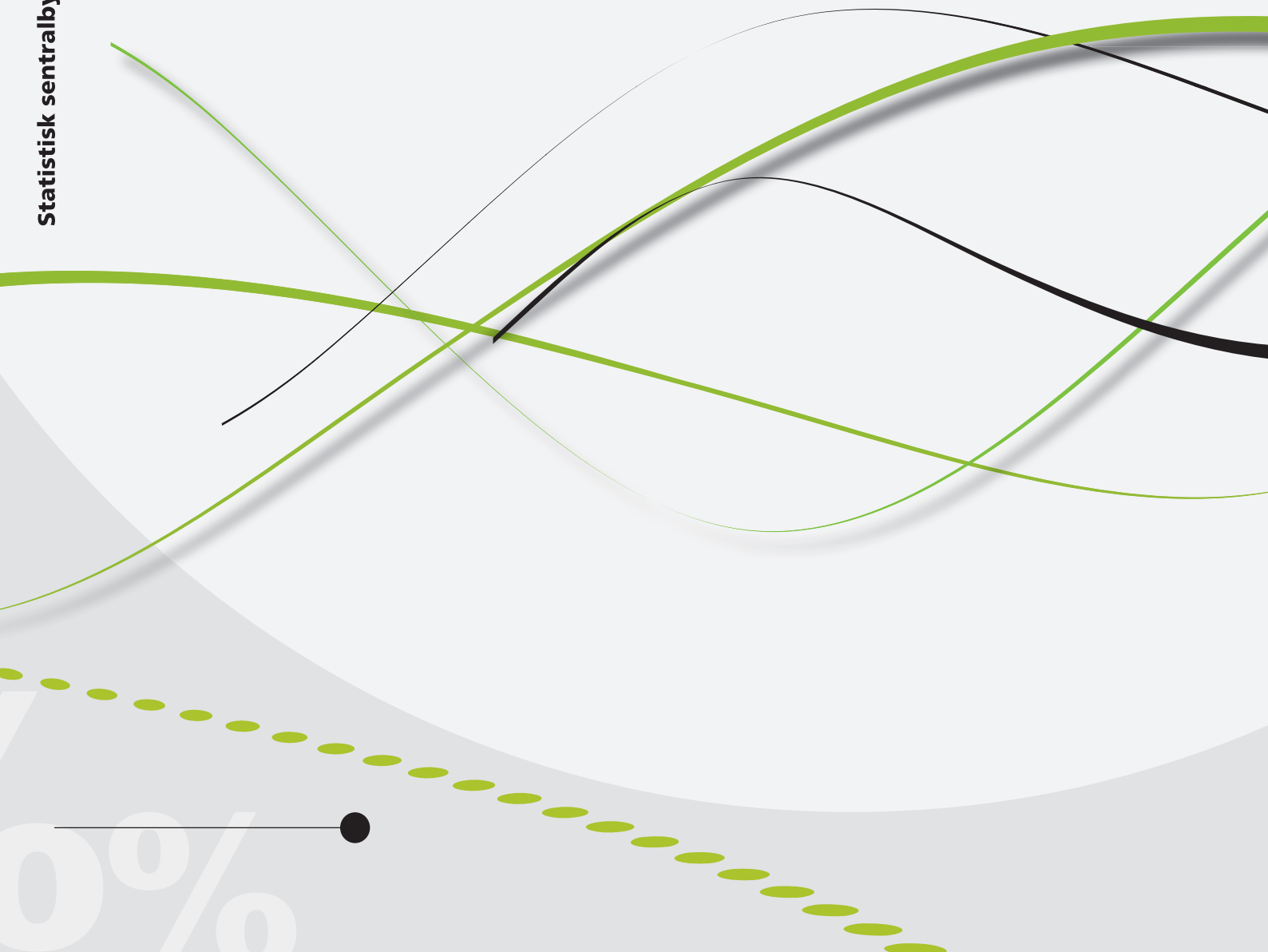


*Trude Gunnes og Tom Kornstad*

## **Ventetid på uførepensjon**

Kvalitetsforskjeller på tvers av NAV-kontorer





*Trude Gunnes og Tom Kornstad*

## **Ventetid på utførepensjon**

Kvalitetsforskjeller på tvers av NAV-kontorer

	<b>Standardtegn i tabeller</b>	<b>Symbol</b>
© Statistisk sentralbyrå	Tall kan ikke forekomme	.
Ved bruk av materiale fra denne publikasjonen skal	Oppgave mangler	...
Statistisk sentralbyrå oppgis som kilde.	Oppgave mangler foreløpig	...
Publisert januar 2013	Tall kan ikke offentliggjøres	:
	Null	-
ISBN 978-82-537-8571-4 (trykt)	Mindre enn 0,5 av den brukte enheten	0
ISBN 978-82-537-8572-1 (elektronisk)	Mindre enn 0,05 av den brukte enheten	0,0
ISSN 0806-2056	Foreløpig tall	*
Emne: 03.04	Brudd i den loddrette serien	—
	Brudd i den vannrette serien	
Trykk: Statistisk sentralbyrå	Desimaltegn	,

## Forord

Denne rapporten ser på hvordan ventetiden for innvilgning av uførepensjon varierer mellom ulike NAV-kontorer/områder. Hensikten er å avdekke om det finnes kvalitetsforskjeller blant NAV-kontorene/områdene hva angår den interne organiseringen, praksisen og rutineene rundt tildelingsprosessen av uførepensjon. Bakgrunnen for prosjektet er SSBs arbeid med å utvikle resultatindikatorer for statlige virksomheter (StatRes). Formålet med StatRes er å vise hva statens ressursbruk gir av aktiviteter og tjenester og hvilke resultater denne ressursinnsatsen genererer. Siden det er vanskelig å lage en god resultatindikator som omfavner hele virksomheten til NAV, fokuserer vi i denne rapporten bare på ventetid på ferdigbehandling av søknader på uførepensjon. Dette innebærer at vi bare fokuserer på en av NAV-reformens tre målsetninger; nemlig “en effektiv velferdsforvaltning”. Vi ser bort i fra de to andre målsetningene som omfatter “flere i arbeid og aktivitet” og “en brukerrettet velferdsforvaltning”.

Det kanskje verdt å merke seg at det ble innført ny saksflyt på uføreområdet fra og med 2012. NAV Forvaltning behandler nå alle krav om uførepensjon inkludert beregninger. Det vil si at vilkårsvurderingene for uførepensjon dermed er flyttet ut av NAV-kontorene. NAV-kontorene skal nå “bare” hjelpe de av brukerne som trenger bistand for å kunne delta i arbeidslivet.

Prosjektet er gjennomført av forskerne Trude Gunnes og Tom Kornstad ved forskningsavdelingen i SSB. Arbeidet med rapporten er delvis finansiert av Arbeidsdepartementet.

Statistisk sentralbyrå, 2. desember 2012

Hans Henrik Scheel

## Sammendrag

Indikatorer skal benyttes til å kvantifisere sammenhenger på en forenklet måte der de i virkeligheten er kompliserte eller for kostbare å måle direkte. I denne rapporten har vi konstruert en indikator som skal angi hvordan behandlingstiden for søknader om ytelse ved uførhet varierer mellom ulike NAV-kontorer/områder. Vi har tatt som utgangspunkt at dersom det er systematiske forskjeller mellom NAV-områdene når det gjelder ventetid på ferdigbehandling av uførepensjonssøknader, etter at vi har korrigert for en del systematiske forskjeller i kjennetegnene ved søkerne, er dette en indikasjon på at det finnes kvalitetsforskjeller på tvers av NAV-kontorer.

I perioden som vi analyserer, som baserer seg på data fra 2008, var det som regel en to-trinnsbehandling av uføresøknader, og det var en varierende praksis fra fylke til fylke i forhold til effektivisering og spesialisering. På grunn av denne to-trinnsbehandlingen har vi i denne analysen valgt å se på ventetid på fylkesnivå. Vi har videre valgt å kontrollere for saksflyt for å ta hensyn til om behandlingene av søknadene enten fant sted ved samme kontor som der hvor søknaden først ble registrert, eller om søknaden ble behandlet ved fylkeskontoret eller ved et annet trygdekontor i samme fylke.

Vi finner etter å ha kontrollert for en rekke bakgrunnsvariabler knyttet til søkerne at ventetiden for behandling av søknader om uførepensjon varierer en god del mellom de ulike NAV-kontorene/områdene. Sør-Trøndelag er det mest effektive fylket, mens Hordaland og Oslo er de minst effektive. Forskjellen mellom topp og bunn tilsvarer en forlenget ventetid på rundt tre måneder. I snitt tar det 129 dager å få en søknad ferdig behandlet.

Man bør være varsom med å trekke altfor klare konklusjoner gitt at analysen bygger på data om ventetid bare for ett enkelt år, og fordi behandling av uførepensjonssøknader bare utgjør en del av NAVs mange omfattende oppgaver. NAV var dessuten i denne perioden preget av store omorganiseringer noe som kan ha påvirket de ulike NAV-områdene ulikt.

## Abstract

Recently, there has been an increasing focus on accountability in the provision of public services. In this paper we develop an indicator that seeks to measure the internal efficiency of local social security agencies when it comes to processing applications for disability pension. We present both an unadjusted and adjusted indicator where the difference between the two is that the latter controls for a vector of covariates such as gender, age, medical diagnosis, education level, immigrant status, and even organizational variables that relates to the complexity of the applicants. We find that it is important to control for these variables and that processing time varies a great deal between the different local agencies and counties. Sør-Trøndelag is the most efficient county, while Hordaland and Oslo are the least efficient. The difference between top and bottom is a delay of about three months. The average processing time is 129 days. Differences in processing time for disability pension applications, after we have adjusted for difference in the composition of applicants, are interpreted as a quality difference between agencies and counties. One should be careful, however, not to draw too definite conclusions given that the analysis is based on data on waiting times for a single year, and processing disability pension applications is only one task among these agencies' many extensive duties. These agencies also experienced major reorganizations during the period we study, which could have influenced the counties differently.

## Innhold

Forord.....	3
Sammendrag.....	4
Abstract.....	5
1. Innledning .....	7
2. Bakteppet for tildeling av uførepensjon og ventetid .....	8
3. Data og deskriptiv statistikk.....	10
4. Empirisk metode.....	13
5. Estimeringsresultater .....	14
6. Avslutning .....	18
Referanser.....	19
Vedlegg .....	20
Tabellregister .....	22



## 1. Innledning

Uførepensjon skal sikre inntekt til livsopphold for individer som har fått inntektsevnen varig nedsatt på grunn av sykdom eller skade. En av ti nordmenn i arbeidsfør alder mottar uføretrygd i Norge i dag. Det vil si at litt over 300 000 individer mottar uførepensjon. De offentlige utgiftene knyttet til disse ytelsene var i 2008 på 59,8 mrd kroner. Etter alderspensjon, hvor utgiftsposten i 2008 var på 105,4 mrd kroner, utgjør uførepensjon den største utgiftsposten til NAV. En vesentlig forskjell på disse to trygdeytelsene er at mens utgiftene til alderspensjon blir bestemt av enkeltindividers opptjening og alder, blir utgiftene til uførhet i mye større grad bestemt av utformingen og praktiseringen av regelverket samt endringer i disse. NAV spiller dermed en sentral rolle hva angår utgiftene til uførepensjon ved at det er de som avgjør hvorvidt en søknad om uføreytelser skal innvilges eller ikke. Selve kvaliteten på vurderingene, de ansattes kompetanse, samt organiseringen av arbeidet, spiller dermed en sentral rolle. I denne rapporten skal vi se på hvordan ventetiden på uførepensjon kan gi en indikasjon på om kvaliteten på tjenestene ved NAV-kontorene varierer når det gjelder de interne rutinene og prosessene rundt tildelingen av uførepensjon. Store forskjeller i ventetid – etter at vi har korrigert for forskjeller i sammensetningen av søkermassen – tolkes som kvalitetsforskjeller i behandlingstiden for søknader om uførepensjon ved de ulike NAV-kontorene/områdene.

For at en søknad om uførepensjon skal kunne godkjennes, må fem krav til atføring/rehabilitering og arbeidsuførhet være oppfylt: hovedregelen er at søkeren må ha vært medlem i folketrygden de siste tre årene, være mellom 18 og 67 år, inntektsevnen må være varig nedsatt med minst 50 prosent, samt at sykdom eller skade må være hovedårsaken til den nedsatte inntektsevnen. I tillegg må søkeren ha gjennomgått hensiktsmessig medisinsk behandling og individuelle og hensiktsmessige arbeidsrettede tiltak for å bedre inntektsevnen sin. Interessen for å se på den interne effektiviteten hva angår behandlingen av uførepensjonssøknader er at dette knytter seg til en viktig målsetning med NAV-reformen. NAV-reformen, som gikk ut på at Aetat, trygdeetaten og deler av den kommunale sosialtjenesten i løpet av årene 2006 til 2011 skulle slås sammen til en felles etat, var ment å initiere en mer helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning. Brukernes krav om å få søknaden om uførepensjon behandlet til rett tid knytter seg dermed opp mot dette.

Det er vanskelig å ha noen klar formening om hva som er en passende lang behandlingstid for en søknad om uførepensjon. En kan forestille seg at dersom behandlingstiden blir for kort, kan dette tyde på en overfladisk behandling av søknadene. Samtidig skal det ikke gå urimelig lang tid mellom tidspunktet for når uførheten inntraff og tidspunktet for når en person får søknaden om uføretrygd ferdig behandlet. Lengden på denne tidsperioden vil imidlertid avhenge av hvor raskt individet kommer i gang med prosessen med å søke trygd, i tillegg til hvor rask NAV er til å behandle søknaden. Tiden NAV bruker på å behandle søknaden vil åpenbart være påvirket av hvor godt søknaden er foreberedt fra klienten/-klientens lege sin side, men også av behandlingsskapiteten i NAV og hvor godt NAV er organisert med tanke på å få søknadene behandlet. Vi tar som utgangspunkt at dersom det er systematiske forskjeller NAV-områdene imellom når det gjelder behandlingstiden for søknader om ytelse ved uførhet, etter at en har korrigert for en del systematiske forskjeller i kjennetegnene ved søkerne, er dette en indikasjon på kvalitetsforskjeller i arbeidet ved de ulike NAV-kontorene. Man bør derimot være varsom med å trekke altfor klare konklusjoner gitt at analysen bygger på data om ventetid for bare ett år, og fordi behandling av uførepensjonssøknader bare utgjør en del av NAVs mange og omfattende oppgaver. NAV var dessuten i denne perioden preget av store omorganiseringer, noe som kan ha påvirket de ulike NAV-områdene ulikt.

Rapporten er bygd opp som følger: I neste avsnitt omtales noen av de eksterne faktorene som kan påvirke de ansatte ved NAV-kontorene når de behandler

søknader om uførepensjon. I avsnitt 3 omtales dataene vi bruker i analysen, samt vi angir noe deskriptiv statistikk knyttet til ventetid i de ulike fylkene. I avsnitt 4 blir den empiriske metoden omtalt. Estimeringsresultatene for en justert indikator for ventetid på uførepensjonssøknader blir gitt i avsnitt 5, mens rapporten avsluttes med avsnitt 6.

## 2. Bakteppet for tildeling av uførepensjon og ventetid

Folketrygden, som i Norge ble opprette i 1967, skal sikre individer velferd gjennom obligatoriske forsikrings- og pensjonsordninger. Inkludert i disse velferdsordningene er en inntektssikring for de som blir uføre samt midlertidig støtte for vanskeligstilte grupper som av ulike grunner kan tenkes å falle ut av arbeidslivet, men som på sikt kan tenkes å vende tilbake. Parallelt med denne forsikrings- og investeringstankegangen kan det derimot tenkes at tilgjengeligheten av for sjenerøse velferdsordninger kan bidra til å trekke individer bort fra arbeidslivet. En universell trygdeordning kan med andre ord bli sett på som et tveegget sverd: Gode velferdsordninger er en form for inntektssikring og/eller en sosial investering for de som trenger det, men samtidig kan disse ordningene også bidra til å lokke og støte folk ut av arbeidsmarkedet. Årsaken til disse to ytterpunktene, er at uførhet er mer enn bare helse. Høy alder, lav utdanning, lav inntekt og høy arbeidsledighet, i tillegg til holdninger blant saksbehandlere, leger og søkere til uførepensjon, er med på å påvirke antall uføretrygdede.<sup>1</sup>

Før vi går inn på analysen om ventetid for uførepensjon hvor målet med analysen først og fremst er å avdekke forskjeller ved de interne forholdene i de ulike NAV-kontorene, ønsker vi i dette avsnittet å omtale samspillet mellom flere eksterne faktorer som påvirker hvorfor individer blir uføretrygdet. Dette er dermed faktorer som indirekte også påvirker de ansatte ved NAV-kontorene når de vurderer søknader til uførepensjon.

I Norge er det høyere grad av yrkesdeltakelse blant folk med lav utdanning og blant syke enn i land med andre velferdsmodeller. Dahl (2010) har studert samspillet mellom helse, sosial ulikhet og ekskludering fra arbeidsmarkedet. Han finner at blant syke og lavt utdannede har det i de siste 30 årene blitt en større andel som befinner seg utenfor arbeidslivet, men sammenligner vi oss med andre land, er utviklingen enda mer negativ der.<sup>2</sup> I Norge var det likevel en kraftig vekst i uføretrygdingen på 1990-tallet og i første halvdel av 2000-tallet. For å hindre en fortsatt sterk vekst i bruken av uføretrygd har et viktig virkemiddel vært å gå i retning av et mer deltakelsesorientert system. Det vil si at mennesker med helseplager i større grad tilbys tilrettelagt arbeid, med muligheter for å bruke det de har igjen av arbeidsevnen. Et eksempel på hvor mer deltakelse ser ut til å ha en positiv effekt er blant individer med psykiske lidelser.<sup>3</sup> Flere tiltak som tar sikte på å behandle disse pasientene parallelt med at de er knytte til arbeidsmarkedet gjennom ulike atferdsprogrammer ser ut til å ha positiv effekt. Faktisk, kan det å ikke være tilknyttet en arbeidsplass forverre situasjonen for denne pasientgruppen.<sup>4</sup> I andre tilfeller slik som ved kronisk smerter er kanskje samkjøring med behandling og deltakelse i arbeidslivet noe vanskeligere. Norge ligger på toppen i Europa i forekomsten av kronisk smerte, og 50 prosent av nye uførentelser skyldes nettopp denne pasient gruppen. Problemet er at Norge er et av de landene

<sup>1</sup> Se NAV rapport Nr. 4, 2008.

<sup>2</sup> Se [http://www.forskningsradet.no/no/Nyheter/Lokkes\\_ikke\\_bort\\_fra\\_arbeidslivet/1253979981500](http://www.forskningsradet.no/no/Nyheter/Lokkes_ikke_bort_fra_arbeidslivet/1253979981500).

<sup>3</sup> Av de rundt 300 000 som mottar uførepensjon her i landet i dag, er det 31 prosent som har psykiske lidelser, hvor av angst og depresjon er de to viktigste årsakene til at nordmenn blir psykisk uføretrygdet.

<sup>4</sup> Se Dagens Næringsliv 28.7.2012.

der det finnes minst behandlingstilbud og hvor det tar lengst tid å få hjelp.<sup>5</sup> Det er dermed viktig at det i tillegg til tilrettelegging på arbeidsplassen også finnes gode behandlingstilbud i helsevesenet slik at de som trenger det, får den behandlingen de trenger. Videre vet vi at annenhver elev som dropper ut av videregående skole, havner hos NAV.<sup>6</sup> Enten mottar disse ungdommene langvarige trygdeytelser (dagpenger eller sosial stønad) eller langvarige medisinske ytelser (sykepenger, rehabiliteringspenger, attføringspenger eller uføretrygd). Det er derfor viktig at skolen og støtteapparatet rundt klarer å motiverer elever som står i fare for å falle fra.

I tillegg til tilrettelegging på arbeidsplassen, gode helsetilbud og et effektivt skolevesen, har selve utformingen av trygdeytelsene, det vil si de finansielle incentivene, en betydning. En studie utført av Kostøl og Mogstad (2012) viser at uføre jobber mer når de får beholde mer av lønnen. De ser på effektene av en prøveordning der en gruppe uføre som var definert som 100 prosent uføre fikk beholde rundt 40 øre for hver krone de hadde i arbeidsinntekt over friinntekten. Til tross for at ordningen gjaldt en gruppe som var definert som 100 prosent uføre, ga endringen kraftige utslag i arbeidsdeltakelsen. To år etter at ordningen ble innført i 2005, var det 12 prosent av dem som deltok som hadde arbeidsinntekt over friinntekten. I en sammenlignbar gruppe av uføre som ikke var med på ordningen var det kun 3,5 prosent som hadde arbeidsinntekt ut over friinntekten. Bedre incentiver kan dermed hjelpe folk tilbake til jobb. Ordningen hadde sterkest effekt på personer med høy utdanning og for personer som bodde i kommuner med lav arbeidsledighet.

I tillegg til de finansielle incentivene finnes det også sosiale og psykologiske incentiver som kan virke inn på motivasjonen for å gå på jobb. Slike ikke-monetære incentiver er knyttet til kollegenes atferd, normer og verdier på arbeidsplassen, arbeidsmiljøet samt hvor interessante oppgavene på arbeidsplassen er. Rege, Telle og Votruba (2009) finner at arbeidere som jobbet i bedrifter preget av omstillingsprosesser, og der nedbemanninger var på mer enn 60 prosent i årene mellom 1995 og 2000, hadde 24 prosent større sjanse til å være uføretrygdete i 2001. I tillegg til sosiale og psykologiske incentiver slik som "smitteeffekter" av uføretrygding, er disse resultatene også en indikasjon på at når noen blir skjøvet ut, er det de med kort utdanning og dårlig helse som rammes hardest. Mange av disse kommer seg heller ikke inn på arbeidsmarkedet igjen når tidene blir bedre.

Et annet eksempel på sosiale og psykologiske incentiver er at uførepensjon kan "gå i arv". Med det menes at barn av foreldre som mottar uførepensjon kan ha en større sannsynlighet for selv å bli uføretrygdete som voksen enn barn som ikke har foreldre som mottar slike stønader. Empirisk belegg for dette finnes i en studie utført av Bratberg m. fl. (2012). De finner at tiden barn blir eksponert for foreldre som mottar uførestønader er positivt korrelert med at de selv blir uføretrygdete.

Tilbøyeligheten til å havne på uførepensjon kan dermed avhenge av en sammensatt kontekst som omfatter tilstanden på det lokale arbeidsmarked, det lokale helsetilbudet, skolens og deres støtteapparats innsats for å motivere elever til å fullføre skolegangen, utformingen av de finansielle incentivene, sosiale normer blant kolleger og familie, samt legers vurderinger. Tar man hensyn til denne kompleksiteten er det klart at de ansatte ved NAV-kontorene trenger gode mekanismer for å avdekke problemer tilknyttet det som i den økonomiske litteraturen kalles moralsk risiko (eng. moral hazard) og advers seleksjon (eng. adverse selection). Moralsk risiko og advers seleksjon er knyttet til interessekonflikter (der de som søker om uførepensjon ser seg tjent med dette, mens dette på en annen side er kostbart for samfunnet), og asymmetrisk informasjon som knytter seg til at den som søker om uførepensjon har bedre informasjon om sin

<sup>5</sup> Se Aftenposten, 10.4.2012.

<sup>6</sup> Se Aftenposten, 22.5.2012.

egen innsats (for å unngå å bli uføretrygdet) eller tilstand (hvor syke de egentlig er) enn NAV selv. NAVs ansatte trenger da i tillegg til solid innsikt i regelverket samt gode interne rutiner og prosesser, også en solid innsikt i de lokale forholdene samt en meget god forståelse av incentivene innebygd i uførepensjonssystemet for å behandle uførepensjonssøknader på en kyndig måte. Det er forskjeller i de interne prosessene og organiseringen av behandlingen av uførepensjon, og påvirkningen dette har på ventetid, som skal analyseres i denne rapporten.

### 3. Data og deskriptiv statistikk

Dette prosjektet har fått særskilte data fra NAV. NAV administrerer individ-data angående hvem som har søkt om uføreytelse, registreringsdato, dato når søknaden var ferdig behandlet, utfall av søknaden, NAV-kontor(ene)<sup>7</sup> søkerne var tilknyttet, samt sykdomsdiagnosen til den som søkte. Med disse dataene kan vi beregne ventetiden ved å benytte registreringsdato og dato for når søknaden var ferdig behandlet. Videre kan vi kontrollere for en del bakgrunnsvariabler hva angår den interne organiseringen i NAV samt kjennetegn ved søkerne selv. Men til tross for at vi justerer indikatoren for ventetid på uførepensjon med bakgrunnsvariabler kan flere forhold likevel være med på å gjøre estimatene skjeve.

For eksempel er det er uheldig for analysen dersom det finnes systematiske forskjeller mellom ulike NAV-områder når det gjelder tiden fra en klient blir ufør til søknaden sendes til NAV. Det vil si, samhandlingen mellom leger og klienter i forkant av at søknader sendes til NAV kan variere. For å spenne ut tidsbruken knyttet til prosessen med å søke uførepensjon kan en tenke seg to ytterligheter. Den ene er en person som plutselig får et akutt illebefinnende av en slik karakter at det er åpenbart at vedkommende ikke vil kunne arbeide mer. I dette tilfellet er det grunn til å tro at NAV vanligvis blir kontaktet relativt umiddelbart idet det er åpenbart at personen må over på uførepensjon. For denne personen vil det trolig også typisk være relativt lett å bestemme første uføretidspunkt. Det andre ytterpunktet gjelder en person som over tid gradvis får mer og mer sviktende helse. Her kan en se for seg en prosess hvor personen over flere år har hatt lengre perioder med langtidssykemeldinger, før det på et eller annet tidspunkt går så langt at personen bestemmer seg for å søke uføreytelse. I dette tilfellet kan det være vanskeligere å bestemme første uføretidspunkt, og en kan også tenke seg at personen er involvert i en prosess hvor behandlende leges arbeid og kontakt med NAV spiller en viktig rolle for framdriften. I den grad det er systematiske forskjeller mellom ulike geografisk avgrensede områder, er dette et problem for måling av resultatindikatoren. For å ta hensyn til dette problemet, er det derfor ønskelig å korrigere for at sammensetningen av søkermassen med henhold til medisinsk diagnose kan variere over områdene.

En annen faktor som er med på å komplisere beregningen av ventetiden på uførepensjon er at behandlingen av søknader er en prosess som foregår på flere nivåer i NAV. En slik flernivå-organisering av arbeidet har konsekvenser for hva som er den naturlige inndelingen av NAV geografisk sett ved utvikling av kvalitetsindikatoren. NAV, som er en landsdekkende virksomhet, består av en fylkes-linje med lokale NAV-kontorer i kommunene, forvaltningsenheter og ulike spesialenheter. NAV-kontorene er brukerens møtepunkt med NAV, og det er de som tar imot søknaden om uføreytelse. Deretter sendes søknaden som regel til en av de 37 forvaltningsenhetene som sluttbehandler framsatte krav om ytelser i sine respektive fylker. Ifølge [www.nav.no](http://www.nav.no) skal forvaltningsenhetene sikre effektiv saksbehandling, høy kvalitet i saksbehandlingen og likebehandling. Når så søknaden om uførepensjon er innvilget, sendes kravet til spesialenheten NAV Pensjon, som foretar beregning og utbetaling av uførepensjonen. NAV Pensjon er lokalisert i Harstad. Dette betyr at det er tre ulike instanser som kan påvirke

<sup>7</sup> Merk at vi ikke skiller mellom trygdekantor og NAV-kontor i denne analysen.

ventetiden på innvilgelse av uførepensjon. I prosjektet vil det bli antatt at NAV Pensjon ikke diskriminerer bestemte NAV-kontorer i den forstand at noen NAV-kontorer har større prioritet når det gjelder behandling av søknader enn andre kontorer/områder. Gitt at dette er tilfelle, vil det enten være de lokale NAV-kontorene og/eller de 37 forvaltningsenhetene som er årsak til variasjonene i behandlingstiden i NAV. Vi har i denne analysen valgt å se på ventetid på fylkesnivå, for deretter å kontrollere for saksflyt avhengig av om behandlingen av søknader enten skjer ved samme kontor som der hvor søknaden først blir registrert, eller om søknaden blir behandlet ved fylkeskontoret eller ved et annet trygdekontor i samme fylke.<sup>8</sup> Det er vanskelig å vite om denne variabelen er endogen eller ikke, det vil si om saksflyten er et resultat av ventetiden eller uavhengig av dette. Vi kan med andre ord stå overfor et simultanitetsproblem ved at vi ikke vet om det er saksflyten som påvirker ventetiden eller omvendt. Vi har derimot valgt å tolke saksflyt som en fastlagt rutine og ikke et valg fordi det er egenskaper ved søkeren/søknaden som avgjør saksflyten. I følge NAV-kontorene selv er saksflyt ikke noe de selv kan bestemme, men pålagte retningslinjer ut i fra sakskompleksitet.

Med tanke på å begrense omfanget av prosjektet, samt å ta hensyn til at NAV reformen utspilte seg over en lengre periode, legges det opp til å se på ett enkelt år, og da tidlig i reformperioden. Vi har valgt 2008. Gitt at dette er en analyse for å utvikle en resultatindikator (og ikke en effekt-analyse) er en slik avgrensning også naturlig ved at man ofte måler innsats og resultater årlig. Videre kan denne beregningen enkelt repeteres for hvert år og dermed avdekke utviklingen over tid.<sup>9</sup>

**Tabell 1. Søknader, ansatte og ventetid (i dager), per fylke i 2008**

Fylke	Søknader	Ansatte	Søknader/Ansatt	Ventetid	Standardavvik
Østfold .....	3 976	111	35,8	142,9	96,3
Akershus .....	5 135	394	13,0	107,2	85,8
Oslo .....	5 294	379	14,0	158,3	112,4
Hedmark .....	2 415	115	21,0	129,5	83,8
Oppland .....	2 455	131	18,7	105,0	75,6
Buskerud .....	2 779	164	16,9	97,3	76,8
Vestfold .....	2 683	142	18,9	147,9	101,6
Telemark .....	2 503	130	19,3	121,7	82,8
Aust-Agder .....	1 432	78	18,4	100,0	79,4
Vest-Agder .....	1 906	168	11,6	115,9	93,2
Rogaland .....	3 973	179	22,2	136,7	87,8
Hordaland .....	4 932	327	15,1	156,9	99,0
Sogn og Fjordane .....	977	122	8,0	98,4	66,2
Møre og Romsdal .....	2 774	175	15,9	144,8	95,6
Sør-Trøndelag .....	2 925	145	20,2	85,0	80,6
Nord-Trøndelag .....	1 746	93	18,8	114,6	95,0
Nordland .....	3 388	266	12,7	129,3	91,9
Troms Romsa .....	2 210	169	13,1	134,1	92,2
Finnmark Finnmarku .....	1 129	72	15,7	128,6	96,1
Total .....	54 632	3 360	16,3	128,3	94,4

Dataene fra NAV avdekker at det i 2008 i snitt tok 129 dager å ferdigbehandle en søknad om uførepensjon. Videre er det stor variasjon mellom fylkene når det gjelder nødvendig tid for å ferdigbehandle en søknad. Tabell 1 viser den gjennomsnittlige ventetiden på å behandle uførepensjonssøknader i hvert fylke. Vi ser av tabellen at det er fylkene Sør-Trøndelag, Buskerud og Sogn og Fjordane som har kortest ventetid, mens det er i Oslo, Hordaland og Vestfold at søknads-behandlingen i snitt tar lengst tid. En viktig indikasjon på om forskjellen i ventetid kan forklares ut i fra kapasitetsproblemer, er å se på forholdet mellom antall ansatte og antall søkere. Denne informasjonen er også innlemmet i tabell 1. Det er særlig

<sup>8</sup> Fra 2012 ble det innført ny saksflyt på uføreområdet. Nå er det Nav Forvaltning som skal behandle alle krav om uførepensjon inkludert beregning. Det vil si at NAV-kontorene skal sikre at brukerne får nødvendig bistand for å kunne delta i arbeidslivet, ikke vilkårsvurdering for uførepensjon.

<sup>9</sup> Dersom resultatindikatoren hadde vært koblet til et resultatbasert finansieringssystem hadde det vært mer naturlig å implementere en indikator som bygger på resultatoppnåelse for en lengre periode enn ett år, si for eksempel snittet av resultatoppnåelsen over to til tre år. Dette for å unngå at finansieringen avhenger av tilfeldige hendelser/utslag.

Østfold som skiller seg ut med et høyt antall søknader i forhold til antall ansatte. Merk derimot at de ansatte også har andre oppgaver enn å behandle uførepensjonssøknader slik at antall uførepensjonssøknader per ansatt i dette tilfelle kan være misvisende hva angår den totale kapasiteten.

En av de største utfordringene for utarbeidelse av resultatindikatoren er å unngå at NAV i et bestemt område kommer godt (dårlig) ut som følge av gunstig (ugunstig) sammensetning av klientene. I den videre empiriske analysen av ventetid for behandling av uførepensjonssøknader ønsker vi derfor å korrigere for blant annet sammensetningen av søkerne i de ulike NAV-områdene. Den ideelle resultatindikator kontrollerer fullt ut for egenskaper ved klientene inklusive sykdomsforhold, arbeidsforhold, bedriftens rutiner ved uføretrygging av arbeiderne og samarbeid mellom klient, behandlende lege/bedrift og NAV. I realiteten er dette derimot ikke mulig fordi systematiske forskjeller hos klientene ikke alltid er knyttet til observerbare kjennetegn. Følgelig kan ikke variasjoner i enkle resultatindikatorer uten videre tilskrives NAV sin innsats. Ved å kontrollere for en rekke bakgrunnsvariabler kommer man imidlertid et langt stykke på vei. I denne analysen benytter vi data fra FD-Trygd (se Akselsen mfl., 2007) som inneholder opplysninger om kjønn, alder og familiesammensetning, påkoblet opplysninger om utdanning fra Nasjonal utdanningsdatabase (NUDB) i tillegg til opplysninger om inntekt fra Ligningsregisteret, samt data om innvandringsbakgrunn.

Tabell 2 viser summarisk statistikk. Vi ser at; det er flere kvinner enn menn som søkte om uførepensjon, at gjennomsnittsalderen er 49 år, de fleste har grunnskole som høyeste utdanning og flest søkerne var født i Norge med norske foreldre. Videre ser vi at de fleste ikke har fått noen spesifikk diagnose, samt at de fleste fikk innvilget søknaden. Videre var den vanligste saksflyten at mottakerkontoret sendte søknaden videre til et annet NAV-kontor.

Av strukturelle endringer som kan tenkes å påvirke ventetiden på uføreytelser i NAV-områdene, må det nevnes at det i løpet av det siste tiåret har vært to større reformer: introduksjon av tidsbegrenset uførestønning og NAV-reformen. Begge disse reformene kan tenkes å påvirke ventetiden i de ulike områdene ulikt.

**Tabell 2. Summarisk statistikk**

Variabel	Snitt / Variabel Andel	Andel Variabel	Andel/ Snitt
Ventetid	128.3	<b>Saksflyt</b>	
		Menn	0.40
		Innenfor samme NAV-kontor	0.23
		Fra NAV-kontor til fylkeskontor	0.07
		Fra et NAV-kontor til et annet	0.70
<b>Diagnose</b>		<b>Utdanningsnivå</b>	
Ingen diagnose	0.54	Ingen utdanning	0.04
Infeksjon- og parasitt-sykdommer	0.00	Grunnskole	0.51
Sykdommer i nervesystemet	0.03	Videregående skole	0.32
Sykdommer i øyet og øret	0.01	Høyere utdanning, lavere grad	0.11
Sykdommer i sirkulasjonssystemet	0.04	Høyere utdanning, høyere grad	0.02
Sykdommer i åndedrettssystemet	0.01		
Sykdommer i fordøyelsessystemet	0.01	<b>Inntekt</b>	
Svulster	0.02	Inntekt	199 372
Sykdommer i hud og underhud	0.01	Ektefellers inntekt	217 040
Sykdommer i muskelskjelettsystemet og bindevev	0.15		
Sykdommer i urin- og kjønnsorgane	0.00	<b>Innvandringskategorier</b>	
Medfødte misdannelser og kromosomsvikt	0.00	Født i Norge med to norskfødte foreldre	0.86
Symptomer, tegn	0.01	Innvandrere	0.10
Skader, forgiftning, og vold	0.02	Norskfødte med innvandrerforeldre	0.00
Sykdommer i blod og bloddannede organer	0.00	Utenlandsfødte med én norskfødt forelder	0.00
		Norskfødte med én utenlandsfødt forelder	0.04
Alle andre diagnoser	0.00	Utenlandsfødte med to norskfødte foreldre	0.00
Diagnoser mangler foreløpig	0.05		
Endokrine, ernærings- og metabolske sykdommer	0.00		
Psykiske lidelser og adferdsforstyrrelser	0.10		

Tidsbegrenset uførestønad ble innført 1.1.2004. Denne ordningen kom i tillegg til den tradisjonelle ordningen med uførepensjon, som i praksis er en mer varig uførepensjonering. Innføringen av tidsbegrenset uførestønad var et ledd i arbeidet med å få ned den sterke veksten i uføretrygdingen på 1990-tallet og i første halvdel av 2000-tallet. Tidsbegrenset uførestønad ble gitt når det ikke var forventet at videre behandling, rehabilitering eller attføring ville bedre inntektsevnen, men hvor fremtidig inntektsevne likevel ikke kunne utelukkes. Tidsbegrenset uførestønad kunne innvilges for inntil fire år. Tanken var altså å unngå at personer som kunne tenkes å vende tilbake til arbeidslivet, ble varig satt utenfor arbeidsmarkedet ved at de ble tilstått uførepensjon som bar preg av å være en permanent ordning. Mens 8 647 personer ble innvilget tidsbegrenset uførestønad i 2004, fikk omkring 13 000 personer innvilget dette i hvert av årene i perioden 2006 til 2009. Til sammenligning fikk 11 654 personer innvilget uførepensjon i 2004, og etter et bunnivå i 2006 (9 635 personer) var tallet oppe i 11 953 personer i 2009 og hele 14 940 personer i 2010.<sup>10</sup> Hva angår faktorer som styrer valget mellom tidsbegrenset og tradisjonell uførepensjon finner Hauge og Bragstad (2008) at fordelingen på diagnosegrupper i 2005 var noe forskjellig for tidsbegrenset uførestønad kontra ordinær uførepensjon. For eksempel hadde 25 prosent av de med tidsbegrenset uførestønad diagnosen psykiske lidelser, mens bare 14 prosent av de med uførepensjon hadde det. Fra og med 1.3.2010 ble derimot denne ordningen med tidsbegrenset uførestønad avskaffet. Sammen med attførings- og rehabiliteringspenger ble ordningen da slått sammen med det som nå kalles arbeidsavklaringspenger. Det er rimelig å anta at innføringen av tidsbegrenset uførestønad førte til en endring i sammensetningen av hvem som fikk (varig) uførepensjon. Dette kan videre ha påvirket den gjennomsnittlige ventetiden for å få innvilget uførepensjon.

Før 1. juli 2006 da den nye arbeids- og velferdsstaten (NAV) ble etablert, forvaltet trygdeetaten Folketrygden samt en rekke andre større og mindre overføringsordninger som barnetrygd, kontantstøtte, krigspensjon, barnebidrag og avtalefestet pensjon. Trygdeetaten var organisert i 529 enheter, inkludert Rikstrygdeverket samt trygdekontorer i alle landets kommuner. I tillegg fantes det et fylkestygdekontor i alle landets fylker samt et folketrygdekontoret for utenlandssaker. Fylkeskontorene hadde ansvar for den totale virksomheten innen sitt fylke. I noen tilfeller var sentrale funksjoner for hele landet tillagt enkeltfylker. Trygdekontorene ble så erstattet fortløpende fra 1. juli 2006 av lokale arbeids- og velferdskontorer. Strukturen er ikke mye annerledes etter at de nye NAV-kontorene ble etablert, men NAV-kontorene rommer nå flere oppgaver. Hensikten med sammenslåingen mellom trygdekontorene, Aetat og deler av den kommunale sosialtjenesten var å få en mer helhetlig vurdering og bedre informasjonsflyt hva angår brukerne. I denne analysen, som bare omfatter data for 2008, kan det tenkes at enkelte trygdekontor er mer i ufase enn andre gitt overgangen til NAV-kontorer. Men ettersom vi ser på ventetiden på fylkesnivå, skulle dette demme noe opp for noe av de eventuelle skjevhetene i implementeringen.

## 4. Empirisk metode

For å konstruere en indikator som skal angi hvordan ventetiden varierer mellom ulike NAV-kontorer/områder bygger vi analysen på følgende regresjonsmodell:

$$(1) \quad Y_{ij} = \alpha + \beta X_i + \gamma_j Z_{ij} + \mu_{ij}$$

hvor  $Y_{ij}$  er ventetiden for klient  $i$  i NAV-område  $j$ ,  $X_i$  -vektoren er bakgrunnsvariabler for klient  $i$ ,  $Z_{ij}$  er en vektor av dummyvariable som er lik 1 dersom klient

<sup>10</sup> Se [www.nav.no](http://www.nav.no)

$i$  bor i NAV-område  $j$  og null ellers. Variabelen  $\mu_{ij}$  er et stokastisk restledd som fanger opp effekten av utelatte variable på utfallet.

Hovedinteressen i analysen knytter seg til vektoren  $\gamma_{ij}$ , som defineres som resultatindikatoren. Den fanger opp effekter som er spesifikke for det enkelte NAV-område, altså effekter som alle klienter i NAV-område  $j$  har felles. For å oppnå forventningsrette estimater av  $\gamma_{ij}$  (dvs. at estimatet i gjennomsnitt er like den sanne verdien av  $\gamma_{ij}$ ) må restleddet i (1) være uavhengig og identisk fordelt. Antagelsen om uavhengig og identisk fordelt restledd er problematisk dersom det er kjennetegn ved klientene som ikke er inkludert i  $X_i$ -vektoren og/eller som korrelerer både med resultatmål og faste kontoreffekter/NAV-områdeeffekter ( $E(\mu_{ij} | X_i, Z_{ij}) \neq 0$ ). Man står da overfor et utelatt variabel problem. Sagt på en annen måte, en av de største utfordringene for utarbeidelse av resultatindikatoren er å unngå at NAV i et bestemt område kommer godt (dårlig) ut som følge av gunstig (ugunstig) sammensetning av klientene. Den ideelle resultatindikator kontrollerer fullt ut for egenskaper ved klientene inklusive sykdomsforhold, arbeidsforhold, bedriftens rutiner ved uføretrygding av arbeiderne og samarbeid mellom klient, behandlende lege/bedrift og NAV. Dette er derimot ofte ikke mulig, fordi systematiske forskjeller hos klientene ikke alltid er knyttet til observerbare kjennetegn.

For eksempel kan et utelatt variabelproblem i denne analyse oppstå dersom man ikke inkluderer kjennetegn ved de ansatte ved NAV-kontorene (som typisk vil korrelere med resultatet) samtidig som typer ansatte ikke fordeler seg tilfeldig på NAV-områdene. Man kan da feilaktig komme til å tilskrive effekter til NAV (praksis) som egentlig drives av andre faktorer (slik som for eksempel utdanning til de ansatte). Vi har informasjon over karakteristika til de ansatte ved NAV-kontorene. Men, siden vi ikke kan koble NAV-klienter til saksbehandlere, og gitt at saksflyten til hver enkelt søknad fordeler seg ofte på mer enn ett kontor, og dermed gjør det vanskelig å identifisere på hvilket kontor ineffektiviteten oppstår, har vi valgt å bruke gjennomsnittsverdier for de ansattes kjennetegn (slik som alder, erfaring, utdanning etc.) for videre å se hvordan disse påvirker ventetiden.

Gitt at vi kontrollerer for de viktigste bakgrunnsvariablene og at det ikke er systematiske forskjeller mellom ulike NAV-områder når det gjelder tiden fra klienten blir ufør til søknaden sendes NAV, kan  $\gamma_{ij}$  tolkes som NAV-områdenes bidrag til  $Y_{ij}$ <sup>11</sup>.

Den empiriske analysen er basert på lineære regresjoner estimert ved hjelp av minste kvadraters metode.

## 5. Estimeringsresultater

Estimeringsresultatene basert på likning (1) er gjengitt i tabell 3. Forskjellen fra tabell 1 er at vi i denne omgang kontrollerer for en rekke bakgrunnsvariabler hva angår søkerne som NAV ikke kan påvirke, og vi står da igjen med det vi velger å tolke som kvalitetsforskjellen blant NAV-kontorene / områdene. I tabell 3 lar vi ventetiden avhenge av saksflyt, utfall på søknaden samt uføregrad. Videre kontrollerer vi for diagnose samt bakgrunns karakteristika for søkerne slik som alder, kjønn, utdanning og innvandringsbakgrunn.

<sup>11</sup> Når denne analysen er ment å etablere en resultatindikator for StatRes NAV er den valgte metoden en fin måte å avdekke sammenhengen mellom ventetid og innsatsen til de ulike NAV-områdene på. For å se på de kausale effektene av NAVs egen innsats og effektivitet er det mulig å utnytte NAV-reformen ved å bruke panel data for årene før og etter at de 20 NAV-pilotkontorene ble etablert i 2006. For mer om evalueringen av NAV-reformen, se <http://rokkan.uni.no/nav/?27>.



Som allerede nevnt, har vi valgt å se på ventetid på behandling av uførepensjons-søknader på fylkesnivå. Dette på grunn av ulike rutiner på saksflyt. En søknad kan bli behandlet ved samme kontor som hvor søknaden først ble registrert, eller ved et fylkeskontor eller ved et annet trygdekontor i samme fylke. Som en referanse-gruppe for de ulike fylkene har vi valgt Oppland. Det vil si at vektoren av dummy-variable for de ulike NAV-områdene,  $Z_{ij}$ , settes lik null for Oppland slik at parametrene for hvert fylke representerer forskjeller i ventetid mellom Oppland og de respektive fylkene. Vi har valgt å bruke Oppland som referansefylke siden dette fylket kom godt ut blant alle de 19 fylkene før vi kontrollerte for egenskaper ved søkerne (se tabell 1) og fordi Riksrevisjonen i sin rapport fra 2012 fant at Oppland var det mest effektive NAV-fylket.<sup>12</sup>

På grunn av en to-trinnsbehandlig av uføresøknader, og varierende praksis fra fylke til fylke i forhold til organisering og spesialisering av arbeidet, kontrollerer vi for de ulike rutinene hva angår saksflyt. Vi ser at ventetiden ikke uventet øker ved saksflyt 2 (fra NAV-kontor til fylkeskontor) og saksflyt 3 (fra ett NAV-kontor til et annet NAV-kontor) i forhold til saksflyt 1 (innenfor samme NAV-kontor). Det er spesielt ved saksflyt 3 at ventetiden blir forlenget, med et estimat på 83 dager. Vi kontrollerer også for utfall av søknaden. Utfallene på søknadene om uførepensjon kan i følge tabell 2 enten være: 1) avslag, 2) delvis innvilget, 3) henlagt, 4) henlagt/bortfalt, 5) innvilget, og 6) innvilget (kurant. modell 1).<sup>13</sup> Det er viktig å kontrollere for dette siden utfall kan tenkes å være knyttet opp mot søknadens/-søkerens kompleksitet og dermed behandlingstid. Det kan også tenkes at noen NAV-kontorer ut fra ulike hensyn konsekvent velger et utfall mer enn ett annet. Vi ser at i forhold til utfall 5 (innvilget), så tar det signifikant lengre tid å behandle søknader der utfallet enten er avslag, delvis innvilget, eller henlagt. For utfall 3 og 4 tar det over 50 dager mer. Vi kontrollerer også for om ventetiden avhenger av om den som søker innvilges ingen uførepensjon, hundre prosent uføretrygd eller noe midt i mellom. Vi finner at ventetiden er signifikant lavere med rundt 14 dager for søkere som får innvilget 100 prosent uførepensjon enn for individer som ikke får innvilget uførepensjon.

Vi kontrollerer for sykdomsdiagnose fordi det kan være et problem med målingen av ventetid at den er påvirket av arbeidet til andre personer og miljøer enn ansatte i NAV. I første omgang tenker vi spesielt på legene som i samråd med sine pasienter blir enige om å søke om uførepensjon. Sykdomsdiagnosen blir da en viktig variabel siden den kan bidra med å korrigere for ulik praksis blant legene som er knyttet til ulike diagnoser. Med tanke på at både leger og NAV er involvert i fastsettelsen av diagnoser som legges til grunn ved søknader om uføreytelser, er det en relativt gjengs oppfatning at diagnosevariabelen er av relativt god kvalitet. Av tabell 2 ser vi at det er 19 ulike diagnoser som ble brukt i 2008, hvorav diagnose 1 henviser til at diagnose mangler. Som referansekategori har vi valgt kategori 12 som er medfødte misdannelser og kromosomsvikt. Vi ser av tabell 3 at søkere med diagnose 6 (sykdommer i åndedrettssystemet), diagnose 13 (symptomer, tegn), diagnose 14 (skader, forgiftning, vold), diagnose 17 (diagnoser mangler foreløpig), diagnose 18 (endokrine, ernærings- og metabolske sykdommer) og diagnose 19 (psykiske lidelser og adferdsforstyrrelser) i snitt måtte vente rundt 10 dager lenger på å få sin søknad ferdig behandlet sett i forhold til de søkere som hadde medfødte misdannelser og kromosomsvikt (diagnose 12).

<sup>12</sup> Riksrevisjonen vurderte hele NAVs virksomhet og ikke bare ventetid på uførepensjon. Se riksrevisjonens dokument 3:10 (2011-2012).

<sup>13</sup> Hva angår utfall 3 og 4 ble disse brukt noe om hverandre av NAV, men hvor henlagt ble mest benyttet i tilfeller der brukeren trakk kravet, mens henlagt/bortfalt ble mest benyttet der kravet var feilregistrert av NAV. Hva angår innvilget og innvilget (kurant. modell 1) peker dette på at NAV hadde to kurantmodeller 1 og 2 hvor lokalkontorene kunne avgjøre enkelte saker, mens andre saker måtte sendes til fylkestyngdekontoret til avgjørelse. De sakene som kom inn under lokalkontorene var saker (alvorlig sykdom etc.) som var enklere enn andre å avgjøre.

Tabell 3. Forskjell i ventetid mellom fylkene, med Oppland som referansefylke

	Koeffi- sient	Standard avvik		Koeffi- sient	Standard avvik
Østfold .....	21.915	(2.108)***	Alder	-0.102	(0.039)***
Akershus .....	10.011	(1.930)***	Menn	4.158	(0.773)***
Oslo .....	76.199	(2.147)***			
Hedmark .....	12.926	(2.229)***	Innvandringskategori (ref født i Norge med to norskfødte foreldre)		
Buskerud .....	-19.040	(2.068)***	Innvandrere	12.528	(1.511)***
Vestfold .....	25.006	(2.411)***	Norskfødte med innvandrerforeldre	-5.084	(7.644)
Telemark .....	5.486	(2.181)**	Utenlandsfødte med én norskfødt forelder	3.473	(4.629)
Aust-Agder .....	-19.981	(2.594)***	Norskfødte med én utenlandsfødt forelder	0.546	(2.367)
Vest-Agder .....	15.896	(2.536)***	Utenlandsfødte med to norskfødte foreldre	8.901	(4.777)*
Rogaland .....	13.784	(2.060)***			
Hordaland .....	39.931	(2.015)***	Utdanningsnivå (ref ingen utdanning)		
Sogn og Fjordane .....	35.465	(2.648)***	Grunnskole	-3.972	(3.303)
Møre og Romsdal .....	28.533	(2.311)***	Videregående skole	-1.651	(2.568)
Sør-Trøndelag .....	-20.966	(2.106)***	Høyere utdanning, lavere grad	-2.963	(2.592)
Nord-Trøndelag .....	-2.255	(2.660)	Høyere utdanning, høyere grad	-3.643	(2.743)
Nordland .....	12.695	(2.181)***			
Troms Romsa .....	8.479	(2.379)***	Diagnose (ref medfødte misdannelser og kromosomsvikt)		
Finnmark Finnmarku .....	11.935	(3.107)***	Ingen diagnose	-1.138	(6.018)
			Infeksjon- og parasittsykdommer	-0.685	(9.356)
Saksflyt (ref samme NAV-kontor)			Sykdommer i nervesystemet	2.456	(5.146)
Fra NAV-kontor til fylkeskontor ...	17.847	(1.393)***	Sykdommer i øyet og øret	7.882	(6.066)
Fra et NAV-kontor til et annet .....	82.532	(1.027)***	Sykdommer i sirkulasjonssystemet	0.758	(5.119)
			Sykdommer i åndedrettssystemet	10.868	(5.760)*
Utfall (ref innvilget)			Sykdommer i fordøyelsessystemet	3.320	(6.552)
Avslag .....	38.542	(1.481)***	Svulster	-6.221	(5.366)
Delvis innvilget .....	7.438	(2.445)***	Sykdommer i hud og underhud	5.331	(6.391)
Henlagt .....	51.029	(2.156)***	Sykdommer i muskel-skjelettsystemet og bindevev	5.320	(4.888)
Henlagt/Bortfalt .....	51.215	(2.228)***	Sykdommer i urin og kjønnsorgane	1.771	(9.634)
Innvilget (kurant. modell 1) .....	5.960	(2.035)***	Symptomer, tegn	11.034	(6.683)*
			Skader, forgiftning, og vold	11.904	(5.524)**
Uføregrad (ref ingen)			Sykdommer i blod og bloddanned organer	15.215	(11.779)
0 < Uføregrad > 100 (ref 0) .....	-4.906	(3.832)	Alle andre diagnoser	8.681	(9.190)
Uføregrad 100 prosent .....	-14.155	(3.742)***	Diagnoser mangler foreløpig	8.465	(5.066)*
			Endokrine, ernærings- og metabolske sykdommer	11.257	(6.197)*
Konstant .....	49.985	(6.862)***	Psykiske lidelser og adferdsforstyrrelser	9.342	(4.883)*

$R^2 = 0.181$ ,  $N = 54632$

Noter: Standardfeil er heteroskedastisk-robuste. \*\*\*/\*\*/\* indikerer signifikans på 10/5/1 prosent nivå.

I tillegg til en mulig ulik legepraksis i NAV-områdene finnes en annen viktig faktor som eventuelt kan forklare resultatforskjeller mellom NAV-områdene, nemlig det at sammensetningen av søkere kan variere. Vi ser av tabell 3 at alder gir lite utslag i antall dager ventetiden reduseres. For menn er ventetiden i snitt 4 dager lenger enn for kvinner. Det ingen signifikant statistisk sammenheng mellom ventetid og søkerens utdanningsnivå. Vi kontrollerte for fire ulike utdanningsnivåer (se tabell 2), men ingen viser en signifikant effekt på ventetid. Hva angår innvandringsbakgrunn skiller vi mellom seks kategorier (se tabell 2), hvor kategori 1 "født i Norge med to norskfødte foreldre" er referansekategori. Vi ser at det er bare for innvandringskategori 2 (innvandrere) og 6 (utenlandsfødte med to norskfødte foreldre) at det tar signifikant lenger tid å behandle en søknad, med henholdsvis 13 og 9 dager.

Gitt lik legepraksis (det vil si lik praksis tilknyttet diagnosesetting) og lik søkermasse (det vil si lik sammensetning innad i fylkene når det gjelder observerbare kjennetegn til de som søker om uførepensjon) vil tabell 1 og tabell 3 gjenspeile det samme hva angår ventetid på ferdigbehandling av søknader om uførepensjon. For en sammenlikning av rekkefølgen blant fylkene i tabell 1 (hvor vi ikke kontrollerer for bakgrunnsvariabler) og resultatene i tabell 3 (hvor vi kontrollerer for bakgrunnsvariabler), se tabell A.1 i vedlegget. Vi ser at topp (Sør-Trøndelag) og bunn (Hordaland og Oslo) er lik, men at det er omrokeringer hva angår fylkene som plasserer seg i midten. Dette betyr at det er viktig å justere indikatoren for å få et mer riktig bilde av effektiviteten i de ulike fylkene når det gjelder behandlingen av uførepensjonssøknader.

Når man justerer indikatorer er det derimot viktig at man justerer riktig. Som allerede nevnt i avsnitt 3 kan det tenkes at variabelen saksflyt er endogen. Det samme kan også gjelde for variabelen utfall. Tabell A.2 viser fordelingen i hvert fylke hva angår saksflyt og søknadsutfall. Tabell A.3 viser hvordan rangeringen av fylkene endrer seg dersom man ikke kontrollerer for disse mulige endogene variablene.<sup>14</sup>

Vi sjekker videre om inntekten til de som søker om uførepensjon eller deres ektefellers inntekt har noen påvirkning på ventetiden hos NAV. Hypotesen er at de med høyere inntekt enn gjennomsnittet (se tabell 2) oppnår noe lavere ventetid ved at høyere inntekt kan tolkes som et signal for lav risiko for hva angår moralsk risiko og advers seleksjon. Vi ser først på et sub-sampel der alle søkere har en inntekt på over 300 000 (N=8446). Deretter et annet sub-sampel der ektefellene til de som søker om uføretrygd har en inntekt på over 300 000 (N=19745). Rangeringen av fylkene stokkes noe om, se tabell A.3, men ikke i samme grad som ved overgangen fra en ujustert til en justert indikator. Vi velger å tolke dette som om inntekt ikke gir noe entydig signal hva angår risiko for moralsk risiko og advers seleksjon.

For å utnytte de data vi har for de ansatte ved de ulike trygdekontorene har vi sett på hvordan karakteristika ved de ansatte påvirker ventetiden. Vi kan ikke koble ansatte direkte til enhver søker på uføretrygd, og gitt variasjonen i saksflyten (som gjør det vanskelig å indikere hvilket kontor som har påvirket ventetiden mest) har vi derfor estimert ventetiden med gjennomsnittsverdier. Det er ingen statistisk sammenheng mellom ventetid på uføresøknader og de ansattes lønnsnivå, alder eller erfaring når vi ser på dette på fylkesnivå. Grunnen til at en ikke finner dette på fylkesnivå er trolig fordi N er lav (N=19). Det finnes derimot en signifikant sammenheng mellom ventetid på behandling av søknader på uførepensjon og de ansattes utdanningsnivå når vi analyserer denne sammenhengen på kontornivå, se tabell 4. Men, vi ser av tabellen at utdanningsnivå ikke har noen sterk påvirkning på ventetiden når vi estimerer dette med gjennomsnittsverdier. Merk at utdanningen hos de ansatte er inndelt i ni kategorier hvor kategori 1 er utdanning på master og doktorgradnivå og kategori 2 er utdanning på bachelorgradnivå. De resterende kategoriene er utdanninger på lavere og lavere nivå inndelt i ulike fagfelter. Kategori 9 tilsvarer videregående utdanning. Se tabell A.4 i vedlegget for fordelingen av ansatte etter disse utdanningsgruppene.<sup>15,16</sup>

**Tabell 4. Hva påvirker ventetiden når vi tar hensyn tilgjennomsnittsverdier på kjennetegn til de ansatte på kontornivå?**

	koeffisient	standard avvik
Lønnstrinn	-0.624	(0.572)
Alder	-0.001	(0.357)
Erfaring	0.344	(0.265)
Utdanning	-2.437	(1.118)**
Konstant	115.127	(62.677)
$r^2$	0.030	
N	440	
Kontrollert for gjennomsnittlige klientkjennetegn	JA	

Noter: Bare trygdekontor og ikke de som har blitt NAV-kontor er tatt med i denne analysen.

<sup>14</sup> En alternativ tilleggsanalyse kunne ha vært å se nøyere på hvilke NAV-kontorer/områder som er mer tilbøyelige enn andre til å innvilge uførepensjon alt annet gitt.

<sup>15</sup> Noter at denne inndeling av utdanning er forskjellig fra den individbaserte utdanningsstatistikken, se; [http://www.ssb.no/emner/04/90/nos\\_ind\\_utd/nos\\_d351/nos\\_d351.pdf](http://www.ssb.no/emner/04/90/nos_ind_utd/nos_d351/nos_d351.pdf). For mer om inndelingen av utdanning i tjenestemannsregisteret, se; <http://www.sph.dep.no/Statens-Personalhandbok/9-Sentrale-avtaler-med-kommentarer/913Avtale-om-lonns--og-personalregistre/>.

<sup>16</sup> Informasjon som vi ikke har tilgang til, men som det hadde vært ønskelig å ha tilgang til, er NAV-kontorenes ressursbruk knyttet til behandlingen av søknadene om uførepensjon. Vi har informasjonen om bruk av ressursen på egenproduksjon i NAV sett under ett, men ikke den samlede ressursbruken ved de ulike NAV-kontorene/-områdene på uførepensjonssøknader.

## 6. Avslutning

NAV har en omfattende virksomhet, så stor at det er vanskelig å lage en god resultatindikator som omfavner hele virksomheten. I denne rapporten har vi sett på hvordan ventetid på uførepensjon kan gi en indikasjon på om det er et forbedringspotensial i tjenestene ved NAV-kontorene/områdene når det gjelder de interne rutinene og prosessene rundt ferdigbehandling av søknader om uførepensjon. Store forskjeller i ventetid – etter at vi har korrigert for forskjeller i sammensetningen av søkermassen – kan tolkes som kvalitetsforskjeller i behandlingstiden for søknader om uførepensjon ved de ulike NAV-kontorene/områdene.

Vi finner etter å ha kontrollert for en rekke bakgrunnsvariabler at ventetiden for behandling av søknader om uførepensjon varierer en god del mellom de ulike NAV-kontorene/områdene. Vi finner at Sør-Trøndelag er det mest effektive fylket, mens Hordaland og Oslo er de minst effektive. Forskjellen på topp og bunn er en forlenget ventetid på rundt tre måneder.

Gitt vår definisjon av kvalitet er det derimot viktig å være varsom med å trekke alt for klare konklusjoner gitt at analysen bygger på data om ventetid for bare ett år, og fordi behandlingen av uførepensjonssøknader bare utgjør en del av NAVs mange og omfattende oppgaver. NAV-kontorene undergikk også store endringer under NAV-reformen, og det kan tenkes at NAV reformen påvirket fylkene noe ulikt, og dermed også ventetiden på uførepensjon. I tillegg er det viktig å understreke at den ideelle resultatindikator kontrollerer fullt ut for egenskaper ved klientene inklusive sykdomsforhold, arbeidsforhold, bedriftens rutiner ved uføretrygging av arbeiderne og samarbeid mellom klient, behandlende lege/bedrift og NAV. I realiteten er dette ikke mulig, fordi systematiske forskjeller hos klientene ikke alltid er knyttet til observerbare kjennetegn. Når dette er sagt, gir denne rapporten likevel en indikasjon på at det finnes en god del forskjeller blant NAV-områdene når det gjelder den interne effektiviteten av behandlingen av uførepensjonssøknader. Det er med andre ord rom for forbedring i de fleste NAV-områdene når det gjelder denne typen oppgaver.

## Referanser

Akselsen, A., S. Lien og Ø. Sivertstøl (2007): Fd-Trygd. Variabelliste, Notater Nr.17, Statistisk sentralbyrå.

Bratberg E., Ø.A.Nielsen og Kjell Vaage (2012): Is Recipiency of Disability Pension Hereditary? workingpaper Nr.10, Institutt for Samfunnsøkonomi, NHH.

Dahl, E. m.fl. (2010): Arbeid, helse og sosial ulikhet, rapport Helsedirektoratet Nr.1.

Hauge, L. og T. Bragstad (2008): Kva påverkar om ein får tidsavgrensa uførestønad eller varig uførepensjon? Arbeid og velferd Nr.4, NAV.

Kostøl, A.R., og M. Mogstad (2012): How financial incentives induce disability insurance recipients to return to work, Discussion Paper Nr.685, Statistisk sentralbyrå.

Rege M., K. Telle og M. Votruba (2009): The Effect of Plant Downsizing on Disability Pension Utilization, Journal of the European Economic Association, 7 (4), 754-785.

## Vedlegg

**Tabell A.1. Ranking av fylkene hva angår ventetid uten og med kontroll forbakgrunnsvariabler**

Tabell 1 (ujustert indikator)	Tabell 3 (justert indikator)
1. Sør-Trøndelag .....	1. Sør-Trøndelag
2. Buskerud .....	2. Aust-Agder
3. Sogn og Fjordane .....	3. Buskerud
4. Aust-Agder .....	4. Nord-Trøndelag
5. Oppland .....	5. Oppland
6. Akershus .....	6. Telemark
7. Nord-Trøndelag .....	7. Troms
8. Vest-Agder .....	8. Akershus
9. Telemark .....	9. Finnmark
10. Finnmark .....	10. Nordland
11. Nordland .....	11. Hedmark
12. Hedmark .....	12. Rogaland
13. Troms .....	13. Vest-Agder
14. Rogaland .....	14. Østfold
15. Østfold .....	15. Vestfold
16. Møre og Romsdal .....	16. Møre og Romsdal
17. Vestfold .....	17. Sogn og Fjordane
18. Hordaland .....	18. Hordaland
19. Oslo .....	19. Oslo

**Tabell A.2. Fordelingen i hvert fylke hva angår saksflyt og søknadsutfall, i prosent**

	Østfold	Akershus	Oslo	Hedmark	Oppland	Buskerud	Vestfold	Telemark	Aust-Agder	Vest-Agder
Innenfor samme NAV-kontor .....	13	39	59	15	13	21	17	16	11	39
Fra NAV-kontor til fylkeskontor .....	5	8	15	7	22	7	1	5	6	1
Fra et NAV-kontor til et annet .....	82	53	6	78	65	72	82	79	83	60
	Rogaland	Hordaland	Sogn og Fjordane	Møre og Romsdal	Sør-Trøndelag	Nord-Trøndelag	Nordland	Troms	Finnmark	
Innenfor samme NAV-kontor .....	10	16	58	16	18	19	16	14	22	
Fra NAV-kontor til fylkeskontor .....	1	1	31	1	16	2	2	3	5	
Fra et NAV-kontor til et annet .....	89	83	11	83	66	79	82	83	73	
	Østfold	Akershus	Oslo	Hedmark	Oppland	Buskerud	Vestfold	Telemark	Aust-Agder	Vest-Agder
Avslag .....	9	10	20	12	7	13	15	8	9	7
Delvis innvilget .....	1	1	1	1	2	2	1	7	1	1
Henlagt .....	5	3	5	6	2	6	8	4	4	5
Henlagt/Bortfalt .....	6	4	3	2	3	8	4	5	5	5
Innvilget .....	78	65	70	78	85	70	71	75	80	80
Innvilget (kurant. modell 1)	1	17	1	1	1	1	1	1	1	2
	Rogaland	Hordaland	Sogn og Fjordane	Møre og Romsdal	Sør-Trøndelag	Nord-Trøndelag	Nordland	Troms	Finnmark	
Avslag .....	6	5	6	5	6	4	6	5	13	
Delvis innvilget .....	4	1	5	1	11	1	1	2	9	
Henlagt .....	6	5	4	4	3	4	5	3	7	
Henlagt/Bortfalt .....	3	4	3	4	4	11	3	22	9	
Innvilget .....	79	79	80	85	75	79	75	67	60	
Innvilget (kurant. modell 1)	2	6	2	1	1	1	10	1	2	

**Tabell A.3. Robusthet, sett i forhold til tabell 3**

Uten å kontrollere for mulige endogene variabler (saksflyt, utfall)	Inntekt > 300 000	Ektefellers inntekt > 300 000
Sør-Trøndelag	Sør-Trøndelag	Buskerud
Buskerud	Aust-Agder	Aust-Agder
Sogn og Fjordane	Buskerud	Sør-Trøndelag
Aust-Agder	Oppland	Oppland
Oppland	Akershus	Nord-Trøndelag
Akershus	Troms	Telemark
Nord-Trøndelag	Nord-Trøndelag	Finnmark
Vest-Agder	Hedmark	Akershus
Telemark	Rogaland	Troms
Finnmark	Vest-Agder	Nordland
Hedmark	Telemark	Hedmark
Nordland	Sogn og Fjordane	Rogaland
Troms	Østfold	Vest-Agder
Rogaland	Nordland	Østfold
Østfold	Finnmark	Vestfold
Møre og Romsdal	Vestfold	Møre og Romsdal
Vestfold	Møre og Romsdal	Sogn og Fjordane
Oslo	Hordaland	Hordaland
Hordaland	Oslo	Oslo
N=54 632	N=8 446	N=19 745

**Tabell A.4. Fordeling av de ansatte etter utdanning**

Utdanningsgruppe	Antall
1 .....	280
2 .....	700
3 .....	19
4 .....	149
5 .....	233
6 .....	223
7 .....	864
8 .....	1
9 .....	891
<b>Totalt</b> .....	<b>3 360</b>

## Tabellregister

1. Søknader, ansatte og ventetid (i dager), per fylke i 2008 .....	11
2. Summarisk statistikk.....	12
3. Forskjell i ventetid mellom fylkene, med Oppland som referansefylke .....	16
4. Hva påvirker ventetiden når vi tar hensyn tilgjennomsnittsverdier på kjennetegn til de ansatte på kontornivå? .....	17

### Vedlegg

A.1. Ranking av fylkene hva angår ventetid uten og med kontroll forbakgrunnsvariabler ...	20
A.2. Fordelingen i hvert fylke hva angår saksflyt og søknadsutfall, i prosent.....	20
A.3. Robusthet, sett i forhold til 3 .....	21
A.4. Fordeling av de ansatte etter utdanning .....	21





**B** Returadresse:  
Statistisk sentralbyrå  
NO-2225 Kongsvinger

Statistisk sentralbyrå

45/2012

Ventetid på uførepensjon

Avsender:  
**Statistisk sentralbyrå**

Postadresse:  
Postboks 8131 Dep  
NO-0033 Oslo

Besøksadresse:  
Kongens gate 6, Oslo  
Oterveien 23, Kongsvinger

E-post: [ssb@ssb.no](mailto:ssb@ssb.no)  
Internett: [www.ssb.no](http://www.ssb.no)  
Telefon: 62 88 50 00

ISBN 978-82-537-8571-4 (trykt)  
ISBN 978-82-537-8572-1 (elektronisk)  
ISSN 0806-2056

Pris kr 155,00 inkl. mva

ISBN 978-82-537-8571-4



9 788253 785714



**Statistisk sentralbyrå**  
Statistics Norway

Design: Siri Boquist