

Statistikknotat – Nedsatt arbeidsevne, mars 2014

Skrevet av Helene Ytteborg, Ivar Andreas Åsland Lima og Johannes Sørbø – 10.04.2014

Ved utgangen av mars 2014 var det registrert 206 400 personer med nedsatt arbeidsevne, som tilsvarer 6,3 prosent av befolkningen i alderen 18-66 år. Dette utgjør en nedgang på 5 000 personer sammenliknet med mars 2013.

Innledning

Begrepet nedsatt arbeidsevne omfatter personer som på grunn av sykdom, skade eller andre hindringer har behov for ekstra oppfølging fra NAV for å få eller beholde arbeid. Bistandsbehovet fastsettes etter en arbeidsevnevurdering. Mange blir registrert med nedsatt arbeidsevne etter å ha brukt opp retten til sykepenger, fordi de fortsatt trenger tid til rehabilitering eller omskolering. Andre har vært lenge arbeidsledig, men på grunn av helsemessige utfordringer vurderes de å ha ekstra behov for oppfølging for å kunne komme i jobb.

Begrepet nedsatt arbeidsevne omfatter personer som på grunn av sykdom, skade eller andre hindringer har behov for spesielt eller varig tilpasset innsats for å få eller beholde arbeid. Bistandsbehovet fastsettes etter en arbeidsevnevurdering i h.h.t Lov om Arbeids- og velferdsforvaltningen § 14a og vil omfatte:

1. arbeidsrettet tilbud
2. annen oppfølging (medisinsk behandling, rehabilitering, sosial trening/oppfølging og tilrettelegging).

Nedgang i antallet registrert med nedsatt arbeidsevne

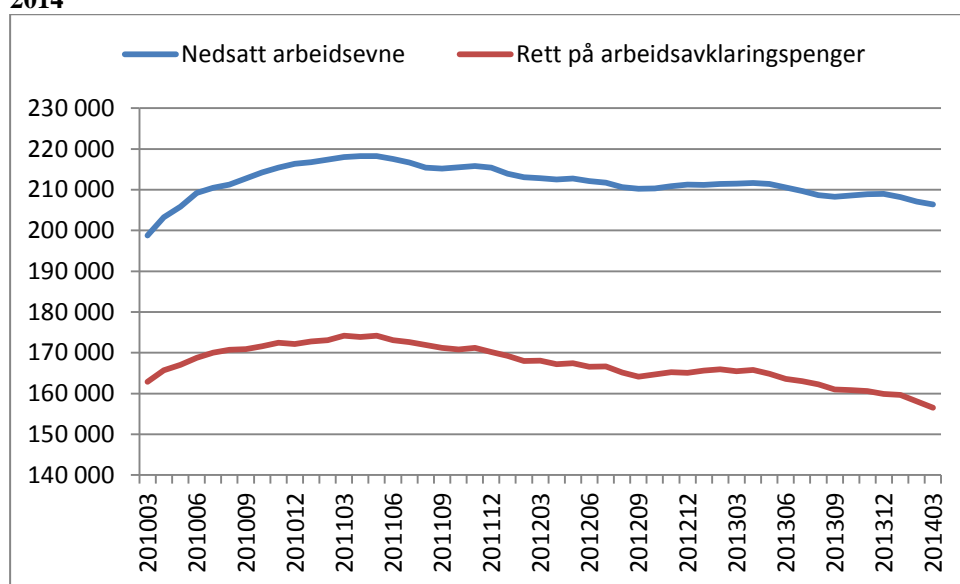
I mars 2014 var 206 400 personer registrert med nedsatt arbeidsevne hos NAV. Av disse hadde 156 500 rett på arbeidsavklaringspenger.

Antall personer med nedsatt arbeidsevne økte raskt det første året etter innføringen av arbeidsavklaringspenger i mars 2010, men har gått jevnt nedover siden sommeren 2011. Figur 1 viser utviklingen i antall personer med nedsatt arbeidsevne og arbeidsavklaringspenger.

Vi ser at nedgangen i antall personer registrert med nedsatt arbeidsevne skyldes at antallet med rett på arbeidsavklaringspenger også har falt. I slutten av 2011 og starten av 2012 var det mange av de som tidligere mottok tidsbegrenset uførestønad som fikk innvilget uførepensjon, og dermed sluttet å motta arbeidsavklaringspenger. Mot slutten av 2013 og gjennom de første tre månedene av 2014 ser vi også en nedgang i antall personer som har rett på arbeidsavklaringspenger. Det kommer av at man som hovedregel kan motta arbeidsavklaringspenger i maksimalt fire år.

Da arbeidsavklaringspenger ble innført 1. mars 2010 erstattet dette de tre gamle ytelsene attføringspenger, rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad (se historisk del til slutt i notatet). Dette gjorde at om lag 160 000 personer som mottok en av de tre gamle stønadene i stedet begynte å motta arbeidsavklaringspenger. Mange av disse har fått innvilget uførepensjon eller gått tilbake i arbeid i løpet av disse fire årene, men ved utgangen av 2013 mottok om lag 55 000 personer fremdeles arbeidsavklaringspenger. Disse passerer dermed fire år med arbeidsavklaringspenger denne våren, og NAV har hatt stort fokus på å avklare disse fra slutten av fjoråret og i årets første måneder. Med avklaring mener vi å finne ut om vedkommende har fått bedre helse og kan returnere til arbeid eller søke jobb, eller om vedkommende har en varig nedsatt arbeidsevne og dermed har krav på en uførepensjon.

Figur 1. Antall personer registrert med nedsatt arbeidsevne og arbeidsavklaringspenger. Mars 2010-mars 2014



Kilde: NAV

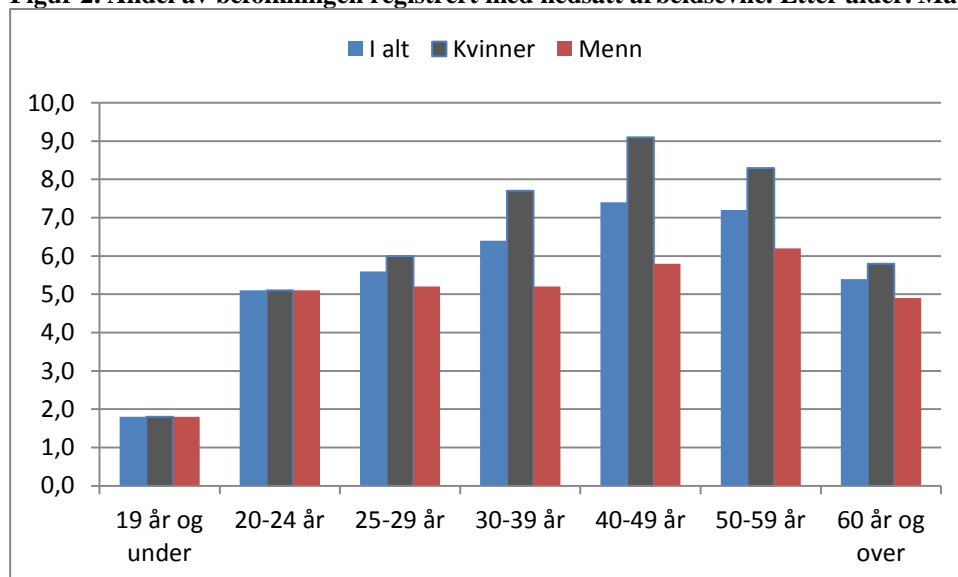
Størst nedgang for kvinner i 40-årene

Det er blant 40- og 50-åringene det er flest som er registrert hos NAV med nedsatt arbeidsevne. I mars 2014 var 9,1 prosent av alle kvinner fra 40- 49 år registrert med nedsatt arbeidsevne. For menn var andelen høyest blant personer i 50-årene med 6,2 prosent. Samlet er 7,2 prosent av kvinnene fra 18 - 66 år registrert med nedsatt arbeidsevne, mens det samme gjelder 5,4 prosent av mennene.

Ved utgangen av mars var om lag 39 000 personer under 30 år registrert med nedsatt arbeidsevne. Dette utgjør 4,7 prosent av befolkningen i denne aldersgruppen. Til sammenligning var om lag 34 500 personer i samme aldersgruppe registrert som helt ledige eller arbeidssøkere på tiltak på samme tidspunkt. Bragstad og Sørbø (2014) fant at de unge i denne gruppen hadde liten arbeidserfaring og få hadde fullført videregående skole. Mens

personer over 30 år i stor grad ble registrert med nedsatt arbeidsevne etter å ha gått ut sykepengeperioden, fant Bragstad og Sørbo at dette i liten grad gjaldt for personer under 30 år. De kom i større grad rett fra skole, fra arbeidsledighet eller hadde mottatt sosialhjelp før de ble registrert med nedsatt arbeidsevne.

Figur 2. Andel av befolkningen registrert med nedsatt arbeidsevne. Etter alder. Mars 2014

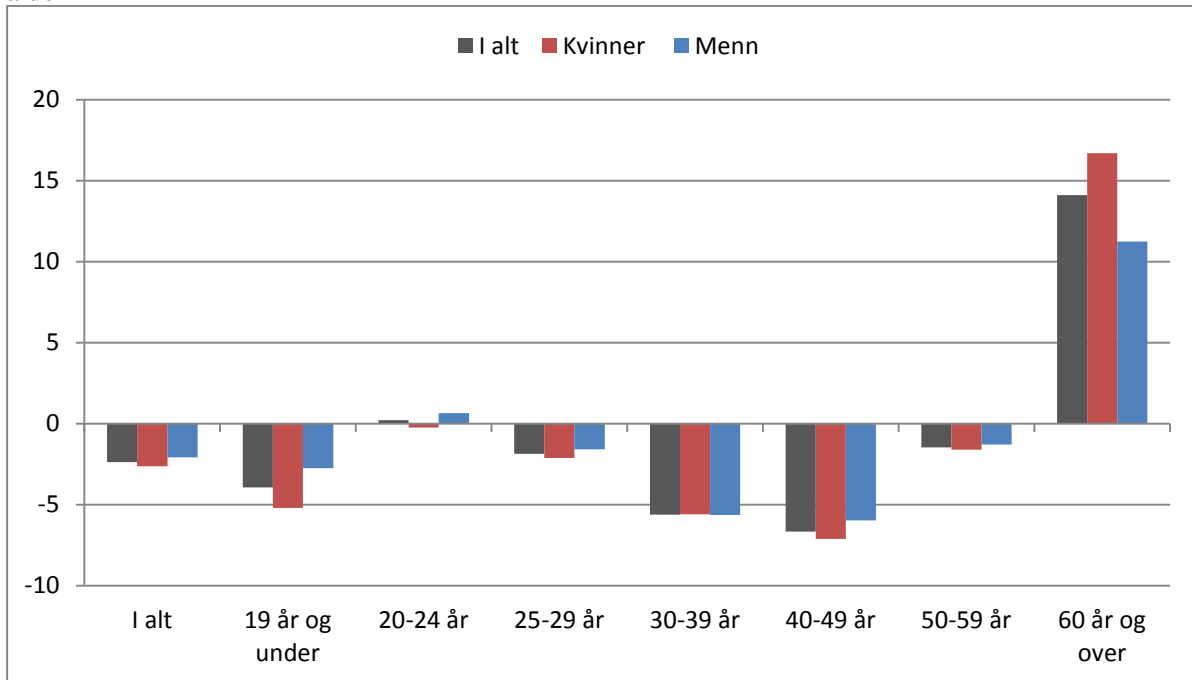


Kilde: NAV

Det siste året har det vært en nedgang i antallet med nedsatt arbeidsevne i alle aldersgrupper bortsett fra de over 60 år. Nedgangen var størst i aldersgruppen 40-49 år, hvor det nå er 4 000 (-7 %) færre registrert med nedsatt arbeidsevne enn det var for ett år siden.

Aldersgruppen over 60 år skiller seg klart ut fra de andre aldersgruppene. Det siste året har antallet personer registrert med nedsatt arbeidsevne økt med 2 600 personer, eller 14 prosent, i denne aldersgruppen. Målt som andel av befolkningen har antallet personer over 60 år registrert med nedsatt arbeidsevne økt fra 4,7 prosent i mars i fjor til 5,4 prosent i mars i år. Det har vært flere store regelverksendringer for personer over 62 år de siste årene. Blant annet pensjonsreformen og endringer i dagpengeregelverket. Vi ser også at det har vært til dels store endringer i antall uførepensjonister, alderspensjonister, arbeidsledighet og arbeidsavklaringspenger etter disse regelverksendringene. Det vil være interessant med en egen analyse som så på endringene for denne aldersgruppen.

Figur 3. Prosentvis endring i antall personer med nedsatt arbeidsevne. Mars 2013 til mars 2014. Etter alder



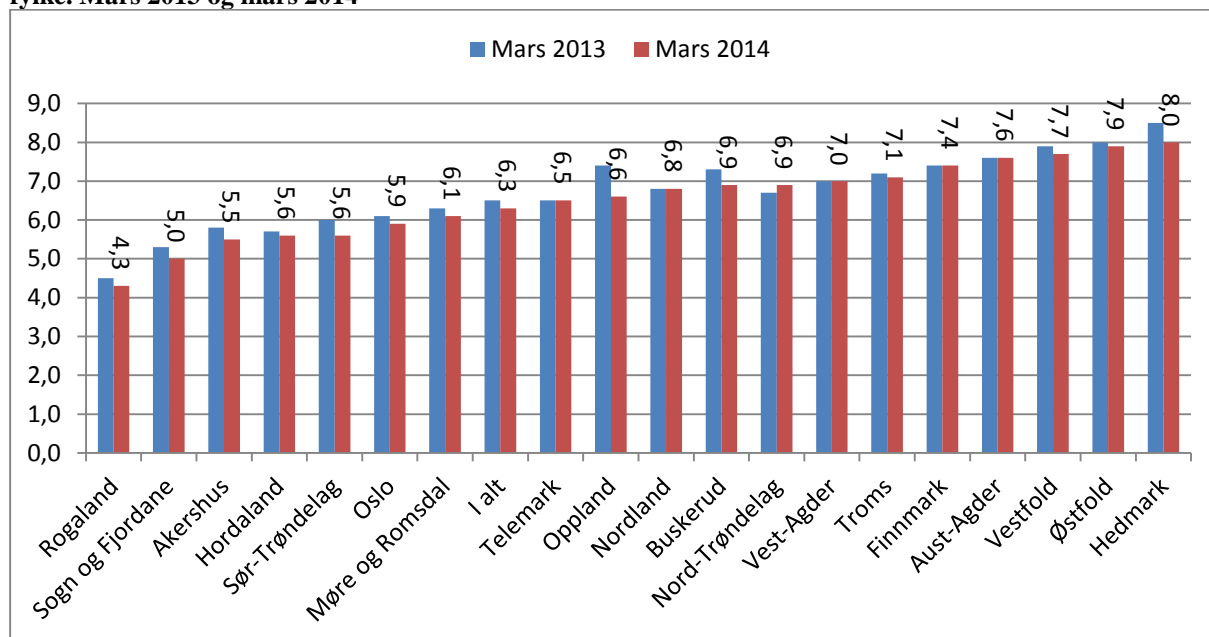
Kilde: NAV

Færrest registrert med nedsatt arbeidsevne i Rogaland

Ved utgangen av mars var det Hedmark som hadde den høyeste andelen av befolkningen registrert med nedsatt arbeidsevne. Her var 8,0 prosent registrert med nedsatt arbeidsevne. Deretter fulgte Østfold med 7,9 prosent og Vestfold med 7,7 prosent. Andelen var lavest i Rogaland med 4,3 prosent og Sogn og Fjordane med 5,0 prosent.

Det siste året har antallet med nedsatt arbeidsevne gått ned i de fleste fylkene. Nedgangen har vært størst i Oppland (10 %), Hedmark og Sogn og Fjordane (6 %). I Oppland har dermed andelen av befolkningen som er registrert med nedsatt arbeidsevne falt fra 7,4 til 6,6 prosent, mens den i Hedmark har falt fra 8,5 til 8,0 prosent. Dette er de to fylkene hvor sykefraværet falt mest fra 4. kvartal 2012 til 4. kvartal 2013. Siden mange av de som bruker opp sykepengere rettighetene sine går over til arbeidsavklaringspenger, vil et lavere sykefravær føre til at færre begynner å motta arbeidsavklaringspenger.

Figur 4. Andel av befolkningen i alderen 18-66 år registrert med nedsatt arbeidsevne i alderen, fordelt på fylke. Mars 2013 og mars 2014



Kilde: NAV

Flere nye registrert med nedsatt arbeidsevne

I første kvartal 2014 ble det i alt registrert 16 500 nye personer med nedsatt arbeidsevne (tilgang).¹ Dette er en økning på 1 300 personer sammenliknet med samme periode i fjor. Det første året etter innføringen av arbeidsavklaringspenger, var tilgangen høy, men fra og med andre kvartal 2011 har det blitt registrert omtrent 15 000 nye personer med nedsatt arbeidsevne per kvartal.

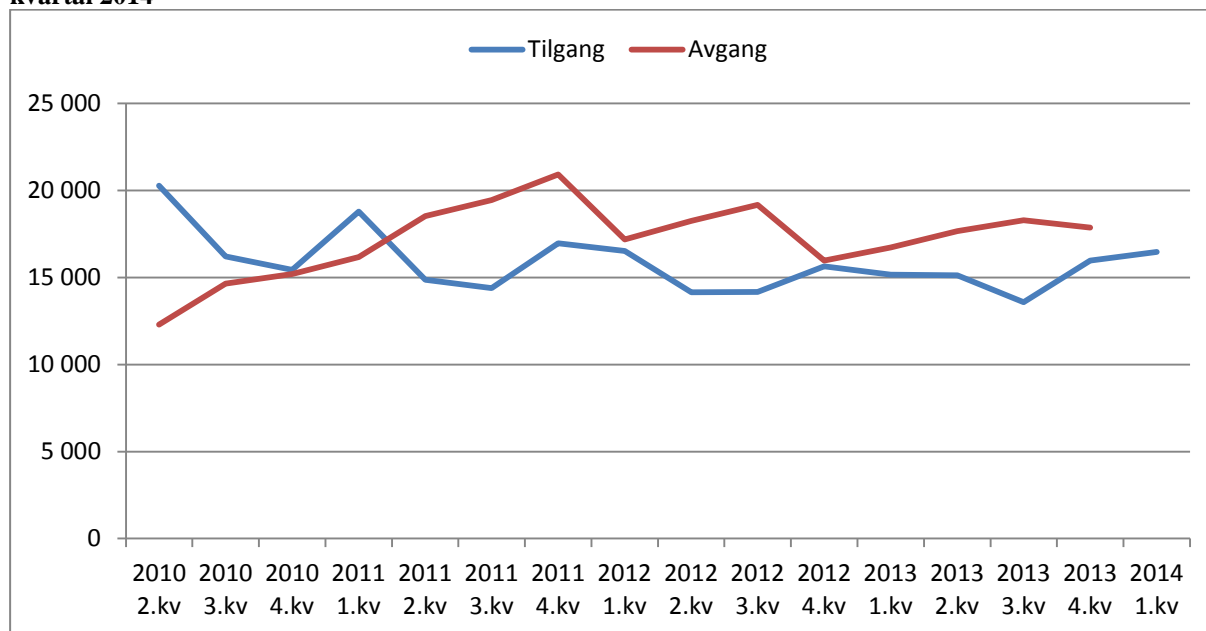
Antallet personer som slutter å være registrert med nedsatt arbeidsevne, avgangen, var i fjerde kvartal 2013 på 17 900 personer.² Dette er 1 900 flere enn i fjerde kvartal 2012, noe som skyldes økt fokus på å avklare de som nærmet seg fireårsgrensen for arbeidsavklaringspenger. Avgangen fra nedsatt arbeidsevne har nå holdt seg høyere enn tilgangen siden første kvartal 2011.

I figur 5 ser vi også at etter innføringen av arbeidsavklaringspenger i mars 2010 var tilgangen høy og avgangen lav. Det henger sammen med at dette var en overgangsperiode for NAV, med innføring av ny arbeidsmetodikk i tillegg til den nye ytelsen. Det førte til at fokuset den første tiden trolig var på å få ut riktig ytelse til rett tid, samtidig som det var nødvendig med opplæring i den nye metoden med å bruke arbeidsevnevurderinger. Dette ga mindre tid til oppfølgingsarbeid i denne perioden.

¹ Nye personer (tilgangen) er her definert som personer som er registrert med nedsatt arbeidsevne i en måned, men ikke de to foregående. Tall per kvartal er regnet ut ved å summere tallene per måned.

² Avgangen fra nedsatt arbeidsevne er definert ved at en person er registrert med nedsatt arbeidsevne i en måned, men ikke de to neste.

Figur 5. Tilgang til og avgang fra personer registrert med nedsatt arbeidsevne. Antall. 2.kvartal 2010-1. kvartal 2014



Kilde: NAV

Hva skjer med de som har vært registrert med nedsatt arbeidsevne?

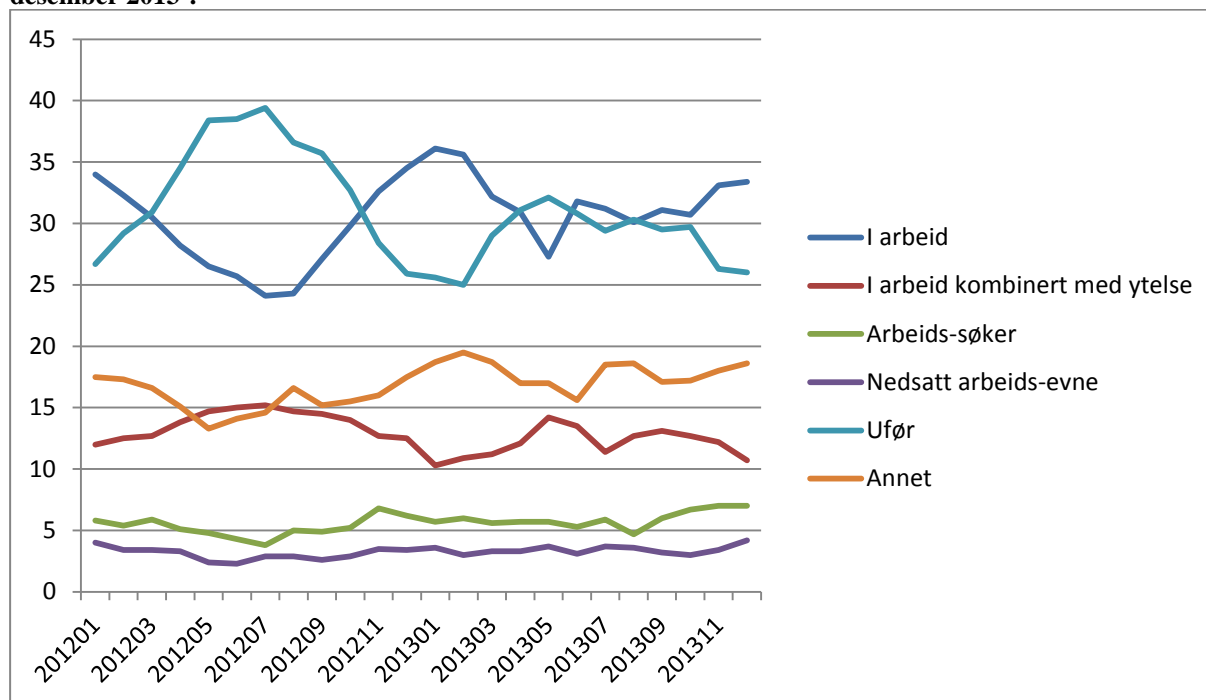
Blant personer som slutter å være registrert med nedsatt arbeidsevne, går flest personer over til arbeid eller til uførepensjon, se figur 6. Denne figuren viser statusen for disse personene seks måneder etter at de sluttet å være registrert med nedsatt arbeidsevne. Desember 2013 i figuren viser altså statusen i denne måneden for de som hadde avgang fra nedsatt arbeidsevne i juni 2013.

Blant de som hadde avgang fra status nedsatt arbeidsevne i juni 2013, var 33 prosent i jobb uten å motta en ytelse fra NAV i desember 2013. 11 prosent kombinerte jobb med en ytelse fra NAV. 7 prosent var arbeidssøkere, mens 26 prosent hadde fått innvilget uførepensjon. 19 prosent var verken registrert hos NAV eller i jobb.³

I figur 5 kan vi se at det var en stor avgang fra nedsatt arbeidsevne ved utgangen av 2011. I figur 6 ser vi dette ved at mange er registrert med uførepensjon i perioden mai til juli 2012. I samme periode er det lav overgang til arbeid. Dette henger sammen med at mange tidligere mottakere av tidsbegrenset uførestønad ble innvilget uførepensjon i denne perioden.

³ Vi ser at det også er en stor gruppe som verken er registrert med ytelser fra NAV eller i arbeidstakerregisteret. Dette gjelder mellom 15 og 20 prosent av de med avgang fra nedsatt arbeidsevne. Disse kan ha gått av med alderspensjon, begynt å studere, eller blitt selvstendig næringsdrivende. Noen kan også være døde.

Figur 6. Arbeidsmarkedsstatus 6 måneder etter avgang fra nedsatt arbeidsevne. Status mars 2010- desember 2013⁴.



Kilde: NAV

76 prosent mottar arbeidsavklaringspenger

Om lag 76 prosent av de som er registrert med nedsatt arbeidsevne, har rett på arbeidsavklaringspenger. Den nest vanligste ytelsen å motta blant personer med nedsatt arbeidsevne er uførepensjon. Mange av disse er i varig tilrettelagt arbeid i regi av NAV.

I tabell 1 ser vi at 13 prosent av de som var registrert med nedsatt arbeidsevne tilsynelatende ikke mottok noen ytelse fra NAV. En del av disse vil imidlertid motta sosialhjelp, kvalifiseringsstønad eller sykepenger. Vi har ikke data for dette for mars 2014, men har undersøkt hvor stor andel dette gjaldt i mars 2012. Den gang fant vi at nesten halvparten av de som da var i «Annet»-gruppen var dekket av en av disse tre ytelsene.

⁴ I grafene er det illustrert hva individene gjør 6 måneder etter avgang fra nedsatt arbeidsevne. Status desember 2013 er altså for de som hadde avgang fra nedsatt arbeidsevne i juni 2013.

Tabell 1. Personer med nedsatt arbeidsevne fordelt på ytelse. Antall og andel. Mars 2014

	Antall personer med nedsatt arbeidsevne	Arbeidsavklaringspenger ⁵	Uførepensjon	Dagpenger	Individstønnad	Annet
Antall	206 400	156 500	21 000	800	2 300	25 800
Andel	100	75,8	10,2	0,4	1,1	12,5

Kilde: NAV

40 prosent av de i 20-årene deltar i arbeidsrettede tiltak

I mars 2014 deltok rundt 27 prosent av personene som var registrert med nedsatt arbeidsevne på et arbeidsrettet tiltak. Mange trenger medisinsk oppfølging og rehabilitering før det er aktuelt med arbeidsrettede tiltak eller retur til arbeidslivet. For andre viser det seg at det ikke er mulig å returnere til arbeidslivet, fordi helsen ikke blir bedre. Disse vil i hovedsak få innvilget vedtak om uførepensjon.

Tabell 2. Oppfølgingsstatus for personer med nedsatt arbeidsevne. Antall og andel. Mars 2014

	Antall personer med nedsatt arbeidsevne	Andel blant de med nedsatt arbeidsevne. Prosent
I alt	206 400	100,0
Venter på oppfølgingsvedtak	5 100	2,5
Behov for arbeidsrettede tiltak	58 100	28,2
Deltar på arbeidsrettede tiltak	55 500	26,9
Ikke behov for arbeidsrettede tiltak	87 800	42,5

Kilde: NAV

Blant de registrert med nedsatt arbeidsevne deltar rundt 40 prosent av de under 30 år på arbeidsrettede tiltak. Det er en prioritert gruppe i NAVs oppfølgingsarbeid. De mest vanlige arbeidsrettede tiltakene er arbeidspraksis og opplæringstiltak. Arbeidspraksis skal gi tilrettelagt arbeidstrening med oppfølging og bidra til å prøve ut den enkeltes muligheter på arbeidsmarkedet.

⁵ Basert på rett til arbeidsavklaringspenger. Offisiell statistikk på mottakere av arbeidsavklaringspenger finnes på <https://www.nav.no/Om+NAV/Tall+og+analyse/Jobb+og+helse/Arbeidsavklaringspenger>

Tabell 3. Antall deltakere i arbeidsrettede tiltak blant personer med nedsatt arbeidsevne. Tiltak og alder. Mars 2014

	Antall personer med nedsatt arbeidsevne	Antall som deltar på arbeidsrettede tiltak	Andel som deltar på arbeidsrettede tiltak
I alt	206 419	55 465	26,9
19 år og under	2 371	827	34,9
20-24 år	17 369	7 019	40,4
25-29 år	19 297	7 560	39,2
30-39 år	44 354	14 537	32,8
40-49 år	54 990	14 203	25,8
50-59 år	46 666	8 844	19,0
60 år og over	21 372	2 475	11,6

Kilde: NAV

Historisk utvikling

Ved innføringen av arbeidsavklaringspenger den 1.3.2010 skjer det et klart brudd i statistikken for personer med nedsatt arbeidsevne. Det finnes ingen enkeltkategori før dette som er sammenlignbar med kategorien nedsatt arbeidsevne etter innføringen av arbeidsavklaringspenger. For å kunne sammenlikne over tid er en derfor nødt for å konstruere en sammenlignbar kategori. Det kan gjøres ved å slå sammen kategorien yrkeshemmet fra Aetat, med de som mottok rehabiliteringspenger og de som mottok tidsbegrenset uførepensjon. Yrkeshemmet var en tiltakskategori for de som hadde behov for en omfattende oppfølging, enten på grunn av en sykdom eller på grunn av andre årsaker. Alle mottakere av attføringspenger var en del av gruppen yrkeshemmet. De tre midlertidige ytelsene rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønning skulle alle dekke tap av inntekt forårsaket av helseproblemer.

Yrkeshemmet

Før NAV-reformen brukte en kategorien «yrkeshemmet» i arbeidsmarkedsstatens lovgiving og statistikk (Bråthen og Vetvik, 2011). Kategorien yrkeshemmet er i dag en av flere undergrupper i den sammensatte gruppen «nedsatt arbeidsevne. I likhet med nedsatt arbeidsevne inkluderte kategorien yrkeshemmet både de som var yrkeshemmet av medisinske årsaker, og de som var yrkeshemmet av andre årsaker. Slik ble yrkeshemmet definert av Aetat (2000, s. 40):

«Yrkeshemmede arbeidssøkere er personer registrert i Aetat som på grunn av medisinsk diagnose (fysiske eller psykiske lidelser), eller sosiale funksjonshemninger, har vansker med å få eller beholde arbeid. Flertallet av disse er berettiget attføringspenger i henhold til kapittel 11 i folketryktdloven om livsoppholdsyttelse, og vel halvparten mottar slik stønad til en hver tid. En del yrkeshemmede mottar også uførepensjon eller kurspenger. Noen få er også berettiget sykepenger eller rehabiliteringspenger mens de gjennomgår yrkesrettet attføring.»

Yrkeshemmede var dermed en tiltakskategori i Aetat for personer som av ulike årsaker hadde vansker med å skaffe seg arbeid, hvorav flertallet hadde en medisinsk diagnose og mottok attføringspenger. Yrkeshemmede var enten i en utredningsfase for tiltak, eller de deltok på et tiltak. De som for eksempel hadde sosiale tilpasningsproblemer hadde ikke samme rett på tiltak som de som mottok attføringspenger, men kunne tilbys tiltak hvis det var ressurser til det. Noen av disse mottok individstønning hjemlet i arbeidsmarkedsloven (Brage og Bragstad 2011).

Innføringen av kvalifiseringsprogrammet

Den 1. januar 2009 skiftet kategorien «yrkeshemmede» navn til «nedsatt arbeidsevne».

Samtidig ble kategorien utvidet med deltakere i kvalifiseringsprogrammet.

Kvalifiseringsprogrammet ble gradvis innført samtidig med NAV-reformen i landets kommuner i perioden 2007-2010. Deltakere i kvalifiseringsprogrammet mottar ytelsen kvalifiseringsstønning på 2 G. Deltakere under 26 år mottar 2/3 av 2 G.

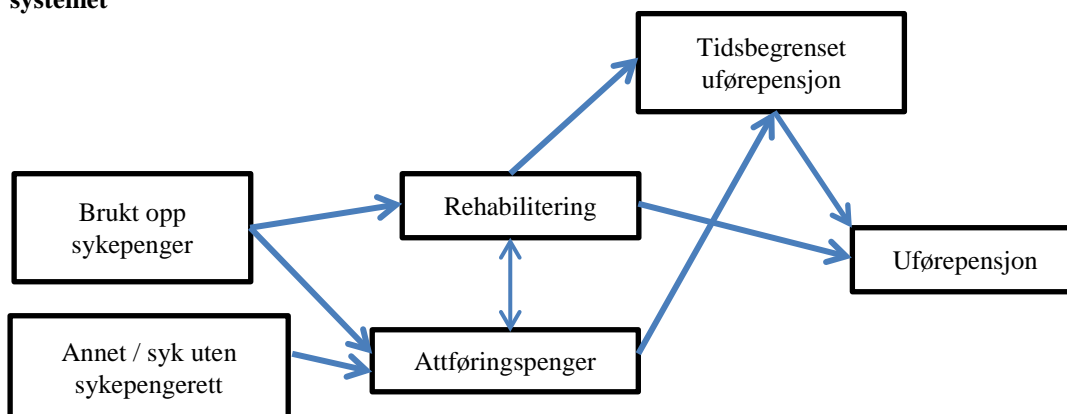
Kvalifiseringsprogrammet er et tilbud om opplæring og arbeidstrening for langvarige sosialhjelpsmottakere, eller de som står i fare for å bli langvarige sosialhjelpsmottakere.

Kvalifiseringsprogrammet ble gradvis innført fra slutten av 2007 og frem til 2010. Antall deltakere økte til en topp på 8 700 i starten av 2011, og har siden gradvis blitt redusert til omtrent 5 600 deltakere nå i 2014. Innføringen av kvalifiseringsprogrammet har dermed bidratt til å inkludere nye grupper i kategorien nedsatt arbeidsevne, men denne gruppen utgjør samlet sett kun en liten andel av gruppen med nedsatt arbeidsevne.

Inntekssikringssystemet før NAV-reformen

Før NAV-reformen bestod det midlertidige inntektsikringssystemet på helseområdet av fire ulike ytelser med egne inngangskrav (se Bragstad 2009). De fire ytelsene var sykepenger, attføringspenger, rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønning. I likhet med i dag ble sykepenger gitt i ett år for personer som er i arbeid. Om arbeidsevnen etter ett år fremdeles var redusert med minst halvparten, hadde man rett til en midlertidig helserelatert ytelse. Man hadde rett til attføringspenger om man kunne delta i et arbeidsrettet tiltak, og rett til rehabiliteringspenger dersom man var under medisinsk behandling. Personer uten sykepengerrett kunne også under visse forutsetninger motta attføringspenger. Perioden på rehabiliteringspenger var i utgangspunktet begrenset til ett år, men med mulighet for ytterligere ett år. Det var ingen juridisk begrensning i varigheten på attføringspenger, men en hadde kun rett på attføringspenger mens en ventet på tiltak eller deltok i et tiltak. Om behandlingen eller attføringen ikke førte frem, kunne man under gitt vilkår motta tidsbegrenset uførestønning eller uførepensjon. De med varig sykdom, men der det fortsatt var en viss mulighet for å komme i jobb over tid, kunne tilstå tidsbegrenset uførestønning. Det var alltid et vilkår for å tilstå en uføreytelse at det var gjennomført eller forsøkt gjennomført hensiktsmessig attføring, med mindre det var åpenbart at dette ikke ville føre frem. Maks varighet på tidsbegrenset uførestønning var utgangspunktet 4 år. I figur 7 har vi forsøkt å illustrere det helserelaterte inntektsikringssystemet før arbeidsavklaringspenger ble innført.

Figur 7. Det helserelaterte inntektssikringssystemet før NAV-reformen. Pilene illustrerer vanlige forløp i systemet



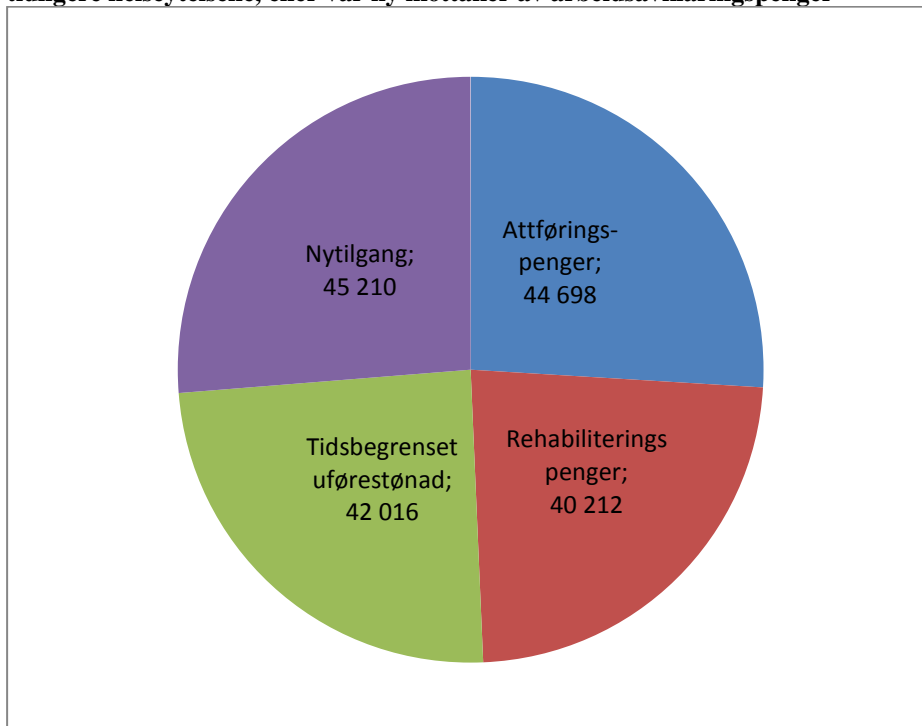
I St. meld. nr. 9 foretok forfatterne en analyse av inntektssikringssystemet. De konkluderte med at «Regelverket er fortsatt splittet i mange ytelser som hver tar fatt i en begrenset del av de problemene stønadsmottakerne har med å komme i eller tilbake til arbeid.» (s. 130). «I forbindelse med overganger mellom ulike trygdeytelser vil det også kunne oppstå unødige passive perioder ved at oppmerksomheten blir dreid mot vedtaksadministrasjon og bort fra aktivitet og oppfølging» (s. 130-131). I meldingen ble det fremmet et forslag om å slå sammen rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad i en ny tidsbegrenset inntektssikring. Dette resulterte i forslaget om å innføre arbeidsavklaringspenger.

Samlet sett er det grunn til å hevde at innføringen av arbeidsavklaringspenger har medført et enklere regelverk for studenter og unge som får nedsatt arbeidsevne på grunn av sykdom, og som ikke har opparbeidet seg sykepengerrett. Siden det ikke er et krav om sykepengerrett for å motta arbeidsavklaringspenger er det også grunn til å hevde at noen flere unge i dag oppfyller vilkårene for å motta arbeidsavklaringspenger sammenlignet med de tre tidligere midlertidige helseytelsene (se Bragstad og Sørbo, 2014). Syke som er under medisinsk behandling eller rehabilitering har også fått lengre mulig varighet på ytelsen sammenlignet med rehabiliteringspenger, og dermed økt økonomisk trygghet (Bragstad 2009). I tillegg er det grunn til å anta at overgangen fra medisinsk behandling og rehabilitering på den ene siden, til yrkesrettet tiltak på den andre, er blitt enklere å administrere.

Nedsatt arbeidsevne etter 1.3.2010 = yrkeshemmet + rehabilitering + tidsbegrenset uførestønad før 1.3.2010

Den statistiske kategorien nedsatt arbeidsevne, slik den er definert nå, ble konstruert 1. mars 2010. Da ble den nye midlertidige helseytelsen arbeidsavklaringspenger innført som erstatning for attføringspenger, rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad. Alle som tidligere mottok rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad ble automatisk overført til arbeidsavklaringspenger. Figur 8 viser hvor mange av mottakerne av arbeidsavklaringspenger i desember 2010 som ble overført fra de tidligere helseytelsene, og hvor mange som var nye mottakere av arbeidsavklaringspenger i løpet av året.

Figur 8. Antall på arbeidsavklaringspenger i desember 2010, etter om en var overført fra en av de tidligere helseytelsene, eller var ny mottaker av arbeidsavklaringspenger



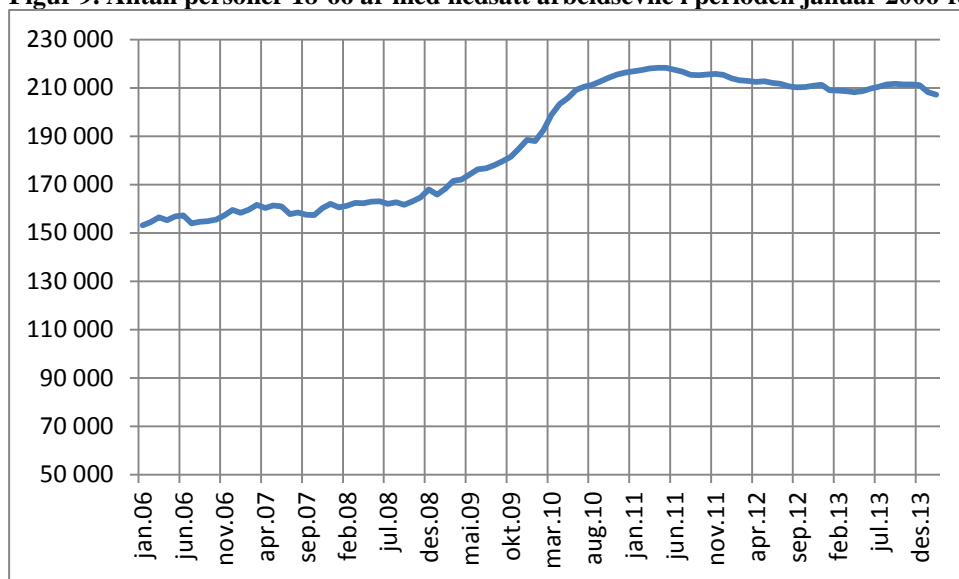
Kilde: NAV

Figuren viser at hele 74 prosent av de som mottok arbeidsavklaringspenger i desember 2010 var overført fra de tidligere ytelsene. Som dette notatet viser har gruppen som ble konvertert fra de tidligere ytelsene hatt stor betydning for utviklingen i antall med nedsatt arbeidsevne etter innføringen av arbeidsavklaringspenger.

Ved innføringen av arbeidsavklaringspenger ble kategorien nedsatt arbeidsevne ble med ett utvidet med de tidligere mottakerne av rehabilitering og tidsbegrenset uførestønad, i tillegg til de yrkeshemmede. Det skjer dermed et brudd med statistikken før 1. mars 2010. Hvis vi skal sammenligne med perioden før 1. mars 2010 må vi derfor summere antall personer med rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad, og legge til de som var registrert som yrkeshemmede i Aetat og i NAV før innføringen av arbeidsavklaringspenger⁶. Vi får da en gruppe som i stor grad er sammenlignbar med de som nå er registrert med nedsatt arbeidsevne i NAVs statistikk. I figur 9 under har vi gjort dette for perioden før 1. mars 2010, og vi kan dermed beskrive utviklingen i antall med nedsatt arbeidsevne fra 2006 og frem til i dag.

⁶ I en periode fra starten av 2009 til 1. mars 2010 brukte NAV begrepet nedsatt arbeidsevne om de som tidligere ble kalt yrkeshemmet.

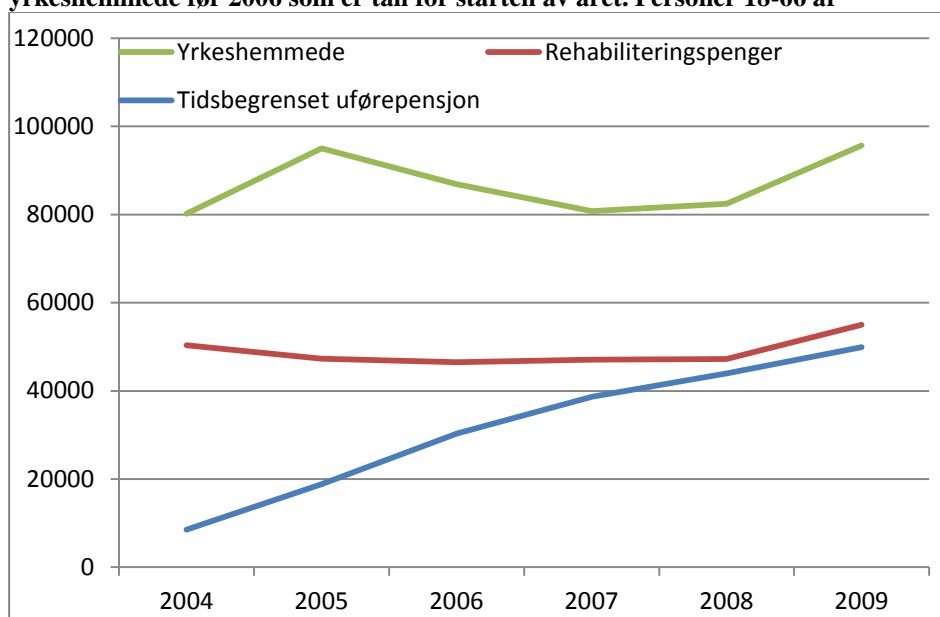
Figur 9. Antall personer 18-66 år med nedsatt arbeidsevne i perioden januar 2006-februar 2014



Kilde: NAV

Figur 9 viser at det var en gradvis økning av antall personer med «nedsatt arbeidsevne» fra 153 000 i januar 2006 til 168 100 i februar 2009. Deretter skyter økningen fart, og i løpet av 2009 og frem til februar 2010 øker antallet til 192 400. Det er to årsaker til denne økningen i personer med nedsatt arbeidsevne før innføringen av arbeidsavklaringspenger. For det første øker antallet med tidsbegrenset uførestønad gjennom hele perioden, fra 8 500 personer i 2004 da tidsbegrenset uførestønad ble innført, til i overkant av 50 000 i februar 2010 (figur 10). For det andre økte antallet yrkeshemmede og mottakere av rehabiliteringspenger betydelig i 2009 (Bråthen og Vetvik, 2011), og særlig gjaldt dette andelen yrkeshemmede (figur 10).

Figur 10. «Nedsatt arbeidsevne før 1.3.2010»: antall yrkeshemmede og antall som mottar rehabiliteringspenger og attføringspenger 2004-2009. Tall for desember hvert år med unntak av yrkeshemmede før 2006 som er tall for starten av året. Personer 18-66 år



Kilde: NAV

Tidsbegrenset uførestønad ble innført for å forhindre at personer med mulighet for å komme i arbeid ble unødvendig førtidspensjonert (Bragstad 2009). En undersøkelse fra 2006 viser imidlertid at tidsbegrenset uførestønad i «høy grad ble likestilt med en varig uførepensjon bortsett fra at de må gjennom en noe lenger prosess». I en rapport fra 2009 ble det også påpekt at de som mottok tidsbegrenset uførestønad i liten grad hadde fått noe særlig oppfølging fra trykdeetaten. En årsak til dette var at «Arbeidet med NAV-reformen har tatt ressurser bort fra saksbehandlingen... Dessuten ble det allerede høsten 2006 klart at ytelsen sannsynligvis ville bli borte innen få år» (Bragstad 2009, s. 21). Bragstad (2009) viser at mange av mottakerne gikk ut maksimalperioden på fire år, noe som medførte at det var liten avgang fra ordningen i den perioden den eksisterte. Samtidig var det en jevn tilgang på omtrent 13 000 personer i året fra 2005. Mange som kom inn i ordningen i 2006 eller senere var derfor fortsatt mottakere da arbeidsavklaringspenger ble innført.

Økningen i antall yrkeshemmede og antall med rehabiliteringspenger må på sin side sees i sammenheng med nedgangskonjunkturen etter finanskrisen. Denne medførte at antall langtidsledige begynte å øke i denne perioden, en økning som fortsatte inn i 2010. (Bråthen, 2012). Det er tidligere vist at personer som har vært lenge ledige i større grad går over på helserelaterte ytelser. I tillegg ble som tidligere nevnt deltakere i kvalifiseringsprogrammet innlemmet i kategorien yrkeshemmede. I desember 2009 var det registrert 6 100 personer i kvalifiseringsprogrammet i NAVs systemer. De tre kategoriene yrkeshemmede, rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad utgjorde til sammen 200 000 personer rett før innføringen av arbeidsavklaringspenger i 2010.

Referanseliste:

- Aetat (2000). 4. «Utviklingen i yrkeshemmede arbeidssøkere 1994-1999». Kvartalsrapport om arbeidsmarkedet, nr. 3/2000
- Brage, Søren og Bragstad, Torunn (2011). Unge på arbeids- og helserelaterte ordninger. NAV-rapport nr. 1, 2011
- Bragstad, Torunn (2009). Tidsbegrenset uførestønad – evaluering fire år etter innføring. NAV-rapport nr. 3, 2009
- Bragstad, Torunn og Sørbø, Johannes (2014). «Hvem er de unge med nedsatt arbeidsevne?», *Arbeid og velferd*, 1/2014
- Bråthen, Magne og Vetvik, Kristoffer (2011). Personer med nedsatt arbeidsevne – Hvem er de?. *Arbeid og velferd* nr. 1, 2011
- Bråthen, Magne (2012). Arbeidsavklaringspenger – status ved utgangen av 2011. *Arbeid og velferd* nr. 1, 2012
- Intensjonsavtale om et mer inkluderende arbeidsliv 4. mars 2014 – 31. desember 2018. (IA-avtalen)
- Kann, Inger Cathrine (2014). Er arbeidsavklaringspenger et venterom for uførepensjon? (arbeidstittel). Upublisert manuskript. Skal publiseres i *Arbeid og velferd* nr. 2, 2014
- St. meld. nr. 9 (2006-2007). *Arbeid, velferd og inkludering*.