
Overgang til arbeid for NAVs brukere

Av: MAGNE BRÅTHEN

SAMMENDRAG

I høst har NAV introdusert en ny månedlig statistikk som beskriver hvordan arbeidssøkere, personer med nedsatt arbeids-evne, og tidligere mottakere av rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførepensjon tilpasser seg på arbeidsmarkedet. Statistikken viser at tre av fem arbeidssøkere som sluttet å registrere seg hos NAV i mars 2009, var kommet i arbeid i september i år. Av de med nedsatt arbeidsevne, det vil si personer som avsluttet attføring, var 39 prosent registrert med et arbeidstakerforhold på samme tidspunkt. Andelen som var kommet i jobb blant tidligere mottakere av rehabiliterings-penger eller tidsbegrenset uførestønad var henholdsvis 39 og 31 prosent.

Mønsteret i overgangsratene fra NAV til arbeid varierer noe med kjønn, alder og hvilket fylke NAV-brukerne kommer fra. Blant tidligere mottakere av rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad er andelen kvinner som kommer over i arbeid større en tilsvarende andel for menn. Det er også flere blant NAV-brukerne i de eldre aldersgruppene som oppret-ter en tilknytning til arbeidslivet. Dette har sammenheng med at en større andel av de yngre går over i formell utdanning.

Ser vi alle som inngår i statistikken under ett, er NAV-brukere fra Oslo og Vest-Agder de som i minst grad går over i arbeid, mens fylkene Sogn og Fjordane, Hedmark og Oppland har de høyeste overgangsratene. De regionale forskjellene vil bli påvirket av forskjeller i sammensetningen av gruppen som utgjør NAV-brukerne, situasjonen på det lokale arbeids-markedet og hvilket utdanningstilbud regionen har.

NY STATISTIKK FOR OVERGANG FRA NAV TIL ARBEID

En av de mest sentrale målsettingene for myndighetenes politikktutforming er å legge til rette for at flest mulig av befolkningen i yrkesaktiv alder er i jobb og kan forsørge seg ved hjelp av egen inntekt. Sett fra individets synspunkt er arbeid med på å gi økonomiske ressurser til å realisere de ønsker man har om et godt liv. Rent samfunnsøkonomisk er arbeidskraften regnet som den viktigste ressursen når det gjelder verdiskaping i landet. Denne verdiskapningen er derfor sterkt avhengig av hvor godt og effektivt arbeidskraften benyttes.

Formålet med arbeidsmarkedspolitikken er å vurdere behov og så fremskaffe aktuelle tjenester og nødvendige tiltak som kan hjelpe arbeidssøkere inn i jobb.

For at NAV skal kunne utføre denne oppgaven på best mulig måte, er det nødvendig med styringsverktøy som kan beskrive i hvilken grad ulike NAV-brukere kommer over i arbeid, eller eventuelt beveger seg mellom ulike aktiviteter og ytelser innenfor NAV-systemet.

Frem til mai 2009 ble alle arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne som hadde sluttet å motta disse tjenestene hos NAV, bedt om å fylle ut et sluttmeldekort hvor de anga avgangsårsak. Opplysningene som ble opp-

gitt dannet grunnlaget for NAVs avgangsstatistikk, og ga tall for overgang til arbeid, utdanning og stønad. Som følge av at statistikken kun omfattet en begrenset del av NAVs brukere, og at kvaliteten på tallene ble påvirket av at en økende andel tidligere arbeidssøkere lot være å levere utfylte sluttmeldekort, ble det vedtatt å implementere et nytt produksjonsopplegg som kun var basert på opplysninger innhentet fra administrative registre. Dette gir et tall-grunnlag som omfatter alle som har benyttet NAVs tjenester, og gir dermed mulighet til å lage gode tall for alle grupper av brukere. Fra og med september 2009 erstattet denne registerbaserte statistikken tall utarbeidet på grunnlag av sluttmeldekortet.

I denne artikkelen presenteres tall fra den nye statistikken, som omfatter personer som har vært registrert hos NAV som

- arbeidssøkere,
- arbeidssøkere med nedsatt arbeidsevne,
- mottakere av rehabiliteringsstønad,
- og mottakere av tidsbegrenset uførepensjon.

For å måle i hvilken grad disse personene kommer over i arbeid, gis det tall for tilpasningen på arbeidsmarkedet seks måneder etter avgangstidspunktet.

Datagrunnlag og definisjoner

Datagrunnlag

Dataene som ligger til grunn for den månedlige overgangsstatistikken er basert på en sammenstilling av opplysninger fra følgende administrative registre:

- Folkeregisteret, som gir opplysninger om hvem som til enhver tid er bosatt i landet, og bosted.
- Arbeidstaker-/arbeidsgiverregisteret, som inneholder opplysninger om ansettelsesforhold hvor forventet arbeidstid i uken utgjør 4 timer eller mer, og hvor arbeidsforholdet har en varighet på mer enn seks dager. Registeret benyttes for å forvalte utbetalingen av sykepenger.
- Arena, som er NAVs saksbehandlingssystem for arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne.

I tillegg inngår registre over mottakere av:

- Rehabiliteringspenger
- Tidsbegrenset uførestønad
- Uførepensjon
- AFP
- Alderspensjon.

Avgangsdefinisjon – tidligere brukere av NAV

Brukere av NAV kan ha avgang fra status som

- arbeidssøker,
- person med nedsatt arbeidsevne,
- mottaker av rehabiliteringspenger, eller
- mottaker av tidsbegrenset uførestønad.

En person inngår i statistikken hvis han eller hun er registrert i en av disse fem kategoriene i en gitt referansemåned, men ikke de to påfølgende månedene.

Status på arbeidsmarkedet seks måneder etter avgang

Status på arbeidsmarkedet blir gitt seks måneder etter tidspunktet for avgang. De tidligere NAV-brukerne blir klassifisert som:

1. Arbeidstaker

Personer registrert med et aktivt arbeidstakerforhold i Arbeidstakerregisteret ved utgangen av referansemåned.

2. Arbeidssøker med livsoppholdsytelse

Personer registrert i ARENA som helt ledig, deltaker på ordinært arbeidsmarkedstiltak, delvis ledig, eller annen arbeidssøker ved utgangen av referansemåned, og på samme tidspunkt registrert som mottakere av enten dagpenger, attføringspenger, individstønad, ventestønad, overgangsstønad, rehabiliteringspenger, tidsbegrenset uførestønad, uførepensjon, AFP eller alderspensjon.

3. Arbeidssøker uten livsoppholdsytelse

Personer registrert i ARENA som helt ledig, deltaker på ordinært arbeidsmarkedstiltak, delvis ledig, eller annen arbeidssøker ved utgangen av referansemåned, uten å motta en livsoppholdsytelse.

4. Nedsatt arbeidsevne med livsoppholdsytelse

Personer registrert i ARENA med status nedsatt arbeidsevne ved utgangen av referansemåned, og på samme tidspunkt registrert som mottakere av enten dagpenger, attføringspenger, individstønad, ventestønad, overgangsstønad, rehabiliteringspenger, tidsbegrenset uførestønad, uførepensjon, AFP eller alderspensjon.

5. Nedsatt arbeidsevne uten livsoppholdsytelse

Personer registrert i ARENA med status nedsatt arbeidsevne ved utgangen av referansemåned, uten å motta en livsoppholdsytelse.

6. Rehabiliteringspenger

Personer registrert som mottakere av rehabiliteringspenger ved utgangen av referansemåned.

7. Tidsbegrenset uførestønad

Personer registrert som mottakere av tidsbegrenset uførestønad ved utgangen av referansemåned.

8. AFP eller alderspensjon

Personer registrert som mottaker av uførepensjon, AFP eller alderspensjon ved utgangen av referansemåned.

9. Annet

Personer som ikke er registrert i NAVs registre i referansemåned.

Som følge av at personer kan være registrert i flere registre på et gitt tidspunkt, er det definert et sett kriterier for valg av status på arbeidsmarkedet. I de tilfellene hvor en person er registrert med en ulovlig kombinasjon av aktivitet eller trygdeytelse, blir den aktiviteten/ytelsen med senest startdato valgt. Et eksempel på en slik ulovlig kombinasjon kan være at en arbeidssøker er registrert som helt ledig, og samtidig står oppført med et aktivt ansettelsesforhold i Arbeidstakerregisteret. Er kombinasjonen av aktivitet eller trygdeytelse lovlig, blir personen klassifisert etter en gitt rangeringen gitt ovenfor. Det vil for eksempel si at hvis en person er registrert med et aktivt arbeidsforhold og som mottaker av tidsbegrenset uførestønad på samme tidspunkt, blir han eller hun klassifisert som arbeidstaker. En deltaker på et attføringstiltak som mottar rehabiliteringspenger, vil havne i kategorien Nedsatt arbeidsevne med livsoppholdsytelse.

Enkelte brukere opprettholder kontakten med sin tidligere arbeidsgiver mens de benytter tjenester fra NAV eller mottar en ytelse. I de tilfellene hvor disse personene er registrert med en avgang fra en tjeneste eller ytelse, vil de bli klassifisert som om de har en overgang til arbeid, hvis dette arbeidsforholdet fortsatt er aktivt i følge Arbeidstaker-/arbeidsgiverregisteret.

Den nye månedlige overgangsstatistikken publiseres på <http://www.nav.no/Om+NAV/Tall+og+analyse/Arbeidsmarked>.

Sammenlignbarhet med tidligere statistikk publisert av NAV

Andelen tidligere NAV-brukere som er kommet over i arbeid er noe lavere i den nye registerbaserte statistikken sammenlignet med tidligere avgangsstatistikk basert på sluttmeldekortet. Forklaringen på denne differansen er i hovedsak knyttet til følgende tre momenter:

1. Tallene i registerstatistikken er basert på informasjon fra Arbeidstakerregisteret og fanger ikke opp overgang til selvstendig virksomhet eller arbeidsforhold med forventet arbeidstid på mindre enn fire timer i uken og en varighet på mindre enn seks dager.
2. Ikke alle tidligere arbeidssøkere returnerte et ferdig utfylt sluttmeldekort. Innrapporteringen av avgangstatus via sluttmeldekortet var med andre ord mangelfull. Analyser av frafallet har vist at den tidligere statistikken til en viss grad overvurderte andelen personer i arbeid. Dette skyldes at overgang til jobb blant de som svarte var høyere sammenlignet med de som ikke returnerte sluttmeldekortet.
3. I statistikken basert på opplysninger fra sluttmeldekort, ble personer som igjen oppsøkte NAV en tid etter den registrerte avgangen utelatt. Dette ville for eksempel si at ordinære arbeidssøkere som sluttet å registrere seg i NAV for så å returnere som arbeidssøkere, ikke inngikk i tallgrunnet. Siden den registerbaserte statistikken også omfatter personer som på målingstidspunktet igjen benytter NAV, blir andelen i arbeid lavere i den nye statistikken.

TRE AV FEM ARBEIDSSØKERE TILBAKE I ARBEID

11 876 NAV-brukere mellom 20 og 67 år forlot status som arbeidssøker i mars 2009. Det vil si at de var registrert som helt ledige, delvis ledige, eller på et arbeidsrettede tiltak ved utgangen av denne måneden, men ikke i april og mai samme år. Av disse var 63 prosent oppført med et aktivt arbeidstakerforhold i Arbeidstakerregisteret i september, det vil si seks måneder senere. Tre av fem tidligere arbeidssøkere var med andre ord kommet tilbake til arbeid på dette tidspunktet. Overgangsraten til arbeid for NAV-brukere som deltok på tiltak rettet mot personer med nedsatt arbeidsevne, var 39 prosent. Totalt utgjorde denne avgangspopulasjonen 1 366 personer. Av de 3 436 som sluttet å motta rehabiliteringspenger var 39 prosent registrert med et arbeidstakerforhold. Tilsvarende andel for de i alt 713 personene som tidligere hadde mottatt tidsbegrenset uførestønad var 31 prosent.

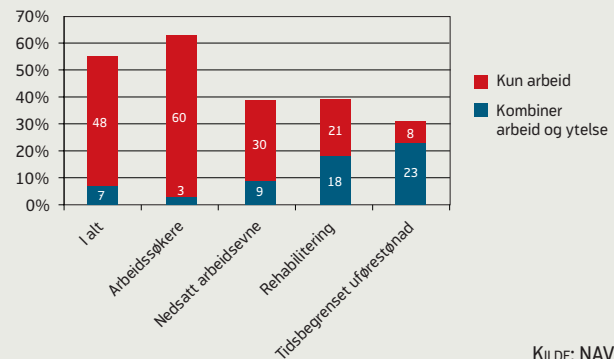
Enkelte som kommer over i jobb kombinerer yrkesaktiviteten med en ytelse fra NAV. Dette gjelder i særlig grad personer som har benyttet tjenester eller mottatt ytelser

knyttet til sykdom eller nedsatt arbeidsevne. For personer som sluttet å motta rehabiliteringspenger i mars 2009, og som er i jobb seks måneder senere, får i underkant av halvparten fortsatt en ytelse fra NAV i tillegg til arbeidsinntekten. Når det gjelder personer med avgang fra tidsbegrenset uførestønad, viser tallene at 75 prosent kombinerer jobben de har med eksempel dagpenger, attføringspenger eller uførepensjon. Det er med andre ord få av de tidligere mottakerne av tidsbegrenset uførestønad som er økonomisk selvforsørget selv om de ikke lenger mottar akkurat denne ytelsen.

Det å kombinere arbeid og ytelse er lite utbredt blant gruppen tidligere arbeidssøkere. Kun tre prosent av de som sluttet å registrere seg hos NAV som helt eller delvis ledig, eller deltok på et arbeidsrettede tiltak mottar ytelser fra etaten i tillegg til inntekt fra arbeid.

Figur 1:

Andelen brukere av NAV med et arbeidstakerforhold i september 2009, seks måneder etter avgang fra status som arbeidssøker, person med nedsatt arbeidsevne, rehabilitering eller tidsbegrenset uførestønad.



TIDLIGERE MOTTAKERE AV TIDSBEGRENSET UFØRESTØNAD KOMMER I LITEN GRAD OVER I FULLT ARBEID

I tillegg til å måle tilknytning til arbeidslivet for tidligere brukere av etatens tjenester og mottakere av ulike ytelser, fanger den nye statistikken også opp overganger fra en ytelse eller NAV-status til en annen for grupper som ikke er kommet over i arbeid. Figur 2 viser at en av ti arbeidssøkere mottar midlertidig bistand fra NAV igjen, seks måneder etter avgang. Denne bistanden er enten i form av hjelp til arbeidssøking, dagpenger, tiltaksvirksomhet, attføring, rehabiliteringspenger eller tidsbegrenset uførestønad. Blant de som forlot status som person med nedsatt arbeidsevne, mottar en av fire slik bistand seks måneder

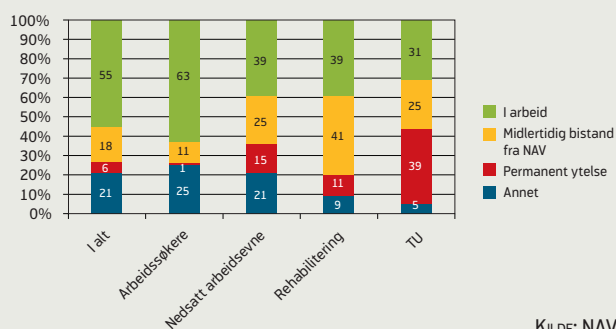
etter avgang. Inkluderer vi de som går over i uførepensjon og de som kombinerer jobb med en ytelse, finner vi at 49 prosent av denne gruppen fortsatt mottar økonomiske stønad fra NAV.

Andelen personer som har mottatt rehabiliteringspenger mottar i enda større grad tjenester fra NAV etter avgang. Over halvparten, 52 prosent, er uten arbeid og registrert i NAVs registre som mottaker av tiltak eller trygdeytelser fra NAV systemet.

Blant de med avgang fra tidsbegrenset uførestønad er de fleste fortsatt avhengig av tjenester fra NAV. 25 prosent mottar midlertidig bistand fra NAV, mens 39 prosent er over på uførepensjon. Når vi i tillegg tar i betraktning at mange av de som er arbeid kombinerer dette med en ytelse, bekrefter dette bildet av at det er få som kommer tilbake i full jobb etter de slutter å motta denne ytelsen.

Figur 2:

Brukere av NAV etter tilpasning på arbeidsmarkedet i september 2009, seks måneder etter avgang fra status som arbeidssøker, person med nedsatt arbeidsevne, rehabilitering eller tidsbegrenset uførestønad.



DE ELDRE KOMBINERER I STØRRE GRAD ARBEID OG YTELSE FRA NAV

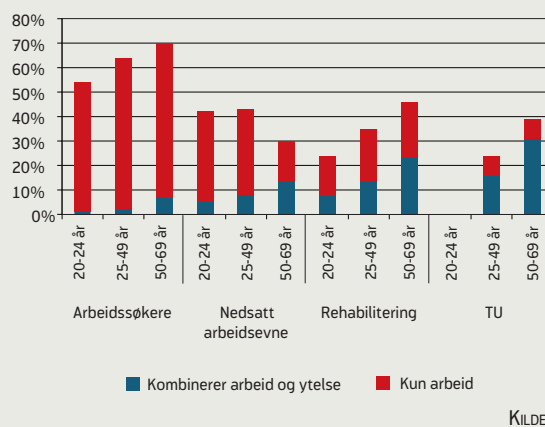
Overgang til arbeid og i hvilken grad arbeid blir kombinert med en ytelse fra NAV, varierer til en viss grad med alder. Bortsett fra for gruppen som i mars 2009 var registrert med en avgang fra status som personer med nedsatt arbeidsevne, øker andelen som kommer over i arbeid med alder. Dette har sammenheng med at en større andel av de yngre aldersgruppene går over i formell utdanning for å bli bedre rustet til å komme inn i arbeidslivet på et senere tidspunkt. Datamaterialet som ligger til grunn for den nye statistikken fanger imidlertid ikke opp overgang til utdanning.

Selv om andelen i arbeid er høyere for de eldste, ser vi av tallene gjengitt i figur 3 at flere i denne aldersgruppen

kombinerer arbeidsforholdet med en ytelse fra NAV. Det er altså vanligere for de over femti år å fortsatt motta støtte fra NAV i tillegg til arbeidsinntekten.

Figur 3:

Andelen brukere av NAV med et arbeidstakerforhold i september 2009, seks måneder etter avgang fra status som arbeidssøker, person med nedsatt arbeidsevne, rehabilitering eller tidsbegrenset uførestønad. Etter alder.



KVINNELIGE MOTTAKERE AV REHABILITERINGSPENGER OG TIDSBEGRENSET UFØRESTØNAD HAR STERKERE TILKNYTNING TIL ARBEIDSLIVET ENN MENN

Blant de som har vært registrert som helt ledige, delvis ledige, tiltaksdeltakere, eller med nedsatt arbeidsevne er det små forskjeller når det gjelder overgangsratene over i arbeid for kvinner og menn. Når det gjelder tidligere mottakere av rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad viser tallene fra overgangsstatistikken at andelen kvinner som går over i arbeid er markant høyere enn hos menn. I den første gruppen er 43 prosent kvinnene registrert med et arbeidstakerforhold seks måneder etter avgang mot en andel på 33 prosent blant menn. For de som har mottatt tidsbegrenset uførestønad er tilsvarende tall henholdsvis 34 og 28 prosent.

En mulig årsak til kjønnsforskjell når det gjelder å komme i arbeid etter man har vært på rehabilitering eller tidsbegrenset uførestønad, kan vi finne i næringsfordelingen blant de som kommer i jobb. 57 prosent av kvinnene som er registrert med et arbeidstakerforhold er ansatt i offentlig tjenesteyting, undervisning og helse. Kun 21 prosent av mennene har arbeid i samme næringsgruppe. Menn er imidlertid overrepresentert i industrien og i bygg og

anleggsvirksomhet. Dette kan tyde på at det forekommer store kjønnsforskjeller i yrkesbakgrunnen blant de tidligere stønadsmottakerne, noe som igjen påvirker mulighetene for å returnere til arbeidslivet.

REGIONALE FORSKJELLER I OVERGANGEN FRA NAV TIL ARBEID

Tallene over overgang til arbeid viser at det er fylkesvise forskjeller i tilpasningen på arbeidsmarkedet for personer som forlater status som arbeidssøker, person med nedsatt arbeidsevne, rehabiliteringspengemottaker eller tidsbegrenset uførestønad. Ser vi alle NAV-brukere som inngår i statistikken under ett, har Oslo lavest andel som går ut i jobb. Telemark, Sogn og Fjordane, Nord Trøndelag og Oppland er de tre fylkene hvor flest går over i arbeid.

Disse tallene alene gir imidlertid ikke tilstrekkelig informasjon for å vurdere innsatsen til fylkenes NAV-kontorer når det gjelder oppfølgingsarbeidet. For det første er det regionale forskjeller i sammensetningen av NAV-brukerne når det gjelder utdanningsnivå, alder og yrkesbakgrunn. Det kan også være helseforskjeller i gruppene av brukere, som gjør at mulighetene brukerne av NAV har til å komme i arbeid varierer i de ulike fylkene. I tillegg kan situasjonen på det lokale arbeidsmarkedet påvirke resultatene. For eksempel vil ulik etterspørsel etter arbeidskraft, næringsmønsteret og sammensetningen av arbeidsstyrken spille inn. Et fjerde moment er mulighetene for videreutdanning. I enkelte av de store byene vil utdanningstilbudet være større enn i mindre sentrale strøk. Dette kan bety at tidligere arbeidssøkere i større grad går over i formell utdanning, noe som altså ikke fanges opp i denne statistikken.

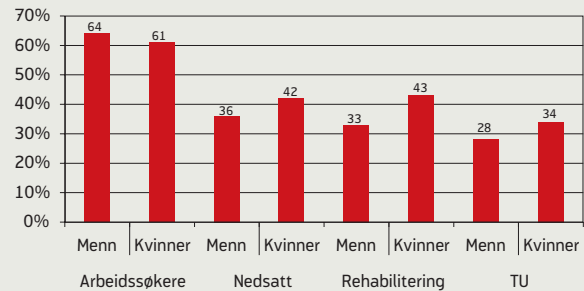
UTVIKLINGEN I OVERGANGMØNSTRENE SISTE ÅRET

Den nye statistikken over overgang til arbeid inneholder også sammenlignbare tall fra året før. Siden det til nå kun er publisert tall for juni, juli, august og september i år, strekker tidsserien med endringstall seg kun over fire måneder. I figur 6 presenteres differansen i overgangsrate til arbeid mellom de fire nevnte månedene og tilsvarende rater fra samme tidspunkt i 2008.

Sammenlignet med i fjor virker det som om arbeidssøkere som sluttet å registrere seg hos NAV i januar, februar og mars 2009 i større grad var over i arbeid seks måneder etter avgang (juli, august og september). Selv om det virker nærliggende å tolke dette som nok en indikator på at den negative utviklingen på arbeidsmarkedet som fulgte i kjølevannet av finanskrisen er i ferd med å snu, er

Figur 4:

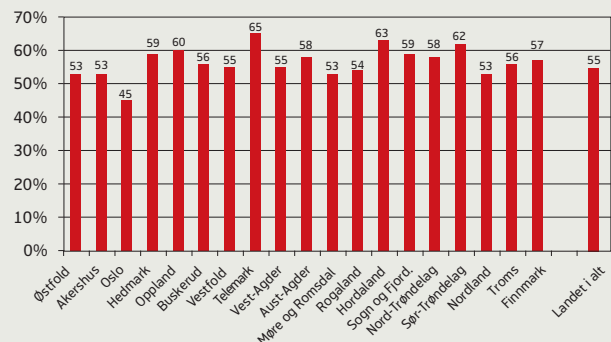
Andelen brukere av NAV med et arbeidstakerforhold i september 2009, seks måneder etter avgang fra status som arbeidssøker, person med nedsatt arbeidsevne, rehabilitering eller tidsbegrenset uførestønad. Etter kjønn.



KILDE: NAV

Figur 5:

Andelen brukere av NAV med et arbeidstakerforhold i september 2009, seks måneder etter avgang fra status som arbeidssøker, person med nedsatt arbeidsevne, rehabilitering eller tidsbegrenset uførestønad. Etter fylke.



KILDE: NAV

det mer sannsynlig at økningen gjenspeiler at sammensetningen av gruppen arbeidssøkere er forskjellig i en lavkonjunktur sammenlignet med en høykonjunktur. I snitt har de ledige høyere kompetanse i nedgangstider enn i en situasjon med stor etterspørsel etter arbeidskraft og lav ledighet. Siden tidsserien kun strekker seg over fire måneder, bør tallene tolkes med forsiktighet.

Når det gjelder overgang til arbeid for personer som var registrert med redusert arbeidsevne, rehabiliteringsmottakere og personer på tidsbegrenset uførestønad er bildet

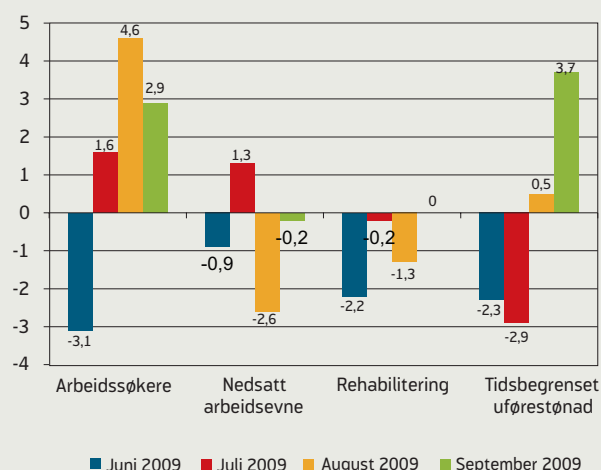
ikke fullt så entydig. Andelene i jobb viser ikke samme positive utvikling i yrkesaktivitet for disse gruppene av NAV-brukere. Dette at effekten av en nedgangskonjunktur kan slå hardere ut for grupper som står i utkanten av arbeidslivet, samsvarer med resultater fra tidligere analyser (se Bakken og Bråthen 2008). Selv om situasjonen på arbeidsmarkedet har stabilisert seg, er allikevel etterspørselen etter arbeidskraft moderat. Dette kan bety at bedriftene ennå ikke rekrutterer like bredt som i oppgangstider, og at det derfor er noe vanskeligere for arbeidssøkere med lavere individuelle jobbsjanser å komme over i arbeid.

REFERANSER

Bakken, Frøydis og Magne Bråthen (2008), Overgang fra ledighet til arbeid i ulike konjunkturer, Arbeid og velferd 1/2008, NAV.

Figur 6:

Andelen brukere av NAV med et arbeidstakerforhold seks måneder etter avgang fra status som arbeidssøker, person med nedsatt arbeidsevne, rehabilitering eller tidsbegrenset uførestønad. Endring i prosentpoeng fra månedene juni, juli, august og september 2008 til samme måneder i 2009.



KILDE: NAV