

UT AV UFØRET

Oppfølging av unge uføre som ønsker å jobbe

Av Ragnhild Ekelund

Sammendrag

Uføretrygdede har vanligvis ingen arbeidsrettet oppfølging fra NAV. Etter uførereformen fra 2015, og særlig fra 2018, har det vært klare føringer om at uføre skal kunne få bistand fra NAV på lik linje med andre. Innvilgelse av uføretrygd skjer som regel etter en omfattende avklaringsprosess hvor NAV kommer frem til at inntektsevnen er varig nedsatt på grunn av sykdom eller skade. Det kan likevel tenkes at uføretrygdede opplever bedring i helsen på grunn av behandling, medisiner eller annet, og har lyst og mulighet til å prøve seg i arbeid etter en stund. For unge uføre kan både den personlige og samfunnsmessige gevinsten ved å øke arbeidsdeltakelsen være særlig stor, fordi de potensielt har mange år foran seg i arbeidslivet.

Basert på intervjuer med ungdomsveiledere i NAV og ansatte på NAVs fylkeskontor, undersøker jeg hvilke holdninger som finnes til oppfølging av unge uføre, og hvilke erfaringer NAV-veiledere har med å følge opp unge som mottar uføretrygd.

Det er ikke så vanlig at unge uføre ber NAV om hjelp til å komme i jobb. De NAV-ansatte er klar over at uføre som ønsker bistand fra NAV skal få det. Til tross for dette, er veilederne usikre på hvordan de skal håndtere det når en ung ufør ber om hjelp. Veilederne forteller videre at en del unge, som har relativt fersk erfaring med å få oppfølging fra NAV, vil vegre seg for å gå inn i NAV-systemet på nytt. Dette kan være en barriere mot å oppsøke hjelp. Til slutt mener veilederne at en del unge uføre vil kunne se flere muligheter for seg selv i arbeidslivet dersom de får på plass inntektssikring og får «fred» fra NAV i en periode. Det er derfor viktig å informere om muligheten de uføre har for å komme tilbake til NAV.

Funnene indikerer at det ikke er gitt at uføre som har arbeidsevne og ønsker å jobbe, ber NAV om bistand. Det kan derfor diskuteres hvordan NAV kan finne gode måter å informere brukergruppen om muligheter, samtidig som det er viktig at NAV ikke opptrer krenkende overfor alvorlig syke uføre personer som ikke har noe ønske om eller mulighet til å delta i arbeidslivet.

Innledning og problemstilling

Personer som får uføretrygd i ung alder, risikerer et voksenliv i sosialt og økonomisk utenforskap. I tillegg innebærer uføretrygd et økonomisk tap for samfunnet (Lamøy og Myhre 2021). Uføreforhøret fra 2015 skulle gjøre det lettere å kombinere arbeid og uføretrygd. Det ble gjort en rekke regelendringer som oppfordrer uføre til å utnytte arbeidsevnen, og som senker risikoen for å tape økonomisk eller bli stående uten ytelse hvis man forsøker seg i arbeid uten å lykkes (Innst. 80L (2011-2012)). Fra innføringen av reformen og fremover har det vært tydeliggjort at NAV skal hjelpe uføre, og spesielt unge, ut av statusen som ufør dersom de ønsker hjelp til det. I denne artikkelen er målet å undersøke hvordan NAV jobber med disse sakene.

Evalueringer som ble gjort i de første årene etter uføreforhøret, tydet på at målene i liten grad ble nådd (Alne 2016; Bråthen og Nielsen 2016; Riksrevisjonen 2017). Unge uføre jobber i mindre grad enn tidligere i kombinasjon med uføretrygd (SSB 2019), og om lag 95 prosent (20 700 personer) av de uføre under 30 år, mottar full ytelse (NAV 2023a). Det vil si at NAV ved innvilgelse av uføretrygd har vurdert at inntektsevnen er 100 prosent redusert hos 95 prosent av de unge uføre. Det finnes likevel trolig fortsatt ubenyttet arbeidskapasitet blant personer som får innvilget uføretrygd. Dette skjer blant annet fordi saksbehandlere tar hensyn til søkerens muligheter på arbeidsmarkedet når de behandler saken, og fordi at det er vanskelig å få for eksempel 20 prosent stilling i det ordinære arbeidsmarkedet (Riksrevisjonen 2018). Sysselsettingsutvalgets forslag om arbeidsorientert uføretrygd (se faktaboks) er et forslag som er ment å bøte på noen av utfordringene med dagens ordning.

En del uføre rapporterer selv at de har et ønske om å jobbe. Omtrent 18 prosent av uføre under 40 år, som ikke er i arbeid, oppga i SSBs Arbeidskraftundersøkelse i 2017 at de ønsket å komme i jobb. Andelen er lavere blant eldre uføremottakere.¹ 11 prosent av de som har mottatt uføretrygd i mindre enn to år ønsker å

komme i jobb, og denne andelen synker med økende varighet (NOU 2021: 2, s. 240).

Dersom en uføretrygdet for eksempel får bedre helse, og ønsker å jobbe, er det ingenting i veien for det i regelverket. Førstelinjearbeid kjennetegnes imidlertid av et konstant underskudd på ressurser (Lipsky 1980), og det er ikke gitt at NAV har mulighet til å prioritere oppfølging av uføre. Det finnes enkelte eksempler på mer systematisk oppfølging av denne gruppen (se faktaboks om IPS og prosjektet #syktbrajobb).

De siste årene har det vært stor mangel på arbeidskraft i Norge (Myklathun 2023). I årene fremover forventes det at det vil stilles større krav til NAVs oppfølging av blant annet uføre, fordi det vil koste mer å drifte velferdsstaten som følge av en aldrende befolkning (NAV 2023b). Siden 2018 har det vært presisert i mål- og disponeringsbrev² til fylker i NAV at uføre som ber NAV om hjelp til å skaffe arbeid, skal få sitt behov vurdert på lik linje med andre. Bruk av arbeidsrettede tiltak skal vurderes i tilfeller det anses som hensiktsmessig (NAV 2018-2023).

NAV skal altså holde døren åpen for uføre som måtte ønske hjelp til å komme i jobb. I denne artikkelen vil jeg undersøke hvilke erfaringer ansatte på fylkesnivå i NAV og på NAV-kontor har med oppfølging av personer som allerede er uføre. Hvilke føringer sender fylkene ut? Hva gjør NAV-kontorene når uføre ber om hjelp til å komme i jobb? Hvilke erfaringer har veiledere med å følge opp unge uføre? Hvilke barrierer trekker de frem som forklaringer på hvorfor så få uføre ber NAV om hjelp?

Bakgrunn

Uføretrygd skal sikre inntekt for personer som har fått inntektsevnen varig nedsatt på grunn av sykdom, skade eller lyte. De siste årene har vi sett et økende antall uføre i alderen 18-29 år. I dag mottar om lag 21 700 personer i denne aldersgruppen uføretrygd.

¹ Blant de i alderen 40-50 år var andelen 12 prosent, mens andelen i aldersgruppen 55-66 år var 5 prosent.

² Styringsdokument fra Arbeids- og velferdsdirektoratet som går ut til den statlige linjen i NAV. I dokumentet defineres hvilke resultater som skal oppnås i løpet av året, og hvor store ressurser som er til rådighet.

Uføretrygd

Kravene som gjelder for å få innvilget uføretrygd, er i hovedsak disse:

- Personen har gjennomgått hensiktsmessig behandling og arbeidsrettede tiltak, for å bedre inntektsevnen, uten at inntektsevnen har blitt bedret.
- Funksjonsevnen må ha vært vurdert av lege eller annet helsepersonell når det søkes om uføretrygd. Man må ha en varig sykdom, skade eller lyte. Den medisinske lidelsen må være hovedårsaken til den nedsatte inntektsevnen. Sosiale og økonomiske problemer gir ikke rett til uføretrygd.
- Evnen til å utføre inntektsgivende arbeid (inntektsevnen) må være varig nedsatt med minst halvparten. Når det skal vurderes hvor mye inntektsevnen er nedsatt, legges det vekt på alder, evner, utdanning, yrkesbakgrunn og arbeidsmuligheter på hjemstedet eller andre steder det er rimelig at vedkommende tar arbeid.

Se Folketrygdloven kapittel 12 for fullstendig regelverk.

Dette utgjør 2,6 prosent i aldersgruppen 18-29 år (NAV 2023c). I 2022 var 13 prosent av nye uføretrygdede under 30 år, mens tilsvarende andel i 2001 var fem prosent (Bragstad 2023). Det er flere forhold som driver økningen. For det første er det et økende antall 18-åringere som får innvilget uføretrygd. Dette er gjerne personer som har medfødte diagnoser som psykisk utviklingshemming og autisme (Kalstø og Danielsen 2022). I slike tilfeller gjøres avklaringen av arbeidsevnen gjennom barne- og ungdomsårene.³ Det andre er at unge starter tidligere på midlertidige helse-relaterte ytelser (arbeidsavklaringspenger og dens forgjengere). For det tredje har regelverket for midlertidige ytelser (i hovedsak arbeidsavklaringspenger) blitt stadig innsnevret, slik at tiden til rådighet for avklaring har blitt kortere (Bragstad 2023).

Unge med nedsatt arbeidsevne kjennetegnes blant annet ved at de ofte mangler fullført videregående opplæring, og har lite arbeidserfaring (Bragstad og Sørbø 2014; Cools m. fl. 2018). 65 % av unge uføre har diagnoser innen diagnosegruppene psykiske lidelser og atferdsforstyrrelser. De vanligste diagnosene innenfor disse kategoriene er psykisk utviklingshemming,

autisme, aspergers syndrom og ADHD. Den nest vanligste kategorien er diagnosegruppen medfødte misdannelser og kromosomforstyrrelser, etterfulgt av sykdom i nervesystemet (Kalstø og Danielsen 2022).

Studier har vist at det brukes mye tid i AAP-løpet til å vente på behandling, dokumentasjon fra fastlege, tiltaksplass og lignende (Ekelund 2021a). Andre studier tyder på at varigheten på midlertidige helserelaterte ytelser som innvilges i perioden før uføretrygd innvilges, har noe å si for hvor mange som har overgang til uføretrygd (Myhre og Kann 2022; Lande 2023; Bragstad 2023). Dette kan blant annet være fordi veiledere opplever tidspress, og derfor vrir fokus mot inntektssikring når AAP-perioden nærmer seg slutten (Strand og Svalund 2021; Ekelund 2022). Det kan tenkes at det vil være mulig for enkelte av de som har fått uføretrygd i ung alder å komme ut i jobb når de har fått lengre tid på seg til behandling, modning, samt fått på plass inntektssikring.

IPS og prosjektet #syktbrajobb

Individuell jobbstøtte (IPS) er et samarbeid mellom NAV og helsetjenesten.¹ Tilbudet retter seg mot personer med psykiske lidelser eller rusproblemer, som ønsker hjelp til å komme i jobb. For å få IPS, må man få behandling fra helsetjenesten, og man skal få tilpasset hjelp ut fra interesser og jobbønsker. Behandler fra helsetjenesten og en jobbspesialist fra NAV følger opp den enkelte. Målet er å følge opp mot jobb eller utdanning, og oppfølgingen fortsetter også etter at personen har startet i jobb eller utdanning. IPS-oppfølgingen varer så lenge brukeren har behov for det.

Prosjektet #syktbrajobb er et IPS-tiltak som retter seg spesielt mot unge uføre. Prosjektet ble startet ved NAV Bergenhus i 2019 etter tilbakemeldinger fra brukerorganisasjoner om at uføretrygdede ikke ble prioritert i tilstrekkelig grad når de tok kontakt med NAV. Målet med prosjektet er å få unge uføre ut i ordinært lønnet arbeid. Målgruppen for tiltaket er uføretrygdede under 35 år som bor i regionene Bergen og Vest i Vestland fylke. I dette prosjektet er det ikke krav til bestemte diagnoser, og det går inn under en bredere forståelse av IPS enn beskrevet over. Prosjektet har vist enkelte lovende indikasjoner på overgang til arbeid og reduksjon av ytelser. En viktig utfordring for prosjektet er at rekrutteringsarbeidet er krevende, blant annet på grunn av juridiske hensyn som gjør at det ikke er anledning til å bruke NAVs registre til å kontakte målgruppen. De har derfor måttet gå bredt ut for å forsøke å treffe målgruppen med informasjon om tiltaket (Oxford research og NORCE 2021).

³ Dette kalles «kurantsaker». Se vedlegg 1 til Folketrygdloven kapittel 12 for mer informasjon.

¹ For mer informasjon, se: <https://www.nav.no/ips>

Arbeidsorientert uføretrygd

Sysselsettingsutvalget (NOU 2019: 7; NOU 2021: 2) foreslår innføring av det de kaller arbeidsorientert uføretrygd.¹ Begrunnelsen for forslaget er at det er behov for tiltak som gjør at flere kan få brukt arbeidsevnen sin. Forslaget innebærer å i større grad enn i dag rette insentivene mot arbeidsgivere, ved å gjøre det mer attraktivt for dem å ansette personer med nedsatt arbeidsevne. Sentralt i forslaget er innføringen av en trygdejustert lønn. Den trygdejusterte lønnen skal kompensere for at personer med nedsatt arbeidsevne også kan ha redusert produktivitet. Dette forslaget ble fulgt opp av Støre-regjeringen i *Hurdalsplattformen*. Det jobbes med å utforme og iverksette et forsøk, og det er nye unge uføre med 100 prosent ytelse som er målgruppe for forsøket (Prop. 1S 2023-2024). Det er ikke endelig bestemt hvordan forsøket skal uformes.

¹ Se NOU 2019: 7 og NOU 2021: 2 for utdypende diskusjon rundt forslaget.

Data og metode⁴

Datamaterialet denne analysen er basert på er 31 intervjuer med til sammen 35 ansatte i NAV. Intervjuene ble gjennomført første halvår 2022. Det ble gjennomført intervjuer med en person fra hvert av fylkesleddene i NAV (12 personer), og på seks ulike NAV-kontor (23 veiledere). De fleste intervjuene var en-til-en, men to av intervjuene på NAV-kontor ble gjennomført i grupper på tre personer. Vi hadde to ulike intervjuguides som mal for intervjuene, en på fylkesnivå, og en på kontornivå. Intervjuene inneholdt spørsmål om avklaringsprosessen og veien gjennom et løp med arbeidsavklaringspenger og frem til innvilgelse av uføretrygd. Det ble også stilt spørsmål om hvordan uføre følges opp på de ulike kontorene, og hvilke føringer fylkene eventuelt sender ut om oppfølging av denne gruppen. Det er særlig spørsmålene om oppfølging av unge uføre som er relevante i denne artikkelen.

Kontorene ble valg ut med tanke på at de skulle ha en viss geografisk variasjon. Tre av kontorene ligger på

⁴ Intervjuene er gjort i samarbeid med Åshild Male Kalstø.

Østlandet, to på Vestlandet og ett på Sørlandet. Kontorene ble valgt ut fra andelen unge uføre i kommunene, slik at det ble en spredning med tanke på høye og lave andeler uføre. Dette ble gjort fordi det kan være forskjeller i oppfølging på ulike kontor. Det er imidlertid vanskelig å se tydelige mønstre i data som henger sammen med andelen unge uføre. Ved valg av kommune og kontor unngikk vi kommuner med svært få innbyggere.

Informantene på NAV-kontor har ulik arbeidserfaring, og det varierer hvor lenge de har jobbet i NAV. Felles for dem er at de har erfaring med å følge opp unge. Det er ulikt hvordan kontorene organiserer fordelingen av sine porteføljer, og dette er blant annet avhengig av kontorstørrelse. Noen av veilederinformantene har derfor erfaring med oppfølging av unge som mottar alle typer ytelser, mens andre har smalere erfaring, og jobber for eksempel utelukkende med personer som står langt unna arbeid. På alle kontorene har vi intervjuet alle som jobber med unge med helseutfordringer, som regel organisert i et eget ungdomsteam.

Intervjuene ble transkribert i sin helhet, og kodet i Nvivo. Mange av kodene var bestemt på forhånd. Disse kodene var utarbeidet på bakgrunn av foreliggende kunnskap på feltet, samt antakelser som lå til grunn for utarbeidelsen av intervjuguidene. De overordnede kodene lå derfor tematisk tett opp mot intervjuguidene. Mange av de overordnede kodene ble delt i to eller flere nyanser eller underkoder. På denne måten er det lettere å få frem bredde og nyanser i materialet. Disse underkodene er mer deskriptive enn de kodene som ble definert på forhånd.

Funn

Unge uføre skal kunne få oppfølging

Det er altså en helt tydelig føring i NAV at uføre skal følges opp hvis de har behov for det, og at de skal kunne få tiltak dersom det anses som hensiktsmessig. Det er imidlertid ikke gitt føringer i retning av å fortsette oppfølgingen etter at avklaringen mot uføretrygd er gjennomført. Informantene både på fylkesnivå og på kontornivå ble spurt om hvordan de jobber med å følge opp unge uføre.

«(...) Hvis det blir en full uføretrygd så avslutter oppfølgingen kjapt. (...) Jeg tror de havner for seg selv, inntil noen eventuelt tar kontakt. At de gjør det selv, eller at det gjøres via helse, for eksempel (...).»

(Leif, fylkesnivå)

«Det er sånn at når de først har fått uføretrygd, da er det avhengig av, hvis de vil prøve seg litt ut i arbeid, at de selv tar kontakt. Jeg vet at de blir ikke oppsøkt av NAV (...).»

(Dina, fylkesnivå)

Hovedinntrykket fra intervjuene er at det finnes få konkrete eksempler på at det drives systematisk oppfølging av unge uføre som er initiert eller oppmuntret av NAV. Som hovedregel stopper den arbeidsrettede oppfølgingen, når uføretrygd innvilges. Den klare holdningen i fylkene er likevel at unge uføre som ber om hjelp skal få vurdert bistandsbehovet sitt. Dette er i tråd med hva som har vært presisert i Mål- og disponeringsbrev siden 2018. Noen av informantene mener at det har skjedd en endring på dette området de siste årene.

«(...) Jeg [har jobbet i] fylkesadministrasjonen siden 2017. Men før det var det jo veldig lite prioritert. Jeg husker at det var tema de siste årene jeg jobba på NAV-kontor at vi må holde døra åpen for de som ønsker seg tilbake. En økt bevisstgjøring. De må vi ta på alvor, ikke bare si at «det er konkludert med at du er ufør og da er det sånn». At man ser mer individuelt på det. Ut ifra den enkeltes situasjon (...). Men det er så klart en avveining. Systematisk oppfølging av de som mottar uføretrygd, det er det ikke lagt opp til (...).»

(Klara, fylkesnivå)

En av de andre fylkesinformantene bekrefter dette inntrykket:

«Det der har jo blitt tydeligere de siste årene, at de skal prioriteres for oppfølging på linje med de som står med spesielt tilpasset innsats eller de som ikke er ferdige med [avklaringen], som ikke har en uføretrygd. Så der skal behovet og ønsket til den enkelte legges til grunn, hvis de tar kontakt igjen. (...).»

(Ellen, fylkesnivå)

Det generelle inntrykket fra fylkesintervjuene er at de fleste gjentar prioriteringen om at uføre på lik linje som andre skal få en vurdering av sitt bistandsbehov, og får oppfølging i henhold til den vurderingen som blir gjort. Samtidig er det ikke slik at informantene virker å mene at dette er noe som er særlig utbredt. Veilederne har også fått med seg denne prioriteringen, men noen av dem nyanserer dette noe.

«Vi skal jo følge dem opp. Altså, vi skal. Men jeg må si at de blir ikke prioritert skikkelig. Men de skal kunne komme inn i systemet igjen. Det kan jo være at det har skjedd endringer i helsetilstand.»

(Frida, NAV-kontor, Vestlandet)

Sitatet viser at det å være klar over hvilke føringer som finnes, ikke nødvendigvis fører til at dette gjennomføres i praksis. En årsak som Frida peker på, er at det naturlig nok må gjøres prioriteringer. Dette er forståelig all den tid NAV-kontorene også har ansvar for en rekke andre grupper som skal prioriteres for oppfølging, blant annet unge mottakere av arbeidsavklaringspenger. Det å sette inn ressursene for å gjøre en best mulig jobb med de som fortsatt er under avklaring kan være fornuftig for å unngå uføretrygd for nye mulige mottakere.

Erfaringer med oppfølging av uføre

Enkelte av informantene på NAV-kontorene har konkrete erfaringer med å følge opp unge uføre. Det er ikke vanlig å kunne vise til mange erfaringer med dette. De eksemplene som finnes, kan likevel få frem nyttige beskrivelser av hvordan dette foregår, og hvilke vurderinger som gjøres i den konkrete situasjonen. En av veilederne forteller om da hun fikk forespørsel fra en ufør person om hjelp til å komme i jobb.

«Jeg var veldig usikker. Gjør man det? Går man inn på det? Jeg fikk «go» for å gå inn med et midlertidig lønns-tilskudd på tre måneder for å se om det funker. Den personen er veldig motivert for å komme ut i jobb, og da tenker jeg at vi må gi dem en sjanse. Det er ingenting som er bedre enn hvis de kan komme ut i jobb.»

(Nina, NAV-kontor, Østlandet)

Veilederen forteller at hun var i tvil om dette i det hele tatt er noe man skal gjøre, noe som indikerer at dette ikke er dagligdags. Hun trekker også frem brukerens

egen motivasjon som viktig, som er noe som kommer frem i flere av intervjuene. En annen fortelling om en ung ufør person som har blitt fulgt opp mot jobb, kommer frem i intervjuet med Ove, som jobber på et NAV-kontor på Østlandet. Han forteller:

«[Det var] en som fikk uføretrygd for sikkert 5-6 år siden eller noe. Psykisk. (...) Det var helt berettiget, masse psykiatri. Masse psykiatri. Alle sa at han ikke kom til å klare det.»

Ove forteller videre at grunnen til at han ble involvert i denne saken, var at han ble bedt av noen som jobbet i kommunen om å være med på et møte med denne brukeren. Møtet handlet i utgangspunktet ikke om arbeid. Han ble bedt om å bli med for å fortelle litt om NAV, og hva NAV kan tilby. Han forteller videre:

«Også sier han at han vil så gjerne jobbe. Han trenger penger, og vil så gjerne jobbe. Og så svarer jeg «Tenker du kanskje [VTA-tiltak]⁵, skal vi søke deg inn der eller?». «Nei, jeg vil ha ordinær jobb», svarer han. [Brukeren sier en konkret ting han har lyst til å jobbe med]. Og så er det jo litt sånn, du må jo bare møte han. «Ja, ikke sant det høres interessant ut», og sånn. Men så er det jo klart at han har jo en uføretrygd, og han er jo ute av systemet og alt.»

Her ser vi at initiativet kommer fra den uføre selv, og at veilederen mener det er viktig å ikke være avvisende i møte med brukeren. Veilederen foreslår varig tilrettelagt arbeid, som kan tyde på at det ikke er så vanlig å veilede uføre mot ordinært arbeid, men det kan også være en vurdering veilederen gjorde på bakgrunn av brukerens historikk. Han fortsetter:

«Og så har jeg en sjef som tar sjanser og tenker at enhver stein skal være snudd. Og så drøfter vi litt, også sier jeg «Men kan jeg bare ta han på en testtime? Tenk om vi kunne hjulpet litt til». «Ta han inn på en testtime, det koster ingenting». Så fikk vi han inn på det, så gjør han det så kjempebra. Og så baller det på seg. Og så sier hun sjefen, «Skal han gjennom noe

avklaring, eller? Nei, vi driter i det, vi bare prøver». Og så gønna vi på, og i dag er han i 100 % jobb.»

Det er flere ting ved dette sitatet som tyder på at dette situasjonen er noe utenom det vanlige. Ved å si at sjefen hans er en som tar sjanser og tenke at enhver stein skal være snudd, indikerer han at sjefen kanskje strekker seg litt lengre enn andre ville gjort, og kanskje også litt lengre enn det som kreves. Han fortsetter:

«(...) Så det er også litt mantra her. Hvis de kommer tilbake så må vi ta dem imot, for noen ganger [tenker vi] «Oi, der kommer du igjen». Men vi må faktisk. For når det er unge, og i hvert fall hvis det er psykiatri, og hvis ting har endret seg, familiesituasjon, det har kommet ny medisiner. Ting kan jo skje. Han er faktisk nå i jobb, altså. Det var ikke sånn at han ikke skulle hatt [uføretrygd] den gangen. Han har var skikkelig [syk] (...).»

Selv om denne historien nok er et unntak, er flere ting som kan tenkes å være overførbart til andre personer og kontor. For det første kommer det tydelig frem at helse-tilstanden til denne personen har endret seg drastisk på relativt få år. Veilederen understreker også at innvilgelse av uføretrygd var den riktige beslutningen den gangen det ble gjort. For det andre forteller veilederen at han kom inn i saken nærmest ved en tilfeldighet, og ikke med sikte på å finne jobb til denne personen. Personen har et klart definert ønske om en spesifikk jobb, men har ikke realisert disse ønskene selv, og har heller ikke bedt NAV om hjelp til dette. Det er altså ikke nødvendigvis slik at alle med arbeidsevne selv tar initiativ til å skaffe arbeid, og heller ikke gitt at de oppsøker NAV på egenhånd.

Kan tidligere erfaring med NAV øke terskelen for å be om hjelp?

En stor del av de som får uføretrygd, har en periode med arbeidsavklaringspenger før de får uføretrygd. Når uføretrygd innvilges, skal alle muligheter for arbeid være prøvd. Det kan imidlertid skje at helsen blir bedre eller at andre ting i livet endrer seg. Da kan både evnen til og ønsket om jobb øke, slik tidligere eksempler har vist. Dette gjelder kanskje særlig for personer med psykiske lidelser som blir uføre i ung alder. Noen veiledere mente likevel at det kunne sitte langt inne for unge uføre å ta opp kontakten med NAV, blant annet på grunn av dårlige erfaringer fra tidligere.

.....
⁵ Varig tilrettelagt arbeid. <https://www.nav.no/arbeidsgiver/varig-tilrettelagt-arbeid>

«Ja, altså, de har jo kjempet i sin tid i NAV med å få uføre, hvis man kan si det sånn. Og da tror jeg ikke de vil inn i NAV-systemet med det første (...).»

(Unni, NAV-kontor, Sørlandet)

Andre var også inne på at avklaringsprosessen kan være belastende, og at en «pause» fra NAV med mot-tak av uføretrygd kan være det som skal til for å finne motivasjon. Da jeg spurte Christian om uføretrygd ikke kunne føles litt «endelig» og permanent for unge, svarte han:

«Jeg sier jo alltid til mine at det ikke er det. Du får [uføretrygden], du kan slappe av noen år og bli kvitt NAV, men hvis du kjenner at du blir bedre og har lyst til å prøve deg, så er det bare å komme tilbake. Døra er åpen, og vi har fortsatt alle tiltakene for deg da. Det er noen som [blir registrert som] arbeidssøkere etter at de har blitt uføre. For noen ganger så er det den inntektssikringa som skal til, fordi det er så mye stress med de arbeidsavklaringspengene (...). Også får man den, får roen noen år, og da har man kanskje lyst å prøve igjen. Også er det ikke ofte det går, det er en grunn til at man har fått den uføretrygden, men muligheten er jo der.»

(Christian, NAV-kontor, Østlandet)

For å få uføretrygd, skal helsetilstanden være vesentlig årsak til nedsatt inntektsevne. Her ser vi at Christian trekker frem at det å være i et avklaringsløp hos NAV, medfører stress og kanskje forverrer situasjonen. Han er opptatt av at det å komme seg ut av avklarings-situasjonen i seg selv kan hjelpe, og at det derfor er viktig å informere om de mulighetene som finnes om man senere skulle være motivert og ha helse til å prøve seg i jobb. I et annet intervju på et kontor på Sørlandet, kom noe av det samme frem:

Intervjuer: «Fordi det er jo noe med at uføretrygd er jo ofte litt sånn endelig. Eller, når du har fått det, så er det ofte lite oppfølging, du forsvinner litt ut fra ...»

Tore: «M-m. Men så er det nok mange som tenker at får jeg uføretrygd nå, så får jeg litt fred. Da er det ikke «NAV sier dette, DPS sier dette», da får jeg litt fred, så kan jeg på en måte finne ut av ting litt selv. Så tror jeg nok at de fleste tenker at de skal ...»

Intervjuer: «En dag ...»

Tore: «Ja. Komme i gang. Men at det der presset som er når de står i det, og i systemet, og NAV-meldingene tikker inn, og det tikker inn meldinger fra sosialen, og det tikker inn meldinger fra meg, og det er vedtak og det er spørreundersøkelser, ikke sant. Det tikker jo inn fra NAV hele tiden, det er jo det og, som ikke gjør det så veldig mye bedre.»

I et annet intervju på et NAV-kontor på Vestlandet sa Idun:

«En ting som jeg synes er interessant, og det er jo mange som sier, at når de da endelig får innvilga uføretrygd så blir de friskere. De er så slitne av NAV, de slipper det der presset på seg, «Hva skal NAV finne på nå?», også får de liksom slippe. Også blir de friskere, også vil gjerne ha hjelp på å komme ut igjen senere. (...) Det er faktisk en belastning i seg selv å være i NAV-systemet da.»

De tre siste sitatene viser at veilederne mener at med tiden, når brukerne kommer seg ut av avklarings-situasjonen og får en permanent inntektssikring fra NAV, kan noen ønske å prøve seg i arbeid. Men for at dette skal skje, kan det være lurt å informere om at det finnes et tilbud. Likevel kan det hende at det sitter langt inne for enkelte å gå tilbake til NAV etter å ha vært gjennom arbeidsavklaring, fordi det innebærer mye stress og oppfølging fra NAV, helsevesen og andre. I hvilken grad dette forblir en barriere mot å forsøke arbeid, vil trolig variere. Det veilederne forteller om tendensen til at noen blir friskere etter å ha fått innvilget uføretrygd, bekreftes også av annen forskning. Øverland m.fl. (2008) finner at uføres selvrapporterte symptomer på blant annet angst, depresjon og søvnproblemer øker frem mot innvilgelse av uføretrygd, for så å avta i perioden etter innvilgelse. De finner ingen lignende trend for mer objektive mål på helse-tilstand, som blodtrykk, fysiske tilstander og utskrivning av medisiner. En av forklaringene som trekkes frem, er den midlertidige og helsemessige belastningen det kan være å stå i prosessen mot uføretrygd (Øverland m.fl. 2008).

Oppsummering og diskusjon

I denne analysen har jeg tatt for meg NAV-ansattes holdninger til, og erfaringer med, å følge opp unge uføre som ber om hjelp til å komme ut i jobb. Informanter som jobber på fylkesnivå i NAV, er tydelige på at dette er en gruppe som skal få vurdert sitt behov for hjelp dersom de ber om det, på lik linje med andre. Noen peker også på at det har skjedd en tydelig holdningsendring i retning av at man skal holde alle muligheter åpne, også for de som har fått en varig inntektssikring. Denne tydelige føringen fra fylkesnivå finner jeg også igjen hos veilederne på NAV-kontor. Dette er i tråd med hva som har vært presisert i Mål- og disponeringsbrevet siden 2018.

Det er likevel ikke så vanlig at unge uføre kontakter NAV for å få arbeidsrettet oppfølging etter at de har fått innvilget uføretrygd. Og når veilederne forteller om sine erfaringer med å drive oppfølging av denne gruppen, blir bildet noe nyansert. Det kommer frem at de kan bli i tvil om hvordan de skal gå frem i slike situasjoner, og om dette er brukere som kan prioriteres.

Helsen er den største barrieren for arbeid for de fleste unge uføre. Noen av veilederne mener imidlertid at de unges tidligere erfaringer med NAV også kan være en barriere for å søke hjelp for å komme i jobb. Det å gå gjennom et avklaringsløp mot uføretrygd oppleves av mange som så krevende at det kan forhindre dem i å gå tilbake til en oppfølgingssituasjon med NAV. Dette kan handle om alt det som er innbakt i avklaringsløpet, som meldekort, søknader, deltakelse i tiltak, behandling og så videre, men også om økonomisk usikkerhet og eventuelle tidligere avslag på uføresøknader. Det er også sannsynlig at noen vil være bekymret for eventuell risiko ved å tape inntekt ved å jobbe.

Flere av veilederne forteller at de opplever at noen unge som får innvilget uføretrygd har et ønske eller mål om å komme ut i jobb på et senere tidspunkt. De mener derfor det er viktig å informere tydelig når uføreveedtaket er fattet, om mulighetene for å få hjelp mot jobb senere. Det er ikke sikkert at alle unge uføre er fullt klar over disse mulighetene. Det er heller ikke sikkert at de vet hvordan de skal gå frem. Vi vet at unge som mottar helseytelser gjerne har møtt på mange nederlag, har lav mestringfølelse og lite arbeidserfaring, i

tillegg til at en god del av dem ikke har fullført videregående opplæring (Bakken 2020). Ofte er utfordringene komplekse, med en sammenveving av helseproblemer og sosiale problemer, og de har lav systemforståelse eller «byråkratisk kompetanse» (Strand m.fl. 2020, Ekelund 2021b).

Jeg har vist ett eksempel på en person som gikk fra å motta 100 prosent uføretrygd, til å være i 100 prosent jobb. Selv om dette eksemplet nok er et unntak, kan det illustrere flere viktige poeng. Personen i eksemplet tok ikke selv kontakt med NAV for å prøve å jobbe. Til tross for at en del av de unge som mottar uføretrygd kan ha både ønsker om og arbeidsevne til å stå i jobb, full eller gradert, er det altså ikke sikkert at de selv initierer dette. Dette funnet indikerer at informasjonen til de uføretrygdede ikke er god nok eller tilgjengelig nok, eller at de ikke vet hvordan de skal gå frem. Kanskje er det ikke tilstrekkelig å ha informasjon til uføre på om muligheten for å jobbe og muligheten for å få bistand til dette på NAVs nettsider.⁶ Dette støttes også av en tidligere studie av reaktivisering av uføre. Der fant forskerne at uføres motivasjon og indre driv i seg selv ikke er nok for å komme i arbeid, og at en invitasjon fra NAV i form av et brev eller en telefon kunne være en utløsende faktor for handling for mange. Dette, mener de, taler for at NAV må være oppsøkende og utadrettet i arbeidet med å nå ut til uføre som er aktuelle for arbeid (Olsen m.fl. 2006). Studien er gjennomført i en annen kontekst enn dagens kontekst. Regelverket var annerledes, NAVs digitale kommunikasjon og informasjon ut til borgerne var annerledes, og hensynet til personvern var et annet enn det er i dag. Funnet er likevel til en viss grad overførbart, fordi det sier noe om at NAV kanskje kan være tydeligere på tilbudssiden i møte med denne gruppen.

Samtidig finnes det sterke og viktige argumenter for å la uføretrygdede være i fred. Beslutningen om at arbeidsevnen er varig nedsatt og om innvilgelse av uføretrygd skal være godt begrunnet. Gjennom avklaringsprosessen skal ulike behandlinger og tiltak med sikte på å bedre arbeidsevnen være prøvd. Det kan

.....
⁶ <https://www.nav.no/uforetrygd#kombinere>

oppleves krenkende og stressende for personer med helseproblemer, og i noen tilfeller alvorlig og/eller livstruende sykdom, om NAV skal forsøke å få dem til å jobbe. Inntektssikring er også svært viktig, og det er uheldig om eventuelle initiativer om arbeid fra NAV blir oppfattet som en trussel om at man kan miste ytelsen. Det vil kunne fremstå som en risiko for uføretrygdene å prøve seg i jobb. Eventuelle alternativer til dagens praksis vil også kreve ressurser, og man kan innvende at disse ressursene heller bør settes inn i form at tidligere innsats og tettere oppfølging før personer blir uføre, fremfor å forsøke å hjelpe dem ut i arbeid etter at uføretrygden er innvilget.

Likevel finnes det flere eksempler på forslag og initiativer rettet mot å øke arbeidsdeltakelsen for nettopp denne gruppen. Et eksempel på at NAV har forsøkt å være mer oppsøkende mot unge uføre enn det som er vanlig, er prosjektet #syktbrajobb (se faktaboks). Gitt at det ikke er sikkert at de som eventuelt måtte ønske å jobbe selv tar initiativ til dette, kan en mulig løsning være at NAV driver mer av denne typen oppsøkende virksomhet.

Uføres ønske om jobb synker med økende alder (NOU 2021: 2). Dette kan tyde på at mulighetsrommet for å hjelpe unge uføre ut i jobb, kanskje er begrenset. Det ville derfor vært viktig å «time» eventuelle forsøk på å oppmuntre til arbeid, korrekt.

Selv noen ønsker å jobbe etter at de har fått uføretrygd, betyr ikke det at uføretrygden de fikk innvilget i utgangspunktet var uberettiget. Det kan imidlertid skje endringer med for eksempel helse, livssituasjon, motivasjon eller modenhet som gjør at uføre kan og vil jobbe. Samtidig er det ikke gitt at de får mulighet til å jobbe, selv om de ønsker det, for eksempel på grunn av barrierer i arbeidsmarkedet. Sysselsettingsutvalgets forslag om arbeidsorientert uføretrygd er ment å dempe risikoen for arbeidsgivere ved å innføre en trygdejustert lønn som gjør det billigere for arbeidsgivere å ansette personer som mottar uføretrygd.

Andre nordiske land har innskrenket muligheten for å få innvilget uføretrygd før man er 30 år (Sverige) og 40 år (Danmark) (NOU 2019: 7; NOU 2021: 2). Det har også tidligere vært forsøkt og foreslått ulike tiltak i forsøk på å unngå varig uføretrygd i Norge. Frem til 2010 fantes ytelsen tidsbegrenset uførestønad (TU). Dette var en ytelse for personer som det var en viss mulighet for at kunne få bedre helse på sikt. Selv om det ikke var hensikten, fungerte denne ytelsen i stor grad som en venteytelse for uføretrygd. Mottakerne av TU fikk for lite oppfølging, og ble nedprioritert til fordel for andre grupper (Jentoft og Olsen 2009). Omtrent 90 prosent av de tidligere TU-mottakerne mottar eller har mottatt uføretrygd i ettertid (Ellingsen 2022). Sysselsettingsutvalget foreslo å innføre en revurdering av uførevedtaket til personer som får uføretrygd før de fyller 30 år (NOU 2021: 2 s. 284). Denne ordningen foreslår de at skal gjelde for unge hvor det vurderes ved innvilgelse at det er mulighet for at inntektsevnen bedres på sikt. En ulempe med dette er at det for mottakerne vil kunne oppfattes som en ny periode med en midlertidig ytelse. Gitt det veilederne forteller om hvordan det å bli ferdig med oppfølgingen fra NAV i enkelte tilfeller kan gjøre uføretrygdene friskere, er det ikke sikkert at nok en runde med «avklaring» er det som skal til for å øke arbeidsdeltakelsen. Inntektssikring er åpenbart viktig, og man kan også risikere at de unge da igjen må vise at de er «syke nok» ved revurderingstidspunktet. Det vil da kunne oppleves som risikabelt å jobbe før uføretrygden skal revurderes. Et alternativ for NAV kunne kanskje være å gå bredere og mer aktivt ut med informasjon om mulighetene for å få bistand til å komme i jobb. Det viktigste er i alle tilfeller at de som står utenfor arbeidslivet og ønsker seg inn, får hjelp, tilrettelegging og bistand til å komme seg helt eller delvis ut i arbeid.

Referanser

- Ane, Ragnar Hjellset (2016). «Jobber de uføretrygdde mer etter uførereformen i 2015?». *Arbeid og velferd*, 3/2016.
- Bakken, Frøydis M. (2020). «Når sammensatte problemer blir medisinske diagnoser. Unge på arbeidsavklaringspenger». *Nordisk tidsskrift for ungdomsforskning*, 1/2020.
- Bragstad, Torunn og Johannes Sørbø (2014). «Hvem er de unge med nedsatt arbeidsevne?». *Arbeid og velferd*, 1/2014.
- Bragstad, Torunn (2023). «Unge i NAV: Fra arbeidsavklaringspenger til uføretrygd». *Arbeid og velferd*, 2/2023.
- Bråthen, Magne og R. A. Nielsen (2016). *Uførerereformen. Konsekvenser for yrkesaktiviteten*. Fafo-rapport 27/2016.
- Cools, S., I. Hardoy og K. v. Simson (2018). *Sosial bakgrunn, utdanning, arbeid og stønader til personer under 30 år med nedsatt arbeidsevne*. Rapport 12/2018. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Ekelund, Ragnhild (2021a). «Tid, tidsbruk og fremdrift i sakene til unge AAP-mottakere. En studie av oppfølging sett gjennom digital aktivitetsplan». *Arbeid og velferd*, 2/2021.
- Ekelund, Ragnhild (2021b). «Utydelig til stede? Et innblikk i 80 unge AAP-mottakeres digitale aktivitetsplaner». *Arbeid og velferd*, 1/2021.
- Ekelund, Ragnhild (2022). «Kan «raskere avklaringer» bli for raske? Veilederes dilemmaer når unge står på terskelen til uføretrygd». *Arbeid og velferd*, 3/2022.
- Ellingsen, Jostein (2022). «Utviklingen i uføretrygd per 31. desember 2022». Statistikknotat: Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- Folketrygdloven (1997). Lov om folketrygd LOV-1997-02-28-19, Lovdata, <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1997-02-28-19?q=folketrygdloven>
- Innst. 80 L (2011-2012). «Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om endringer i folketrygdloven (ny uføretrygd og alderspensjon til uføre).»
- Jentoft, Nina og Torunn S. Olsen (2009). *Ikke av vond vilje. En evaluering av ordningen med tidsbegrenset uførestønad*. FoU-rapport 6/2009. Kristiansand: Agderforskning.
- Kalstø, Åshild Male og Mia Danielsen (2022). «Store fylkesforskjeller i unge uføre». *Arbeid og velferd*, 3/2022.
- Lamøy, Eirik og Andreas Myhre (2021). «Mulig samfunnsgevinst av arbeid fremfor uføretrygd». *Arbeid og velferd*, 2/2021.
- Lipsky, Michael (2010). *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Myhre, Andreas og Inger Cathrine Kann (2022). «Kortere makstid på AAP ga flere i arbeid og raskere uføretrygd». *Arbeid og velferd*, 2/2022.
- Myklathun, Kristian Harald (2023). *NAV's bedriftsundersøking 2023: Redusert mangel på arbeidskraft*. NAV-rapport 5/2023.
- NAV (2018-2023). «Mål- og disponeringsbrev til fylkene fra Arbeids- og tjenestedirektør i NAV». [Interne dokumenter].
- NAV (2023a). «Mottakere av uføretrygd, etter uføegrad og alder». Pr. 30.09.2023. Antall.
- NAV (2023b). *NAV's omverdensanalyse 2023–2035*. NAV-rapport nr. 4/2023.
- NAV (2023c). «Statistikknotis uføretrygd. Utviklingen per september 2023».
- Olsen, Torunn, Nina Jentoft og Gro Kvåle (2006). «Reaktivisering av varig uføretrygdde. Mange veier tilbake til arbeid». *Arbeid, velferd og samfunn*, 2006

- Oxford Research og NORCE (2021). «Kartlegging og evaluering av forsøksprosjektet #syktbrajobb. Slutt-rapport fra Oxford Research og NORCE».
- Prop. 130 L (2010 – 2011). *Endringer i folketrygd-loven (ny uføretrygd og alderspensjon til uføre)*. Oslo: Arbeidsdepartementet.
- Prop. 1 S (2023 – 2024). *For budsjettåret 2024*. Oslo: Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- Regjeringen (2021). *Hurdalsplattformen*.
- Riksrevisjonen (2017). «Revisjonsrapport for 2017 om uførereformen». Oslo.
- Riksrevisjonen (2018). *Riksrevisjonens årlige revisjon og kontroll – budsjettåret 2017. Dokument 1 2018-2019*
- SSB (2019). *Flere unge uføre – færre arbeider samtidig*. SSB analyse 2019/16.
- Øverland, S., N. Glozier, M. Henderson, J. G. Maeland, M. Hotopf and A. Mykletun (2008). «Health status before, during and after disability pension award: the Hordaland Health Study (HUSK)». *Occupational & Environmental Medicine*. Vol. 65, Issue 11.

