

FoU-rapport nr. 6/2009

# **Ikke av vond vilje**

En evaluering av ordningen med tidsbegrenset  
uførestønad

Nina Jentoft og Torunn Skåltveit Olsen

Tittel	Ikke av vond vilje. En evaluering av ordningen med tidsbegrenset uførestønad
Forfattere	Nina Jentoft og Torunn Skåltveit Olsen
Rapport	FoU-rapport nr. 6/2009
ISBN-nummer	82-7602-126- 4
ISSN-nummer	0803-8198
Trykkeri	Edgar Høgfeldt, 4626 Kristiansand

#### Bestillingsinformasjon

Utgiver	Agderforskning AS Gimlemoen 19 N-4630 Kristiansand
Telefon	48 01 05 20
Telefaks	38 14 22 01
E-post	post@agderforskning.no
Hjemmeside	<a href="http://www.agderforskning.no">http://www.agderforskning.no</a>

## **Forord**

Dette er leveransen fra prosjektet: Evaluering av ordningen med tidsbegrenset uførestønad. Rapporten er utarbeidet på oppdrag fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Evalueringen er utarbeidet i et samarbeid mellom Agderforskning og Universitetet i Agder. Prosjektteamet har bestått av Nina Jentoft, Agderforskning og Torunn S. Olsen, Universitetet i Agder.

For å kunne gjennomføre intervjuer med saksbehandlere i NAV og brukere av ordningen med tidsbegrenset uførestønad, har vi i prosjektteamet vært helt avhengige av bistand fra fire lokale NAV kontor. Vi ønsker å rette en stor takk til kontaktpersoner og informanter fra disse fire NAV kontorene for deres hjelp med å rekruttere informanter og for varm mottakelse ved gjennomføringen av feltarbeidet.

Vi ønsker også å rette en takk til NDU som leverte registerdata til analysedelen i denne evalueringen.

Sist, men ikke minst, vil vi takke alle brukerne som stilte opp til intervju og velvillig redegjorde for deres erfaringer som mottaker av tidsbegrenset uførestønad.

Juni 2009

Nina Jentoft og Torunn S. Olsen



## Innholdsfortegnelse

FORORD.....	3
INNHOLDSFORTEGNELSE.....	5
SAMMENDRAG .....	7
1 INNLEDNING.....	1
1.1 Om oppdraget .....	1
1.2 Om tidsbegrenset uførepensjon .....	1
1.3 Om leveransen .....	2
1.4 Om tidsplan og organisering.....	5
1.5 Rapportens oppbygging og innhold.....	6
2 PROBLEMSTILLINGER OG METODE.....	7
2.1 Problemstillinger.....	7
2.2 Metodisk tilnærming.....	8
3 HVA FORTELLER REGISTERDATAENE OSS?.....	14
3.1 En presentasjon av utvalgene.....	14
3.2 Status en til tre år etter stønadstilståelsen .....	16
3.3 Grad av aktivisering.....	23
3.4 Har TU bidratt til en utsettelse av tidspunktet for fastsettelse av varig uførhet?.....	26
3.5 Hva kjennetegner stønadsmottakerne fra TU?.....	27
3.6 Oppsummering.....	28
4 IMPLEMENTERINGEN AV REFORMEN VED FIRE NAV KONTOR .....	29
4.1 Retningslinjer fra Rikstrygdeverket, nå NDU, til fylkestrygdekontorene .....	29
4.2 Implementering av reformen med tidsbegrenset uføreytelse i fire NAV-kontor.....	33
4.3 Hvorfor gikk ikke oppfølgingsarbeidet som ønsket?.....	37
4.4 Oppsummering.....	41
5 HVA FORTELLER DE ETATSANSATTE OSS OM TIDSBEGRENSET UFØRESTØNAD .....	43
5.1 De etatsansattes tilbakemeldinger om ordningen med tidsbegrenset uførestønad og dens intensjon.....	43
5.2 Om oppfølgingsarbeidet, herunder individuell plan og samhandlingen med andre aktører .....	46
5.3 Om den typiske bruker/et typisk løp på tidsbegrenset uførestønad og om kontaktmønstret med bruker .....	49
5.4 Om de etatsansattes tilbakemeldinger om nasjonal politikk på uførepensjonsfeltet.....	54
5.5 Oppsummering.....	55
6 HVA FORTELLER BRUKERNES OSS OM SINE ERFARINGER MED TIDSBEGRENSET UFØREPENSJON.....	57

6.1	Om brukernes erfaringer med tidsbegrenset uførestønad .....	58
6.2	Om møtet med NAV og oppfølgingen de fikk .....	60
6.3	Om samhandlingen med andre aktører .....	66
6.4	Om de tror at deres tid på tidsbegrenset uførestønad har fremmet helsen og deres sjanse til å komme tilbake til arbeid.....	67
6.5	Oppsummering.....	69
7	AVSLUTTENDE KOMMENTARER.....	71
7.1	Flere i aktivisering? .....	71
7.2	Hvorfor ble ikke dette en suksesshistorie for NAV? .....	73
7.3	Vellykket reform? .....	74
7.4	Behov for å tenke nytt? .....	75
	LITTERATURLISTE .....	78
	TABELLISTE .....	79
	FIGURLISTE .....	79
	VEDLEGG 1: INTERVJUGUIDER .....	80
	FOU INFORMASJON.....	85

## Sammendrag

Denne rapporten er sluttrapporten fra evalueringen av tidsbegrenset uførestønad. Evalueringen er gjennomført av Agderforskning og Universitetet i Agder på oppdrag fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

Uførepensjon ble 1. januar 2004 delt inn i en varig og en tidsbegrenset uførestønad. Tidsbegrenset uførestønad skal innvilges når det etter en helhetsvurdering anses sannsynlig at arbeidsevnen vil kunne bedres. Stønaden kan gis for en periode på ett til fire år og skal revurderes før stønadsperiodens utløp. Det er forutsatt i forarbeidene at en person kan innvilges flere perioder med tidsbegrenset uførestønad. Trygdeetaten, nå NAV, har fått ansvar for at det i samarbeid med brukeren utarbeides et opplegg og en plan for oppfølging i stønadsperioden. Målet med oppfølgingen er at brukeren skal gå tilbake til arbeid eventuelt øke arbeidsinnsatsen når stønadsperioden er slutt.

Målet med dette oppdraget har vært å evaluere om ordningen med tidsbegrenset uførestønad er et egnet tiltak til å forebygge varig uførhet. Herunder har målet vært å finne ut om ordningen har bidratt til at flere uføre kommer tilbake til arbeid eller om ordningen bare har bidratt til en utsettelse av tidspunktet for fastsettelse av varig uførhet.

Ved analyse av *registerdata* har vi belyst følgende problemstillinger:

- Har tidsbegrenset uføreytelse bidratt til at flere uføre kommer tilbake i arbeid?
- Har tidsbegrenset uføreytelse bidratt til en utsettelse av tidspunktet for fastsettelse av varig uførhet?
- Hva kjennetegner stønadmottakerne fra tidsbegrenset uføreytelse som blir aktivisert og hva kjennetegner dem som går over til varig uføre, med henhold til kjønn, alder, og lengde på stønadsperioden?

Ved bruk av *dybdeintervjuer* har vi belyst følgende problemstillinger:

- Er tidsbegrenset uføreytelse et egnet tiltak for å forebygge varig uførhet?
- Stønadmottakerens og etatenes vurdering av ordningen
- Oppfølging av stønadmottakerne:

- Hvordan fungerer de individuelle oppfølgingsamtalene?
- Har man avdekket nye og bedre måter å jobbe på?
- Når revurderer man og hva vektlegger saksbehandler i revurderingen?
- I hvilken grad iverksettes det tiltak i stønadsperioden med sikte på tilbakeføring til arbeid?

I dette sammendraget oppsummerer vi ikke metoden og datagrunnlaget men viser til kapittel 2 i denne sammenheng.

I det følgende vil vi presentere noen hovedfunn. Vi vil dekke problemstillingene nevnt over, men også ta med andre funn, vurderinger og konklusjoner som vurderes hensiktsmessig i forhold til evalueringen.

### **Flere i aktivitet?**

Ved hjelp av registerdata fra NAV har vi sett på aktivitetsnivå og status ett, to og tre år etter tilståelse av rehabiliteringspenger etter unntaksbestemmelsene, tidsbegrenset uførestønad og varig uførepensjon. Aldersmessig ligner mottakerne av tidsbegrenset uførestønad på mottakerne av rehabiliteringspenger. Samtidig er mottakerne av tidsbegrenset uførestønads aktivitetsmønster mer likt aktivitetsmønsteret til mottakerne av varig uførepensjon de to første årene etter tilståelse av stønaden. Etter år tre har mottakerne av tidsbegrenset uførestønad et markant annet aktivitetsmønster relativt til mottakerne av varig uførepensjon. Mye tyder på at en del mottakere av tidsbegrenset uførestønad har gått fra en tidsbegrenset uførestønad til yrkesrettet attføring. Vi finner ikke det samme mønsteret for mottakerne av varig uførepensjon. Totalt sett kan det tyde på at ordningen med tidsbegrenset uførestønad har hatt en positiv effekt, men først etter tre år. Andelen som etter tre år er i arbeid uten en av de tre stønadene nevnt over er på 25 prosent for de som ble tilstått en tidsbegrenset uførestønad i 2004 og 16 prosent for de som ble tilstått en varig uførepensjon samme året, og over 50 prosent for de som ble tilstått rehabiliteringspenger.

Mye tyder også på at menn går raskere videre til en varig uførepensjon, mens kvinnene holdes lengre på tidsbegrenset uførestønad. Når det er sagt, tyder også dataene på at de fleste holdes igjen på en tidsbegrenset uførestønad, selv om dette innebærer flere TU-vedtak.

### **Implementeringen av reformen i fire NAV kontor**

Denne reformen har gitt nye utfordringer til etaten, ved at det stilles krav til en mer strukturert oppfølging av brukerne enn tidligere. Blant annet skal det utvikles en individuell oppfølgingsplan for alle brukerne hvor aktivisering



skal være i fokus. De krav og forventninger som den gang ble gitt fra Rikstrygdeverket til Trygdeetaten var like for alle, men likevel finner vi at det velges ganske ulike modeller for hvordan en organiserer dette arbeidet. Et av NAV-kontorene vi har besøkt i forbindelse med denne evalueringen lar saksbehandler som har ansvar for uførepensjon også ta oppfølgingsarbeidet med tidsbegrenset uførestønad. To NAV-kontor velger å ha egne veiledere som bare driver med oppfølgingsarbeidet. Det siste NAV kontoret vi hadde kontakt med outsourset oppgaven. NAV var her svært lite tilgjengelige for brukerne av tidsbegrenset uførestønad. Det som likevel er felles for de fire kontorene vi har sett nærmere på er at de gikk høyt ut på banene i starten, mens arbeidet gradvis ble nedprioritert etter en stund. Blant annet gjorde mangel på ressurser til at oppfølgingsarbeidet ble haltende og man fant etter hvert ut at resultatene ikke stod til innsatsen. I dag er tidsbegrenset uførestønad en nedprioritert oppgave i alle de fire NAV-kontorene vi har intervjuet ved.

#### **Mer strukturert oppfølging av bruker?**

Oppfølgingsarbeidet i NAV har ikke vært vellykket! I praksis har ikke tidsbegrenset uførestønad virket etter intensjonen, det er alle de etatsansatte vi har intervjuet vært enige i. Brukerne får ikke oppfølging etter lovens intensjon. På tidsbegrenset uførestønad skjer det lite. Oppfølgingsinnsatsen mot denne brukergruppen ble raskt nedprioritert til fordel for oppfølging av sykmeldte og personer på rehabiliteringspenger. Kontaktmønsteret med bruker er innkalling per brev og samtale ved oppmøte på NAV kontoret. Det varierer noe mellom kontorene hvor hyppig disse samtalen tas i dag. Ved ett av kontorene er oppfølgingen satt ut til en privat virksomhet.

Det lages oppfølgingsplaner ved tre av de fire NAV-kontorene vi har kartlagt ved. Ved det siste kontoret er ikke NAV involvert i å lage en oppfølgingsplan for brukerne. Bruken av planen varierer veldig, og mange sier de er usikre på hva den skal brukes til. I de fleste tilfeller er den en dokumentasjon på hva som har skjedd i saken siden forrige møte eller et referat av samtalen med bruker. Sjeldent har planen et aktiviseringsfokus. Et tankekors er at 11 av 16 brukere svarer at de ikke har hatt noen oppfølgingsplan. Ingen av informantene våre som i dag er i tidsbegrenset uførestønad eller varig uførepensjon har heller ikke mottatt tiltak for tilbakeføring til arbeid etter at tidsbegrenset uførestønad ble tilstått.

Informantene peker på flere forhold som er med å gjøre oppfølgingsarbeidet lite vellykket; blant annet er det forhold som ressurstilgangen, styring og prioritering, forhold ved kulturen, systemet og kunnskapsgrunnlaget i NAV, samt forhold ved brukeren. Men, det er ikke av vond vilje at en ikke lykkes.

Vi har møtt positive og engasjerte etatsansatte, med mye empati for brukerne. Vi har også møtt brukere som mer enn noe annet ønsker å være i aktivitet. Men mulighetsrommet til å få dette til slik oppfølgingsarbeidet fungerer i dag, virker begrenset for mange brukere.

Brukerne opplever likevel at det var fint å bli fulgt opp av NAV, og at oppfølgingssamtalen var positiv selv om den ikke bidro til noe ”konkret”. De finner det prisverdig at noen vil lytte til deres problemer og er alt i alt svært takknemlig for den hjelpen de fikk. Brukerne vi har intervjuet har en langt mer positiv holdning til ordningen med tidsbegrenset uførestønad enn de etatsansatte har.

Basert på tilbakemeldingene vi har fått mener vi at Trygdeetaten konkluderte med at dette ikke ville fungere, nærmest før det var satt skikkelig i gang. Trygdeetaten prioriterte ikke reformen i en hektisk hverdag. Omtrent på samme tid kommer NAV-reformen og de etatsansattes fokus har vært på helt andre ting. De har verken vært opptatt av innholdet i oppfølgingen, utover å gjøre et minimum, og heller ikke av hvilke resultater reformen med tidsbegrenset uførestønad har gitt.

### **Reformen vellykket, til tross for et mislykket oppfølgingsarbeid?**

Registerdataanalysen tyder på at målet om at tidsbegrenset uførestønad medfører et noe høyere aktivitetsnivå, relativt til å motta varig uførepensjon, er nådd. Videre mener et flertall av brukerne vi snakket med at en tidsbegrenset uførestønad var det rette for dem. Vi fant at reformen var et nyttig stoppsted for gruppen brukere som har en indre motivasjon for å komme tilbake i aktivitet blant annet fordi det gav dem lengre tid til å bli frisk enn det de ellers ville fått som mottakere av rehabiliteringspenger. Andre synes det viktigste er å føle at ikke ”døra er lukket” for godt, som på varig uførepensjon. Tidsbegrenset uførestønad er i tillegg en mer brukervennlig ordning. Uten den ville alternativet for flere brukere være ”kasteball” mellom yrkesrettet atføring og rehabiliteringspenger. På tidsbegrenset uførestønad kan en få mer ro for så å ta et større aktiviseringsfokus etter hvert.

Vi deler ikke oppfatningen til de etatsansatte om at dette er en mislykket reform. Andelen i aktivitet er høyere enn på uførepensjon, og ordningen har noe for seg for en gruppe av brukere. Oppfølgingsarbeidet har imidlertid vært mislykket. Vi tror at et mer vellykket oppfølgingsarbeid kunne ha medført mer positive resultater. Ikke minst gjelder dette når vi ser på aldersprofilen til mottakerne av tidsbegrenset uførestønad. Brukerne på tidsbegrenset uførestønad er yngre enn brukerne på uførepensjon og på

generell basis må vi anta at det er lettere å reaktivisere yngre enn eldre personer.

NAV opplever å få klager fra brukerne om at de ikke har fått oppfølging. Det kan være fordi de savner det, eller at det står som et tilbud i tildelingsbrevet. Om brukerne ville tatt imot et tilbud om tiltak hvis de hadde fått det, vet vi imidlertid ikke. Likevel er dette et signal om at mange brukere setter pris på å bli fulgt opp.

Et funn som bekreftes i forskningen på tvers av ulike faglige disipliner, er at tidlig intervensjon kaster mest av seg. I denne sammenheng betyr det at brorparten av oppfølgingsressursene bør settes inn så tidlig som mulig, og da helst mot sykmeldte og/eller de som står i fare for å bli det. Men bør en stoppe der? Vi har funnet at denne reformen har bidratt til at noen flere er blitt reaktivisert enn blant dem i en varig uførepensjon. Videre har vi argumentert for at tidsbegrenset uførestønad var et nyttig stoppested for brukere med en indre motivasjon til å komme tilbake til aktivitet, men som trengte noe mer tid enn hva som er tilfelle på rehabiliteringspenger for å få en helsebedring. Men disse utgjør ikke den største gruppen brukere på tidsbegrenset uførestønad og ingen kan være sikre på hvor mange som vil komme tilbake som følge av dette stoppet. Skal man lykkes med å rehabilitere flere som ikke lykkes med det i første omgang, må det settes av nevneverdige oppfølgingsressurser til det. Ellers er NAV dømt til å mislykkes i sitt oppfølgingsarbeid.

## 1 Innledning

### 1.1 Om oppdraget

Oppdragets mål er å evaluere om ordningen med tidsbegrenset uførestønad, som ble innført i 2004, har vært et egnet tiltak til å forebygge varig uførhet. Herunder skal vi finne ut om ordningen har bidratt til at flere uføre kommer tilbake til arbeid eller om ordningen bare har bidratt til en utsettelse av tidspunktet for fastsettelse av varig uførhet.

I tillegg til å besvare nevnte hovedproblemstilling, vil vi også i denne evalueringen belyse både stønadsmottakernes og etatsansattes vurderinger av ordningen og vurderinger av hovedproblemstillingen som omtalt over.

### 1.2 Om tidsbegrenset uførepensjon

Spørsmålet om å innføre en midlertidig eller tidsbegrenset uføreytelse har vært vurdert opp til flere ganger tidligere av den norske regjeringen (i NOU1977:14 Folketrygdens uførebegrep og i NOU 1990:17 Uførepensjon). Når en endelig vedtok å innføre en ny ordning for personer som er uføre – tidsbegrenset uførestønad – var dette en oppfølging av ett av forslagene fra Sandmanutvalget: NOU 2000:27 Sykefravær og uførepensjonering, et inkluderende arbeidsliv. Vi viser også til Ot.prp. nr.102 (2001-2002).

Slik Sandmanutvalget så det ville man ved å innføre en tidsbegrenset stønad markere at uføre personer ikke alltid skal ha en varig ytelse fra Folketrygden. Stønadmottakerne av en slik tidsbegrenset stønad ville være usikker på om hun/han fyller vilkårene for fortsatt stønad ved revurdering. Og formålet var gjennom dette å forhindre at en del søkte uførepensjon, og slik motvirke utstøting. Sandmanutvalget mente også at en tidsbegrenset uførestønad kunne være et insitament for den enkelte stønadsmottaker til å forsøke seg i arbeid (Ot.prp nr.102 (2001-2002)).

Da dette forslaget kom var de fleste høringsuttalelsene positive til innføring av tidsbegrenset uførestønad fordi dette ville bidra til at færre får varig uførepensjon og flere uføre vil kunne komme tilbake til arbeid. Det pekes imidlertid på at tilbakeføring til arbeid forutsetter tett oppfølging av den enkelte og et nært samarbeid mellom Trygdeetaten og Aetat (Ot.prp nr.102 (2001-2002)).

Rikstrygdeverket var imidlertid skeptisk til innføringen av tidsbegrenset uførepensjon fordi det ville komplisere regelverket, men også fordi de mente at en tidsbegrenset uførestønad lett kunne bli en passiv venteytelse før overgang til varig uførepensjon. Etter Rikstrygdeverkets oppfatning burde en i stedet vurdere å yte rehabiliteringspenger i en lengre periode. Kravet om revurdering og oppfølging vil ifølge Rikstrygdeverket kunne ivaretas like godt når stønadmottakeren har rehabiliteringspenger (Ot.prp nr.102 (2001-2002)).

Til tross for Rikstrygdeverkets skepsis ble uførepensjon delt inn i en varig og en tidsbegrenset uførestønad 1. januar 2004. Tidsbegrenset uførestønad skal innvilges når det etter en helhetsvurdering anses sannsynlig at arbeidsevnen vil kunne bedres. Stønaden kan gis for en periode på ett til fire år og skal revurderes før stønadsperiodens utløp. Det er forutsatt i forarbeidene at en person kan innvilges flere perioder med tidsbegrenset uførestønad. Trygdeetaten, nå NAV, har fått ansvar for at det i samarbeid med brukeren utarbeides et opplegg og en plan for oppfølging i stønadsperioden. Målet med oppfølgingen er at brukeren skal gå tilbake til arbeid eventuelt øke arbeidsinnsatsen når stønadsperioden er slutt.

For å markere at tidsbegrenset uførestønad ikke er en pensjonsytelse, ble beregningen av denne stønaden løsrevet fra pensjonssystemet og knyttet opp til reglene for rehabiliteringspenger og attføringspenger. For mer informasjon om tidsbegrenset uførestønad, se Folketrygdlovens § 12-9 og tilhørende rundskriv.

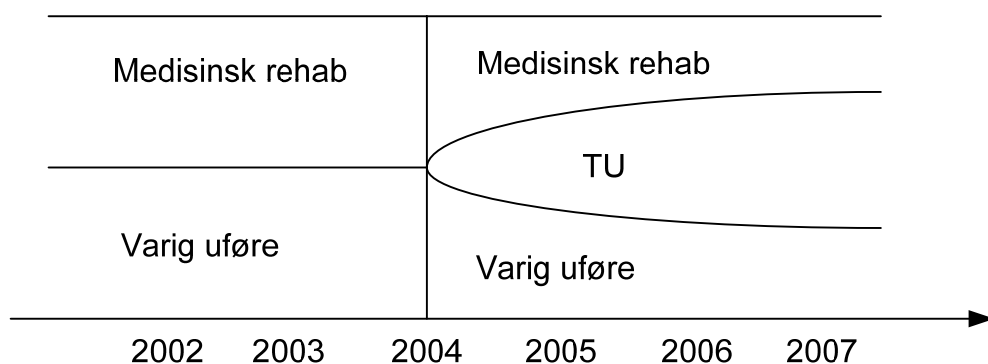
Regjeringen har vedtatt å slå sammen rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførepensjon til en ny ytelse; Arbeidsavklaringspenger. Ordningen skulle opprinnelig tre i kraft 1. oktober 2009. For å trygge gjennomføringen av NAV-reformen er iverksettingen utsatt. Avviklingen av ordningen med tidsbegrenset uførepensjon er derfor også utsatt på ubestemt tid.

### **1.3 Om leveransen**

Arbeids- og inkluderingsdepartementet ønsker å vite om *flere* uføre kommer tilbake i arbeid som følge av ordningen med tidsbegrenset uførestønad. Dette er nærmere beskrevet i prosjektutlysningen. Dette spørsmålet fordrer en sammenligning siden *flere* må relateres til noe. Utfordringen blir å definere et godt sammenligningsgrunnlag som gir mening.

Vilkåret for å få innvilget tidsbegrenset uførestønad er, blant annet, at stønadsmottakeren har gjennomgått hensiktsmessig behandling og atfering for å bedre arbeidsevnen. Tidsbegrenset uførestønad innvilges først når man har konkludert med at inntektsgivende arbeid eller yrkesrettet atfering ikke er hensiktsmessig på det aktuelle tidspunktet, men at det er mulighet for at inntektsevnen kan bli bedre på sikt. Før tidsbegrenset uførestønad ble innført var alternativet for denne gruppen å enten fortsette med, eller søke, medisinsk rehabilitering, eller søke varig uførepensjon, jf figur 1.1.

**Figur 1-1 Mulige stønadsordninger for stønadsmottakere hvor yrkesrettet atfering eller inntektsgivende arbeid ikke er hensiktsmessig eller mulig.**

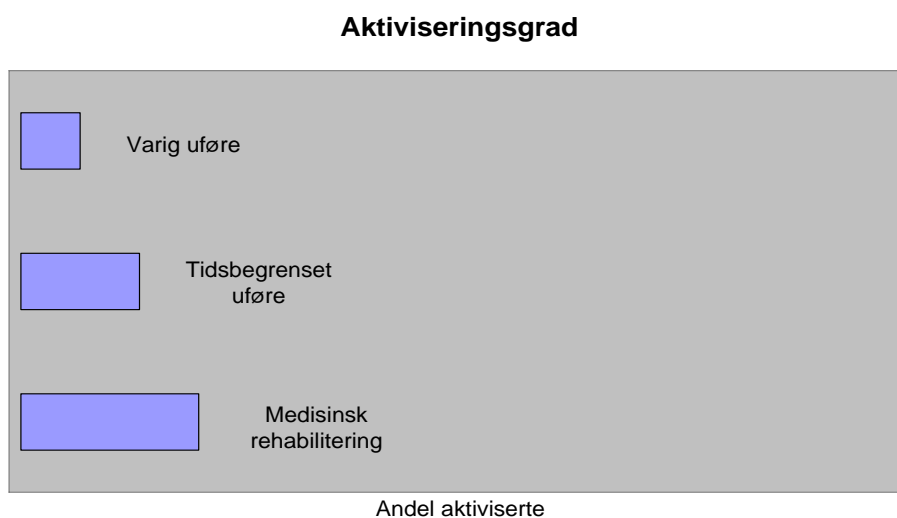


Mens det under medisinsk rehabilitering stilles krav til at stønadsmottakeren mottar aktiv behandling med utsikt til å bedre arbeidsevnen, er det ikke en aktivitetsplikt knyttet til tidsbegrenset uførestønad. NAV skal imidlertid, i samarbeid med stønadsmottakeren, lage en oppfølgingsplan og av planen skal det fremgå hvilke tiltak som vil kunne bringe personen tilbake i arbeid. Vi har i evalueringen lagt opp til å sammenligne tidsbegrenset uførestønad med alternativordningene, det vil si medisinsk rehabilitering og varig uførepensjon, når man skal si noe om hvorvidt *flere* uføre kommer tilbake i arbeid eller ikke, som følge av muligheten til å gi tidsbegrenset uførestønad. Vi ønsker å sammenligne disse tre ordningene parallelt for å kunne si noe om innføringen av tidsbegrenset uførestønad innebærer et skifte i handlingsmønster, eller om ordningen kun er en forlengelse av medisinsk rehabilitering, eventuelt en inngangsport til varig uførepensjon.

Dersom tidsbegrenset uførestønad har fungert etter hensikten, er det å forvente at andelen stønadsmottakere som enten går til yrkesrettet atfering eller inntektsgivende arbeid (heretter omtalt som aktivisering), er større for

denne gruppen sammenlignet med varig uføre, men mindre enn gruppen på medisinsk rehabilitering. Forholdet illustreres i figur 1.2.

**Figur 1-2** Illustrasjon over aktiviseringsgrad for tre ulike type stønadsordninger



Tidligere forskning har vist at en relativt liten andel uførepensjonister reaktiviseres til arbeid. I en studie av uførepensjonisters yrkesaktivitet som følge av stimulerings tiltak iverksatt på midten av 1990-tallet, konkluderer Kann og Opdalshei (2001) med at tiltakene til en viss grad har bidratt til å øke yrkesaktiviteten, men at andelen som går ut av uførepensjonsordningen eller som går ned i uføregrad som følge av inntektsgivende arbeid er svært liten (under en prosent). I Agderforskningens evaluering av prosjektet *Uføre tilbake til arbeid* (Jentoft m.fl. 2004), vises det til at målsettingen om å reaktivisere minst to prosent av uførebekstanden på landsbasis i 2003 ikke ble nådd, men at det var store fylkesvise variasjoner. Også i denne studien ligger andelen uførepensjonister som går ut av uførepensjonsordningen til inntektsgivende arbeid i perioden 1998-2001, på godt under en prosent.

Hva som er et "godt" aktiviseringsnivå for tidsbegrenset uførepensjon er ikke gitt. Ved å inkludere medisinsk rehabilitering og varig uføre i analysen, kan disse alternative ordningene bidra til å definere parametrene som dette spørsmålet bør drøftes innenfor. Dersom vi finner at aktiviseringsnivået knyttet til tidsbegrenset uførestønad ikke er særlig annerledes enn nivået til varig uføre, kan vi konkludere med at målet om at tidsbegrenset uførestønad

skal føre til at flere uføre kommer i arbeid ikke er oppnådd. Dersom aktiviseringsnivået til tidsbegrenset uførestønad ikke er særlig annerledes enn nivået til medisinsk rehabilitering, vil det gi styrke til påstanden at tidsbegrenset uførestønad ikke er annet enn en forlengelse av denne ordningen.

Problemstillingen som er drøftet ovenfor vil bli belyst ved bruk av registerdataanalyse levert av NAV Drift og Utvikling (heretter benevnt som NDU), samt dybdeintervjuer med stønadsmottakere og etatsansatte. Gjennom den kvalitative delen av evalueringen får vi nærmere kunnskap om hvordan etatsansatte ser på ordningen, en beskrivelse av hvordan det jobbes i etaten, og om hvordan de mener ordningen fungerer for brukerne. Tilsvarende får vi kjennskap til brukernes erfaringer og vurderinger av ordningen. Det vil bli gitt en detaljert gjennomgang av evalueringens deler i kapittel 2: Problemstillinger og metode.

#### 1.4 Om tidsplan og organisering

Evalueringen har hatt en løpetid fra august 2008 til og med juni 2009. Ved oppstart ble prosjektet meldt til Personvernombudet v/NSD. Dette gjorde vi først og fremst med tanke på den kvalitative delen av prosjektet. Den 22.12.08 fikk vi en tilrådning fra Personvernombudet.

Parallelt med at meldingen ble behandlet av Personvernombudet forberedte vi en bestilling av *registerdata* fra NDU. Vi hadde fra tidlig på høsten innledet en dialog med NDU om registerdataene som vi trengte. NDU stilte velvillig opp med å rigge datasettet til våre analyser. Dataene fra NDU forelå 08.10.08. Det ble på vårparten gjort noen justeringer av datamaterialet. Dataene er analysert ved hjelp av SPSS våren 2009. En nærmere beskrivelse av problemstillingene og metoden vedrørende registerdataanalysen gis i kapittel 2: Problemstillinger og metode.

Analyse av registerdata vil aldri kunne gå like dypt inn i problemkomplekset og vil heller ikke gi svar på flere av delproblemstillingene som Arbeids- og inkluderingsdepartementet ønsker belyst. *Dybdeintervjuer* kan i tillegg utfylle registerdataene og kan bidra til å få fram komplekse sammenhenger og vurderinger.

Da klarsignalet for igangsetting av feltarbeidet fra Personvernombudet var kommet, satte vi i gang med forberedelsene. Det var lagt opp til å rekruttere



informanter ved fire NAV kontor. Mer om hvordan utvelgelsen av disse kontorene kom til, gis i kapittel 2: Problemstillinger og metode.

Denne prosessen tok noe tid. Først fordi det tok tid å komme i kontakt med ledere i NAV lokal og få et samtykke til deltakelse fra dem. Deretter skulle et utvelgelsesarbeid/rekrutteringsarbeid gjøres av dem. Blant annet skulle de lokale NAV kontorene bistå oss med å innhente et informert samtykke fra et utvalg stønadsmottakere før vi kunne ta kontakt med dem for intervju. Dette er en omstendelig prosess som slutføres ved utsendelse av forespørsel i brev form. Fra samtykket til Personvernombudet forelå hos oss og til vi kunne dra ut på feltarbeid var det gått to og en halv måned.

Vi vil alt i alt si oss fornøyd med hvordan vi ble møtt og hvordan NAV håndterte denne bestillingen fra oss i en ellers meget hektisk hverdag. Vi møtte stor samarbeidsvilje.

Forskerne fordelte feltarbeidet seg i mellom. Feltarbeidet ble i hovedsak gjennomført i april, men med tjuvstart i ett av kontorene i mars. Analysearbeidet og rapportskrivning falt i mai og juni måned.

## **1.5 Rapportens oppbygging og innhold**

I kapittel 2 gir vi en gjennomgang av hvilke problemstillinger vi belyser og hvordan vi har gått frem metodisk. Kapittel 3-6 er rapportens hoveddel der vi gir en deskriptiv redegjørelse for den informasjon som kom frem i løpet av datainnsamlingen. Kapittel 3 er viet hva registerdataene forteller oss. Kapittel 4 gir en presentasjon av reformen i fire NAV-kontor. Videre presenteres hva de etatsansatte forteller oss om ordningen med tidsbegrenset uførestønad i kapittel 5 og brukernes erfaringer med den samme ordningen kommer i kapittel 6. I kapittel 7 vurderer vi funnene fra kapittel 3-6 opp mot problemstillingene for evalueringen, som nedfelles i noen hovedkonklusjoner.

## 2 Problemstillinger og metode

### 2.1 Problemstillinger

I konkurransegrunnlaget har Arbeids- og inkluderingsdepartementet klart redegjort for formålet med evalueringen. Departementet ønsker en evaluering av om innføring av tidsbegrenset uførestønad i 2004 har vært et egnet tiltak for å forebygge varig uførhet, herunder om ordningen har bidratt til at flere uføre kommer tilbake i arbeid eller om ordningen bare har bidratt til en utsettelse av tidspunktet for fastsettelse av varig uførhet. Departementet ønsket å få belyst ovennevnte problemstillinger både sett fra stønadsmottakernes og etatens ståsted. Vi har derfor gjennomført en evaluering bestående av dybdeintervjuer med stønadsmottakere og etatsansatte, samt analyse av registerdata, som tidligere nevnt.

Ved analyse av *registerdata* vil vi belyse følgende problemstillinger:

- Har tidsbegrenset uføreytelse bidratt til at flere uføre kommer tilbake i arbeid?
- Har tidsbegrenset uføreytelse bidratt til en utsettelse av tidspunktet for fastsettelse av varig uførhet?
- Hva kjennetegner stønadsmottakerne fra tidsbegrenset uføreytelse som blir aktivisert og hva kjennetegner dem som går over til varig uføre, med henhold til kjønn, alder, og lengde på stønadsperioden?

Ved bruk av *dybdeintervjuer* vil vi belyse følgende problemstillinger:

- Er tidsbegrenset uføreytelse et egnet tiltak for å forebygge varig uførhet?
- Stønadsmottakerens og etatens vurdering av ordningen:
  - Hva fungerer bra, hva fungerer mindre bra?
- Oppfølging av stønadsmottakerne:
  - Hvordan fungerer de individuelle oppfølgingssamtalene?
  - Har man avdekket nye og bedre måter å jobbe på?
  - Når revurderer man og hva vektlegger saksbehandler i revurderingen?
  - I hvilken grad iverksettes det tiltak i stønadsperioden med sikte på tilbakeføring til arbeid?

I vedlegg 1 er intervjuguidene for henholdsvis saksbehandlerne/veilederne og brukerne av tidsbegrenset uførestønad presentert.

## 2.2 Metodisk tilnærming

Evaluering kan i denne sammenheng benevnes som en systematisk innsamling av informasjon om kjennetegnene ved, aktiviteten i og virkningene av et tiltak, som grunnlag for å vurdere tiltaket, øke nytten av det og/eller som grunnlag for utformingen av fremtidige tiltak (Patton 1997). Ut fra denne definisjonen vil evaluering bety å bedømme, altså å "felle en dom" over noe. Det forutsetter at det finnes "noe", det vil si mer eller mindre klart formulerte kriterier, å bedømme ut fra. For øvrig er ikke hensikten med denne evalueringen kun å avgjøre om man har lyktes med tiltaket eller ikke, men også å beskrive *hvordan* det har fungert for stønadsmottakerne/brukerne og de etatsansatte (saksbehandlerne og veilederne) som grunnlag for kompetansebygging og videreutvikling.

I dette prosjektet har vi valgt en kvantitativ og en kvalitativ tilnærming basert på datatriangulering. Datatriangulering vil si at vi benytter ulike datakilder for å studere det samme fenomenet (Patton 1990). Dybdeintervjuene blant etatsansatte og stønadsmottakerne kan brukes til å kvalitetssikre hvorvidt en måler de riktige tingene i registeranalysen. Det at vi bruker flere datakilder for å belyse en problemstilling, styrker evalueringens validitet. Det vil si at vi vil være bedre i stand til å si hvor relevante dataene er i forhold til problemstillingen i undersøkelsen.

### 2.2.1 Registerdataanalysen

NAV Drift og utvikling (NDU) har levert registerdata i forhold til to utvalg selektert ut fra ulike tilgangår. Vi ønsket to utvalg fordi ordningen med tidsbegrenset uførestønad var ny i 2004. Det første utvalget er hentet fra oppstartsåret mens utvalg 2 er hentet fra året etter. I forhold til det første utvalget var tidsbegrenset uførestønad en ny ordning, hvor kompetanse og rutiner trolig ikke var helt på plass. Utvalg 2 består således av brukere som, i teorien, har møtt en mer erfaren etat i forhold til den nye ordningen.

Som nevnt i avsnitt 1.3 valgte vi å sammenligne den nye ordningen med de to alternativordningene som eksisterte før reformen. Dette for å se om mottakerne av tidsbegrenset uførestønad har en annen utviklingsbane relativt til de "gamle" ordningene. Våre to utvalg ble således bestilt ut fra følgende kriterier:

Det *første utvalget* består av følgende stønadsmottakere:

- o Alle "nye" mottakere av rehabiliteringspenger i mer enn 52 uker i løpet av 2004 og som fortsatt er del av beholdningen 1.1.05.

- Alle ”nye” til tidsbegrenset uførestønad i løpet av 2004 og som fortsatt er del av beholdningen 1.1.05.
- Alle ”nye” til varig uførepensjon i løpet av 2004 og som fortsatt er del av beholdningen 1.1.05.

Det *andre utvalget* er likt oppbygd som det første, bortsett fra at tidsperioden er +1 år. Det vil si at utvalg 2 består av følgende stønadsmottakere:

- Alle ”nye” mottakere av rehabiliteringspenger i mer enn 52 uker i løpet av 2005 og som fortsatt er del av beholdningen 1.1.06.
- Alle ”nye” til tidsbegrenset uførestønad i løpet av 2005 og som fortsatt er del av beholdningen 1.1.06.
- Alle ”nye” til varig uførepensjon i løpet av 2005 og som fortsatt er del av beholdningen 1.1.06.

For begge utvalgene ønsket vi å se på deres status/aktivitet ett til tre år senere. For utvalg 1 bestilte vi data for utgangen av 2005 (ett år senere), utgangen av 2006 (to år senere), og utgangen av 2007 (tre år senere). For utvalg 2 bestilte vi det samme men med en forskyving av ett år pluss. I forhold til aktivitet/status bestilte vi data som kan belyse hvorvidt personen fortsatt mottar en av de tre inngangsyttelsene, og eventuelt ytelsesgrad, om de er i arbeid og eventuelt stillingsbrøk. Videre ble det bestilt inntektsdata, samt kjønn og alder som bakgrunnsvariabler.

### **Tilrettelegging for dataanalysen**

Vi har ryddet datafilene for en del støy i forhold til vår analyse, samt for en del feilregistreringer. Opprinnelig ble det levert 41.177 case i utvalg 1. Som følge av filvaskingen er dette antallet redusert med 2.646 case, det vil si en reduksjon på 6,4 prosent. Opprinnelig ble det levert 41.644 case i utvalg 2. Som følge av filvaskingen ble dette antallet redusert med 4.318 case, det vil si en reduksjon på 10,4 prosent.

### *Filvaskingen*

For å få mest mulig sammenlignbare data og for å ha fokus på hovedproblemstillingen, har vi valgt bort alle som ikke bor i Norge i henholdsvis 2008 og 2009. Det vil si at for utvalg 1 har vi valgt bort alle som er registrert utvandret før og etter 2004 (826 case), døde (1.428 case), og 142 case med koden ADNR, samt to case med koden UREG. Vi har brukt samme resonnement i forhold til utvalg 2. Der har vi valgt bort alle som er registrert utvandret før og etter 2004 (694 case), døde (1.679 case), og 118 case med koden ADNR, samt tre case med koden UREG.

Videre har vi ryddet filene for dubliserte løpenummer (case). I utvalg 1 fant vi 199 dupliserte case, mens i utvalg 2 fant vi 18. Dubliseringen har oppstått når en person har vært registrert med to ulike graderte ytelsers datoer utvalget er hentet fra. Resten av caseinformasjonen er imidlertid identisk. I disse tilfellene har vi valgt å fjerne den ene linjen og beholde linjen med høyest ytelsesgrad i tilgangsåret. Når dette er likt, har vi valgt å beholde ytelsen som er lengst fra en varig uføreytelse.

I tillegg var det en del uryddighet på casenivå. I en rekke tilfeller var en person registrert med mer enn en ytelse og hvor summen av ytelsene oversteg hundre prosent. I flere tilfeller var ett case registrert med både en hundre prosent tidsbegrenset uførestønning og en hundre prosent varig uførepensjon samtidig. Disse casene har blitt fjernet fra datasettet. I utvalg 1 gjaldt dette 49 case, mens i utvalg 2 gjaldt det 1.805 case. I forhold til utvalg 2 stammer dobbeltregistreringene stort sett fra 2008-dataene. NDU forklarer disse dobbeltregistreringene dels med feilregistreringer og dels med at variabelen uføregrad ikke er helt oppdatert. Det skjer en del endringer av uføregrad i løpet av et år, og det kan være et tidslag i forhold til å oppdatere registerdataene. Dette kan også forklare hvorfor det er så mange flere dobbeltregistreringer i de tidsmessig nyeste dataene.

#### *Datakvalitet*

For å kunne definere grad av arbeidsrelatert aktivitet, ba vi om tre variabler: (1) Om de er i arbeid (lønnsmottaker) eller ikke, og hvis de er i arbeid (2) stillingsbrøken og (3) inntekt. Vi ønsket blant annet å kunne identifisere de som benyttet seg av fribeholdningen på 1G og skille dem fra personer som kombinerer trygd og arbeid.

Vi har mottatt data om en person er i arbeid eller ikke ved utgangen av tre sekvensielle år for begge utvalgene. For utvalg 1 har vi også mottatt stillingsbrøk, men sistnevnte er mangelfull for utvalg 2. I utvalg 2 er det ikke oppgitt stillingsbrøk i om lag 80-90 prosent av casene hvor ”i arbeid” er registrert. I samtlige av casene hvor stillingsbrøk er oppgitt, er stillingsbrøken hundre prosent. I tillegg til å være mangelfull, regner vi også disse dataene til å være upålitelige.

Når det gjelder inntekt kan vi ikke skille mellom inntekt fra visse trygdytelsers og lønnsinntekt. I følge NDU omfatter inntektsbegrepet i hovedsak arbeidsinntekt, men også enkelte ytelsers som erstatter arbeidsinntekten, blant annet dagpenger under arbeidsløshet, sykepenger, rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønning. Inntektsdataene kan således ikke nyttes til vårt formål. Varig uførepensjon

omfattes imidlertid ikke av inntektsbegrepet i denne sammenheng. I forhold til vår analyse kan vi ikke kan skille mellom lønnsinntekt og inntekt fra rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad. Det vil igjen si at vi ikke kan nytte oss av inntektsvariablene i analysen.

Ovennevnte svakheter ved dataene innsnevrer våre analysemuligheter. I stedet for å konstruere en "aktiviseringsgradvariabel" ved hjelp av de tre ovennevnte variabler, må vi heller analysere grad av aktivisering ut fra trygdeytelsesvariablene. Denne fremgangsmåten innebærer imidlertid større usikkerhet når dataene skal tolkes.

Vi føler oss heller ikke trygge på datakvaliteten til år tre i utvalg 2. Dette er data hentet fra utgangen av 2008 og hvor det trolig er behov for å kvalitetssikre dataene før det gjøres inngående analyser.

### **2.2.2 Dybdeintervjuene**

Valg av dybdeintervjuer som metode framfor en bredere kartlegging (survey), er valgt fordi problemstillingene er komplekse og vanskelig kan besvares skjematisk med forhåndsdefinerte svarkategorier. Dessuten gir personlige intervjuer en særegen tilgang til informantens verden og til en forståelse av det syn på verden som dannet grunnlaget for deres handlinger (Kvale 2001). Ved bruk av halvstrukturerte intervjuer hadde vi også mulighet til å følge opp uforutsette tråder fra informantene, og til å stille spørsmål som ikke var formulert på forhånd og således få et mer helhetlig og nyansert bilde.

Det ble ikke benyttet båndopptak, men gjort håndskrevne notater. Vi har gode erfaringer med denne "slow" intervjuteknikken fra tidligere prosjekter med samme nedslagsfelt. I pausene som vi bruker til å notere det som blir sagt, får informanten tid til å tenke, og ikke sjeldent kan de komme med supplerende informasjon eller reflektere over tilstøtende hendelser eller problemstillinger.

#### **Utvalg og uttrekkskriterier**

Det ble lagt opp til dybdeintervjuer med både stønadsmottakere og etatsansatte. Et utvalg av stønadsmottakere og etatsansatte ble valgt fra fire ulike NAV kontor. Vi ønsket å velge to NAV-kontor som har mye erfaring med tidsbegrenset uførestønad, det vil si at de har hatt mange saker med tidsbegrenset uførestønad. Disse kontorene var store og lokalisert i byer. Hver av dem hadde en beholdning på rundt 800-900 saker. Men for at det ikke bare skal bli et utpreget byperspektiv på sakene, ønsker vi også å

intervjue ved to kontorer som i større grad representerer landsgjennomsnittet. Vi valgte derfor ut to NAV-kontor som ligger tett på landsgjennomsnittet i antall nye saker med tidsbegrenset uførestønad i løpet av 2007.

Som basis for denne utvelgelsen lå en tabell utarbeidet ved NDU som viste antall mottakere av tidsbegrenset uførestønad per 31.12. 2005-2007. Der hadde NDU foretatt en rangering av kommuner/trygdekontor med det høyeste antall tidsbegrenset uføresaker og dem som lå rundt landsgjennomsnittet. Ut fra denne oversikten valgt vi så ut fire NAV-kontor, to blant de høyeste rangerte og to som lå rundt gjennomsnittet.

Ved hvert kontor ønsket vi å intervju om lag fire stønadsmottakere, og to-tre saksbehandlere avhengig av NAV-kontorets arbeidsfordeling. Blant stønadsmottakerne ønsket vi å intervju en blanding av personer, det vil si både personer som fortsatt mottar tidsbegrenset uførepensjon, person(er) som har blitt aktivisert enten til yrkesrettet attføring eller inntektsgivende arbeid og person(er) som tidligere har mottatt tidsbegrenset uførestønad men som nå mottar varig uførepensjon. Fellesnevneren for ovennevnte gruppe er at de har vært eller er mottakere av tidsbegrenset uførestønad. Måltallet for dybdeintervjuene er således 16 stønadsmottakere og 8-12 etatsansatte.

### **Den praktiske gjennomføringen**

Vi tok direkte kontakt med de utvalgte kontorene med forespørsel om deltakelse. Vi er fornøyde med responsen. For å få samtykke til deltakelse fra fire kontorer måtte seks forespørres. De fire kontorene "var på plass" 13. 01.09. Denne første kontakt gikk gjennom kontorets leder som så oppnevnte en kontaktperson. I ett av tilfellene var dette en og samme person.

Våre kontaktpersoner bisto rekrutteringen av informanter til dybdeintervjuene. Både ved at de bidro med navn over saksbehandlere eller veiledere med erfaring fra feltet til intervju med oss, og ved at de tilfeldig trakk ut stønadsmottakere som skulle motta brev med skriftlig invitasjon til deltakelse. Kontaktpersonene stod for utsendingen av brevene. Alt skriftlig materiale som ble sendt ut var utformet av forskerne. Samtykkene sendte de aktuelle stønadsmottakerne imidlertid til forskerne og vi overtok stafettspinnen der fra.

Det faktiske antallet stønadsmottakere som ble intervjuet ble 16 (som måltallet var for evalueringen). Åtte av dem mottok tidsbegrenset uførestønad på intervjutidspunktet, to mottok varig uførepensjon og seks var

i aktivitet eller under aktivisering kombinert med en tidsbegrenset uførestønad.

Videre ble det holdt dybdeintervjuer med til sammen ti etatsansatte, fem veiledere på tidsbegrenset uførestønad, to saksbehandlere på tidsbegrenset uførestønad og tre personer som per i dag er ledere ved kontoret og har lang fartstid i etaten.

Forskerne delte kontorene seg imellom og gjorde så avtaler om intervju med de aktuelle etatsansatte og stønadmottakerne. Avtalene ble gjort per telefon. Selve feltarbeidet ble gjennomført på stedet over 2-4 dager. De etatsansatte ble intervjuet på arbeidsplassen på et egnet tidspunkt. Stønadmottakerne ble intervjuet enten hjemme hos seg selv, på NAV-kontoret eller på nøytral plass. Intervjuene tok mellom 1,5 og 3,5 timer. Intervjuguidene er vedlagt.

Da vi var til stede på det aktuelle NAV-kontoret over flere dager, kom vi også i kontakt med andre ansatte og fikk ta del i diskusjonene over lunsjbordet. Dette gav også nyttig informasjon til evalueringen.

Vi opplevde å bli møtt med stor åpenhet både av saksbehandlerne/veilederne og av brukerne. Det var god spredning hos brukerne med henblikk på livssituasjon, diagnose, trygdeløp etc.,. De aller fleste var riktignok i god voksen alder, det vil si at vi har få informanter blant de helt yngste og blant de eldre.

Andelen på aktivisering er høyere i vårt utvalg enn i totalutvalget. Dette kan skyldes at de er mer positive til den hjelp de har fått fordi de har ”lykkes” og gjerne vil gi sin fortelling til oss, eller kanskje kan det henge sammen med at de i utgangspunktet har hatt nær kontakt med sitt lokale NAV-kontor og derfor er lettere å rekruttere. Dette må vi ta høye for når dataene skal tolkes.



### 3 Hva forteller registerdataene oss?

I dette kapitlet skal vi se nærmere på hva registerdataene kan fortelle oss om hvordan det har gått med stønadsmottakere som ble tilstått en tidsbegrenset uførestønad i 2004 og 2005. I avsnitt 2.2.1 har vi redegjort for enkelte databortvalg og kommentert datakvaliteten. Det er i forhold til utvalg 1 (tilgangsåret 2004) at vi har de beste dataene, dels fordi vi har flere komplette variabler og dels fordi det er mindre usikkerhet beheftet med år 3 for dette datasettet.

I dette kapitlet vil vi bruke forkortelsene RE, TU og VU. RE er her en forkortelse for mottakere av rehabiliteringspenger etter unntaksbestemmelsene (mottakere av rehabiliteringspenger utover 12 måneder). TU er forkortelsen for tidsbegrenset uførestønad, mens VU er forkortelsen for varig uførepensjon.

I det følgende vil vi gi en kort presentasjon av de to utvalgene, etterfulgt av en status for de to utvalgene en til tre år etter tilståelse av ytelsen. På bakgrunn av tilgjengelige data har vi kategorisert resultatene i forhold til grad av aktivisering. Det er denne kategoriseringen som ligger til grunn for våre hovedkonklusjoner i forhold til registerdataene. Til slutt i dette kapitlet ser vi også på hva som kjennetegner stønadsmottakerne fra TU i forhold til ulik status tre år etter.

#### 3.1 En presentasjon av utvalgene

*Utvalg 1* består av 38.531 personer, fordelt på:

- 10.993 nye mottakere av rehabiliteringspenger i mer enn 52 uker i løpet av 2004, som fortsatt er del av beholdningen 1.1.05, og som har status som bosatt i 2008. Disse utgjør 28,5 prosent av utvalg 1.
- 8.283 mottakere av tidsbegrenset uførestønad og fortsatt er del av beholdningen 1.1.05 og som har status som bosatt i 2008. Disse utgjør 21,5 prosent av utvalg 1.
- 19.255 nye mottakere av uførepensjon i løpet av 2004 og som fortsatt er del av beholdningen 1.1.05 og som har status som bosatt i 2008. Disse utgjør 50 prosent av utvalg 1.

Utvalg 2 består av 37.326 personer, fordelt på:

- 10.358 nye mottakere av rehabiliteringspenger i mer enn 52 uker i løpet av 2005, som fortsatt er del av beholdningen 1.1.06, og som har status som bosatt i 2009. Disse utgjør 27,8 prosent av utvalg 2.
- 9.292 nye mottakere av tidsbegrenset uførestønning i 2005 og som fortsatt er del av beholdningen 1.1.06, og som har status som bosatt i 2009. Disse utgjør 24,9 prosent av utvalg 2.
- 17.676 nye mottakere av uførepensjon i løpet av 2005 og som fortsatt er del av beholdningen 1.1.06, og som har status som bosatt i 2009. Disse utgjør 47,4 prosent av utvalg 2.

Av tabell 3.1 ser vi at tilgangen av TU har økt fra 2004 til 2005 med 3,4 prosentpoeng.<sup>1</sup> Samtidig ser vi at tilgangen til bruk av rehabiliteringspenger utover 12 måneder er gått litt ned (0,7 prosentpoeng), mens nedgangen har vært størst i tilgangen til varig uførepensjon, en nedgang på 2,6 prosentpoeng.

**Tabell 3-1 Utvalg 1 og 2 fordelt på tilgangsstatus. Andel**

	<b>Utvalg 1 Tilgang 2004</b>	<b>Utvalg 2 Tilgang 2005</b>
Nye RE utover 52 uker	28,5	27,8
Nye TU	21,5	24,9
Nye VU	50,0	47,4
Totalt	100,0	100,1
N	38.531	37.326

Utvalgene kan beskrives ved hjelp av to bakgrunnsvariabler, alder og kjønn. Det er ingen store forskjeller med hensyn til kjønn eller alder mellom utvalgene, jf tabellene 3.2 til 3.4. Kjønnfordelingen er mer lik i forhold til tilgang til varig uførepensjon, sammenlignet med de to andre ytelsene.

**Tabell 3-2 Andel kvinner fordelt på utvalg og tilgangsstatus. Andel**

	<b>RE</b>	<b>TU</b>	<b>VU</b>
Utvalg 1	61,6	67,1	51,4
Utvalg 2	61,2	64,1	50,8

De to utvalgene har også en svært lik aldersprofil. Vi merker oss at nye personer til varig uførepensjon er i gjennomsnitt ti år eldre enn nye personer

<sup>1</sup> Før vi vasket filene for dobbeltregistreringer av ytelser (TU+VU) i casene, var økningen på 6 prosentpoeng fra 2004 til 2005.

til tidsbegrenset uførestønad eller rehabiliteringspenger etter unntaksbestemmelsene. Det er ikke kjønnsforskjeller å snakke om med hensyn til aldersfordelingen innen de tre tilgangstypene.

**Tabell 3-3 Gjennomsnittsalder fordelt på utvalg og kjønn. År**

		RE	TU	VU
Utvalg 1	Kvinner	43	43	55
	Menn	43	43	54
Utvalg 2	Kvinner	43	43	56
	Menn	44	42	55

Aldersmessig ligner TU-brukerne på RE-brukerne. Tilgangen for begge disse ytelsene er størst blant 40-åringene, men toppen er spissere for TU-brukerne enn for RE-brukerne. For varig uførepensjon er det 50-åringene pluss som dominerer tilgangen.

**Tabell 3-4 Gruppert alder fordelt på utvalg og tilgangsstatus. Andel**

Alder	RE		TU		VU	
	Utvalg 1	Utvalg 2	Utvalg 1	Utvalg 2	Utvalg 1	Utvalg 2
Under 20 år	0,8	0,8	0,2	0,5	1,8	2,5
20-29 år	13,0	11,9	7,4	8,6	2,9	3,0
30-39 år	25,8	24,8	26,5	26,7	5,4	3,7
40-49 år	28,6	29,0	38,3	38,9	11,9	9,0
50-59 år	26,3	27,1	26,6	24,5	40,9	39,8
60 år eller mer	5,5	6,5	1,0	0,8	37,1	42,0
Totalt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
N	10.993	10.358	8.283	9.292	19.255	17.676

### 3.2 Status en til tre år etter stønadstilståelsen

En av hovedformålene med evalueringen er å si noe om hvordan det har gått med stønadsmottakerne en til tre år etter tilståelsen av stønaden. For dette formålet har vi to sett med variabler som vi kan benytte. Det ene settet av variabler er knyttet til trygdeytelsene: Hvilke type ytelse de mottar år en, to og tre etter, og ytelsesgrad. Det andre settet er knyttet til arbeid, herunder om de er registrert "i arbeid" og hvilke stillingsbrøk de har. Sistnevnte kan vi kun bruke i forhold til utvalg 1.

Selv om vi bruker begrepet status ett år etter, kan det i realiteten være nær opp mot to år etter for enkelte brukere. Vi har ikke differensiert i forhold til når i løpet av året stønaden ble tilstått. For brukere som eksempelvis kom inn i ordningen tidlig på året (januar-mars 2004), vil deres status målt i desember 2005 være nær opp til to år etter.

I de følgende tabellene redegjør vi for hvor stønadsmottakerne som var nye på RE, TU og VU i henholdsvis 2004 og 2005 er en til tre år etter. I tabellene har vi kombinert våre datasett vedrørende ytelse og arbeid. Vi har følgende kommentarer knyttet til tolkning av tabellene:

De som kun er oppgitt med en gradert ytelse uten arbeid, kan enten være tidligere deltidsansatte som har graderte trygderettigheter eller kombinere ytelsen med en annen stønad som ikke er med i våre analyse (for eksempel yrkesrettet attføring). For våre utvalg er andel case hvor dette er tilfelle ikke stort. De aller fleste som kun mottar en ytelse, mottar en full eller tilnærmet full ytelse.

Vi har en kategori som vi ikke kan redegjøre for. Denne gruppen mottar ikke en av våre tre ytelser og er ikke registrert i arbeid. Vi mener at brorparten av denne gruppen sannsynligvis mottar attføringspenger. Denne tolkningen passer bra i forhold til at denne gruppen er gjennomgående størst blant brukerne med RE som tilgangstatus. Alternativt kan "ingen ytelse og ikke arbeid" tolkes i retning av at brukeren har ingen egen inntektssikring bortsett fra sosial stønad. I valget mellom disse to alternativene, mener vi det første er mest realistisk. I vår kategorisering av aktivitet i 3.3 vil vi legge denne tolkningen til grunn.

### **Status etter ett år**

Tabellene 3.5 og 3.6 viser status ett år etter for henholdsvis utvalg 1 og 2. Vi har ikke den samme detaljeringsgraden for utvalg 2, men har likevel valgt å kombinere datasettene våre så godt det har latt seg gjøre.

Av tabell 3.5 ser vi at TU-brukerne har svært lik profil med VU-brukerne, mens RE-brukerne skiller seg markant ut. Vi kan legge til at 60 prosent av TU-brukerne mottar full TU-stønad ett år etter, mens 72 prosent av VU-brukerne mottar en full VU-pensjon ett år etter. Ett år etter kombinerer 27 prosent av TU-brukerne TU og arbeid, mens 24 prosent av VU-brukerne kombinerer VU og arbeid. Når det gjelder RE-brukerne, er det kun 21,5 prosent som fortsatt mottar en full RE-ytelse ett år etter. Riktignok har 13 prosent av RE-brukerne gått over til TU etter ett år, men en dobbelt så stor andel RE-brukere har trolig gått til yrkesrettet attføring.

Det er også påfallende at ingen i utvalg 1 har en stillingsbrøk mellom 40 og 59 % i noen av de tre årene vi har data fra. Det er også grunn til å merke seg at en andel på mellom to og 3,9 prosent er registrert med full ytelse og full stillingsbrøk samtidig. Vi har valgt å ikke fjerne disse casene fra analysen fordi vi er usikre på om det er en feilregistrering eller ikke.

**Tabell 3-5 Status ett år etter (2004 + 1 år). Utvalg 1. Andel**

Status utgangen av 2005		RE 2004	TU 2004	VU 2004
Kun ytelse	80-100 %	39,0	62,0	67,3
	60-79 %	0,6	1,4	1,4
	40-59 %	1,2	3,1	2,5
	20-39 %	0,0	0,0	0,0
Ytelse kombinert med arbeid	80-100 % ytelse og inntil 40 % arb.	2,5	3,2	3,3
	80-100 % ytelse + 40-59 % arb.	-	-	-
	80-100 % ytelse + 60-79 % arb.	0,7	0,4	0,7
	80-100 % ytelse + 80-100 % arb.	3,9	2,0	3,9
	60-79 % ytelse + inntil 40 % arb.	1,6	5,1	3,3
	60-79 % ytelse + 40-59 % arb.	-	-	-
	60-79 % ytelse + 60-79 % arb.	0,1	0,4	0,3
	40-59 % ytelse + inntil 40 % arb.	3,9	13,8	10,5
	40-59 % ytelse + 40-59 % arb.	-	-	-
	60-79 % arb. + 40-59 % ytelse	0,6	2,2	1,2
	60-79 % arb. + 20-39 % ytelse	0,0	0,1	0,0
	80-100 % arb. + 60-79 % ytelse	0,3	0,8	0,5
	80-100 % arb. + 40-59 % ytelse	0,9	2,2	1,8
	80-100 % arb. + 20-39 % ytelse	0,1	0,1	0,0
I arbeid og ingen av de 3 ytelsene	80-100 % arbeid	7,3	0,3	0,3
	60-79 % arbeid	2,0	0,1	0,1
	40-59 % arbeid	-	-	-
	Inntil 40 % arbeid	4,6	0,6	0,5
Ingen ytelse og ingen arbeid		30,5	1,9	2,3
Totalt		99,8	99,7	99,9
N		10.993	8.283	19.255

Selv med noe mindre tilgang på data, er bildet som tegnes for utvalg 2 svært likt utvalg 1, jf tabell 3.6. Mønsteret til TU-brukerne ligner mest på mønsteret til VU-brukere. RE-brukerne skiller seg ut i retning av høyere grad av aktivisering dersom vi forutsetter at brorparten uten ytelse og arbeid har gått over til yrkesrettet attføring.

**Tabell 3-6 Status ett år etter (2005 + 1 år). Utvalg 2. Andel**

<b>Status utgangen av 2006</b>		<b>RE 2005</b>	<b>TU 2005</b>	<b>VU 2005</b>
Kun ytelse	80-100 %	43,8	64,3	66,8
	60-79 %	0,7	1,5	1,5
	40-59 %	1,6	4,0	3,0
	20-39 %	0,0	0,0	0,0
Ytelse kombinert med arbeid	80-100 % ytelse + arbeid	5,2	5,4	6,3
	60-79 % ytelse + arbeid	3,2	5,6	4,2
	40-59 % ytelse + arbeid	6,9	16,7	13,5
	20-39 % ytelse + arbeid	0,4	0,4	0,1
I arbeid og ingen av de 3 ytelsene		12,1	0,7	0,9
Ingen ytelse og ingen arbeid		26,0	1,3	3,7
Totalt		99,9	99,9	100,0
N		10.358	9.292	17.676

#### **Status to år etter**

Status to år etter ligner svært mye på status ett år etter, jf tabellene 3.7 og 3.8, men det er også visse bevegelser på tvers av ytelsene. To av tre TU- og VU-brukere mottar fortsatt en full, eller tilnærmet full, ytelse. Ser vi på bevegelsene innen hver av tilgangsgruppene, kan vi si at det nå er litt færre TU-brukere som er i full TU-stønning i år to relativt til år en (55,4 prosent mot 60 prosent), mens bildet for VU-brukerne er tilnærmet likt. En del med tilgangsstatus TU har nå gått over til VU (9,4 prosent).

Til forskjell, mottar kun åtte prosent av de opprinnelig RE-brukerne fortsatt full RE-ytelse etter to år. En del av disse har begynt å bevege seg over til TU (23,3 prosent), men også til VU (15,2 prosent).

Tabell 3-7 Status to år etter (2004 + 2 år). Utvalg 1. Andel

Status utgangen av 2006		RE 2004	TU 2004	VU 2004
Kun ytelse	80-100 %	44,6	63,6	69,0
	60-79 %	0,7	1,4	1,4
	40-59 %	1,2	3,4	2,5
	20-39 %	0,0	0,0	0,0
Ytelse kombinert med arbeid	80-100 % ytelse + inntil 40 % arb.	1,7	3,4	2,9
	80-100 % ytelse + 40-59 % arb.	-	-	-
	80-100 % ytelse + 60-79 % arb.	0,3	0,3	0,4
	80-100 % ytelse + 80-100 % arb.	1,8	1,4	1,8
	60-79 % ytelse + inntil 40 % arb.	2,0	4,6	2,8
	60-79 % ytelse + 40-59 % arb.	-	-	-
	60-79 % ytelse + 60-79 % arb.	0,0	0,4	0,3
	40-59 % ytelse + inntil 40 % arbeid	4,4	12,3	8,7
	40-59 % ytelse og 40-59 % arb.	-	-	-
	20-39 % ytelse og 20-39 % arb.	0,0	0,1	0,0
	60-79 % arb. Og 40-59 % ytelse	0,6	2,0	1,1
	60-79 % arb. Og 20-39 % ytelse	0,0	0,2	0,0
	80-100 % arb. og 60-79 % ytelse	0,3	0,7	0,4
	80-100 % arb. og 40-59 % ytelse	0,7	1,6	1,2
80-100 % arb. og 20-39 % ytelse	0,0	0,1	0,0	
I arbeid og ingen av de 3 ytelsene	80-100 % arbeid	7,8	0,6	0,5
	60-79 % arbeid	2,1	0,3	0,1
	40-59 % arbeid	-	-	-
	Inntil 40 % arbeid	3,9	0,8	0,5
Ingen ytelse og ikke arbeid		27,7	2,8	6,4
Totalt		99,8	100,0	100,0
N		10.993	8.283	19.255

Dataene fra utvalg 2 to år etter bidrar til å bekrefte bildet fra utvalg 1, jf tabell 3.8. For utvalg 2 utviser TU-brukerne samme mønster som VU-brukerne to år etter. Flere RE-brukere har gått over til TU og VU med omtrent samme størrelsesomfang som i utvalg 1, og det er i underkant av ni prosent av de opprinnelige RE-brukerne som fortsatt mottar RE-ytelser to år etter.

**Tabell 3-8 Status to år etter (2005 + 2 år). Utvalg 2. Andel**

Status utgangen av 2007		RE 2005	TU 2005	VU 2005
Kun ytelse	80-100 %	45,8	63,2	65,9
	60-79 %	0,7	1,4	1,3
	40-59 %	1,4	2,9	2,5
	20-39 %	0,0	0,0	0,0
Ytelse kombinert med arbeid	80-100 % ytelse + arb.	4,3	5,7	6,0
	60-79 % ytelse + arb.	3,3	5,1	3,6
	40-59 % ytelse + arb.	7,2	15,4	11,2
	20-39 % ytelse + arb.	0,1	0,4	0,2
I arbeid og ingen av de 3 ytelsene		13,9	2,1	1,5
Ingen ytelse og ingen arbeid		23,2	3,6	7,9
Totalt		99,9	99,8	100,1
N		10.358	9.292	17.676

#### Status tre år etter

Tre år etter tilgangsåret ser vi at TU-gruppa skiller lag fra VU-gruppa, jf tabell 3.9. Mens om lag 60 prosent av VU-gruppa kun mottar en full ytelse, er denne andelen redusert til om lag 48 prosent for TU-gruppa. Relativt til året før er det en reduksjon på 15,3 prosentpoeng. Samtidig ser vi at andelen ”ingen ytelse og ikke arbeid” har økt for TU-gruppa (en økning på 10,3 prosentpoeng). Dette kan tyde på at en del har gått fra en TU-stønning til yrkesrettet attføring. For VU-brukerne finner vi også en viss vekst i ”ingen ytelse og ikke arbeid”, men denne veksten er på kun 2,2 prosentpoeng. Totalt sett kan dette tolkes i retning av at TU har hatt en effekt, men først etter tre år er effekten synlig. Det er heller ikke gitt at de som går over til yrkesrettet attføring faktisk kommer i arbeid. Det kan tenkes at store deler av den strømmen kommer tilbake til en av de tre ytelsene vi her har med i analysen, men på et senere tidspunkt. Dette gjelder for så vidt også for de med utgang fra RE.

Vi har valgt å ikke presentere dataene for år 3 for utvalg 2. Dette fordi selv om vi har fjernet over ti prosent av casene i dette datasettet, tyder dataene på en del dobbeltregistreringer innen casene. Trolig er det et tidslag i forhold til å kvalitetssikre dataene som fører til en del ”ulogiske” resultater når vi kjører dataene.



Tabell 3-9 Status tre år etter (2004 + 3 år). Utvalg 1. Andel

Status utgangen av 2007		RE 2004	TU 2004	VU 2004
Kun ytelse	80-100 %	34,0	48,3	59,7
	60-79 %	0,5	0,7	1,0
	40-59 %	0,9	1,8	1,7
	20-39 %	-	0,0	0,0
Ytelse kombinert med arbeid	80-100 % ytelse + inntil 40 % arb.	2,8	5,4	5,3
	80-100 % ytelse + 40-59 % arb.	-	-	-
	80-100 % ytelse + 60-79 % arb.	0,7	0,5	0,8
	80-100 % ytelse + 80-100 % arb.	3,4	2,3	3,8
	60-79 % ytelse + inntil 40 % arb.	1,9	4,0	2,8
	60-79 % ytelse + 40-59 % arb.	-	-	-
	60-79 % ytelse + 60-79 % arb.	0,1	0,4	0,3
	40-59 % ytelse + inntil 40 % arb.	4,3	10,6	8,9
	40-59 % ytelse + 40-59 % arb.	-	-	-
	20-39 % ytelse + 20-39 % arb.	0,0	0,1	0,0
	60-79 % arb. + 40-59 % ytelse	0,5	2,0	1,1
	60-79 % arb. + 20-39 % ytelse	0,0	0,2	0,0
	80-100 % arb. + 60-79 % ytelse	0,2	0,7	0,4
	80-100 % arb. + 40-59 % ytelse	0,6	1,4	1,2
80-100 % arb. + 20-39 % ytelse	0,0	0,1	0,0	
I arbeid og ingen av de 3 ytelsene	80-100 % arbeid	11,2	2,1	1,5
	60-79 % arbeid	3,1	0,8	0,3
	40-59 % arbeid	-	-	-
	Inntil 40 % arbeid	6,7	5,5	2,3
Ingen ytelse og ikke arbeid	29,0	13,1	8,6	
Totalt		99,9	100,0	99,7
N		10.993	8.283	19.255

### 3.3 Grad av aktivisering

Tabellene over gir mye detaljert informasjon men det kan være vanskelig å forholde seg til det for å få et overblikk. Har brukerne blitt mer aktivisert som følge av TU eller ikke? For å svare på dette spørsmålet tar vi utgangspunkt i tabellene over, men kategoriserer i forhold til tre grupper: Ikke aktivisert, noe aktivisert og aktivisert. Vi må imidlertid definere disse gruppene nærmere. For vårt formål har vi valgt følgende definisjoner:

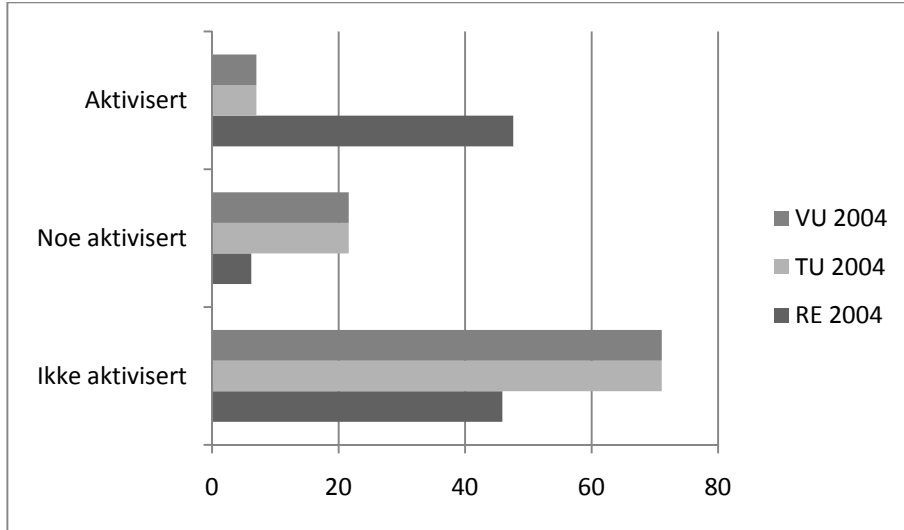
*Ikke aktivisert* er alle med en ytelse (RE, TU eller VU) på minst 80 prosent, uavhengig av hvor mye de jobber ved siden av. Men merk at ved år +1 for utvalg 1 er det totalt 1.342 case hvor det er oppgitt hundre prosent ytelse og hundre prosent stillingsbrøk. Vi vet ikke om dette er en registreringsfeil og eventuelt hvor feilen ligger. Vi velger å redusere feilmarginen ved å fordele disse casene likt til kategorien ikke aktivisert og aktivisert. Det vil si en halvparten tas med i kategorien ”ikke aktivisert” mens den andre halvparten inkluderes i kategorien ”fullt aktivisert”.

*Noe aktivisert* er alle med en kombinasjon av ytelse og arbeid som ligger mellom 20 og 80 prosent.

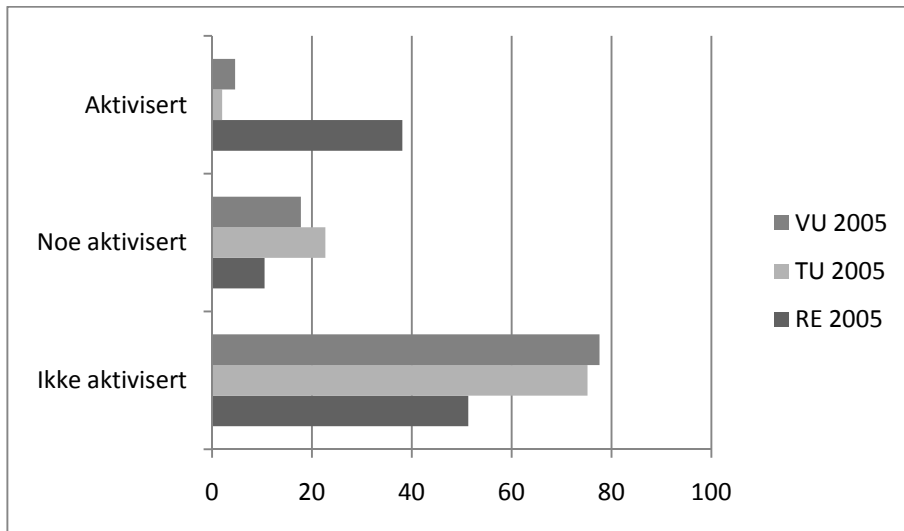
*Fullt aktivisert* er alle med en stillingsbrøk på 80 prosent eller mer, uavhengig av ytelsesgrad, men merk kommentaren over vedrørende case med hundre prosent arbeid og hundre prosent ytelse. I denne gruppen tar vi også med de som oppgis å være i arbeid og som ikke mottar en av de tre ytelsene vi har inkludert i vår analyse. De som arbeider i en gradert stillingsbrøk, mottar trolig noe yrkesrettet attføring i tillegg. Videre tar vi med de ukjente, det vil si de som verken har en oppgitt ytelse eller arbeid. Brorparten av disse mottar trolig yrkesrettet attføring, noe som i denne sammenheng anses som aktivisering.

Resultatene av kategoriseringen vises i figurene 3.1 til 3.5. Som beskrevet over viser kategoriseringen at TU-brukerne ligner VU-bruker i år en og to, men skiller vei i år tre. I år tre har TU inntatt en mellomposisjon i forhold til RE og VU. Sett i lys av disse tallene alene kan vi si at TU-reformen har vært vellykket.

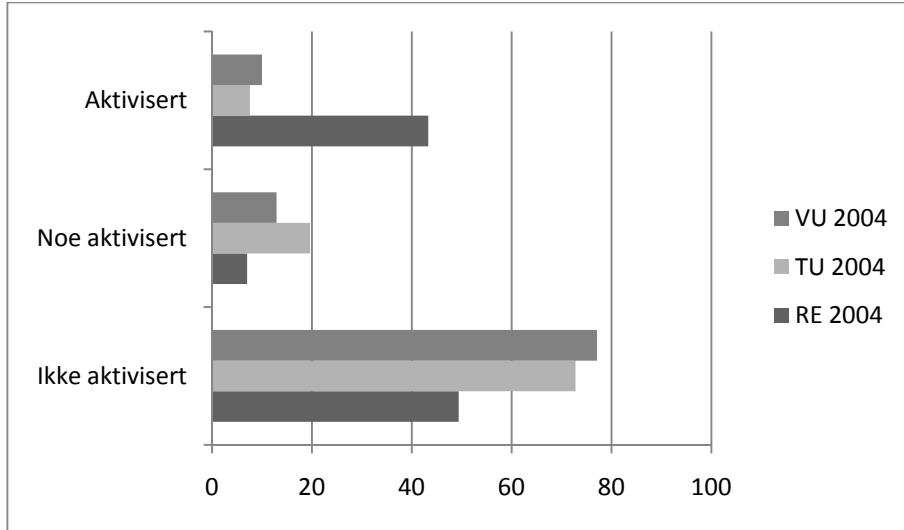
**Figur 3-1 Status ett år etter (2004 + 1 år). Utvalg 1. Andel**



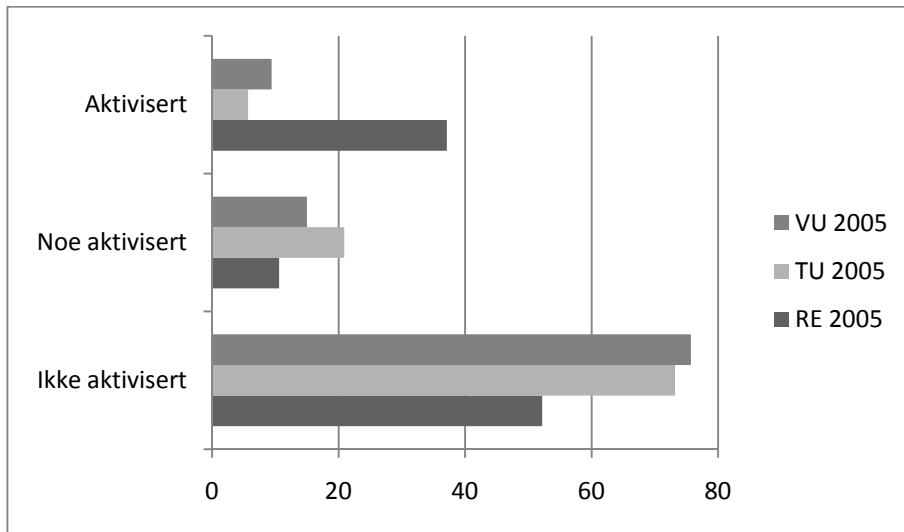
**Figur 3-2 Status ett år etter (2005 + 1 år). Utvalg 2. Andel**



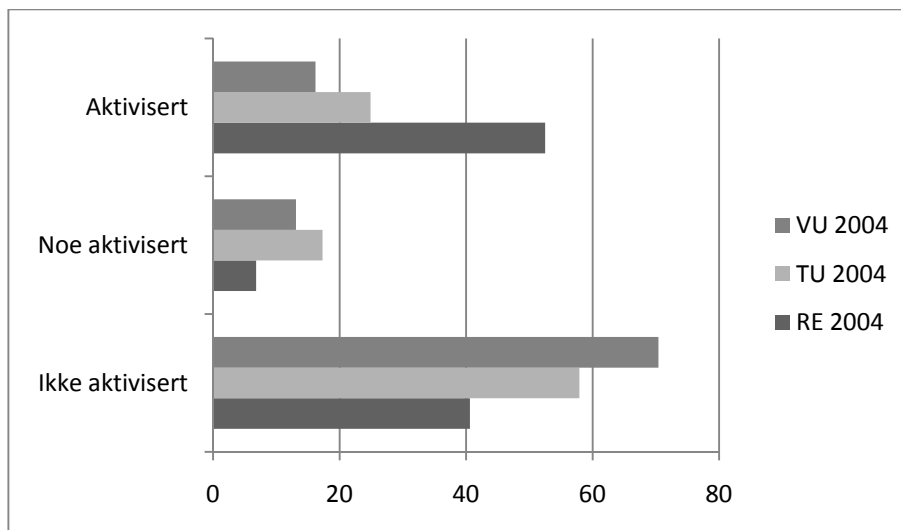
**Figur 3-3 Status to år etter (2004 + 2 år). Utvalg 1. Andel**



**Figur 3-4 Status to år etter (2005 + 2 år). Utvalg 2. Andel**



**Figur 3-5 Status tre år etter (2004 + 3 år). Utvalg 1. Andel**



### 3.4 Har TU bidratt til en utsettelse av tidspunktet for fastsettelse av varig uførhet?

Vi har ikke et veldig godt datagrunnlag for å kunne svare presist på dette spørsmålet. Det er ingenting i våre data som tyder på at andelen som går over til en varig uførepensjon øker merkbart for hvert år som går, jf tabell 3.10. Det er en økning, men den er heller marginal. Dette bildet bekreftes for så vidt av de kvalitative dataene hvor det kommer frem at framfor å tilstå en varig uførepensjon, blir en relativ stor andel tilstått en ny runde med tidsbegrenset uførestønad.

**Tabell 3-10 Status for TU-mottakere etter 2 og 3 år. Andel**

	I arb. komb. m/ TU	100 % TU	I arb. komb. m/ VU	100 % VU
Utvalg 1 etter 2 år	24,0	55,4	2,7	9,4
Utvalg 2 etter 2 år	23,6	54,6	3,1	10,3
Utvalg 1 etter 3 år	22,2	44,7	8,5	9,4

### 3.5 Hva kjennetegner stønadsmottakerne fra TU?

I det følgende skal vi se nærmere på hva som kjennetegner stønadsmottakerne med tilgangstatus TU. Vi velger å gjøre dette dypdykket i forhold til dataene fra utvalg 1 etter tre år fordi det er disse dataene vi har størst tillit til.

Av tabell 3.11 ser vi hvor de ulike stønadsmottakerne er plassert tre år etter. 46,5 prosent av personene som mottok TU ved utgangen av 2004 mottar fortsatt full TU-stønning ved utgangen av 2007, mens om lag ni prosent har gått over til en full varig uførestønning tre år senere. Om lag 17 prosent kombinerer sin TU-stønning med noe arbeid, mens om lag 11 prosent arbeider uten en av de tre stønadene vi har data for. En mindre andel jobber imidlertid i tilnærmet full stilling.

**Tabell 3-11 Status etter tre år for utvalg 1 (tilgang TU 2004)**

Status utgangen av 2007	Antall	Andel
80-100 % TU	3.855	46,5
80-100 % VU	768	9,3
80-100 % RE	4	0,0
80-100 % arbeid	227	2,7
Gradert TU + arb. under 80 %	1.422	17,2
Gradert VU + arb. under 80 %	171	2,1
Under 80 % arb. og ingen ytelse	698	8,4
Diverse andre komb ytelse og arbeid	49	0,6
Ikke arbeid og ikke ytelse	1.089	13,1
Totalt	8.283	99,9

I tabell 3.12 ser vi hva som kjennetegner TU-brukerne fordelt på kjønn, alder og status tre år etter tilståelsen. Kvinneandelen blant de nye TU-mottakerne i 2004 var på 67,1 prosent. I forhold til dette tallet kan vi si at kvinnene er underrepresentert med tanke på overgang til varig uførepensjon, og er overrepresentert i forhold til å være på TU kombinert med arbeid. Vi kan ikke kontrollere disse dataene for årsak til uførhet, men det er grunn til å stille spørsmål om det er enklere for menn å få en varig uføreytelse relativ til kvinner. En kan også merke seg at de ”yngste” går på en ren TU uten annen aktivitet. Dette er trolig de som helsemessig er ute av stand til å fungere i arbeidslivet, men likevel for ”unge” til å tilstås en varig uførepensjon.

**Tabell 3-12 Kjennetegn ved TU-mottakere fordelt på status etter tre år. Utvalg 1**

Status utgangen av 2007	Andel kvinner	Gj.snitts- alder begge kjønn (år)
80-100 % TU	65,3	41
80-100 % VU	57,9	45
80-100 % arbeid eller arb. uten ytelse	65,0	46
Gradert TU + arb. under 80 %	81,6	45
Gradert VU + arb. under 80 %	74,3	48
Under 80 % arb. Og ingen ytelse	66,9	46
Ikke arbeid og ikke ytelse	61,9	45

### 3.6 Oppsummering

Det er ingen store kjønns- eller aldersforskjeller i de to utvalgene vi baserer vår analyse på. Aldersmessig ligner mottakerne av tidsbegrenset uførestønad på mottakerne av rehabiliteringspenger, samtidig som mottakerne av tidsbegrenset uførestønad har et mer likt aktivitetsmønster til mottakerne av varige uførepensjon de to første årene etter tilståelse av stønaden. Etter år tre har mottakerne av tidsbegrenset uførestønad et markant annet aktivitetsmønster relativt til mottakerne av varig uførepensjon. Mye tyder på at en del mottakere av tidsbegrenset uførestønad har gått fra en tidsbegrenset uførestønad til yrkesrettet attføring. Vi finner ikke det samme mønsteret for mottakerne av varig uførepensjon. Totalt sett kan det tyde på at ordningen med tidsbegrenset uførestønad har hatt en positiv effekt, men først etter tre år er effekten synlig. Etter tre år skiller tidsbegrenset uførestønad seg klart ut fra rehabiliteringspenger og varig uførepensjon – og inntar en mellomposisjon.

Mottakerne av rehabiliteringspenger skiller seg markant ut allerede fra år en ved at en større andel har utgang fra de tre ytelsene som inngår i vår analyse. Den forskjellen opprettholdes gjennom hele analyseperioden.

Mye tyder også på at menn går raskere videre til en varig uførepensjon, mens kvinnene holdes lengre på tidsbegrenset uførestønad. Når det er sagt, tyder også dataene på at de fleste holdes igjen på en tidsbegrenset uførestønad, selv om dette innebærer flere TU-vedtak.

## 4 Implementeringen av reformen ved fire NAV kontor

I denne evalueringen er det stemmene til de etatsansatte som har jobbet med tidsbegrenset uførestønad og brukerne av denne stønadsordningen som er blitt hørt. Fokus i den kvalitative delen av evalueringen er derfor satt på det oppfølgingsarbeidet som er gjort i forbindelse med tidsbegrenset uførestønad i de lokale trygdekontorene, og brukernes erfaringer med den oppfølgingen de har fått.

### 4.1 Retningslinjer fra Rikstrygdeverket, nå NDU, til fylkestrygdekontorene

Det er foretatt et omfattende forarbeid både i departement, direktorat og etaten før selve innføringen av ordningen med tidsbegrenset uførestønad. En del av kommunikasjonen mellom de ulike aktørene har vi fått innsyn i av NDU i forbindelse med denne evalueringen. Det er ikke formålet her å presentere denne kommunikasjonen i sin helhet, men peke på hvilke styringssignaler og ikke minst rammevilkår som ble gitt fylkestrygdekontorene og de lokale trygdekontor i arbeidet med tidsbegrenset uførepensjon, og som kan ha hatt betydning for grad av måloppnåelse i arbeidet med denne reformen.

#### Ressurssituasjonen

I mål og disponeringsbrev 2004 til fylkestrygdekontorene, datert 20.02.04, står det:

*Det er innført nye regler om tidsbegrenset uførestønad for å forebygge varig uførhet. Fylkesdirektøren har fått fullmakt til å delegere vedtaksmyndigheten til trygdekontornivå.*

*Det forutsettes at det lokale trygdekontoret lager individuelle planer i samarbeid med brukeren og gir tett oppfølging med samtaler og veiledning. Fylkestrygdekontorene må sikre at planene blir fulgt opp og er av god kvalitet. Det er viktig at det på alle plan fokuseres på konkrete resultater og de holdninger og ferdigheter dette baseres på. Oppfølgingen må dokumenteres.*

*Etatens budsjett er styrket med i alt 50 millioner kroner til dette arbeidet i 2004. Det er holdt tilbake 0,5 mill. kroner til sentral prosjektadministrasjon og 10,1 mill. kroner til sosiale avgifter.*



*Nærmere 39,2 mill. kroner er fordelt til fylkene (i modellen) og 0,2 mill. kroner til FFU.*

*Planarbeidet og oppfølgingen av personer som får tidsbegrenset uførestønad medfører merarbeid for det lokale trygdekontor. Reformen innebærer mindre arbeid for fylkestrygdekontoret da flere uføresaker nå vil bli avgjort på trygdekontornivå. Vi legger til grunn at midlene som avsettes til fylkene i hovedsak fordeles til trygdekontorene.*

Etatens budsjett ble videre styrket med 25 mill. kroner til tidsbegrenset uførestønad i 2005 og i 2006 (korrigert for sosiale kostnader som avsettes sentralt). Disse midlene fordeles videre fylkesvis etter fylkenes størrelse.

Mesteparten av disse midlene første året må antas gikk med til å ”rigge opp” prosjektet. Det handler om informasjons- og opplæringsarbeid, arbeid med rutiner, kvalitetssikring av arbeidet med uføresakene, og ikke minst implementeringen av dataprogrammet. Det var ikke midler til ekstra stillinger i trygdekontorene. For å illustrere: Med ca 427 lokale trygdekontor (antallet kan være høyere alt etter hvordan en behandler bydelskontor i de største byene), blir det i snitt ca 91.800 kroner per kontor i 2004.

Vi forstår det slik at begrunnelsen for at det ikke ble gitt bevilgninger til ekstra stillinger i trygdekontorene kan ha vært at tidsbegrenset uførestønad i utgangspunktet ikke innebar at NAV fikk noen nye brukergrupper. Brukerne som tidligere befant seg på rehabiliteringspenger hadde allerede et krav om oppfølging hver tredje måned. Hvis noen av disse ble tilstått tidsbegrenset uførepensjon, også fordi tidsbestemmelsen på rehabiliteringspenger ble innskjerpet på samme tidspunkt som tidsbegrenset uførepensjon ble innført, ville inntekten ligge i bunn som en trygghet, men oppfølgingskravet være det samme. Det må imidlertid presiseres at inngangsvilkårene for rett til tidsbegrenset uførestønad er de samme som for uførepensjon, hvilket betyr at det ikke har skjedd noen liberalisering av denne ytelsen. Det kan derfor ikke skje noen automatisk overføring til tidsbegrenset uførestønad/uførepensjon fra rehabiliteringspenger. Hver sak må vurderes individuelt i forhold til vilkårene.

På samme tid var prosjektet: ”Tilbake til arbeid”, lagt til linjen i trygdekontorene og innebar krav om oppfølging av varige uføre som kunne ha en restarbeidsevne.

Ved innføringen av tidsbegrenset uførestønad fikk sannsynligvis flere brukere som tidligere ville fått varig uførepensjon, tidsbegrenset uførestønad. Spørsmålet er om dette ikke medførte et ekstra oppfølgingsarbeid for trygd lokalt som det ikke ble kompensert for. Men argumentet holder bare hvis vi er sikre på at disse brukerne alternativt faktisk ville få varig uførepensjon og at oppfølgingen ville ramme en større gruppe og være mer ressurskrevende enn hva som var praksis hos de varig uføre.

### **Merarbeid?**

Tanken var altså at reformen ikke skulle gi et stort merarbeid, eller i alle fall var det ikke snakk om nye brukergrupper. Men, brukerne skulle få en mer strukturert oppfølging enn tidligere. Det ble forventet tette løp med bruker, tettere enn før. Spørsmålet er om trygdeetaten tidligere har fått de nødvendige midler til oppfølgingsarbeidet som da var krevd av dem, og om man fulgte opp etter lovens intensjon før reformen eller om en ikke. I det tilfelle vil innføringen av tidsbegrenset uførestønad ytterligere legge press på allerede pressede etatsansatte.

Det ble stilt høyere krav og forventinger fra Rikstrygdeverket til fylkestrygdekontorene, enn tidligere. I brev: Opplæring i tidsbegrenset uførestønad - fylkeskontorenes bidrag, datert 09.09.03, står det skrevet under punkt 7.1 Krav og forventinger fra Rikstrygdeverket:

*Oppfølging av brukere over tid og utarbeidelse av individuell plan er et **nytt** ansvarsområde for etaten. Arbeidet med nye ordninger må følges opp, slik at den praksis som etableres blir god og kan bidra til å nå de mål overordnede myndigheter har satt.*

*Det er viktig at vi hele tiden har fokus på progresjon, positiv endring og fremdrift i saken. Vi må sikre at situasjonen er mer avklart og at brukeren kommer et skritt videre for hver samtale vi har. Det er bedre å ta små skritt i riktig retning, enn å ha ønsker om store endringer brukeren ikke makter, og dermed bli stående på samme sted. Det er saksbehandlerens ansvar i samarbeid med brukeren å sikre progresjon i saken (...)*

*Samarbeidet med ulike offentlige etater eller private aktører er viktig for mange brukere. Det ligger i utviklingsavtalen at saksbehandlere i trygdeetaten skal kjenne andre etater og deres ansvar og muligheter. Dette er nødvendig for å ivareta vårt ansvar for å ha et helhetlig rehabiliteringsperspektiv i møte med bruker (...)*

*Vi forutsetter at fylkestrygdekontorene griper fatt i problemstillinger knyttet til innsatsområdene; samtalen, fremdrift, samarbeidende aktører, krav til brukerne og finner frem til løsninger i samarbeid med trygdekontorene.*

Spørsmålet er om en på lokalt plan klarte å imøtekomme disse kravene som her er stilt, med de ressursene de hadde til rådighet. Ikke minst gjelder dette kompetansemessig. I brev fra Rikstrygdeverket: Vedtaksmyndighet tidsbegrenset uførestønad, datert 08.04.03 står det:

*Sosialdepartementet har besluttet at myndigheten til å fatte vedtak om innvilgelse, avslag, endring og opphør etter krav om tidsbegrenset uførestønad skal delegeres til trygdekontornivå (...)*

*Rikstrygdeverket har antatt av ca 40 % av alle nye uføresaker vil være tidsbegrenset uførestønad. Dette vil være mange av de vanskeligste uføresakene, der det kan være tvil om varighet eller om sykdommens konsekvenser for arbeids- eller funksjonsevne. Det blir dermed en stor utfordring for de trygdekontorene som får denne myndigheten i forhold til å fatte korrekte vedtak samt å unngå liberalisering av varighetskravet. Trygdekontorene må derfor ha god kompetanse på vilkårene for tidsbegrenset uførestønad, grensesnittet mot varig uførepensjon og mot rehabiliteringspenger.*

*Tidsbegrenset uførestønad byr også på spesielle utfordringer fordi personene som får ytelsen forutsettes å få en individuell og tett oppfølging. Det krever at saksbehandlerne må være motiverte til å gå inn i samhandling med brukerne og at det må være god kompetanse på oppfølging på det enkelte trygdekontor.*

I dette brevet fremgår tydelig at Rikstrygdeverket regner disse sakene som blant de vanskeligste. Kompetanse om lovverket må være svært god og ikke minst må trygdekontorene ha inne motiverte veiledere med god kompetanse i sosialt arbeid og dialog.

## **4.2 Implementering av reformen med tidsbegrenset utførelse i fire NAV-kontor**

Over har vi redegjort for noen av de krav og forventninger som kom fra Rikstrygdeverket da tidsbegrenset uførestønad ble innført. NAV-kontorene vi har studert organiserer etter beste evne aktiviteten etter disse krav og forventninger i oppstarten.

At vedtaksmyndigheten ble lagt til trygdekontornivå, betød ikke at alle trygdekontor fikk denne myndigheten. Rikstrygdeverket ønsket at så mange som mulig skulle få en slik myndighet, men det var viktig at de trygdekontorene som skulle gis slik vedtakskompetanse hadde tilstrekkelig kompetanse og kvalitet i sin saksbehandling. Tre av kontorene i vårt feltarbeid har vedtaksmyndighet, mens det minste av kontorene er klassifisert som et ressurskontor.

Fylkeskontorene synes å ha stått ganske fritt med tanke på hvordan de ville organisere arbeidet i sitt fylke. Vi finner etter hvert ganske store forskjeller i hvordan oppfølgingsarbeidet blir organisert, avhengig av ressursituasjonen på kontoret (herunder turnover) og antallet brukere. Avhengig av størrelsen på kontoret ble det satt en til fem veiledere/saksbehandlere på oppfølgingsarbeidet i starten. Antallet stønadmottakere har selvfølgelig økt fra 2004 og til i dag, og varierer nå fra mellom ca 60 saker i det minste kontoret, 100 saker i det mellomstore og til ca 800 og 1000 saker i de to største NAV-kontorene vi har studert. Antallet stønadmottakere har vært avgjørende for mulighetsrommet for oppfølgingsarbeidet i alle de fire kontorene, men spesielt i de to største kontorene.

Da tidsbegrenset uførestønad kom i 2004 fikk ikke Trygdekontoret lokalt økte ressurser (les: flere ansatte), i følge våre informanter. Ved de fire kontorene klarte de likevel å følge opp brukerne den aller første perioden, det vil si de første seks til tolv månedene, men varierende fra kontor til kontor. Etter hvert som antallet brukere økte, klarte de ikke lengre å oppfylle lovens intensjon om oppfølging. Verst ut kommer de to kontorene med flest brukere, men også de to minste NAV-kontorene må gi slipp på deler av oppfølgingsarbeidet.

Et fellestrekk mellom kontorene er at svært mye av tiden per dag går med på merkantile oppgaver og møter. I følge informantene blir det lite tid til å drive med oppfølging av brukerne. Oppfølgingsarbeidet rammes også av høy turnover ved et par av kontorene. Veilederstillinger har stått delvis og

periodevis ubesatt ved tre av kontorene. Dette har også påvirket hva en så langt har fått utrettet på dette området.

Det synes også å være en utbredt oppfatning blant veilederne vi har snakket med, at de har fått lite systematisk opplæring i veiledningsarbeidet. Flere uttaler at de syntes rollen var uklar og at det derfor var vanskelig å vite hva og hvor mye en kunne signalisere til brukeren. Blant annet var balansepunktet mellom kontroll og oppfølging mange ganger vanskelig.

Frihetsgradene synes å være noe større ved de mindre kontorene enn ved de store. Det som likevel er felles etter hvert, er at en legger mest fokus på inntektssikring.

Det er valgt ganske ulike modeller for hvordan ”oppfølgingen” gjøres i dag ved våre fire kontorer. Reformen og retningslinjene er like, likevel er modeller for oppfølging og grad av oppfølging, ganske ulik:

Ved ett av de store kontorene fulgte man ”normal” oppskrift frem til sommeren 2004. En veileder ble satt til å følge opp brukerne. Da vedkommende veileder bytter jobb blir oppfølgingsarbeidet nedprioritert, og det skjer ingen oppfølging av brukerne inntil 2007. Da omfanget av stønadsmottakere etter hvert øker og det ikke er ressurser til oppfølgingsarbeid, blir inntektssikring prioritert. NAV trygd får påpakning fra fylket om manglende oppfølging. Man bestemmer seg for og *outsourse* oppfølgingsarbeidet. Oppdraget blir lagt ut på Doffin. En privat virksomhet får oppdraget.

Av denne virksomheten bestiller NAV et fem dagers kurs. Stønadsmottakere som har cirka ett år igjen av sin tid på tidsbegrenset uførestønad inviteres av NAV til kurset. For tiden er det ca 1000 personer på tidsbegrenset uførestønad ved dette kontoret og ca 200-250 inviteres til kurset hvert år. Deltakelse på kurset er frivillig. Der får deltakerne informasjon om veien videre i stønadsløpet/søkeprosessen. Det er også en form for motivasjonskurs hvor man også gjennomgår tilgjengelige tiltak og viser til mulighet for aktivisering. En representant fra NAV ønsker velkommen, men har ingen sentral posisjon i kurset. Tidligere var en IA-konsulent innom kurset og tilbød individuelle samtaler hvis noen var interessert i aktivisering, men etter NAV-reformen benyttes ikke IA-konsulenten lengre og dette betegnes som et savn. Under kurset skriver brukerne en oppfølgingsplan, men NAV er ikke involvert i dette arbeidet. NAV har heller ikke noen samtale med bruker før eller etter kurset, men mindre en bruker ringer og ber

om en samtale. Brukernes tilbakemeldinger til oss er at NAV (stedsnavn) er lite tilgjengelige.

Av etatsansatte beskrives kurset som lite nyttig. En sier:

*”Kurset er svært lite nyttig. Kurset fungerer som en dokumentasjon på at NAV gjør noe – slik at vi kan si at brukerne blir fulgt opp. Kurset er ikke verdt pengene vi betaler for det. Kurset tjener til å minne brukerne på at ytelsen de mottar snart går ut.”*  
(Saksbehandler, NAV)

Dette kurset er fortsatt det aktuelle tilbudet ved dette NAV-kontoret.

Ved det andre store kontoret vi studerte var også oppfølgingsarbeidet blitt sterkt nedprioritert de tre-fire siste årene etter at de gikk ganske høyt ut i starten. Innledningsvis ble det satt fem veiledere på oppfølgingsoppgavene. De siste årene var det bare en og tidvis to veiledere. Det drives et minimum av oppfølging og lovens intensjon om oppfølging blir ikke fulgt. Per i dag tar en opp tråden ved henvendelser fra brukerne, ellers kontaktes brukerne for et møte i forkant av utløp av ytelsen. Noe mer er det ikke ressurser til. Etter ny omorganisering i NAV kan alle saksbehandlerne i oppfølgingsavsnittet få disse sakene. Hvor sterkt oppfølgingen av dem blir vektlagt vil avhenge av hver enkelt saksbehandlers prioriteringer. Men tidsbegrenset uførestønad et ikke et prioritert område.

De har ved dette kontoret opplevd at brukerne selv har kontaktet dem og etterlyst oppfølging. I følge veilederne, klager mange på oppfølgingen, blant annet fordi det står i vedtaket at de skal følges opp etter tre måneder. Men man klarer ikke å etterleve denne intensjonen. Det en derfor har benyttet ved noen anledninger, er å kjøre et *felles informasjonsmøte* for brukerne. Oppmøtet har vært høyt og de etatsansatte som har deltatt har syntes det har fungert bra. Der har en kunnet informere om ordningen, om hvordan en jobber i NAV, hva en har hatt kapasitet til og ikke hatt kapasitet til, hva en kan bidra med i forhold til støtteordninger, som eksempelvis lønnstilskuddet og generelt hva brukerne kan forvente seg. En håper at en kan ha ressurser til å fortsette med denne type møtearena fordi det skaper bedre kontakt og kan minske avstanden til NAV-kontoret for mange av brukerne. I tillegg er det en lett måte å få ut informasjon på.

Men det synes ikke for oss som spørsmål rundt aktivisering har en sentral plass. I tillegg er møtet frivillig. Blant annet er det flere grupper av stønadsmottakere som det vil være viktig å holde kontakt med som aldri

viser interesse for slike møter. Et eksempel på en slik gruppe er innvandrerguppen med ikke-vestlig bakgrunn, og spesielt kvinnene med dårlige norskkunnskaper. En når sannsynligvis heller ikke gruppen med sterke psykiske problemer, ME-pasienter, med flere.

Ved det minste NAV-kontoret har en valgt en standard løsning. De har hatt en fast saksbehandler på tidsbegrenset uførestønad og varig uførepensjon siden 2004. Det har vært kontinuitet. De synes denne modellen har fungert greit og har holdt på den. Ved dette kontoret prøvde de som de andre kontorene å følge lovens intensjon fra starten og hadde oppfølgingsamtaler med alle. Disse samtalen kom noen måneder etter at vedtaket var tatt og så var det individuelt for hver bruker når neste samtale kom. Men vanligvis kom samtale to etter seks til tolv måneder. Men etter hvert kom erfaringene med oppfølgingen. En opplevde at oppfølgingen førte til lite for de aller fleste av brukerne. Og selv om brukerne syntes det var positivt å bli "holdt i", mente de at en var nødt å vurdere ressursbruken opp mot effekten. Gradvis har en derfor nedtonet oppfølgingen av tidsbegrenset uførestønad, til fordel for oppfølging av sykmeldte og rehabiliteringspengemottakerne. I dag er en utvidet oppfølging begrenset til de tilfeller der *brukere selv ønsker det* og der veileder ser at det *kan gjøre en stor forskjell* for bruker, eksempelvis kan det dreie seg om brukere som trenger oppfølging og veiledning i en periode hvor de er under behandling eller under utprøving av arbeidsevne. Men det er riktig å si at disse utgjør en liten del av beholdningen.

Ved vårt siste NAV-kontor har arbeidet med tidsbegrenset uførepensjon vært preget av manglende kontinuitet ved kontoret (50 prosent turnover i gjennomsnitt) og blant dem som fikk oppfølgingen som oppgave. Til å begynne med ble tjenesten kjøpt fra et annet trygdekantor ved at en person derfra kom to dager i uka. Da denne ordningen opphørte overtok en annen veileder. Denne var ikke lenge i stillingen og stillingen stod tom i over ett år. Den nåværende veilederen kom da på plass, men på grunn av sykmelding opplever hun selv at det først er i 2008 at arbeidet er kommet skikkelig i gang. Den gode samtalen er i sentrum for oppfølgingen. Veileder er en god støttespiller for brukeren. Det lages ikke oppfølgingsplaner, men det skrives et referat fra samtalen. Det synes ikke på oss som at samtalen er særlig aktivitetsfokuserende, men brukerne er svært fornøyde med den oppfølgingen de får.

Som vi har sett over, ble oppfølgingsarbeidet av brukerne med tidsbegrenset uførestønad raskt redusert til et minimum, hvis en i det hele tatt kom i gang med arbeidet. Selv om reformen og retningslinjene var de samme for alle kontorene, viser omtale over at både hvordan en tok tak i reformen fra

starten av, hvordan oppfølgingsarbeidet ble løftet videre, varierer sterkt mellom kontorene. Det som imidlertid er felles i dag er at ingen av kontorene, virkelig prioriterte brukerne på tidsbegrenset uførestønad og at lovens intensjon vanskelig kan sies å være oppfylt.

### 4.3 Hvorfor gikk ikke oppfølgingsarbeidet som ønsket?

Det er snart gått fem og et halvt år siden reformen med tidsbegrenset uførestønad ble innført. Denne er som antydning over en lavt prioritert oppgave i våre fire NAV-kontor i dag. Stønadmottakere som kommer i aktivitet fra tidsbegrenset uførestønad har ofte en indre motivasjon og drivkraft som i vesentlig grad bidrar til dette. Det er i disse tilfellene sjeldent innsatsen fra NAV som har vært avgjørende. Men selvsagt gjelder ikke dette alle brukerne. Hvorfor har så ikke tidsbegrenset uførestønad blitt en suksesshistorie for NAV? På bakgrunn av informantenes tilbakemeldinger til oss mener vi det blant annet kan forklares med følgende forhold:

Det fulgte ikke med *ekstra oppfølgingsressurser (les:ansatte)* med reformen til Trygdekontoret og de så seg nødt til å prioritere oppfølgingsarbeidet der det kaster mest av seg. Etter hvert som tiden gikk økte antall stønadmottakere sterkt og med de ressursene som var tilgjengelig, ville en prioritering av stønadmottakerne på tidsbegrenset uførestønad føre til en tilsvarende nedprioritering av oppfølging av de sykmeldte og personer på rehabiliteringspenger. Dette betyr at inntektssikring er i fokus for disse brukerne i NAV i dag. De etatsansatte ser frem mot innføringen av den nye ordningen med arbeidsavklaringspenger, som de tror kan bidra med en rasjonalisering av det merkantile arbeidet og slik utløse tidsressurser til oppfølgingsarbeid.

Enkelte av de etatsansatte vi snakket med, er også inne på at reformen ikke var *konkret nok utformet*. Enkelte knytter dette til spørsmålet om hvilken oppfølging brukerne faktisk skulle ha. En av veilederne mente at lovverket la vekt på oppfølging av de medisinske spørsmål, mens hennes forståelse var at en skulle jobbe med å bygge brukerne opp (motivere) og få dem over i aktivitet. En annen veileder sier eksplisitt at hun ikke iverksetter annet enn å samtale med brukerne. Hun vektlegger nettopp at det er legene som skal sikre brukerne den medisinske behandlingen. Vi forstår at det eksisterer ulik forståelse blant veilederne på NAV lokal om hva oppfølgingen faktisk skal være, hvilke krav en skal kunne stille til den, hvilke krav en skal kunne stille til bruker. I tillegg synes det å være en uklarhet i systemet om hvorvidt en



skal følge opp alle eller noen få. Dette er spørsmål som burde vært avklart, men som ikke er det, i følge våre informanter.

Situasjonen var også uklar for brukerne. De havnet mellom barken og veden. Det var ikke klart for dem hvilke krav som kunne stille til oppfølgingen de fikk. Enkelte brukere vi snakket med, var usikre på om de har gjort nok når de ikke hørte noe fra Trygdekontoret.

Det alle informantene peker på er at det kanskje er for lite fokus på dilemmaer som avveiningen mellom kontroll og oppfølging, skal en følge opp alle eller noen få, og grensesnittet mellom hvem som skal gjøre hva i NAV og hvem skal det samhandles med.

Etter hvert som erfaringene kom inn av oppfølgingsarbeidet som man i oppstarten gjorde av reformen, så man at *innsatsen ikke stod til resultatene*. En av veilederne vi snakket med betegner tidsbegrenset uførestønad som en tapersak. Hun sier:

*”Den blir nedprioritert i forhold til attføring og medisinsk rehabilitering. Intensjonen med TU er bra. Men det er svært kostnadskrevende og brukerne har jo vært fulgt opp før.”*(Veileder, NAV)

Flere av de etatsansatte vi snakket med, mener at brukerne har gått for lenge når de kommer på tidsbegrenset uførepensjon. En sier:

*”De [les brukerne] er så ”fed up” av alt som heter trygdekontor og Aetat. De har gått for lenge i systemet. De er utslitte av hjelpeapparatet. Mange er redde og mange sover ikke natten før de skal hit for en oppfølgingssamtale. Jeg har kjempeempati for brukerne som kommer her. Jeg skjønner at de har mistet motivasjonen – og sant skal sies – jeg mister også min motivasjon”.*  
(Veileder, NAV)

De etatsansatte opplever altså at det er lite de kan gjøre med de aller fleste brukerne. Og de få, som de kan gjøre noe med eller for, forsvinner i mengden. De mener alle at ideen med tidsbegrenset uførestønad var god, men at reformen i praksis er blitt noe annet enn hva som var tiltenkt. Men her er tilbakemeldingene fra de etatsansatte tosidig. På den ene siden mener de reformen er feilslått fordi svært få brukere lar seg reaktivisere når de først er kommet så langt som til å få tilkjent en tidsbegrenset uførestønad. På

samme tid er de svært opptatt av at manglende ressurser har lagt en demper på hvilke muligheter til oppfølging som de har hatt.

Hva så med kompetansen og kulturen i NAV, hvordan bidrar den i dette bildet? Få av de etatsansatte berører *kompetansespørsmålet* i sine tilbakemeldinger. Men noen få peker på at de kanskje ikke har riktig kompetanse til å drive individuell oppfølging: Som hun som svarer på spørsmålet: om ting med fordel kunne vært gjort annerledes, slik:

*”Det måtte i så fall være at jeg hadde en annen kompetanse.”*  
(Leder, NAV)

Selv om enkelte kan føle det slik, kan en ikke på generelt grunnlag konkludere med at det er slik i NAV. Det er stor spredning i utdanning og erfaring blant de ansatte. Det som imidlertid synes å være en svakhet i etaten generelt, er for svak kontakt med og kunnskap om potensielle samarbeidende aktører, som næringslivet og helsevesenet. Blant annet er et par av veilederne inne på at hvis reformen skulle fungert bedre måtte en ha hatt en helt annen faglig fokus på næringslivskontakt. I tillegg synes dialogen og samhandlingen med legene å være for liten mange steder.

Det er heller ingen *kultur* i NAV (lokal) for å melde fra til direktorat eller departement, når noe ikke fungerer. En gjør det en blir bedt om. Derfor kan det gå lenge før forhold som ikke fungerer blir tatt fatt i.

Enkelte av veilederne og saksbehandlerne vi snakket med er opptatt av at grunnen til at en ikke lykkes blant annet kommer av at brukerne bare er opptatt av *inntektssikring* når de søker en uførepensjon. En av veilederne sier:

*”For det første så er brorparten av de som kommer på tidsbegrenset uførestønad så svake at det er helt riktig at de får en midlertidig inntektssikring(...) Men det finnes selvsagt en gruppe som en tenker en skulle kunne hjelpe. Men folk som kommer til oss har lært at de må ha fokus på å fortelle hvor dårlige de er. Det har tatt dem år å få en tidsbegrenset uførestønad og de er redd for å miste ytelsen sin. Slik har det alltid vært. I alle de årene som jeg har jobbet i etaten har vi skulle prøve ut hvilken rettighet bruker har opp mot loven. Kontrollelementet har alltid vært sterkt. Når folk etter fem, seks år endelig har fått medhold i sin søknad om en uførestønad, tror de jo vi er gale når vi, som vi i starten gjorde, ringte dem etter tre måneder og spurte hva de hadde gjort for å komme tilbake i jobb.*

*Nå hadde de jo endelig fått en uførepensjon. Nå trengte de litt fred".*  
(Leder, NAV)

En veileder sier:

*"Vi hadde en periode med lite oppfølging fordi en hos oss sluttet. Overgangen til vi fikk en ny person på plass tok noe tid. Men jeg er usikker på om dette har noe å si for våre resultater. Utfordringen ligger snarere hos brukerne enn hos oss. Det er brukernes sykdom, kombinert med deres vilje, som avgjør om de kommer ut i arbeid igjen. (...) Problemet ligger hos brukerne. Hos brukerne forskyver problemene seg hele tiden. Du tror du har løst et problem, så dukker det bare opp ett nytt. Det er hele tiden snakk om nye helseproblemer eller andre utfordringer. Det passer aldri." (Veileder, NAV)*

Mens disse informantene er opptatt av at det er brukerne som først og fremst er opptatt av inntektssikring, peker denne informanten på at det å sikre inntekt ved sykdom, skade eller lyte er en av NAVs viktigste oppgaver, som også blir bestemmende for utviklingen:

*"Når det settes i gang nye tiltak og reformer, er det ofte store forventninger til det. Ofte er disse forventningene helt urealistiske. Lokalt handler det meste om inntektssikring, intet annet. Og for all del, det er viktig nok det. Det er jo den viktigste oppgaven vi har, å gi inntektssikring ved sykdom, skade og lyte, og vi kan vel si i vanskelige sosiale situasjoner som har spilt dem ut over sidelinjen. I praksis er det ofte det som skjer, og en kan bli syk av det etter hvert." (Leder, NAV)*

Det hevdes videre av de etatsansatte at mange brukere heller vil ha varig uførepensjon enn tidsbegrenset uførestønad, og at det ligger økonomiske vurderinger til grunn for det. En forteller:

*"De skjønner ikke hvorfor de ikke fikk varig. Det blir en ekstra byrde at de har mye gjeld og de får ikke slettet gjelda eller forsikringer når de mottar tidsbegrenset uførepensjon til forskjell om de hadde fått varig." (Veileder, NAV)*

Flere av brukerne vi har snakket med er nettopp også inne på dette. En av dem sier:

*”Jeg burde ha fått varig uførepensjon. Du har et bedre vern økonomisk på varig uførepensjon enn på tidsbegrenset uførestønad. Når du er på tidsbegrenset uførestønad ettergis for eksempel ikke noe fra lånekassen. Det gjør de for varige uførepensjonister. Varig uførepensjon gir også bedre rettigheter når det gjelder uføreforsikring, som mange av oss har. Dette er det ingen som snakker om.”* (Mann, 40-årene, diagnose ME)

Det kan således være et økonomisk incentiv til å få varig uførepensjon og ikke tidsbegrenset uførestønad for enkelte grupper av brukere. Noe som kan bety at disse brukere bruker deler av din tid på tidsbegrenset uførestønad til å styrke sin sak inn mot en eventuell søknad til varig uførepensjon.

Men varig uførepensjon ”lønner” seg ikke for alle grupper. Tidsbegrenset uførestønad gir bedre dekningsgrad for dem med lavere inntekter og/eller for dem som ikke har full opptjening (som eksempelvis aldri får 40 trygdeår). Varig uførepensjon er økonomisk mer gunstig for dem med noe høyere inntekter.

#### **4.4 Oppsummering**

Over har vi redegjort kort om krav og forventinger fra myndighetene til trygdeetaten. Der blir det påpekt at denne reformen vil gi nye utfordringer til etaten. Det stilles krav, slik vi ser det, til en mer strukturert oppfølging av brukerne enn tidligere. Disse retningslinjene var like for hele trygdeetaten, men likevel finner vi at det velges ganske ulike modeller for hvordan en etter hvert organiserer dette arbeidet.

Vi har sett at kontorene gikk høyt ut på banene i starten, mens arbeidet gradvis ble nedprioritert. Blant annet gjorde mangel på ressurser at oppfølgingsarbeidet ble halvhjertet og innsatsen stod ikke til resultatene. I dag er tidsbegrenset uførestønad en nedprioritert oppgave i våre fire NAV-kontor.

Som vi har diskutert over er det flere forhold som etter vår mening er med å gjøre oppfølgingsarbeidet lite vellykket. Dette er, som vi har sett, forhold ved rammebetingelsene som ressurstilgang, styring og prioritering, forhold ved kulturen, systemet og kunnskapsgrunnlaget i NAV. I tillegg er det

forhold ved brukeren. Men, det er ikke av vond vilje at en ikke lykkes. Vi har møtt positive og engasjerte etatsansatte, med mye empati for brukerne. Vi har også møtt brukere som mer enn noe annet ønsker å være i aktivitet. Men mulighetsrommet til å få dette til virker svært begrenset.

## **5 Hva forteller de etatsansatte oss om tidsbegrenset uførestønad**

I dette kapitlet vil vi redegjøre for de etatsansattes oppfatninger om ordningen med tidsbegrenset uførestønad slik det er blitt fortalt oss. Når vi sier de etatsansatte, mener vi to saksbehandlere og fem veiledere som har hatt/har erfaring med denne ordningen. I tillegg kommer tre ledere og i alt ti informanter. Lederne har mange års erfaring fra NAV og har vært innom det meste. Lederne vi har intervjuet har mellom 17 og 40 års tjenestetid i NAV. Typisk for disse er at de er leder av oppfølgingsavsnittet/avdelingen eller hele kontoret. Bare en av disse har saksbehandlings/veiledningserfaring fra tidsbegrenset uførestønad. Veilederne har kortere fartstid i etaten, 1-7 år. Et par har bare jobbet med tidsbegrenset uførestønad, flertallet har også erfaring i å jobbe med andre ordninger i folketrygden som sykepenger, rehabiliteringspenger, attføring og varig uførepensjon.

Vi vil dele tilbakemeldingene fra de etatsansatte i fire bolker. Disse er:

- Om selve ordningen og om den fungerer etter intensjonen da den ble innført
- Om oppfølgingsarbeidet, herunder individuell plan og samhandlingen med andre aktører
- Om hva som kjennetegner en typisk bruker av tidsbegrenset uførestønad/et typisk løp på tidsbegrenset uførestønad og om kontaktmønsteret med bruker
- Om de etatsansattes tilbakemeldinger om nasjonal politikk på uførepensjonsfeltet

### **5.1 De etatsansattes tilbakemeldinger om ordningen med tidsbegrenset uførestønad og dens intensjon**

Det aller første spørsmålet vi stilte de etatsansatte var hva de tenkte om ordningen med tidsbegrenset uførestønad, og om det var et godt initiativ da den kom. Vi fikk blandede tilbakemeldinger. Flertallet av dem vi intervjuet hadde et ambivalent forhold til reformen. De fleste mente at ideen var god, på den ene siden, fordi en ikke slipper brukeren. En skal fortsatt følge dem opp. En av lederne sa:

*"Jeg syntes det var et godt initiativ fordi vi ikke slapp taket på dem. På varig slipper vi dem. Vi, legene, alle! På TU skulle en tross alt ha en viss kontakt med dem underveis." (Leder, NAV)*

Dernest var ordningen god for brukerne, mente flere. Brukerne som ikke var ferdigbehandlet kunne få mer ro på tidsbegrenset uførestønad enn på rehabiliteringspenger, og det ville være bra for brukerne. En sier:

*"Jeg tenker at det er gunstig å ha en ytelse brukerne kan gå på over tid, hvor de ikke blir stempla i pannen som varig ufør." (Veileder, NAV)*

Men, manglende oppfølgingsressurser, gjorde at flere var skeptiske til reformen da den kom. En saksbehandler forteller at:

*"Allerede i starten tenkte vi mye på hvordan vi skulle klare dette med de samme ressursene som vi allerede hadde. Vi fikk jo ikke noe ekstra. Fra fylkestrygdekontoret kom det maler for oppfølgingsplaner, for oppfølgingen, for alt vi skulle gjøre, og vi forsto at dette ville koste. Det var et dilemma fra første dag." (Leder, NAV)*

Flertallet mener at reformen i praksis er blitt noe annet enn tiltenkt. Nesten alle sier at den ikke fungerer etter intensjonen. En sier:

*"Vi er langt fra intensjonen da den ble innført når det gjelder oppfølging. Brukerne får ikke den oppfølging de etter loven skal få. Det heter seg at de skal kontaktes hver tredje måned. Men det krever ekstremt med ressurser." (Veileder, NAV)*

Flere er inne på at for mange kommer inn i ordningen og mener at skulle en fått resultater måtte en fulgt opp relativt få. Dette har de tatt konsekvensen av ved ett av kontorene:

*"På TU jobber vi veldig selektivt. De som ønsker fred, får fred. Andre, hvor vi ser behovet og bruker ber om det, følger vi opp. Men da bør en plan allerede vært laget. TU kan virke bra for noen. Det har jeg virkelig tro på. Men samlet sett er det ressursløsning. Jeg synes det er bra at ordningen blir lagt ned. Nå gleder vi oss til arbeidsavklaringspengene." (Leder, NAV)*

Vi bad de etatsansatte vurdere tidsbegrenset uførestønad opp mot rehabiliteringspenger og hvorvidt det bare var et annet navn for det samme. De fleste mente det var en markert forskjell. På rehabiliteringspenger er det mye aktivitet på kort tid, på tidsbegrenset uførestønad skjer det lite, mente flere. Et par av de etatsansatte mente at tidsbegrenset uførestønad kunne vurderes som en mykere variant av rehabiliteringspenger, men flertallet heller mot at det er et forstadium til varig uførepensjon:

*”Vilkårene i loven er forskjellig. Det skal ikke gjenstå rehabilitering, attføring i utgangspunktet. De på TU har en mer avklart situasjon i forhold til trygdeytelser. De har kommet nærmere en varig uførepensjon.”* (Leder, NAV)

De etatsansatte mente at for å lykkes med å få flere i aktivitet/jobb burde en del vært gjort annerledes. Flertallet mener, som nevnt tidligere, at det måtte mer ressurser til, og at ressursene må settes tidlig inn i sykmeldingsperioden. Men flere er inne på at det ikke utelukkende dreier seg om mer ressurser. Blant annet har brukerne gått for lenge når de kommer på tidsbegrenset uførestønad. Det pekes videre på flere faktorer som har betydning for resultatet reformen fikk. Blant annet hadde en for liten fokus på hva som kreves for å drive endringsarbeid. En saksbehandler forteller:

*”Vi kunne hatt flere veiledere som har kompetanse til å jobbe med motivasjon og å drive endringsarbeid. Vi trenger disse veilederne tidligere i prosessen – da brukeren er sykmeldt. Alt det andre må være på stell [les: håndtering av sykmeldte], før man begynner å tenke på de uføre med henhold til reaktivisering. I dag er TU-brukerne dårlige og kjemperedde. Vi kan hente lite ut av dem. Vi har ikke det kruttet som skal til.”* (Saksbehandler, NAV)

Flere av veilederne er blant annet opptatt av hvor viktig kontakten med arbeidsgiverne er. En av dem sier:

*”Det er viktig at man starter opp med oppfølgingen fra starten av – fra dag 1. Det er viktig å komme i gang med kontakt med en arbeidsgiver og arbeidstrening.(...) Det hadde vært ønskelig å få arbeidsgivere mer i tale, for eksempel bruke Holmestrand-modellen, hvor flere uføre deler en eller flere stillinger.”* (Veileder, NAV)

En av lederne, med lengst fartstid i etaten, la mest vekt på samarbeidet med legestanden. Hun forteller at for å lykkes på dette feltet, må NAV ha et helt



annet samarbeid med legene. Dialogen er i dag for dårlig og spredt. Spesielt i de store byene er det umulig å ha oversikt over alle legene. Hun sier:

*”Vi har lite samarbeid med legene. Tidligere hadde vi legemøter. Men det var de samme som kom hele tiden. Du kan si det slik at de vi ikke trengte å møte, kom, mens de vi trengte å møte, ikke kom. Derfor sluttet vi med dette etter hvert.”* (Leder, NAV)

Hun mener det er en del spørsmål som myndighetene må stille seg, som:

- Hvorfor er det leger som skal sykmelde?
- Hvem vet best når det er riktig med et fravær fra arbeidsplassen, arbeidstaker og arbeidsgiver, eller legen?

Hun mener at slik det er i dag, blir legene bare et talerør for brukerne, uansett sak og alvorlighetsgrad. I tillegg er denne informanten opptatt av at det jobbes med sykdomsbegrepet og mener at for mange tilstander sykeliggjøres i dagens samfunn.

Til slutt; et par av informantene er også inne på regelverket som årsak til at en ikke lykkes med å få flere av brukerne i aktivitet. En sier:

*”IG-regelen er ikke helt grei. Den er til hinder for å øke aktiviteten. Jeg skulle gjerne sett at den ble endret tilbake til ½G.”* (Leder, NAV)

Han mener at NAV har en del tilbud og at de er på tilbudssiden hele tiden. Men det er få brukere som benytter seg av dette. Det er imidlertid lite NAV kan gjøre hvis ikke bruker er motivert for å prøve selv. De har ingen ris bak speilet hvis bruker ikke benytter seg av tilbudet.

## **5.2 Om oppfølgingsarbeidet, herunder individuell plan og samhandlingen med andre aktører**

Som det fremgikk av gjennomgangen i kapittel 4 er *oppfølgingsarbeidet* ved tidsbegrenset uførestønad nedprioritert i våre fire NAV-kontor i dag, etter at de gikk ganske sterkt ut i 2004 da reformen ble innført. Siden den gang har oppfølgingsarbeidet blitt gradvis nedtrappet i alle kontorene. I dag drives det med et minimum av oppfølging ved to av kontorene, som i hovedsak dreier seg om å ta en samtale med bruker vedrørende status ved utløp. Det vil si at

det ikke drives med annen oppfølging i tiden imellom, med mindre brukere selv tar kontakt vedrørende bistand eller i helt spesielle tilfeller hvor veileder ser at det kan gjøre en vesentlig forskjell. Tidligere var det vanligere med en samtale i året, men slik er det ikke lenger. De etatsansatte betegner heller ikke deres innsats i dag som oppfølging.

Ved ett av kontorene legger en noe mer innsats inn i de nye tilfellene:

*”Som nevnt, i forhold til de nye innkaller jeg de etter tre måneder og et par ganger i året. Men jeg synes det er lite i forhold til hva jeg er vant med fra sosialtjenesten – der var det veldig tett på. Samarbeidet er ikke kommet godt nok i gang enda. Det er først nå vi har begynt å se på innholdet i kontorets tjenester overfor denne brukergruppen.”*  
(Veileder, NAV)

Ved det siste kontoret var det ingen form for oppfølging av brukerne på tidsbegrenset uførestønad fra sommeren 2004 til 2007. Siden da har NAV kjøpt et fem dagers kurs av (navn på virksomhet) for denne gruppen brukere. Kurset er frivillig. Vi viser til omtalen av kurset i kapittel 4.

Ved alle fire NAV-kontor lages *oppfølgingsplaner* for brukerne. I sistnevnte tilfelle er det kursarrangøren som står for utviklingen av en slik plan, men da kun for de som frivillig deltar. Planen lages også i slutten av perioden på tidsbegrenset uførestønad og ikke i begynnelsen slik intensjonen var. Ved to av kontorene lages oppfølgingsplanene mest som dokumentasjon i saken. Planen lages ved første oppfølgingssamtale. Men det synes å være stor variasjon mellom veilederne med henhold til bruken av denne planen. En forteller:

*”Det er heller ikke bestemt organisatorisk ennå hva vi skal gjøre med disse planene, hvilken status de skal ha. Så de henger liksom litt i løse lufta.”* (Veileder, NAV)

Det samme forholdet ble bekreftet av en leder ved et av de andre kontorene. Hun sier at hun var usikker på hva som skulle stå i den og hvor mye den skulle brukes. I praksis ble det ren nedskrivning. Oppfølgingsplanen blir lagt i saken og blir med til saksbehandler når saken tas opp på ny.

Ved det tredje kontoret legges stor vekt på at oppfølgingsplanen er brukerens plan. Det er veileders jobb å evaluere den, forteller hun. Veileder er opptatt av hvordan tingene har gått og om planen eventuelt må endres. Det er etter

vår oppfatning helsefokuset som tar mest plass i oppfølgingen – Det er lite fokus på arbeid/aktivitet.

Har så oppfølgingsplanen en funksjon? Ved de førstnevnte kontorene er det vanskelig å se at oppfølgingsplanen har hatt en annen funksjon enn å dokumentere når det er holdt samtaler med brukeren og hva de har samtalen om, med mer. I sistnevnte tilfelle kan oppfølgingsplanen til en viss grad sikre at det blir en fremdrift i oppfølgingen.

I vårt siste NAV-kontor skrives oppfølgingsplanen på kurset som NAV kjøper. Det vil si at NAV overhode ikke er involvert i dette arbeidet. NAV har ingen samtaler med bruker verken før eller etter kurset, men mindre en bruker ringer og ber om samtale. Men slik vi forstår informantene tar brukerne i liten grad slik kontakt.

Har en så i denne tiden siden reformen ble innført, bestrebet seg på å kommet frem til bedre måter å jobbe på i våre kontorer, når en så at resultatene ikke stod til forventningene? Svaret er nei! Det er ved kontorene gjort en vurdering av hva som har vært mest hensiktsmessig fra eget ståsted, altså fra NAVs side, mens brukernes behov ikke har vært tema. Svaret har vært å nedprioritere denne brukergruppen etter at vedtak om tidsbegrenset uførestønning fant sted.

Vi forstår av dette at det heller ikke kan ha vært en utstrakt samhandling med andre aktører i denne perioden. Med unntak av den helt nødvendige dialogen med enkelte av fastlegene omkring legemeldinger, er det kun sporadisk kontakt med instanser som mestringsentre på sykehuset, kommunal ergoterapeut og psykiatrisk sykepleier. En av veilederne beskrev det så ærlig:

*”Det er som natt og dag i forhold til hva jeg er vant med i sosialtjenesten. Her er det ikke samarbeid internt engang. Vi jobber altfor isolert. Jeg har ikke kommet i gang med noe samarbeid på tvers. Vi måtte ha vært flere dersom jeg skulle hatt ressurser og tid til å initiere samarbeid på tvers. Jeg rekker ikke annet enn å ha kontakt med brukerne. Ingen har heller spurt meg om å være med i noe samarbeid.” (Veileder, NAV)*

### 5.3 Om den typiske bruker/et typisk løp på tidsbegrenset uførestønad og om kontaktmønstret med bruker

De etatsansatte gir en ganske sammenfallende beskrivelse av hvordan en *typisk bruker* av tidsbegrenset uførestønad er. Selv om flere begynner med å si at gruppen er svært heterogen, avdekker intervjuet likevel at det langs en del sentrale variabler er trekk som opptrer oftere enn andre.

Aldersmessig synes det fortsatt å være flest middelaldrende personer på tidsbegrenset uførestønad, 45-55 år. Men andelen unge er økende. Og det er en overvekt av kvinner på ordningen. I følge våre informanter er kvinner spesielt overrepresentert i gruppen 50 år +. Dette er kvinner som ofte har lav utdanning og de har hatt en løsere tilknytning til arbeidslivet. Enten har de vært hjemmeværende i lange perioder og/eller jobbet deltid. De har mange familieforpliktelser og har prioritert familien.

Noen yrker er fysisk krevende. Generelt har brukere av tidsbegrenset uførestønad lav utdanning, noe som også generelt gjelder varig uførepensjon. Vi skal ikke i denne sammenheng gå nærmere inn på hvorfor det er slik. Bare konstatere at personer med ingen eller lav utdanning ikke klarer å få like god innpass i arbeidslivet som dem med noe høyere utdanning, og heller ikke synes å ha den omstillingsevne som kreves i dagens arbeidsmarked og som blir viktig når problemene i livet kommer (som nedlegging, permitteringer, eller at helsen svikter). Når det gjelder yrkesdeltakelse, er det imidlertid også slik at alle de med et forhold til arbeidslivet kan være aktuelle for tidsbegrenset uførestønad. For eksempel, hvis de arbeider noe har de jo restarbeidsevne og spørsmålet blir hvor mye de kan jobbe fremover. En veileder sier:

*”Tilknytning til arbeidslivet er også en faktor. Det er lettere å returnere til arbeidslivet dersom man har vært der før.”* (Veileder, NAV)

Muskel og skjelett plager er ofte inne i bildet. Mange kvinner finnes i denne diagnosegruppen, ikke minst dem over 50 år. Den andre store diagnosegruppen er psykiske lidelser og angst. I en voksende gruppe av unge mottakere finner vi ofte denne kategori av diagnoser. En av de etatsansatte sier:

*”I tillegg har vi en økende andel unge som faller ut av arbeidslivet og som er søker til tidsbegrenset uførestønad. De unge har ikke mye arbeidserfaring. Ofte kortere arbeidsforhold. De er ustabile. Det er*

*mye ADHD og en blanding av rus og psykiatri, samt sosiale, familiære forhold.” (Leder, NAV)*

Det synes også som en har spesiell fokus på disse to diagnosegruppene blant de etatsansatte som arbeider med tidsbegrenset uførestønad:

*”Vi har også en spesiell fokus på muskel- og skjelettlidelser og lettere psykiske lidelser fordi vi antar at muligheten for å komme tilbake til jobb for disse diagnosegruppene er bedre.”*  
(Saksbehandler, NAV)

Omsorgssvikt er også en faktor som spilles inn av våre informanter, ofte som årsak til psykiske lidelser, rus og angst senere i livet. I begrepet omsorgssvikt legges: overgrep, rusproblematikk i hjemmet, dårlig relasjon til foreldrene, sosial arv og reproduksjon av dårlige levekår. Gruppen med lese- og skrivevansker er en annen kategori som nevnes spesielt. Denne gruppen kjennetegnes blant annet ved at de ikke klarer å gjennomføre et obligatorisk skoleløp og blir tapere i arbeidsmarkedet.

Hvis vi skal prøve å presentere fem typiske brukergrupper på tidsbegrenset uførestønad, vil vi på basis av de etatsansattes tilbakemeldinger si at det typisk er:

1. En kvinne som verker i hele kroppen (fibromyalgi). Hun har en kronisk sykdom. De har lite liv utenfor familien. Løst tilknytning til arbeidslivet. Godt voksne, gjerne i 30-50 årene.
2. En relativt ung person med psykiske lidelse, som sosial angst. Har ikke fått utdanning, et yrke eller tilknytning til arbeidslivet. De tror heller ikke at de vil kunne klare å få det. Omsorgssvikt, lav sosioøkonomisk status, sosial arv er ofte nevnt i forbindelse med denne gruppen.
3. Personer med dysleksi. De har ikke klart seg i skolen. De er blitt kasteballer i systemet. Ikke fått seg varig arbeid. Mange er relativt unge.
4. Stoffmisbrukere, jfr. også gruppe 2. Mange av dem har gått lenge i sosialvesenet. Ofte 30-40 år eller eldre.
5. ME-diagnosen, gjelder oftest yngre personer.

De aller fleste av brukerne kjennetegnes ved lange trygdeløp før de tilstås en tidsbegrenset uførestønad. Det kan gjerne ha gått tre til seks år fra de ble sykmeldt til de tilstås en tidsbegrenset uførestønad.

I ordningen med tidsbegrenset uførestønad melder de etatsansatte at det oftest gis en ytelse på to til fire år første gangen. Mange av brukerne søker om en ny periode på tidsbegrenset uførestønad ved utløp av første periode og flere retter også denne søknaden til varig uførepensjon. Det skjer svært lite i disse to til fire årene. En av lederne sier:

*”Brukerne går nok til fastlegen og får medikamenter, kanskje får de litt fysioterapi, noen forsøker å trene litt. Jeg tror ikke det skjer så mye mer. De skal ha ro. Jeg har inntrykk av at når vi får ny legeerklæring etter 3-4 år står det ikke noe nytt: ”situasjonen er den samme.” (Leder, NAV)*

En saksbehandler sier:

*”Mange TU-brukere trenger ro og hvile fra press og oppgaver de ikke mestrer. De orker ikke resultatfokus slik det oppleves på rehabiliteringspenger og attføring. Det er ytterst sjeldent at folk som går på TU er i tiltak.” (Saksbehandler, NAV)*

Et unntak synes å være personer under behandling for psykiske lidelser, som har langvarig behandling hos psykolog og/eller er til rusavvenning.

Hvordan er så kontaktmønsteret med brukerne i dag? Kontaktmønsteret har endret seg etter hvert. Som nevnt tidligere, gikk en høyt ut i 2004, men etterhvert ble det mindre oppfølging per bruker. En tidligere veileder forteller:

*”Helt fra starten av var det hver tredje måned, slik det står i loven. Etter hvert utover i 2006 begynte vi med hvert halvår. For noen var det ikke mer å si, da holdt det hvert år.(...) Ellers var det slik at praksis kunne variere fra veileder til veileder. Kontakten foregikk i møter og det ble sendt brev i form av innkalling.” (Veileder, NAV)*

Ved dette kontoret har praksis siden 2007 vært en samtale ved status for utløp hvor alle momenter skal vurderes på ny. Denne fortellingen er godt dekkende for to av kontorene.

Ved ett av kontorene er imidlertid kontaktmønsteret med bruker i ferd med å finne en form nå som veileder finner mer tilfredsstillende enn den har vært. Alle får i dag innkalling til samtale en gang i året. Brukerne som trenger tettere oppfølging, får samtaler hvert halvår, noen enda tettere. De som ikke

trenger eller ønsker oppfølging, er det sjeldnere kontakt med. Etter møtet skrives en rapport, som bruker får til gjennomlesning og godkjenning.

Det siste kontoret vi var i kontakt med overlater til brukerne å ta kontakt. Det gjør de i liten grad. Som nevnt, får alle brukerne invitasjon til ett kurs når det gjenstår cirka ett år av deres vedtaksperiode. NAV tar ansvar for å innkalle til kurset, men ser ikke selv brukerne under selve kurset. Dette vil i praksis si at de etatsansatte ved dette kontoret har dårlig kontakt med brukerne. De møter dem ikke i forbindelse med oppfølging, kun i forbindelse med nye søknader.

Ved kontorene som fortsatt praktiserer samtale med bruker i forbindelse med oppfølging, synes samtalen med brukerne å ta en av to former. En gruppe av veiledere er opptatt av å snakke om "hele livet", livskvalitet, hverdagen i dag etc. De lar brukeren prate om det de har behov for og inntar selv rollen som en lyttende dialogpartner. Disse veilederne forteller at det er stor forskjell mellom brukerne vedrørende hva de snakker om. Noen snakker om "alt", mens andre er ubekvemme med situasjonen og er mer opptatt av å "vise seg fortjent til" ytelsen. Den andre gruppen av veiledere snakker helst om det som er relevant i forhold til arbeidsevne og muligheter for bistand. De forsøker å motivere brukerne til å være aktive selv og er redd for å "sykeliggjøre" brukerne for mye.

I den grad brukerne har uttalt seg om stønadsordningen til de etatsansatte, hva har de sagt? Slik informantene beskriver det, virker det som at en ganske stor andel av brukerne heller vil ha varig uførepensjon enn tidsbegrenset uførepensjon. Det ene argumentet for det er økonomi. For enkelte, men ikke alle, er det økonomisk mer fordelaktig å få varig uførepensjon. Men andre forhold teller også:

*"I tillegg føler de et press ved at de fortsatt må gå i behandling som ikke nytter. Videre føler de et press ved at de må ut i jobb. De opplever oppfølgingen som om at de ikke blir trodd. På grunn av utskifting av personell må de i tillegg bli kjent med enda ett nytt menneske. Noen har også møtt folk i hjelpemiddelapparatet som har krenket dem. Mange har også skulte lidelser som de opplever at de må fortelle i detalj om – for å overbevise meg om at de virkelig er syke. TU oppleves som usikkert, mens varig oppleves som en befrielse." (Veileder, NAV)*

Brukere med psykiske lidelser stresses mest av å få en ikke-varig ytelse. Det samme funn fant vi i: *Tid er ikke alt. Evaluering av regelverksendringen i rehabiliteringspengeordningen* (Olsen m.fl. 2006)

Inntektssikring er og blir viktig for brukerne. Derfor foretrekkes selvsagt en varig ytelse heller enn en ikke-varig ytelse. En av saksbehandlerne sier at:

*”De vil helst at vi lar dem være i fred. De er mest opptatt av pengene – inntektssikringen. De må bli trygge på det først – at de skal få penger å leve av.”* (Saksbehandler, NAV)

Rett etter innføringen av reformen, ble oppfølgingsarbeidet i våre kontorer fulgt etter lovens intensjon. Flere av våre informanter melder at de da fikk gode tilbakemeldinger fra brukerne og at det var bra at de fulgte de opp. Blant dem som var ekstra motivert og mottok spesielle tiltak kom også positive tilbakemeldinger. Imidlertid er det også brukergupper som ser på oppfølgingen som kontroll. Etter hvert har oppfølgingsarbeidet blitt nedprioritert, og det kommer ikke lengre så mange positive tilbakemeldinger som selve oppfølgingen. Nå registreres det mer negative tilbakemeldinger fra brukerne ved to av kontorene, om manglende oppfølging, naturlig nok. En av veilederne forteller:

*”Det står i informasjonsskrivet de får at de skal kontaktes etter tre måneder. Det klarer vi ikke. Det er sikkert dem som synes det er greit at ikke oppfølgingen er så utstrakt, men det er faktisk slik at mange ringer og etterlyser oppfølgingen. Det er faktisk slik at selv om brukerne ønsker seg en varig ytelse og kanskje synes vi maser vel mye enkelte ganger, etterspør de oppfølgingen som er sagt de skal få. De lurar jo på om det bare er de som ikke blir kontaktet. I det hele tatt føler de at de ikke får opplysninger om hva vi forventer. Dette gir mye usikkerhet hos brukerne og det gir de uttrykk for.”* (Veileder, NAV)

Ved vårt ene NAV kontor som har outsourset hele oppfølgingen, får de naturlig nok tilbakemeldinger fra brukerne om hvorfor de ikke hører noe fra dem. De etatsansatte der har liten og sporadisk kontakt med brukerne. Uansett; synes brukerne ganske fornøyde med NAV bare de har fått inntektssikring.



#### 5.4 Om de etatsansattes tilbakemeldinger om nasjonal politikk på uførepensjonsfeltet

Helt til slutt ble det etatsansatte spurt om hva som var deres oppfatning av og erfaringer med regelverket og nasjonal politikk når det gjelder uførepensjon.

Flere av våre informanter mener politikerne vet lite om hva de snakker om. De mener å møte liten forståelse for at NAV forvalter et komplisert regelverk, og at det tar lang tid å avklare en sak. De mener at politikerne i det minste burde bevilge nok ressurser slik at de kan føre en reell oppfølging – ellers blir det bare ord:

*”TU er en feilsatsing siden det ikke fulgte med ressurser. Vi har jo ikke engang fått prøvd det skikkelig. Dette ble bare en halvveis satsing.”* (Veileder, NAV)

De ønsker seg mer ressurser til oppfølgingen på sykepengeområdet. En av lederne sier:

*”Utfordringene starter allerede på sykmeldingstidspunktet. At legen sykmelder fra arbeid så tidlig – er vår utfordring. Folk hører mer på legen – og legen tør ikke annet enn å sykmelde.”* (Leder, NAV)

En annen leder er også opptatt av at legene har for stor makt og at politikerne har overdrevne forventninger om at hvis folk følges opp så kommer de tilbake. Hun mener at det er mye mer sammensatt enn som så. Mange føringer kommer fra familie, kultur og samfunn, og NAV løser ikke disse problemene alene. Det pekes på at uførepensjonsmottakere er skjulte arbeidsledige, og at samfunnet ikke klarer å skaffe jobb til disse menneskene. Det viktigste blir derfor å komme tidlig inn i disse individenes liv for å forebygge avbrudd av utdanningsløp og hindre utstøting i arbeidslivet. I denne sammenheng blir det vesentlig at det skal lønne seg å arbeide:

*”For mange er fornøyde med å være på trygd. Det dummeste politikerne har gjort er å gå fra ½G til 1G som fribeløpsgrense. Også minstestytelsen er et problem. Den er sannsynligvis satt litt for høyt. En bør aldri få en kompensasjonsgrad over 100 prosent”.* (Leder, NAV)

Det er også slik at brukerne foretrekker varig uførepensjon av flere grunner:

*”Det er også noen problematiske overganger mellom varig uførepensjon og tidsbegrenset uførestønad. Det er nemlig slik at noe er likt mellom ordningene; for eksempel så er skattereglene like. Det samme gjelder regler for honnørkort, og det at barnetillegget er behovsprøvd gjelder også begge ordningene. Men; private forsikringsordninger opererer ulikt alt etter om det er en varig eller midlertidig ordning. For eksempel utløses ikke en forsikring ved tidsbegrenset uførestønad. Lånekassen har også mer gunstige regler for ettergivelse av lån til varige uførepensjonister, men ikke til brukere av tidsbegrenset uførestønad. Beregningsreglene for tidsbegrenset uførestønad og varig uførepensjon er også ulike. I sum betyr alt dette at en er bedre vernet økonomisk ved en varig uføre enn tidsbegrenset uførestønad. For mange brukere er dette et vesentlig poeng. Hos oss gjelder det å være så syk som mulig!”*  
(Leder, NAV)

Alle de etatsansatte vi har snakket med ser frem til innføringen av arbeidsavklaringspengene. Først og fremst vil den frigjøre mye av det merkantile arbeidet de i dag må gjøre hver gang en bruker beveger seg mellom ordningene, ressurser som de alternativt kan bruke på oppfølging.

## 5.5 Oppsummering

Flertallet av de etatsansatte hadde ved innføringen av reformen et ambivalent forhold til den. På den ene siden skulle en ikke slippe brukeren. Dette blir vurdert positivt. I det hele ses ordningen på som positivt for brukeren, da de vil få mer ro på tidsbegrenset uførestønad enn på rehabiliteringspenger. Men manglende oppfølgingsressurser gjorde at flertallet var svært skeptiske til ordningen da den kom, til tross for at de syntes ideen var god.

I praksis har ikke oppfølgingsarbeidet virket etter intensjonen, det er alle enig i. Brukerne får ikke oppfølging etter lovens intensjon. På tidsbegrenset uførestønad skjer det lite. De etatsansatte mener at for å lykkes måtte det mer ressurser til, men NAV-systemet må også ha mer kunnskap om å drive endringsarbeid og ha bedre kontaktflate til næringslivet for å nevne noen av de viktigste faktorer som ble nevnt.

Oppfølgingsinnsatsen mot denne brukergruppen ble raskt nedprioritert til fordel for oppfølging av sykmeldte og personer på rehabiliteringspenger. Kontaktmønsteret med bruker er innkalling per brev og samtale ved oppmøte på NAV kontoret. Det varierer noe mellom kontorene hvor hyppig disse samtalen tas i dag. Men ingen av kontorene følger lovens intensjon i dag.

Det lages oppfølgingsplaner ved tre av NAV-kontorene vi har kontaktet. Ved det siste kontoret er ikke NAV involvert i å lage en oppfølgingsplan for bruker, men har outsourset dette arbeidet. Bruken av planen varierer veldig, og mange sier de er usikre på hva den skal brukes til. I de fleste tilfeller er den en dokumentasjon på hva som har skjedd i saken siden forrige møte eller et referat av samtalen med bruker. Ut fra det som er sagt over forstår vi at de etatsansatte har minimal med samhandling med andre aktører. Dette blir også bekreftet i våre samtaler med dem.

Helt til slutt ble de etatsansatte spurt om hva som var deres oppfatning og erfaringer med regelverket og nasjonal politikk når det gjelder uførepensjon. Flere av våre informanter mener politikerne vet lite om hva de snakker om. De mener å møte liten forståelse for at NAV forvalter et komplisert regelverk, og at det tar lang tid og avklare en sak. De mener at politikerne i det minste burde bevilge nok ressurser slik at de kan føre en reell oppfølging – ellers blir det bare ord. Når det er sagt, ønsker de seg først og fremst mer midler til oppfølgingen på sykepengeområdet og sier at en av de største utfordringene systemet i dag har, er at legene sykmelder så tidlig.

Enkelte av de etatsansatte er opptatt av at legene har for stor makt og at politikerne har overdrevne forventninger om at hvis folk følges opp så kommer de tilbake. De mener at det er mye mer sammensatt enn som så. Mange føringer kommer fra familie, kultur og samfunn, og NAV løser ikke disse problemene alene. Det er vesentlig at det skal lønne seg å arbeide.

## 6 Hva forteller brukernes oss om sine erfaringer med tidsbegrenset uførepensjon

I dette kapitlet skal vi gjøre rede for brukernes tilbakemeldinger om ordningen. Brukergruppen består av 16 personer, ni menn og sju kvinner. De er i aldergruppen 30-55 år, men bare to er under 40 år. Det vil si at vi ikke har mange av de yngre trygdemottakerne med. Årsaken til det kan være at utvalget er mindre, men det kan også tenkes at godt voksne personer er mer trygge på seg selv og på møtet med forskere.

Seks av våre informanter har ikke fullført videregående skole. De fleste andre har kortere høyere utdanning. Flertallet har ganske lang yrkeserfaring, men ikke alle. Det kan henge sammen med den gjennomsnittlige alderen på informantene og at andelen i aktivitet er relativt høy.

Det som kjennetegner brukerne er at alle har vært eller er mottaker av tidsbegrenset uførestønad. I dag går åtte av brukerne på en tidsbegrenset uførestønad, to går på eller er nylig innvilget en varig uførepensjon og seks er i aktivitet (ofte i en kombinasjon med en gradert tidsbegrenset uførestønad). Andelen i aktivitet er svært høy, noe vi må ta høyde for i tolkningen av dataene. Dette er imidlertid en viktig gruppe å få i tale fordi de sannsynligvis har større forventninger til NAVs arbeid enn gruppen brukere som mentalt er i "ventetid" for varig uførepensjon.

Blant brukerne på varig uførepensjon er det registrert diagnosene ME og prolaps. Brukerne på tidsbegrenset uførestønad står med følgende diagnoser registrert: kreft, løsemiddelskadd, utbrenthet, psykisk lidelse og ulykke (som årsak til hode, nakke og ryggskade). Blant dem som delvis er i aktivitet er diagnosene: angst/rus, psykisk lidelse, muskel- og skjelett og ulykke (som årsak til ryggskade).

Tilbakemeldingene fra brukerne vil vi dele inn i fire bolker. Disse er:

- Om deres erfaringer med selve ordningen
- Om møtet med NAV og oppfølgingen de fikk
- Om samhandlingen med andre aktører
- Om de tror at deres tid på tidsbegrenset uførestønad har fremmet god helse og økt deres sjanse til å komme tilbake til arbeid

I omtalen under vil vi gruppere etter type bruker der det er hensiktsmessig. I denne sammenheng betyr dette at vi grupperer tilbakemeldingene etter

hvilken gruppe de tilhører: Tidsbegrenset uførestønad, varig uførepensjon eller økt aktivitet. Vi tror brukernes erfaringer og opplevelse av situasjonen i dag kan være ulik alt etter hvorvidt en vurderer rehabiliteringspengeordningen som alternativ ordningen, eller varig uførepensjon som alternativordningen.

## **6.1 Om brukernes erfaringer med tidsbegrenset uførestønad**

Vi spurte brukerne om de var enige med NAV i at en tidsbegrenset uførestønad var det rette for dem. Blant de åtte brukerne som mottar tidsbegrenset uførestønad i dag, svarer fem av åtte ja på spørsmålet, to var uenige, mens en bare tok i mot den veiledningen og tilbudet han fikk da han ikke visste om noen alternativer.

Hovedargumentene blant dem som var enige i at ordningen var det rette for dem var at de fikk mer ro enn på alternativordningene rehabiliteringspenge og attføring. Det er tydelig at flere har funnet denne tiden ganske krevende og at tidsbegrenset uførestønad synes som en bedre alternativ fordi en rett og slett kan få mer ro til å bli frisk. Dernest var det viktig for enkelte å føle at ikke "døra var helt lukket" for godt. Dette er brukere som føler at varig uførepensjon ville vært alternativet for dem.

To av brukerne mente avgjørelsen om tidsbegrenset uførestønad var feil for dem. For den ene brukeren handler dette om økonomi:

*"Nei, det er jeg ikke enig i. (...) På varig uføre hadde min økonomiske situasjon vært mulig. Men det ble økonomisk umulig. Det er mitt største ankepunkt når det gjelder valg av ordning."*  
(Mann, 40-årene med ME. Mottar TU)

Den andre brukeren har en psykisk lidelse og syntes ytelsen var gitt for en kort periode. Dette opplevde hun som svært stressende og at hun aldri fikk helt ro.

Av de to brukerne som i dag har blitt tilstått en varig uførepensjon, synes en det var riktig å motta en tidsbegrenset uførestønad, mens den andre var mer usikker.

Samtlige av de seks brukerne som er i delvis aktivitet i dag, stiller seg positivt til at de fikk tidsbegrenset uførestønad. En av brukerne sier:

*”Som jeg sa var jeg ikke glad for det da. Men i dag er jeg veldig glad for det. En skal jo ikke overdrive betydningen av en ordning, men jeg tror ikke jeg hadde klart å snu på varig uførepensjon. Jeg er kjempefornøyd med den behandlingen og den hjelpen jeg har fått av NAV. Har ingenting å utsette. De har behandlet meg fint, selv om jeg i lange perioder ikke forsto det de gjorde og heller ikke var interessert i å gjøre noe bra for meg selv. Jeg tenkte bare på rus.”*  
(Mann, 30-årene og ”tidligere” tung rusmisbruker, mottar YA)

En annen forteller:

*”Ja, TU var den riktige ytelsen. Det tok vekk litt av stresset. Jeg fikk da sjansen til å bli fortere frisk. Alternativet er at jeg hadde fortsatt på runddansen med rehabiliteringspenger og yrkesrettet attføring. Jeg tror det hadde brutt meg psykisk ned mer.”* (Kvinne, 30-årene og med angst. Mottar TU/YA)

Disse to uttalelsene er ganske dekkende for hva disse brukerne tenker.

Videre spurte vi dem om hva de gjorde da de gikk på tidsbegrenset uførestønad, hvordan hverdagen så ut og hva de gikk på av behandling, trening med mer. Vi får høre mange forskjellige hverdagshistorier fra brukerne. Det er imidlertid noen trekk som går igjen hos mange av dem. For det første legger helsen sterkt preg på hva de har kunnet gjøre i hverdagen. Det varierer fra at de har ligget til sengs eller har ruset seg hele dagen, til at de fyller dagene men turer i skog og mark, med familien osv. og ellers de vanlige hjemlige gjøremål.

Behandlingsmessig følger brukerne et løp som har vært lagt opp av legen og er vanligvis helt uavhengig av NAV. Det kan være å gå til psykolog/psykiater, eller lignende, en til flere ganger i uka. Enkelte har avsluttet behandlingen de har gått i og mottar ingen behandling i tiden da vi snakker med dem. De færreste har laget et aktivitets/behandlingsopplegg sammen med NAV, men de som har det finner vi på yrkesrettet attføring. Under følger noen typiske utsagn fra brukerne:

*”Mitt opplegg var at jeg skulle følge den medisinske behandlingen som jeg allerede var inne på. I praksis betydde det å fortsette å gå til psykologen som jeg hadde gått hos allerede i tre år. (...) Så holder jeg jo jevnlig kontakt med legen min da. Men NAV har jeg ikke noe*

*opplegg med, heldigvis!* ” (Kvinne, 40-årene med psykiske problemer, mottar TU)

*”Jeg gjorde ingen ting. Ruset meg. Det er først dette siste året etter at jeg har blitt nykter at jeg nå er i gang med skole igjen.”* (Mann, 30-årene og ”tidligere” tung rusmisbruker, mottar YA)

*”Jeg møtte NAV hvert halvår. Ellers ingen ting. I store perioder har jeg ligget til sengs.”* (Mann, 50-årene med ME. Mottar VU)

*”Jeg har ingen andre aktiviteter enn å gå tur og jakte.”* (Mann, 40-årene med ryggproblemer, mottar TU)

*”Etter at jeg kom på TU jobbet jeg jo 50 prosent på den gamle arbeidsplassen min. Bedriftshelsetjenesten var med på laget hele tiden.(...) Det ble kjøpt inn en del utstyr til meg, avlastningsstol, avlastningsmatte. Disse tingene skulle tilhøre meg. Jeg følte hele tiden jeg fikk den hjelpen jeg trengte.”* (Kvinne, 40-årene med fibromyalgi, mottar TU)

Vi ser av utsagnene over at det varierer veldig mellom brukerne i hvilken grad de har hatt kontakt og konkret hjelp av NAV. Dette ledet oss rett videre til temaet omkring møtet med NAV og den oppfølgingen de fikk.

## **6.2 Om møtet med NAV og oppfølgingen de fikk**

Møtet med NAV og oppfølgingen de fikk oppleves naturligvis forskjellig fra bruker til bruker. Det synes heller ikke å være systematiske forskjeller i tilbakemeldingene fra brukerne avhengig av hvorvidt de i dag mottar en tidsbegrenset uførestønning, varig uførepensjon eller delvis er i aktivitet/yrkesrettet atferdstraining.

Flertallet melder om et positivt møte og at de syntes samtalen med saksbehandler har vært god. Disse brukerne har et positivt inntrykk av NAV selv om all erfaring ikke nødvendigvis trenger å være så bra. Enkelte brukere er eksempelvis mer fornøyde med det som tidligere var trygdekontoret enn Aetat, mens andre har hatt flere saksbehandlere og ikke nødvendigvis er like fornøyde med alle. Et mindretall mener seg dårlig behandlet av saksbehandler/veileder. Først og fremst handler det om å føle seg misforstått og at ikke de etatsansatte tror på dem. I all hovedsak dreier dette seg om at de etatsansatte ikke tror funksjonsnedsettelsen er 50 prosent, som bruker

hevder. Flere brukere har hatt tunge samtaler i NAV omkring dette. Flere sliter med depresjon etter et slikt møte.

Videre håndterer NAV et komplisert regelverk som er vanskelig å forstå. Noen av brukerne er opptatt av dette og at det generelt er et tungrodd system:

*”NAV er et tungrodd system. Det er slitsomt å komme igjennom. Man må stå på veldig mye selv. Alt tar lang tid. En må mase mye. Ikke alle er like hyggelige heller – men slik er det vel over alt.”*  
(Kvinne, 40-årene og med prolaps, mottar VU)

Selv om flertallet har et positivt inntrykk av NAV og de etatsansatte, er det mange som mener at NAV ikke har kunnet bidra positivt til helsesituasjonen deres. Oppfølgingen, utover denne ene samtalen, har vært mangelfull eller bruker har ikke fått noen oppfølging i det hele tatt. Dette er et savn hos flere brukere. Spesielt gjelder dette i tiden som ”diagnoseløs” og da i forkant av at en tidsbegrenset uførestønad er innvilget. En bruker sier:

*”NAV var ingen støttespiller. Ikke har jeg visst at de skulle være det heller. Jeg hadde svært tunge perioder, uten at NAV stilte opp. (...) Jeg tror jeg ble permanent uføre fordi jeg ikke fikk hjelp og fordi jeg ikke var i stand til å si ifra. (...) Hvorfor er det ingen som sjekker de faktiske forhold, hvorfor tas ikke bare et besøk? NAV, men også legene, behandler papirer, ikke personer. (Mann, 40-årene og med ME, mottar TU)*

I det hele tatt kommer tilbakemeldinger fra ME-pasienter at kunnskapen generelt sett er svært lav i helsevesenet og at de sliter med å bli trodd. Det samme gjelder en løsemiddelskadd bruker, vi var i kontakt med. Når diagnosen endelig er på plass, går ting litt lettere.

Men det at NAV ikke kan bidra særlig til situasjonen kan ofte også komme av at bruker ikke er mottakelig for hjelp. Spesielt mener vi dette gjelder enkeltsaker innenfor rus og psykiatri:

*”NAV folkene har alltid oppført seg bra i forhold til meg. Det har vært uaktuelt med en jobb i min situasjon, men de har tilrettelagt en masse for meg. De har ordnet med og videreført behandling hos psykiater. Jeg fikk ett år på folkehøgskole og dette for- kurset på Universitetet i Agder. Tidligere har de også vært villige til å stille med timelærer for meg. De har gjort ekstremt mye. Problemet har*



*vært at jeg er rusmisbruker, og ikke har vært motivert for å ta imot all hjelpen.” (Mann, 30-årene og ”tidligere” tung rusmisbruker)*

Noen brukere har heller ikke mottatt noen oppfølging:

*”Det har gått knirkefritt rent økonomisk. Alle utbetalingene har gått knirkefritt. Jeg har fått alt det papirmessige. Ut over det har jeg ikke hatt kontakt med NAV. Jeg har vært i kontakt med NAV angående attføring – spesielt nå. Jeg har fått en innkalling nå i anledning attføring. Men jeg har ikke hatt kontakt med trygdekontoret vedrørende min TU. Jeg har heller ikke hørt noe fra dem.” (Mann, i 40-årene og med psykiske lidelser)*

*”Min oppfølging har bestått av å jakte på saksbehandlere. Det er alltid jeg som har ringt dem. Det har vært så mye rot. Bortsett fra han ene – har saksbehandlerne vært greie når jeg har fått kontakt med dem.(...) Totalt sett har jeg fått en elendig oppfølging. Jeg hadde trodd det skulle bli vanskelig å få TU og enkelt å komme i arbeid – men det har vært omvendt! ” (Kvinne, 30-årene og med angst og depresjon, mottar YA)*

Men oppfølging er ikke alltid et savn hos brukerne. En sier:

*”Jeg har hatt en samtale med (navn) fordi min TU var i ferd med å gå ut. Jeg hadde blitt ”glemt”. Det var ikke et savn. Jeg synes tiden min på TU gikk forrykende fort. Jeg har ikke ønsket mer enn praktisk økonomisk hjelp fra NAV.” (Kvinne, 50-årene med behandlet kreft, mottar TU)*

Som vi har sett er tilbakemeldingene fra brukerne om møte med NAV og den oppfølgingen de fikk svært forskjellige. Det som imidlertid synes å være et felles trekk er at brukere som har ressurser til å håndtere systemet, og dem er det relativt mange av i vårt utvalg, opplever å bli tatt på alvor og at noe konkret har skjedd, mens de svakeste brukerne som nesten ikke kommer seg til møtene med NAV, er svært kritisk til behandlingen de har fått.

Tilbakemeldingene fra de etatsansatte avdekket at det ble laget *oppfølgingsplaner* for brukerne i alle fire kontorer vi dekket i vårt feltarbeid. I et av kontorene var det en kursarrangør som står for utarbeidelsen av planene. Når vi snakker med brukerne, svarer imidlertid 11 av 16 at de ikke har hatt noen oppfølgingsplan. Tre av disse husker dårlig og kan ikke utelukke at de har hatt en slik plan. To andre meddeler at de har mottatt et

referat fra samtalen med saksbehandler, men at det ikke er en oppfølgingsplan i den. At en relativt stor andel av dem som mottar tidsbegrenset uførestønad ikke har en oppfølgingsplan eller husker å ha en, er kanskje ikke så uventet. Ved to av kontorene lages oppfølgingsplanene mest som dokumentasjon i saken for saksbehandlerne, og mange av veilederne prioriterer ikke å bruke den. Ved et annet NAV-kontor lages det mer et referat fra samtalen med bruker og det er lite fokus på aktivitet i den. Dette stemmer godt med hva et par av brukerne husker. Det som overrasker oss er at fire av seks brukere som er i aktivitet ikke kan huske å ha sett en oppfølgingsplan. Det er bare en bruker som klart bekrefter at hun har en oppfølgingsplan og at hun selv var med å utforme den.

Brukerne ble videre spurt om det ble *iverksatt tiltak i stønadsperioden med sikte på tilbakeføring i arbeid*. Her skiller svarene mellom gruppen som er i delvis aktivitet seg fra brukerne på tidsbegrenset uførestønad og varig uførepensjon. Alle som er registrert i aktivitet rapporterer om ulike tiltak som er satt i gang. En bruker går over på attføring i et tre års studie til høsten. Dette er kommet i gang ved hjelp av NAV. Uten dem hadde dette ikke kommet i stand. En annen bruker har fått utstrakt hjelp til tilrettelegging på arbeidsplassen og i hjemmet. Hun har også fått støtte til fysikalsk trening. Dette har i følge henne selv gjort at hun kan fungere greit hjemme og kan stå halv dag på jobben. Andre har vært/er på arbeidstrening og/ eller vært utplassert på attføringsbedrift.

Ingen av brukerne som i dag mottar tidsbegrenset uførestønad eller varig uførepensjon har mottatt noen tiltak med sikte på tilbakeføring til arbeid etter at tidsbegrenset uførestønad ble tilstått. Delvis skyldes dette at de er i behandlingsløp og ikke er i stand til å jobbe nå eller ikke ønsker å jobbe nå. Noen av brukerne har hele tiden mottatt en gradert ytelse i kombinasjon med en deltidsjobb. Imidlertid synes det i disse tilfellene som at NAV automatisk viderefører en tidsbegrenset uførestønad ved utløp av en periode, uten at det legges mye i en ny vurdering. Hvis bruker allerede delvis er i lønnet arbeid vurderes dette så positivt at en ikke ønsker å bryte en positiv utvikling.

Dette fører oss videre inn på neste spørsmål. Vi spurte brukerne om deres tidsbegrensede uførestønad var blitt revurdert, hva NAV vektla i revurderingen og hvordan de opplevde dette. Blant våre åtte brukere som har tidsbegrenset uførestønad i dag, hadde fire øvrige ennå ikke vært gjennom en revurdering. Det var for tidlig. Blant de fire andre var det ikke skjedd en revurdering i to av tilfellene, da de selv hadde bedt om å gå ned i prosent på grunn av at de ønsket å øke arbeidsinnsatsen. Det var imidlertid gjennomført en revurdering i to av sakene. Disse to utsagnene illustrerer sakene godt:

*"Min sak var så klar at det kun ble saksbehandling av det. De har nå også gitt beskjed om at jeg bare stiller på møte hvis jeg orker det."*  
(Mann, 40-årene og med ME, mottar TU)

*"Det var totalsituasjonen som ble vektlagt. Jeg kan ikke se meg selv som ordinær arbeidstaker. Min helse har ikke blitt bedre. Målet mitt er økt livskvalitet og følelsen av å mestre."* (Kvinne, 50-årene med behandlet kreftdiagnose)

Brukerne som er i aktivitet har alle fått sine saker revurdert eller sagt på en annen måte, de har kommet i aktivitet og av den grunn enten fått eller søkt om yrkesrettet attføring. En av informantene ønsket å studere, og sier:

*"Min sak var enkel. Jeg ønsker å komme ut i studier. De innvilget fire år på yrkesrettet attføring, pluss ett år for å komme i jobb. Jeg er veldig glad for den hjelpen jeg har fått. Det var derfor jeg ville komme på dette intervjuet. Selv en drittsekk som meg har de hjulpet alle disse årene, og nå har jeg fått støtte i fem nye år. Hvis jeg ikke klarer dette er det bare min egen feil."* (Mann, 30-årene og "tidligere" tung rusmisbruker)

I flere av disse tilfellene ligger det i sakens natur at hvis bruker ikke lykkes fordi helsa svikter igjen, vil de bli tilbakeført til tidsbegrenset uførestønad hvor en ny vurdering da vil bli aktuelt.

Våre to brukere på varig uførepensjon har ikke fått saken sin revurdert. De har i samråd med legen søkt varig uførepensjon før utløp av tidsbegrenset uførestønad. Dette begrunnes delvis ut fra helse og delvis har det økonomiske begrunnelser.

Av de åtte brukerne på tidsbegrenset uførestønad, mener seks at NAV ikke kunne gjort noe annerledes får å få dem i arbeid. Enten er det fordi situasjonen er så vanskelig at de ikke ser noen mulighet for arbeid akkurat nå:

*"NAV kunne ikke har gjort noe i forhold til arbeid. Jeg har psykiske problemer og en ADHD-sønn. NAV er maktesløse."* (Kvinne, 40-årene og med psykiske problemer)

Eller så er det fordi de har gjort mye selv og ville opplevd det som et press hvis NAV stilte krav i tillegg. Blant annet mener en bruker seg presset for tidlig på yrkesrettet attføring og at det har trukket hele prosessen ut i tid.

De som har svart ja på spørsmålet, og dette gjelder også enkelte brukere på varig uførepensjon og yrkesrettet attføring, sier at de kunne gjøre det lettere ved bare å tro dem:

*"De kunne nok ikke gjort så mye for å få meg i arbeid. Klarer jeg å arbeide, vil jeg jobbe og da skaffer jeg lett jobb selv. Jeg har kontakter som ønsker meg tilbake. Men de kunne gjort det lettere for meg ved å tro meg."* (Mann, 50-årene og med ME, mottar VU)

Disse brukerne mener at det de oppfatter som mistenkeliggjøring, blir et stressmoment som lett kan gjøre dem sykere.

Flere av brukerne, flest av dem i aktivitet i dag, sier at de manglet informasjon og at NAV kunne veiledet dem bedre. En sier:

*"Jeg savner informasjon fra NAV om hva jeg kunne ha gjort i stedet for det som ble gjort. Jeg kunne fått mer informasjon da sykepengeperioden min løp ut."* (Mann, 40-årene og med depresjon, mottar YA)

En annen sa:

*"Ja, mindre rot i NAV. NAV kunne ha vært klarere på hva jeg trenger å gjøre."* (Kvinner, 30-årene og med angst og depresjon, mottar YA)

Det at ting tar tid i disse systemene, er også noe som også er vanskelig å takle for enkelte brukere:

*"At det drøye så lenge. Var i systemet i fire år før jeg fikk TU. Ingen ting skjer i en slik mellomfase. Nå skjer ting raskere. Slik var det under utredningene også. Det tar for lang tid. Det er svært krevende for dem som venter."* (Kvinne, 40-årene og med fibromyalgi, mottar TU)

Brukerne som mener NAV kunne ha gjort ting annerledes for å få dem i arbeid peker altså på faktorer som: Ta bruker på alvor (ikke

mistenkeligjøre), gi målrettet og tilstrekkelig med informasjon, ryddige og smidige saksbehandlingsprosesser (få ned saksbehandlingstiden).

### 6.3 Om samhandlingen med andre aktører

Det varierer hvor mange aktører som er inne i den enkeltes stønadsmottakers sak. Det kan avhenge av diagnose, varighet, personlighet, nettverk osv. Det som imidlertid kjennetegner alle brukerne vi har vært i kontakt med, er at de har et forhold til sin fastlege. Blant dem vi har snakket med er 12 av 16 fornøyde eller svært fornøyde med sin fastlege. Det framgår av tilbakemeldingene at disse brukerne har stor tillit til sin fastlege, det er han/hun de rådfører seg med og stort sett følges rådene fastlegene gir. I de fleste saker er det fastlegen, eller denne sammen med en annen fagperson, som psykologen eller psykiateren, som rådet bruker til å søke en tidsbegrenset uførestønad. Er det først kommet en anbefaling fra dette hold, finner vi ingen brukere som har gått mot dette rådet og unnlatt å søke stønaden. I andre tilfeller er det bruker som selv tar dette opp, eller at bruker og legen diskuterer seg fram til et standpunkt i fellesskap. Denne brukerguppen finner fastlegen som en god støttespiller. Den eneste kritikk som rettes mot fastlegene fra denne brukerguppen er at de i enkelte tilfeller er for sene med å henvise til spesialist.

Men det er altså fire av brukerne som er svært kritiske til sine fastlegers innsats (flere av dem har senere byttet og er mer fornøyd med den siste). Det som kjennetegner denne gruppen er at de har et mer diffust sykdomsbilde. Diagnosene det her er snakk om er: ME, løsemiddelskadd og en arvelig defektsykdom. Det hevdes både fra brukerne med ME og den løsemiddelskadede at det generelt er lav kunnskap om symptomene til disse tilstandene. I deres tilfeller har sykehuslegene og forening for henholdsvis ME-pasienter og Forening for løsemiddelskadede vært viktigere støttespillere enn fastlegene. Det disse brukerne forteller er at de har måtte gjøre alt selv og sakene preges av at de har vært "diagnoseløs" i 4-6 år. Denne tiden betegnes som svært vanskelig.

Fem av i alt 16 brukere har bare hatt kontakt med sin fastlege i saken. Men de aller fleste har støtte av flere aktører. Profesjonelle aktører som oftest er nevnt er spesialistleger, sykehusleger, psykiatere, psykolog, fysioterapeut med flere. Som oftest gis gode tilbakemeldinger på deres rolle i saken. Ikke-profesjonelle aktører som oftest blir nevnt er ektefelle og annen nær familie. En bruker sier:

*”Familie og venner har betydd mest. Du klarer ikke å komme igjennom dette uten dem. De fleste tar livet av seg, og det skjønner jeg godt. Men på plussiden er også trygden og sykehussektoren. Der ble jeg behandlet med respekt.”* (Mann, 40-årene og løsemiddelskadd, mottar TU)

I tillegg nevner flere kollegaer og naboer som gode støttespillere.

#### **6.4 Om de tror at deres tid på tidsbegrenset uførestønad har fremmet helsen og deres sjanse til å komme tilbake til arbeid**

Vi spurte brukerne om helsen deres hadde endret seg i tiden på tidsbegrenset uførestønad. Tilbakemeldingene er som forventet. Blant de ti brukerne som enten mottar tidsbegrenset uførepensjon eller vanlig uførepensjon, svarer åtte at helsen er omtrent den samme som før innvilget stønad. To av brukerne melder imidlertid om bedring. Den ene sier at hennes psykiske helse har bedret seg på grunn av at hun har fått ro. Indirekte kan en derfor si at innvilgelse av tidsbegrenset uførestønad har bidratt positivt til hennes opplevde helse. Den andre mener at det ikke er NAV som har bidratt positivt i hans tilfelle. Han sier:

*”NAV har ikke bidratt med noe utover penger. I perioder har de heller vært et negativt element og som har svekket min helse. De har gitt ”papirmotstand”. Før jeg fikk diagnosen, har jeg vært mistrodd.”* (Mann, 40 årene og med ME, mottar TU)

Samtlige som er i aktivitet melder om helsebedring. I et par av tilfellene har en langsiktig innsats både fra NAV og helsevesenet generelt bidratt til at vi nå ser en forsiktig fremgang. I noen tilfeller vektlegges også her den roen som en mer langsiktig ytelse gir. I andre tilfeller er det andre, i denne sammenheng, utenforstående forhold som har bidratt.

Vi fulgte videre opp med å spørre brukerne om de trodde deres sjanse for å komme tilbake i arbeid ble bedre som følge av at de var tilstått en tidsbegrenset uførestønad, og om de trodde de var i inntektsgivende arbeid om 5-10 år. Av de åtte brukerne som i dag mottar tidsbegrenset uførestønad svarer halvparten at de ikke tror deres sjanse for å komme tilbake i arbeid er blitt bedre av tiden på tidsbegrenset uførestønad. Livssituasjonen til to av disse er fjernt fra rollen som arbeidstaker, i ett tilfelle var det 25 år siden sist vedkommende var en lønsmottaker. Inntektsgivende arbeid synes heller

ikke aktuelt på lengre sikt. De to andre brukerne, som har ME og psykiske problemer, mente tiden på tidsbegrenset uførestønad ikke hadde gitt dem ro til å bli frisk. En av dem sa:

*”Jeg tror at varig uføre hadde gjort meg raskere frisk. All form for stress gjør meg sykere. På tidsbegrenset uførestønad stresser en veldig. Det er et stressmoment med å vente. Jeg gruer meg til saken skal opp igjen. Er redd for å måtte på (attføringsbedrift). Andre sier at jeg må det.”* (Kvinne, 40-årene og med psykiske problemer)

Disse personene vet ikke hva fremtiden vil bringe når det gjelder muligheten for å komme i inntektsgivende arbeid.

Brukerne på varig uførepensjon konkluderer med at de i ettertid kan si at tiden på tidsbegrenset uførestønad ikke førte dem i arbeid. I dag ser de heller ikke for seg inntektsgivende arbeid i fremtiden, men holder døren på gløtt:

*”Jeg har faktisk tenkt over det. Opplever sykdommen hver dag. Har nå satt sykdommen i system. Hvis sykdommen reverserer seg, vil jeg tilbake i jobb. Men jeg er med i ME-foreningen og jeg ser at de som har hatt sykdommen lenge har lite håp om bedring.”* (Mann, 50-årene og med ME, mottar VU)

Blant dem som i dag er registrert i noe aktivitet, svarer alle at tiden på tidsbegrenset uførestønad har økt deres sjanse for å komme tilbake til arbeide eller fortsette i delvis arbeid. De som vurderer attføring eller rehabilitering som alternative for dem selv, vektlegger at de fikk mer ro til å bli frisk. De som oppfatter at de er i en forfase til varig uførepensjon, mener at det er lettere å fraskrive seg muligheten til å jobbe på en varig ytelse enn på en ikke-varig ytelse. En bruker fortalte:

*”I utgangspunktet har jeg sett på all hjelp fra NAV som inntekt. Men etter hvert så innså jeg at, hvis jeg hadde fått varig uføre, ville jeg ikke vært der jeg er nå. Den gir mer penger enn TU. Da er det lettere å la den skure og gå. Men likevel var jeg mer beroliget på TU enn på rehabilitering. Fikk tross alt to år første gangen. På varig uføre vil en rusmisbruker bli værende.(...) Varig gir en økonomisk opptur, i alle fall hvis du blir tilkjent ”unge uføre”. Da er det vanskeligere å gå gjennom et avvenningshelvete som jeg har gjort, hvis du kan leve greit sli du har det. Husk at rusmisbrukere oftest ikke har en egen driv til å endre sin livssituasjon.”* (Mann, 30-årene og ”tidligere” tung rusmisbruker, mottar YA)

Flertallet av disse brukerne har mottatt bistand fra NAV i lang tid som har gitt dem nye muligheter:

*”Ja! Kanskje jeg til og med er ferdigutdannet lærer. Jeg ser lyst på det. For to år siden sleit jeg. Jeg var langt nede. Nå ser jeg annerledes på det. Jeg tror ikke det hadde skjedd dersom jeg ikke hadde gått på TU.”* (Kvinne, 30-årene og med psykiske problemer, mottar YA)

De fleste er imidlertid usikre på om de er i inntektsgivende arbeid om fem til ti år, men det håper det!

## 6.5 Oppsummering

Et klart flertall av brukerne mente at en tidsbegrenset uførestønad var det rette for dem. Argumentet som enkelte hevder er at de får mer ro på tidsbegrenset uførestønad enn på rehabiliteringspenger. Andre synes det viktigste er å føle at ikke ”døra er lukket” for godt, slik det oppleves i forhold til en varig uførepensjon. Blant dem som ikke mente at en tidsbegrenset uførestønad var noe for dem, vektlegger økonomiske betingelser og at å være på tidsbegrenset uførestønad føles mer stressende enn å være på en varig ytelse, slik uførepensjon er.

Stønadmottakerne på tidsbegrenset uførestønad kan grovt deles i to undergrupper. Den ene er relativt ressurssterk og vurderer rehabiliteringspenger som alternativordningen. Den andre undergruppen består av brukere som oppfatter tidsbegrenset uførestønad som en venteordning for varig uførepensjon.

Samtlige av de seks brukerne som er i delvis aktivitet i dag, stiller seg positive til at de fikk tidsbegrenset uførestønad. Tidsbegrenset uførestønad legger mer press på en for å komme i aktivitet, samtidig som at stønadsperioden for de fleste er lengre enn på rehabiliteringspenger.

Møtet med NAV og oppfølgingen de fikk oppleves naturligvis forskjellig fra bruker til bruker. Flertallet melder om et positivt møte og har et positivt inntrykk av NAV. Et mindretall mener seg dårlig behandlet av saksbehandler/veileder. Først og fremst handler det om å føle seg misforstått og mistenkeliggjort. Selv om flertallet har et positivt inntrykk av NAV og de etatsansatte, er det mange som mener at NAV ikke har kunnet bidra positivt



til helsesituasjonen deres. Oppfølgingen har ofte vært mangelfull eller bruker har ikke fått noen oppfølging i det hele tatt. Dette er et savn hos flere brukere. Spesielt gjelder dette i tiden som ”diagnoseløs” og i forkant av at en tidsbegrenset uførestønad er innvilget.

Elleve av 16 brukere svarer at de ikke har hatt noen oppfølgingsplan. At en relativt stor andel av dem som mottar tidsbegrenset uførestønad ikke har en oppfølgingsplan eller husker å ha en, er ikke uventet. Ved to av kontorene lages oppfølgingsplanene mest som dokumentasjon i saken for saksbehandlerne, og mange av veilederne prioriterer ikke å bruke den. Alle som er registrert i aktivitet rapporterer om ulike tiltak som er satt i gang. Ingen av brukerne som i dag mottar tidsbegrenset uførestønad eller varig uførepensjon har mottatt noen tiltak med sikte på tilbakeføring til arbeid etter at tidsbegrenset uførestønad ble tilstått.

Av de åtte brukerne på tidsbegrenset uførestønad, mener seks at NAV ikke kunne gjort noe annerledes for å få dem i arbeid. Enten fordi situasjonen er så vanskelig at de ikke ser noen mulighet for arbeid akkurat nå, eller fordi de har gjort mye selv og bare ville opplevd det som et press hvis NAV stilte krav i tillegg. Brukerne som mener NAV kunne ha gjort ting annerledes for å få dem i arbeid peker på faktorer som: Ta brukeren på alvor (ikke mistenkeliggjøre); gi målrettet og tilstrekkelig med informasjon; ryddige og smidige saksbehandlingsprosesser (få ned saksbehandlingstiden).

Flertallet av brukerne har et godt forhold til sin fastlege og gir ham/henne stor tillit. De følger rådene fastlegene gir.

Halvparten av brukerne melder om helsebedring i tiden på tidsbegrenset uførestønad. Blant annet gjelder dette alle i aktivitet. Av de åtte brukerne som i dag mottar tidsbegrenset uførestønad svarer halvparten at de ikke tror deres sjanse for å komme tilbake i arbeid er blitt bedre av tiden på tidsbegrenset uførestønad. Blant dem som i dag er registrert i noe aktivitet, svarer alle at tiden på tidsbegrenset uførestønad har økt deres sjanse for å komme tilbake til arbeide eller fortsette i delvis arbeid. De som vurderer attføring/rehabilitering som alternativet for dem, vektlegger at de fikk mer ro til å bli frisk. De som oppfatter at de er i en forfase til varig uførepensjon, mener at det er lettere å fraskrive seg muligheten til å jobbe på en varig ytelse enn på en ikke-varig ytelse. De fleste er imidlertid usikre på om de er i inntektsgivende arbeid om fem til ti år.

## 7 Avsluttende kommentarer

Denne evalueringen er basert på de etatsansattes og brukernes erfaringer – samt registerdataanalyse. Selv om vi aller helst skulle ha inkludert erfaringene fra andre aktuelle grupper, har vi likevel fått et innblikk i hva to sentrale aktører mener om og erfarer fra reformen. Det er på bakgrunn av deres innspill og resultatene fra registerdataanalysen vi vil uttale oss om reformen.

I de foregående kapitlene har vi tatt for oss ulike sider ved ordningen med tidsbegrenset uførestønad. Vi trekker her sammen trådene fra de mer sentrale funn i evalueringen og gir noen avsluttende vurderinger knyttet til disse.

### 7.1 Flere i aktivisering?

Som vi skrev innledningsvis i avsnitt *1.3 Om leveransen*, er hva som er et ”godt” aktiviseringsnivå for tidsbegrenset uførepensjon ikke gitt. Ved å inkludere medisinsk rehabilitering og uførepensjon i analysen, kan disse alternative ordningene bidra til å definere parametrene som dette spørsmålet drøftes innenfor. Dersom vi finner at aktiviseringsnivået knyttet til tidsbegrenset uførestønad ikke er særlig annerledes enn nivået til varig uføre, kan vi konkludere med at målet om at tidsbegrenset uførestønad skal føre til at flere uføre kommer i arbeid, ikke er oppnådd. Dersom aktiviseringsnivået til tidsbegrenset uførestønad ikke er særlig annerledes enn nivået til medisinsk rehabilitering, vil det gi styrke til påstanden at tidsbegrenset uførestønad ikke er annet enn en forlengelse av denne ordningen.

Resultatene fra registerdataanalysen som er presentert i kapittel 3, viser at andelen i arbeid på tidsbegrenset uførestønad ligger mellom de to alternativordningene både ett, to og tre år etter tilstått tidsbegrenset uførestønad. For utvalg 1 (som er det utvalget vi har de beste dataene fra) er tidsbegrenset uførestønad i en klar mellomposisjon etter tre år. Andelen aktiviserte blant stønadsmottakere på tidsbegrenset uførestønad ligger litt høyere enn nivået fra varig uføre etter ett og to år, men etter tre år er forskjellen markert i positiv retning. Vi finner den største andelen som kombinerer arbeid og trygd på tidsbegrenset uførestønad. Men fortsatt ligger andelen i aktivitet fra tidsbegrenset uførestønad markert lavere enn i rehabiliteringspengeordningen.

Disse resultatene er trolig et resultat av hvordan brukergruppene er sammensatt på tidsbegrenset uførestønad. Grovt skissert finner vi to undergrupper av brukere. Den ene gruppen er relativt ressurssterk og har en indre motivasjon og drivkraft for å komme i aktivitet. For disse hadde nye runder med medisinsk og yrkesrettet attføring vært alternativordningen dersom ordningen med tidsbegrenset uførestønad ikke var en mulighet. Den andre undergruppen har ikke lengre den samme troen på at de vil komme tilbake i arbeid og for dem er en varig uførepensjon alternativet. Vi kan ikke si noe om hvor store disse to undergruppene er, og derfor er det heller ikke mulig å anslå hvor stor andelen i aktivisering bør være før en kan si seg fornøyd med reformen. Registerdataanalysen viser imidlertid at etter tre år er en viss andel i aktivitet og at denne andelen er markert større enn tilfellet er for mottakere av en varig uførepensjon. Siden brukere som blir tilstått en tidsbegrenset uførestønad skal i teorien ha vært gjennom et rehabiliterings- og attføringsløp uten å lykkes, mener vi at reformen har vært vellykket i lys av registerdataene og brukerintervjuene.

### **Bidrar reformen med noe nytt?**

Hva er det som ligger bak at aktiviseringsgraden er høyere i ordningen med tidsbegrenset uførestønad enn på varig uførepensjon, all den tid det er slått fast at oppfølgingsarbeidet til NAV ikke har vært særlig bra? Det kan finnes flere forklaringer. En nærliggende forklaring er at brukerne som helt eller delvis kommer tilbake i aktivitet, til tross for dårlig oppfølging fra NAV, besitter ressurser og en indre motivasjon som driver dem frem. For disse er NAV sin innsats ikke avgjørende for hvorvidt de kommer i aktivitet eller ikke. Men det kan synes som at tidsbegrenset uførestønad er et nyttig stoppested for denne gruppen. Tidsbegrenset uførestønad er et viktig signal om at de fortsatt vurderes til å være arbeidsføre selv om deres helse ikke strekker til akkurat for tiden. Å vite at man har et noe lengre tidsperspektiv til å løse sine helseutfordringer, er et viktig incitament og gir økt motivasjon for å komme tilbake i jobb for enkelte. Dette kommer til uttrykk i utsagn om at de får ro til å samle seg, for så å komme i gang igjen.

Når det gjelder brukerne som ikke har den sterke driven i seg, er tilbakemeldingene fra dem og de etatsansatte, at tidsbegrenset uførestønad bare er et forstadium til varig uføre. For hele brukergruppen, men spesielt for de uten en sterk driv om å komme tilbake i aktivitet, er det lite ønskelig med oppfølging allerede tre måneder etter tilstått ytelse, da dette ofte blir et stressmoment som kan bidra til svekket helse.

Dersom ordningen med tidsbegrenset uførestønad ikke hadde blitt innført ville flere av brukerne fortsatt med å bevege seg mellom yrkesrettet attføring

og rehabiliteringspenger. Om dette hadde økt deres muligheter for å bli mer aktivisert, vet vi ikke. Vi vet heller ikke om de ville ha blitt tilstått en varig uførepensjon tidligere eller senere enn det som gjøres i dag. Det vi kan si imidlertid, er tidsbegrenset uførestønad er en mer brukervennlig ordning for de som tidligere var en kasteball mellom medisinsk og yrkesrettet attføring. Tidsbegrenset uførestønad gir brukerne mer stabile og forutsigbare rammer. For de som har lagt attføringsforsøkene bak seg uten utsikt til bedring vil imidlertid tidsbegrenset uførestønad framstå som lite brukervennlig. For disse vil tidsbegrenset uførestønad framstå som kun et unødig stoppested før varig uførepensjon.

### **Alder kan også ha betydning**

I 2004 var aldersprofilen blant nye til tidsbegrenset uførestønad yngre enn nye til varig uførepensjon. På generelt grunnlag antar vi at sannsynligheten for å komme tilbake i aktivitet er høyere blant yngre personer enn blant eldre. Jo eldre man er, jo lettere gir både "systemet" og den enkelte opp tanken på å vende tilbake til aktivitet. Som følge av aldersprofilen er det naturlig å forvente at aktiviseringsgraden skal være høyere for tidsbegrenset uførestønad relativt til varig uførepensjon. Hadde oppfølgingsarbeidet i NAV fungert etter intensjonen, kan det godt tenkes at resultatene hadde vært enda bedre. Hvor vellykket reformen har vært må vurderes opp mot dette.

## **7.2 Hvorfor ble ikke dette en suksesshistorie for NAV?**

Oppfølgingsarbeidet ble ikke vellykket og ble etter hvert sterkt nedprioritert. Utarbeiding og bruk av oppfølgingsplaner ble redusert til et minimum og var ofte motivert ut fra å tilfredsstille systemkravene i NAV. Samhandlingen med andre aktører er nesten ikke til stede. Selv samhandlingen internt mangler. Dette kommer klart fram i tilbakemeldingene fra våre informanter.

Slik vi leser situasjonen i NAV, har de etatsansatte, nå som før, sterkest fokus på det som de regner som den "egentlige" jobben deres – nemlig å håndtere datasystemet, gjøre vedtak, få ned restanser og utbetale penger! Har NAV kontorene i tiden etter reformen ble innført bestrebet seg på å komme frem til bedre måter å jobbe på, når de så at verken innsats eller resultatene stod til forventningene? Svaret er "*Nei – det har vi ikke ressurser til!*" De etatsansatte vi intervjuet var svært negative til reformen i dag.

De NAV-ansatte peker på flere forhold som gjør oppfølgingsarbeidet lite vellykket. Manglende ressurser var oftest nevnt. Spørsmålet er derfor om økte ressurser ville gitt et annet utfall av reformen? Her finner vi en

tosidighet i tilbakemeldingene fra våre informanter. Selv om meningene er delte, svarer et flertall av de intervjuede etatsansatte, nei. De mener at brukerne har gått for lenge i "systemet" til å la seg reaktivisere. Ut fra brukerintervjuene og registerdataene mener vi at det er en for ensidig kategorisering av brukergruppen og at økte ressurser, og ikke minst en høyere prioritering av tidsbegrenset uførestønad, kunne ha gjort en forskjell.

Brukerne opplever at det var fint å bli fulgt opp av NAV, og at oppfølgingssamtalen var positiv selv om den ikke bidro til noe "konkret". De finner det prisverdig at noen vil lytte til deres problemer og er alt i alt svært taknemlig for den hjelpen de fikk. Brukerne vi har intervjuet hadde en langt mer positiv holdning til ordningen med tidsbegrenset uførestønad enn de etatsansatte hadde.

På den andre siden har ikke NAV-kontorene prioritert denne reformen i en hektisk hverdag med begrensede ressurser. NAV lokalt har hatt fokus på andre oppgaver knyttet til blant annet den større NAV-reformen. Intervjuene med de etatsansatte tyder på at de har verken vært opptatt av innholdet i oppfølgingen, utover å gjøre et minimum, og heller ikke av hvilke resultater reformen med tidsbegrenset uførestønad har gitt. Slik vi ser det har det enkelte NAV kontor gjort en vurdering av hva som har vært mest hensiktsmessig fra eget ståsted, altså fra NAV sin side, mens brukernes og samfunnets behov ikke har vært i sentrum for vurderingene. De etatsansatte er nokså enstemmige i at denne reformen må ha vært mislykket.

### **7.3 Vellykket reform?**

Tidsbegrenset uførestønad kan ses på som en mellomløsning mellom rehabiliteringspenger og varig uførepensjon. Andelen i aktivitet ligger mellom disse to ordningene og vi kan fastslå at tidsbegrenset uførestønad har bidratt til at en høyere andel er kommet i aktivitet relativt til de som har blitt tilstått en varig uførepensjon ved samme tidspunkt. Feltarbeidet avdekket at det er grovt sett to grupper av brukere i ordningen. En gruppe som har et indre driv om å komme tilbake i arbeid og hvor alternativordningen hadde vært yrkesrettet attføring/rehabiliteringspenger dersom tidsbegrenset uførestønad ikke hadde vært en mulighet. Og en gruppe som har varig uførepensjon som alternativordning. Nettopp fordi tidsbegrenset uførestønad omfatter begge disse gruppene, er aktiviseringsresultatet som forventet.

Tidsbegrenset uførestønad har noe for seg for enkelte, spesielt de som ellers ville ha beveget seg mellom medisinsk og yrkesrettet attføring i lengre tid.

Dette konkluderer vi med til tross for at oppfølgingsarbeidet til NAV ikke har fungert. Tidsbegrenset uførestønad gir sikkerhet for inntekt for en lengre periode enn rehabiliteringspenger, samtidig som samfunnet, NAV og brukerne selv skal ha fokus på å komme tilbake i aktivitet. Denne muligheten synes å ha vært viktig for noen. Hvis vi tror på at oppfølging kan ha effekt for noen av brukerne, kunne et vellykket oppfølgingsarbeid gjort aktiviseringsandelen høyere.

Vi deler ikke oppfatningen til de etatsansatte om at dette er en mislykket reform. Andelen i aktivitet er høyere sammenlignet med varig uførepensjon, og ordningen har noe for seg for en gruppe av brukere. Oppfølgingsarbeidet har imidlertid vært svært mislykket. Vi tror at et mer vellykket oppfølgingsarbeid kunne ha gjort resultatene enda bedre. NAV opplever å få klager fra brukerne om at de ikke har fått oppfølging. Det kan være fordi de savner det, eller at det står som et tilbud i tildelingsbrevet og de lurer på hvorfor de ikke har fått en slik henvendelse. Om brukerne ville tatt imot et tilbud om tiltak hvis de hadde fått det, vet vi ikke. Likevel er dette et signal om at mange brukere setter pris på å bli ”holdt i”.

#### **7.4 Behov for å tenke nytt?**

Et sentralt spørsmål er om en trenger mer oppfølgingsarbeid eller kan tidsbegrenset uførestønad være vellykket uten oppfølging? Våre data tyder på at de som har en egen motivasjon til det, kommer tilbake i aktivitet. Men dette gjelder dessverre et mindretall av brukerne. Andre brukere må ha oppfølging som peker mot aktivisering og ikke bare en samtalepartner. Med mer målrettet oppfølging tror vi en kunne aktivisere en enda større andel enn i dag.

Oppfølgingsansvaret for tidsbegrenset uførestønad er stort sett lagt til ansatte som tidligere har arbeidet med helseaksen innenfor trygdeetaten. Skal oppfølgingsarbeidet være mer aktivitets- og arbeidsrettet, bør man vurdere om de oppfølgingsansvarlige har tilstrekkelig kompetanse og nettverk til å veilede og samhandle i denne retning. Muligens må de som skal ha ansvaret for oppfølgingen tilføres kompetanse om arbeidsmarkedet og ha en større kontaktflate i forhold til arbeidsgivere. Det kan også tenkes at det er behov for å se nærmere på hvordan attføringsinstitusjonene fungerer og om det som tilbys er gode og målrettede tilbud. Mange av brukerne vi intervjuet er misfornøyd med attføringstilbudet og dette kan også bidra til at brukere gir opp tanken på aktivisering. Man orker ikke flere ”håpløse” runder med attføring. Det meldes om et behov for flere arbeidspraksisplasser. Vi skal

ikke gå inn i en større drøfting rundt arbeidsgiverpolitikken, men bare peke på at for å lykkes på dette feltet, må både offentlige og private arbeidsgivere utvise langt større fleksibilitet og være villig til å ta inn flere i arbeidspraksis. Samhandlingen mellom NAV og næringslivet må bli større, eller sagt på en annen måte, de som driver med oppfølging av disse brukerne må ha en god næringslivskompetanse. Det blir derfor viktig å avgjøre *hvem* som skal drive denne type oppfølging i NAV.

Vil tidsbegrenset uførestønad treffe flere grupper av brukerne hvis oppfølgingsarbeidet ble endret? Med endret mener vi at man går bort fra kravet om at første oppfølging skal skje etter tre måneder. Dette vil gi brukerne noe mer ro tidlig i stønadstiden. Brukerne melder at det oppleves svært stressende og svært lite helsebringende å bli kontaktet vedrørende jobb rett etter at ytelsen er tilstått. Tilbakemeldingene tyder på at oppfølging kan ha positiv betydning, men at man bør vente noe lengre før tilbudet kommer. Men skal man lykkes med oppfølgingen må NAV prioriterte det og vurdere hvilke type kompetanse man trenger i forhold til å kunne veilede i forhold til aktivisering. Spørsmålet for NAV blir hvem som bør og kan ta en slik oppfølging.

Evalueringen tyder også på at tilgangen til tidsbegrenset uførestønad bør være noe smalere, slik at oppfølgingsarbeidet kan bli mer målrettet. Fra intervjuene med de etatsansatte kan det se ut som om alder er et viktig seleksjonskriterium når tidsbegrenset velges framfor varig uførepensjon: Er man ung bør man ikke innvilges en varig uførepensjon. I våre brukerintervjuer kommer det frem at mange går flere runder på tidsbegrenset uførestønad i påvente av en varig uførepensjon. Trolig er det behov for å revurdere seleksjonskriteriene på nytt.

Som en avsluttende kommentar i denne evalueringen vil vi reise spørsmålet om hvor mye ressurser samfunnet skal være villig til å legge inn i en ordning med tidsbegrenset uførestønad. Et funn som bekreftes i forskningen på tvers av ulike faglige disipliner, er at tidlig intervensjon kaster mest av seg. I denne sammenheng betyr det at brorparten av oppfølgingsressursene bør settes inn mot sykmeldte og/eller dem som står i fare for å bli det, og eventuelt i gode attførings- og rehabiliteringsløp. Men bør en stoppe der? Vi har funnet at denne reformen har bidratt til at noen flere er blitt aktivisert relativt til dem som ble tilstått en varig uførepensjon. Videre har vi argumentert for at tidsbegrenset uførestønad er et nyttig stoppested for brukere med en indre motivasjon til å komme tilbake til aktivitet og som trenger noe mer tid enn det de øvrige stønadsordningene tillater. Men disse utgjør ikke den største gruppen brukere på tidsbegrenset uførestønad og

ingen kan være sikre på hvor mange som vil komme tilbake som følge av dette stoppet. Dersom man imidlertid mener at det er viktig at alle steiner skal snus, nye sjanser skal gis og målet er aktivitet, må denne satsingen prioriteres på en helt annen måte. Det må satses mer ressurser og man må vurdere oppfølgingskompetansen i NAV. Hvis ikke, blir dette kun en halvhjertet satsing hvor NAV er dømt til å mislykkes i sitt oppfølgingsarbeid.



## Litteraturliste

Jentoft m.fl. (2004): *Evaluering av trygdeetatens og Aetats arbeid med å få uførepensjonister tilbake til arbeid. Kvantitativ del.* Prosjektrapport nr 34/2004. Kristiansand.

Kann og Opdalshei (2001): *Uførepensjonisters yrkesdeltakelse.* Søkelys på arbeidsmarkedet. 18(2) 225-231.

Kvale, Steinar (2001): *Det kvalitative forskningsintervju.* 5. utgave. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.

NoU 2000:27 Sykefravær og uførepensjonering, et inkluderende arbeidsliv.

Olsen m.fl (2006): *Tid er ikke alt. Evaluering av regelverkendringen i rehabiliteringspengeordningen.* FoU-rapport nr 4/2006. Kristiansand.

Ot.prp nr.102 (2001-2002): Om lov om endringer i folketrygdloven og i enkelte andre lover (tidsbegrenset uførestønad)

Patton, Michael Quinn (1997): *Utilization-focused evaluation.* 3. utgave, California: Sage Publications

Patton, Michael Quinn (1990): *Qualitative Evaluation and Research Methods.* 2. utgave. California: Sage Publications

## Tabelliste

Tabell 3-1 Utvalg 1 og 2 fordelt på tilgangstatus. Andel .....	15
Tabell 3-2 Andel kvinner fordelt på utvalg og tilgangstatus. Andel .....	15
Tabell 3-3 Gjennomsnittsalder fordelt på utvalg og kjønn. År .....	16
Tabell 3-4 Gruppert alder fordelt på utvalg og tilgangstatus. Andel.....	16
Tabell 3-5 Status ett år etter (2004 + 1 år). Utvalg 1. Andel .....	18
Tabell 3-6 Status ett år etter (2005 + 1 år). Utvalg 2. Andel .....	19
Tabell 3-7 Status to år etter (2004 + 2 år). Utvalg 1. Andel .....	20
Tabell 3-8 Status to år etter (2005 + 2 år). Utvalg 2. Andel .....	21
Tabell 3-9 Status tre år etter (2004 + 3 år). Utvalg 1. Andel .....	22
Tabell 3-10 Status for TU-mottakere etter 2 og 3 år. Andel .....	26
Tabell 3-11 Status etter tre år for utvalg 1 (tilgang TU 2004) .....	27
Tabell 3-12 Kjennetegn ved TU-mottakere fordelt på status etter tre år. Utvalg 1 .....	28

## Figurliste

Figur 1-1 Mulige stønadsordninger for stønadsmottakere hvor yrkesrettet attføring eller inntektsgivende arbeid ikke er hensiktsmessig eller mulig.....	3
Figur 1-2 Illustrasjon over aktiviseringsgrad for tre ulike type stønadsordninger.....	4
Figur 3-1 Status ett år etter (2004 + 1 år). Utvalg 1. Andel.....	24
Figur 3-2 Status ett år etter (2005 + 1 år). Utvalg 2. Andel.....	24
Figur 3-3 Status to år etter (2004 + 2 år). Utvalg 1. Andel.....	25
Figur 3-4 Status to år etter (2005 + 2 år). Utvalg 2. Andel.....	25
Figur 3-5 Status tre år etter (2004 + 3 år). Utvalg 1. Andel.....	26

## Vedlegg 1: Intervjuguider

### **Evaluering av tidsbegrenset uførepensjon - Intervjuguide – saksbehandlere/veiledere NAV**

#### **Om informanten:**

- Etat/avdeling
- Stilling
- Tjenestetid
- Arbeidsområde/saksområde (andel av stilling til TU)

#### **Oppfatninger om TU-ordningen på system/organisatorisk nivå:**

- Hva tenker du om TU-ordningen: Var det et godt initiativ da det kom?
- Hvordan ble TU-arbeidet organisert ved ditt kontor? Er det gjort endringer i denne organiseringen siden?
- Hvilken opplæring har du fått i forhold til å jobbe med TU-saker?
- Hvordan synes du TU ordningen fungerer nå? Virker den etter intensjonen da den ble innført?
- Vurder TU opp mot rehabiliteringspenger. Bare er annet navn?
- Kunne noe vært gjort annerledes på systemnivå/organisatorisk nivå for å få ordningen til å fungere annerledes/bedre? For å lykkes bedre med å få flere i aktivitet?

#### **Om TU-bruker og møte med dem**

- Hva kjennetegner en typisk TU-bruker? Alder, varighet, sykdom, arbeidsevne, trygdehistorikk etc
- Hvilke forhold er avgjørende for at TU blir utfallet av en sak
- Kan du si noe om kontaktmønsteret du har med TU-brukerne? Hvor ofte, når, hvem tar initiativ etc
- Hva snakker du med brukerne om: Bakgrunn, familieforhold, interesser, funksjonsnivå, arbeidsevne, sykdom, diagnose?
- Hva er brukernes tilbakemeldinger om TU til deg som saksbehandler/rådgiver?
- Hva synes du fungerer bra og hva fungerer mindre bra i ditt møte med brukerne?
- Kan ting med fordel gjøres annerledes/bedre i møtet med brukeren eller fungerer det hensiktsmessig i dag?

#### **Nærmere om saksbehandlingen, oppfølgingen og samarbeidet**

- Hva kjennetegner et typisk TU-løp? Varighet, hyppighet kontakt, behandling, tiltak etc
- Hvordan foregår oppfølgingsarbeidet? Hvem deltar, arena, samarbeid etc
- I hvilken grad føler du å være "hands on" i oppfølgingsarbeidet?
- Hvordan fungerer oppfølgingsplanen som skal utarbeides? Er det et godt redskap for dere og for brukerne? I hvilken grad brukes den?
- Har man avdekket nye og bedre måter å jobbe på?
- Hvordan er samhandlingen med andre aktører/etater/instanser – kvantitet, kvalitet
- Hvordan kommer legene inn? Hva er deres rolle i en normal sak?
- Når revurderer man og hva vektlegger saksbehandler i revurderingen?
- Hvor mye, lenge og hva skal til av behandling, tiltak, dokumentasjon før varig uførepensjon ses på som den riktige løsningen? For unge, eldre, ulike diagnoser etc
- I hvilken grad iversettes det tiltak i stønadsperioden med sikte på tilbakeføring til arbeid?
- Hva kjennetegner de TU-sakene hvor man lykkes å få dem tilbake i aktivitet, og hva kjennetegner de sakene hvor man ikke lykkes?
- I hvor stor andel av sakene lykkes man, lykkes man ikke med en helt/delvis reaktivisering?
- Til slutt: Er TU en egnet ordning til å forebygge varig uførhet? For å få flere i aktivitet?
- Har ordningen fungert etter hensikten? Begrunn.
- Totalt sett; hva er din oppfatning og erfaringer med regelverk og nasjonal politikk når det gjelder uførepensjon

## Tidsbegrenset uførestønad - Intervjuguide: Brukerne

### Kommune. Sak nr. x

Intervjudato:

Intervjuer:

Gi informasjon om:

- Prosjektet: Bestiller og formål
- Hvordan data skal oppbevares og nyttes - anonymisering
- Offentliggjøring/rapportering
- At deltakelse er frivillig – kan trekke seg

Spør om informanten ønsker å lese/korrigere utskriften fra intervjuet. Avtal hvordan det evt skal gjøres.

### Om informanten

#### *Bakgrunnsvariabler*

- Kjønn:
- Alder nå:
- Alder ved tilståelse av TU (første gang):
- Utdanning:
- Yrke/arbeidserfaring:
- Sivilstatus:
- Familiesituasjon (bor alene, med mer, barn?):

#### *Trygdehistorikk*

- Når begynte ”problemene” og hvordan artet de seg? (Egentlig spør vi om hva som utløste en trygdehistorie og når begynte det)
- Beskriv den videre prosessen fram til TU
- Andre trygdede i nær familie?

#### *Status nå:*

- Sykmeldt/under rehabilitering/i atføring/på TU/varig uførepensjonist/i arbeid/annet?
- Utdyp: Hvor lenge siden siste statusendring, siste vedtak gyldig til...

### Om deg og TU

- Er du enig med NAV i at TU var den rette ytelsen for deg? Hvis ikke – hva mener du at du alternativt skulle ha fått?
- Hva gjorde du da du gikk på TU? Aktiviteter, behandling, hvordan var din hverdag?

- Har helsen din endret seg: Samme, bedre, verre? Hva er din forklaring på evt endring av helsesituasjonen.

### **Om møtet med NAV og den videre oppfølgingen**

- Hva fungerte bra – hva fungerte mindre bra - i ditt møte med NAV (trygd/arbeid) i forkant av at du fremmet krav om TU?
- Hvilken oppfølging har du fått etter TU ble tilstått?
- Ble det laget en oppfølgingsplan for deg, var du delaktig i å utforme innholdet, har planen et godt innhold, og ble planen fulgt?
- Ble det iverksatt tiltak i stønadsperioden med sikte på tilbakeføring til arbeid?
- Hvordan fungerte de individuelle oppfølgingssamtalene?
- Har din TU-stønad blitt revurdert? Hva vektla NAV i denne revurderingen og hvordan opplevde du det?
- Hva kunne NAV ha gjort annerledes for at du kunne ha kommet (raskere) tilbake til arbeid?

### **Om ditt møte med andre aktører**

- Hvilke råd har du mottatt fra din lege (fastlege, spesialistlege), og hvilken vekt tillegger du disse rådene?
- Er det andre aktører som har hatt betydning for deg

### **Til brukerne som fortsatt mottar TU**

- Hva er hovedårsaken til at du fortsatt går på TU?
- Hva regner du med vil skje når vedtaksperioden din er over?

### **Til brukerne som er i *aktivitet* nå (enten i et attføringsløp eller i arbeid)**

- Beskriv hvilken aktivitet du er i gang med nå.
- Er dette en aktivitet du opplever at du mestrer?
- Er dette en aktivitet som du mener kan fremme din helse og/eller livskvalitet?

### **Til brukerne som nå mottar *varig uførepensjon***

- Hva er hovedårsaken til at du nå mottar en varig uførepensjon?

**Totalt sett**

- Tror du at din sjanse for å komme tilbake til arbeid ble bedre som følge av at du ble tilstått en midlertidig uførepensjon?
- Tror du at du vil være i inntektsgivende arbeid om 5-10 år?

**Evt**

Er det noe du ønsker å legge til?

## Fou informasjon

Tittel	Ikke av vond vilje. En evaluering av ordningen med tidsbegrenset uførestønad.
Prosjektnr	1524
Oppdragets tittel	Evaluering av ordningen med tidsbegrenset uførestønad
Prosjektleder	Torunn Skåltvedt Olsen
Forfattere	Nina Jentoft og Torunn Skåltvedt Olsen
Oppdragsgiver	Arbeids- og inkluderingsdepartementet
Rapport type	FoU-rapport
Rapport nr	6/2009
ISBN-nummer	82-7602-126- 4
ISSN-nummer	0803-8198
Tilgjengelighet til rapporten	Offentlig
4 emneord	tidsbegrenset uførepensjon, uføre, inkluderende arbeidsliv, reaktivisering,

### Sammendrag:

Uførepensjon ble 1. januar 2004 delt inn i en varig og en tidsbegrenset uførestønad. Tidsbegrenset uførestønad skal innvilges når det etter en helhetsvurdering anses sannsynlig at arbeidsevnen vil kunne bedres. Stønaden kan gis for en periode på ett til fire år og skal revurderes før stønadsperiodens utløp. Det er forutsatt i forarbeidene at en person kan innvilges flere perioder med tidsbegrenset uførestønad. Trygdeetaten, nå NAV, har fått ansvar for at det i samarbeid med brukeren utarbeides et opplegg og en plan for oppfølging i stønadsperioden. Målet med oppfølgingen er at brukeren skal gå tilbake til arbeid eventuelt øke arbeidsinnsatsen når stønadsperioden er slutt.

Målet med dette oppdraget har vært å evaluere om ordningen med tidsbegrenset uførestønad er et egnet tiltak til å forebygge varig uførhet.