

Flere yrkeshemmede kommer i jobb

AV TORMOD REIERSEN OG TORBJØRN ÅRETHUN

SAMMENDRAG

Det var en sterk økning i antall yrkeshemmede fra 1999 til 2005. Økningen hadde i stor grad sammenheng med innskjerping av kravet om at attføring skal forsøkes før uføretrygd innvilges, i tillegg til utviklingstrekk ved arbeidsmarkedet. Det var en liten nedgang i antall yrkeshemmede fra 2005 til 2006. I gjennomsnitt var det nesten 90.000 yrkeshemmede i 2006, det vil si mer enn 60 prosent flere enn i 1995.

Den store økningen i antall yrkeshemmede de senere årene har ført til at det nå er sterk vekst i antall personer som er tilbake i jobb. I perioden 2002 til 2006 var det nesten en fordobling i antall personer som fikk jobb etter endt attføring, en økning fra vel 11.000 til 20.000.

Andelen yrkeshemmede som fikk jobb etter at de sluttet å melde seg hos NAV var 45 prosent både i 2002 og 2006. Økt etterspørsel etter arbeidskraft har bidratt til at denne andelen er noe høyere enn i årene 2003–2005.

INNLEDNING

Høy etterspørsel etter arbeidskraft i de fleste sektorer gir nå bedre jobbmuligheter for personer i randsonen av arbeidsmarkedet. Et viktig virkemiddel for å øke yrkesaktiviteten i befolkningen er yrkesrettet attføring for yrkeshemmede arbeidssøkere. De siste 8 årene sett under ett har det vært en økning i antall registrerte yrkeshemmede fra 57.400 i gjennomsnitt i 1999 til 89.500 personer i gjennomsnitt i 2006. Denne økningen skyldes i hovedsak regelverksendringer på sykepenge-, rehabiliteringspenge- og uføreområdet. Regelverksendringene har til hensikt å få flere over på yrkesrettet attføring slik at veien frem til jobb blir kortere.

Antall yrkeshemmede går ned

Både endringer i konjunktorene og regelverksendringer kan ha påvirket antall yrkeshemmede som går til jobb etter avsluttet attføring. Vi vil i denne artikkelen gjøre vurderinger av overgangen til jobb blant tidligere yrkeshemmede.

Figur 1 viser at antall yrkeshemmede nådde toppen i 1. halvår 2005. Siden den gangen har det vært noe nedgang i tallet på yrkeshemmede. I første del av artikkelen skal vi se i hvilken grad utviklingen i tilgangen og avgangen av yrkeshemmede har påvirket beholdningen av antall yrkeshemmede.

UTVIKLINGEN I TILGANGEN OG AVGANGEN AV YRKESHEMMEDE

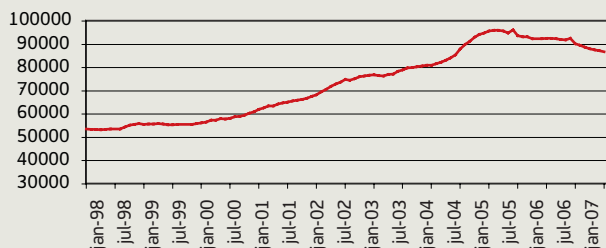
Utviklingen i tilgang og avgang av yrkeshemmede er avgjørende for hvor mange yrkeshemmede som er registrert ved NAV. Figur 2 viser at både tilgangen og avgangen av yrkeshemmede økte betydelig i perioden 2002 til 2005. Den kraftige veksten i antall yrkeshemmede i den perioden skyldes imidlertid at tilgangen økte sterkere enn avgangen, og at tilgangen i hele perioden lå betydelig over avgangen av yrkeshemmede.

Tilgangen av yrkeshemmede avtar, avgangen øker

Fra og med 2. halvår 2005 falt tilgangen av yrkeshemmede relativt mye, slik at tilgangen i løpet av kort tid ble lavere enn avgangen av yrkeshemmede. Fortsatt er det tendenser til at avgangen av yrkeshemmede øker svakt, mens tilgangen avtar svakt. Dette innebærer at nedgangen i beholdningen av yrkeshemmede forsterker seg.

I 2006 var tilgangen av yrkeshemmede 45.000, en nedgang på 2.300 fra året før. De første 10 månedene av 2006

Figur 1:
Utviklingen i antall yrkeshemmede i perioden januar 1998-januar 2007. Sesongjusterte tall¹.



¹ Figuren er også justert for at en omlegging av de administrative og tekniske rutinene i forbindelse med registrering av yrkeshemmede i NAVs saksbehandlingssystem isolert sett gav om lag 3.000 færre yrkeshemmede fra mars 2005 til juli 2005.

KILDE: NAV.

økte avgangen av yrkeshemmede med 1.800 personer sammenlignet med tilsvarende periode året før.

Avgangen av yrkeshemmede vil i stor grad være påvirket av tilgangen av yrkeshemmede på tidligere tidspunkt. Utviklingen i tilgangen og avgangen av yrkeshemmede de siste par årene har trolig sammenheng med følgende forhold:

- I perioden 1999–2004 var det flere innskjerpinger av kravet om at attføring skal forsøkes før uføretrygd innvilges. I 2004 fikk trygdeetaten en lovfestet plikt til å vurdere yrkesrettet attføring tidlig i sykmeldingsperioden for sykmeldte som ikke kan gå tilbake til arbeid. Det ble også innført strengere krav til vurdering av yrkesrettet attføring for personer som mottok rehabiliteringspenger, samtidig som de medisinske kravene til å kunne få forlenget perioden på rehabilitering utover ett år ble skjerpet. Fra 1. juli 2004 tok daværende Aetat over ansvaret for saksbehandling av det medisinske inngangsvilkåret for attføring, noe som innebar at man ble registrert som yrkeshemmet tidligere i attføringsløpet. Alle disse endringer gav vekst i tilgangen av yrkeshemmede. Endringene gir også et varig høyere nivå på tilgangen av yrkeshemmede, men det var en sterk midlertidig effekt i 2004, slik at dette kan ha bidratt til at tilgangen av yrkeshemmede fra og med 2005 igjen har

gått noe ned. I løpet av 2006 og hittil i 2007 har mange av de som kom som en ekstraordinær tilgang i 2004 avsluttet yrkesrettet attføring slik at dette bidrar til økt avgang nå

- Som følge av det reduserte sykefraværet i deler av både 2004 og 2005, ble tilgangen av tidligere sykmeldte og tidligere rehabiliteringspengemottakere til gruppen av yrkeshemmede lavere i 2006 enn i de foregående årene
- Bedringen på arbeidsmarkedet har trolig ført til en lavere tilgang av tidligere ordinære arbeidssøkere til gruppen av yrkeshemmede
- Bedringen på arbeidsmarkedet har medført at det er lettere for yrkeshemmede å få jobb etter avsluttet attføring. Dette kan ha bidratt til å øke avgangen av yrkeshemmede.

Betydning av konjunkturer for tilgang og avgang av yrkeshemmede?

Med de betydelige regelverksendringene de siste årene er det vanskelig å skille konjunktoreffekter fra effekter av regelverksendringene. I det følgende vil vi imidlertid gjøre noen vurderinger knyttet til dette.

Når konjunkturerne er i bedring, tar det noe tid før dette gir seg utslag i økt etterspørsel etter arbeidskraft, blant

Definisjoner, metode og datakilder

Yrkeshemmede er personer som ønsker arbeid, men som på grunn av fysisk, psykisk eller sosial funksjonshemming har vansker med å få ordinært arbeid. Dette er personer som vurderes av NAV med sikte på yrkesrettet attføring. Alle som mottar attføringspenger, blir klassifisert som yrkeshemmede². I tillegg er personer med for eksempel sykepenger, uføretelser, individstøtte eller lønn fra arbeidsgiver som deltar på tiltak under yrkesrettet attføring eller vurderes for slike tiltak, klassifisert som yrkeshemmet.

Tilgang og avgang av yrkeshemmede: Personer som blir registrert som yrkeshemmet og som ikke har vært registrert som yrkeshemmet i løpet av de tre foregående månedene blir definert i tilgang. På tilsvarende måte blir alle tidligere yrkeshemmede som ikke har vært registrert som yrkeshemmet i tre måneder definert som avgang. Definisjonen innebærer at vi ikke har avgangstall for de tre siste månedene.

Både tilgangstallene og avgangstallene har tilfeldige variasjoner og sesongvariasjoner. For å ta hensyn til dette har vi i denne artikkelen laget 12 måneders glidende gjennomsnitt av både tilgangs- og avgangstallene. Dette innebærer for eksempel at tallene for februar 2005 er et gjennomsnitt av tallene fra og med mars 2004 til og med februar 2005. På denne måten får vi visket bort sesongvariasjonene samtidig som vi får frem den trendmessige utviklingen. Metoden innebærer imidlertid at utviklingstrekkene kommer frem med et tidsetterslep.

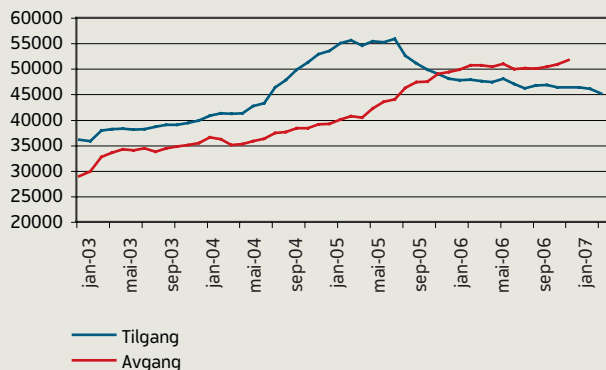
NAV's sluttmeldekort: Alle arbeidssøkere som har stått tilmeldt NAV får tilsendt et sluttmeldekort om lag 9 uker etter at de sluttet å melde seg ved NAV. På dette sluttmeldekortet bes de oppgi hovedaktivitet. Alle personer som har vært yrkeshemmet i løpet av de siste 24 månedene før avgang som arbeidssøker defineres her som yrkeshemmet.

Svaroppløsningen på sluttmeldekortet er om lag 65 prosent. En egen oppfølgingsundersøkelse i regi av Aetat gav indikasjoner på at yrkeshemmede som ikke besvarte sluttmeldekortet hadde lavere overgang til arbeid enn personer som besvarte sluttmeldekortet. Anslagene for både andelen av yrkeshemmede og antall yrkeshemmede som går til jobb blir derfor trolig noe overvurdert, mens andelen til trygd blir undervurdert.

Antall til jobb og trygd: For å estimere antall til jobb i et kalenderår, baserer vi oss på andelen av alle yrkeshemmede som har besvart sluttmeldekortet og oppgir jobb som hovedaktivitet i løpet av et kalenderår. Her bruker vi det tidspunktet svarene er avgitt. Denne andelen multipliseres deretter med antall personer som har gått i avgang i løpet av et kalenderår. Dette innebærer at det ikke er nøyaktig de samme personene som teller med i avgang som har besvart sluttmeldekortet, uten at dette har noen vesentlig innvirkning på resultatene. Videre bruker vi her av systemtekniske årsaker en avgangsdefinisjon basert på 9 uker, ikke tre måneder som når man beregner avgangstall for yrkeshemmede. Avgangstallene for 2006 er estimert på bakgrunn av utviklingen de 10 første månedene av året. Tallene er rundet av til nærmeste hele 100. Vi bruker tilsvarende metode for antall til trygd.

² Med unntak av de som er ferdig med deltakelse i arbeidsmarkedstiltak og står registrert ved NAV i påvente av jobb.

Figur 2:
Utviklingen i tilgangen på og avgangen av yrkeshemmede i perioden januar 2004–januar 2006 (til og med oktober 2006 når det gjelder avgangen). Tolvmåneders glatting³.



³ Denne måten å glatte på innebærer at denne figuren reagerer noe senere på endringer enn det som er tilfellet i figur 1.

KILDE: NAV.

annet fordi virksomhetene da har noe ledig kapasitet etter en forutgående nedgangskonjunktur. Etter noe tid med oppgangskonjunktur øker etterspørselen etter arbeidskraft. Etter hvert som mulighetene for jobb øker vil jobbmulighetene øke også for personer som av helsemessige eller andre årsaker har svakere tilknytning til arbeidsmarkedet, og flere av disse vil da melde seg på arbeidsmarkedet. Etter noe tid med oppgangskonjunktur vil også aktiviteten i bedriftene øke, slik at belastningen på den enkelte arbeidstaker blir større. Dette er momenter som trekker i retning av antall sykmeldte vil øke med et tidsetterslep på omtrent ett år i forhold til konjunkturutviklingen. Økt langtidssykefravær vil etter hvert øke behovet for medisinsk rehabilitering og attføring. En antagelse kan derfor være at tilgangen av yrkeshemmede vil ligge om lag 2 år etter konjunkturutviklingen.

Siden 2005 har sykefraværet igjen økt. Empiriske analyser⁴ bekrefter at sykefraværet øker når arbeidsmarkedet strammer seg til, men med noe etterslep. Dette er momenter som isolert sett trekker i retning av at tilgangen av yrkeshemmede igjen kan øke.

⁴ Se for eksempel: Bjørnstad, Roger: Er det økte sykefraværet tegn på et mer inkluderende eller ekskluderende arbeidsliv? Økonomiske analyser 6/2006, Statistisk sentralbyrå.

⁵ Det var tekniske problemer knyttet til sluttmedlekortet i 2002. Dette gav en lavere andel registrerte svar våren 2002, noe som også kan ha påvirket årsgjennomsnittet for andel til jobb og trygd.

KLARER NAV Å UTNYTTE HØYKONJUNKTUREN TIL Å FÅ FLERE OVER I JOBB?

Flere får jobb

Tabell 1 viser at andelen yrkeshemmede som har gått til jobb etter avsluttet attføring har økt de siste årene etter en nedgang fra 2002⁵ til 2003. 45 prosent av de yrkeshemmede som avsluttet attføringen i 2006 gikk til jobb, noe som er høyere enn i årene fra 2003 til 2005. Antall yrkeshemmede som går til jobb har økt fra anslagsvis vel 11.000 personer i 2002 til 20.000 personer i 2006.

Veksten i andelen yrkeshemmede som går til jobb kan ha sammenheng med følgende forhold:

- Bedre konjunkturer øker jobbmulighetene og er trolig en medvirkende årsak til at andelen yrkeshemmede til jobb nå øker. Empiriske analyser har vist at andelen yrkeshemmede til jobb er høyere i kommuner med lav ledighet enn i kommuner med høy ledighet.
- Sammensetningen av yrkeshemmede. Siden 1999 har tallet på yrkeshemmede økt sterkt, noe som har bidratt til at avgangen av yrkeshemmede har økt de senere årene. Tallet på yrkeshemmede har blant annet økt som følge av innskjerpinger i kravet om at attføring skal forsøkes før uføretrygd innvilges. Dette er et moment som trekker i retning av at helsetilstanden til de yrkeshemmede som nå går i avgang er svakere enn tidligere slik at andelen yrkeshemmede til jobb isolert sett skulle gått ned. Mange av de som kom som ekstraordinær tilgang i 2004 har gått i avgang i løpet av 2006. Mange av disse ville uansett ha deltatt på attføring på et seinere tidspunkt og trenger ikke ha påvirket sammensetningen av yrkeshemmede vesentlig.

Kvaliteten på attføringsarbeidet vil også påvirke andelen yrkeshemmede som får jobb og kan også ha blitt bedre i perioden.

Tabell 1 viser at antall yrkeshemmede som har gått til jobb har økt i perioden 2002–2006.

Fra 2004 til 2006 økte antallet yrkeshemmede til jobb med anslagsvis 5.000 personer. Vel en tredjedel av denne

Tabell 1:
Andel og antall til jobb i henhold til NAVs sluttmedlekort. Yrkeshemmede i avgang.

	Andel til jobb	Estimat for antall til jobb
2002	45 %	11.500
2003	41 %	13.700
2004	41 %	15.100
2005	43 %	18.800
2006	45 %	20.100

KILDE: NAV.

Tabell 2:

Andel og antall til trygd* i henhold til NAVs sluttmeldekort. Yrkeshemmede i avgang.

	Andel til trygd	Estimat for antall til trygd
2002	35 %	8.800
2003	43 %	14.600
2004	42 %	15.600
2005	38 %	16.600
2006	35 %	15.700

* Svaralternativene Langvarig sykemelding/medisinsk rehabilitering og Uføretrygd/alderspensjon på sluttmeldekortet.

KILDE: NAV.

veksten skyldes at en økt andel av de som avsluttet attføringen fikk jobb, mens knappe to tredjedeler skyldes at flere personer avsluttet yrkesrettet attføring.

Lavere andel av de eldre til jobb

Av de yrkeshemmede som gikk i avgang⁶ viser foreløpige tall at en litt større andel var over 50 år i 2006 enn i 2002. Imidlertid har andelen av de over 50 år som fikk jobb etter at de sluttet å melde seg til NAV gått ned, mens andelen har gått opp blant de i alderen 30-49 år. Aldersfordelingen av antall yrkeshemmede til jobb har dermed endret seg lite.

Færre til trygd

En høyere andel yrkeshemmede til jobb de to siste årene motsvares av at en lavere andel yrkeshemmede har gått til trygdelsninger som langvarig sykmelding/medisinsk rehabilitering eller uføretrygd/alderspensjon, se tabell 2. Det siste året har også antall til trygd gått ned. I og med at antallet som har avsluttet yrkesrettet attføring har økt så vidt mye i hele perioden 2002–2006, har også antall som går til slike ordninger økt betydelig i perioden sett under ett.

⁶ Basert på sluttmeldekortdefinisjon