

Arbeid og velferd

Utviklingen på arbeidsmarkedet

NAVs bedriftsundersøkelse 2014

Kva for inntektskjelder har dei arbeidslause?

Forventa pensjoneringsalder og yrkesaktivitet

Evaluering av «helhetlig, prinsippstyrt, metodisk tilnærming» (HPMT)

Replikk: HPMT- evalueringen – hva nå?

Utviklingen i sykefraværet: Betydningen av arbeidsmarkedet, gradering og regelendringer

Arbeidsavklaringspenger – Mottakere overført fra tidligere ordninger

Arbeidsavklaringspenger – et venterom for uførepensjon?

Utviklingen i bruk av helserelaterte ytelser 2013

REDAKSJON

Ansvarlig redaktør

Anne-Cathrine Grambo

Redaktør

Sille Ohrem

Redaksjon

Heidi Nicolaisen, Jon Petter Nossen og Eugenia Vidal-Gil

Redaksjonsråd

Sigrid Lande, Ole Christian Lien, Marianne Pedersen
og Anders Thorgersen

Redaksjonen avsluttet sitt arbeid den 21.05.2014

EIER

Arbeids- og velferdsdirektoratet
Postboks 5, St. Olavs plass
0164 Oslo

BESTILLING OG ABONNEMENT

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

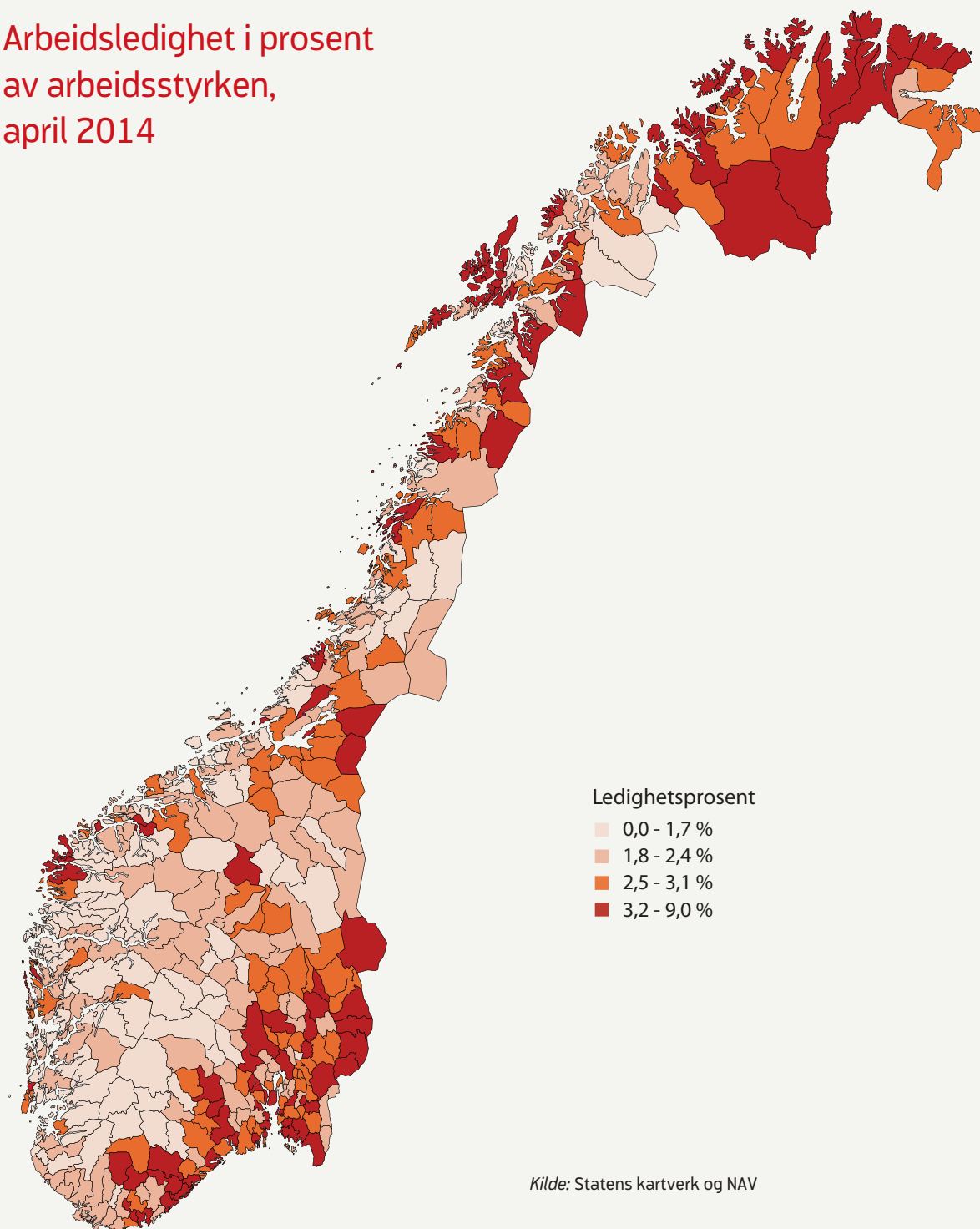
Arbeid og velferd er tilgjengelig på www.nav.no
på siden «Tall og analyse».

ISSN: 1504-8217

Innhold

UTVIKLINGEN PÅ ARBEIDSMARKEDET	3
NAVS BEDRIFTSUNDERSØKELSE 2014	14
KVA FOR INNTEKTSKJELDER HAR DEI ARBEIDSLAUSE?	37
FORVENTA PENSJONERINGSALDER OG YRKESAKTIVITET	49
EVALUERING AV «HELHETLIG, PRINSIPPSTYRT, METODISK TILNÆRMING» (HPMT)	60
REPLIKK: HPMT- EVALUERINGEN – HVA NÅ?	73
UTVIKLINGEN I SYKEFRAVÆRET: BETYDNINGEN AV ARBEIDSMARKEDET, GRADERING OG REGELENDRINGER	75
ARBEIDSAVKLARINGSPENGER – MOTTAKERE OVERFØRT FRA TIDLIGERE ORDNINGER	89
ARBEIDSAVKLARINGSPENGER – ET VENTEROM FOR UFØREPENSJON?	101
UTVIKLINGEN I BRUK AV HELSERELATERTE YTELSE 2013	116
BEGREPER OG DEFINISJONER	128

Arbeidsledighet i prosent av arbeidsstyrken, april 2014



UTVIKLINGEN PÅ ARBEIDSMARKEDET¹

Sammendrag

Veksten i norsk økonomi bremsset opp i fjor. Bruttonasjonalproduktet for Fastlands-Norge økte med 2,0 prosent, mot 3,4 prosent i 2012. Oljeinvesteringer og boliginvesteringer fortsatte å øke, mens veksten i privat forbruk var lav og bidro til oppbremsingen i økonomien. Den registrerte ledigheten økte gjennom 2013, men har vært stabil hittil i år.

Vi venter at veksten i olje- og boliginvesteringene, som i stor grad har bidratt til veksten i fastlandsøkonomien de siste årene, vil bli langt svakere i år og neste år. Høyere utenlandsk etterspørsel som følge av bedringen i internasjonal økonomi vil veie noe opp for dette. Vi regner med en moderat vekst i privat konsum i år, men at vi vil få høyere vekst neste år. Vi venter derfor at veksten i Fastlands-Norge vil bli noe høyere i år og styrke seg neste år.

På bakgrunn av denne utviklingen forventer vi at sysselsettingen vil fortsette å øke både i år og neste år. Vi regner også med at arbeidsstyrken vil vokse noe mer enn sysselsettingen de to nærmeste årene. Vi anslår derfor at antallet registrerte ledige vil øke resten av året, og ende på 75 000 i snitt. Vi forventer at ledigheten fortsetter å øke gjennom 2015, om enn svakere, og at det i snitt vil bli 78 000 registrerte ledige.

.....
¹ NAVs prognoser er utarbeidet av prognosegruppen i Arbeids- og velferdsdirektoratet. Artikkelen er skrevet av Eugenia Vidal-Gil.

Utviklingen internasjonalt

Veksten internasjonalt tiltok i 2013. Euroområdet kom endelig ut av resesjonen og bruttonasjonalproduktet (BNP) vokste i fjorårets tre siste kvartaler, om enn svakt. I fjerde kvartal var det også vekst i de kriserammede økonomiene i Sør-Europa. BNP-veksten i fjor styrket seg spesielt blant viktige handelspartnere utenfor eurosonen, som Storbritannia, Sverige og USA.

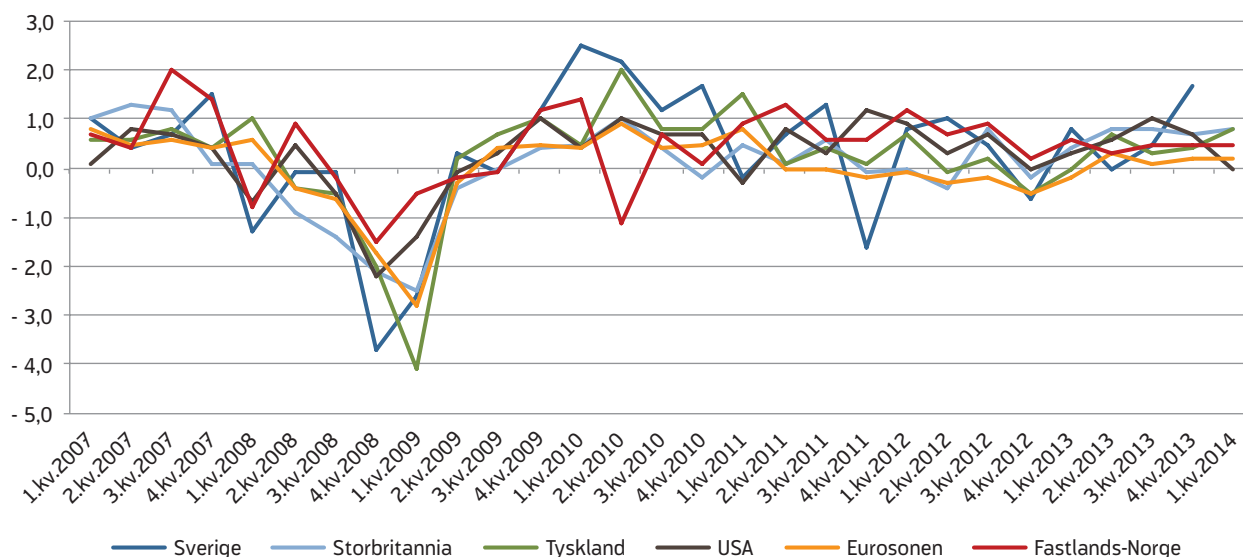
Vekst i Europa

Den økonomiske veksten i Europa ser ut til å ha fått fotfeste, selv om den fortsatt er beskjeden. Ifølge sesongjusterte tall fra Eurostat vokste bruttonasjonalproduktet i eurosonen i fjorårets tre siste kvartaler, etter en lang periode med nedgang. Privat konsum økte kun svakt i perioden, mens veksten i bruttoinvesteringene tok seg opp, etter åtte kvartaler på rad med nedgang. Samlet var BNP-veksten i eurosonen på 0,8 prosent i de tre siste kvartalene i 2013 regnet i årlig rate. Tyskland hadde den sterkeste veksten (1,9 %). Utenfor eurosonen var utviklingen i fjor særlig positiv i Storbritannia og Sverige, med en gjennomsnittlig vekst på henholdsvis 2,7 og 3,0 prosent målt i årlig rate.

Ifølge foreløpige tall fra Eurostat fortsatte eurosonen å vokse i første kvartal i år. BNP-veksten ble på 0,8 prosent regnet som årlig rate. Veksten i Tyskland tiltok, mens Frankrike, som er eurosonens andre største økonomi, ikke hadde noen vekst i første kvartal. Utviklingen i de store økonomiene i Sør-Europa var også blandet. Resesjonen i Spania ser endelig ut til å være over, med BNP-vekst de siste tre kvartalene. Italia og Portugal viste derimot et nytt fall i produksjonen i første kvartal i år. Utenfor eurosonen var det fortsatt sterk vekst i Storbritannia, med 3,2 prosent målt i årlig rate.

Industriproduksjonen i eurosonen har vist en svakt oppadgående trend siden høsten 2012. I første kvartal økte den med 0,2 prosent ifølge sesongjusterte tall fra Eurostat. Dette til tross for en nedgang i mars som medførte at industriproduksjonen ble 0,1 prosent lavere enn året før. På disse tolv månedene var det kraftproduksjonen som hadde den største nedgangen, mens produksjon av innsats- og investeringsvarer økte mest. Dette tyder på at veksten i investeringene i fast kapital vil fortsette framover, noe som igjen vil bidra til økt produktivitet og bedret konkurranseevne i eurosonen.

Figur 1. Kvartalsvis BNP-vekst blant Norges viktigste handelspartnere. Sesongjusterte tall. Prosent



Kilde: Eurostat og KNR¹

¹ Tall for Fastlands-Norge.

Høy ledighet i eurosonen

Sysselsettingen i euroområdet sluttet å falle i andre og tredje kvartal i fjor og økte svakt i fjerde kvartal. Ledigheten har forblitt stabil på et høyt nivå. I mars var den gjennomsnittlige ledigheten i euroområdet på 11,8 prosent av arbeidsstyrken, marginalt ned fra 12,0 prosent i mars i fjor. Det er store variasjoner i ledighetsnivået mellom de ulike eurolandene, med lavest ledighet i Østerrike (4,9 %) og Tyskland (5,1 %), og høyest i Hellas (26,7 %) og Spania (25,3 %). Ungdomsledigheten i eurosonen var i mars på over 23 prosent, og i land som Hellas og Spania står over halvparten av unge under 25 år uten arbeid.

Utviklingen på arbeidsmarkedet har vært mer positiv i land utenfor euroområdet. I Storbritannia økte sysselsettingen i de tre siste kvartalene i 2013, og veksten tiltok i andre halvår. Ledigheten har vist en klart nedadgående trend siden i fjor sommer, og var i perioden desember-februar på 6,8 prosent. I Sverige vokste sysselsettingen jevnt gjennom hele 2013, men ledigheten har holdt seg ganske stabil på rundt 8 prosent av arbeidsstyrken.

Perioden med BNP-nedgang er over i Europa, men veksten er svak. Arbeidsmarkedet i euroområdet, særlig i Sør-Europa, viser foreløpig ikke klare tegn til bedring. Stram finanspolitikk, som følge av høy offentlig gjeld i mange medlemsland, har medført lavere etterspørsel og veldig lav inflasjon, som igjen kan skape fare for deflasjon og ny økonomisk nedgang. Imidlertid ser vi at økende investeringer og etterspørsel fra utlandet bidrar til høyere vekst i eurosonen. Utviklingen i Sør-Europa ser også mer positiv ut. Spania er ute av resesjonen, og selv om Italia og Portugal hadde et tilbakefall i første kvartal, har risikoen for mislighold av statsgjeld i disse landene blitt betydelig redusert, slik at finanspolitikken kan innrettes mer ekspansivt.

Hvilekjær i USA

Foreløpige tall fra Bureau of Economic Analysis (BEA) tyder på at veksten i USA stoppet opp i første kvartal i år. Ifølge det første estimatet fra BEA, økte BNP med en årlig rate på 0,1 prosent i første kvartal, mot 2,6 prosent kvartalet før. En nedgang i bruttoinvesteringer, deriblant i boliginvesteringer, samt et fall i eksporten og

en mindre nedgang i offentlige utgifter trakk BNP-veksten ned i første kvartal. En vekst i privat konsum på 3,0 prosent målt i årlig rate, var det viktigste positive bidraget til veksten. Etter at veksten i den amerikanske økonomien tiltok i løpet av 2013, er disse tallene svakere enn ventet. En usedvanlig kald vinter i USA kan ha påvirket utviklingen i første kvartal.

Industriproduksjonen i USA økte sterkt i 2013 og passerte nivået den lå på før finanskrisen. Industriproduksjonen fortsatte å vokse i første kvartal i år, men falt i april ifølge sesongjusterte tall fra Federal Reserve. Tross denne nedgangen, var industriproduksjonen 3,5 prosent høyere enn i april 2013.

Arbeidsledigheten i USA holdt seg stabil gjennom første kvartal i år, men viste en betydelig nedgang i april. Ifølge tall fra Bureau of Labor Statistics falt ledighetsraten fra 6,7 prosent i mars til 6,3 prosent i april, justert for sesongvariasjoner, og var 1,2 prosentpoeng lavere enn i april 2013. Antall personer i arbeidsstyrken falt imidlertid like mye som antall ledige. Sysselsettingen økte med nesten 290 000 i april, noe som er 100 000 flere enn den gjennomsnittlige veksten de siste tolv månedene. Sysselsettingsgraden endte likevel på samme nivå som året før på grunn av en økning i befolkningen.

Solid vekst i Kina

De siste tretti årene har den kinesiske økonomien vokst med 9,9 prosent i årsgjennomsnitt. Kina er nå verdens nest største økonomi, og ifølge beregninger fra Verdensbanken kan landet bli verdens største økonomi allerede i år.² Kina er også en stor importør av råvarer. Utviklingen i landet er derfor av stor betydning for etterspørsel og prisutvikling i det globale råvaremarkedet, og er dermed også viktig for norsk eksport. De siste årene har veksttakten avtatt noe, men veksten er fortsatt høy. Både i 2012 og i 2013 ble den årlige BNP-veksten på 7,7 prosent.

² I beregningene fra Verdensbanken benyttes BNP målt ved kjøpekraftsparitet, dvs. korrigert for både valutakurs og forskjeller i prisnivå mellom landene. Det er målt på denne måten at Verdensbanken anslår at Kina kan bli verdens største økonomi allerede i år. Om man ikke tar hensyn til forskjeller i prisnivå vil USA forbli verdens største økonomi.

De største bidragsyttere til veksten er offentlige og private investeringer, mens privat forbruk fortsatt er lavt i Kina i forhold til de tradisjonelle industrilandene. Investeringene er i stor grad lånefinansiert og bedriftenes økende gjeldsvekst kan utgjøre en risiko med et svakt bankvesen. Kinesiske myndigheter har som mål å ha en mer balansert vekstsammensetting framover, med større bidrag fra privat konsum, og en BNP-vekst på 7,5 prosent i år.

Høyere utenlandsk etterspørsel framover

Det internasjonale pengefondet (IMF) offentliggjorde i april sitt siste anslag på veksten i verdensøkonomien. IMF anslår at den globale veksten vil tilta fra 3 prosent i 2013 til 3,6 prosent i år og 3,9 prosent i 2015. Dette anslaget innebærer en nedjustering på 0,1 prosentpoeng i forhold til januar-anslaget, og de ulike regionenes bidrag til den globale veksten er endret. Mens veksten i industriland, særlig i Europa, har blitt oppjustert, har veksten i flere framvoksende økonomier blitt nedjustert. Gjeninnhenting i eurosonen ventes å gå litt raskere, selv om vekstanslaget fortsatt er beskjedent, på 1,2 prosent i år og 1,5 prosent neste år. I forhold til prognosen fra januar 2014 har vekstretene blitt særlig oppjustert for Tyskland, Spania og Storbritannia. Vekstanslaget for USA er uendret fra januar. USA er fortsatt industrilandet med høyest forventet vekst i år og neste år, med henholdsvis 2,8 og 3,0 prosent. IMF's prognose for Kina og India er også uendret, mens veksten i Russland og Brasil nå forventes å bli lavere enn tidligere anslått.

Europa og USA er Norges viktigste handelspartnere, og den økonomiske utviklingen vi forventer i disse landene vil innebære en høyere utenlandsk etterspørsel etter norske varer og tjenester framover. Den amerikanske økonomien har vokst med tiltakende fart i 2013, og vi venter at veksten fortsetter i 2014 og 2015. Vi venter at oppgangen vil være langt svakere i Europa enn i USA, på grunn av uløste strukturelle problemer i finanssektoren og arbeidsmarkedet som holder innenlandsk etterspørsel nede. Utsiktene er imidlertid lysere for Tyskland og Storbritannia, våre største handelspartnere i Europa. I tråd med IMF's prognose forventer vi at veksten i Kina fortsatt vil være høy i år og neste år.

Utviklingen i Norge

Lavere vekst i Fastlands-Norge

Foreløpige tall fra nasjonalregnskapet viser at veksten i BNP for Fastlands-Norge³ avtok i 2013 og ble på 2,0 prosent. Denne veksttakten er lavere enn trendveksten for fastlandsøkonomien, som er på 2,5 prosent ifølge SSB. Utviklingen kan derfor karakteriseres som en nedgangskonjunktur. Til sammenlikning var veksten i 2012 på 3,4 prosent. En svakere vekst i privat konsum, og spesielt i varekonsumet som falt i andre og tredje kvartal, bidro til å dempe veksten i Fastlands-BNP i fjor.

De aller fleste næringene hadde en svakere produktionsvekst i 2013 enn i 2012, og bidro dermed til å dempe veksten i Fastlands-BNP. Unntaket var industrien, der bruttoproduktet økte med 3,4 prosent i fjor, opp fra 2,7 prosent i 2012. Det var imidlertid store næringsvise forskjeller. Det var vekst innen verftsindustri, produksjon av metallvarer og maskiner, samt reparasjon og installasjon av maskiner og utstyr, mens produksjonen av konsumvarer, råvarer og tradisjonelle eksportvarer falt.

Veksten i BNP for Fastlands-Norge var på 0,5 prosent i første kvartal 2014, ifølge sesongjusterte tall fra kvartalsvis nasjonalregnskap (KNR). Dette er samme veksttakt enn i andre halvår i fjor, og er fortsatt noe under trendveksten (se tabell 1). Det private konsumet hadde en solid vekst i første kvartal, noe som bidro til å trekke opp veksten i Fastlands-Norge. Veksten i offentlig konsum tiltok også i første kvartal. Med unntak fra offentlige investeringer var det nedgang i fastlandsinvesteringene i første kvartal. Både industriinvesteringer og investeringer i tjenestenæringer gikk ned, og boliginvesteringer falt for andre kvartal på rad.

Bedre utsikter for industrien

Ifølge KNR-tall falt industriproduksjonen med 1,8 prosent i fjerde kvartal 2013 etter å ha økt de tre foregående kvartalene. Det var kun to næringer som hadde økt produksjon i fjerde kvartal: trelast- og trevareindustri og

.....
³ Bruttonasjonalprodukt for Fastlands-Norge er lik bruttonasjonalprodukt (BNP) utenom næringene utvinning av olje og naturgass, tjenester knyttet til olje- og gassutvinning, rørtransport og utenriks sjøfart.

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

	2012	2013	1. kv. 2013	2. kv. 2013	3. kv. 2013	4. kv. 2013	1. kv. 2014
Bruttonasjonalprodukt	2,9	0,6	-0,3	1	0,7	-0,2	0,3
Bruttonasjonalprodukt Fastlands-Norge	3,4	2,0	0,6	0,3	0,5	0,5	0,5
Konsum i husholdninger	3,0	2,1	1,1	-0,1	0,0	0,4	0,8
– Varekonsum	2,1	0,9	1,6	-0,6	-1,3	0,2	0,9
– Tjenestekonsum	3,1	2,6	0,5	0,6	0,8	0,5	0,8
Konsum i offentlig forvaltning	1,8	1,8	0,5	0,1	0,3	0,5	0,9
Bruttoinvestering i fast realkapital	8,3	8,4	-1,4	7,7	-0,6	-0,5	-1,8
– Utvinning og rørtransport	14,6	17,1	1,2	8,1	6,1	-2,9	2,4
– Fastlands-Norge	4,5	4,4	-0,8	4,5	-2,5	0,7	-1,9
– – Næringer	4,9	0,2	-5,3	10,6	-6,3	-0,2	-2,3
– – – Industri og bergverk	3,1	3,6	-13,4	21	-11,5	6	-6,5
– – – Annen vareproduksjon	5,1	4,2	-4,1	10,3	-3,6	0,5	-1
– – – Tjenester	5,2	-2,1	-4	8,4	-6,3	-1,9	-1,8
– – Boliger (husholdninger)	7,3	6,4	3,2	-1,1	0,3	-0,6	-3,6
– – Offentlig forvaltning	-0,4	9,9	2,3	1,9	1	4,3	1
Eksport i alt	1,1	-3,3	-3	2,6	0,7	-2,7	1,6
– Tradisjonelle varer	1,7	0,4	-1	1,2	-1	-0,6	0,4
– Råolje og naturgass	0,7	-7,7	-4,9	2,8	0,9	-5,6	2,9
Import i alt	2,3	2,9	0,4	2,5	1,7	-1,3	-2,6
– Tradisjonelle varer	2,4	2,5	1,5	0,8	1,4	-0,9	0,3

Kilde: Nasjonalregnskapet

metallindustri, begge for tredje kvartal på rad. Innen produksjon av metallvarer, elektrisk utstyr og maskiner, reparasjon og installasjon av maskiner og utstyr, samt verftsindustri, falt produksjonen i fjerde kvartal. Disse næringene utgjør de leverandørene til oljeindustrien. Tradisjonelle eksportnæringer, som produsenter av råvarer, samt næringene som produserer konsumvarer hadde en mer positiv utvikling i fjor enn året før, og produksjonsnedgangen avtok. Todelingen i norsk industri bremset dermed noe opp gjennom fjoråret.

Industriproduksjonen hadde en ny oppgang i første kvartal, og gikk opp med 0,5 prosent fra fjerde kvartal ifølge KNR-tall. Oppbremsingen blant leverandørene til oljeindustrien som vi så siste halvår 2013, ble noe reversert i første kvartal (figur 2). Det var også større produksjon av innsatsvarer, som kjemiske råvarer og papir- og papirvarer. Samtidig var det en ny nedgang i produksjonen blant flere tradisjonelle eksportnæringer, som møbelindustri og trevareindustri. Produksjonen innen næringsmiddelindustri falt også i første kvartal.

Sesongjusterte tall fra SSBs konjunkturbarometer for industrien tyder på at ordrebeholdningen fortsatte å vokse i første kvartal, og det skyldes både høyere priser og høyere etterspørsel fra utlandet. Ordretilgangen fra hjemmemarkedet var uendret i samme periode, men produsenter av investeringsvarer opplevde en ytterligere nedgang. For det kommende kvartalet vurderes utsiktene for industrien samlet som positive. Det er produsenter av innsatsvarer, spesielt av kjemiske råvarer, som er mest positive. Produsentene av investeringsvarer var mindre positive, på grunn av svakere innenlandsk etterspørsel.

Høyere produksjon og ordretilgang blant produsenter av innsatsvarer gjenspeiler en høyere vekst internasjonalt. En svakere krone bidrar i tillegg til bedret konkurransevne. Lavere produksjonsvekst og ordretilgang blant produsentene av investeringsvarer, som i stor grad leverer til oljeindustrien, kan sees i sammenheng med forventet lavere vekst i oljeinvesteringene i år enn i fjor.

Vi venter at denne tendensen vil fortsette ut prognoseperioden, og at veksten i den samlede industriproduksjonen vil bli høyere både i år og neste år.

Lavere vekst i oljeinvesteringene framover

Den høye veksten i oljeinvesteringene fortsatte i fjor. De ble 17,1 prosent høyere enn i 2012, til tross for en nedgang i fjerde kvartal. I første kvartal økte oljeinvesteringene med ytterligere 2,4 prosent. SSBs investeringsstatistikk for olje- og gassvirksomhet tyder på en svakere vekst i investeringene i år. Anslaget for oljeinvesteringer i 2014 innebærer en vekst på 7 prosent i forhold til de påløpte investeringene i 2013, målt i løpende priser. Vi legger til grunn i vår prognose at veksttakten i petroleumsinvesteringene vil være betydelig lavere i år enn i fjor, og at investeringene vil holde seg om lag uendret i 2015. Nivået på investeringene vil imidlertid være rekordhøyt, og dermed vil etterspørselen etter investeringsvarer og tjenester til oljeindustrien også forbli høy. Vi venter kun en svak nedgang i oljeprisen i prognoseperioden, noe som vil bidra til å holde investeringene oppe.

Næringsinvesteringene

Ifølge sesongjusterte tall fra KNR var det en bred nedgang i næringsinvesteringene i første kvartal. Både investeringer i tjenestenæringer, annen varepro-

duksjon og industriinvesteringene var lavere enn i fjerde kvartal i fjor.

Ifølge SSB tyder anslaget for industriinvesteringer i 2014 på en vekst på 8,0 prosent sammenliknet med tilsvarende tall angitt i første kvartal i fjor og målt i løpende priser. En forventning om høy oppgang i investeringene innen maskinreparasjon og -installasjon bidrar til dette. Vi regner med at industriinvesteringene vil vokse mer i år og neste år, og at det vil bidra til at næringsinvesteringer samlet også vokser raskere.

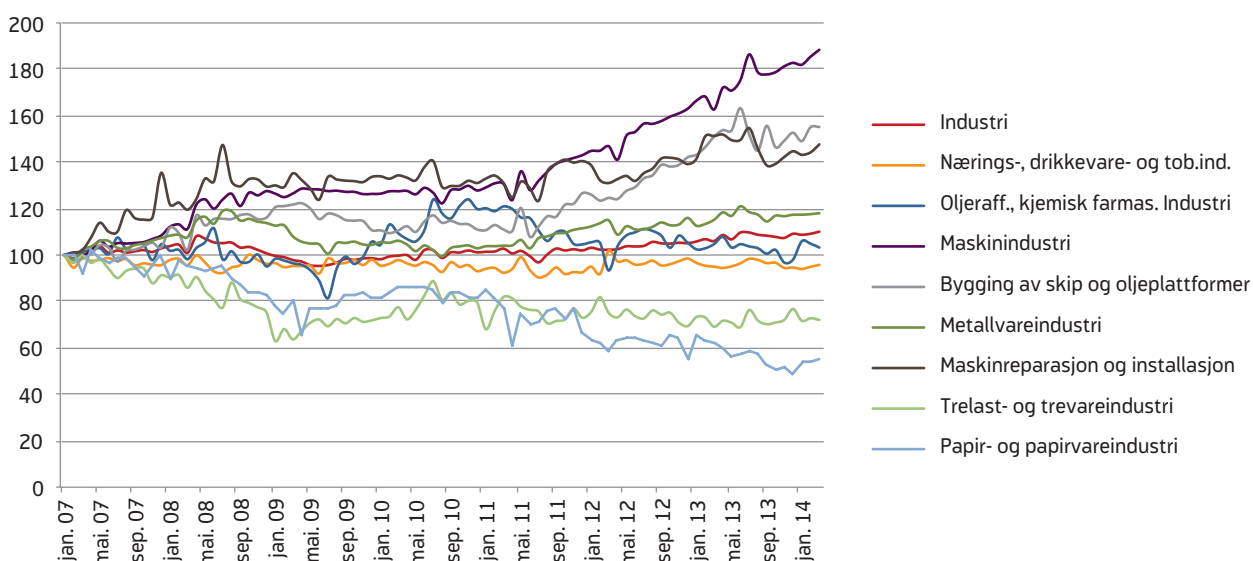
Veksten i boliginvesteringene bremser opp

Boliginvesteringene falt i både andre og fjerde kvartal i fjor. Veksten i boliginvesteringene ble dermed på 6,4 prosent, noe lavere enn i 2012. I første kvartal i år var det en ny, større nedgang i boliginvesteringene.

Ifølge SSB har antall igangsettingstillatelser for nye boliger vist en nedadgående trend siden høsten 2012, og denne tendensen fortsatte i første kvartal i år. Verdien av ordretilgangen for byggeprosjekter falt i første kvartal, og var ti prosent lavere enn året før. Ordreservene var også litt lavere enn i første kvartal 2013.

Veksten i boligprisene avtok også i fjor. Boligprisin-

Figur 2. Produksjonsindeks for industrien (januar 2007=100). Utvalgte industrinæringer



Kilde: SSB

deksen fra SSB viser at boligprisene sank i både tredje og fjerde kvartal 2013, og veksten i boligprisene falt fra 6,7 prosent i snitt i 2012 til 3,8 prosent i fjor.

Boligprisedgangen snudde i første kvartal i år, med en økning på 2,1 prosent i forhold til fjerde kvartal i fjor ifølge SSBs tall. Dette kan bidra til at husholdningenes forventninger om boligprisutviklingen blir mer positive. I tillegg kuttet bankene som opererer i Norge utlånsrenten med 0,25 prosentpoeng i april. Dette, sammen med en mindre restriktiv kredittpraksis overfor husholdningene, venter vi vil bidra til å holde etterspørsel etter boliger oppe og dermed unngå et ytterligere fall i boligprisene i år. Samtidig er det et visst tidsetterslep fra igangsettingstillatelse er gitt til et boligprosjekt blir realisert. Den avtatte trenden i igangsetting i fjor og i første kvartal i år vil derfor bidra til å dempe veksten i boliginvesteringer i år. Vi venter derfor en liten nedgang i boliginvesteringene i år og neste år.

Svak vekst i privat konsum

Veksten i det private konsumet ble på 2,1 prosent i fjor, betydelig lavere enn i 2012. Da privat konsum utgjør litt over halvparten av Fastlands-BNP, var dette et viktig bidrag til oppbremsingen i fastlandsøkonomien. I løpet av 2013 var det en solid vekst i tjenestekonsumet som bidro til veksten i det private konsumet. Varekonsumet, som utgjør omtrent halvparten av privat konsum, falt i andre og tredje kvartal og vokste kun svakt i fjerde kvartal, noe som dempet veksten i samlet privat forbruk. Tall fra KNR viser at både tjeneste- og varekonsumet tiltok i første kvartal. Veksten i privat konsum tok seg dermed opp og ble på 3,2 prosent målt i årlig rate, tilsvarende historisk gjennomsnittlig vekst.

Veksten i husholdningenes disponible inntekt tiltok i fjerde kvartal i fjor, og ble på 2,0 prosent. En høyere vekst i lønnsinntektene enn i tredje kvartal, som er hovedkilden til inntekt i husholdningene, bidro til dette. Veksten i konsumutgiftene var lavere enn veksten i disponibel inntekt i fjerde kvartal, noe som førte til en oppgang i spareraten. Spareraten, som er sparing som andel av disponibel inntekt, er foreløpig beregnet til 9,0 prosent for 2013, og er den høyeste spareraten siden 2005.

Vi venter at sparingen vil holde seg høy ut prognoseperioden, og at lønnsveksten vil være mer moderat enn i de siste årene. Som følge av dette venter vi at privat konsum vil vokse i 2014 i omtrent samme takt som i fjor, og at vekstraten vil ta seg opp i 2015.

Stabil vekst i offentlig konsum

Veksten i offentlig konsum ble på 1,8 prosent i fjor, den samme som i 2012. Vi legger til grunn i vår prognose at veksten i offentlig konsum blir noe høyere i 2014 enn i 2013, som angitt i Nasjonalbudsjettet for 2014, og at den vil holde seg stabil i 2015.

Offentlige investeringer økte med 9,9 prosent i 2013. Vi legger til grunn at offentlige investeringer vil vokse i år og neste år, men i en lavere takt enn i fjor.

Bedre utsikter for fastlandseksporten

Tall fra SSBs statistikk over utenrikshandelen viser at verdien av fastlandseksporten i april i år var 6,4 prosent høyere enn i april i fjor. Dette er målt i løpende priser, så veksten reflekterer både pris- og volumendringer. EU og USA er Norges viktigste handelspartnere og mottar i overkant av 70 prosent av norsk fastlandseksport. I april gikk over 64 prosent av fastlandseksporten til EU-land og om lag 7,2 prosent til USA. Begge andelene hadde økt sammenliknet med april i fjor. Verdien av eksporten til disse landene var også høyere enn i april i fjor. Dette kan sees i sammenheng med den økonomiske forbedringen i disse landene det siste året. Verdien av fastlandseksporten som gikk til Sverige, Danmark og Storbritannia økte i særlig stor grad.

Vi venter høyere økonomisk vekst hos våre viktigste handelspartnere i Europa og Nord-Amerika framover og dermed økende etterspørsel etter norske varer og tjenester. En svakere krone vil også bidra til høyere vekst i eksporten av tradisjonelle varer og tjenester i 2014 og 2015.

Fortsatt konjunkturedgang i år

Veksten i oljeinvesteringene og i boliginvesteringene har vært viktige drivkrefter bak veksten i fastlandsøkonomien de siste tre årene. Vi venter kun en svak vekst i oljeinvesteringene de nærmeste to årene og en liten nedgang i boliginvesteringene, noe som vil bidra

til å dempe veksten framover. Økningen i privat konsum har også vært et viktig bidrag til veksten i Fastlands-BNP etter finanskrisen. Oppbremsingen i fastlandsøkonomien i fjor kan i stor grad tilskrives en svakere utvikling i privat konsum. I år venter vi at både privat og offentlig konsum vil vokse noe mer enn i fjor, og at dette sammen med høyere eksport vil bidra til at veksten i Fastlands-BNP blir noe sterkere. Vi mener likevel at veksten vil forbli under trendveksten. Neste år venter vi en høyere vekst både i privat konsum og eksport, og at dette kan bidra til at fastlandsøkonomien kommer ut av konjunkturedgangen.

Utviklingen på arbeidsmarkedet

Stabilt arbeidsmarked i første kvartal 2014

Arbeidsmarkedet svekket seg i fjor i takt med oppbremsingen i fastlandsøkonomien. Veksten i sysselsettingen ble svakere enn i 2012, både ifølge KNR⁴ og SSBs arbeidskraftundersøkelse (AKU). Veksten i arbeidsstyrken avtok også, men mindre enn sysselsettingen, slik at både den registrerte ledigheten og ledigheten målt ved AKU økte i fjor.

Tall fra KNR viser at sysselsettingen økte med 4 000 personer i første kvartal i år, noe som er en lavere økning enn i de foregående kvartalene. Sesongjusterte AKU-tall viser at sysselsettingen falt med 3 000 personer fra fjerde kvartal i fjor til første kvartal i år. Denne endringen er imidlertid innenfor AKUs feilmargin. Antall personer i arbeidsstyrken falt i samme omfang. Arbeidsledigheten ble dermed uendret fra fjerde til første kvartal. Ledigheten målt ved AKU har vist variasjoner kun innenfor feilmarginen på pluss/minus 12 000 personer siden fjerde kvartal 2012, ifølge sesongjusterte tall. Ledighetsraten har vært stabil på 3,5 prosent fram til første kvartal i år. I første kvartal i år var det 23 000 flere sysselsatte og 24 000 flere i arbeidsstyrken sammenliknet med samme kvartal i fjor, ifølge AKU. Sysselsettingsandelen og yrkesdeltakelsen var begge 0,3 prosentpoeng lavere enn i første kvartal 2013.

Stabil registrert ledighet

Den registrerte arbeidsledigheten steg gjennom mesteparten av 2013, men økningen avtok mot slutten av året. Så langt i 2014 har den registrerte ledigheten bare vist små endringer, ifølge sesongjusterte tall fra NAV. Etter en nedgang i april var det sesongjusterte antallet registrerte ledige nesten 400 lavere enn i desember. Nedgangen i april må imidlertid sees i sammenheng med plassering av påsken i år, og må derfor tolkes med varsomhet. Ved utgangen av april var det registrert 74 600 helt ledige hos NAV, noe som tilsvarer 2,8 prosent av arbeidsstyrken. Fra april 2013 til april i år økte antallet helt ledige med 6 000, noe som tilsvarer en økning på 9 prosent.

Ifølge sesongjusterte tall økte bruttoledigheten, som er summen av helt ledige og deltakere på arbeidsmarkedstiltak, gjennom hele 2013. Utviklingen i den sesongjusterte bruttoledigheten hittil i år viser en tydeligere nedadgående trend enn antall registrerte ledige. Ved utgangen av april var bruttoledigheten på 91 400, tilsvarende 3,4 prosent av arbeidsstyrken. Dette er 3 100 flere enn i april 2013.

NAV's prognose for sysselsetting og ledighet

I vår prognose legger vi til grunn at veksten i Fastlands-BNP vil bli høyere i år enn i fjor, men fortsatt under trendveksten, samt at veksten i norsk økonomi vil ta seg videre opp i 2015. Vi forventer at arbeidsmarkedet vil følge utviklingen i realøkonomien. NAVs bedriftsundersøkelse fra våren 2014 viser at virksomhetenes sysselsettingsforventninger er noe lavere enn i fjor.⁵ Andelen som forventer å nedbemanne de kommende tolv månedene er på 11 prosent, og er den samme som i fjor. Imidlertid er andelen virksomheter som ikke venter endring i antall sysselsatte høyere enn i fjor, og andelen som venter høyere bemanning lavere. Resultatene fra undersøkelsen tilsier stabil sysselsetting fram mot våren 2015.

⁴ Sysselsettingen i nasjonalregnskapet inkluderer sysselsatte på korttidsopphold som ikke er registrert bosatte i Norge og sysselsatte i utenriks sjøfart, mens sysselsettingen ifølge SSBs arbeidskraftundersøkelse bare inkluderer sysselsatte som er registrert som bosatte. Det er derfor et avvik mellom de to målene.

⁵ Se artikkelen «NAV's bedriftsundersøkelse 2014» i dette nummeret av Arbeid og velferd.

Vi anslår at den gjennomsnittlige årsveksten i sysselsettingen blir som i fjor, og at det i snitt vil være i overkant av 21 000 flere sysselsatte, målt ved AKU. Vi forventer en litt høyere vekst til neste år, og at det i gjennomsnitt vil være 28 000 flere sysselsatte i 2015 enn i 2014 (figur 3).

Vi legger til grunn at befolkningen i yrkesaktivalder vil vokse i år og neste år som anslått ved middelalternativet i SSBs befolkningsframskriving. Yrkesdeltakelsen ble noe lavere i 2013 enn i 2012, som følge av den svakere veksten i norsk økonomi og svekkelsen av arbeidsmarkedet. Vi venter at yrkesdeltakelsen vil falle ytterligere i år og holde seg stabil i 2015. I gjennomsnitt anslår vi at det vil være nesten 26 000 flere personer i arbeidsstyrken i år enn i fjor, og at antallet vil øke med litt over 33 000 i 2015.

Ledigheten ifølge AKU følger utviklingen i sysselsettingen og arbeidsstyrken fra AKU. Vi forventer derfor at AKU-ledigheten vil øke med cirka 4 000 i gjennomsnitt i år, fulgt av en økning på 5 000 neste år. Vår prognose innebærer at AKU-ledigheten vil fortsette å øke gjennom 2014 og 2015, med en svake økning i 2015 enn i 2014, justert for sesongvariasjoner (figur 4). Vi venter at antall registrerte helt ledige vil følge samme utvikling som AKU-ledigheten og dermed stige noe gjennom 2014. Vi anslår at

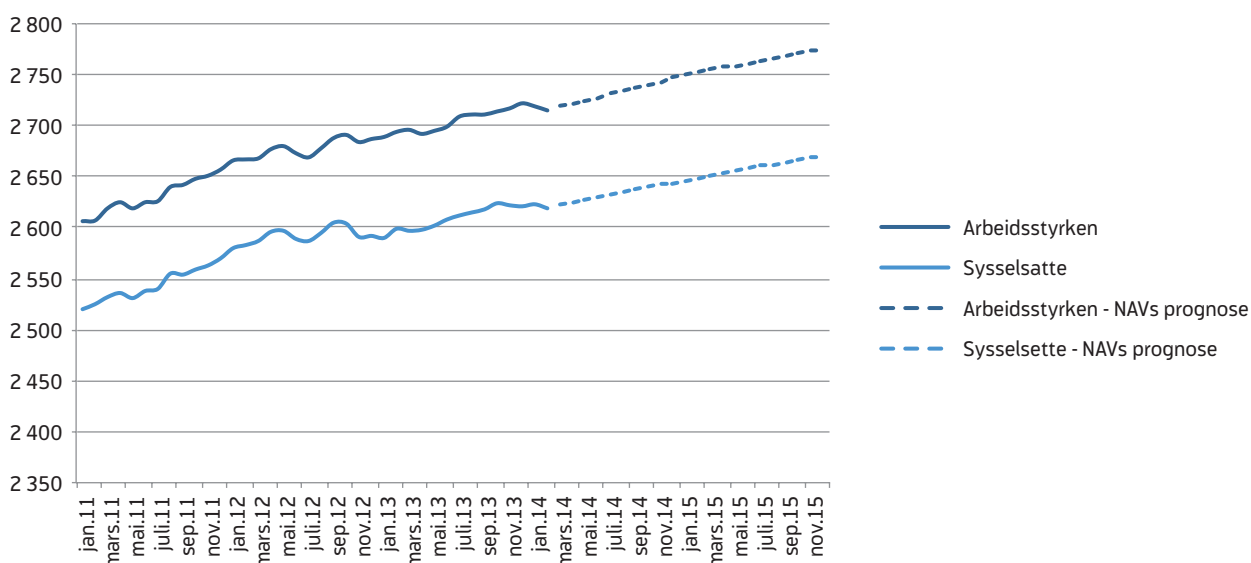
det i gjennomsnitt vil være 75 000 registrert som helt ledige hos NAV i år. Neste år venter vi at antall ledige kun vil øke svakt, slik at det i gjennomsnitt vil være 78 000 registrerte som helt ledige i 2015.

Bransjevise forskjeller

I løpet av fjoråret bremsset todelingen i industrien opp, og vi forventer at gapet mellom oljeleverandørene og tradisjonell industri kan bli noe mindre utover prognoseperioden. Svakere norsk krone og bedre konjunkturer internasjonalt forventes å gi høyere etterspørsel etter tradisjonelle eksportvarer. Dette vil kunne innebære at sysselsetting innen tradisjonell industri vil øke noe framover. Den antatt lavere veksten i oljeinvesteringene i prognoseperioden kan føre til lavere etterspørsel etter arbeidskraft i oljerelatert industri. Resultatene fra NAVs bedriftsundersøkelse våren 2014 viser også at oljerelatert industri har lavere sysselsettingsforventninger enn i fjor.

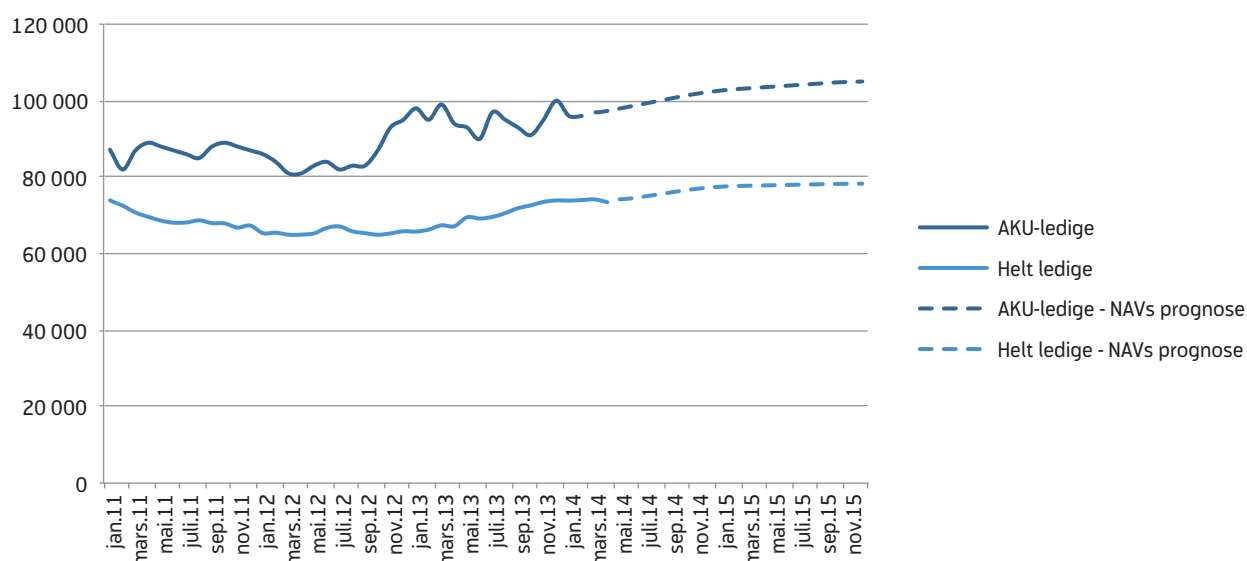
I fjor bremsset veksten i privat konsum opp, og sysselsettingen innen varehandel gikk ned. Sesongjusterte tall fra NAV viste en økning i antall ledige med bakgrunn fra butikk- og salgsarbeid gjennom fjoråret. Vi venter at veksten i privat konsum kun vil være litt høyere i år enn i fjor, og at veksten tar seg opp neste år. Det kan føre til at ledigheten fortsetter å stige innen butikk- og salgsarbeid i år.

Figur 3. Utviklingen i sysselsettingen og arbeidsstyrken ifølge AKU. 1 000 personer. Sesongjusterte tall



Kilde: AKU og NAV

Figur 4. Utviklingen i antall registrerte helt ledige og ledige ifølge AKU. Sesongjusterte tall



Kilde: AKU og NAV

Antall igangsatte boliger falt mot slutten av 2013, og boliginvesteringene ble noe lavere enn i 2012. Sysselsettingsveksten i bygge- og anleggsvirksomhet ble også lavere enn i de to foregående årene. Gjennom fjoråret økte den registrerte ledigheten mest blant bygge- og anleggsarbeidere, korrigert for

sesongvariasjoner. Vi ventet at boliginvesteringer vil vise en liten nedgang i år og neste år. Sysselsettingen i næringen kan dermed gå noe ned og ledigheten for bygge- og anleggsarbeidere fortsette å stige.

Tabell 2. NAVs prognose for gjennomsnittlig antall arbeidsledige i 2014 og 2015. Faktiske tall for 2012 og 2013

	2012	2013	2014	2015
Registrerte helt ledige	65 700	69 800	75 000	78 000
Registrerte arbeidsledige i prosent av arbeidsstyrken	2,5 %	2,6 %	2,8 %	2,9 %
Arbeidsledige, AKU i prosent av arbeidsstyrken	3,2 %	3,5 %	3,6 %	3,8 %

Kilde: NAV

Tabell 3. Årlig endring i arbeidsstyrke, sysselsatte og arbeidsledige. Faktiske tall for 2012 og 2013

	2012	2013	2014	2015
Arbeidsstyrke (AKU)	1,8 %	1,0 %	1,0 %	1,2 %
Sysselsatte (AKU)	2,2 %	0,8 %	0,8 %	1,1 %
AKU arbeidsledige	-0,3 %	9,6 %	4,7 %	5,1 %
Registrerte helt arbeidsledige (NAV)	-5,4 %	6,4 %	7,6 %	3,9 %

Kilde: NAV

Tabell 4. Befolkning i yrkesaktivalder, arbeidsstyrke, sysselsatte og arbeidsledige

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Befolkning 15-74 år	3 445 000	3 505 000	3 559 000	3 618 000	3 680 000	3 743 000	3 798 000
Arbeidsstyrken	2 507 000	2 591 000	2 590 000	2 602 000	2 629 000	2 677 000	2 704 500
Sysselsatte	2 443 000	2 524 000	2 508 000	2 508 000	2 543 000	2 591 000	2 609 750
Yrkesdeltakelsen	72,8 %	73,9 %	72,8 %	71,9 %	71,4 %	71,5 %	71,2 %
Arbeidsledige ifølge AKU	63 000	67 000	82 000	94 000	86 000	86 000	95 000
Registrerte arbeidsledige	46 062	42 521	69 267	74 643	69 394	65 682	69 719

Kilde: SSB og NAV

Endringer fra forrige prognose

I vår forrige prognose, publisert i Arbeid og velferd 1/2014, ventet vi at det i gjennomsnitt ville være 78 000 helt ledige i 2014, og at dette ville stige til 80 000 i 2014. Vi har nedjustert vår prognose for den registrerte ledigheten for både 2014 og 2015, samtidig som veksten vi nå anslår for arbeidsstyrken og sysselsettingen er lavere. Utviklingen på arbeidsmarkedet i første kvartal i år avvek fra det vi antok i vår forrige prognose. Veksten i både sysselsettingen og arbeidsstyrken har vært lavere enn vi forventet. Samtidig har de endret seg likt, slik at ledigheten målt ved AKU har

holdt seg uendret i første kvartal, mens vi ventet en oppgang. Den registrerte ledigheten har også vært ganske stabil fram til april. Nedgangen i antall ledige med bakgrunn i bygg og anlegg i januar og februar, som sesongjusterte tall fra NAV viser, lå heller ikke i vår forrige prognose. Våre forventninger om den økonomiske utviklingen i år og neste år er imidlertid lite endret fra vår forrige prognose. Vi venter derfor at utviklingen på arbeidsmarkedet framover blir slik vi beregnet ved forrige prognose, men vi har justert nivået på anslagene i henhold til utviklingen i første kvartal.

Makromodellen MODAG

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

Ny likning for registrerte helt ledige

Helt ledige er en sentral variabel i NAVs prognoser. MODAG inkluderer ikke registrert ledighet. Arbeidsledigheten ifølge arbeidskraftsundersøkelsen (AKU-ledigheten) er den eneste ledighetsvariabelen i MODAG. NAV har utarbeidet en ny

likning for registrert ledighet og inkludert denne i MODAG. Likningen er en likevektkorreeringsmodell der den løpende endringen i antall helt ledige er estimert å følge av den løpende endringen i AKU-ledigheten og avviket mellom nivåene på AKU-ledighet og registrert ledighet året før. Likningen inkluderer også et restledd, slik at modellbrukeren kan justere helt ledige dersom for eksempel løpende konjunkturstatistikk indikerer at helt ledige blir annerledes enn den estimerte likningen tilsier. NAVs anslag på registrerte helt ledige er basert på denne likningen.*

* Dokumentasjon om denne likningen vil bli publisert som NAV-notat under lenken *Tall og analyse* på nav.no.

NAVS BEDRIFTSUNDERSØKELSE 2014

Av Leonid Andreev og Kari-Mette Ørbog¹

Sammendrag

NAVs bedriftsundersøkelse kartlegger behovet for arbeidskraft, etter fylke og næring. Våren 2014 har vi estimert at norske bedrifter mangler 26 000 personer. Det er 6 200 færre enn på samme tid i fjor.

Størst var mangelen på arbeidskraft innenfor helse- og sosialtjenester med 5 900 personer. Det var også høy mangel innen eiendomsdrift, forretningsmessig og faglig tjenesteyting, med 4 500 personer, og bygge- og anleggsvirksomhet, med 4 100 personer. Ser vi på yrkesgrupper, var det størst mangel på helsepersonell og ulike typer håndverkere.

I undersøkelsen spør vi også bedriftene om deres sysselsettingsforventninger for de neste tolv månedene. Denne våren er andelen bedrifter som venter å øke bemanningen lavere enn våren 2013, og en høyere andel venter ingen endring. Andelen bedrifter som venter nedbemanning er den samme. Resultatene fra vårens undersøkelse tyder på lavere etterspørsel etter arbeidskraft enn i fjor. Bergverksdrift og utvinning er næringen med de mest optimistiske sysselsettingsforventningene for det kommende året, mens undervisningsnæringen er den mest pessimistiske.

.....
¹Takk til analyse- og statistikkontaktene ved alle NAVs fylkeskontor for bidraget til gjennomføringen av undersøkelsen.

Innledning

Bedriftsundersøkelsen kartlegger etterspørselssiden av arbeidsmarkedet. Undersøkelsen gir et øyeblikksbilde av virksomhetenes etterspørsel etter arbeidskraft, og kartlegger eventuelle vansker med å skaffe den etterspurte kompetansen. Kunnskap om hvilke typer kompetanse arbeidsgivere har problemer med å få tak i er viktig for at NAV skal kunne yte god service overfor arbeidssøkere og arbeidsgivere. Informasjonen om bedriftenes behov for ulike typer arbeidskraft, og hvilke stillinger det er vanskelig å få kvalifiserte søkere til, brukes til å estimere mangel på arbeidskraft.

I tillegg gir undersøkelsen innsikt i virksomhetenes bemanningsbehov framover. NAVs sysselsettingsbarometer viser om bedriftene venter å øke, redusere eller å ha samme antall ansatte det kommende året. Virksomhetenes forventninger til framtidig sysselsetting tar temperaturen i arbeidsmarkedet og gir en pekepinn på hvilken utvikling vi kan vente oss i månedene som kommer.

Undersøkelsen gjennomføres blant et representativt utvalg av alle landets offentlige og private virksomheter i Norge og er hentet fra Bedrifts- og foretaksregisteret. 12 029 virksomheter svarte på undersøkelsen, og det gir en svarprosent på 66. Det er tilsvarende svarprosent som ble oppnådd i fjor. Svarene samles inn fylkesvis, og i år må resultatene for Akershus tolkes med varsomhet da svarprosenten ble lavere enn

Sammenliknbarhet mellom vår- og høstundersøkelsen

Resultatene fra NAVs vår- og høstundersøkelser er ikke sammenliknbare. SSBs statistikk over ledige stillinger viser at det er et klart sesongmønster i etterspørselen etter arbeidskraft. Etterspørselen er lavere i tredje og fjerde kvartal enn i første og andre kvartal.

Datainnsamlingen i de to undersøkelsene er også ulike. I vårundersøkelsen har NAVs fylkeskontorer ansvaret for datainnsamlingen. Denne undersøkelsen foregår gjennom postal og elektronisk innsamling, men fylkene kan også benytte telefon eller bedriftsbesøk for å innhente svar. I høstundersøkelsen er det kun postal eller elektronisk datainnsamling. Dette kan påvirke hvilke virksomheter som svarer og hva de svarer, og dermed bidra til at resultatene fra de to undersøkelsene ikke kan sammenliknes med hverandre.

kravet på 60. Undersøkelsen ble gjennomført fra 10. februar til 21. mars i år. Resultatene presenteres både nasjonalt og fylkesvis, og etter næring.

Hovedtendenser

Rekrutteringsproblemer

I alt svarte 13 prosent av virksomhetene at de har opplevd rekrutteringsproblemer, og det er en litt lavere andel enn på samme tid i fjor. Av disse virksomhetene svarte 61 prosent at rekrutteringsproblemene skyldes at de ikke hadde lyktes med å rekruttere arbeidskraft, mens 39 prosent svarte at de har ansatt noen med annen eller lavere formell kompetanse enn det de søkte etter. På samme tidspunkt i fjor var andelen henholdsvis 58 og 42 prosent.

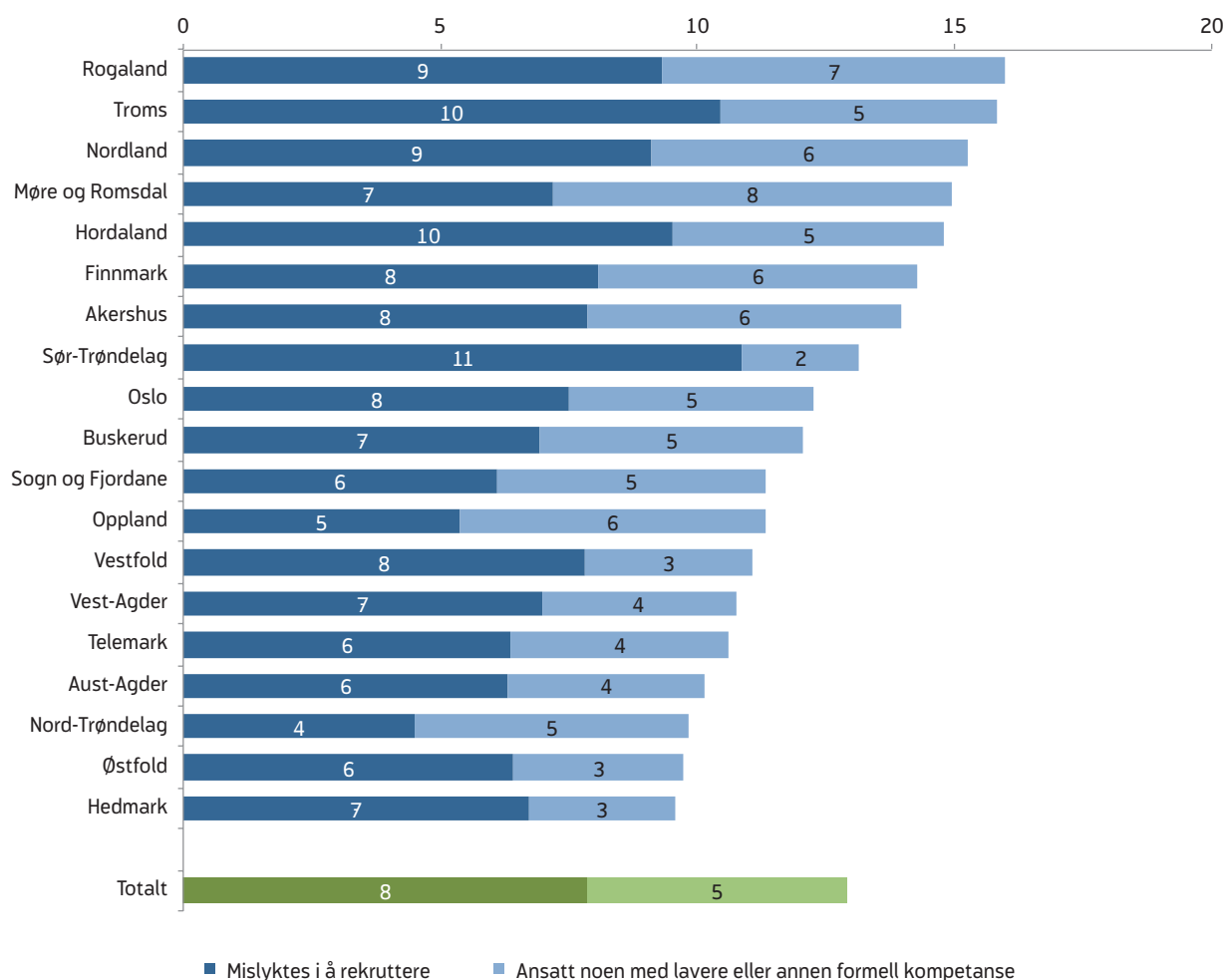
Virksomhetene med rekrutteringsproblemer blir bedt å oppgi om rekrutteringsproblemene skyldes for få søkere på stillingen(e), eller om det har andre årsaker. 76 prosent oppga at mangel på søkere var årsaken til rekrutteringsproblemene, og det er en litt lavere andel enn i fjor. Samlet sett peker resultatene verken på en forbedring eller forverring i virksomhetenes muligheter til å få tak i kvalifisert arbeidskraft.

Mangel på arbeidskraft

På bakgrunn av virksomhetenes besvarelser har NAV estimert mangelen på arbeidskraft våren 2014 til 26 000 personer. Det er 6 200 færre enn på samme tid i fjor. Siden dette er en utvalgsundersøkelse, er det usikkerhet knyttet til estimatene på mangel av arbeidskraft. Vi har beregnet at det med 95 prosents sannsynlighet mangler mellom 23 200 og 28 500 personer. Størrelsen på usikkerheten i de ulike næringene og fylkene presenteres i figur 9 og 10 i det metodiske vedlegget. På grunn av endringer i estimeringsmodellen fra og med 2012, kan mangelen på arbeidskraft kun sammenliknes med resultatene fra 2012 og 2013.

Statistisk sentralbyrå (SSB) statistikk over antall ledige stillinger viser en nedgang de to siste årene. Dette kan tyde på at etterspørselen etter arbeidskraft har avtatt, og det kan være en årsak til at mangelen er lavere enn i fjor. Men det kan også være at økt tilbud av arbeidskraft eller bedre match mellom tilbud og etterspørsel av arbeidskraft gir en lavere mangel i år enn i fjor.

Figur 1. Virksomheter som har mislyktes i å rekruttere arbeidskraft eller måttet ansette noen med annen eller lavere formell kompetanse enn man søkte etter, etter fylke. Prosent

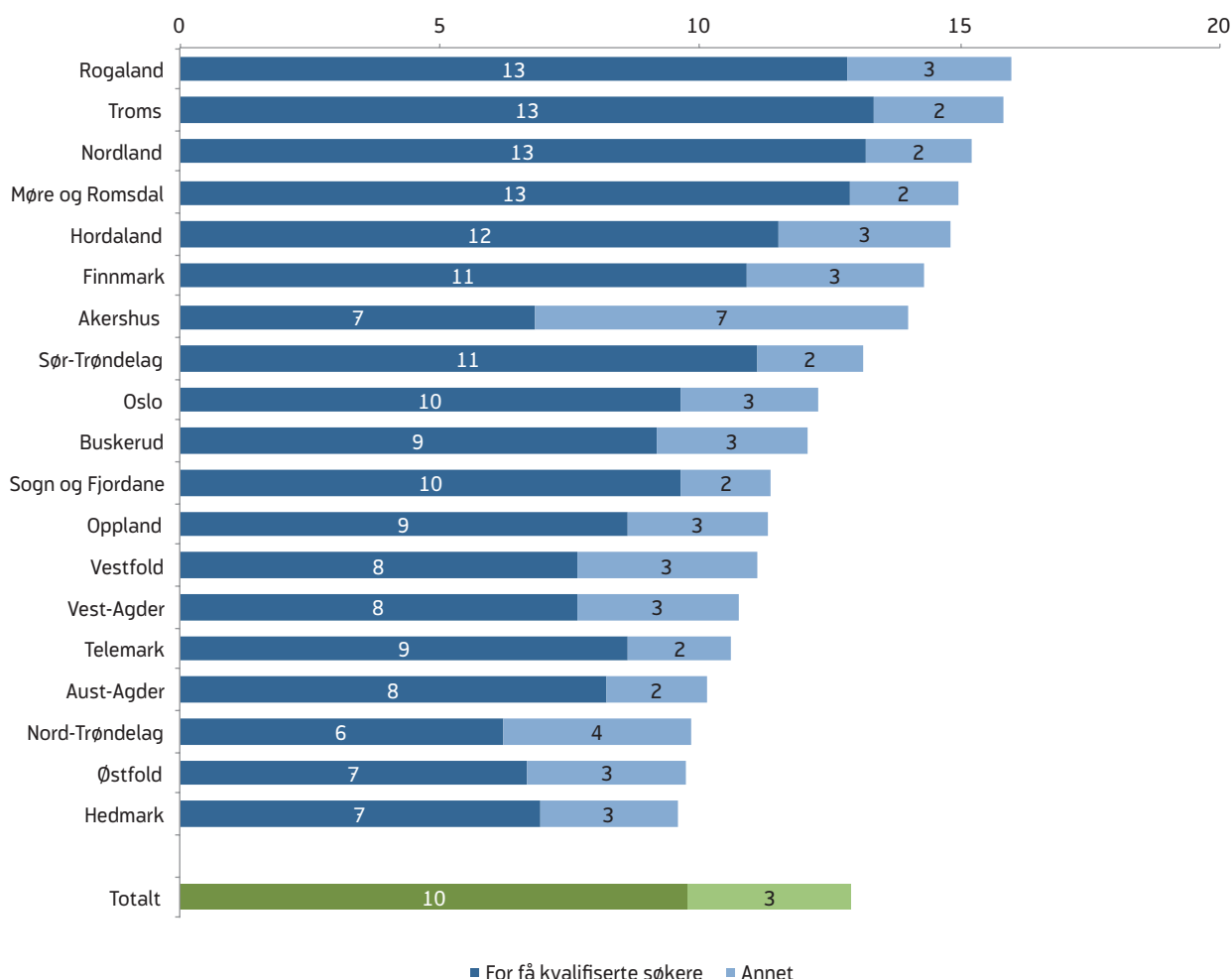


Kilde: NAVs bedriftsundersøkelse

Vansker med å rekruttere kvalifisert arbeidskraft varierer mellom fylkene, og dermed varierer også mangelen på arbeidskraft i de ulike fylkene. Figur 1 viser at virksomhetene i Rogaland og Troms har hatt størst rekrutteringsvansker den siste tiden. I fjorårets undersøkelse var Møre og Romsdal på topp, fulgt av Rogaland. Målt i antall personer, er mangelen på arbeidskraft høyest i Rogaland i år, med 4 050 personer. Målt ved stramhetsindikatoren er mangelen også høyest i Rogaland, fulgt av Finnmark og Hordaland. Nord-Trøndelag er fylket med minst press i arbeidsmarkedet, med en mangel på kun 300 personer. Nord-Trøndelag har også den laveste scoren på stramhetsindikatoren.

Ved å fordele mangelen etter samme yrkesgruppeinndeling som NAV benytter i ledighetsstatistikken, viser tabell 2 at det er høyest mangel innen helse-, pleie- og omsorgsykker, og den er estimert til i underkant av 6 000 personer. Særlig er mangelen stor på sykepleiere (1850), helsefagarbeidere (1050) og andre helseyrker (1900), som blant annet inkluderer hjelpepleiere. I vårens undersøkelse mangler bedriftene i alt 3 800 personer innen bygg- og anleggssyrker, like mange som for ett år siden. Mangelen innen ingeniør- og IKT-fagyrker er lavere enn i fjor. I vårens undersøkelse mangler bedriftene i alt 2 750 personer innen disse yrkene, mot 4 600 for ett år siden. Innen undervisningsyrker er mangelen stor på førskole- og grunnskolelærere. For en mer detaljert liste over hvilke yrker bedriftene mangler arbeidskraft innen, se tabell 8 i vedlegget.

Figur 2. Virksomheter med rekrutteringsproblemer som skyldes for få/ingen kvalifiserte søkere eller om det er andre årsaker, etter fylke. Prosent



Kilde: NAVs bedriftsundersøkelse

Mangel på arbeidskraft – Definisjon

For å kartlegge omfanget av virksomhetenes rekrutteringsproblemer, er det nyttig å måle mangel på arbeidskraft i antall personer. Mangel på arbeidskraft blir i NAVs bedriftsundersøkelse definert av en sekvens bestående av tre spørsmål. Virksomhetene blir bedt om 1) å besvare om de har mislyktes med å rekruttere arbeidskraft de siste tre månedene, eller om de har måttet ansette noen med lavere eller annen formell kompetanse enn det de søkte etter. Dersom svaret er ja, bes virksomhetene om 2) å oppgi om dette skyldes for få kvalifiserte søkere. Dersom dette er tilfelle, bes virksomhetene om 3) å oppgi hvor mange stillinger det gjelder, og innenfor hvilke yrker. Mangel på arbeidskraft hos den enkelte virksomheten er lik antall personer bedriften velger å oppgi i det siste spørsmålet. Ved hjelp av svarene på det tredje spørsmålet estimeres mangelen på arbeidskraft innenfor de enkelte yrkene.

Det kan være mangel på arbeidskraft innen yrkesgrupper som vi ikke fanger opp i vår undersøkelse. Eksempelvis kan det være yrker hvor kun én bedrift har oppgitt mangel på én person, og som dermed får en estimert mangel på tilnærmet null. Det kan også være yrker vi ikke får fanget opp blant bedriftene som har svart.

Tabell 1. Estimert mangel på arbeidskraft etter fylke

	Mangel på arbeidskraft i antall personer	95 % konfidensintervall for estimert mangel	NAV's stramhets-indikator	Prosentvis andel virksomheter med alvorlige rekrutteringsproblemer
Østfold	1 100	[732, 1426]	0,7	7
Akershus	2 250	[1198, 3236]	0,7	7
Oslo	2 900	[2180, 3948]	0,8	10
Hedmark	550	[392, 706]	0,5	7
Oppland	750	[552, 979]	0,7	9
Buskerud	1 400	[751, 2562]	0,9	9
Vestfold	900	[705, 1177]	0,7	8
Telemark	600	[459, 837]	0,7	9
Aust-Agder	300	[200, 406]	0,5	8
Vest-Agder	500	[396, 723]	0,5	8
Rogaland	4 050	[2665, 5228]	1,5	13
Hordaland	3 650	[2756, 4564]	1,3	12
Sogn og Fjordane	600	[445, 831]	1,0	10
Møre og Romsdal	1 600	[1306, 2085]	1,0	13
Sør-Trøndelag	1 300	[878, 1811]	0,7	11
Nord-Trøndelag	300	[191, 484]	0,4	6
Nordland	1 600	[1277, 1952]	1,2	13
Troms	950	[733, 1315]	1,1	13
Finnmark	550	[415, 717]	1,3	11
Totalt	26 000	[23 182, 28 537]	0,9	10

Kilde: NAVs bedriftsundersøkelse

Stramhetsindikatoren

Stramhetsindikatoren er forholdstallet mellom mangelen på arbeidskraft og ønsket sysselsetting, hvor ønsket sysselsetting er lik den faktiske sysselsettingen pluss mangelen. Stramhetsindikatoren uttrykker dermed hvor stor andel av den ønskede sysselsettingen den estimerte mangelen utgjør. Et høyt forholdstall indikerer et stramt arbeidsmarked. Den estimerte mangelen på arbeidskraft i antall personer vil ha sammenheng med hvor stor yrkesgruppen er, mens den relative mangelen, målt ved stramhetsindikatoren, vil ta hensyn til ulik størrelse på yrkesgruppene.

Det presenteres to stramhetsindikatorer. Én for yrker (STYRK-08) og én for næringsgrupper (SN2007). I stramhetsindikatorene er antall personer virksomhetene mangler basert på resultater fra NAVs bedriftsundersøkelse våren 2014. Sysselsettingstallene etter næring er hentet fra Statistisk sentralbyrås registerbaserte sysselsettings-

statistikk fra fjerde kvartal 2013. Sysselsettingen for de ulike yrkene er hentet fra Statistisk sentralbyrås arbeidskraftsundersøkelser, og er gjennomsnittstall for 2013.

Stramhetsindikatoren er ikke nødvendigvis direkte sammenliknbar mellom virksomheter som i hovedsak befinner seg i næringer innen offentlig sektor og virksomheter som i hovedsak befinner seg i næringer innen privat sektor. Mens private bedrifter trolig uttaler seg om mangelen på arbeidskraft ut fra faktisk behov, vil offentlige virksomheter i større grad forholde seg til budsjettmidler og rammevilkår når de svarer på hvor mange personer de mangler. Denne forskjellen mellom offentlig og privat sektor gjelder også for de enkelte yrkesgruppene.

Tabell 2. Mangel på arbeidskraft våren 2014 etter yrkesgruppe, sammenliknet med antall helt ledige og arbeidssøkere på tiltak i mars 2014

Yrkesgrupper	Mangel på arbeidskraft i antall personer	Helt ledige og arbeidssøkere på tiltak i mars 2014
Ledere	450	1 000
Ingeniør- og ikt-fag	2 750	3 950
Undervisning	1 800	2 000
Akademiske yrker	250	1 450
Helse, pleie og omsorg	5 850	6 700
Barne- og ungdomsarbeid	-	5 450
Meglere og konsulenter	650	2 150
Kontorarbeid	1 050	8 100
Butikk- og salgsarbeid	2 100	11 850
Jordbruk, skogbruk og fiske	150	2 250
Bygg og anlegg	3 800	12 250
Industriarbeid	3 750	10 250
Reiseliv og transport	2 000	9 800
Serviceyrker og annet arbeid	1 200	10 400
Ingen yrkesbakgrunn eller uoppgitt	-	7 750
Totalt	26 000	95 400

Kilde: NAVs bedriftsundersøkelse

Sysselsettingen det kommende året

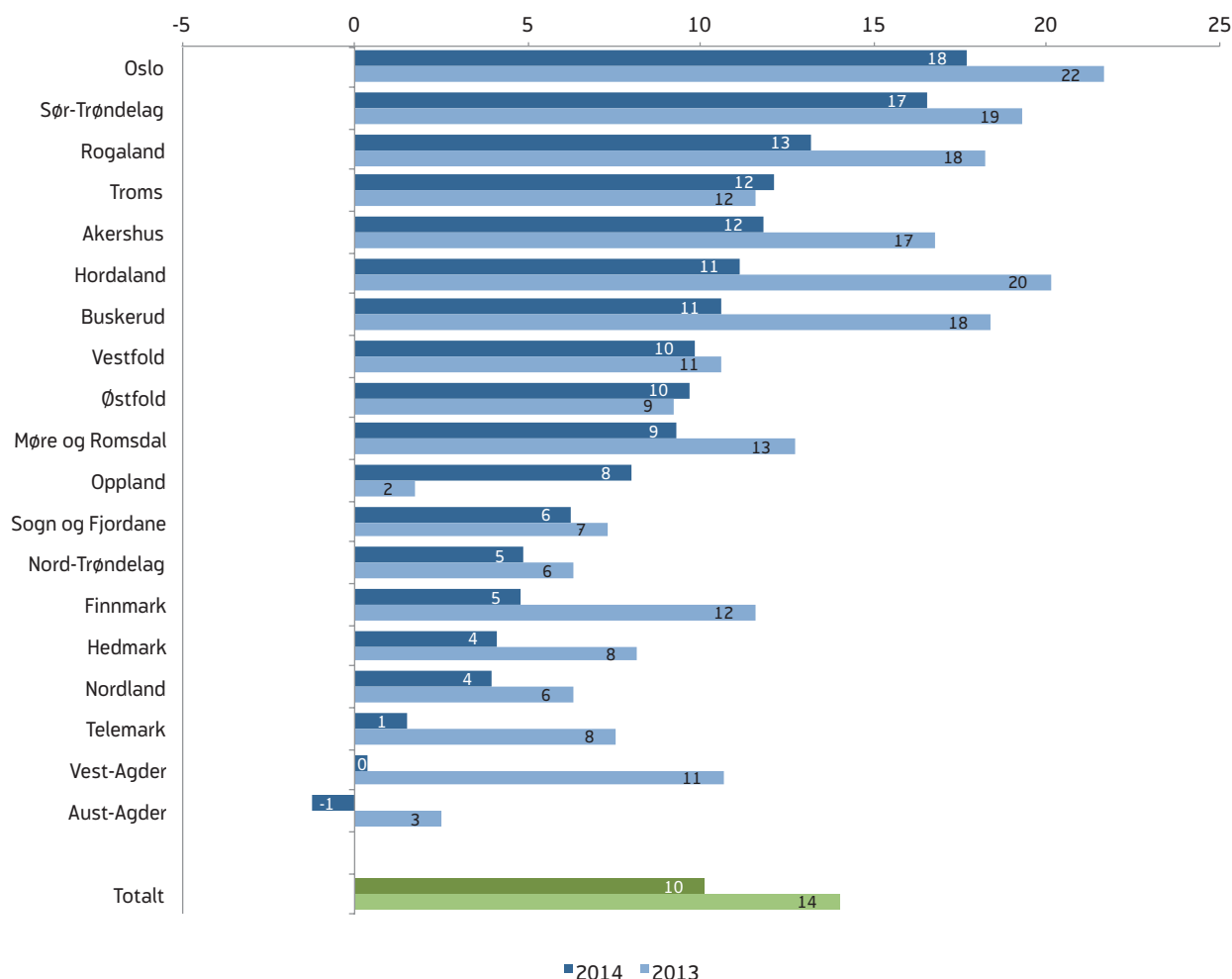
Sammenliket med i fjor venter en lavere andel av virksomhetene å oppbemanne det kommende året. Denne endringen skyldes at det nå er en høyere andel virksomheter som venter uendret sysselsetting. Andelen som venter å nedbemanne er på 11 prosent, og denne andelen har ikke endret seg de fire siste årene. Nettoandelen virksomheter som venter sysselsettingsvekst i vårens undersøkelse blir dermed på 10 prosent, mot en nettoandel på 14 prosent våren 2013. Slik tabell 3 viser, er dette en lav nettoandel, men det skyldes at bedriftene har blitt mer forsiktige eller avventende.

Omtrent alle fylkene har en lavere nettoandel virksomheter som venter økt sysselsetting de neste tolv månedene enn våren 2013 (figur 3). Oslo og Sør-Trøn-

delag er de fylkene hvor nettoandelen virksomheter som venter økt bemanning er høyest. I Aust-Agder er det flere som venter å nedbemanne enn å oppbemanne, slik at nettoandelen blir negativ.

Næringsvis er det høyest nettoandel bedrifter som venter sysselsettingsvekst det kommende året innen bergverksdrift og utvinning, mens undervisningsnæringen har lavest nettoandel virksomheter som venter sysselsettingsvekst det kommende året (tabell 4). Innen industrien har nettoandelen bedrifter som venter å øke sysselsettingen det neste året minnet siden i fjor, men det er store variasjoner mellom de ulike undernæringene. Elektronikk- og maskinprodusenter har høyest nettoandel bedrifter som venter å øke sysselsettingen det neste året, mens trevareprodusentene har den laveste nettoandelen.

Figur 3. NAVs sysselsettingsbarometer. Nettoandel virksomheter som forventer økning i sysselsettingen, etter fylke. Prosent



Kilde: NAVs bedriftsundersøkelse

Tabell 3. NAVs sysselsettingsbarometer. Andel virksomheter som venter redusert, uendret eller økt sysselsetting

	Nedgang	Uendret	Økning	Nettoandel
2002	12	63	25	14
2003	14	65	20	6
2004	13	64	24	11
2005	11	65	23	12
2006	9	62	30	21
2007	8	58	35	27
2008	8	57	35	27
2009	14	64	22	8
2010	12	63	25	12
2011	11	62	27	16
2012	11	65	24	14
2013	11	65	25	14
2014	11	68	21	10

Kilde: NAVs bedriftsundersøkelse

NAVs sysselsettingsbarometer

Sysselsettingsbarometeret utarbeides basert på resultatene fra bedriftsundersøkelsen. Nettoandelen i sysselsettingsbarometeret viser differansen mellom andelen virksomheter som oppgir at de forventer økning i sysselsettingen og andelen virksomheter som forventer nedgang. Dette gir en indikasjon på virksomhetenes forventning for det kommende året. En høy verdi på sysselsettingsbarometeret er et tegn på høy etterspørsel etter arbeidskraft i den gitte næringen.

Tabell 4. NAVs sysselsettingsbarometer etter næring. Andel virksomheter som venter redusert, uendret eller økt sysselsetting

	Nedgang	Uendret	Økning	Nettoandel
Jordbruk, skogbruk og fiske	11	75	14	2
Bergverksdrift og utvinning	6	54	40	33
Industrien totalt	13	63	24	11
Nærings og nytelsesmidler	13	68	19	6
Tekstil og lærvarer	13	69	18	4
Trevarer	19	66	16	-3
Treforedling og grafisk produksjon	20	62	18	-3
Petroleum og kjemiske produksjon	17	60	23	6
Produksjon av annen industri	12	68	20	8
Produksjon av metallvarer	11	61	28	17
Produksjon av maskin og utstyr	8	56	36	28
Produksjon av elektriske og optiske produkter	10	51	39	28
Kraft- og vannforsyning og renovasjonsvirksomhet	11	68	21	10
Bygge- og anleggsvirksomhet	9	68	23	14
Varehandel, inkl. reparasjon av motorvogner	10	73	17	7
Transport og lagring	14	66	20	6
Overnattings- og serveringsvirksomhet	9	73	18	9
Informasjon og kommunikasjon	9	51	40	31
Finansierings- og forsikringsvirksomhet	15	60	25	10
Eiendomsdrift, forretningsmessig og faglig tjenesteyting	9	57	33	24
Offentlig forvaltning	15	66	18	3
Undervisning	23	61	16	-7
Helse- og sosialtjenester	12	71	17	6
Andre sosiale og personlige tjenester	9	72	19	10

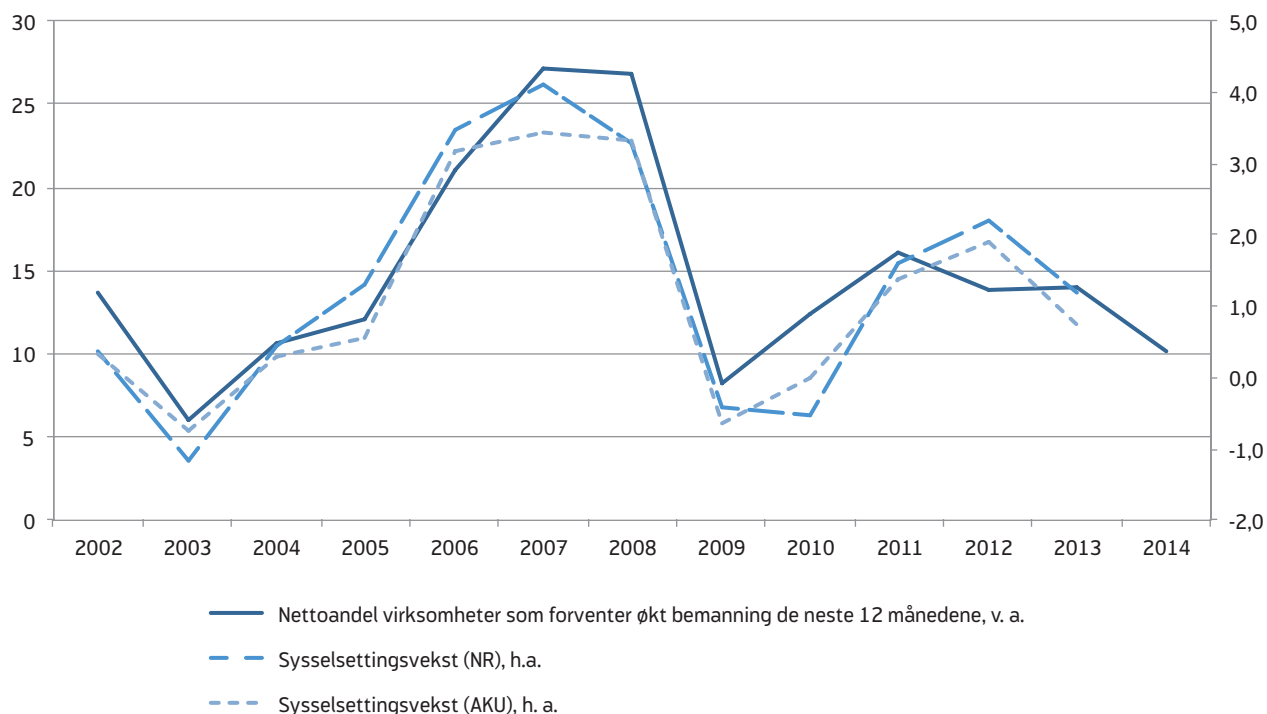
Kilde: NAVs bedriftsundersøkelse

Estimert sysselsettingsvekst

For å anslå størrelsen på sysselsettingsveksten det kommende året, benyttes en likning med årlig vekstrate i AKU-sysselsettingen som avhengig variabel og nettoandelen fra vårens undersøkelse som uavhengig variabel. Likningen inneholder også en dummy-variabel som forklaringsvariabel for å korrigere for et større avvik i 2012. Likningen er estimert ved en OLS-regresjon over et sampel av årlig data fra 2002 til 2013. Den estimerte likningen er: $vekst_{AKUsysselsetting_t} = -2,19 + 0,21 \cdot nettoandel_t + 1,12 \cdot dummy_{2012}$. Likningen anslår en årsvekst i AKU-sysselsettingen på -0,05 prosent i 2014. Et 95 prosents prediksjonsintervall for den estimerte veksten er [-0,760, 0,665], slik at veksten i AKU-sysselsettingen i 2014 estimeres til å ligge i intervallet -0,8 til 0,7 prosent med 95 prosent sannsynlighet. Den relativt store feilmarginen kan blant annet forklares med at samplet er lite, noe som fører til mindre presise estimater.

Likningen presentert her er den som ga best føyning til faktiske data og variabelen *nettoandel* forklarer 96 prosent av variasjonen i *vekst AKUsysselsetting* ($R^2 = 0,96$) i perioden 2002-2013. I estimeringen av likningen ble sysselsettingsdata fra SSBs arbeidskraftundersøkelse og faktiske tall fra nasjonalregnskapet benyttet. Ved å benytte sysselsettingstall fra nasjonalregnskapet ble forklaringskraften dårligere enn ved å benytte AKU-sysselsetting. I tillegg ble årlig vekstrate i sysselsettingen fra første kvartal inneværende år til første kvartal året etter, både ifølge nasjonalregnskapet og AKU, benyttet. Begge estimeringene ga en R^2 på 0,35. Det tyder på at bedriftene har et kortere tidsperspektiv enn ett år når de svarer på spørsmålet om hvor mange ansatte de forventer å ha om 12 måneder.

Figur 4. Nettoandel virksomheter som forventer økning i bemanningen de neste 12 månedene (venstre akse). Årlig sysselsettingsvekst ifølge nasjonalregnskapet og AKU (høyre akse). Prosent



Kilde: NAVs bedriftsundersøkelse, SSB og nasjonalregnskapet

I figur 4 vises nettoandelen fra 2002 til 2014 (venstre akse) og årlig sysselsettingsvekst ifølge Arbeidskraftundersøkelsen (AKU) og nasjonalregnskapet fra 2002 til 2013 (høyre akse). Nettoandelen virksomheter som venter å øke bemanningen korrelerer godt i denne perioden med den faktiske sysselsettingsveksten samme år, selv om det i enkelte år oppsto et avvik.

På bakgrunn av årlige data fra perioden 2002–2013, har vi estimert en likning hvor vi anslår sysselsettingsveksten det kommende året basert på virksomhetenes forventninger til bemanningen framover (se egen faktaboks). Ifølge vår likning tilsier virksomhetenes forventninger for det kommende året nullvekst i sysselsettingen fra 2013 til 2014.

Noen utvalgte næringer

Vi presenterer resultater for ulike yrker og næringer. Inndelingen i yrker og næringer bygger på forskjellige klassifiseringsprinsipper. Næring viser hva slags produksjon som hovedsakelig foregår i virksomheten,

mens yrkesbetegnelsen viser hva slags arbeidsoppgaver som utføres av en ansatt. Innenfor de enkelte næringene finnes det et bredt spekter av yrker.

Stabile forventninger innen bergverksdrift og utvinning

Det var en stor andel av bedriftene innen bergverksdrift og utvinning som oppga å ha rekrutteringsproblemer og de fleste av disse sa at det var på grunn av for få kvalifiserte søkere (figur 7 og figur 8). Til tross for relativt store rekrutteringsproblemer er mangelen i denne næringen kun på 200 personer, med størst mangel i Rogaland og Hordaland. Bedriftene oppga en høy mangel på ingeniører innen petroleum, bergverk og metallurgi og sivilingeniører innen geofag, petroleumsteknologi og metallurgi.

Bergverksdrift og utvinning har den høyeste nettoandelen virksomheter som venter vekst i antall ansatte de neste tolv månedene (figur 5). Tall fra nasjonalregnskapet viser en sysselsettingsvekst i denne næringen på 4 prosent i 2013. Målt i antall sysselsatte er imidlertid dette en liten

næring, med 2,4 prosent av den totale sysselsettingen i 2013. Selv om mange virksomheter regner med å oppbemanne, vil dette trolig ha liten betydning for den totale sysselsettingsveksten det kommende året.

Høye forventninger innen informasjon og kommunikasjon

Nettoandelen bedrifter innen informasjon og kommunikasjon som forventer oppbemanning det kommende året er på 31 prosent, og har holdt seg stabil siden i fjor. Det skyldes imidlertid at det både er en lavere andel som venter å nedbemanne og en lavere andel som venter å oppbemanne. Andelen som venter uendret sysselsetting i år er dermed høyere enn i 2013.

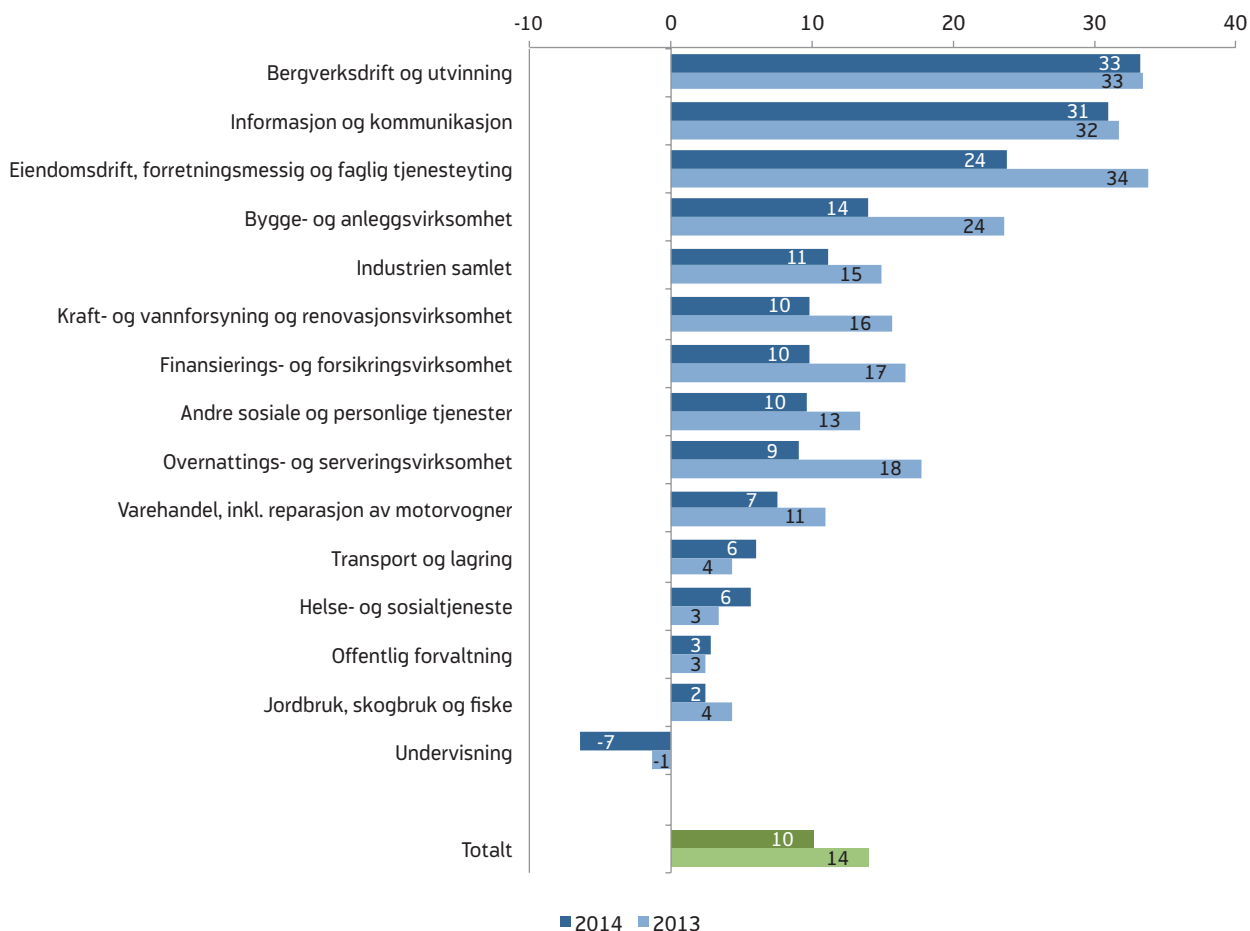
Produksjonen i næringen økte med 1,4 prosent i 2013, noe som er en svakere vekst enn i 2012.

Sysselsettingen gikk ned med 0,2 prosent i samme periode, og antall ledige stillinger var noe lavere enn i 2012 ifølge SSBs tall. Bedriftenes svar på vårens undersøkelse tyder på at sysselsettingsveksten innen informasjon og kommunikasjon kan bremse noe opp de nærmeste månedene.

Fortsatt økt bemanning innenfor eiendomsdrift, forretningsmessig og faglig tjenesteyting

Dette er en sammensatt næringsgruppe som blant annet omfatter forskjellige typer konsulentvirksomhet, juridisk og regnskapsmessig tjenesteyting, rengjøringsbedrifter og bedrifter som driver med utleie av arbeidskraft. 18 prosent av bedriftene i denne næringen oppga denne våren at de har mislyktes i å rekruttere i løpet av de siste tre månedene og

Figur 5. NAVs sysselsettingsbarometer. Nettoandel virksomheter som forventer økning i sysselsettingen, etter næring. Prosent



Kilde: NAVs bedriftsundersøkelse

at det i hovedsak skyldtes at de ikke fikk kvalifiserte søkere til stillingene de hadde lyst ut. Den estimerte mangelen på arbeidskraft i denne næringen er på 4 500 personer, og er størst i Oslo, Akershus og på Vestlandet (tabell 5). Eksempel på yrkesgrupper det er mangel på i denne næringen er ulike typer ingeniører og sivilingeniører, regnskapsmedarbeidere og IKT-teknikere. Forretningsmessig og faglig tjenesteyting har opplevd en stor nedgang i antall ledige stillinger i 2013, ifølge SSBs tall.

Ifølge nasjonalregnskapet var det moderat vekst i både sysselsetting og bruttoproduktet i 2013 i denne næringen. Nettoandelen som venter økt bemanning det kommende året er høy, men betydelig lavere enn i fjor. Dette tyder på at sysselsettingsveksten vil være noe lavere framover i denne næringen.

Lavere sysselsettingsvekst innen bygge- og anleggsvirksomhet

I vårens bedriftsundersøkelse er mangelen på arbeidskraft i bygge- og anleggsnæringen estimert til 4 100 personer. Det er færre enn for ett år siden. Mangelen er relativt stor over hele landet, men størst på Vestlandet. Det er blant annet mangel på betongarbeidere, andre håndverkere, og elektrikere i denne næringen. 18 prosent av bedriftene opplevde rekrutteringsproblemer og 85 prosent av bedriftene oppga mangel på kvalifiserte søkere som årsak.

Sysselsettingen i næringen økte med 6 100 personer fra 2012 til 2013 ifølge nasjonalregnskapet, tilsvarende en vekst på 3,0 prosent. Denne veksten er lavere enn i 2012, og er i tråd med at en lavere andel bedrifter oppga at de ventet vekst i antall ansatte i fjorårets undersøkelse. Andelen bedrifter i næringen som venter å oppbemanne det kommende året har falt ytterligere i år. Det skyldes hovedsakelig at en høyere andel bedrifter venter uendret sysselsetting, men også at andelen som venter å nedbemanne har økt.

Det har vært en fallende trend i antall igangsettingstilatelser til nye boliger siden juli i fjor, mens igangsettingen av næringsbygg og fritidseiendommer har vokst saktere siden august i fjor. Sammenliknet med mars 2013 var det 1 000 flere ledige og tiltaksdeltakere, en økning på 9 prosent. Samtidig viser SSBs tall for

ledige stillinger innen bygg og anlegg en nedadgående trend siden fjerde kvartal 2010. Ved utgangen av 2013 var det nesten 13 prosent færre ledige stillinger i næringen enn for ett år siden. Dette, sammen med resultatene fra NAVs undersøkelse, tyder på noe lavere vekst i sysselsettingen i denne næringen det kommende året.

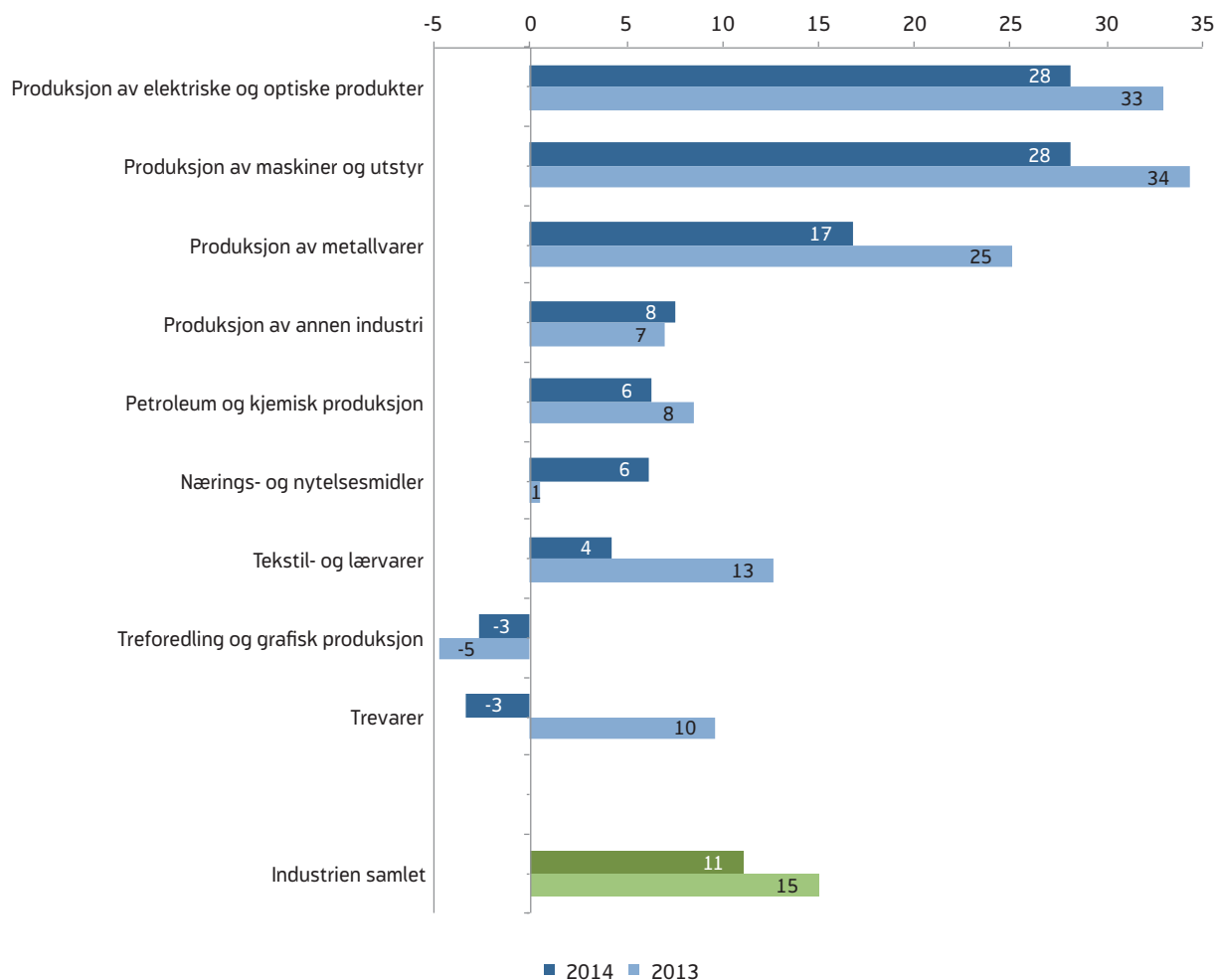
Fortsatt bransjevis forskjeller innen industrien

Mangelen på arbeidskraft for industrien våren 2014 er estimert til 1 800 personer. Omlag en tredjedel av denne mangelen er å finne i bedrifter innen produksjon av maskiner og utstyr, fulgt av produksjon av metallvarer og annen industri samlet. Med en stramhetsindikator på 3,1 er arbeidsmarkedet for produksjon av maskiner og utstyr strammest. Mangelen er særlig høy på Vestlandet, en region med mye oljerelatert industri. Det er mangel på ulike typer ingeniører og sivilingeniører. Bedriftene mangler også ulike montører, automatikere og sveisere.

Tall fra nasjonalregnskapet viser at bruttoproduktet for industrien samlet økte med 3,4 prosent fra 2012 til 2013. Næringene som leverer til petroleumssektoren har hatt høy vekst siden 2005 og bidro mest til veksten i industriproduksjonen også i 2013. SSBs produksjonsindeks viser at industriproduksjonen gikk opp med 1,2 prosent fra januar 2014 til og med mars 2014, sammenliknet med tremånedersperioden før, og det var fortsatt de oljerelaterte næringene som drev denne veksten. Den positive utviklingen hos Norges viktigste handelspartnere, samt svakere norsk krone, har bidratt til høyere etterspørsel etter varer fra den tradisjonelle eksportrettede industrien. SSBs konjunkturbarometer for industri og bergverk for første kvartal 2014, viser at produsentene av inn-satsvarer venter at oppgangen fortsetter i andre kvartal 2014, underbygget av høyere ordretilgang i eksportmarkedet.

Industrinæringenes andel av fastlandssysselsettingen er relativt stor og var i 2013 på 9,2 prosent. Tall fra nasjonalregnskapet viser at sysselsettingen i industrien økte med 1,5 prosent i 2013. Det var 10 000 arbeidsledige industriarbeidere i mars 2014, lite endret fra mars i fjor. Årets bedriftsundersøkelse viser at industrinæringen er litt mindre optimistisk

Figur 6. NAVs sysselsettingsbarometer. Nettoandel virksomheter som forventer økning i sysselsettingen, etter industrinæring. Prosent



Kilde: NAVs bedriftsundersøkelse

enn for ett år siden. For industrien samlet er nettoandelen som venter å ha flere ansatte om ett år lavere enn i fjor. Bare innen produksjon av nærings- og nytelsesmidler var nettoandelen av bedrifter som forventer oppgang i antall sysselsatte betydelig større enn i fjor (figur 6). Det er fortsatt oljerelaterte industrinæringene som har den største nettoandelen bedrifter som venter å øke bemanningen framover, men denne andelen har gått ned siden i fjor. Innen treforedlingsbransjen og grafisk produksjon er det flere bedrifter som har svart at de venter å nedbemanne enn å oppbemanne. Denne trenden har vedvart siden 2009. Resultatene fra årets undersøkelse tyder på at veksten i sysselsettingen i industrien vil avta noe i 2014.

Lavere sysselsettingsforventninger innen overnattings- og serveringsvirksomhet

16 prosent av virksomhetene innen overnattings- og serveringsvirksomhet har rekrutteringsproblemer og over 70 prosent av disse svarte at de hadde mangel på arbeidskraft på grunn av for få kvalifiserte søkere. Mangelen på arbeidskraft er estimert til å utgjøre 1 350 personer. Mangelen fordeler seg over hele landet, men er klart høyest i Sør-Trøndelag, Oslo og Vestfold, målt i antall personer. Med en stramhetsindikator på 1,6 er dette en næring med et stramt arbeidsmarked, spesielt i Nord-Norge. Det er særlig mangel på kokker og servitører i denne næringen. Antall ledige stillinger lå på et stabilt nivå gjennom 2012 og 2013, men sank i fjerde kvartal 2013.

Ifølge nasjonalregnskapet var veksten i bruttoproduktet i næringen på 1,9 prosent i 2013, etter at den vokste med 3,1 prosent i 2012. Sysselsettingsveksten i samme periode var på 1 900 personer, tilsvarende 2,2 prosent, noe lavere enn i 2012. Nettoandelen bedrifter som venter sysselsettingsøkning det kommende året er i vår på 9 prosent, halvert fra i fjor. Årets resultat kan dermed tyde på at veksten i denne næringen vil bremse noe.

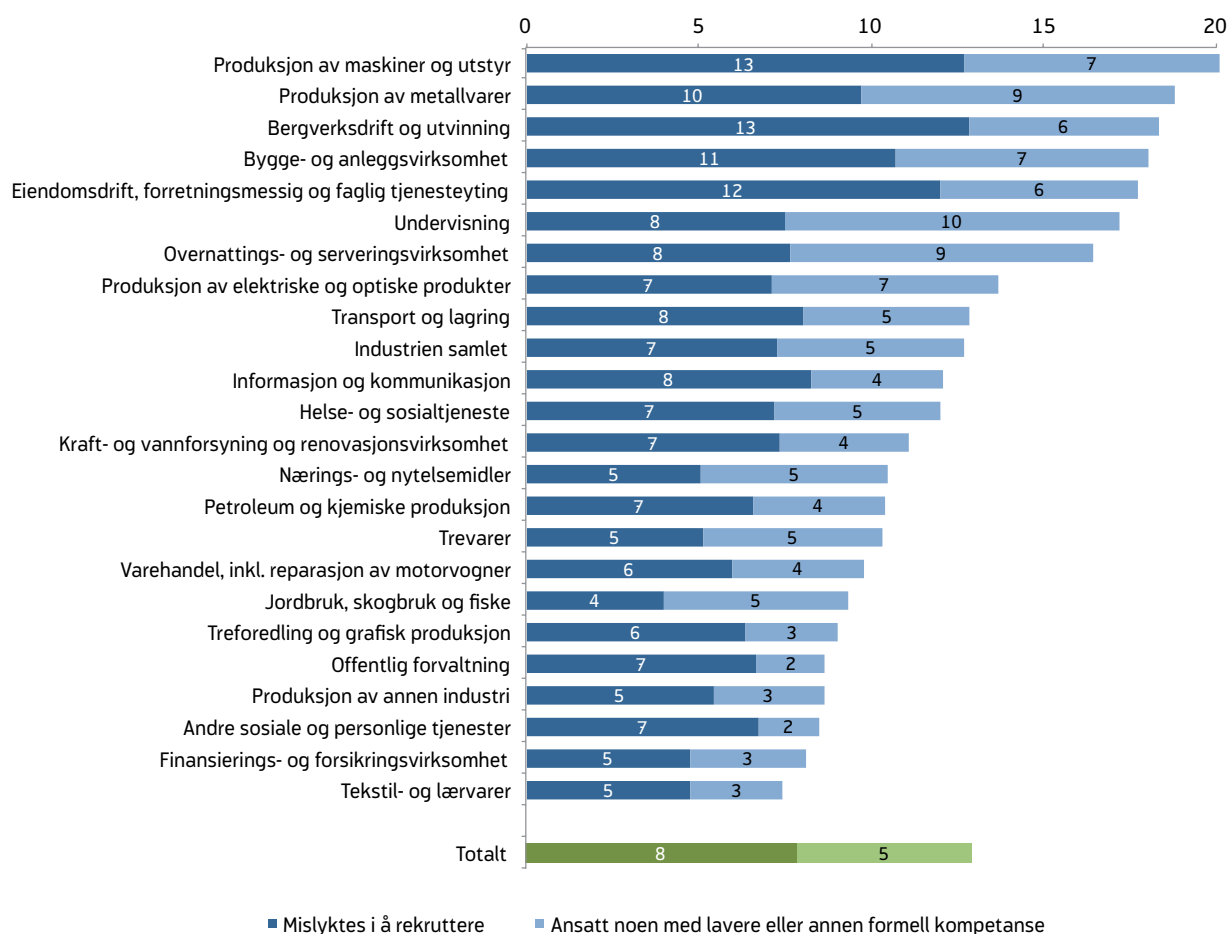
Lavere andel bedrifter i varehandelen forventer høyere sysselsetting

Ti prosent av bedriftene i denne næringen har hatt rekrutteringsproblemer, og 66 prosent av disse svarte at for få kvalifiserte søkere var årsaken til dette.

Mangelen på arbeidskraft innen varehandel er estimert til 3 700 personer. Mangelen er størst i Oslo og Akershus, mens det som i fjor er vanskeligst å få tak i kvalifisert arbeidskraft i Nord-Norge.

Nettoandelen bedrifter som venter å oppbemanne de neste tolv månedene er lavere enn på samme tid i fjor. Tall fra nasjonalregnskapet viser at sysselsettingen falt i 2013, tross en liten økning i bruttoproduktet i næringen. I mars 2014 var det 11 800 arbeidsledige med bakgrunn fra butikk- og salgsarbeid, 14 prosent flere enn i mars 2013. SSBs tall viser en tydelig nedadgående trend i antall ledige stillinger i løpet av 2012 og 2013. Dette kan tyde på at sysselsettingsveksten i næringen blir lav framover.

Figur 7. Virksomheter som har mislyktes i å rekruttere arbeidskraft eller måttet ansette noen med annen formell kompetanse enn man søkte etter, etter næring. Prosent



Kilde: NAVs bedriftsundersøkelse

Flere bedrifter i transport og lagring vil oppbemanne

Næringen transport og lagring består av post og distribusjonsvirksomhet, samt passasjer- og godstransport på vei, jernbane, lufttransport eller sjøtransport. 13 prosent av bedriftene i denne næringen hadde rekrutteringsproblemer, og 71 prosent oppga at det skyldes mangel på kvalifiserte søkere. Mangelen på arbeidskraft i næringen er estimert til 900 personer, og den er fordelt nokså jevnt over alle regioner i Norge. Det er størst mangel på lastebil- og trailersjåfører, samt bussjåfører og trikkeførere.

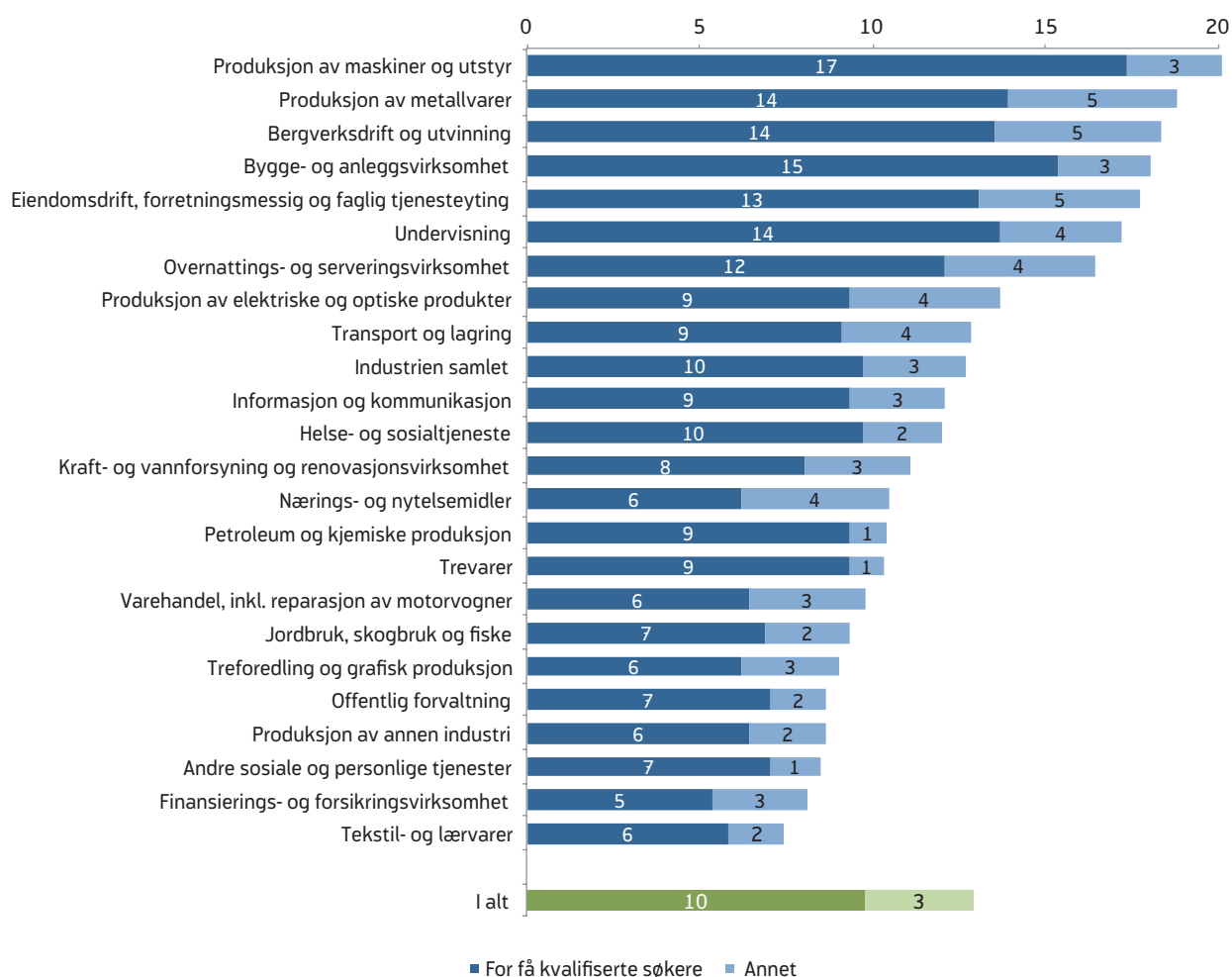
Nettoandelen bedrifter som venter å oppbemanne de neste tolv månedene er noe høyere i år enn i fjor. Det skyldes både at andelen bedrifter som svarer at de

venter å nedbemanne er lavere enn i fjor og at det er en høyere andel som venter uendret sysselsetting enn det var i fjor. Fra 2012 til 2013 økte sysselsettingen i transport og lagring med 1 100 personer, viser tall fra nasjonalregnskapet. Hele økningen fant sted innen transportnæringen. Nasjonalregnskapet viser også at veksten i bruttoproduktet økte innen transport, mens det falt innen post- og distribusjonsvirksomhet. Resultatene i vårens undersøkelse antyder økt bemanning for denne næringsgruppen i år.

Offentlig sektor

Offentlig sektor består av offentlig forvaltning, undervisning og helse- og sosialtjenester. Sektoren sto for i overkant av en tredjedel av den totale sysselsettingen i Norge i 2013.

Figur 8. Virksomheter med rekrutteringsproblemer som skyldes for få/ingen kvalifiserte søkere eller om det er andre årsaker, etter næring. Prosent



Kilde: NAVs bedriftsundersøkelse

Undervisning – mangel på kvalifisert arbeidskraft

I undervisningsnæringen svarte 18 prosent av virksomhetene at de hadde mislyktes med å rekruttere arbeidskraft eller måttet ansette noen med lavere eller annen formell kompetanse enn de søkte etter. En særlig høy andel mislyktes med rekruttering på grunn av for få kvalifiserte søkere. Mangelen på arbeidskraft er estimert til 1 350 personer. Førskolelærere og grunnskolelærere utgjør størsteparten, men det er også mangel på yrkesfaglærere og universitets- og høyskolelektorer. Mangelen fordeler seg over hele Norge, men den er størst i Hordaland, Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal (tabell 7).

Yrker innen undervisning har lenge vært blant dem med lavest arbeidsledighet. Om lag 2 prosent av de som var registrert som helt ledige eller arbeidssøkere på tiltak i mars, hadde bakgrunn fra undervisningsyrker. Målt som prosent av arbeidsstyrken, utgjorde ledigheten i underkant av 1 prosent i mars. Antall ledige stillinger i undervisning var 9 prosent lavere i 2013 sammenliknet med 2012, ifølge statistikk fra SSB.

Undervisning var den eneste næringen hvor en høyere andel virksomheter ventet fall i sysselsettingen enn oppgang. Andelen virksomheter som ventet nedgang i sysselsettingen de kommende tolv månedene er høyere i år enn i fjor og andelen som venter økning er lavere. Vårens resultat, men en nettoandel på -7, tyder på en nedgang i sysselsettingen i undervisningsnæringen. Men vi vet fra tidligere undersøkelser at skoler og barnehager, i likhet med andre deler av offentlig sektor, pleier å være forsiktige når de besvarer undersøkelsen.

Størst mangel på personell i helse- og sosialtjenestene

Andelen virksomheter med rekrutteringsproblemer i helse- og sosialtjenester har gått ned siden i fjor. Næringen har den største mangelen på arbeidskraft i landet, og det gjelder spesielt virksomheter på Vestlandet. Mangelen er estimert til 5 900 personer. Det mangler totalt 1 850 sykepleiere og 200 spesialsykepleiere, samt 400 legespesialister. Det mangler også 2 950 helsefagarbeidere, som blant annet inkluderer helsefagarbeidere og samlekategori «andre helseyrker».

Sysselsettingen innen helse- og sosialtjenester vokste med 9 500 personer (1,7 prosent) fra 2012 til 2013 og er dermed den næringen som hadde den høyeste veksten innen offentlig sektor. SSBs statistikk viser at det var 11 700 ledige stillinger i 2013 i helse- og pleie- og omsorgstjenester, 11,5 prosent flere enn i 2012. Nettoandelen som forventer økning i sysselsettingen det kommende året er høyere enn den var i fjor, og det tyder på fortsatt høy vekst i etterspørselen etter arbeidskraft i denne næringen det kommende året.

Tabellvedlegg

Tabell 5. Estimert mangel på arbeidskraft fordelt på næringer, 2014

	Mangel på arbeidskraft i antall personer	95 % konfidensintervall for estimert mangel	NAV's stramhets-indikator	Prosentvis andel virksomheter med alvorlige rekrutterings-problemer
Jordbruk, skogbruk og fiske	150	[105, 190]	0,2	7
Bergverksdrift og utvinning	200	[170, 251]	0,3	14
Industrien totalt	1 750	[1511, 2102]	0,8	10
Nærings og nytelsesmidler	150	[102, 193]	0,3	6
Tekstil og lærvarer	-	-	-	6
Trevarer	100	[83, 126]	0,8	9
Treforedling og grafisk produksjon	-	-	-	6
Petroleum og kjemiske produksjon	50	[51, 66]	0,3	9
Produksjon av annen industri	400	[206, 677]	1,1	6
Produksjon av metallvarer	300	[244, 392]	1,9	14
Produksjon av maskiner og utstyr	650	[523, 807]	3,1	17
Produksjon av elektriske og optiske produkter	50	[58, 89]	0,1	9
Kraft- og vannforsyning og renovasjonsvirksomhet	150	[130, 224]	0,6	8
Bygge- og anleggsvirksomhet	4 100	[3163, 5029]	2,0	15
Varehandel, inkl. reparasjon av motorvogner	3 700	[2743, 4587]	1,0	6
Transport og lagring	900	[569, 1270]	0,6	9
Overnattings- og serveringsvirksomhet	1 350	[1025, 1651]	1,6	12
Informasjon og kommunikasjon	700	[444, 1116]	0,8	9
Finansierings- og forsikringsvirksomhet	250	[148, 313]	0,5	5
Eiendomsdrift, forretningsmessig og teknisk tjenesteyting	4 500	[2974, 6099]	1,5	13
Offentlig forvaltning	500	[387, 661]	0,3	7
Undervisning	1 350	[1132, 1542]	0,7	14
Helse- og sosialtjenester	5 900	[4740, 7415]	1,1	10
Andre sosiale og personlige tjenester	450	[348, 600]	0,5	7
Totalt	26 000	[23 182, 28 537]	1,0	10

Kilde: NAVs bedriftsundersøkelse

Tabell 6. Estimert mangel på arbeidskraft fordelt på næringer og regioner. 2014

	Østfold, Vestfold og Telemark	Oslo og Akershus	Hedmark, Oppland og Buskerud	Agder- fylkene og Rogaland	Hordaland, Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal	Trønde- lag	Nord- Norge
Jordbruk, skogbruk og fiske	-	-	50	-	50	-	50
Bergverksdrift og utvinning	-	-	-	100	100	-	-
Industrien totalt	200	100	150	500	550	100	150
Nærings- og nytelsesmidler	50	-	50	-	50	-	-
Tekstil- og lærvarer	-	-	-	-	-	-	-
Trevarer	-	-	50	-	-	-	-
Treforedling og grafisk produksjon	-	-	-	-	-	-	-
Petroleum og kjemisk produksjon	-	-	-	-	-	-	-
Produksjon av annen industri	50	-	50	200	50	-	-
Produksjon av metallvarer	50	-	-	100	100	-	-
Produksjon av maskiner og utstyr	50	50	50	150	250	50	50
Produksjon av elektriske og optiske produkter	-	-	-	-	-	-	-
Kraft- og vannforsyning og renovasjonsvirksomhet	-	-	-	50	50	-	50
Bygge- og anleggsvirksomhet	450	300	600	950	1 000	350	500
Varehandel, inkl. reparasjon av motorvogner	400	1 000	400	650	650	150	450
Transport og lagring	100	50	150	100	200	150	100
Overnattings- og serveringsvirksomhet	200	200	100	300	200	150	200
Informasjon og kommunikasjon	50	400	-	50	150	50	50
Finansierings- og forsikringsvirksomhet	-	100	-	-	50	-	50
Eiendomsdrift, forretningsmessig og faglig tjenesteyting	350	1 150	550	850	900	250	400
Offentlig forvaltning	50	100	50	50	100	50	150
Undervisning	100	200	150	200	450	50	200
Helse- og sosialtjeneste	650	1 500	450	950	1 450	200	750
Andre sosiale og personlige tjenester	50	100	50	100	100	50	50
Totalt	2 600	5 200	2 700	4 900	5 900	1 600	3 100

Kilde: NAVs bedriftsundersøkelse

Tabell 7. Stramhetsindikatoren. Resultatene fordelt på næringer og regioner. 2014

	Østfold, Vestfold og Telemark	Oslo og Akershus	Hedmark, Oppland og Buskerud	Agder- fylkene og Rogaland	Hordaland, Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal	Trønde- lag	Nord- Norge
Jordbruk, skogbruk og fiske	-	-	0,3	-	0,2	-	0,4
Bergverksdrift og utvinning	-	-	-	0,3	0,5	-	-
Industrien totalt	0,5	0,5	0,5	1,2	1,0	0,6	0,8
Nærings- og nytelsesmidler	0,3	-	0,4	-	0,3	-	-
Tekstil- og lærvarer	-	-	-	-	-	-	-
Trevarer	-	-	0,7	-	-	-	-
Treforedling og grafisk produksjon	-	-	-	-	-	-	-
Petroleum og kjemisk produksjon	-	-	-	-	-	-	-
Produksjon av annen industri	0,5	-	0,6	2,7	0,8	-	-
Produksjon av metallvarer	0,7	-	-	3,7	4,2	-	5,7
Produksjon av maskiner og utstyr	1,4	2,0	0,9	4,5	5,1	1,7	3,8
Produksjon av elektriske og optiske produkter	-	-	-	-	-	-	-
Kraft- og vannforsyning og renovasjonsvirksomhet	-	-	-	0,7	0,8	-	0,8
Bygge- og anleggsvirksomhet	1,5	0,8	2,0	2,8	2,7	1,8	2,5
Varehandel, inkl. reparasjon av motorvogner	0,8	1,0	0,8	1,3	1,1	0,6	1,5
Transport og lagring	0,5	0,2	0,9	0,7	0,6	1,5	0,7
Overnattings- og serveringsvirksomhet	2,4	0,8	0,9	2,3	1,3	2,2	2,4
Informasjon og kommunikasjon	0,6	0,8	-	0,8	1,3	0,6	0,8
Finansierings- og forsikringsvirksomhet	-	0,4	-	-	0,5	-	1,6
Eiendomsdrift, forretningsmessig og faglig tjenesteyting	1,1	1,2	1,8	2,1	2,0	0,8	2,3
Offentlig forvaltning	0,2	0,2	0,2	0,3	0,5	0,2	0,7
Undervisning	0,3	0,5	0,6	0,8	1,2	0,3	0,8
Helse- og sosialtjeneste	0,9	1,4	0,6	1,3	1,6	0,4	1,4
Andre sosiale og personlige tjenester	0,5	0,3	0,3	0,6	0,7	0,6	0,8
Totalt	0,8	0,8	0,8	1,3	1,3	0,7	1,3

Kilde: NAVs bedriftsundersøkelse

Tabell 8. Estimert mangel på arbeidskraft for utvalgte yrker. Sortert etter antall personer bedriftene mangler. 2014

Stilling	Mangel på arbeidskraft i antall personer	95 % konfidens- intervall for estimert mangel	NAVs stramhets- indikator
Andre helseyrker	1 900	[1189, 3011]	-
Sykepleiere	1 850	[1430, 2459]	2,7 %
Betongarbeidere	1 200	[373, 1821]	13,3 %
Helsefagarbeidere	1 050	[541, 1635]	1,2 %
Andre salgsmedarbeidere	900	[558, 1203]	-
Andre håndverkere	850	[264, 1542]	31,1 %
Elektrikere	650	[413, 939]	2,2 %
Kokker	500	[343, 621]	2,5 %
Tømrere og snekkere	500	[240, 952]	0,9 %
Butikkmedarbeidere	450	[216, 746]	0,3 %
Renholdere i bedrifter	450	[137, 758]	0,8 %
Legespesialister	400	[280, 537]	3,5 %
Grunnskolelærere	400	[292, 568]	0,5 %
Førskolelærere	400	[224, 589]	1,2 %
Andre ingeniører	400	[268, 575]	2,1 %
Lastebil- og trailersjåfører	400	[214, 649]	1,5 %
Anleggsmaskinførere	400	[205, 693]	1,8 %
Regnskapsmedarbeidere	350	[148, 682]	1,9 %
Rørleggere og VVS-montører	350	[163, 761]	2,4 %
Anleggsmaskin- og industrimekanikere	350	[236, 539]	1,6 %
Bygningsingeniører	300	[178, 442]	1,1 %
Servitører	300	[179, 435]	2,0 %
Bussjåfører og trikkeførere	300	[85, 716]	2,4 %
Yrkesfaglærere	250	[144, 351]	6,6 %
Programvareutviklere	250	[83, 442]	1,7 %
Ingeniører innen petroleum, bergverk og metallurgi	250	[96, 437]	1,2 %
Automatikere	250	[111, 417]	3,2 %
Andre administrative ledere	200	[114, 306]	1,5 %
Ledere av bygge- og	200	[102, 325]	2,0 %
Sivilingeniører, bygg og anlegg	200	[84, 339]	3,2 %
Spesialsykepleiere	200	[90, 286]	0,8 %
Andre lærere	200	[103, 297]	2,4 %
Maskiningeniører	200	[129, 296]	4,5 %
Regnskapsførere	200	[73, 426]	0,7 %
Telefon- og nettselgere	200	[89, 372]	4,1 %
Gatekjøkken- og kafémedarbeidere mv.	200	[55, 410]	1,5 %
Sveisere	200	[115, 328]	2,5 %
Montører av mekaniske produkter	200	[86, 309]	12,0 %
Ledere av industriproduksjon mv.	150	[93, 230]	1,1 %
Andre ledere av produksjon og tjenesteyting	150	[75, 201]	2,9 %
Universitets- og høyskolelektorer/-lærere	150	[65, 250]	0,7 %
Revisorer og regnskapsrådgivere	150	[43, 232]	0,5 %

Stilling	Mangel på arbeidskraft i antall personer	95 % konfidens- intervall for estimert mangel	NAVs stramhets- indikator
Frisører	150	[65, 227]	0,9 %
Bilmekanikere	150	[68, 258]	0,7 %
Energimontører	150	[64, 301]	4,2 %
Bakere, konditorer mv.	150	[66, 240]	5,9 %
Møbelsnekkere	150	[51, 268]	5,1 %
Sivilingeniører, industri og produksjon	100	[33, 161]	28,4 %
Sivilingeniører, geofag, petroleumsteknologi, metallurgi mv.	100	[38, 205]	1,0 %
Vernepleiere	100	[58, 204]	1,0 %
Lektorer mv. (videregående skole)	100	[36, 155]	0,3 %
Spesiallærere/spesialpedagoger	100	[40, 138]	1,6 %
Systemanalytikere/-arkitekter	100	[25, 197]	0,4 %
Applikasjonsprogrammerere	100	[28, 190]	28,7 %
Elkraftingeniører	100	[59, 151]	1,5 %
Elektronikkingeniører	100	[44, 145]	0,7 %
Kontormedarbeidere	100	[47, 190]	0,2 %
Kundebehandlere, bank og postkontor	100	[31, 290]	2,1 %
Bartendere	100	[27, 165]	1,7 %
Murere	100	[24, 193]	1,2 %
Andre bygningsarbeidere	100	[20, 188]	5,3 %
Malere og byggtapetserere	100	[35, 179]	1,2 %
Kopper- og blikkenslagere	100	[51, 216]	2,2 %
Platearbeidere	100	[48, 193]	1,9 %
Metalldreiere mv.	100	[40, 129]	5,4 %
Slaktere, fiskehandlere mv.	100	[27, 213]	3,8 %
Bil-, drosje- og varebilførere	100	[42, 218]	0,5 %
Kjøkkenassistenter	100	[25, 183]	0,9 %
Finans- og økonomisjefer	50	[16, 60]	0,4 %
Restaurantsjefer	50	[11, 79]	1,1 %
Andre daglige ledere i tjenesteytende virksomheter	50	[11, 78]	0,9 %
Landmålere, kartografer mv.	50	[17, 67]	2,4 %
Farmasøyter	50	[26, 99]	1,6 %
Andre programvare- og applikasjonsutviklere	50	[10, 79]	0,2 %
Tekniske tegnere	50	[11, 61]	0,7 %
Andre yrker innen offentlig forvaltning	50	[11, 82]	0,8 %
Logistikkmedarbeidere	50	[12, 82]	0,4 %
Havbruksarbeidere	50	[21, 76]	1,1 %

Kilde: NAVs bedriftsundersøkelse

Metodisk vedlegg

Utvalg

I bedriftsundersøkelsen trekkes et utvalg av virksomheter fra Bedrifts- og foretaksregisteret (Enhetsregisteret). Utvalget trekkes tilfeldig, men alle virksomheter med mer enn 400 ansatte er med i utvalget. I tillegg er alle virksomheter med mer enn 100 ansatte i næringene offentlig forvaltning, undervisning, helse- og sosialtjenester og personlig tjenesteyting med i utvalget. De er med fordi dette ofte er virksomheter som skiller seg fra andre, som for eksempel sykehus, når det gjelder hvilke yrker de etterspør. Størrelsen på utvalget er bestemt slik at det skal sikres representativitet på alle næringer (SN2007).

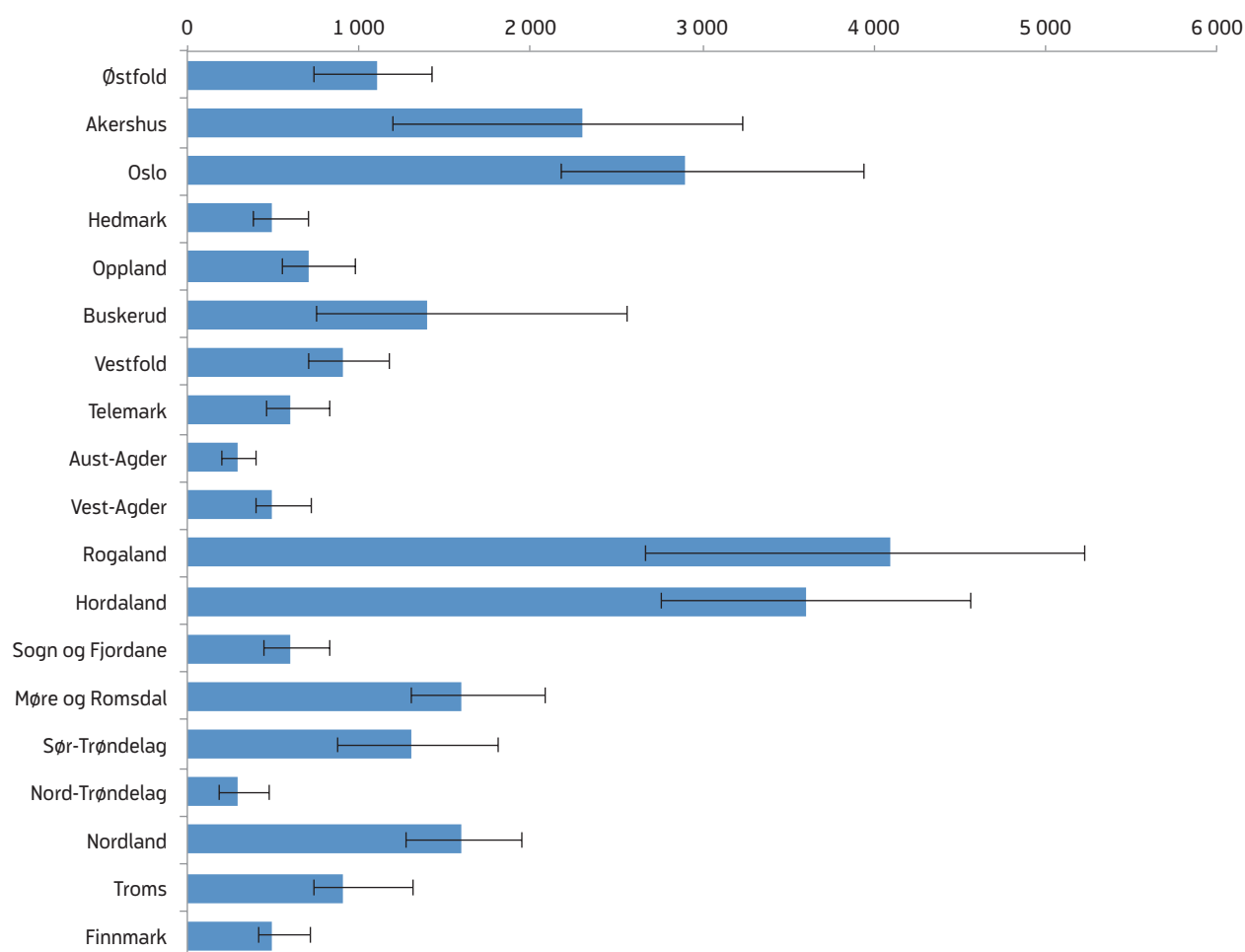
Innsamling av data

Det stilles i alt fem spørsmål i undersøkelsen, se spørreskjema i slutten av vedlegget. De utvalgte bedriftene blir bedt om å svare på internett eller postalt. Spørsmålene i undersøkelsen gir anslag på bedriftenes sysselsettingsforventninger for det kommende året, og om bedriften har rekrutteringsproblem innenfor spesifikke yrker. I vårundersøkelsen har NAVs fylkeskontorer ansvaret for datainnsamlingen.

Analyse

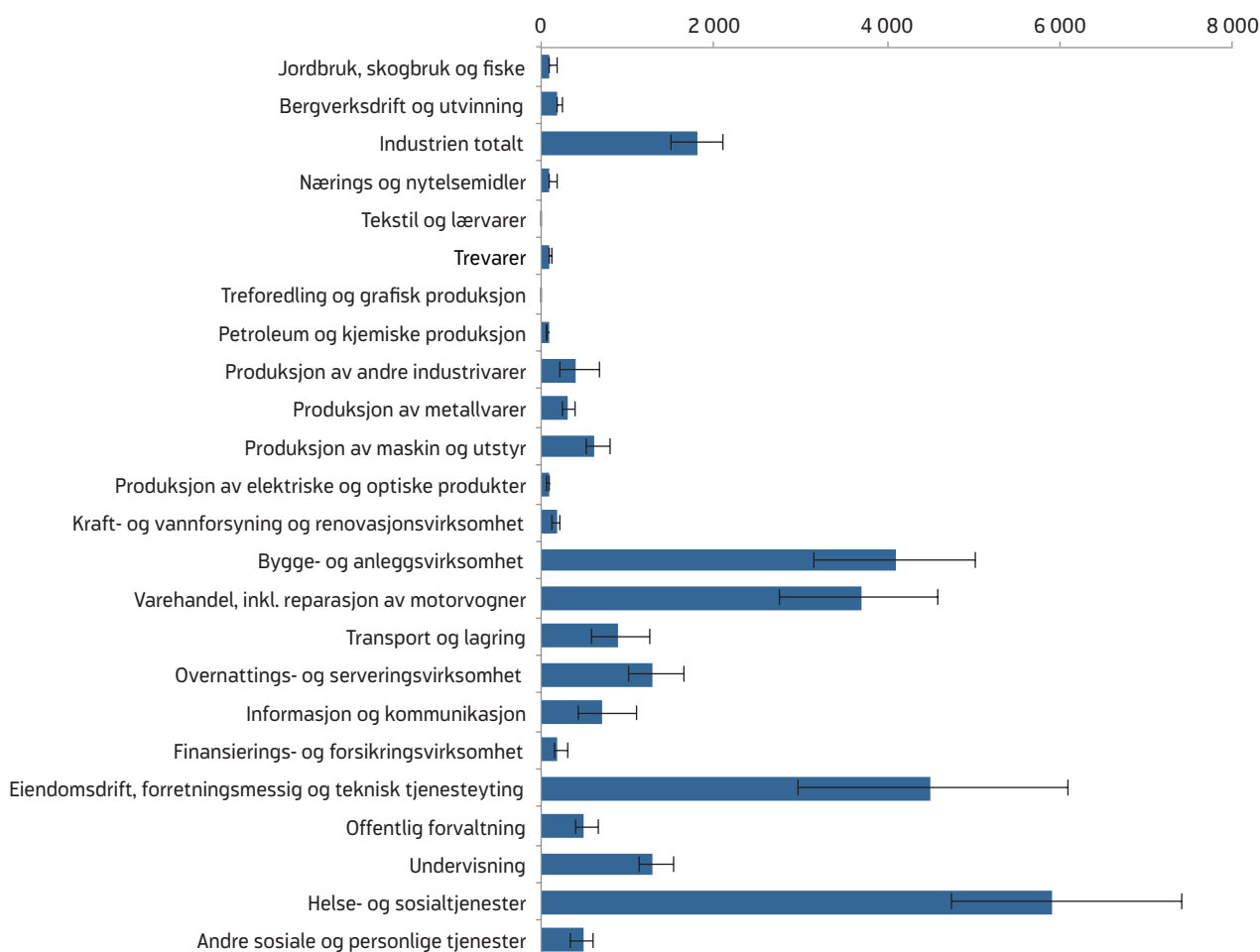
I de tilfellene der resultatene på landsbasis skal presenteres i form av andeler, og ikke absoluttverdier, vektes resultatene. Et eksempel på en slik problemstilling er kartlegging av andel virksomheter som forventer sysselsettingsvekst i det kommende år. Ettersom næringene

Figur 9. Estimert mangel på arbeidskraft med konfidensintervaller. Etter fylke



Kilde: NAVs bedriftsundersøkelse

Figur 10. Estimert mangel på arbeidskraft med konfidensintervaller. Etter næring



Kilde: NAVs bedriftsundersøkelse

varierer i størrelse, er det nødvendig å tildele de store næringene mer vekt enn de små. Vektingen konstrueres ut fra forholdet mellom antall virksomheter i næringen og antall virksomheter totalt. Ettersom utvalget har en overrepresentasjon av store virksomheter, må resultatene innenfor hver næring også vektas i forhold til andelen små og store virksomheter i populasjonen.

Mangel på arbeidskraft estimeres ved hjelp av en modell som tar hensyn til virksomhetenes geografiske kjennetegn, næringsvise kjennetegn, antall ansatte og observert mangel. Resultatet brukes til å predikere mangelen på arbeidskraft i de bedriftene som ikke ble tatt inn i utvalget.

Usikkerhet

Det vil knytte seg usikkerhet til disse estimatene. Jo mer detaljert kjennetegn det søkes på, desto større er

usikkerheten knyttet til estimatet. For eksempel er det større usikkerhet knyttet til estimatene for yrker enn det vil være for estimatene for næringer. Dette fordi det er færre virksomheter som har oppgitt mangel på et yrke enn innen en næring, og estimatet blir dermed mer følsomt dersom en bedrift oppgir svært høy mangel sammenliknet med andre.

NAV har beregnet konfidensintervall for estimert mangel på arbeidskraft. Den faktiske mangel vil med 95 prosent sannsynlighet ligge innenfor de respektive konfidensintervallene som er presentert i figurene. Nederste mulige grense for et konfidensintervall kan ikke være lavere enn observert mangel i utvalget. Arbeids- og velferdsdirektoratet kan kontaktes dersom det ønskes mer utdypende informasjon om estimering av mangel på arbeidskraft og beregning av konfidensintervaller.

Spørreskjema

1. Hvor mange ansatte er det i bedriften i dag?

Ta med disse gruppene: Fast ansatte, midlertidig ansatte, lærlinger, permitterte, personer på arbeidsmarkedstiltak som dere har lønnsutgifter for og personer som er utleid til andre virksomheter, men som er ansatt hos dere. Følgende tas ikke med: Innleid arbeidskraft.

Antall ansatte i dag: _____

2. Hvor mange ansatte venter dere å ha om ett år?

Ta med de samme gruppene som i spørsmål 1. Gi en vurdering ut fra bedriftens forventninger i dag.

Sett kun ett kryss.

- ☐ Flere enn i dag
- ☐ Like mange som i dag
- ☐ Færre enn i dag

3. Har bedriften mislyktes i å rekruttere arbeidskraft de siste tre månedene?

Vi ønsker svar selv om dere ikke venter en økning i antall ansatte det kommende året. Med mislyktes menes her at bedriften aktivt har forsøkt å rekruttere ny(e) medarbeider(e) ved å lyse ut stilling, headhunte eller lignende, uten å lykkes.

☐ Ja Gå til spørsmål 4.

☐ Vi fikk ikke ansatt noen med de kvalifikasjonene vi søkte etter, men har ansatt noen med lavere eller annen formell kompetanse Gå til spørsmål 4.

☐ Nei Gå til spørsmål 6.

4. Hva skyldes dette:

☐ Ingen/for få kvalifiserte søkere Gå til spørsmål 5.

☐ Annet Gå til spørsmål 5.

5. Innen hvilke yrker har dere mislyktes i å rekruttere arbeidskraft, og hvor mange stillinger dreier det seg om?

Spesifiser hvilke yrker det gjelder. Ta både med stillinger hvor dere ikke har fått ansatt noen og stillinger hvor dere har måttet ansette personer med lavere eller andre kvalifikasjoner enn dere søkte etter. Hvis dere for eksempel har søkt etter en førskolelærer, men i stedet har måttet ansette en assistent, skal dere føre opp én førskolelærer. Korttidsengasjement på under 4 uker skal ikke tas med.

KVA FOR INNTEKTSKJELDER HAR DEI ARBEIDSLAUSE?

Av Jorunn Furuberg

Samandrag

Kva lever dei arbeidslause av? Kor mange har dagpengar? Og kva lever resten av? Vi har sett på åra 2010, 2011 og 2012, og prøver å gi eit meir samla bilete av kva for inntekter dei arbeidslause har i form av ytingar frå NAV.

Dagpengar ved arbeidsløyse føreset at ein har hatt høg nok arbeidsinntekt i tida før ein blei arbeidslaus. I gjennomsnitt for dei tre åra vi ser på har berre om lag halvparten dei arbeidslause dagpengar frå NAV. Når arbeidsløysa er høg er prosentdelen av dei arbeidslause som har dagpengar høgast. Dette skuldast at det i lågkonjunkturar er fleire blant dei arbeidslause som har vore i arbeid av eit slikt omfang at dei har rett til dagpengar. Det er flest vaksne menn, eldre arbeidslause og arbeidslause frå andre EØS- land enn Noreg som er mottakarar av dagpengar.

For dei arbeidslause utan rett til dagpengar finst det ingen spesiell stønad. Det å ta del i arbeidsmarknadstiltak sikrar likevel noko inntekt i form av individstønad. Om lag ti prosent av dei arbeidslause har individstønad. Likevel er det mange arbeidslause som ikkje har nokon arbeidsmarknadsrelatert stønad frå NAV, blant desse er økonomisk sosialhjelp ei viktig inntektskjelde. I 2010 hadde 8 prosent av dei arbeidslause økonomisk sosialhjelp som hovudinntektskjelde. I 2011 og 2012 var det tilsvarande talet 9 prosent. Den høgaste prosentdelen mottakarar av økonomisk sosialhjelp finn vi blant unge, personar som er født i land utanfor EØS, og blant dei som har søkt arbeid over to år.

I gjennomsnitt er 27 prosent av dei arbeidslause utan noko form for stønad til livsopphald frå NAV. Flest utan stønad finn vi blant dei unge, dei som nettopp har meldt seg arbeidslause, og blant dei som har søkt arbeid i over to år.

Innleiing

Dagpengar ved arbeidsløyse er den ytinga i folketrygda som er spesielt retta inn mot inntektssikring til arbeidslause. Dagpengar skal kompensera for bortfallet av inntekt medan ein søker nytt arbeid. For å ha rett til dagpengar må ein ha hatt ei tidlegare arbeidsinntekt av en viss storleik, samstundes som ein må vera ein aktiv arbeidssøklar. Dagpengar er dermed ei ordning som sikrar personar med ei viss tilknytning til arbeidslivet ei forsikring dersom dei mister jobben. For personar som ikkje har vore i arbeid tidlegare, eller ikkje har arbeidd nok til å ha opparbeidd seg rett til dagpengar, er det ikkje nokon spesiell arbeidssøklarstønad.

I Noreg har ein først og fremst satsa på å tilby dei arbeidslause som har vanskar med å finna seg (nytt) arbeid, deltaking i arbeidsretta tiltak. Dei kan då få tiltakspengar¹. Medan kor mykje ein får i dagpengar er avhengig av storleiken på tidlegare lønnsinntekt, svarer stønaden ein kan få ved å ta del i tiltak om lag til minstenivået på dagpengar. For unge under 19 år er stønaden noko lågare. For særleg utsette grupper av arbeidslause, som ungdom og langtidsledige, har det lenge vore ulike garantiordningar som skal sikra desse gruppene tilbod om arbeidsretta tiltak. Også personar med innvandrarbakgrunn har lenge vore ei prioritert gruppe for NAV. I tillegg til at tiltak skal gi auka kompetanse, gir deltaking i tiltak også ei inntektssikring.

I dei siste åra har prosentdelen av dei arbeidslause som har dagpengar lege på kring 50 prosent. Det vil seia at rundt rekna halvparten av dei som til ei kvar tid er arbeidslause er utan dagpengar. Kva lever desse av? Er det slik at dei har andre ytingar frå NAV eller er dei helt utan inntekt? Kva for inntektssikring folk har når dei er utan arbeid seier noko om kor godt integrert dei har vore på arbeidsmarknaden tidlegare. Det er også interessant i eit fattigdomsperspektiv dersom mange får ei låg inntekt eller manglar inntekt når dei ikkje har arbeid, eller dersom dei som følgje av arbeidsløyse har låg inntekt over ein lengre periode. I denne artikkelen prøver vi å gi eit meir samla bilete av kva for ytingar til livsopphald dei arbeidslause har. Dei aktuelle stønadene er presentert

Data og metode

Artikkelen er ein deskriptiv analyse der vi ser på kva for stønader dei arbeidslause er mottakarar av. Med arbeidslause meiner vi her arbeidssøklarar som anten er heilt arbeidslause eller er arbeidssøklarar på tiltak. Vi har inkludert arbeidssøklarar på tiltak sidan dette er personar som i utgangspunktet er arbeidslause. Summen av heilt arbeidslause og arbeidssøklarar på tiltak svarer til omgrepet bruttoarbeidsløysa. Med utgangspunkt i månadstal for behaldninga av bruttoarbeidsløysa i perioden januar 2010 til desember 2012 har vi laga årsgjennomsnitt for åra 2010–2012. Ved hjelp av data frå NAV sine registre over arbeidssøklarar ser vi på mottak av dei arbeidsmarknadsrelaterte ordningane som dagpengar, individstønad og arbeidsavklaringspengar. I tillegg har vi med opplysningar om mottak av overgangsstønad for einslege forsørgjarar, uførepensjon og alderspensjon, samt opplysningar om mottak av økonomisk sosialhjelp. Vi har også med data frå sjukepengeregisteret.

i faktaboks. Vi ser på korleis mottak av ulike former for stønader varierer etter sentrale kjenneteikn som kjønn, alder og kor lenge ein har vore arbeidssøklar. Vi ser også på om det er forskjellar i stønadmottak mellom arbeidssøklarar som er født i Noreg og dei som har eit anna fødeland.

Høgast prosentdel dagpengemottakarar i lågkonjunkturar

Prosentdelen av arbeidssøklarane som er mottakarar av dei arbeidsrelaterte stønadane som dagpengar og individstønad samvarierer med nivået på bruttoarbeidsløysa (sjå figur 1). Figuren viser at prosentdelen av arbeidssøklarane som har dagpengar er høgast i 2010, med 54 prosent, året då bruttoarbeidsløysa også var høgast. Tilsvarende er prosentdelen med dagpengar lågast i 2008, med 37 prosent, året då bruttoarbeidsløysa var lågast. Variasjonen i prosentdelen som har dagpengar skuldast ulik samansetjing av dei arbeidslause i periodar med høg og låg arbeidsløyse. I periodar med låg etterspørsel etter arbeidskraft og høg arbeidsløyse, vil fleire av dei arbeidslause vera personar som har mista jobben på grunn av konjunkturtilhøva. Når etterspørselen etter arbeidskraft er høg, vil fleire av dei arbeidslause vera personar som har vanskar med å få arbeid på grunn av at dei ikkje har dei kvalifikasjonane

¹ Før 1. januar 2014 blei stønaden kalla individstønad.

Stønader til arbeidslause

Dagpengar

Hovudvilkåra for å få dagpengar er at ein

- har fått redusert arbeidstida med minst 50 prosent
- har fått utbetalt arbeidsinntekt på minst 1,5 G (grunnbeløpet i folketrygda) i det siste avslutta kalenderåret (i fjor), eller minst 3G i dei siste tre avslutta kalenderåra. Foreldrepengar, svangerskapspengar og svangerskapsrelaterte sjukepengar blir rekna med i kravet til minsteinntekt
- er registrert arbeidssøklar, og sender meldekort kvar 14. dag
- er reell arbeidssøklar (herunder at ein aktivt søker arbeid og held CV-en oppdatert på nav.no)
- bur eller oppheld seg i landet
- som hovudregel ikkje skal vere skoleelev eller student

Kor mykje ein får i dagpengar er avhengig av dagpengegrunnlaget. Det vil seia arbeidsinntekt og eventuelle folketrygdytingar i det siste kalenderår, eller i gjennomsnitt for dei tre siste kalenderåra. I gjennomsnitt svarer dagpengar til 62,4 prosent av tidlegare inntekt før skatt.

Ein kan også ha rett til dagpengar dersom ein er:

- permittert heilt eller delvis
- etablerer eiga verksemd
- arbeidslaus på grunn av konkurs
- EØS-borgar på visse vilkår
- nydimittert vernepliktig

Kor lenge ein kan få dagpengar er avhengig av tidlegare arbeidsinntekt. Ein kan få dagpengar i 104 veker ved arbeidsinntekt på minst 2 G, og i 52 veker ved arbeidsinntekt lågare enn 2 G.

Stønader ved tiltak

Deltakarar på arbeidsretta tiltak har rett til einskilde økonomiske ytingar:

- Basisyting, og eventuelt barnetillegg, skal dekkja utgifter til livsopphald og blir gitt for dei dagane ein er med på tiltaket.
- Eventuelle tilleggsstønader som skal dekkja ekstraavgifter i samband med tiltaket.
- Basisytinga er avhengig av alder. Tiltaksdeltakarar under 19 år får stønad etter ein lågare sats enn dei som er 19 år og over.

Ein kan ikkje få desse ytingane dersom ein har lønn frå arbeidsgjevar under tiltaket, eller har rett til andre ytingar som skal dekkja dei same utgiftene. Dersom ein tiltaksdeltakar har rett til dagpengar kan han velja om han vil ha dagpengar eller stønader ved tiltak. Økonomiske stønader under tiltak endra namn frå «individstønad» til «tiltaksengar» frå og med 2014. Vidare i artikkelen er økonomiske stønader for deltakarar i arbeidsretta tiltak kalla individstønad.

Arbeidsavklaringspengar

Skal sikra inntekt til dei som har fått nedsett arbeidsevna si med minst halvparten på grunn av sjukdom eller skade, og som treng bistand frå NAV for å komma i arbeid. Bistanden kan vera arbeidsretta tiltak, medisinsk behandling eller anna oppfølging frå NAV. Dei fleste som er mottakarar av arbeidsavklaringspengar er registrerte som personar med nedsett arbeidsevne hos NAV, og er ikkje med i målgruppa for denne analysen. Personar som har gjennomført tiltak eller behandling kan få arbeidsavklaringspengar inntil tre månader medan dei søker arbeid. I denne perioden vil dei fleste mottakarane av arbeidsavklaringspengar vera registrert som arbeidslause hos NAV.

Økonomisk stønad (sosialhjelp)

Økonomisk stønad etter Lov om sosiale tenester i NAV skal sikra at alle har nok midlar til eit forsvarleg livsopphald. Mottakarar må ikkje ha andre moglegheiter til å forsørgja seg. Dette omfattar at ein ikkje kan forsørgja seg gjennom inntektsgevande arbeid, egne midlar og andre økonomiske rettar, som rettar etter folketrygdlova og krav på underhald. Storleiken på den økonomisk stønaden er skjønnsbasert ut i frå den einskilde sine behov. Vidare i artikkelen er økonomisk stønad kalla «økonomisk sosialhjelp».

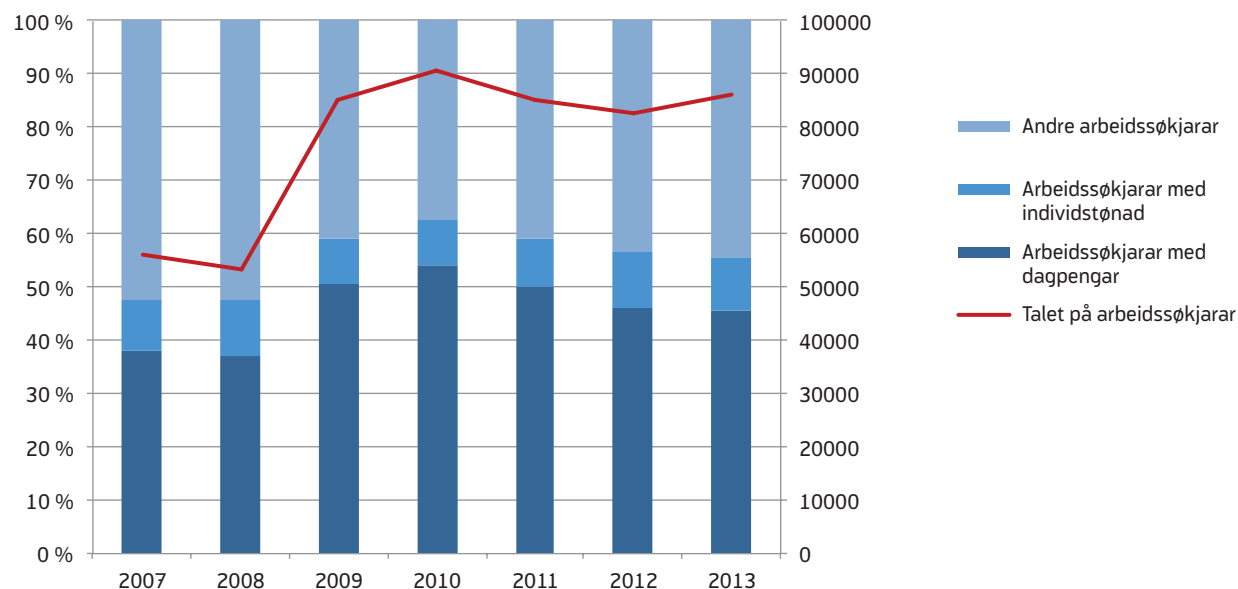
Andre aktuelle livsopphaldsytingar for arbeidslause

Arbeidssøklarar som er einslege forsørgjarar kan ha rett til overgangsstønad. Arbeidssøklarar kan også vera mottakarar av gradert uførepensjon. Arbeidssøklarar over 62 år kan ha alderspensjon. Arbeidssøklarar som vert sjukmelde kan på visse vilkår motta sjukepengar.

som er etterspurt på arbeidsmarknaden. Mange av desse har ikkje nok arbeidserfaring til at dei har arbeidd seg opp rett til dagpengar. Prosentdelen av arbeidssøklarane som har individstønad er meir konstant i den perioden vi ser på. Kor mange som er mottakarar av individstønad er avhengig av kor mange tiltaksplasser NAV har

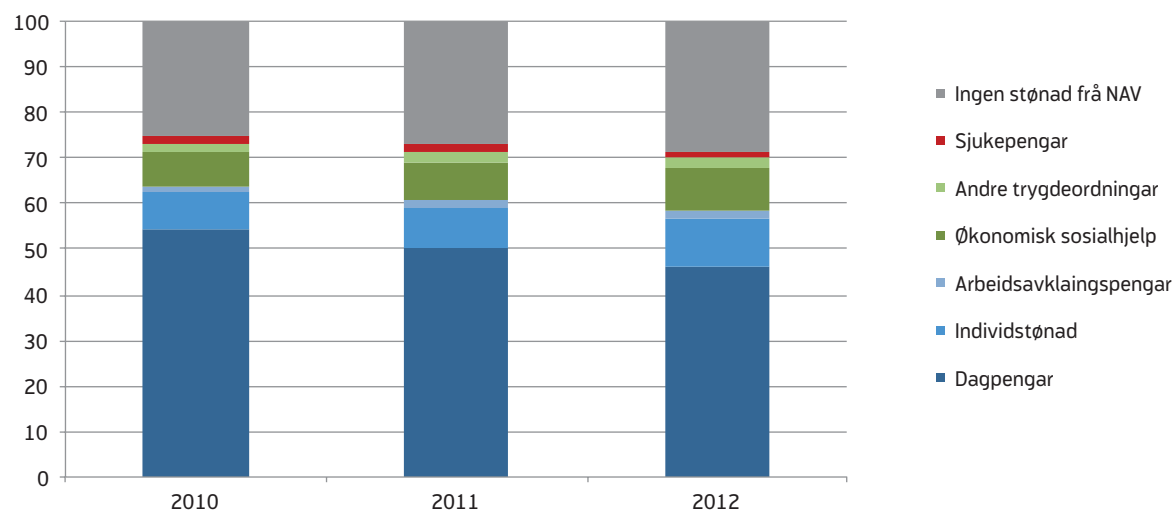
til rådvelde. Medan dagpengar er ein lovfesta rett i Folketrygdloven, blir talet på tiltaksplassar kvart år bestemt utifrå løyvingar frå Stortinget. I perioden vi ser på har talet på tiltaksplassar vore relativt stabilt, rekna i prosent av bruttoarbeidsløysa.

Figur 1. Heilt arbeidslause og arbeidssøkjjarar på tiltak (høgre akse) og prosentdel som er mottakarar av dagpengar eller individstønad (venstre akse). Årsgjennomsnitt 2007 – 2013



Kjelde: NAV

Figur 2. Heilt arbeidslause og arbeidssøkjjarar på tiltak etter kva for stønader dei er mottakararar av. Årsgjennomsnitt. Prosent



Kjelde: NAV

Mange av dei dei arbeidslause er ikkje mottakarar av ein arbeidsmarknadsrelatert stønad, jamfør figur 1. Vidare i artikkelen skal vi gå nærare inn på kva for stønader dei som var arbeidslause i 2010, 2011 og 2012 hadde. Sidan det er mogeleg å ha fleire stønader samstundes, har vi

prioritert kva for stønad som er viktigast når vi grupperer dei arbeidslause som stønadmottakarar, jamfør faktaboks om inndeling av stønadmottakarar i artikkelen. I tabell 1 i vedlegg til denne artikkelen presenterer vi eit oversyn over kombinasjon av dei ulike stønadanane.

Inndeling av stønadsmottakarar i artikkelen

Det er mogeleg for arbeidssøklarar å vera mottakarar av fleire trygder/stønader samstundes. Til dømes kan dagpengemottakarar ha økonomisk sosialhjelp i tillegg til dagpengar. I artikkelen har vi gruppert arbeidssøklarane i følgjande prioriterte rekkefølge:

- Alle som har dagpengar, individstønad eller arbeidsavklaringspengar er gruppert i desse kategoriane uavhengig av om dei har andre stønader/trygder i tillegg.
- Alle som ikkje er mottakarar av dagpengar, individstønad eller arbeidsavklaringspengar, og som har økonomisk sosialhjelp er gruppert som mottakarar av økonomisk sosialhjelp.
- Alle som ikkje er i kategoriane over, og som er mottakarar av overgangsstønad til einsleg forsørgjar er gruppert som mottakarar av overgangsstønad.
- Alle som ikkje er i kategoriane over, og som er mottakarar av uførepensjon, er gruppert som mottakarar av uførepensjon.
- Alle som ikkje er i kategoriane over, og som er mottakarar av alderspensjon, er gruppert som mottakarar av alderspensjon.
- Alle som ikkje er i kategoriane over, og som er mottakarar av sjukepengar, er gruppert som mottakarar av sjukepengar.
- Alle som ikkje er i kategoriane over er gruppert som at dei ikkje har trygder/stønader til livsopphald frå NAV.

Ein av fire arbeidssøklarar har ingen stønad til livsopphald frå NAV

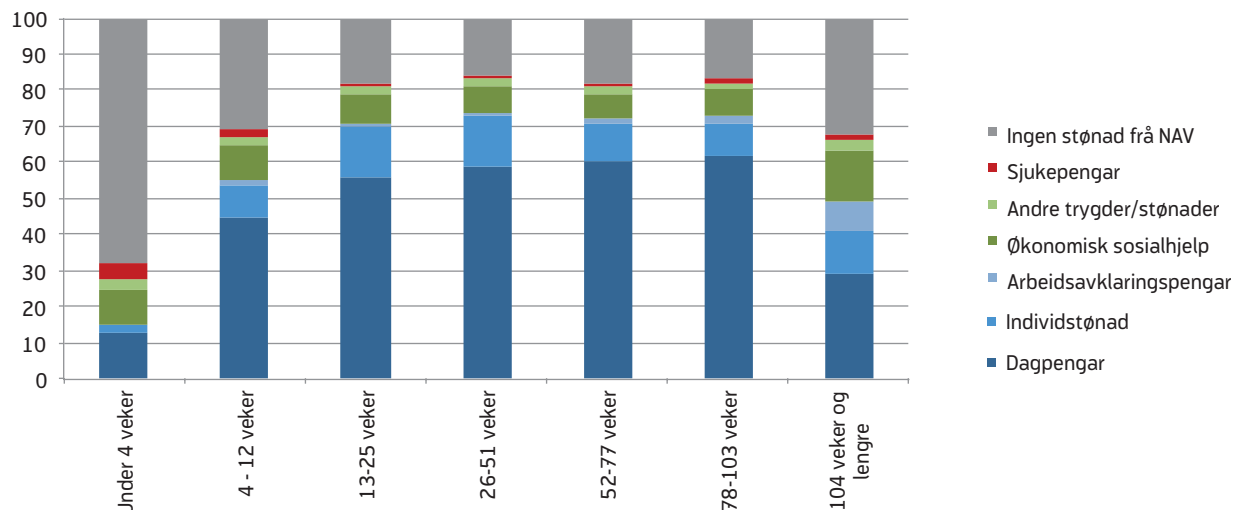
I tillegg til dei arbeidsmarknadsrelaterte stønadene kan dei arbeidslause ha andre trygder eller stønader frå NAV. Figur 2 viser prosentdelen som er mottakarar av ulike trygder/stønader frå NAV. Sjølv om dagpengar er den dominerande stønaden, er individstønad og økonomisk sosialhjelp viktige inntektssikringsordningar for arbeidslause. Prosentdelen med økonomisk sosialhjelp aukar noko når arbeidsløysa går ned. Dette skuldast at samansetjinga av dei arbeidslause endrar seg med konjunkturane. Prosentdelen som er mottakarar av økonomisk sosialhjelp er lågast i 2010 med 8 prosent, medan 9 prosent var mottakarar av økonomisk sosialhjelp i 2011 og 2012. I denne analysen er stønadsmottakarane inndelt i prioriterte grupper, jamfør faktaboks. Figur 2 viser difor ikkje kor mange som har økonomisk sosialhjelp i tillegg til dagpengar, individstønad og arbeidsavklaringspengar. I datamaterialet vårt har vi funne at 13 prosent av dei arbeidslause var mottakarar av økonomisk sosialhjelp i 2012, anten aleine eller i kombinasjon med andre stønader.

Få heilt arbeidslause og arbeidssøklarar på tiltak er mottakarar av arbeidsavklaringspengar. Dei få dette gjeld personar som har vore registrert med nedsett arbeidsevne hos NAV, og som i etterkant er mottaka-

rar av arbeidsavklaringspengar i ein overgangsfase medan dei søker arbeid. Kategorien «andre trygdeordningar» omfattar overgangsstønad til einsleg forsørgjar, uførepensjon og alderspensjon. Dette er stønader med få mottakarar når vi ser alle dei arbeidslause under eitt, men dei ulike stønadane kan vera aktuelle for einskilde grupper arbeidslause. Prosentdelen som er mottakarar av sjukepengar er konstant i dei åra vi ser på, to prosent av dei arbeidslause har sjukepengar som einaste stønad.

Figur 2 viser også at i gjennomsnitt for dei tre åra vi ser på, er 27 prosent av arbeidssøklarane som til ei kvar tid er arbeidslause utan nokon form for stønad til livsopphald frå NAV. I denne gruppa vil vi finna personar som ikkje har nokon form for stønad til livsopphald i heile perioden dei er arbeidslause. I tillegg finn vi personar som anten har vore mottakarar av, eller kjem til å bli mottakarar av, ei form for økonomisk stønad. I den første gruppa vil vi finna personar som ha vore arbeidslause så lenge at dei ikkje lengre har rett til dagpengar. I den siste gruppa vil vi typisk finna personar som nettopp har vorte arbeidslause og som har søkt om dagpengar. Få arbeidslause, bortsett frå ungdom under 20 år, får tilbod om arbeidsmarknadstiltak tidleg i eit forløp som arbeidslaus. Mange er ledige berre ei kort tid og skaffar seg raskt arbeid sjølve. Tiltak er oftast berre aktuelt når det har gått ei tid og personene sjølv ikkje har klart å skaffa seg arbeid.

Figur 3: Prosentdelen heilt arbeidslause og deltakarar på arbeidsmarknadstiltak som er mottakarar av ulike stønader/trygder, etter varigheit som arbeidssøklar. Årsgjennomsnitt 2012



Kjelde: NAV

Få med kort arbeidssøklarvarigheit har dagpengar

Blant dei arbeidslause er det stor grad av gjennomstrøyming, og mange er arbeidslause berre kort tid. I 2010 var det til dømes i gjennomsnitt registrert 74 700 heilt arbeidslause, medan det i løpet av året var registrert i underkant av 300 400 unike personar som var heilt arbeidslause i kortare eller lengre tid. Sidan vårt datamateriale viser eit gjennomsnitt av dei som er registrerte som arbeidslause, veit vi ikkje kor lenge dei arbeidslause blir verande registrert hos NAV før dei sluttar å melda seg. I ein analyse av arbeidssøklarar som slutta å melda seg til NAV i 2009, var den gjennomsnittlege varigheita som arbeidssøklar i underkant av eit halvt år (Myklebø 2011). Den same analysen viste at berre 10 prosent av dei som slutta å melda seg til NAV hadde vore registrert i over eit halvt år.

Prosentdelen som har dagpengar aukar med lengda på arbeidssøklarperioden for alle som har søkt arbeid inntil to år (sjå figur 3). Ei årsak til at prosentdelen med dagpengar aukar med varigheit på arbeidssøklarperioden, kan vera at det er færre blant dei som ikkje har rett til dagpengar som held fram med å melda seg arbeidslause. Færrest dagpengemottakarar finn vi blant dei som har søkt arbeid under fire veker. Mange arbeidslause er berre registrert ein kort

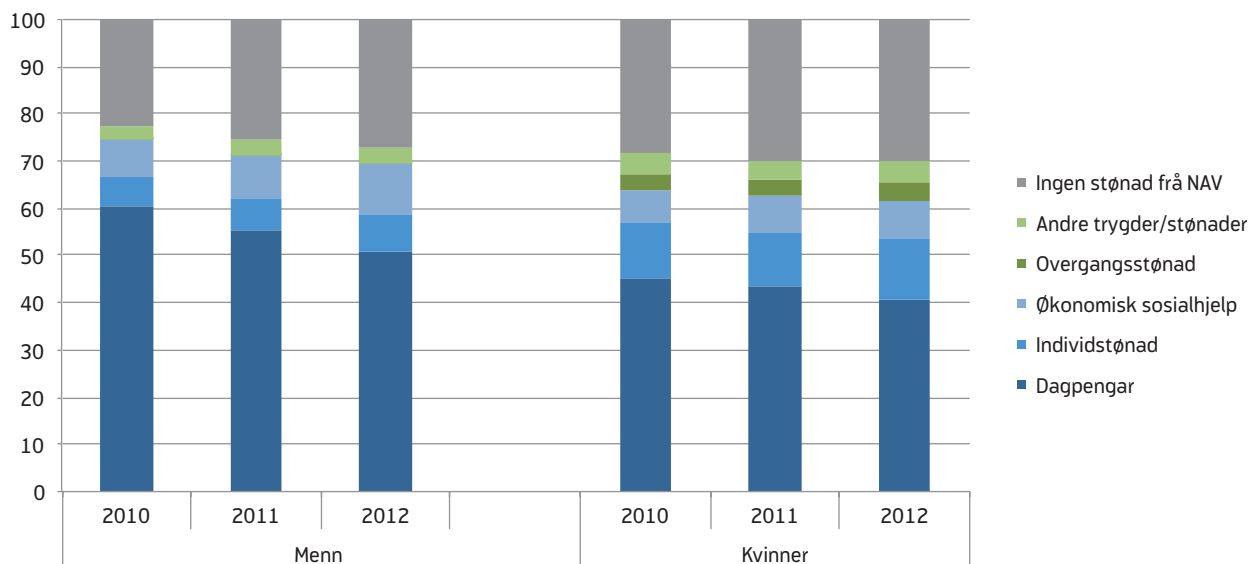
periode. Det kan vera at dei som ikkje har rett på dagpengar sluttar å melda seg arbeidslause. I ein analyse av arbeidssøklarar som slutta å melda seg ledige i 2009, fann ein at 13 prosent av dei som hadde søkt arbeid under 4 veker framleis var arbeidslause utan å melda seg til NAV, medan 64 prosent anten var i arbeid eller utdanning (Myklebø 2011). Blant dei som har søkt arbeid i over to år vil det vera fleire som har vore arbeidslause så lenge at dei har brukt opp retten til dagpengar, jamfør faktaboks.

Prosentdelen som er i tiltak og har individstønad er høgast blant personar som har søkt arbeid mellom tre månader og eitt år. NAV prioriterer tiltak mellom anna for personar som er langtidsledige². Også blant dei som har søkt arbeid i to år eller meir ser vi ein auke i prosentdelen som har individstønad. Svært få arbeidssøklarar som har vore registrert hos NAV i under 4 veker har individstønad. Dette skuldast at det er få som startar i tiltak så tidleg i eit arbeidssøklarforløp (unnataket her er unge under 20 år).

Økonomisk sosialhjelp er ei viktig inntektssikringsordning for alle arbeidslause uansett varigheit. Vi finn

² Sjå definisjonen av langtidsledige i kapitlet «Begreper og definisjoner» bakerst i denne rapporten.

Figur 4. Heilt arbeidslause og arbeidssøklarar på tiltak, etter kjønn og kva for stønad dei er mottakarar av. Årsgjennomsnitt. Prosent



Kjelde: NAV

flest med økonomisk sosialhjelp blant dei som har søkt arbeid over to år. Mange i denne gruppa har truleg brukt opp retten til dagpengar. Også blant dei som har søkt arbeid under tre månader er det mange som har økonomisk sosialhjelp. I mange kommunar er det eit vanleg vilkår for å få økonomisk sosialhjelp at ein må melda seg som arbeidslaus dersom ein er arbeidsfør.

Arbeidsavklaringspengar er aktuelt for personar som har vore registrert hos NAV med nedsett arbeidsevne ein periode. Mange av desse har vore gjennom medisinsk behandling eller ulike former for arbeidsretta tiltak i den tida dei har vore registrert. I etterkant av perioden med nedsett arbeidsevne kan dei ha arbeidsavklaringspengar i inntil tre månader medan dei søker arbeid. Dette forklarar at prosentdelen av dei arbeidslause som har arbeidsavklaringspengar er høgast blant dei som har søkt arbeid i over to år.

Det er flest som ikkje har nokon form for stønad til livsopphald blant dei som nettopp har vorte arbeidslause og blant dei som har søkt arbeid i over to år. Ut frå eit velferdsperspektiv kan det vera ei utfordring at mange av dei som har søkt arbeid lenge er utan inntektssikring. Det kan også vera ei utfordring at mange med kort arbeidssøklarvarigheit er utan inntektssikring, dersom det er slik at dei framleis er utan arbeid og

sluttar å melda seg arbeidslause. Det vil seia av det er skjult arbeidsløyse som ikkje blir fanga opp av NAV.

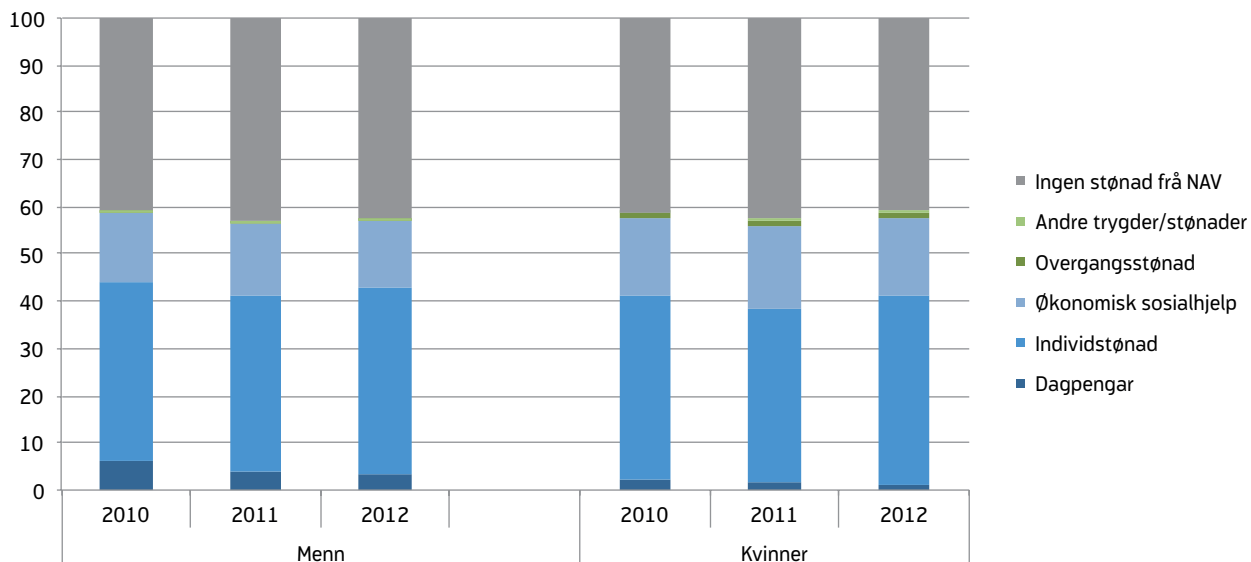
Mange arbeidslause kvinner har ikkje rett til dagpengar

Fleire av dei arbeidslause mennene enn dei arbeidslause kvinnene har dagpengar. Menn arbeider oftare i heiltidsyrke og har i gjennomsnitt høgare løn enn kvinner. Fleire av mennene har difor hatt høg nok inntekt til at dei har rett til dagpengar. Prosentdelen med dagpengar går meir ned frå 2010 til 2012 blant menn enn blant kvinner (sjå figur 4). Dette skuldast at fleire menn enn kvinner arbeider i konjunkturutsette yrke. Fleire kvinner enn menn tek del i tiltak og har individstønad, medan det er fleire menn enn kvinner som har økonomisk sosialhjelp. I 2012 hadde 11 prosent av dei arbeidslause mennene økonomisk sosialhjelp mot 8 prosent av kvinnene.

Deltaking i tiltak gir inntekt for dei yngste

Det er små forskjellar på stønadsmottak blant unge under 20 år i dei tre åra vi ser på. Dette skuldast at konjunktura- ne ikkje er den viktigaste årsaka til arbeidsløyse i denne aldersgruppa. Mange unge arbeidslause under 20 år er personar som ikkje har fullført vidaregåande skole. NAV

Figur 5. Heilt arbeidslause og arbeidssøkjarar på tiltak under 20 år, etter kjønn og kva for stønader dei er mottakarar av. Årsgjennomsnitt. Prosent



Kjelde: NAV

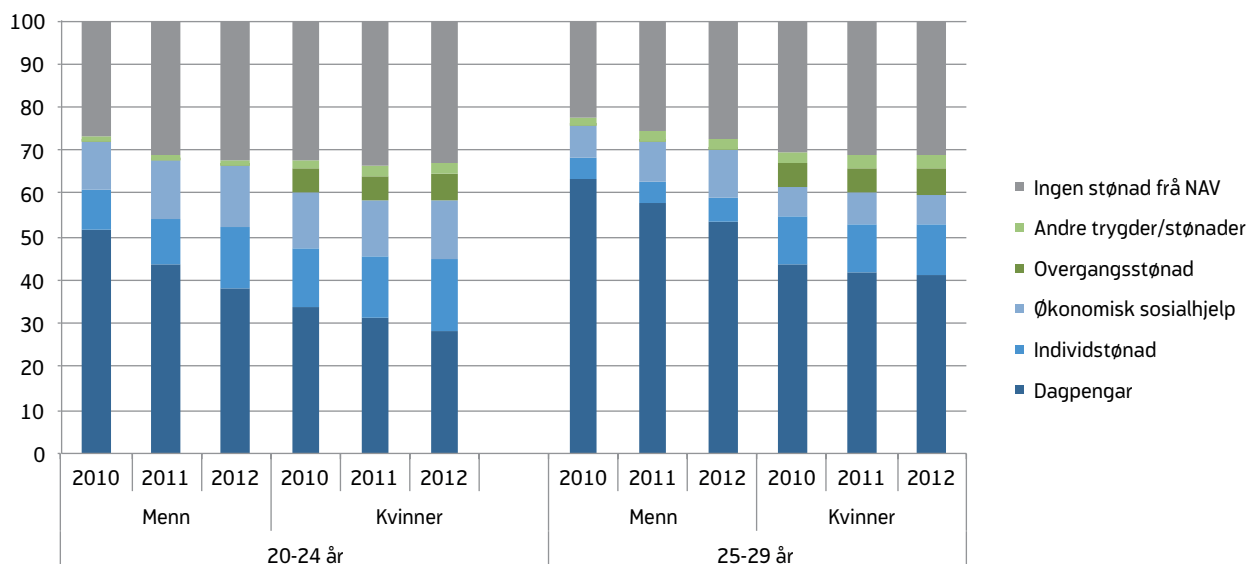
samarbeider med den fylkeskommunale oppfølgingstema for å gi dei unge eit tilbod. Ofte er målsettinga å få dei som framleis har rett til vidaregåande opplæring til å bruka denne retten. For unge i denne aldersgruppa er det ein ungdomsgaranti som skal sikra dei som er utan skoleplass eller arbeid rett til arbeidsmarknadstiltak (Furuberg og Myklebø 2013). Svært få under 20 år er dagpengemottakarar, og blant dei få er det litt fleire unge menn enn unge kvinner. Individstønad er den viktigaste stønaden til livsopphald for unge under 20 år (sjå figur 5). I gjennomsnitt har i underkant av 40 prosent av arbeidssøkarane i denne gruppa individstønad. Langt fleire unge enn eldre er mottakarar av økonomisk sosialhjelp, og prosentdelen mottakarar av økonomisk sosialhjelp er høgare blant unge kvinner enn blant unge menn.

I aldersgruppene 20 – 24 år og 25 – 29 er arbeidsløysa høgast. Mange i desse aldersgruppene er arbeidslause i kortare eller lengre tid i overgangen mellom utdanning og arbeid. Blant dei unge som er i arbeid er det færre som har arbeidd lenge nok til at dei har tent opp rett til dagpengar, samanlikna med eldre arbeidstakarar. I begge aldersgrupper er det langt fleire menn enn kvinner som har dagpengar, og det er flest kvinner som har individstønad. Fleire menn enn kvinner tar yrkesfagleg utdanning på vidaregåande skole, medan det er fleire kvinner enn menn som tar

høgare utdanning. Mennene etablerer seg i arbeidslivet tidlegare enn kvinner, og fleire menn enn kvinner har difor hatt høg nok inntekt til at dei har rett på dagpengar. Konjunkturtilhøva har mykje å seia for kor stor prosentdel av dei arbeidslause som har dagpengar, særleg gjeld dette for menn (sjå figur 6). Medan det er om lag like stor prosentdel kvinner og menn som er mottakarar av økonomisk sosialhjelp i aldersgruppa 20 – 24 år, er det ein høgare prosentdel blant mennene enn blant kvinnene i aldersgruppa 25 – 29 år. Om lag seks prosent av dei arbeidslause kvinnene i begge aldersgrupper er mottakarar av overgangsstønad for einslege forsørgjarar.

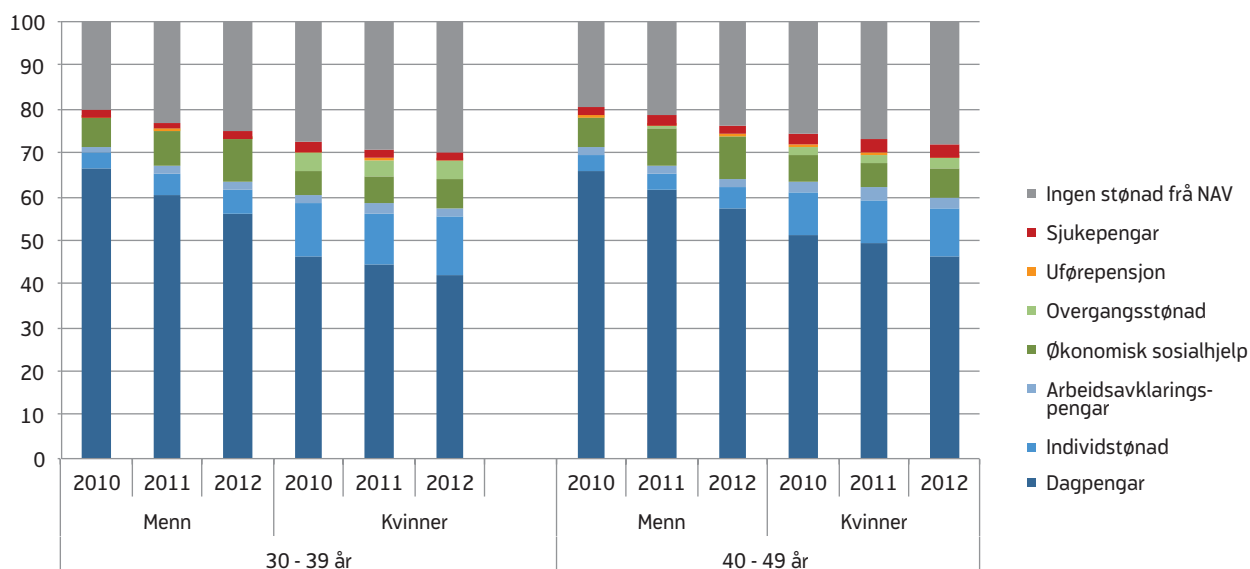
I aldersgruppene 30 – 39 år og 40 – 49 år er det langt fleire menn enn kvinner som er dagpengemottakarar (sjå figur 7). Dette skuldast at yrkesdeltakinga er høgast blant menn i desse aldersklassane, og at menn i gjennomsnitt har høgare lønn enn kvinner. I tillegg er deltidsarbeid meir vanleg blant kvinner enn blant menn. Kvinnene er i større grad enn menn mottakarar av individstønad, medan det er flest menn som er mottakarar av økonomisk sosialhjelp. Blant dei arbeidslause kvinnene i 30 åra er det om lag fire til fem prosent som har overgangsstønad til einseleg forsørgjar. Fleire menn enn kvinner er sysselsett i konjunkturutsette yrke, noko som gjer at menn i gjennomsnitt er meir utsette for konjunkturarbeidsløys

Figur 6. Heilt arbeidslause og arbeidssøkjarar på tiltak, etter kjønn, alder og kva for stønader dei er mottakarar av. Årsgjennomsnitt. Prosent.



Kjelde: NAV

Figur 7. Heilt arbeidslause og arbeidssøkjarar på tiltak, etter kjønn, alder og kva for stønader dei er mottakarar av. Årsgjennomsnitt. Prosent



Kjelde: NAV

enn kvinner. Alt dette fører til at langt fleire arbeidslause menn enn arbeidslause kvinner har rett til dagpengar.

Fleire med alderspensjon blant dei eldste arbeidslause

Blant dei eldste arbeidslause er det mindre forskjellar mellom kvinner og menn når det gjeld rett til dag-

pengar, jamfør figur 8. Dei fleste som blir arbeidslause i desse aldersgruppene er etablert i arbeidslivet og har rett til dagpengar.

Størst prosentdel mottakarar av dagpengar finn vi blant dei som er 62 år og over, dette gjeld både kvinner og menn. I denne aldersklassen er det om lag like stor prosentdel kvinner som menn som er

dagpengemottakarar. Ser vi alle åra under eitt, har mellom 60 og 70 prosent av dei arbeidslause i denne aldersgruppa dagpengar. Det er også her at vi finn lågast prosentdel arbeidslause som ikkje har ein stønad til livsopphald frå NAV. Ei årsak til dette er at dei arbeidslause over 62 år er ei selektert gruppe. Det er personar som framleis er yrkesaktive, og som har så god helse at dei ikkje har vorte uførepensjonistar.

Med pensjonsreforma frå 2011 er uttak av alderspensjon og avgang frå arbeidslivet ikkje lenger avhengige av kvarandre. Vi ser at prosentdelen arbeidslause over 62 år som er mottakarar av alderspensjon aukar i dei åra vi ser på her, særleg blant menn. Medan 1 prosent av dei arbeidslause mennene i denne aldersgruppa var mottakarar av alderspensjon i 2010, har denne delen auka til 5 prosent i 2011 og 9 prosent i 2012. Også blant dei arbeidslause kvinnene i denne aldersgruppa har det vore ein auke i prosentdelen alderspensjonistar. Desse tala viser likevel ikkje heile biletet, då dette talet berre viser dei som er mottakarar av alderspensjon og ikkje samstundes har andre stønader (bortsett frå eventuelt sjukepengar). I datamaterialet vårt har vi funne at prosentdelen arbeidslause som har alderspensjon, anten aleine eller i kombinasjon med andre stønader, har auka

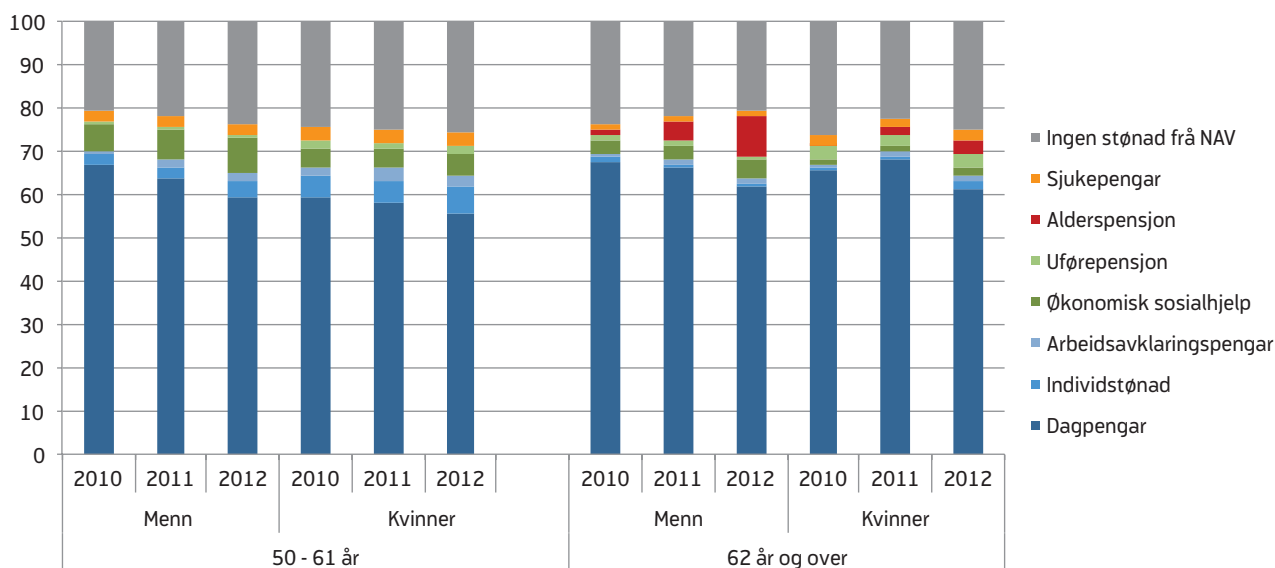
kraftig etter pensjonsreforma i 2011. I 2010 hadde mindre enn 1 prosent av dei arbeidslause over 61 år alderspensjon, denne prosentdelen auka til 14 i 2011 og 30 i 2012. Det er særleg arbeidslause menn som har alderspensjon. I 2012 hadde 42 prosent av dei arbeidslause mennene i denne aldersgruppa alderspensjon. 76 prosent av desse hadde alderspensjon i kombinasjon med dagpengar.

Arbeidslause frå andre EØS-land har ofte dagpengar

Dei siste åra har innvandrarar frå andre EØS-land enn Noreg utgjort ein stor prosentdel av nettoinnvandringa til Noreg. Etter at EU vart utvida til å inkludera land frå Aust-Europa har det kome mange arbeidsinnvandrarar frå dei nye medlemslanda. Særleg har det kome mange polakkar og personar frå dei baltiske landa for å arbeida, først og fremst innan bygg og anlegg. Personar som innvandrar frå land utanfor EØS-området har oftare andre grunnar til innvandring enn det å søkja arbeid, som forfølging eller familieegjenforening.

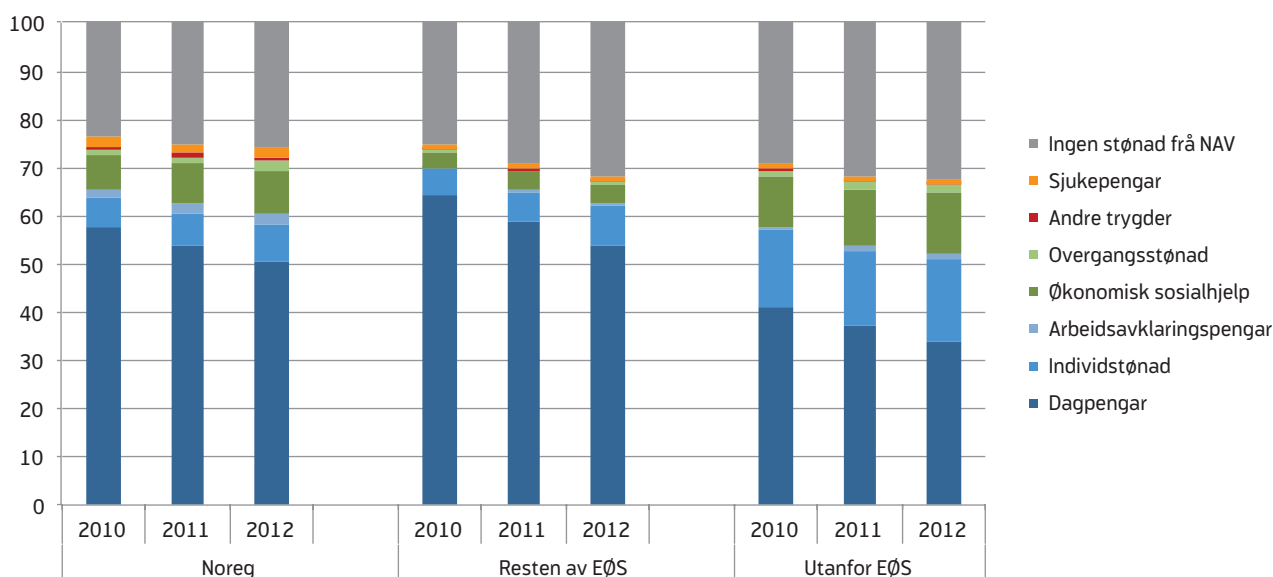
Personar som er født i andre EØS-land har oftare dagpengar og sjeldnare økonomisk sosialhjelp samanlikna med personar født i Noreg og personar født i land

Figur 8. Heilt arbeidslause og arbeidssøklarar på tiltak, etter kjønn, alder og kva for stønader dei er mottakarar av. Årsgjennomsnitt. Prosent



Kjelde: NAV

Figur 9: Heilt arbeidslause og arbeidssøklarar på tiltak, etter fødeland og kva for stønader dei er mottakarar av. Årsgjennomsnitt. Prosent



Kjelde: NAV

utanfor EØS (sjå figur 9). Mange i denne gruppa har innvandra til Noreg fordi dei har fått seg arbeid. Prosentdelen med dagpengar er høgast i 2010. I 2010 og 2011 hadde færre av dei som var født i EØS-området individstønad samanlikna med dei to andre gruppene. Det vil seia at EØS-borgarane var sjeldnare i tiltak i desse to åra samanlikna med andre arbeidslause. I 2012 var det ein like stor prosentdel med individstønad i denne gruppa som blant dei som er født i Noreg.

Personar som er født utanfor EØS-området skil seg ut ved at det er få som har rett til dagpengar. Dette tyder på at dei har ei svak tilknytning til arbeidsmarkanden. Ein langt høgare prosentdel i denne gruppa har individstønad samanlikna med dei to andre gruppene. Innvandrarar er ei prioritert gruppe når det gjeld tiltak. Det er også fleire mottakarar av økonomisk sosialhjelp blant dei som er født i land utanfor EØS.

Diskusjon

Berre om lag halvparten av dei som til ein kvar tid er arbeidslause har dagpengar frå NAV. Dette skuldast først og fremst at det relativt sett er få som har dagpengar blant dei som nettopp har meldt seg arbeidslause. Vi ser at prosentdelen med dagpengar aukar med arbeidssøklarvarigheit inntil to år. Mellom 8 –

prosent av dei arbeidslause har sosialhjelp som einaste inntektssikring, medan 27 prosent er utan noko form for inntektssikring frå NAV. Dersom dei arbeidslause sluttar å melda seg fordi dei har fått (nytt) arbeid eller har starta opp i utdanning, er det kanskje ikkje eit stort problem at mange ikkje har stønader i den korte tida dei er utan arbeid. Dersom dei arbeidslause sluttar å melda seg til NAV for di dei ikkje har rett til dagpengar eller får tilbod om arbeidsmarknadstiltak, kan dette føra til skjult arbeidsløysing.

Blant unge under 20 år er det få som har dagpengar. Dei fleste som har ein stønad til livsopphald, har individstønad. I denne gruppa er det mange som har droppa ut av vidaregåande skole. Det kan diskutast om individstønaden gir unge eit insentiv til å slutta på skolen. Ungdomsgarantien, som gir unge arbeidslause under 20 år rett til arbeidsmarknadstiltak, blei innført i ei tid då det var vanleg å gå tidleg ut i arbeidslivet.

I Noreg er arbeidsløysa låg, også blant unge. Mange unge som skal inn i arbeidslivet har ikkje rett på dagpengar. Samstundes ser vi at det er fleire unge under 30 år som er registrert med nedsett arbeidsevne enn det er arbeidslause i denne aldersgruppa (Bragstad og Sørbo 2014). Det kan argumentast for at det ikkje alltid er eit klart skilje mellom arbeidsløysing og nedsett

arbeidsevne for mange som er utan arbeid (Røed 2012). Det at ein kan få arbeidsavklaringspengar sjølv om ein ikkje har tidlegare arbeidsinntekt, kan gi insentiv til at det å vera utan arbeid oftare blir definert som eit helseproblem enn eit arbeidsløyseproblem.

I utforminga av ei inntektssikringsordning for arbeidslause må ein både ta omsyn til at dei arbeidslause skal ha ei inntekt å leva for medan dei søker arbeid, samstundes som at dei skal ha intensiv til å vera aktive arbeidssøklarar. I Noreg har ein satsa på å tilby tiltak til arbeidssøklarar som har særlege vanskar med å finna seg arbeid. I denne artikkelen har vi sett at mange av dei som ikkje har rett til dagpengar tek del i tiltak og har individstønad. Likevel er det mange av dei arbeidslause som har økonomisk sosialhjelp som inntektssikring. Dette gjeld særleg personar som har søkt arbeid over to år og innvandrarar frå land utanfor EØS.

Referansar

Bragstad, Torunn og Johannes Sørbo (2014) «Kven er de unge med nedsatt arbeidsevne?». *Arbeid og velferd* 1/2014, 51–63

Furuberg, Jorunn og Sigrid Myklebø (2013) *Unge tilknytning til arbeidslivet*. NAV-rapport nr. 3/2013. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Myklebø, Sigrid (2011) *Overgang til arbeid og aktivitet blant tidligere NAV-brukere*. NAV-rapport nr. 3/2011. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Røed, Knut (2012) «Active social insurance» *IZA Journal of Labor Policy*. 2012:8

Vedlegg

Tabell 1. Heilt arbeidslause og arbeidssøklarar på tiltak som har ulike kombinasjonar av trygder/stønader. Gjennomsnitt for januar 2010 – desember 2013. Prosent

	Dag-pengar	Individ-stønad	Arbeids-avklarings-pengar	Økonomisk sosialhjelp	Overgangs-stønad	Uførepensjon	Alderspensjon	Sjukepengar
Dagpengar	100	0	0	16	28	45	74	41
Individstønad	0	100	0	13	1	1	0	1
Arbeidsavklaringspengar	0	0	100	1	1	4	1	0
Økonomisk sosialhjelp	4	16	5	100	11	4	0	4
Overgangsstønad	1	0	2	2	100	1	0	2
Uførepensjon	1	0	2	0	0	100	0	2
Alderspensjon	1	0	0	0	0	0	100	1
Sjukepengar	3	0	0	1	2	7	3	100
Sum med meir enn ein stønad	9	17	9	31	41	57	76	46
N	43 381	7948	1219	10 190	2163	631	419	2754

FORVENTA PENSJONERINGSALDER OG YRKESAKTIVITET

Av: Oddbjørn Haga

Samandrag

Stadig fleire kombinerer arbeid og pensjon, og det er ikkje lenger fullt samsvar mellom når folk tek ut pensjon og når dei sluttar i arbeid. NAV publiserer difor indikatorar for både pensjoneringsåtfærd og for sysselsetjing.

Forventa yrkesaktivitet er ein indikator for å måla lengda på yrkeskarrierar basert på yrkesaktiviteten i einskilde år. Ein 15-åring i 2013 kunne forventa ein yrkeskarriere tilsvarande 31,2 årsverk. Dette er ein auke på 0,2 år frå året før, og 1,6 år høgare enn i 2001. Ein 50-åring i 2013 kunne forventa å vera yrkesaktiv i 11,3 år til. Dette er ein auke på 0,1 år frå 2012 og 1,7 år frå 2001.

Medan yrkesaktiviteten totalt sett har gått noko ned frå 2008, har den auka for eldre arbeidstakarar. Yrkesaktiviteten etter 50 år er no den høgaste sidan 2001. I IA-avtala var eit av måla at forventa yrkesaktivitet ved 50 år skulle forlengjast med 6 månader frå 2009 til 2013. Auken blei 4,6 månadar. Det var likevel fem fylke der målet blei nådd: Rogaland, Troms, Sør-Trøndelag, Sogn og Fjordane og Nordland.

Det var ein stor nedgang i forventa pensjoneringsalder frå 2010 til 2011. Dette kom av at fleire har teke ut uførepensjon, særleg i alder under 50 år, og av innføring av fleksibel alderspensjon med høve til å ta ut alderspensjon frå 62 år. Dei to siste åra har vi hatt ein auke.

Forventa pensjoneringsalder ved fylte 50 år i 2013 var 63 år. Det er 0,7 år lågare enn i 2010.

Forventa pensjoneringsalder ved fylte 18 år i 2013 var 60 år, også ein nedgang med 0,7 år frå 2010. Langt fleire arbeidde ved sida av pensjonen i 2013 enn i 2010.

Innleiing

NAV presenterer i denne artikkelen oppdaterte tal for to indikatorar for pensjoneringsåtfærd og for sysselsetjing blant eldre:

- Forventa pensjoneringsalder
- Forventa yrkesaktivitet

Forventa pensjoneringsalder seier ved kva alder ein kan forventa at personar som enno ikkje har teke ut pensjon i ein gitt alder i eit gitt år vil ta ut pensjon, dersom pensjoneringsåtfærda held seg som i dag.

Forventa yrkesaktivitet seier kor mange årsverk ein kan forventa at ein person ved ein gitt alder vil bidra med i arbeidslivet framover. Forventa yrkesaktivitet er ikkje vilkårsbunden til at personen framleis er i arbeid. For dokumentasjon av metodane, sjå Haga (2013).

Færre sysselsette til å forsørgja kvar pensjonist

Då folketrygda vart innført i 1967, var det vel 3,5 sysselsette for kvar alders- og uførepensjonist. I 2013 hadde dette talet falle til 2,4. Når fleire frå dei store etterkrigskulla går av med pensjon og skal forsørgjast av mellom anna dei små fødselskulla frå slutten av 1970-talet og starten av 1980-talet, vil talet minka endå meir. Utan pensjonsreforma reknar vi med at talet på sysselsette per pensjonist ville ha falle til 2,0 kring år 2030 og til 1,7 i år 2060 (Christensen m.fl. 2012). Den kraftige auken i forsørgingsbøra dei siste tiåra kjem av fleire ulike tilhøve:

- Auke i forventa levealder: Forventa levealder ved fødselen har auka frå 74 år i 1967 til 82 år i 2013, og forventa attståande levetid for 67-åringar har i same periode auka frå 14 år til 18 år.¹
- Alderen når folk kjem inn i arbeidslivet har auka som følge av at fleire tek høgare utdanning. I 1970 hadde 78 prosent av 25-årige menn inntekt over halvparten av gjennomsnittsløna i Noreg. I 2012 gjaldt dette berre 59 prosent. Dette er ein grov indikasjon på prosentdelen som har arbeid som hovudinntektskjelde ved 25 år. I 1980 var det dessutan berre 20 prosent av folkemengda i alderen

30–39 år som hadde avslutta høgare utdanning, medan tilsvarende tal i 2012 var på 46 prosent.²

- Alderen ved avgang frå arbeidslivet har minka som følge av høgare uttak av uførepensjon, innføringa av avtalefesta pensjon (AFP) i 1989 og som følge av at den allmenne pensjonsalderen vart sett ned frå 70 år til 67 år i 1973. 49 prosent av 66-årige menn hadde inntekt over halvparten av gjennomsnittsløna i 1970, medan berre 33 prosent hadde det i 2012. Dette er ein grov indikasjon på prosentdelen som har arbeid som hovudinntektskjelde ved 66 år.

I motsett retning dreg at kvinneleg yrkesdeltaking har auka kraftig dei siste tiåra og medverka til fleire sysselsette. Prosentdelen sysselsette kvinner i alderen 15–74 år auka frå 44 prosent i 1972 til 66 prosent i 2013.³

Talet på sysselsette per pensjonist er lite tenleg som ein indikator på om ein lukkast i arbeidsmarknads- og pensjonspolitikken. For det fyrste skuldast dette at demografi i stor grad påverkar dette måtalet. Talet på sysselsette som del av folkemengda i yrkesaktiv alder vil og på tilsvarende vis påverkast av storleiken på dei einskilte årskulla, og denne typen måltal vil vera vanskelege å samanlikna over tid.

Når mange fleire enn før held fram i arbeid etter at dei har teke ut pensjon, kan ein ikkje skilje klart mellom yrkesaktive og pensjonistar. Betre tilgang til vidareutdanning og omskolering, og fleksible løysin- gar for å kombinera omsorg for barn med arbeid, gjer at ein dessutan i mindre grad enn før kan definera lengda på ein yrkeskarriere ut frå ein klart definert startdato og sluttdato

Fleire kombinerer arbeid og pensjon

Frå 2008 vart det mogeleg for 67-årige alderspensjonistar å kombinera arbeid og pensjon utan at pensjonen vart avkorta, og i 2009 og 2010 vart ordninga utvida til også å gjelde 68- og 69-åringar. For

¹ Kjelde: Statistisk Sentralbyrå (SSB), Statistikkbanken tabell 05 375 (se <http://statbank.ssb.no/statistikkbanken/>).

² Kjelde: SSB, Statistikkbanken tabell 08 921 (se <http://statbank.ssb.no/statistikkbanken/>).

³ Kjelde: SSB, Statistikkbanken tabell 05 111 (se <http://statbank.ssb.no/statistikkbanken/>). For 1972 refererer tallet til aldersgruppen 16–74 år.

IA-avtala

IA-avtala, eller intensjonsavtala om eit meir inkluderande arbeidsliv (sjå IA-avtala 2010), er ei avtale mellom regjeringa og partane i arbeidslivet for å skapa eit meir inkluderande arbeidsliv. Avtala vart fyrste gong underteikna i 2001. Ei revidert avtale gjaldt for perioden 2010–2013. Hovudmålet var «å førebyggje og redusere sjukefråvær, styrke jobbnærværet og betre arbeidsmiljøet, hindre utstøying og fråfall fra arbeidslivet.»

Dei tre delmåla var i 2010–2013:

- 1 Reduksjon i sjukefråværet med 20 prosent samanlikna med nivået i andre kvartal 2001.

- 2 Auka sysselsetjing av personar med redusert funksjonsevne.
- 3 Yrkesaktivitet etter fylte 50 år forlengjast med seks månader samanlikna med 2009.

Ny avtale gjeld for 2014–2018. Delmål 3 er i den nye avtala endra til: Yrkesaktivitet etter fylte 50 år skal aukast med tolv månader samanlikna med 2009.

NAV har arbeidslivssenter i alle fylke. Desse er ressurs- og kompetansesenter som støttar verksemdene i arbeidet med å nå måla i IA-avtala.

alderspensionistar over 70 år var dette mogeleg også tidlegare. Desse regelendringane har ført til at det har vorte stadig vanlegare å kombinera arbeid og pensjon i denne aldersgruppa (Bråthen og Grambo 2009, Dahl og Lien 2011). Eit anna tilhøve som nok kan ha medverka til dette, er at det no er store årskull som nærmar seg pensjonsalderen. Dette kan ha ført til ei haldningsendring blant arbeidsgjevarar og arbeidstakarar når det gjeld verdsetjinga av eldre si arbeidskraft. I ei spørjeundersøking Norstat gjennomførte for NAV i mars 2010, svara fire av fem arbeidsgjevarar at dei var svært eller nokså samde i at dei ynskte at medarbeidarane deira skulle halda fram i arbeid så lenge som mogeleg etter fylte 60 år (NAV 2011).

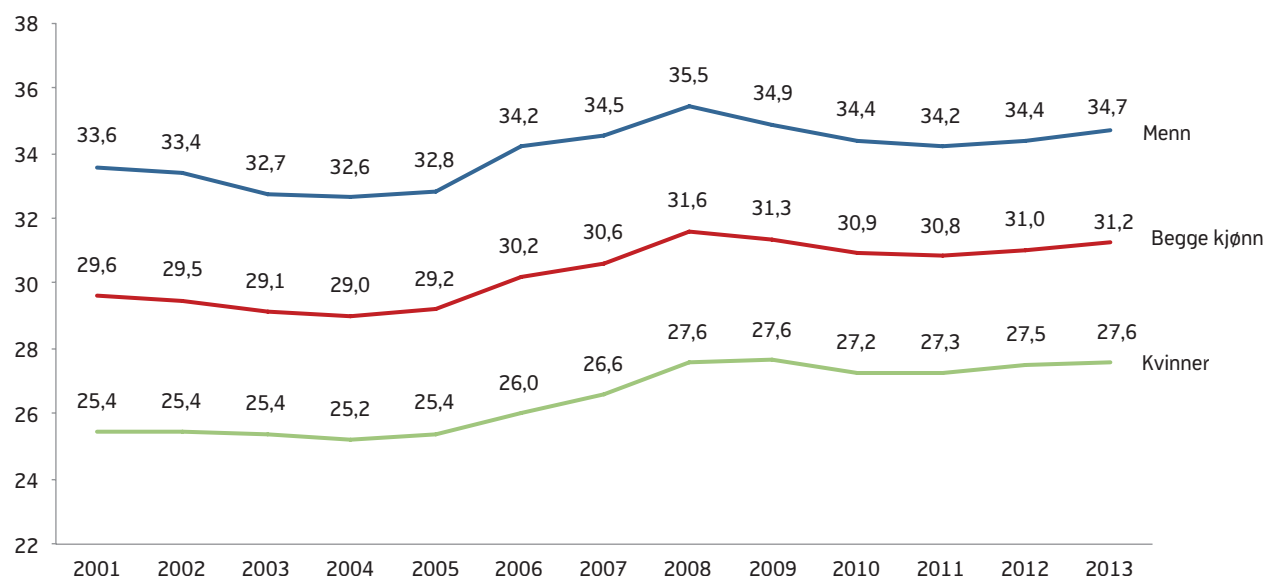
Med pensjonsreforma i 2011 vart det mogeleg å ta ut alderspensjon også i aldersgruppa 62–66 år, og denne gruppa kunne dermed også kombinera arbeid og alderspensjon fritt. Det vart òg innført ei ny AFP-ordning i privat sektor. Medan det tidlegare gjaldt strenge avkortingsreglar for kombinasjon av AFP med arbeidsinntekt, kan ein no fritt kombinera ny privat AFP med arbeidsinntekt. Dette gjeld derimot ikkje AFP-mottakarar i offentleg sektor eller mottakarar av den gamle AFP-ordninga i privat sektor (personar som tok ut privat AFP før 2011). Pensjonsreforma har medverka til at meir enn seks av ti alderspensionistar under 67 år kombinerte arbeid og pensjon i 2012 (Dahl og Lien 2013). Den vanlegaste grunngjevinga for å ta ut alderspensjon før 67 år, samtidig som ein held fram i arbeid, er ynskje om å nytta godt av pensjonen medan helse er god (Dahl og Galaasen 2013).

Forventa yrkesaktivitet auka dei to siste åra

I 2013 kunne ein 15-åring rekna med ein yrkeskarriere tilsvarande 31,2 årsverk i arbeidslivet (figur 1). Det er ein oppgang frå 2001 då tilsvarande tal var 29,6 årsverk, men det er en nedgang frå 2008 då sysselsetjinga var på det høgaste. Vi hadde om lag same konjunktursituasjon i 2008 som i 2001. Arbeidsløysa byrja å stige etter å ha nådd eit botnnivå i begge desse åra (Handal og Sørbø 2010). Det er difor sannsynleg at auken i forventa yrkesaktivitet frå 2001 til 2013 – om lag to årsverk – er ei reell endring og ikkje skuldast kortsiktige svingingar. Utviklinga sidan 2008 kjem i stor grad av nedgangskonjunkturen som starta våren 2008. Sidan menn i større grad enn kvinner arbeider i konjunkturutsette næringar, har yrkesaktiviteten gått meir ned for menn enn for kvinner.

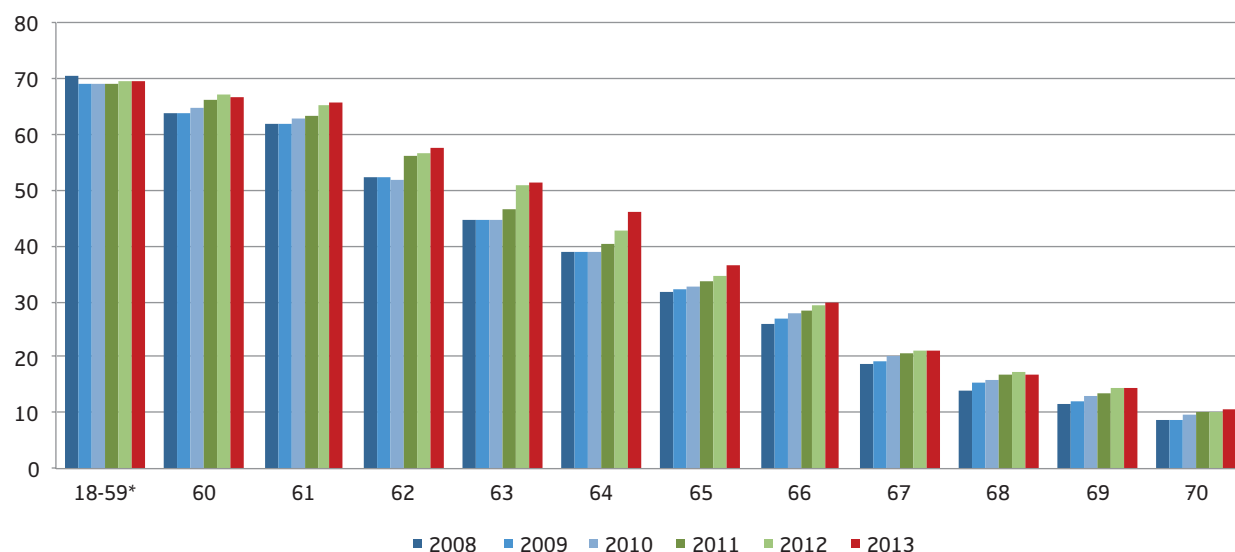
Forventa yrkesaktivitet i 2013 var høgare enn i heile perioden 2001–2007. Auken i yrkesaktivitet har vore større for kvinner enn for menn. Auken frå 2001 til 2013 svarar til ein forlengja yrkeskarriere på om lag 2,2 årsverk for kvinner og 1,1 årsverk for menn. Kvinner kan likevel rekna med å ha sju færre årsverk i arbeidslivet enn menn. Denne skilnaden har berre gått svakt ned frå 2001, då han var litt meir enn åtte årsverk. Noko av denne skilnaden kjem av at kvinner i større grad enn menn er mellombels ute av arbeidslivet som følgje av omsorg for born, særleg i samband med foreldrepermisjon. Skilnaden mellom kvinner og menn i den delen som er sysselsett er temmeleg liten, og hovudårsaka til skilnaden i

Figur 1. Forventa yrkesaktivitet (i årsverk) etter fylte 15 år fordelt på kjønn, 2001–2013. Førrebels tal for 2013



Kjelde: NAV

Figur 2. Prosentdel av folketallet i registrert arbeid etter alder. Utgangen av året.* = aldersstandardiserte tal



Kjelde: NAV

forventa yrkesaktivitet er at det framleis er langt fleire kvinner enn menn som arbeider deltid.

Yrkesaktiviteten for dei under 60 år, sett under eitt, har vore stabil sidan 2008 (figur 2).

Samstundes har det vore ein auke i sysselsetjinga blant personar over 60 år. Det kjem truleg mellom

anna av auka utdanningsnivå blant eldre og jamt veksande sysselsetjing blant kvinner. Som følgje av pensjonsreforma har sysselsetjinga dessutan auka særleg mykje for aldersgruppa 62–66 år i perioden 2010 til 2013. Som nemnt vart og avkortinga av alderspensjonen ved arbeid for aldersgruppa 67–69 år avskaffa i perioden 2008–2010, noko som har medverka til auka sysselsetjing for denne gruppa.

Høgare yrkesaktivitet blant dei over 50 år

Delmål 3 i IA-avtala var at gjennomsnittleg periode med yrkesaktivitet etter 50 år skulle forlengjast med 6 månader frå 2009 til 2013. Figur 3 viser eit mål for dette – forventa yrkesaktivitet etter 50 år. Merk at denne indikatoren er basert på sysselsetjinga for heile folket over 50 år, også den delen som hadde slutta i arbeid før 50 år på grunn av arbeidsløyse eller dårleg helse. Skulle vi rekna med berre den delen som framleis var yrkesaktive ved 50 år, ville tala vore høgare.

Ein 50-åring i 2013 kunne venta å vera i arbeid framover tilsvarande 11,3 år med full stilling. Dette er ein auke på 0,4 år frå 2009, og forventa yrkesaktivitet etter 50 år er no høgare enn i alle tidlegare år vi har data for. For 2001 til 2013 svarar auken i yrkesaktivitet blant dei over 50 år til ein auke på 1,7 årsverk per person.

Yrkesaktiviteten har vore jamn eller aukande i kvart einaste år i perioden, også i periodar med stigande arbeidsløyse, slik som i perioden 2002–2003 og i 2009–2010. Auken er størst for kvinner, og det skuldast at dei årskulla kvinner som no passerar 50, har vore meir yrkesaktive gjennom heile yrkeskarrieren sin.

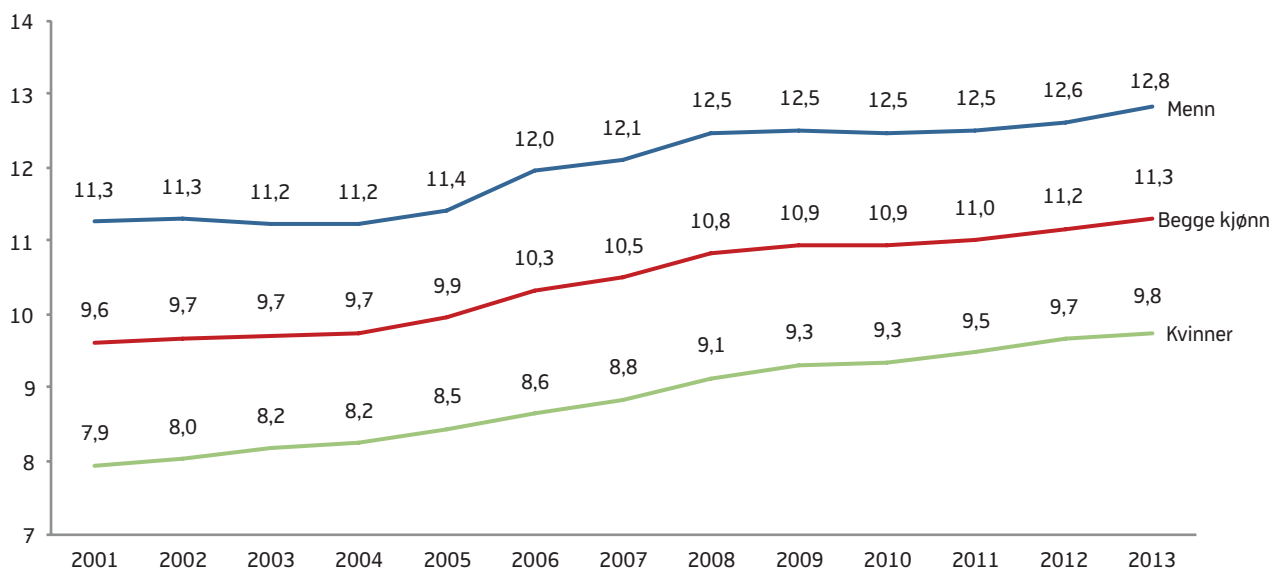
Ei mogleg forklaring på auken er elles at ein stadig større del av folk i denne aldersgruppa har høgare utdanning. Tidlegare granskingar viser at sysselsetjinga blant eldre aukar med utdanningsnivået (Bakken og

Bråthen 2012). At store årskull no er i ferd med å nærma seg pensjonsalderen, kan som tidlegare nemnt dessutan ha ført til ei haldningsendring blant arbeidsgjevarar og arbeidstakarar, slik at både arbeidskraftstilbodet og -etterspurnaden kan ha auka i denne aldersgruppa.

Auken frå 2010 til 2013 har og samanheng med pensjonsreforma og innføringa av nytt pensjonsregulering frå 2011. Dahl og Lien (2013) viser at reforma førte til ein signifikant auke i sysselsetjinga for personar over 60 år. Nytt med pensjonsreforma var at personar i alderen 62–66 år kunne kombinera arbeid og alderspensjon utan at pensjonen vert redusert. Det er ein klår auke i sysselsetjinga for 62-åringar i 2011, 63–64-åringar i 2012 og 65-åringar i 2013. Det er rimeleg å sjå dette som ein verknad av pensjonsreforma.

For at målet i IA-avtala skulle bli nådd måtte forventa yrkesaktivitet etter 50 år auka til 11,4 år innan 2013. Målet blei ikkje nådd. Det er likevel fem fylke der auken var på minst 0,5 år. Desse er: Rogaland, Troms, Sør-Trøndelag, Sogn og Fjordane og Nordland.

Figur 3. Forventa yrkesaktivitet (i årsverk) etter fylte 50 år fordelt på kjønn, 2001–2013. Førebelse tal for 2013



Kjelde: NAV

Eldre arbeidar lengst i Akershus og kortast i Østfold

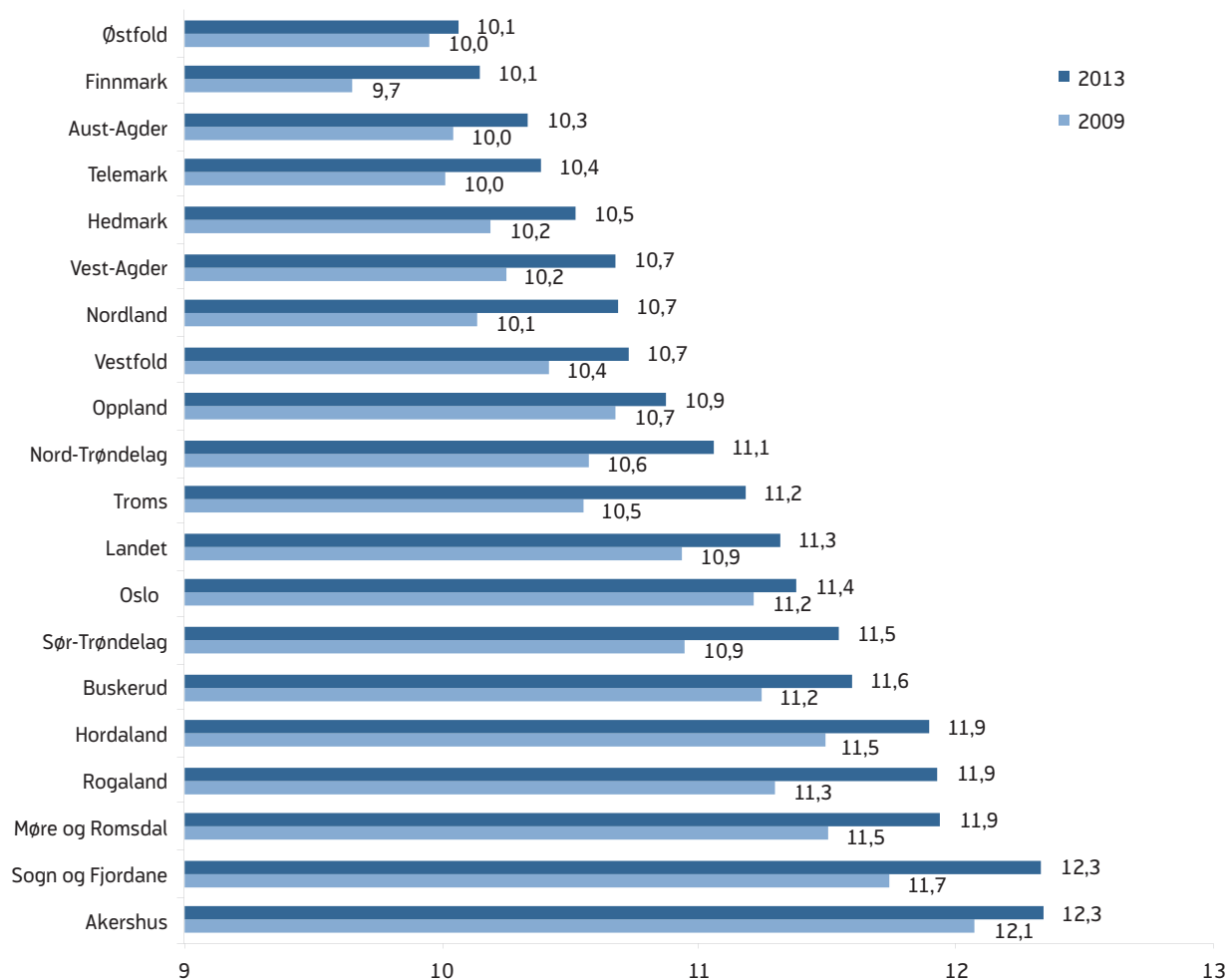
Akershus er fylket med høgast yrkesaktivitet blant dei over 50 år, følgt av dei fire vestlandsfylka. Folk i Akershus arbeider i gjennomsnitt 12,3 år på heiltid etter at dei har fylt 50. Finnmark og Østfold er fylka med lågast yrkesaktivitet. 50-åringar kan der rekna med å vera berre 10,1 årsverk i arbeid etter 50 år. Alle fylka har auka i yrkesaktiviteten frå 2009 til 2013. Vi kan til dels forklara den fylkesvise variasjonen med skilnader i næringsstruktur og utdanningsnivå. Akershus er fylket med nest høgast utdanningsnivå (etter Oslo) av folk i aldersgruppa 60–66 år, medan Finnmark og Østfold begge er blant dei fire fylka i landet med lågast utdanningsnivå.⁴

Yrkesaktiviteten har og samanheng med kor mange som i ulike fylke er utanfor arbeidslivet på grunn av helse. Medan 28 prosent av folk i alderen 50–66 år fekk uførepensjon i Østfold ved utgangen av 2013 (fylket med høgast prosentdel), gjaldt dette berre 15 prosent i Akershus (lågast av alle fylka).

Gjennomsnittleg avgangsalder etter næring og yrke

Indikatoren «Forventa yrkesaktivitet» let seg ikkje enkelt fordela på næring eller yrke. For å kunna seie noko om lengda av yrkesaktivt liv blant seniorar i ulike næringer og yrke har vi difor laga ein ny indika-

Figur 4. Forventa yrkesaktivitet (i årsverk) etter fylte 50 år, etter fylke



Kjelde: NAV

⁴ Prosentdel av folkemengda i alderen 60–66 år som i 2012 hadde universitets- eller høyskuleutdanning. Kjelde: SSB, Statistikkbanken tabell 08 921.

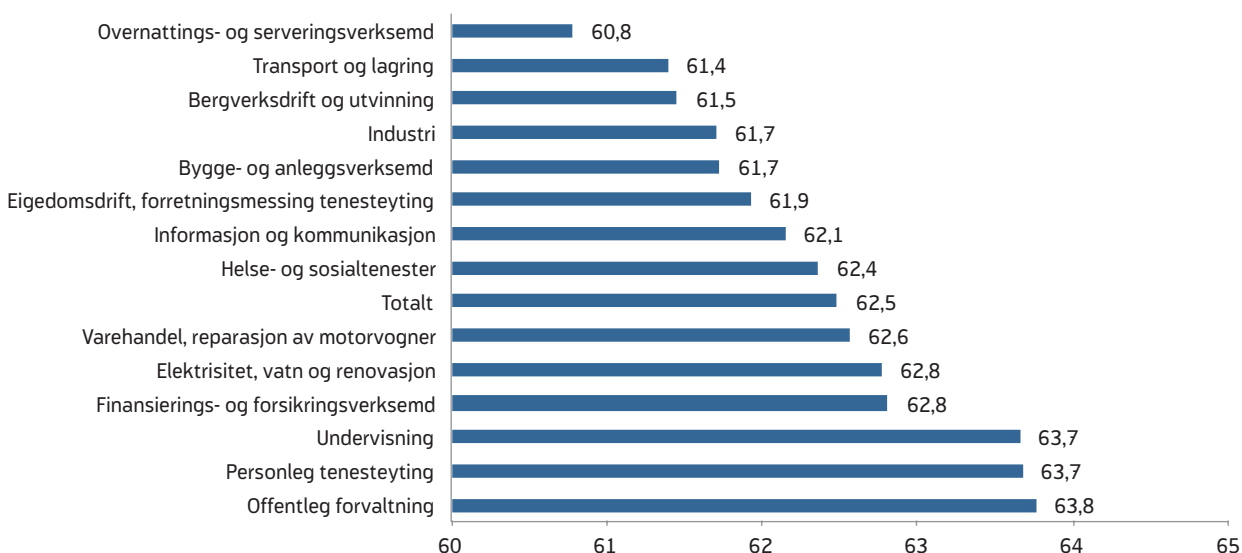
tor: Gjennomsnittleg avgangsalder blant personar over 50 år. Den blir rekna ut som gjennomsnittsalderen til dei som var i arbeid eit gitt år (2011), og som ikkje var i arbeid i løpet av dei to neste åra. Sidan vi følgjer personane i to år for å avgjera om dei er ute av arbeidslivet, er 2011 det siste året vi kan gje tal for.

Blant næringane er det offentleg forvaltning, personleg tenesteyting og undervisning som har høgast avgangsal-

der, med over 63 år. Overnattings- og serveringsverksemdar har ein avgangsalder på under 61 år.

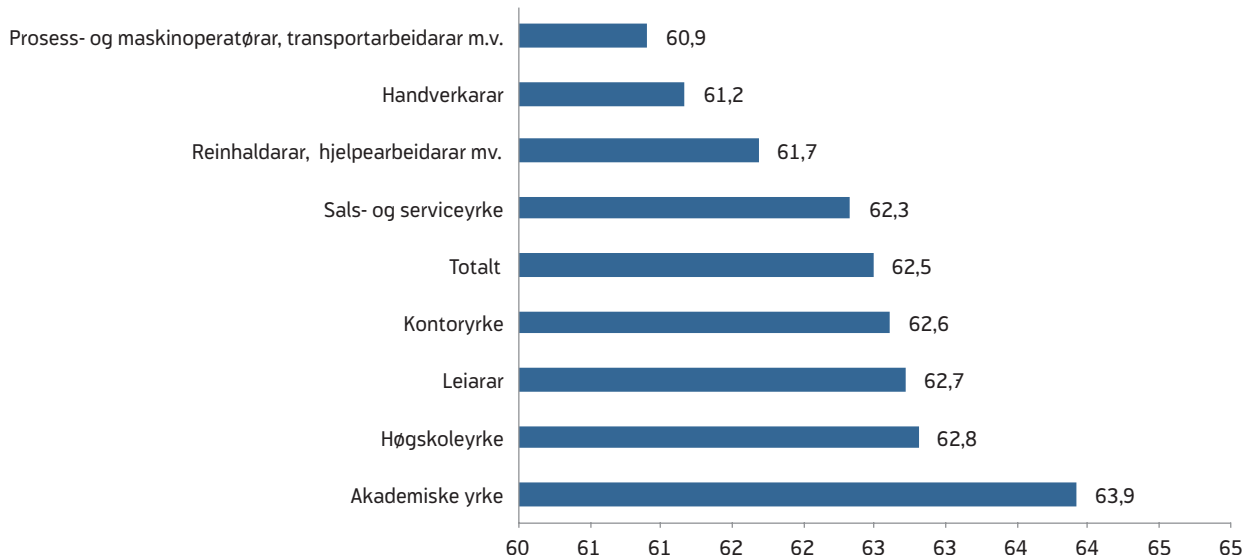
Akademiske yrke har ein avgangsalder på om lag 64 år, over eitt år høgare enn høghskoleyrke på andre-plassen. Lågast her er prosess- og maskinoperatørar, transportarbeidarar mv. og handverkarar. Desse yrka har ein avgangsalder på om lag 61 år.

Figur 5. Gjennomsnittleg avgangsalder etter fylte 50 år i 2011, etter næring



Kjelde: NAV

Figur 6. Gjennomsnittleg avgangsalder etter fylte 50 år i 2011, etter yrke



Kjelde: NAV

Forventa pensjoneringsalder

Vi kan rekna ut forventa pensjoneringsalder for ikkje-pensjonerte personar i ulike aldrar. Figur 7 og 8 viser forventa pensjoneringsalder på to alderstrinn: 18 og 50 år for perioden 2001 til 2013.

I 2013 var forventa pensjoneringsalder for ein person på 50 år på 63,0 år, mens den for ein person på 18 år var 60,0 år. Av figur 7 og 8 ser vi at den forventa pensjoneringsalderen for kvinner ved 18 år var knapt eit halvt år lågare enn for menn, men ved 50 år litt høgare. Forventa pensjoneringsalder for kvinner har i alle år før 2011 vore lågare enn for menn. Pensjonsreforma har ført til at forventa pensjoneringsalder for kvinner ved 50 år er blitt høgare enn for menn. Det kjem av at kvinner i langt mindre grad enn menn nyttar seg av høvet til å ta ut alderspensjon før 67 år.

Det var ein sterk auke i forventa pensjoneringsalder i 2004. Dette kom av innføringa av tidsavgrensa uførestønad. Eit hovudmål med denne ordninga var å minka tilgangen til varig uførepensjon.⁵ Det var ein nedgang i forventa pensjoneringsalder på alle aldersnivå i 2010 og 2011. Dette kjem av auka tilgang både til uførepensjon og AFP, og i 2011 også til alderspensjon på grunn av innføringa av fleksibel alderspensjon.

Auken i tilgangen til uførepensjon kjem i stor grad av opphevinga av tidsavgrensa uførestønad. Mange mottakarar av arbeidsavklaringspengar som tidlegare hadde tidsavgrensa uførestønad, har fått uførepensjon.⁶ Dessutan kan det vera at ein del personar som før ville fått tidsavgrensa uførestønad, har fått uførepensjon i staden for arbeidsavklaringspengar. I 2012 og 2013 auka forventa pensjoneringsalder. Først og fremst på grunn av lågare tilgang til uførepensjon på alle aldersnivå, men også på grunn av lågare tilgang til alderspensjon i alder 63–66 år. Tilgangen til alderspensjon i 2011 var ekstra stor sidan fem årskull då fekk høve til å ta ut alderspensjon før fylte 67 år.

Alderspensjon og AFP stod for 0,1 år av auken i

forventa pensjoneringsalder frå 2011 til 2013. Minka tilgang til uførepensjon stod for 1,3 år av auken i forventa pensjoneringsalder ved 18 år, og for 0,7 år av auken ved 50 år.

Tilhøva på arbeidsmarknaden påverkar pensjoneringsåtfærda. Noreg var inne i ein høgkonjunktur frå 2003/2004 til 2008. Auken i etterspurnad etter arbeidskraft i denne perioden kan ha medverka til å forklara auken i forventa pensjoneringsalder i 2005–2007. Tilsvarende kan minka etterspurnad i 2009–2010 ha medverka til auka uttak av pensjon.

Nokre år klarar ikkje NAV å handsama krava like fort som dei kjem inn, slik at vi får ein auke i saker som ikkje er handsama, og andre år klarar vi å handsama fleire saker enn innkomne krav, slik at auken i talet på pensjonistar blir større enn talet på nye krav. Det er grunn til å tru at auke i talet på krav om uførepensjon som ikkje er handsama er ein medverkande årsak til auken i forventa pensjoneringsalder frå 2004 til 2007, og at auka innsats i sakshandsaminga bidrar til nedgangen frå 2009.

Inntil 2007 blei alderspensjon til pensjonistar i alder 67–69 år avkorta mot arbeidsinntekt. Forventa pensjoneringsalder for dei som ikkje var pensjonert før fylte 67 år var i desse åra 67,3 år. I 2008 blei avkortinga teken bort for 67-åringar og i 2009 og 2010 for 68- og 69-åringar. Verknaden av dette var at forventa pensjoneringsalder for 67-åringar gjekk ned til 67,2 år i 2008 og 67,1 år i 2009. Dette er då også ei medverkande årsak til nedgangen i forventa pensjoneringsalder på alle aldersnivå i 2009 og 2010. Forventa pensjoneringsalder går ned sjølv om fleire over 67 år er i arbeid fordi dei kombinerer arbeid og pensjon. I 2011–2013 har igjen forventa pensjoneringsalder ved 67 år auka til om lag 67,3 år. Det kan vera ein verknad av at nokre nyttar seg av høvet til å få ein høgare årleg pensjon ved å ta ut pensjon seinare enn dei elles ville gjort.

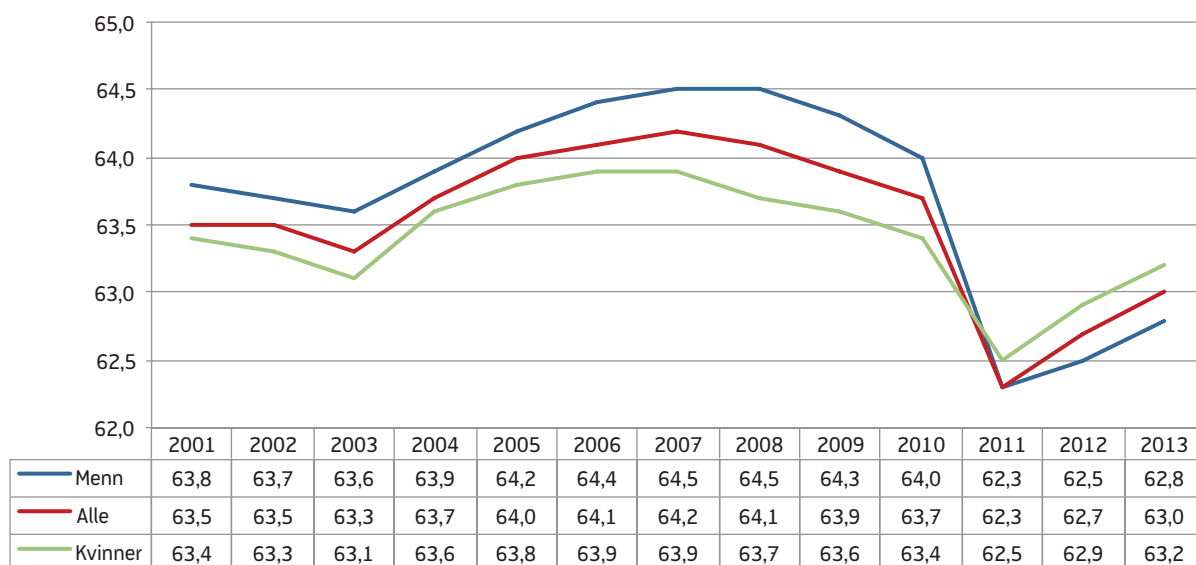
Forventa tid med uttak av pensjon

Ved å sjå på skilnaden i forventa levetid og forventa effektiv pensjoneringsalder ved 50 år, får vi eit anslag over forventa tid som mottakar av pensjon.

⁵ Ein grundig analyse av TU-ordninga finst i Bragstad (2009).

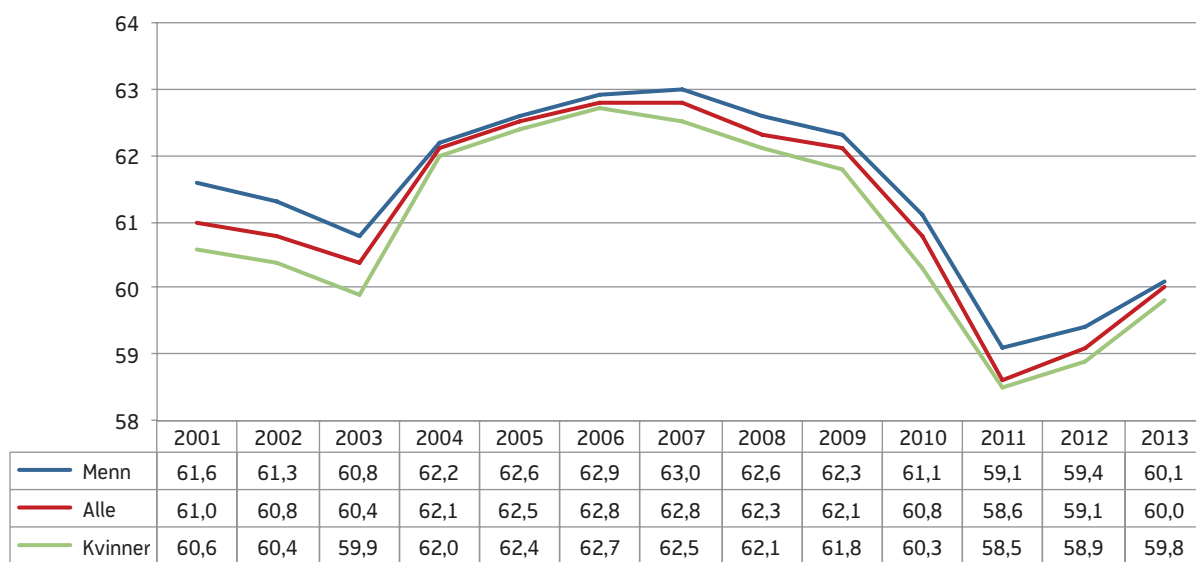
⁶ For utviklinga i uførepensjonen, sjå Bragstad, Ellingsen og Lindbøl (2012).

Figur 7. Forventa pensjoneringsalder ved fylte 50 år, etter kjønn



Kjelde: NAV

Figur 8. Forventa pensjoneringsalder ved fylte 18 år, etter kjønn



Kjelde: NAV

Denne har auka monaleg frå 17,6 år i 2001 til 20,2 år i 2013. Auken kjem både av auka forventa levealder og nedgang i forventa effektiv pensjoneringsalder. Auken frå 2001 til 2013 er på om lag 2,5 år. 2 år kjem av auka levealder og 0,5 år av lågare pensjone-

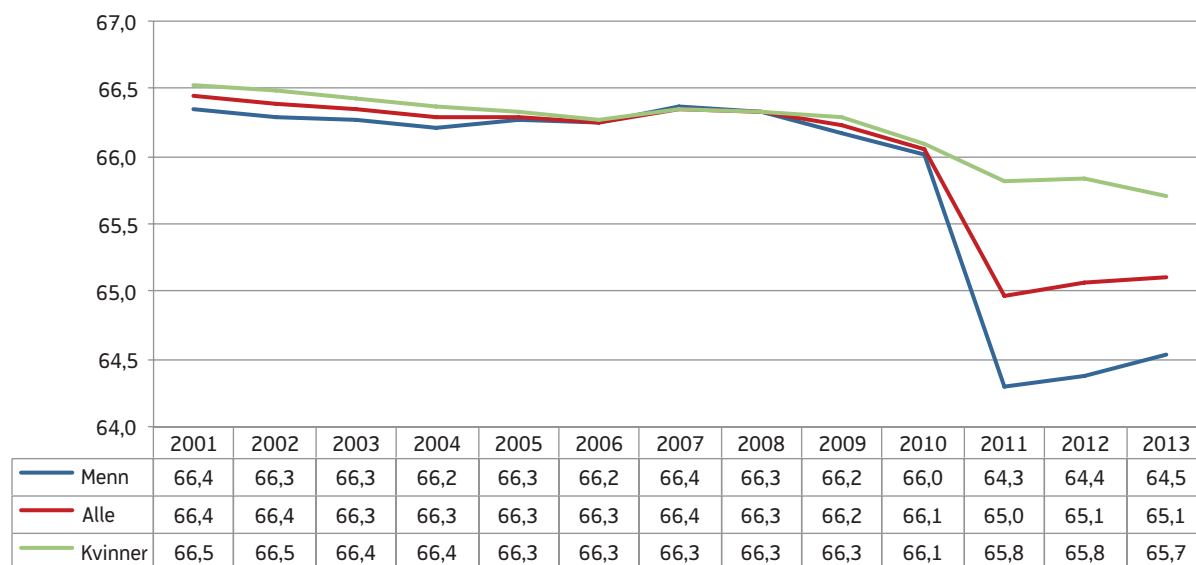
ringsalder. Skilnaden i forventa tid som mottakar av pensjon mellom kvinner og menn var i 2001 4,6 år. I 2013 har den minka til 2,8 år.

Forventa pensjoneringsalder for alderspensjon og AFP

Etter pensjonsreforma, som innførte fleksibel pensjonsalder, er det viktig å følgja med i korleis forventa pensjoneringsalder utviklar seg, når vi avgrensar pensjonsomgrepet til berre å omfatta alderspensjon og AFP. I privat sektor er AFP no eit tillegg til alderspensjonen. I offentlig sektor kan ein velja mellom alderspensjon og AFP dersom ein vil ta ut pensjon før 67 år. Det var ein moderat nedgang i forventa pensjoneringsalder rekna på denne måten, med om lag 0,3 år frå 2001 til 2010. I 2011 blei det mogeleg å ta ut alderspensjon frå 62 år. Mange, særleg menn, nytta seg av dette og vi fekk ein

reduksjon i forventa pensjoneringsalder frå 2010 til 2011 med om lag eitt år. For kvinner var nedgangen berre 0,3 år (4 månader) og for menn 1,7 år. Den store skilnaden mellom kvinner og menn skuldast både at ein større del menn fyller vilkåra for å ta ut pensjon før fylte 67 år, og at kvinner som oppfyller vilkåra i langt mindre grad nyttar seg av ordninga. Frå 2011 til 2012 auka forventa pensjoneringsalder med om lag 0,1 år. Dette kjem av at dei som var i alder 63–66 år hadde kunna ta ut alderspensjon året før, mens det ikkje var slik i 2011. Frå 2012 til 2013 var det ingen endring for begge kjønn samla, men ein liten nedgang på 0,1 år for kvinner og ein tilsvarande auke for menn.

Figur 9. Forventa pensjoneringsalder ved fylte 62 år, etter kjønn. Berre alderspensjon og AFP



Kjelde: NAV

Referansar

- Bakken, Frøydis og Magne Bråthen (2012) «Seniorer i arbeidslivet – hva påvirker beslutningen om å fortsette i jobb?», *Arbeid og velferd*, 4–2012, 38–48
- Bragstad, Torunn (2009) «Tidsbegrenset uførestønad – evaluering fire år etter innføring», NAV-rapport 3–2009, Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet
- Bragstad, Torunn, Jostein Ellingsen og Marianne Lindbøl (2012) «Hvorfor blir det flere uførepensjonister?», *Arbeid og velferd*, 1–2012, 26–39
- Bråthen, Magne og Anne-Cathrine Grambo (2009) «Sysselsettingseffekten av endrede regler for alderspensjon for 67-åringer», *Arbeid og velferd*, 2–2009, 41–47
- Christensen, Arne Magnus, Dennis Fredriksen, Ole Christian Lien og Nils Martin Stølen (2012) «Pension Reform in Norway: Combining Nonfinancial Defined Contribution Schemes and Distributional Goals», i Holzmann, Palmer og Robalino (ed.) «NDC Pension Schemes: Progress and Frontiers in a Changing Pension World», Joint Swedish Social Insurance Agency – World Bank Conference Volume
- Dahl, Espen Steinung og Anders Mølster Galaasen (2013) «I pose og sekk? Hvorfor har så mange valgt å kombinere arbeid og pensjon?», *Arbeid og velferd*, 3–2013, 56–67
- Dahl, Espen Halland og Ole Christian Lien (2013) «Pensjonsreformen – flere eldre i arbeid », *Arbeid og velferd*, 1–2013, 58–71
- Haga, Oddbjørn (2013) «Forventa pensjoneringsalder og yrkesaktivitet», *Arbeid og velferd*, 2–2013, 102–116
- Handal, Jørn og Johannes Sørbo (2010) «Nedgangskonjunktoren til nå – hva skiller denne fra de forrige?», *Arbeid og velferd*, 1–2010, 13–21
- IA-avtala (2010) Intensjonsavtala om et mer inkluderende arbeidsliv Tilgjengelig fra: [http://www.nav.no/Arbeid/Inkluderende+arbeidsliv/Om+IA-av-tala.234 599.cms](http://www.nav.no/Arbeid/Inkluderende+arbeidsliv/Om+IA-av-tala.234%20599.cms)
- NAV (2011) Flere kombinerer pensjon og arbeid Tilgjengelig fra: [http://www.nav.no/Om+NAV/Tall+og+analyse/Analyser/Arbeid+og+velferd/Arbeid+og+velferd/Flere+kombinerer+pensjon+og+arbeid.279 477.cms](http://www.nav.no/Om+NAV/Tall+og+analyse/Analyser/Arbeid+og+velferd/Arbeid+og+velferd/Flere+kombinerer+pensjon+og+arbeid.279%20477.cms) (Hentet 16.04.2012)

EVALUERING AV «HELHETLIG, PRINSIPPSTYRT, METODISK TILNÆRMING» (HPMT)

En klynge-randomisert studie

Av Ira Malmberg-Heimonen¹, Sidsel Natland og Anne-Grete Tøge

Sammendrag

Denne artikkelen handler om kompetanse i sosialfaglig oppfølgingsarbeid i NAV. Vi presenterer hovedfunnene fra et forskningsprosjekt der vi, gjennom en klynge-randomisert studie, undersøker effektene og erfaringene med å implementere «Helhetlig, Prinsippstyrt, Metodisk Tilnærming» (HPMT) blant veiledere i Kvalifiseringsprogrammet. HPMT er en modell, en metodikk og et oppfølgingsprogram, og det er utviklet og implementert av NAV som et svar på et uttalt behov fra praksisfeltet om å styrke veilederrollen. Å anvende HPMT innebærer en mer systematisk og evidensbasert oppfølging.

HPMT har hatt effekter både for veiledere og deltakere i Kvalifiseringsprogrammet. HPMT har hatt positive effekter for veiledernes vurderinger av faglig kompetanse, relasjonell allianse og opplevd veiledningskvalitet. Deltakerne fra tiltakskontor (de kontorene der veilederne har anvendt HPMT i sitt oppfølgingsarbeid) har større overgang til arbeid, og de har fått høyere inntekt. Deltakerne i sammenligningskontorene er oftere i aktiviseringstiltak som arbeidsmarkedsopplæring, praksisplass og Kvalifiseringsprogrammet. Den positive utviklingen for deltakerne i tiltaksgruppen kan tolkes som effekter av HPMT-opplæringen.

I undersøkelsen ble 18 NAV-kontor randomisert til ni tiltaks- og ni sammenligningskontorer. Datamaterialet består av både kvantitative effektdata og kvalitative prosessdata. I denne artikkelen presenteres data og effekter av HPMT for veiledere og deltakere.

¹ Kontakt: Professor Ira Malmberg-Heimonen, (ira.malmberg-heimonen@hioa.no)

Innledning

Deltakerne i Kvalifiseringsprogrammet utgjør en kompleks og sammensatt brukergruppe. Veilederne må derfor ha høy faglig kompetanse for å utføre godt og effektivt oppfølgingsarbeid. Dette gjelder spesielt når målet for oppfølgingsarbeidet er å få flere brukere i arbeid eller annen aktivitet (Schafft og Spjelkavik 2011). NAV ønsker å bidra til dette ved å tilrettelegge for fagutvikling, kompetanseheving og utvikling av ferdigheter knyttet til veilederrollen i Kvalifiseringsprogrammet, men også i NAV generelt.

NAV-reformen ble omtalt som en kompetansereform der behovet for nye arbeidsmetoder ble understreket. Arbeidet med utvikling av rollen som NAV-medarbeider ble begrunnet i målsetningen om å fremstå som en kompetent organisasjon, og det ble en lokal oppgave (Andersen og Skinnarland 2011). HPMT er en sentralt utviklet opplæring som fokuserer særlig på rollen som veileder i Kvalifiseringsprogrammet. Ut ifra et uttalt behov fra praksisfeltet om økt kompetanse i oppfølgingsarbeid med deltakere i Kvalifiseringsprogrammet, utviklet en ressursgruppe i NAV modellen, metodikken og opplæringsprogrammet «Helhetlig, Prinsippstyrt, Metodisk Tilnærming», HPMT. HPMT skulle legge grunnlaget for et systematisk og helhetlig oppfølgingsarbeid med utgangspunkt i NAVs oppfølgingsmodell (se Figur 1). At søkelyset i prosjektperioden har vært rettet mot veiledere og deltakere i Kvalifiseringsprogrammet, utelukker ikke at modellen og metodikken også har potensiale for å utvikle veilederrollen i NAV generelt.

I tillegg inneholdt HPMT-prosjektet en forskningskomponent. NAV finansierte en effekt- og prosessevaluering som ble gjennomført av en gruppe forskere ved Høgskolen i Oslo og Akershus, Sosialforsk: Ira Malmberg-Heimonen, Simon Innvær, Sidsel Natland, Anne-Grete Tøge og Helle C. Hansen.² Imple-

Kvalifiseringsprogrammet

Et tilbud til mennesker som har levd på sosialhjelp over lang tid eller står i fare for å komme i en slik situasjon.

Skal gi opplæring, arbeidstrening og tilstrekkelig oppfølging for at deltakeren skal komme i arbeid eller meningsfull aktivitet. Programmet gir også en mulighet for å avklare andre rettigheter til inntekt.

Innholdet i programmet skal være tilpasset deltakerens ønsker og behov. Programmet skal inneholde arbeidsrettede aktiviteter, opplæringsaktiviteter, tett individuell oppfølging og veiledning. Dersom deltakeren trenger medisinsk eller annen behandling, kan dette innarbeides.

Tidsrammen er ett år, men programmet kan forlenges med ett år dersom det er nødvendig.

Programmet skal være på full tid, og gir rett til kvalifiseringsstønad og vanlig ferie.

Stønaden er 2G, og denne inntekten er skattepliktig. Grunnbeløpet (G) er per 1. mai 2013 kr. 85 245 kr. For deltakere under 25 år er stønaden 2/3 av full stønad.

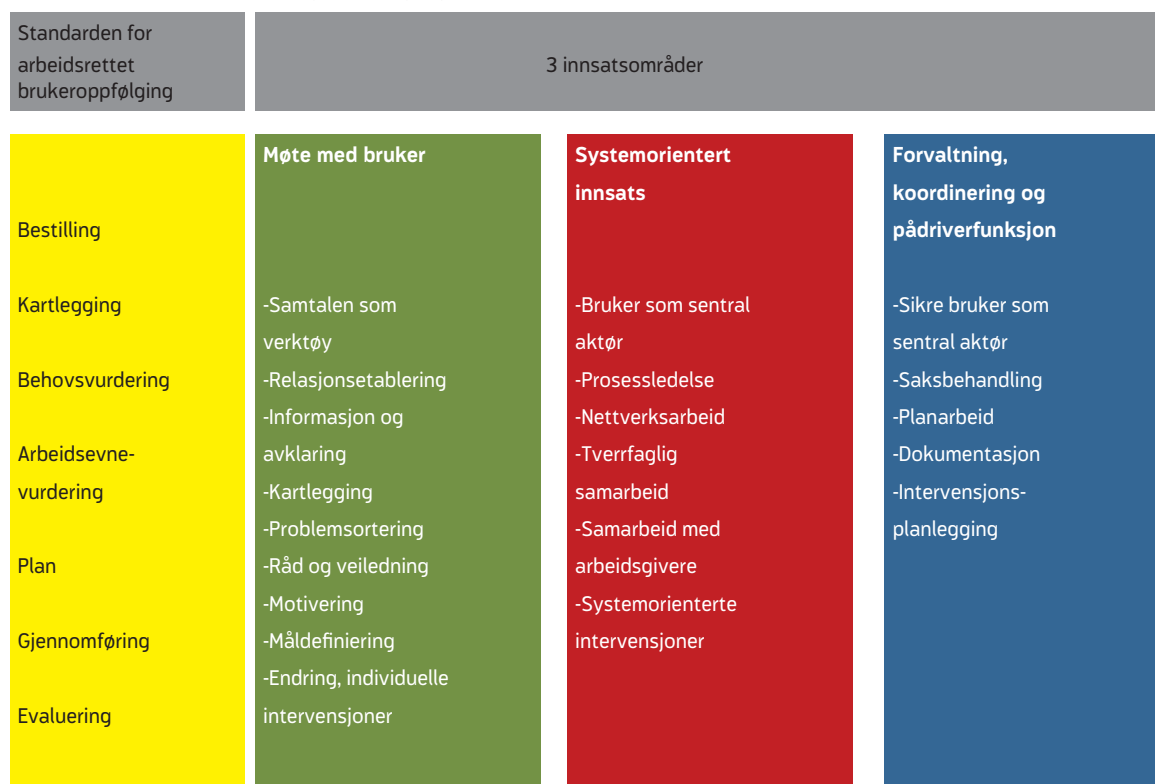
Kilde: <https://www.nav.no/Sosiale+tjenester/Kvalifiseringsprogrammet>

menteringen av HPMT muliggjorde derfor et unikt samarbeid mellom beslutningstakere, praksisfelt og forskning. Hensikten med forskningsprosjektet var å undersøke hvorvidt HPMT-opplæringen har effekt på veilederne oppfølgingsarbeid, hvordan de selv vurderer sin kompetanse i dette arbeidet og hvorvidt eventuelle endringer i oppfølgingsarbeidet har effekter for deltakerne i Kvalifiseringsprogrammet, for eksempel ved økt overgang til arbeid. Denne artikkelen er basert på sluttrapporten til NAV (Malmberg-Heimonen m. fl. 2014).

En modell, en metodikk og et opplæringsprogram: Kort introduksjon av HPMT
HPMT er definert som et *fag- og kompetanseutviklingsprogram* bestående av både en modell for sosialfaglig oppfølgingsarbeid, en metodikk (verktøy og en omfattende veiledningsstruktur) og et opplæringsprogram. HPMT er fundert i eksisterende fagkunnskap der det nye beskrives som «måten innsatsområdene og metodekomponentene er satt sammen på» og «strukturen og systematikken i måten å arbeide på» (Arbeids- og velferdsdirektoratet 2011). Modellen

² Lenke til rapport: Malmberg-Heimonen, Natland, Tøge, Hansen, Innvær: Evaluering av «Helhetlig, prinsippstyrt, metodisk tilnærming». En klynge-randomisert studie: <http://www.fylkesmannen.no/Documents/Dokument%20FMMR/sosiale%20tenester/Rapport%20HPMT%202014.pdf> epslanguage=nn

Figur 1. Modell for helhetlig oppfølging



Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet 2011

tar utgangspunkt i NAVs oppfølgingsmodell for arbeidsrettet brukeroppfølgning, men er supplert med:

- tre innsatsområder («Møte med bruker», «Systemorientert innsats», «Forvaltning, koordinering og pådriverfunksjon»)
- ti metodiske prinsipper
- et utvalg metodiske verktøy

Innsatsområdet «møte med bruker» handler om samarbeid og relasjon mellom bruker og veileder. Her står endring sentralt. For å få til endring trengs en god relasjon mellom bruker og veileder. Relasjonen skal preges av profesjonalitet fra veileders side og defineres som en arbeidsrelasjon. Innen dette innsatsområdet er HPMT hovedsakelig basert på verktøyene fra samtalemetodikk og kognitiv endringsmetodikk, slik som ”motiverende samtale” (Barth og Näsholm 2007, Arkowitz og Miller 2008).

Innsatsområdet «systemorientert innsats» handler om å fremme gode samarbeidsrelasjoner med aktører

som har kontakt med bruker. Dette gjelder både offentlige og private aktører og personer i brukers nettverk, som familiemedlemmer og venner. Nøkkelord for denne delen av HPMT er anerkjennende prosessledelse, mestringstillit og kognitiv endringsmetodikk. Sentrale verktøy er anerkjennende intervju, samt system- og nettverkskartlegging (Finegold m. fl. 2002).

Innsatsområdet «forvaltning, koordinering og pådriverfunksjon» handler om dokumentasjonsarbeid, koordinering og å sikre at prosesser i brukers oppfølgingsløp ikke stopper opp. HPMT legger vekt på at dokumenter skal være «levende» og «aktive» elementer i oppfølgingsarbeidet. Dette betyr at veileder må involvere brukerne i dokumentasjonsarbeidet, både i arbeidet med arbeidsevnevurdering og planer underveis i oppfølgingsløpet. I HPMT innebærer denne delen av oppfølgingsarbeidet også at veileder tar et skritt ut av prosessen og kaster et kritisk blikk på eget arbeid. Hensikten er at veileder

skal bruke dokumentasjonen aktivt til å evaluere og justere oppfølgingsarbeidet.

En veileder som jobber i tråd med HPMT, skal legge 10 *prinsipper* til grunn for arbeidet.

Veileder skal:

1. være forberedt
2. anerkjenne brukers situasjonsbeskrivelse og behov
3. avklare roller og forventninger
4. gi tilstrekkelig og relevant informasjon
5. være mål-, endrings- og handlingsfokuseret
6. være styrke- og mestringsfokuseret
7. kartlegge ressurser i brukers sosiale omgivelser/nettverk
8. ha klare konklusjoner og avtaler
9. være pålitelig og forutsigbar
10. sørge for tilgjengelighet, kontinuitet og fleksibilitet

HPMT har også en grundig *veiledningsstruktur* for å sikre en god læringsprosess og overføring av kunnskap til praksis. For å få til en slik overføring er veiledningsstrukturen tredelt, ressursgruppen på nasjonalt nivå (nivå 3), Fylkesmannen på fylkesnivå (nivå 2) og HPMT-veileder på kontornivå (nivå 1). Ressursgruppen er det øverste nivået i strukturen og gir veiledning til Fylkesmannen, HPMT-veilederne og i noen tilfeller også til veiledere på lokale NAV-kontor. Fylkesmannen gir veiledning til det lokale kontoret og vektlegger støtte og oppfølging av HPMT-veilederen. HPMT-veiledere gir veiledning ved sitt lokale NAV-kontor.³

Metode

Når formålet er å undersøke både *effekter* av og *prosessen* med å implementere modellen, er det hensiktsmessig å velge et forskningsdesign som kombinerer kvantitative og kvalitative metoder. I denne studien benytter vi eksperimentelt design for å undersøke hvilke effekter HPMT har, og prosess-

evaluering for å undersøke hvordan og hvorfor HPMT fungerer.⁴

Randomiserte kontrollerte forsøk

– design for å avdekke årsakssammenhenger

Randomiserte kontrollerte forsøk bygger på ideer om kontrafaktisk og intervensjonistisk kausalitet (Tuftes 2013, Solomon m.fl. 2009). I vårt tilfelle: Gitt alt annet likt, hva ville skjedd om HPMT ikke ble innført? I randomiserte forsøk fordeles enhetene tilfeldig mellom ulike grupper, og mottar tilsynelatende lik behandling. Forskjellen er at eksperimentgruppens behandling inneholder et hypotetisk virksomt element, mens kontrollgruppen ikke mottar intervensjon og får vanlig behandling eller et placebo (en tilsynelatende intervensjon, men uten innhold). Kontrollgruppen kan dermed anses som den kontrafaktiske eksperimentgruppe. Dersom eksperimentgruppen har en utvikling som avviker fra kontrollgruppen, kan avviket anses som en effekt av intervensjonen. Det er viktig å understreke at forståelsen av eksperimentelle studier er noe annet innen sosialfag enn i naturvitenskapelige disipliner. Innen samfunnsfaglige disipliner er det for eksempel den profesjonelle praktiseren som «er» eller utfører intervensjonen, ikke en pille eller annen konkret målbar behandling.

HPMT – prosjektet: en klynge-randomisert studie

I HPMT-prosjektet har NAV-kontor blitt randomisert til henholdsvis tiltaks- og sammenligningsgruppe. Dermed evalueres NAV-kontor som mottar tiltaket (her: Kvalifiseringsprogrammet + HPMT) mot NAV-kontor som deltar i normal aktivitet (Kvalifiseringsprogrammet). Hvert kontor består av grupper av enheter, henholdsvis veiledere og deltakere i Kvalifiseringsprogrammet. Tilfeldig utvalg av slike grupper av enheter blir ofte omtalt som klynge-randomisering. Klynge-randomiserte design brukes ofte når det praktisk, vitenskapelig eller etisk ikke er mulig å bruke individ-randomiserte design. Ettersom det er grupper av individer som trekkes tilfeldig i klynge-randomiserte studier, er disse noe mindre kontrollerte enn individ-randomiserte (Bloom 2005).

.....
³ Opplæringsprogrammet i HPMT inneholder ekstra opplæring for de som skal gå inn i rollen som HPMT-veileder ved sitt kontor, samt for veiledere på Fylkesmann-nivå (veiledningsnivå 2).

.....
⁴ Undersøkelsen er meldt og tilrådd av Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste AS.

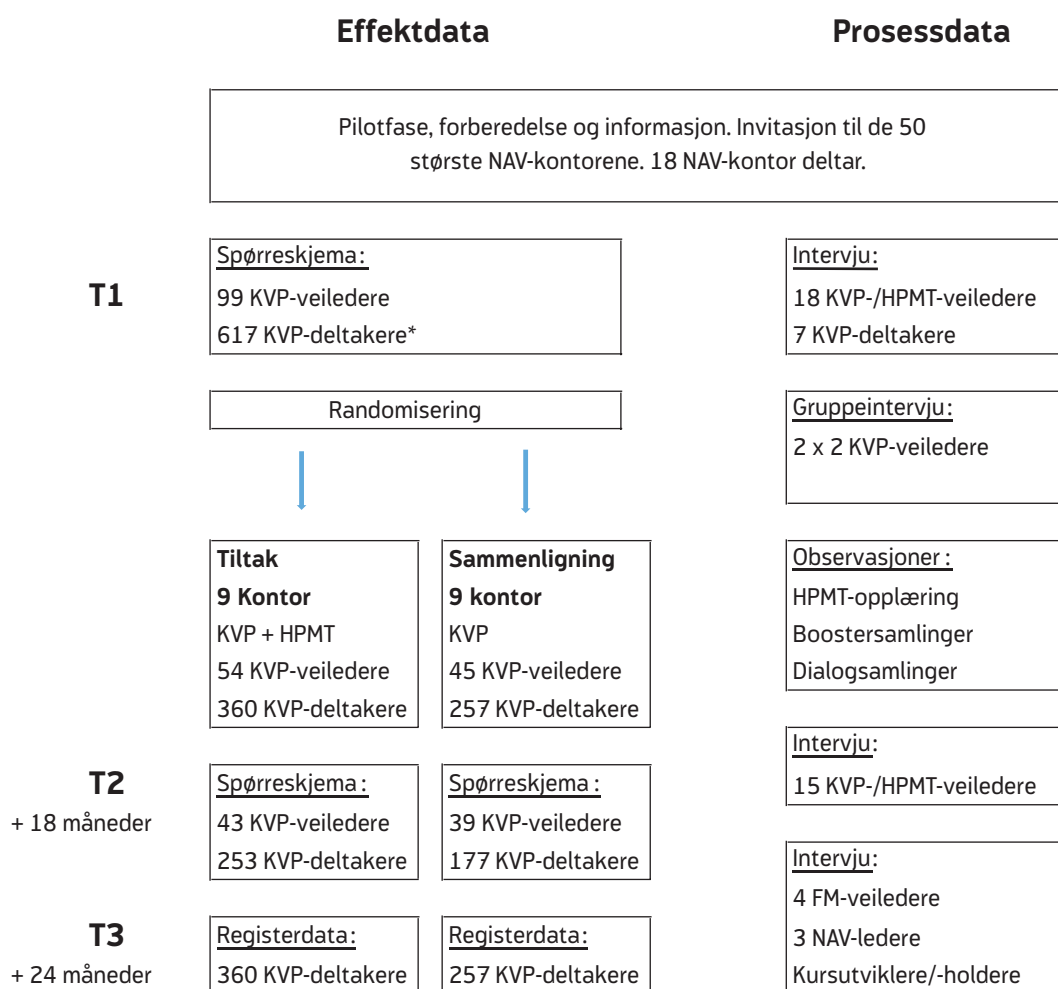
De 50 største NAV-kontorene i Norge ble invitert av NAV til å delta i prosjektet (se figur 2). 18 av disse ønsket å delta. Samtlige veiledere i disse 18 kontorene – til sammen 103 veiledere – mottok informasjonsbrev, samtykkeskjema og det første spørreskjemaet (T1). Spørreskjemaet inneholdt blant annet spørsmål om veilederens konkrete arbeid og interaksjon med bruker, om kunnskap og interaksjon med system og forvaltning, om hvordan de koordinerte, fulgte opp og var pådrivere i prosessen. Vi spurte også om hvordan veilederne selv opplevde sitt kompetansenivå og hvordan de vurderte den veiledning de selv mottok.

99 av de 103 veilederne besvarte spørreskjemaet. Svarprosenten var dermed 96. Etter T1-veiledersurveyen, som ble gjennomført i februar 2011, ble kontorene rando-

misert i tiltaks- og sammenligningskontor. Veilederne i tiltaksgruppen gjennomgikk opplæringsprogrammet i HPMT som består av fire felles kurssamlinger over to dager (samt en ekstra samling for de som skulle bli HPMT- og/eller FM-veileder), veiledning i tråd med HPMTs veiledningsstruktur (se ovenfor), samt årlige «booster»-samlinger. Veilederne i sammenligningskontorene fortsatte å arbeide som før.

Ved å gjenta de samme spørsmålene etter et visst tidsrom, er det mulig å måle endring over tid. Derfor repeteres spørsmålene i T1-spørreskjemaet i et T2-spørreskjema 18 måneder senere. 81 veiledere besvarte T2, og det gir en svarprosent på 81.

Figur 2. Et klynge-randomisert forskningsdesign



* rekruttert etter randomisering

Etter at kontorene var randomisert, men *før* veilederne i tiltakskontorene startet HPMT-opplæringen, begynte alle veilederne å rekruttere respondenter blant sine deltakere i Kvalifiseringsprogrammet. Denne rekrutteringen ble gjennomført ved at veilederne formidlet informasjon om studien til dem, både muntlig og skriftlig. Deltakere som samtykket i å delta, undertegnet samtykkeerklæring og mottok deretter spørreskjema (T1) fra sin veileder. Spørsmålene til deltakerne reflekterte i stor grad spørsmålene som vi stilte veilederne. I tillegg ble helsesituasjon, arbeidserfaring, arbeidsledighet og andre livsområder kartlagt. I perioden april 2011 til januar 2012 sendte 617 deltakere inn utfylte spørreskjemaer og samtykkeskjemaer. Om vi sammenligner med Ohrem Napers (2010) undersøkelse ser vi at våre deltakere har betydelige likhetstrekk med den nasjonale populasjonen av deltakere i Kvalifiseringsprogrammet (jf. Malmberg-Heimonen m.fl. 2014, 24).

18 måneder etter T1 ble spørsmålene gjentatt (T2). I denne runden ble også deltakerne stilt spørsmål om sin sysselsetting. De fikk tilsendt spørreskjemaet i posten. Dersom dette kom i retur, eller ikke ble besvart, kontaktet vi deltakeren via telefon, e-post og/eller SMS. Svarprosenten ved T2 er 69,5. Data fra T1- og T2-spørreskjemaene utgjør datagrunnlaget vi benytter for å analysere hvorvidt HPMT har hatt effekter for deltakere. I tillegg har NAV gitt tilgang på registerdata over alle deltakerne (N=617) ved målepunktene mai 2011, november 2012 og mai 2013.

For å kunne evaluere om resultatene av effektanalysene er troverdige, er det viktig å vite om randomiseringen har gitt sammenlignbare grupper. Det vil si om gruppene av veiledere og deltakere i tiltaks- og sammenligningsgruppen ligner hverandre. Tabell 1 viser utvalget i HPMT-studien fordelt på sentrale bakgrunnsvariabler i tiltaks- og sammenligningskontor. Statistiske tester av variasjonen mellom tiltaks-

Tabell 1. Sammenligning av data fra tiltaks- og sammenligningskontor. Gjennomsnitt (G) og prosent (%)

Kontor (N=18)		
Antall deltakere i Kvalifiseringsprogrammet, 2010, G	86	67
Avsluttede program, 2010, G	30	22
Antall deltakere i arbeid, 2010, G	9.67	10.0
Veiledere i Kvalifiseringsprogrammet (N=99)		
Antall deltakere Kvalifiseringsprogrammet, G	14.0	14.5
Andel kvinner, %	81.5	73.1
Alder (2010), G	41	44
Utdanning (1-5), G	3.20	3.30
Relevante kurs, %	53	46
Erfaring med tilsvarende oppfølgingsarbeid, %	72	72
Arbeidet i programmet (antall måneder), G	17	15
Deltakere i Kvalifiseringsprogrammet (N=617)		
Kvinner, %	54	47
Innvandrer (ikke født i Norge), %	56	34*
Fødselsår, G	1975	1976
Utdanningsnivå (1 til 5), G	2,61	2,66
Tidligere hatt inntektsgivende arbeid, %	59	68*
Inntektsgivende arbeid (år), G	5,26	6,46
Siste arbeidsforhold (år), G	2,06	2,06
Arbeidsledig (år), G	3,62	3,61

*p<0,05 **p<0,01 ***p<0,001

og sammenligningskontor viser at det ikke er signifikante forskjeller på kontor- eller veiledernivå. Når det gjelder deltakerne, finner vi enkelte forskjeller. Andelen deltakere som er født utenfor Norge er høyere i tiltaks- enn i sammenligningskontorene. Videre har tiltakskontorene noe lavere andel deltakere med tidligere arbeidserfaring. Vi kontrollerer for disse forskjellene når vi evaluerer effektene av HPMT-programmet for deltakerne.

Prosessdataene i HPMT-studien

Prosessevalueringen er basert på kvalitative metoder og data; data som uttrykkes via tekst og tale, til forskjell fra kvantitative metoder som produserer data som uttrykkes i mengde. Prosesser, mening og forhandling om mening er sentralt. I tillegg kjennetegnes kvalitative tilnærminger av en *fleksibilitet* med tanke på spørsmål og innfallsvinkler som åpner opp for innspill fra de intervjuede og justeringer underveis (Kvale og Brinkmann 2009, Silverman 2004). Kvalitative tilnærminger kan derfor bidra med mer nyanser og kompleksitet enn hva kvantitative data kan. I denne artikkelen legger vi mest vekt på resultatene fra de kvantitative effektdataene, men ikke desto mindre har vi i prosjektet erfart at effekt- og prosessdataene utfyller hverandre på en fruktbar måte. De kvalitative dataene er en kilde til kunnskap om den spesifikke konteksten implementerings-prosessen har foregått i. Dette gjør det mulig å undersøke om HPMT er implementert som forutsatt og om kontorene implementeringen skjer ved, skiller seg fra hverandre. Sannsynligheten for at ny kunnskap blir overført til praksis øker om man har en mer detaljert beskrivelse av innhold og kontekst (Oakley m.fl. 2006).

De kvalitative dataene i studien er produsert via *intervju* (individuell og gruppe) og *observasjon*. Dataene dokumenterer ulike stadier i HPMT-prosjektet (opplæring, implementering), og hvordan deltakere i ulike roller har erfart prosessen (f. eks. veiledernivå, leder eller kursutvikler). Et utvalg deltakere i Kvalifiseringsprogrammet er også intervjuet (se figur 2). Intervjuene av veilederne i Kvalifiseringsprogrammet ble utført i tidsrommet mellom T1 og T2 og dreide seg om hvordan de opplever sitt arbeid, utfordringer, muligheter og syn på egen kompetanse. Ved T2 ble veilederne som tilhører tiltaksgruppen i

tillegg intervjuet om sine erfaringer med HPMT; både opplæringsprogrammet, implementering, syn på modellen og metoden, samt om de opplever at ferdighetene i oppfølgingsarbeidet har økt. De individuelle intervjuene fulgte en relativt strukturert mal og lå tett opp til surveyens spørsmål for å sikre en mulighet for sammenligning av intervjuene. Likevel bidrar de med informasjon som surveyen ikke fanger opp; veiledernes individuelle og spesifikke erfaringer knyttet til sin praksisutøvelse. Gruppeintervjuene dreier seg om de samme temaene, og gruppeintervju er en teknikk som på en annen måte fanger opp dynamikk og relasjoner i gruppa; de gir innsikt i hvordan veilederne reflekterer og diskuterer i fellesskap.

Observasjonsdataene består av observasjoner og feltnotater fra HPMT-opplæringen (kurssamlinger, boostersamlinger og dialogsamlinger med tilhørende undervisning, gruppearbeid og øvelser) og er en kilde til å belyse første steg av en fagutviklings- og læringsprosess, som for eksempel veiledernes forventninger, syn på opplæringsprogrammet, utfordringer underveis, samt hvordan erfaringer utveksles og diskusjoner oppstår.

Funn

Veiledere

HPMT har hatt positive effekter på veiledernes arbeid i Kvalifiseringsprogrammet. Innenfor innsatsområdet «møte med bruker», som i hovedsak måler bruk av verktøy relatert til metodikken motiverende samtale, er effektene spesielt store. Veilederne fra tiltakskontorene skårer signifikant bedre fra første til andre spørreskjema. Det er ingen endring over tid blant veilederne i sammenligningskontorene. Også innenfor det systemorienterte innsatsområdet var effektene positive, mens det ikke var effekter på innsatsområdet for «forvaltning, pådriver og dokumentasjon». HPMT har også hatt positive effekter på veiledernes vurderinger av sin faglige kompetanse og relasjonen mellom veileder og brukere.

Veiledere som har deltatt i HPMT-opplæring opplever en signifikant bedret kompetanse. Veilederne fra tiltakskontorer rapporterer en forbedring på 16 prosent. Det er ingen forbedringer for veilederne fra

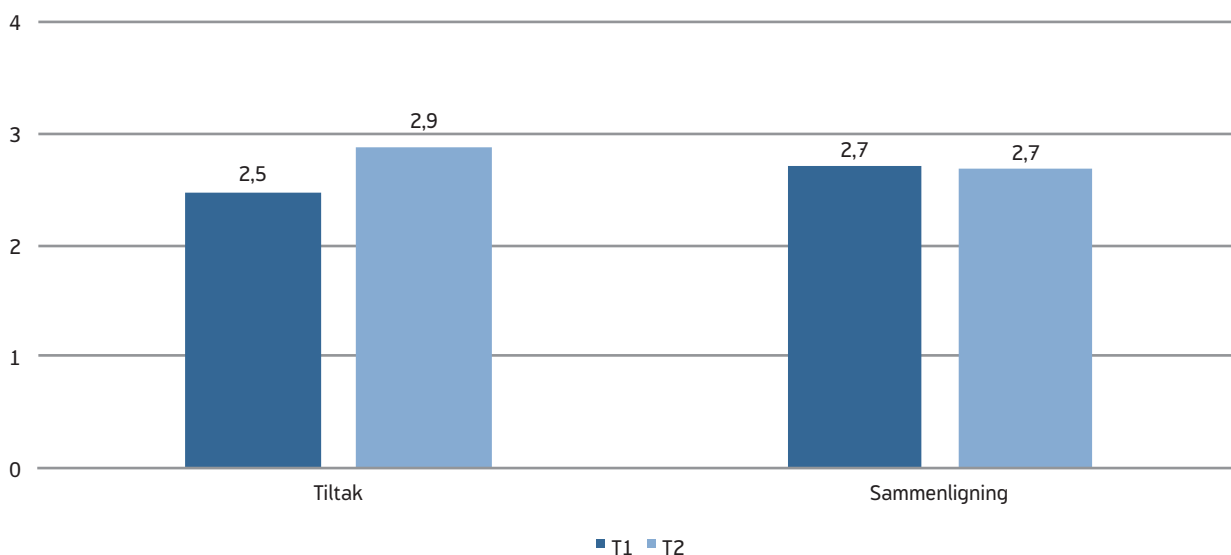
sammenlikningskontorer (se figur 3). Funn fra de kvalitative dataene viser at de intervjuede veilederne opplever at samtalene med brukerne gikk lettere, noe de tilskrev at de hadde lært seg å bruke verktøy som var anvendelige og praktiske i hverdagen. De trivdes med å bruke verktøy som åpne spørsmål, SMARTE mål⁵ og andre samtaleteknikker knyttet til motiverende samtale. Flere av de intervjuede peker på at dette gjør at de opplevde seg tryggere – de hadde lært seg noe om det å ha innlevelse og å lytte, samtidig som de hadde tatt i bruk verktøy for å avklare forventninger og sette rammer; være pådriver.

Resultatene identifiserer også mulige barrierer knyttet til å implementere HPMT ved NAV-kontorene. I hverdagen har det for noen vært en utfordring å få gjennomført den nevnte veiledningen som kjenne-tegner HPMT og som skal bidra til å sikre overføring av nyervervet kunnskap til ferdigheter som anvendes i praksis. Dette skyldes blant annet problemer med å organisere arbeidet slik at det blir satt av *tid* til

veiledning ved kontorene. I intervjuene identifiserer vi ulike oppfatninger av hvorfor dette ble vanskelig. Det pekes både på manglende motivasjon hos veilederne selv og utfordringer med at HPMT-prosjektet ikke var forankret godt nok i ledelsen; noe som førte til at det ikke ble avsatt nok tid til å gjennomføre veiledningen. Som en veileder sier det: «Det blir for mye (...). Det skulle ryddes plass til HPMT, men vi har fått det i tillegg (...)». Utfordringer knyttet til lederforankring er svært vanlige når ny kunnskap skal omsettes i praksis, og det er derfor ikke overraskende at slike utfordringer oppstår (Fixsen m.fl. 2009).

En annen utfordring har vært knyttet til innhold og kvalitet av veiledningen i en situasjon der veilederne på alle nivå er nye og litt usikre, samt at det har vært enkelte *uklarheter* om hvordan verktøyene skal brukes. Dette gjelder spesielt innenfor innsatsområdet «forvaltning, koordinering og pådriverfunksjon» som er et område der det heller ikke er funnet effekter av HPMT.

Figur 3. Veiledernes opplevelse av faglig kompetanse⁵ ved T1 (før randomisering) og T2 (18 måneder etter T1)



⁵ Skalaen faglig kompetanse er basert på følgende påstander; 'Jeg har god nok faglig kunnskap for å kunne bistå KVP-deltakere i å nå sine mål om arbeid; jeg har god nok faglig kunnskap for å kunne bistå KVP-deltakere i å oppnå bedre livskvalitet; jeg føler meg kompetent til å kunne bistå KVP-deltakere i å nå sine mål om aktivitet; jeg har tilstrekkelig kunnskap om arbeidsmarkedet i vår kommune til å kunne bistå KVP-deltakere i å nå sine mål om arbeid; jeg har fått opplæring som gir meg god kompetanse i arbeidet med KVP-deltakere; det er høy kompetanse blant KVP-deltakere ved vårt kontor.' Svaralternativene er: 0=aldri, 1=sjelden, 2=en del ganger, 3=ofte, 4=alltid. Skalaen er blitt standardisert og varierer i sin helhet mellom 0 til 4.

Veilederne gir positive tilbakemeldinger på prinsippene og helhetsmodellen. De opplever ikke nødvendigvis at HPMT inneholder nye overordnede ideer for tett og individuell oppfølging, men fremhever heller modellens fokus på systematikk og helhetlig tilnærming. Dette mener veilederne har bidratt til økt bevissthet om rammene for det sosialfaglige oppfølgingsarbeidet. Veilederne vurderer ferdighetstreningen som nyttig og at HPMT tilrettelegger for mer oversiktlige, systematiske og forutsigbare måter å jobbe på. Når de i intervjuene snakker om at de «jobber mer effektivt», «føler seg tryggere», at hverdagen virker «lettere» og mer «effektiv», tolker vi dette som uttrykk for kompetanseutvikling som resulterer i økt mestring og kontroll. Noen påpeker også at HPMT-metoden er et svar på det kompetansebehov som har vært etterspurt i kjølvannet av NAV-reformen.

Deltakere i Kvalifiseringsprogrammet

Vi antok innledningsvis at veileders kompetanse generelt har betydning for hvordan brukerne lykkes med å nå sine mål. Med HPMT som undersøkelseskontekst er det ønskelig å finne ut om modellen gjør veilederen mer kompetent i sitt oppfølgingsarbeid: Er det slik at veiledere med

HPMT-ferdigheter i større grad lykkes i å få sine deltakere over i arbeid eller annen aktivitet? Det å øke veilederkompetansen i NAV er knyttet til et overordnet formål; at deltakerne skal hjelpes videre i sin prosess.

Deltakere fra tiltakskontor kommer i større grad i arbeid enn deltakere fra sammenligningskontorene (se tabell 2). Dette skyldes økt overgang til *deltidsarbeid* i denne gruppen. Deltakerne i sammenligningsgruppen har derimot oftere blitt værende i Kvalifiseringsprogrammet eller gått over i andre aktiviseringstiltak. I stedet for å gå over i arbeidsmarkedstiltak, har deltakerne fra tiltakskontorene i større grad hatt en bevegelse mot *deltidsarbeid*. Overgangen til deltidsarbeid er signifikant høyere i tiltaksgruppen. Denne effekten er sterk, selv etter kontroll for arbeidserfaring og innvandrersstatus.

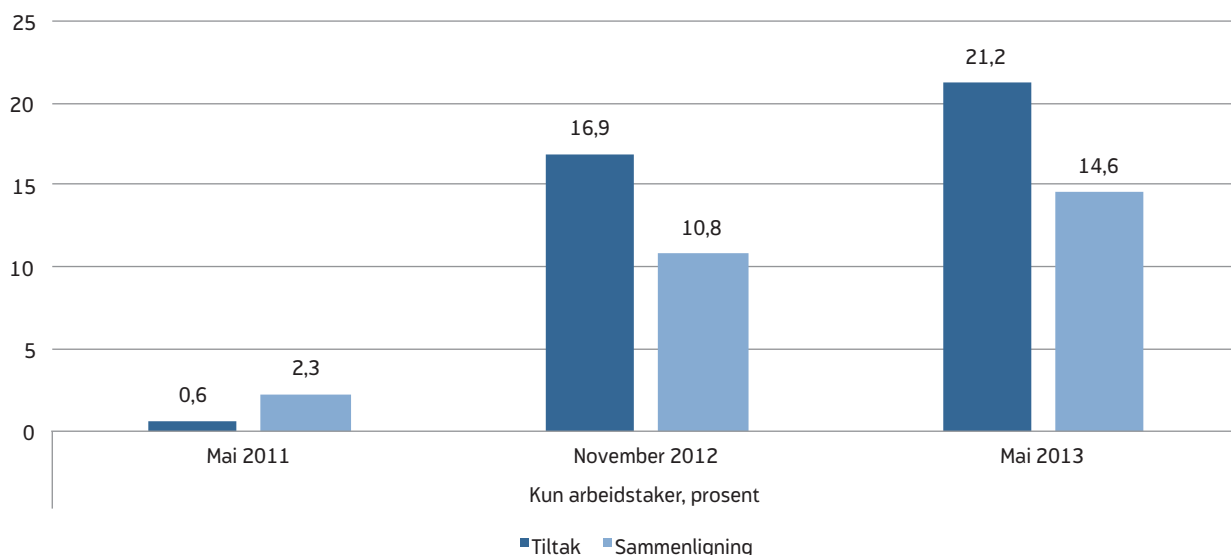
Videre rapporterer deltakerne fra tiltakskontorene betydelig høyere inntekt ved T2 enn deltakere fra sammenligningskontorene. Dette gjelder spesielt deltakere som har gått fra Kvalifiseringsprogrammet til deltidsjobb. Ved T2 er gjennomsnittet blant deltakerne fra tiltakskontorene omkring 2600 kroner høyere enn for deltakere fra sammenligningskontorene.

Tabell 2. Aktivitet 18 måneder etter rekruttering (flere avkryssinger er mulige)

	Tiltak (%)	Sammenligning (%)
Inntektsgivende arbeid, heltid	15,5	15,3
Inntektsgivende arbeid, deltid	19,0**	9,6
Kvalifiseringsprogrammet	20,6	24,9
Andre kvalifiseringstiltak	15,9	20,3
Utdanning, over 10 timer i uken	6,7	3,4
Arbeidsledig	15,9	19,8
Sykmeldt/arbeidsavklaringspenger (AAP)	21,0	19,2
Fengsel/behandlingsinstitusjon	4,0	2,8
Uføretrygdet	1,6	1,7
Omsorgs- eller fødselspermisjon	3,2	1,7
Sum	123,4	118,6

* p<0,05 ** p<0,01 *** p<0,001

Figur 4. Registrert som arbeidstaker (uten andre velferdsytelser) i NAVs registre, mai 2011 (før HPMT), november 2012 og mai 2013



ne, og forskjellen er statistisk signifikant.⁶ Gjennomsnittet for deltakere fra tiltakskontor var 15 620 kr, mens gjennomsnittet for deltakere fra sammenligningskontorer var 12 996 kr. Regresjonsanalyser viser at 2/3 av forskjellen mellom tiltaks- og sammenligningsgruppen kan knyttes til inntektsgivende arbeid. Det er dermed grunn til å anta at effekten av HPMT på deltidsarbeid manifesterer seg i form av økt inntekt i tiltaksgruppen. Effektene på deltidsarbeid støttes av registeropplysninger fra NAV, som viser at tiltakskontorenes deltakere oftere er økonomisk selvstendige, sammenlignet med sammenligningskontorenes deltakere (figur 4).

Kontorforskjeller

Effektanalysene sammenligner utviklingen i tiltakskontorene med utviklingen i sammenligningskontorene. Det er viktig å studere om det er forskjeller mellom kontorene, og hvilke forskjeller som finnes. Å studere slike forskjeller er både mulig og nyttig (Cheyne m.fl. 2008, Bloom 2005). Varierer for eksempel erfaringene mellom de ulike tiltakskontorene? Har noen kontor hatt større positiv utvikling enn andre på de ulike effektmålene? I det følgende vil vi

presentere forskjeller mellom kontorene. En utfordring ved denne fremgangsmåten er at antallet veiledere og deltakere er lavt når de er fordelt på kontor. Dermed er gjennomsnitt og andeler i noen tilfeller fordelt ut fra respons fra et begrenset antall veiledere og deltakere i Kvalifiseringsprogrammet. Dette er viktig å huske på når funnene tolkes.

De fleste veilederne, uavhengig av kontor, opplever at den *sentrale* HPMT-opplæringen (fire fellessamlinger av to dagers varighet, samt en femte samling for de som skulle bli HPMT-veiledere) var nyttig. Det er større kontorforskjeller i veiledernes vurdering av den *lokale* implementeringen av HPMT. Dette skyldes at kontorene har hatt varierende forutsetninger for implementeringen. En viktig forutsetning for å lykkes har handlet om den pragmatiske anvendelsen av HPMT; at man har tatt metodikken i bruk på en måte som er tilpasset egen arbeidshverdag og kontoret som helhet. Til tross for implementeringsutfordringer ser vi en klar positiv utvikling innenfor kjerneområdene i HPMT for de fleste av tiltakskontorene. Dette gjelder spesielt faglig kompetanse, veiledning og relasjonell allianse, og møtet med bruker.

⁶ Husholdningens samlede inntekter per måned

Overgang til deltidsarbeid er betydelig mer utbredt blant deltakerne fra tiltakskontorene enn deltakerne fra sammenligningskontorene. Deltakerne fra tiltakskontorene fikk høyere inntekt og ble oftere økonomisk selvhjulpne. Dette tyder på en betydelig positiv effekt av HPMT. Når vi undersøker deltakerenes overgang til arbeid og økonomisk selvhjulpenhet i de ulike kontorene, finner vi et mønster. Store tiltakskontor har hatt stor suksess, små har hatt mindre suksess. I sammenligningsgruppen er det motsatt. Der er det de store kontorene som har hatt svakest resultat. Når det gjelder økonomisk selvhjulpenhet, er det samtidig en generell tendens: Syv av de ni kontorene med høyest andel økonomisk selvstendige er tiltakskontor, mens syv av de ni svakeste er sammenligningskontor (se Malmberg-Heimonen m.fl. 2014). Det er viktig å huske på at et klynge-randomisert design er mindre kontrollert enn et individ-randomisert design. Også andre faktorer kan spille inn, for eksempel arbeidsmarkedet i kommunen.

Oppsummering og diskusjon

HPMT-programmet har hatt positive effekter for veilederens vurderinger av faglig kompetanse, relasjonell allianse med deltakerne og kvaliteten på veiledningen som veilederen mottar. Det er i hovedsak verktøy knyttet til innsatsområdet «møte med bruker» som er tatt i bruk, og HPMT hadde også størst effekt innen dette området. Veilederdataene indikerer dessuten at det har skjedd en kompetanseutvikling: De har tilegnet seg ny kunnskap i form av modeller og verktøy for oppfølgingsarbeidet. Ved hjelp av kontinuerlig trening og veiledning i sin praksis har de omformet dette til konkrete *ferdigheter*. De opplever økt mestring og kontroll i oppfølgingsarbeidet og fremsto som styrket i sin veilederrolle.

Når det gjelder dataene om *deltakerne*, understøtter også disse at HPMT-opplæringen og -veiledningen har hatt en effekt når det gjelder brukerens deltakelse i aktivitet og arbeid. I stedet for å gå over i arbeidsmarkedstiltak, har deltakerne fra tiltakskontorene i større grad kommet seg over i deltidsarbeid. Funnene må ses i lys av at veilederne i sammenligningskontorene arbeidet som vanlig («business as usual») med Kvalifiseringsprogrammet, noe som i seg selv

innebærer at også de arbeider med tett oppfølging av deltakere i programmet. Dette er signifikante funn, både teoretisk og statistisk. HPMT er mer effektivt for å nå mål om aktivitet/arbeid for deltakeren enn «vanlig» oppfølging. I stedet for å være i aktiverings-tiltak, har deltakerne fra tiltakskontorer i større grad kommet i deltidsarbeid og blitt mer selvforsørget. Å øke tilknytning til arbeid og dermed minske fattigdom, er det viktigste målet innen Kvalifiseringsprogrammet. Det kan også tenkes at deltidsarbeid på sikt kan fungere som en bro over i en sterkere arbeidsmarkedstilknytning. Vi må likevel huske at klynge-randomiserte design generelt er mindre kontrollerte enn individ-randomiserte design. Også eventuelle «Hawthorne»-effekter bør vurderes: Oppmerksomheten veilederne fikk gjennom forskningsprosjektet, kan i seg selv bidra til positive effekter. På den andre side deltok veilederne i den samme forskningsprosessen uavhengig av om de tilhørte tiltaks- eller sammenligningskontor, noe som minsker en mulig Hawthorne-effekt (Chiesa and Hobbs 2008).

HPMT beskrives som et fagutviklingsprogram der hensikten er å bidra til ytterligere bevisstgjøring, aktivering av eksisterende kunnskap og å se nye muligheter i oppfølgingsarbeidet (Arbeids- og velferdsdirektoratet 2011). Funnene i denne studien tyder på at HPMT i stor grad har fungert i tråd med målsetningene. HPMT-programmet har gitt veilederne verktøy som setter dem i stand til å jobbe mer helhetlig med deltaker, samarbeidspartnere og forvaltningsmessig. Utviklingen av arbeidsmarkeds-politikken betoner i økende grad vilkår og insentiver som effektive tiltak for å få folk i arbeid. I den sammenheng er våre funn viktige fordi de indikerer betydningen av veilederens rolle og *kvaliteten i det sosialfaglige arbeidet* når arbeidsmarkedspolitikken skal iverksettes i praksis. Tidligere forskning har vist at NAV-reformen har hatt noen uheldige konsekvenser for det sosiale arbeidet (Andreassen og Fossetøl 2012, Røysum 2012). Våre resultater tyder på at utvikling av den sosialfaglige kompetansen i NAV vil være gunstig for både veiledere og brukere.

På hvilken måte vil HPMT være gunstig? Våre funn indikerer at vektleggingen av det *helhetlige* er avgjørende for veiledernes syn på oppfølgingsarbeidet. Helhetssynet er et begrep som krever en særlig kompetanse siden det innebærer at flere nivåer samspiller (samfunn, organisasjon, institusjon, familie, individ). Helhetssynet oppfattes som en forutsetning for å kunne foreta sosialfaglige nyttige handlinger. Samtidig er helhetssynet under press på grunn av økt profesjonell spesialisering og samfunnsmessig differensiering (Harder og Nissen 2011). Funnene fra HPMT-prosjektet indikerer at *helhetssyn må forstås som en kompetanse*; en særlig evne til å undersøke virkeligheten fra ulike perspektiver. Samtidig må veileder være vel vitende om at ethvert perspektiv åpner og lukker for visse elementer, og erkjenne at enhver handling kan være mer eller mindre virkningsfull (Harder og Nissen 2011). Med HPMT-programmet mener vi denne kompetansen har et potensial for å utvikle seg videre, siden læringssynet er fundert i *dialog, deltakelse og anerkjennelse*.

De effektene som vi dokumenterer, tolker vi derfor som resultater av en sammensatt prosess: HPMT er en *strukturert helhetsmodell* som inneholder *evidensbaserte verktøy*. Disse verktøyene er innført gjennom en *fleksibel implementering* der veilederne har fått mulighet til å *reflektere over sin praksis*. Eksisterende forskning har vist at refleksiv profesjonell kompetanse er essensielt for å sikre en høy kvalitet på sosialt arbeid. Slike tilnærminger kan være viktigere enn standardiserte manual-baserte intervensjoner og tiltak (Johnson og Austin 2006, Howe 1998). Innenfor rammen av HPMT fikk veilederne rom for å tilpasse metodiske verktøy til brukernes behov og sin lokale kontekst. Samlet har dette bidratt til økt faglig kompetanse. Kompetanseutviklende læringsprosesser kan nettopp bidra til «endret oppfatning hos den lærende når det gjelder oppfatning og vurdering av sine egne muligheter som handlende subjekt» (Nygren 2004). HPMT-programmet ser ut til å lykkes fordi det bidrar til opplevelsen av økt handlingskompetanse og en tryggere yrkesidentitet som veileder.

Vi vil også understreke betydningen av HPMT som fag- og kompetanseutvikling innenfor en NAV-kontekst. NAV-reformen sett som en *kompetansereform* bar med seg behovet for nye arbeidsmetoder, krav til nye yrkesroller og nye typer samhandling. Dette fordret nye kompetanser som ble opplevd som krevende (Helgøy m.fl. 2010). HPMT kan etter vårt syn vurderes som svar på det konkrete kompetansebehovet som ble etterspurt av representanter fra praksisfeltet. Dessuten synes metoden å gi den basiskompetanse som det var en målsetting om at NAV-medarbeidere skulle ha.

Referanser

Andersen, Rolf K. og Sol Skinnarland (2011) Innledning – Organisasjonsendring som velferdsreform, i Andreassen, Tone Alm og Knut Fossetøl (red.). *Nav ved et veiskille. Organisasjonsendring som velferdsreform*. Oslo: Gyldendal Akademisk, 168–189.

Andreassen, Tone Alm og Knut Fossetøl (2011) Nav-kontoret som lærende organisasjon, i Andreassen, Tone Alm og Knut Fossetøl (red.) *Nav ved et veiskille. Organisasjonsendring som velferdsreform*. Oslo: Gyldendal Akademisk, 13–27.

Arbeids- og velferdsdirektoratet (2011) *Oppfølging av brukerne i Kvalifiseringsprogrammet. Helhetlig, prinsippstyrt, metodisk tilnærming (HPMT)*. Metodehefte 2011, 3 utgave. Oslo: NAV.

Arkowitz, Hal og William R. Miller (2008) *Learning, Applying and Extending Motivational Interviewing*. I Arkowitz, H., Westra, H.A., Miller, W.R., og Rollnick, S. (red.) *Motivational Interviewing in the Treatment of Psychological Problems*. New York: Guilford Publications.

Barth, Tom og Christina Näsholm (2007) *Motiverende samtale. Endring på egne vilkår*. Bergen: Fagbokforlaget.

Bloom, Howard S. (2005) *Randomizing groups to evaluate place-based programs*, i Bloom (red.) *Learning more from social experiments: evolving analytic approaches*. New York: Russell Sage Foundation.

- Cheyne, Helen, Vanora Hundley, Dawn Dowding, Martin Bland, Paul McNamee, Ian Greer, Maggie Styles, Carol A Barnett, Graham Scotland og Catherine Niven (2008) «Effects of algorithm for diagnosis of active labour: cluster randomised trial». *British Medical Journal*, 337:a2396
- Chiesa, Mecca og Sandy Hobbs (2008) «Making sense of social research: How useful is the Hawthorne effect?». *European Journal of Social Psychology*, 38, 67–74.
- Finegold, Muriel, Holland, Bea Mah, Lingham, Tony (2002) Appreciative Inquiry and Public Dialogue: An approach to Community Change, *Public Organisation Review: A global Journal*, 2 (3), 235–252.
- Fixsen, Dean L., Karen A. Blase, Sandra F. Naoom og Frances Wallace (2009) «Core implementation components». *Research on Social Work Practice*, 19(5), 531–540.
- Harder, Margit og Maria Appel Nissen (2011) *Helheds-syn i sosialt arbeide*. København: Akademisk Forlag.
- Helgøy, Ingrid, Nanna Kildal og Even Nilssen (2010) *Mot en ny yrkesrolle i Nav?* Notat 1–2010, Bergen: Uni Rokkansenteret.
- Howe, David (1998) «Relationship-based thinking and practice in social work». *Journal of Social Work Practice*, 12(1), 45–56.
- Johnson, Michelle og Michael J. Austin (2006) «Evidence-based practice in the social services». *Administration in Social Work*, 30(3), 75–104.
- Kvale, Steinar og Svend Brinkmann (2009) *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Malmberg-Heimonen, Ira, Sidsel Natland, Anne Grete Tøge, Helle C. Hansen og Simon Innvær (2014) *Helhetlig oppfølging av deltakere i Kvalifiseringsprogrammet. Sluttrapport til Arbeids- og velferdsdirektoratet*. Oslo: Høgskolen i Oslo og Akershus. Tilgjengelig fra: [http://www.fylkesmannen.no/Documents/Dokument %20FMMR/sosiale %20tenester/Rapport %20HMPT %202 014.pdf?epslanguage=nn](http://www.fylkesmannen.no/Documents/Dokument%20FMMR/sosiale%20tenester/Rapport%20HMPT%202014.pdf?epslanguage=nn)
- Nygren, Pär (2004) *Handlingskompetanse: Om profesjonelle personer*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Oakley, Ann, Vicki Strange, Chris Bonell, Elizabeth Allen and Judith Stephenson (2006) «Process evaluation in randomised controlled trials of complex interventions». *British Medical Journal*, 332, 413–416.
- Ohrem Naper, Sille (2010) «Kvalifiseringsprogrammets deltakere: Hvor lang er avstanden til arbeidsmarkedet?». *Arbeid og velferd* 3:17–25.
- Røysum, Anita (2012) *Sosialt arbeid i nye kontekster. En studie om sosialarbeidernes erfaringer med NAV-reformen*. Høgskolen i Oslo og Akershus, Avhandling 2012 nr. 4.
- Schafft, Angelika og Øystein Spjelkavik (2011) *Evaluering av Kvalifiseringsprogrammet. Sluttrapport*. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet, AFI-rapport 2011:4.
- Silverman, David (2006) *Interpreting qualitative data: methods for analyzing talk, text and interaction*. London: Sage.
- Solomon, Phyllis, Mary M. Cavanaugh og Jeffrey Draine (2009) *Randomised controlled trials. Design and implementation for community-based psychosocial interventions*. Oxford: Oxford University Press.
- Tufte, Per Arne (2013) «Forståelser av kausalbegrepet i samfunnsvitenskapene». *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 54(03), 342–354.

REPLIKK: HPMT- EVALUERINGEN – HVA NÅ?

Replikk til artikkelen «Evaluering av “helhetlig, prinsippstyrt, metodisk tilnærming» (HPMT). En klynge-randomisert studie

Av Terje Lillehaug, tidligere leder for HPMT-prosjektet i NAV

Hensikten med denne kommentaren er å drøfte hvordan NAV kan nyttiggjøre seg kunnskapen fra evalueringen av HPMT-metodikken. Artikkelen om evalueringen i dette nummeret av Arbeid og Velferd (Malmberg-Heimonen m.fl. 2014) gir en god sammenfatning av metodikkens hovedkomponenter, resultater og effekter. Forsknings- og utviklingsprosjektet «Helhetlig, prinsippstyrt, metodisk tilnærming» (HPMT) har vært et ambisiøst prosjekt, sett i lys av at rammene for å drive fagutvikling i NAV er krevende. Veilederne har en travel hverdag og ledere skal balansere prioriteringer mellom krav og forventninger både ovenfra og nedenfra.

Evalueringsrapporten oppsummerer resultater av utprøvingen av HPMT i arbeidet med oppfølging av brukere i Kvalifiseringsprogrammet. Prosjektet var særlig rettet mot å utvikle veiledernes kompetanse i metoder som kunne brukes i det daglige arbeidet, gjennom et eget opplærings- og veiledningsprogram. Forskningen viser god effekt av programmet på veiledernes vurdering av faglig kompetanse, relasjonell allianse med bruker og på veiledningskvalitet. Veilederne selv legger særlig vekt på betydningen av den helhetlige tilnærmingen, de metodiske prinsippene, systematikken i lærings- og arbeidsprosessene og nytten av de metodiske verktøyene (spesielt for samhandlingen med bruker). Også for brukerne viser forskningen en positiv effekt på deres overgang til arbeid og inntekt. Et av de mest interessante funnene er at brukerne som var tilknyttet kontorer der HPMT var tatt i bruk begynte å jobbe deltid i større grad og at de dermed også fikk bedre inntekt. Forskerne selv legger vekt på at effektene er resultater av en sammensatt prosess, med bruk av en strukturert helhetsmodell som inneholder evidensbaserte verktøy. Videre legges det vekt på betydningen av en fleksibel implementering og at veilederne har fått tid til å reflektere over sin praksis.

Både forskningen og erfaringene fra implementeringen har lært oss at sannsynligheten for å lykkes med å innføre spesifikke metoder øker når metoden tilpasses utøvernes/veiledernes ferdigheter og konteksten de arbeider i. Dette betyr ikke å forlate metodikkens essens eller virksomme elementer, men å forstå hvordan den kan brukes på ulike måter overfor ulike brukere, temaer og situasjoner.

Videre bekrefter denne evalueringen en rekke andre studier når det gjelder hva som skal til for å endre praksis: Metodeimplementering og læring er sammensatte prosesser som stiller spesifikke krav til systematikk og kvalitet (Fixen 2005, 2007, Joyce & Showers 2002). For implementeringsarbeidet er dessuten lederforankring og modenhet noe av det viktigste. Modenhet betyr først og fremst at de strukturelle rammene for implementeringen er på plass og at prosessen er ønsket og villet blant alle deltakerne. Det mest effektive for deltakernes læringsprosess er når ferdighetstreningen skjer i selve arbeidet, gjerne med en kyndig veileder som observatør, og/eller i gruppeveiledning der utfordringene fra hverdagen tas med inn i systematisk refleksjon og øvelse (ibid).

Kunnskap om, og vurderinger av, hva som er gode implementeringsprosesser og hva som gir virksom læring, deles av stadig flere også i NAV. Samtidig har det vært en viss treghet eller uvilje mot å ta denne typen læringsmetoder og programmer i bruk. Noen argumenterer med at det er for omfattende, for komplekst og at produksjonen i NAV ikke gir rom for å drive kompetanseutvikling på denne måten. Satsingen på korte kurs, e-læringsmoduler og fagsamlinger med liten eller ingen oppfølging og systematisk kobling til praksis i etterkant, synes mer utbredt enn den typen læringsprosesser som er anvendt blant annet i HPMT-prosjektet.

Nye muligheter?

Det er imidlertid tegn som tyder på at noe er i positiv endring i NAV. I store deler av organisasjonen jobbes det med utvikling og forbedring. Direktoratet har sammen med deltakere fra andre deler av NAV, utviklet en rekke verktøy som kan hjelpe oss videre. Eksempler på dette er standarden for arbeidsrettet brukeroppfølgning, ledelsesplattformen, arbeidsmarkedsplattformen og veiledningsplattformen. Veiledningsplattformen kan ses som et slags «paradigmeskifte», dels fordi den har et solid kunnskapsgrunnlag og dels fordi den både fokuserer på veiledning og på virksomme, praksisnære læringsprosesser. Hva HPMT angår så er det besluttet at de mest virksomme delene fra dette programmet skal tas inn i en fordypningsmodul i veiledningsplattformen som NAV-kontorene etter hvert vil få tilgang til. Parallelt foregår det utviklings- og forskningsprosjekter i NAV som vil gi oss ytterligere kunnskap om virksom metodikk og om gode læringsprosesser. Utbyttet av disse prosjektene avhenger imidlertid av hvordan, og i hvilken grad, NAV evner å omsette ny kunnskap i bedre praksis gjennom systematisk, målrettet kompetanseutvikling.

Referanser:

Fixsen Dean L., Naoom, Sandra F., Blase, Karen A., Friedman, Robert M. og Wallace, Frances (2005) *Implementation Research: A Synthesis of the Literature*, University of Florida, Tampa, Florida

Tilgjengelig som PDF fra: ctndisseminationlibrary.org/PDF/nirmonograph.pdf

Malmberg-Heimonen, Ira, Natland, Sidsel, Tøge, Anne Grete, Innvær, Simon og Hansen, Helle Christine (2014) *Helhetlig oppfølging av brukere i Kvalifiseringsprogrammet*. Evaluering av «Helhetlig, prinsippstyrt, metodisk tilnærming» (HPMT). En klynge-randomisert studie. Fakultet for samfunnsfag / Sosialforsk, Høgskolen I Oslo og Akershus: Sluttrapport til Arbeids- og Velferdsdirektoratet, januar 2014: Tilgjengelig som PDF fra: [http://www.fylkesmannen.no/Documents/Dokument %20FMMR/sosiale %20tenester/Rapport %20HMPT %202014.pdf?epslanguage=nn](http://www.fylkesmannen.no/Documents/Dokument%20FMMR/sosiale%20tenester/Rapport%20HMPT%202014.pdf?epslanguage=nn)

Joyce, Bruce R. & Showers, Beverly (2002). *Student Achievement Through Staff Development* (3rd ed.). Alexandria, VA: Association for Supervision and Curriculum Development.

UTVIKLINGEN I SYKEFRAVÆRET: BETYDNINGEN AV ARBEIDSMARKEDET, GRADERING OG REGELENDRINGER

Av Jon Petter Nossen¹

Sammendrag

I artikkelen analyseres utviklingen i legemeldt sykefravær i perioden 2000–2012. Vi finner at arbeidsmarkedet påvirker sykefraværet på to ulike måter, og med motsatt fortegn. For det første er det en tendens til at det blir påbegynt færre nye sykefravær når arbeidsledigheten er høy. Dette er i tråd med disiplineringshypotesen, som går ut på at høy ledighet og økt risiko for å miste jobben virker disiplinerende på sykefraværet. Men slike konjunktursvingninger påvirker sykefraværet mindre enn det man fant på 1990-tallet. Dette kan skyldes at arbeidsledigheten må være på et høyere nivå enn i dag for at den skal virke særlig disiplinerende.

For det andre øker den gjennomsnittlige varigheten av sykefraværene i perioder hvor antall nye arbeidsledige øker. Dette er særlig tydelig for menn. En kraftig økning i antall nye ledige fra august til desember 2008 falt tydelig sammen med en markert økning i varigheten av sykefravær som startet de samme månedene. Dette må trolig sees i sammenheng med at sykepenger gir en langt høyere inntektskompensasjon enn dagpenger.

Et annet hovedfunn er at økt andel graderte sykefravær ikke har ført til kortere varighet av sykefraværene. Til tross for at redusert tilstrømning av nye arbeidsledige skulle tilsi det, har den gjennomsnittlige varigheten ikke gått ned siden IA-avtalen ble innført.

Vi finner at regelendringer i perioden har påvirket antall nye sykefravær mer enn de har påvirket den gjennomsnittlige varigheten. Men også når det gjelder antall sykefravær ser det ut til at virkninger av regelendringer ofte er kortvarige. Det er et tankekors at varigheten ikke har gått ned når tiltakene for å redusere sykefraværet for en stor del har rettet seg mot å redusere varigheten av langtidsfravær.

¹ Takk til Ola Thune for tilrettelegging av datagrunnlaget.

Innledning

Det har lenge vært et mål for myndighetene å redusere sykefraværet. Siden staten og partene i arbeidslivet undertegnet den første Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) høsten 2001, har målet vært å redusere sykefraværet med 20 prosent sammenlignet med annet kvartal 2001. Til tross for en rekke tiltak siden da, er målet ikke nådd. Det har likevel vært betydelige svingninger i sykefraværet i denne perioden, og i fjerde kvartal 2013 lå sykefraværet 11 prosent lavere enn i IA-avtalens referansekvartal (figur 1).

Med tanke på mulige framtidige tiltak er det ønskelig å vite mer om hva som påvirker utviklingen i sykefraværet på aggregert nivå. Formålet med denne artikkelen er å belyse i hvilken grad utviklingen i det *legemeldte* fraværet kan forklares med henholdsvis utviklingen på arbeidsmarkedet, andelen graderte sykefravær og endringer i regelverket for sykmelding og sykefraværsoppfølging, eventuelt også andre hendelser relatert til politikikutviklingen på området.

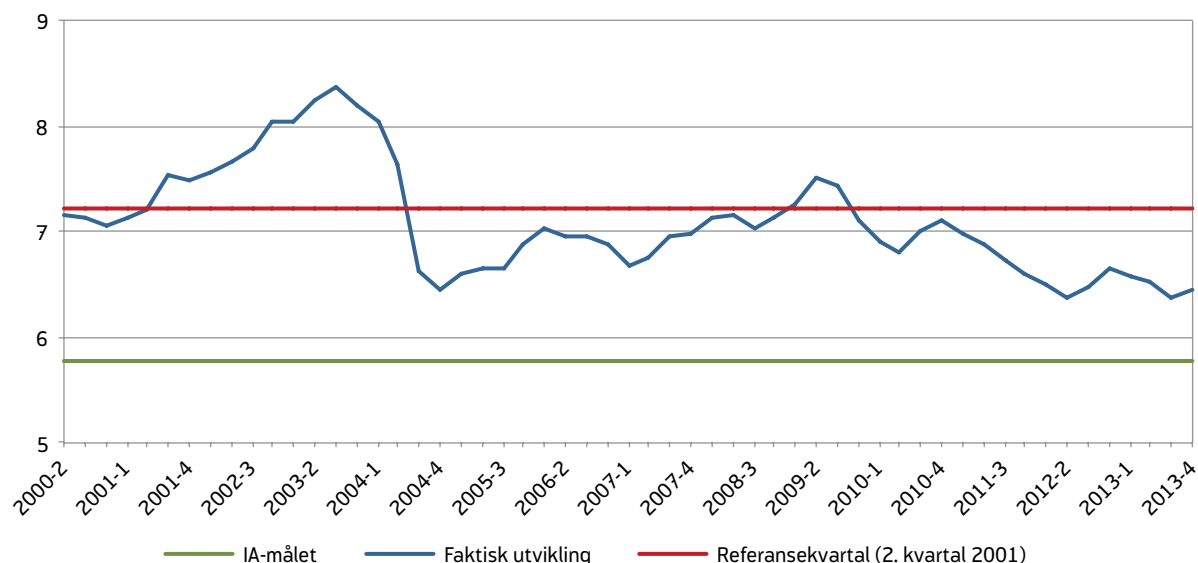
Det vil bli gjort separate analyser av utviklingen i antall sykefravær per arbeidstaker og gjennomsnittlig

varighet av disse sykefraværene. Data er hentet fra sykefraværstatistikken, men i stedet for fraværspresenter som ved publisering av den offisielle statistikken, benyttes NAVs filer over legemeldte sykefravær som startet i hvert kvartal. Disse dataene er bedre egnet til å analysere faktorer som påvirker utviklingen i sykefraværet.²

Siden 2001 har ansatte i IA-virksomheter fått utvidet adgang til egenmelding – maksimalt 8 dager sammenhengende, mot tidligere 3. Dette kan ha ført til en forskyvning i korttidsfraværet fra legemeldt fravær til egenmeldt. For å kontrollere for dette er datagrunnlaget begrenset til sykefravær *med varighet på over 8 dager*. Siden det er store kjønnsforskjeller i sykefraværet, presenteres utviklingen for kvinner og menn hver for seg.

For å gjøre det lettere å vurdere hvordan regelendringer og utviklingen på arbeidsmarkedet har påvirket sykefraværet, benytter vi månedstall. Måneden angir *startmåneden* for hvert sykefravær. Gjennomsnittlig varighet refererer til gjennomsnittet for alle sykefravær som startet i denne måneden. Siden disse månedstallene påvirkes av både «fast»

Figur 1. Totalt sykefravær. Sesong- og influensajustert. Prosent av avtalte dagsverk



Kilde: SSB

² Som alternativ til gjennomsnittlig varighet kunne vi benyttet antall sykefravær innen ulike varighetskategorier, men vurderer det slik at totalt antall sykefravær og gjennomsnittlig varighet er bedre egnet til å belyse de aktuelle problemstillingene.

sesongvariasjon og bevegelige helligdager, har vi sesongjustert tidsseriene på en måte som tar høyde for dette (se faktaboks). Dermed fjernes en del «tilfeldig» variasjon i tidsseriene slik at det blir lettere å identifisere trendsifter i utviklingen.

Datagrunnlag og metode

Datagrunnlaget er hentet fra NAVs statistikk over sykefraværstilfeller fordelt etter varighet, som publiseres med ett års etterslep i forhold til den øvrige sykefraværstatistikken. Disse dataene omfatter alt legemeldt sykefravær som er knyttet til et aktivt arbeidsforhold, og er inndelt i sykefraværstilfeller ved å kjede sammen statistikkfilene for hvert kvartal. Symmeldinger som gjelder én og samme arbeidstaker og har lik uførhetsdato (første sykedag), er dermed blitt kjedet sammen til et sykefraværstilfelle. Siden sykepengeperioden er på inntil et år, er maksimal varighet satt til 365 kalenderdager. Med varighet menes altså tiden fra sykefraværstilfellets startdato til sluttdato, uten noen justering for stillingsandel eller sykmeldingsgrad.

Videre avgrenset vi datagrunnlaget til sykefraværstilfeller med varighet på mer enn 8 dager og sesongjusterte alle tidsseriene med verktøyet X-12-Arima. I tillegg til å fjerne fast sesongvariasjon justerte vi for at influensafraværet varierer over tid og at kalenderen varierer fra år til år (jf. jul, påske og helligdagene i mai-juni). Metoden som er brukt ligner på den som blir benyttet i den offisielle sykefraværstatistikken.*

Graderingsandelen ble beregnet som andelen av sykefraværene som startet i en måned, hvor gradert sykmelding ble gitt på noe tidspunkt av sykefraværet.

I artikkelen er betegnelsen «sykefravær» brukt synonymt med «sykefraværstilfelle». Både antall sykefravær, gjennomsnittlig varighet og graderingsandelen er periodisert på starttidspunktet for hvert sykefravær.

For å kontrollere for sysselsettingsutviklingen, er antall sykefravær oppgitt per 1000 arbeidstakere. Antall arbeidstakere er basert på kvartalstall som vi sesongjusterte og skjønnsmessig «glattet» til månedstall.

For å sammenligne utviklingen i sykefraværet med arbeidsmarkedet, ble sesongjusterte tall over helt ledige og arbeidssøkere på tiltak hentet fra NAVs statistikk og dividert med antall personer i arbeidsstyrken (sesongjusterte, glattede tall fra SSB). Tall over nye arbeidssøkere per måned etter kjønn ble hentet fra NAVs registre og dividert med antall virkedager per måned, og deretter sesongjustert og oppgitt per 10 000 personer i arbeidsstyrken.

* Se dokumentasjon på www.ssb.no/sykefratot/.

Aktuelle problemstillinger

Arbeidsmarkedet

Det er særlig tre problemstillinger vi ønsker å belyse i denne artikkelen. Den første er hvordan sykefraværet påvirkes av utviklingen på arbeidsmarkedet, eller av de økonomiske konjunktorene mer generelt. På 1990-tallet var det en klar negativ korrelasjon mellom nivået på arbeidsledigheten og sykefraværet i Norge, noe som har vært påvist også i enkelte andre land. Studier fra noen år tilbake tyder på at den såkalte disiplineringshypotesen er den mest sannsynlige forklaringen på en slik sammenheng (se gjennomgang i Nossen 2009). Enkelt sagt går denne hypotesen ut på at en svekkelse av arbeidsmarkedet, og økt risiko for å miste jobben, har en disiplinerende effekt på sykefraværet. En ny norsk studie viser i tråd med dette at sykefraværet hos ansatte i de såkalte Terra-kommunene ble redusert i tiden etter at kommunenes tap ble kjent mot slutten av 2007, sammenlignet med en kontrollgruppe av ansatte i tilsvarende kommuner (Bratberg og Monstad 2013).

Det er imidlertid tegn til at utviklingen på arbeidsmarkedet kan ha ulik effekt på antall sykefravær og på varigheten av sykefraværene. En eventuell disiplinerings effekt som fører til færre sykefravær vil høyst sannsynlig ikke redusere den gjennomsnittlige varigheten. Årsaken er at hvis økt disiplinering reduserer antall sykefravær uavhengig av varigheten, vil gjennomsnittlig varighet være uendret, mens hvis det bare er antall korttidsfravær som påvirkes, vil gjennomsnittlig varighet *øke* som følge av endret sammensetning av sykefraværene. Vi forventer derfor at det er en negativ sammenheng mellom ledigheten og antall sykefravær som kan skyldes en disiplinerings effekt, men ingen tilsvarende sammenheng for gjennomsnittlig varighet.

Fra tidligere vet vi imidlertid at den kraftige økningen i ledigheten høsten 2008 i kjølvannet av finanskrisen ble fulgt av *økt* sykefravær, i motsetning til hva disiplineringshypotesen tilsier. Dette gjaldt særlig menn, som jo i større grad enn kvinner jobber i konjunkturutsatte næringer. Økningen ble forklart med økt gjennomsnittlig varighet, mens antall sykefravær utenom luftveislidelser var uendret

(Nossen 2011). Etter at ledigheten hadde nådd toppnivået sank imidlertid sykefraværet kraftig, noe som kan skyldes disiplinering. Men det er ikke sikkert det bare var den høye ledigheten som hadde en disiplinerende effekt. Siden ledigheten og sykefraværet begge nådde et toppnivå i 2009, kan kanskje det høye sykefraværet i seg selv ha virket disiplinerende på mulige framtidige sykefravær. Dette vil vi komme tilbake til senere i artikkelen.

Gradert sykmelding

For det andre er det et svært aktuelt spørsmål om økt bruk av gradert sykmelding i perioden vi ser på har påvirket den gjennomsnittlige varigheten av sykefraværene. Enkelte studier har vist at gradert sykmelding fører til en markant reduksjon i varigheten av sykefraværet (Markussen m.fl. 2012), mens andre studier ikke tyder på det (Lie 2014; se også diskusjon i Nossen og Brage 2013). Dersom gradert sykmelding virkelig har en forkortende effekt på varigheten av et sykefravær, skulle man også forvente at gjennomsnittlig varighet reduseres når gradering blir mer vanlig.

Regelendringer

Den tredje problemstillingen er at det har vært en rekke endringer i regelverket for sykmelding og sykefraværsoppfølging, for en stor del med sikte på økt aktivisering og tettere oppfølging av de sykmeldte. Flere av regelendringene kan tenkes å ha påvirket sykefraværet på aggregert nivå, hvorav de viktigste er vist i tabell 1. Særlig er det ønskelig å forstå den store nedgangen i sykefraværet i forbindelse med sykmeldingsreformen i 2004 bedre. Reformen påvirket sykefraværet blant annet gjennom økt bruk av gradering, men nedgangen i sykefraværet startet lenge før regelendringene trådte i kraft. I tillegg er det ønskelig å belyse mulige årsaker til nedgangen i sykefraværet etter 2010.

Situasjonen på arbeidsmarkedet

Som nevnt var det tidligere en klar negativ korrelasjon mellom arbeidsledigheten og sykefraværet i Norge. Det er blitt observert et etterslep i denne sammenhengen på om lag et år (Lien 2007). Men de fleste tidligere analysene har vært basert på årsstatis-

Tabell 1. Regelendringer som omtales i artikkelen

Ikraftttredelse	Viktigste endringer	Mulig effekt på:
1. januar 2004	Opptjeningstiden for rett til sykepenger utvides fra to til fire uker.	Antall sykefravær
1. juli 2004	Det presiseres i lovteksten at legen alltid skal vurdere om sykmelding er nødvendig, og om pasienten kan være i arbeid eller arbeidsrelatert aktivitet. Ny sykmeldingsblankett innføres med vekt på aktivitet.	Antall sykefravær Graderingsandel Varighet
	Det innføres krav om arbeidsrelatert aktivitet senest innen åtte ukers sykmelding unntatt når medisinske grunner klart er til hinder for det.	Graderingsandel Varighet
	Gradert sykmelding skal alltid vurderes før aktiv sykmelding.	Graderingsandel
1. mars 2007	Det innføres lovbestemte dialogmøter mellom arbeidsgiver og den sykmeldte senest etter 12 ukers sykmelding, og mellom NAV, arbeidsgiver og den sykmeldte senest etter 6 måneders sykmelding. Oppfølgingsplanen for sykmeldte skal utarbeides senest etter 6 ukers sykmelding. Gradert sykmelding skal benyttes når arbeidstaker delvis kan utføre nye arbeidsoppgaver etter tilrettelegging internt i virksomheten.	Graderingsandel Varighet
1. september 2008	Ny sykmeldingsblankett innføres med bedre mulighet for kommunikasjon mellom lege og arbeidsgiver. Det kan gis «avventende sykmelding» med sikte på å unngå sykmelding.	Antall sykefravær
17. juni 2011	Faglig veileder for sykmeldere offentliggjøres av Helsedirektoratet.	Antall sykefravær Graderingsandel Varighet
1. juli 2011	Dialogmøte 1 skal avholdes innen 7 ukers sykmelding, og også ved gradert sykmelding. Oppfølgingsplanen skal utarbeides senest etter 4 ukers sykmelding. Det innføres en rutine med forhåndsvarsel om bøter til arbeidsgivere og leger som ikke oppfyller sine plikter i oppfølgingsarbeidet.	Graderingsandel Varighet

tikk. Vi skal nå undersøke om sammenhengen er slik også når vi ser på *månedstatistikk* over *antall sykefravær* i perioden 2000–2012.

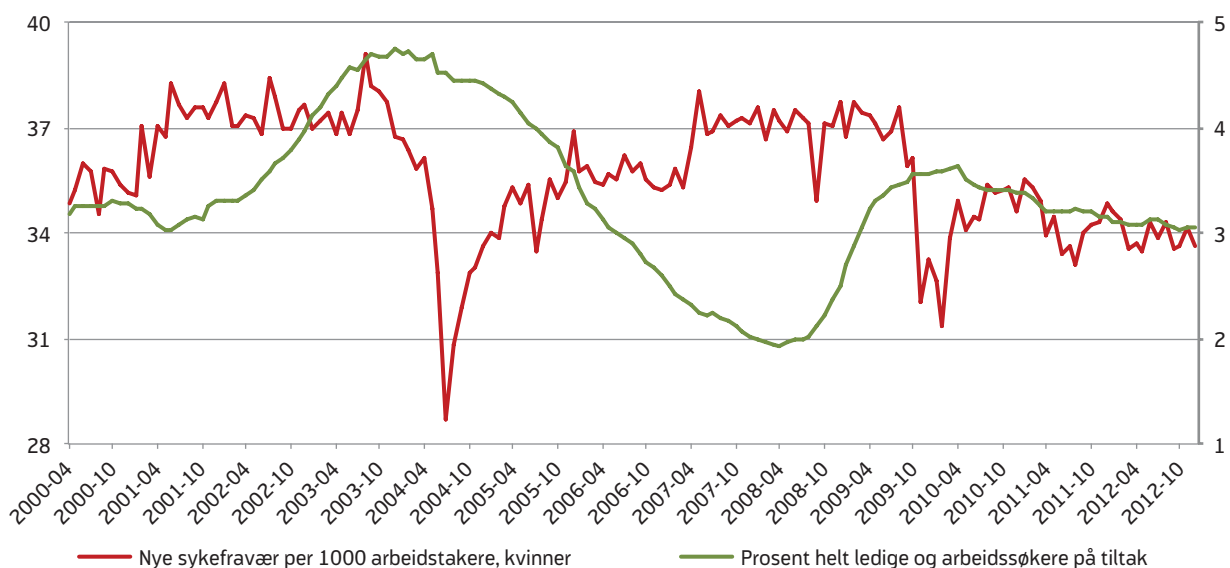
Figur 2 viser utviklingen i antall sykefravær per 1000 arbeidstakere for kvinner og menn, sammen med ledighetsraten for begge kjønn samlet.³

Færre nye sykefravær ved høy ledighet

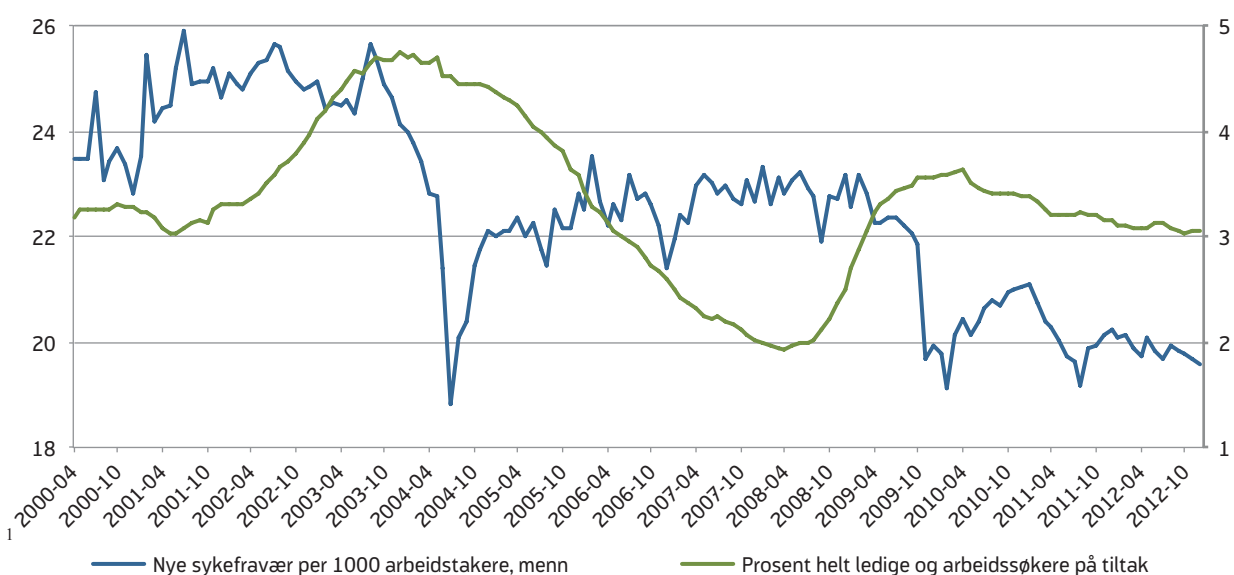
I tråd med disiplineringshypotesen er det en tendens til at det blir færre nye sykefravær når ledigheten er høy, og omvendt. Men sammenhengen er ikke entydig. Vi ser for eksempel ingen reduksjon i antall sykefravær når ledigheten stiger, før det kommer et plutselig fall når ledigheten er på topp. Antall fravær

Figur 2. Antall nye sykefravær på over 8 dager per 1000 arbeidstakere (venstre akse). Prosentandel helt arbeidsledige og arbeidssøkere på tiltak per yrkesaktiv (begge kjønn, høyre akse). Sesongjustert

a) Kvinner



b) Menn



Kilde: NAV

³ Det antas at ledigheten for begge kjønn samlet er det beste målet på hvor stramt arbeidsmarkedet er.

holder seg heller ikke lavt i særlig mange måneder etter at ledighetstoppen er nådd. Dette er situasjonen både i 2003–2004⁴ og i annen halvdel 2009.

Svakere sammenheng enn på 1990-tallet

Vi ser videre at det bare var en svak økning i antall sykefravær i 2004–2008, da ledigheten ble kraftig redusert. Det er mulig at arbeidsinnvandringen i denne perioden kan ha dempet økningen i antall sykefravær, siden arbeidsinnvandrere trolig har svært lavt sykefravær den første tiden de er i Norge. Men arbeidsinnvandrerne er for få til å ha noen stor effekt på de aggregerte tallene. Det virker derfor ikke som den sterke sammenheng mellom ledigheten og sykefraværet som ble observert på 1990-tallet er representativ for hvor sterkt arbeidsmarkedet påvirker antall sykefravær i Norge i dag. Den mest sannsynlige forklaringen på dette er at det først er når ledigheten kommer opp på et visst nivå, tilsvarende som på 1990-tallet, eller blir høyere enn man er vant til fra tidligere ledighetstopper, at den virker særlig disiplinerende på sykefraværet. I så fall kan vi ikke forvente at framtidige konjunkturedringer vil ha noen sterk disiplinerende effekt på sykefraværet hvis ikke ledigheten stiger til et høyere nivå enn ved de siste ledighetstoppene.

Stoltenberg kan ha forsterket disiplinerings-effekten

Fra annet halvår 2009 til første halvår 2010 var det en kraftig nedgang i antall nye sykefravær. På dette tidspunktet var det ingen betydelige regelendringer. Det er derfor naturlig å anta at nedgangen skyldes en disiplinerings-effekt av at ledigheten hadde et toppnivå i denne perioden, eller alternativt av det samtidige toppnivået for sykefraværet (figur 1). Samtidig er det påfallende at mesteparten av nedgangen ifølge våre tall både for kvinner og menn kom relativt plutselig fra oktober til november 2009. Det er lite sannsynlig at det skulle komme en så plutselig reaksjon på den økte ledigheten mer enn et år etter at finanskrisen var et faktum. Det kan derfor være at fallet i antall sykefravær fra oktober til november 2009 og det

fortsatt lave nivået fram til februar 2010 hadde sammenheng med de store medieoppslagene etter at daværende statsminister Jens Stoltenberg uttalte seg om tiltak for å redusere veksten i sykefraværet i midten av november 2009.⁵ Det kan altså ikke utelukkes at synliggjøringen av det høye og voksende sykefraværet i Norge, samt spekulasjonene om mulige tiltak for å redusere fraværet, kan ha hatt en disiplinerende effekt som gjorde at det ble startet færre nye sykefravær i en periode på noen måneder fram til saken var ute av medias søkelys.

Lengre sykefravær når det blir flere nye arbeidsledige

Selv om figur 2 indikerer en negativ sammenheng mellom ledigheten og antall nye sykefravær, *økte* sykefraværet som nevnt i 2009 i kjølvannet av finanskrisen. I våre tall finner vi da også en tydelig positiv sammenheng mellom ledighetsnivået og gjennomsnittlig varighet, men denne sammenheng blir enda tydeligere når vi benytter tall over *tilstrømningen av nye ledige*, eller mer presist: antall nye arbeidssøkere per virkedag per 10 000 yrkesaktive (figur 3).⁶

For menn er det en markant tendens til at endringer i varigheten av nye sykefravær inntreffer samtidig med endringer i tilstrømningen av nye ledige. Vi ser dette tydelig i perioder med markert økning i antall nye ledige, det vil si i 2002–2003 og 2008–2009. Det er spesielt påfallende hvordan den gjennomsnittlige varigheten av sykefraværene stiger proporsjonalt med antall nye ledige fra august til desember 2008. Dette skjedde uten at antall nye sykefravær endret seg nevneverdig, slik at det ikke kan forklares med endret sammensetning av sykefraværene. Det må imidlertid presiseres at den prosentvise økningen i gjennomsnittlig varighet i den aktuelle firemåneders-perioden var langt mindre enn den prosentvise økningen i nye arbeidssøkere – for menn henholdsvis 10 og 78 prosent.

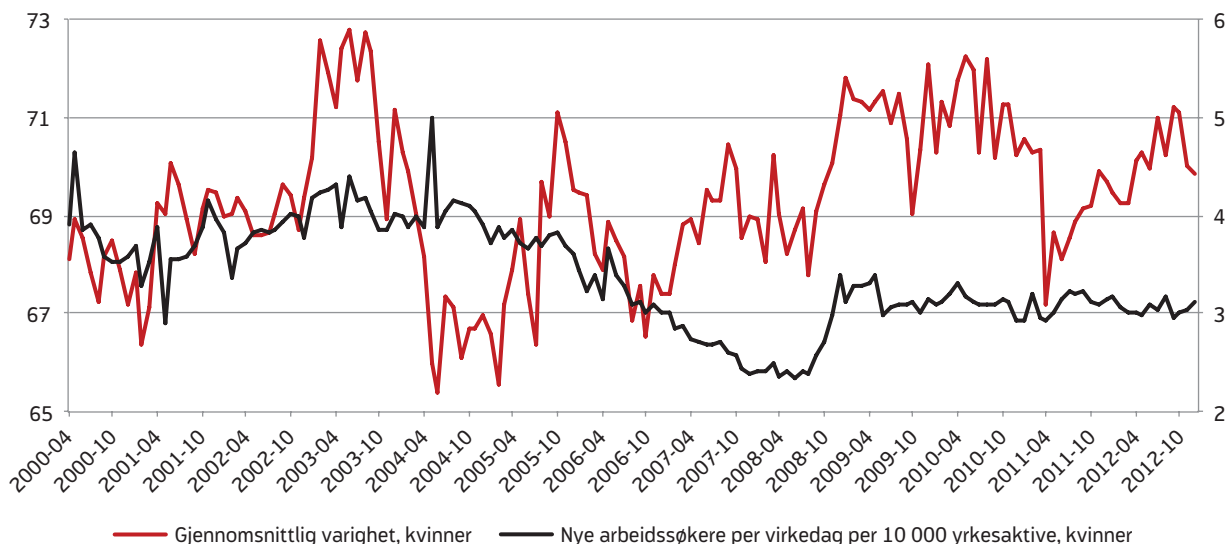
⁵ Se for eksempel artikkelen «Stoltenberg: Haster med å tenke nytt» (Aftenposten, 18.11.2009), tilgjengelig fra: www.aftenposten.no/nyheter/iriks/politikk/article3379560.ece (Hentet: 9.4.2014)

⁶ Begrepet arbeidssøkere omfatter registrerte helt eller delvis ledige, samt deltakere på ordinære arbeidsmarkedstiltak.

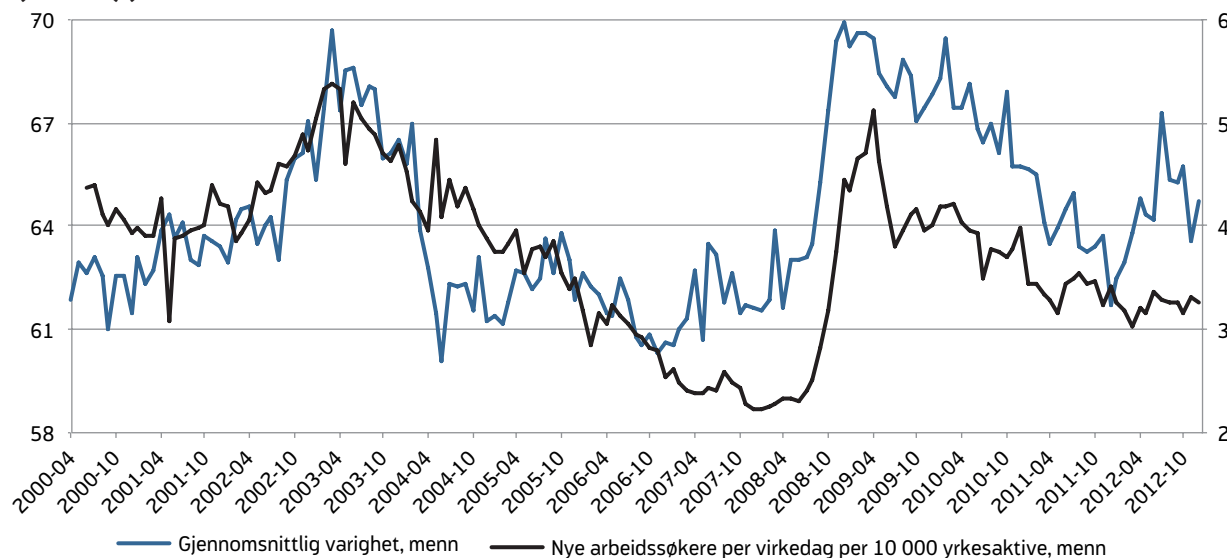
⁴ Betydningen av sykmeldingsreformen i 2004 vil bli diskutert senere i artikkelen.

Figur 3. Gjennomsnittlig varighet av nye sykefravær på over 8 dager, i kalenderdager (venstre akse). Nye arbeidssøkere per virkedag per 10 000 yrkesaktive (høyre akse). Sesongjustert

a) Kvinner



b) Menn (*)



(*) En ekstremverdi i mai 2000 er tatt ut av figuren. Den skyldes trolig en kortvarig, men omfattende streik som førte til at mange ble permittert uten å påvirke sykefraværet.

Kilde: NAV

Sykepenger mer attraktivt enn dagpenger ved nedbemanning

Hva kan være mekanismen bak den påviste samvariasjonen? Økningen i gjennomsnittlig varighet høsten 2008 kan som nevnt ikke skyldes sammensetnings-effekter. Tidligere er det vist at økningen i legemeldt sykefravær fra 2008 til 2009 (i tillegg til svineinflu-

ensa) skyldtes en økning i antall avsluttede sykefravær på over 8 uker (Nossen 2011). Det er dermed et relativt lite antall sykefravær med varighet fra 8 uker og oppover som ligger bak økningen. Vi har også sett at økningen i varigheten (periodisert på startmåneden) kom i nøyaktig de samme månedene som økningen i tilgangen på nye ledige. Den eneste forskjellen

er at den største økningen i varigheten var unnagjort i november 2008, mens tilgangen på nye ledige økte like mye i desember. Ut fra dette kan det se ut til at økningen i langtidsfraværet til en viss grad kommer *før* ledighetsøkningen. For det første kan noen arbeidstakere ha «skaffet seg sykmelding» for å unngå permittering (Godøy 2014). En annen mulighet er at noen arbeidstakere som fikk vite at de måtte slutte i jobben, «skaffet seg sykmelding» rett før de hadde sin siste arbeidsdag. Både fast ansatte som blir sagt opp, og midlertidig ansatte som ikke får forlenget et vikariat eller engasjement, kan komme i denne situasjonen.⁷ Ved alle disse alternativene vil personer med fulle sykepengerettigheter få full lønnskompensasjon inntil 6G så lenge de er sykmeldt eller fram til sykepengerettighetene er oppbrukt,⁸ mens dagpenger ville gitt en langt lavere inntektskompensasjon på om lag 62 prosent av lønna. For en person som har sykepengerettigheter, men ikke dagpengerettigheter, vil forskjellen være enda større. Se Hatland og Øverbye (2011) for en diskusjon av sjenerøsiteten av de helserelaterte stønadsordningene versus dagpenger.

Når det gjelder kvinner finner vi den samme sammenhengen i august–desember 2008, selv om økningen i både varigheten og antall nye arbeidssøkere var mindre (henholdsvis 5 % og 42 %). Men den generelle sammenhengen er langt mindre tydelig for kvinner. Dette kan henge sammen med at menn i større grad enn kvinner jobber i konjunkturutsatte næringer. Blant kvinner vil derfor tilgangen på nye arbeidssøkere sannsynligvis i mindre grad bestå av personer som har mistet jobben som følge av nedbemanning, og i større grad av nyutdannede og andre tidligere ikke-yrkesaktive som melder seg på arbeidsmarkedet. En alternativ eller komplementær forklaring er at kvinner og menn har forskjellig sykmeldingsatferd i forbindelse med nedbemanning. Tilgjengelige data gjør det dessverre ikke mulig å si

noe mer om den relative betydningen av disse to forklaringene.⁹

Siden begynnelsen av 2009 har det vært en gradvis reduksjon i den gjennomsnittlige varigheten for menn, slik at den igjen nærmer seg nivået før 2008. Dette faller langt på vei sammen med en tilsvarende gradvis reduksjon i tilstrømningen av nye ledige. Vi antar derfor at dette er hovedårsaken til at varigheten igjen er blitt redusert. For kvinner ser vi derimot at både tilstrømningen av nye ledige og gjennomsnittlig varighet har holdt seg nokså stabile.

Satsningen på gradert sykmelding

Varigheten økte til tross for økt bruk av gradering

Figur 4 viser utviklingen i gjennomsnittlig varighet sammen med andelen graderte sykefravær. Når vi ser på utviklingen i perioden sett under ett, har varigheten *økt* til tross for at det har vært en økning i graderingsandelen. Dette er særlig tydelig etter 2004. Det kan ikke skyldes arbeidsmarkedet: Som figur 3 viste har tilstrømningen av nye ledige både for kvinner og menn vært lavere de siste årene enn i alle årene før 2006, noe som burde bidratt til *kortere* varighet.

Hvordan kan vi forklare at den gjennomsnittlige varigheten likevel har økt? For det første har det vært en rekke regelendringer som kan ha hatt betydning for varigheten. Noen av disse skal vi se nærmere på mot slutten av artikkelen. For det andre kan vi ikke utelukke at noe av økningen i gjennomsnittlig varighet skyldes at nedgangen i antall sykefravær har ført til endret sammensetning av sykefraværene, slik at det har blitt færre «lette», kortvarige sykefravær. Man skulle imidlertid tro at eventuelle sammensetningseffekter dempes av at sykefravær på 1–8 dager er utelatt. Figur 5 viser utviklingen i antall sykefravær på over 8 dager sammen med gjennomsnittlig varighet. Det er vanskelig å se noen tegn til at en nedgang i antall sykefravær følges av økt varighet, eller omvendt.

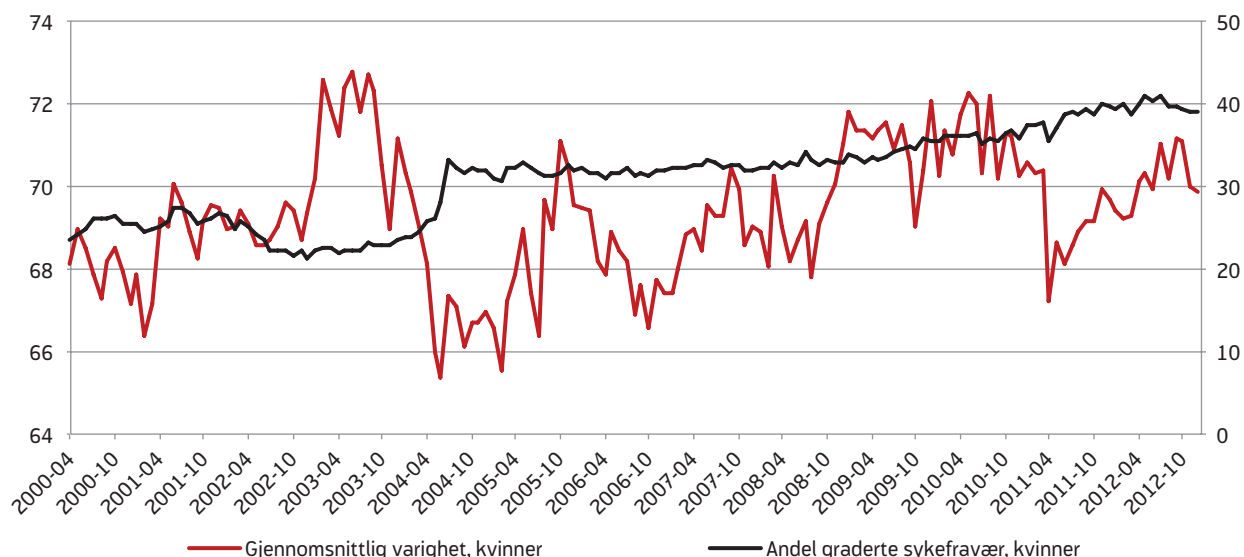
⁷ I teorien skal bare aktive arbeidsforhold være med i sykefraværstatistikken, men siden en del arbeidstakere meldes ut av arbeidstakerregisteret mens de er sykmeldt, er det i praksis ikke mulig å vite sikkert hvem som har avsluttet arbeidsforholdet og hvem som ikke har det.

⁸ Det er arbeidstilknytningen den første fraværdsdagen som bestemmer hvor mye man får utbetalt i sykepenger i hele sykepengeperioden.

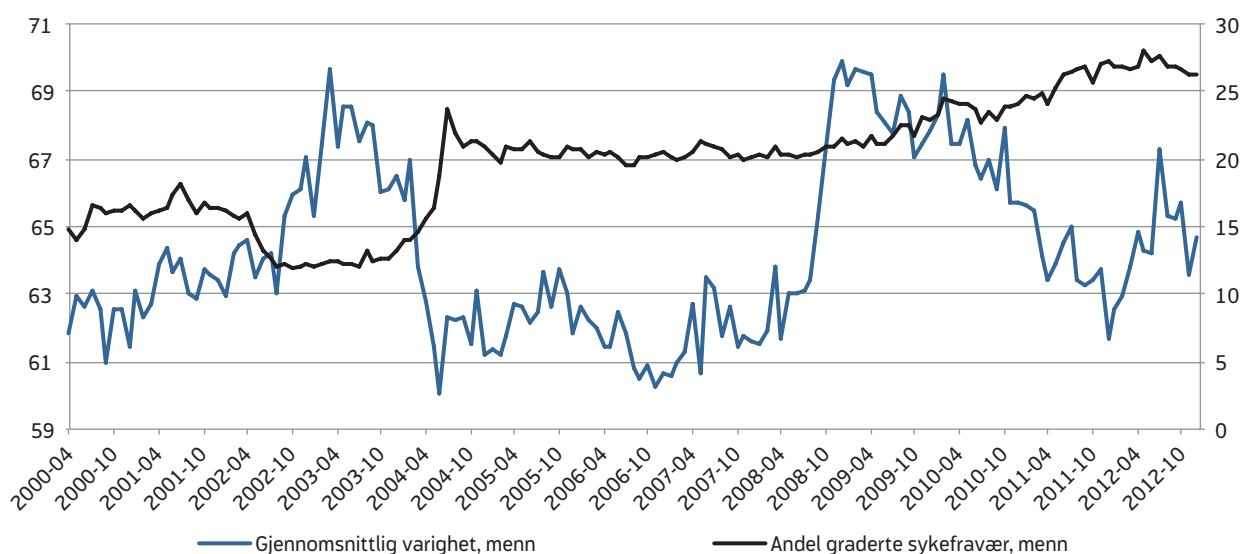
⁹ Funnene her bidrar også, sammen med det vi har sett over om antall sykefravær, til å forklare hvorfor det kan være et etterslep på om lag et år i korrelasjonen mellom ledighet og sykefravær (Lien 2007).

Figur 4. Gjennomsnittlig varighet av nye sykefravær på over 8 dager, i kalenderdager (venstre akse). Prosentandel av nye sykefravær på over 8 dager som var graderte på noe tidspunkt (høyre akse). Sesongjustert

a) Kvinner



b) Menn



Kilde: NAV

Det er dermed lite grunnlag for å tro at sammensetningseffekter spiller noen viktig rolle for utviklingen i varigheten.

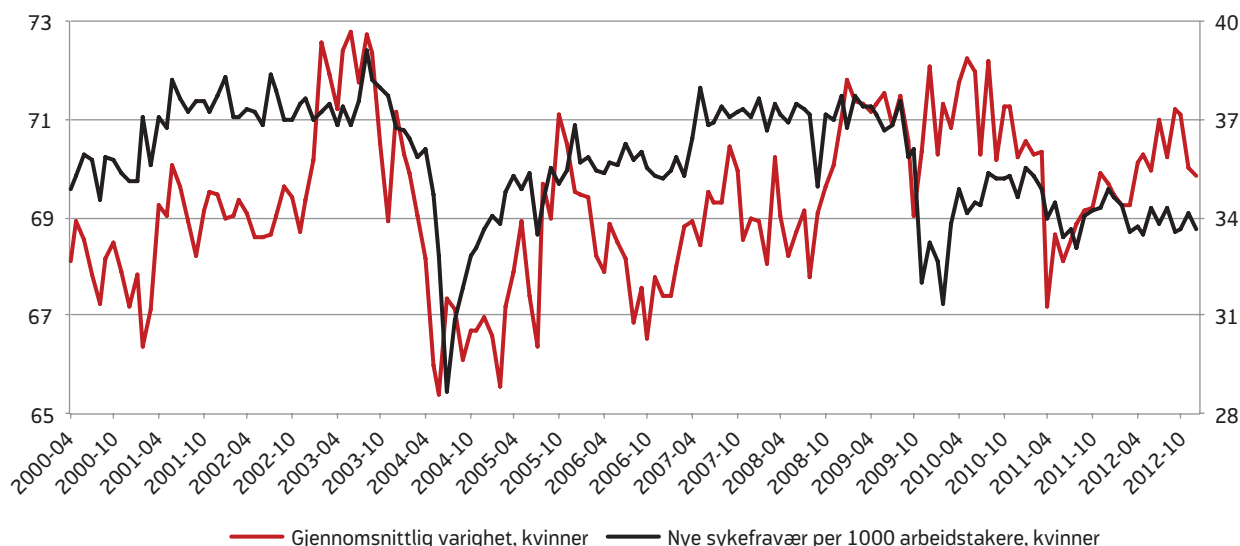
Nedgang i antall sykefravær påvirker graderingsandelen

Heller ikke for graderingsandelen kan vi utelukke at nedgang i antall sykefravær kan ha endret sammensetningen av sykefraværene. Det kan være slik at når

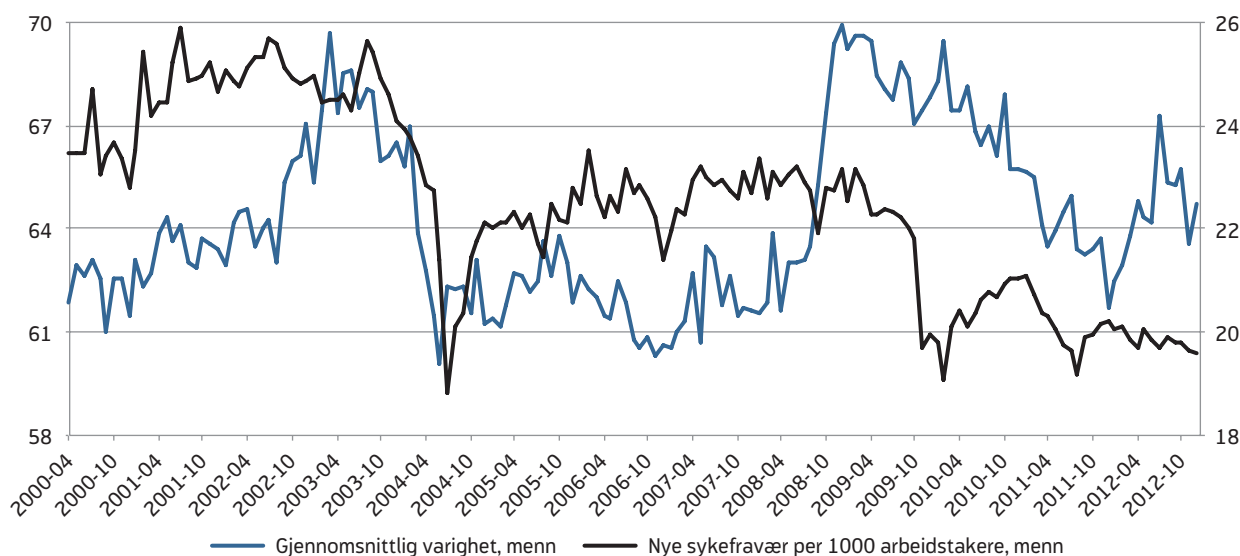
det blir færre «lette», kortere sykefravær, som sjelden graderes, vil de graderte sykefraværene utgjøre en høyere andel av sykefraværene. Men som vi så av figur 5 er det lite som tyder på en sammensetningseffekt som går via gjennomsnittlig varighet. Likevel finner vi en klar negativ sammenheng mellom graderingsandelen og antall sykefravær, som er sterkest for menn (figur 6). Det kan kanskje tenkes at det er en annen type sammensetningseffekt

Figur 5. Gjennomsnittlig varighet av nye sykefravær på over 8 dager, i kalenderdager (venstre akse). Antall nye sykefravær per 1000 arbeidstakere (høyre akse). Sesongjustert

a) Kvinner



b) Menn



Kilde: NAV

på graderingsandelen som ikke går via varigheten. Kanskje har det vært en utvikling i retning færre «klare sykdomstilfeller» hvor gradering er lite aktuelt, mens det ikke har vært en tilsvarende nedgang i mer uklare, subjektive tilstander hvor gradering kan være vanligere. Alternativt kan sammenhengen i figur 6 forklare med at aktiviserings- og oppfølgingstiltakene har ført til både færre sykefravær og økt graderingsandel. Uansett hvilken

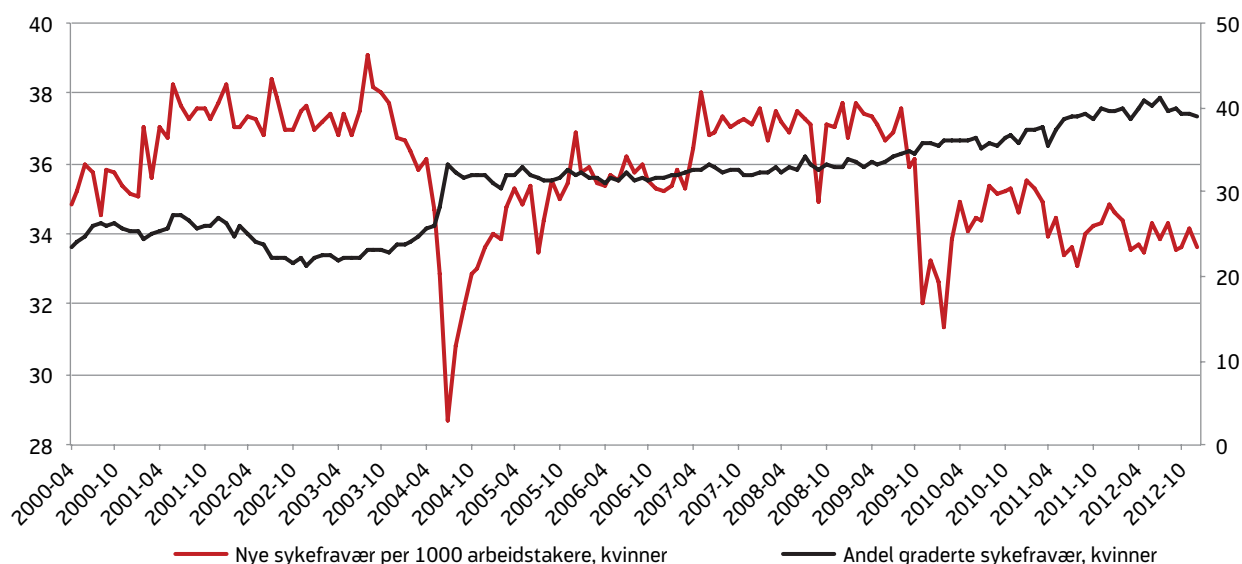
forklaring som er riktig, er det vanskelig å se at det skulle endre resultatene når det gjelder hvordan den økte graderingsandelen har påvirket varigheten.

Behov for oppfølging også ved gradert sykmelding?

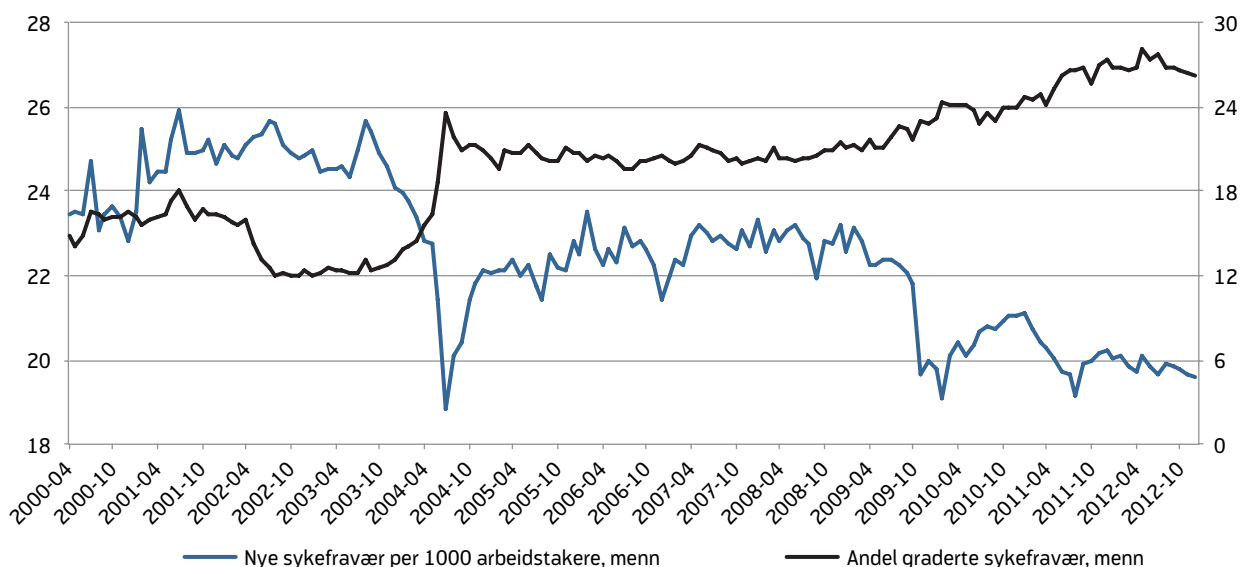
Vårt datamateriale gir samlet sett ingen støtte til at økt bruk av gradering har ført til kortere varighet av

Figur 6. Antall nye sykefravær per 1000 arbeidstakere (venstre akse). Prosentandel av sykefraværene som var graderte på noe tidspunkt (høyre akse). Sesongjustert

a) Kvinner



b) Menn



Kilde: NAV

sykefraværene.¹⁰ Dette står i motsetning til Markusen m.fl. (2012), som i en analyse på individnivå fant

at gradering ga en kraftig reduksjon både i varigheten av et sykefravær og senere forbruk av trygd. Vårt funn er imidlertid i tråd med Lie (2014), som ikke fant betydelige effekter av gradering på fraværslengde og retur til arbeid. Dette illustrerer hvor vanskelig det er å påvise kausale effekter av gradering når det er grunn til å tro at personer som får gradert sykmelding gjennomgående er friskere og mer motiverte til å gå tilbake til arbeidet enn dem som får full syk-

¹⁰ Graderingsvariabelen som er brukt i denne artikkelen er andelen av alle sykefravær på over 8 dager som var graderte på et eller annet tidspunkt, mens for eksempel Markussen m.fl. (2012) tar utgangspunkt i om sykefravær på over 8 uker ble graderte i løpet av de første 8 ukene. Tidligere analyser tyder imidlertid ikke på at utviklingen i graderingsandelen ville vært noe særlig annerledes med en slik definisjon.

melding.¹¹ Å kontrollere fullt ut for dette er kanskje ikke mulig uten å gjennomføre randomiserte, kontrollerte forsøk (Nossen og Brage 2013).

Dersom gradering faktisk ikke reduserer varigheten av sykefraværene, kan en medvirkende årsak være at sykmeldte med gradert sykmelding får mindre oppfølging fra lege, arbeidsgiver og/eller NAV enn fulltidssykmeldte. Kanskje fungerer gradering i noen grad som en sovepute som forsinker full tilbakeføring til arbeid? Dette innebærer et dilemma for myndighetene, som må ha to tanker i hodet på en gang: Å bruke gradering som et virkemiddel til å hindre at sykmeldte faller helt ut av arbeidslivet, men også å sikre at både fullt sykmeldte og de som har gradert sykmelding kommer raskest mulig tilbake i jobb. Dette innebærer blant annet å vurdere om oppfølgingspunktene for sykmeldte bør gjelde også for dem som har gradert sykmelding, eller om man kan spare ressurser ved bare å følge opp dem som er fullt sykmeldte. Resultatene i denne artikkelen kan tyde på at oppfølging er like viktig ved gradert sykmelding som ved full sykmelding.

I diskusjonen om gradert sykmelding er det viktig å skille mellom hvordan gradering påvirker varigheten av sykefraværene og senere arbeidstilknytning, og det at restarbeidsevnen til sykmeldte arbeidstakere utnyttes i større grad. Våre resultater betyr ikke at satsningen på økt bruk av gradering ikke har bidratt til å redusere sykefraværet. Vi har for det første ikke sett på hvordan gradering påvirker senere arbeidstilknytning. Dessuten vil gradert sykmelding, så lenge det erstatter full sykmelding, føre til at færre dagsverk går tapt, og dermed at sykefraværsprosenten blir lavere. Dette er den direkte følgen av å utnytte restarbeidsevnen i større grad. Det ser også ut til at det generelle fokuset på aktivitet kan ha bidratt til at færre nye sykefravær påbegynnes, slik at det samlede fraværet målt ved sykefraværsprosenten er blitt redusert mer enn det den økte utnyttelsen av restarbeidsevnen innebærer. Dette gjelder særlig for menn, som har hatt en langt

sterkere nedgang i antall sykefravær per arbeidstaker enn kvinner.¹²

Betydningen av endringer i regelverket

Sykmeldingsreformen i 2004 reduserte antall sykefravær

Fra april/mai til juli 2004 falt antall nye sykefravær kraftig. Dette faller sammen i tid med sykmeldingsreformen som trådte i kraft 1. juli 2004. Reformen hadde en rekke ulike elementer, blant annet skulle legene alltid vurdere om det er nødvendig med sykmelding og om man kan være i arbeid eller arbeidsrelatert aktivitet til tross for helseplager (se tabell 1). Den sterke nedgangen i antall sykefravær kan vanskelig forklares på annen måte enn ved at regelendringene førte til endringer i legenes sykmeldingspraksis (Markussen 2009).

Men det var også en betydelig nedgang i antall sykefravær før dette, nærmere bestemt mellom august 2003 og april/mai 2004. En del av nedgangen i antall sykefravær kom altså lenge før sykmeldingsreformen ble iverksatt, og det er liten grunn til å tro at legene begynte å praktisere de nye reglene så tidlig.¹³ Det er mer sannsynlig at denne første nedgangen skyldes en disiplinerende effekt av den høye ledigheten, som ifølge NAVs statistikk hadde et stabilt toppnivå fra august 2003 til mai 2004, eller av at sykefraværet var rekordhøyt i omtrent den samme perioden (jf. diskusjon over).¹⁴

Kortvarige effekter av regelendringer

Figur 2 tyder imidlertid på at en betydelig del av nedgangen i antall sykefravær ble reversert allerede innen utgangen av 2004. Selv om noe av økningen i denne perioden kan forklares med redusert disiplinering som følge av synkende ledighet, er hoved-

¹¹ Vi ser da bort fra kortvarige sykefravær, hvor gradering sjelden er aktuelt.

¹² Fra april 2001 (siden IA-avtalens referanseperiode var 2. kvartal 2001) til desember 2012 ble antall sykefravær per arbeidstaker redusert med 9 prosent for kvinner og 20 prosent for menn, mens gjennomsnittlig varighet økte med 1 prosent for begge.

¹³ Forslag til lovendringer ble presentert for Stortinget i desember 2003. Det er likevel vanskelig å tro at særlig mange leger satte seg inn i regelendringene og endret sin sykmeldingspraksis mange måneder før endringene ble vedtatt og trådte i kraft.

¹⁴ Det kan også ha bidratt noe at kravet til opptjeningsstid for å ha rett til sykepengene ble utvidet fra to til fire uker fra 1. januar 2004.

forklaringen trolig at en del av effekten av sykmeldingsreformen var kortvarig.

I september 2008 ble det innført en ny ordning kalt «avventende sykmelding» for å gjøre kommunikasjon mellom lege og arbeidsgiver enklere og bidra til økt tilrettelegging på arbeidsplassen slik at sykmelding kan unngås. Særlig for kvinner var det nettopp i september 2008 en markant nedgang i antall sykefravær. Nedgangen kan ha vært tilfeldig, og hvis den faktisk var en effekt av regelendringen så ble den raskt reversert.

Fra januar til august 2011 var det også en nedgang i antall nye sykefravær, som muligens kan ha sammenheng med regelendringer som trådte i kraft 1. juli 2011. Det ble blant annet innført en rutine for forhåndsvarsler om sanksjoner mot leger og arbeidsgivere som ikke oppfyller pliktene i sykefraværsoppfølgingen, samt en veileder for legenes sykmeldingsarbeid. Siden Legeforeningen ble konsultert i arbeidet med endringene, er det ikke utenkelig at de kan ha påvirket legenes sykmeldingspraksis noe før det offisielle virkningstidspunktet. Men igjen ser det ut til at en eventuell effekt på antall sykefravær i hovedsak var kortvarig.

Regelendringer har i liten grad redusert varigheten

Selv om figur 3 tyder på at den gjennomsnittlige varigheten av sykefraværene påvirkes mest av situasjonen på arbeidsmarkedet, kan også noen regelendringer ha hatt betydning. Sykmeldingsreformen i 2004 gikk blant annet ut på at arbeidsrettet aktivitet skal igangsettes senest innen åtte ukers sykefravær hvis ikke medisinske årsaker er klart til hinder for det, og aktiv sykmelding skulle brukes mindre (se tabell 1). Det ser ut til at denne reformen kan ha påvirket varigheten av sykefraværene i gunstig retning, siden gjennomsnittlig varighet sank mer våren 2004 enn hva utviklingen i antall nye arbeidssøkere skulle tilsi. For kvinner viser våre tall størst nedgang fra april til mai 2004, men for menn allerede fra februar til mars 2004. Uansett ser vi også her at effekten ikke holdt seg over tid.

Videre er det ingen tegn til at endringene i reglene for sykefraværsoppfølging fra 1. mars 2007, med blant annet innføring av obligatoriske dialogmøter for langtidssykmeldte, hadde noen gunstig effekt på varigheten. Ut fra figur 3 kan det faktisk se ut til at det rundt tidspunktet for innføring av dialogmøter skjedde et skifte i retning *høyere* gjennomsnittlig varighet når vi ser det i forhold til tilstrømningen av nye ledige. Men ut fra vårt datamateriale er det ikke mulig å si om dette har noe med regelendringene å gjøre.

Av figur 3 framgår det også at det for kvinner var en markant nedgang i varigheten fra mars til april 2011, som kan ha gitt et viktig bidrag til den klare nedgangen i sykefraværet i annet og tredje kvartal 2011 (jf. figur 1). Det er mulig dette kan henge sammen med regelendringene som trådte i kraft 1. juli 2011 (se tabell 1). Men igjen ser det ut til at en eventuell effekt var kortvarig.

Utviklingen i varigheten har ikke vært gunstig i perioden vi ser på som helhet. Når vi sammenligner den første måneden i «IA-perioden» med den siste måneden vi har data for, har gjennomsnittlig varighet økt med 1 prosent for både kvinner og menn. Selv om økningen er liten, kan den ikke forklares med økt tilstrømning av nye ledige – denne tilstrømningen er tvert imot klart lavere ved utgangen av perioden enn ved starten. Vi kan ikke helt utelukke at en sammen-setningseffekt, som følge av nedgang i antall sykefravær, kan ha bidratt til økt varighet. Men det er uansett et tankekors at gjennomsnittsvarigheten ikke har gått ned når tiltakene for å redusere sykefraværet for en stor del har rettet seg mot å redusere varigheten av langtidsfravær.

Referanser

Bratberg, Espen og Karin Monstad (2013) *Worried sick? Worker responses to a financial shock*. Working paper 7–2013. Bergen: Uni Rokkan Centre.

Godøy, Anna Aasen (2014) «Sick leave and temporary layoffs», i *Essays on unemployment, social insurance and labor market outcomes*. PhD dissertation, Department of Economics, University of Oslo

Hatland, Aksel og Einar Øverbye (2011) «Syk eller arbeidsledig?», i Hatland, Aksel (red.) *Veivalg i velferdspolitikken*. Oslo: Fagbokforlaget, 71–89.

Lie, Stein Atle (2014). *Liten effekt av gradert sykmelding for raskere retur til arbeid. En kausal analyse av registerdata for varighet av sykefravær, ulike trygdeytelser og retur til jobb*. Rapport. Bergen: Uni Helse og Institutt for klinisk odontologi.

Lien, Ole Christian (2007) «Sykefravær og konjunktursvingninger – en prognosemodell». *Arbeid og velferd*, 3/2007, 28–35.

Markussen, Simen (2009) *Closing the gates? Evidence from a natural experiment on physicians' sickness certification*. Memorandum nr. 19/2009. Oslo: Økonomisk institutt, Universitetet i Oslo.

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 (2009) «Sykefravær og konjunkturer – en oversikt». *Norsk Epidemiologi*, 19 (2), 115–125.

Nossen, Jon Petter (2011) «Opp og ned – hva skjedde med sykefraværet?». *Arbeid og velferd*, 2/2011, 30–35.

Nossen, Jon Petter og Søren Brage (2013) «Effekt av gradert sykmelding – betydningen av metodevalg». *Arbeid og velferd*, 3/2013, 68–81.

ARBEIDSAVKLARINGSPENGER – MOTTAKERE OVERFØRT FRA TIDLIGERE ORDNINGER

Av: Sigrid Lande

Sammendrag

1. mars i år var det fire år siden velferdsordningen og trygdeytelsen arbeidsavklaringspenger ble innført. Rundt 160 000 mottakere av rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad ble i 2010 overført til den nye ordningen. En stor del av disse mottakerne lå an til å nå maksimaltiden med arbeidsavklaringspenger ved utløpet av februar i år, ettersom ytelsen som hovedregel kan mottas i inntil fire år.

I løpet av perioden med arbeidsavklaringspenger skal den enkelte vurderes for og avklares mot arbeid, uførepensjon eller kombinasjoner av dette. Perioden med arbeidsavklaring kan unntaksvis forlenges utover fire år. Ytelsen kan også forlenges i påvente av at NAV behandler søknad om uførepensjon, eller i en periode mens personen søker arbeid.

I denne artikkelen gjennomgås hva som har skjedd med de som ble overført til arbeidsavklaringspenger fra tidligere ordninger. Vi viser at 40 prosent hadde fått innvilget uførepensjon fire år senere. 31 prosent var registrert i jobb, men bare halvparten av disse så ut til å være helt selvforsørget gjennom arbeid. Forskjellene er imidlertid svært store mellom ulike grupper. De som var overført til arbeidsavklaringspenger fra attføringspenger hadde en klart høyere andel selvforsørget enn de som var overført fra tidsbegrenset uførestønad.

En snau tredjedel hadde fortsatt arbeidsavklaringspenger fire år etter at de ble overført til ordningen. Noen hadde hatt midlertidige avbrudd i stønadsperioden og dermed fått en utsatt maksimaltid etter fireårsregelen. Andre hadde fått innvilget arbeidsavklaringspenger som arbeidssøker, i påvente av behandling av uføresøknad eller de har fått forlenget selve arbeidsavklaringsperioden etter unntak fra fireårsregelen. Sistnevnte gruppe omfattet 27 000 personer. Dette tilsvarer en sjettedel av de som ble overført til ordningen fire år tidligere.

Innledning

Arbeidsavklaringspenger ble innført 1.mars 2010, og overtok da for de tre trygdeordningene rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad. Mottakerne av disse tre ytelsene ble overført til den nye ordningen. I alt gjaldt dette litt over 160 000 personer.

Arbeidsavklaringspenger kan som hovedregel mottas i inntil fire år, og for dem som ble overført fra tidligere ordninger ble fireårsperioden regnet fra 1.mars 2010. Mange mottakere lå derfor an til å nå maksimaltid etter fireårsregelen ved månedsskiftet februar/mars 2014.

I løpet av perioden med arbeidsavklaringspenger skal den enkelte vurderes for og avklares mot arbeid, uførepensjon eller kombinasjoner av dette. Forvaltningsmessig har det vært en utfordring for NAV at så mange har nærmet seg fireårsgrensen til samme tidspunkt. Det ble derfor fram mot dette tidspunktet satt inn store ressurser for å sikre at ingen mistet ytelsen uten å ha fått all nødvendig bistand for å komme i arbeid, samt fått avklart eventuelle videre oppfølgingsbehov og stønadsrettigheter.

At mange har nærmet seg ordinær maksimaltid på arbeidsavklaringspenger har hatt både politisk og allmenn interesse. Aktuelle spørsmål har vært om dette ville medføre en sterk økning i antallet nye uførepensjonister, og om mange ville bli stående uten penger og eventuelt måtte søke sosialhjelp.

Mindre oppmerksomhet har det vært rundt den muligheten som lovverket gir for forlengelse av arbeidsavklaringsperioden utover fire år i «særlige tilfeller». Hvor mange som får videreført arbeidsavklaringspengene etter denne unntakshjemmelen er imidlertid relevant i en diskusjon om hvordan trygdeordningene fungerer. En svært omfattende bruk av unntakshjemmelen vil ikke være i tråd med det som var hensikten med arbeidsavklaringsordningen. Samtidig synes det klart at en for streng praktisering av fireårsgrensen kan medføre uønsket overgang til uførepensjon.

Formålet med denne artikkelen er å gi en oversikt over hva som har skjedd med de som i 2010 ble

overført til arbeidsavklaringspenger fra tidligere ordninger. Hvilke resultater fikk den innsatsen som ble lagt ned for å avklare situasjonen til disse mottakerne? Hvor mange har fått videreført arbeidsavklaringspengene etter unntak fra fireårsregelen, hvor mange er kommet i arbeid og hvor mange har søkt eller fått innvilget uførepensjon?

Arbeidsavklaringspenger

Arbeidsavklaringspenger skal sikre deg inntekt i perioder du på grunn av sykdom eller skade har behov for bistand fra NAV for å komme i arbeid. Bistanden kan bestå av arbeidsrettede tiltak, medisinsk behandling eller annen oppfølging fra NAV.

Hvem kan få arbeidsavklaringspenger?

Det er et vilkår at du har fått arbeidsevnen din nedsatt med minst halvparten på grunn av sykdom eller skade. Det sentrale er ikke hvor mye helsen din i seg selv er svekket, men i hvilken grad det påvirker mulighetene dine til å være i inntektsgivende arbeid.

Du kan få arbeidsavklaringspenger mens du er

- under aktiv behandling
- under gjennomføring av arbeidsrettede tiltak
- under arbeidsutprøving (opptrapping etter sykdom)
- under oppfølging fra NAV etter at behandling og tiltak er forsøkt

Du kan også få arbeidsavklaringspenger

- under utarbeidelse av aktivitetsplan
- mens du venter på aktiv behandling eller et arbeidsrettet tiltak
- i inntil tre måneder mens du søker arbeid etter gjennomført tiltak eller behandling
- i inntil åtte måneder mens uføresøknaden din blir vurdert
- i inntil seks måneder hvis du på grunn av sykdom blir arbeidsufør på nytt, uten å ha opparbeidet deg ny rett til sykepenger
- hvis du som student har behov for aktiv behandling for å gjenoppta studier og du ikke har rett til stipend under sykdom fra Lånekassen

Du må

- bo og oppholde deg i Norge
- være mellom 18 og 67 år

De som ble overført fra tidligere ordninger

Det var i alt 162 300 personer som i løpet av 2010 ble overført til arbeidsavklaringspenger fra de tre tidligere ordningene. Hovedtyngden (158 100) ble overført 1.mars 2010, mens en mindre gruppe (4 200) ble overført i løpet av påfølgende måneder. Sistnevnte var personer som fikk vedtak om rehabiliteringspenger, attføringspenger eller tidsbegrenset uførestønad etter 1.mars 2010, men med virkningstidspunkt fra før 1.mars. Disse tilfellene ble i samme saksbehandlingsprosess konvertert til arbeidsavklaringspenger. I alt 58 200 personer ble overført fra attføringspenger, mens 54 000 ble overført fra rehabiliteringspenger og 50 100 fra tidsbegrenset uførestønad.

Tallene som brukes i denne artikkelen er avgrenset etter personer som var registrert som såkalte *overgangstilfeller* på arbeidsavklaringspenger i løpet av 2010. Dette fordi alle de som ble overført fra tidligere ordninger, i en kortere eller lengre periode mottok arbeidsavklaringspengene etter overgangsregler. Regelverket for arbeidsavklaringspenger var noe forskjellig fra det som gjaldt for de tre tidligere ordningene, og overgangsregler ble innført for å sikre at alle i en overgangsperiode fikk videreført ytelsesnivået og rettighetene som de hadde hatt i den ordningen de kom fra.

Gjennomgang av overgangstilfeller høsten 2011

Overgangsvedtakene til de som ble overført fra tidligere ordninger løp ut til ulik tid, gitt det som på vedtakstidspunktet var lagt til grunn om den enkeltes situasjon med hensyn til sykdom, forventet tid for bedring samt deltakelse i arbeidsrettede aktiviteter. Noen forskjeller var det også avhengig av hvilken ytelse personen var overført fra. De som ble overført fra rehabiliteringspenger hadde de korteste vedtaksperiodene, mens vedtakene til de som kom fra attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad i gjennomsnitt varte noe lenger. Etter hvert som overgangsvedtakene løp ut, fikk de fleste vedtak om arbeidsavklaringspenger etter ordinære stønadsvilkår. Andre gikk over i jobb eller ble vurdert å fylle vilkårene for uførepensjon.

Avklaring og behandling av disse sakene inngikk i det løpende arbeidet ved NAV-kontor og forvaltningsenheter i etaten. Høsten 2011 skilte seg likevel ut fordi det var særlig mange overgangsvedtak blant tidligere mottakere av tidsbegrenset uførestønad som ville løpe ut i desember dette året. I disse sakene var det ofte aktuelt å vurdere overgang til uførepensjon. Gjennomgangen av sakene medførte at mange ble vurdert å ha varig nedsatt arbeidsevne, noe som igjen medførte særlig mange nye uførepensjonister i 4.kvartal 2011 og 1.kvartal 2012.

De siste overgangsvedtakene på arbeidsavklaringspenger løp ut i desember 2012, og etter dette har alle mottakere av ytelsen hatt vedtak etter ordinære vilkår.

Fireårsgrensen på arbeidsavklaringspenger og muligheten for unntak

Vedtak om arbeidsavklaringspenger kan fattes for inntil ett år av gangen. Samlet sett skal arbeidsavklaringsperioden ikke overstige fire år. Det gis likevel mulighet for å gjøre unntak fra denne varighetsbegrensningen i særlige tilfeller.

At det ble satt en varighetsbegrensning for mottak av arbeidsavklaringspenger, var resultatet av en avveining der flere forhold var lagt til grunn. I Ot.prp. nr. 4 (2008–2009) gjøres det rede for vurderingene og avveiningene bak de ulike delene av lovforslaget om arbeidsavklaringspenger. Hovedanliggendet angående varighet var at perioden med arbeidsavklaringspenger ikke skulle være lenger enn det som var nødvendig for å få avklart muligheten for å komme tilbake i arbeid, eller om arbeidsevnen var varig nedsatt. En ytre varighetsramme for arbeidsavklaringsperioden ble ansett som hensiktsmessig, for å understreke at ytelsen er midlertidig, og for å stimulere til et sterkt fokus på målet om arbeid.

Når varighetsbegrensningen ble satt til *fire* år, hadde det bakgrunn både i gjennomsnittlig varighet av stønadsperiodene for de tre tidligere ordningene, samt det forhold at mange hadde stønadsløp der de var innom mer enn én av ordningene. Fastsettelsen av fireårsgrensen var også basert på en vekting av to

viktige hensyn: Ønsket om at stønadsperioden ikke skulle være lenger enn nødvendig, og faren for at personer skulle bli skjøvet over på stønadsordninger med mindre arbeidsrettet oppfølging mens det ennå var håp om å komme tilbake i jobb:

«En for lang ytre varighet vil kunne bidra til at personer går lenger enn strengt tatt nødvendig på midlertidige trygdeytelser. En for kort ytre varighet vil derimot kunne presse personer som kunne kommet tilbake til arbeid over på uførepensjon eller økonomisk sosialhjelp. Det er derfor viktig at varighetsbestemmelsen utformes slik at den avveier de ulike forholdene på en god måte. Departementet har veid disse hensynene mot hverandre og foreslår at den ytre varigheten settes til fire år.» Ot.prp. nr. 4 (2008–2009), kap.4.5.4.

Selv om maksimaltiden med arbeidsavklaringspenger ble satt til fire år, ble det åpnet for å gjøre unntak fra varighetsbegrensningen i «særlige tilfeller». Som eksempler på tilfeller der videreføring utover fire år kunne være nødvendig, nevnes *«personer som først etter en omfattende og langvarig medisinsk behandling kan starte på arbeidsrettede tiltak, eller personer som har en svært uavklart helsetilstand.»* Ot.prp. nr. 4 (2008–2009), kap.4.5.4.

Det er NAV-kontorene som gjør vurderingen av behovet for videreføring av arbeidsavklaringsperioden utover fire år, mens selve vedtaket fattes av NAV Forvaltning. (Se lovhjemlene som regulerer fireårsregelen og unntaksmuligheten i egen faktaboks.) Bruker må ha en aktivitetsplan som beskriver målet om arbeid, og hvilke konkrete tiltak som skal gjennomføres for å nå målet. Loven angir ingen varighetsbegrensning på mottak av arbeidsavklaringspenger etter unntakshjemmel, men vedtak kan ikke gis utover det tidspunktet som aktivitetsplanen gjelder for.

Mottakere som nærmet seg maksimaltid: Utfordringer og tiltak

Hver måned siden mars 2010 har personer som ble overført fra tidligere ordninger gått ut av arbeidsavklaringsordningen til enten arbeid, uførepensjon eller annet. Noen har kommet inn igjen på ordningen

etter en periode uten arbeidsavklaringspenger. Slike midlertidige avbrudd skyldes gjerne institusjonsopphold, utenlandsopphold eller barnefødsler, men også at en har forsøkt seg i arbeid men ikke lykkes med det. Enkelte har ved retur til NAV fått innvilget en helt ny fireårsperiode med arbeidsavklaringspenger. Dette kan gis i tilfeller der personen har fått nedsatt arbeidsevne av andre sykdoms- / skadeårsaker enn det som var årsaken til forrige periode med arbeidsavklaringspenger.

For alle de 162 300 som ble overført til arbeidsavklaringspenger fra tidligere ordninger, ble fireårsperioden regnet fra 1.mars 2010, dvs. uavhengig av hvor lenge de hadde vært inne i den ordningen de kom fra eller mottatt helserelaterte ytelser tidligere. Høsten 2012, dvs. to og et halvt år inn i fireårsperioden, var halvparten fortsatt registrert med arbeidsavklaringspenger. Selv om mange ville komme til å forlate ordningen i løpet av kommende måneder, og selv om noen hadde fått en utsatt maksimaltid pga. tidligere midlertidige avbrudd, var det likevel klart at svært mange lå an til å nå fireårsgrensen til samme tidspunkt, dvs. ved utløpet av februar 2014. Det var også klart at en del av dem ikke hadde fått tilstrekkelig bistand fra NAV for å komme i arbeid, og at siste del av fireårsperioden måtte brukes aktivt for å sikre at ingen mistet ytelsen uten å ha fått avklart videre jobbmuligheter, oppfølgingsbehov og stønadsrettigheter.

Fra høsten 2012 ble det derfor igangsatt en målrettet og systematisk oppfølgingsinnsats overfor de som nå nærmet seg maksimaltiden på arbeidsavklaringspenger. Det var NAV-kontorene som sto for dette arbeidet, men støttetiltak ble iverksatt fra direktorats- og fylkesnivå i NAV. Rutiner og retningslinjer for behandling av sakene ble presisert, og NAV-kontor (både statlig og kommunal side) og forvaltningsenheter ble tildelt ekstra ressurser. I tillegg ble det jevnlig lagt ut oppdaterte arbeidslister over den aktuelle brukergruppen.

Innsatsen for å få avklart situasjonen for de mange som nærmet seg maksimaltiden skjøt fart gjennom 2013. Oppfølging og avklaring av disse brukerne ble tema i den løpende styringsdialogen mellom NAV-kontorene, fylkesnivået i NAV og Arbeids- og velferdsdirektora-

tet. Fra sommeren 2013 ble det også innført månedlig (og etter hvert ukentlig) rapportering til direktoratet fra fylkene om status i avklaringsarbeidet. NAV-kontorene rapporterte løpende til sitt fylkesnivå. Parallelt med dette ble fagsystemet Arena videreutviklet for å støtte den forvaltningsmessige siden av fireårsregelen og unntakshjemmelen. Dette ga i sin tur bedre styringsdata om målgruppen fra og med høsten 2013.

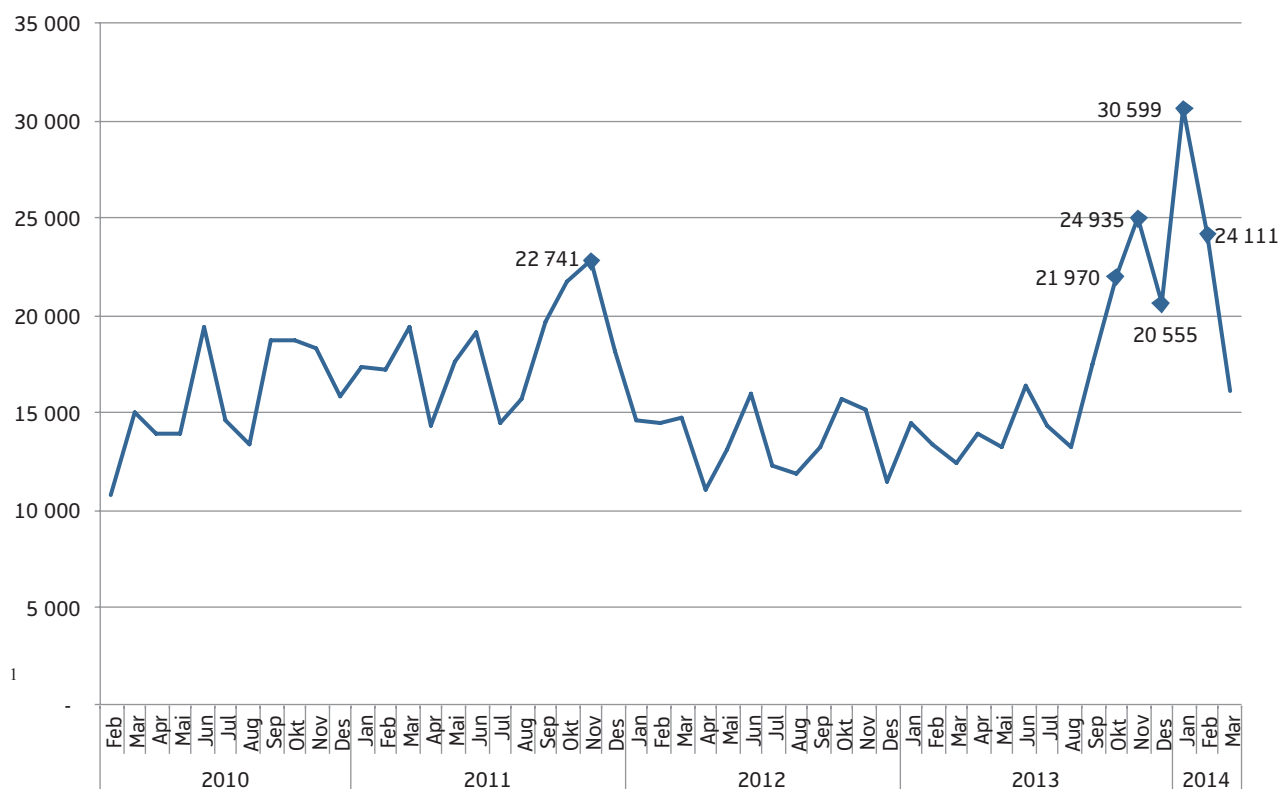
Status ved utgangen av september 2013 var at 60 500 personer fortsatt mottok arbeidsavklaringspenger blant de som ble overført til ordningen i 2010. Blant disse hadde 10 000 hatt avbrudd i ytelsesperioden og dermed fått en utsatt maksimaltid etter fireårsregelen. 3 300 var ikke lenger omfattet av fireårsregelen fordi de mottok ytelsen som ferdig avklart arbeidssøker, som sykepengeerstatning eller mens de ventet på at NAV behandlet uføresøknaden deres.

Antallet som lå an til å nå maksimaltiden etter fireårsregelen 28.februar 2014 var 48 600 personer¹. Denne gruppen fikk særskilt fokus i månedene fremover, og målsettingen var at alle disse sakene skulle gjennomgås og avklares senest innen utløpet av februar 2014.

Avklaringsarbeidet ved NAV-kontorene

Avklaring av situasjonen for de som nærmet seg maksimal stønadperiode på arbeidsavklaringspenger, gikk ut på det samme som i det ordinære oppfølgingsarbeidet rettet mot personer med nedsatt arbeidsevne. Arbeidet innebærer og forutsetter en tett dialog med den enkelte bruker i tillegg til arbeidsgivere, tiltaksarrangører og helseapparat. Det vesentlige i arbeidet er å avklare hvilke muligheter den enkelte har for å komme i arbeid helt eller delvis, samt om det er aktuelt å søke om full eller gradert uførepensjon.

Figur 1. Månedlig antall gjennomførte arbeidsevnevurderinger i NAV



¹ Blant disse var også 1200 personer som ikke var registrert som overgangstilfeller på arbeidsavklaringspenger i 2010. Det ble vurdert at denne gruppen delvis måtte bestå av reelt nye mottakere av arbeidsavklaringspenger med vedtak gjeldende fra 1.mars 2010, og delvis av personer som egentlig var tidligere overgangstilfeller, men som av ulike grunner ikke var fanget opp i dataene så langt. Siden det var viktig at en ikke glapp i oppfølgingen av denne gruppen, ble de fra nå av inkludert i den månedlige produksjonen av arbeidslister og styringsstatistikk over personer som nærmet seg maksimaltid på arbeidsavklaringspenger, og som ellers kun besto av mottakere overført fra tidligere ordninger.

I tilfeller der mottakere av arbeidsavklaringspenger nærmer seg fire år i ordningen, og arbeidsevne og arbeidsmuligheter ennå ikke er klarlagt, aktualiseres spørsmålet om videreføring av arbeidsavklaringsperioden etter unntak fra fireårsregelen. Denne vurderingen måtte derfor gjøres for mange av de mottakerne som høsten 2013 og vinteren 2014 nærmet seg maksimal stønadsperiode.

Vedtak om forlengelse av arbeidsavklaringsperioden etter unntakshjemmel forutsetter at det er gjennomført en arbeidsevnevurdering. Tilsvarende forutsetter søknadsbehandling av uførepensjon at det i en arbeidsevnevurdering er dokumentert at arbeidsevnen er varig nedsatt og at tiltak for å komme tilbake i arbeid er forsøkt. Også for personer som avklares til arbeid, tilsier oppfølgingsmetodikken i NAV at avklaringsperioden avsluttes med en arbeidsevnevurdering.

I de fleste tilfeller innebar dermed arbeidet med de som nærmet seg maksimaltiden at det ble gjennomført en arbeidsevnevurdering. Antallet gjennomførte arbeidsevnevurderinger økte derfor sterkt høsten 2013 / vinteren 2014 (jfr. figur 1). Vi ser at det samlede omfanget av gjennomførte arbeidsevnevurderinger overstiger alle tidligere perioder siden arbeidsavklaringsordningen ble innført, også høsten 2011 under gjennomgangen av overgangstilfeller fra tidsbegrenset uførestønad. Fullført arbeidsevnevurdering markerer gjerne sluttpunktet for det avklaringsarbeidet som foregår i den enkelte sak ved NAV-kontoret. Grunnlaget for arbeidsevnevurderingene blir ofte lagt gjennom lengre tids arbeid, og prosessen fullføres straks den siste dokumentasjonen i saken, f.eks. legeerklæringer, er på plass.

Avklaring medførte overgang til arbeidsavklaringspenger under andre vedtakshjemler

Flere av de som nærmet seg maksimaltid på arbeidsavklaringspenger har etter hvert levert inn søknad om uførepensjon. I slike tilfeller blir det fattet vedtak om videreføring av arbeidsavklaringspengene i påvente av søknadsbehandlingen. I andre tilfeller blir det vurdert at bruker er klar for arbeid, men trenger en periode som arbeidssøker. I slike tilfeller blir det fattet vedtak om arbeidsavklaringspenger i en inntil

tre måneder lang arbeidssøkerperiode. Når det blir vurdert at bruker har behov for videreføring av arbeidsavklaringsperioden utover fire år, fattes det vedtak om dette.

I mange tilfeller medfører altså avklaringsarbeidet at personer fortsetter med arbeidsavklaringspenger, men etter lovhjemler der det er andre varighetsbegrensninger enn fireårsregelen som gjelder (se nærmere om vilkårene for mottak av arbeidsavklaringspenger i egen faktaboks.). I andre tilfeller medfører avklaringsarbeidet eller saksbehandling ved forvaltningsenheten (vedtak om uførepensjon) at personer går helt ut av arbeidsavklaringsordningen.

Alt i alt medførte dermed oppfølgingen og avklaringen av de som nærmet seg maksimal stønadsperiode at omfanget av denne gruppen sank fra måned til måned. Mens det ved utgangen av september 2013 var 48 600 personer som lå an til å nå maksimaltiden etter fireårsregelen ved månedsskiftet februar/mars 2014, var antallet sunket til 39 300 ved utgangen av november og til 19 400 ved utgangen av januar 2014.

Arbeidet med å avklare situasjonen for de som fortsatt nærmet seg fireårsgrensen, holdt fram gjennom februar måned 2014, men i midten av måneden var det fortsatt noen tusen mottakere igjen der saken var uavklart. Dette kunne være tilfeller der NAV-kontoret ikke var kommet i mål med avklaringsarbeidet, eller der saken var avsluttet ved NAV-kontoret men manglet vedtak fra NAV Forvaltning. For å ivareta disse tilfellene var det i januar vedtatt en midlertidig forskrift som ga hjemmel til å maskinelt forlenge vedtakene i disse sakene frem til 30.juni 2014, slik at NAV fikk noe mer tid for å avklare eller ferdigstille saken. Forskriften var vedtatt på grunn av den ekstraordinære situasjonen at mange nærmet seg maksimaltiden med arbeidsavklaringspenger til samme tidspunkt, og omfattet alle mottakere som ville nå maksimaltiden etter fireårsregelen i februar, mars eller april 2014, uavhengig av om de var overført fra tidligere ordninger eller ikke.

I alt 7 000 saker ble forlenget etter den midlertidige forskriften. Rundt to tredeler av disse hadde en beregnet maksimaltid ved utløpet av februar, mens de øvrige hadde maksimaltid i mars eller april.

Status ved utgangen av februar 2014 var at 51 000 av de som ble overført til arbeidsavklaringspenger fire år tidligere fortsatt hadde vedtak om arbeidsavklaringspenger. Blant disse hadde 8 000 en utsatt maksimaltid pga. tidligere midlertidige avbrudd i stønadsperioden, mens 12 100 mottok ytelsen i påvente av saksbehandling av en uføresøknad, og 1 900 etter hjemmelen om arbeidsavklaringspenger i en arbeidssøkerperiode. 27 100 hadde fått vedtak om videreføring av arbeidsavklaringspengene etter unntak fra fireårsregelen. Blant disse hadde 22 700 vedtak etter den ordinære unntakshjemmelen, mens 4 400 hadde vedtak etter den midlertidige forskriften.² I noen tilfeller var det avtalt med bruker at pengene skulle stoppe ved måneds-skiftet februar/mars. Disse tilfellene ble ikke forlenget etter den midlertidige forskriften³. I alt gjaldt dette 1 600 personer.

At avklaringsarbeidet høsten 2013 og vinteren 2014 i stor grad medførte vedtak om arbeidsavklaringspenger etter vedtakshjemler der andre varighets-

begrensninger enn fireårsregelen gjelder, er vist i figur 2. For hver måned i denne perioden økte antallet som hadde fått vedtak om arbeidsavklaringspenger som arbeidssøker, under vurdering av uføresøknad, eller etter unntak fra fireårsregelen. Samtidig ble antallet som til enhver tid lå an til å nå maksimaltiden ved utløpet av februar 2014 redusert.

I løpet av 2013 var det fra kommunene (KS og Oslo kommune) uttrykt en sterk bekymring om at en stor del av de som nærmet seg fireårsgrensen med arbeidsavklaringspenger ville komme til å ha behov for økonomisk sosialhjelp når arbeidsavklaringspengene falt bort våren 2014. Fra sentrale politikere var det også en bekymring om at mange ville søke uførepensjon. I hvilken grad disse bekymringene har slått til, vurderes ikke i denne artikkelen. Det som imidlertid synes klart er at den forvaltningsmessige utfordringen i NAV ble håndtert. Alle de som høsten 2013 nærmet seg fireårsgrensen ved utløpet av februar 2014, ble i løpet av de siste månedene før dette tidspunktet avklart til enten arbeid, uførepensjon, uførepensjonssøknad eller videreføring av arbeidsavklaringsperioden etter unntakshjemmel. En situasjon der mange mistet arbeidsavklaringspengene uten å være ferdig avklart ved NAV-kontoret ble unngått.

Noen forvaltningsmessige utfordringer er det likevel fortsatt. Forlengelser etter midlertidig forskrift har medført en ny liten opphoping av saker som må avklares innen utløpet av juni i år. Omfanget av

-
- ² Noen av de som hadde fått vedtakene sine forlenget etter midlertidig forskrift, hadde i mellomtiden fått et annet vedtak om arbeidsavklaringspenger, f.eks. et ordinært unntaksvedtak eller vedtak om arbeidsavklaringspenger under vurdering for uførepensjon. Personer som fikk forlenget vedtakene sine etter midlertidig forskrift og som ikke var overført fra tidligere ordninger er for øvrig ikke med i tallene.
- ³ Fylkene fikk anledning til å fjerne slike tilfeller fra listene over de som skulle forlenges etter den midlertidige forskriften.

Varighetsbegrensningen på arbeidsavklaringspenger og muligheten for unntak

Varighetsbegrensningen på arbeidsavklaringspenger og muligheten for unntak fra denne, er regulert i Folketrygdlovens § 11-10, første ledd:

Ytelse etter dette kapitlet gis så lenge det er påkrevd for at medlemmet skal kunne gjennomføre fastsatt aktivitet med sikte på å komme i arbeid, jf. § 11-8, men likevel ikke lenger enn fire år. Stønadsperioden kan i særlige tilfeller forlenges.

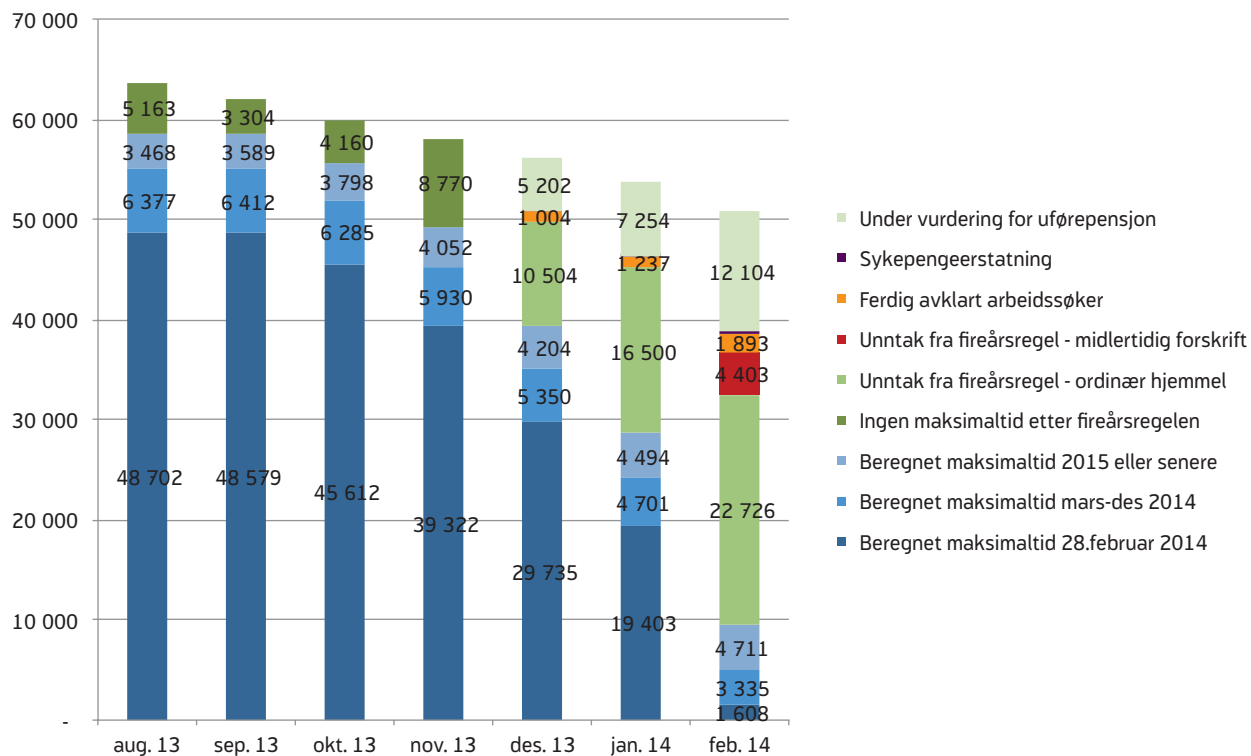
I § 11-10, tredje ledd, tillegges departementet myndighet til å forskrifts-regulere hvilke tilfeller stønadsperioden kan forlenges. Muligheten for unntak fra fireårsperioden er dermed ordinært regulert i Forskrift om arbeidsavklaringspenger, § 2a:

Dersom medlemmet på grunn av sykdom, skade eller lyte har behov for særlig langvarig utredning, oppfølging,

behandling, rehabilitering eller arbeidsrettede tiltak, og medlemmet etter en ny arbeidsevnevurdering (jf. arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 14a) fortsatt anses å ha en viss mulighet for å komme i arbeid, kan stønadsperioden forlenges utover fire år.

I forbindelse med den ekstraordinære situasjonen at mange nærmet seg utløpet av fireårsperioden med arbeidsavklaringspenger til samme tid, vedtok Regjeringen i januar 2014 en *midlertidig* forskrift som ga hjemmel til å maskinelt forlenge vedtakene til 30.juni 2014 for de som gikk ut fireårsperioden med arbeidsavklaringspenger i løpet av februar, mars eller april 2014, og der NAV trengte noe mer tid til å avklare eller ferdigstille saken (Forskrift om en tidsbegrenset forlengelse av arbeidsavklaringspenger utover maksimal stønadsperiode på fire år).

Figur 2. Vedtakshjemmel og tidspunkt for utløp av maksimaltid etter fireårsregelen for personer som i 2010 ble overført til arbeidsavklaringspenger fra tidligere ordninger, og som ved angitt måned fortsatt har vedtak om arbeidsavklaringspenger



* Fordelingen av mottakere uten maksimaltid etter fireårsregelen på de ulike vedtakshjemler dette gjelder, har vi data om kun f.o.m. desember 2013. For månedene august - november 2013 har vi altså kun samlede tall for disse, dvs. kategorien "Ingen maksimaltid etter fireårsregelen"

disse sakene er imidlertid ikke stort i forhold til antallet saker som månedlig ble avklart høsten 2013 / vinteren 2014.

Forlenget arbeidsavklaringsperiode ble nødvendig i hver sjette sak

I forhold til det antallet som ble overført til arbeidsavklaringspenger i 2010, var det 14 prosent som fire år senere hadde fått vedtak om forlengelse av arbeidsavklaringsperioden etter ordinær unntakshjemmel, mens 3 prosent hadde fått videreføring etter midlertidig forskrift. I alt var det altså nødvendig med videreføring av arbeidsavklaringsperioden etter unntakshjemmel for 17 prosent, dvs. hver sjette av de som i 2010 ble overført fra tidligere ordninger.

Behovet for videreføring av ytelsen etter unntakshjemmel var klart lavere for de mottakerne som hadde bakgrunn i tidsbegrenset uførestønad. Dette har sammenheng med at disse oftere har hatt klare uføresaker. Mens i

alt 9 prosent av de tidligere mottakerne av tidsbegrenset uførestønad endte opp med å få videreført pengene etter ordinær eller midlertidig unntakshjemmel, var andelen 20 prosent blant de tidligere mottakerne av rehabiliteringspenger og attføringspenger (jfr. tabell 1).

Utviklingen i antallet gjenværende med arbeidsavklaringspenger

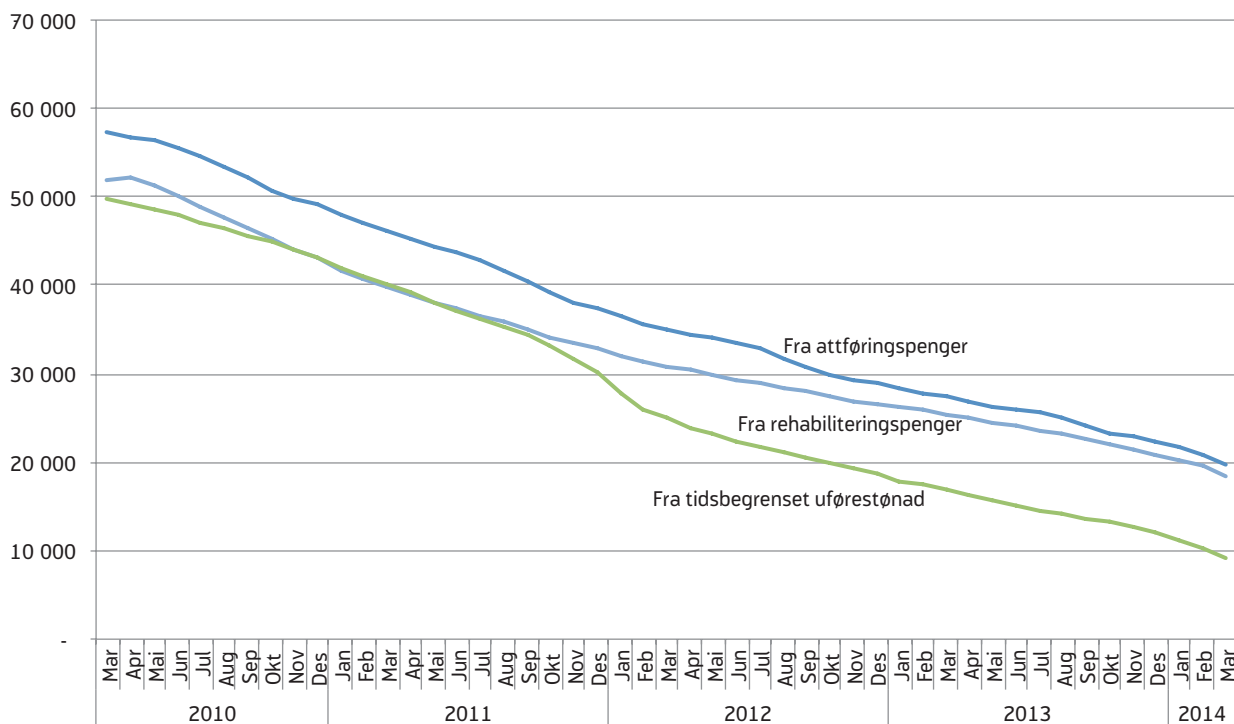
Den månedlige utviklingen fra mars 2010 til mars 2014 i antallet gjenværende på arbeidsavklaringsordningen blant de som ble overført fra tidligere ordninger, er vist i figur 3. Figuren viser utviklingen hver for seg for de som ble overført fra henholdsvis rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad. Tallene inkluderer til enhver tid både de som har vært løpende i ordningen, og de som har hatt midlertidige avbrudd og så kommet inn i ordningen igjen.

Vi ser at nedgangen i antallet gjenværende i ordningen har vært nokså jevn gjennom perioden. Et iøynefalle-

Tabell 1. Vedtakshjemmel og tidspunkt for utløp av maksimaltid etter fireårsregelen for personer som i 2010 ble overført til arbeidsavklaringspenger fra tidligere ordninger, og som ved månedsskiftet februar/mars 2014 fortsatt hadde vedtak om arbeidsavklaringspenger

	Overført fra attføringspenger		Overført fra rehabili- teringspenger		Overført fra tids- begrenset uførestønad		I alt	
	Antall	Andel	Antall	Andel	Antall	Andel	Antall	Andel
Beregnet maksimaltid 28.februar 2014	615	1 %	624	1 %	369	1 %	1608	1 %
Beregnet maksimaltid senere	3719	6 %	3104	6 %	1223	2 %	8046	5 %
Unntak fra fireårsregel – ordinær hjemmel	10118	17 %	8980	17 %	3628	7 %	22726	14 %
Unntak fra fireårsregel – midlertidig forskrift	1745	3 %	1765	3 %	893	2 %	4403	3 %
Ferdig avklart arbeidssøker	1067	2 %	693	1 %	133	0 %	1893	1 %
Sykepengeerstatning	22	0 %	29	0 %	15	0 %	66	0 %
Under vurdering for uførepensjon	3673	6 %	4364	8 %	4067	8 %	12104	7 %
I alt – fortsatt arbeidsavklaringspenger	20959	36 %	19559	36 %	10328	21 %	50846	31 %
Ikke lenger arbeidsavklaringspenger (ute av ordningen)	37216	64 %	34427	64 %	39820	79 %	111463	69 %
Personer overført fra tidligere ordninger i 2010, antall	58175	100 %	53986	100 %	50148	100 %	162309	100 %

Figur 3. Utviklingen i antallet personer som ble overført til arbeidsavklaringspenger fra tidligere ordninger, og som fortsatt har vedtak om arbeidsavklaringspenger. Fordelt etter ytelse overført fra i 2010



Tabell 2. Fordeling på arbeidsdeltakelse og mottak av stønader fra NAV i februar 2014. Personer som i 2010 ble overført til arbeidsavklaringspenger fra tidligere ordninger

	Overført fra attføringspenger	Overført fra rehabili- teringspenger	Overført fra tids- begrenset uførestønad	Total
Arbeid - ikke ytelser/oppfølging fra NAV	24 %	16 %	4 %	15 %
Uførepensjon	17 %	24 %	56 %	32 %
Arbeid og uførepensjon	4 %	7 %	15 %	8 %
Arbeidsavklaringspenger	31 %	29 %	16 %	26 %
Arbeid og arbeidsavklaringspenger	5 %	7 %	4 %	5 %
Død	1 %	1 %	1 %	1 %
Arbeid og annen type ytelse / oppfølging fra NAV	3 %	2 %	1 %	2 %
Alderspensjon	1 %	3 %	0 %	2 %
Annet	14 %	10 %	3 %	10 %
I alt	100 %	100 %	100 %	100 %
N (overført fra tidligere ordninger til arbeidsavklaringspenger)	58 175	53 986	50 148	16 2309
Andel i alt i jobb	36 %	32 %	23 %	31 %
Andelen i alt med uførepensjon	21 %	31 %	71 %	40 %
Andelen i alt med arbeidsavklaringspenger	36 %	36 %	21 %	31 %

de unntak fra denne utviklingen er en bråere nedgang i antallet tidligere mottakere av tidsbegrenset uførestønad høsten 2011 / vinteren 2012. Også de siste månedene før 1.mars 2014 økte avgangen fra ordningen noe, og da for alle tre grupper.⁴

Fra februar til mars 2014 sank antallet gjenværende i ordningen med 3 600 personer. Denne nedgangen er enda noe større enn i månedene forut, og må ses i sammenheng med at tilfeller der det var avtalt at mottaker skulle gå ut maksimaltiden på arbeidsavklaringspenger og ikke bli forlenget etter den midlertidige forskriften, kom i tillegg til den løpende og «normale» avgangen fra ordningen denne måneden.

Andel i arbeid og med uførepensjon – februar 2014

I artikkelen «Arbeidsavklaringspenger – et venterom for uførepensjon?» (Kann og Kristoffersen 2014) analy-

seres overgang til arbeid og uførepensjon for mottakere av arbeidsavklaringspenger. Mottakere overført fra tidligere ordninger sammenlignes med de som har kommet inn på arbeidsavklaringspenger senere.

For de tidligere mottakerne av rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad er det imidlertid også relevant med tall som viser status fire år etter at de ble overført til arbeidsavklaringspenger. Disse tallene viser at 15 prosent i februar 2014 var registrert i arbeid uten at de samtidig mottok ytelser eller oppfølging fra NAV (se tabell 2). 8 prosent var både registrert som arbeidstakere og som mottakere av uførepensjon. Ytterligere noen flere var i arbeid, men da samtidig med at de var registrert med arbeidsavklaringspenger eller andre ytelser eller oppfølging fra NAV. Totalt sett var 31 prosent registrert som arbeidstakere i februar 2014.⁵

.....

⁵ Tall for arbeidsdeltakelse omfatter personer som er registrert som arbeidstakere. Arbeid i selvstendig virksomhet fanges dermed ikke opp. Vær for øvrig oppmerksom på at de prosentandelene som her presenteres er beregnet ut fra alle de 162 300 som i 2010 ble overført til arbeidsavklaringspenger fra tidligere ordninger. Ordinær statistikk i NAV over overgang til arbeid og uførepensjon tar utgangspunkt kun i personer som slutter å være registrert ved NAV, og viser status for disse 6 måneder senere. Prosentandeler med overgang til arbeid og uførepensjon blir da ulikt det som presenteres her.

⁴ Nedgangen i antallet gjenværende med arbeidsavklaringspenger kan alt i alt fortolkes som at personer forlater ordningen, fordi tallene kun omfatter de som ble overført fra tidligere ordninger i 2010, og eneste tilstrømning i tallene er de av dem som vender tilbake til arbeidsavklaringspenger etter midlertidige avbrudd.

I alt 40 prosent hadde fått innvilget uførepensjon, hhv. 32 prosent med full uføregrad og 8 prosent med gradering. De med gradert uførepensjon tilsvarer stort sett de som er også registrert i jobb. 31 prosent var registrert med arbeidsavklaringspenger, og vedtaksstatus for disse er gjennomgått tidligere i denne artikkelen. 1,5 prosent mottok alderspensjon, og ingen av disse var samtidig registrert i jobb. 1 prosent var døde.

Status når det gjelder arbeid, uførepensjon og fortsatt arbeidsavklaringspenger er nokså forskjellig mellom de tre gruppene som ble overført til arbeidsavklaringspenger i 2010. Blant de som ble overført fra tidsbegrenset uførestønad hadde 71 prosent fått innvilget uførepensjon fire år senere, mens den tilsvarende andelen var 31 prosent for de som ble overført fra rehabiliteringspenger og 21 prosent for de som kom fra attføringspenger.

Motsatt var andelen i jobb høyest blant de som var overført fra attføringspenger (36 %), og lavest blant de som var overført fra tidsbegrenset uførestønad (23 %). Bare 4 prosent i sistnevnte gruppe var selvhjulpne gjennom arbeidet, dvs. at de var registrert i jobb uten at de samtidig mottok ytelser eller oppfølging fra NAV. Den tilsvarende andelen var 16 prosent blant tidligere mottakere av rehabiliteringspenger, og 24 prosent blant de tidligere attføringspengemottakerne.

Andelen som fortsatt mottok arbeidsavklaringspenger fire år etter at de kom inn i ordningen, var 21 prosent blant de tidligere mottakerne av tidsbegrenset uførestønad. For de to andre gruppene var andelen 36 prosent.

Avsluttende betraktninger

Vi har sett at mange av de som ble overført til arbeidsavklaringspenger i 2010 fortsatt er i ordningen. Noen har hatt midlertidige avbrudd i stønadsperioden og dermed fått en utsatt maksimaltid etter fireårsregelen. Andre har fått innvilget arbeidsavklaringspenger som arbeidssøker, i påvente av behandling av uføresøknad eller de har fått forlenget selve arbeidsavklaringsperioden etter unntak fra fireårsregelen.

I alt ble det nødvendig å forlenge arbeidsavklaringsperioden utover fire år for hver sjettede av de som ble overført til arbeidsavklaringspenger i 2010. Dette er antakeligvis noe høyere enn det som var intensjonen med unntaksordningen, selv om en tar med i betraktningen at forlengelsene delvis skyldes volumet av mottakere som nærmet seg maksimaltiden til samme tid. Håndteringen av denne «bølgen» av makstidsaker har forvaltningsmessig vært en stor utfordring for NAV.

At personer nærmer seg maksimaltiden på arbeidsavklaringspenger er fra våren 2014 en løpende men samtidig en mer håndterbar utfordring for etaten. Omfanget av slike saker vil i tiden fremover ligge på mellom 2 000 og 2 500 i måneden, og vil dermed ikke være i nærheten av det antallet som nærmet seg maksimaltiden ved utløpet av februar 2014. Mer håndterbare saksmengder kan medføre økt kapasitet til oppfølging av mottakerne, og at behovet for forlengelse av arbeidsavklaringsperioden utover fire år blir mindre for de som har kommet inn på arbeidsavklaringspenger uten å være overført fra tidligere ordninger. Siden forlengelsen av saker etter den midlertidige forskriften også omfattet tilfeller der beregnet maksimaltid var i mars og april, er det først fra mai i år vi kan vurdere den løpende bruken av unntaksvedtak i forhold til tilstrømningen til ordningen fire år tidligere.

Fastsettelsen av fireårsgrensen på arbeidsavklaringspenger var resultat av en avveining av hensynet til at stønadsperioden ikke skal være lenger enn nødvendig, og hensynet til at personer ikke skal bli skjøvet over på uførepensjon eller kommunal sosialhjelp mens det fortsatt er håp om å komme over i jobb. Avveiningen av disse to hensynene er også sentral i en diskusjon om det er hensiktsmessig med forlengelser av arbeidsavklaringsperioden utover fire år, inkludert i vurderingen av enkeltsaker. Når utfallet av vurderingen er at bruker fortsatt har mulighet for å komme i jobb forutsatt fortsatt arbeidsrettet oppfølging fra NAV, blir arbeidsavklaringsperioden forlenget.

Utfallet av avveiningen kan også være motsatt; at arbeidsevnen er varig nedsatt og at det anses som lite sannsynlig at en vil lykkes med videre forsøk på å komme i jobb. I slike tilfeller avsluttes arbeidsavkla-

ringsperioden. Bruker vil da stort sett søke om uførepensjon, og arbeidsavklaringspengene kan forlenges i påvente av at søknaden behandles. Ved månedsskiftet februar/mars i år var dette tilfellet for drøyt 7 prosent av de som ble overført til arbeidsavklaringspenger fra tidligere ordninger. Tidligere har i alt 40 prosent fått innvilget uførepensjon.

Omfanget av de som fire år etter overføring fra tidligere ordninger er i jobb uten samtidig å motta livsoppholdsytelser eller oppfølging fra NAV, er relativt lavt, kun 15 prosent. Andelen trekkes imidlertid i stor grad ned av de som er tidligere mottakere av tidsbegrenset uførestønad. Kun 4 prosent av disse er helt selvhjulpne. Høyest andel selvhjulpne finner vi blant de som er overført fra attføringspenger, der dette gjelder 24 prosent. Som vist i artikkelen «Arbeidsavklaringspenger – et ventetom for uførepensjon?», ligner overgangen til jobb og uførepensjon for nyere mottakere av arbeidsavklaringspenger, den vi ser for de som er overført fra attføringspenger.

Tidligere mottakere av tidsbegrenset uførestønad har oftere gått ut av ordningen og har sjeldnere enn de to andre gruppene fått videreført arbeidsavklaringsperioden etter unntakshjemmel. Dette har sannsynligvis sammenheng med at de tidligere har vært gjennom en full søknadsbehandling om uførepensjon. Avklaring av disse sakene har gjerne vært mindre vanskelig nettopp fordi varig uførepensjon var det mest aktuelle utfallet, og fordi alle som tidligere har fått innvilget tidsbegrenset uførestønad i den forbindelse har vært gjennom en full uføresaksbehandling.

En kan anta at blant mottakere av arbeidsavklaringspenger, så vil både de mest opplagte jobbkandidatene og de med tydeligst uføresak bli raskest avklart. Tilfeller der utfallet er mindre opplagt, og tilbakeføring til jobb er mulig men krevende, vil sannsynligvis få en lengre arbeidsavklaringsperiode. Hvis dette også gjelder de som ble overført fra tidligere ordninger, skulle en anta at de av dem som fortsatt var inne i ordningen mot slutten av fireårsperioden, i gjennomsnitt hadde mer utfordrende saker enn de som gikk ut

av ordningen tidligere. Slik sett er det også naturlig at mange av disse ble vurdert å fylle vilkårene for forlenget arbeidsavklaringsperiode.

Flere år med høy arbeidsbelastning ved NAV-kontorene kan også ha medvirket til forsinket oppfølgingsinnsats i de vanskeligste sakene og dermed behov for forlengelse av arbeidsavklaringsperioden. Mange NAV-kontor har hatt lite veilederressurser i forhold til det omfanget av brukere som skal følges opp (Galaasen og Langeland 2014). Når tiden til hver enkelt sak er knapp, kan det gi insentiv til å prioritere de sakene der utfallet (jobb vs. uførepensjon) eller valg av arbeidsrettet aktivitet synes mest opplagt, fremfor de sakene der det er mer krevende å komme frem til en hensiktsmessig løsning. Dette kan ha bidratt til at en kom for sent inn med arbeidsrettede eller avklarende aktiviteter i nettopp de sakene som krevde lengst arbeidsavklaringsperiode.

En målsetting må være å komme tidligere inn med oppfølging, tilrettelegging og arbeidsrettede tiltak i alle saker, også de mer krevende tilfellene, slik at arbeidsavklaringsperioden ikke blir lenger enn det som er nødvendig for å få avklart arbeidsevnen. Tidlig og tett individuell oppfølging av hver enkelt bruker forutsetter imidlertid at NAV-kontorene har tilstrekkelig med ressurser i oppfølgingsarbeidet.

Referanser

Galaasen, Anders Mølster og Stein Langeland (2014). «Oppfølgingsarbeidet i NAV under lupen: Strekker ressursene til?» *Arbeid og velferd*, 1 / 2014.

Kann, Inger Cathrine, Per Kristoffersen og Ola Thune (2014). Arbeidsavklaringspenger – et ventetom for uførepensjon? *Arbeid og velferd*, 2 / 2014.

Ot.prp. nr. 4 (2008–2009). Om lov om endringer i folketrygdloven og i enkelte andre lover (arbeidsavklaringspenger, arbeidsevnevurderinger og aktivitetsplaner)

ARBEIDSAVKLARINGSPENGER – ET VENTEROM FOR UFØREPENSJON?

Av Inger Cathrine Kann og Per Kristoffersen¹

Sammendrag

En stor og økende andel av de som nå mottar arbeidsavklaringspenger har kommet inn i ordningen etter 1.mars 2010. Personer som ble overført fra de tidligere ordningene rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad utgjør dermed en stadig mindre andel av mottakerne. Vi beskriver i denne artikkelen hvordan de «nye» mottakerne skiller seg fra de som ble overført fra de tidligere ordningene.

Arbeidsavklaringspenger har i media blitt beskrevet som et «venterom» for uførepensjon. For de fleste mottakerne av arbeidsavklaringspenger stemmer ikke dette. De nye har en jevn avgang fra arbeidsavklaringspenger som ikke går til uførepensjon. For mange av dem som kom fra tidsbegrenset uførestønad kan imidlertid tiden på arbeidsavklaringspenger ha fortonet seg som et venterom. De fleste av disse får etter hvert en varig uførepensjon, men vi ser også at andelen som jobber ved siden av pensjonen er noe høyere for denne gruppen enn for ordinære uførepensjonister.

De «nye» mottakerne av arbeidsavklaringspenger har en lavere sannsynlighet for overgang til uførepensjon. Det gjelder uansett hvor lenge de er inne i ordningen, men tidspunktet for når de kom inn i ordningen har også betydning. Trenden viser at jo senere de er kommet inn i ordningen, jo lavere er sannsynligheten for overgang til uførepensjon.

Det at de nye mottakerne skiller seg positivt ut med en lavere overgang til uførepensjon, antyder at vi på sikt kan forvente redusert tilgang til uførepensjon etter hvert som de nye utgjør en økende andel av mottakerne. Vi finner også at de nye har høyere overgang til alle andre alternativer enn uførepensjon. Dette kan blant annet være overgang til jobb, utdanning eller selvstendig næringsvirksomhet.

Hvordan sykefraværet utvikler seg fremover vil også ha stor betydning for hvor mange som får innvilget arbeidsavklaringspenger, siden over halvparten av de som kommer inn i ordningen kommer fra sykepenger. Når sykefraværet går ned, slik det har gjort de siste årene, vil det bidra til å redusere antallet nye mottakere av arbeidsavklaringspenger.

¹ Takk til Ola Thune for tilrettelegging av datamaterialet.

Bakgrunn og problemstilling

Arbeidsavklaringspenger ble innført 1. mars 2010 til erstatning for ytelsene attføringspenger, rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad (Se begrepsliste bakerst). Den nye ytelsen har blitt diskutert med utgangspunkt i flere problemstillinger. Mange fra de tidligere ytelsene løp ut maksimaltiden på fire år 1. mars 2014. Fordi en antok at mange ville ende opp med uførepensjon, var det bekymring for at arbeidsavklaringspenger bare var et «venterom for uførepensjon» og at det ville oppstå en «uførebombe»² når maksimaltiden løp ut.

En sentral målsetting med NAV-reformen var å tilrettelegge for en mer helhetlig bistand og oppfølging av brukerne (St.meld. nr. 9, 2006–2007). Den 1. mars 2010 ble attføringspenger, rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad erstattet av arbeidsavklaringspenger. Ved å samle de tre ytelsene håpet man å flytte fokus vekk fra den enkeltes begrensninger og over på den enkeltes ressurser og hva som skulle til for å kunne komme i arbeid. Man ville sikre tidligere og tettere oppfølging av mottakeren. (Ot. prp. nr. 102, 2001–2002; Ot.prp. nr. 4, 2008–2009).

Våre analyser bygger på beskrivende statistikk og regresjonsanalyser, der vi benytter forløpsmodeller. De nye utgjør nå en stadig større andel av mottakerne av arbeidsavklaringspenger. Hovedhensikten er å studere om utviklingen til de nye skiller seg fra de som ble overført fra de tidligere ytelsene, med hensyn til

- Overgang til uførepensjon
- Overgang til alt annet enn uførepensjon
- Overgang til arbeid

Status og forventet utvikling for de som ble overført fra de gamle ytelsene, samt hvordan NAV har arbeidet med avklaringen av disse, er omtalt i en annen artikkel i dette nummeret av Arbeid og velferd (Lande 2014).

Utvikling og antall

Til nå har i alt 334 000 personer vært innom arbeidsavklaringspenger, og 27 300 har hatt to eller flere perioder med ytelsen. 81 900 personer har hatt overgang til uførepensjon, og 108 800 har avsluttet av andre grunner, som arbeid, utdanning, alderspensjon, med mer. Til sammen har 187 000 personer avsluttet en periode med ytelsen, noen av dem mer enn en gang.

Ved årsskiftet 2013/2014 var det 163 000 mottakere av arbeidsavklaringspenger. Dette utgjør 5 prosent av befolkningen mellom 18 og 67 år. For menn er prosentandelen 4 prosent, mens for kvinner er den 6 prosent. For kvinnene er andelen høyere i nesten alle aldersgrupper og oppe i 8 prosent i aldersgruppen 35–45 år. Det er nå stadig færre som kommer inn i ytelsen og flere som går ut (figur 1). Antallet mottakere er på om lag samme nivå som ved etablering av ytelsen.

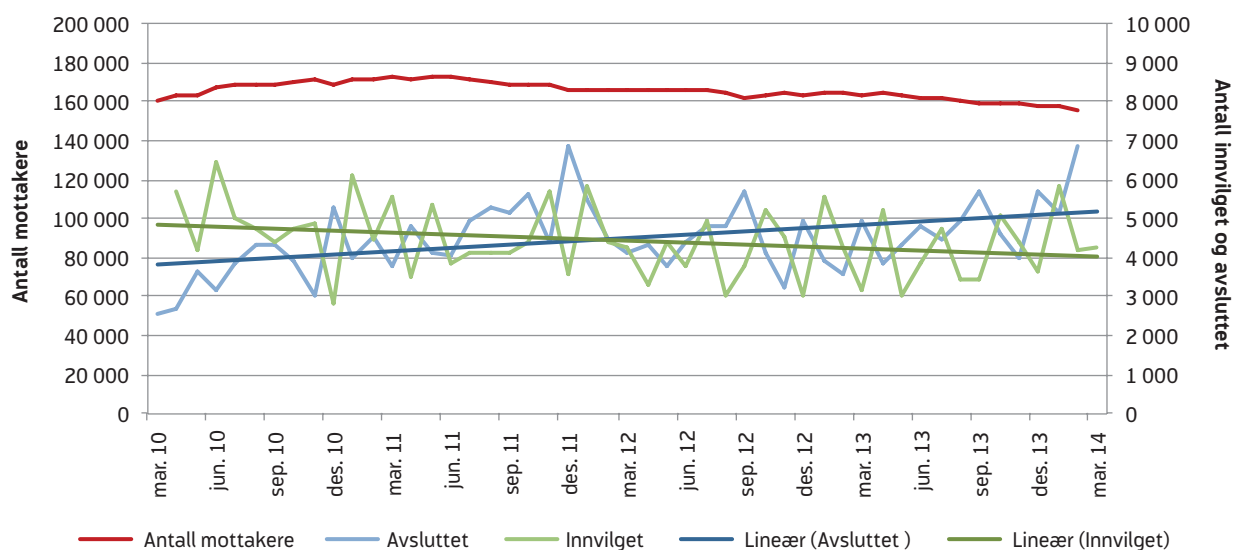
De fleste mottakerne av arbeidsavklaringspenger er nå nye, dvs. at de har fått innvilget ytelsen etter 1. mars 2010. Ved årsskiftet 2013/2014 utgjorde de som ble overført fra tidsbegrenset uførestønad 7 prosent av mottakerne, mens henholdsvis 13 og 14 prosent kom fra rehabiliteringspenger eller attføringspenger. Derved utgjorde de som kom inn på arbeidsavklaringspenger etter 1. mars 2010 majoriteten (66 prosent). Denne andelen vil øke betydelig i løpet av 2014 når de fleste fra de tidligere ytelsene ventes å gå ut av ordningen (Lande 2014).

Antallet som får *innvilget* arbeidsavklaringspenger er ganske stabilt, men avtar kanskje noe, bortsett fra årsskiftet 2013–2014 (figur 2). Enkelte av de som har blitt overført fra de tidligere ytelsene kommer inn på ytelsen på nytt⁴ gjennom hele perioden, og utgjør mellom 10 og 12 prosent av alle innvilgelsene per måned de siste to årene (figur 2).

Blant de nye øker avgangen, hovedsakelig fordi de stadig blir fler. Avgangen for de som kom fra de tidligere ytelsene øker kraftig i slutten av observasjonsperioden. Dette er forventet siden maksimaltiden for å motta arbeidsavklaringspenger da løp ut for mange av disse.

² «Uførebomben» smeller i mars» (Verdens Gang, 24.10.2013).
<http://www.vg.no/nyheter/innenriks/solberg-regjeringen/uforebomben-smeller-i-mars/a/10127592/> (Hentet: 10.4.2014)

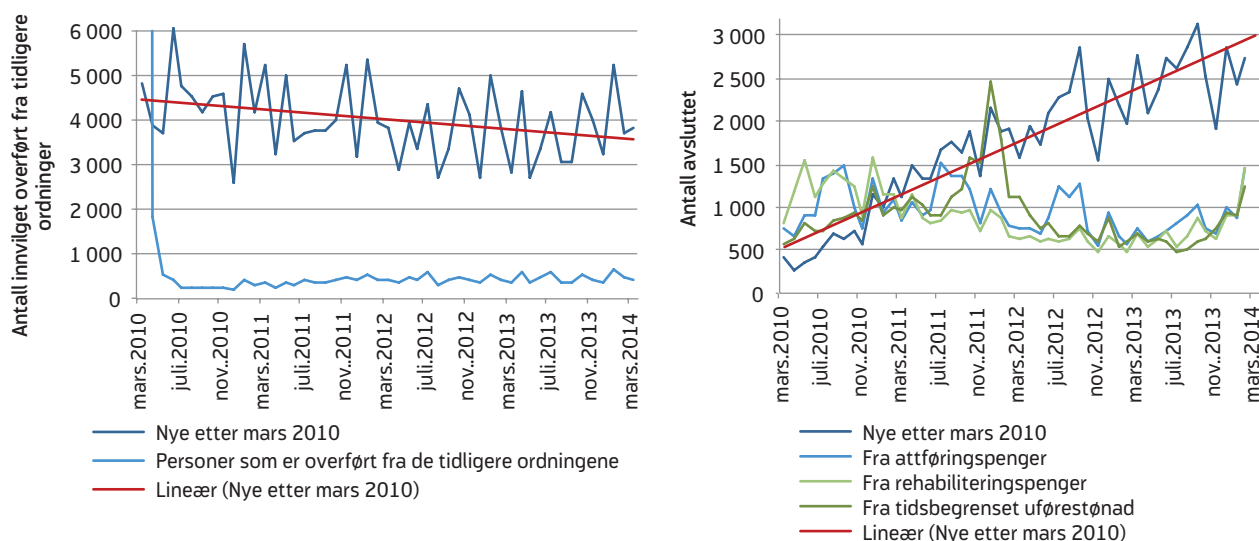
Figur 1. Antall mottakere (venstre akse) og antall personer som får innvilget og som avslutter arbeidsavklaringspenger per måned (høyre akse)*



* I vår forrige artikkel om arbeidsavklaringspenger (Kann m.fl. 2013a) viste vi til at det var mange som kom inn i ytelsen i juni hvert år. Dette ble referert i en artikkel i Dagens Næringsliv 7.3.2013 med tittelen «Sommerrush for NAV». Den spesielle tilgangen i juni skyldtes en teknisk feil i registrene som nå er rettet opp. Vi ser da ikke lenger denne tendensen. I tallene som ligger til grunn for denne artikkelen bruker vi dato for innvilgelse, og ikke utbetalingsdato slik vi gjorde i forrige artikkel.

Kilde: NAV

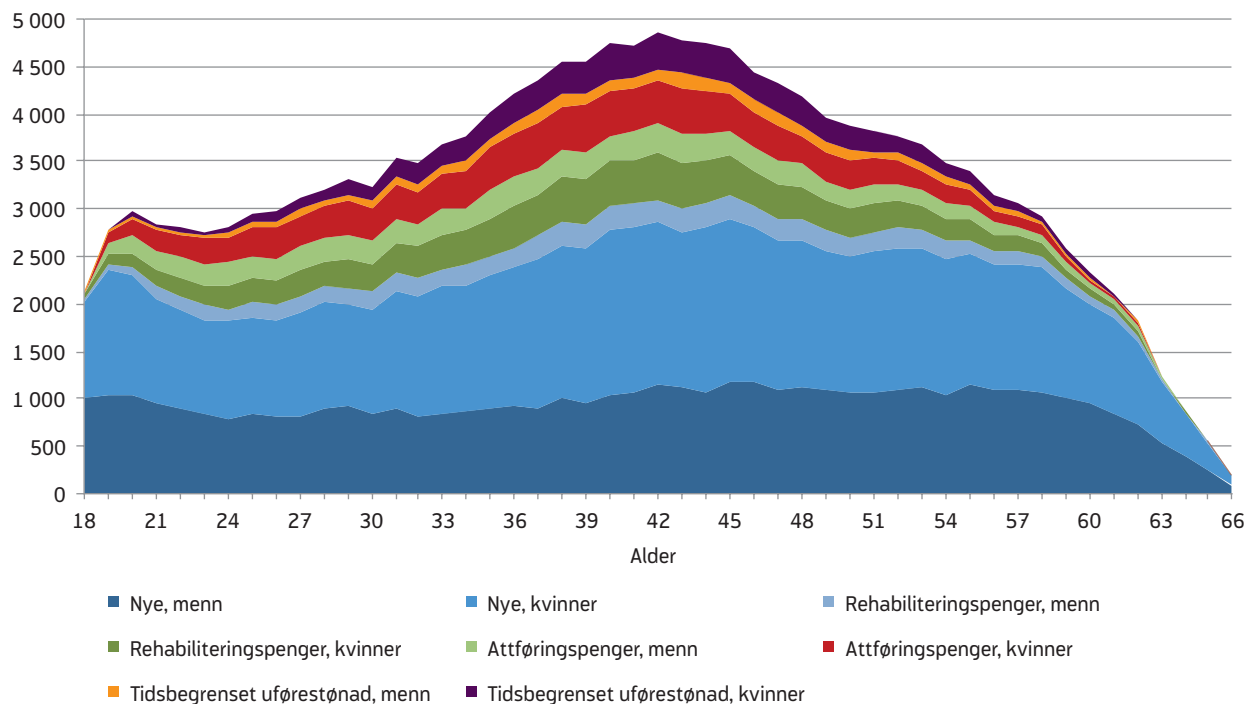
Figur 2. Personer som innvilges og avslutter arbeidsavklaringspenger, etter tidligere ytelse. Antall*.



*Innvilget mars 2010 fra rehabiliteringspenger (51 000), attføringspenger (57 000) og tidsbegrenset uførestønad (49 000), er ikke vist i figuren. Personer som tidligere har hatt attføringspenger, rehabiliteringspenger eller tidsbegrenset uførestønad er slått sammen til en gruppe i figuren til venstre. Avgangen i mars 2014 var ikke kjent på analysetidspunktet.

Kilde: NAV

Figur 3. Mottakere av arbeidsavklaringspenger etter tidligere ytelse, fordelt på alder og kjønn, ved utgangen av 2013. Antall



Kilde: NAV

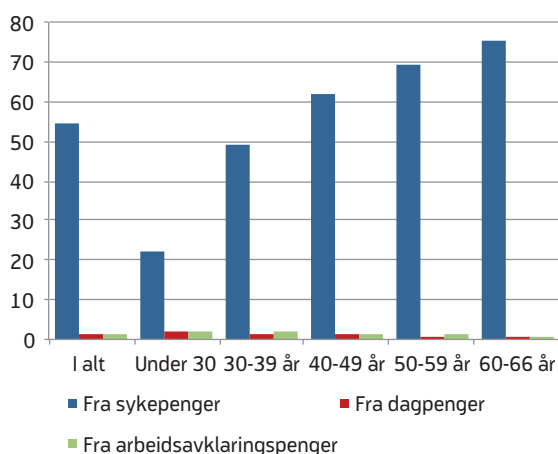
Når antall innvilgelser for de nye er stabilt eller kanskje litt avtagende, og avgangen ser ut til å stabilisere seg på omtrent samme nivå som tilgangen, kan det tyde på at antall mottakere av arbeidsavklaringspenger vil stabilisere seg (figur 2). Samtidig vil den ekstraordinære avgangen som følge av at maksimaltiden løp ut for mange i mars 2014, bidra til at antall mottakere fortsetter å gå litt ned, slik vi ser en tendens til i figur 1.

Det er flere kvinner enn menn som er mottakere av arbeidsavklaringspenger. Det er også flest mottakere i 40-årsalderen (figur 3)

Halvparten av de nye mottakerne kommer fra sykepenger

Siden majoriteten av mottakerne av arbeidsavklaringspenger har kommet til etter 1. mars 2010, er det av interesse å få vite om de har hatt ytelser fra NAV tidligere, eventuelt hvilke. Vi har kategorisert de nye mottakerne etter om de har mottatt sykepenger, dagpenger eller arbeidsavklaringspenger det siste året før de kom inn på arbeidsavklaringspenger (figur 4). Vi fant at vel halvparten (55 prosent) hadde hatt sykepenger. Vel 1 prosent hadde hatt dagpenger og 2 prosent

Figur 4. Andel med ytelse det siste året før arbeidsavklaringspenger ble innvilget, etter alder. Nye mottakere etter mars 2010. Prosent.



Kilde: NAV

hadde hatt arbeidsavklaringspenger. Andelen som kommer fra sykepenger øker med alderen. Mens 75 prosent i aldersgruppen 60–66 år hadde sykepenger ett år før de fikk arbeidsavklaringspenger, gjaldt dette kun 20 prosent av de under 30 år. På samme måte øker også andelen som kommer fra dagpenger med alderen.

Data og metode

Datagrunnlaget er hentet fra NAVs register over personer med rettighet til arbeidsavklaringspenger. Opphold i arbeidsavklaringspengeperioden på under to måneder er slått sammen til én sammenhengende periode. Vi har tatt utgangspunkt i mottakere av arbeidsavklaringspenger fra ytelsen ble innført i mars 2010 og fram til utgangen av desember 2013. Tallene kan avvike noe fra offisiell statistikk.

Vi har også koblet dataene mot NAVs andre registre for å undersøke mottakernes status det siste året før innvilgelse og 6 måneder etter avgang fra arbeidsavklaringspenger.

For å kunne se nærmere på gjennomstrømming og avgang fra arbeidsavklaringspenger, har vi benyttet overlevelseskurver, nærmere bestemt Kaplan-Meier plott. Dette er en statistisk teknikk som måler tiden til noe skjer, når man tar hensyn til at alle ikke observeres like lenge (sensurerte data). Teknikken gir et bilde av hvordan ulike grupper beveger seg gjennom og ut av ytelsen og forutsetter data på individnivå og datoer for tilgang og avgang fra ytelsen. Med en slik analyse kan en estimere andelen som fortsatt er på ytelsen eller som har avgang frem til et gitt tidspunkt, eller andelen som har overgang til en annen ytelse eller tilstand, f.eks. overgang fra arbeidsavklaringspenger til uførepensjon. Sensurerte eller ufullstendige opplysninger har vi når noen dør eller studien stopper før alle har hatt avgang. Da brukes opplysningene frem til sensurerings-tidspunktet. Oppfølgingstiden er frem til årsskiftet 2013/2014, dvs. tre år og ni måneder. Kurvene viser hvor stor andel av mottakerne som til enhver tid fortsatt mottar eller har hatt avgang fra arbeidsavklaringspenger. Overlevelsesfunksjonen blir definert som sannsynligheten for å fortsatt være i en tilstand, f.eks. være mottaker av arbeidsavklaringspenger, gitt at en har overlevd (fortsett mottar ytelsen) frem til tidspunktet. Jf. formelen nedenfor. I parentesen beregnes andelen som overlever (fortsett mottar ytelsen) i hvert tidsintervall. Deretter beregnes en total overlevelse frem til et bestemt tidspunkt ved å multiplisere alle de tidligere sannsynlighetene. Når vi aggregerer disse sannsynlighetene kumulativt ser kurven ut som en trapp. De sensurerte observasjonene blir tatt ut av nevneren (Aalen 2003).

$$\widehat{S}(t) = \prod_{j:t_j \leq t} \left[1 - \frac{d_j}{n_j} \right]$$

Vi benytter en regresjonsanalyse til å sammenligne personer som har kommet inn på ordningen i ulike kvartaler. Vi kan da ikke observere alle gruppene like lenge (se figur 10 i vedlegg). I regresjonsanalysen tar vi hensyn til dette ved at vi sensurer data ved observasjonsperiodens slutt.

Andre forklaringsvariabler i regresjonsanalysen er mottakerens kjønn, alder og bostedsfylke, om han/hun er født i Norge, har barn under 18 år og sivil status. I tillegg kontrollerer vi for om de kom fra rehabiliteringspenger, attføringspenger, tidsbegrenset uførestønad eller kom inn på arbeidsavklaringspenger etter mars 2010 og om mottakerne har hatt en eller flere perioder med arbeidsavklaringspenger (gjengangere).

En slik analyse innebærer at vi lager en referansem modell som utgangspunkt for sammenligningen. Referansegruppa er de som fikk innvilget arbeidsavklaringspenger 1. kvartal 2012, er 40 år, ikke er overført fra andre ordninger (nye), er gift og bor i Oslo, er norsk og har barn under 18 år.

I regresjonsanalysen estimeres hasardratioer. Disse kan tolkes som forholdet mellom risikoen for overgang til uførepensjon for en gruppe, sammenlignet med referansegruppa på hvert tidspunkt. Resultatene leses slik at når koeffisientene er større enn 1, er risikoen for overgang til uførepensjon høyere enn for referansegruppa. Er koeffisienten for eksempel 1,5, er risikoen 50 prosent høyere enn for referansegruppa. Er koeffisienten mindre enn 1, er risikoen lavere. Er den for eksempel 0,5 er den 50 prosent lavere. Av estimatene kan vi lese den relative betydningen de ulike variablene har på utfallsvariablene for en referanseperson, kontrollert for virkningene av de andre variablene som inngår i modellen. Dette er ikke det samme som sannsynligheter, men vi har likevel valgt å bruke begrepet «sannsynlighet» i teksten noen steder.

Som vi har sett foran, har relativt mange hatt flere perioder med arbeidsavklaringspenger. De som har gått ut og inn av ordningen flere ganger kaller vi «gjengangere», og vi har gjennomført analysen med og uten disse.

Dette skyldes at de yngste ofte ikke har hatt et tidligere arbeidsforhold og derfor ikke har opparbeidet seg rett til sykepenger eller dagpenger.

40 prosent av de nye mottakerne har dermed hverken hatt sykepenger eller dagpenger det siste året før de

fikk innvilget arbeidsavklaringspenger. Dette er personer som ikke har rett til sykepenger, men har helseproblemer – f.eks. studenter eller arbeidssøkere uten rett til dagpenger. De fleste er unge. Du kan lese mer om unge med nedsatt arbeidsevne i Bragstad og Sørbø (2014).

Gjennomstrømning og avgang

Vi skal nå se på hvor lenge de ulike gruppene mottar arbeidsavklaringspenger, og hva som skjer etter at de går ut av ordningen. Kurvene i figur 5 viser hvor stor andel av mottakerne som fortsatt er inne i ordningen, fordelt etter hvor lenge de har mottatt ytelsen (varigheten) (se faktaboks). Varigheten telles fra dagen de får innvilget arbeidsavklaringspenger til de avslutter, eller frem til slutt punktet for analysen, dvs. ved utgangen av desember 2013. De som er observert lengst har dermed en varighet på tre år og ni måneder.

Vi ser både på hvor bratt kurven er, siden det forteller oss hvor mange som har hatt overgang på et gitt tidspunkt, og hvordan den krummer. Dersom kurven krummer nedover vil det bety at sannsynligheten for å forbli på arbeidsavklaringspenger øker jo lenger tid man har vært på ytelsen. Hvis kurven krummer oppover, vil det bety at sannsynligheten for overgang avtar med varigheten på arbeidsavklaringspenger. Hvis den *ikke* krummer betyr det at sannsynligheten for overgang ikke endres over tid.

20 prosent av dem som kom fra tidsbegrenset uførestønad mottar fortsatt arbeidsavklaringspenger etter tre år og ni måneder inne i ordningen (se figur 5 – venstre del). For de andre gruppene er andelen omkring 30 prosent. Kurvene krummer svakt oppover, noe som betyr at sannsynligheten for å forbli på arbeidsavklaringspenger øker med hvor lenge de har mottatt ytelsen. For de nye som er kommet til etter 1. mars 2010, ser denne effekten ut til å være litt sterkere i slutten av observasjonsperioden. Dette kan ha sammenheng med at arbeidet med avklaring av de som løp ut maksimaltiden på fire år høsten 2013 har medført at NAV-kontorene har hatt færre ressurser til oppfølging av de nye mottakerne. Dermed øker sannsynligheten for fortsatt å være på ytelsen for denne gruppen mot slutten av 2013. Det store fallet i kurven i 2011 for de som ble overført fra tidsbegrenset uførestønad skyldes at ekstra saksbehandlingsressurser ble satt inn på dette tidspunktet i forbindelse med at vedtakene utløp for mange av mottakerne. Mange av disse ble innvilget uførepensjon.

De som kom til etter 1. mars 2010 utgjør som nevnt en stor og økende andel av mottakerne. I høyre del

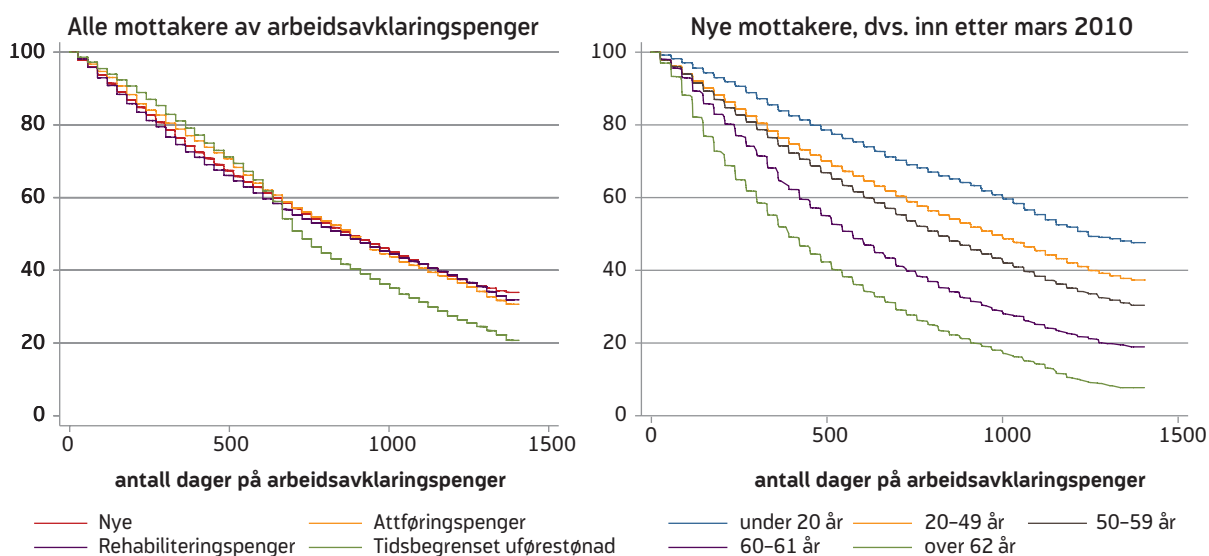
av figur 5 har vi derfor undersøkt varigheten til de nye mottakerne av arbeidsavklaringspenger fordelt på aldersgrupper. Alder er målt på innvilgelsestidspunktet. De som er i aldersgruppene over 60 år har i liten grad arbeidsavklaringspenger etter tre år og ni måneder, og har dermed kortest varighet på ytelsen. Grunnen til dette er at mange av disse har overgang til uførepensjon, avtalefestet pensjon eller alderspensjon. Kurven faller derfor raskt i starten, men krummer oppover på slutten av perioden. Dette betyr at mange avklares raskt, men at sannsynligheten for å forbli på ytelsen øker over tid. En mulig forklaring på forløpet blant de eldste er at de som er sykest (svakest arbeidsevne) går over på en uførepensjon relativt raskt. Noen er kanskje heller ikke motivert for å fortsette å arbeide og ønsker å slippe oppfølging fra NAV, og velger alderspensjon selv om de kommer dårligere ut økonomisk. En del vil kunne ha problemer med å få arbeid på grunn av alderen, og blir dermed værende på arbeidsavklaringspenger.

Aldersgruppa 20–49³ er inne i ordningen lenger enn de eldre aldersgruppene. De som er under 20 år når de får innvilget arbeidsavklaringspenger er aller lengst i ordningen. Etter tre år og ni måneder er halvparten av mottakerne i aldersgruppa 18–19 år fortsatt inne i ordningen. For unge med omfattende bistandsbehov, for eksempel fordi de er født med funksjonshemninger⁴, skal arbeidsevnen avklares før uførepensjon eventuelt tilstås. Mange av disse vil få uførepensjon relativt raskt. For de øvrige vil uførepensjon ikke være aktuelt før ulike tiltak er prøvd ut og de vil derfor ha arbeidsavklaringspenger over en lengre periode. Også for de yngre krummer kurvene svakt oppover, noe som betyr at sannsynligheten for å forbli lenge på arbeidsavklaringspenger øker med tiden de har mottatt ytelsen. En mulig forklaring på dette er at det vil være store forbehold mot å søke uførepensjon for de yngste, selv om de har gått lenge på ytelsen. Sannsynligheten for å forbli på arbeidsavklaringspenger over en lengre

³ Vi fant at varigheten i aldersgruppene fra 20–49 år var veldig lik, og har derfor slått disse sammen til én gruppe.

⁴ Ved overgang til uførepensjon har vi sett at ca. halvparten av de som får innvilget varig uførepensjon havner i kategorien «født ung ufør». For arbeidsavklaringspenger finnes ikke informasjon om diagnoser.

Figur 5. Prosentandel som fortsatt mottar arbeidsavklaringspenger, etter hvor lenge de har mottatt ytelsen



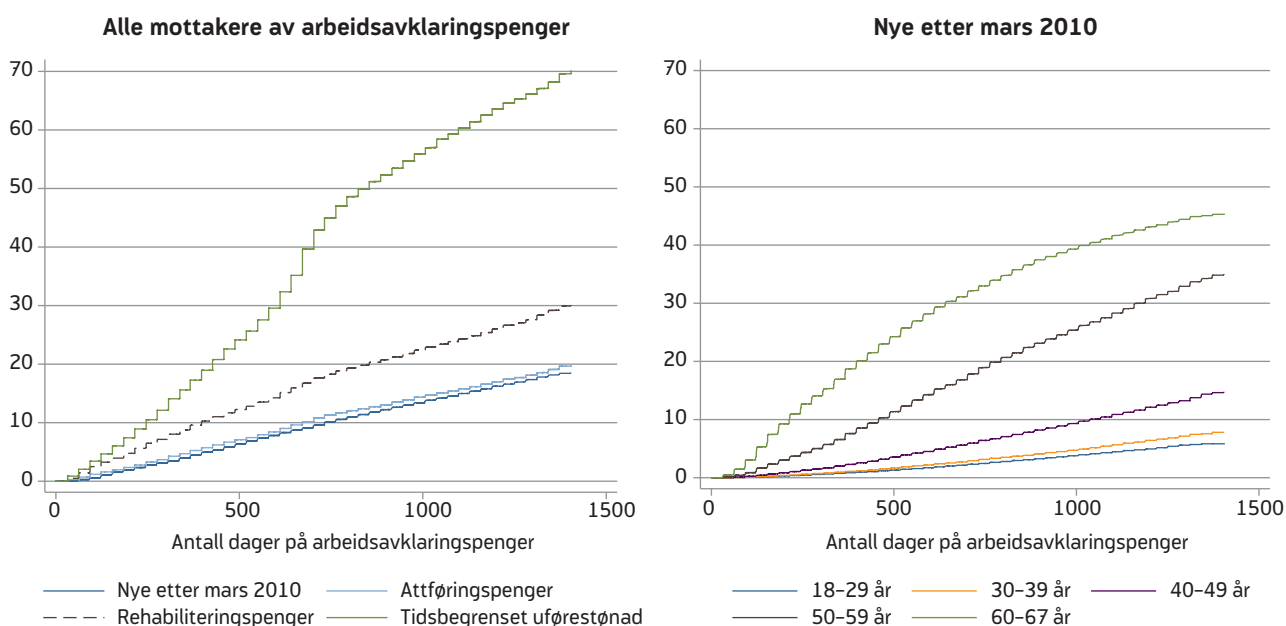
Kilde: NAV

periode øker dermed med tiden man allerede har vært inne i ordningen. Det er altså en stor andel som fortsatt er inne i ordningen etter stoppunktet for vår observasjonsperiode på tre år og ni måneder. Hva som skjer med disse etter at maksimaltiden på fire år har løpt ut, er vanskelig å si og må følges nøye i tiden fremover (se også Bragstad og Sørbø 2014).

Overgang til uførepensjon

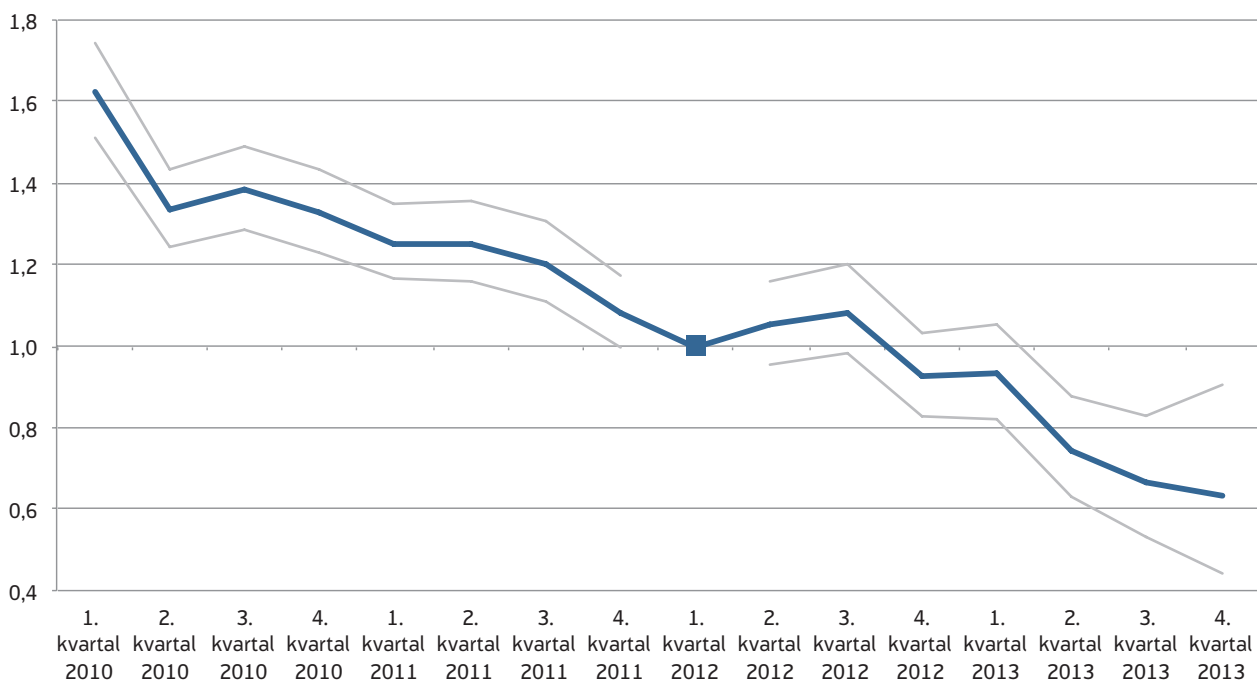
Vi har undersøkt hvordan overgangen til uførepensjon er blant de nye mottakerne av arbeidsavklaringspenger, fordelt på aldersgrupper. I denne analysen har vi ikke skilt mellom full og gradert uførepensjon.

Figur 6. Prosentandel som går over til uførepensjon, etter hvor lenge de har mottatt ytelsen



Kilde: NAV

Figur 7. Risiko for overgang til uførepensjon sammenlignet med 1. kvartal 2012. Hasardratio *)



*) Usikkerheten i anslagene er markert med grå linjer (95 % konfidensintervall).

Kilde: NAV

Vi fant at i de yngste aldersgruppene har henholdsvis 5 og 7 prosent blitt uførepensjonister etter tre år og ni måneder, mot 45 prosent i gruppa 60–67 år (se figur 6 – høyre del).

De som tidligere mottok tidsbegrenset uførestønad skiller seg kraftig ut. Etter tre år og ni måneder på ytelsen hadde i alt 70 prosent fått uførepensjon (se figur 6 – venstre del). En særlig stor overgang til uførepensjon for denne gruppa så vi høsten 2011 da mange av vedtakene løp ut. Tilsvarende økning kan også ventes våren 2014.

I løpet av tre år og ni måneder på ytelsen hadde 30 prosent av de som kom fra rehabiliteringspenger gått over på uførepensjon. Tilsvarende var andelen ca. 20 prosent både for de nye som fikk arbeidsavklaringspenger etter mars 2010, og for de som kom fra attføringspenger.

Overgang til annet enn uførepensjon

Vi har også sett på en gruppe som vi kaller «Alt annet enn uførepensjon». Denne omfatter bl.a. avgang til arbeid og utdanning.

Også i denne analysen skiller de som kom fra tidsbegrenset uførepensjon seg ut med lav overgang til «alt annet enn uførepensjon». Vi ser også at for denne gruppa krummer kurven svakt oppover på slutten, noe som viser at sannsynligheten for avgang til alt annet øker for de som har vært lenge på ytelsen (se figur 11 -- venstre del). For de nye så er det 18 og 19 åringene som har lavest sannsynlighet for avgang (se figur 11 -- høyre del).

Stabile overgangsrater?

Vi har også undersøkt om overgangen til uførepensjon og overgang til «alt annet enn uførepensjon» er ulik med hensyn til når man kom inn på arbeidsavklaringspenger. Er det forskjell på de som kom inn i ordningen tidlig og de som er kommet til senere? For å undersøke dette bruker vi det kvartalet mottakerne fikk ytelsen som utgangspunkt for sammenligningen. Hvert kvartal kommer det inn mellom 13 000 og 15 000 personer på arbeidsavklaringspenger. Vi følger utviklingen for de som har kommet inn hvert enkelt kvartal og korrejerer for hvor lenge de har vært på ytelsen ved hjelp av en regresjonsanalyse (se faktaboks).

Lavere sannsynlighet for uførepensjonering

Vi fant at sannsynligheten for uførepensjonering var lavere kvartal for kvartal (figur 7 viser et utdrag av estimatene fra regresjonsanalysen gjengitt i tabell 1 i vedlegg). Det vil si at jo senere man har kommet inn i ordningen, jo lavere er sannsynligheten for at man går fra arbeidsavklaringspenger til uførepensjon. Vi har da kontrollert for om mottakerne ble overført fra en av de tidligere ytelsene og andre kjennetegn ved mottakerne. Estimaten er beregnet på grunnlag av forskjeller mellom individer som har vært like lenge på ordningen (se faktaboks).

Den avtagende overgangen til uførepensjon kan ha flere og ulike årsaker. Vi vet ikke hva dette skyldes men NAV har blitt mer restriktive med å innvilge uførepensjon i 2013 enn i 2012 (hhv 19,3 og 17,9 i avslagsprosent). Samtidig har antall søknader om uførepensjon gått noe opp. Det kan også skyldes at NAV har hatt stor oppmerksomhet rettet mot de som er i ferd med å løpe ut maksimaltiden på arbeidsavklaringspenger og derfor ikke har fått fulgt opp de nyere mottakerne like tett. En siste forklaring kan være at lavere overgang skyldes at ordningen er blitt mer etablert og oppfølgingsarbeidet i NAV er blitt bedre, slik at færre av de nye mottakerne går over til uførepensjon og flere går over i arbeid, utdanning eller annet.

Regresjonsanalysen viste også at risikoen for å bli uførepensjonist var 5,4 ganger (540 prosent) høyere blant de som ble overført fra tidsbegrenset uførestønad sammenlignet med de nye mottakerne (se tabell 1 i vedlegg, samt faktaboks for tolking av hasardratio). Risikoen for uførepensjonering var også noe høyere blant de som tidligere hadde rehabiliteringspenger (36 prosent) og de som tidligere hadde attføringspenger (18 prosent). Dermed bekreftes det bildet vi har sett foran, som viser at de som kom fra tidsbegrenset uførestønad skiller seg markant ut, også når vi kontrollerer for ulike kjennetegn ved mottakerne.

De som hadde flere perioder med arbeidsavklaringspenger (her kalt «gjengangere»), hadde også betydelig lavere risiko for uførepensjonering. Det kan være mange forklaringer på dette, men en hypotese kan

være at man har vært i jobb i de periodene man ikke har mottatt ytelsen⁵, og at det da blir lettere å returnere til arbeid.

Stabil overgang til «alt annet enn uførepensjon»

Vi har i regresjonen også sett på overgangen til det vi kaller «alt annet enn uførepensjon» (se fig 11 i vedlegg). Hvordan denne utvikler seg kan være en indikator på overgang til aktivitet.

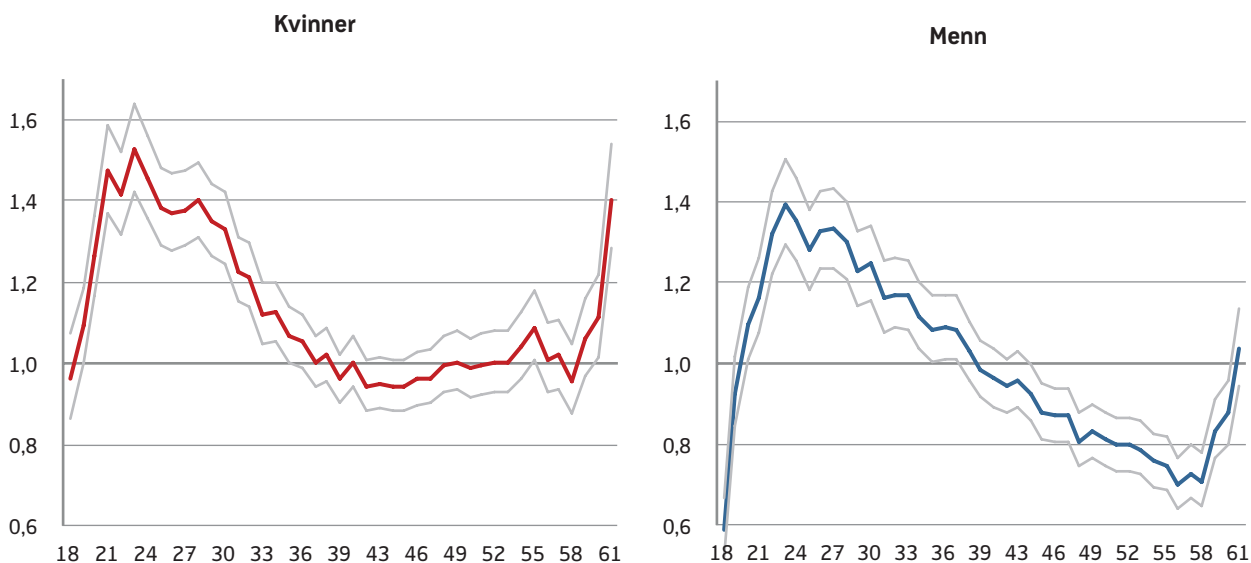
Vi fant at sannsynligheten for overgang til «alt annet enn uførepensjon», er omtrent den samme kvartal for kvartal uten tydelig trend før 3. og 4. kvartal 2013, hvor den går ned. At avgangen går ned de to siste kvartalene kan ha sammenheng med med mindre fokus på de nye som følge av den ekstraordinære oppfølgingen av de som løp ut maksimaltiden, slik vi også så i figur 2.

Regresjonsanalysen viste at sannsynligheten for å gå over til «alt annet enn uførepensjon» var størst for de nye og minst for de som kom fra tidsbegrenset uførestønad når vi kontrollerer for ulike kjennetegn ved mottakerne (Tabell 1 i vedlegg).

Regresjonsresultatene viser forøvrig at sannsynligheten for å gå ut av arbeidsavklaringspenger og over i «alt annet enn uførepensjon» er høyest for aldersgruppen 20–30 år. For menn avtar risikoen for avgang mellom 24 og 60 år, men for kvinner er den avtagende fra 24–35 år, deretter flater den ut og er uforandret fram til 61 år, da den øker for begge kjønn (figur 8). Blant tjueåringene er det imidlertid også størst risiko for en ny periode med arbeidsavklaringspenger. De har flest avbrekk, men selv når vi tar hensyn til dette er risikoen for avgang til alt annet enn uførepensjon størst blant disse.

⁵ Personer på tiltak har arbeidsavklaringspenger i tiltaksperioden.

Figur 8. Risiko for overgang til alt annet enn uførepensjon etter alder. Hasardratio *)



*) Usikkerheten i anslagene er markert med grå linjer (95 % konfidensintervall).

Kilde: NAV

De som har hatt ytelsen flere ganger (gjengangerne) har langt større sannsynlighet for å slutte med arbeidsavklaringspenger. Når vi tar ut denne «gjenganger» variabelen av regresjonen finner vi en klar tendens til at sannsynligheten for avgang til «alt annet enn uførepensjon» er høyere kvartal for kvartal (ikke vist i tabell).

Dette tolker vi dithen at populasjonen på arbeidsavklaringspenger vil ha større sannsynlighet for avgang fordi stadig fler av dem er gjengangere.

Hvor mange kommer i jobb?

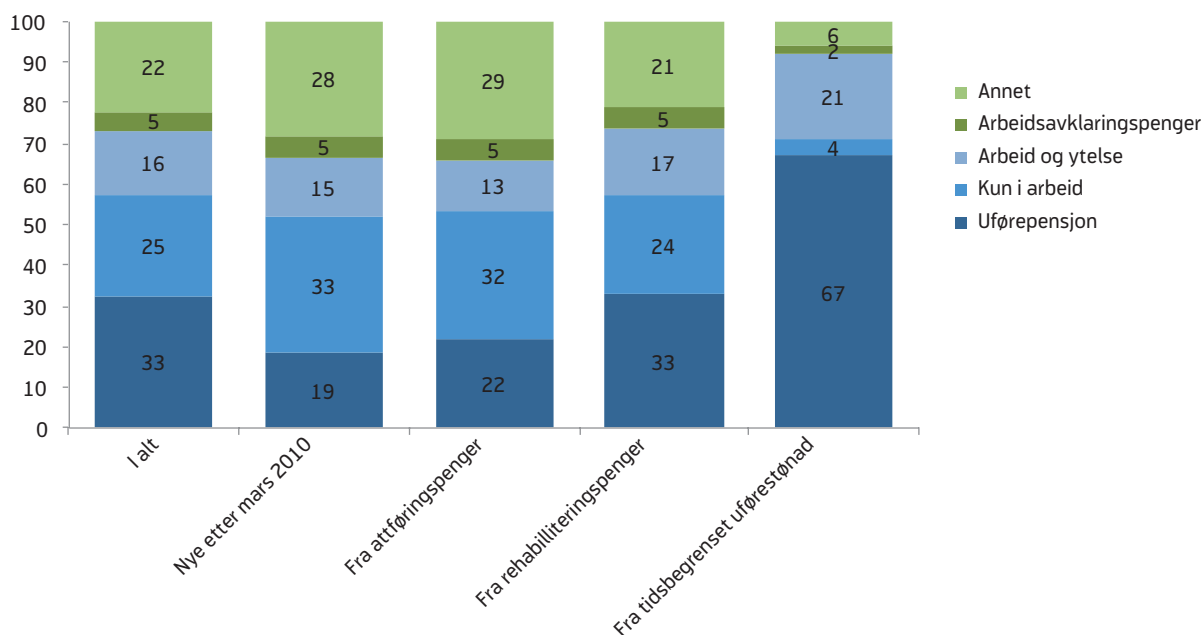
Da vi foretok forløpsanalysene hadde vi ikke oppdaterte opplysninger om arbeidsforhold. Vi har derfor laget en enkel tabell over hvor mange av dem som avsluttet arbeidsavklaringspenger som var registrert med et arbeidsforhold⁶, mottok uførepensjon eller på nytt hadde arbeidsavklaringspenger, seks måneder

etter at de avsluttet ytelsen. Vi har også undersøkt hvor mange av dem som kombinerte arbeid med uførepensjon. «Annet» betyr at de ikke er i en av de nevnte kategoriene, og kan da være i utdanning, alderspensjonist, selvstendig næringsdrivende, død, motta sosialhjelp eller være privat forsørget.

Andelen som er i arbeid seks måneder etter at de avslutter arbeidsavklaringspenger varierer mye etter tidligere ytelse (se figur 9). De nye og de som tidligere mottok attføringspenger har størst andel i arbeid, mens de som tidligere mottok rehabiliteringspenger befinner seg i en mellomstilling. At de som ble overført fra attføringspenger har omtrent samme resultat med hensyn til overgang til både arbeid og uførepensjon som de nye mottakerne etter etablering av ytelsen er interessant. På den ene siden har sannsynligvis disse vært lenger borte fra arbeidsmarkedet enn de nye. På den andre siden må en anta at de tidligere attføringspengemottakerne utgjør en gruppe som samlet sett har større sannsynlighet for retur til arbeid enn de øvrige arbeidsavklaringspengemottakerne. Disse effektene går i motsatt retning og kan se ut til å oppveie hverandre.

⁶ Alle som er registrert i arbeidstakerregisteret med et aktivt arbeidsforhold er definert «i arbeid» til tross for at vi ikke kjenner deres løpende inntekt eller hva som er deres hovedkilde til livsopphold. Omfanget av arbeidet (antall timer) har vi ikke opplysninger om i denne sammenheng.

Figur 9. Status 6 måneder etter at arbeidsavklaringspengeperioden er avsluttet, etter tidligere ytelse. Prosent. Gjennomsnitt for mars 2010 – juni 2013.



Kilde: NAV

Selv om det var en målsetting å forsøke å få mottakere av tidsbegrenset uførestønad ut i arbeid, har de fleste etter hvert fått uførepensjon. Samtidig er det viktig å få frem at andelen som kombinerer trygd (uførepensjon) med arbeid er størst nettopp i denne gruppa. Mens 4 prosent er i arbeid uten å motta en trygdeytelse, kombinerer 21 prosent arbeid og trygd.

22 prosent av de som ikke lenger mottar arbeidsavklaringspenger fant vi verken i et arbeidsforhold, med en ny periode med arbeidsavklaringspenger eller som uførepensjonister. Disse kan være alderspensjonister, selvstendig næringsdrivende, privat forsørget, i utdanning eller døde. De kan også være mottakere av økonomisk sosialhjelp.⁷

Venterom?

Det har blitt stilt spørsmål om arbeidsavklaringer fungerer som «et venterom for uførepensjon» og i så fall for hvem? Tallene og analysene i denne artikkelen viser en stor gjennomstrømning i ordningen, og det er

urimelig å karakterisere ordningen som et venterom for uførepensjon for alle grupper mottakere.

Ser vi på de nye som kom inn i ytelsen etter etableringen i 2010, og som nå utgjør majoriteten av mottakerne med arbeidsavklaringspenger, har nesten 70 prosent avsluttet ytelsen i løpet av observasjonstiden på tre år og ni måneder, mens de øvrige fortsatt er mottakere av arbeidsavklaringspenger (figur 5). Av de nye har ca. 20 prosent blitt uførepensjonert i løpet av observasjonstiden. Når vi sammenligner personer med samme varighet på arbeidsavklaringspenger, har de nye hatt lavere overgang til uførepensjon enn de som er overført fra attførings- og rehabiliteringspenger og langt lavere overgang enn de som kom fra tidsbegrenset uførestønad (figur 6).

De nye mottakerne har også hatt en relativt høy overgang til arbeid (figur 9) og en lavere overgang til uførepensjon. I regresjonsanalysen, hvor vi kontrollerer for mange ulike kjennetegn ved mottakerne, bekreftes den relativt lavere overgangen til uførepensjon for de nye. Samtidig fant vi en trend som viser at jo senere de nye er kommet inn i ordningen, jo lavere ble risikoen for å gå over på uførepensjon (figur 7, samt figur 10 i vedlegg).

⁷ I den tidligere artikkelen om arbeidsavklaringspenger fant vi at 6 prosent var mottakere av sosialhjelp et halvt år etter avgang fra arbeidsavklaringspenger (Kann m.fl. 2013a).

70 prosent av de som ble overført fra rehabiliteringspenger og attføringspenger har gått ut av ordningen i løpet av observasjonsperioden. Andelen som har fått uførepensjon er imidlertid klart høyere for de som tidligere hadde rehabiliteringspenger enn de som hadde attføringspenger, henholdsvis 30 prosent og 20 prosent. Seks måneder etter avgang fra arbeidsavklaringspenger hadde over 40 prosent fra disse gruppene kommet helt eller delvis i jobb. Andelen som kun var i arbeid er høyest blant de som tidligere hadde hatt attføringspenger, mens de som kom fra rehabiliteringspenger i større grad kombinerte arbeid med uførepensjon. Andelen som ble tilstått uførepensjon var også noe høyere for de som tidligere hadde rehabiliteringspenger. Disse resultatene bekreftes også i regresjonsanalysen.

De fleste av de som tidligere hadde tidsbegrenset uførestønad er ikke lenger mottakere av arbeidsavklaringspenger, idet 80 prosent har hatt avgang i løpet av de tre år og ni måneder vi har observert. De skiller seg derimot ut med høy overgang til uførepensjon og lav overgang til arbeid. Formålet med etablering av arbeidsavklaringspenger var å styrke arbeidslinjen. Dette gjaldt også de som kom fra tidsbegrenset uførestønad. En mente at det å innlemme denne gruppa i arbeidsavklaringspenger ville gi et viktig signal om at målet var å komme i arbeid «selv om det kan ta tid» (St. meld. nr. 9 2006–2007 side 212). Man kan for mange i denne gruppa kanskje se på overføringen til arbeidsavklaringspenger som en utsettelse eller et «venterom» for uførepensjon. Andelen som kombinerer trygd med arbeid er likevel større blant de som tidligere mottok tidsbegrenset uførepensjon enn for de andre gruppene som ble overført til arbeidsavklaringspenger. I alt 25 prosent er registrert med et arbeidstakerforhold og har derved en tilknytning til arbeidslivet. Dette er i tråd med intensjonene i uførereformen. Det tilsvarende tallet for øvrige uførepensjonister er 17 prosent. Vi fant at 4 prosent er i arbeid uten ytelse etter seks måneder, og dette er også høyere enn for uførepensjonister generelt. Det er svært få som avslutter uførepensjon helt og går tilbake til arbeid.

«Uførebomben»

Vi kan ikke si nøyaktig hvordan utviklingen i antall uførepensjonister vil bli i løpet av 2014. Uføreandelen vil antagelig gå noe opp når mange fra de tidligere ytelsene har passert maksimaltiden på ytelsen, selv om noen får unntak fra varighetskravet (Lande 2014).

Med redusert overgang til uførepensjon er det ikke usannsynlig at antall uførepensjonister også vil reduseres betydelig de nærmeste årene. Hovedårsaken til dette er at mottakerne av arbeidsavklaringspenger i hovedsak vil bestå av nye mottakere etter 2010. Disse ser ut til å ha lavere sannsynlighet for uførepensjonering (tabell 1). Sannsynligheten har også blitt redusert for hvert kull som har kommet inn i ordningen, spesielt de to siste kvartalene i 2013. Dette kan skyldes at NAV har hatt stor oppmerksomhet rettet mot de som har løpt ut maksimaltiden.

Utviklingen i antall mottakere av arbeidsavklaringspenger

De nye som har kommet inn på arbeidsavklaringspenger etter etableringen av ordningen utgjør nå en stor og økende andel av mottakerne. Analysene viser også at det etter hvert er færre nye som kommer inn på ytelsen samtidig som antallet som går ut av ordningen øker.

Dersom overgangen til uførepensjon fortsetter å synke, og avgangen til «annet» ikke øker, kan det bli en sakte oppbygging i antall mottakere. Dette må følges nøye, spesielt med tanke på de unge.

De fleste nye mottakere kommer fra sykepenger. Alle som har vært på sykepenger før de gikk over på arbeidsavklaringspenger har først gått ut maksimalperioden på sykepenger, som er på ett år. Andelen som går ut maksimalperioden på sykepenger er synkende, og har vært det siden 2009 (Kann m.fl. 2013b). Dette kan være en forklaring på hvorfor antall personer som får innvilget arbeidsavklaringspenger viser en noe synkende tendens (figur 1 og 2). Tidligere studier har vist at antall som går ut maksimalperioden på sykepenger følger nivået på sykefraværet generelt (Kann m.fl. 2013b). Hvordan sykefraværet utvikler seg fremover kan derfor ha stor

betydning for hvor mange nye som kommer inn på arbeidsavklaringspenger.

Utviklingen på arbeidsmarkedet vil også kunne bety noe, fordi personer med helseproblemer som regel vil ha større problemer med å få innpass på arbeidsmarkedet når ledigheten er høy. Forholdene på arbeidsmarkedet har imidlertid vært forholdsvis stabile siden mars 2010.

Om arbeidsavklaringspenger ivaretar målsettingen om å styrke oppfølgingen med tanke på overgang til arbeid sammenlignet med de tidligere ytelsene, kan vi ikke si noe konkret om, siden vi kun har sett på overganger i perioden etter at arbeidsavklaringspenger ble innført 1. mars 2010. Dette kan imidlertid være en interessant problemstilling for senere analyser.

Referanser:

Aalen, Odd O. m.fl. (2003) «Overlevelses- og forløpsanalyse: Det tematiske området Norevent». *Norsk Epidemiologi*, 13(2), 233–238.

Bragstad, Torunn og Johannes Sørbø (2014) «Hvem er de unge med nedsatt arbeidsevne?». *Arbeid og velferd*, 1/2014, 51–63.

Lande, Sigrid (2014) «Arbeidsavklaringspenger: Mottakere overført fra tidligere ordninger». *Arbeid og velferd*, 2/2014, 89–100.

Kann, Inger Cathrine, Per Kristoffersen og Ola Thune (2013a): «Arbeidsavklaringspenger – gjennomstrømning og avgang fra ytelsen». *Arbeid og velferd*, 1/2013, 41–57.

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

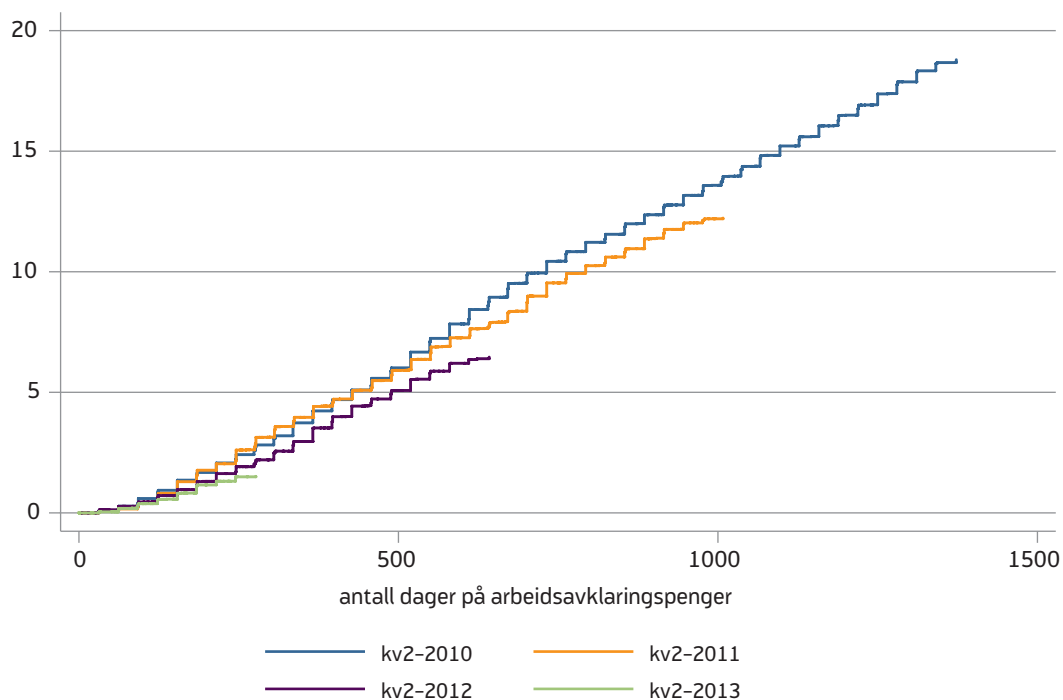
Ot.prp. nr. 4 (2008–2009) *Om lov om endringer i folketrygdloven og i enkelte andre lover (arbeidsavklaringspenger, arbeidsevnevurderinger og aktivitetsplaner)*. Oslo: Arbeidsdepartementet.

Ot.prp. nr. 102 (2001–2002) *Om lov om endringer i folketrygdloven og i enkelte andre lover (tidsbegrenset uførestønad)*. Oslo: Arbeidsdepartementet.

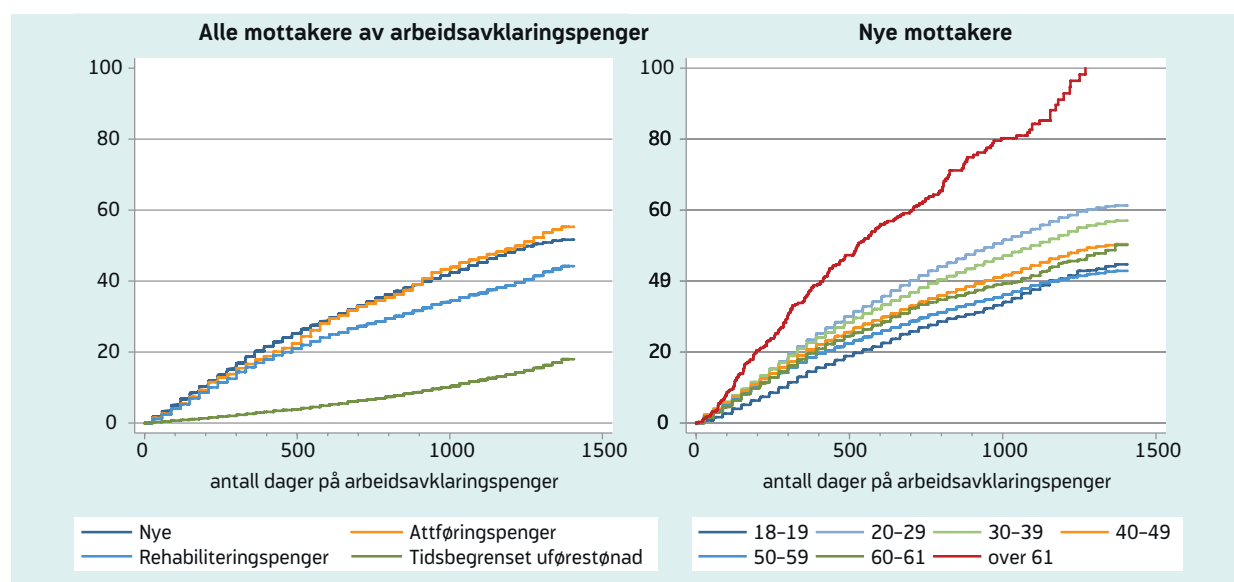
St.meld. nr. 9 (2006–2007) *Arbeid, velferd og inkludering*. Oslo: Arbeidsdepartementet. Tilgjengelig fra: http://www.regjeringen.no/nb/dep/asd/dok/regpubl/stmeld/20_062_007/stmeld-nr-9-2006-2007-.html?id=432_894

Vedlegg

Figur 10. Overgang til uførepensjon etter varighet for nye mottakere av arbeidsavklaringspenger. 2. kvartal 2010–2013. Prosent



Figur 11. Prosentandel som går over til "alt annet enn uførepensjon", etter hvor lenge de har mottatt ytelsen.



Tabell 1. Risiko for overgang til uførepensjon og overgang til «alt annet enn uførepensjon». Hasardratio

	overgang til alt annet enn uførepensjon		overgang til uførepensjon	
Tidspunkt man fikk innvilget arbeidsavklaringspenger.				
1. kvartal 2012 er referansekategori:				
1. kvartal 2010	1,442	***	1,339	***
2. kvartal 2010	0,965		1,254	***
3. kvartal 2010	0,921	***	1,350	***
4. kvartal 2010	0,929	***	1,312	***
1. kvartal 2011	0,961	*	1,242	***
2. kvartal 2011	0,952	*	1,242	***
3. kvartal 2011	0,958	*	1,198	***
4. kvartal 2011	0,984		1,075	
1. kvartal 2012	1,000		1,000	
2. kvartal 2012	0,970		1,065	
3. kvartal 2012	1,052	*	1,102	
4. kvartal 2012	0,952	*	0,933	
1. kvartal 2013	0,998		0,941	
2. kvartal 2013	0,992		0,758	***
3. kvartal 2013	0,902	**	0,667	***
4. kvartal 2013	0,495	***	0,642	*
Kjennetegn:				
Har barn under 18 år	1,241	***	0,744	***
Født i Norge	0,971	***	1,148	***
Gjenganger	4,359	***	0,631	***
Kvinne	0,838	***	0,910	***
Sivilstatus: Gift er referansekategori				
Skilt/separert	0,879	***	0,955	***
Ugift	0,849	***	0,978	*
Enke/enkemann	0,911	**	0,931	**

	overgang til alt annet enn uførepensjon		overgang til uførepensjon	
Ytelse før konvertering, de «nye» er referansekategori:				
Attføringspenger	0,604	***	1,320	***
Rehabiliteringspenger	0,477	***	1,620	***
Tidsbegrenset uførestønad	0,151	***	5,351	***
Geografi: OSLO referansefylke				
Østfold	1,006		1,915	***
Akershus	1,150	***	1,021	
Hedmark	1,012		1,427	***
Oppland	1,274	***	1,640	***
Buskerud	1,056	***	1,084	***
Vestfold	1,144	***	1,194	***
Telemark	1,372	***	1,911	***
Aust-Agder	1,044	*	1,775	***
Vest-Agder	1,153	***	1,936	***
Rogaland	1,320	***	1,892	***
Hordaland	1,255	***	1,573	***
Sogn og Fjordane	1,326	***	1,222	***
Møre og Romsdal	1,282	***	1,435	***
Sør-Trøndelag	1,357	***	1,824	***
Nord-Trøndelag	1,335	***	1,858	***
Nordland	1,285	***	2,030	***
Troms	1,284	***	1,623	***
Finnmark	1,262	***	1,583	***
Ettårige aldersdummyer er inkludert. Overgang til «alt annet enn uførepensjon» er i figur 8.				

UTVIKLINGEN I BRUK AV HELSERELATERTE YTELSE 2013

Av Søren Brage, Torunn Bragstad og Johannes Sørbo

Sammendrag

Ved utgangen av 2013 mottok til sammen 578 000 personer en helserelatert ytelse. Dette er en nedgang på 12 000 personer sammenlignet med ett år tidligere. Målt som andel av befolkningen mottok 17,8 prosent av de som var i alderen 18–66 år en helserelatert ytelse. Det er det laveste nivået siden 2001.

Med helserelatert ytelse menes sykepenger, arbeidsavklaringspenger eller uførepensjon. Det var nedgang i antall mottakere av alle disse ytelsene i 2013. Nedgangen i sykefraværet skyldes at færre ble sykmeldt og at flere fikk gradert sykmelding enn i 2012. Blant de som bruker opp sykepengeretten sin er det vanlig å begynne å motta arbeidsavklaringspenger, men en del får også innvilget uførepensjon. Nedgangen i sykefraværet de siste tre årene har bidratt til færre nye mottakere av arbeidsavklaringspenger og av uførepensjon.

I tillegg til at det har blitt færre nye mottakere både av arbeidsavklaringspenger og uførepensjon de siste årene, var det særlig mange som sluttet å motta uførepensjon i 2013. Det skyldes at det store fødselskullet fra 1946 ble 67 år, og dermed gikk over på alderspensjon. I 2014 vil svært mange passere fire år med arbeidsavklaringspenger, og vi venter at mange av disse vil oppfylle kravene for å få innvilget en uførepensjon. Vi venter derfor at antallet personer som mottar arbeidsavklaringspenger vil fortsette å falle i 2014, mens antallet uførepensjonister vil øke. Utviklingen i sykefraværet vil raskere kunne påvirkes av endringer på arbeidsmarkedet, samtidig som regelverksendringer også vil kunne ha effekt. Det gjør det langt vanskeligere å anslå hvordan sykefraværet vil utvikle seg fremover.

Innledning

Hver sjette person i befolkningen mellom 18 og 66 år mottar hver dag en helserelatert ytelse fra NAV. Med helserelatert ytelse menes sykepenger, arbeidsavklaringspenger eller uførepensjon. Denne andelen har hatt en svakt synkende tendens de siste ti årene. Blant mottakerne av de helserelaterte ytelsene finner vi både de som har relativt korte sykefravær, og de som gjennomgår medisinsk behandling og yrkesrettet rehabilitering over flere år mens de mottar sykepenger eller arbeidsavklaringspenger. Og – om dette ikke fører frem – hel eller gradert uførepensjon. I denne artikkelen viser vi hvordan antall personer og andelen av befolkningen som mottar en helserelatert ytelse har utviklet seg de siste årene. Vi ser nærmere på utviklingen i årene 2011 til 2013, med særlig vekt på 2013. Det er viktig å se ytelsene i sammenheng, da utviklingen i sykefraværet har konsekvenser for hvor mange som senere mottar arbeidsavklaringspenger, og dette vil igjen påvirke antallet som blir uførepensjonister noen år frem i tid. De siste årene har vi sett at en nedgang i antall mottakere av arbeidsavklaringspenger motsvares av en økning i antall uførepensjonister. Dette skyldes at det ved innføringen av arbeidsavkla-

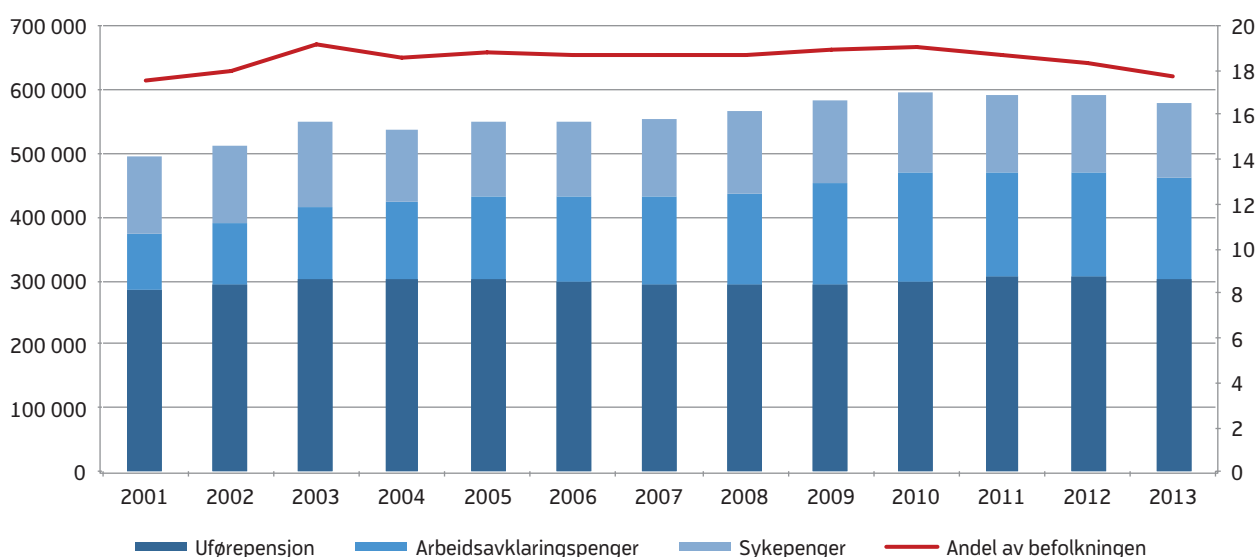
ringspenger ble inkludert personer med til dels svært lange sykdomshistorier bak seg, og som nå får en uførepensjon. Til slutt i denne artikkelen vil vi si litt om hva vi venter vil skje videre fremover.

Færre mottok helserelaterte ytelser

Ved utgangen av 2013 mottok til sammen 578 000 personer en helserelatert ytelse, noe som tilsvarer 17,8 prosent av befolkningen i alderen 18–66 år. Dette er en nedgang på 12 000 personer sammenlignet med utgangen av 2012, og nedgangen er helt jevnt fordelt mellom de tre ytelsene sykepenger, arbeidsavklaringspenger og uførepensjon. Både antallet personer og andelen av befolkningen som mottar en helserelatert ytelse har gått ned hvert år siden 2010, og målt som andel av befolkningen har den ikke vært lavere siden 2001 (figur 1).

Samtidig har det vært en svært kraftig befolkningsvekst i Norge, særlig etter EU-utvidelsen i 2004. Hovedårsaken til dette er arbeidsinnvandring, og de nye arbeidsinnvanderne er gjerne unge og mottar i mindre grad enn nordmenn helserelaterte ytelser. At andelen av befolkningen som mottar en helserelatert ytelse har falt

Figur 1. Antall mottakere av sykepenger, arbeidsavklaringspenger og uførepensjon (venstre akse) og mottakere av disse ytelsene som andel av befolkningen mellom 18 og 66 år (høyre akse), justert for dobbelttelling. Tall ved utgangen av året 2001–2013*. Antall i tusen. Andel i prosent



Kilde: NAV

*Foreløpige tall for 2013

kan altså skyldes høy arbeidsinnvandring. Ifølge Kann m.fl (2013a) falt imidlertid også andelen av befolkningen som mottok en helserelatert ytelse fra 2003 til 2012 om vi kun ser på norske statsborgere, og justerer for at befolkningen har blitt eldre.

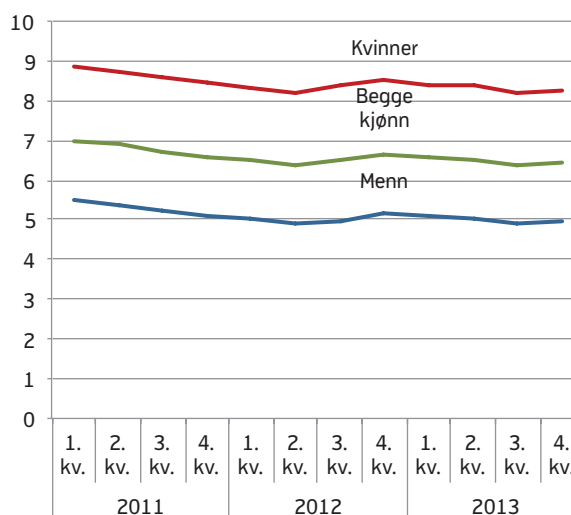
Utviklingstrekkene for hver av de tre helserelaterte ytelsene kan ikke sees uavhengig av hverandre. De fleste som blir sykmeldt er tilbake i arbeid etter kort tid, men hvert år er det også mange som bruker opp sykepengere retten sin. Blant disse vil det vanligste være å begynne å motta arbeidsavklaringspenger, men noen får også innvilget uførepensjon. Nivået på sykefraværet og hvor mange som bruker opp sykepengere retten sin har dermed betydning for hvor mange som begynner å motta arbeidsavklaringspenger og uførepensjon. Blant de som mottar arbeidsavklaringspenger vil noen komme tilbake i arbeid. Samtidig er, som vi skal se senere i artikkelen, en periode med arbeidsavklaringspenger den vanligste bakgrunnen for de som mottar uførepensjon. Utviklingen i antall mottakere av arbeidsavklaringspenger vil altså senere kunne få betydning for hvor mange som blir uførepensjonister. Videre i artikkelen vil vi se nærmere på utviklingen for de tre ytelsene hver for seg, og på hvor mange som går mellom dem.

Liten nedgang i sykefraværet

Det var en liten nedgang i sykefraværet i 2013, etter at fraværet økte i andre halvår 2012. I fjerde kvartal 2013 var sykefraværsprosenten for begge kjønn samlet på 6,4 prosent (figur 2). Tallene kan sammenlignes fra kvartal til kvartal fordi de er justert for sesongvariasjoner og forekomst av influensa. Sammenlignet med første kvartal 2011 var sykefraværet i fjerde kvartal 2013 nær 8 prosent lavere. Menn har et lavere sykefravær enn kvinner, og nedgangen siden 2011 har også vært sterkest for menn. Ved utgangen av 2013 var den sesong- og influensajusterte sykefraværsprosenten 5,0 prosent for menn og 8,3 prosent for kvinner.

Sesong- og influensajusterte kvartalstall finnes bare fordelt på kjønn. Når vi nå skal se på sykefraværet etter alder og diagnose, er tallene derfor ikke justerte. Det innebærer at man bare kan sammenligne et kvartal med tilsvarende kvartal årene før. Det

Figur 2. Sykefraværtdagsverk for arbeidstakere 16–69 år i prosent av avtalte dagsverk, etter kjønn. Sesong- og influensajusterte tall. Både lege- og egenmeldt fravær



Kilde: NAV/Statistisk sentralbyrå

Sykefraværsprosenten

Det vanligste målet for sykefravær i offentlige publikasjoner er sykefraværsprosenten, som viser antall sykefraværtdagsverk som andel av avtalte dagsverk for arbeidstakere. Sykefraværsprosenten beregnes på alt sykefravær der det er levert sykmelding fra lege, og er supplert med et anslag for egenmeldt sykefravær basert på en utvalgsundersøkelse av Statistisk sentralbyrå. Ved beregning av sykefraværsprosenten er det tatt hensyn både til graderte sykmeldinger og deltidsarbeid.

egenmeldte sykefraværet (på i underkant av én prosent) er heller ikke inkludert. I fjerde kvartal 2013 var det ujusterte legemeldte sykefraværet på 5,4 prosent – en nedgang fra 5,6 prosent i samme periode i 2012, og på samme nivå som i fjerde kvartal 2011.

Det legemeldte sykefraværet øker med alderen. I fjerde kvartal 2013 var det på 6,5 prosent blant personer i alderen 60–69 år, 5,6 prosent i gruppen 30–59 år, 4,4 prosent i gruppen 20–29 år, og 2 prosent blant de som var 19 år og yngre. Det var en nedgang i sykefraværet i perioden 2011–2013 i alle aldersgrupper, men sterkest blant de yngste og de eldste.

Færre med influensa i 4. kvartal 2013

En viktig årsak til at det ujusterte, legemeldte sykefraværet sank fra fjerde kvartal 2012 til fjerde kvartal 2013, var en nedgang i antall sykefraværsdagsverk knyttet til luftveissykdommer, hvorav influensa er en viktig del. Luftveissykdommer sto for 5,9 prosent av dagsverkene i fjerde kvartal 2013, en nedgang fra 7,4 prosent i 2012 og 7,7 prosent i 2011 (figur 3).

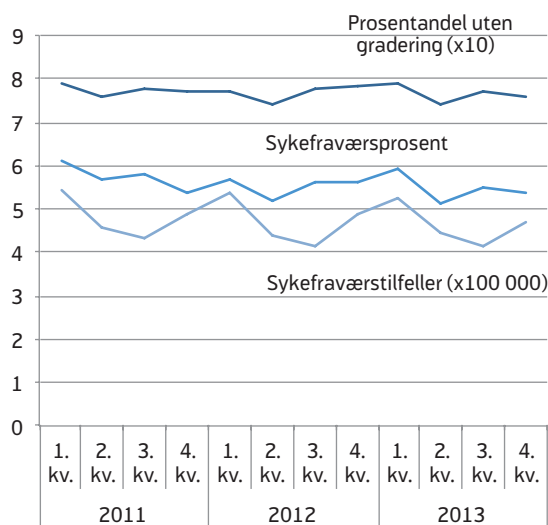
De største diagnosegruppene blant sykmeldte er muskel- og skjelettlidelser og psykiske lidelser. I fjerde kvartal 2013 utgjorde muskel- og skjelettlidelser 39,7 prosent av de legemeldte sykefraværsdagsverkene, mens psykiske lidelser utgjorde 19,3 prosent. Nedgangen i luftveissykdommer bidro til at den relative andelen for disse to diagnosegruppene økte fra 2011, men målt som tapte dagsverk i forhold til avtalte dagsverk var det en nedgang for begge. Trenden med at psykiske lidelser svarer for en stadig større del av sykefraværet fortsetter. Det er også interessant å se at muskel- og skjelettlidelsenes andel av sykefraværet økte for første gang på mange år.

Blant kvinner er psykiske lidelser en vanligere sykmeldingsgrunn enn blant menn. Muskel- og skjelettlidelser svarer for en forholdsvis større del av menns sykefravær enn av kvinners. Yngre sykmeldes i større grad enn eldre på grunn av psykiske lidelser.

Nedgangen skyldes at færre blir sykmeldt og flere får gradert sykmelding

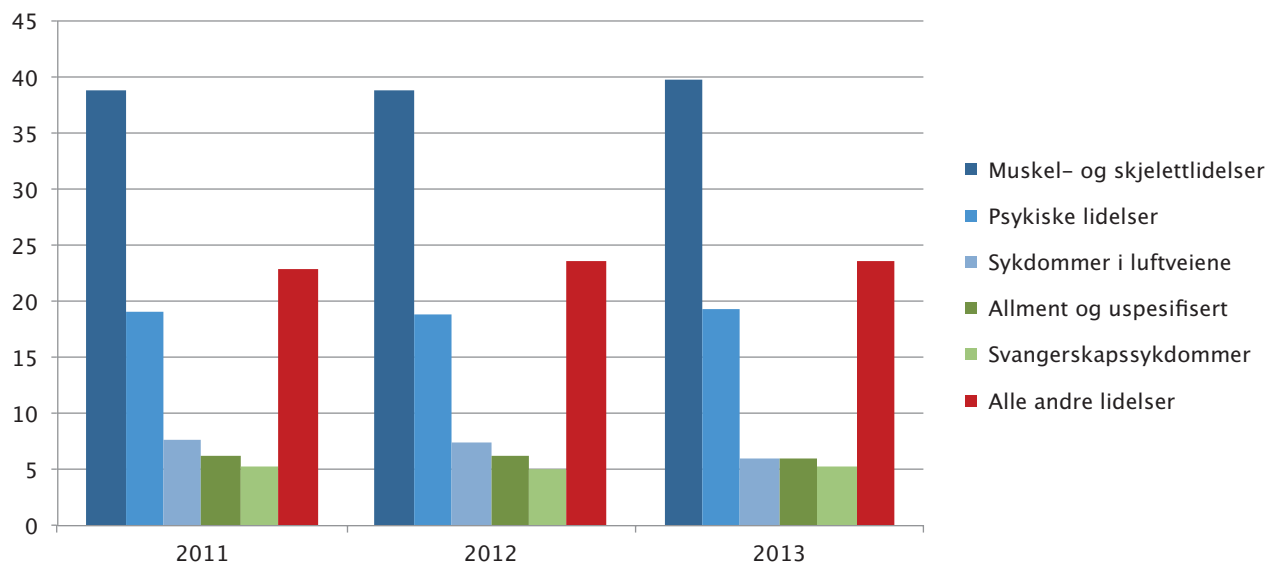
For å se på årsakene til nedgangen i sykefraværsprosent, har vi sett på endringene i antall sykefraværstilfeller og bruk av graderte sykmeldinger (figur 4).

Figur 4. Sykefraværsprosent, antall sykefraværstilfeller (i 100 000), og gradering av legemeldt sykefravær (prosent x10). Ingen sesong- eller influensajustering



Kilde: NAV

Figur 3. Fordeling av sykefraværsdagsverk 4. kvartal, etter diagnosegrupper og år. Legemeldt fravær blant arbeidstakere. Prosent



Kilde: NAV

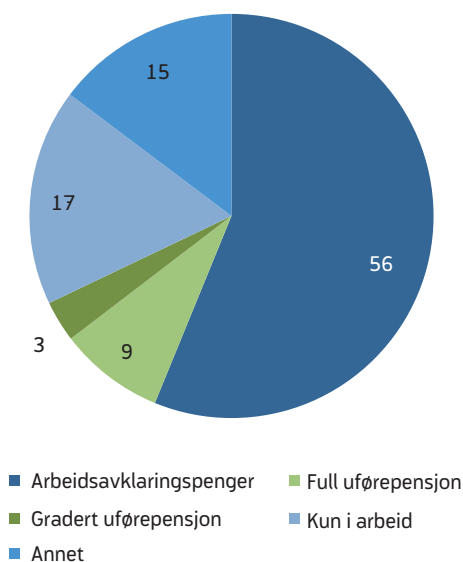
Den ujusterte sykefraværprosenten skiller seg fra den justerte som ble vist i figur 2, men viser samme nedadgående trend i perioden. Det har også vært en nedgang i antallet sykefraværstilfeller i perioden, selv om vi ser at antallet tilfeller er høyt om vinteren på grunn av influensa og andre luftveisinfeksjoner. Andelen sykefraværstilfeller som var helt uten gradering har også gått ned. Begge disse faktorene er med å forklare nedgangen i sykefraværprosenten. Den gjennomsnittlige varigheten økte imidlertid noe i 2011–2012. Dette er i tråd med lengre utviklingstrekk i sykefraværet som analyseres av Nossen (2014) i dette nummeret av Arbeid og velferd.

Hva går de sykmeldte til?

De fleste som blir sykmeldt går tilbake til arbeid i løpet av kort tid. Av de som fikk sykmelding av lege i løpet av fjerde kvartal 2012, var 64 prosent friskmeldt etter 16 dager (Ytteborg 2014). Bare 6,4 prosent var fremdeles sykmeldt etter et halvt år.

Arbeidstakere kan maksimalt motta sykepenger fra NAV for 248 arbeidsdager¹. I løpet av 2012 nådde

Figur 5. Status 6 måneder etter avgang fra sykepenger blant personer som brukte opp sine sykepengerrettigheter i 2012. Prosentvis fordeling



Kilde: NAV

¹ Sykepenger ytes for alle dagene i uken unntatt lørdag og søndag. Dersom trygden yter sykepenger i de første 16 kalenderdagene eller to ukene, ytes det sykepenger i opptil 260 dager. Ny rett til sykepenger oppstår når personen har vært helt arbeidsfør i minst 26 uker.

44 200 personer denne makstiden og brukte dermed opp sine sykepengerrettigheter. Når vi undersøkte deres status seks måneder etter opphør av rettighetene, hadde 24 800 arbeidsavklaringspenger (56 %), 5 200 (12 %) hadde hel eller gradert uførepensjon, 7 700 (17 %) var kun i arbeid, mens 6 500 (15 %) tilhørte gruppen «Annet» (figur 5). Denne siste gruppen inkluderer både personer med andre NAV-utgifter, slik som dagpenger, overgangsstønad og alderspensjon, men også en gruppe på 4 000 personer (9 %), som verken hadde ytelse fra NAV eller var i arbeid seks måneder etter opphør av sykepenger. Disse kan ha gått over til ordinær utdanning, blitt selvstendig næringsdrivende, blitt hjemmeværende eller fått økonomisk sosialhjelp.

I tillegg til de 7 700 som var registrert som kun i arbeid, var det ytterligere 14 500 som var registrert med et arbeidsforhold, enten kombinert med arbeidsavklaringspenger eller med gradert uførepensjon.

Færre mottakere av arbeidsavklaringspenger

Etter en topp i første kvartal 2011 sank antall personer med arbeidsavklaringspenger, og fallet fortsatte i 2013. Nedgangen fra året før var imidlertid mindre enn i 2012. I gjennomsnitt mottok 166 000 personer arbeidsavklaringspenger i 2013, mot 169 000 i 2012 og 175 000 i 2011 (figur 6). Målt som andel av befolkningen mellom 18 og 66 år, har andelen med arbeidsavklaringspenger falt fra et gjennomsnitt på 6,6 prosent i 2011 til 6,1 prosent i 2013.

Færre nye mottakere av arbeidsavklaringspenger

Reduksjonen i antallet personer som mottar arbeidsavklaringspenger de siste tre årene kan komme av at det har blitt færre nye mottakere, at flere sluttet å motta arbeidsavklaringspenger eller begge deler.² Figur 7 viser kvartalsvis tilgang av nye mottakere og avgang fra arbeidsavklaringspenger, og her ser vi at både antall nye mottakere og avgangen varierer fra

² Å slutte å motta arbeidsavklaringspenger, eller ha avgang, er definert ved at du mottok stønaden i en måned, men ikke i de to påfølgende månedene.

Figur 6. Utvikling i antall mottakere av arbeidsavklaringspenger (blå linje), og gjennomsnittlig antall mottakere per år (grønne stiplede linjer)*



Kilde: NAV

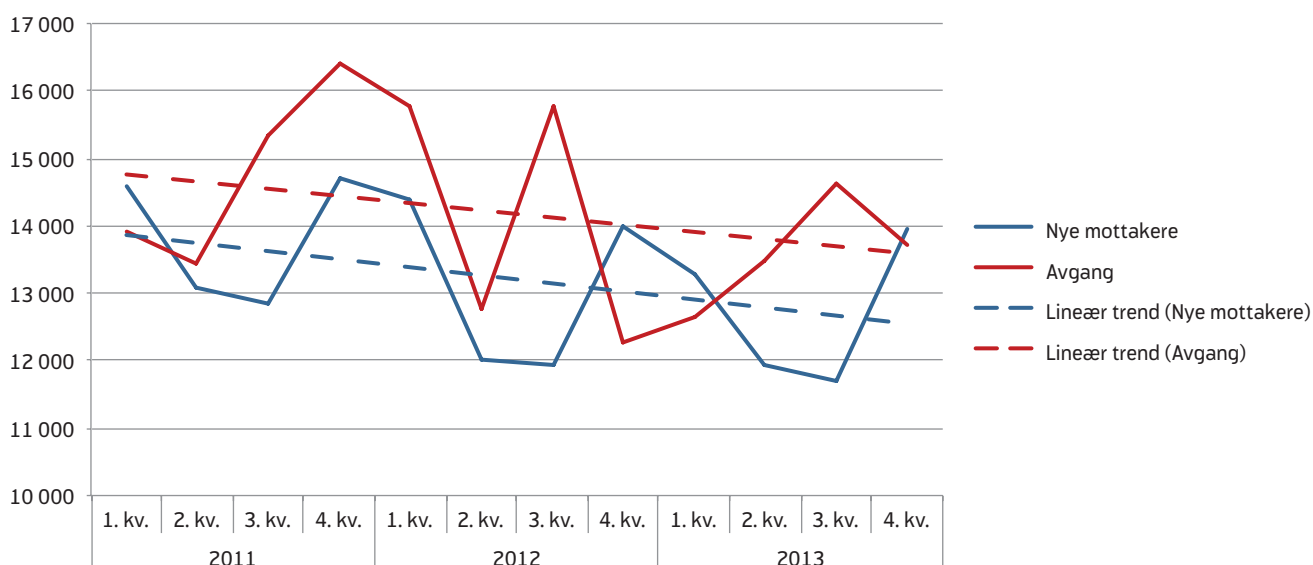
*Toppen i juni hvert år skyldes administrative forhold. Folketrygdens grunnbeløp (G) justeres i mai hvert år, og personer som har sluttet å motta arbeidsavklaringspenger får etterbetaling for denne justeringen i juni.

kvartal til kvartal, men med en fallende tendens. Nedgangen i antallet personer med arbeidsavklaringspenger skyldes altså ikke økt avgang, men at det blir færre nye mottakere. I 2013 ble det i gjennom-

snitt registrert 12 700 nye mottakere per kvartal, mot 13 100 i 2012 og 13 800 i 2011. Avgangen var derimot høyest i 2011 og særlig i fjerde kvartal 2011.

Det er flere grunner til at antallet nye mottakere av arbeidsavklaringspenger har falt i denne perioden. For det første har utviklingen i sykefraværet stor betydning. De fleste nye mottakere av arbeidsavklaringspenger er personer som fortsatt er syke når de mister retten til sykepenger. Hvor mange personer som bruker opp sykepengeretten følger utviklingen i sykefraværet (Kann m.fl. 2013b). Som vi har sett falt sykefraværet gjennom 2011 og første halvår 2012. Mot slutten av 2012 økte imidlertid fraværet, før det igjen gikk noe ned i 2013. Vi ser også at antallet nye mottakere av arbeidsavklaringspenger som kom fra sykepenger falt fra 2011 til 2012, mens nedgangen var liten fra 2012 til 2013 (tabell 1). Om lag 32 000 av de nye AAP-mottakerne kom fra sykepenger i både 2012 og 2013. Tidligere i artikkelen så vi imidlertid at om lag 25 000 av de som sluttet å motta sykepenger i 2012 mottok arbeidsavklaringspenger seks måneder senere. Forskjellen på disse to tallene skyldes blant annet at vi ser på ulike tidsperioder. For de nye mottakerne av arbeidsavklaringspenger sjekker vi om de mottok sykepenger to måneder tidligere, mens vi for de som sluttet å motta sykepenger sjekket hvor de var seks måneder senere. En del av

Figur 7. Nye mottakere av arbeidsavklaringspenger og avgang per kvartal



Kilde: NAV

de som går fra sykepengen til arbeidsavklaringspenger vil bli friskmeldt og gå tilbake i arbeid innen det har gått seks måneder, mens andre kan ha fått innvilget en uførepensjon. Begge disse momentene bidrar til at færre vil motta arbeidsavklaringspenger etter seks måneder enn etter to.

Utviklingen på arbeidsmarkedet vil også ha konsekvenser for antallet mottakere av arbeidsavklaringspenger. Vi ser i tabell 1 at i løpet av de siste tre årene har 7 prosent av de nye mottakerne av arbeidsavklaringspenger vært registrert som arbeidssøkere to måneder tidligere. Det er særlig personer som har vært ledige lenge som ser ut til å gå fra å være arbeidsledige til å motta helserelaterte ytelser (Kalstø m.fl. 2011). I perioder hvor ledigheten øker vil det også være flere som blir gående lenge ledige. Det gjør at når ledigheten begynner å gå opp, er det grunn til å vente at etter en tid vil antallet som går fra å være arbeidssøkere til å bli mottakere av arbeidsavklaringspenger øke. Når ledigheten går ned vil det være motsatt. Arbeidsledigheten var lavere i 2012 enn i 2011, og vi ser også at antallet som gikk fra å være arbeidssøkere til å motta arbeidsavklaringspenger gikk noe ned. I 2013 begynte ledigheten å stige, men antallet som kom fra en arbeidssøkerstatus fortsatte likevel å gå noe ned. Det var imidlertid først og fremst ledige med kort arbeidssøkervarighet det ble flere av gjennom 2013. Dersom ledigheten fortsetter å vokse i 2014 vil også flere ha vært ledige lenge, og dermed vil trolig også flere gå fra å være arbeidssøker til å motta arbeidsavklaringspenger. Det at vi har en lav arbeidsledighet i Norge bidrar til at relativt få går fra å være arbeidsledige til å motta arbeidsavklaringspenger. Situasjonen kunne vært annerledes dersom Norge hadde hatt en arbeidsledighet på nivå med mange europeiske land.

Utviklingen på arbeidsmarkedet vil også påvirke hvor mange som slutter å motta arbeidsavklaringspenger. I perioder med fallende ledighet og høy etterspørsel etter arbeidskraft vil det også være lettere for personer med arbeidsavklaringspenger å få seg jobb, og motsatt i tider med økende ledighet.

Det er også et forhold av administrativ karakter som har hatt stor betydning for avgangen fra arbeidsavklaringspenger i denne perioden. Mange av de som ble konvertert fra ytelsen tidsbegrenset uførestønad til arbeidsavklaringspenger i mars 2010, hadde vedtak som løp ut rundt årsskiftet 2011/12. Det førte til at mange fikk innvilget uførepensjon i slutten av 2011 og første del av 2012, og er en viktig forklaring bak de høye avgangstallene i disse kvartalene. Også mot slutten av 2013 var det et stort fokus i NAV på å få avklart personer som ble konvertert fra en av de tre tidligere ytelsene i 2010. Dette har trolig bidratt til noe høyere avgang i fjerde kvartal enn vi ellers ville hatt. For mer om utviklingen for de som ble konvertert fra de tidligere ytelsene ved innføringen av arbeidsavklaringspenger, se Lande (2014) i dette nummeret av Arbeid og velferd

Flere personer i 60-årene mottar arbeidsavklaringspenger

Det er kun for personer i 60-årene at antallet som mottar arbeidsavklaringspenger økte gjennom 2013. Mens både antallet personer og andelen av befolkningen med arbeidsavklaringspenger har falt for de andre aldersgruppene de siste tre årene, har det vært en jevn stigning for dem i 60-årene. Ved utgangen av januar 2011 mottok 2,6 prosent av befolkningen mellom 60 og 66 år arbeidsavklaringspenger. Ved utgangen av desember 2013 hadde andelen økt til 3,7 prosent. I samme periode har andelen uførepensjo-

Tabell 1. Antall nye mottakere av arbeidsavklaringspenger, etter hvor de var 2 måneder tidligere

År	Antall nye mottakere	Fra Sykepenger	Fra Nedsatt arbeidsevne	Fra Arbeidssøkerstatus	Fra Annet
2011	55 224 (100 %)	35 063 (64 %)	9 379 (17 %)	3 846 (7 %)	6 936 (13 %)
2012	52 379 (100 %)	32 539 (62 %)	9 136 (17 %)	3 580 (7 %)	7 124 (14 %)
2013	50 867 (100 %)	32 031 (63 %)	8 647 (17 %)	3 397 (7 %)	6 792 (13 %)

Kilde: NAV

nister i samme aldersgruppe gått ned, og her har nedgangen vært større enn økningen i bruken av arbeidsavklaringspenger.

Det har vært mange regelverksendringer de siste årene som vil påvirke denne aldersgruppen. Pensjonsreformen ble innført i januar 2011, og gjorde det mulig å gå av med alderspensjon fra fylte 62 år. Økningen fra desember 2011 til desember 2013 ser ut til å være særlig stor for personer som kombinerer arbeidsavklaringspenger og alderspensjon. Det ble også gjort endringer i dagpengeregulverket i forbindelse med pensjonsreformen, slik at personer som hadde fylt 64 år ikke lenger kunne motta dagpenger i mer enn 2 år. Endringene i dagpengeregulverket så ut til å medføre en nedgang i den registrerte ledigheten blant personer i 60-årene, og til at flere gikk av med alderspensjon (Galaasen og Sørbø 2013). Forfatterne fant imidlertid at antallet mottakere av arbeidsavklaringspenger i 2011 og 2012 ble påvirket i liten grad. Det er likevel mulig at innstramningen i dagpengeregulverket har bidratt til økningen i antallet som mottar arbeidsavklaringspenger i 2013. I og med at det har vært så store endringer i regelverket for personer over 60 år de siste tre årene, vil en egen analyse som ser på disse endringene og hvordan det har påvirket både ledighet, antallet som mottar arbeidsavklaringspenger, uførepensjon og alderspen-

sjon være interessant.

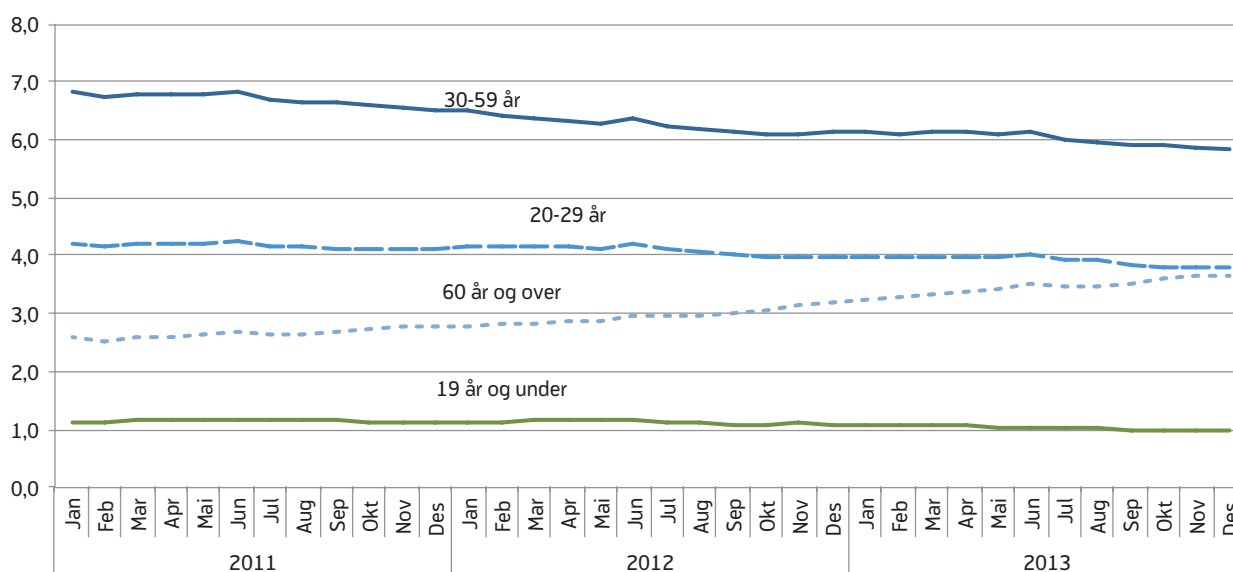
Det er flere kvinner enn menn som mottar arbeidsavklaringspenger i alle aldersgrupper. Aller høyest er andelen for kvinner i 40-årene, hvor 8,1 prosent av befolkningen mottok arbeidsavklaringspenger i desember 2013. På dette tidspunktet var det 96 600 kvinner som mottok arbeidsavklaringspenger. Det er 30 000 flere enn antallet menn på samme tidspunkt. Målt som andel av befolkningen mellom 18 og 66 år mottok dermed 6,0 prosent av kvinnene arbeidsavklaringspenger mot 3,9 prosent av mennene. De siste tre årene har det vært en jevn nedgang for både kvinner og menn.

Fire av ti ble uførepensjonister

I løpet av 2012 var det 54 400 personer som sluttet å motta arbeidsavklaringspenger. Seks måneder senere var 30 prosent uførepensjonister med full pensjon og 11 prosent mottok gradert uførepensjon (figur 9). I overkant av 22 000 personer gikk dermed over fra arbeidsavklaringspenger til uførepensjon. Som vi skal se senere i artikkelen er det å komme fra arbeidsavklaringspenger den vanligste veien inn i uførepensjon.

25 prosent var kun registrert som arbeidstakere, mens 6 prosent på ny mottok arbeidsavklaringspenger etter seks måneder. 28 prosent av de som sluttet å motta

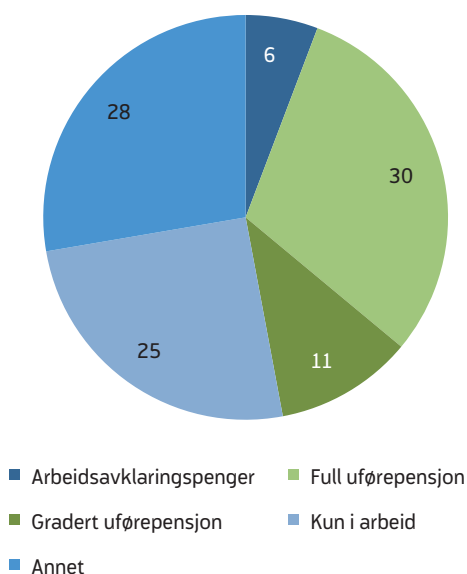
Figur 8. Andel av befolkningen som mottar arbeidsavklaringspenger etter alder. Prosent



Kilde: NAV

arbeidsavklaringspenger i 2012 fant vi ikke igjen i noen av disse statusene. I denne gruppen vil vi blant annet finne de som har gått over i ordinær utdanning eller er selvstendig næringsdrivende, men også personer som blir hjemmeværende, arbeidsledige, går over på alderspensjon, mottar sosialhjelp eller er døde.

Figur 9. Status 6 måneder etter avgang for de som sluttet å motta arbeidsavklaringspenger i 2012. Prosentvis fordeling



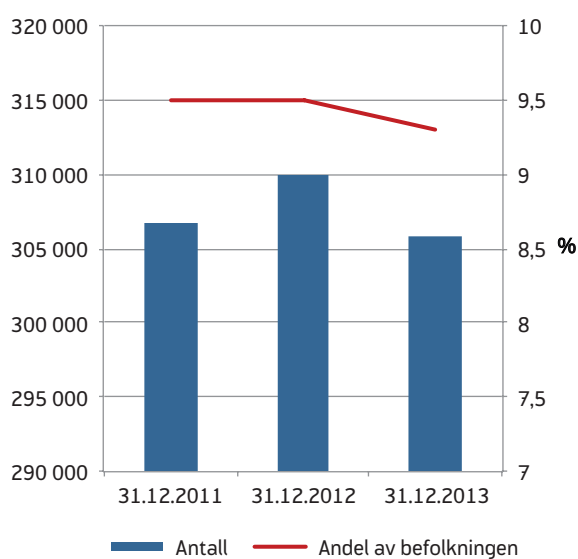
Kilde: NAV

Færre uførepensjonister

Ved utgangen av 2013 var det registrert 305 900 personer med uførepensjon. De utgjorde 9,3 prosent av befolkningen mellom 18 og 67 år³, og både antall uførepensjonister og andelen uføre i befolkningen var lavere enn ved utgangen av 2012 (figur 10).⁴ Mens antall uførepensjonister økte med 3 200 personer fra utgangen av 2011 til utgangen av 2012, ble det i løpet av 2013 4 000 færre uførepensjonister – en nedgang på 1,3 prosent fra året før. Antall uførepensjonister ved utgangen av 2013 var dermed også

noe lavere enn ved utgangen av 2011. En viktig årsak til nedgangen det siste året er at et rekordhøyt antall uførepensjonister fylte 67 år i løpet av 2013, og dermed ble alderspensjonister. Samtidig var det i 2013 relativt få personer som fikk innvilget en uførepensjon sammenlignet med de to foregående årene.

Figur 10. Antall uførepensjonister og andelen uførepensjonister i prosent av befolkningen 18–67 år ved utgangen av året



Kilde: NAV

Sterkest nedgang blant eldre

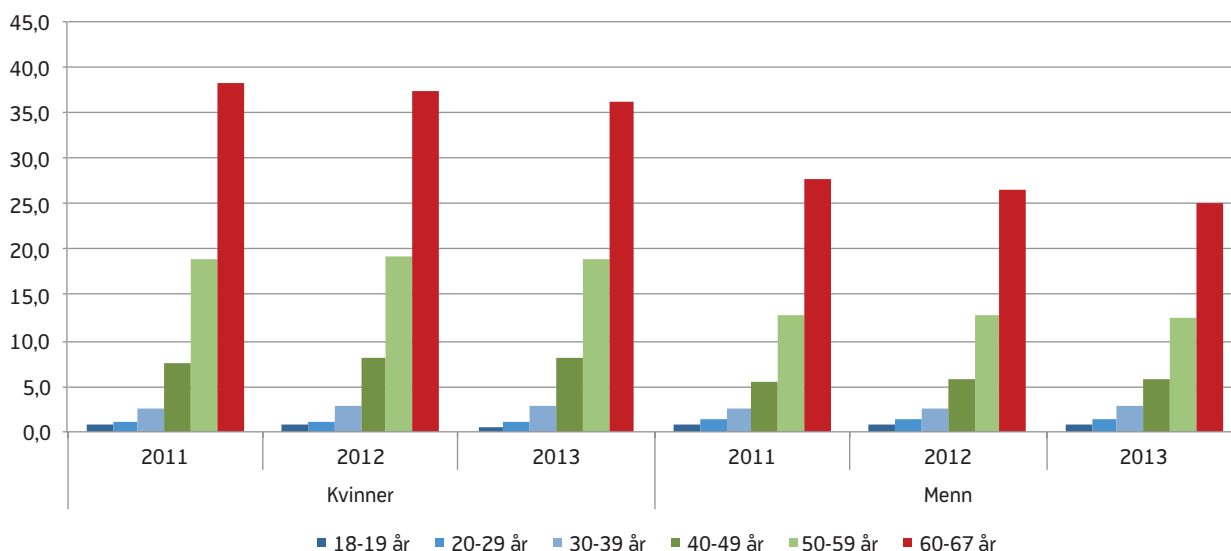
Nedgangen i antall uførepensjonister skyldes at det stadig blir færre eldre med uførepensjon. Fra 2012 til 2013 sank antall uførepensjonister i 60-årene med 6 000 personer, og andelen de utgjorde i befolkningen 60–67 år gikk ned fra 32,0 til 30,7 prosent. Også i løpet av 2012 var det nedgang i antall eldre uførepensjonister.

Antall uførepensjonister under 60 år har økt hvert år siden 2009, men det har også befolkningen, slik at andelen uførepensjonister under 60 år ikke har økt like mye. I 2013 var det 1 900 flere uførepensjonister under 60 år enn i 2012, mens andelen på 6,3 prosent var den samme som året før. Veksten i antallet yngre med uførepensjon er avtakende – fra 2011 til 2012 økte antallet uførepensjonister under 60 år med 6 500.

³ En uførepensjon kan tidligst innvilges i måneden etter fylte 18 år. Tilsvarende skjer overgang til alderspensjon for uførepensjonister måneden etter fylte 67 år. Befolkningstallene som benyttes ved beregning av andelen uførepensjonister inkluderer derfor 11/12 av 18-åringene og 1/12 av 67-åringene.

⁴ En befolkningsvekst på 0,9 prosent i aldersgruppen 18-67 år bidro til nedgangen i uføreandelen.

Figur 11. Uførepensjonister etter kjønn, alder og år. Andel i prosent av befolkningen



Kilde: NAV

Veksten i både antall uførepensjonister og andelen i befolkningen har de siste årene vært størst i aldersgruppen 40 til 55 år. Dette henger sammen med at en stor andel av de som de siste årene har fått innvilget en uførepensjon tilhører gruppen som mottok ytelser som ble konvertert til arbeidsavklaringspenger 1. mars 2010. Disse var relativt unge. Spesielt har overgangen vært stor blant de som tidligere mottok tidsbegrenset uførestønad.⁵ Nær to av tre av disse var kvinner, og de fleste var under 55 år. Unge under 30 år fikk i de aller fleste tilfeller innvilget en tidsbegrenset uføreytelse. Denne ordningen har i praksis fungert som en utsatt tilgang til uførepensjon, og medvirket til den sterke veksten i uførepensjonering også blant de aller yngste. Prosentvis har veksten de siste par årene vært størst blant unge under 35 år.

Kvinnene utgjorde 57,6 prosent av uførepensjonistene ved utgangen av 2013, men nedgangen fra 2012 var likevel sterkest for menn. Antall menn med uførepensjon sank med 2 400, mens antall kvinner

ble redusert med 1 600. Ved utgangen av 2013 var 11,0 prosent av kvinnene og 7,7 av mennene i alderen 18–67 år uførepensjonister.

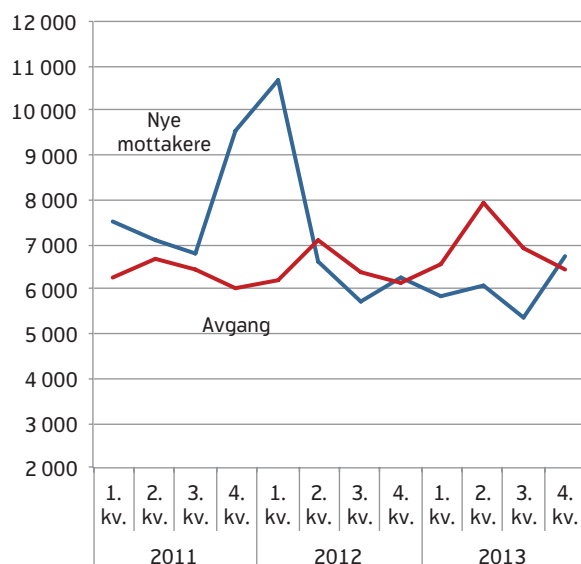
Store etterkrigskull får alderspensjon

I løpet av 2013 var det flere som forlot ordningen enn det ble innvilget nye uførepensjoner (figur 12). Rundt fire av fem som forlater uførepensjonsordningen går over på alderspensjon fordi de fyller 67 år. Avgangstallene fra uførepensjon er derfor i stor grad bestemt av utviklingen i antall personer som når denne aldersgrensen. De siste årene har antall 67-åringer økt i takt med størrelsen på de store fødselskullene fra midten av 1940-tallet. I 2013 fylte 1946-kullet 67 år – det største fødselskullet noensinne. Avgangen fra uførepensjon økte fra 25 800 i 2012 til 27 900 personer i løpet av 2013. Avgangen følger fødselsmønsteret – det er gjerne ekstra mange fødsler i andre kvartal, og det var spesielt mange i andre kvartal 1946.

Den andre viktige årsaken til at folk slutter å motta uførepensjon er at de dør før de fyller 67 år. Figur 13 viser at 16 prosent av de som sluttet å motta uførepensjon i 2012 var registrert døde tre måneder etter avgang. Kun 2 prosent av de som ikke lenger mottok uførepensjon var i arbeid.

⁵ Tidsbegrenset uførestønad ble innført fra 1. januar 2004 i et forsøk på å redusere uførepensjoneringen. 40 prosent av alle som fikk innvilget en uføreytelse fikk tidsbegrenset uførestønad. I alt gjaldt dette over 72 000 personer, og i overkant av 50 000 personer fikk ytelsen konvertert til arbeidsavklaringspenger 1. mars 2010.

Figur 12. Nye mottakere av uførepensjon og avgang per kvartal

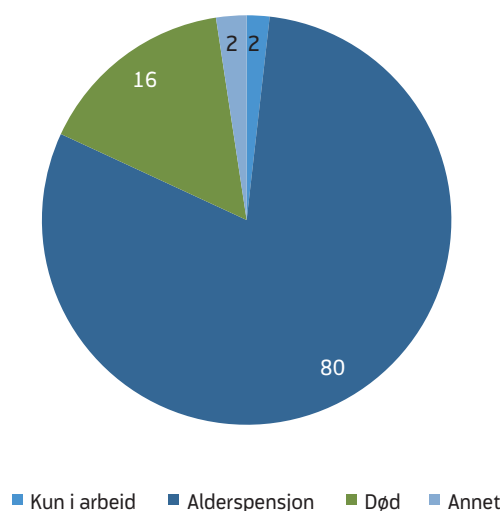


Kilde: NAV

Færre nye uførepensjonister

De særlig høye tallene for antall nye uførepensjonister i fjerde kvartal 2011 og første kvartal 2012 skyldtes den økte innsatsen i saksbehandlingen av uførepensjoner fra høsten 2011, og spesielt overfor personer med arbeidsavklaringspenger og et tidligere vedtak om tidsbegrenset uførestønad. For mange av disse gikk det opprinnelige vedtaket ut i desember 2011. Dette bidro til at det i løpet av fjerde kvartal 2011 og første kvartal 2012 ble innvilget i overkant av 20 000 nye uførepensjoner, hvorav over 40 prosent gjaldt tidligere mottakere av tidsbegrenset uførestønad. Som tidligere er vist i figur 7, avspeiles denne innsatsen også i avgangstallene fra arbeidsavklaringspenger. I løpet av hele 2013 ble det innvilget i alt 23 800 nye uførepensjoner, et lavt antall sammenlignet med de to foregående årene. Også i 2013

Figur 13. Status 3 måneder etter avgang fra uførepensjon i 2012. Prosent



Kilde: NAV

hadde én av fire nye uførepensjonister et tidligere vedtak om tidsbegrenset uførestønad.

Nær fire av fem nye mottakere av uførepensjon i 2013 var registrert med nedsatt arbeidsevne to måneder før de fikk uførepensjon, og de aller fleste av disse mottok arbeidsavklaringspenger. Andelen som tidligere hadde arbeidsavklaringspenger har økt de siste årene i takt med intensivering av innsatsen for å avklare situasjonen til den store gruppen som ville nå fireårsgrensen for mottak av arbeidsavklaringspenger 1. mars 2014 (se Lande 2014). Mange av disse har søkt, og fått innvilget en uførepensjon. Antallet nye uførepensjonister i 2013 var likevel noe lavere enn forventet. Dette kan indikere at man nå behandler saker som er mer tidkrevende enn tidligere. Alle som søker om uførepensjon må gjennomgå

Tabell 2: Nye mottakere av uførepensjon, etter hvor de var 2 måneder tidligere

År	Antall nye mottakere	Fra Sykepenger	Fra Nedsatt arbeidsevne	Fra Arbeidssøkerstatus	Fra Annet
2011	30 823 (100 %)	5 317 (17,3 %)	22 506 (73,0 %)	120 (0,4 %)	2 880 (9,3 %)
2012	29 073 (100 %)	4 323 (14,8 %)	22 199 (76,4 %)	109 (0,4 %)	2 442 (8,4 %)
2013	23 810 (100 %)	3 216 (13,5 %)	18 859 (79,2 %)	77 (0,3 %)	1 658 (7,0 %)

Kilde: NAV

en arbeidsevnevurdering. Lande (2014) viser at mot slutten av 2013 økte antall gjennomførte arbeidsevnevurderinger per måned kraftig, og veksten fortsatte inn i 2014. Dette tyder på at forventet vekst i uførepensjoneringen først vil komme i 2014.

Oppsummering

I 2013 gikk sykefraværet, antallet personer som mottok arbeidsavklaringspenger og antallet uførepensjonister ned. Dermed gikk også det samlede antallet personer som mottok en helserelatert ytelse ned. I 2014 vil mange passere fire år med arbeidsavklaringspenger. Ettersom arbeidsavklaringspenger som hovedregel kun gis i fire år, venter vi derfor at mange vil slutte å motta ytelsen i 2014 slik at antallet personer med arbeidsavklaringspenger vil fortsette å falle. Mange av de som har gått fire år med arbeidsavklaringspenger har svært lange trygdeforløp bak seg, og vil oppfylle kravene til uførepensjon. Antallet som slutter å motta uførepensjon vil fortsatt være på et høyt nivå. Avgangen vil likevel være lavere enn i 2013, da det rekordstore 1946-kullet ble 67 år. Samlet er det derfor stor sannsynlighet for at vi får en ny vekst i antallet uførepensjonister i 2014.

Sykefraværet er avhengig av en rekke faktorer, blant annet regelendringer og endringer i arbeidsmarkedet, og er betydelig vanskeligere å anslå utviklingen for fremover. Det er likevel rimelig å anta at det vil skje en fortsatt forskyving der psykiske lidelser vil ligge til grunn for en større andel av sykefraværet. Skulle sykefraværet øke blir det gjerne fulgt av at flere personer får arbeidsavklaringspenger og, på lang sikt, uførepensjon. Fortsetter sykefraværet å gå noe ned vil det motsatt kunne føre til at færre får arbeidsavklaringspenger og på lang sikt uførepensjon.

Referanser

Galaasen, Anders Mølster og Johannes Sørbo (2013) «Pensjonsreformen og arbeidsledige over 60 år».

Arbeid og velferd, 1/2013, 72–82.

Kalstø, Åshild Male, Magne Bråthen og Johannes Sørbo (2011) «Hvordan går det med de som har vært arbeidssøkere i 2 år?». *Arbeid og velferd*, 1/2011, 11–23.

Kann, Inger Cathrine, Torunn Bragstad og Ola Thune (2013a) «Stadig flere på trygd?». *Arbeid og velferd*, 3/2013, 24–38.

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

Lande, Sigrid (2014) «Arbeidsavklaringspenger: Mottakere overført fra tidligere ordninger». *Arbeid og velferd*, 2/2014, 89–100.

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

Ytteborg, Helene (2014) «Stabilt sykefravær i 4. kvartal 2013». *Statistikknnotat*, Arbeids- og velferdsdirektoratet

BEGREPER OG DEFINISJONER

Arbeidsavklaringspenger

Arbeidsavklaringspenger er en midlertidig ytelse som skal sikre inntekten til personer som har nedsatt arbeidsevnen med minst halvparten på grunn av sykdom, skade eller lyte. Personen må samtidig få aktiv behandling, og/ eller delta på et arbeidsrettet tiltak, eller være under oppfølging av NAV etter at behandling og tiltak er forsøkt.

Arbeidsavklaringspenger gis til de som fortsatt har nedsatt arbeidsevne etter å ha brukt opp sykepengene, men kan også gis til personer som ikke har sykepengerett.

Ytelsen gjelder for alle i alderen 18-67 år som har vært medlemmer av folketrygden i minst tre år, eller minst ett år i særskilte tilfeller. Ytelsen kan gis så lenge det er påkrevd for at medlemmet skal kunne gjennomføre fastsatt aktivitet, men ikke lenger enn fire år. Arbeidsavklaringspengene utgjør 66 prosent av inntektsgrunnlaget. Minsteytelse er 2 G, mens maks ytelse er 66 prosent av 6 G.

Arbeidsevnevurdering

En skriftlig vurdering av den enkeltes evne til å møte de krav som stilles i utførelsen av et arbeid eller deltakelse i dagliglivet. Alle brukere som etter en innledende behovsvurdering har behov for mer omfattende vurdering av sitt bistandsbehov, har rett til å få gjennomført en arbeidsevnevurdering. Vurderingen skal blant annet beskrive brukers muligheter til å komme i arbeid, hva slags arbeid som er målet, behov for bistand for å komme i arbeid, og om – og eventuelt hvor mye – arbeidsevnen er nedsatt.

Arbeidsevnevurderingen brukes både som en plattform for individuelt tilpasset og hensiktsmessig oppfølging, og som et ledd i saksbehandling knyttet til ytelser som krever at en slik vurdering er gjort. Det siste gjelder arbeidsavklaringspenger, uførepensjon og kvalifiseringspenger, samt deltakelse i enkelte tiltak.

Arbeidskraftundersøkelsen (AKU)

Arbeidskraftundersøkelsen er en utvalgsundersøkelse som tallfester arbeidsledighet, sysselsetting og arbeidsstyrken. Tall publiseres hvert kvartal av Statistisk sentralbyrå (SSB), mens noen sesongjusterte nøkkeltall publiseres månedlig.

Arbeidsledige (AKU)

For å bli definert som arbeidsledig i AKU må man være uten arbeid, ha søkt arbeid de siste fire ukene og kunne begynne i arbeid i løpet av de neste to ukene. Denne ledighetsdefinisjonen inkluderer også arbeidssøkere som ikke registrerer seg ved NAV. Dette vil typisk gjelde ungdom under utdanning. I tillegg vil personer med nedsatt arbeidsevne og deltakere på ordinære arbeidsmarkedstiltak som svarer at de har søkt og er tilgjengelig for jobb, bli definert som arbeidsledige.

Arbeidsstyrke (AKU)

Arbeidsstyrken er definert som summen av sysselsatte og arbeidsledige. Det tilsvarer alle som tilbyr sin arbeidskraft på arbeidsmarkedet. *Personer utenfor arbeidsstyrken* er personer som verken var sysselsatte eller arbeidsledige da de svarte på undersøkelsen.

Arbeidsstyrke (NAV)

NAVs arbeidsstyrke er utarbeidet med utgangspunkt i sysselsettingstall fra Statistisk Sentralbyrå (SSB) og de som står registrerte som helt arbeidsledige hos NAV. Sysselsettingstallene er basert på SSBs arbeidskraftundersøkelse (AKU). Ved beregning av *ledighetsraten* - helt ledige i prosent av arbeidsstyrken - brukes i utgangspunktet arbeidsstyrketall fra året før. De første månedene i året vil arbeidsstyrke fra to år tidligere benyttes. Bytte av arbeidsstyrke avhenger av når sysselsettingstallene fra SSB er tilgjengelige. Eksempel: De første månedene av 2013 brukes arbeidsstyrketall fra 2011 ved beregning av helt ledige i prosent av arbeidsstyrken. Fra april/mai byttes det til arbeidsstyrketall fra 2012.

Arbeidssøkere (NAV)

Arbeidssøkere er betegnelsen på summen av helt ledige, delvis ledige, arbeidssøkere på tiltak og andre arbeidssøkere. Arbeidssøkere er personer som søker inntektsgivende arbeid gjennom NAV og som er tilgjengelige for arbeid. Hovedregelen er at man anses som arbeidssøker hos NAV hvis man har meldt seg som arbeidssøker eller fornyet denne meldingen i løpet av de to siste ukene.

Helt ledige arbeidssøkere: Omfatter alle arbeidssøkere som har vært uten inntektsgivende arbeid de siste to ukene. Omtales ofte bare som «Helt ledige» i NAVs statistikker.

Delvis ledige arbeidssøkere: Omfatter alle arbeidssøkere som har hatt inntektsgivende arbeid i løpet av de to siste ukene, men som har arbeidet mindre enn normal arbeidstid og som søker arbeid med lengre arbeidstid. Delvis permitterte arbeidssøkere er med i statistikken over delvis ledige. Omtales ofte bare som «Delvis ledige» i NAVs statistikker.

Permitterte arbeidssøkere: Omfatter antall helt permitterte og delvis permitterte (med innskrenket arbeidstid). Helt permitterte er inkludert i statistikken over helt ledige, mens delvis permitterte er med i statistikken over delvis ledige. Permittering innebærer at arbeidstakeren er midlertidig helt eller delvis løst fra sin arbeidsplikt på grunn av innskrenkning i driften eller arbeidsstans bestemt av arbeidsgiver (eventuelt i samarbeid med arbeidstakerne/arbeidstakerorganisasjonene).

Arbeidssøkere på tiltak: Omfatter alle arbeidssøkere som på opptellingstidspunktet deltar på arbeidsrettede tiltak. Opptellingstidspunktet er ved utgangen av hver måned.

Andre arbeidssøkere: Omfatter jobbskiftesøkere som er i arbeid og som søker ny jobb ved å registrere seg hos NA. Skoleelever/studenter som søker jobb i forbindelse med ferie eller samtidig med skolegang/studier, men som har skolegang/studier som hovedaktivitet regnes i denne kategorien. Det samme gjør egenetablerere med dagpenger som er under etablering av egen virksomhet. Omtales ofte bare som «Andre» i NAVs statistikker.

Arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret (Aa-registeret)

Aa-registeret er et register over alle arbeidsforhold i Norge. Alle arbeidsgivere plikter å rapportere opplysninger om sine ansatte til Aa-registeret. Plikten gjelder arbeidsforhold som er ment å vare i minst sju dager og som trolig vil innebære gjennomsnittlig minst fire timers arbeid per uke.

Avtalte dagsverk

Hvor mange dagsverk det i følge Arbeidsgiver-arbeidstakerregisteret er avtalt at en arbeidstaker skal arbeide i et gitt kvartal, summert og justert for stillingsandel og ferie. Brukes til å beregne sykefraværsprosenten.

Bruttoledighet

Bruttoledigheten tilsvare summen av helt ledige arbeidssøkere og arbeidssøkere på tiltak.

Bruttonasjonalprodukt (BNP)

BNP er en indikator for samlet verdiskaping i et land, og gir samtidig uttrykk for opptjent bruttoinntekt fra innenlandsk produksjonsaktivitet. Se fullstendig definisjon fra SSB.

Bruttonasjonalprodukt for Fastlands-Norge

Bruttonasjonalprodukt for Fastlands-Norge (Fastlands-BNP) er lik bruttonasjonalprodukt (BNP) utenom næringene «utvinning av olje og naturgass», «tjenester knyttet til olje- og gassutvinning», «rørtransport» og «utenriks sjøfart». Se hele næringsgrupperingen i nasjonalregnskapet hos SSB.

Grunnbeløpet (G) i Folketrygden

Grunnbeløpet benyttes ved fastsettelse av pensjonspoeng og beregning av pensjoner og andre stønader fra NAV. Grunnbeløpet justeres hvert år og er per 1. mai 2013 kr. 85 245.

Langtidsledige

Langtidsledige omfatter helt ledige arbeidssøkere som har hatt en sammenhengende ledighetsperiode på minst 26 uker.

Ledige stillinger

NAVs statistikk over ledige stillinger omfatter alle ledige stillinger som enten blir:

- a) meldt til NAV-kontorene
- b) registrert av arbeidsgiver på nav.no
- c) offentliggjort i media (aviser, tidsskrifter og lignende). Gjelder ikke dersom stillingen kun er publisert elektronisk, for eksempel kun på finn.no).

Nasjonalregnskapet (NR) og Kvartalsvis nasjonalregnskap (KNR)

Nasjonalregnskapet er en detaljert regnskapsmessig oversikt over hele Norges økonomi.

Nedsatt arbeidsevne

Personer med nedsatt arbeidsevne er de som på grunn av fysisk, psykisk eller sosial funksjonshemming har vanskeligheter med å få eller beholde arbeid, og som er under medisinsk rehabilitering, vurderes av NAV med sikte på yrkesmessig attføring eller som under arbeidsrettet attføring, eller får annen oppfølging fra NAV.

Begrepet nedsatt arbeidsevne erstattet begrepet yrkeshemmet fra og med januar 2009. I praksis klassifiseres personer til å ha nedsatt arbeidsevne enten ved at de har rett på arbeidsavklaring (tidligere Attføring) eller at NAV og personen i felleskap gjennom en arbeidsevnevurdering har kommet til at bistandsbehovet er betydelig.

Personer med nedsatt arbeidsevne deles inn i følgende grupper:

Venter på oppfølgingsvedtak: alle med nedsatt arbeidsevne som ikke deltar på et arbeidsrettet tiltak og som ikke har fått et oppfølgingsvedtak

Behov for arbeidsrettet tiltak: alle med nedsatt arbeidsevne som i følge oppfølgingsvedtaket er aktuelle for arbeidsrettede tiltak men som ikke deltar på noe arbeidsrettet tiltak.

På arbeidsrettet tiltak: alle med nedsatt arbeidsevne som deltar på arbeidsrettede tiltak.

Ikke behov for arbeidsrettet tiltak: alle med nedsatt arbeidsevne som ikke deltar på et arbeidsrettet tiltak og som i følge oppfølgingsvedtaket ikke er aktuelle for arbeidsrettede tiltak.

Sesongjustering

Sesongjustering er å bruke statistiske metoder for å fjerne systematiske sesongvariasjoner fra en månedlig eller kvartalsvis tidsserie, slik at tidsserien i størst mulig grad uttrykker den reelle utviklingen over tid. NAV foretar sesongjustering av arbeidsmarkedsstatistikken, og sykefraværstatistikken sesongjusteres av SSB. Eksempelvis øker arbeidsledigheten normalt om sommeren og etter årsskiftet. Dette har sammenheng med at mange studenter avslutter utdanningen og melder seg som arbeidssøkere etter at semestrene er avsluttet. I tillegg påvirkes sysselsettingen av bedriftenes kontraktperioder. Slike kontrakter utløper ofte før sommeren og ved årsskiftet.

Sykefravær

Sykefravær er fravær på grunn av sykdom, skade eller lyte. Fraværet skal være dokumentert med attest fra lege eller annen behandler med rett til å sykmelde eller ved egenmelding. Sykefraværstatistikken publiseres hvert kvartal og omfatter legemeldt sykefravær som er basert på NAVs sykmeldingsregister, og egenmeldt sykefravær, som er basert på en utvalgsundersøkelse som utføres av Statistisk sentralbyrå. Sykmeldingene kobles sammen med de aktive arbeidsforholdene som finnes i Arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret. Opplysningene fra Aa-registeret gir informasjon om arbeidsforholdet arbeidstakeren er sykmeldt fra, blant annet arbeidstid, næring og sektortilhørighet. Sykefraværstatistikken omfatter ikke selvstendig næringsdrivende eller vernepliktige, og ikke fravær som skyldes barns sykdom eller omsorgs- og foreldrepermisjoner.

Sykefraværprosent

Sykefraværet måles som tapte dagsverk på grunn av sykefravær i prosent av avtalte dagsverk.

Sykefraværstilfelle

Ved sykefravær som ikke er helt kortvarige skrives det vanligvis ut flere sykmeldinger etter hverandre. Hele perioden som en person er sammenhengende borte fra arbeidet med én eller flere sykmeldinger kalles et sykefraværstilfelle.

Sysselsetting (AKU)

Personer som hadde inntektsgivende arbeid i minst en time i den uken de svarte på undersøkelsen, personer som normalt utfører slikt arbeid, men som pga. sykdom, permisjon, ferie osv. ikke arbeidet i undersøkelsesuka, og vernepliktige regnes som sysselsatte. Totalt antall sysselsatte personer er summen av lønnstakere og selvstendig næringsdrivende i alderen 15-74 år.

Sysselsetting (Nasjonalregnskapet)

Totalt antall sysselsatte personer er summen av lønnstakere og selvstendig næringsdrivende i alderen 15-74 år. Sysselsettingen i nasjonalregnskapet inkluderer sysselsatte på korttidsopphold som ikke er registrert bosatte i Norge og sysselsatte i utenriks-sjøfart, mens sysselsettingen ifølge SSBs arbeidskraftundersøkelse kun inkluderer sysselsatte som er registrert som bosatte. Det er derfor et avvik mellom de to målene.

Tapte dagsverk

Hvor mange dagsverk som går tapt på grunn av sykefravær for personer med et aktivt arbeidsforhold i et gitt kvartal ifølge Arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret, justert for stillingsandel og sykmeldingsgrad. Brukes til å beregne sykefraværprosenten. Eksempel: Dersom man jobber 50 prosent og er 100 prosent sykmeldt i to uker vil man ha fem tapte dagsverk.

Varighet som arbeidssøker eller med nedsatt arbeidsevne

Varighet regnes fra det tidspunktet en person første gang melder seg som arbeidssøker eller når personen melder seg som arbeidssøker etter avbrudd på minst 4 ukers varighet. Perioden en person har vært registrert med nedsatt arbeidsevne teller med i varigheten. Avbrudd er perioder hvor personen ikke er arbeidssøker, for eksempel som følge av arbeid.

Varighet som helt ledig

Varigheten som helt ledig regnes fra det tidspunktet en person første gang melder seg som helt arbeidsledig eller når personen melder seg som helt arbeidsledig etter avbrudd av minst to ukers varighet. Avbrudd omfatter: Deltakelse i arbeidsmarkedstiltak, heltidsarbeid, deltidsarbeid og perioder hvor personen ikke er arbeidssøker. Varigheten er definert som en sammenhengende ledighetsperiode der de nevnte brudd ikke har forekommet.

Yrkesfrekvens

Yrkesfrekvensen vil si hvor stor prosentandel av befolkningen som er med i arbeidsstyrken. Yrkesfrekvens kan måles for hele befolkningen i yrkesaktiv alder, for ulike aldergrupper eller grupper av befolkningen. Yrkesfrekvens tilsvarende begrepet yrkesaktivitet.

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

TRYKK: 07 Media AS
OPPLAG: 1000
ISSN: 1504-8217

