

«FRISKMELDING TIL ARBEIDSFORMIDLING» – EN ORDNING SOM BØR BENYTTES OFTERE?

Av Jon Petter Nossen og Johannes Sørbø

Sammendrag

«Friskmelding til arbeidsformidling» er en ordning for sykmeldte som av helsemessige årsaker ikke kan gå tilbake til sitt vanlige arbeid, men som ellers er arbeidsføre. Den innebærer at den sykmeldte friskmeldes, men beholder retten til sykepenger i inntil 12 uker mens hun eller han søker nytt arbeid. Det er en betingelse at arbeidsforholdet opphører og brukeren melder seg som arbeidssøker. I 2014 var det knapt 4 000 arbeidstakere som benyttet ordningen.

Fra 2002 til 2014 har andelen av alle sykepengemottakere som benytter ordningen økt fra 0,6 til 1,0 prosent. Flere kvinner enn menn benytter ordningen, men regnet som andel av sykepengemottakerne er det flest menn. Andelen er høyest blant arbeidstakere under 30 år, og synker med økende alder.

«Friskmelding til arbeidsformidling» er oftest benyttet ved diagnoser knyttet til psykiske lidelser, særlig lettere psykiske lidelser. Blant mennene med en slik diagnose benyttet 2,8 prosent ordningen, og blant kvinnene 2,1 prosent. Ordningen benyttes oftest i manuelle yrker uten store krav til utdanning. Det er også store forskjeller mellom fylkene i hvor mye ordningen benyttes, noe som tyder på at det er rom for å bruke ordningen mer i deler av landet. De høyeste andelenene finner vi i Vestfold, Telemark og Buskerud, mens Sogn og Fjordane har den laveste.

Vi finner at ordningen benyttes på alle tidspunkter i sykepengeperioden, men i gjennomsnitt har deltakerne mottatt sykepenger i fem måneder før de kommer inn i ordningen. Én måned etter utløpet av 12-ukersperioden er drøyt fire av ti i ny jobb på heltid eller deltid. Ett år senere har denne andelen økt til 56 prosent, mens en fjerdedel fortsatt er arbeidssøkere og 8 prosent er registrert med nedsatt arbeidsevne.

Innledning

«Friskmelding til arbeidsformidling» er en lite kjent ordning som er aktuell for sykmeldte som av helsemessige grunner ikke lenger er i stand til å utføre sitt vanlige arbeid, men som ellers er arbeidsføre (folketrygdlovens § 8–5). I rundskrivet til ordningen omtales dette som yrkesuførhet (Arbeids- og velferdsdirektoratet 2013). Siden disse personene ikke er generelt arbeidsuføre vil de i utgangspunktet ikke lenger ha rett til sykepenger.¹

Ordningsen med «friskmelding til arbeidsformidling» går ut på at den sykmeldte beholder retten til sykepenger i inntil 12 uker mens hun eller han søker nytt arbeid. Det er en betingelse at arbeidsforholdet avsluttes i tråd med arbeidsmiljøloven og at brukeren melder seg som arbeidssøker. Dette innebærer blant annet at bedriftsinntern attføring først skal være forsøkt. Dersom en person fortsatt er i ordningen når den ordinære maksimaltiden for sykepenger nås, stanses sykepengene. Det er med andre ord ikke mulig å benytte ordningen til å utvide sykepengeperioden utover ordinær maksimaltid. Ordningen ble innført med virkning fra 1. juli 1991.

Hensikten med ordningen er så tidlig som mulig å få den sykmeldte ut av en passiv rolle som trygdemottaker og over i en aktiv rolle som arbeidssøker (Arbeids- og velferdsdirektoratet 2013). Den kan dermed sees på som en overgangsordning. I NAVs rundskriv om ordningen står det: «Bestemmelsen er aktuell i tilfeller der den sykmeldte kan og bør prøve å komme i arbeid igjen, selv om det ikke er grunnlag for friskmelding til et hvilket som helst yrke» (Arbeids- og velferdsdirektoratet 2013). I tillegg er det et formål å motvirke et umiddelbart inntektstap fordi sykepengene stanses når man ikke ansees som generelt arbeidsufør. Initiativet til å bruke ordningen kan komme fra sykmeldende lege eller fra NAV i forbindelse med oppfølging av den sykmeldte. Det forekommer trolig svært sjelden at den sykmeldte selv tar initiativet, da ordningen er lite kjent blant allmennheten. Rent praktisk foregår det på den måten at NAV mottar friskmelding fra legen, og deretter gjør et vedtak i saken og sender brev med informasjon om dette til bruker, med kopi til arbeidsgiver og lege.

¹ Retten til sykepenger er som hovedregel betinget av at en person på grunn av sykdom er arbeidsufør i forhold til ethvert arbeid. Ved kortere sykefravær gjøres det unntak fra denne regelen.

DATAGRUNNLAG

Informasjon om alle som deltar i «friskmelding til arbeidsformidling» ligger i sykepengeregisteret, som er NAVs statistikkregister for sykepenger. I de aller fleste tilfeller er det registrert start- og sluttdato for ordningen i tillegg til start- og sluttdato for utbetaling av sykepenger fra NAV. Utbetaling av sykepenger fra arbeidsgiver de første 16 dager av et sykefravær er ikke med i registeret. Vi tok utgangspunkt i alle sykepengeperioder som ble avsluttet det enkelte år.

Vi valgte å avgrense datagrunnlaget til personer registrert som arbeidstakere, og ser dermed bort fra et fåtall personer med status som selvstendig næringsdrivende, kombinert arbeidstaker og selvstendig mv. I hoveddelen av artikkelen benytter vi data over alle arbeidstakere som avsluttet en sykepengeperiode i 2013 og var registrert med kode for friskmelding til arbeidsformidling. Vi gir også noen hovedtall for perioden 2002–2014.

Fra sykepengeregisteret benyttet vi opplysninger om kjønn, alder, bostedsfylke, diagnose, inntektsgrunnlag for sykepenger, siste sykepengegrad, antall sykepenge-dager, om sykepengetilfellet gikk til maksimaltid eller ikke, og tidligere sykepengeperioder. I tillegg koblet vi på opplysninger om næring, yrke (gammel STYRK-kode) og avtalt arbeidstid fra arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret (sykefraværstatistikken). Disse opplysningene ble for hvert individ hentet fra det første registrerte arbeidsforholdet i 2012–2013 for å sikre at vi benyttet det gamle arbeidsforholdet ved skifte av jobb.

Videre koblet vi datagrunnlaget mot opplysninger hentet fra andre NAV-registre. Dette ble gjort for å finne status for deltakerne i ordningen henholdsvis 1 og 12 måneder etter avsluttet deltakelse i ordningen. Vi koblet på opplysninger om aktive arbeidsforhold og avtalt arbeidstid, status som helt arbeidsledig, arbeidssøker på tiltak, delvis ledig eller person med nedsatt arbeidsevne, samt ytelser som dagpenger, tiltakspenger, overgangsstønad, arbeidsavklaringspenger og uføretrygd. I tillegg koblet vi på dødsdato for et fåtall personer.

Til tross for at ordningen har eksistert siden 1991 finnes det lite kunnskap om den, og vi kjenner ikke til noen tidligere analyser. I Prop. 39 L (2014–2015) er det en kort omtale av ordningen i en gjennomgang av tiltak for å redusere sykefraværet. Det sies at ordningen er lite benyttet, og at dette kan skyldes at de fleste som har vært sykmeldt i 12 uker og ikke kan gå tilbake til sitt tidligere arbeid, vil ha behov for mer omfattende tiltak enn et rent formidlingstiltak.

I denne artikkelen vil vi gi en deskriptiv analyse av hvor mye ordningen benyttes, utviklingen over tid og kjenne-

tegn ved deltakerne. Vi vil blant annet vise hvordan de fordeler seg etter kjønn, alder, geografi, diagnose, yrke og næring. Vi vil også si noe om på hvilket tidspunkt i sykepengeperioden ordningen benyttes. I tillegg ønsker vi å se på hvordan det går med deltakernes arbeidstilknutting etter at de har vært innom ordningen. Kommer de fleste raskt i jobb eller blir de gående ledige lenge, og blir mange av dem å finne igjen på arbeidsavklaringspenger eller andre ytelser fra NAV?

Begrenset, men økende bruk av ordningen

I 2014 var det om lag 4 000 arbeidstakere som avsluttet en sykepengeperiode og var registrert med «friskmelding til arbeidsformidling» (figur 1). Dette er et ganske beskjedent antall. Det var for eksempel totalt nesten 400 000 arbeidstakere som avsluttet en sykepengeperiode, og om lag 40 000 er årlig sykmeldt ut hele sykepengeperioden. Det har imidlertid vært en merkbar økning i antallet, som ble nær doblet fra 2002 til 2014. Veksten i denne perioden har vært klart større enn økningen i sysselsettingen. I årene 2008–2010 var det en kortvarig nedgang i bruken av ordningen. Vi antar at dette har sammenheng med den internasjonale finanskrisen i 2008, som førte til at arbeidsledigheten økte svært raskt også i Norge. Vi ser imidlertid ikke en slik nedgang i bruken av ordningen da ledigheten økte i

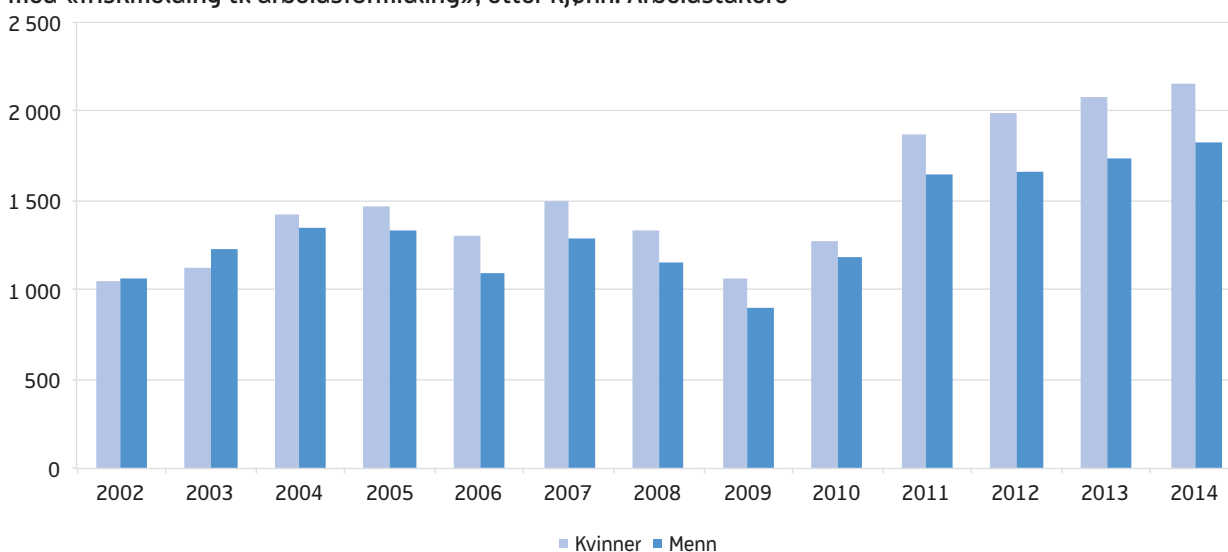
2002–2003. Fra 2011 ser det ut til at bruken av ordningen har nådd et nytt og høyere nivå enn tidligere.

I figur 2 har vi justert for utviklingen i sysselsettingen og i antall sykmeldte, ved å se på hvor stor andel av sykepengemottakerne som deltok i ordningen. I 2002 utgjorde deltakerne 0,6 prosent av alle som avsluttet en sykepengeperiode, mens andelen i 2014 hadde økt til 1,0 prosent. At flere har blitt sykmeldt kan med andre ord ikke forklare at bruken av «friskmelding til arbeidsformidling» har økt utover veksten i sysselsettingen, tvert imot har sykefraværet i slutten av perioden vi ser på vært lavere enn det var i starten. Derfor har det trolig vært en reell økning i bruken av ordningen. Sannsynligvis kommer dette av at NAV har fokusert mer på ordningen i sykefraværsoppfølgingen og/eller oppfordret legene til å benytte ordningen mer. Økningen er imidlertid ikke veldig stor, og med 4 000 personer i ordningen årlig er den fortsatt relativt lite brukt.

Høyest andel av sykepengemottakerne blant menn

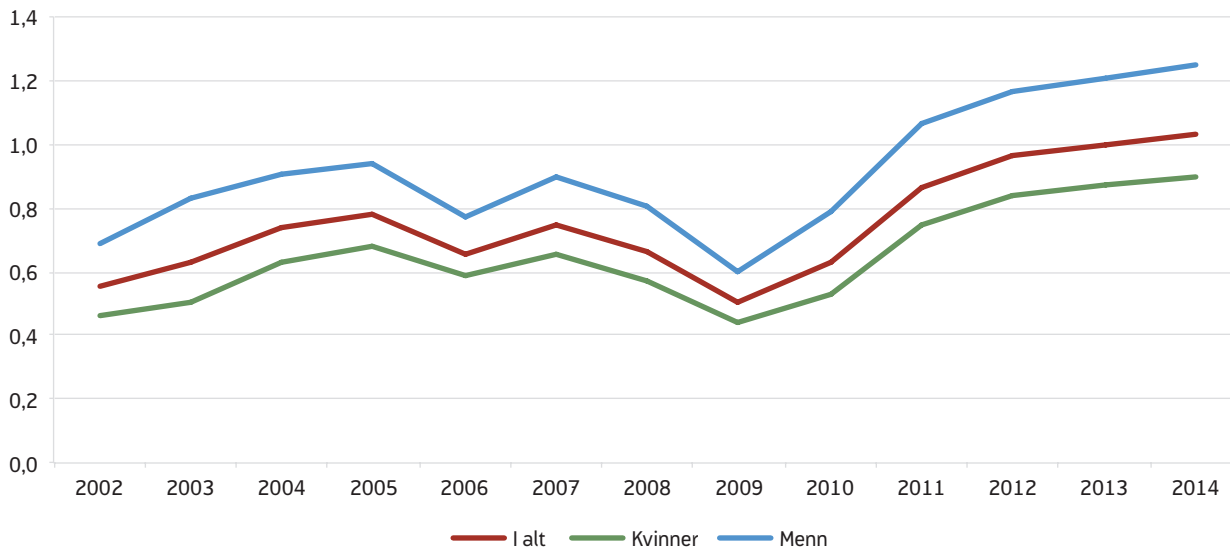
Når det gjelder fordelingen av deltakerne etter kjønn, avhenger bildet av om vi ser på antall personer eller andelen av sykepengemottakerne som deltar i ordningen. I 2002 benyttet omtrent like mange kvinner og menn ordningen, men frem til 2014 har antallet kvinner blitt mer enn doblet, mens antallet menn har økt

Figur 1. Personer som avsluttet et sykepengetilfelle utover arbeidsgiverperioden og er registrert med «friskmelding til arbeidsformidling», etter kjønn. Arbeidstakere



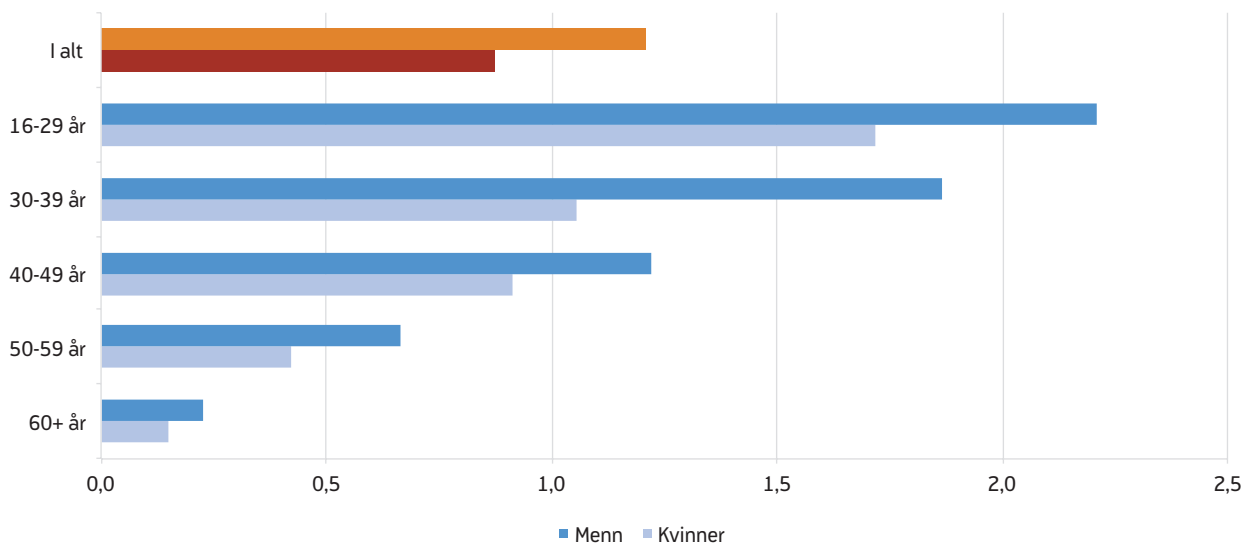
Kilde: NAV

Figur 2. Andel av alle med et avsluttet sykepengetilfelle utover arbeidsgiverperioden som er registrert med «friskmelding til arbeidsformidling», etter kjønn. Arbeidstakere. Prosent



Kilde: NAV

Figur 3. Andel av alle med et avsluttet sykepengetilfelle utover arbeidsgiverperioden som er registrert med «friskmelding til arbeidsformidling», etter kjønn og alder. Arbeidstakere. Prosent. 2013



Kilde: NAV

mindre. Samtidig er sykefraværet langt høyere for kvinner, og når vi ser på andelen av alle med sykepenger som deltar i ordningen, er denne i hele perioden høyere for menn enn kvinner, og forskjellen har økt over tid (figur 2). Ordningen benyttes med andre ord oftere av sykmeldte menn enn sykmeldte kvinner. At kvinner med svangerskapsrelaterte sykefravær ikke

vil være aktuelle for ordningen, forklarer bare en begrenset del av denne forskjellen.

Videre i artikkelen vil vi fokusere på dem som avsluttet en sykepengeperiode i 2013 og var registrert i ordningen. Dette året er det siste hvor vi har mulighet til å observere status ett år etter avslutning av deltakelse i ordningen.

Flest unge

Selv om det er flest sykepengemottakere i aldersgruppen 40–49 år, er det i antall flere som er registrert med «friskmelding til arbeidsformidling» i aldersgruppene 16–29 år og 30–39 år. Andelen av alle sykepengemottakere med «friskmelding til arbeidsformidling» er sterk synkende med alderen. Blant menn under 30 år var 2,2 prosent av alle sykepengemottakerne i 2013 registrert i ordningen, mot 0,2 prosent i aldersgruppen over 60 år (figur 3). Vi ser at det i aldersgruppen 30–39 år var en langt høyere andel i ordningen blant menn enn kvinner, noe som kan skyldes at mange av disse kvinnene er sykmeldt med svangerskapsrelaterte diagnoser og dermed ikke er aktuelle for ordningen. Ordningen brukes oftere av mannlige sykepengemottakere enn kvinnelige i alle aldersgrupper.

Det kan være flere årsaker til at det er såpass stor forskjell på de ulike aldersgruppene. Det er naturlig at det er lettere for de yngre å bytte jobb eller yrke. Unge mennesker er gjerne mer geografisk mobile og kanskje mer motiverte for å gå løs på nye utfordringer, mens eldre ofte har stiftet familie og er mer stedbundne. Hvilken type jobb man har kan også variere med alder, og midlertidig ansettelse er dessuten langt mer vanlig blant de yngste aldersgruppene.² På denne bakgrunn er det tenkelig at faktorer knyttet til det fysiske eller psykososiale arbeidsmiljøet kan forklare en del av forskjellen mellom aldersgruppene. En annen mulig forklaring er at sykmeldte i de eldste aldersgruppene i større grad har sykdommer som fører til generell arbeidsuførhet, og derfor sjeldnere er aktuelle for ordningen. Det kan for eksempel være kreft, hjerte-/karsykdommer, revmatiske lidelser og artrose (slitasjegikt). At ordningen brukes lite av de over 50 år kan også henge sammen med at arbeidsledige seniorer ofte blir værende arbeidsledige lenge. Selv om slike forhold i utgangspunktet ikke skal vektlegges, kan de gjøre det vanskeligere å bruke ordningen i praksis, slik at seniorer som kunne vært aktuelle kanskje i stedet mottar sykepenger fram til ordinær maksimaltid.

Mange med psykiske lidelser

Vi hadde en forventning om at de vanligste diagnosene blant deltakerne i ordningen ville være muskel- og

skjelettlidelser. Dels fordi dette er den største diagnosegruppen ved sykefravær generelt, men også fordi det er lett å tenke seg at en person som jobber i et tungt manuelt yrke får problemer med ryggen og dermed ikke kan fortsette i jobben, men kan jobbe i andre yrker hvor han/hun slipper tunge løft. Da vil denne ordningen være aktuell. I tillegg forventet vi en del tilfeller med allergier, hudsykdommer og lignende, selv om slike diagnoser ikke er blant de vanligste ved sykefravær.

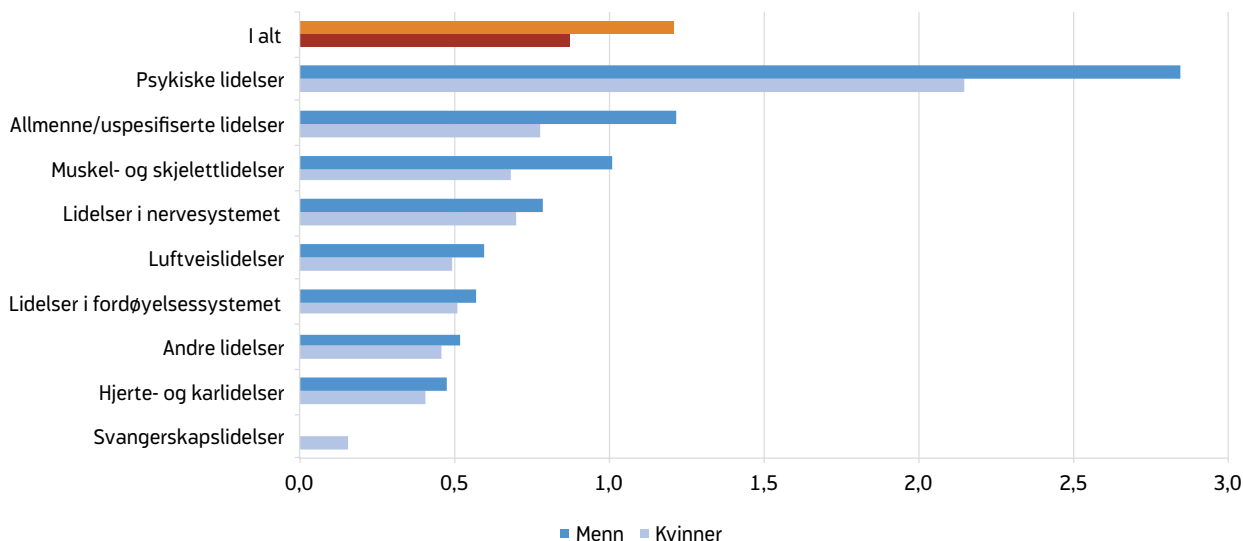
Det viste seg at om lag en tredjedel av alle som var registrert i ordningen i 2013 hadde en diagnose knyttet til muskel- og skjelettlidelser. Regnet som andel av alle i denne diagnosegruppen som mottok sykepenger, var likevel ikke flere enn 0,8 prosent registrert i ordningen. I diagnosegruppen for allmenne og uspesifiserte lidelser var andelen marginalt høyere, med 0,9 prosent.

Den klart vanligste diagnosegruppen blant deltakerne i ordningen er imidlertid psykiske lidelser. Nær halvparten av alle som var registrert med «friskmelding til arbeidsformidling» i 2013 hadde en slik diagnose. Av alle med psykiske lidelser som mottok sykepenger, var 2,8 prosent av mennene registrert i ordningen og 2,1 prosent av kvinnene (figur 4). Dette er 3–4 ganger så høyt som andelen for alle andre lidelser totalt.

Det er noe overraskende at ordningen oftest blir brukt ved psykiske lidelser. Det dreier seg altså om personer som på grunn av psykiske lidelser ikke kan returnere til jobben de har i dag, men som kan jobbe som normalt i annet arbeid. En mulig forklaring er at det kan henge sammen med problemer knyttet til det psykososiale arbeidsmiljøet, for eksempel konflikter, mobbing, trusler og vold. Slike problemer kan gå ut over den psykiske helsetilstanden og føre til sykefravær med en diagnose knyttet til psykiske lidelser. Når det gjelder konflikter på arbeidsplassen, står det i NAVs rundskriv om «friskmelding til arbeidsformidling» at ordningen *ikke* skal benyttes ved arbeidskonflikter (Arbeids- og velferdsdirektoratet 2013). I konfliktsituasjoner kan det imidlertid være en betydelig gråsoner mellom konflikt og psykiske plager, og vi kan derfor ikke utelukke at arbeidskonflikter ligger til grunn for en betydelig andel av tilfellene. Vårt datamateriale viser at situasjonsbetinget psykisk ubalanse, depressiv lidelse og «diverse psykiske symptomer og plager»

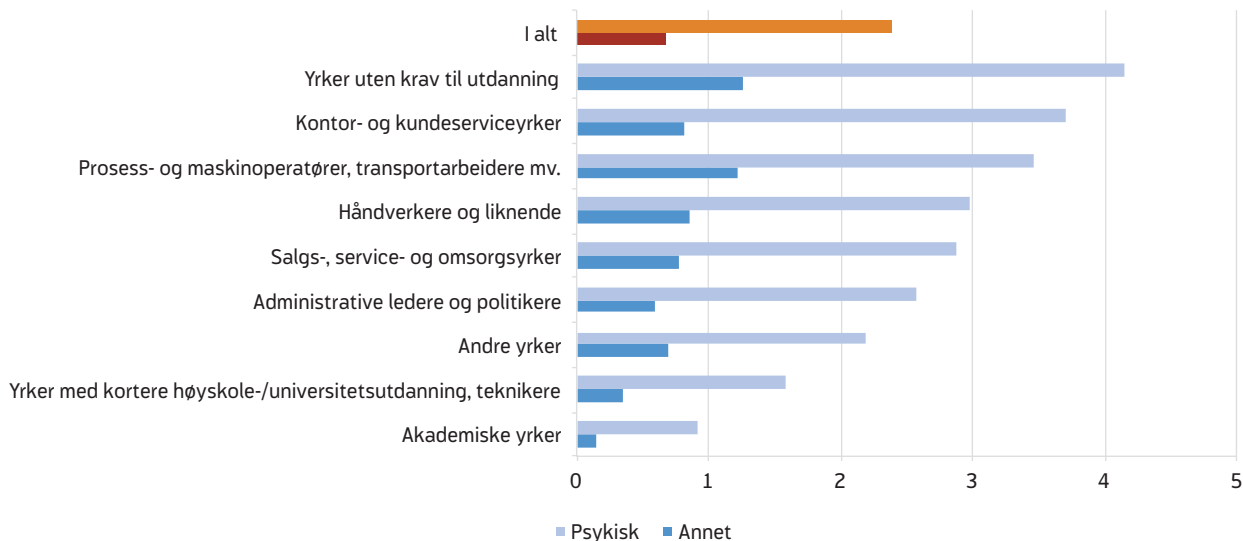
² Kilde: Arbeidskraftundersøkelsen fra Statistisk sentralbyrå.

Figur 4. Andel av alle med et avsluttet sykepengetilfelle utover arbeidsgiverperioden som er registrert med «friskmelding til arbeidsformidling», etter kjønn og diagnosegruppe. Arbeidstakere. Prosent. 2013



Kilde: NAV

Figur 5. Andel av alle med et avsluttet sykepengetilfelle utover arbeidsgiverperioden som er registrert med «friskmelding til arbeidsformidling», etter diagnosestype og hvilket yrke de har jobbet i. Arbeidstakere. Prosent. 2013



Kilde: NAV

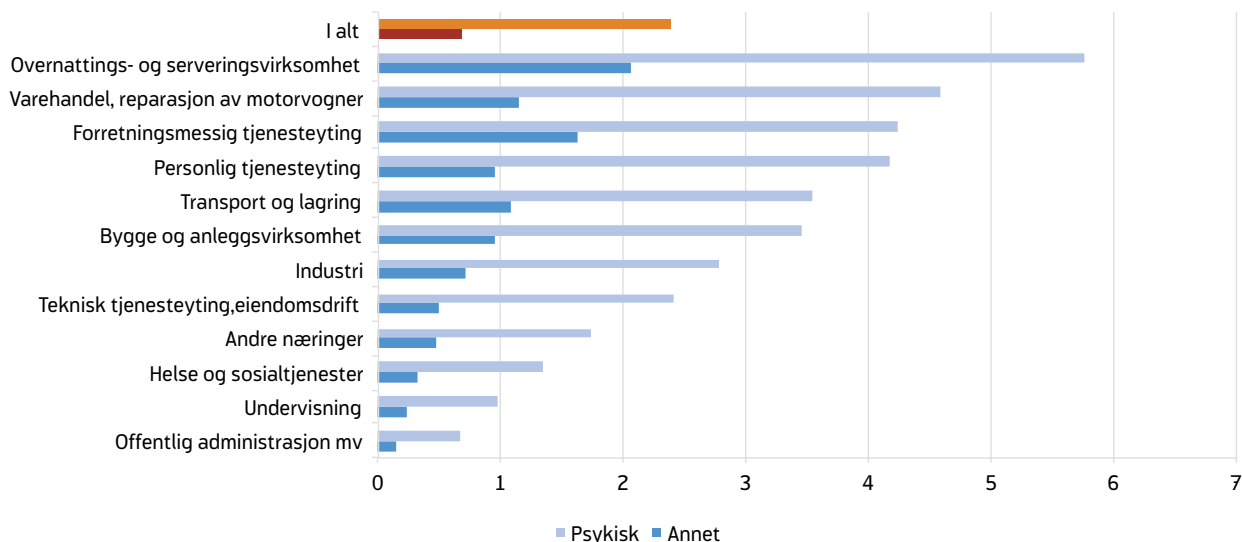
står for tre fjerdedeler av tilfellene knyttet til psykiske lidelser. Dette er diagnoser som kan tenkes brukt både ved arbeidskonflikter og andre typer arbeidsmiljøproblemer som er psykisk belastende.

I den videre beskrivelsen skiller vi mellom psykiske lidelser og andre lidelser.

Mest brukt i yrker som krever lite utdanning

«Friskmelding til arbeidsformidling» brukes oftest av personer i manuelle yrker og yrker som krever lite utdanning (figur 5). Vi ser i stor grad det samme mønsteret for de to diagnosegruppene, selv om andelen som deltar i ordningen generelt er høyere blant dem med psykiske lidelser. Andelen var høyest innen yrker

Figur 6. Andel av alle med et avsluttet sykepengetilfelle utover arbeidsgiverperioden som er registrert med «friskmelding til arbeidsformidling», etter diagnosetype og hvilken næring de har jobbet i. Arbeidstakere. Prosent. 2013



Kilde: NAV

uten krav til utdanning, med 4,1 prosent for psykiske lidelser og 1,3 prosent for andre lidelser. Også innen kontor- og kundeserviceyrker og operatører, transportarbeidere mv var andelen høy. For begge diagnosetyper var andelen lavest innen akademiske yrker og andre yrker med krav til høyere utdanning. Disse gruppene har gjerne større mulighet for å fortsette i arbeid til tross for helseplager og vil dermed lettere kunne fortsette i samme jobb.

Vi finner noe av det samme når vi ser på hvilken næring deltakerne kommer fra. Andelen som deltar i ordningen er lavest i offentlig administrasjon (figur 6), noe som blant annet henger sammen med at det her jobber mange med lang utdanning. Ordningen brukes mest i overnattings- og serveringsvirksomhet, varehandel og forretningsmessig tjenesteyting. Forretningsmessig tjenesteyting er en sammensatt næringsgruppe som blant annet inneholder firmaer som driver med utleie av arbeidskraft. Trolig finner vi igjen mange av dem som jobber med renhold i denne næringen, men også andre som leies ut til for eksempel industrien eller bygge- og anleggsnæringen. Blant disse og i overnattings- og serveringsvirksomhet samt varehandel er det nærliggende å tro at mange av arbeidstakerne er unge, ufaglærte, og ofte har ubekvem arbeidstid og liten kontroll over egen arbeidssituasjon. De kan dermed være særlig utsatt for

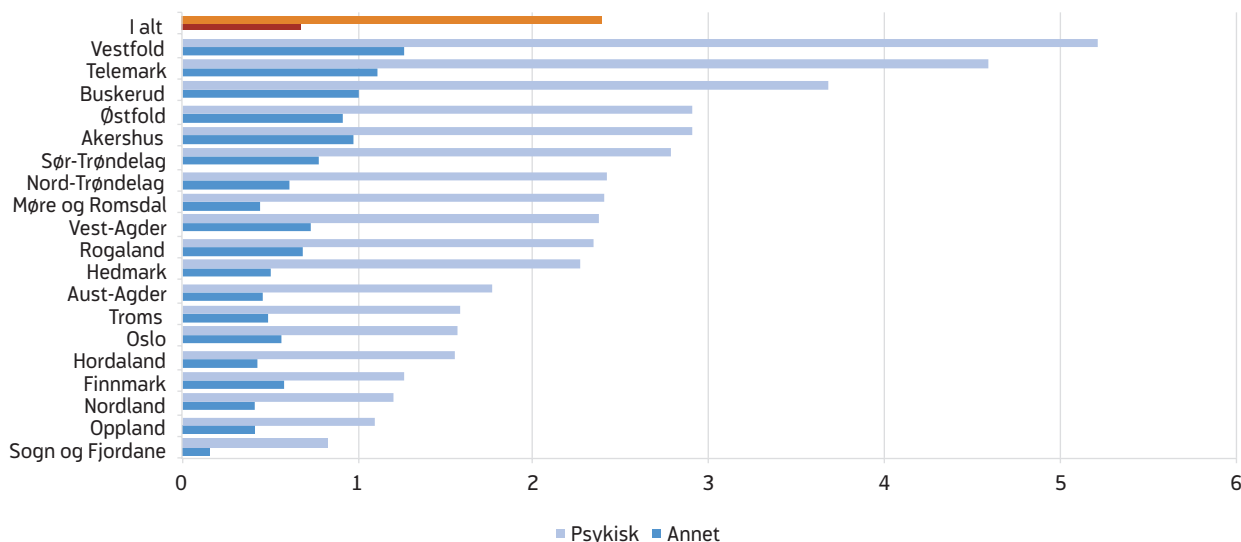
arbeidsmiljørelaterte helseproblemer. Det kan også ha betydning i hvilken grad tilrettelegging av arbeidet blir forsøkt. En undersøkelse av tilrettelegging i arbeidslivet generelt viste at det gis mindre muligheter for tilrettelegging i privat enn offentlig sektor, og særlig i bransjer som samferdsel, transport og spedisjon, varehandel samt hotell og restaurant (Trygstad og Bråten 2011).

Store forskjeller mellom fylkene

Det er også stor forskjell mellom fylkene i bruken av «friskmelding til arbeidsformidling», regnet som andel av alle sykepengemottakerne i fylket. Vestfold, Telemark og Buskerud skiller seg ut ved å bruke ordningen mest (figur 7). I disse fylkene var 4–5 prosent av alle sykepengemottakere med psykiske lidelser registrert i ordningen, og drøyt 1 prosent av dem med andre lidelser. Ved psykiske lidelser brukes ordningen 4–5 ganger oftere i disse fylkene enn der den brukes minst. Lavest andel finner vi i Sogn og Fjordane. Når vi ser på andre diagnoser er forskjellen mellom fylkene også stor, men noe mindre enn for psykiske lidelser.

De fylkesvise forskjellene kan skyldes ulik kunnskap om, eller holdninger til, ordningen blant legene eller ved NAV-kontorene. NAV har en viktig rolle som pådriver for å gjøre ordningen kjent og forstått

Figur 7. Andel av alle med et avsluttet sykepengetilfelle utover arbeidsgiverperioden som er registrert med «friskmelding til arbeidsformidling», etter diagnosetype og fylke. Arbeidstakere. Prosent. 2013



Kilde: NAV

av legene, samt selv å ta initiativ til å benytte den som del av sykefraværsoppfølgingen. De store fylkesvise forskjellene kan tyde på at det er betydelig regional variasjon i hvor opptatt NAV i de ulike fylkene er av å benytte ordningen og i hvilken grad NAV «markedsfører» den overfor legene. For å få mer kunnskap om dette, kontaktet vi de to fylkesavdelingene i NAV hvor ordningen er benyttet mest (NAV Vestfold og NAV Telemark). Fra begge fikk vi bekreftet at de over flere år har vært opptatt av ordningen og tatt initiativ til at den benyttes mer. De hadde imidlertid valgt ulike strategier for dette. I Vestfold har man primært benyttet møter med fastlegene til å informere om ordningen og at den har potensial til å benyttes mer, mens man i Telemark i større grad tar initiativ til å benytte ordningen i forbindelse med sykefraværsoppfølgingen, særlig ved dialogmøte 1 og vurderingen av aktivitetskravet etter åtte ukers sykefravær.³

Vi har ingen informasjon om hvem som i det enkelte tilfelle har tatt initiativ til å benytte ordningen, men bakgrunnsdataene viser at det var minst 2 300 ulike sykmeldere (leger) som skrev siste sykmelding for deltakerne i ordningen. Selv om ikke legene behøver å ha tatt initiativet, betyr dette at relativt mange leger er kjent med ordningen og har bidratt til at den har blitt benyttet. Vi fant også at ordningen var blitt benyttet ved nær tre av fire NAV-kontorer.

Arbeidsmarkedet i de ulike regionene kan også ha betydning. Selv om det er den enkeltes arbeidsevne som skal være avgjørende, kunne man tenke seg at det er enklere å bruke ordningen når ledigheten er lav og man ser at mulighetene for å finne nytt arbeid er gode. Dette ser også ut til å være forklaringen på den markante nedgangen i bruken av ordningen i kjølvannet av finanskrisen. I så fall skulle man forvente at fylker med lav ledighet, samt storbyområder med større arbeidsmarked, bruker ordningen mer. Det er imidlertid vanskelig å se en slik sammenheng ut fra figur 7. Telemark er for eksempel blant fylkene med høyest ledighet, men bruker likevel ordningen relativt ofte, mens det motsatte er tilfellet i Sogn og Fjordane.

³ Telefonsamtaler med koordinerende rådgivende overlege Espen Røkaas ved Vestfold Arbeidslivssenter i NAV Vestfold 13. mars 2015, og med koordinerende rådgivende overlege Nina Thunold og seniorrådgiver Øivind Andersen ved NAV Arbeid og helse Telemark 24. april 2015.

Benyttes på alle tidspunkter i sykefraværet

«Friskmelding til arbeidsformidling» er i utgangspunktet ikke knyttet opp mot noe bestemt tidspunkt i sykefraværsoppfølgingen, i prinsippet kan det benyttes på ethvert tidspunkt i sykefraværet. Det vil likevel normalt ikke være aktuelt før det har gått noe tid til behandling og restitusjon. Tabell 1 viser hvordan deltakerne i ordningen i 2013 fordelte seg på ulike perioder i sykefraværsforløpet. Tallene bekrefter at det ikke er noen perioder som skiller seg klart ut. Vi kan likevel ikke utelukke at initiativet til å benytte ordningen tas i forbindelse med oppfølgingspunkter, for eksempel ved vurdering av aktivitetskravet etter åtte uker eller når dialogmøte 2 avholdes (innen 26 uker). Det er imidlertid en viss forskjell på de to diagnosetyperne: Personer med psykiske lidelser kommer noe tidligere inn i ordningen enn personer med andre lidelser, og særlig er det en større andel av dem med psykiske lidelser som begynner i ordningen mellom uke 4 og 12. Personer med andre lidelser kommer i større grad inn i ordningen fra om lag et halvt år og utover i sykefraværsforløpet. En mulig forklaring er at det tidligere blir klart for personer som er sykmeldt på grunn av forhold ved det psykososiale arbeidsmiljøet at de ikke kan returnere til sin gamle arbeidsgiver. Dermed kan de friskmeldes til arbeidsformidling på et tidligere tidspunkt. Det kan også være at det går med mer tid til utredninger og behandling for personer med fysiske lidelser, og at de derfor kommer senere i gang med ordningen.

Tabell 1. Personer med et avsluttet sykepengetilfelle utover arbeidsgiverperioden som er registrert med «friskmelding til arbeidsformidling», etter diagnosestype og antall sykefraværsuker før de kom inn i ordningen. Arbeidstakere. Antall og prosent. 2013

Uker	Psykisk		Annet	
	Antall	Prosent	Antall	Prosent
I alt	1 636	100,0	2 001	100,0
0-4	142	8,6	178	8,8
4-8	257	15,6	193	9,6
8-12	233	14,3	206	10,3
12-19	302	18,3	345	17,1
19-26	219	13,4	298	14,9
26-39	286	17,7	417	20,9
39+	197	12,2	364	18,2

Kilde: NAV

Tabell 2 viser noen nøkkeltall i gjennomsnitt for dem som var i ordningen sammenlignet med alle som mottok sykepenger fra NAV, altså utover arbeidsgiverperioden på 16 dager.⁴ De som deltok i ordningen hadde lavere inntektsgrunnlag enn de sykmeldte generelt, noe som ikke skyldes at de har kortere avtalt arbeidstid. Men det kan forklares med at de, som vi har sett, er yngre og i større grad jobber i manuelle yrker og yrker uten særlige krav til utdanning.

Ut fra de registrerte start- og sluttdatoene for «friskmelding til arbeidsformidling» var deltakerne i gjennomsnitt 10 uker i ordningen. Dette er en del kortere enn de 12 ukene som er maksimaltiden. Det skyldes først og fremst at en del fikk ny jobb før det var gått 12 uker, men også at en del fikk perioden avkortet fordi de nådde den ordinære maksimaltiden for sykepenger.

Videre finner vi at de som var registrert i ordningen hadde en gjennomsnittlig samlet sykepengeperiode på 31 uker, inklusiv perioden de deltok i ordningen. Dette er dobbelt så lenge som gjennomsnittet for alle mottakerne av sykepenger fra NAV. Det er altså ingen tvil om at dette er en gruppe med lange sykefravær. Når vi trekker fra perioden med deltakelse i ordningen fra de 31 ukene, finner vi at deltakerne i gjennomsnitt starter i ordningen etter først å ha mottatt sykepenger i 21 uker, eller om lag fem måneder. Som tabell 1 viste er det imidlertid stor spredning i hvor tidlig de sykmeldte kommer inn i ordningen. At mange starter relativt sent i sykepengeperioden, må forstås ut fra at arbeidsforholdet først skal opphøre i samsvar med arbeidsmiljølovens bestemmelser, noe som blant annet betyr at bedriftsintern atferd skal være forsøkt. I tillegg kreves det i rundskrivet at NAV-kontoret skal gjennomføre en behovsvurdering, slik at brukeren sikres riktig oppfølging. For noen kan dette innebære deltakelse i et arbeidsrettet tiltak.

⁴ Dette er ikke noen ideell sammenligningsgruppe. Mange av deltakerne i «friskmelding til arbeidsformidling» har vært lenge sykmeldt før de overføres til ordningen, mens andre blir det relativt tidlig i sykefraværet. Siden det ikke er noen annen sammenligningsgruppe som utpeker seg, har vi valgt å gjøre det på denne måten.

Tabell 2. Personer med et avsluttet sykepengetilfelle utover arbeidsgiverperioden som er registrert med «friskmelding til arbeidsformidling», og alle med et avsluttet sykepengetilfelle. Arbeidstakere. Diverse nøkkeltall i gjennomsnitt. 2013

	«Friskmeldt til arbeidsformidling»	Alle med sykepenger
A. Sykepengegrunnlag inntil 6 G	328 000 kroner	370 000 kroner
B. Avtalt ukentlig arbeidstid	32 timer	32 timer
C. Varighet i ordningen ¹	10 uker	-
D. Samlet periode med sykepenger ¹	31 uker	15 uker
E. Tidligere mottak av sykepenger fra NAV siste tre år	3 uker	2 uker
F. Gjenstående periode med sykepenger hvis generelt arbeidsufør (52 uker-D-E)	18 uker	34 uker

¹ «Varighet i ordningen» inngår normalt i perioden med sykepenger. Vi har forutsatt at alle først mottok sykepenger fra arbeidsgiver i 16 kalenderdager (arbeidsgiverperioden).

Kilde: NAV

Vi finner også at det ved avslutning av «friskmelding til arbeidsformidling» i gjennomsnitt gjenstår 18 uker av det en full sykepengeperiode ville utgjort. Med så lange sykefravær virker det sannsynlig at alternativet til deltakelse i ordningen for mange ville vært å motta sykepenger fram til den ordinære maksimaltiden. Hvis det er slik, kan vi si at deltakelse i ordningen fører til at sykefraværet, og dermed perioden med passivitet, reduseres med i gjennomsnitt 18 uker.⁵ Trolig kan dette tolkes som riktig anvendelse av ordningen i og med at personene det dreier seg om ikke er generelt arbeidsuføre, og dermed ideelt sett ikke skal motta sykepenger over lengre tid. Imidlertid kan de på grunn av helsesituasjonen heller ikke returnere til sin gamle arbeidsplass. Det er derfor ikke helt opplagt om alternativet til «friskmelding til arbeidsformidling» er fortsatt å være sykmeldt eller å miste retten til sykepenger og bli arbeidssøker (med eller uten dagpengerettigheter).

Vi kan også spørre om den økte bruken av ordningen fra omkring 2011 har hatt betydning for utviklingen i sykefraværet. En økning fra 2010 til 2011 på 1 000 personer vil teoretisk sett kunne innebære en reduksjon i antall tapte dagsverk på om lag 90 000 (1 000 personer*18 uker*5 arbeidsdager). Dette innebærer en reduksjon i tapte dagsverk på kun 0,4 prosent, som

.....

⁵ I tillegg reduseres det legemeldte sykefraværet med perioden man deltar i ordningen, siden det da ikke skal leveres sykmelding. Dette påvirker ikke utgiftene til sykepenger.

dessuten delvis vil motsvares av at også antall avtalte dagsverk (nevneren i sykefraværsprosenten) vil bli redusert. I tillegg vil 12-ukersperioden med deltakelse i ordningen redusere det legemeldte sykefraværet på samme måte (jf. fotnote 5), men ikke utbetalingene av sykepenger. Den økte bruken av ordningen de siste årene er med andre ord for liten til å ha noen særlig effekt på det samlede sykefraværet.

Hva skjer etter deltakelse i ordningen?

Hver fjerde i jobb ved utgangen av 12-ukersperioden

En sammenligning av avslutningstidspunktene for deltakelse i ordningen, mottak av sykepenger og maksimaltid på sykepenger gir også interessant informasjon. Vi finner at en fjerdedel (26 prosent) av dem som forlot ordningen i 2013 har sluttet å motta sykepenger før utløpet av de 12 ukene man kan være i ordningen og før den ordinære maksimaltiden for sykepenger er nådd (tabell 3). De fleste av disse vil ha kommet i ny jobb, men enkelte kan også ha begynt på utdanning. At så vidt mange kommer raskt i ny jobb, må forstås ut fra at de som ikke gjør det innen 12 uker må regne med et betydelig inntektstap.

Om lag to tredjedeler ser ikke ut til å ha kommet i jobb, i hvert fall ikke på heltid, siden de mottar sykepenger hele 12-ukersperioden, eller fram til de har nådd maksimaltiden for sykepenger. Disse antar vi fortsetter som arbeidssøkere med eller uten dagpengerettigheter, men

Tabell 3. Personer med et avsluttet sykepengetilfelle utover arbeidsgiverperioden som er registrert med «friskmelding til arbeidsformidling», etter status ved avslutning av deltakelsen i ordningen. Arbeidstakere. Antall og prosent. 2013¹

	Antall	Prosent
Sluttet å motta sykepenger før avslutningsdato for deltakelse i ordningen uten å ha nådd maksimaltiden for sykepenger	929	25,5
Deltok i ordningen i hele 12-ukersperioden eller fram til maksimaltiden for sykepenger	2 497	68,7
Fortsatte å motta sykepenger etter avslutningsdato for deltakelse i ordningen	211	5,8
I alt	3 637	100,0

¹ I tillegg kommer 181 personer med manglende datoopplysninger.

Kilde: NAV

en del kan være i jobb med redusert stillingsandel. De resterende, som utgjør 6 prosent av dem som er registrert i ordningen, fortsatte å motta sykepenger etter at de forlot ordningen. Dette vil trolig være personer som har fått en forverret helsesituasjon og derfor er blitt arbeidsuføre for ethvert arbeid.

Drøyt fire av ti i jobb én måned senere

Vi har også hentet informasjon fra andre av NAVs registre om dem som deltok i ordningen i 2013. Én måned etter at deltakelsen ble avsluttet hadde knapt 42 prosent et aktivt arbeidsforhold registrert i arbeidstaker- og arbeidsgiverregisteret (tabell 4). Dette er

altså en del høyere enn andelen som sluttet å motta sykepenger innen utløpet av 12-ukersperioden (jf. tabell 3). Det tyder på at noen av deltakerne begynner i ny jobb rett etter at de slutter å motta sykepenger.

Andelen som kom raskt i jobb var noe høyere blant kvinner enn menn, men denne forskjellen skyldes at flere kvinner ble delvis ledige. Videre var 52 prosent av populasjonen registrert som helt arbeidsledige eller arbeidssøkere på tiltak. Litt over halvparten (56 prosent) av arbeidssøkerne (helt ledige, delvis ledige og arbeidssøkere på tiltak) mottok dagpenger (ikke vist i tabell). At ikke flere mottok dagpenger på dette tidspunktet skyldes trolig saksbehandlingstid for å få innvilget dagpenger, siden andelen økte til 76 prosent en måned senere. Tallene tyder likevel på at en del av deltakerne i ordningen ikke har opparbeidet rett til dagpenger, og dermed har hatt en begrenset arbeidsdeltakelse, noe som kan henge sammen med at mange er unge.

Vi finner for øvrig at andelen som kommer raskt i arbeid synker med alderen, og blant deltakerne over 50 år er en høy andel registrert som delvis ledige (ikke vist i tabell). Dette er ikke overraskende, siden det generelt er vanskeligere for arbeidsledige seniorer å finne ny jobb.

Én av fire fortsatt arbeidsledig ett år senere

Når vi ser på status tolv måneder senere, finner vi at andelen som er i jobb har økt ytterligere til 56 prosent

Tabell 4. Personer med et avsluttet sykepengetilfelle utover arbeidsgiverperioden som er registrert med «friskmelding til arbeidsformidling», etter status 1 og 12 måneder etter avslutning av deltakelsen i ordningen. Arbeidstakere. Prosent. 2013

	1 måned etter			12 måneder etter		
	I alt	Kvinner	Menn	I alt	Kvinner	Menn
Aktive arbeidsforhold	41,6	44,8	37,8	55,7	58,8	52,1
Herav: Delvis ledige	12,1	15,2	8,4	8,5	10,5	6,1
Helt ledige / arbeidssøkere på tiltak	52,3	49,4	55,7	26,2	22,7	30,5
Nedsatt arbeidsevne	2,0	2,0	1,9	8,0	8,4	7,5
Annet ¹	4,1	3,8	4,5	10,1	10,1	10,0
I alt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

¹ Inkl. utdanning, selvstendig næringsdrivende, foreldrepermisjon og annet.

Kilde: NAV

(tabell 4). Nær halvparten har altså fortsatt ikke kommet i jobb ett år etter at de avsluttet deltakelsen i ordningen. Samtidig er det en betydelig større nedgang i andelen som er registrert som helt ledig eller på tiltak: Andelen ble halvert fra 52 prosent én måned etter at de sluttet i ordningen til 26 prosent tolv måneder etter. Dette henger sammen med en økt overgang til status som «person med nedsatt arbeidsevne» og statusen «annet». Det at 8 prosent er registrert med nedsatt arbeidsevne 12 måneder senere, indikerer at en del har mer omfattende helseproblemer enn sykmeldende lege først vurderte det til. I denne gruppen inngår alle dem som ifølge tabell 3 fortsatte å motta sykepenginger etter å ha avsluttet deltakelsen i ordningen. De 10 prosentene i «annet»-gruppen er trolig i hovedsak personer som har startet i ordinær utdanning.⁶

Diskusjon

Ordningen med «friskmelding til arbeidsformidling» må sees på som ett av flere virkemidler for aktivisering av sykmeldte. Et formål med ordningen er «å motvirke et umiddelbart inntektstap fordi sykepengene stanses når man ikke lenger kan godta yrkesuførhet» (Arbeids- og velferdsdirektoratet 2013). Som diskutert tidligere er det likevel mye som tyder på at mange ville ha fortsatt å være sykmeldt inntil den ordinære maksimaltiden for sykepenginger nås, hvis de ikke hadde deltatt i ordningen. Siden de ikke er i stand til å fortsette i sin gamle jobb, vil de før eller senere uansett måtte finne nytt arbeid. Hvis de ikke deltar i ordningen er det derfor fare for at de blir sittende fast i en passiv sykerolle i stedet for aktivt å se etter ny jobb. I og med at det ofte blir vanskeligere å finne en ny jobb jo lenger man har vært utenfor arbeidslivet, kan dette være negativt på lengre sikt, og det kan ikke minst øke risikoen for overgang til langtidsytelser som arbeidsavklaringspenger og uførepensjon. Det er derfor etter vår mening liten tvil om at det er behov for en slik ordning. Spørsmålet er hvor ofte den kan benyttes uten at den enkelte sykmeldte presses til å si opp jobben, i hvert fall så lenge det fortsatt er en viss

mulighet for at de kan komme tilbake i jobb hos samme arbeidsgiver.

Vi har sett at bruken av «friskmelding til arbeidsformidling» har økt de siste årene, både i antall og som andel av alle sykepengemottakere. Likevel er det fortsatt relativt få som går inn i denne ordningen. Det er vanskelig å anslå hvor stort potensialet for anvendelse av ordningen er, men de store forskjellene mellom fylkene tyder på at det er rom for å bruke den mer. Slik vi ser det bør NAV gjøre ordningen bedre kjent og forstått av legene, som trolig ofte er skeptiske til å benytte den. Ifølge en rapport fra SINTEF ønsker NAV-kontorene «ofte» å bruke ordningen mer, men dette hindres av at legene ikke har tillit til at NAV gir den sykmeldte tilstrekkelig med bistand til å finne nytt arbeid, og derfor ikke vil råde ham eller henne til å si opp sin stilling (Mandal m.fl. 2015). Rapporten gir imidlertid ingen dokumentasjon på at dette er en utbredt oppfatning ved NAV-kontorene. SINTEF anbefaler økt bruk av ordningen kombinert med at NAV gir utvidet bistand til å søke arbeid for denne gruppen. Slik det er i dag får de som blir «friskmeldt til arbeidsformidling» bistand på linje med andre arbeidssøkere, og våre data tyder på at mange av dem faktisk kommer tilbake i arbeid forholdsvis raskt. Det vil derfor være vanskelig for NAV å prioritere oppfølging av denne gruppen framfor andre arbeidssøkere.

På den annen side har enkelte fagpersoner advart mot at ordningen med «friskmelding til arbeidsformidling» kan føre til at sykmeldte med arbeidsrelatert sykdom blir presset til å si opp jobben for ikke å miste sykepengene (Wergeland 2011)⁷. Vi ser dette som en viktig påpekning, og vil understreke betydningen av at arbeidsgivere bidrar til tilrettelegging på arbeidsplassen, og at de ved arbeidsrelatert sykdom følger opp arbeidstakernes rettigheter knyttet til yrkesskade/yrkessykdom. Det er også viktig at NAV vurderer behovet for bistand i form av arbeidsrettede tiltak. NAV ønsker for øvrig ikke å råde noen til å si opp jobben for å komme inn under ordningen.

⁶ Siden vi har avgrenset utvalget av personer til arbeidstakere, er det sannsynligvis få som blir selvstendig næringsdrivende etter å ha deltatt i ordningen.

⁷ Se også artikkelen «Hevder yrkesskade tvinges til oppsigelse» (Dagens Medisin, 19.12.2011). <http://www.dagensmedisin.no/nyheter/hevder-yrkesskade-tvinges-til-oppsigelse/> (Hentet: 4.3.2015)

Vi finner en parallell til «friskmelding til arbeidsformidling» i den såkalte «rehabiliteringskjeden» i Sverige. Den ble innført fra juli 2008, selv om det også tidligere fantes en lignende, men mindre formalisert ordning (Hägglund 2010). «Rehabiliteringskjeden» innebærer at det er faste begrensninger for hvor lenge man kan motta sykepenger uten at visse krav er oppfylt. De første tre månedene av et sykefravær skal arbeidsevnen vurderes mot den sykmeldtes vanlige arbeidsoppgaver, men deretter skal det vurderes om man kan gjøre andre arbeidsoppgaver for samme arbeidsgiver. Den sykmeldte kan også prøve ut å jobbe hos en ny arbeidsgiver fram til det er gått 12 måneder siden sykefraværet startet, og samtidig beholde det gamle arbeidsforholdet og sykepengerrettighetene. Når en person har vært sykmeldt i mer enn seks måneder skal arbeidsevnen, hvis det ikke foreligger «særskilte grunner», vurderes opp mot hele arbeidsmarkedet. I dette ligger at sykmeldte som ikke er generelt arbeidsuføre, skal betraktes som arbeidssøkere og ikke lenger har rett til sykepenger. Dette kan sees som en parallell til vår ordning med «friskmelding til arbeidsformidling», men i tillegg er det i Sverige en standardisering av tidspunktet for når den sykmeldte skal overføres til arbeidsformidling, det vil si etter seks måneders sykefravær. En tidlig studie av reformen konkluderte med at den hadde positive effekter på sannsynligheten for å avslutte sykefraværet og komme tilbake i arbeid innen seks måneder, altså før overføring til arbeidsformidling (Hägglund 2010). Datagrunnlaget for analysen var imidlertid bare de sykefraværene som ble påbegynt rett før og rett etter reformen, noe som er en klar svakhet siden de første ukene etter en regelendring ikke behøver å være representative for hvilken effekt den vil ha på sikt. På den annen side kan man anta at reformen også vil føre til økt aktivitet etter overføring til arbeidsformidling, noe studien ikke fanger opp.

Vår konklusjon knyttet til den norske ordningen er at den bidrar til å få en del langtidssykmeldte inn i en mer aktiv prosess med sikte på å komme i ny jobb. Selv om den ikke bør benyttes ukritisk, er det rom for at den benyttes mer enn i dag, i hvert fall i en del fylker.

Referanser

Arbeids- og velferdsdirektoratet (2013) *Rundskriv til folketrygdlovens § 8–5 Sykepenger ved friskmelding til arbeidsformidling*. Sist endret 27.02.2013. Tilgjengelig fra: <https://navet.adeo.no/rettskildene/Rundskriv/%C2%A7+8–5+Sykepenger+ved+friskmelding+til+arbeidsformidling.147686.cms> (Hentet: 4.3.2015).

Hägglund, Patrick (2010) *Rehabiliteringskedjans effekter på sjukskrivningstiderna*. Rapport 2010:1. Uppsala: IFAU.

Mandal, Roland, Håvard Jakobsen Ofte, Chris Jensen og Solveig Osborg Ose (2015) *Hvordan fungerer arbeidsavklaringspenger som ytelse og ordning?* Rapport nr. A26 778. Trondheim: SINTEF og Nasjonalt kompetansesenter for arbeidsretta rehabilitering

Prop. 39 L (2014–2015) *Endringer i arbeidsmiljøloven og sosialtjenesteloven (adgang til midlertidig ansettelse mv. og vilkår om aktivitet for stønad til livsopphold)*. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.

Trygstad, Sissel C. og Mona Bråten (2011) *Tilrettelegging i arbeidslivet*. Fafo-rapport nr. 2011:22. Oslo: Fafo.

Wergeland, Ebba (2011, 14. des.) «I strid med arbeidervernloven». *Dagens Medisin*. Tilgjengelig fra: <http://www.dagensmedisin.no/debatt/i-strid-med-arbeidervernloven/> (Hentet: 4.3.2015).