benytte gradert sykmelding (ordningen er beskrevet i rundskriv til folketrygdlovens § 8–4 og § 8–19).¹⁴ Dessuten utelater vi tilfeller hvor vi mangler graderingsinformasjon (se frafallsanalyse i tabell V1).

I varighets- og forløpsanalysene utelater vi også enkelte grupper som kan ha avsluttet sykefraværet av andre årsaker enn friskmelding eller oppbrukte sykepengerettigheter: gravide (går normalt over i foreldrepermisjon), personer under 18 år (kan ha skole som hovedaktivitet), personer over 60 år (har ofte mulighet til å ta ut alderspensjon eller AFP), og døde. I disse analysene utelates også alle tilfeller med reduserte sykepengerettigheter. Dette er sykepengetilfeller som ikke følger etter en arbeidsgiverperiode (dvs. det har bare vært et kort opphold siden forrige sykepengetilfelle) eller hvor den maksimale sykepengeperioden er redusert på grunn av tidligere forbruk av sykepenger i trygdeperioden de siste seks måneder. Tilfeller med reduserte sykepengerettigheter kan betraktes som «gjengangere», og selv om gruppen tas ut av hovedanalysen vil den bli kort omtalt der hvor det er naturlig.

Metode

Selv om data altså bare omfatter trygdeperioden, har vi også opplysninger om gradering i arbeidsgiverperioden fra sykmeldingene. Vi deler derfor sykepengetil-

¹³ Arbeidstakere kan ha en avvikende stønadsperiode på grunn av yrkesskade/yrkessykdom, særregler for personer over 67 år, eller fordi det er NAV som har ansvaret for sykepenger også i arbeidsgiverperioden. Sistnevnte er hovedsakelig når arbeidstaker har vært i arbeid siste 4 uker, men ikke hos samme arbeidsgiver, og når arbeidsforholdet er opphørt og tidspunktet ble fastsatt før arbeidsuførheten oppstod.

¹⁴ Det har vært en sterk økning i antall én-dags-tilfeller uten arbeidsgiverperiode i perioden vi ser på, som bidrar til å redusere den gjennomsnittlige varigheten av sykepengetilfellene (men altså ikke våre tall for dette). Dette kan skyldes den medisinske utviklingen, men også at ordningen med enkeltstående behandlingsdager er blitt bedre kjent.

Tabell V1. Frafallsanalyse for startårene 2002 og 2016

Frafallskriterium	2002		2016	
	Antall	Andel	Antall	Andel
Totalt antall sykepengetilfeller	494 697	100,0	477 609	100,0
Ikke arbeidstaker	46 722	9,4	27 994	5,9
Avvikende stønadperiode	7 933	1,6	5 981	1,3
Éndagsfravær uten arbeidsgiverperiode (enkeltstående behandlingsdager)	7 640	1,5	24 855	5,2
Mangler graderingsinformasjon	12 595	2,5	13 005	2,7
Antall observasjoner i hoveddelen av artikkelen	419 807	84,9	405 774	85,0
Død	675	0,1	410	0,1
Gravid	35 667	7,2	35 811	7,5
Under 18 år / over 60 år	24 808	5,0	42 414	8,9
Reduserte sykepengerettigheter	84 565	17,1	78 192	16,4
Antall observasjoner i varighets- og forløpsanalysene	274 092	55,4	248 947	52,1

feller med gradert sykmelding inn i to grupper ut fra starttidspunktet for graderingen:

- *Gradert sykmelding i arbeidsgiverperioden:* Graderingen starter før perioden NAV utbetaler sykepenger, enten første sykefraværsdag eller på et senere tidspunkt i arbeidsgiverperioden, som normalt betyr senest den 16. kalenderdagen.¹⁵
- *Gradert sykmelding i trygdeperioden:* Graderingen starter i perioden hvor NAV utbetaler sykepenger, som normalt vil si fra den 17. kalenderdagen i sykefraværet og framover.

Gradering i arbeidsgiverperioden betyr altså at *graderingen skjer før starten av sykepengeforløpet* vi analyserer, mens gradering i trygdeperioden betyr at gradering skjer på et eller annet tidspunkt i dette forløpet.

Merk at varigheten måles i *antall sykepengedager*, hvor eventuelle opphold på grunn av ferie eller permisjon er holdt utenfor. Siden sykepenger bare utbetales for hverdager, vil 5 sykepengedager tilsvare én uke (7 kalenderdager).

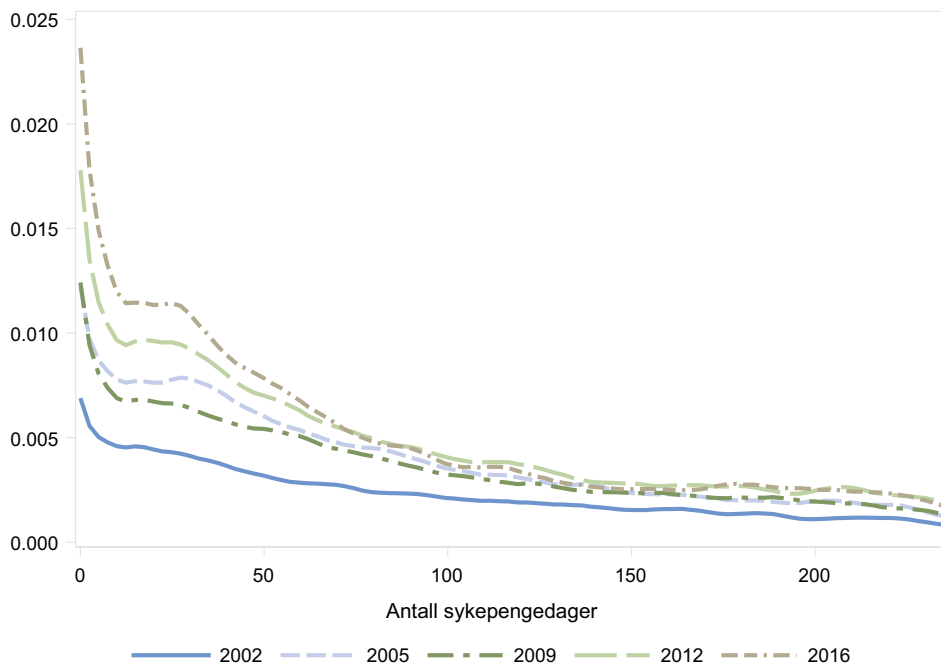
¹⁵ Arbeidsgiverperioden behøver ikke være én sammenhengende periode på 16 dager. Dersom det er et opphold i sykefraværet på mindre enn 16 dager, vil det fortsatt være arbeidsgivers ansvar å betale sykepenger så lenge dette fraværet til sammen ikke utgjør mer enn 16 dager. Arbeidsgiverperioden kan ha begynt med en egenmeldingsperiode før sykmelding, denne har vi i så fall ingen informasjon om.

Forløpsanalyse

Vi benytter forløpsanalyse for å undersøke graderingsmønsteret (overgang fra full sykmelding til gradert sykmelding), «avgraderingsmønsteret» (overgang fra gradert til full sykmelding) og friskmeldingsmønsteret (varighet av sykefraværet). Resultatene fra forløpsanalysen vises som hasardkurver (friskmeldingshasarder, graderingshasarder og «avgraderingshasarder»). Hasardkurver viser sannsynligheten for overgang fra en tilstand til en annen, gitt at overgang ikke allerede har skjedd, i løpet av et kort tidsrom (her per dag). Hasardkurvene er utarbeidet med standardmetoder (Kaplan-Meiers estimateeringsmetode og Epanechnikovs metode for kjerneglating i SAS 9.4). Båndvidden er satt til 10 i alle figurene, som betyr at vi i noen tilfeller velger litt mindre glatte kurver enn det som framkommer automatisk for å tydeliggjøre tidspunktet for svingninger i kurvene. Av samme årsak er kurvene kuttet ved 230 sykepengedager (48 uker).

Figurer og tabeller

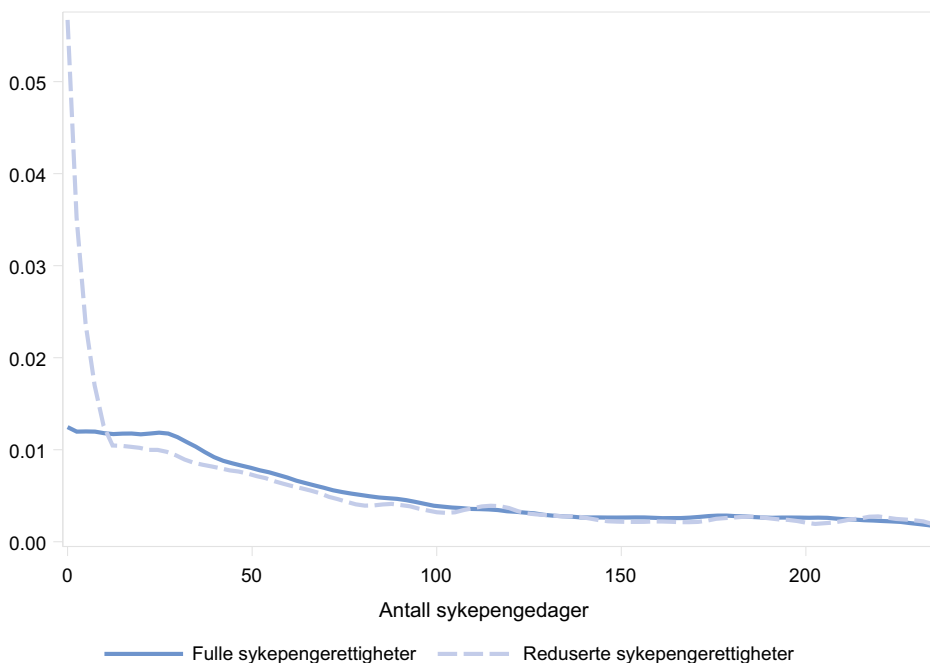
Figur V1. Variant av figur 4 hvor sykepengetilfeller for sykmeldte med reduserte sykepengerettigheter er med*



* Enkelte grupper er utelatt, se tabell V1 for frafallsanalyse.

Kilde: NAV

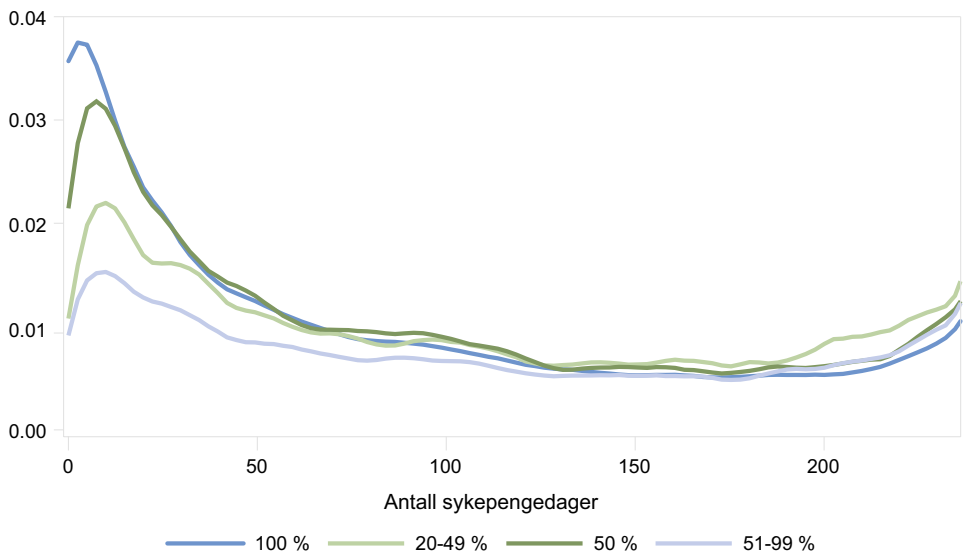
Figur V2. Variant av figur 4 hvor sykepengetilfeller for sykmeldte med reduserte sykepengerettigheter er med, etter sykepengerettighet. Kun tilfeller som startet i 2016*



* Enkelte grupper er utelatt, se tabell V1 for frafallsanalyse.

Kilde: NAV

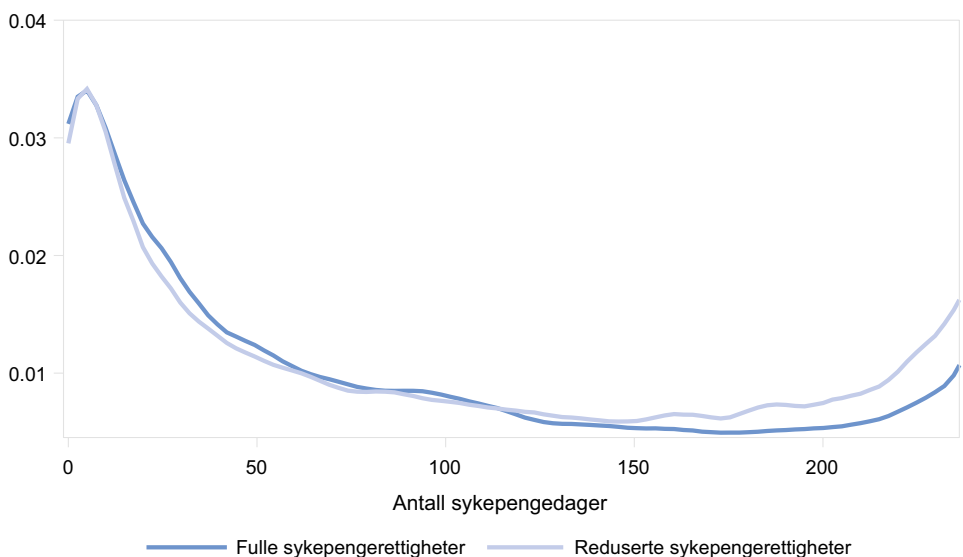
Figur V3. Estimert hasard for friskmelding, etter sykmeldingsgrad i arbeidsgiverperioden. Arbeidstakere. Sykepengetilfeller som startet i 2016*



* Enkelte grupper er utelatt, se tabell V1 for frafallsanalyse.

Kilde: NAV

Figur V4. Variant av figur 12 hvor sykepengetilfeller for sykmeldte med reduserte sykepengerettigheter er med, etter sykepengerettighet. Kun tilfeller som startet i 2016*



* Enkelte grupper er utelatt, se tabell V1 for frafallsanalyse.

Kilde: NAV

Tabell V2. Andel med gradert sykmelding i alt og fordelt på gradering i arbeidsgiverperioden og trygdeperioden. Sykepengetilfeller for arbeidstakere. Prosent

	2002			2016		
	Gradert sykmelding i alt	I arbeidsgiverperioden	I trygdeperioden	Gradert sykmelding i alt	I arbeidsgiverperioden	I trygdeperioden
I alt	26,0	11,4	14,6	50,2	26,9	23,3
Kvinner	31,0	14,6	16,4	55,6	31,8	23,8
Menn	18,6	6,8	11,9	40,9	18,4	22,5
18-29 år	21,0	10,7	10,3	42,7	24,8	17,9
30-39 år	27,3	12,8	14,5	53,2	31,2	22,0
40-49 år	27,5	11,0	16,5	53,5	27,8	25,7
50-59 år	27,8	11,0	16,8	50,9	25,2	25,7
Rygglidelser	26,9	10,8	16,1	53,8	28,2	25,6
Nakke-/skulder-/armlidelser	30,3	11,7	18,6	58,1	29,5	28,6
Andre muskel-/skjelettlidelser	23,8	10,0	13,8	48,8	22,7	26,1
Lettere psykiske lidelser	28,1	12,4	15,7	54,5	30,8	23,7
Angst og depresjon	29,9	11,4	18,5	60,0	31,0	29,0
Andre psykiske lidelser	20,1	7,2	12,9	45,2	22,2	23,0
Luftveislidelser	13,7	6,0	7,7	28,2	15,6	12,6
Svangerskapslidelser	42,3	31,5	10,8	60,8	48,0	12,7
Øvrige lidelser	23,5	10,1	13,4	45,6	23,7	21,9
Statlig forvaltning	32,5	15,6	16,9	55,0	31,3	23,7
Kommunal og fylkeskommunal forvaltning	29,3	13,7	15,6	53,8	29,7	24,1
Privat sektor inkl. offentlige foretak	23,8	9,9	13,9	47,4	24,5	22,9
Antall sykepengetilfeller (N)		419 807			405 774	

Kilde: NAV

Tabell V3. Andel som ble «avgradert» i alt og fordelt på om de ble gradert i arbeidsgiverperioden eller trygdeperioden. Graderte sykepengetilfeller for arbeidstakere. Prosent

	2002			2016		
	Avgradert i alt	Gradert i arbeidsgiverperioden	Gradert i trygdeperioden	Avgradert i alt	Gradert i arbeidsgiverperioden	Gradert i trygdeperioden
I alt	25,6	30,8	21,5	24,5	29,8	18,4
Kvinner	26,5	31,5	22,1	25,3	30,1	18,9
Menn	23,4	28,7	20,3	22,6	29,1	17,3
18–29 år	34,6	39,5	29,5	33,0	38,9	24,8
30–39 år	27,4	32,9	22,5	27,9	32,7	21,1
40–49 år	21,6	25,8	18,7	22,0	26,8	16,7
50–59 år	22,0	26,3	19,2	20,6	25,4	15,8
Rygglidelser	25,0	30,1	21,5	23,9	28,2	19,1
Nakke-/skulder-/armlidelser	22,6	27,1	19,7	22,4	27,3	17,4
Andre muskel-/skjelettlidelser	26,7	33,7	21,7	21,7	28,6	15,7
Lettere psykiske lidelser	18,7	21,6	16,4	18,6	22,6	13,4
Angst og depresjon	24,4	28,8	21,7	26,4	31,2	21,2
Andre psykiske lidelser	32,8	37,0	30,4	36,7	43,1	30,6
Luftveislidelser	22,6	25,1	20,7	26,5	31,9	19,8
Svangerskapslidelser	43,5	43,0	44,9	44,0	44,5	42,2
Øvrige lidelser	22,9	27,1	19,8	23,1	27,9	18,0
Statlig forvaltning	23,1	27,7	19,0	21,2	25,7	15,4
Kommunal og fylkeskommunal forvaltning	24,7	29,2	20,7	23,7	28,5	17,9
Privat sektor inkl. offentlige foretak	26,4	32,3	22,2	25,8	31,9	19,3
Antall graderte sykepengetilfeller (N)		109 163			203 721	

Kilde: NAV

UTGIVER
Arbeids- og velferdsdirektoratet
Postboks 5
St. Olavs plass
0130 OSLO

TRYKK: 07 Media, 07.no
ISSN: 1504-8217

