

# AKTIVITETSKRAV OG MIDLERTIDIG STANS AV SYKEPENGER – HVORDAN PÅVIRKES SYKEFRAVÆRET?

Av Jon Petter Nossen og Søren Brage

## Sammendrag

*Etter åtte ukers sykefravær må de sykmeldte for fortsatt å ha rett til sykepenger enten være i arbeidsrettet aktivitet eller ha fått unntak fra aktivitetskravet. I motsatt fall vil de få tilsendt brev med melding om at sykepengene er stanset midlertidig.*

*Fra juli 2004 til september 2015 ble det på landsbasis sendt ut knapt 97 000 brev om midlertidig stans av sykepenger. Antallet brev har økt kraftig de siste årene, men omfanget varierer sterkt mellom fylker. Midlertidig stans har svært sjelden resultert i varig stans av sykepengene, kun i 2,4 prosent av tilfellene. På landsbasis har personer som fikk brev om midlertidig stans om lag like lange sykefravær som dem som fikk unntak fra aktivitetskravet, men de fikk litt oftere gradert sykmelding senere.*

*I 2013 iverksatte NAV Hedmark en rekke tiltak for å styrke håndhevingen av aktivitetskravet. Som følge av tiltakene ble det en markant nedgang i andelen ikke-aktive sykmeldte som fortsatt var sykmeldt etter 26 uker. Nedgangen var størst blant dem som hadde fått unntak fra aktivitetskravet, men dette kan skyldes at mange sykmeldte med utsikter til rask friskmelding ble gitt unntak. Dersom vi tar hensyn til dette, finner vi at midlertidig stans fører til noe raskere friskmelding i tiden omkring dialogmøte 2 og like før sykepengerrettighetene utløper.*

*Vi vurderer det slik at hovedforklaringen på nedgangen i sykefraværet i Hedmark etter tiltaket er den systematiske gjennomgangen av muligheter og hindringer for aktivitet for alle sykmeldte som ikke er aktive på åtteukerstidspunktet. Dette har trolig ført til bedre kunnskap om den sykmeldtes situasjon og derav bedre oppfølging i det videre sykefraværsforløpet. Midlertidig stans av sykepenger og brev til brukeren om dette er bare én del av Hedmarks satsing, og ser ikke ut til, isolert sett, å være en viktig årsak til nedgangen.*

## Innledning

Oppfølging av sykmeldte skal blant annet bidra til at de så raskt som mulig kommer tilbake i arbeid. I denne oppfølgingen inngår flere ulike elementer, som oppfølgingsplaner, dialogmøter og krav om aktivitet (Brage m.fl. 2014). Vurderingen av om aktivitetskravet er oppfylt etter åtte uker er det første tidspunktet i sykefraværet hvor NAV-kontoret deltar aktivt i oppfølgingen av sykmeldte arbeidstakere.

Aktivitetskravet ble innført i 2004. For fortsatt rett til sykepenges må den sykmeldte prøve seg i arbeidsrettet aktivitet senest innen åtte uker. Unntak kan gis av medisinske årsaker eller hvis det ikke er mulig å gjøre tilpasninger på arbeidsplassen (se faktaboks *Aktivitetskravet*). Hvis det ikke er gitt unntak og aktivitetskravet ikke er oppfylt, stanses utbetalingen av sykepenges midlertidig, og brev med melding om dette blir sendt den sykmeldte. Ifølge en Sintef-rapport har aktivitetskravet i liten og varierende grad blitt fulgt opp av NAV (Ose m.fl. 2013). Det er ofte blitt gitt unntak med henvisning til medisinske årsaker, men uten reell dokumentasjon av at aktivitet ikke kunne gjennomføres. Utenom denne rapporten har det ikke vært gjort noen større undersøkelser av hvordan aktivitetskravet praktiseres og hvilket potensiale det har i oppfølgingsarbeidet.

Et viktig unntak er NAV Hedmark, som i 2013 iverksatte en ny modell for håndheving av aktivitetskravet. I «Hedmarksmodellen» inngår flere elementer. Viktigste er at det alltid gjøres en reell vurdering av om aktivitetskravet er oppfylt. Til dette formål er det etablert saksdrøftingsverksteder hvor NAVs rådgivende leger og psykologer deltar sammen med NAV-veilederne. Videre er det gjort endringer i brevet til de sykmeldte om midlertidig stans av sykepenges, der det legges større vekt på kontakt med arbeidsgiver. Det er også gitt informasjon til leger, arbeidsgivere og offentligheten om endret praksis (Kann m.fl. 2014). Kravet om en reell vurdering av aktivitetskravet har ført til at midlertidig stans av sykepenges blir gitt langt oftere enn tidligere i Hedmark. I en artikkel i *Arbeid og velferd* 3/2014 viste Kann m.fl. (2014) at tiltakene førte til redusert sykefravær, og en seinere analyse viste at det var en enda større nedgang i antall personer i Hedmark som har brukt opp sykepengesrettighetene sine (Kann og Lima 2015).

Nedgangen i sykefraværet i Hedmark gir grunnlag for ytterligere spørsmål. Hva er mekanismene bak denne nedgangen? Er den en direkte effekt av sanksjonen med å iverksette midlertidig stans av sykepenges, eller har andre sider ved tiltaket vært viktigere? Markussen m.fl. (2015) viser at utsending av brev med innkalling til dialogmøte 2 ved 26 ukers sykefravær fører til en betydelig reduksjon i varigheten av sykefraværet. Det er altså mulig at nedgangen i Hedmark kan skyldes selve brevet der det informeres om den midlertidige stansen, men det kan også være at andre elementer ved tiltaket har større betydning.

Et formål med denne artikkelen er å beskrive hvor mange som har fått brev om midlertidig stans av sykepenges siden innføringen av aktivitetskravet i 2004, og hvordan de fordeler seg etter kjønn, alder, fylke, næring og diagnose. Vi ønsker også å undersøke hva som skjer etter midlertidig stans (se faktaboks *Prosedyre ved midlertidig stans av sykepenges*). Blir stansen varig? Blir de som har fått midlertidig stans friskmeldt raskere enn dem som ikke har det? Får de oftere gradert sykmelding? Et annet formål er å analysere om selve brevet eller andre faktorer er avgjørende for hvordan sykefraværet påvirkes.

## AKTIVITETSKRAVET

Et lovfestet krav til aktivitet for sykmeldte ble innført 1. juli 2004. For å få rett til sykepenges skal den sykmeldte så tidlig som mulig og senest innen åtte uker prøve seg i arbeidsrelatert aktivitet. I NAVs rundskriv er det presisert at arbeidsrelatert aktivitet omfatter gradert sykmelding, arbeidsrettede tiltak og reisetilskudd (NAV 2015a). Før 2011 var også aktiv sykmelding inkludert. I tillegg må også «friskmelding til arbeidsformidling» anses som en form for aktivitet.<sup>1</sup> Det kan gis unntak fra aktivitetskravet når sykmelder har dokumentert at medisinske forhold klart er til hinder for at arbeidsrelatert aktivitet kan iverksettes, og unntaksvis dersom arbeidsrelaterte aktiviteter ikke kan gjennomføres på arbeidsplassen. Dersom tilrettelegging på arbeidsplassen ikke er mulig, må arbeidsgiveren gi NAV en begrunnelse for dette. Hvis NAV ved vurderingen av aktivitetskravet ikke finner at det er grunnlag for å gi unntak, kan utbetalingen av sykepenges stanses. Dersom den sykmeldte kommer i aktivitet, er aktivitetskravet oppfylt og sykepenges utbetales videre.

<sup>1</sup> For en analyse av denne ordningen, se Nossen og Sørbo (2015).

## Design av analysen

Datagrunnlaget for analysen er en oversikt over alle sykmeldte som i perioden 2004–2015 har fått brev om midlertidig stans av sykepenger på grunn av manglende aktivitet, koblet med opplysninger fra NAVs sykepengeregister (se faktaboks *Datagrunnlag og metode*). Denne gruppen (stansgruppen) følges over tid. Vi sammenligner den med andre sykmeldte som heller ikke er i aktivitet ved åtte uker, men som har fått unntak fra aktivitetskravet (unntaksgruppen). I tillegg sammenligner vi i noen analyser disse ikke-aktive gruppene med sykmeldte som var i aktivitet på åtteukerstidspunktet (aktivitetsgruppen). De aller fleste i aktivitetsgruppen hadde gradert sykmelding, men noen hadde aktiv sykmelding før denne ordningen ble avvirket i 2011. Færre var på «friskmelding til arbeidsformidling», arbeidsrettet tiltak (tidligere

### PROSEDYRE VED MIDLERTIDIG STANS AV SYKEPENGER

Når en person har vært sykmeldt sammenhengende utover åtte uker og sykmeldingen ikke er gradert, kommer det fram en melding i den tekniske løsningen for NAVs sykefraværsoppfølging om at aktivitetskravet må vurderes. Veileder ved NAV-kontoret skal vurdere aktivitetskravet ut fra foreliggende dokumentasjon. Utbetalingen av sykepenger stanses automatisk på dette tidspunktet, hvis det ikke først er satt unntak. Dersom det blir gitt unntak etterpå, fjernes sperren. Dersom det er registrert en friskmeldingsdato innen tolv uker, utbetales fulle sykepenger fram til dette tidspunktet.

Dersom det ikke er grunnlag for unntak, skal NAV-kontoret varsle om at aktivitetskravet ikke er oppfylt til NAV Forvaltning, som sender brev til den sykmeldte med melding om at sykepengene er midlertidig stanset. Hvis det deretter kommer frem ytterligere dokumentasjon, kan saken vurderes på ny. Hvis den sykmeldte har en gyldig grunn til ikke å være i aktivitet, kan den midlertidige stansen oppheves og utbetalingen av sykepenger gjenopptas. Hvis den sykmeldte verken kommer i aktivitet eller har gyldig unntaksgrunn, skal det fattes et vedtak om varig stans av sykepengene, og et nytt brev sendes med informasjon om dette vedtaket.

Vedtak om varig stans av sykepenger kan også fattes når andre vilkår ikke er oppfylt, for eksempel hvis den sykmeldte tar lønnet arbeid ved hel sykmelding, oppholder seg i utlandet uten å ha avtalt det med NAV eller bryter medvirkningsplikten. Dette kan skje når som helst i sykepengeperioden. Registrerte vedtak om varig stans kan dermed ikke benyttes i denne artikkelen.

yrkesrettet attføring) eller ventet på tiltak. Noen hadde reisetilskudd, det vil si dekning av reiseutgifter til/fra arbeid i en kortere periode, men for disse hadde vi ikke tilgang på data. For hver av de tre gruppene ser vi på både varigheten av sykepengetilfellet utover åtte uker og overgang til gradert sykmelding eller annen aktivitet.

Det finnes ikke registeropplysninger over personer som får varig stans av sykepenger på grunn av manglende aktivitet. Hvem som har fått varig stans må derfor anslås. Vi tar da utgangspunkt i de personer som får midlertidig stans ved åtte uker, og antar at stansen har blitt varig hvis vi ikke kan finne noen utbetalinger av sykepenger etter nøyaktig åtte uker. De øvrige som har hatt midlertidig stans, men hvor stansen er opphevet og utbetalingen av sykepenger gjenopptatt, har altså kun hatt en midlertidig stans av sykepengene.

I utgangspunktet forventer vi at sykepengetilfellene hvor det er sendt ut brev om midlertidig stans vil være kortere enn dem hvor det er gitt unntak fra aktivitetskravet. Vi forventer også at de som har fått midlertidig stans, men som fortsetter å være sykmeldt, oftere vil gå over til gradert sykmelding enn unntaksgruppen. Årsaken er at de som har fått midlertidig stans kan antas å ha større muligheter for å være i aktivitet enn unntaksgruppen, og dermed også burde ha større sannsynlighet for å friskmeldes eller graderes på et tidlig tidspunkt.<sup>2</sup> En annen grunn til å forvente disse sammenhengene er at det å iverksette en midlertidig stans av sykepengene som følge av aktivitetskravet, kan forventes å føre til en bevisstgjøring om muligheten for at den sykmeldte kan være i aktivitet.

Det er tidligere vist at iverksettelsen av «Hedmarksmodellen» førte til en betydelig reduksjon i sykefraværet i Hedmark, samt en enda større nedgang i antall personer som fortsatte å motta sykepenger helt fram til de hadde brukt opp sykepengerrettighetene sine (Kann m.fl. 2014; Kann og Lima 2015). I siste del av artikkelen ser vi

<sup>2</sup> En dato for friskmelding kan skrives ut av lege på sykmeldingsblanketten. I artikkelen kaller vi det friskmelding også når sykmeldingsperioden avsluttes uten forlenget sykmelding eller fordi sykepengerrettighetene opphører.

nærmere på hva som kan ha vært mekanismene bak dette. «Hedmarksmodellen» ble iverksatt i hele fylket fra 1. april 2013, så vi tar utgangspunkt i alle sykepengetilfeller hvor åtteukerstidspunktet ligger innenfor tolv månedersperioden fra april 2013 til og med mars 2014,

og sammenligner med tilsvarende tolv månedersperioder tidligere år. Siden sykepengekrav kan sendes inn flere måneder i etterkant av sykefraværet, har vi bare kvalitetssikrede tall for den første tolv månedersperioden etter at modellen ble iverksatt. Vi sammenligner varig-

## DATAGRUNNLAG OG METODE

Datagrunnlaget er registrerte opplysninger over alle brev som er sendt til sykmeldte i perioden 2004–2015 med melding om midlertidig stans av sykepenger. Disse opplysningene har vi fram til utgangen av september 2015. I tillegg til personidentifikasjon ligger det her kun informasjon om kjønn, alder, fylke og brevdato. I utgangspunktet var det 107 000 slike brev. I en del tilfeller er det, trolig av tekniske årsaker, registrert flere brev på samme bruker i samme måned. Slike dubletter ble fjernet, og antall brev ble da redusert med om lag 10 000 til i underkant av 97 000. Dette datasettet er grunnlaget for figur 1.

Til den videre analysen koblet vi brevopplysningene sammen med informasjon fra NAVs sykepengeregister.<sup>3</sup> Vi tok utgangspunkt i årsfilene og hentet alle avsluttede tilfeller fra disse. I tillegg hentet vi både avsluttede og løpende tilfeller fra filen for de første ni måneder i 2015. Vi koblet på opplysninger om diagnose, næring og sykmeldingsgrad.

Det var viktig for analysen at vi kunne identifisere åtteukerstidspunktet så nøyaktig som mulig, og vi tok utgangspunkt i den maskinelle prosedyren for midlertidig stans i utbetalingen av sykepenger. Ved denne prosedyren defineres enten den 54. eller 56. dagen regnet fra første arbeidsuførhetsdag som siste dag med sykepenger. Om det blir den 54. eller 56. dagen avhenger av om dag 55–56 faller i en helg eller ikke, siden NAV ikke utbetaler sykepenger for lørdag eller søndag. Vi måtte derfor ta hensyn til hvilken ukedag sykepengetilfellet startet for å få definert åtteukerstidspunktet nøyaktig. Før mai 2014 var det mer komplisert, da ulike maskinelle prosedyrer var i bruk for de to utbetalingsløsningene for sykepenger. Den vanligste metoden innebar at den siste dagen med sykepenger alltid ble satt til den 55. dagen uansett ukedag. Den andre metoden er den samme som alltid benyttes i dag uansett utbetalingsløsning, og som er beskrevet over. Vi får ikke fullt ut tatt høyde for disse ulike metodene, siden vi før mai 2014 ikke kan vite sikkert hvilken som ble benyttet i hvert enkelt tilfelle. Dette er en svakhet ved den foreliggende analysen, men vi kan ikke se noen grunn til at det skulle føre til skjevhet i resultatene.

Siden brevopplysningene bare inneholder dato for utsending av et brev uten å angi hvilket sykepengetilfelle det gjelder, måtte vi gjøre visse forutsetninger for å kunne identifisere de aktuelle sykepengetilfellene. I de to datasettene beregnet vi for hver observasjon måneden for henholdsvis

utsendelse av brev og åtte uker med sykepenger, og brukte kombinasjonen av personidentifikasjon og måned som koblingsnøkkel. Siden aktivitetskravet gjelder for hele sykepengeperioden og varslingsbrevet i praksis kan sendes ut flere måneder etter åtteukerstidspunktet, og muligens også i måneden før åtteukerstidspunktet, matchet vi i tillegg med noen måneders forskyvning av brev måneden (henholdsvis én måned framover og inntil fire måneder bakover i tid). Til tross for dette fikk vi i en del tilfeller ingen match, og disse tilfellene ble da utelatt. For å unngå problemer med at mange av de nyeste tilfellene ikke er avsluttet, tok vi heller ikke med sykepengetilfeller som nådde åtte uker etter utgangen av september 2014. Til sammen ga disse momentene et frafall på 25 000 i antall tilfeller med midlertidig stans. Vi ser imidlertid ingen grunn til at dette frafallet skulle føre til noen skjevhet i resultatene.

I hoveddelen av analysen inkluderer vi dermed sykepengetilfeller som nådde åtte uker i perioden juli 2004 – september 2014, men i figurer fordelt etter år tar vi bare med de fulle tolv månedersperiodene, det vil si fra april 2005 – mars 2006 til og med april 2013 – mars 2014.

Det var også andre årsaker til frafall. Filene med graderingsopplysninger er ikke helt komplette, og vi valgte å utelate tilfeller som manglet sykmeldingsgrad. Disse antas å gjelde personer som ikke er sysselsatt, og skal derfor ikke være problematisk å utelate. I tillegg fant vi om lag 8 000 tilfeller hvor det var sendt ut brev om stans selv om den sykmeldte var i aktivitet (vanligvis gradert sykmelding) på åtteukerstidspunktet. Det ser ut til at dette er personer som gikk over til hel sykmelding etter åtteukerstidspunktet og at sykepengene ble stanset midlertidig etter det. Siden vi ikke vet nøyaktig når disse fikk midlertidig stans, valgte vi å utelate dem. Det kan også være at noen av dem som har fått midlertidig stans og ikke var i aktivitet på åtteukerstidspunktet kan ha hatt unntak som ble fjernet senere, og dermed blitt stanset på et senere tidspunkt enn åtte uker. Dette har vi ikke mulighet til å se av datamaterialet, og er derfor en mulig feilkilde ved analysen.

Det totale frafallet i antall brev ble på 39 000, eller om lag 40 prosent av det opprinnelige antallet. Men mer enn halvparten av frafallet skyldes at vi ikke tok med tilfeller som passerte åtte uker etter september 2014.

<sup>3</sup> Sykepenger i arbeidsgiverperioden (de første 16 dagene) er ikke med i registeret, men det har ingen betydning her, siden vi tok utgangspunkt i åtteukerstidspunktet regnet fra første dag med arbeidsuførhet.

het av sykefraværet og overgang til gradert sykmelding før og etter tiltaket, og mellom stans-, unntaks- og aktivitetsgruppen. Vi benytter samme periodeinndeling når vi ser på landet som helhet.

### Sterk økning i antall brev om midlertidig stans

I 11-årsperioden fra juli 2004 til september 2015 ble det på landsbasis sendt ut knapt 97 000 brev om midlertidig stans av sykepenger fordi aktivitetskravet ikke var oppfylt. Merk at dette er tallene før kobling, altså påvirket av frafallet som er beskrevet i faktaboks.

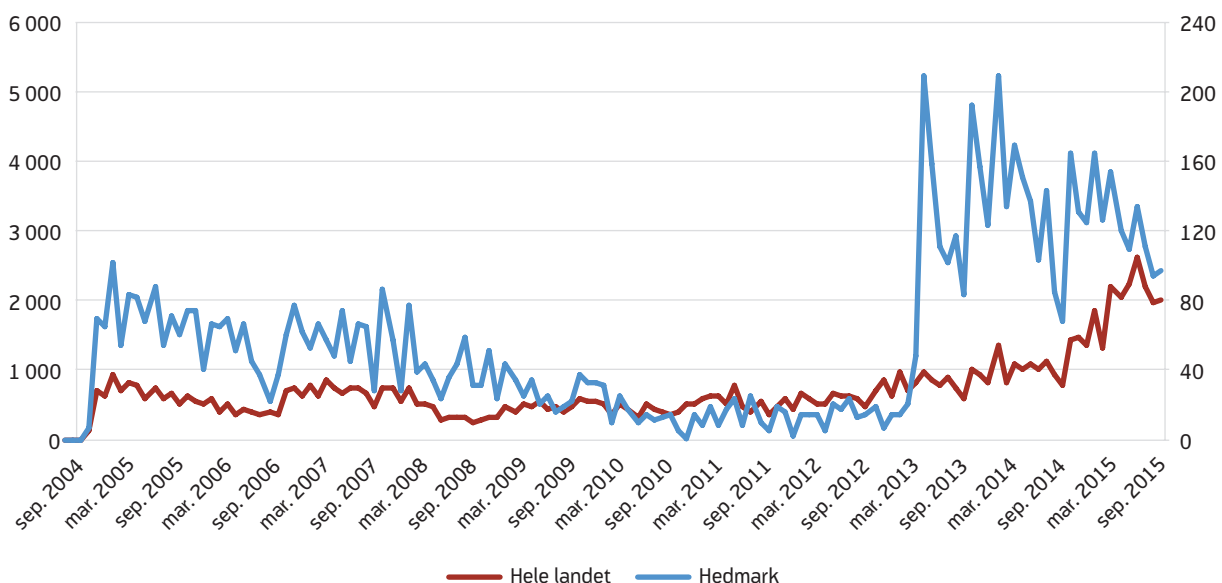
Etter at aktivitetskravet ble innført i juli 2004 økte det månedlige antallet brev om midlertidig stans på landsbasis fram til det ble sendt ut om lag 1 000 brev i januar 2005 (figur 1). Deretter avtok brevutsendelsene fram mot høsten 2006. I oktober 2006 kom en ny økning i antall brev om midlertidig stans, som kan ha hatt sammenheng med etableringen av NAV. Etter en ny nedgang i begynnelsen av 2008, lå antallet brev fra høsten 2008 til høsten 2011 relativt stabilt på om lag 500 per måned.

At det ikke ble sendt ut flere brev om stans i disse årene kan henge sammen med at oppmerksomheten i sykefraværarbeidet for en stor del var rettet mot å gjennomføre dialogmøter. Det var ingen spesifikke nasjonale føringer om håndhevingen av aktivitetskravet. Likevel sendte enkelte fylker også på denne tiden ut et betydelig antall brev om midlertidig stans. Det gjelder særlig Rogaland siden årsskiftet 2008/2009 og Akershus siden 2010/2011.

Fra 2012 var det en moderat økning i antallet brev fram mot høsten 2014, da økningen tiltok kraftig, noe som har fortsatt fram mot sommeren 2015. Nedgangen de siste to-tre månedene kan forklares med sesongvariasjon.

Økningen de siste årene henger sammen med at noen av NAVs fylkesenheter har iverksatt en strengere praktisering av aktivitetskravet i kjølvannet av Hedmarks tiltak fra april 2013. Det ble snart satt i gang lignende tiltak i Oppland som i Hedmark, men ikke fra samme tidspunkt ved alle NAV-kontorene i fylket. Den sterke veksten i det totale antallet brev på landsbasis fra høsten 2014 fram til sommeren 2015 må ses i sammenheng

**Figur 1.** Antall utsendte brev med melding om midlertidig stans av sykepenger på grunn av manglende aktivitet ved 8 uker, etter måned. Hele landet (venstre akse) og Hedmark (høyre akse).\* Juli 2004 – september 2015



\* Aksene er skalert etter befolkningsstørrelse.

Kilde: NAV

med styringssignaler fra Arbeids- og velferdsdirektoratet til fylkesenhetene om å prioritere håndhevingen av aktivitetskravet (NAV 2015b).

### Små forskjeller i midlertidig stans mellom grupper

I perioden juli 2004 – september 2014 samlet fikk 4,4 prosent av alle som ikke var i noen form for aktivitet på åtteukerstidspunktet brev om midlertidig stans av sykepenger (Tabell 1). Forskjellen mellom kjønnene var beskjeden, men en litt høyere andel menn fikk midlertidig stans. Personer i aldersgruppene under 50 år hadde noe høyere andel midlertidig stans.

Midlertidig stans av sykepenger ble iverksatt noe hyppigere for personer med diagnoser knyttet til psykiske lidelser, allmenne/uspesifiserte lidelser og muskel- og skjelettlidelser. Personer med hjerte- og karlidelser

fikk i mindre utstrekning midlertidig stans, noe som antagelig skyldes at disse tilstandene ofte blir raskere diagnostisert og kan gis anbefalinger om unntak fra aktivitetskravet. Det var relativt beskjedne forskjeller mellom næringene. Midlertidig stans ble gitt noe oftere til personer med utenlandsk statsborgerskap (5,2 %) sammenlignet med personer med norsk statsborgerskap (4,3 %). Denne forskjellen kan henge sammen med at menn og yngre personer er overrepresentert blant utenlandske arbeidstakere, men også med forskjellig fordeling etter fylke og etter yrke blant norske og utenlandske statsborgere.

I tabell 1 er det inkludert tilsvarende tall for Hedmark før og etter iverksettelsen av tiltakene i april 2013. Også her er det små forskjeller mellom grupper, og forskjellene viser samme mønster som landstallene. Etter tiltakene er andelen som får midlertidig stans mye høyere, men det

**Tabell 1. Andel av alle sykepengemottakere uten aktivitet på åtteukerstidspunktet som fikk midlertidig stans av sykepenger, etter utvalgte kjennetegn. Prosent. Juli 2004 – september 2014\***

Kjennetegn	Hele landet 2004–2014	Hedmark før 1.4.2013	Hedmark etter 1.4.2013
I alt	4,4	6,2	29,1
Kvinner	4,2	6,2	28,0
Menn	4,5	6,2	30,4
16–29 år	4,6	6,7	30,4
30–39 år	4,5	7,0	28,8
40–49 år	4,6	6,5	30,5
50–59 år	4,1	5,6	29,9
60+ år	3,7	5,2	25,2
Norsk statsborgerskap	4,3	6,3	28,7
Utenlandsk statsborgerskap	5,2	5,4	34,2
Allmenne/uspesifiserte lidelser	4,9	7,2	30,7
Hjerte- og karlidelser	3,3	4,8	18,4
Muskel- og skjelettlidelser	4,6	6,7	32,0
Psykiske lidelser	4,9	6,3	33,9
Bygge- og anleggsvirksomhet	5,1	2,7	32,0
Overnattings- og serveringsvirksomhet	5,4	2,2	37,9
Offentlig administrasjon mv.	4,1	2,8	25,1
Undervisning	4,4	3,1	28,8
Helse- og sosialtjenester	4,5	3,7	27,1

\* Pga. ny næringsinndeling fra 2008 er tallene etter næring for perioden januar 2008 – september 2014. Det er også grunnen til de lave andelen etter næring før 1.4.2013 i Hedmark.

er fortsatt små forskjeller mellom gruppene og de går stort sett i samme retning som før. Den sterke økningen i midlertidig stans i Hedmark har altså ikke ført til noen målbar endring i sammensetningen av stansgruppen.

### Store forskjeller mellom fylkene

I motsetning til andre kjennetegn, viser det seg å være betydelige forskjeller mellom fylkene i andelen brev som ble sendt ut (figur 2). Forskjellene mellom fylkene ble enda større i 2013–2014 ettersom enkelte fylker har begynt å håndheve aktivitetskravet strengere. De store forskjellene er ikke overraskende, siden NAV-kontorene i praksis har hatt stor frihet til å velge hvordan aktivitetskravet skulle håndheves. I perioden 2004–2014 samlet, sendte enkelte fylker brev om midlertidig stans til nærmere 10 prosent av alle som ikke var i noen form for aktivitet, mens andre fylker nesten ikke sendte ut brev. Som nevnt tidligere, kan en medvirkende årsak til disse ulikhetene være at det etter etableringen av NAV fra sentralt hold ble lagt større vekt på innføringen av dialogmøter, mens det ikke var sentrale føringer om oppfølgingen av aktivitetskravet utover rundskriv. Hvis andelen brev om midlertidig stans sees som en indikator på hvor tett NAV-kontorene har fulgt opp lovverkets krav til aktivitet, så tyder de store fylkesvise forskjellene på at regelverket har blitt praktisert svært forskjellig.

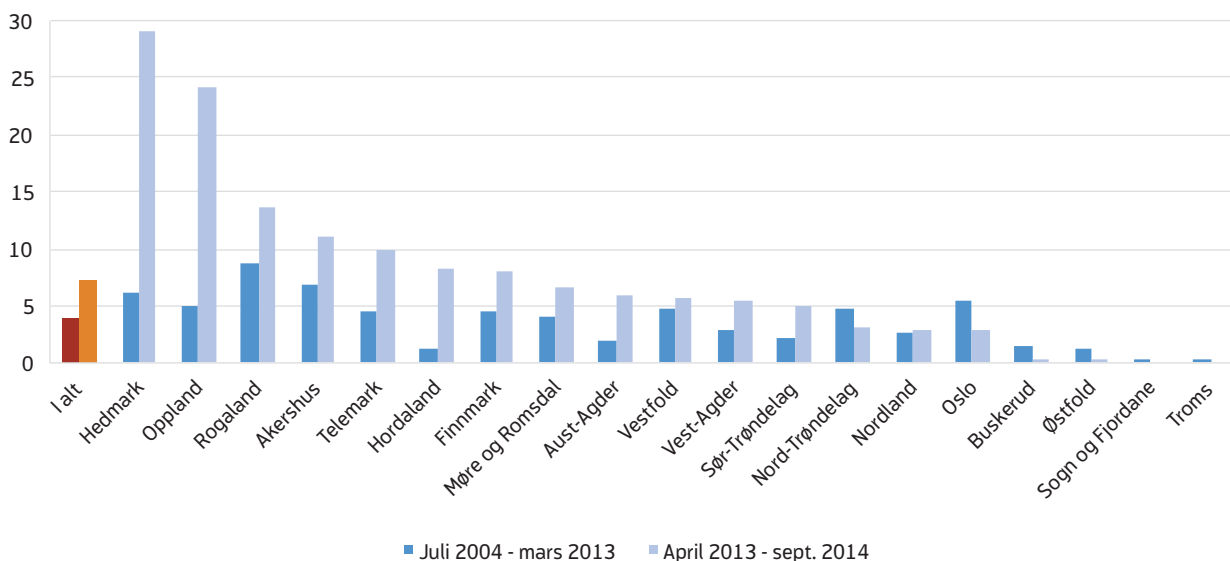
### Hva fører midlertidig stans til?

Datamaterialet ga oss mulighet til å undersøke varigheten av sykefraværet og overgang til gradert sykmelding etter åtteukerstidspunktet blant dem som fikk midlertidig stans, sammenlignet med dem som fikk unntak fra aktivitetskravet. Det må bemerkes at unntaksgruppen er en stor og sammensatt gruppe som består av både personer som ikke kan være i aktivitet av medisinske grunner eller som har en arbeidsplass hvor det er vanskelig å tilrettelegge for aktivitet, og av personer som *kunne vært i aktivitet* og som derfor kunne ha fått midlertidig stans hvis aktivitetskravet hadde vært håndhevet strengere. Når det gjelder varigheten av sykefraværet, har vi også sammenlignet med dem som hadde gradert sykmelding eller var i annen type aktivitet ved åtte uker.

Etter at brevopplysningene var koblet med sykepengetilfellene, gjensto i underkant av 59 000 av de opprinnelige 97 000 personene som fikk brev om midlertidig stans.<sup>4</sup> Dette utgjorde 2,7 prosent av de drøyt 2,1 millioner sykepengetilfellene som varte minst åtte uker i 2004–2014. De som ikke hadde fått midlertidig stans

<sup>4</sup> Årsakene til frafallet er beskrevet i faktaboksen *Datagrunnlag og metode*.

**Figur 2.** Andel av alle sykepengemottakere uten aktivitet på åtteukerstidspunktet som fikk midlertidig stans av sykepenger, etter fylke. Prosent



Kilde: NAV

**Tabell 2. Varighet av sykepengetilfeller på mer enn 8 uker eller varig stanset av NAV ved 8 uker, etter analysegruppe. Prosentvis fordeling. Hele landet. Samlet juli 2004 – september 2014**

Analysegruppe	Antall	Varighet (andel i %)				Brukt opp sykepengerettighetene (andel i %) <sup>***</sup>
		I alt	8–12 uker	12–26 uker	26+ uker	
I alt	2 144 902	100,0	25,7	35,3	39,0	19,2
Midlertidig stans*	58 511	100,0	21,1**	34,0	44,9	21,9
Unntak fra aktivitetskravet*	1 284 832	100,0	22,8	33,7	43,4	22,6
Aktivitet	801 559	100,0	30,6	37,8	31,6	13,6

\* Både stansgruppen og unntaksgruppen kan inkludere personer som har vært i aktivitet på et tidligere tidspunkt enn 8 uker.

\*\* Inkl. 2,4 prosent som fikk varig stans ved 8 uker.

\*\*\* Disse andelenes kan være noe for lave, siden sykepengetilfeller som ikke var avsluttet når datagrunnlaget ble hentet ut fortsatt kan gå ut hele sykepengeperioden.

Kilde: NAV

var enten i aktivitet ved åtte uker (37 %) eller unntatt fra aktivitetskravet (60 %).

### Varig stans av sykepenger ved åtte uker forekommer sjelden

Sykepengetilfellenes varighet ble delt inn i 8–12 uker, 12–26 uker og mer enn 26 uker. I tillegg ser vi på andelen sykmeldte som gikk ut hele sykepengeperioden på maksimalt et år. I varighetsgruppen 8–12 uker inngår også de som fikk brev om midlertidig stans og der utbetaling av sykepenger senere ikke ble gjenopptatt. Disse personene ble definert til å ha fått varig stans ved åtte uker.<sup>5</sup> Antallet tilfeller med varig stans var svært lavt: På landsbasis totalt 1 381 i perioden 2004–2014, tilsvarende 2,4 prosent av alle med midlertidig stans. Antallet var høyest i Rogaland, fulgt av Akershus, Oslo og Vestfold. Siden så få ble definert til å ha varig stans, ble de ikke undersøkt nærmere.

Den overraskende lave andelen med varig stans viser at utbetalingen av sykepenger blir gjenopptatt i nesten alle tilfeller av midlertidig stans. I relativt få tilfeller er årsaken at den sykmeldte får gradert sykmelding eller kommer i annen form for aktivitet. Hvorvidt dette skyldes at det er kommet nye opplysninger fra lege, fra den sykmeldte eller fra arbeidsgiver om

muligheten til å være i aktivitet, slik regelverket forutsetter, har vi ikke datagrunnlag for å si noe om. Tallene viser imidlertid at langt de fleste som blir vurdert til ikke å oppfylle aktivitetskravet ved åtte uker, likevel får unntak på et senere tidspunkt.

### Liten forskjell i varighet mellom midlertidig stans og unntak

Vi fant ikke at sykepengetilfellene i perioden 2004–2014 samlet hadde kortere varighet for personer som fikk midlertidig stans (tabell 2). Det var totalt sett små forskjeller mellom stansgruppen og unntaksgruppen, men varigheten var snarere litt *lengre* for personer med midlertidig stans enn for dem som var unntatt fra aktivitetskravet. Dette ser vi av at andelen som ble friskmeldt i uke 8–12 var noe lavere i stansgruppen enn i unntaksgruppen (henholdsvis 21 % og 23 %). En sannsynlig forklaring er at det kan gis unntak fra aktivitetskravet når det forventes snarlig friskmelding. Dersom unntaksgruppen omfatter et betydelig antall personer som det forventes rask friskmelding for, vil det føre til lavere gjennomsnittlig varighet i denne gruppen enn i stansgruppen på grunn av ulik sammensetning av gruppene.

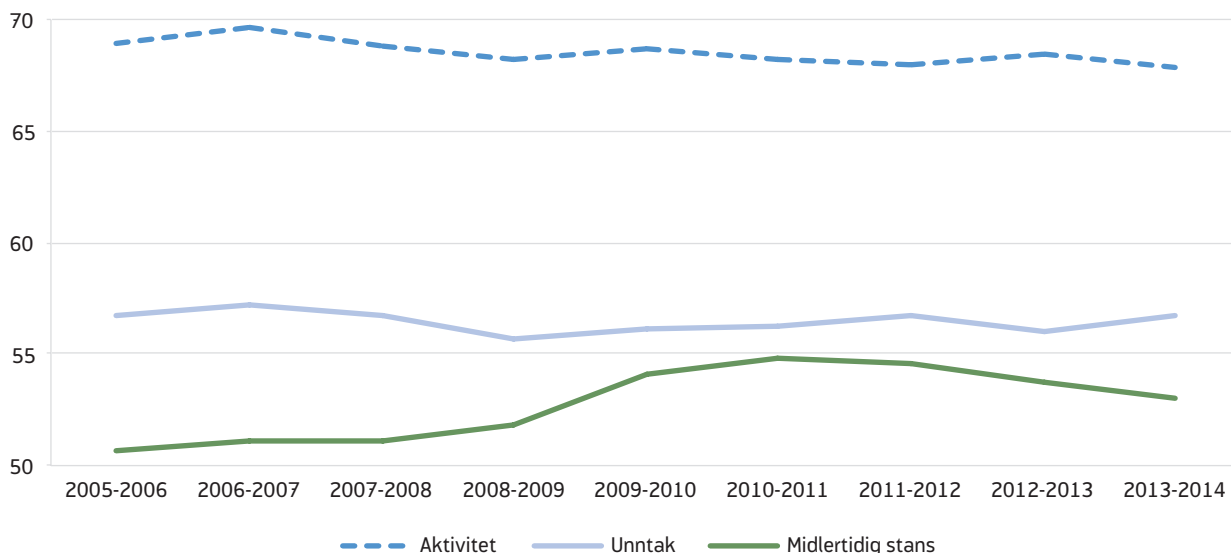
Det var også en litt høyere andel som fortsatt var sykmeldt ved 26 uker i stansgruppen enn i unntaksgruppen. På den annen side var det en litt lavere andel i stansgruppen som var sykmeldt ut hele sykepengeperioden. Alt i alt var det dermed små forskjeller i varighet mellom de to gruppene.

.....

<sup>5</sup> Vi har ingen informasjon om vedtak om varig stans. Vår bruk av begrepet varig stans må derfor tolkes som en statistisk kategori som ikke nødvendigvis sammenfaller med det reelle antall vedtak om stans (se faktaboks *Prosedyre*).



**Figur 3.** Andel av alle sykepengetilfeller på over 8 uker eller varig stanset av NAV ved 8 uker som ble friskmeldt innen utgangen av uke 26, etter tolv måneders periode og analysegruppe. Prosent. Hele landet



Kilde: NAV

**Tabell 3.** Andel av sykepengetilfeller på mer enn 8 uker som fikk gradert sykmelding senere, etter analysegruppe. Prosentvis fordeling etter graderingstidspunkt. Hele landet. Samlet juli 2004 – september 2014

Analysegruppe	Antall	I alt	Graderingstidspunkt (andel i %)			
			Uke 8-12	Uke 12-26	Etter uke 26	Aldri**
I alt	1 388 959	100,0	9,6	11,9	5,3	73,2
Midlertidig stans*	57 130	100,0	9,0	14,1	5,5	71,4
Unntak fra aktivitetskravet	1 284 832	100,0	9,5	11,8	5,4	73,3
Aktivitet utenom gradering	46 997	100,0	12,6	11,4	2,8	73,2

\* Ekskl. 1 381 personer som fikk varig stans av sykepenger ved 8 uker.

\*\* Sykepengetilfeller som ikke var avsluttet når datagrunnlaget ble hentet ut kan ha fått gradert sykmelding etter utløpet av observasjonsperioden.

Kilde: NAV

Som ventet var andelen som ble tidlig friskmeldt betydelig høyere blant personer som var i aktivitet på åtte ukerstidspunktet, det vil si i hovedsak personer med gradert sykmelding. Dette kan skyldes at personer med gradert sykmelding er friskere og har bedre arbeidsevne enn personer med hel sykmelding.

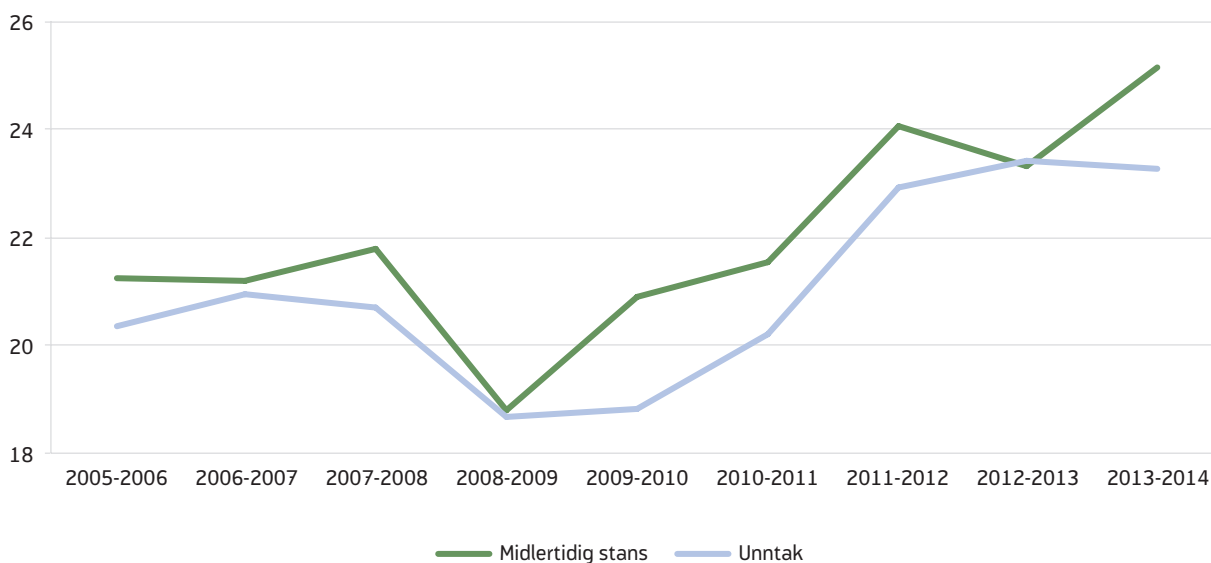
For å se om den lengre gjennomsnittlige varigheten i stansgruppen har vært stabil over tid, undersøkte vi for hvert år hvor stor andel av de sykmeldte som ble friskmeldt innen utgangen av uke 26. Vi fant da at denne andelen i hele perioden har vært lavere i stans-

gruppen enn i unntaksgruppen, selv om forskjellen har blitt noe mindre de siste årene (figur 3).

### Litt flere med midlertidig stans har fått gradert sykmelding

Personer som hadde fått midlertidig stans, fikk i noe større utstrekning gradert sykmelding på et senere tidspunkt enn åtte uker enn personer med unntak fra aktivitetskravet. Forskjellen var imidlertid ikke stor, henholdsvis 29 og 27 prosent, og det store flertallet i begge grupper fikk aldri gradering (tabell 3). Det var mellom 12 og 26 ukers sykefravær at gradering var

**Figur 4.** Andel av alle ikke-aktive sykepengetilfeller på 26 uker eller mer som var graderte ved uke 26, etter tolv månedersperiode og analysegruppe. Prosent. Hele landet



Kilde: NAV

vanligere i stansgruppen. Noe av forklaringen på dette kan være at flere i unntaksgruppen ble tidlig friskmeldt og at det derfor var mindre behov for gradering, men det kan også tenkes at personer som har fått midlertidig stans oftere får gradert sykmelding for eksempel i forbindelse med dialogmøte 2, som skal avholdes innen 26 uker.

For også å undersøke utviklingen gjennom tiårsperioden i hvor mange som gikk over til gradert sykmelding, studerte vi andelen med gradering ved 26 uker. Denne andelen har i nesten hele perioden vært høyere i stansgruppen enn i unntaksgruppen, men forskjellen er svært liten (figur 4).

Vi fant også at andelen som kom i gang med andre typer aktivitet enn gradering senere enn åtte uker, var litt høyere i stansgruppen enn i unntaksgruppen. Men andre typer aktivitet enn gradering forekom sjelden i begge gruppene.

## Hedmarksmodellen

Satsingen i Hedmark på å styrke håndhevingen av aktivitetskravet har ført til en sterk økning i antall brev om midlertidig stans (figur 1). Det månedlige antallet brev var mellom 10 og 20 i årene 2010–2012.

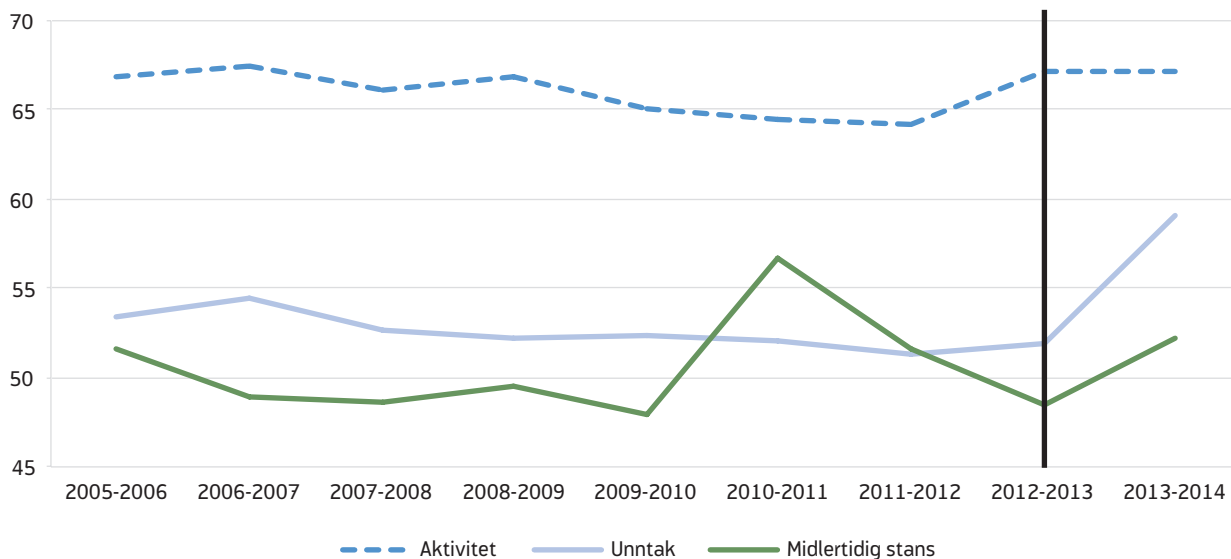
I april 2013 økte antallet til over 200, for deretter å stabilisere seg på om lag 150 hver måned. Endringen henger åpenbart sammen med tiltakene som ble iverksatt fra 1. april 2013. Det er derfor interessant å se på hvordan satsingen påvirket varigheten av sykefraværene og bruken av graderte sykmeldinger i Hedmark, og hvordan disse endringene slo ut for de ulike analysegruppene vi har sett på.

### Klar nedgang i varigheten i Hedmark

Vi beregnet varighet og overgang til gradert sykmelding i Hedmark i tolv månedersperioden som fulgte etter tiltakene, det vil si fra 1. april 2013 og fram til utgangen av mars 2014. Dette sammenlignet vi med tilsvarende perioder i årene før tiltakene ble iverksatt. Figur 5 viser utviklingen i andelen som ble friskmeldt i løpet av et halvt år. Kurven for «midlertidig stans» må tolkes med varsomhet, siden det i alle årene før tiltaket var få slike tilfeller og tilfeldigheter derfor kan spille en stor rolle. Aktivitetsgruppen antas ikke å være påvirket av tiltaket, men er tatt med i figuren for sammenligningens skyld.

Andelen som ble friskmeldt innen 26 uker var de fleste årene noe lavere i stansgruppen enn i unntaksgruppen. Slik var det også ved tolv uker (ikke vist i figur). Dette kan henge sammen med at sykmeldte det er oppgitt for-

**Figur 5.** Andel av alle sykepengetilfeller på over 8 uker eller varig stanset av NAV ved 8 uker som ble friskmeldt innen utgangen av uke 26, etter tolv månedersperiode og analysegruppe. Prosent. Hedmark\*



\* Den lodrette stolpen markerer tidspunktet for iverksettelse av Hedmarksmodellen.

Kilde: NAV

ventet friskmeldingsdato for på sykmeldingen, trolig har fått unntak fra aktivitetskravet. Vi må anta at disse også i stor grad friskmeldes innen relativt kort tid, noe som betyr at de to gruppene har noe ulik sammensetning i utgangspunktet. Det er også mulig at omfanget av friskmelding mellom uke 8 og 12 ble påvirket av brevet om midlertidig stans som NAV Hedmark benyttet fra april 2013. Her framgikk det at man ved å fastsette en friskmeldingsdato, kunne fortsette å motta fulle sykepenger til utgangen av den 12. fraværsuken. En eventuell slik effekt vil imidlertid bare kunne føre til en forskyvning innenfor perioden fra uke 8 til uke 12.

Etter satsingen i Hedmark var det en markant økning i andelen som ble friskmeldt innen utgangen av uke 26 i unntaksgruppen, men også en økning i stansgruppen. Den samlede andelen i disse to gruppene som ble friskmeldt innen 26 uker, økte fra 52 til 57 prosent. Dette er et klart brudd i forhold til trenden de foregående årene, og derfor høyst sannsynlig en følge av tiltaket. For unntaksgruppen fant vi en tilsvarende økning i andelen som ble friskmeldt innen tolv uker, men ikke for stansgruppen (ikke vist i figur). Dette kan skyldes at NAV Hedmark i forbindelse med tiltaket la vekt på at sykmeldte som det var grunn til å

forvente rask friskmelding for, skulle få unntak fra aktivitetskravet. Det kan også ha hatt betydning at det ble gitt unntak når sykmeldingen inneholdt en plan for hvordan den sykmeldte skulle komme tilbake i arbeid, noe som kan bidra til raskere friskmelding. For gruppen som var i aktivitet ved åtte uker, ser vi som forventet små endringer etter tiltaket, og friskmeldingsandelen i denne gruppen var i hele perioden klart høyere enn blant dem som ikke var i aktivitet. Dette var tilfelle både ved tolv og 26 uker.

Vi fant også at andelen som var sykmeldt ut hele sykepengeperioden gikk markant ned i unntaksgruppen sammenlignet med året før tiltaket, men økte i stansgruppen (figur 6). Dette kan henge sammen med at gruppene som nevnt kan være noe ulikt sammensatt, og for stansgruppen kan tilfeldigheter ha bidratt, siden gruppen var liten før tiltaket. For de to gruppene samlet ble andelen redusert fra 24 prosent før tiltaket til 21 prosent etter tiltaket. Dette er viktig fordi en nedgang i antall personer som går ut sykepengeperioden bidrar til at færre går over på arbeidsavklaringspenger (Kann og Lima 2015). Totalt sett tyder funnene på at det i liten grad er den økte bruken av midlertidig stans som i seg selv er årsaken til den markante nedgangen

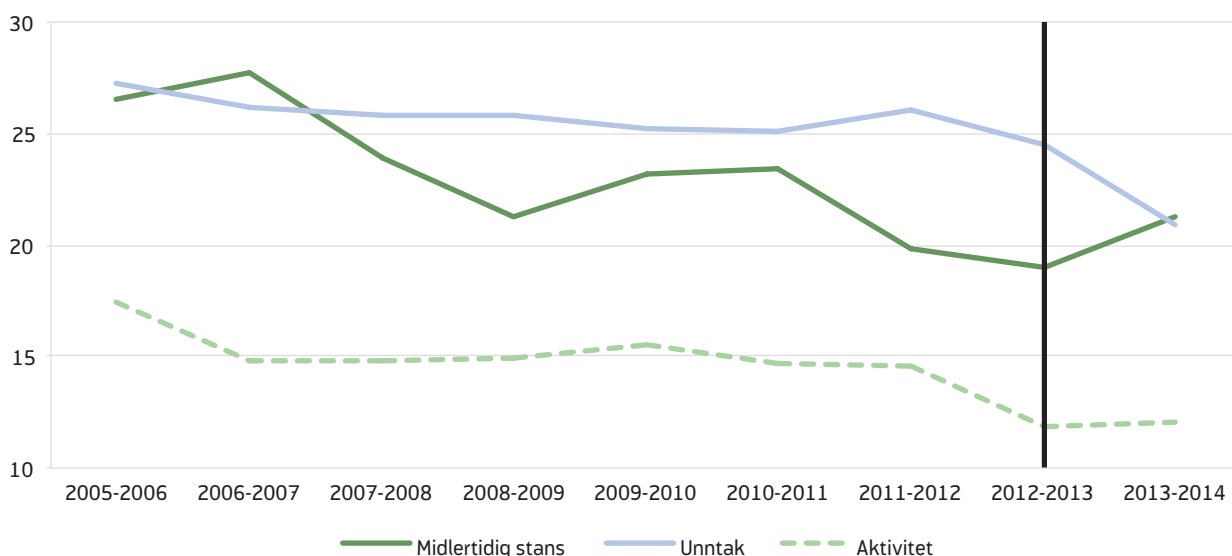
i varigheten. Dette kommer vi tilbake til mot slutten av artikkelen.

For å finne ut når i fraværforløpet endringene etter tiltaket var størst, laget vi histogram over andelen av sykepengemottakerne som ble friskmeldt på ulike tidspunkter. I figur 7 sammenligner vi alle som ikke var i aktivitet (unntak og midlertidig stans samlet) før og etter tiltaket. Vi finner da en kraftig nedgang i andelen som mottok sykepengen i et helt år, og en økning særlig i andelen som ble friskmeldt innen utgangen av den 18. fraværssuken. For varighetsgruppene mellom disse ytterpunktene er andelen om lag uendret. Dette stemmer godt med tidligere funn (Kann m.fl. 2014), og indikerer at friskmeldingstilbøyeligheten økte på alle tidspunkter etter åtte uker når man ser på alle ikke-aktive samlet, altså uavhengig av om de fikk midlertidig stans eller unntak.

I figur 8 sammenligner vi stansgruppen og unntaksgruppen det første året etter tiltaket. Vi ser da at andelen som ble friskmeldt innen utgangen av uke 12 var langt lavere blant dem med midlertidig stans enn blant dem

som hadde unntak. Som nevnt henger dette trolig sammen med at sykmeldte som det forventes snarlig friskmelding for, har fått unntak. Andelen i disse varighetsgruppene vil dermed kunne være «kunstig» høye i unntaksgruppen. Vi må da huske på at de øvrige andelen også er påvirket, siden totalen skal summere seg opp til 100 prosent i begge grupper. Som vi ser var det en høyere andel i stansgruppen som ble friskmeldt ved 21–27 uker, 34–39 uker og 49 uker eller mer. Dersom vi antar at forskjellene i varighetsgruppene inntil 12 uker i sin helhet skyldes ulik sammensetning av de to gruppene, endrer bildet seg noe. Men andelen blir da høyere i unntaksgruppen enn i stansgruppen fra uke 13 til 20. Dersom vi antar at dette også skyldes personer det var grunn til å forvente rask friskmelding for, reduseres forskjellene på varigheten i de to gruppene ytterligere. Det som står igjen er at en noe høyere andel ble friskmeldt i uke 23–27 og uke 49–51 i stansgruppen enn i unntaksgruppen, mens andelen er tilsvarende lavere i de påfølgende ukene (uke 28–33 og uke 52+). Dette kan tyde på at brev om midlertidig stans har bidratt til at flere i stansgruppen ble friskmeldt i forbindelse med innkalling til eller gjennom-

**Figur 6.** Andel av alle sykepengetilfeller på over 8 uker eller varig stanst av NAV ved 8 uker som gikk ut hele sykepengeperioden, etter tolv månedersperiode og analysegruppe. Prosent. Hedmark\*\*

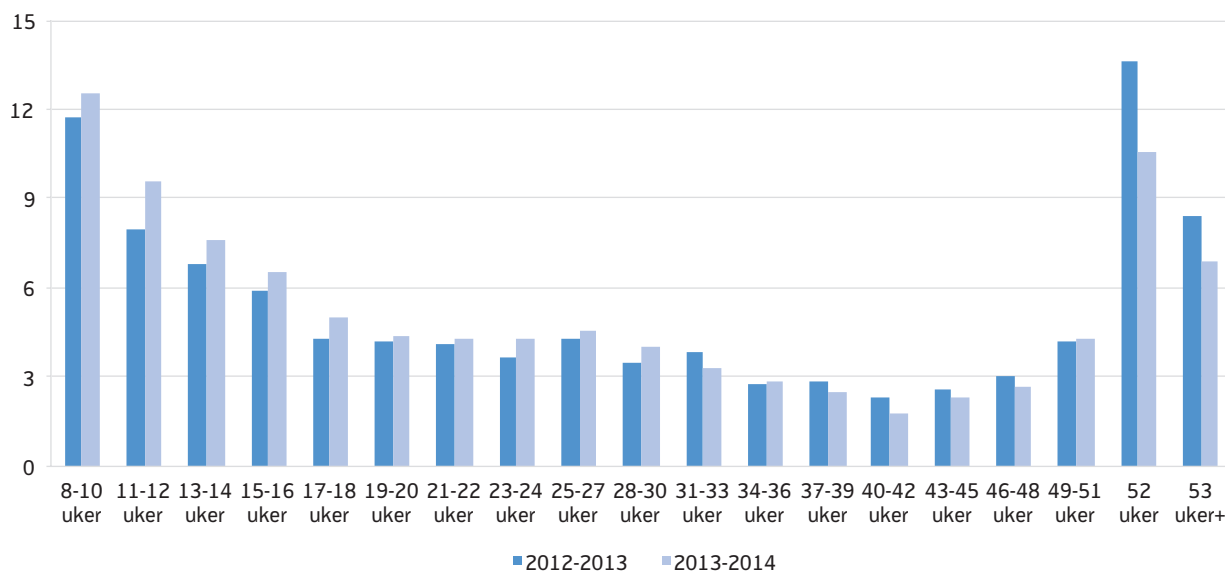


\* I den siste tolv månedersperioden kan andelen være noe for lave, siden sykepengetilfeller som ikke var avsluttet da datagrunnlaget ble hentet ut fortsatt kan gå ut hele sykepengeperioden.

\*\* Den lodrette stolpen markerer tidspunktet for iverksettelse av Hedmarksmodellen.

Kilde: NAV

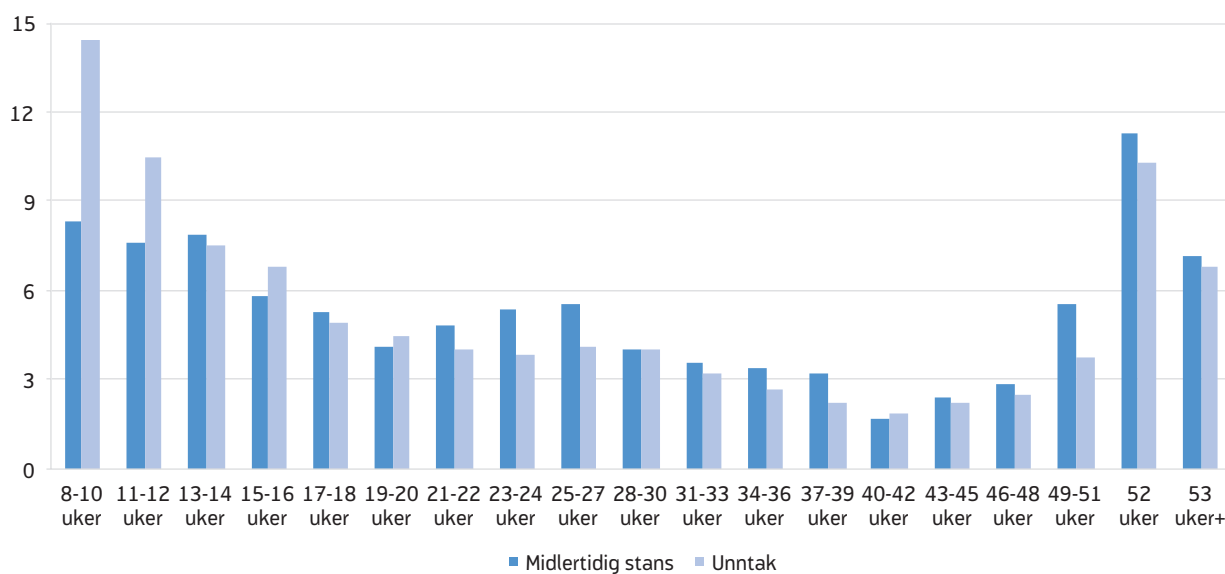
**Figur 7. Alle sykepengetilfeller uten aktivitet ved 8 uker (midlertidig stans eller unntak), etter tolv måneders periode. Prosentfordelt etter varighet. Hedmark\***



\* Stans i løpet av den åttende fraværsuken er kun inkludert i «8-10 uker» når midlertidig stans har ført til varig stans. «53 uker+» består av sykepengetilfeller hvor det har vært et opphold i utbetalingen av sykepenger, sannsynligvis pga. uttak av ferie.

Kilde: NAV

**Figur 8. Sykepengetilfeller uten aktivitet ved 8 uker, etter analysegruppe. Prosentfordelt etter varighet. April 2013 – mars 2014. Hedmark\***



\* Stans i løpet av den åttende fraværsuken er kun inkludert i «8-10 uker» når midlertidig stans har ført til varig stans. «53 uker+» består av sykepengetilfeller hvor det har vært et opphold i utbetalingen av sykepenger, sannsynligvis pga. uttak av ferie.

Kilde: NAV

føring av dialogmøte 2, samt rett før sykepengeperioden utløper. Men forskjellene er altså forholdsvis små.

### Begrenset økning i aktiviteten til de langtids-sykmeldte

Styrket håndheving av aktivitetskravet i Hedmark kan også ha påvirket overgangen til gradert sykmelding og andre former for aktivitet blant dem som ikke var aktive på åtteukerstidspunktet. I begge gruppene fant vi en svak økning i andelen sykepengetilfeller som var graderte ved uke 26 (figur 9). Denne endringen fulgte imidlertid en økende trend gjennom flere år, og økningen var svakere enn i de foregående årene. Her må vi også ta et forbehold om at sammensetningen av gruppen med ikke-aktive samlet kan være endret som følge av raskere friskmelding etter tiltaket. Vi fant en mer markant økning i andelen graderte ved tolv uker, men også denne fulgte en trend fra de foregående årene (ikke vist i figur).

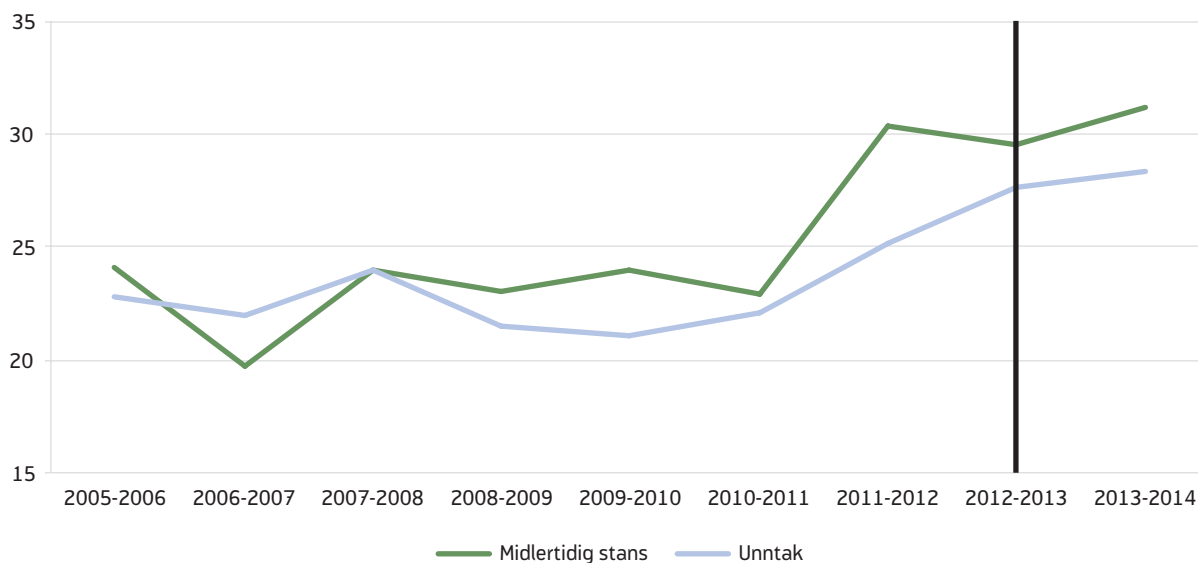
Vi fant at det etter satsingen i Hedmark ble økt bruk av «friskmelding til arbeidsformidling» etter åtteukerstidspunktet, men fra et svært lavt nivå i utgangspunktet

(ikke vist i figur). For arbeidsrettede tiltak fant vi ingen endring.

### Endringer også før åtteukerstidspunktet

Tiltakene i Hedmark kan også ha påvirket sykefraværet mer generelt, for eksempel via endringer i legenes sykmeldingspraksis eller gjennom bedret kommunikasjon mellom NAV og legene og/eller arbeidsgiverne. Dette burde i så fall vise seg ved at det har blitt raskere friskmelding og eventuelt økt bruk av gradering også før åtte uker, og eventuelt også færre sykefravær. Vi undersøkte derfor om det var noen endringer i Hedmark i antallet som startet en periode med sykepenger fra NAV – altså fravær utover arbeidsgiverperioden på 16 dager, i hvor stor andel av disse som avsluttet sykepengeperioden innen utgangen av åtte uker uten å ha fått midlertidig stans, samt hvor stor andel som hadde gradert sykmelding på åtteukerstidspunktet. Vi fant at antall sykepengetilfeller ble redusert med 3,5 prosent fra det siste året før tiltaket til første år etter tiltaket (ikke vist i figur). Det var en viss nedgang også i årene før tiltaket, men klart svakere enn det siste året. Det var heller ingen tilsvarende nedgang på landsbasis. Andelen som avsluttet

**Figur 9.** Andel av alle sykepengetilfeller som var inaktive ved 8 uker og mottok sykepenger i 26 uker eller mer som var graderte ved uke 26, etter tolv månedersperiode og analysegruppe. Prosent. Hedmark\*



\* Den lodrette stolpen markerer tidspunktet for iverksettelse av Hedmarksmodellen.

sykepengeperioden innen åtte uker uten å ha fått midlertidig stans økte også fra 48 til 49 prosent, som bare er litt sterkere enn økningen de foregående årene (ikke vist i figur). Men nedgangen i antall sykepengetilfeller vil, sammen med endringene etter åtteukerstidspunktet, ha bidratt til den sterke nedgangen i antall personer i Hedmark som har gått ut sykepengeperioden (Kann og Lima 2015). Når det gjelder andelen med gradert sykmelding på åtteukerstidspunktet, var denne omtrent uendret, etter noen år med kraftig økning (ikke vist i figur).

## Diskusjon

De siste årenes sterke økning i antall brev med melding om midlertidig stans av sykepenger er et tegn på at håndhevingen av aktivitetskravet fra NAVs side er styrket. Det er imidlertid fortsatt store fylkesvise variasjoner i antall brev. Fra 1. september 2015 ble det også satt i gang et forsøk i tre fylker – Buskerud, Aust-Agder og Rogaland – med de samme tiltakene som i Hedmarksmodellen. Forsøket i de tre fylkene skal evalueres. Det er ikke lagt opp til noen systematisk evaluering av den styrkede håndhevingen av aktivitetskravet i andre deler av landet.

Satsingen i NAV Hedmark på å styrke håndhevingen av aktivitetskravet har gitt betydelige resultater. Våre funn tyder imidlertid ikke på at midlertidig stans av sykepenger isolert sett har noen avgjørende effekt på sykefraværet. Kjennskapet til at sykepengene kan bli stanset kan derimot virke motiverende på både arbeidstaker og arbeidsgiver for å finne mer aktive løsninger. Bruk av midlertidig stans har svært sjelden ført til varig stans ved åtte uker. I en rapport om oppfølgingen av sykmeldte påpekte Ose m.fl. (2013) at det ifølge NAVs veiledere sjelden sendes ut brev om midlertidig stans, og de ganger det gjøres kommer det nesten alltid nye opplysninger fra legen slik at det ikke blir noen varig stans av sykepengene (Ose m.fl. 2013, s. 234 og 239). Selv om NAV Hedmark endret brevtteksten for å oppmuntre til kontakt med arbeidsgiver framfor lege, fant vi få tegn til at personer som har fått midlertidig stans av sykepenger friskmeldes raskere eller oftere får gradert sykmelding enn dem som har fått unntak fra aktivitetskravet. Selv om vi finner tegn til at brev om midlertidig stans fører til noe

raskere friskmelding i tiden omkring dialogmøte 2 og like før den sykmeldte bruker opp sine sykepengerettigheter, er ikke dette nok til å forklare den markante nedgangen i sykefraværet i Hedmark etter tiltakene.

Våre analyser viser at utviklingen i sykefraværet i Hedmark etter tiltakene skyldes både en markant reduksjon i sykefraværets varighet for personer som ikke var i aktivitet på åtteukerstidspunktet, uansett om de fikk midlertidig stans eller unntak, samt en moderat reduksjon i antall sykepengetilfeller. Disse resultatene stemmer godt med funnene til Kann m.fl. (2014) og bidrar til å forklare at nedgangen i antall sykepengetilfeller som gikk ut hele sykepengeperioden var sterkere enn nedgangen i sykefraværet totalt (Kann og Lima 2015). Dette tyder på at det er andre gevinster å hente ved en styrket håndheving av aktivitetskravet som er større enn effekten av å sende ut brev i seg selv. Vi vurderer det slik at den systematiske gjennomgangen av muligheter og hindringer for aktivitet for alle sykmeldte som ikke er i aktivitet på åtteukerstidspunktet, der NAV-kontorene i Hedmark har fått veiledning gjennom saksdrøftingsverksteder med deltakelse av ulike fagpersoner, har bidratt til bedre kunnskap om den enkelte sykmeldtes situasjon. Dette kan ha ført til bedre oppfølging i det videre sykefraværforløpet etter åtte uker, som igjen har ført til raskere friskmelding. At vi ikke fant noen endring i varigheten for dem som hadde gradert sykmelding eller var i annen type aktivitet ved åtte uker, og dermed ikke ble omfattet av tiltakene, styrker denne tolkningen.

Derimot fant vi i begrenset grad at tiltakene førte til økt bruk av gradering eller annen aktivitet blant dem som fortsatte å motta sykepenger. Selv om det var en betydelig økning i bruken av gradering ved tolv uker og en svak økning ved 26 uker, var ikke økningen sterkere enn i de foregående årene. Dette er noe overraskende, men må sees i sammenheng med at en relativt høy andel av de sykmeldte i Hedmark (nær 4 av 10) hadde gradert sykmelding allerede på åtteukerstidspunktet.

Når vi også fant at satsingen førte til en viss nedgang i antall sykefraværstilfeller utover arbeidsgiverperioden på 16 dager, antar vi dette kan skyldes at tiltakene har påvirket sykmeldingsatferden i Hedmark mer gene-

relt. Det kan dreie seg om både legenes sykmeldingspraksis, arbeidstakernes holdninger til sykmelding og arbeidsgivernes vilje til tilrettelegging for sine ansatte. Disse effektene kommer i tillegg til virkningene av den systematiske vurderingen av om aktivitetskravet er oppfylt i det enkelte tilfelle.

## Referanser

Brage, Søren, Per Kristoffersen og Nina Lysø (2014) «NAV's oppfølging av sykmeldte». *Arbeid og velferd* 1/2014, 78–89.

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

Kann, Inger Cathrine og Ivar Åsland Lima (2015) «Tiltak i NAV Hedmark ga færre nye mottakere av arbeidsavklaringspenger». *Arbeid og velferd* 2/2015, 77–94.

Markussen, Simen, Knut Røed og Ragnhild C. Schreiner (2015) *Can compulsory dialogues promote return to work from sick-leave?* Working paper. Oslo: Frischsenteret.

NAV (2015a) *Rundskriv til folketrygdens § 8–4*. Sist endret 23.4.2015. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

NAV (2015b) *Mål og disponeringsbrev 2015 til fylkene*. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Nossen, Jon Petter og Johannes Sørbø (2015) «Friskmelding til arbeidsformidling – en ordning som bør benyttes oftere?». *Arbeid og velferd* 2/2015, 51–63.

Ose, Solveig, Karin Dyrstad, Ingunn Brattlid, Rune Slettebak, Heidi Jensberg, Roland Mandal, Jan Lippestad og Ivar Pettersen (2013) *Oppfølging av sykmeldte – fungerer dagens regime? Oppfølgingsplaner, dialogmøter, rapportering, kontroller og sanksjoner*. Forskningsrapport. Trondheim: Sintef Teknologi og samfunn.