

# Arbeid og velferd



REDAKSJON

**Ansvarlig redaktør**

Heidi Nicolaisen

**Redaktør**

Åshild Male Kalstø

**Redaksjon**

Ragnhild Ekelund, Åshild Male Kalstø, Ivar Lima, Kristian Myklathun, Heidi Nicolaisen

**Redaksjonsråd**

Lone Dahlin Arntsen, Espen Steinung Dahl, Mia Danielsen, Ragnhild Ekelund, Åshild Male Kalstø, Ole Christian Lien, Ivar Lima, Nina Lysø, Andreas Myhre, Heidi Nicolaisen, Ida Frisak Ringnes, Helle Sundby, Johannes Sørbo

Redaksjonen avsluttet sitt arbeid den 24.04.2023

EIER

Arbeids- og velferdsdirektoratet

Postboks 5, St. Olavs plass

0130 Oslo

Arbeid og velferd er tilgjengelig på [arbeidogvelferd.nav.no](http://arbeidogvelferd.nav.no).

Vårt nyhetsbrev kan bestilles via e-post: [arbeid.og.velferd@nav.no](mailto:arbeid.og.velferd@nav.no)

ISSN 1504-6729

# Innhold

Tatt av kvinnen – eller hvem bestemmer egentlig mest i fordelingen av foreldrepengeperioden?.....	5
Utviklingen på arbeidsmarkedet.....	19
Innstramminger i regelverk og pandemi – Nye AAP-mottakere fra 2016 til 2022 .....	33
Venteåret – hvordan går det med de som slutter å motta AAP etter å ha nådd 4-årsgrensen? .....	48
Utvidet rett til dagpenger ga ikke færre med helserelaterte ytelser .....	66
Burde AAP avkortes mot arbeidsinntekt?.....	87
To av tre langtidspermitterte under pandemien tilbake i jobb.....	105
Hva virker for hvem? Oppsummering av forskning om effekter av arbeidsmarkedstiltak på sysselsetting.....	117
Budsjettmessige konsekvenser av koronaregler for dagpenger... ..	129
Hvorfor så sterk uførekst blant unge i årene 2014 – 2019?.....	141



# TATT AV KVINNEN – ELLER HVEM BESTEMMER EGENTLIG MEST I FORDELINGEN AV FORELDREPENGEPERIODEN?

Av Frøydís M. Bakken

## Sammendrag

Foreldrepengeordningen slik den er utformet i dag med mødre- og fedrekvote og en fellesdel, legger føringer på hvordan foreldrene skal fordele tiden hjemme med barn. Antall dager med foreldrepenger mødre og fedre tar ut i gjennomsnitt varierer lite med hvor fornøyde de oppgir å være med fordelingen. Dette tyder på at politikktutforming og kvotene har sterk innflytelse på fordelingen av foreldrepengeperioden.

Tilfredsheten med fordelingen av foreldrepengeperioden viser tydelige kjønnsforskjeller. Majoriteten av fedrene var fornøyd med sin del av foreldrepengeperioden, mens majoriteten av mødrene svarte at de ønsket å være lengre hjemme. Mødre tar 2/3 i gjennomsnitt av foreldrepengeperioden, mens fedrene tar 1/3 som er fedrekvoten.

Innenfor de rammene kvotene gir, så svarte flertallet av foreldrene at de kom frem til fordelingen i fellesskap. I de tilfellene hvor én bestemte mest så var det mor.

## Summary

*The parental benefit scheme as it is designed today, with a mother's quota, a father's quota, and a joint part, lays down guidelines on how the parents should distribute the parental benefit period. The average number of days spent by mothers and fathers varies little with how satisfied they say they are with the distribution. This shows the strong lead the quotas place on the parents in the distribution of the parental benefit leave.*

*Satisfaction with the distribution of the parental benefit period shows clear gender differences. The majority of the fathers were satisfied with their part of the parental benefit leave, while the majority of the mothers responded that they wanted to stay at home longer. Mothers take 2/3 on average of the parental benefit period, while fathers take 1/3, which is the father's quota.*

*Within the framework provided by the quotas, the majority of the parents responded that they arrived at the distribution jointly. In the cases where one decided the most, it was the mother.*

## Innledning

I 2023 er det 30 år siden fedrekvoten ble innført. En viktig målsetting med fedrekvoten i foreldrepengeordningen har vært å bidra til større likestilling i yrkesdeltakelse og arbeidslivet mer generelt, samt i omsorgsarbeid for barn og arbeid i hjemmet (St.meld. nr. 70 (1991-1992) pkt. 3.3.2). Studier av fedrekvotereformer i Norge viser imidlertid ikke klare likestillingseffekter etter innføring og utvidelse av fedrekvoten. Dette gjelder både innføringen av fedrekvoten i 1993 og utvidelsen fra 6 til 10 uker i 2009 (Kitterød & Halrynjo 2019).

Familiepolitikk får mye oppmerksomhet både politisk og i det offentlige ordskiftet. Familiepolitiske ordninger, som foreldrepenger, danner en viktig ramme rundt familiers hverdagsliv. Familiepolitikken i Norge følger arbeidslinja og har et tydelig likestillingsfokus. Den politiske diskusjonen om betalt permisjon i forbindelse med fødsel og adopsjon har i hovedsak dreid seg om lengde, og med innføringen av fedrekvoten i 1993 har også fordelingen mellom mødre og fedre fått mye oppmerksomhet. Ved innføringen var fedrekvoten på 4 uker øremerket til fedre. Den har gradvis økt til dagens 15 eller 19 uker avhengig av om foreldrene har valgt 100 eller 80 prosent uttak. I takt med økt lengde på fedrekvoten har også fedrenes uttak av uker med foreldrepenger økt. Siden innføringen av de første «pappaukene» har fedrekvoten vært normdannende for fedres lengde på foreldrepengeperioden. Det vil si at majoriteten av fedrene tar ut nøyaktig de ukene som til enhver tid utgjør fedrekvoten (Arntsen 2022).

De første tiårene etter innføringen av foreldrepenger ble ordningen i all hovedsak benyttet av mødre. Selv om fedre tar ut foreldrepenger i stadig større utstrekning og i takt med den gjeldende fedrekvoten, er det fortsatt mødre som tar ut flest uker av foreldrepengeperioden. Ifølge tidligere resultater av Foreldrepengeundersøkelsen 2021 tok mødre ut 2/3 av foreldrepengeperioden, mens fedre tok 1/3. Det vil si at mødre tar i gjennomsnitt mødrekvoten og fellesdelen til sammen, mens fedre i gjennomsnitt tar nøyaktig fedrekvoten. Mødre tar også mer ulønnet permisjon i forlengelse av den betalte foreldrepengeperioden enn fedre, som ytterligere forsterker skjevdelingen mellom mødre og

fedre i hvor lenge de er hjemme når de får barn (Bakken 2022).

Siden mødre altså tar mest av foreldrepengeperioden stiller denne artikkelen spørsmål ved om den er «tatt av kvinnen». Eller med andre ord: hvem bestemmer mest i fordelingen av foreldrepengeperioden mellom mødre og fedre? Og er foreldrene fornøyde med fordelingen?

Hvordan foreldrene fordeler foreldrepengeperioden kan påvirkes av flere faktorer. I Foreldrepengeundersøkelsen 2021 ble foreldrene spurt om egne ønsker, hvem som bestemte mest i fordelingen av mor og far, men også om forventinger fra omgivelsene som for eksempel arbeidsgivere og omgangskrets. Familiepolitikken og det gjeldende regelverket med de økonomiske insentivene i kvotene til mødre og fedre står sentralt i fordelingen. Kvotene innebærer at opptil 15 (19) uker vil falle bort dersom den ene forelder ikke tar hele sin kvote. Fellesdelen på 16/18 uker kan fordeles fritt og vil da være gjenstand for forhandlinger mellom foreldrene.

Analysen baserer seg på surveydata samlet inn sommeren 2021 i NAVs Foreldrepengeundersøkelse, og inkluderer par hvor begge har rett til foreldrepenger.

## Tidligere forskning om fordelingen av foreldrepenger

Et likestilt foreldreskap fra start er en av intensjonene med familiepolitikken i Norge, som skal danne grunnlaget for mer likestilling hjemme og i arbeidslivet. Foreldrerollene tidlig i foreldreskapet vil ofte definere og legge til rette for fremtidige samspill i familielivet. Foreldres samarbeid og koordinering av foreldreaktiviteter og ansvar er ofte en forhandlingsprosess, noe som kan utfordre parforholdet på ulike måter (Favez et al., 2016).

Både kvinner og menn har høy sysselsetting i Norge (OECD 2021). Arbeidsmarkedet i Norge er likevel kjønnsdelt ved at kvinner har lavere sysselsetting enn menn, høyere andel i deltidsarbeid og lavere median månedslønn enn menn. I tillegg jobber kvinner i større grad i offentlig sektor (SSB 2021). Kvinners yrkesdeltakelse har økt de siste tiårene, men det er vanske-

lig å skille effektene av familiepolitikken og foreldrepengeordningen fra andre samfunnsendringer i denne sammenheng. Barnehageutbyggingen er en av endringene som har gitt tydeligst dokumentert økning i småbarnsmødres sysselsetting (Cools et al. 2015; Andresen & Nix 2019).

Likere fordeling av foreldrepengeperioden er et middel for å få mer likestilling i arbeidslivet og hjemme både på kort og lang sikt. Moberg og van der Vleuten (2022) belyser sammenhengen mellom mødres lange foreldrepermisjon sammenliknet med fedres, og betydningen for opprettholdelse av kjønnsforskjeller i arbeidsmarkedet. De undersøkte hva som påvirker den skjeve fordelingen av foreldrepermisjon, spesielt argumentet om at mødre tar mer foreldrepermisjon som følge av graviditet og amming. Ved å inkludere foreldre med både biologiske og adopterte barn i sin studie fant de at å selv bære frem barnet økte mødres foreldrepermisjon, men forskjellen var liten. Resultatene indikerer at normer knyttet til mødre som omsorgsperson og fedre som hovedforsørger er en mer sannsynlig forklaring på hvordan foreldre fordele foreldrepermisjonen mellom seg enn mødres graviditet og amming (Moberg & van der Vleuten 2022). Lima og Rudlende (2018) finner motstridende funn i sin studie av fordelingen av permisjonstiden blant likekjønnede par som består av kvinnen som føder barnet og medmor sammenliknet med par som består av mor og far, altså ulikekjønnede par. Både blant ulikekjønnede og likekjønnede par var det vanligst at den fødende kvinnen tok hele fellesperioden. Men medmødre tok ut om lag 2,5 uker mer av foreldrepengeperioden enn fedre i gjennomsnitt. Ifølge Bakken (2022) oppgir mødre mer tid med barnet og amming som hovedgrunn for at de tar ulønnet permisjon i forlengelse av den lønnede foreldrepengeperioden.

Arbeidsgivere er en viktig premissleverandør for et mer likestilt arbeidsmarked og for å legge til rette for at mødre og fedre kan ta sin del av foreldrepengeperioden og omsorg for barn. Menns bruk av foreldrepermisjon kan også henge sammen med organisasjonskultur, inkludert bedriftens omsorgsverdier og «farsvennlighet», selskapets støtte til kvinners like ansettelsesmuligheter, fedres oppfatninger av støtte fra topledere og fedres oppfatninger av arbeidsgrup-

penormer som belønner oppgaveprestasjon versus mange arbeidstimer på jobb. Dette omfatter også betydningen av fedrekvote for mer likestilling, fordi fedres selvstendige rett til foreldrepenge ikke krever forhandlinger i like stor grad (Haas et al. 2002).

Inntektsulikhet blant kvinner og menn i arbeidslivet kan også bidra til å forklare hvorfor mødre tar ut mer av foreldrepengeperioden enn fedre. Det vil ofte lønne seg at den som tjener minst er mest hjemme, og fedre tjener i snitt mer enn mødre. En studie av inntektsdynamikken blant gifte og samboende par med og uten barn i årene 2005–2014 viste at kjønnsforskjellene i lønn økte med antall barn. Sammenhengen mellom foreldreskap og inntektsulikhet minsket i studieperioden, og fra 2009 ble både mødre og fedres inntekt negativt påvirket av å ha små barn. Inntekt og kjønnsroller blant par med barn er altså i endring (Bergsvik et al. 2020).

## Utviklingen i fedrekvoten og foreldrepenge

I Norge har fedre hatt muligheten til å ta ut foreldrepenge siden 1978. Det var imidlertid få fedre som benyttet seg av denne muligheten i starten. Som et insentiv for å få flere fedre til å ta en del av foreldrepengeperioden, ble fedrekvoten innført i 1993. Fedrekvoten kom med tydelige økonomiske insentiver ved at fedrekvoten faller bort dersom far ikke bruker den, og foreldreparets samlede foreldrepengeperiode vil da

**Tabell 1.** Utviklingen i antall uker med fedrekvote, mødrekvote og total lengde på foreldrepengeperioden.

Antall uker	Fedrekvote	Mødrekvote	100 % sats	80 % sats
1993	4	3+6	42	52
2005	5	3+6	43	53
2006	6	3+6	44	54
2009	10	3+6	46	56
2011	12	3+6	47	57
2013	14	3+14	49	59
2014	10	3+10	49	59
2018	15	3+15	49	59
2019	15/19	3+15/19	49	59

Kilde: NAV og NOU 2017:6



bli kortere. Hensikten var å påvirke nye foreldre til å dele omsorgsoppgavene mer likt av hensyn til barnet, men også å gi far rettigheter og å fremme likestillingen mellom mødre og fedre hjemme og i arbeidslivet.

Fra en fedrekvote på 4 uker i 1993 har den blitt gradvis utvidet til dagens 15 uker. 3 uker før fødsel og 6 uker etter fødsel er forbeholdt mor. Ellers kan foreldrene ta sin del når de ønsker innen barnet fyller 3 år eller de får et nytt barn og starter et nytt foreldrepengeuttak. Fra innføringen av fedrekvote i 1993 var lengden på denne kvoten lik, uavhengig av om forel-

### Regler for fordeling av foreldrepengeperioden

De økonomiske ytelsene i forbindelse med fødsel og adopsjon er regulert i folketrygdloven kapittel 14.

§ 14-6: Rett til foreldrepenger opptjenes gjennom yrkesaktivitet. Både moren og faren kan opptjene rett til foreldrepenger ved å være yrkesaktiv med pensjonsgivende inntekt i minst seks av de siste ti månedene før de starter uttak av foreldrepenger.

§ 14-7: Foreldrepenger til hver av foreldrene beregnes på grunnlag av egen inntekt. Rett til foreldrepenger krever at beregningsgrunnlaget utgjør en årslønn på minst 53 200 kroner (½ G). Det ytes ikke foreldrepenger for den del av inntekten som overstiger seks ganger grunnbeløpet. Mange arbeidstakere er dekket av avtaler som gir dem full lønn under foreldrepengeuttaket. Dette gjelder alle i offentlig sektor og mange i privat sektor.

§ 14-9: Stønadsperioden er 245 dager (49 uker) med 100 prosent av beregningsgrunnlaget eller 295 dager (59 uker) med 80 prosent. Stønadmottaker velger sats ved stønadsperiodens begynnelse, og valget gjelder for hele stønadsperioden og for begge foreldrene.

De siste 15 stønadsdagene (3 ukene) før og de første 30 stønadsdagene (6 ukene) etter fødselen er forbeholdt moren. Mødre og fedrekvoten kan kun overføres til den andre foreldereren ved skade eller sykdom som hindrer dem i å ta seg av barnet.

15 (19) uker er forbeholdt faren (fedrekvoten) og 15 (19) uker er forbeholdt moren (mødrekvoten). Disse ukene er unntatt fra deling. Det er ingen krav til mors aktivitet når far tar ut fedrekvoten.

§ 14-13: Faren kan ta ut foreldrepenger utover fedrekvoten bare dersom mor er i aktivitet som for eksempel arbeid, utdanning eller annen godkjent aktivitet.

Ved flerbarnsfødsler blir stønadsperioden utvidet.

Kilde: Lov om folketrygd. Del V

drene hadde valgt 100 prosent eller 80 prosent sats, altså uavhengig av total lengden på foreldrepengeperioden. I 2019 ble mødre- og fedrekvoten differensiert ut fra sats, slik at fedre- og mødrekvoten ble 15 uker ved full sats og 19 ved redusert sats.

### Data, utvalg og svaropplutning

Analysene i denne artikkelen er basert på data fra NAV Foreldrepengeundersøkelsen 2021. På oppdrag fra Barne- og familiedepartementet gjennomførte Arbeids- og velferdsdirektoratet en spørreundersøkelse fra juni til august 2021. Alle foreldrepar med felles adresse som fikk barn i desember 2019 eller mars 2020 ble trukket ut til å delta. Hensikten med spørreundersøkelsen var å få mer kunnskap om mødre og fedres valg, holdninger og vurderinger av fordeling av foreldrepenger. Samkjønnede par, par som ikke har felles bosted eller der en av foreldrene eller barnet var døde ble ekskludert fra spørreundersøkelsen. E-postadresser til foreldrene ble hentet fra kontakt- og reservasjonsregisteret.

Spørreundersøkelsen ble sendt til 11 675 personer. 4909 personer besvarte spørreundersøkelsen, noe som gir en svaropplutning på 42 prosent. Svaropplutningen var høyest blant mødre og 49,9 % av mødrene og 33,7 % av fedrene besvarte spørreskjemaet.

Av de 4909 mødre og fedre som har besvart spørreskjemaet, er kun foreldre hvor begge har mottatt foreldrepenger inkludert (4552). Det vil si at de 357 hvor kun den ene foreldereren og de 10 som kun har mottatt engangsstønad er ekskludert.

Tabell 2. Respondenter i Foreldrepengeundersøkelsen 2021

	Antall
Ja, vi har begge mottatt foreldrepenger	4552
Ja, kun jeg har mottatt foreldrepenger	212
Ja, kun partner har mottatt foreldrepenger	135
Nei, vi har kun mottatt engangsstønad	10
Total	4909

Kilde: NAV Foreldrepengeundersøkelsen 2021

## Representativitet og vektning

Data samlet inn gjennom spørreundersøkelser kan ha ulike feilkilder. Systematisk frafall, det vil si systematisk underrepresentasjon av enkelte grupper, er en feilkilde det er viktig å unngå for å sikre representativitet. Med frafall menes de som er trukket ut til å besvare undersøkelsen, men som ikke gjør det. Noen ønsker ikke å delta av ulike årsaker, mens andre ikke nås gjennom valgt kanal, som her er e-postadressen registrert i kontakt- og reservasjonsregisteret. Det at de ikke nås kan skyldes at de ikke var tilgjengelig på e-post i den perioden undersøkelsen ble gjennomført, eller at de ikke lengre benytter den oppgitte e-postadressen. Vi kan ikke skille mellom de som ikke har åpnet e-posten og de som har åpnet, men ikke besvart.

Det ble gjort flere grep for å øke svaropplutningen og sikre best mulig representativitet i Foreldrepengeundersøkelsen 2021. For å forberede og informere personer i utvalget om undersøkelsen mottok alle et informasjonsbrev om at de var trukket ut til deltakelse og ville motta invitasjon og lenke til spørreundersøkelsen på e-post. Etter utsendelsen av spørreskjemaet ble det sendt ut tre påminnelser med oppfordring om å besvare spørreskjemaet. For å ytterligere motivere til deltakelse ble det trukket gavekort blant de som besvarte spørreskjemaet.

En frafallsanalyse sammenlikner de som har svart med alle som kunne ha svart på utvalgte variabler. I denne frafallsanalysen benyttes alder, inntekt og dekningsgrad. Frafallsanalysen viste at gjennomsnittsalderen for fedre var 32,4 år for respondentene og 32,2 år for populasjonen. For mødre var gjennomsnittsalderen for respondentene 35,5 og 35,0 år for populasjonen. Det er ikke systematisk aldersmessig underrepresentasjon i surveydataene.

For populasjonen var fordelingen i dekningsgrad 76,2 prosent med 100 prosent sats og 23,8 prosent med 80 prosent. Blant respondentene var fordelingen 78 og 22. Det er ikke systematisk underrepresentasjon i dekningsgrad i surveydataene.

Både alder og dekningsgrad støtter dataenes representativitet. Tidligere forskning har vist at inntekt har betydning for uttak av foreldrepermisjon. Menn med

årsinntekt under 400 000 kr og mer enn 900 000 er underrepresentert i surveydataene. Kvinner med årsinntekt under 400 000 kr er underrepresentert. Både mødre og fedres svar på spørsmål om meninger og holdninger til foreldrepenger viser ulikheter etter inntekt. Resultatene er derfor vektet etter inntekt og med en vekt for hvert kjønn.

Det er 50 prosent flere kvinner enn menn som har besvart Foreldrepengeundersøkelsen 2021, noe som indikerer at kvinner kan ha en større interesse for temaet og derfor i større grad har besvart undersøkelsen. Dataene analyseres og presenteres for fedre og mødre hver for seg, resultatene er derfor ikke vektet på kjønn.

## Resultater

Når foreldrene skal planlegge og bestemme hvordan de skal ta ut foreldrepengeperioden er det flere hensyn å ivareta. Foreldrene ble stilt to mer praktiske spørsmål i Foreldrepengeundersøkelsen 2021, nemlig om når de kom frem til fordelingen av foreldrepengeperioden og om de tok sine deler sammenhengende eller delte opp. Videre presenteres hvordan foreldrene svarte på hvem som hadde størst innflytelse på fordelingen av foreldrepengeperioden og om de var fornøyde.

### Lite vingling i uttaket av foreldrepenger

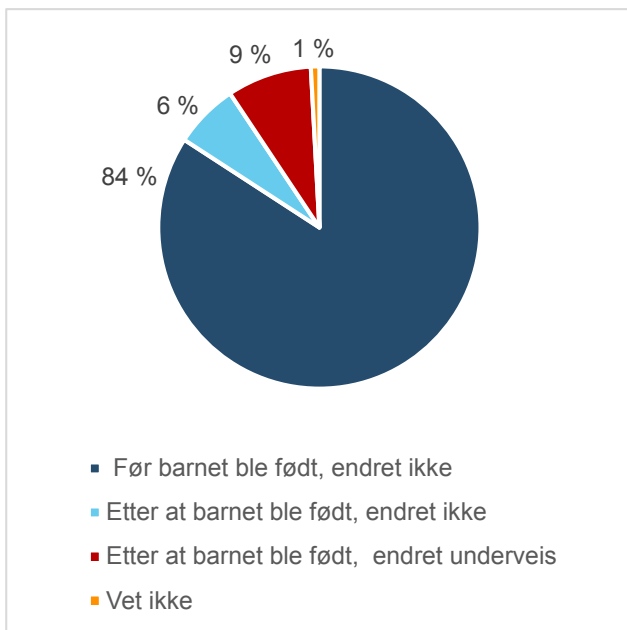
Foreldrene kan velge å ta ut foreldrepengeperioden sammenhengende, dele opp eller kombinere med arbeid. Ukene med foreldrepenger mor og far skal søke om og ta ut er avhengige av hverandre ved at barnet må ha pass og få barn begynner i barnehage før de fyller ett år. Bortsett fra de 3 ukene før fødsel og 6 ukene etter fødsel som er forbeholdt mor, kan foreldrene velge fritt når de vil ta ut foreldrepengene innen barnet fyller 3 år eller de starter ny foreldrepengeperiode med nytt barn.

I Foreldrepengeundersøkelsen 2021 ble foreldrene spurt om både når de kom frem til den endelige fordelingen av foreldrepengeperioden og om hver av foreldrene tok sin del sammenhengende eller delte opp. Spørsmålet om når foreldrene kom frem til den endelige fordelingen kan si noe om selve prosessen. Det

vil si om de ble enige en gang for alle, eller om de endret underveis for eksempel etter at barnet var født. For noen kan fordelingen være del av en prosess og

endres når de får mer erfaring med barnet og slik også får tydeligere og mer erfaringsbaserte preferanser for hvordan de skal fordele tiden med barnet mellom seg.

**Figur 1. Mødres svarfordeling på spørsmålet: Når kom dere frem til den endelige fordelingen av foreldrepengeperioden? N=2703**



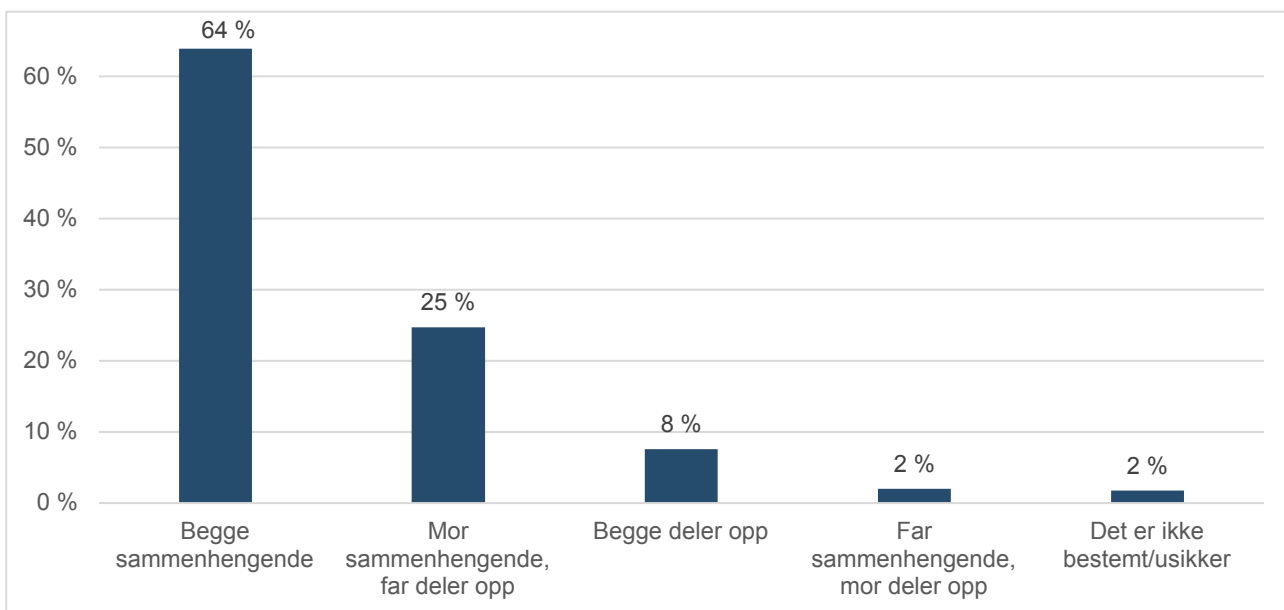
Kilde: NAV Foreldrepengeundersøkelsen 2021

De fleste foreldrene, det vil si 84 prosent, kom frem til den endelige fordelingen av foreldrepengene før barnet ble født og de endret den ikke underveis i perioden. 6 prosent av foreldrene bestemte seg ikke for den endelige fordelingen før etter at barnet var født, men de endret den heller ikke etter at de hadde bestemt seg. Sammert vil det si at de aller fleste foreldrene (90 %) bestemte seg altså for fordelingen av foreldrepenge en gang for alle. Det er altså lite vinging i planen for uttaket av foreldrepenge. 9 prosent av foreldrene kom frem til den endelige fordelingen etter at barnet var født og hadde da endret den minimum én gang (Figur 1). Dette tyder på at foreldrene har en ganske tydelig oppfatning av hvordan foreldrepengene skal fordeles mellom foreldrene og at denne opprettholdes etter at barnet er født.

### De fleste foreldrene tar ut foreldrepengene sammenhengende

Foreldrene ble også spurt om de tok ut sine deler sammenhengende eller delte dem opp, det vil da innebære at de byttet på å være hjemme. Det kan være ulike

**Figur 2. Mødres svarfordeling på spørsmålet: Tar far og mor ut foreldrepengene (inkl. fedrekvoten) sammenhengende, eller deler dere opp? N=2692**



Kilde: NAV Foreldrepengeundersøkelsen 2021

grunner for å dele opp perioden med foreldrepenger, men en nærliggende årsak kan være forhold på arbeidsplassen og ønske eller behov for å korte ned den sammenhengende tiden med fravær.

Når foreldrene har kommet frem til hvordan de skal ta ut de tre delene av foreldrepengene, altså mødrekvote, fedrekvote og fellesdelen, tar de fleste foreldrene ut sin del av perioden sammenhengende. 64 prosent av mødrene svarte på vegne av seg og sin partner at de begge tok ut sin del av foreldrepengeperioden sammenhengende. 8 prosent av mødrene svarte at både de og faren delte opp foreldrepengeperioden. 25 prosent av parene valgte en fordeling hvor mor tok sammenhengende, mens fedrene delte opp. 2 prosent av parene valgte motsatt løsning, altså at far tok sin del av foreldrepengeperioden sammenhengende, mens moren delte opp. Oppsummert vil dette vil si at 89 prosent av mødrene tok hele sin del av foreldrepengeperioden sammenhengende, mens 66 av fedrene gjorde det samme (figur 2). Foreldrene ble ikke spurt om hvorfor de tok sin del av foreldrepengeperioden sammenhengende eller delte opp, og det kan være ulike grunner til dette. Foreldrepengeperioden skal koordineres innad i paret, men også med andre hensyn som barneha-

gestart, ferieuttak, arbeidsgivers behov og for noen også med uttak av ulønnet permisjon.

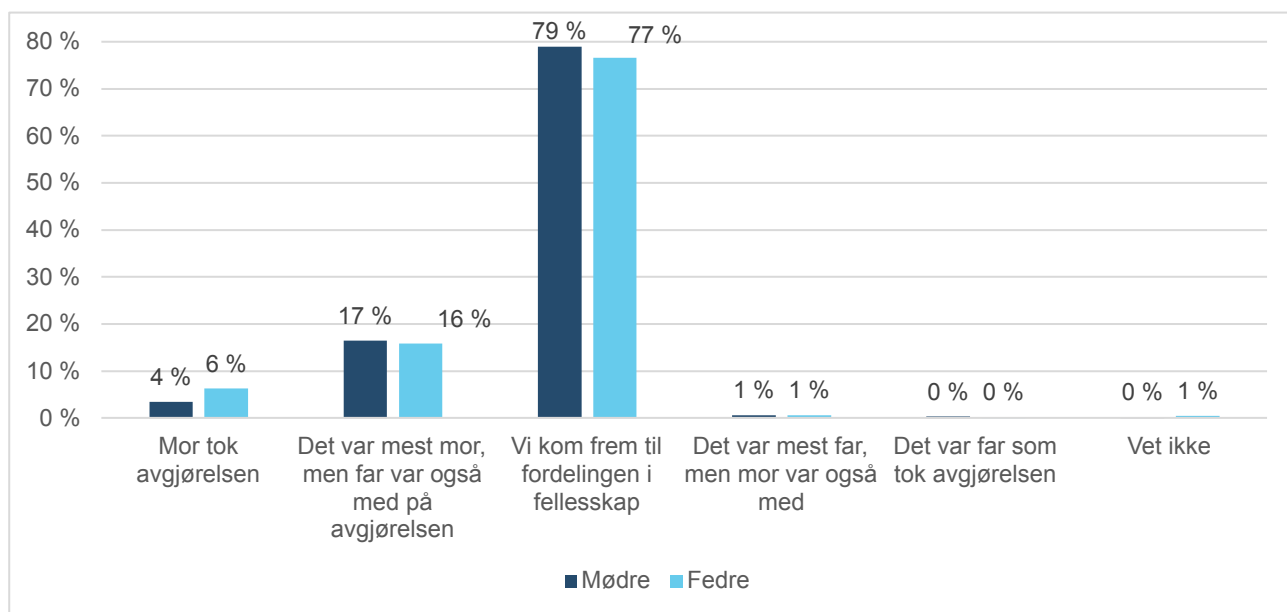
### 1 av 5 mener mor bestemte mest, men 4 av 5 bestemte i fellesskap

Foreldrene ble spurt om hvordan de kom frem til fordelingen av foreldrepengeperioden, det vil si hvem som bestemte mest av mor eller far. Foreldrene var ganske samstemt i at dette er en beslutning de kom frem til i fellesskap. Om lag 4 av 5 av både mødre og fedre oppga at de hadde kommet frem til fordelingen i fellesskap, det vil si 79 prosent av mødrene og 77 prosent av fedrene (figur 3).

Men i de tilfellene hvor én av foreldrene hadde bestemt mest, var det flest som mente at mor hadde bestemt mest eller alt. 17 prosent av mødrene og 15 prosent av fedrene mente at det var mor som hadde bestemt mest, men at far også var med på avgjørelsen. 4 prosent av mødrene og 6 prosent av fedrene mente at det var mor som hadde tatt avgjørelsen.

Én prosent eller mindre av både mødre og fedre svarte at det var mest far, men mor også var med på avgjørelsen eller at det var far som tok avgjørelsen.

**Figur 3.** Foreldrenes svarfordeling på spørsmålet: Hvordan kom dere frem til fordelingen av foreldrepenger? Vennligst velg den viktigste faktoren. N=4460 (Mødre N=2708, Fedre N=1752).



Kilde: NAV Foreldrepengeundersøkelsen 2021

Oppsummert kan vi si at det aller vanligste er at foreldrene mener at de kom frem til fordelingen av foreldrepengene i felleskap, mens om lag én av fem (21 %) mener at mor enten bestemte mest eller alt.

Det var lite variasjon i hvor mange dager foreldrene faktisk brukte og hvordan de kom frem til fordelingen av foreldrepengene, altså hvem som bestemte. Uavhengig av svarkategoriene var median antall dager mødre brukte av foreldrepengeperioden 170 dager, det vil si 34 uker. 34 uker tilsvarer mødrekvote (15 uker), fellesdel (16 uker) og tre uker før termin. De mødrene som svarte at det var mest far som bestemte, brukte litt færre dager. For dem var median antall dager tre dager færre enn for de andre svaralternativene.

De fedrene som tok ut flest foreldrepengedager var de som oppga at det var far som bestemte mest. Median antall dager var 89 dager (18 uker), som tilsvarer fedrekvoten og 3 uker av fellesperioden. For de fedrene som svarte at de tok avgjørelsen i fellesskap med mor eller at mor bestemte mest eller alt, var median antall dager 75, som tilsvarer 15 uker.

### Foreldrene bestemmer oftest selv, men arbeidsgivere har også påvirkning på fordelingen

Foreldrene ble også spurt om det var noen andre som påvirket fordelingen av foreldrepengeperioden. De fleste mødre og fedre opplevde ikke at noen andre påvirket dette. 86 prosent av mødrene og 82 prosent av fedrene svarte at ingen andre påvirket fordelingen.

Fars arbeidsgiver er den som foreldrene oppga at påvirket fordelingen av foreldrepengeperioden i størst grad, og nesten én av ti fedre (9 %) svarte at egen arbeidsgiver påvirket fordelingen. 8 prosent av mødrene svarte at fars arbeidsgiver påvirket fordelingen. Noe færre svarte at mors arbeidsgiver påvirket fordelingen, det vil si 7 prosent av fedrene og 4 prosent av mødrene. Av respondentene som inngår i analysen var 98 prosent av fedrene og 94 prosent av mødrene arbeidstakere og vil da ha en arbeidsgiver.

Det var en lav andel av mødre og fedre som svarte at slekt (henholdsvis 1 og 2 %), venner (henholdsvis 2 og 1 %) og andre (henholdsvis 2 og 3 %) påvirket fordelingen (Tabell 3).

**Tabell 3.** Foreldrenes svarfordeling på spørsmålet: Var det noen andre som påvirket fordelingen av foreldrepengeperioden? Flere kryss mulig. N=4526 (Mødre N=2739, Fedre N= 1787)

	Mødre	Fedre
Mors arbeidsgiver	4 %	7 %
Fars arbeidsgiver	8 %	9 %
Slekt	1 %	2 %
Venner	2 %	1 %
Andre	2 %	3 %
Ingen	86 %	82 %

Kilde: NAV Foreldrepengeundersøkelsen 2021

### Fedrene er fornøyd med sin del av foreldrepengeperioden, mens mødrene vil være lengre hjemme

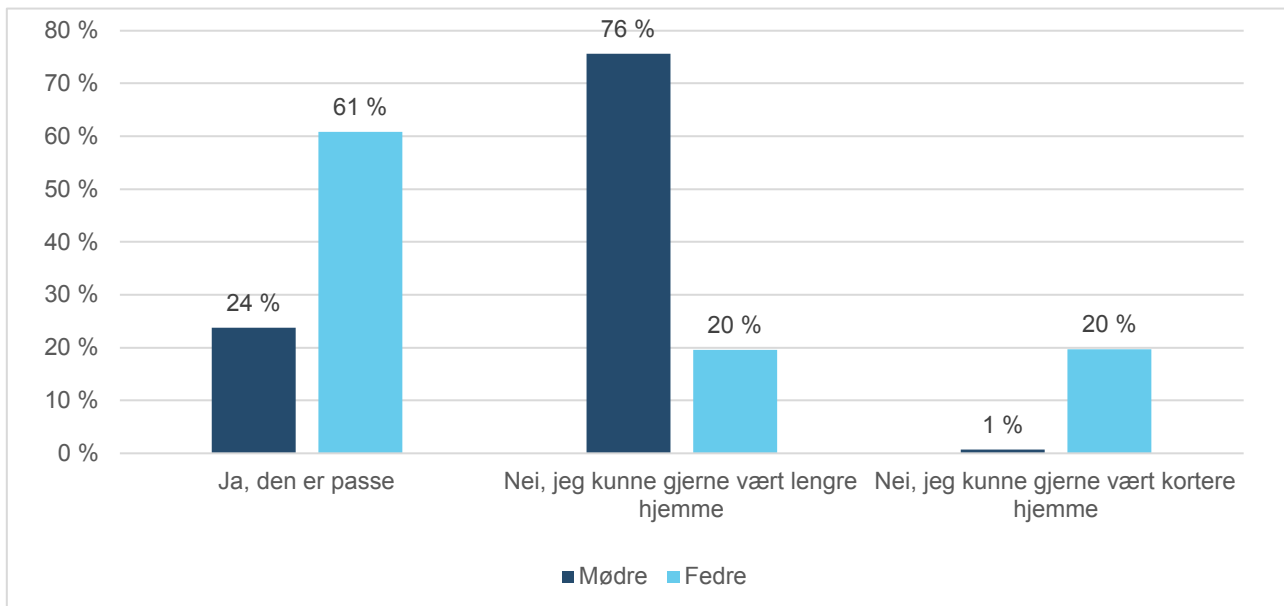
Foreldrene ble spurt om de var fornøyd med fordelingen av foreldrepengene. Svarene viser tydelige kjønnsforskjeller. Majoriteten av mødrene svarte at de ønsker å være lengre hjemme, det vil si 2/3 (76 %). En av fem fedre svarte det samme (Figur 4).

Blant fedrene var majoriteten (61 %) fornøyd med fordelingen og sin del av foreldrepengeperioden, det vil si at de svarte at den hadde vært passe. En fjerdedel av mødrene synes sin del av foreldrepengeperioden hadde vært passe.

Nesten ingen mødre svarte at de kunne vært kortere hjemme (1 %), men dette gjaldt en av fem fedre (20 %).

I tabell 4 presenteres antall dager og uker mødre og fedre faktisk har brukt fordelt på svarkategoriene som angir hvor fornøyd de er med fordelingen av foreldrepengeperioden. Hovedbildet er at foreldrene følger kvotene ved at fedrene tar fedrekvoten, mens mødrene tar resten. Dette gjelder uavhengig av om de ønsket å være kortere eller lengre hjemme eller de er fornøyd med antall dager de brukte. Det er altså ikke forskjell mellom gruppene når vi ser på median antall dager brukt av foreldrepengene. Mødrene har brukt 34 uker og fedrene har brukt 15 uker i alle svarkategorier. Altså har de fedrene som ønsket både mer eller mindre enn de faktisk brukte, tatt ut nøyaktig fedrekvoten.

**Figur 4.** Foreldrenes svarfordeling på spørsmålet: Er du fornøyd med fordelingen av foreldrepengene? N=4441 (Mødre N=2700, Fedre N=1741)



Kilde: NAV Foreldrepengeundersøkelsen 2021

**Tabell 4.** Foreldrenes svarfordeling på spørsmålet: Er du fornøyd med fordelingen av foreldrepengene? Fordelt på median uker og dager uttak av foreldrepenger

	Kjønn	Median uker	Median dager	Std. Avvik	N=4283
Ja, den er passe	Mødre	34	170	26,4	600
	Fedre	15	75	21,5	1054
Nei, jeg kunne gjerne vært lengre hjemme	Mødre	34	170	21,7	1929
	Fedre	15	75	18,8	339
Nei, jeg kunne gjerne vært kortere hjemme	Mødre	34	169	22,7	19
	Fedre	15	75	19,2	342

Kilde: NAV Foreldrepengeundersøkelsen 2021

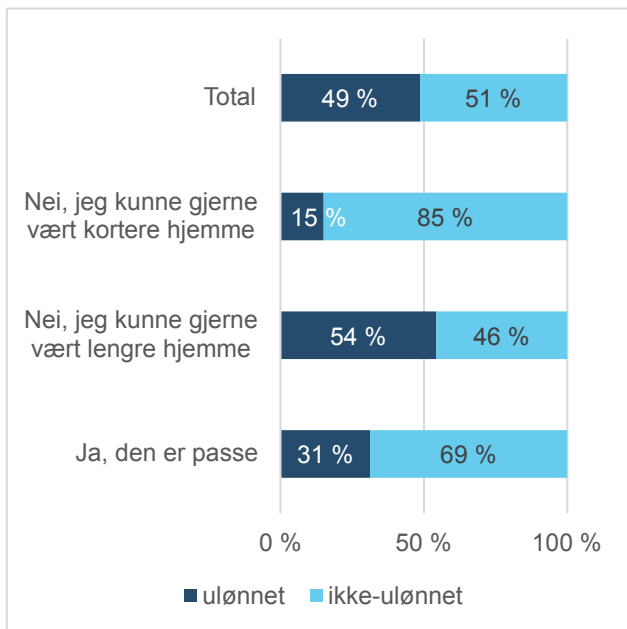
Hvordan kan vi tolke dette? For det første viser det at foreldrene følger kvoteinndelingen og at den er førende for hvordan de fordeler foreldrepengene, selv om de egentlig kunne tenkt seg å enten bruke flere eller færre dager av foreldrepengeperioden. Den viser også at et flertall av mødre ønsker å være hjemme lengre enn de får muligheten til selv om de som oftest tar både mødrekvoten og fellesdelen, altså dobbelt så mye som fedrene.

Nesten halvparten av mødre og om lag hver tiende far svarte at de tok ulønnet foreldrepermisjon i forlen-

gelse av foreldrepengeperioden. Figur 5 viser svarfordelingen på spørsmålet om de er fornøyd med fordelingen av foreldrepengene fordelt på om de tok ulønnet permisjon i forlengelse av foreldrepengeperioden.

Nesten halvparten (49 %) av mødre i Foreldrepengeundersøkelsen 2021 oppga at de tok ulønnet permisjon. Av de som svarte at de gjerne kunne vært lengre hjemme, oppga over halvparten (54 %) at de hadde tatt ulønnet permisjon og da altså hadde vært hjemme med barnet utover den betalte foreldrepengeperioden. Av de som svarte at de gjerne kunne vært kortere

**Figur 5. Mødres svarfordeling på spørsmålet: Er du fornøyd med fordelingen av foreldrepengene? Fordelt på om de tok ulønnet permisjon i forlengelsen av foreldrepengeperioden eller ikke. N=2700**

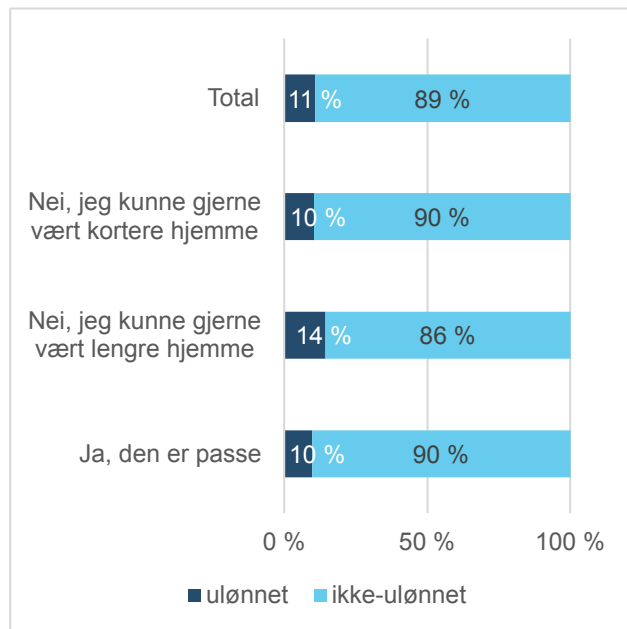


Kilde: NAV Foreldrepengeundersøkelsen 2021

hjemme, oppga de aller fleste (85 %) at de ikke tok ulønnet permisjon. De holdt seg altså i stor grad til den betalte foreldrepengeperioden, men 15 prosent av disse oppga likevel at de tok ulønnet permisjon. Det kan for eksempel skyldes at de ikke fikk barnehageplass på ønsket tidspunkt, eller det kan være andre årsaker som gjør at de valgte å ta ulønnet permisjon. Eller kanskje var det nettopp det at de måtte ta ulønnet permisjon mot sin vilje i mangel på barnepass, som er grunnen til at de svarte at de gjerne kunne vært kortere hjemme. Av de mødrene som var fornøyd med fordelingen av foreldrepengeperioden og svarte at den var passe, oppga om lag en tredel at de hadde tatt ulønnet permisjon (31 %).

Det er en betydelig lavere andel av fedrene enn mødrene som svarte at de tok ulønnet permisjon i forlengelse av den betalte foreldrepengeperioden, det vil si om lag én av ti (11 %). Av de som svarte at de gjerne kunne vært lengre hjemme, var det 14 prosent som oppga at de hadde tatt ulønnet permisjon. Både blant de som oppga at fordelingen var passe og at de gjerne kunne vært kortere hjemme, var det 10 prosent

**Figur 6. Fedres svarfordeling på spørsmålet: Er du fornøyd med fordelingen av foreldrepengene? Fordelt på om de tok ulønnet permisjon i forlengelsen av foreldrepengeperioden eller ikke. N=1741**



Kilde: NAV Foreldrepengeundersøkelsen 2021

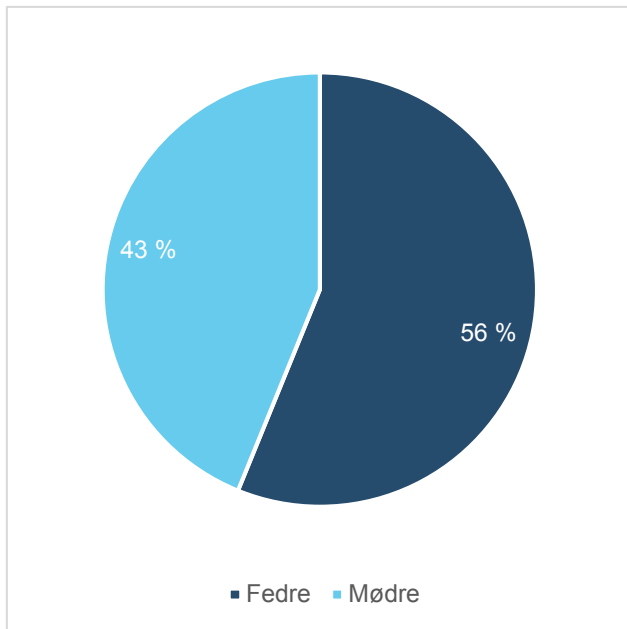
som oppga at de tok ulønnet permisjon i forlengelsen av foreldrepengene.

### Familieøkonomi: mødrene tjener minst, og får oftest full lønn i foreldrepengeperioden

Tall fra SSB har vist at det er større kjønnsforskjeller i sysselsetting og lønn mellom mødre og fedre enn mellom kvinner og menn uten barn (SSB 2020). Mødre og fedres andel av husholdningsinntekten i denne analysen er beregnet med utgangspunkt i registrert inntekt for 2019. Mødrenes inntekt utgjorde i gjennomsnitt 43 prosent av den samlede husholdningsinntekten sin for 2019. I gjennomsnitt utgjorde fedrenes inntekt 56 prosent av husholdningsinntekten blant parene i denne studien.

Foreldrene ble spurt om de mottok full lønn i perioden de mottok foreldrepenge. NAV dekker lønnen opp til maksimum 6 ganger grunnbeløpet (G) som i 2021 tilsvarte ca. 640 000. Figur 8 viser at 70 prosent av mødrene mottok full lønn, mens 59 prosent av fedrene svarte det samme. Spørsmålet kan være litt tvetydig. Det kommer ikke klart frem om de svarte på om de

**Figur 7. Gjennomsnittlig andel av inntekten i parene. N=2029**

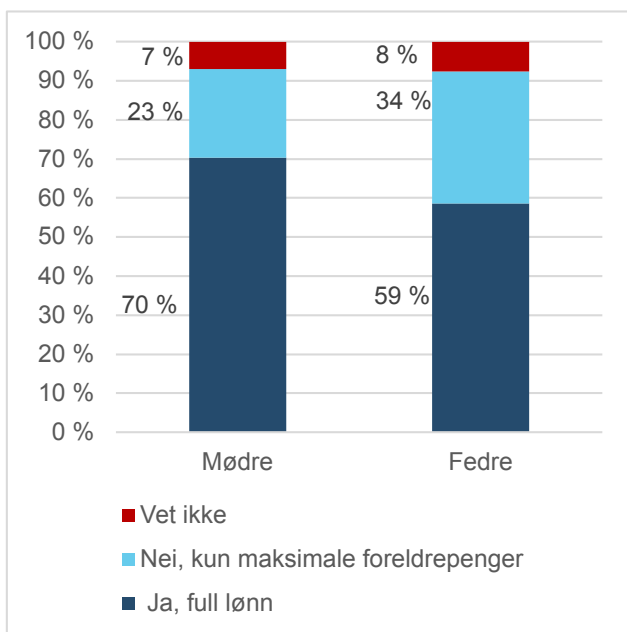


Kilde: NAV Foreldrepengeundersøkelsen 2021

som mottok full lønn fikk kompensert det over 6 G eller om de tjente mindre enn 6 G og at det slik ikke hadde betydning hva slags avtale de har med sin arbeidsgiver. Uansett så viser figur 8 at det er flere mødre enn fedre som mottar foreldrepenger tilsvarende sin vanlige inntekt. Og det er 11 prosentpoeng flere fedre enn mødre som svarte at de kun mottok maksimale foreldrepenger, det vil si maksimalt ca. 640 000.

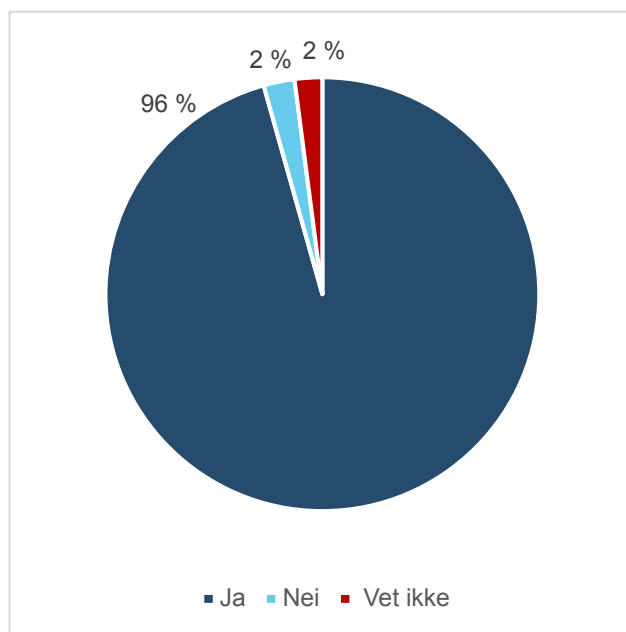
På tidspunktet for spørreundersøkelsen besto foreldrepengeperioden av 15/19 uker (100/80 %) med mødre- og fedrekvote og 16/18 uker (100/80 %) med fellesperiode til fri fordeling. Dersom mødrene eller fedrene ikke tok sine merkede kvoteuker, vil den totale lengden på foreldrepengeperioden forkortes tilsvarende. I spørreundersøkelsen ble foreldrene spurt om de tok ut hele perioden med foreldrepenger, noe de aller fleste foreldrene bekreftet at de gjorde. 96 prosent av mødrene og fedrene svarte at de tok ut hele perioden, mens to prosent svarte at de ikke tok ut hele perioden (Figur 9). Dette vil si at uavhengig av om de er fornøyde med sin foreldrepengeperiode eller ikke,

**Figur 8. Mødre og fedres svar på spørsmålet: Mottok du full lønn i foreldrepengeperioden. Andel. N=4489 (Mødre N=2717 Fedre N=1772)**



Kilde: NAV Foreldrepengeundersøkelsen 2021

**Figur 9. Foreldrenes svarfordeling på spørsmålet: Tar dere ut hele perioden med foreldrepenger som dere har krav på? Mødre og fedre samlet. N=4422**



Kilde: NAV Foreldrepengeundersøkelsen 2021



så følger de alle fleste foreldre de oppsatte kvotene og bruker hele foreldrepengeperioden de har krav på.

## Avslutning

Det er store kjønnsforskjeller i uttak av foreldrepenger. Foreldrepengeordningen slik den er utformet i dag med mødrekvote, fedrekvote og en fellesdel, legger føringer på hvordan foreldrene skal fordele foreldrepengene. De aller fleste foreldrene svarte at de tok ut hele foreldrepengeperioden. Noen svarte at de ønsker å være lengre hjemme og noen kortere, men det totale bildet viser at fedrene følger fedrekvoten og mødrene tar de resterende ukene. Det ligger et økonomisk insentiv i å følge kvotene, fordi de faller bort dersom mor eller far ikke tar sin kvote. Foreldrene vil da måtte dekke barnepass på andre måter for eksempel ved ulønnet permisjon dersom de ikke får annet barnepass.

Resultatene fra Foreldrepengeundersøkelsen 2021, viser at antall dager av foreldrepengeperioden som hver av foreldrene bruker varierte lite med hvor fornøyde mødre og fedre oppga å være med fordelingen. Dette tydeliggjør den sterke føringen kvotene legger på foreldrenes fordeling av foreldrepengeperioden. Så på spørsmålet om hvem som bestemmer fordelingen av foreldrepengeperioden, tyder dette på at politikkutforming og kvotene har sterk innflytelse på fordelingen av foreldrepengeperioden.

Innenfor de rammene som kvotene gir, svarer hovedvekten av foreldrene at de kom frem til fordelingen i fellesskap. 1 av 5 mente mor bestemte mest, men 4 av 5 svarte at foreldreparet bestemte i fellesskap.

Det var også få som svarte at andre har hatt betydning for valget. Det er imidlertid interessant at arbeidsgivere er de som i størst grad har påvirket fordelingen utenfor paret selv, og dette gjelder både mors og fars arbeidsgiver. Fedrene svarte at deres egen og mors arbeidsgiver påvirket fordelingen i nesten like stor grad. Mødrene svarte at egen arbeidsgiver påvirket valget i litt mindre grad enn fars arbeidsgiver. En del av debatten rundt en likere fordeling av foreldrepengeperioden mellom mødre og fedre har også handlet om arbeidsgiveres forventninger til mødres og fedres

fravær fra jobb når de får barn. Argumentet her har vært at med en fedrekvote av et betydelig omfang, vil arbeidsgivere ha likere og mer kjønnsnøytrale forventninger til menn og kvinner, noe som kan ha en utjevne effekt på kjønnsforskjeller i arbeidsmarkedet.

Inntektsulikhet blant kvinner og menn i arbeidslivet vil også være en faktor i fordelingen av foreldrepengeperioden, fordi fedre tjener i snitt mer enn mødre. Men, inntekt og kjønnsroller blant par med barn er også i endring. De fleste fedre bruker nå en tredel av foreldrepengeperioden, og en tidel av fedrene svarte også at de tok ulønnet permisjon i forlengelse av den betalte foreldrepengeperioden. Selv om mødrene tar dobbelt så mye av foreldrepengeperioden og nesten halvparten svarte at de tok ulønnet permisjon, tar likevel fedre en historisk stor del av foreldrepengeperioden. Blant gifte og samboende par med og uten barn i årene 2005–2014 så økte lønnsforskjellene mellom kjønnene med antall barn. Men sammenhengen mellom foreldreskap og inntektsulikhet minsket i studieperioden, og fra 2009 ble både mødre og fedres inntekt negativt påvirket av å ha små barn (Bergsvik et al. 2020). Dette peker på at kjønnsforskjeller både hjemme og i arbeidslivet kan være i endring.

## Referanser

Andresen, M. E. & Nix, E. (2019): What causes the child penalty? Evidence from same sex couples and policy reforms, Discussion Papers, No. 902, Statistics Norway, Research Department, Oslo

Arntsen, L. D. (2022) Fedre mer fornøyd enn mødre – syn på og bruk av foreldrepengeordningen. *Arbeid og velferd*, nr. 2/2022

Bakken, F.M. (2022) Ulønnet og lønnet foreldrepermisjon – mødre og fedres bruk og vurderinger». *Arbeid og velferd*, nr.1/2022

Bergsvik, J., Kitterød, R. H., & Wiik, K. A. (2019). Parenthood and Couples' Relative Earnings in Norway. *European Sociological Review*. <https://doi.org/10.1093/esr/jcz062>

- Cools, S, Fiva, J. H. & Kirkebøen, L. J. (2015) Causal Effects of Paternity Leave on Children and Parents. *Scandinavian Journal of Economics* 117 (3): 801–828
- Favez, N., Tissot, H., Frascarolo, F., Stiefel, F. & Despland, J. (2016). Sense of competence and beliefs about parental roles in mothers and fathers as predictors of coparenting and child engagement in mother– father–infant triadic interactions. *Infant and Child Development*, 25(4), 283–301.
- Haas, L., Allard, K. & Hwang, P.(2002)The impact of organizational culture on men’s use of parental leave in Sweden, *Community, Work & Family*,5:3,319-342,DOI: [10.1080/1366880022000041801](https://doi.org/10.1080/1366880022000041801)
- Kitterød, R. H. & Halrynjo, S. (2019). Mer likestilling med fedrekvote? Naturlige eksperimenter i norsk kontekst. *Tidsskrift for kjønnsforskning*. 43(2), s. 71–89. doi: [10.18261/issn.1891-1781-2019-02-02](https://doi.org/10.18261/issn.1891-1781-2019-02-02). Fulltekst i vitenarkiv
- Lappegard, T., Duvander, A.-Z., Neyer, G., Viklund, I., Andersen, S. N. & Garðarsdóttir, O. (2020). Fathers’ use of parental leave and union dissolution. *European Journal of Population*, 36, 1–25.
- Lima, I. & Rudlende, L. (2018) Medmødre tilpasser seg også fedrekvoten. *Arbeid og velferd*, nr. 3/2018
- Lov om folketrygd (folketrygdloven). Del V. Ytelser knyttet til livsløp og familiesituasjon. Kapittel 14. Ytelser ved svangerskap, fødsel og adopsjon. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1997-02-28-19/kap14#kap14>
- Moberg, Y. & van der Vleuten, M. (2022). Mothers’ birth giving status and the division of parental leave. IFAU Working paper 2022:18 <https://www.ifau.se/globalassets/pdf/se/2022/wp-2022-18-mothers-birth-giving-status-and-the-division-of-parental-leave.pdf>
- NOU 2017: 6. Offentlig støtte til barnefamiliene. Oslo: Barne- og likestillingsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2017-6/id2540981>
- OECD (2021): OECD Employment Outlook 2021. Navigating the COVID-19 Crisis and Recovery. <https://doi.org/10.1787/5a700c4b-en> [https://www.oecd-ilibrary.org/employment/oecd-employment-outlook\\_19991266](https://www.oecd-ilibrary.org/employment/oecd-employment-outlook_19991266)
- Statistisk sentralbyrå (2020) Fedoryshyn, Nadiya *Fedre jobber mest og tjener best - SSB* <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/fedre-jobber-mest-og-tjener-best>
- Statistisk sentralbyrå (2021) Arbeidskraftundersøkelsen 2021. <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/sysselsetting/statistikk/arbeidskraftundersokelsen>
- Stortingsmelding nr. 70 (1991 – 92) Likestillingspolitikk for 1990-åra. Oslo: Barne- og likestillingsdepartementet

# UTVIKLINGEN PÅ ARBEIDSMARKEDET

## NAVs arbeidsmarkedsprognose

Av Kristian Myklathun, Kristine von Simson, Othilde Skjøstad og Johannes Sørbø<sup>1</sup>

### Sammendrag

Arbeidsledigheten har økt noe de siste månedene. Økningen er særlig synlig innen grupper som ofte er konjunktursensitive, slik som personer uten yrkeserfaring eller personer som har jobbet innen bygge- og anleggsarbeid. Selv om etterspørselen etter arbeidskraft fortsatt er høy, ser vi et fall i antallet ledige stillinger innen blant annet bygg og anlegg, samt ingeniør- og ikt-fag.

Syssettingsveksten har også stoppet opp, etter en kraftig vekst fram til våren 2022. Andelen sysselsatte nådde i mars sitt høyeste nivå siden 2009, men falt noe tilbake i andre halvår. Det stramme arbeidsmarkedet, med lav ledighet og stor mangel på arbeidskraft, har ført til at flere kommer i jobb. Andelen i jobb har særlig økt blant de under 25 år, og vi ser også en sterk syssettingsvekst for flere innvandrergupper i 2022.

Vi venter at utviklingen i norsk økonomi blir svakere framover, og at dette også vil gi økt arbeidsledighet. Høy prisvekst gjør at både husholdninger og bedrifter får økte kostnader og dårligere råd. Dermed vil de også bruke mindre penger på konsum og investeringer. Økt rente forsterker dette. Denne utviklingen ser vi både i Norge og andre land. På den positive siden ventes det høye oljeinvesteringer og høye investeringer i industrien framover, noe som vil øke etterspørselen etter arbeidskraft i disse næringene.

Vi anslår at det i gjennomsnitt vil være 53 000 helt ledige i gjennomsnitt i år, noe som tilsvarer 1,8 prosent av arbeidsstyrken. Det innebærer at antallet helt ledige vil fortsette å øke gjennom året, men i et moderat tempo. I 2024 venter vi at det i gjennomsnitt vil være om lag 61 000 helt ledige, som utgjør 2,1 prosent av arbeidsstyrken.

<sup>1</sup> NAVs arbeidsmarkedsprognoser er utarbeidet av prognosegruppen i Arbeids- og velferdsdirektoratet. Artikkelen er basert på informasjon tilgjengelig per 15. mars.

## Arbeidsledigheten holder seg lav

Året 2022 ble preget av Russlands krig i Ukraina, høye energipriser og høy inflasjon både i Norge og internasjonalt, og økende rente i flere land. Dette førte til økt usikkerhet og forventninger om svakere økonomisk utvikling framover. Samtidig har etterspørselen etter arbeidskraft her hjemme holdt seg på et svært høyt nivå, selv om den gikk noe ned i andre halvår. Arbeidsledigheten stabiliserte seg gjennom høsten på et svært lavt nivå, men har gått noe opp de siste månedene. De siste tre månedene (november-februar) har antallet arbeidssøkere registrert hos NAV økt med 2 700 personer, justert for normale sesongvariasjoner. Om lag 1 300 av disse er helt ledige. Utviklingen er dermed omtrent som vi anslo i vår forrige prognose.

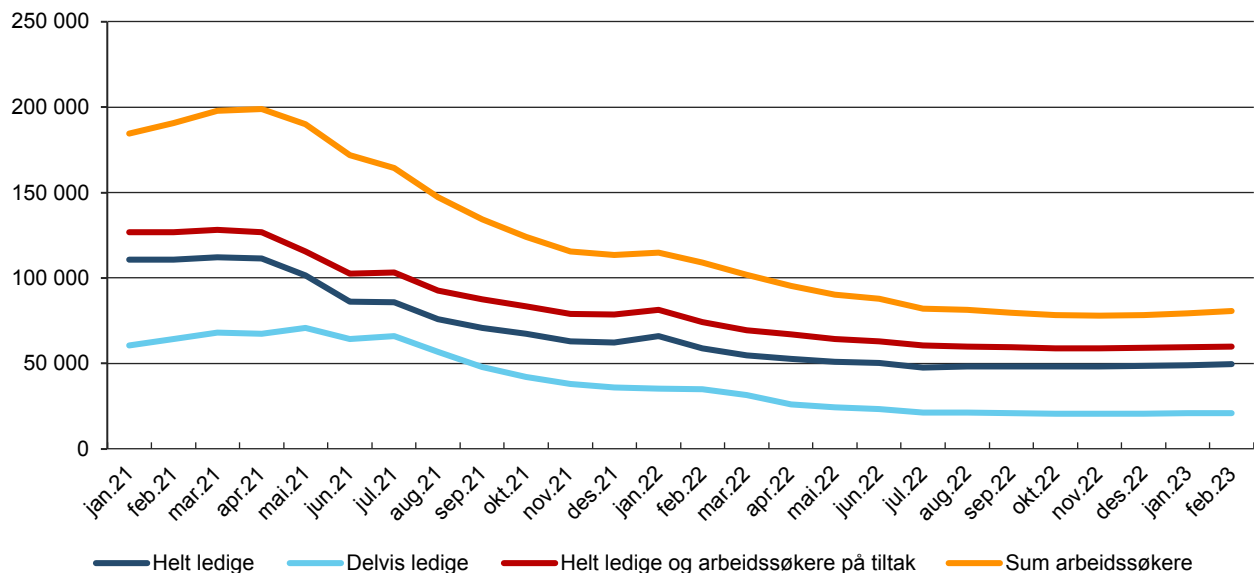
Ved utgangen av februar var 88 700 personer registrert som arbeidssøkere hos NAV, hvorav 65 100 var registrert som helt ledige eller arbeidssøkere på arbeidsmarkedstiltak (bruttoledigheten). Dermed var

3,0 prosent av arbeidsstyrken registrert som arbeidssøkere hos NAV, mens bruttoledigheten utgjorde 2,2 prosent. Arbeidsledigheten ser dermed ut til å ha bunnet ut på samme lave nivå som den gjorde på slutten av høykonjunkturen i 2007-2008.

## Høy sysselsetting, men veksten har stoppet

I starten av pandemien var det stor usikkerhet og en uro for at det kunne ta mange år før andelen sysselsatte ville være tilbake på samme nivå som før pandemien, men slik har det ikke gått<sup>2</sup>. Allerede sommeren 2021 var sysselsettingen på et høyere nivå enn før pandemien, og den kraftige sysselsettingsveksten fortsatte fram til våren 2022 ifølge arbeidskraftsundersøkelsen (AKU). I mars 2022 var 70,7 prosent av befolkningen mellom 15 og 74 år sysselsatte, det høyeste nivået siden 2009. Tar vi hensyn til at alderssammensetningen har endret seg siden den gang, særlig har det blitt flere over 60 år, så var sysselsettingen i 2022 på et høyere nivå enn den gang. Det

**Figur 1.** Antall registrerte helt ledige, delvis ledige, summen av helt ledige og arbeidssøkere på tiltak og summen av antall arbeidssøkere per måned. Justert for normale sesongvariasjoner. Januar 2021 – februar 2023



Kilde: NAV

<sup>2</sup> Se f.eks. diskusjon i ekspertgruppen som skulle se på samfunnsøkonomiske effekter av smitteverntiltak sin første rapport <https://www.helsedirektoratet.no/rapporter/samfunnsokonomisk-vurdering-av-smitteverntiltak-covid-19>

siste halve året har imidlertid sysselsettingsveksten stoppet opp, samtidig som befolkningsveksten har fortsatt. I januar i år var andelen sysselsatte dermed på 69,7 prosent, som fortsatt er betydelig høyere enn før pandemien.

Vi ser at sysselsettingen har økt mye for en del grupper av innvandrere. Størst var økningen for personer med bakgrunn fra Afrika, hvor andelen sysselsatte steg med 2,7 prosentpoeng fra fjerde kvartal 2021 til fjerde kvartal 2022. Også personer fra Asia hadde en relativt stor økning i sysselsettingen. Dette er grupper hvor mange har flyktningbakgrunn, og hvor sysselsettingen ligger lavere enn for andre grupper. Et stramt arbeidsmarked med stor mangel på arbeidskraft kan dermed være ekstra gunstig for disse. Samtidig ser vi et stort fall i sysselsettingsandelen blant personer fra Europa utenom EU. Det skyldes at det ble bosatt hele 18 700 flyktninger fra Ukraina i alderen 20-66 år i 2022, og kun 9 prosent av disse hadde kommet i jobb ved utgangen av året. Det er grunn til å vente at flere av disse vil ønske å jobbe, og at vi framover både vil se en økning i antallet arbeidssøkere og antallet sysselsatte fra Ukraina.

Hvor mange som ønsker å jobbe, arbeidstilbudet, har også økt betydelig. Arbeidstilbudet nådde sitt høyeste nivå i mars i fjor, da 72,9 prosent av befolkningen mellom 15 og 74 år var i arbeidsstyrken. Etter dette har andelen gått noe ned igjen. Samtidig er det også her slik at om man justerer for at alderssammensetningen har endret seg, var arbeidstilbudet i fjor på et rekordhøyt nivå. Det er altså ikke slik at mange har trukket seg ut av arbeidsstyrken etter at pandemien traff oss, men tvert imot. Med høy etterspørsel og mangel på arbeidskraft har også flere meldt seg på.

Denne utviklingen må sees i sammenheng med ekspansiv finanspolitikk, med mange støttepakker til både husholdninger og virksomheter, samt ekspansiv pengepolitikk der Norges Bank raskt satte renten ned til null. Dette bidro til at etterspørselen tok seg klart opp i andre halvår 2020 og utover 2021. Med etter hvert svært lav arbeidsledighet og stor mangel på arbeidskraft blir det også større muligheter for flere å komme i jobb. Flere velger da kanskje å jobbe

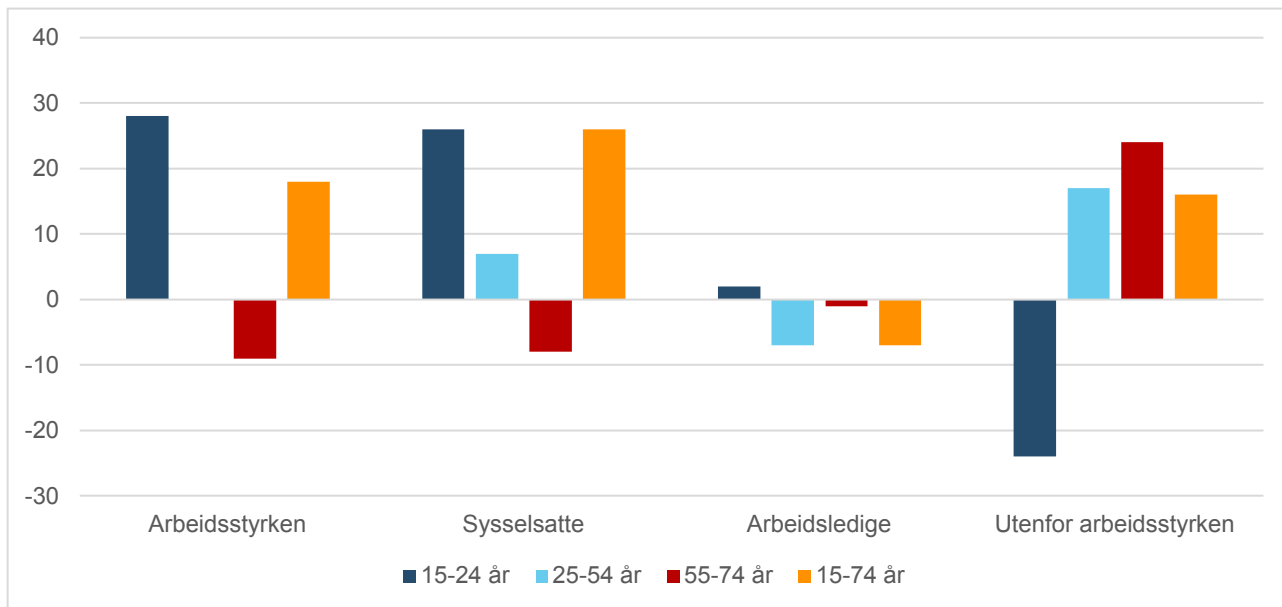
framfor å ta mer utdanning eller å jobbe deltid ved siden av skole, andre utsetter pensjoneringstidspunkt, samtidig som flere som har stått lenge utenfor arbeidslivet blir mer aktuelle for arbeidsgivere som mangler arbeidskraft. Vi så også den samme utviklingen sist vi hadde et like stramt arbeidsmarked som i 2022, tilbake i høykonjunkturen før finanskrisen i 2008. Også den gang var ledigheten nede på de samme nivåene vi så i 2022, og mangelen på arbeidskraft var svært stor. Det gjorde også at arbeidstilbudet og sysselsettingen økte til det rekordhøye nivået i 2008.

Ser vi nærmere på utviklingen det siste året, fra fjerde kvartal 2021 til fjerde kvartal 2022, ser vi at arbeidstilbud og sysselsetting har økt kraftig for unge (figur 2). Antallet sysselsatte under 25 år økte med 26 000 personer, noe som gjorde at andelen sysselsatte i denne aldersgruppen gikk opp 3,8 prosentpoeng. Hele denne økningen i antallet sysselsatte motsvares av færre utenfor arbeidsstyrken, mens antallet arbeidsledige under 25 år var om lag uendret. Likevel var det ingen nedgang i andelen av de under 25 år som verken var i jobb eller utdanning (NEET-raten) fra 2021 til 2022, noe som tyder på at den økte sysselsettingen først og fremst skyldes at flere unge kombinerer utdanning og jobb eller at de jobber i stedet for å ta mer utdanning.

For aldersgruppen 25-29 år falt derimot NEET-raten fra 9,4 til 7,5 prosent, noe som tilsvarte 7 000 personer. Det samsvarer med økningen i antallet sysselsatte i aldersgruppen 25-54 år, og nedgangen i antallet arbeidsledige. Samtidig ser vi en stor økning i antallet personer som er utenfor arbeidsstyrken i denne aldersgruppen, noe som må sees i sammenheng med at det har kommet mange asylsøkere fra Ukraina, hvorav en stor del trolig er i denne aldersgruppen.

Blant de over 55 år har det vært en nedgang både i sysselsetting og arbeidsledighet det siste året, noe som betyr at flere har gått ut av arbeidsstyrken. Nedgangen i sysselsettingen har kommet blant kvinner i alderen 55-59 år, og kvinner over 65 år. For sistnevnte gruppe er det da trolig snakk om at flere har gått av med alderspensjon.

**Figur 2.** Endring i befolkningen i yrkesaktiv alder etter arbeidsstyrkestatus og alder. 1 000 personer. 4. kvartal 2021 – 4. kvartal 2022



Kilde: SSB

### Høyere sysselsetting enn før pandemien i de fleste næringer

Gjennom pandemien varierte sysselsetting og arbeidsledighet i takt med nivået på smitteverntiltak. Særlig gjaldt det innen overnattings- og serveringsvirksomhet, men også i ulike tjenestenæringer. Innen overnattings- og serveringsvirksomhet var det på det meste nesten 40 prosent færre lønnstakere<sup>3</sup> enn like før pandemien (figur 3). Våren 2022 passerte antallet lønnstakere nivået fra før pandemien, og ved utgangen av 2022 var det 6 prosent flere lønnstakere enn i starten av 2020. Antallet overnattinger på norske hoteller har også tatt seg kraftig opp fra de lave nivåene under pandemien. I januar var overnattingene 67 prosent høyere enn i samme måned i fjor, men fortsatt noe lavere enn i januar 2020. For året 2022 var det flere overnattinger enn i 2019.

Innen transport og lagring falt sysselsettingen på langt nær like mye, men til gjengjeld har også oppgangen gått saktere. I desember var antallet lønnstakere tre

prosent lavere enn før pandemien. Det skyldes blant annet at antallet passasjerer som er innom norske flyplasser fortsatt er lavere enn før pandemien, selv om flytrafikken har tatt seg mye opp det siste året. Også annen kollektivtransport og taxinæringen har vært rammet av mindre reising under pandemien. Mange har trolig endret sine reisevaner på grunn av pandemien, blant annet gjennom færre tjenestereiser og økt bruk av hjemmekontor.

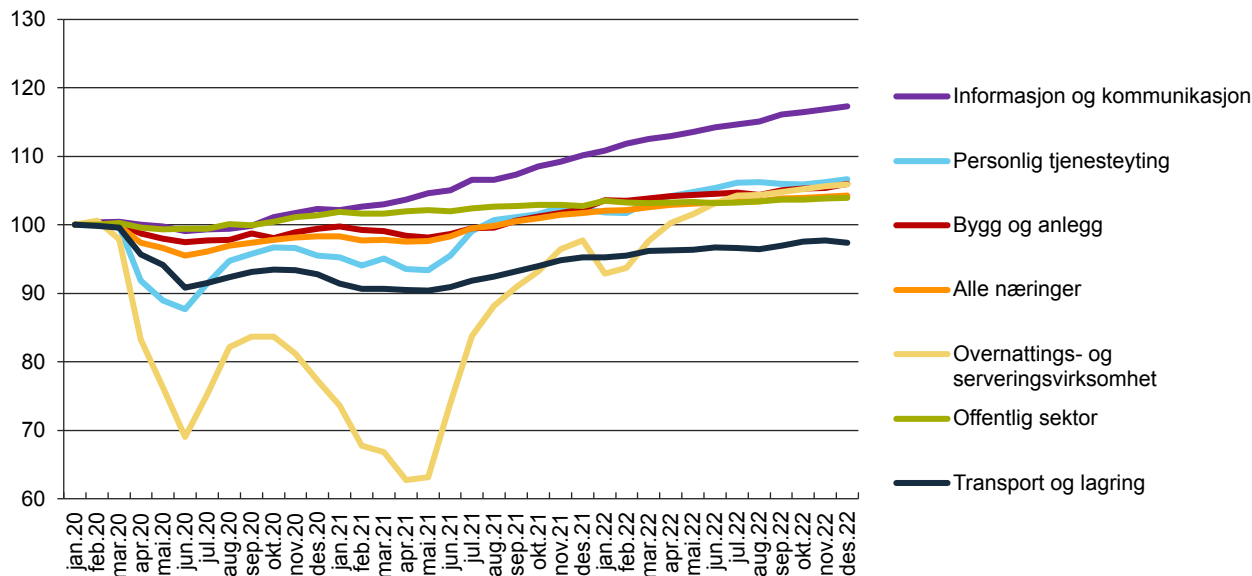
Informasjon og kommunikasjon skiller seg ut som en næring som har hatt sterk vekst gjennom hele pandemien. I desember var det 15 prosent flere lønnstakere i denne næringen enn det var i starten av 2020. Her finner vi blant annet konsulentvirksomhet og andre tjenester innen IT.

### Fortsatt høy etterspørsel etter arbeidskraft

Selv om sysselsettingsveksten har stoppet opp og arbeidsledigheten har økt noe de siste månedene, er det fortsatt høy etterspørsel etter arbeidskraft. På arbeidsplassen.no var det registrert om lag 2 000 nye ledige stillinger per virkedag i februar, justert for normale sesongvariasjoner. Siden sommeren 2022 har antallet ledige stillinger holdt seg om lag på dette nivået. Det er

<sup>3</sup> SSBs statistikk over antall lønnstakere inkluderer både bosatte og ikke-bosatte lønnstakere, mens selvstendig næringsdrivende ikke er inkludert.

**Figur 3. Antall lønnstakere i utvalgte næringer. Sesongjustert. Indeksert: Januar 2020 =100**

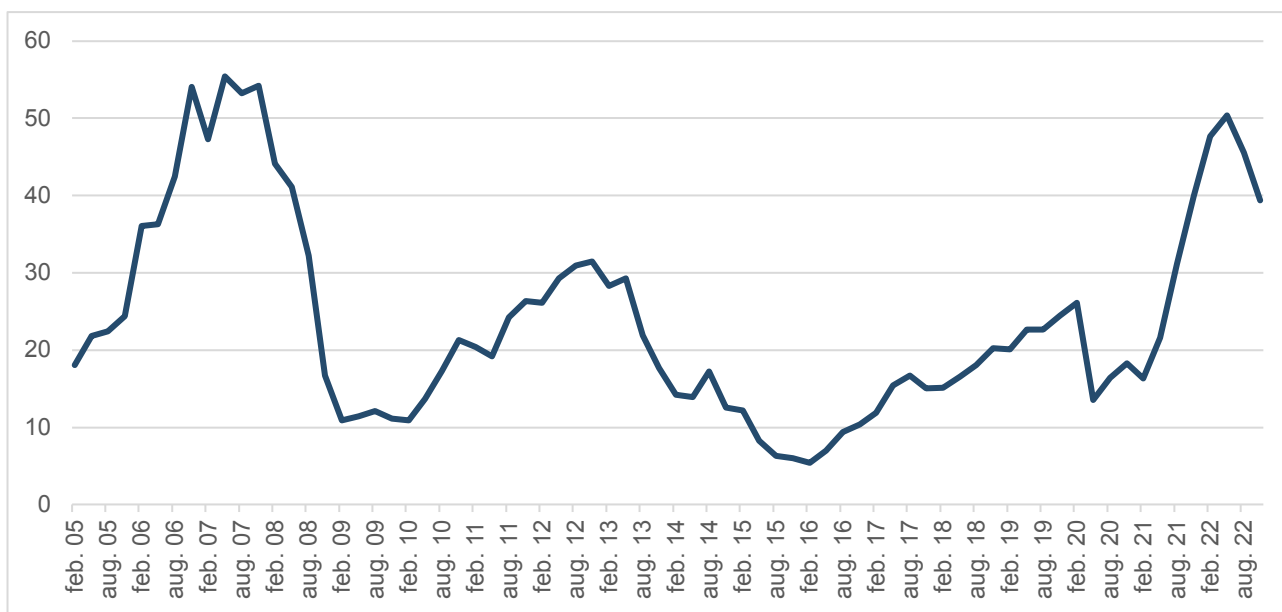


Kilde: SSB

noe lavere enn i første halvår 2022 (2 300 i gjennomsnitt) og andre halvår 2021 (2 400), da etterspørselen var på sitt høyeste. Sammenlignet med før pandemien

er nivået likevel fortsatt høyt. SSB sin statistikk over ledige stillinger viste rekordhøy etterspørsel i fjor, og heller ingen nedgang i andre halvår.

**Figur 4. Andel bedrifter som svarer at knapphet på arbeidskraft begrenser produksjonen i Norges Banks regionale nettverk. Februar 2005 – november 2022**



Kilde: Norges Bank

Etterspørselen er høyest innen helse, pleie og omsorg. Nesten en tredjedel av de ledige stillingene på arbeidsplassen.no så langt i år har vært innen denne yrkesgruppen. Her har det også blitt registrert tre prosent flere ledige stillinger per virkedag enn i tilsvarende periode i fjor. For flere yrkesgrupper har det imidlertid blitt registrert færre ledige stillinger enn i fjor. Det gjelder blant annet bygg og anlegg (-44 %), ingeniør- og ikt-fag (-36 %), samt meglere og konsulenter (-28 %). Dette er grupper som ofte tidlig merker et konjunkturskifte på arbeidsmarkedet.

Med høy etterspørsel etter arbeidskraft og raskt fallende arbeidsledighet har også mangel på arbeidskraft vært en betydelig utfordring for mange virksomheter. I Norges Banks regionale nettverk svarte halvparten av virksomhetene at mangel på arbeidskraft begrenset produksjonen i mai i fjor (figur 4). Utover høsten falt andelen, slik at 39 prosent svarte dette i november. Vi må fortsatt tilbake til våren 2008 for å finne sist en like høy andel manglet arbeidskraft.

Det at det er høy etterspørsel etter og til dels stor mangel på arbeidskraft kan også gjøre at lavere etterspørsel framover til en viss grad dekkes opp av mindre

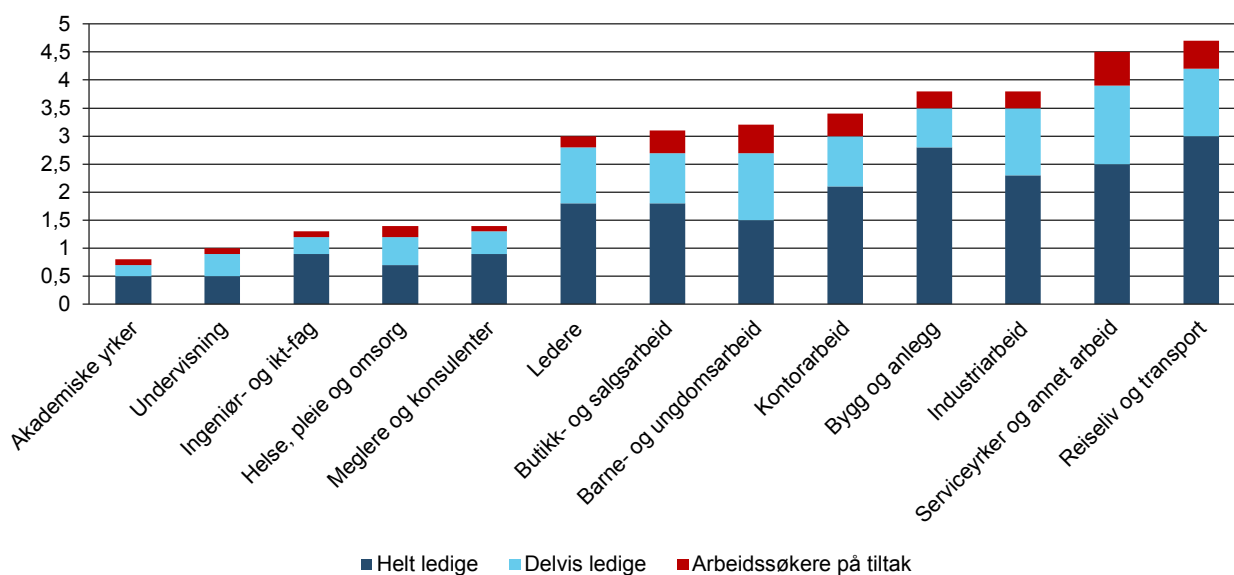
mangel på arbeidskraft, og ikke fullt ut slår ut i høyere arbeidsledighet.

### Flere nye arbeidssøkere

Antallet arbeidssøkere har begynt å øke for noen typisk konjunktursensitive yrkesgrupper de siste månedene. Størst har økningen vært for personer uten yrkesbakgrunn, hvor det er blitt 1 000 (9 %) flere arbeidssøkere de siste tre månedene, justert for normale sesongvariasjoner. Denne gruppen øker gjerne i nedgangstider, noe som både skyldes at det blir vanskeligere å få jobb for de som ikke har arbeidserfaring, og trolig også at når ledigheten øker er det ikke alle som registrerer CV blant de nye arbeidssøkerne. Andre grupper hvor antallet arbeidssøkere har økt er bygg og anlegg (7 %), ledere (5 %) og industriarbeid (3 %). For grupper som barne- og ungdomsarbeid og helse, pleie og omsorg har imidlertid antallet arbeidssøkere fortsatt å falle.

Ved utgangen av februar var det innen reiseliv og transport, samt serviceyrker og annet arbeid at andelen av arbeidsstyrken som var registrert som arbeidssøkere var høyest, med henholdsvis 4,8 og 4,5 prosent. Innen akademiske yrker og undervisning er

**Figur 5.** Andel arbeidssøkere i prosent av arbeidsstyrken, etter yrkesbakgrunn og arbeidssøkerstatus. Februar 2023



Kilde: NAV



andelen arbeidssøkere svært lav, med henholdsvis 0,8 og 1,0 prosent av arbeidsstyrken (figur 5).

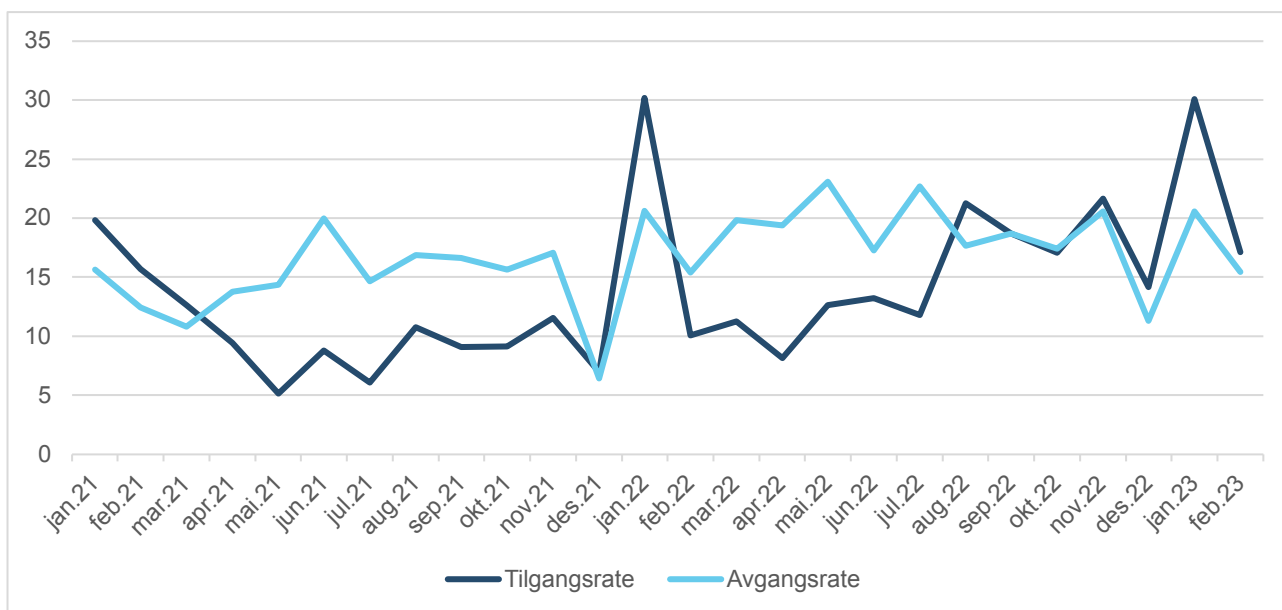
Når antallet arbeidssøkere øker kan det både skyldes at flere blir arbeidsledige, slik at antallet nye arbeidssøkere øker, eller at færre slutter å være arbeidssøkere. Antallet nye arbeidssøkere som registrerer seg hos NAV per virkedag nådde sitt laveste nivå i mars 2022. I løpet av februar i år registrerte 14 900 personer seg som nye arbeidssøkere hos NAV. Det tilsvarer om lag 700 per virkedag, justert for normale sesongvariasjoner. Antallet nye arbeidssøkere har nå holdt seg på dette nivået de siste fire månedene. Dersom antallet nye arbeidssøkere per virkedag fortsatt hadde vært på samme nivå som i mars 2022, ville det betydd 2 400 færre nye arbeidssøkere i løpet av februar.

I løpet av februar var det litt færre som sluttet å være registrert som arbeidssøkere (13 500) enn antallet nye som registrerte seg. Dermed økte antallet arbeidssøkere med 1 400 personer (ikke sesongjustert), noe som er en svakere utvikling enn normalt for februar. Selv om det er små endringer i antallet arbeidssøkere fra en måned til den neste, kan dette altså skjule store bevegelser i form av nye arbeidsledige og personer

som slutter å være arbeidsledige. Det å se på slike strømmer inn i og ut av arbeidsledighet kan gi et mer utfyllende bilde av dynamikken på arbeidsmarkedet enn det som kommer til uttrykk i arbeidsledighetsraten.

Figur 6 viser bevegelser inn i og ut av arbeidsledighet for perioden januar 2021 til februar 2023. Tilgangsrate er definert som antall personer som registrerer seg som nye arbeidssøkere i løpet av en gitt måned, målt som andel av beholdningen av arbeidsledige ved starten av samme måned og tilsvarende for avgangsrate. Vi ser at det generelt har strømmet flere personer ut av ledighet enn inn i ledighet i perioden, altså har ledigheten falt. I gjennomsnitt har nye ledige utgjort 14 prosent av de arbeidsledige over perioden, mens 17 prosent har sluttet å være arbeidssøkere. De siste månedene har imidlertid tilgangen av nye arbeidsledige økt betydelig, og lå i februar 7 prosentpoeng høyere enn i februar i fjor. At tilgangsrate er høyere skyldes både at det er færre arbeidsledige (nevner) og at antallet nye arbeidssøkere ligger noe høyere. Avgangsrate er så langt i år på samme nivå som tilsvarende måneder i fjor.

**Figur 6. Tilgang og avgang av arbeidssøkere. Prosent av beholdningen av arbeidssøkere hver måned. Januar 2021 – februar 2023**



Kilde: NAV

Av de nye arbeidssøkerne i februar oppgir 83 prosent (12 400 personer) at de kom fra et tidligere jobbforhold. Av disse hadde 32 prosent mistet jobben sin, 20 prosent var permittert, 10 prosent var usikre på sin jobbsituasjon når de meldte seg som arbeidssøkere hos NAV, mens 10 hadde sagt opp eller kom til å si opp sin jobb. De resterende 2 500 som registrerte seg som arbeidssøkere i løpet av februar, kom dermed fra å være utenfor arbeidsstyrken. 66 prosent av disse svarte at de enten aldri har vært i jobb eller ikke vært i jobb de siste to årene, mens 20 prosent var nyutdannede eller ferdig med militærtjeneste.

Antallet nye arbeidssøkere har økt prosentvis mest for personer med bakgrunn fra lederyrker, ingeniør- og ikt-fag, samt bygg og anlegg det siste året (figur 7). Målt i antall personer er økningen størst innen bygg og anlegg, hvor det i februar var 500 flere som hadde vært arbeidssøkere i mindre enn fire uker enn i februar i fjor, fulgt av personer uten yrkesbakgrunn og industriarbeid. Kun fire yrkesgrupper har uendret eller litt

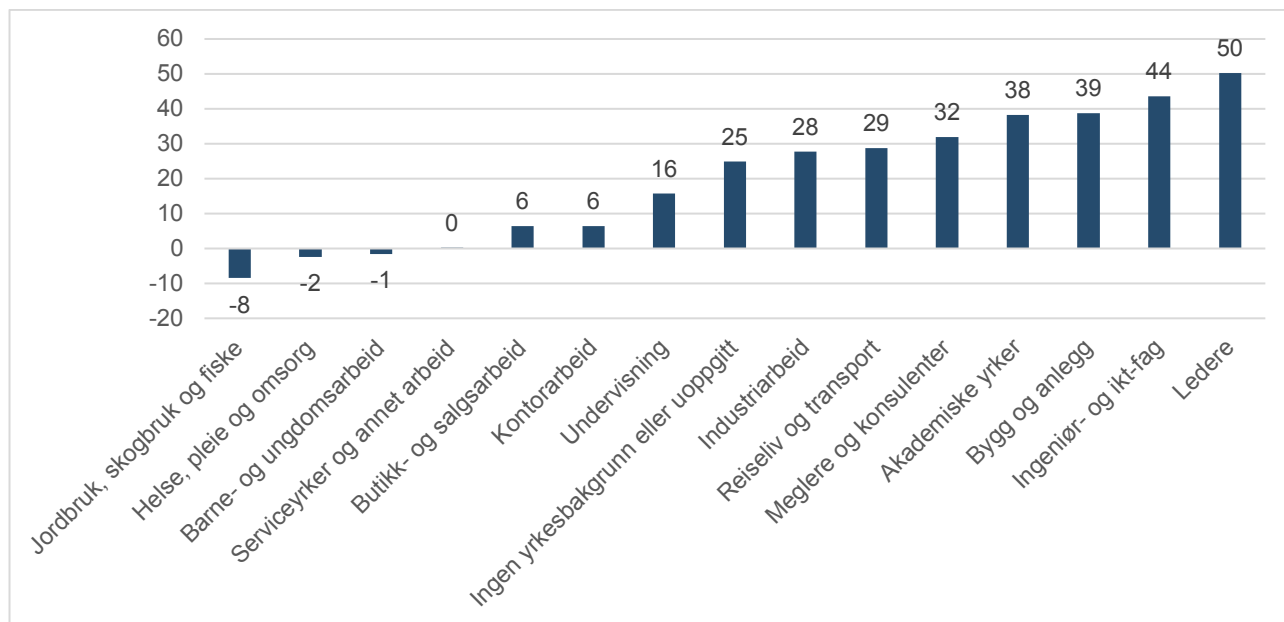
lavere antall nye arbeidssøkere, og for alle disse er endringen i antallet arbeidssøkere svært lavt.

### Flere permitterte

Ved utgangen av februar var 9 800 personer registrert som helt eller delvis permitterte arbeidssøkere hos NAV, noe som utgjør 0,3 prosent av arbeidsstyrken. Det har dermed blitt 6 400 flere permitterte siden utgangen av oktober (ikke sesongjustert), og antallet permitterte er nå på sitt høyeste nivå siden mars 2022.<sup>4</sup> Økningen de siste månedene har vært størst innen bygge- og anleggsarbeid og industriarbeid, som til sammen står for halvparten av økningen i antallet permitterte siden oktober.

Virksomheter som må si opp eller permittere 10 ansatte eller flere skal melde fra om dette til NAV så tidlig som mulig. Basert på disse meldingene lager vi månedlig statistikk over hvor mange varsel NAV har mottatt, og hvor mange personer som er berørt. Så langt i år (uke 1-10), har NAV mottatt varsel om per-

**Figur 7.** Prosentvis endring i antallet som har vært arbeidssøkere i mindre enn 4 uker. Februar 2022 – februar 2023



Kilde: NAV

<sup>4</sup> 1. april 2022 ble de siste midlertidige reglene fra koronaperioden fjernet, noe som blant annet gjorde at mange som hadde vært permittert i lang tid mistet permitteringsretten på dette tidspunktet. Dermed falt antallet permitterte fra 16 700 personer i mars til 8 500 i april 2022.

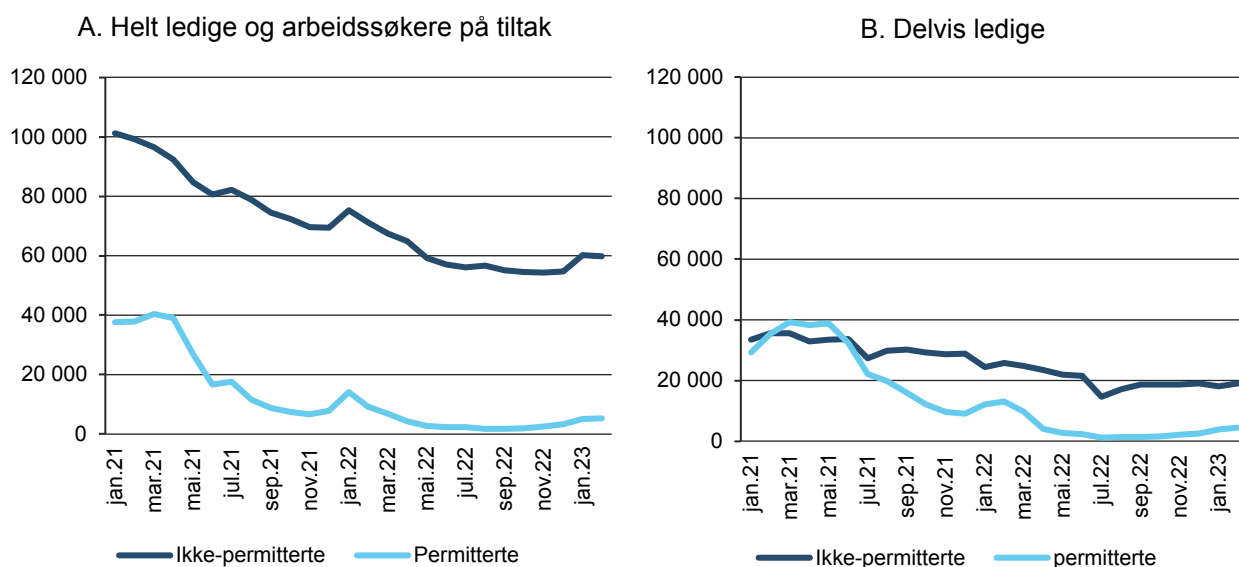
mittering av til sammen 7 500 personer. I tilsvarende periode i fjor var tallet på 6 100 personer. Vi ser altså en økning i varslene om permittering, om enn ikke veldig stor. Selv om en virksomhet melder at de må permittere kan situasjonen endre seg, slik at de ikke har behov for å permittere likevel. Samtidig kan disse varslene undervurdere permitteringen som kommer, dersom f.eks. mange bedrifter permitterer mindre enn 10 ansatte og dermed ikke trenger å varsle NAV. Antallet personer som er berørt av varsel om masseoppsigelse holder seg lavt. Så langt i år gjelder dette 4 700 personer, mot 2 300 i samme periode i fjor.

### Tre av fire i «utsatt» gruppe

Noen grupper er mer utsatt for å få langvarige negative konsekvenser av arbeidsledighet. Forskning viser for eksempel at arbeidsledighet i ungdomstiden kan få langvarig negative effekter på sysselsetting og lønnsutvikling, se Nilsen og Reiso (2014) og Skans (2011), mens Bratsberg m.fl. (2018) finner at en del innvandrergupper har større problem med å komme tilbake i jobb når de blir arbeidsledige enn befolkningen for øvrig. Derfor er også dette grupper som er prioritert i NAVs oppfølging, sammen med personer som har vært lenge arbeidsledige.

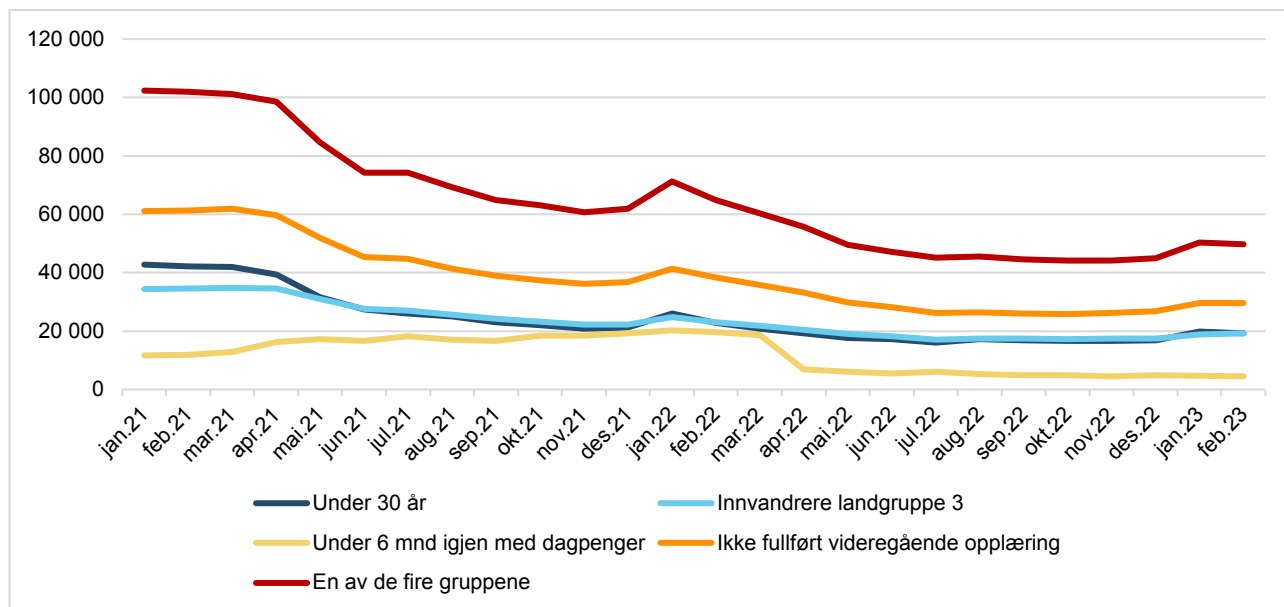
I figur 9 ser vi utviklingen i antallet helt ledige og arbeidssøkere som deltar i arbeidsmarkedstiltak som er unge, innvandrere, ikke har fullført videregående opplæring, har kort tid igjen med dagpenger, eller som er i minst en av disse fire gruppene. Ved utgangen av februar var om lag 49 800 i minst en av disse fire gruppene, som tilsvarer 76 prosent av alle som var registrert som helt ledig eller arbeidssøker i arbeidsmarkedstiltak hos NAV. En del vil være i flere av disse undergruppene, for eksempel en ungdom som ikke har fullført videregående opplæring. I februar i fjor var 81 prosent i en av disse fire gruppene, men det siste året har altså arbeidsledigheten falt relativt sett mer for disse gruppene enn andre. Det skyldes særlig en stor nedgang i gruppen som har mindre enn seks måneder igjen med dagpenger. Den må sees i sammenheng med at mange som hadde vært permittert lenge mistet sin permitteringsrett da reglene ble endret 1. april. Det resulterte i et stort fall i antallet permitterte i fjor vår, hvorav mange også hadde kort tid igjen av sin dagpengeperiode.

**Figur 8.** Antall helt ledige og arbeidssøkere på tiltak (panel A) og delvis ledige (panel B), fordelt på permitterte og ikke-permitterte. Januar 2021 – februar 2023



Kilde: NAV

**Figur 9:** Antall helt ledige og arbeidssøkere i arbeidsmarkedstiltak som tilhører «utsatte» grupper. Januar 2021 – februar 2023



Kilde: NAV

## NAVs arbeidsmarkedsprognose

Etter en hurtig innhenting og en betydelig nedgang i arbeidsledigheten i første del av 2022, stabiliserte ledigheten seg gjennom sommeren og høsten, før den har økt noe igjen de siste månedene. Justert for normale sesongvariasjoner var det 49 600 helt ledige i februar, noe som er en økning på 1 900 personer siden juli 2022.

Vi forventer at ledigheten fortsetter å øke framover. Det skyldes høy prisvekst, økt styringsrente og svaker utenlandsk etterspørsel. I gjennomsnitt venter vi 53 000 registrert helt ledige i år, og 61 000 neste år. Det tilsvarer 1,8 prosent av arbeidsstyrken i 2023, og 2,1 prosent i 2024.

Kapasitetsutnyttelsen i norsk økonomi er på et høyt nivå, men har avtatt litt det siste halve året. Bedriftene i Norges Banks regionale nettverk meldte i november om nedgang i kapasitetsutnyttelsen innenfor de fleste næringer, men at den fremdeles lå på et høyt nivå. Den høye, men avtagende kapasitetsutnyttelsen kommer også til uttrykk gjennom mangelen på arbeidskraft, der det i den samme undersøkelsen kommer

fram at 39 prosent av virksomhetene oppgir mangel på arbeidskraft som en begrensende faktor i produksjonen (figur 4).

I sentralbankens forventningsundersøkelse fra februar meldte 40 prosent av næringslivslederne at de forventet lavere lønnsomhet det kommende året, mot 23 prosent som forventet bedret lønnsomhet. NHO sin medlemsundersøkelse i mars viser det samme bildet, med en nettoandel på 16 prosent som ser negativt på markedsutsiktene det kommende halvåret.

Det siste året har vært preget av høy prisvekst, og i februar var konsumprisindeksen (KPI) 6,3 prosent høyere enn samme måned året før. Prisveksten falt dermed igjen, etter å ha økt en del i januar. Det er spesielt prisen på matvarer og strøm som har økt mye det siste året, selv om veksten i strømprisene har avtatt noe de siste månedene.

Høy inflasjon har bidratt til gjentatte økninger i styringsrenten det siste året. Den siste økningen kom i desember, da renten ble satt opp til 2,75 prosent. I 2023 forventer vi at Norges Bank vil sette renten

videre opp, før den flater ut på 3,5 prosent mot slutten av 2023. Økt rente trekker inn kjøpekraft fra husholdningene, øker kostnadene for bedriftene, og fører til at færre investeringsprosjekter blir lønnsomme. Men det tar noe tid før effekten av renteøkningene gjør seg gjeldende, og foreløpig har det ikke vært en nedgang i verken investeringer eller privat konsum. Vi forventer at effekten av renteøkningene vil bli synlige i 2023, og at dette vil svekke utviklingen i økonomien. Vi forventer også at prisveksten etter hvert vil avta, og at kombinasjonen av mer moderat prisvekst og lavere temperatur i økonomien vil føre til at Norges Bank begynner å senke styringsrenten i 2024.

Kronekursen har svekket seg kraftig det siste halvåret. Euro-kronekursen er i midten av mars på sitt svakeste nivå noensinne, med unntak av en kort periode umiddelbart i etterkant av pandemiutbruddet i 2020. Årsaken til kronesvekkelsen er sammensatt, men må sees i sammenheng med både realrentedifferansen, oljepriisen og risikosentiment i valutamarkedene (se for eksempel Benedictow og Hammersland (2022)). Vi har lagt til grunn at kronen vil styrke seg noe fra dagens rekordsvake nivå, men dette er et usikkerhetsmoment som kan påvirke både eksportvolum, inflasjon og rentesettingen framover.

Internasjonalt er det overordnede bildet likt hos flere av våre viktigste handelspartnere. I både USA og i eurosonen er det høy prisvekst, spesielt på energi og matvarer. For å dempe inflasjonen har sentralbankene satt opp renten, noe som ytterligere øker levekostnadene. Samtidig er sysselsettingen høy og ledigheten lav, noe som bidrar til at aktivitetsnivået foreløpig holder seg på et høyt nivå. Framover forventer vi relativt svak vekst hos våre handelspartnere, noe som vil bidra til svekket utenlandsk etterspørsel etter norske varer og tjenester.

Privat konsum økte med 6,5 prosent i 2022. I første halvår var det en økning i tjenestekonsumet på bekostning varekonsumet, noe som må sees i sammenheng med opphevingen av de siste smitteverntiltakene i februar 2022. Siden august har derimot også varekonsumet tatt seg opp. På tampen av året var det en kraftig økning i varekonsumet som følge av høye elbilleveranser, som skyldtes økte avgifter fra 1. januar.

Konsumet har altså holdt seg oppe på tross av høy prisvekst og økte renter. Dette har trolig sammenheng med at mange hadde høy sparing gjennom pandemien, som de har tært av gjennom året. Ifølge inntekts- og kapitalregnskapet til SSB falt spareraten kraftig gjennom 2022, og var negativ i fjerde kvartal. Vi forventer at betydningen av disse oppsparte midlene gradvis vil avta framover, og at utviklingen i privat konsum blir relativt svak i 2023.

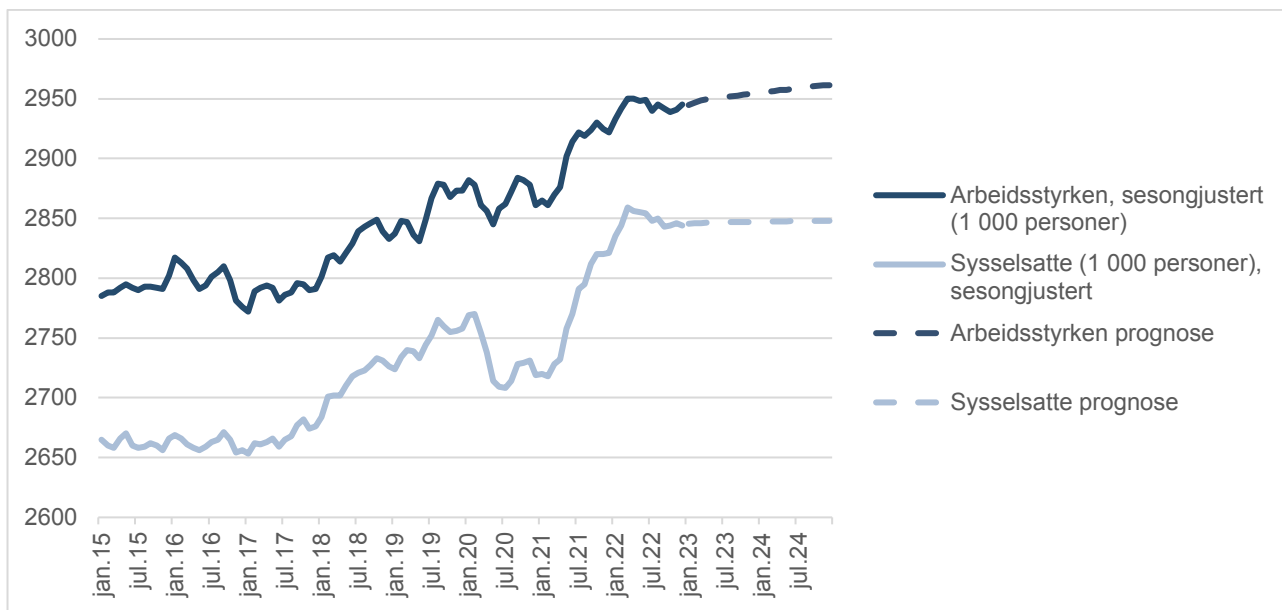
Boliginvesteringene gikk ned med 1,4 prosent i 2022. Den svake utviklingen ligger an til å fortsette i 2023, som følge av økte byggekostnader og utsikter til en nedgang i boligprisene. Renteøkningene påvirker boligbyggingen både direkte ved å øke finansieringskostnadene og indirekte gjennom negativt press på boligprisene.

På den andre siden er det utsikter til økte investeringer i både olje- og gassvirksomhet, samt i industrien i 2023. Etter tre år med nedgang i petroleumsinvesteringene er det ventet en økning i 2023 og 2024. Ifølge SSB (2022) er det ventet betydelige investeringer framover i forbindelse med utbygging av blant annet NOA Fulla, Krafla og King Lear. Selv om utsiktene til økte investeringer i olje, gass og industrivirksomhet bidrar til å trekke opp samlede realkapitalinvesteringer i 2023, bidrar likevel de negative boliginvesteringene til at de samlede utsiktene til realkapitalinvesteringer i 2023 og 2024 er lavere enn i vår forrige prognose.

Det er flere store usikkerhetsmoment som kan få betydning for utviklingen framover. En faktor er uro i banksektoren i USA. 10. mars kom meldingen om at Silicon Valley Bank ble stengt av amerikanske myndigheter, og ble med det den største banken som har gått konkurs siden finanskrisen. Myndighetene var raske med å iverksette tiltak i et forsøk på å unngå en bred mistillit til banksektoren, og for å unngå en kjedereaksjon av problemer som sprer seg til andre deler av økonomien.

Et annet usikkerhetsmoment er knyttet til faren for en energikrise i Europa og strømkrise i Norge. Etter en våt høst og relativt mild vinter ser det ut til at faren for dette har avtatt, og strømprisen i Norge har falt fra de

**Figur 10.** Antall personer i arbeidsstyrken og antall sysselsatte ifølge AKU. 1 000 personer. Sesongjusterte tall

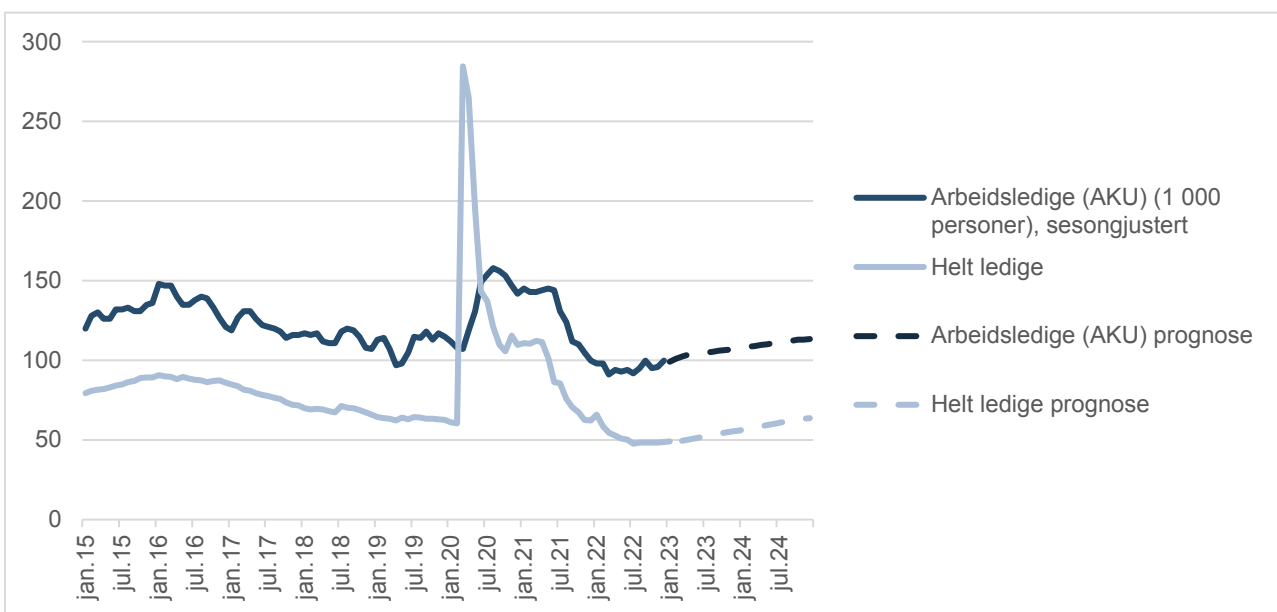


Kilde: SSB og NAV

rekordhøye nivåene vi opplevde i perioder i fjor. Kri- gen i Ukraina ser også ut til å være inne i en mer stabil fase, og skaper mindre usikkerhet nå enn den første perioden. Her kan det likevel komme ny utvikling som øker usikkerheten. Et siste usikkerhetsmoment er

den høye inflasjonen, som fortsatt er langt over inflasjonsmålet både i Norge og andre land. Her er det stor usikkerhet rundt hvor lang tid det vil ta før inflasjonen kommer ned igjen mot inflasjonsmålet, og dermed også hvor høy renten vi bli og hvor lenge den vil holde

**Figur 11.** Antall registrerte helt ledige og ledige ifølge AKU. 1000 personer. Sesongjusterte tall



Kilde: SSB og NAV

seg høy. Vi har lagt til grunn at inflasjonen vil falle utover året og neste år, og at dette vil føre til at sentralbanken begynner å sette ned styringsrenten i 2024.

Samlet sett forventer vi altså beskjeden vekst i norsk økonomi og en svakere utvikling på arbeidsmarkedet framover. Selv om arbeidsledigheten vil stige noe, innebærer vår prognose en fortsatt lav ledighet. Samtidig vil sysselsettingen holde seg høy selv om den positive utviklingen stopper opp. Vi forventer altså at den norske økonomien og arbeidsmarkedet vil komme seg greit gjennom møtet med høy inflasjon og økte renter.

I en situasjon med fortsatt lav ledighet er det gode muligheter for å få flere av de som er registrert hos NAV i jobb. Vi er nå også inne i en periode hvor det kommer mange flyktninger fra Ukraina, noe som er positivt for et arbeidsmarked med stort behov for arbeidskraft. Andre grupper som kan nyte godt av fortsatt lav ledighet er personer som mottar arbeidsavklaringspenger eller deltar i kvalifiseringsprogrammet. Med det arbeidsmarkedet vi nå venter er det viktig for NAV å hjelpe arbeidsgivere med å få tak i arbeidskraft, og se på hvilke tiltak og oppfølging som kan få arbeidssøkere raskt i arbeid. Samtidig er det fortsatt viktig at man oppnår en arbeidstilknytning som kan bli langvarig.

**Tabell 1. NAVs prognose for utviklingen i norsk økonomi i 2023 – 2024. Historisk utvikling i 2022. Prosentvis vekst om ikke annet er angitt**

	2022	2023	2024
<b>Arbidsmarked</b>			
Registrerte helt ledige, antall	52 100	53 000	61 000
Registrerte helt ledige i prosent av arbeidsstyrken	1,8	1,8	2,1
AKU-arbeidsledige i prosent av arbeidsstyrken	3,2	3,6	3,8
Sysselsettingsvekst (AKU)	2,7	-0,1	0,0
Arbeidsstyrkevekst (AKU)	1,5	0,3	0,3
Sysselsettingsandel* (AKU), nivå	70,3	69,8	69,4
Yrkesdeltakelse*, nivå	72,6	72,4	72,1
<b>Realøkonomi</b>			
Konsum i husholdninger mm	6,8	0,9	1,9
Bruttoinvesteringer Fastlands-Norge	6,6	-0,2	-1,6
Eksport	5,9	5,2	2,4
Bruttonasjonalprodukt Fastlands-Norge	3,8	1,0	1,4
BNP-vekst handelspartnere (veid gjennomsnitt)	3,3	0,5	1,7
<b>Valutakurs og oljepris (nivå)</b>			
NOK per euro	10,1	10,9	10,9
Råoljepris i dollar	99	84	79

\* Sysselsettingsandelen og yrkesdeltakelsen oppgitt i tabell 1 er i tråd med ny AKU.

Kilde: NAV

**Tabell 2. Befolkning i yrkesaktiv alder, arbeidsstyrken, sysselsatte og arbeidsledige ifølge AKU og NAV.**

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Befolkning 15–74 år	3 966 000	3 993 000	4 015 000	4 035 000	4 024 000	4 054 000
Arbeidsstyrken	2 763 000	2 802 000	2 830 000	2 840 000	2 902 000	2 944 000
Sysselsatte	2 647 000	2 694 000	2 724 000	2 710 000	2 774 000	2 849 000
Yrkesdeltakelsen	69,70 %	70,20 %	70,50 %	70,40 %	72,10 %	72,60 %
Sysselsettingsandel	66,70 %	67,50 %	67,80 %	67,20 %	68,90 %	70,30 %
AKU-arbeidsledige	117 000	108 000	106 000	130 000	128 000	96 000
AKU-arbeidsledige i prosent av arbeidsstyrken	4,20 %	3,80 %	3,70 %	4,60 %	4,40 %	3,20 %
Registrerte helt ledige (NAV)	74 235	65 547	63 451	141 939	88 862	52 148
Registrerte helt ledige i prosent av arbeidsstyrken	2,70 %	2,40 %	2,30 %	5,00 %	3,20 %	1,80 %

Kilde: SSB og NAV

### Makromodellen KVARTS

NAV's prognose om utviklingen i norsk økonomi og arbeidsmarked er basert på modellsimuleringer med den makroøkonometriske modellen KVARTS. KVARTS er en modell for norsk økonomi utviklet av SSB. Modellen er estimert på data fra nasjonalregnskapet og basert på økonomisk teori. For mer informasjon om modellen, se *MODAG og KVARTS - SSB*.

### Referanser

Benedictow, Andreas og Roger Hammersland (2022) «Why has the Norwegian krone exchange rate been persistently weak? A fully simultaneous VAR approach». Statistics Norway Discussion Paper; No. 981.

Bratsberg, Bernt, Oddbjørn Raaum og Knut Røed (2018) «Job loss and immigrant labor market performance» *Economica*, 85 (337).

Nilsen, Øyvind Anti og Katrine Holm Reiso (2014) «Scarring Effects of Early-Career Unemployment» *Nordic Economic Policy Review*, 2014, 1, 13–45.

Skans, Oskar Nordstrøm (2011) «Scarring effects of the first labour market experience» *IZA Discussion Paper No. 5565*.

Statistisk Sentralbyrå (2022) «Økt anslag på oljeinvesteringene indikerer lavere fall i 2022».



# INNSTRAMMINGER I REGELVERK OG PANDEMI – NYE AAP-MOTTAKERE FRA 2016 TIL 2022

Av Mia Danielsen, Åshild Male Kalstø og Eirik Grønlien

## Sammendrag

*I årene 2016-2018 gikk antall nye mottakere av AAP ned, men økte markant i 2019. Med koronapandemien i 2020 økte antallet videre, og har siden holdt seg på et høyere nivå enn i årene før. I denne artikkelen undersøker vi mulige årsaker til veksten.*

*Mer enn halvparten av økningen i nye AAP-mottakere i 2019 skjer blant dem som har mottatt ytelsen tidligere (62 prosent). En del av denne økningen ser ut til å skyldes innføringen av karenssår. Samtidig er det også en betydelig økning i helt nye mottakere som starter å motta AAP dette året.*

*Noen av kjennetegnene til de nye AAP-mottakere endrer seg i 2019. Det er vanskelig å avgjøre om dette skjer som følge av regelverksendringene i 2018, eller om det er en del av en mer langvarig trend. I 2019 er det en reduksjon i andelen nye mottakere som har hatt sykepenges i forkant av AAP-perioden, og en økning i personer som har vært arbeidssøkere i forkant. Det er også en økning i andel innvandrere som starter på AAP dette året. Samtidig finner vi kun små endringer i mottakernes alder, kjønn og diagnose.*

*Det er en markant økning i avslag på AAP-søknader i 2018. Fra 2019 reduseres dette igjen. Dette taler for at oppmykning av praksis kan være med på å forklare økningen i antall nye mottakere av AAP i 2019.*

*Den høye arbeidsledigheten under koronapandemien, førte til en økning i antall nye AAP-mottakere, men veksten er mindre enn i tidligere perioder med høy arbeidsledighet. I 2020-2022 forsetter nedgangen i avslag på AAP-søknader. Antall og andel som hadde mottatt sykepenges i forkant øker, og vi finner at flere har vært arbeidssøkere før de starter å motta AAP. Veksten i andelen innvandrere fortsetter også i disse årene.*

## Innledning og problemstilling

Arbeidsavklaringspenger (AAP) er en midlertidig helserelatert ytelse man som hovedregel kan motta i inntil tre år. Mens man mottar AAP, får man arbeidsrettet oppfølging fra NAV. Målet med oppfølgingen er at personen, sammen med NAV, skal avklare mulighetene for å beholde eller komme i arbeid. Hvis man kommer frem til at det ikke er mulig, vil som regel alternativet videre være uføretrygd. Det betyr ofte at personen står helt eller delvis utenfor arbeidsmarkedet resten av livet. Hvor mange som begynner å motta AAP vil på sikt påvirke hvor mange som blir uføre. Det er derfor viktig å følge med på utviklingen i hvor mange som starter å motta AAP, og om det skjer endringer i denne gruppen over tid. Siden personer som mottar AAP er svært forskjellige, er det flere aspekter ved samfunnsutviklingen som kan påvirke antallet som mottar ytelsen. Noen har vært i arbeid, i lang eller kort tid, og andre har aldri hatt lønnsinntekt. Kunnskap om kjennetegn ved mottakerne, og mulige årsaker til at de mottar AAP, er viktig for å vurdere om AAP faktisk spiller den rollen den var tiltenkt i arbeids- og velferdspolitikken.

I årene 2016-2018 gikk antall nye mottakere av AAP ned, men økte markant i 2019. Med koronapandemien i 2020 økte antallet videre, og har siden holdt seg på et høyere nivå enn i årene før. I denne artikkelen skal vi undersøke veksten i antall nye mottakere siden 2019. Vi undersøker om de som starter å motta AAP er helt nye mottakere eller om de har mottatt ytelsen tidligere, og eventuelt hvor lenge det er siden. Med dette ønsker vi å få mer kunnskap om hvorvidt regelverksendringene i 2018 har påvirket hvor mange som starter å motta AAP. Videre undersøker vi, ved å bruke deskriptiv statistikk, om økningen i 2019 kan forklares med endringer i sammensetningen av nye mottakere av AAP. Vi undersøker perioden fra 2016 til 2022, og ser på utviklingen i de nye AAP-mottakernes alder, kjønn, diagnose, fødeland, tidligere mottak av sykepenger og om de har vært registrert som arbeidsledige. Siden perioden vi undersøker inkluderer koronapandemien, vil vi også undersøke om koronapandemien påvirket kjennetegn ved dem som startet å motta AAP.

## Regelverksendringer påvirker hvor mange som starter på AAP

I 2018 ble det gjort omfattende endringer i regelverket for AAP. Hensikten med regelverksendringene var å gjøre inngangen til AAP «smalere», og stønadsløpet «strammere», med raskere avklaringer og økt overgang til arbeid (Prop. 74 L 2016-2017). Dette innebar blant annet at ordinær maksimal varighet for mottak av AAP ble redusert fra fire til tre år, og at vilkårene for å få forlenget ytelsen utover ordinær maksimaltid ble strengere. I tillegg ble det innført et karensår, som medførte at de som hadde brukt opp de tre (fire) årene med AAP måtte vente i ett år før de kunne få innvilget AAP på nytt. Føringer om at sykdom, skade eller lyte skal være en vesentlig medvirkende årsak til den nedsatte arbeidsevnen ble tatt inn i lovteksten. Denne endringen var en presisering av gjeldene rett, ettersom dette har vært en del av rundskrivet til lovteksten i lengre tid (Lande 2021).

Innstrammingen i regelverket for AAP påvirket hvor mange som startet å motta AAP i 2018. Det var både færre som søkte om AAP, og flere av de som søkte som fikk avslag (Lande 2019). Siden har dette snudd, og i 2019 økte både antall søknader og andelen innvilgelser (Lande 2021). I 2019 økte dermed antall nye mottakere av AAP markant, og har videre holdt seg på et høyere nivå enn i årene før.

Lande (2021) fant at søknadsveksten i 2019 var, relativt sett, størst blant dem som hadde mottatt AAP tidligere, og peker på regelverksendringen i 2018 som en mulig forklaring. Strengere vilkår for å forlenge ytelsen, og innføringen av karensår, kan ha ført til at personer som gikk ut makstid på AAP, men ikke var avklart til arbeid eller uføretrygd, startet på et ny AAP-periode etter ett år med karens. Dermed økte antallet nye AAP-mottakere i 2019. Før regelverksendringen ville disse i større grad fortsatt å motta AAP (med forlengelser), og dermed ikke kommet tilbake som nye mottakere.

I 2019 var det også en økning i AAP-søknader fra personer som *ikke* hadde mottatt AAP de siste 12 månedene (Lande 2021). Derfor er det sannsynlig at utviklingen også har andre årsaker enn karensregelen. Andelen innvilgede AAP-søknader falt sterkt i 2018,

etter å ha ligget ganske stabilt i perioden 2015-2017. Denne andelen øker igjen fra begynnelsen av 2019. Det kan derfor virke som at regelverksendringene i 2018 hadde en påminnelseeffekt, men kun midlertidig. Lande (2021) trekker derfor frem at noe av økningen i 2019 kan forklares med at praksis ble oppmyket.

### Flere starter å motta AAP når det er dårlige tider på arbeidsmarkedet

Hvor mange som starter å motta AAP henger også sammen med arbeidsmarkedssituasjonen. Høy arbeidsledighet medfører ofte at flere begynner å motta AAP (Lima 2016; Kann mfl. 2016; Lande 2019; Kann og Grønlien 2021). Dette skyldes at det i perioder med høy arbeidsledighet er vanskelig å komme inn på arbeidsmarkedet, spesielt for personer med dårlig helse. Samtidig vil personer med svak helse ofte ha større utfordringer med å skaffe seg ny jobb dersom de mister den gamle, sammenlignet med personer med god helse (Fevang og Røed 2006; Kann mfl. 2016).

Når arbeidsledigheten øker, øker også lengden på sykefraværene (Nossen 2014; Nossen 2022). Hvor høyt sykefraværet er, og hvor mange som går ut maks-tid på sykepenger, vil påvirke hvor mange som starter å motta AAP (Kann mfl. 2013). Det er også slik at arbeidsledige har større sannsynlighet for å starte på en helserelatert ytelse jo lengre de er arbeidsledige. Sannsynligheten for overgang til helserelaterte ytelser øker også markant når retten til dagpenger løper ut (Yin mfl. 2019; Furuberg og Kalstø 2017; Røed og Zhang 2005).

Koronapandemien medførte høy arbeidsledighet og utfordringer på arbeidsmarkedet. Det er grunn til å tro at dette også påvirket antallet nye mottakere av AAP i 2020, 2021 og deler av 2022. Dahl mfl. (2021) undersøkte utviklingen i nye AAP-mottakere i 2020. De finner en markant økning i antallet som startet å motta AAP under de to nedstengningene av Norge i 2020 (mars og november), men at antall nye mottakere mellom de to nedstengningene var lav. Veksten i antall nye mottakere av AAP var lavere i 2020 enn under finans-krisen i 2009, selv om ledigheten i 2020 var høyere. Koronapandemien var, i motsetning til tidligere perio-der med høy arbeidsledighet, ikke en etterspørselssturt nedgangstid. Dahl mfl. (2021) peker på at den høye

andelen av de arbeidsledige som var permitterte, og ikke oppsagt, kan være en mulig forklaring på at færre enn forventet startet å motta AAP under pandemien. Hele 72 prosent av nye arbeidssøkere i første halvår av 2020 var permitterte, mot 5 prosent i tiden rett før pan-demien (Furuberg 2021; Gjerde mfl. 2020). De permit-terte gikk som regel tilbake til arbeidsplassen sin når smitteverntiltakene ble opphevet. Furuberg (2021) fin-ner at 73 prosent av alle som registrerte seg som arbeidsledig i første halvår av 2020 ikke lenger var registrert som arbeidsledig etter fem måneder.

Under koronapandemien ble det iverksatt flere endringer i regelverket for NAV sine ytelser som også kan ha påvirket hvor mange som startet å motta AAP (se faktaboks for mer informasjon om koronaregel-verket).

### Regelverk for arbeidsavklaringspenger

Arbeidsavklaringspenger (AAP) skal sikre inntekt i perio-der man har behov for hjelp fra NAV til å skaffe eller beholde arbeid på grunn av sykdom eller skade. For å ha rett på AAP må:

- Arbeidsevnen være nedsatt på grunn av sykdom, skade eller lyte. Som hovedregel må arbeidsevnen være nedsatt med minst 50 prosent.
- Arbeidsevnen være nedsatt til alle typer arbeid som en er kvalifisert for.
- Man som hovedregel ha vært medlem av folketryg-den i minst 5 år.
- Man være mellom 18 og 67 år.

For å få AAP må det være mulig at arbeidsevnen kan bli bedre slik at personen kan beholde eller skaffe arbeid gjennom behandling, arbeidsrettede tiltak eller oppføl-ging fra NAV.

AAP gir en utbetaling på 66 prosent av tidligere inntekt inntil 6G<sup>1</sup>. AAP blir fastsatt på grunnlag av den pensjons-givende inntekten man hadde i året før arbeidsevnen ble nedsatt med minst 50 prosent. Personer med liten eller ingen inntekt før arbeidsevnen ble nedsatt kan få en min-ste årlig ytelse, en minstesats. Minstesatsen avhenger av alderen. For personer som er 25 år eller eldre er minste-satsen 2G, men for personer som er under 25 år er min-stesatsen 2/3 av 2G.

Kilde: Folketrygdloven, kapittel 11; nav.no

<sup>1</sup> Grunnbeløpet i folketrygden. I 2022 utgjorde grunnbeløpet 111 477 kr.

## Regelverksendringer som kan ha påvirket hvor mange som begynte å motta AAP

### Regelverksendringer i 2018:

- Føringer om at sykdom/skade/lyte skal være en vesentlig medvirkende årsak til den nedsatte arbeidsevnen ble tatt inn i selve lovteksten. Dette er momenter som tidligere var i rundskrivet til lovteksten.
- Avgjørelsen om arbeidsevnen er nedsatt med minst halvparten ble flyttet fra NAV Arbeid og ytelser til NAV-kontoret.
- Den som har mottatt AAP ut maksimal periode, må vente i 52 uker før det kan gis en ny periode med AAP. Karensperioden ble midlertidig opphevet 1. februar 2022 med koronaforskriften og endelig med lovendring fra 1. juli 2022.
- Vilkårene for å få forlengelse av AAP-perioden ble strengere. Det ble satt en begrensning på forlengelser på inntil 2 år. Nye regler for forlengelse gjaldt personer som nådde ordinær maksimaltid på AAP f.o.m. 2018.
- Maksimal ordinær stønadperiode ble redusert fra fire til tre år for alle som får innvilget AAP fra 1. januar 2018 eller senere.

### Regelverksendringer under koronapandemien og senere: Dagpenger og permittering:

- Midlertidig inntektsgrense for dagpenger ble senket fra 1,5G til 0,75G det siste året (eller fra 3G til 2,25G de siste tre årene). Innført 20. mars 2020, opphevet januar 2021, gjeninnført fra 19. februar, opphevet 1. april 2022.
- For personer som ble permittert under koronapandemien ble maksimal permitteringsperiode først utvidet til ut juni 2020. Deretter har det blitt utvidet flere ganger frem til 1. april 2022.

### Arbeidsavklaringspenger:

- Maksimal varighet knyttet til henholdsvis treårsgrensen (eventuelt fireårsgrensen) og de som er forlenget utover det (innenfor toårsgrensen) økte med 6 måneder for alle som mottok AAP per 16. mars 2020, og alle nye tilfeller av AAP i løpet av perioden 16. mars – 31. oktober 2020. Forlengelse ble videreført for de fleste AAP-mottakere ved ulike tidspunkter gjennom pandemien og det ble innført en overgangsordning fra 1. juli 2022. Overgangsordningen medførte at mottakere som hadde stønadperiode som utløp i perioden fra og med 30. juni til og med 30. oktober 2022, fikk forlenget stønadperioden til og med 31. oktober 2022. Denne gruppen har deretter hatt mulighet til å forlenge stønaden eller søke om ny periode.

Kilder: Folketrygdloven, kapittel 11; Lov om endring i folketrygdloven; Midlertidig koronaforskrift; Dahl mfl. (2021); Kann og Dokken (2019); Lande (2021).

## Data og metode

I denne analysen beskriver vi utviklingen i antall nye AAP-mottakere i perioden 2016-2022 med registerdata fra NAV. Vi undersøker om det har vært endringer i kjennetegn ved dem som starter å motta AAP. En person regnes som ny mottaker av AAP dersom hen mottar AAP i en gitt måned, men ikke mottok AAP i de to foregående månedene. I vår analyse har vi korrigert tallene for etterbetalinger. Vi tar da bort alle som mottar AAP en gitt måned, men som ikke mottok AAP i de to foregående månedene, og samtidig ikke mottar AAP i de to påfølgende månedene (se tabell v1 i vedlegget for oversikt over hvor mange etterbetalinger vi har utelatt hvert år).

Vi undersøker utviklingen i følgende kjennetegn: alder, diagnose, kjønn og fødeland. Her skiller vi mellom norskfødt og født i utlandet. Sistnevnte refereres til som innvandrere. Videre undersøker vi utviklingen i mottak av sykepenger og arbeidssøkerstatus.

Vi undersøker også hvor mange av de nye AAP-mottakerne som har mottatt AAP tidligere og hvor lenge det er siden de mottok ytelsen. Dette gjør vi blant annet for å undersøke hvordan karensregelen kan ha påvirket antall nye mottakere. Det gjøres ingen registreringer som gjelder AAP dersom en person er i en karensperiode, og det er også utfordrende å beregne antall som kommer tilbake etter endt karensperiode. Vi benytter derfor opphold mellom perioder med AAP ytelse som et mål for å vurdere effekten av karensregelverket på antall nye AAP-mottakere.

I noen av figurene viser vi nye AAP-mottakere som prosentandel av risikobefolkningen. Risikobefolkningen er definert som alle som i starten av året er bosatt i Norge, mellom 18 og 66 år og som på det tidspunktet ikke er uføretrygdet. Vi omtaler risikobefolkningen som befolkningen i analysen.

For å kunne vurdere eventuelle endringer i saksbehandling av vedtak om AAP, har vi også med data på andel søknader om AAP som blir avslått. Vurderingen av om en søker har rett til AAP gjøres i to ulike instanser. Veileder ved NAV-kontoret vurderer søkers muligheter til å fungere i inntektsgivende arbeid til tross for helseutfordringer. Dersom veileder vurderer

at arbeidsevnen er nedsatt med minst 50 prosent som følge av sykdom, skade eller lyte vil det fattes vedtak om nedsatt arbeidsevne (etter Folketrygdloven § 11-5). Søknaden oversendes deretter NAV Arbeid og ytelser (NAY) som vurderer øvrige vilkår for AAP. Hvis søknaden innvilges ved NAY innebærer det at hele søknaden om AAP er innvilget. Søknader som blir avslått ved NAV-kontoret (§11-5) blir ikke oversendt NAY. Det er altså mulig å få avslag i to ulike instanser, men alle søknader som behandles av NAY vil først ha fått et positivt vedtak om nedsatt arbeidsevne fra NAV-kontoret. Dersom andelen søknader som ender med avslag endres over tid kan dette indikere en endring i regelverket, men det kan også komme som følge av en endring i hvordan regelverket tolkes og praktiseres.

## Markant økning i nye AAP-mottakere i 2019

I 2018, da regelverksendringen som skulle føre til en «smalere inngang» trådte i kraft, var antall som startet å motta AAP spesielt lavt (figur 1). I 2018 startet 49 100 personer å motta AAP, en nedgang på 7 prosent fra 2016. I årene etter 2018, har det derimot vært en relativt kraftig økning i antall nye AAP-mottakere.

Økningen var størst mellom 2018 og 2019, da antall nye mottakere av AAP økte med rundt 5 700 personer eller 12 prosent. I 2020 økte antallet ytterligere og har i 2021 og 2022 vært på omtrent samme nivå. I 2022 var det 57 200 nye mottakere av AAP, en økning på 17 prosent sammenlignet med 2018.

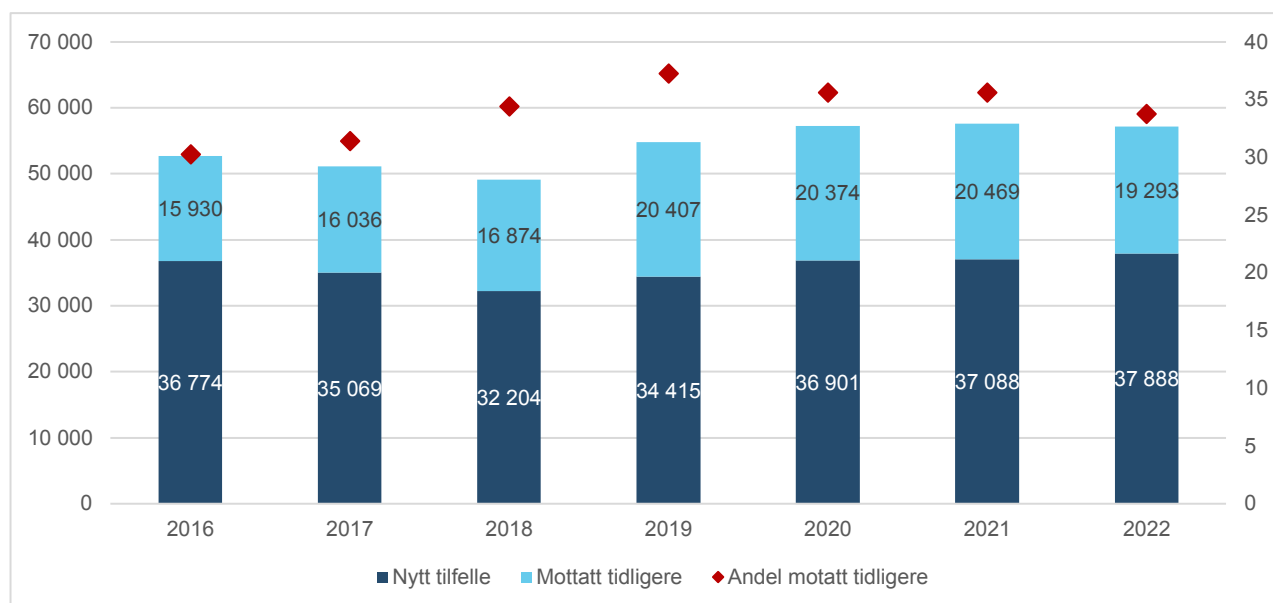
### Flere helt nye mottakere fra 2019...

Antallet nye mottakere av AAP, som ikke har mottatt AAP tidligere, gikk ned fra 2016 til 2017, og ytterligere ned i 2018 (figur 1). I 2019, var det en økning i antall helt nye AAP-mottakere på 2 200 personer, men antallet var lavere enn i både 2016 og 2017. Det betyr at 38 prosent av økningen i nye mottakere fra 2018 til 2019 skyldes at det ble flere helt nye mottakere. I årene etter 2019 har hele økingen i nye AAP-mottakere skjedd i denne gruppen. Fra 2019 til 2020 økte antallet i gruppen fra 34 400 personer til 36 900, og lå dermed omtrent på samme nivå som i 2016. Antallet økte både i 2021 og i 2022. I 2022 gikk antall nye mottakere som hadde mottatt AAP tidligere ned, samtidig økte antall helt nye mottakere nesten tilsvarende.

### ...men også flere gjengangere

Fra 2018 til 2019 økte nye AAP-mottakere som har mottatt ytelsen tidligere (heretter kalt gjengangere)

**Figur 1.** Utvikling i antall nye mottakere av AAP. Fordelt etter nytt tilfelle, mottatt tidligere og andel nye mottakere som har mottatt AAP tidligere (høyre akse, prosent). Antall. 2016 – 2022.



Kilde: NAV

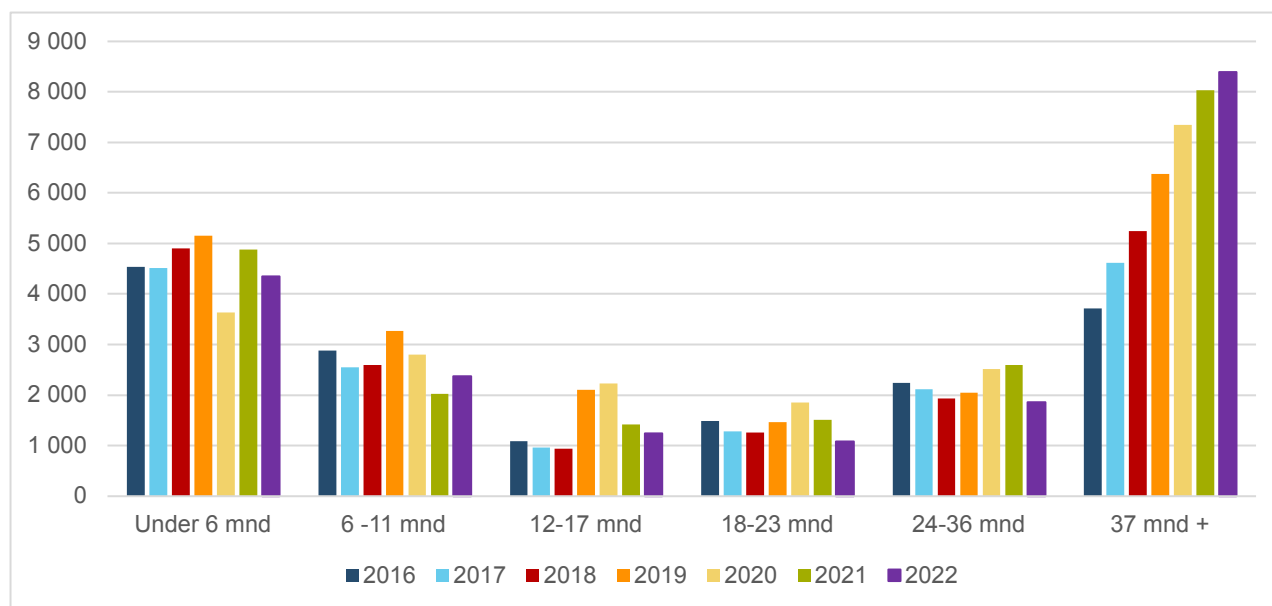
med 3 500 personer. Det betyr at 62 prosent av økningen fra 2018 til 2019 skjedde i denne gruppen. Fra 2018 til 2019 økte andelen gjengangere av alle nye mottakere fra 34 til 37 prosent. I 2016 var tilsvarende andel 30 prosent. Andelen gjengangere gikk noe ned i 2020 og 2021 (til 36 prosent) og falt ytterligere i 2022 til samme nivå som i 2018.

Deler av økningen i gjengangere på AAP skyldes sannsynligvis innføringen av karenstiden (figur 2). Fra 2018 til 2019 var det en dobling i antallet nye AAP-mottakere med opphold fra AAP på mellom 12 og 17 måneder, fra 940 i 2018 til 2 105 i 2019. Det er med all sannsynlighet i denne gruppen personer som kommer tilbake etter ett år med karenstid og befinner seg. Selv om det er en dobling i antallet, er dette en liten gruppe, og kan dermed bare forklare deler av økningen i 2019. Det var også en økning i gruppen med opphold på 6-11 måneder og 18-23 måneder. Noen av disse kan også tilhøre karenstiden. Fra 2018 til 2019 endret antallet i disse tre oppholdsgruppene seg fra 4 800 til 6 800 personer. Gruppen som potensielt er tilbake fra karenstid økte altså med mellom 1 000-2 000 personer. Karenstiden ser dermed ut til å forklare 20-36 prosent av økningen i antall nye AAP-mottakere i 2019.

I begynnelsen av koronapandemien var det en videre liten økning i karenstidgruppen, mens antallet ble kraftig redusert i 2021. Fra begynnelsen av februar 2022 ble karenstidregelen midlertidig opphevet. Vi kunne da forvente at antall gjengangere ville øke, ettersom både de som var i karenstid i 2021, og de som potensielt måtte ha det i 2022, kunne søke om en ny periode med AAP. Det var imidlertid færre gjengangere i 2022 enn i årene med karenstidregelen. Reduksjonen fordelte seg over alle oppholdsgruppene (figur 2), med unntak av de som hadde et opphold på 6-11 måneder. For denne gruppen var det en liten økning, på rundt 300 personer. Dette er sannsynligvis de som var i karenstid i 2021, men som ikke hadde gått hele karenstid før regelen ble opphevet. Nedgangen i karenstidgruppen i både 2021 og 2022 kan også ha sammenheng med at mange fikk utvidet AAP-perioden sin gjennom det midlertidige regelverket under koronapandemien, som betyr at færre gikk til makstid og potensielt måtte ha et karenstidår.

Mange av gjengangerne startet å motta ytelsen igjen etter et opphold på tre år eller mer (figur 2). Dette er de som har vært syke en periode og mottatt AAP, for så å ikke motta AAP, men som igjen mottar ytelsen etter et lengre opphold. Gjennom hele perioden har

**Figur 2.** Utvikling i antall nye AAP-mottakere som har mottatt AAP tidligere. Gruppert etter antall måneder siden de mottok AAP sist. Antall. 2016-2022.



Kilde: NAV

det vært en jevn økning i denne gruppen. En sannsynlig forklaring på økningen er at jo lengre AAP-ordningen har eksistert, desto flere i befolkningen vil ha mottatt ytelsen på et tidspunkt, som videre fører til flere gjengangere. Fra 2018 til 2019 økte denne gruppen med 1 100 personer. Det betyr at 20 prosent av økningen fra 2018 til 2019 skjedde i denne gruppen.

Vi finner altså at en større del av økningen i nye AAP-mottakere i 2019 kan forklares med at det er flere gjengangere, enn det Lande (2021) finner i sin artikkel. Forskjellen mellom de to analysene er at vi har inkludert alle som har mottatt ytelsen på et tidligere tidspunkt i denne gruppen, mens Lande (2021) kun inkluderer de med ett til to års opphold. Vi finner at den største økningen er blant de som har et opphold på mer enn tre år, som ikke er en del av denne gruppen i Lande sin analyse.

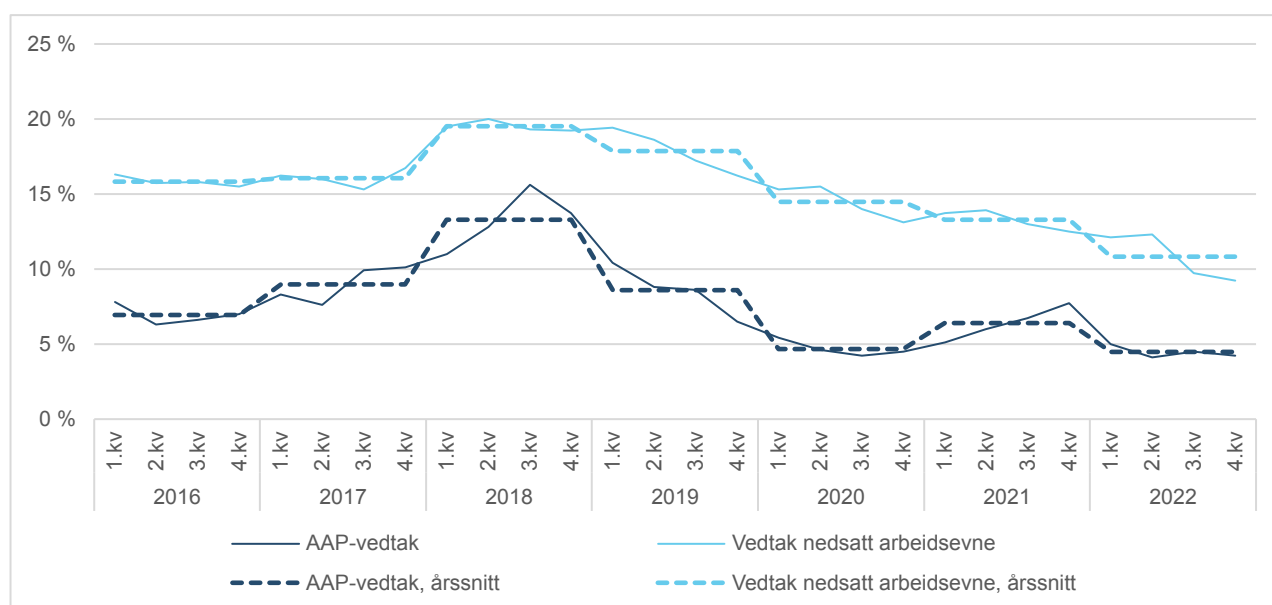
### Strengere praksis i 2018?

Både for vedtak om nedsatt arbeidsevne (§ 11-5, vedtak fattes ved NAV-kontor) og vedtak om AAP-ytelse (øvrige vilkår for å motta AAP, vedtak fattes ved NAV Arbeid og ytelser) var det en tydelig økning i avslagsprosenten i 2018 (figur 3). Avslagsprosenten for nedsatt arbeidsevne var på rundt 15 prosent før

2018. Fra fjerde kvartal 2017 økte den til en topp i andre kvartal 2018, på 20 prosent. Fra tredje kvartal samme år gikk avslagsprosenten ned, og lå i 2019 på 18 prosent. Endringen i avslagsprosenten for nedsatt arbeidsevne sammenfalt med innføringen av regelverksendringene i 2018, og kan tyde på en strengere praksis i 2018 og en videre oppmykning fra 2019. Etter 2019 gikk avslagsprosenten ytterligere ned, og i 2022 var den 11 prosent.

Endringen for AAP-vedtak ved NAV Arbeid og ytelser sammenfaller også med regelverksendringene, men her ser vi at trenden startet tidligere. Avslagsprosenten var på 7 prosent i 2016, den økte så jevnt til en topp på 16 prosent i midten av 2018. Deretter falt den raskt gjennom slutten av 2018 og hele 2019. Den falt videre i 2020, økte litt igjen i 2021 og falt igjen i 2022, til et årsgjennomsnitt på 4 prosent. Gjennom pandemien var det mange som fikk forlenget ytelsen gjennom det midlertidige koronaregelverket. I juli 2022, ble regelverket for AAP endret og det ble innført en overgangsperiode for de som risikerte å miste ytelsen i denne perioden. Denne varte til og med 31. oktober 2022 (se faktaboks). De fleste av disse oppfylte fortsatt vilkårene for å motta AAP, og fikk derfor fortsette å motta ytelsen. Det betydde imidlertid at det ble fattet

**Figur 3.** Utvikling i andel AAP-søknader som får avslag, fordelt på vedtak om nedsatt arbeidsevne og vedtak om AAP-ytelse. Prosent og årsgjennomsnitt. Første kvartal 2016 – fjerde kvartal 2022.



Kilde: NAV

nye vedtak om nedsatt arbeidsevne og AAP for disse. Dette påvirker avslagsprosenten og kan forklare reduksjonen i avslagsprosenten i siste del av 2022, både for vedtaket om nedsatt arbeidsevne og for det påfølgende AAP-vedtaket.

Noe av økningen i antall nye AAP-mottaker i 2019 ser altså ut til å skyldes oppmykning av praksis. Oppmykningen ser også ut til å fortsette i årene etter, og kan således sannsynligvis også være med på å forklare økningen i årene 2020-2022.

### Påvirket av koronapandemien

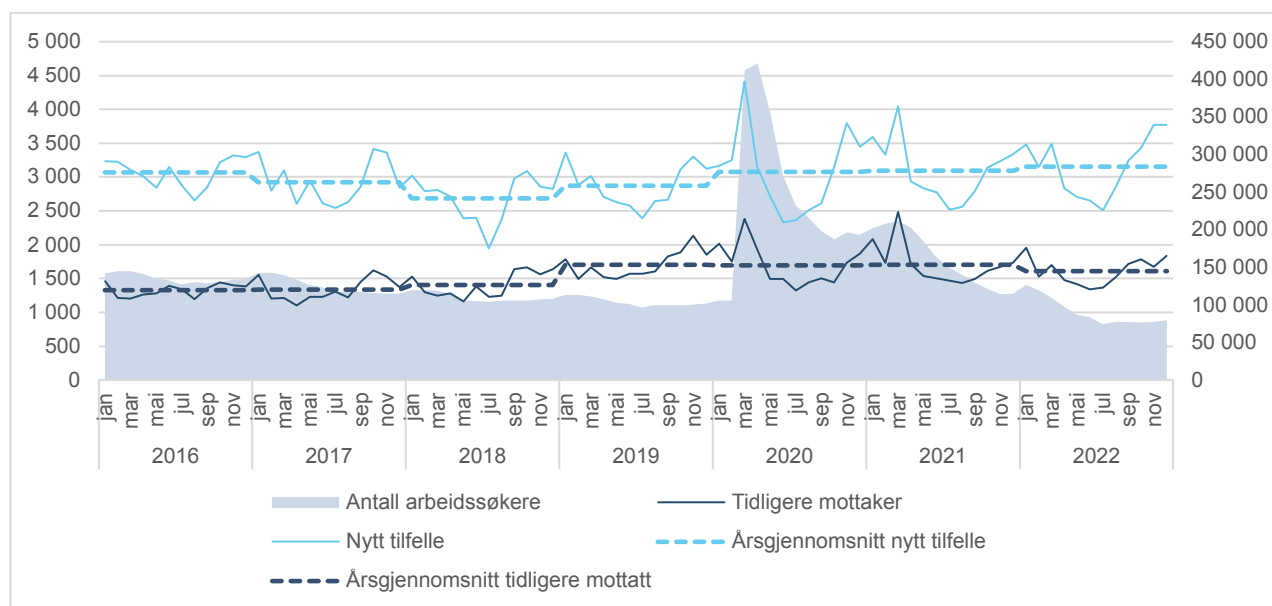
Veksten i antall nye mottakere av AAP i 2020 sammenfaller med nedstengningen av Norge i mars og november (figur 4). Perioder hvor det også var topper i arbeidsledigheten. Det er derfor grunn til å tro at antallet som startet å motta AAP under koronapandemien var påvirket av situasjonen på arbeidsmarkedet. I 2020 var det 2 500 flere som startet å motta AAP enn i året før (figur 1). Situasjonen under koronapandemien ser først og fremst ut til å ha påvirket dem som aldri har mottatt ytelsen før. Hele økningen skjedde i gruppen av helt nye mottakere.

### Små endringer i sammensetning av nye mottakere av AAP, men økning blant innvandrere og arbeidsledige

Det har vært små endringer i sammensetningen av nye mottakere av AAP over tid. Tabell 1 viser utviklingen i kjennetegn blant nye AAP-mottakere som andel av de som startet å motta ytelsen i årene mellom 2016 og 2022.

Rundt 60 prosent av de nye AAP-mottakerne mottok sykepenger i forkant (tabell 1). Sykepenger kan mottas i inntil ett år. For denne gruppen kan AAP ses på som en forlenget sykepengeordning. Andelen som mottok sykepenger i forkant av AAP ble redusert fra 62 prosent i 2016 til 57 prosent i 2019, før andelen igjen steg gjennom koronapandemien til samme nivå som i 2016. Det var også flere som brukte opp sykepengene i årene 2020-2022 (tall ikke vist). Nedgangen i 2019 henger sannsynligvis sammen med at det spesielt var en økning i antall personer som hadde mottatt ytelsen tidligere dette året. Mange av disse hadde ikke vært i arbeid i mellomtiden og dermed ikke tjent seg opp rett til sykepenger. Andelen som mottok sykepenger før AAP var lavere blant de under 30 år. Dette skyldes at mange unge som starter på AAP aldri har vært i arbeid, og dermed ikke opptjent rettigheter til

**Figur 4.** Nye AAP-mottakere fordelt etter om de har mottatt, og ikke mottatt, AAP tidligere. Antall per måned og årgjennomsnitt (venstre akse). Antall arbeidssøkere (høyre akse). Januar 2016- desember 2022.



Kilde: NAV



sykepenger. Blant de under 30 år var det bare i underkant av 30 prosent som hadde sykepenger i forkant. Utviklingen følger samme mønster som den generelle utviklingen.

En del av de som startet å motta AAP har vært registrert som ordinære arbeidssøkere i forkant. De fleste har vært registrert i under seks måneder (tabell 1). Fra 2019 var det en betydelig økning i andelen av nye AAP-mottakere som hadde vært arbeidssøkere i for-

kant, fra 15,7 prosent i 2018 til 17,5 prosent i 2019. Dette utgjør en økning på nesten 2 000 personer (tabell v1 i vedlegget). I 2020 økte dette ytterligere igjen med 1 400. Det innebar at 11 000 eller 20 prosent av de som startet på AAP i 2020 hadde vært registrert som arbeidssøkere i forkant. Antallet og andelen falt så i 2021 og 2022. Andelen som hadde vært arbeidssøkere i mer enn ett år økte imidlertid jevnt fra 3,4 prosent i 2018 til 5 prosent i 2021 og falt så litt igjen i 2022. I 2017 var det 600 personer som hadde vært arbeidssø-

**Tabell 1.** Kjennetegn etter andel av nye mottakere av AAP. Prosent.

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<b>Fra sykepenger</b>							
Alle	62,3	62,1	60,8	56,8	60,2	62,3	62,4
Under 30 år	28,4	27,3	26,3	25,4	28,0	29,0	29,8
<b>Arbeidssøker, varighet</b>							
I alt	16,2	15,2	15,7	17,5	19,2	17,3	14,5
Under 6 måneder	12,9	12,1	10,6	11,5	12,8	9,8	8,3
6 -12 måneder	2,0	1,8	1,7	2,0	2,1	2,3	1,5
Over 12 måneder	1,4	1,2	3,4	4,0	4,3	5,1	4,8
<b>Alder</b>							
18-29	22,4	22,4	22,1	23,2	21,7	21,2	21,9
30-39	20,1	20,3	20,2	20,8	21,3	20,8	21,1
40-49	23,2	22,9	22,4	22,0	22,2	21,7	21,5
50-59	23,4	23,7	23,9	23,6	24,0	24,9	24,4
60+	11,0	10,7	11,3	10,5	10,8	11,4	11,1
<b>Diagnose</b>							
Muskel-/skjelettlidelser	31,6	31,1	29,3	29,0	30,4	31,7	29,6
Psykiske lidelser	39,0	39,2	39,4	41,6	40,8	39,9	40,4
Sykdommer i nervesystemet	5,5	5,6	6,0	6,0	6,4	6,3	6,5
Allment og uspesifisert	5,8	5,9	6,0	5,9	5,7	5,9	6,4
Andre lidelser	16,5	16,8	16,6	16,0	15,9	15,9	17
Ukjent	1,5	1,4	2,7	1,5	0,8	0,3	0,2
<b>Kjønn</b>							
Kvinner	55,9	56,8	57,3	57,3	56,9	57,3	57,5
<b>Fødeland</b>							
Innvandrere	15,1	15,9	16,5	17,6	20,1	20,4	21,5

Kilde: NAV

kere i mer enn ett år som startet på AAP. I toppåret, 2021, hadde antallet økt til 2 900.

De mellom 50 og 59 år mottok AAP oftest i perioden. Litt over 2 prosent av de mellom 50 og 59 år startet å motta AAP hvert år, mens for de i alderen 60-66 år begynte i underkant av 2 prosent å motta AAP (tabell v1 i vedlegget). Det var lavest andel av befolkningen som startet å motta AAP blant de under 30 år. Rundt 1,5 prosent av befolkningen i denne aldersgruppen begynte å motta AAP hvert år. Det var noe høyere andeler blant personer i 30- og 40-årene. Som andel av nye mottakere av AAP var det ganske jevn aldersfordeling, og stabil utvikling over tid (tabell 1).

Rundt 40 prosent av de som startet å motta AAP i perioden vi har studert hadde diagnoser innen psykiske lidelser (tabell 1). Dette er stabilt over tid, men varierer med alder. Rundt 75 prosent av de aller yngste (18-19 år) hadde diagnoser innen psykiske lidelser. Andelen reduseres med alder, og var 23 prosent blant de mellom 50 og 59 år, og 15 prosent blant de over 60 år (ikke vist i tabell). For de yngste var det en liten økning i andelen nye AAP-mottakere som hadde psykiske lidelser, fra 74 prosent i 2017 til 79 prosent i 2021. Muskel- og skjelettlidelser er den nest vanligste diagnosegruppen, og rundt 30 prosent av de nye AAP-mottakerne hadde diagnoser innen denne kategorien. Muskel- og skjelettlidelser har motsatt aldersmønster av psykiske lidelser. Rundt 4 prosent av de aller yngste som startet å motta AAP hadde muskel- og skjelettlidelser, mens over 40 prosent av de over 50 år hadde en slik diagnose.

Kvinner begynner å motta AAP oftere enn menn. Ca. 2 prosent av kvinner og 1,5 prosent av menn startet å motta AAP i perioden (tabell 1 i vedlegg). Andelen kvinner av de som startet å motta AAP var stabil over perioden på rundt 57 prosent (tabell 1).

De fleste som startet å motta AAP var norskfødte, men andelen innvandrere økte gjennom perioden vi har studert (tabell 1). I 2016 utgjorde innvandrere 15,1 prosent av AAP-mottakerne, mens de i 2022 utgjorde 21,5 prosent. Som andel av befolkningen var det mellom 1,7 og 1,9 prosent av de norskfødte som begynte å motta AAP hvert år (tabell v1 i vedlegget).

Tilsvarende andel blant innvandrere gikk ned fra 1,4 til 1,3 prosent fra 2017 til 2018. I 2019 økte andelen til 1,6 prosent og videre til 1,8 prosent i 2020. Fra 2021 til 2022 økte andelen ytterligere til 1,9 prosent, og lå dermed noe over den norskfødte befolkningen. Det har dermed vært en betydelig økning i andelen av innvandrerbefolkningen som begynte å motta AAP gjennom perioden. Etter 2019 begynte norskfødte og personer født i utlandet å motta AAP i tilnærmet like stor grad. Både fra 2018 til 2019, og fra 2019 til 2020, økte antall nye AAP-mottakere som var innvandrere med 20 prosent. Tilsvarende tall for norskfødte var henholdsvis 10 og 1 prosent.

## Diskusjon

### Mange starter en ny periode

I 2018 ble det innført regelverksendringer for AAP som blant annet skulle føre til en «smalere inngang» til ytelsen. Som vi har vist i denne analysen, gikk antallet nye mottakere av AAP ned fra 2016 til 2018. I 2019 økte imidlertid antall nye mottakere kraftig, og lå igjen på samme nivå som i 2016. Med koronapandemien i 2020 var det nok en økning, og siden har antall nye mottakere ligget på et høyere nivå enn årene før.

Vi finner at 62 prosent av økningen i 2019 skjer i gruppen nye mottakere som har mottatt ytelsen før. I likhet med Lande (2021) finner vi en økning i nye mottakere av AAP med et opphold som tilsvarer at de har vært i et karensår. Fra 2018 til 2019 er det en dobling i gruppen med opphold på mellom 12-17 måneder. Lande (2021) diskuterer om innføringen av karensregelen i seg selv gjorde at det ble mer legitimt å søke om AAP på nytt, og at søketilbøyeligheten for tidligere mottakere dermed økte. Med karensregelen angir lovteksten hvor lenge det må gå før en ny stønadsperiode kan innvilges. Dette innebærer også en slags regulering eller formalisering av muligheten for å søke om, og få innvilget en ny periode. Dette kan også kanskje forklare økningen blant de som har mottatt AAP tidligere, som har hatt et opphold som er lengre enn karensåret. Noen av disse ble kanskje klar over at de kunne ha rett på en ny periode med AAP, selv om de tidligere hadde mottatt ytelsen. Ut ifra våre beregninger kan økningen i karensgruppen forklare mellom 20-36 prosent av hele veksten i nye mottakere

av AAP i 2019. Siden det ikke markeres i data hvem som er i karens, er dette tallet usikkert. Lima mfl. (2023) bruker en annen definisjon og estimerer at 810 personer var i karens i 2018 og 720 i 2019.

### **Oppmykning av praksis**

Året 2018 skiller seg ut som et år med få nye mottakere av AAP. Kann og Grønlien (2021) peker på at dette, og den påfølgende økningen i 2019, kan ha sammenheng med at regelverket ble praktisert noe strengt i begynnelsen av 2018. Det kan ha ført til at enkelte søkte om AAP på nytt i slutten av 2018 og begynnelsen av 2019. I likhet med Lande (2021) finner vi en tydelig økning i andel avslag som gjelder nedsatt arbeidsevne i 2018. I 2019 reduseres avslagsprosenten igjen. Videre finner vi at avslagsprosenten går ytterligere ned under koronapandemien. Endringen for AAP-vedtak sammenfaller også med regelverksendringene, men her ser vi at trenden starter lengre tilbake i tid enn 2018. Noe av økningen i nye AAP-mottakere i 2019 ser dermed ut til å kunne forklares med reduksjon i avslagsprosenten og ser i enda sterke grad ut til å kunne forklare deler av økningen i årene etter 2019.

### **Små endringer i kjennetegn, men økning blant innvandrere og arbeidssøkere**

Endringer i kjennetegn ved dem som begynner å motta AAP kan kanskje forklare noe av økningen vi ser etter 2018. Det er generelt små endringer i kjennetegnene vi har undersøkt. Utviklingen i alder, diagnose og kjønn, følger stort sett samme mønster gjennom hele perioden.

Noen av kjennetegnene vi har undersøkt har imidlertid en endring i 2019. Det er vanskelig å avgjøre om dette er som følge av regelverksendringene i 2018, eller om det er en del av en mer langvarig trend.

Vi finner en betydelig økning i andelen innvandrere som startet å motta AAP. Det skjer et betydelig hopp i 2019, som forsterkes gjennom pandemien og i 2022. Gjennom hele perioden er det en økning i andelen nye mottakere som er født i utlandet, så det er vanskelig å dra en slutning om dette er en del av en lengre trend eller er en av forklaringene på økningen i antall nye mottakere av AAP i 2019.

Det var også en reduksjon i andelen som kommer fra sykepengene, og en økning i andelen som er registrert som arbeidssøker i forkant av AAP-perioden fra 2018 til 2019. Reduksjonen i andelen som har sykepenge i forkant av AAP-perioden henger sannsynligvis sammen med at flere starter på en ny periode med AAP i 2019 etter ett år med karens. Mange av disse har ikke vært i arbeid i mellomtiden, og dermed heller ikke tjent opp rettigheter til sykepenge.

### **Antall nye AAP-mottakere er påvirket av koronapandemien**

Pandemiårene 2020 og 2021 var preget av særlig stor arbeidsledighet og antallet som starter å motta AAP økte markant. Dette tyder på at antallet nye AAP-mottakere blir påvirket av arbeidsmarkedssituasjonen, noe som er kjent fra forskningslitteraturen.

Antallet som begynner å motta AAP vil også være påvirket av hvor mange som er sykmeldte, ettersom rundt 60 prosent av nye AAP-mottakere har sykepenge i forkant. Under koronapandemien finner vi en økning i antallet og andelen som kommer fra sykepenge. Dette stemmer overens med at det også var en økning i det legemeldte langtidsfraværet under pandemien (Nossen 2022). Årsakene til økningen i sykefraværet er sammensatt. Blant annet har tidligere forskning vist at sykefravær som begynner i perioder med stigende arbeidsledighet, i snitt, varer lengre (Nossen 2014; Nossen 2022). Nossen (2022) trekker frem at andre mulige årsaker kan være at personer vegret seg for å bli friskmeldte i en situasjon med smitterisiko, og med risiko for å bli permittert, senvirkninger av koronapandemien, og at enkelte yrkesgrupper (som lærere og personer som jobbet i helsevesenet) kan ha fått mer langtidsfravær som følge av vanskelige arbeidsforhold under pandemien.

Under pandemien var det en spesielt sterk vekst i andelen av befolkningen som er født i utlandet som begynner å motta AAP. Økningen var så stor at innvandrerbefolkningen begynte å motta AAP i like stor grad som den norskfødte befolkningen. Tidligere har andelen av den norskfødte befolkningen som begynner å motta AAP vært en del høyere enn for innvandrerbefolkningen. Dette kan muligens forklares av at personer som er født i utlandet oftere jobbet i de har-

dest rammede næringene under koronapandemien, i tillegg til at de er overrepresentert blant de arbeidsledige generelt og blant de langtidsledige (Bratsberg mfl. 2020; Gjerde mfl. 2021; Myklathun 2023).

Veksten i tilstrømningen til AAP under koronapandemien var lavere enn i andre perioder med høy arbeidsledighet, slik som finanskrisen i 2009 og oljeprisfallet i 2015 (Dahl mfl. 2021; Kann og Grønlien 2021). Vi finner heller ikke betydelige endringer i sammensetningen av de som begynner å motta AAP under koronapandemien. Det kan være flere grunner til dette. En av grunnene kan være at koronapandemien rammet bredt og at det ble innført mange midlertidige regelverksendringer. Blant annet kan dette ha sammenheng med utvidelsen av permitteringsperioden, og den påfølgende høye andelen av de arbeidsledige som var permitterte (Dahl mfl. 2021). Hele 72 prosent av nye arbeidssøkere i første halvår av 2020 var permitterte, mot 5 prosent i tiden rett før pandemien (Furuberg 2021; Gjerde mfl. 2020). De permitterte gikk som regel tilbake til arbeidsplassen sin når smitteverntiltakene ble opphevet. Furuberg (2021) finner at 73 prosent av alle som registrerte seg som arbeidsledig i første halvår av 2020 ikke lenger var registrert som arbeidsledig etter fem måneder. Tidligere ledighetsperioder har vist at overgang til helseytelser for arbeidsledige øker når dagpengeperioden går ut (Yin mfl. 2019; Furuberg og Kalstø 2017; Røed og Zhang 2005). Dermed kan tidspunktet for å begynne å motta AAP ha blitt forskjøvet for noen, og tilstrømningen til AAP sannsynligvis lavere. Dette kan også være en forklaring på at antallet som hadde vært arbeidssøkere i mer enn ett år før de startet på AAP var spesielt høyt i 2021 og 2022.

### **Fortsatt mange nye AAP-mottakere etter pandemien**

I 2022 var arbeidsledigheten svært lav. Likevel var det nesten like mange som startet å motta AAP dette året som under pandemien. Dette ser ut til å skyldes flere forhold. For det første var avslagsprosenten for både vedtak om nedsatt arbeidsevne og vedtak om øvrige inngangsvilkår til AAP svært lav dette året. I tillegg var det fremdeles en del som hadde vært ledig lenge som startet på AAP. Antall som brukte opp sykepengere rettighetene var også fremdeles på et rela-

tivt høyt nivå. Til sammen ser dette ut til å ha bidratt til at antall nye AAP-mottakere i 2022 ble liggende på et relativt høyt nivå sammenlignet med tidligere år med lav arbeidsledighet, og på samme nivå som i årene med pandemi.

### **Referanser**

Bratsberg, Bernt, Simen Markussen, Knut Røed, Oddbjørn Raaum, Gaute Eielsen, Annette Alstadsæter (2020) «Koronaledige etter 22 uker – hvem er (ikke) tilbake i jobb?» Oslo: Frischsenteret. Hentet fra: [https://www.frisch.uio.no/om-oss/Nyheter/pdf/2020/2020\\_10\\_21\\_raaum\\_m\\_fler\\_hvem\\_er\\_ikke\\_tilbake\\_paa\\_jobb.pdf](https://www.frisch.uio.no/om-oss/Nyheter/pdf/2020/2020_10_21_raaum_m_fler_hvem_er_ikke_tilbake_paa_jobb.pdf)

Dahl, Espen Steinung, Jorunn Furuberg, Ingunn Helde, Åshild Male Kalstø, Inger Cathrine Kann, Andreas Myhre, Heidi Nicolaisen, Jon Petter Nossen og Mia Sohlman (2021). «Ett år med Korona. Utvikling og utsikter for NAVs ytelser og brukere». *Arbeid og velferd*, 1/2021. Hentet fra: [https://arbeidogvelferd.nav.no/journal/2021/1/m-863/Ett\\_%C3%A5r\\_med\\_Korona.\\_Utvikling\\_og\\_utsikter\\_for\\_NAVs\\_ytelser\\_og\\_brukere](https://arbeidogvelferd.nav.no/journal/2021/1/m-863/Ett_%C3%A5r_med_Korona._Utvikling_og_utsikter_for_NAVs_ytelser_og_brukere).

Folketrygdloven, kapittel 11. Hentet fra: [https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1997-02-28-19/KAPITTEL\\_5-7#%C2%A711-12a](https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1997-02-28-19/KAPITTEL_5-7#%C2%A711-12a)

Furuberg, Jorunn (2021). «Kven vart arbeidslause i den første bølga av koronakrisa og korleis har det gått med dei?». *Arbeid og velferd*, 2/2021. Hentet fra: [https://arbeidogvelferd.nav.no/journal/2021/2/m-848/Kven\\_vart\\_arbeidslause\\_i\\_den\\_f%C3%B8rste\\_b%C3%B8lga\\_av\\_koronakrisa\\_og\\_korleis\\_har\\_det\\_g%C3%A5tt\\_med\\_dei?](https://arbeidogvelferd.nav.no/journal/2021/2/m-848/Kven_vart_arbeidslause_i_den_f%C3%B8rste_b%C3%B8lga_av_koronakrisa_og_korleis_har_det_g%C3%A5tt_med_dei?)

Furuberg, Jorunn og Åshild Male Kalstø (2017). «Hvem går ut dagpengeperioden?». *Arbeid og velferd*, 2/2017. Hentet fra: [https://arbeidogvelferd.nav.no/journal/2017/2/m-16/Hvem\\_g%C3%A5r\\_ut\\_dagpengeperioden](https://arbeidogvelferd.nav.no/journal/2017/2/m-16/Hvem_g%C3%A5r_ut_dagpengeperioden)

- Gjerde, Audun, Malin C. E. Jensen og Johannes Sørbo (2020). «Den store nedstengningen. Arbeidsmarkedet gjennom koronakrisen og scenarier for utviklingen fremover». *Arbeid og velferd*, 2/2020. Hentet fra: [https://arbeidogvelferd.nav.no/journal/2020/2/m-03/Den\\_store\\_nedstengningen.\\_Arbeidsmarkedet\\_gjennom\\_koronakrisen\\_og\\_scenarier\\_for\\_utviklingen\\_fremover](https://arbeidogvelferd.nav.no/journal/2020/2/m-03/Den_store_nedstengningen._Arbeidsmarkedet_gjennom_koronakrisen_og_scenarier_for_utviklingen_fremover)
- Gjerde, Audun, Kristian Myklathun og Johannes Sørbo (2021). «Arbeidslaus i fyrste del av koronakrisa – dei fleste raskt tilbake i arbeid». *Arbeid og velferd* 3/2021. Hentet fra: [https://arbeidogvelferd.nav.no/journal/2021/3/m-3162/Arbeidslaus\\_i\\_fyrste\\_del\\_av\\_koronakrisa\\_%E2%80%93\\_dei\\_fleste\\_raskt\\_tilbake\\_i\\_arbeid](https://arbeidogvelferd.nav.no/journal/2021/3/m-3162/Arbeidslaus_i_fyrste_del_av_koronakrisa_%E2%80%93_dei_fleste_raskt_tilbake_i_arbeid)
- Kann, Inger Cathrine, Ola Thune og Anders Mølster Galaasen (2013) «Gir lavere sykefravær færre på langtidsytelser?» *Arbeid og velferd*, 3/2013. Hentet fra: <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/analyser-fra-nav/arbeid-og-velferd/arbeid-og-velferd/gir-lavere-sykefravaer-faerre-pa-langtidstelser>.
- Kann, Inger Cathrine, Jun Yin og Per Kristoffersen (2016). «Arbeidsavklaringspenger – utviklingen i hvem som kommer inn». *Arbeid og velferd*, 2/2016. Hentet fra: [https://arbeidogvelferd.nav.no/journal/2016/2/m-59/Arbeidsavklaringspenger\\_%E2%80%93\\_utviklingen\\_i\\_hvem\\_som\\_kommer\\_inn](https://arbeidogvelferd.nav.no/journal/2016/2/m-59/Arbeidsavklaringspenger_%E2%80%93_utviklingen_i_hvem_som_kommer_inn)
- Kann, Inger Cathrine og Therese Dokken (2019). «Flere har avsluttet arbeidsavklaringspenger etter regelverk-sendingene i 2018 – de fleste til uføretrygd eller jobb». *Arbeid og velferd*, 3/2019. Hentet fra: [https://arbeidogvelferd.nav.no/journal/2019/3/m-6079/Flere\\_har\\_avsluttet\\_arbeidsavklaringspenger\\_etter\\_regelverk-sendingene\\_i\\_2018\\_-\\_de\\_fleste\\_til\\_uf%C3%B8retrygd\\_eller\\_jobb](https://arbeidogvelferd.nav.no/journal/2019/3/m-6079/Flere_har_avsluttet_arbeidsavklaringspenger_etter_regelverk-sendingene_i_2018_-_de_fleste_til_uf%C3%B8retrygd_eller_jobb)
- Kann, Inger Cathrine og Eirik Grønlien (2021). «Midlertidige helserelevante ytelser til unge – har vi misforstått utviklingen?». *Arbeid og velferd*, 1/2021. Hentet fra: [https://arbeidogvelferd.nav.no/journal/2021/1/m-4610/Midlertidige\\_helserelevante\\_ytelser\\_til\\_unge\\_%E2%80%93\\_har\\_vi\\_misforst%C3%A5tt\\_utviklingen?](https://arbeidogvelferd.nav.no/journal/2021/1/m-4610/Midlertidige_helserelevante_ytelser_til_unge_%E2%80%93_har_vi_misforst%C3%A5tt_utviklingen?)
- Lande, Sigrid (2019). «Færre får innvilget arbeidsavklaringspenger med nytt regelverk». *Arbeid og velferd*, 2/2019. Hentet fra: [https://arbeidogvelferd.nav.no/journal/2019/2/p-1/F%C3%A6rre\\_f%C3%A5r\\_innvilget\\_arbeidsavklaringspenger\\_med\\_nytt\\_regelverk.\\_%5bRevidert\\_versjon%5d](https://arbeidogvelferd.nav.no/journal/2019/2/p-1/F%C3%A6rre_f%C3%A5r_innvilget_arbeidsavklaringspenger_med_nytt_regelverk._%5bRevidert_versjon%5d)
- Lande, Sigrid (2021). «AAP-innstramming: Midlertidig strengere praksis og flere tilbake etter karenss». *Arbeid og velferd*, 3/2021. Hentet fra: [https://arbeidogvelferd.nav.no/journal/2021/3/m-8163/AAP-innstramming:\\_Midlertidig\\_strengere\\_praksis\\_og\\_fleere\\_tilbake\\_etter\\_karens](https://arbeidogvelferd.nav.no/journal/2021/3/m-8163/AAP-innstramming:_Midlertidig_strengere_praksis_og_fleere_tilbake_etter_karens)
- Lima, Ivar Andreas Åsland (2016). «Hvordan har økt ledighet påvirket bruken av helseytelser og økonomisk sosialhjelp?». *Arbeid og velferd*, 3/2016. Hentet fra: [https://arbeidogvelferd.nav.no/journal/2016/3/m-112/Hvordan\\_har\\_%C3%B8kt\\_ledighet\\_p%C3%A5virket\\_bruken\\_av\\_helseytelser\\_og\\_%C3%B8konomisk\\_sosialhjelp](https://arbeidogvelferd.nav.no/journal/2016/3/m-112/Hvordan_har_%C3%B8kt_ledighet_p%C3%A5virket_bruken_av_helseytelser_og_%C3%B8konomisk_sosialhjelp)
- Lima, Ivar, Eirik Grønlien og Frøydis Bakken (2023). «Venteåret – hvordan går det med de som slutter å motta AAP etter å ha nådd 4-årsgrensen?». *Arbeid og velferd*, 1/2023.
- Lov om endring i folketrygdloven, hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/LTI/lov/2022-06-22-72>
- Midlertidig forskrift om unntak fra folketrygdloven og arbeidsmiljøloven i forbindelse med covid-19-pandemien. Hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2020-03-20-368>.
- Myklathun, Kristian (2023) «Arbeidsmarkedet nå». Statistikk-notat. *Arbeid og velferdsdirektoratet*. Hentet fra: <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/arbeidssokere-og-stillinger-statistikk/hovedtall-om-arbeidsmarkedet/arbeidsmarkedet-na>.

Nossen, Jon Petter (2014). «Utviklingen i sykefraværet: Betydningen av arbeidsmarkedet, gradering og regelendringer». *Arbeid og velferd*, 2/2014. Hentet fra: <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/analyser-fra-nav/arbeid-og-velferd/arbeid-og-velferd/utviklingen-i-sykefravaeret-betydningen-av-arbeidsmarkedet-gradering-og-regelendringer>.

Nossen, Jon Petter (2022). «Legemeldt sykefravær før og under koronapandemien: Hva driver utviklingen?». *Arbeid og velferd*, 3/2022. Hentet fra: [https://arbeidogvelferd.nav.no/journal/2022/3/m-05/Legemeldt\\_sykefrav%C3%A6r\\_f%C3%B8r\\_og\\_under\\_koronapandemien:\\_Hva\\_driver\\_utviklingen?](https://arbeidogvelferd.nav.no/journal/2022/3/m-05/Legemeldt_sykefrav%C3%A6r_f%C3%B8r_og_under_koronapandemien:_Hva_driver_utviklingen?)

Prop. 74 L (2016-2017) *Endringer i folketrygdloven mv. (arbeidsavklaringspenger og tilleggsstønader til arbeidsrettede tiltak mv.)*. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.

Røed, Knut og Tao Zhang (2005). «Unemployment duration and economic incentives – a quasi random-assignment approach». *European Economic Review*, 49.

Yin, Jun, Therese Dokken og Inger Cathrine Kann (2019). «Hvem går hvor, og når – Fra arbeidsledighet til jobb, helserelaterte ytelser og utdanning». *Søkelys på arbeidslivet* 36 (4). Hentet fra: <https://www.idunn.no/doi/10.18261/issn.1504-7989-2019-04-01>.

## Vedlegg:

**Tabell v1.** Kjennetegn ved de som begynner å motta AAP, antall og andel av befolkningen.

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Antall etterbetalinger	1 000	1 173	1 540	2 274	7 076	4 291	1 337
<b>Sykepenger, antall</b>							
Fra sykepenger	32 850	31 745	29 833	31 152	34 461	35 841	35 656
Ikke fra sykepenger	19 854	19 360	19 245	23 670	22 814	21 716	21 525
<b>Arbeidssøker, varighet, antall</b>							
I alt	8 515	7 779	7 715	9 571	10 992	9 943	8 313
Under 6 måneder	6 774	6 204	5 224	6 286	7 359	5 649	4 729
6 -12 måneder	1 029	937	822	1 086	1 190	1 347	844
Over 12 måneder	712	638	1 669	2 199	2 443	2 947	2 740
<b>Alder, andel av befolkningen</b>							
18-29	1,4	1,4	1,3	1,5	1,5	1,5	1,5
30-39	1,6	1,5	1,5	1,7	1,7	1,7	1,7
40-49	1,8	1,7	1,6	1,8	1,9	1,9	1,9
50-59	2,2	2,1	2,0	2,2	2,3	2,4	2,3
60-66	2,0	1,9	1,8	1,9	2,0	2,1	2
<b>Kjønn, andel av befolkningen</b>							
Kvinner	2,0	2,0	1,9	2,1	2,2	2,2	2,2
Menn	1,5	1,4	1,3	1,5	1,5	1,5	1,5
<b>Fødeland, andel av befolkningen</b>							
Norskfødt	1,8	1,8	1,7	1,8	1,9	1,9	1,8
Innvandrere	1,4	1,4	1,3	1,6	1,8	1,8	1,9

Kilde: NAV

# VENTEÅRET – HVORDAN GÅR DET MED DE SOM SLUTTER Å MOTTA AAP ETTER Å HA NÅDD 4-ÅRSGRENSEN?

Av Ivar Lima, Eirik Grønlien og Frøydis Bakken

## Sammendrag

*Frem til 2017 var det mange som fikk unntak fra regelen om maksimal varighet på 4 år for mottak av arbeidsavklaringspenger (AAP). I 2018 ble det innført nye regler som gjorde det vanskeligere å få unntak fra 4-årsgrensen, samt at det ble innført ett karensår (venteår) for de som sluttet å motta AAP mens de var på unntak. Flere var bekymret for at AAP-mottakere som ikke var ferdig avklart likevel fikk stoppet ytelsen og ble kastet ut i usikkerhet og økonomiske vansker.*

*I denne analysen finner vi at den nye og strengere unntaksbestemmelsen raskt medførte at færre mottok AAP utover 4-årsgrensen. Dessuten ser det ut til at regelverket ble håndhevet strengere når det hadde fått virke en tid. 2 år etter innføringen av strengere unntaksbestemmelser hadde 4-årsgrensen langt på vei blitt en reell maksimal grense.*

*En viktig effekt av innstrammingen i unntaksregelverket var raskere avklaring til uføretrygd blant de på unntaksperiode. Vi finner samtidig at andelen uavklarte var mer enn dobbelt så høy etter at regelverksendringene ble innført. Uavklart vil si at de verken var klare for jobb eller fikk innvilget uføretrygd eller andre statlige ytelser. Denne økningen varte helt frem til koronapandemien inntraff. Blant de mange på unntaksperiode som sluttet å motta AAP i 2018 var 4 400 personer uavklart 6 måneder etterpå, noe som nesten er en firedobling av antallet i 2016. Mange av disse mottok sosialhjelp.*

*24 måneder etter at de sluttet å motta AAP var forskjellene i mottak av sosialhjelp, trygdemottak og andelen uavklarte langt på vei utvisket når vi sammenligner perioden etter regelverksendringene med perioden før. En endring er imidlertid at det fra 2018 har blitt en noe høyere andel som starter på ny periode med AAP.*

*Vi estimerer at antallet i venteår var på 810 personer blant de som sluttet å motta AAP i 2018, 720 i 2019 og 500 i 2020. En betydelig andel av disse deltok i arbeidsmarkedstiltak i venteåret, mens 40 prosent mottok sosialhjelp. Det er grunn til å tro at flere hadde en vanskelig økonomisk situasjon i karensperioden.*

*Karensåret er nå fjernet og muligheten for forlengelse utover den ordinære perioden, som ble forkortet til 3 år, er større.*



## Innledning og problemstilling

I 2018 ble det innført et strengere unntaksbestemmelser for mottak av AAP utover 4-årsgrensen, samt et karensår for de som hadde mottatt AAP i 4 år og som ikke oppfylte kravene til forlengelse. I denne artikkelen skal vi se på hvordan det går med de som sluttet å motta AAP etter å ha brukt opp perioden på 4 år. Først beskriver vi utviklingen i antallet mottakere med varighet på over 4 år, og utviklingen i håndhevingen av forlengelse på unntaksregelverket. Vi er særlig opptatt av regelverksendringene i 2018 med innstramminger i unntaksregelverket og innføringen av karensperioden. Er det slik at flere av de som sluttet å motta AAP gikk til sosialhjelp eller til uføretrygd? Vi ser her spesielt på dem som nådde den nye 2-årsgrensen for unntak i januar 2020. I siste del av artikkelen estimerer vi hvor mange av dem som sluttet å motta AAP som endte opp i en karensperiode, og hvordan det gikk med de som var i karensperiode. Jobbet de, fikk de tiltak fra NAV selv om de mistet AAP, eller mottok de andre ytelser som sosial- og kvalifiseringsstønad?

AAP er en midlertidig helseytelse for å avklare om en person kan komme i jobb, eller skal over på uføretrygd (se faktaboks om avklaring og oppfølging av AAP-mottakere). Ved innføringen av ordningen i 2010 ble det satt en varighetsbegrensning på 4 år ut fra en avveining mellom at (for) lang varighet kan medføre at noen er lengre på ytelsen enn det som er nødvendig, mens en for kort varighet kan presse flere over på uføretrygd eller sosialhjelp (Ot.prp.nr. 4. 2008-2009, s. 26). Loven hadde unntaksregler som sa at perioden på 4 år kunne forlenges ved behov for lengre medisinsk behandling eller oppfølging, og det var ingen øvre grense for hvor varigheten på forlengelsen (se faktaboks om regelverksendringene). Et mål med innføringen av AAP i 2010 var dessuten å redusere varigheten ved å satse på tettere og tidligere oppfølging av mottakerne. Flere studier viste imidlertid at varigheten på arbeidsavklaringspenger ikke hadde blitt redusert sammenlignet med de tidligere ordningene, og at mange fikk unntak fra 4-årsgrensen (Prop 74 L, 2017, s. 27).

De siste tiårene har aktivitetsplikt og sanksjonsregimer blitt et viktig kjennetegn ved europeiske velferdsstater (Hagelund m.fl 2016). Aktivitetsplikt, og

sanksjonering ved brudd på denne, er sentrale grep i arbeidslinja og ligger til grunn for norsk arbeids- og velferdspolitik. Endringene i AAP-regelverket fra 1. januar 2018 innebar reduksjon i maksimal periode fra 4 til 3 år, innføring av maksimumsgrense for unntak og forlengelse på 2 år, innskjerping av vilkårene for unntak samt innføring av «en karensperiode etter utløp av maksimal stønadsperiode». Disse endringene skulle tydeliggjøre at AAP er en midlertidig ytelse, og at den ordinære maksimalperioden på 4 (3) år skulle overholdes, selv om det fortsatt var mulig med unntak ved alvorlig sykdom eller skade. Det overordnede målet med disse innstramminger var å øke overgangen til arbeid, og å legge press på NAV til å raskere avklare mottakerne av ytelsen mot arbeid eller uføretrygd. Dette innebar at også NAV må bruke den ordinære AAP-perioden mer effektivt. Karensstid betyr det samme som ventetid eller karantenetid før man kan få AAP igjen på nytt. Karensbestemmelsen innebar at de som hadde mottatt AAP sammenhengende i 4 år, altså maksimal tid med AAP, måtte vente 52 uker før de kunne starte en ny AAP-periode. Innføringen av ettårig karens skiller seg dermed fra de andre virkemidlene for å få flere i arbeid og færre på trygd ved at den retter seg mye mot NAVs forvaltning og oppfølging av brukerne, samtidig som det er brukeren som blir rammet av karensperioden ved at det reduserer muligheten til å motta AAP i ett år.

I 2021 la regjeringen Støre frem et forslag om å avvikle karensperioden og å myke opp unntaksregelverket. Forslaget ble begrunnet med at:

«Tre år kan være for kort tid til å avklare arbeidsevnen for enkelte brukere. Etter en samlet vurdering foreslås det derfor å avvikle karensperioden. Avviklingen av karensperioden med mulighet til å søke om en ny stønadsperiode, skal ivareta de som trenger lenger tid til avklaring. Det vil redusere usikkerhet og engstelse for livsoppholdet som dagens maksimale tid på arbeidsavklaringspenger med påfølgende karensperiode kan medføre, på bekostning av fokus på arbeidsavklaringspenger. Et alternativ er å utvide den maksimale varigheten på tre år. Dette anses imidlertid ikke som en hensiktsmessig løsning. Dette ville medført en utvidelse av tilgjengelig stønadsperiode for alle mottakere av arbeidsavklaringspenger. Ved å opprettholde hovedregelen

## Regelverksendringer AAP

Fra 2010 til 2017 var det en 4-årsgrense for ordinært mottak av AAP. Det var mulighet for forlengelse utover 4 år etter egne unntaksbestemmelser. Det ingen øvre grense for lengden på unntaksperioden. De som hadde avgang fra AAP mens de var i unntaksperioden (varighet over 4 år), kunne søke om ny periode umiddelbart etter avgangen.

### Regelverksendringene i januar 2018

- Innskjærping av vilkårene for unntak fra 4-årsgrensen. Regelen har tilbakevirkende kraft. Det betyr at det strengere regelverket umiddelbart gjelder for alle med en varighet på over 4 år, og at det blir vanskeligere å fortsette å motta AAP for de som har varighet på 4 år eller mer.
- Innføringen av et karensår for alle med varighet på mer enn 4 år som har avgang fra AAP. Det innebærer at de som har avgang må vente ett år før de kan søke om ny periode. Det er unntak fra venteåret for de med alvorlig sykdom. Dette er også gjeldende fra dag 1 for alle som allerede var i unntaksperiode i januar 2018.
- Unntaksperioden begrenses til maksimalt 2 år. Alle som allerede var på unntaksperiode per januar 2018 kunne dermed maksimalt få forlenget AAP-perioden til januar 2020.
- Ordinær periode reduseres fra 4 til 3 år. Denne regelen gjelder kun nye mottakere av AAP fra og med januar 2018, og de første nådde den nye 3-årsgrensen i januar 2021.

Det er kun regelverksendringene fra punkt 1 til 3 som er tema for denne artikkelen.

### Regelverksendringer i 2022

Karensbestemmelsen ble midlertidig opphevet fra 1. februar 2022 og endelig opphevet fra 1. juli 2022. Bestemmelsen virket dermed i om lag 4 år før den ble avvirket. I juli 2022 ble det også innført endringer i unntaksbestemmelse. AAP kan forlenges etter den nye unntaksbestemmelse hvis brukeren:

- a. enten allerede er i jobb og kan øke arbeidsevnen sin, eller
- b. er nær ved å bli satt i stand til å skaffe eller gå tilbake i jobb.

Hensikten med endringene i 2022 er å motivere til økt arbeidsinnsats og lette overgangen fra AAP til arbeid for brukerne som står nærmest arbeidslivet ved utløpet av den ordinære stønadperioden. Det er et mål at den enkelte skal kunne gjenvinne og utnytte arbeidsevnen sin så mye som mulig.

## Oppfølging og avklaring av AAP-mottakere

NAV-kontoret vurderer AAP-mottakernes bistandsbehov etter NAV-lovens § 14 a og har ansvar for den arbeidsrettede oppfølgingen. NAV gjør en arbeidsevnevurdering som inneholder opplysninger om: a) brukerens muligheter for å komme i arbeid, b) hva slags arbeid som skal være målet, c) behovet for bistand for å komme i arbeid, d) om, og eventuelt hvor mye, arbeidsevnen er nedsatt, e) hvilken type bistand som kan være aktuell for brukeren.

NAV-veileder og AAP-mottaker utarbeider sammen en aktivitetsplan. Dette skal være en konkret plan for hvordan AAP-mottakeren skal teste sin arbeidsevne og vurdere mulighetene for å komme i arbeid. Det kan være for eksempel deltakelse i arbeidsmarkedstiltak, medisinsk behandling eller opplæring og utdanning. NAV-kontoret skal følge opp gjennomføringen av aktivitetsplanen og skal også samarbeide med andre aktører som medisinsk behandler, tiltaksarrangør og eventuelt arbeidsgiver. Ved behov kan også andre enheter i NAV være involvert, for eksempel NAV hjelpemidler og tilrettelegging, som blant annet bidrar med tolketjeneste og med hjelpemidler til personer med nedsatt funksjonsevne.

I vurderingen av de medisinske vilkårene etter Folketrygdloven § 11-5 samarbeider NAV veiledere med fastlege eller annen behandler, rådgivende overlege i NAV (ROL) og NAV Arbeidsrådgivning.

Hvis arbeidsevnen er avklart, og det skrives en arbeidsevnevurdering hvor det vurderes at brukeren har et varig behov for bistand, vil AAP-mottakeren kunne søke om uføretrygd. Det er altså NAV-kontoret som forbereder uføresøknaden, og dette skal helst gjøres i løpet av maksimaltiden på 4 (3) år. NAV fatter beslutninger basert på informasjon og skriftlig dokumentasjon som er opparbeidet i AAP-perioden, legeerklæringer, rapporter fra tiltaksarrangører og AAP-mottakerens egne vurderinger.

om en maksimal varighet på tre år signaliseres viktigheten av å komme raskt i gang, og at avklaringsløpet ikke skal strekke seg lenger ut i tid enn nødvendig» (Arbeids- og inkluderingsdepartementet 2021: s 7-8).

Begrunnelsen for opphevingen var rettet spesielt mot de AAP-mottakere som hadde brukt opp maksimaltiden på AAP uten å være friske nok til jobb, eller oppfylte kravene til uføretrygd. Disse mistet altså retten til AAP, selv om de oppfylte de øvrige AAP-vilkårene som sykdomskravet og behovet for bistand da karensregelen gjaldt. Uten rett til AAP ville disse måtte benytte annen inntektssikring som økonomisk sosial-

hjelp, eventuelt oppsparte midler eller privat forsørgelse. Karensbestemmelsen ble avvirket i februar 2022 (se faktaboks om regelverksendringene).

## Metode og data

Datagrunnlaget består av personer som har mottatt AAP i 4 år eller mer, og som har avgang fra AAP i perioden fra 2016 til 2020. Vi definerer en AAP-mottaker som en person som har fått utbetalt AAP i løpet av den aktuelle måneden. Personer som kun mottar etterbetaling som gjelder en tidligere periode holdes utenfor. NAV har ingen klar definisjon på «mottatt AAP i 4 år». Vi definerer dette som at mottaker har brukt opp nær hele sin rett til ordinær AAP. Det innebærer at personer som mottar AAP som arbeidssøker, under vurdering for uføretrygd eller på bakgrunn av de såkalte «unntaksvilkårene» i §11-12 vil være en del av datagrunnlaget så lenge det ikke gjenstår mer enn 2 meldeperioder av ordinær periode, det vil si ca. en måned. Vi sjekker deretter om de samme personene er registrert med et gyldig AAP vedtak i de påfølgende månedene, og hvorvidt de returnerer på AAP senere.

NAV har ikke noen entydig definisjon på karenperiode. Samtidig vil saker som gjelder retur etter endt karenperiode behandles som nye søknader, og heller ikke disse vil ha en klar definisjon i fagsystem. Vi vil derfor vurdere personer med retur etter endt karenperiode som AAP mottakere som har gått til maks av ordinær periode (som definert over), og som i de påfølgende 12 månedene etter avgang ikke har vært registrert med AAP vedtak. Dersom de returnerer etter denne perioden vil vi definere det som at de har returnert på AAP etter endt karenperiode. Vi vil som hovedregel begrense dette til dem som kommer tilbake på AAP i løpet av de første 6 månedene.

Vi definerer avgang på samme måte som i offisiell statistikk. En avgang fra AAP defineres ved at mottakeren ikke har hatt utbetaling av AAP-stønaden i to sammenhengende måneder. Avgangsmåneden er da måneden med siste utbetaling. Oppfølgingsperioden etter avgang er på 24 måneder.

De som har avgang fra AAP mens de er i unntaksperioden er ikke nødvendigvis sammenliknbar over tid,

blant annet fordi at regelverksendringene medfører at mottakerne som har passert 4-årsgrensen har avgang stadig raskere, slik at gjennomsnittlig varighet på AAP blant de med avgang blir stadig kortere. En skal derfor være forsiktig med å bruke analysene i denne artikkelen til å si noe om effekter av regelverksendringer for alle langtidsmottakere av AAP. Dataene i denne artikkelen er egnet til å beskrive hvordan det går med de som slutter å motta AAP, og til å beskrive de som er i en karenperiode etter at de har sluttet.

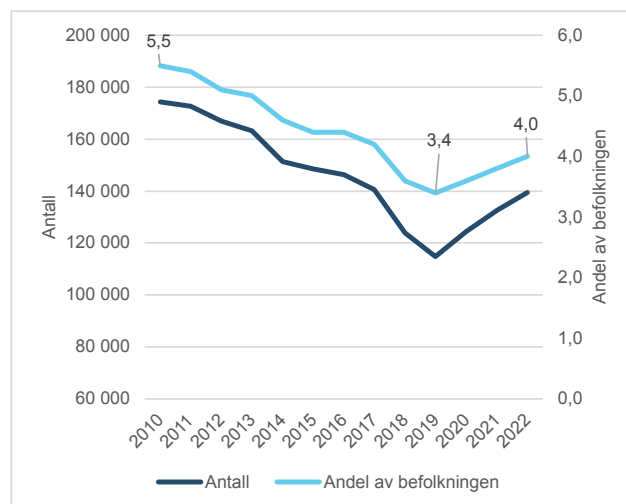
## Beskrivende statistikk om utviklingen

I året da AAP ble innført, i desember 2010, mottok 174 000 personer AAP. Det utgjør 5,5 prosent av befolkningen (figur 1). Både andel og antall mottakere sank kontinuerlig til og med 2019, da antall mottakere var på 115 000 personer eller 3,4 prosent av befolkningen. Nedgangen ble forsterket ved innføringen av regelverksendringene i 2018. Men fra og med pandemiåret 2020 har antall mottakere økt igjen, og i desember 2022 var det 139 000 mottakere av AAP, noe som utgjør 4,0 prosent av befolkningen.

## Innstramningen i unntaksregelverket

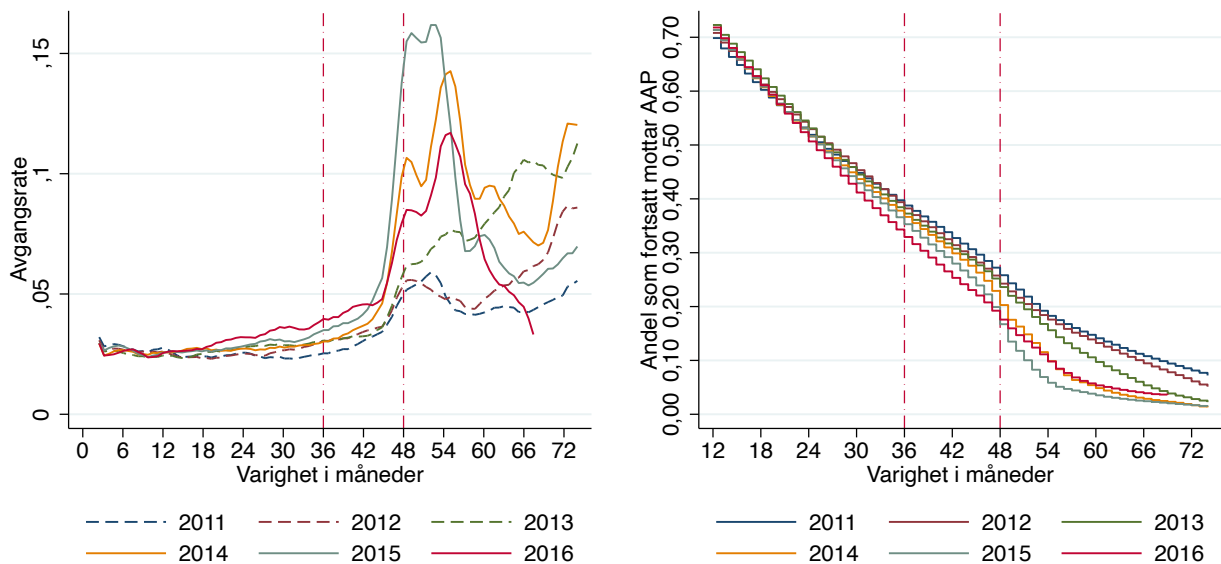
Figur 2 viser hvor stor andel av de som begynner på AAP et gitt år som slutter å motta ytelsen for hver

**Figur 1. Mottakere av arbeidsavklaringspenger i antall og i andel av befolkningen 18-66 år. Prosent (høyre akse) og antall (venstre akse).**



Kilde:

**Figur 2.** Andel som slutter å motta AAP (avgangsrate) per kvartal til venstre, etter hvor lenge de hadde mottatt ytelsen og etter startår. Figuren til høyre viser andelen (fra 0 til 1) som fortsatt mottar AAP etter varighet på ytelsen og etter startår.



Kilde: Nav

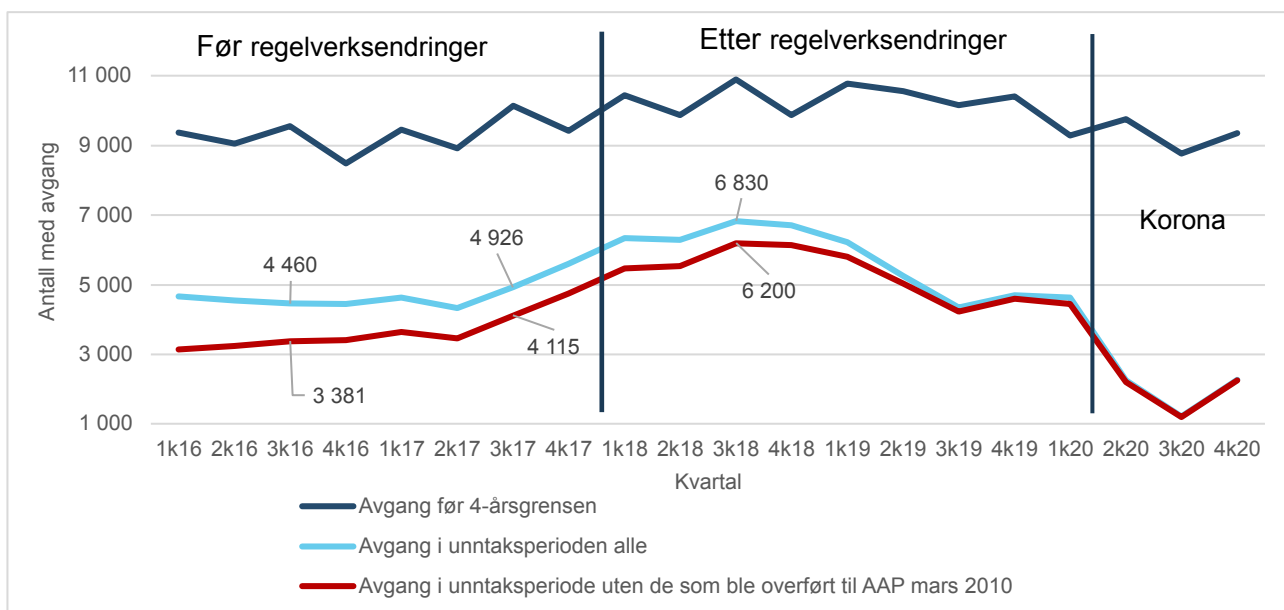
måned (hasardraten), etter hvor lenge de hadde mottatt ytelsen på det tidspunktet. Figuren til høyre viser andelen av de som begynte på AAP et gitt år, som fortsatt mottar ytelsen et gitt antall måneder etter at de startet.

Avgangsraten er ganske lik blant de som startet på ytelsen i 2011 og 2012 og som ikke er påvirket av regelverksendringene (figur 2)<sup>1</sup>. Den ligger stort sett ganske stabilt på 0,03 per måned blant mottakerne i ordinær periode, for så å øke betydelig når de nærmer seg 4-årsgrensen. Ved 4-årsgrensen (48 til 54 måneder) er toppen på avgangsraten nesten dobbelt så høy som ved kortere varigheter. Men også senere i unntaksperioden er avgangsraten høyere enn den var i ordinær periode. Også før regelverksendringene ser vi dermed at 4-årsgrensen i noen grad ble håndhevet av NAV, og at arbeidet med å avklare mottakerne intensiveres når de har passert 4 år.

Ved innføringen av regelverksendringene er det en stor økning i avgangsraten for alle varigheter på 4 år og mer. For de med varighet på 48-53 måneder (rundt 4 år) øker avgangsraten først til 0,1 ved fireårsgrensen. Blant de som startet på ytelsen i 2019 og som når 4-årsgrensen i 2019, har raten økt til 0,15. Det er en tredobling i avgangsraten sammenlignet med før regelverksendringene. Det kan dermed se ut til at unntaksregelverket håndheves strengere i 2019 sammenlignet med 2018. I tillegg ser vi at regelverksendringene også medfører en noe høyere avgangsrate blant de som er i ordinær periode.

Figuren til høyre viser hvordan dette gir seg utslag i varigheten på AAP til de som begynner på AAP i årene 2011 til 2016 (figur 2). Vi vil påpeke at det kun er et mindretall på mellom 20 til 25 prosent som når 4-årsgrensen, og at de fleste som begynner på AAP har avgang før de når grensen. Vi ser her også tydelig at etter hvert som regelverksendringene har fått virke fører det til økt avgang både før og etter 4-årsgrensen, og at unntaksbestemmelsene blir praktisert strengere blant de som nådde 4-årsgrensen i 2019 sammen-

<sup>1</sup> De som startet i 2012 og som fortsatt mottar AAP seks år senere i 2018 blir påvirket av regelverksendringene fra omtrent måned 66.

**Figur 3.** Antall med avgang fra AAP etter varighet. Beholdningen i kvartal.

Kilde: Nav

lignet med de som nådde grensen i 2018. Blant alle som begynte på AAP i 2011 var det 14 prosent som nådde 5 års varighet i 2017. Andelen som når 5 års varighet blir redusert til henholdsvis 5 og 3,5 prosent blant de som begynte på AAP i 2014 og 2015 og som dermed nådde 4-årsgrensen etter at de strengere unntaksbestemmelsene var innført.

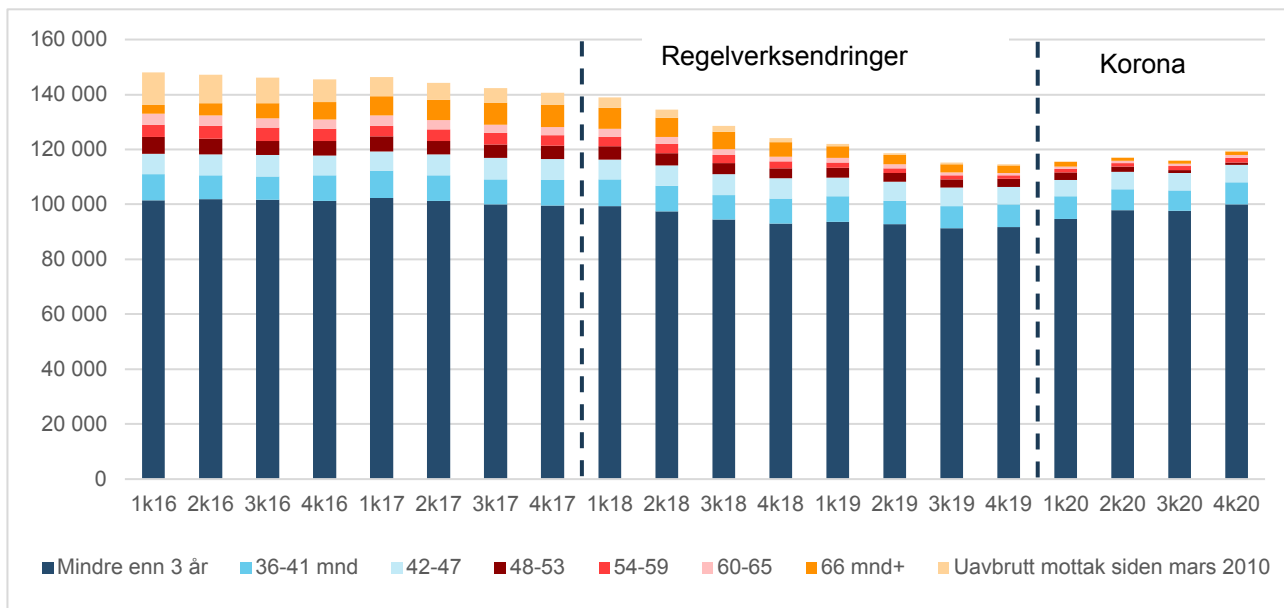
Antallet som avslutter etter å ha passert 4-årsgrensen er ganske stabil frem til 2. kvartal 2017, deretter begynner det stige frem til vi når en topp i 3. kvartal 2018 (figur 3). At det begynner å stige allerede i 3. kvartal 2017 indikerer at NAV begynte å stramme inn på regelverket flere måneder før regelverksendringene ble innført, noe som støttes av Kann og Dokken (2019) som finner at sannsynligheten for å slutte på AAP begynner å øke i 2. halvår 2017. Vi ser også at det er en økning i antallet som slutter å motta AAP blant de som er på ordinær periode (figur 3 – mørkeblå linje).

Etter hvert som det strengere regelverket har fått virke, er det stadig færre som har varighet over 4 år, og selv om avgangsratene er høye, er det nedgang i antallet på unntak som slutter å motta AAP i 2019 (figur 3). I 2. kvartal 2020 er det en sterk nedgang i avgangsraten for de som har nådd makstid, og det

skyldes koronapandemien og midlertidige regelverksendringer som ble innført da. Dette medfører også en sterk nedgang i antallet på unntak som slutter å motta AAP.

I figur 3 har vi en egen linje der vi har tatt bort alle på unntaksperiode som har mottatt AAP uavbrutt siden mars 2010. Dette er en spesiell gruppe som ble overført fra de tidligere midlertidige helseytelsene. Ved innføringen av AAP ble 160 000 mottakere av tre tidligere ytelsene<sup>2</sup> overført til AAP. Denne gruppen er blir undersøkt i to tidligere artikler (Lande 2014) og Ytterborg og Sørbø (2015). Ytterborg og Sørbø (2015) finner at 46 000 av de 160 000 som ble overført fra de gamle ytelsene nådde 4-årsgrensen på AAP i mars 2014, og at mange fikk unntak fra 4-årsgrensen. Gruppen utgjør en høy andel av de på unntak i starten av perioden, men NAV har jobbet kontinuerlig med å avklare gruppen, og i perioden etter innføringen av regelverksendringene er det etter hvert et fåtall igjen i denne gruppen.

<sup>2</sup> De tre tidligere ytelsene er rehabiliteringspenger, atferdspenger og tidsbegrenset uførestønning

**Figur 4. Antall AAP-mottakere etter varighet. Beholdningen fra 1. kvartal 2016 – 4. kvartal 2020. Antall.**

Kilde: Nav

Figur 4 viser antall mottakere av AAP etter varighet. De røde og oransje søylene markerer de som er på unntaksperiode (har passert 4-årsgrensen), mens de blå markerer de som er på ordinær periode (har mottatt ytelsen mindre enn 4 år). Vi har en egen kategori for de som har mottatt AAP kontinuerlig siden ytelsen ble innført i mars 2010. I 1. kvartal 2016 er antallet med uavbrutt varighet fra mars 2010 på omtrent 12 000 mottakere. Antallet med uavbrutt mottak siden innføringen blir redusert for hvert kvartal, men først i 2020 har tilnærmet samtlige av dem hatt avgang<sup>3</sup>.

I 4. kvartal 2017 var det omtrent 25 000 personer på unntaksperiode, det vil si at de hadde mottatt AAP i 4 år eller mer og dermed mottok AAP på unntaksbestemmelser. Det totale antallet mottakere var på omtrent 141 000 personer, og gruppen med varighet på 4 år eller mer utgjorde dermed omtrent 18 prosent av alle mottakere.

Hvis vi ser bort fra den spesielle gruppen som ble overført fra de tidligere ordningene, ser vi at antallet

med varighet på 4 år eller mer øker hvert kvartal frem til 2. kvartal 2017. Det skyldes særlig en vekst i gruppen med lang varighet på 66 måneder eller mer (figur 4). Når det strengere unntaksregelverket blir innført er det et nokså høyt antall med unntak fra 4-årsgrensen. Deretter, fra 1. kvartal 2018, begynner antallet med varighet over 4-årsgrensen å bli redusert, og over tid er det en sterk nedgang i antallet med varighet utover 4 år. Andelen av alle AAP-mottakere som er på unntak er redusert til 6 prosent i 1. kvartal 2020. Nedgangen er størst for de lange varighetene. Dette bidrar til den betydelige nedgangen i det totale antallet mottakere vi så i figur 1.

Med innføringen av regelverksendringene var det en midlertidig periode med en stor økning i antallet som har avgang fra AAP når de er på unntaksperiode. Siden mottakerne i stadig økende grad slutter å motta ytelsen kort tid etter at de har nådd maksimumsgrensen, blir det etter hvert færre og færre på unntak med lengre varigheter. Selv om avgangsraten blant de på unntak er mye høyere etter regelverksendringene, faller dermed etter hvert antallet som slutter å motta AAP mens de er på unntak. 2018 blir et overgangsår med et særskilt høyt antall med avgang blant de med varighet over 4 år, mens mot slutten av 2019 er antallet som slutter

<sup>3</sup> Selv om nesten samtlige har hatt avgang, er det en ganske stor gruppe som har begynt på en ny periode med AAP.

omtrent det samme som før regelverksendringene. De siste kvartalene før koronapandemien finner vi at den ordinære grensen på 4 år langt på vei er blitt en reell maksimal grense, og det blitt langt mindre vanlig å motta AAP i mer enn 4 ½ år.

### Kjennetegn ved de som har avgang

Her sammenligner vi de som har avgang i ordinær periode med de som har avgang i unntaksperioden for hvert år (tabell 1). Dette viser hvilke grupper som blir raskt avklart til arbeid eller uføretrygd, og hvilke grupper som har lang varighet på AAP før de har avgang fra ytelsen. Den største forskjellen mellom de to gruppene er at færre av de som har avgang i unntaksperioden kom fra sykepengene. De som kom fra sykepengene var i arbeid da de ble syke, og flere har en arbeidsgiver de kan returnere til hvis de får tilbake arbeidsevnen. De som kom fra annet enn sykepengene står ofte lengre unna arbeidslivet når de blir syke.

Andre forskjeller er at det flere unge, kvinner og innvandrere blant de som har avgang i unntaksperioden. Etter regelverksendringene er det videre en viss økning i andelen i unntaksperiode som er yngre enn 30 år, fra 26 prosent i 2017 til 34 prosent i 2020.

Før regelverksendringene er median varighet til de med avgang i unntaksperioden på 62 måneder, altså

litt over 5 år (tabell 3). Når regelverksendringene blir innført i 2018 starter arbeidet med å avklare de mange med lang varighet som er på unntaksperiode. I løpet av 2018 har mange av de med lang varighet avgang fra AAP, og i 2019 faller median varighet til 53 måneder. Det er 9 måneder kortere median varighet enn de med avgang før regelverksendringene.

### Hva skjer etter avgang fra AAP blant de med varighet over 4 år?

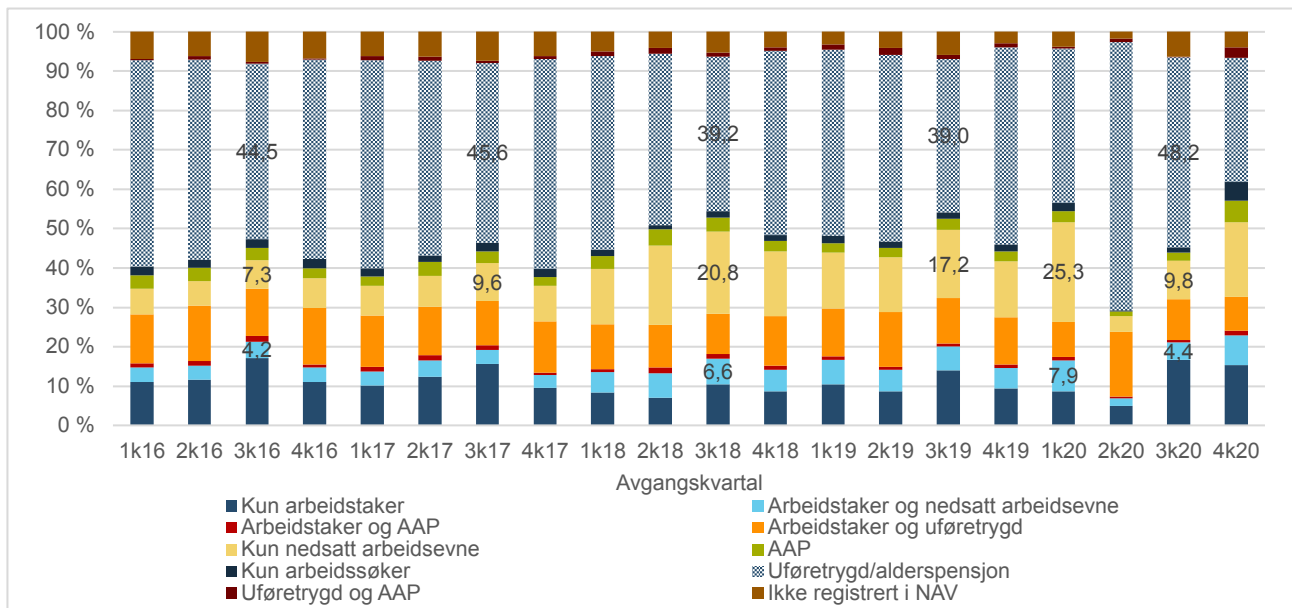
Her undersøker vi hva de som har avgang fra arbeidsavklaringspenger går til 6 måneder etterpå (figur 5). Det er noen sesongvariasjoner, i hovedsak ved at det er en høyere andel som er i jobb blant de som blir avsluttet i 3. kvartal hvert år. Vi vil minne om at 2. til 4. kvartal i 2020 er påvirket av koronapandemien ved at det blant annet var mye lavere avgang fra makstid i denne perioden, noe som skyldes at alle fikk forlenget på grunn av korona.

Hovedbildet både før og etter regelverksendringene er at flertallet enten er i jobb eller mottar uføretrygd (figur 5). Før regelverksendringene gjelder det rett over 80 prosent, mens etter regelverksendringene gjelder det omtrent 76 prosent. Av disse er det omtrent 50 prosent som mottar uføretrygd uten å være i jobb, mens rundt 12 prosent har uføretrygd og er delvis i jobb. Totalt er

**Tabell 1.** Beskrivende statistikk om de som har avgang fra AAP i ordinær periode (varighet < 4 år) og de som har avgang i unntaksperioden (varighet ≥ 4 år)

	2016		2017		2018		2019		2020	
	>=4-år	<4-år	>=4-år	<4-år	>=4-år	<4-år	>=4-år	<4-år	>=4-år	<4-år
<b>Varighet mnd</b>										
Gj.snitt	20,3	58,1	21,4	62,4	22,1	62,7	22,3	56,1	22,4	55,9
Median	18	61	20	62	20	59	21	53	20	54
% kvinner	54,7	60,3	54,5	60,2	55,3	61,5	56,1	61,5	56,3	60,9
<b>Alder ved tilgang</b>										
gj.snitt	43,9	39,3	43,7	38,6	43,8	37,5	43,8	37,4	43,6	36,6
<30 år	20,9	24,0	21,3	25,6	20,7	29,5	20,2	30,4	20,6	33,9
% fra sykepengene	67,3	40,5	67,2	44,3	67,5	46,7	66,4	50,2	65,3	45,6
% innvandrere	15,1	18,2	15,6	18,3	16,4	18,9	16,7	18,4	18,0	19,6
Antall	36329	17785	37710	18496	40773	24695	41481	18182	36850	9225

Kilde: Nav

**Figur 5. Status 6 måneder etter avgang fra makstid på AAP. Prosent**

Kilde: Nav

det 63 prosent som hadde begynt å motta uføretrygd før regelverksendringene 2016, mens det gjaldt 60 prosent blant de med avgang etter regelverksendringene i 2019. Totalt er rundt 30 prosent i jobb, og av disse er 17 prosent i jobb uten å motta ytelser i tillegg. En viktig konsekvens av innstrammingen i unntaksregelverket blir dermed raskere overgang fra AAP til uføretrygd, noe som også er vist i tidligere artikler (Kann og Dokken 2019, Grønlien og Lima 2020)

Den største forskjellen etter regelverksendringene er en økt andel som er registrert med kun nedsatt arbeidsevne. Det å være registrert med kun nedsatt arbeidsevne betyr her at en er uten statlig ytelse, samtidig som NAV har vurdert at en har behov for tett oppfølging og ikke er klar for arbeid. Heretter skal vi kalle denne gruppen for uavklarte. Før regelverksendringene var det omtrent 7 prosent som var uavklart, men etter regelverksendringene gjaldt det omtrent 16 prosent. Hvis vi også tar med de som er delvis i arbeid og registrert med nedsatt arbeidsevne, er endringen fra 11 prosent til 22 prosent. Det var en særlig høy andel uavklarte 6 måneder etter avgang i 2. og 3. kvartal 2018, deretter blir andelen noe lavere igjen. Som tidligere vist var det flest som avsluttet AAP etter nådd makstid disse to kvartalene i 2018.

Vi vil også kommentere to spesielle enkeltkvartal i 2020. I 1. kvartal 2020 observerer vi som tidligere nevnt de første som når den nye maksgrensen på 2 år med unntak. Dette medfører at mange mister ytelsen i akkurat dette kvartalet, og 6 måneder senere er det 25 prosent av disse som regnes som uavklarte (kun nedsatt arbeidsevne). Det er den høyeste andelen med uavklart status i noe kvartal i perioden. I det første pandemikvartalet 2. kvartal 2020 er det få på unntak som slutter å motta AAP, og da er det også en meget liten andel av disse som er registrert med kun nedsatt arbeidsevne. De har derimot en særskilt høy overgang til uføretrygd. Dette var altså de som sluttet på AAP fra april til juni 2020, en periode med strenge koronarestriksjoner i Norge.

Vi har undersøkt om de som er uavklart etter å ha sluttet på AAP skiller seg fra de som ikke er det (alle andre utfall). Sammenlignet med alle som har avgang i unntaksperioden kommer de oftere fra annet enn sykepenger, de er noe oftere innvandrere og de er oftere yngre enn 30 år (ikke vist).

Vi har vist at regelverksendringene medførte en vekst i *andelen* som er uavklart etter avgang. Siden det er en betydelig økning i *antallet* som slutter å motta AAP, blir økningen i antallet uavklarte enda større. Før regel-

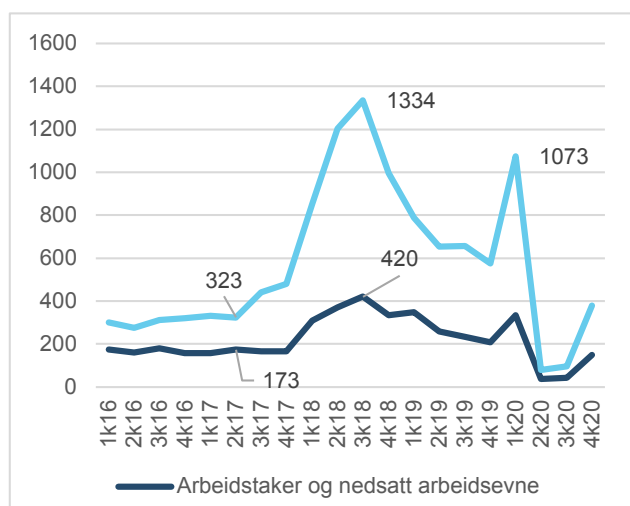


verksendringene var det omtrent 310 personer i kvartalet som hadde status kun nedsatt arbeidsevne 6 måneder etter avgang fra AAP. I 2018 økte det kraftig, og til en topp på 1 330 personer blant de som sluttet å motta ytelsen i 3. kvartal 2018 (figur 6). Totalt i 2018 var det 4 400 personer som var uavklart 6 måneder etter avgang, noe som er en firedobling sammenlignet med 2016. Denne store økningen i *antallet* uavklarte gjelder bare i en overgangsperiode, og i 4. kvartal 2019 er antallet redusert til 610 personer. Selv om det er klart færre enn i 2018, er det nesten dobbelt så mange som før regelverksendringene. Imidlertid får vi en ny topp i antallet uavklarte i 1. kvartal 2020, noe som tidligere nevnt skyldes den nye maksgrensen for unntak på 2 år. Det kan dermed se ut til at innstramningen i unntaksregelverket og innføringen av et karensår også på lang sikt ville gitt et større antall som er uavklart og uten statlig ytelse etter avgang fra et langvarig AAP-løp. Imidlertid endres dette når det blir innført midlertidige regelverksendringer pga koronapandemien.

### Utviklingen på sikt etter avgang fra unntaksperiode

På grunn av sesongvariasjoner har vi valgt å ha en figur for 1. kvartalene (til venstre) og en for 3. kvartalene (til høyre i figur 7).

**Figur 6.** Antallet med status kun nedsatt arbeidsevne (blå linje) og antallet som er arbeidstakere med nedsatt arbeidsevne 6 måneder etter avgang fra unntaksperioden.



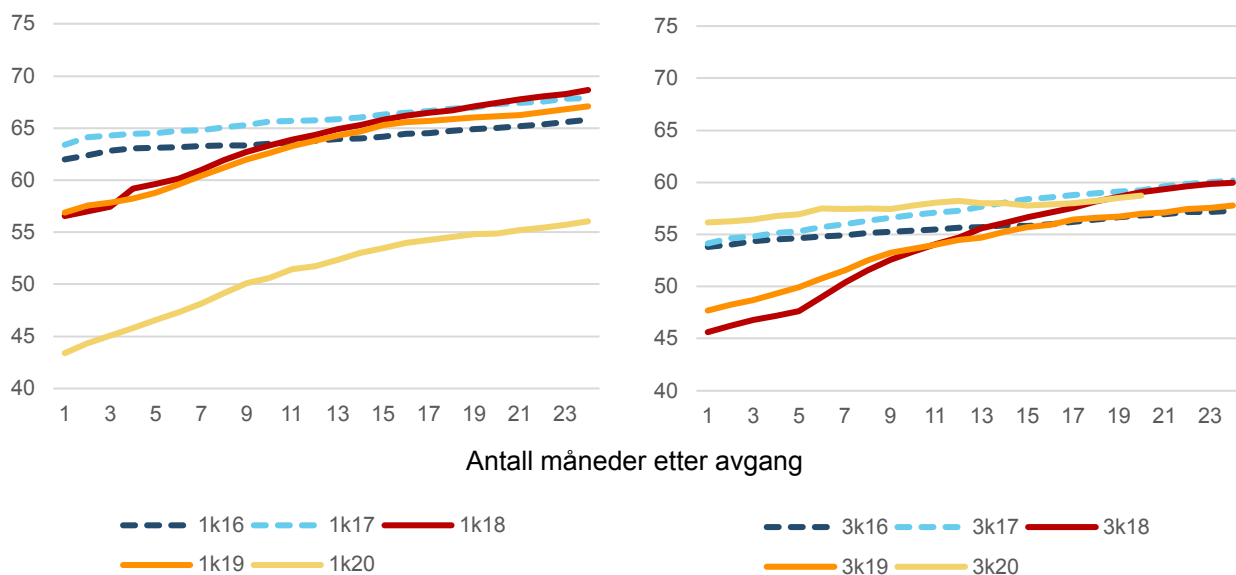
Kilde: NAV

Før regelverksendringene var det mellom 55 og 63 prosent som begynte å motta uføretrygd måneden etter avgang fra unntaksperioden på AAP (figur 7). Andelen med uføretrygd øker litt hele tiden i perioden etter avgang, og 24 måneder etterpå har andelen med uføretrygd økt til mellom 57 og 67 prosent. Mønsteret ser annerledes ut etter regelverksendringene, ved at det er en lavere andel med uføretrygd de første månedene etter avgang fra unntaksperioden. Men deretter er det en større økning i andelen mottakere av uføretrygd, og to år etter avgang er andelen mottakere av uføretrygd omtrent like høy som før regelverksendringene. Det strengere unntaksregelverket medfører at en større gruppe enn før må gjennom en periode uten statlige ytelser, før omtrent like mange som før til slutt ender opp med uføretrygd. De som sluttet å motta AAP i 1. kvartal 2020 skiller seg ut ved at det hele tiden er færre av dem som mottar uføretrygd sammenlignet med de tidligere 1. kvartalene, og som vi skal vise senere er det en høyere andel av disse som begynner på ny periode med AAP.

Blant de med avgang fra AAP før regelverksendringene er det mellom 24-30 prosent som er i jobb de første månedene etter avgang, og andelen holder seg ganske stabil når vi følger dem til 24 måneder etter avgang (figur 8). Det er altså få som kommer seg i jobb senere hvis de ikke allerede har jobb innen de sluttet å motta AAP. Når avgangsratene begynner å øke fra og med 3. kvartal 2017, ser vi også en nedgang i andelen som er i jobb ved avgang. Dette kan kanskje forklares med seleksjon, ved at flere med lang varighet på AAP slutter på ytelsen selv om de ikke er i jobb. I 1.- og 3. kvartal 2018 hadde et stort antall avgang, og disse to kvartalene skiller seg også ut med relativt lav andel som er i jobb både ved avgang og i de påfølgende 23 månedene.

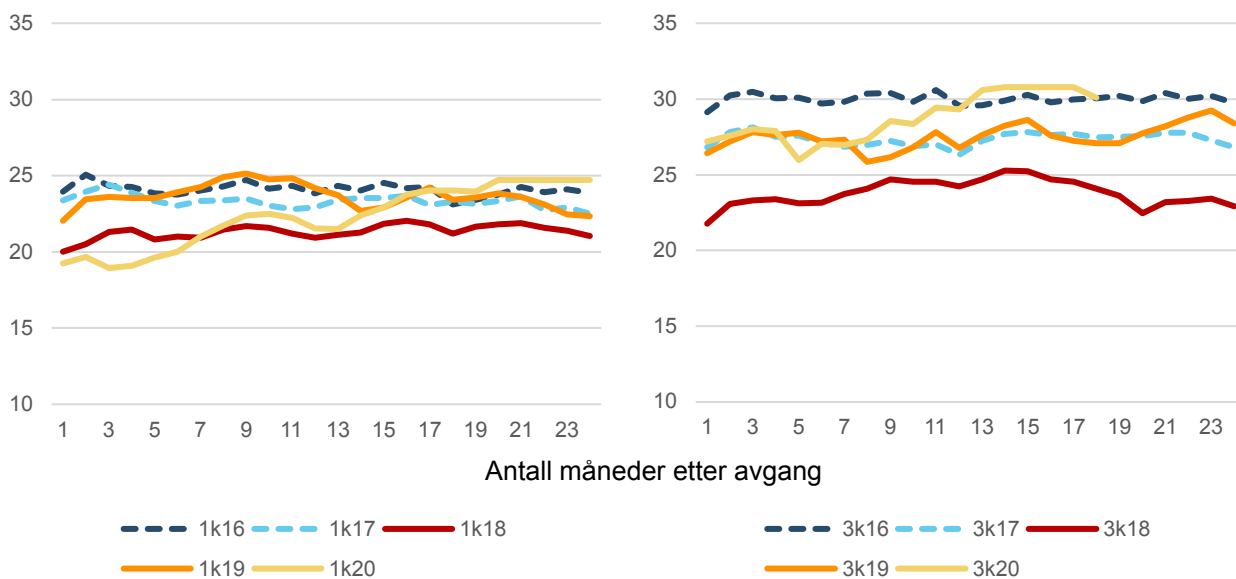
De tre siste kvartalene i figur 8 (3. kvartal 2019 til 3. kvartal 2020) ser vi at andelen som er i jobb øker noe over tid etter at de sluttet å motta AAP. Blant de med avgang i 1. kvartal 2020 er andelen i jobb rett etter avgang kun på 19 prosent, den laveste andelen av alle kvartal i figuren. Men fra og med måned 6 begynner andelen som er i jobb å øke og ender opp på 25 prosent 24 måneder senere (i 1. kvartal 2020). Vi ser liknende utvikling for de som sluttet på AAP i 3. kvartal 2020.

**Figur 7.** Andelen av de avgang i unntaksperioden som mottar uføretrygd etterpå. Antall måneder etter avgang. Etter avgangskvartal. Prosent



Kilde: Nav

**Figur 8.** Andelen i jobb<sup>4</sup> etter avgang fra makstid på AAP. Antall måneder etter avgang. Etter avgangskvartal. Prosent



Kilde: Nav

<sup>4</sup> Operasjonalisert som 0,5 G (grunnbeløp) eller mer i arbeidsinntekt, og registrert med et arbeidsforhold. 0,5 G utgjorde for eksempel en brutto månedsinntekt på 4 220 kr i 2020. <https://www.nav.no/grunnbelopet>

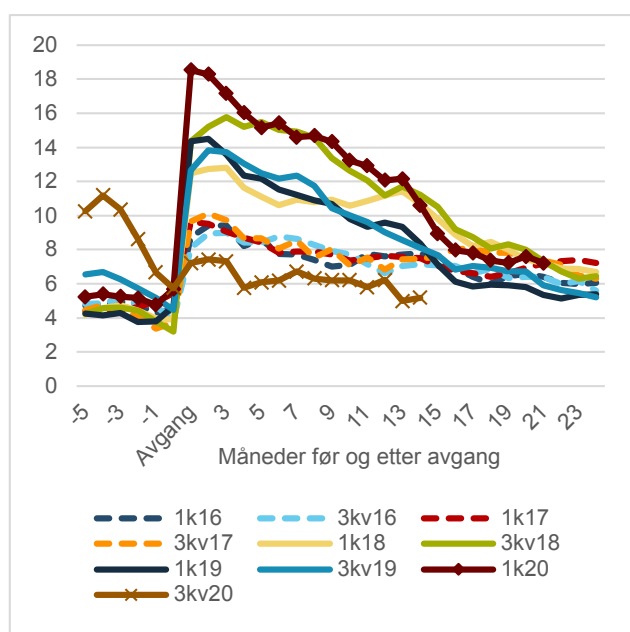
Den høye arbeidsledigheten i koronapandemien bidrar sannsynligvis til den lave andelen som er registrert med arbeid blant de med avgang i 2020. At andelen i jobb begynner å øke etter hvert kan også sees i sammenheng med at arbeidsmarkedet ble svært godt utover i 2021. Hvis det stemmer indikerer det at selv for denne gruppen som har mottatt AAP i over 4 år, så øker muligheten for å komme i jobb med godt arbeidsmarked.

I befolkningen i yrkesaktiv alder er det omtrent 1,5 prosent som mottar økonomisk sosialhjelp en gitt måned, mens det blant mottakere av AAP generelt er rundt 4 prosent som mottar supplerende sosialhjelp (Grønlien og Lima 2020). Det har sammenheng med at AAP-beløpet kan være ganske lavt og ikke alltid er tilstrekkelig til å sikre livsoppholdet. Blant de som har avgang etter å ha nådd 4-årsgrensen på AAP er andelen mottakere av sosialhjelp betydelig høyere (figur 9). Den var på rundt 10 prosent de første månedene etter avgang i unntaksperioden i 2016, og 6 prosentpoeng flere må dermed ty til sosialhjelp når de slutter å motta AAP. Andelen synker over tid etter avgang,

men 2 år etter avgang er andelen mottakere på omtrent 6 prosent, og dermed fortsatt noe høyere enn mens de mottok AAP.

Etter regelverksendringene er det en større økning i andelen som mottar sosialhjelp i månedene etter avgang. Det gjelder i alle kvartal frem til koronapandemien, men med særskilt stor økning for de med avgang i 3. kvartal 2018 og i 1. kvartal 2020. I de to sistnevnte kvartal var det på det meste henholdsvis 15 og 19 prosent som mottok sosialhjelp i noen måneder (figur 9). Det kan sees i sammenheng med den økte andelen som sluttet å motta AAP uten å være avklart etter regelverksendringene. Etter regelverksendringene ser vi imidlertid et større fall i andelen mottakere av sosialhjelp fra cirka måned 4 etter avgangen, samt fra og med måned 12. Fallet i andelen mottakere fra måned 12 har som vi skal se sammenheng med utløp av karenperioden da flere begynner å motta AAP på ny. Det kan også sees i sammenheng med at flere etter hvert begynner å motta uføretrygd, jf. figur 7. Fra 15 til 24 måneder etter avgang er behovet for sosialhjelp omtrent det samme når vi sammenligner de som hadde avgang før regelverksendringene med de som hadde avgang etter.

**Figur 9. Mottakere av økonomisk sosialhjelp før og etter avgang i unntaksperiode på AAP. Etter avgangskvartal. Stiplede linjer er de med avgang før regelverksendringene. Prosent**

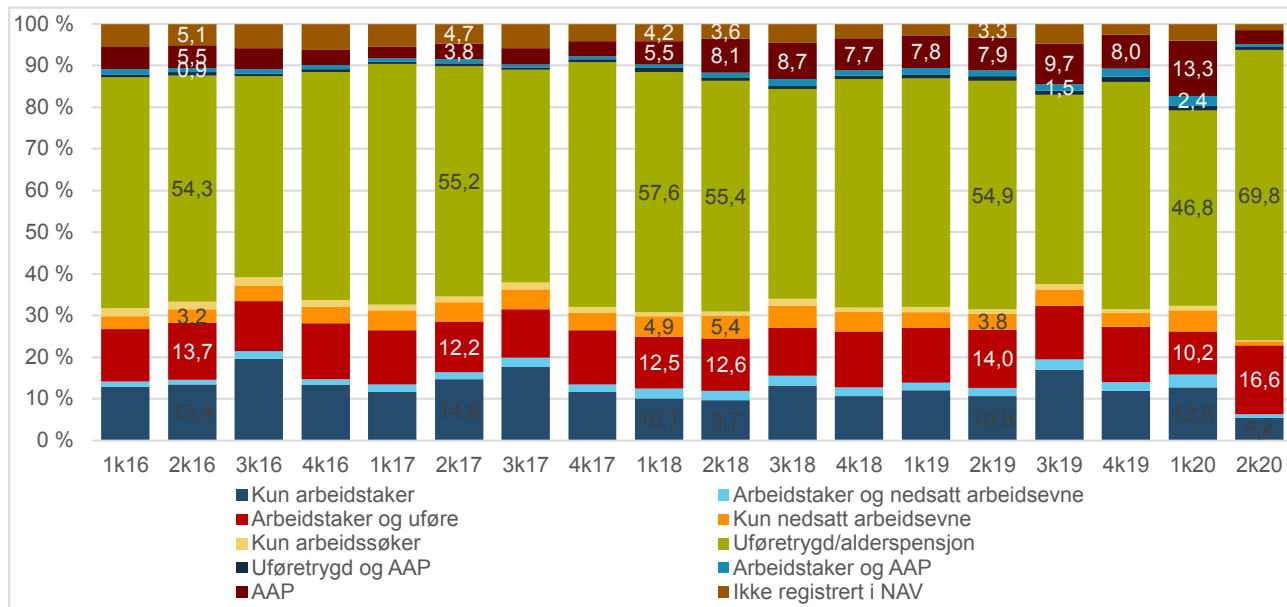


Kilde: Nav

24 måneder etter avgang er det ikke lenger noen større forskjell i trygdemottak og arbeidsmarkedsstatus når vi sammenligner perioden før regelverksendringene med perioden etter (figur 10). Blant de med avgang i 2019 er det 83 prosent som enten mottar uføretrygd eller er i jobb; samme andel som de med avgang i 2016. Andelen som kun har nedsatt arbeidsevne er redusert til 6 prosent eller mindre, og det er omtrent samme andel før og etter 2018. Et flertall på 70 prosent mottar uføretrygd, hvorav 13 til 14 prosent er delvis i arbeid. Omtrent 13 prosent er i jobb uten å motta uføretrygd eller AAP. Den eneste endringen er at det fra og med 2018 er blitt en noe høyere andel som har begynt å motta AAP på ny, og at det er noen færre som er kun arbeidstaker. Den betydelige økningen vi så i andelen uavklarte gjelder dermed for en viss periode etter avgang fra AAP. Som vist sammenfaller det med høyere andel mottakere av sosialhjelp den første perioden etter avgang og etter regelverksendringene.

Kvalifiseringsprogrammet er et kommunalt arbeidsrettet program for personer som har nedsatt arbeids-

**Figur 10.** Samlet trygdestatus og arbeidsmarkedsstatus 2 år etter avgang fra unntaksperioden på AAP. Etter avgangskvartal.



Kilde: Nav

evne av andre årsaker enn sykdom eller skade, og kan være aktuelt å delta i for de som har avgang fra AAP uten å være avklart til arbeid eller uføretrygd. Etter regelverksendringene finner vi en marginal økning i andelen som deltar i kvalifiseringsprogrammet 24 måneder etter avgang. Økningen er fra 0,4 prosent blant de med avgang i 2016 til 1,1 prosent i 2019 (ikke vist). De fleste av disse har status som uavklarte (kun nedsatt arbeidsevne) i figur 10.

De to siste kvartalene i figur 10 skiller seg ut fra de andre. At 2. kvartal 2020 skiller seg sterkt kan sannsynligvis forklares med at de hadde avgang i det helt spesielle første pandemikvartalet.

### Ny periode med AAP?

Frem til 2018 kunne de som var på unntaksperioden på AAP og som sluttet å motta ytelsen, søke om ny periode med AAP kort tid etterpå. Innføringen av karens medførte at de fleste på unntak som sluttet å motta AAP måtte vente ett år før de kunne søke om ny periode. Det var imidlertid unntaksregler for de med alvorlig sykdom. Her sammenligner vi innvilgelse av ny periode med AAP før og etter regelverksendringene.

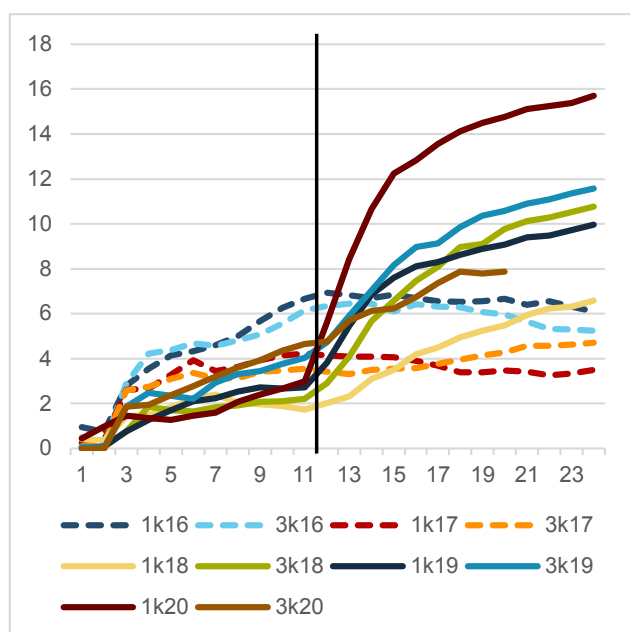
Før regelverksendringene var det rundt 3–4 prosent med avgang fra unntaksperioden som hadde fått innvilget ny periode 4 måneder etter avgang. Andelen mottakere øker deretter jevnt og trutt, og i måned 11 var det over 6 prosent som mottok AAP i de to kvartalene i 2016 (figur 11). Deretter flater andelen mottakere ut, og begynner å gå svakt nedover. 1. og 3. kvartal 2016 ser tilnærmet like ut. Det var med andre ord bare unntaksvis at noen begynte på en ny periode i løpet av det første året etter at de sluttet å motta AAP. Andelen er lavere i de to kvartalene i 2017, men disse kan ha blitt påvirket av en midlertidig strengere praktisering av inngangsvilkårene til AAP i 2018 og som etter hvert treffer de med avgang i 2017 (se Lande 2021 om innstrammingen i inngangsvilkårene)

Blant de med avgang 1. kvartal 2018 ser at karensregelverket gjelder, ved at det er en lavere andel som begynner å motta AAP på ny de første 11 månedene sammenlignet med tidligere perioder. Det er som nevnt mulig å få unntak fra karensåret, og vi ser at det gjelder mellom 2 og 3 prosent av gruppen. Andelen med ny AAP-periode begynner som forventet å øke fra måned 12, og øker deretter noe helt frem til

24 måneder etter avgangen da vi stopper å observere dem. Det er forskjeller i hvor mange som etter hvert begynner på ny periode med AAP etter hvilket kvartal de hadde avgang. I 3. kvartal 2018 øker andelen med ny periode raskere og mer enn i 1. kvartal, særlig fra måned 13 til 18. Gruppen er ikke påvirket av korona på dette tidspunktet, og denne endringen må derfor forklares med andre forhold. Denne utviklingen kan muligens sees i sammenheng med at håndhevingen av unntaksregelverket blir stadig strengere ved at flere og flere mister ytelsen kort tid etter at de har nådd 4-årsgrensen, og at de kanskje i økende grad blir avsluttet uten å være avklart. Dermed øker behovet for en ny periode med AAP.

I 1. kvartal 2019 fortsetter trenden med at ny tilgang skjer raskere etter endt karenperiode, men for denne gruppen kom koronapandemien omtrent 12 måneder etter avgang, og vi kan dermed ikke utelukke at den raskere tilgangen skyldes forhold knyttet til korona. De med avgang 1. kvartal 2020 skiller seg ut ved rask tilgang til AAP etter endt karenperiode, og at hele 15 prosent av gruppen er på ny periode med AAP to år

**Figur 11.** Andelen på unntaksperiode med avgang som er mottakere av AAP i 1 til 24 måneder etter avgang. Kun de med vedtak om ordinært mottak og mottak på unntak



Kilde: Nav

etter avgangen kan forklares med at disse som tidligere nevnt nådde den nye maksgrensen på 2 år. Det var mange i denne gruppen som gikk til nedsatt arbeidsevne uten ytelse, og det ser dermed ut til at behovet for ny periode med AAP var større. Det kan også ha sammenheng med en lengre periode med svært høy arbeidsledighet på grunn av pandemien i 2020.

Hva er forklaringen på denne større økningen i andelen som kommer tilbake til AAP opp til 2 år etter avgang? Dette kan være en konsekvens av en stadig strengere håndheving av unntaksregelverket som medfører at få fortsetter å motta AAP, og at det dermed blir flere med behov for en ny periode med AAP blant de som blir avsluttet. Men det kan også skyldes andre forhold, som for eksempel endret praktisering av regelverket for ny periode med AAP, eller mer informasjon om at det er mulig å søke om ny periode etter karens (Lande 2021).

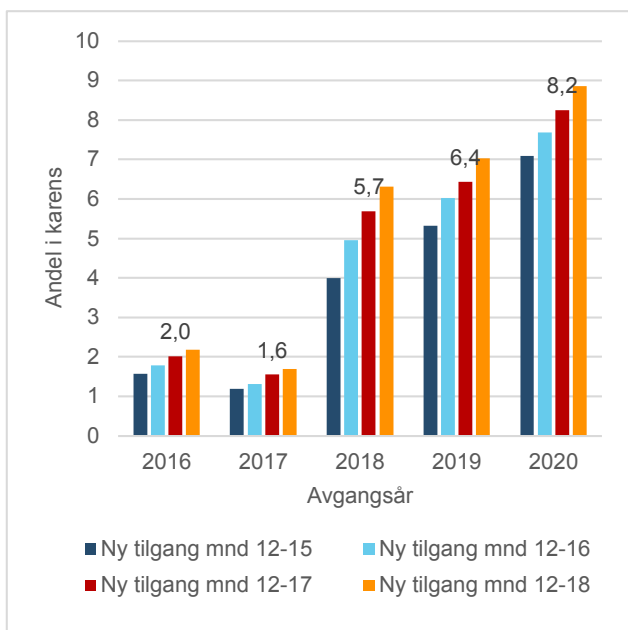
Selv om flere kommer inn på AAP igjen, gjelder dette bare et lite mindretall, og vi har tidligere vist at regelverksendringene samlet sett førte til raskere avklaring for alle som når 4-årsgrensen, og særlig i form av raskere overgang til uføretrygd (Grønlien og Lima 2020).

### Mange med sosialhjelp og i tiltak i venteåret

Det er vanskelig å få dokumentert omfanget av reell karens og hvem dette gjelder. Etter regelverket er alle de som slutter på AAP når de er i unntaksperiode omfattet av karens i ett år før de kan søke på nytt, med unntak for de med alvorlig sykdom. NAV fører ikke register over personer som er i karens. Saksbehandler vurderer om en person som søker om AAP har fullført en eventuell karenperiode, men det eksisterer ikke som en egen vedtakstype. Det er ikke mulig å skille nye søknader etter venteåret fra ordinære førstegangs-søknader. En person kan også komme tilbake til AAP den første måneden eller seinere etter endt karenperiode. Men akkurat hvilken måned personen begynner på ny periode avhenger av søknadstidspunkt og saksbehandlingstid.

Figur 12 viser andel som var i en karenperiode etter avgangsåret, og ut fra hvor vi setter grensen for når de

**Figur 12.** Alle med avgang i et gitt kalenderår som deretter ikke mottar AAP de neste 11 månedene, men som begynner å motta ytelsen etter dette. De ulike stolpene viser hvordan estimatet på andelen i karens øker når vi utvider perioden for hvilken måned de må ha nytt vedtak om AAP.

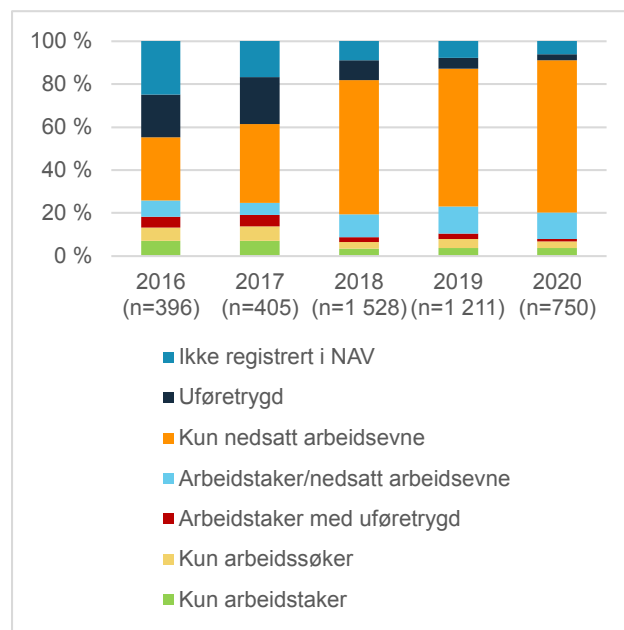


Kilde: Nav

må begynne med ny periode. Etter at regelverksendringene ble innført har det mye å si hvor vi setter grensen, og desto senere vi tillater de kommer tilbake på AAP, desto større andel antas å ha vært i en karensperiode. Vi setter grensen ved tilgang mellom 12 og 17 måneder. Gitt denne operasjonaliseringen var andelen i karens på henholdsvis 5,7 prosent, 6,4 prosent og 8,2 prosent i årene fra 2018 til 2020 av alle som hadde avgang fra unntaksperioden. Siden vi har en rent statistisk definisjon av karensperiode, vil det være noen som blir fanget opp av denne definisjonen også før regelverket ble innført<sup>5</sup>. Det gjaldt 2,0 prosent i 2016 og 1,7 prosent i 2017. For enkelthets skyld bruker vi betegnelsen karens også om disse, selv om det formelt sett ikke fantes personer i karens før lovendringen i januar 2018.

<sup>5</sup> Det er altså personer som sluttet å motta AAP etter å ha passert 4-årsgrensen, som ikke mottok AAP de neste 11 månedene, og som begynte å motta AAP fra 12 til 17 måned etter avgang.

**Figur 13.** Personer som er i karens etter avgang fra makstid på AAP. Status midt i karensperioden (6 måneder etter avgang). Prosent



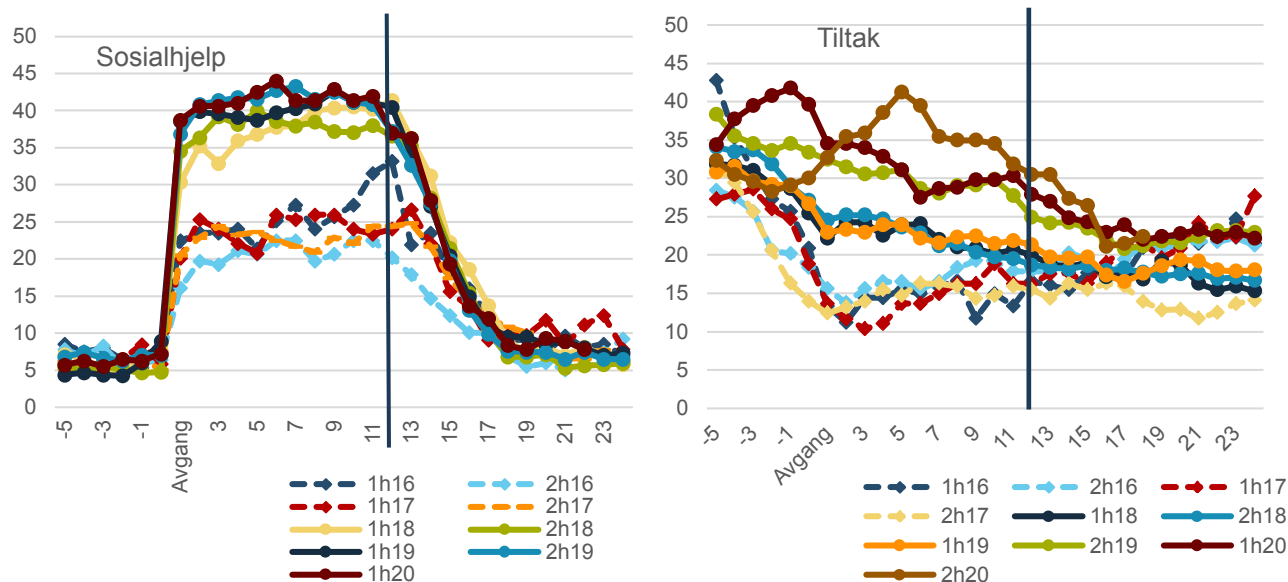
Kilde: Nav

Vi beregner andelen i reell karens ved å regne ut økningen i andelen som er i karens før og etter regelverksendringene. Vårt estimat<sup>6</sup> på antall i karens er på 810 personer blant de med avgang i 2018, 720 personer i 2019 og 500 personer i 2020. At antallet i karensperiode er lavere i 2019 og 2020 skyldes at det var færre med avgang i unntaksperioden disse årene sammenlignet med 2018.

De som er i karens utgjør to ganske forskjellige typer grupper før og etter regelverksendringene (figur 13). Før regelverksendringene er gruppen ofte personer som mottar uføretrygd (25 %), som ikke er registrert hos NAV (25 %), eller som er arbeidstakere eller

<sup>6</sup> Vi beregner dette ved å først regne ut økningen i andelen med karensperiode i prosentpoeng fra 2016 og til gitt avgangssår etter regelverksendringene. Deretter bruker vi dette prosenttallet til å regne ut hvor mange personer det gjelder av blant alle som sluttet å motta AAP på unntaksperioden et gitt år etter at karensregelverket ble innført.

**Figur 14.** Andelen sosialhjelpsmottakere blant de som er i karens, før og etter avgang fra AAP (til venstre). Andelen i et i statlig arbeidsmarkedstiltak blant de som er i karens, før og etter avgang fra AAP (til høyre). Etter halvår. Prosent av alle i karens.



Kilde: Nav

avklart til arbeidssøkere (13 %). 37 prosent er registrert med behov for tett oppfølging (nedsatt arbeidsevne). Etter regelverksendringene er en mye høyere andel registrert med nedsatt arbeidsevne (77 %), mens bare 8 prosent mottar uføretrygd. Med andre ord: før regelverksendringene er dette en gruppe som er avklart eller helt utenfor NAV-systemet, mens de etter regelverksendringene langt oftere regnes som uavklarte og uten statlig ytelse.

Andelen mottakere av sosialhjelp øker med 35 prosentpoeng fra rett før avgang og til de er i en karensperiode (figur 14 til venstre). Det viser at en høy andel begynner å motta sosialhjelp som erstatning for AAP i karensperioden. Så snart det er slutt på karensperioden, begynner andelen med sosialhjelp raskt å falle og ender opp på omtrent samme nivå som før avgang. Før regelverksendringene var det 25 prosent av gruppen som mottok sosialhjelp, mens etter regelverksendringene var det nærmere 40 prosent som mottok sosialhjelp i karensperioden. Hvordan dette slår ut for økonomien til de det gjelder, er vanskelig å vite. Det er ikke alle som mister arbeidsavklaringspengene som kvalifiserer til sosialhjelp, for eksempel hvis de har en

ektefelle som har for høy inntekt eller hvis husholdningen har en formue. Et flertall på 60 prosent mottar ikke sosialhjelp i karensperioden, og for denne gruppen medfører karensperioden sannsynligvis et betydelig inntektstap.

Det er rundt 15 prosent som deltar i et statlig arbeidsmarkedstiltak før regelverksendringene, og mellom 20 og 25 prosent etter regelverksendringene (figur 14, høyre). Andelen med tiltak økte til over 30 prosent blant de som sluttet i 1. halvår 2019. Det ser dermed ut til at ganske mange brukere fortsetter å være i statlig tiltak, selv om de mister arbeidsavklaringspengene. De som deltar i et tiltak, kan motta tiltakspenger fra NAV. Satsene er imidlertid lave. Per dags dato er satsen på 268 kr per dag, noe som ville utgjort 61 640 kr i året, hvis en deltok på tiltak hver arbeidsdag i løpet av ett år. Det er langt under minsteytelsen på arbeidsavklaringer, som utgjør omtrent 220 000 kr i året i 2022. Før regelverksendringene ser vi et betydelig fall i antall som er i tiltak før de har avgang fra AAP (figur 14 til høyre). Andelen faller fra omtrent 30 prosent og ned til 15 prosent. Dette indikerer sannsynligvis at før regelverksendringene ventet en i større

grad med å avslutte ytelsen til brukeren var ferdig med et tiltak. Etter regelverksendringene blir ytelsen sannsynligvis avsluttet selv om brukeren deltar i et tiltak, og derfor er det en høyere andel i tiltak både ved avgang og etter avgang.

Vi har også undersøkt om noen av de som er i karen-sår deltar i kvalifiseringsprogrammet (ikke vist). Vi finner at det er noe brukt, men at andelen som deltar i programmet aldri overstiger 6 prosent av de som er i karensåret.

## Oppsummering og drøfting

I 4. kvartal 2017 var det totalt 25 000 AAP-mottakere med en varighet på over 4 år. Allerede kvartalet før regelverksendringene ble innført, ser vi en økning i avgangsraten for de som har nådd 4-årsgrensen for AAP-mottak. Vi ser videre indikasjoner på at håndhe-vingen blir strengere over tid ved at stadig flere slutter å motta AAP kort tid etter at de har nådd 4-årsgrensen. I 1. kvartal 2020 er antallet med varighet utover maks-grensen redusert til 7 400 personer, mens antallet med varighet på 6 ½ år eller mer er redusert til 2 200 personer. Vi konkluderer med at før regelverksendringene var det en betydelig andel som mottok AAP langt utover 4-årsgrensen, mens etter regelverksendringene har 4-årsgrensen langt på vei blitt en reell maksimumsgrense.

2018 er det første året med det nye og strengere unntaksregelverket, og det er på flere måter et overgangsår. I 2018 er antallet med avgang fra makstid størst og andelen som blir avklart til arbeid eller uføretrygd etter avgang er lavest. Dessuten er andelen som er registrert med nedsatt arbeidsevne uten å motta ytelse på 18 prosent og omtrent 2,6 ganger så høy som før regelverksendringene. Endringene gir seg utslag i en betydelig høyere andel som mottar sosialhjelp. Andelen var 15 prosent 6 måneder etter avgang i 3. kvartal 2018, mot 9 prosent på samme tidspunkt etter avgang i 3. kvartal 2016. Blant de med avgang i 2019 er det noen færre uavklarte i månedene etter avgang og noen færre mottar sosialhjelp sammenliknet med 2018, men fortsatt en betydelig høyere andel enn før regelverksendringene.

Selv om det har blitt langt færre som mottar AAP kon-tinuerlig i over 4 år, har det samtidig blitt noen flere som starter på en ny periode med mottak av AAP etter et opphold på minst ett år. Innskjerpingen i unntaks-bestemmelsene har medført at flere har en periode med uavklart status, og med økt behov for sosialhjelp i en periode på omtrent ett år. Men på lengre sikt blir flere avklart til uføretrygd og to år etter avgang er det små eller ingen forskjeller før og etter regelverk-sendringene i mottak av sosialhjelp, trygdemottak og sysselsetting. En forskjell er imidlertid at andelen som begynner på ny periode med AAP innen to år etter avgang økte med omtrent 4 prosentpoeng etter regel-verksendringene i 2018.

Før regelverksendringene var det ingen øvre grense for forlengelse av AAP utover 4-årsgrensen. Fra og med 2018 gjelder det en maksimumsgrense for forlengelse på 2 år. Denne gjaldt for alle som var på unntak da regelverket ble innført, og det var en større gruppe som nådde maksimumsgrensen for unntak i januar 2020. Vi ser at 1. kvartal 2020 skiller seg ut med at høyt antall blir avsluttet, og ved at utfallene til de som blir avslut-tet er ganske annerledes enn tidligere kvartal. Vi finner at en lavere andel av gruppen begynner å motta uføretrygd, flere er uavklart og en høyere andel begyn-ner å motta sosialhjelp de første månedene etter avgangen. Vi ser videre at i denne gruppe var det en betydelig høyere andel begynte å motta AAP på ny i året etter karenperioden. Dette var med andre ord en gruppe som ble rammet relativt hardt av den nye maksimumsgrensen på 2 år for unntak.

Hva er konsekvensene av karenregelen? Karense-glementet kan ha en effekt både på de som er i en karenperiode, og for andre langtidsmottakere av AAP som ikke er i karen, men som likevel blir påvir-ket av at karenregelverket finnes. Her kan vi kun si noe om konsekvensene for de som er i en karenperi-ode. Vårt estimat på antall i karen er på 810 personer blant de med avgang i 2018, 720 personer i 2019 og 500 personer i 2020. Det utgjør bare en liten andel av alle som slutter å motta AAP mens de er i unntakspe-riode. Det er grunn til å tro at det medfører et betyde-lig inntektstap i flere måneder, og opptil 12 måneder, for den mindre gruppen som rammes. Omtrent 40 pro-sent av de som er i karen mottar sosialhjelp i



karensperioden, noe som viser at mange av dem ikke kunne sikre eget livsopphold gjennom arbeid eller ved mottak av statlige ytelser i perioden. Flertallet av gruppen mottar imidlertid ingen ytelse, og det er grunn til å tro at denne gruppen opplevde en betydelig inntektsnedgang i venteåret. Vi ser samtidig at omtrent 25 til 30 prosent deltar i et statlig arbeidsmarkedstiltak i karensperioden selv om de ikke mottar en statlig ytelse, og at mange dermed får oppfølging selv om de ikke har rett på AAP. De som er på statlig arbeidsmarkedstiltak mottar tiltakspenger, men tiltakspenger utgjør et svært lavt beløp. Etter at de er ferdig med venteåret starter de på en ny periode med AAP, nå med en ordinær varighet på 3 år.

Karensbestemmelsen ble opphevet i 2022, samtidig med at unntaksbestemmelsene ble myket opp. Konsekvensene av regelverksendringene som vi beskriver i denne artikkelen gjelder dermed bare for perioden fra 2018 til 2020.

Vi vil avslutte med å påpeke at vi kun har beskrevet gruppen som slutter å motta AAP etter å ha nådd 4-årsgrensen, og at denne artikkelen ikke kan si noe om effektene av regelverksendringene for AAP-mottakere i sin helhet. Et viktig mål med innstrammingen i 2018 var å få til tettere og raskere oppfølging tidlig i et AAP-løp, og lenge før de når maksgrensen. En studie har sett på effektene av å redusere ordinær varighet fra 4 til 3 år for alle som begynte å motta AAP i årsskiftet mellom 2017 og 2018 (Myhre og Kann 2022). De finner at det først og fremst ga raskere avklaring til uføretrygd, men også en økning i andelen som er i jobb etter at treårsgrensen passerer. De finner ingen økning i andelen sosialhjelpsmottakere som følge av å redusere varigheten fra 4 til 3 år.

## Referanser

Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2021). *Høringsnotat om endringer i regelverket for arbeidsavklaringspenger*.

Hagelund, A., Øverbye, E., Hatland, A., & Terum, L. I. (2016). «Sanksjoner–arbeidslinjas nattsider?» *Tidskrift for velferdsforskning*, 19(01), 24-43.

Lima, Ivar og Grønlien, Eirik, (2020). «Flere mottar uføretrygd og sosialhjelp etter innstramming i AAP-regelverket». *Arbeid og velferd* nr. 2/2020

Kann, Inger Cathrine og Dokken, Therese (2019). «Flere har avsluttet arbeidsavklaringspenger etter regelverksendringene i 2018 - de fleste til uføretrygd eller jobb». *Arbeid og velferd* nr. 3/2019

Lande, Sigrid (2014). «Arbeidsavklaringspenger - Mottakere overført fra tidligere ordninger». *Arbeid og velferd* nr. 2/2014

Lande, Sigrid (2021). «AAP-innstramming: Midlertidig strengere praksis og flere tilbake etter karens». *Arbeid og velferd* nr. 3/2021.

Myhre, Andreas og Kann, Inger Cathrine (2022). «Kortere makstid på AAP ga flere i arbeid og raskere uføretrygd». *Arbeid og velferd* nr. 2/2022

Ot.prp. nr. 4 (2008–2009) *Om lov om endringer i folketrygdloven og i enkelte andre lover (arbeidsavklaringspenger, arbeidsevnevurderinger og aktivitetsplaner)*. Oslo: Arbeidsdepartementet.

Prop. 74 L (2016–2017) *Endringer i folketrygdloven mv. (arbeidsavklaringspenger og tilleggsstønader til arbeidsrettede tiltak mv.)*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Sørbø, Johannes og Ytterborg, Helene (2015). «Arbeidsavklaringspenger: Hva har skjedd med de som har passert fire år?» *Arbeid og velferd* nr. 3/2015

# UTVIDET RETT TIL DAGPENGER GA IKKE FÆRRE MED HELSERELATERTE YTELSE

Av Espen Steinung Dahl og Inger Cathrine Kann<sup>1</sup>

## Sammendrag

*Tidligere forskning har vist at både ytelsesnivå og varighetsregler påvirker hvilke ytelser den enkelte får innvilget, noe som både kan skyldes egne valg, råd fra NAV-kontor eller andre.*

*I denne analysen utnytter vi en endring i regelverket som ble gjort under koronapandemien. Da ble kravet til minsteinntekt for rett til dagpenger midlertidig redusert fra 1,5 G (ca. 150000 kroner) til 0,75G (ca. 75000 kroner).*

*Vi undersøker hvordan endringen påvirket antall som registrerte seg som arbeidssøkere og antall som fikk innvilget helseytelser ved å sammenligne inntektsgrupper like over og like under grensen på 0,75 G.*

*I tråd med tidligere forskning finner vi at flere registrerer seg som arbeidssøkere når retten til dagpenger utvides. Vi finner ingen eller kun en svært svak reduksjon i tilstrømming til helseytelser. Årsaken kan være at AAP gir mer enn dobbelt så stor kompensasjon som dagpenger for inntektsgruppene som ble berørt av regelverksendringene. Dersom innføring av dagpenger for nye grupper skulle hindre substitusjon til helseytelser, ville trolig størrelsesforskjellen mellom ytelsene måtte reduseres. Enten ved at dagpenger får samme minstesats som AAP eller at satserne for AAP reduseres ytterligere.*

*Siden vi studerer inntektsgrupper som ligger svært nær hverandre, er det rimelig å anta at disse påvirkes likt av koronapandemien. Koronapandemien påvirker derfor i seg selv verken resultatet eller konklusjonen i våre analyser.*

<sup>1</sup> Takk til Andreas Myhre for diskusjon og bidrag med innspill om data og metode.

## Summary

*Previous research has shown that rules for compensation level and duration of benefits affect which benefits the individual is granted. This can be due to their own choices, advice from the NAV office or others.*

*In this analysis we examine a change in regulations during the corona pandemic, where the minimum income requirement for the right to unemployment benefit was temporarily reduced from 1.5 G (approx. NOK 150,000) to 0.75 G (approx. NOK 75,000).*

*By comparing income groups just above and just below the limit of 0,75 G we examine how these changes affected the number who registered as jobseekers and the number who were granted health benefits.*

*In line with previous research, we find that more people register as jobseekers, and a nonexistent or a very weak reduction in people starting to receive health benefits. The reason for this may be that in the income groups that were affected by the change in regulations, work assessment allowance provides more than twice the size of the compensation compared to the compensation the same person can get with unemployment benefit. If the introduction of unemployment benefits for new groups were to prevent substitution to health benefits, the difference in size between the benefits would probably have to be reduced. Either by introducing minimum rates like those with work assessment allowance or by reducing the rates on work assessment allowance.*

*Since we are studying income groups that are very close to each other, it is reasonable to assume that these are affected equally by the corona pandemic. The corona pandemic therefore in itself affects neither the result nor the conclusion of our analyses.*

## Bakgrunn

Både ytelsesnivå og varighetsregler kan påvirke hvilke ytelser den enkelte får innvilget. For å forstå hvilke mekanismer og insentiver som ligger i arbeids- og velferdspolitikken er det interessant å studere hvilke ytelser som innvilges til personer som ligger i grenseland mellom ulike ytelser og har rett på flere ytelser. I faglitteraturen omtales gjerne dette som sub-stitusjon mellom ytelser.

De midlertidige endringene i regelverk under koronapandemien gir oss mulighet til å studere om innføring av rett til dagpenger for nye inntektsgrupper, påvirket hvor mange som registrere seg som arbeidssøkere og tilstrømming til helseytelser i de samme inntektsgruppene.

I dagens regelverk<sup>2</sup> vil en person med inntekt under 1,5 ganger folketrygdens *grunnbeløp* (heretter forkortet til G) (1,5 G var ca. 150 000 kroner i 2020) ikke ha noen trygderettigheter ved arbeidsledighet, mens samme person ved sykdom kan ha rett til en stønad på 2 G (ca. 200 000 kroner i 2020). Sykdom «utløser» derved en inntektssikring<sup>3</sup>. Det betyr at de som ikke har inntekt, eller har lav inntekt, kun kan innvilges ytelse fra NAV dersom arbeidsevnen er redusert på grunn av sykdom. En antagelse er at behovet for inntektssikring kan trekke i retning av at personer i grenseland mellom de to ordningene søker helseytelser. Dette kan skje på eget initiativ eller etter anbefaling av andre (NAV, leger o.a.), eller en kombinasjon av disse.

I mars 2020 stengte Norge og resten av verden ned for å begrense ukontrollert spredning av koronasmitte. Nedstengingen gjorde at økonomien bremset kraftig opp og mange bedrifter måtte redusere aktiviteten. Dette gjorde at mange ble arbeidsledige, uten at det fantes mulighet for å finne annet arbeid. Mange ble dermed stående helt uten inntektsmuligheter.

<sup>2</sup> Da regelverket på dagpenger ble strammet inn i 2003 og inntektsgrensen for rett til dagpenger ble hevet fra 1-1,5 G var begrunnelsen at dagpengeordningen skal begrenses til de som har et varig og stabilt forhold til arbeidslivet.

<sup>3</sup> Alle kan likevel søke om økonomisk sosialstønad. Dette er ikke en trygderettighet, men en hjelp etter sosialtjenesteloven. Den er behovsprøvd, og alle andre muligheter må da være forsøkt før det kan innvilges stønad etter denne.

Regjeringen valgte raskt å utvide mange av trygdeordningene, spesielt for dagpenger og permitteringer. Blant annet ble kravet til minsteinntekt for rett til dagpenger redusert fra 1,5 G (ca. 150 000 kroner per mars 2020) til 0,75G (ca. 75 000 kroner).

### Faktaboks: regelverket for dagpenger og arbeidsavklaringspenger under korona

- I mars 2020 ble kravet for tidligere inntekt for rett til dagpenger redusert fra 1,5 til 0,75 G (innført 20. mars opphevet januar 2021 gjeninnført 19. februar 2021 til 1. april 2022).
- Dagpengene er vanligvis 62,4 prosent av tidligere inntekt, men økte midlertidig til 80 prosent for inntektsgrunnlag under 3,3 G.
- Det er ingen krav til inntekt dersom sykdom reduseres arbeidsevnen med 50 prosent eller mer. Minimumssatsen på AAP er 2 G.
- I januar 2020 ble minste ytelsen på AAP redusert for de under 25 år, dette for å forsøke å gjøre det mindre lønnsomt for unge å «velge» AAP. Personer over 25 har fremdeles minimumssats på 2 G på AAP.
- Muligheten for å innvilges ung ufør ble også fjernet, som tidligere gav en minstesats tilsvarende 2,44 G.

### Faktaboks om mulige stønader fra NAV ved arbeidsledighet eller sykdom

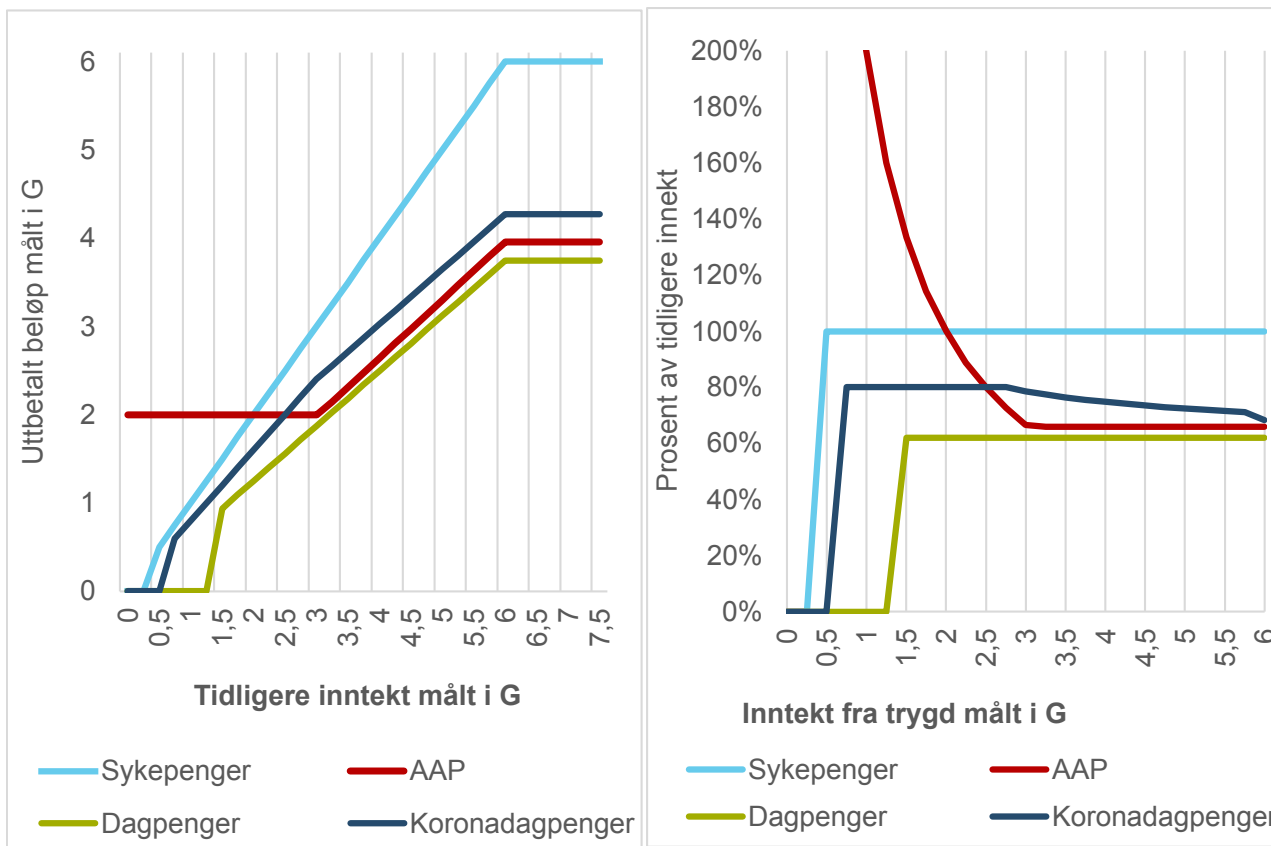
Ved arbeidsledighet kan man søke om dagpenger forutsatt at arbeidstiden er redusert med minst 50 prosent og tidligere arbeidsinntekt var minst 1,5 G siste kalenderår eller minst 3 G de siste tre kalenderårene. Kompensasjonsnivået er 62,4 prosent.

Alle arbeidstakere som har vært ansatt i minst fire uker og tjener over 0,5 G har krav på sykepenger i inntil ett år. Kompensasjonsgraden er 100 prosent opptil 6 G. Vilkåret for å få sykepenger er at inntektsevnen er nedsatt med minst 20 prosent.

Personer som ikke har vært ansatt de siste 4 ukene eller har inntekt under 0,5 G har ikke rett til sykepenger. Men dersom arbeidsevnen er nedsatt med minimum 50 prosent har de rett på arbeidsavklaringspenger (AAP). Kompensasjonsgraden ved AAP er 66 prosent av tidligere inntekt med en minimumssats på 2 G. For alle med inntekt under 2 G vil AAP gi bedre inntektssikring enn sykepenger, og alle i denne kategorien skal etter reglene gjøres oppmerksomme på dette og kunne velge mellom sykepenger og AAP. De fleste av disse velger AAP (Kann og Grønlien 2021).

Personer som ikke har blitt friske i løpet av ett år på sykepenger, kan søke om AAP og slik forlenge sykefraværet, forutsatt at deres arbeidsevne er nedsatt med minst 50 prosent.

**Figur 1** Skjematisk fremstilling av regelverk på sykepenger Arbeidsavklaringspenger og dagpenger.



Kilde: Nav

I denne analysen utnytter vi denne midlertidige endringen i regelverk under koronapandemien til å studere om tilstrømming til AAP ble mindre og til ledighet større i inntektsgruppen 0,75–1,5 G enn i inntektsgruppene under som ikke ble berørt av regelendringen.

Men det er viktig å merke seg at de med inntekt mellom 0,75 og 1,5 G kun vil få 80 prosent av denne inntekten, mens de med sykdom vil ha rett på AAP med 2 G som minsteytelse. AAP vil derfor lønne seg også etter at denne midlertidige endringen på dagpenger ble innført (se faktaboks og figur 1).

Tidligere inntekt påvirker hvilke rettigheter man har til ulike ytelser. Dette påvirker både hvilke ytelser som er aktuelle og kan påvirke hvilke problemer man vektlegger når det søkes om stønad fra NAV (se faktaboks og figur 1).

Arbeidsavklaringspenger vil gi høyest stønad for de med inntektsgrunnlag under 2 G (figur 1). De med inntekt under 2 G starter som regel direkte på AAP når de blir syke, og de over 2 G starter oftere med ett år med sykepenger. Dette skyldes måten regelverket er utformet på (Kann og Grønlien 2021).

Deretter vil sykepenger gi høyest stønad i prosent av tidligere inntekt (høyre panel i figur 1). De midlertidige reglene under koronapandemien kalt «koronadagpenger» i figurene, ga høyere stønad enn AAP for de med inntektsgrunnlag over 2,5 G.

Inntektsgrunnlaget avgjør om personer har rett til dagpenger som arbeidsledig og kan derfor også påvirke motivasjonen for å registrere seg som arbeidsledig. Arbeidstakere med høy inntekt registrer seg nesten uten unntak som arbeidssøkere hos NAV når de er uten jobb, ettersom dette er et krav for å få dagpenger (andelen registrerte arbeidssøkere, og andelen med

dagpenger vil i disse inntektsgruppene være tilnærmet identisk). Mange arbeidssøkere uten dagpenge-rett registrerer seg ikke som arbeidssøkere, eller slutter raskt å være registrert. Ved mottak av økonomisk sosialstønad er det ofte et krav om at man registrerer seg som arbeidsledig.

Inngangsvilkårene for å motta dagpenger ble skjerpet i 2003, blant annet ble grensen for å motta dagpenger økt fra 1,25 G til 1,5 G. Falch mfl. (2011) fant at tilbøyeligheten til å registrere seg som arbeidssøker ble redusert. Den endringen som de studerte er spesielt interessant fordi de ser på en endring som motsvarer endringen vi ser på i denne artikkelen. De fant også at flere hadde behov for økonomisk sosialstønad, og uendret overgang til arbeid. De så også på overgang til helseytelser, de fant også at bortfall av dagpenge-rettighetene for enkelte grupper (de under 35 år) forårsaket en økt risiko for overgang til rehabilitering eller attføringspenger. Men det var så få observasjoner i deres utvalg som hadde slik overgang så det var vanskelig å trekke noen konklusjoner.

Andre forhold på arbeidsmarkedet kan også påvirke hvor mange som mottar helseytelser. Andersen mfl. (2019) har undersøkt hvordan tilstrømming til dagpenger og AAP påvirkes av lokal etterspørsel etter arbeidskraft. De finner at lav etterspørsel etter arbeidskraft lokalt påvirker tilstrømming til AAP og det å registrere seg arbeidsledig like mye. Dette kan tyde på at det er en viss substitusjon mellom ytelser. Det betyr at når de både har et helseproblem og problemer med å skaffe seg eller beholde en jobb, kan ha rett på begge typer ytelser. I en slik situasjon vil de kunne bli anbefalt, eller søke seg mot helseytelser som inntektssikring både av hensyn til regelverk om varighet av ytelsen og kompensasjonsnivå.

Sykepenger og mer langvarige helseytelser som AAP og uføretrygd kan være substitutter for dagpenger. Dette kan for eksempel være tilfelle i forbindelse med nedbemanningsprosesser. Både Rege mfl. (2009) og Bratsberg mfl. (2010, 2013) finner at uføretrygd/AAP kan erstatte dagpenger i forbindelse med slike prosesser. Nossen (2014) fant at varigheten på sykefraværet økte når ledigheten økte, dette var også tilfellet under koronapandemien (Nossen 2022). Noe som indikerer

at det er en viss substitusjon mellom sykepenger og arbeidsledighet.

Markussen og Røed (2021) reiser spørsmål om vi har for lett for å ty til en sykdomsforståelse av de personlige utfordringene mange ungdommer møter. De studerer hvordan geografisk variasjon i sannsynligheten for å bli diagnostisert med et psykisk helseproblem korrelerer med ungdoms skoleresultater og senere suksess i arbeidslivet. Resultatene tyder på at stor grad av sykdomsorientering henger sammen med dårligere resultater i grunnskolen, lavere sannsynlighet for å fullføre videregående utdanning, høyere sannsynlighet for senere mottak av helserelaterte trygdeytelser og lavere inntekt gjennom eget arbeid.

Fevang (2020) påpeker at arbeidsgiver og arbeidstaker kan ha felles interesse av at arbeidstakeren blir syk-meldt fremfor arbeidsledig, siden kompensasjonsnivået er høyere og arbeidsgiver ikke har finansieringsansvar for langtidssykefravær. En annen forklaring kan være knyttet til endringer i arbeidsmarkedet, med økt søkelys på effektivitet og produktivitet, som kan ha ført til færre jobbmuligheter for personer med dårlig helse og/eller mindre gode evner. Det kan også være slik at endringen i incentivstrukturen vi har hatt i Norge, hvor reglene for å få dagpenger stadig har blitt skjerpet, har ført til en unødvendig medikalisering av enkelte.

Selv om helserelaterte ytelser kan være en god økonomisk sikring for den enkelte som er i en vanskelig situasjon, så kan en medikalisering av problemene muligens gi uheldige konsekvenser på lengre sikt. Schreiner (2019) undersøker hvorvidt ulik praksis rundt tildeling av ytelser påvirker senere yrkesdeltakelse for unge (18–30 år) som står utenfor arbeidsmarkedet. Ved å bruke variasjon mellom kommuner i tildelingspraksis finner hun at det å få innvilget AAP fremfor dagpenger eller økonomisk sosialstønad, gir svakere arbeidsmarkedstil-knytning på sikt og øker risikoen for å bli uføretrygdet.

## Data og metode

### Data

Datagrunnlaget for denne artikkelen er alle personer i befolkningen som er bosatte og mellom 25 og 67 år i hver måned fra januar 2018 til og med desember 2021.

**Tabell 1** Oversikt over kontroll og tiltaksgrupper, mars til desember 2019 (før) og mars til desember 2020 (etter), i utvalgte inntektsgrupper. 25–66 år

	Inntektsgruppe	Før	Etter	Før	Etter	I alt
		Antall observasjoner		Antall personer i snitt per måned		
Utvidet-kontrollgruppe	>0 til 0,49G	2 584 631	2 560 364	129 232	128 018	257 250
Kontrollgruppe	<b>0,5 til 0,7G</b>	<b>668 965</b>	<b>643 534</b>	<b>33 448</b>	<b>32 177</b>	<b>65 625</b>
Gruppe som fjernes	0,7 til 0,8G	294 390	283 463	14 720	14 173	28 893
Behandlings-gruppe	<b>0,8 til 1 G</b>	<b>556 392</b>	<b>536 952</b>	<b>27 820</b>	<b>26 848</b>	<b>54 667</b>
Utvidet behandlingsgruppe	>1 til 1,5 G	1 228 906	1 197 875	61 445	59 894	121 339
<b>Total</b>	<b>&gt;0 til 1,5 G</b>	<b>5 333 284</b>	<b>5 222 188</b>	<b>266 664</b>	<b>261 109</b>	<b>527 774</b>

\*: På grunn av upresise beregninger av inntektsgrunnlaget tar vi ut de med 0,05 G over og under den nye inntektsgrensen

Kilde: Nav

For disse har vi koblet på inntektsinformasjon for de foregående årene, og beregnet dagpengegrunnlagene løpende.

Vi beregner dagpengegrunnlaget for hvert individ, uavhengig av om de har rett på, eller mottar dagpenger. Dagpengegrunnlaget anslås som det beste av inntekten foregående år og gjennomsnittlig inntekt av de tre foregående årene.

Til populasjonen har vi også koblet på informasjon om mottak av ytelser. Vi har her inkludert mottak av dagpenger, sykepenger, AAP. Videre har vi informasjon om personene er registrert som arbeidssøkere eller ikke. Vi har også lagt til øvrige kjennetegn, som alder, kjønn, fødeland, sivilstatus, og antall barn.

Vi ekskluderer personer under 25 år. Dette skyldes at det i januar 2020 ble minsteytelsen på AAP redusert for de under 25 år, dette for å forsøke å gjøre det mindre lønnsomt for unge å «velge» AAP. Personer over 25 har fremdeles minimumssats på 2 G på AAP.

Vi deler inn utvalget i en kontroll- og en behandlingsgruppe. Vi kaller inntektsgruppen som ikke omfattes av endringene i dagpengeregelverket for «kontroll», det vil si de med *dagpengegrunnlag* (tidligere inntekt) mellom 0,5 og 0,74 G. Behandlingsgruppa er inntektsgruppene som omfattes av endringene i dagpengeregelverket, altså de med inntekt mellom 0,75 og 1 G (tabell 1). I tillegg utvider vi utvalget noe i robusthetstestene, hvor vi inkluderer alle med dagpengegrunnlag over 0 G

og opp til 1,5 G. I effektanalysene og i de deskriptive figurene i vedlegg (v4-v6) ser vi hovedsakelig på 10 måneders perioden fra mars 2020 da regelendringen ble innført, til desember 2020 (etter-perioden). I januar 2021 ble regelverket reversert. I de tilsvarende månedene i 2019 hadde hverken behandlings- eller kontrollgruppa rett til dagpenger (før-perioden).

### Utfall

Vi ser på andelene i ulike inntektsgrupper som registrerer seg som arbeidssøker, starter å motta dagpenger, AAP (direkte, uten å først motta sykepenger), sykepenger, samt sykepenger eller AAP (direkte) samlet. I inntektsgruppen vi studerer (inntekt under 2 G), så starter de fleste direkte på AAP fordi det er ytelsen som gir høyest kompensasjon av sykepenger og AAP (se figur 1).

Utfallene er definert som følger:

- **Nye registrerte arbeidssøkere:** definert som at personen registrerer seg som ledig, ikke var det i de to foregående månedene, og ledigheten varer i minst en måned<sup>4</sup>.
- **Nye mottakere av ytelser (dagpenger, sykepenger):** definert som at personen mottar ytelsen i én måned, men ikke mottar den i de to foregående månedene.
- **Nye mottakere av AAP** som kommer direkte inn på AAP uten å motta sykepenger i månedene før.

<sup>4</sup> Vi har testet dette også med definisjon der vi krever minimum 6 måneders varighet, men dette ga samme resultat.

- **Nye AAP- eller sykepenger:** definert som nye mottakere av AAP (kun direkte) og nye mottaker av sykepenger. Vi ser på disse to utfallene samlet ettersom AAP i innteksgruppene vi undersøker ofte brukes som sykepenger på den måten at det er den ytelsen som gis første året de er syke. Mange starter på begge deler samme måned, i summen telles de da bare en gang.

«AAP fra sykepenger» defineres som de som har hatt sykepenger de to siste månedene før overgang til AAP. Disse er en svært liten gruppe i utvalget vi ser på. Nesten ingen har sykepenger i ett år før de kommer inn på AAP, vi finner noen tilfeller i data (0,008 prosent), men vi regner med at det er feilregistreringer. Vi rapporterer derfor ikke funn for denne gruppen.

### Metode

Vi undersøker effekten av regelverksendringen ved bruk av to forskjellige metoder. Metodene vi bruker er regression discontinuity analyse (RDD) og forskjeller i forskjeller analyse (FiF) (se faktaboks for detaljer om metodene).

Vi deler utvalget i en kontroll- og en behandlingsgruppe. Vi kaller innteksgruppen som ikke omfattes av endringene i dagpengeregulverket for «kontroll», det vil si de med inntekt mellom 0,5 og 0,74 G. Behandlingsgruppen er innteksgruppene som omfattes

av endringene i dagpengeregulverket, altså de med inntekt mellom 0,75 og 1 G. Vi har begrenset utvalget i hovedanalysen til 0,25 G over og under den nye grensen for å få rett til dagpenger. Det gjøres for at «kontroll» og «behandlingsgruppe» skal bli så like som mulig. Vi kommer tilbake til dette senere i beskrivelsen av metoden.

Med unntak av innteksgrunnlaget, så er kontroll- og behandlingsgruppe like med hensyn på individkjennetegn (tabell 2).

Begge gruppene endres litt i koronaåret. Det er litt færre som har barn i kontrollgruppa enn i behandlingsgruppa. Det er litt færre som er gift og har barn i begge gruppene i 2020 enn i 2019 (tabell 2).

Det vanligste utfallet i alle innteksgruppene vi studerer er å registrere seg som arbeidssøker. Før korona var det nesten like vanlig i kontroll og behandlingsgruppe (hhv 0,58% og 0,61%) (tabell 3). Å starte med sykepenger er også relativt vanlig, og det blir litt vanligere i koronaåret enn i 2019. Å direkte inn på AAP gjør 0,14% i kontrollgruppa og 0,16 prosent av behandlingsgruppa i snitt per måned i 2019. Dette går litt ned i behandlingsgruppa i 2020 til 0,15% (tabell 3). Når vi slår sammen AAP direkte og sykepenger (enten det ene eller det andre), er det nesten like vanlig som å registrere seg som arbeidssøker. Noen som

**Tabell 2** Individkjennetegn for de kontroll og behandlingsgruppe, mars til desember 2019 og 2020, 25–66 år

Innteks-gruppe	Kontroll 0,5 til 0,7 G		Behandling 0,8 til 1 G		Tas ut 0,7 til 0,8 G	
	Før	Etter	Før	Etter	Før	Etter
	<i>Innteksgrunnlag</i>	0,597	0,597	0,898	0,899	0,750
<i>Alder</i>	31,88	31,65	31,60	31,47	31,36	31,29
<i>Antall barn under 18 år</i>	0,29	0,27	0,32	0,30	0,30	0,29
<i>Andel gift</i>	0,19	0,17	0,19	0,18	0,19	0,18
<i>Andel kvinner</i>	0,54	0,54	0,57	0,57	0,55	0,56
<i>Andel født i Norge</i>	0,84	0,84	0,83	0,84	0,83	0,84
<b>Antall observasjoner</b>	<b>668 965</b>	<b>643 534</b>	<b>556 392</b>	<b>536 952</b>	<b>294 390</b>	<b>283 463</b>
<b>Gjennomsnittlig antall personer per måned</b>	<b>33 448</b>	<b>32 177</b>	<b>27 820</b>	<b>26 848</b>	<b>14 720</b>	<b>14 173</b>

Kilde: Nav



**Tabell 3** Utfallsvariable, Prosentandel. Kontroll og behandlingsgruppe. Mars til desember 2019 og 2020. 25–66 år,

Inntekts-gruppe	Kontroll		Behandling		Tas ut	
	0,5 til 0,7 G		0,8 til 1 G		0,7 til 0,8 G	
	Før	Etter	Før	Etter	Før	Etter
Arbeidssøker	0,58 %	1,31 %	0,61 %	1,79 %	0,62 %	1,58 %
Dagpenger	0,04 %	0,12 %	0,07 %	0,47 %	0,05 %	0,27 %
Sykepenger	0,24 %	0,26 %	0,40 %	0,45 %	0,33 %	0,35 %
AAP direkte	0,14 %	0,14 %	0,16 %	0,15 %	0,15 %	0,15 %
AAP fra sykepenger	0,02 %	0,02 %	0,04 %	0,04 %	0,03 %	0,03 %
AAP direkte eller sykepenger	0,37 %	0,39 %	0,54 %	0,59 %	0,46 %	0,48 %
<b>Observasjoner</b>	<b>668 965</b>	<b>643 534</b>	<b>556 392</b>	<b>536 952</b>	<b>294 390</b>	<b>283 463</b>
<b>Gjennomsnittlig antall personer per måned</b>	<b>33 448</b>	<b>32 177</b>	<b>27 820</b>	<b>26 848</b>	<b>14 720</b>	<b>14 173</b>

Kilde: Nav

starter med sykepenger, får innvilget AAP samme måned. Derfor er «AAP eller sykepenger» litt lavere enn summen av de to.

Noen i kontrollgruppa med inntektsgrunnlag for dagpenger mellom 0,5 og 0,75G, som etter våre beregninger ikke har rett til dagpenger, har likevel dagpenger (0,08 prosent) (tabell 3). Det skyldes unøyaktigheter i inntektsdataene vi benytter til beregning av inntektsgrunnlaget eller våre beregninger. Men feilen er relativt liten, og til stede i alle gruppene vi studerer. Vi ser at i gruppa som tas ut, er andelen som får dagpenger svært høy. Å ha disse med i utvalget skaper derfor mye støy.

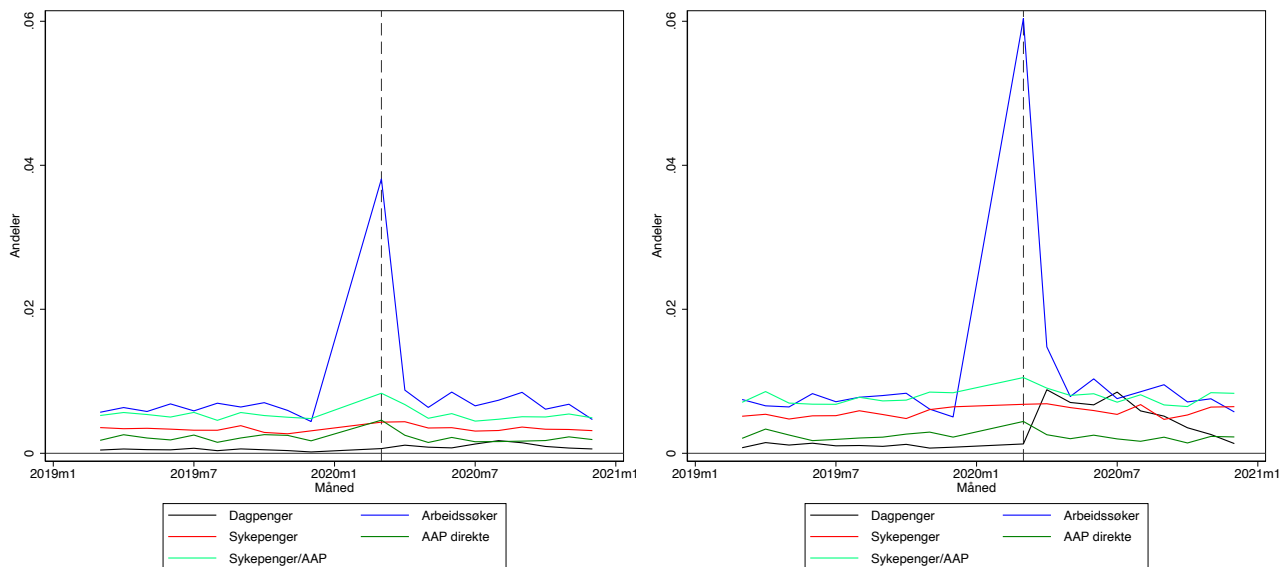
Når vi ser på tilstrømming til helseutfallene «AAP direkte» og «AAP fra sykepenger» er det to ulike mekanismer som påvirker dette. Endringer i gruppen som kommer fra sykepenger skyldes at de som for et år siden startet på sykepenger får en forlengelse av sykefraværet med overgang til AAP. Under Korona kan en slik forlengelse være begrunnet i at de av helsemessige årsaker ikke tilrådes å starte så raskt i arbeid under en pandemi, som de ville under normale omstendigheter. Andelen som går til AAP fra sykepenger er sjeldent i de laveste inntektsgrunnlagene. Bare 0,04 prosent med inntektsgrunnlag 0,5–0,74 G og 0,06 prosent med inntektsgrunnlag 0,75–1G har et slikt utfall (tabell 3). Årsaken til det er at de fleste som blir syke i disse inntektsgruppene starter direkte på AAP.

For de som kommer direkte inn på AAP, kan AAP sammenlignes mer med sykepenger. I grupper med lavt inntektsgrunnlag tilsvarer AAP sykepenger på den måten at det er ytelsen man får det første året man er syk. Det er ofte i denne gruppen man forventer å finne personer som kan være i en gråsoner mellom arbeidssøker og helseproblemer. Derfor er gruppen som kommer direkte inn på AAP, i tillegg til sykepenger, den helseytelsen vi er mest opptatt av å studere. Det er 0,2 prosent i både kontroll- og behandlingsgruppa som kommer inn på AAP direkte hver måned (tabell 3).

### Koronapandemien påvirker alle utfallene

Alle utfallene vi undersøker blir påvirket av koronapandemien. Både antall arbeidssøkere og helseutfallene øker kraftig under korona, særlig i mars 2020, men det er også en tydelig økning rundt den andre nedstengningen ved årsskifte 2020–2021. Økningen var størst for registrerte arbeidssøkere. Nye dagpengemottakere økte også kraftig rett etter nedstengingen, men på grunn av noe saksbehandlingstid er den økte tilstrømmingen noe mer strukket ut i tid (figur 2). Men det er også tydelig endringer i andel nye AAP mottakere og nye sykepengemottakere (figur 2). Nye mottakere av AAP har også en vekst i mars 2020. Så en nedgang etter mars 2020 og igjen en midlertidig økning i andre koronabølgen, litt på samme måte som dagpenger, men mye mindre utslag.

**Figur 2** Nye registrerte arbeidssøkere og dagpenger og AAP og sykepenger for dem med beregnet opptjeningsgrunnlag mellom 0,5 og 0,7 G, og 0,8 og 1 G. januar 2018-til juli 2021. 25–66 år.



Kilde: Nav

## Metode

Prinsippet i RDD er at vi antar at personer rett over og under en terskelverdi er tilnærmet like. I vår analyse er terskelverdien over eller under inntekt på 0,75 G. Vi ser i tabell 2 at det svært små forskjeller mellom kontroll- og behandlingsgruppen for et intervall over og under terskelverdien på 0,75 G. Ved å sammenligne de to gruppene kan en dermed si noe om effekten av det som skjer ved å være over terskelen (Cunnigham, 2021).

Vi estimerer tiltakseffekten ved en regresjon med lineære trender i utfallet i de to gruppene over og under terskelverdien (se figur v4 i vedlegg som illustrerer prinsippene for metoden). Effekten estimeres da som forskjellen i de lineære trendene akkurat over og under terskelverdien. En viktig forutsetning er at endringen kom uten at noen visste at denne skulle komme, og dermed ikke hadde mulighet til å tilpasse inntekten til denne grensen, noe som er oppfylt i dette tilfellet siden det var pandemien som akutt utløste det og dermed umiddelbart ga noen som ikke hadde det tidligere, rett til dagpenger.

Vi har valgt en båndbredde rundt terskelverdien på 0,25 G, for at størrelsen på utvalget ikke skulle bli for lite, samtidig som forskjellen i inntekt mellom gruppene da er liten. I robusthetsanalysene viser vi hvordan effektene varierer med ulikt valg av båndbredde. Vi ser i figur v1 (i vedlegg) at det er noen med dagpengergrunnlag under terskelverdien som likevel mottar dagpenger. Det tyder på at det er noen feil i vårt data-grunnlag. For å minske noen av disse feilene, utelater vi dem med dagpengergrunnlag rett under og over terskelverdien,

dvs. dem med inntektsgrunnlag mellom 0,7 og 0,8 G. Videre har vi for enkelhets skyld valgt lineær funksjonsform.

Vi vil også gjøre en forskjell-i-forskjellsanalyse der vi sammenligner utviklingen i en behandlingsgruppe med utviklingen i kontrollgruppen før og etter innføringen av det midlertidige regelverket. Effekten er da forskjellen mellom endringen i behandlingsgruppen og endringen i kontrollgruppen. Vi sammenligner som nevnt personer med inntektsgrunnlag like over og under som kontrollgruppe for de som har berørt av endringen i dagpengerregelverket. En avgjørende forutsetning for gyldigheten av denne tilnærmingen er at antagelsen om parallelle trender er oppfylt. Denne sier at dersom det ikke hadde vært en regelverksendring, så hadde forskjellen i utfall mellom den behandlede gruppen og kontrollgruppen ikke forandret seg fra før til etter regelverksendringen (Huntington-Klein, 2022). Det kan altså være en forskjell, men denne forskjellen må kun kunne forklares med behandlingen. Denne antagelsen er basert på den kontrafaktiske observasjonen, og er derfor ikke mulig å undersøke. Hvis kontroll og behandlingsgruppe har like trender i tiden før regelverksendringen, så gir det en antydning til at antagelsen er oppfylt. En annen observasjon som kan styrke påstanden om en kausal effekt av et tiltak, er at bruddet med trenden inntreffer akkurat på det tidspunktet da regelverksendringen iverksettes. Vi har derfor valgt å presentere månedstall i stedet for tall per kvartal eller år. Ulempen med data per måned er at det skaper mye tilfeldig variasjon fordi gruppene vi studerer er relativt små.

Vi gjennomfører RDD-analysene med regresjoner måned for måned, mens FiF-analysene gjennomføres som eventstudier. I eventstudier deler vi opp effektene fra kun å finne effekten etter endringen, til å se på effektene måned for måned. Dette gir oss mulighet til å undersøke om hypotesen om parallelle trender i forkant av endringen er oppfylt. Vi får

også mulighet til å studere eventuelle dynamikker ved endringene. I tillegg samler vi utfallene i året før og året etter endringen, og gjennomfører tilsvarende analyser. Dette for å gi mer styrke til analysene. Med effekt mener vi at endringen i de som får rett til dagpenger (0,75G) er større enn de som ikke får slik rett (under 0,75G).

Det er altså liten tvil om at helseutfallene påvirkes av koronapandemien. I effektanalysene vil vi undersøke om de påvirkes forskjellig i de ulike inntektsgruppene (kontroll og behandlingsgruppene). Dvs. om retten til dagpenger påvirker i hvilken grad helseytelsene benyttes.

## Resultater

### Flere arbeidssøkere, men usikker effekt på helseytelser

Vi sammenligner her forskjellen i utvikling i det vi kaller behandlingsgruppa, som er rett over denne grensen (dagpengegrunnlag mellom 0,8 og 1 G) med dem som er i det vi kaller kontrollgruppa, som er rett under denne grensen (dagpengegrunnlag mellom 0,5 og 0,7 G) i før og etter regelendringen i en forskjell analyse. De rett over grensen fikk, med regelendringen, rett til dagpenger ved ledighet.

Vi finner en tydelig effekt på endring i sannsynlighet for å registrere seg arbeidsledig (tabell 4). Når vi

undersøker når de estimerte effekten inntreffer, finner vi en umiddelbar og sterk effekt på hvem som registrer seg som arbeidssøkere, hvor langt flere av de med rett til dagpenger gjør det i mars og april (figur 3). Vi finner også en umiddelbar effekt på nye mottakere av dagpenger, men denne er litt forsinket, effekten inntreffer ca. en måned etter regelverksendringen og holder seg positiv gjennom fire måneder. Dette kan ha sammenheng med at saksbehandling av dagpenger tok litt tid på grunn av det store volumet av søknader.

For helseytelsene finner vi at sannsynligheten for å starte på sykepenger øker, ellers finner vi ingen signifikante effekter (tabell 4). Det finner vi heller ikke i eventstudien som estimerer forskjellen mellom hele før og etter perioden. For sykepenger brytes antagelsen om parallelle trender i forkant av endringen. Andelen med sykepenger for gruppa med høyest inntektsgrunnlag ligger over de med lavere inntektsgrunnlag før endringen i dagpengereguleringen. Når dette bildet fortsetter også etter mars 2020, så kan vi ikke tolke at sykepengemottak ligger høyere for behandlingsgruppen enn i

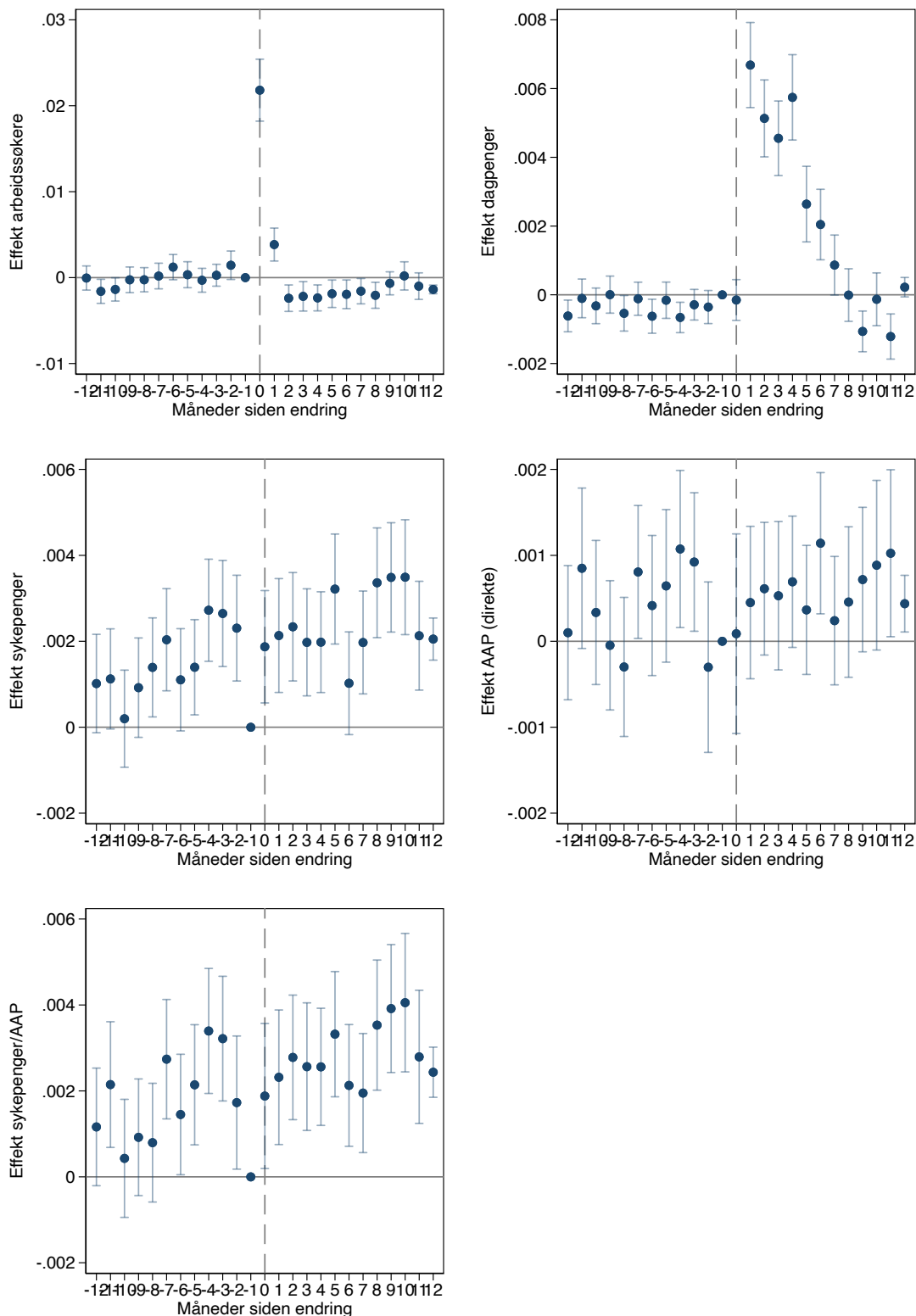
**Tabell 4.** Effekter av regelverksendringer (forskjell-i-forskjell) på antall nye arbeidssøkere, og mottakere av dagpenger, sykepenger og AAP.

	Før		Etter		Resultat FiF regresjon	
	Kontroll De som ikke får rett til dagpenger (0,5–0,7 G)	Behandling De som får rett til dagpenger (0,8–1 G)	Kontroll De som ikke får rett til dagpenger (0,5–0,7 G)	Behandling De som får rett til dagpenger (0,8–1 G)	Effekt	Standard-avvik
Dagpenger	1,4 %	2,6 %	1,9 %	5,9 %	0,028***	0,0020
Arbeidssøker	6,4 %	10,2 %	7,2 %	13,5 %	0,025***	0,0034
Sykepenger	3,9 %	4,3 %	5,5 %	6,2 %	0,0042*	0,0025
AAP direkte	2,7 %	3,1 %	2,8 %	3,2 %	-0,0008	0,0020
Syk eller AAP	5,5 %	6,0 %	7,1 %	7,9 %	-0,0030	0,0029
N	33 353	32 123	28 377	26 894		

Signifikansnivå markert med \* p<0,10, \*\* p<0,05 \*\*\* p<0,01.

Kilde: Nav

**Figur 3.** Forskjellen mellom behandlings- og kontrollgruppe for nye registrerte arbeidssøkere, dagpengemottakere, sykepengemottakere og AAP-mottakere. Event-studie.



Måneden før endring (februar 2020) er utelatt. Dette for å unngå underidentifikasjon. Endringen i dagpengeregulverket ble innført mars 2020, marser måned null.

Kilde: Nav

kontrollgruppen som en effekt av regelverksendringen. Tilsvarende ser vi for gruppen av nye sykepenge-mottakere og AAP-mottakere samlet.

### RDD-analyse

I RDD analysen sammenligner vi dem med dagpengegrunnlag rett over og under 0,75 G før og etter regelverksendringen. Vi ser på forskjeller mellom gruppene (de grønne kurvene i figur 4). I RDD benytter vi kun forskjellene mellom gruppene etter endringen, til motsetning til FiF, hvor vi også benytter forskjellen i gruppene før endringen.

I RD analysen finner vi at regelverksendringen ikke medførte signifikant forskjell i andel som meldte seg som arbeidssøkere blant de som fikk rett til dagpenger, sammenlignet med de som ikke fikk rett (figur 4). Samtidig finner vi heller ingen signifikante effekter på mottak av helseytelser, hverken at det blir færre nye sykepengemottakere eller mottakere av AAP. Når vi ser sykepenger og AAP-direkte samlet, så kan det se ut til at det er en liten effekt som i tid sammenfaller med endringen i dagpengeregulverket (figur 4, nederste panel). Men dette gjelder kun for måneden regelverksendringen skjer i.

Også når vi ser på samlet effekt over hele året finner vi flere mottakere av dagpenger i behandlingsgruppa enn i kontrollgruppa, men vi finner ikke lenger noen signifikante effekter på andelen arbeidssøkere (tabell 5). Grunnlagene for disse resultatene er også fremstilt

grafisk i vedlegg (figur v4). Der ser vi at effekten på alle helseutfallene ser ut til være negativ, men effektene er ikke store nok til å gi signifikante resultater. Den estimerte diskontinuiteten på dagpenger er på 0,89 prosent, som betyr at de rett over terskelverdien på 0,75 G har 0,89 prosent større sannsynlighet for å motta dagpenger enn dem rett under terskelverdien.

### Robusthetstest: båndbredde

I RDD ønsker vi å velge båndbredde rundt terskelverdien, slik at de over og under denne terskelverdien er mest mulig lik. I litteraturen finnes det forslag på hvordan den optimale båndbredden kan velges (se f.eks. Imbens og Kalyanaraman, 2012). Her forsøkes det å balansere skjevhet (ved å legge til observasjoner langt fra terskelverdien) mot varians (ved å øke presisjon ved å legge til flere observasjoner). Vi gjennomfører ikke her en slik øvelse, men viser heller hvordan effektene varierer ved ulike valg av båndbredde. I hovedanalysen har vi valgt en båndbredde relativt nære rundt terskelverdien (+/- 0,25 G rundt dagpengegrunnlaget 0,75 G, men tatt ut de akkurat på terskelverdien på grunn av unøyaktigheter i beregningen, se metode avsnitt).

I figur 5 viser vi hvordan effektene er ved andre båndbredder, da fra å velge å ta med alle som har dagpengegrunnlag over 0 til terskelverdien 0,75 G, og opp til 1,5 G, som var den tidligere grensen for når man hadde rett til dagpenger, til +/- 0,5 G og +/- 0,15 G rundt terskelverdien. Effektene går i samme retning,

**Tabell 5** Effekter av regelverksendringer (RDD) på antall nye arbeidssøkere, og mottakere av dagpenger, sykepenger og AAP.

	Kontroll	Behandling	RDD	
	De som ikke får rett til dagpenger (0,5–0,7 G)	De som får rett til dagpenger (0,8–1 G)	Effekt	Standardavvik
<b>Dagpenger</b>	2,6 %	5,9 %	0,0012***	0,0046
<i>Arbeidssøker</i>	10,2 %	13,0 %	-0,0012	0,0075
<i>Sykepenger</i>	4,3 %	6,2 %	-0,0039	0,0052
<i>AAP direkte</i>	3,1 %	3,2 %	-0,0012	0,0041
<i>Syk eller AAP</i>	6,0 %	7,9 %	-0,051	0,0059
<i>N</i>	32 123	26 894		

Signifikansnivå markert med \* p<0,10, \*\* p<0,05 \*\*\* p<0,01.

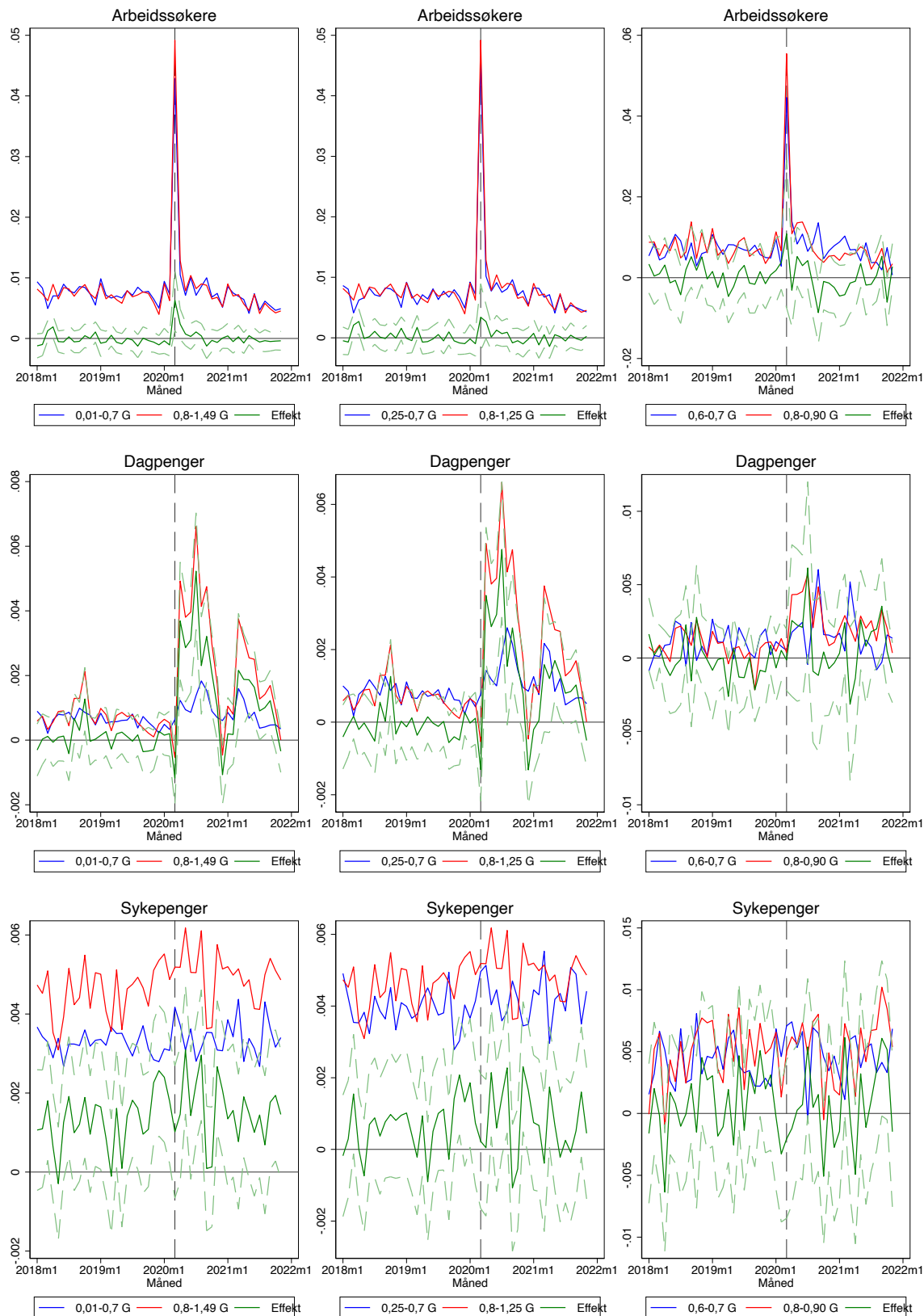
Kilde: Nav

**Figur 4.** Effekter av regelverksendringer (RDD) på antall nye arbeidssøkere, og mottakere av dagpenger, sykepenger og AAP. Effekt (grønne kurver) målt med +/- to standardavvik (grønne stiplede kurver).



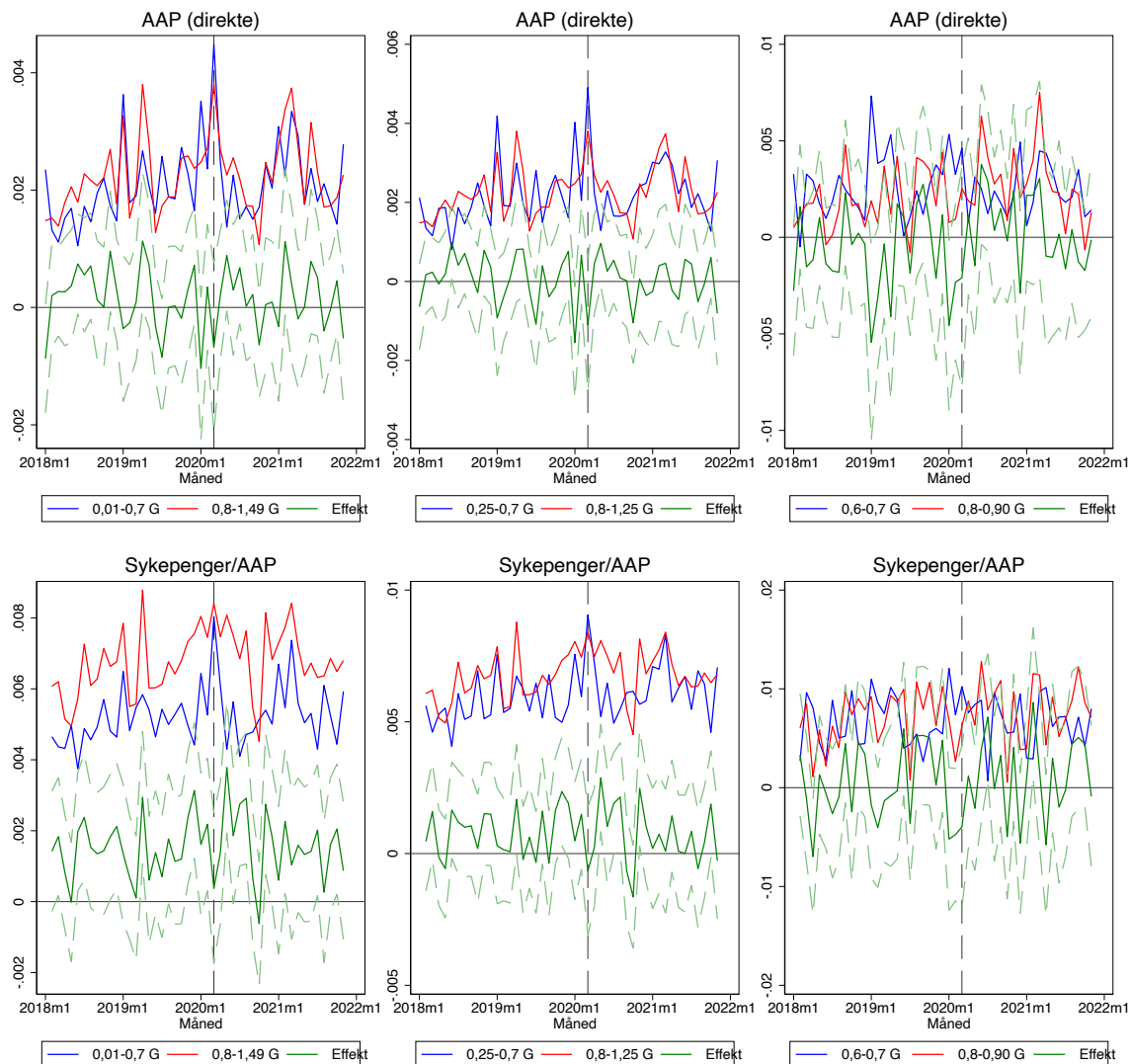
Kilde: Nav

**Figur 5. Effekter av regelverksendringer (RDD) på antall nye arbeidssøkere, og mottakere av dagpenger, sykepenger og AAP. Ulike båndbredder.**



Kilde: Nav

Figur 5. Forts.



Kilde: Nav

og estimatene blir som forventet mer presise ved valg av større båndbredde (tabell 6). Blant annet ser vi at ved den største båndbredden, så finner vi effekter også blant arbeidssøkere. Her blir også tilstrømningen til sykepenger noe høyere i behandlingsgruppen, men dette er også tilfellet i enkelte måneder før regelverkendringen. Som vi ser ligger behandlingsgruppen generelt høyere enn kontrollgruppen, noe som tilsier at skjevheten blir «for stor» ved større båndbredde.

## Diskusjon

Under koronapandemien ble kravet til minsteinntekt for rett til dagpenger ble midlertidig redusert fra 1,5 G til 0,75G. Vi har utnyttet denne regelverkendringen til å studere effekten på bruk av dagpenger og helse relaterte ytelser.

Ved å sammenligne grupper med inntektsgrunnlag like over og like under den nye nedre grensen har vi undersøkt om det at fikk til dagpenger påvirket antall registrerte arbeidssøkere og antall som fikk innvilget helseytelser.



I noen av analysene fant vi en litt større økning i andelen som registrerer seg som arbeidssøkere i gruppa som fikk rett til dagpenger enn blant de som ikke fikk slik rett.

Endringen i dagpengeregelverket hadde derimot ingen effekt på tilstrømningen til helseytelsene. For utfallet «sykepenger og AAP-direkte» samlet er det en liten signifikant effekt som i tid faller sammen med endringen i dagpengeregelverket (figur 4, nederste panel).

Vi fant at den midlertidige endringen i dagpengeregelverket ikke, eller i svært liten grad, påvirket eventuell substitusjon mellom helseytelser og dagpenger. Årsaken kan være at AAP gir mer enn dobbelt kompensasjon sammenlignet med kompensasjonen samme person kan få med dagpenger (i inntektsgruppene som ble berørt av regelendringen, se figur 1). Dersom beslutningstakerne ønsker at innføring av dagpenger for nye grupper skal gi flere på dagpenger og færre på helserelaterte ytelser, må gapet i kompensasjonsnivå sannsynligvis minskes, alternativt at dagpenger gis samme minstesats som AAP.

### Våre funn i tråd med tidligere forskning

Denne midlertidige regelendringen under koronapandemien ser ut til å ha gitt lignende resultater som da inntektsgrensen for rett til dagpenger ble redusert fra 2 til 1,5 G i 2004. Falch m fl. (2011) fant at endring i inntektsgrensen påvirket sannsynligheten for å registrere seg som arbeidssøker, de fant også at bortfall av dagpengerettighetene for enkelte grupper (de under 35 år) forårsaket en økt risiko for overgang til rehabilitering eller attføringspenger. Men her var størrelsen på konfidensintervallet så stort at det var vanskelig å trekke sikre konklusjoner. Vi har ikke studert undergrupper av populasjonen særskilt slik de gjorde.

### Nivået på ytelse har betydning

Nivået på helseytelsene og forskjellen mellom ytelse kan ha en betydning for hvilke ytelse som innvilges. Ved å bruke den tilfeldige variasjonen i endring av ytelsene i 2002, estimerer Fevang mfl. (2017) den kausale effekten av størrelsen på kompensasjonsnivået på sannsynligheten for overgang til jobb, men også overgang til andre trygdeytelser og for å gå ut av arbeidsstyrken uten trygd. Funnene deres tilsier at for

personer på AAP påvirker ytelsesnivået ikke bare sannsynligheten for overgang til jobb, men også overgang til andre trygdeytelser og for å gå ut av arbeidsstyrken uten trygd.

At vi ikke finner effekter av innføring av dagpenger kan derfor knyttes til at forskjellen i inntektskompensasjonen mellom dagpenger og AAP er svært stor i de inntektsgruppene vi ser på (se figur 1).

### Endringer i helseytelser under korona

Det er tidligere vist at etterspørsel etter arbeidskraft påvirker AAP mye (Andresen m. fl. 2019). Vi finner en markert vekst i helseytelsene både i kontroll og intervensjonsgrupper akkurat når koronapandemien rammer og ledigheten øker. Det kan ikke utelukkes at deler av økningen i helseytelsene under korona kan knyttes til at flere personer i grenseland mellom ytelse søkte om helseytelser. Fordi helseytelsene gir langt bedre inntektssikring enn dagpenger i lavinntektsgruppene, kan de som både har helseproblemer og mangler inntektsgivende arbeid, velge selv, eller styres mot helseytelsene av leger, NAV-ansatte, eller andre.

Siden vi studerer inntektsgrupper som ligger svært nær hverandre, er det likevel rimelig å anta at disse påvirkes likt av koronapandemien. Koronapandemien påvirker derfor i seg selv verken resultatet eller konklusjonen i våre analyser.

Det var flere som uttrykte bekymring for unge uten dagpengerettigheter under korona, bl.a. Simen Markusen (DN 21.04.2020).

*«Det er grunn til å være bekymret for dem som ikke har rettigheter til dagpenger. Det kan for eksempel være unge som ennå ikke har kommet seg ut i jobb, og som ikke finner arbeid på grunn av krisen. Ifølge Markusen er et alternativ for disse å søke om en ytelse som arbeidsavklaringspenger (AAP) som ikke har krav om tidligere inntjening, dersom arbeidsmarkedet er stramt.»*

Vi finner nesten ingen økning fra 2019 (mars-desember) til 2020 (mars-desember) i andel i befolkningen som får innvilget AAP direkte (figur v2). Dette kan tyde på at overgang til AAP som inntektssikring under

korona var svært liten også i inntektsgrupper vi ikke har studert i denne artikkelen. Men vi har ikke inkludert de under 25 år i denne analysen, så de yngste kan vi ikke si noe om.

Nossen (2014) har også vist at arbeidsledighet forlenger sykefravær, økning i langtidsfravær var også dominerende under pandemien (Nossen 2022). Vi mener overgang til AAP fra sykepengen kan også ses på som en forlengelse av sykefravær. Slike forlengelser kan knyttes til både helse og inntektssikring. I gruppa som kommer fra sykepengen til AAP ser vi en økning i alle inntektsgrupper (figur v2).

### Er helserelaterte ytelser en skjult ledighet?

Norge har høy sysselsetting og lav ledighet. Samtidig er det en høy andel av befolkningen som mottar helserelaterte ytelser. Dette kan både være et skjult ledighetsproblem samtidig som det påvirkes av hvilke rettigheter til ytelser som til finnes. I Norge har andelen som blir forsørget av familien sunket (Terum & Hatland 2014), hvilket kan bety at enkelte som før ville ha levd av inntekten til ektefelle eller andre familiemedlemmer, for kortere eller lengre perioder, nå lever på trygd.

Fevang (2020) diskuterer mulige forklaringer på den høye andelen med helserelaterte ytelser, samt mulige tiltak som kan redusere bruk av slike ytelser. For eksempel har reglene for å få dagpenger blitt innskrenket de siste tiårene, noe som har ført til en vridning fra ledighet til helserelaterte ytelser. En måte å redusere medikalisering og overforbruk av uføretrygd kan være å slakke på kravene til å få innvilget dagpenger, ifølge Fevang. Vi finner ikke støtte for det i denne analysen, noe som kan skyldes forskjellen i størrelsen på ytelsene som nevnt over.

På den andre siden kan man si at det er overraskende at tilstrømming til helseytelser har en fallende tendens over tid, til tross for at helseproblemer ofte gir høyere og mer stabile ytelser enn ved arbeidsledighet, særlig for personer med lav eller ingen inntekt. Kann og Grønlien (2021) finner at unge, og andre lavinntektsgrupper, i stadig mindre grad starter på en helserelatert ytelse. Dette kan skyldes bedre helse i befolkningen, som er grundig drøftet i Fevang (2020).

## Referanser

Dagens Næringsliv PUBLISERT: 21.04.20 — 15.12 «Forsker advarer mot ledighet blant unge: – Må passe på at det ikke blir et helseproblem» av Leila Feratovic <https://www.dn.no/arbeidsliv/koronaviruset/arbeidsliv/arbeidsledighet/forsker-advarer-mot-ledighet-blant-unge-ma-passe-pa-at-det-ikke-blir-et-helseproblem/2-1-791-935> (hentet 24.02.2022)

Angrist, J. D., og Pischke, J.-S. (2009). *Mostly harmless econometrics: An empiricists companion*. Princeton: Princeton University Press.

Andersen, Asbjørn Goul, Simen Markussen, Knut Røed (2019) «*Local labor demand and participation in social insurance programs*», *Labour Economics*, Volume 61, December 2019,

Bakken, Frøydis (2020) «*Når sammensatte problemer blir til medisinske diagnoser-Ung på arbeidsavklaringspenger*», *Nordisk tidsskrift for ungdomsforskning* 01/2020

Bratsberg, Bernt, Elisabeth Fevang og Knut Røed (2010) «*Disability in the Welfare State – An Unemployment Problem in Disguise?*» IZA DP no. 4897, April 2010

Bratsberg, Bernt, Elisabeth Fevang and Knut Røed, (2013), «*Job Loss and Disability Insurance*», *Labour Economics*, Vol 24, 137–150, DOI: 10.1016/j.labeco.2013.08.004

Cunningham, Scott (2021) «*Causal Inference: The Mixtape*». Yale University Press

Dahl, Espen Steinung, Jorunn Furuberg, Ingunn Helde, Åshild Male Kalstø, Inger Cathrine Kann, Andreas Myhre, Heidi Nicolaisen, Jon Petter Nossen og Mia Sohlman (2021) «*Ett år med korona: Utvikling og utsikter for NAVs ytelser og brukere*». *Arbeid og velferd*, 1/2021.

Falch, Nina Skrove og Knut Røed (2011) «*Mindre arbeidsledighet uten dagpengerettigheter?*» *Søkelys på arbeidslivet* 28: 135–156

- Fevang, Elisabeth (2020) «Helse relaterte ytelser og skjult arbeidsledighet – en diskusjon om mulige sammenhenger», *Søkelys på arbeidslivet*, Vol.37(3) 2020 s. 201–215
- Huntington-Klein, Nick (2022), «The Effect. An Introduction to Research Design and Causality» ISBN 9781032125787. Chapman & Hall/CRC, New York. DOI <https://doi.org/10.1201/9781003226055>
- Imbens, Guido og Karthik Kalyanaraman (2012) «Optimal Bandwidth Choice for the Regression Discontinuity Estimator», *The Review of Economic Studies*, 79(3), s. 933–959
- Kann, Inger Cathrine og Eirik Grønlien (2021) «Midlertidige helse relaterte ytelser til unge – har vi misforstått utviklingen?», *Arbeid og velferd*, 1/2021.
- Markussen, Simen og Knut Røed (2021) «Bidrar medikalisering av ungdom til utstøtning fra skole og arbeidsliv?» *Søkelys på arbeidslivet*, Vol. 37(4), s. 219–237
- Nossen, Jon Petter (2014) «Utviklingen i sykefraværet: Betydningen av arbeidsmarkedet, gradering og regelendringer», *Arbeid og velferd*, 2/2014, 75–88.
- Nossen, Jon Petter (2022). «Legemeldt sykefravær før og under koronapandemien: Hva driver utviklingen?», *Arbeid og velferd*, 3/2022.
- Rege, Mari, Kjetil Telle og Mark Votruba (2009) «The effect of plant downsizing on disability pension utilization», *Journal of European Economic Association*, 7(4), 754–785
- Yin, Jun, Therese Dokken og Inger Cathrine Kann (2019) «Hvem går hvor, og når Fra arbeidsledighet til jobb, helse relaterte ytelser og utdanning», *Søkelys på arbeidslivet* 4/2019, s. 214–230
- Terum, L. I. & Hatland, A. (2014). «Sysselsetting og trygd under arbeidslinja?», *Søkelys på Arbeidslivet*, 31, 3–22.

## Vedlegg

### Utfallsvariablene etter inntekt

Her ser vi på hvor stor andel i hver inntektsgruppe med de ulike utfallene beskrevet over, er i 2019 (før regelverksendringen) og 2020 (etter regelverksendringen). Vi ser på andel i hver inntektsgruppe som starter på dagpenger, hvor mange som registrerer seg som arbeidssøkere osv. Vi kan tolke disse andelene som en slags sannsynlighet for de ulike utfallene i hver inntektsgruppe.

Figurene (figur v1-v3) viser vi både nivået hvert av årene, men også relativ (prosentvis) endring i sannsynlighet. Endringen i inntektsgruppen er representert ved de grå stiplede linjene i figurene.

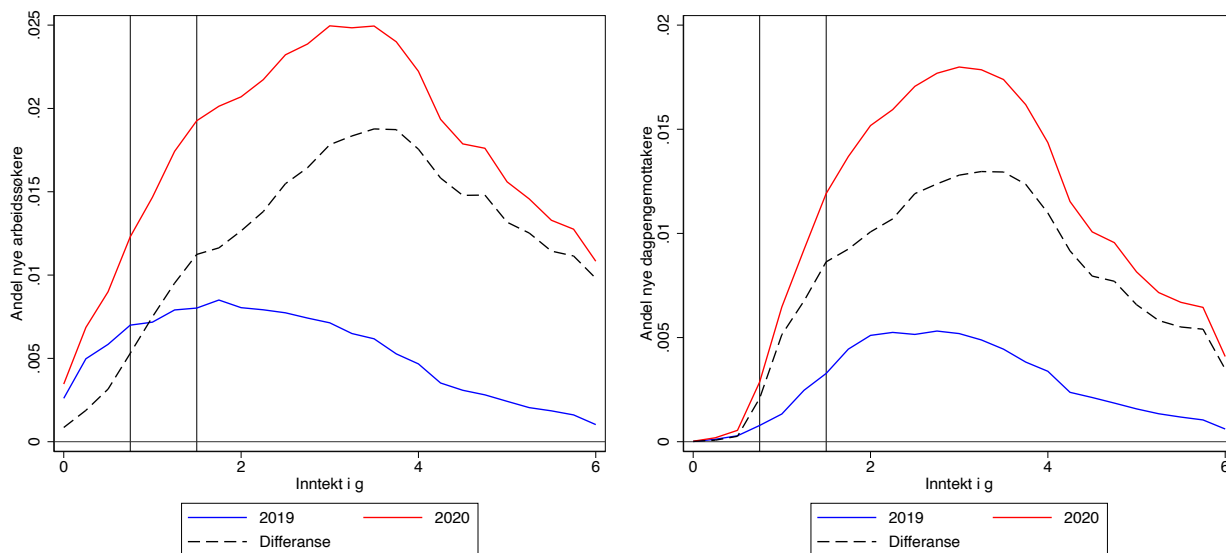
Det vi ser etter i figurene er om den relative endringen er annerledes i inntektsgruppen som fikk rett til dagpenger (dvs. område mellom de vertikale stiplede linjene) enn i andre inntektsgrupper.

Vi finner en kraftig økning i dagpenger og registrerte arbeidssøkere fra 2019–2020, men på helseytelsene er det svært små endringer, og ikke noe tydelig mønster (figur v2-v3).

Vi finner at den relative økningen i sannsynlighet for å registrere seg arbeidsledig, øker litt mer i den inntektsgruppen som får rett til dagpenger under korona (den mellom de stiplede grå strekene) enn i inntektsgruppene rundt (figur v1<sup>5</sup>).

Det kan også nevnes at den prosentvise veksten fra 2019 til 2020 i antall registrerte arbeidssøkere og dagpengemottakere stiger med stigende inntekt er størst i inntektsgrupper over 6 G (figur v1).<sup>6</sup> Dette gjenspeiler at personer med sterkere tilknytning til arbeidslivet vanligvis ikke registrerer seg som arbeidssøkere når de mister arbeidet, men gjorde det under korona.

**Figur v1.** Andel av inntektsgruppe som er nye registrerte arbeidssøkere og nye mottakere av dagpenger. Mars til desember 2019 og 2020.

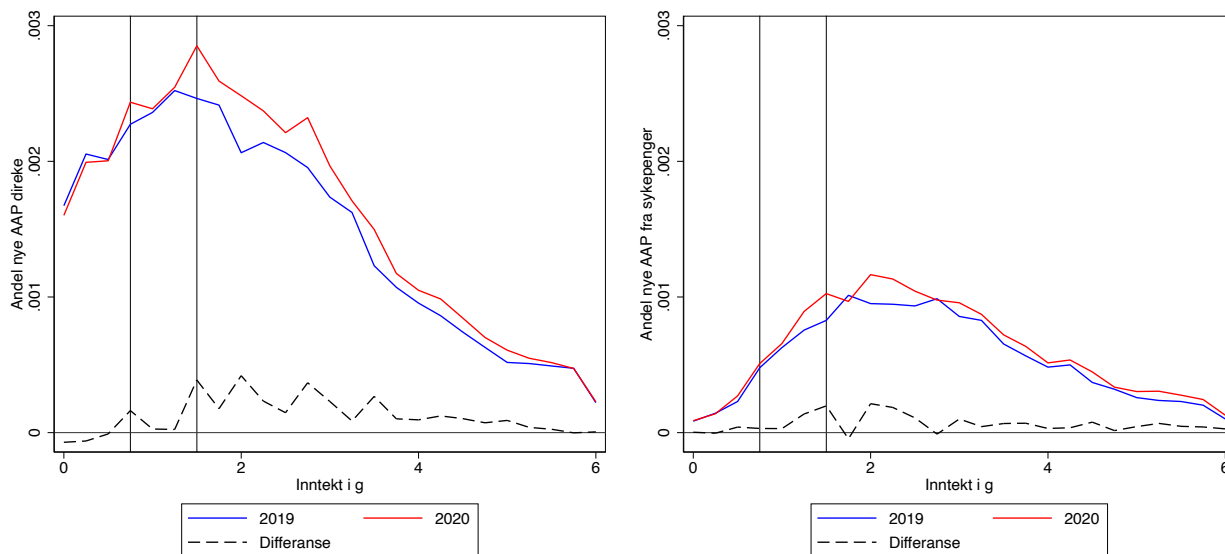


Kilde: Nav

<sup>5</sup> Denne endringen er visuelt tydeligst når vi ser på langtidsledige.

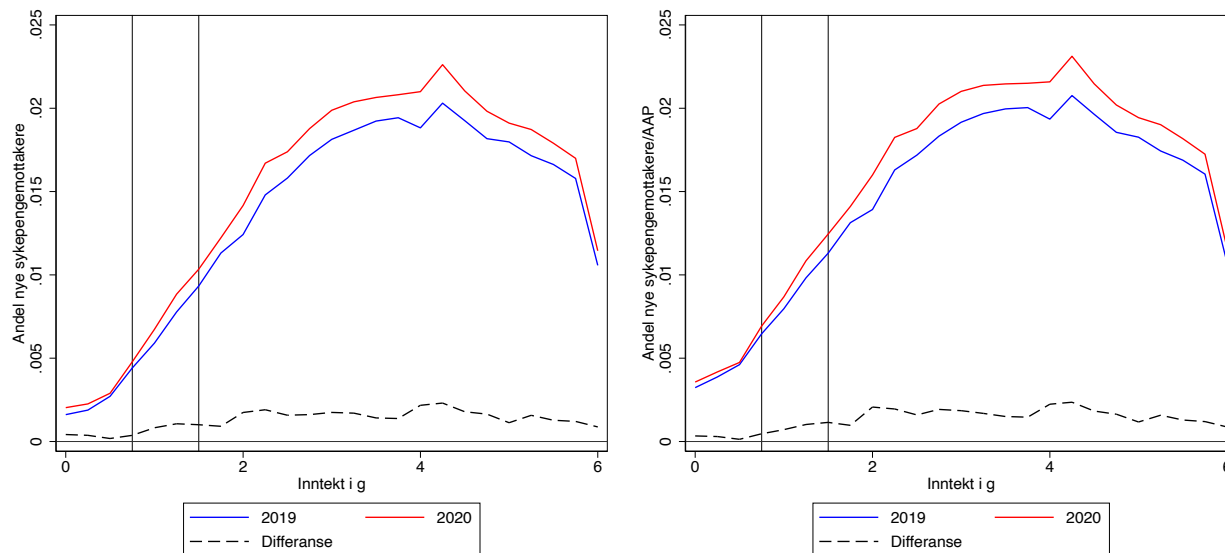
<sup>6</sup> Personer med stabile arbeidsforhold mister sjeldnere arbeid, og de vil oftere få beskjed i god tid dersom de står i fare for å miste arbeid. De vil derfor kunne søke seg annet arbeid uten å være registrert som arbeidssøkere, og heller ikke ha behov for dagpenger i søkeperioden, fordi de fremdeles er i arbeid.

**Figur v2.** Andel av inntektsgruppe som er nye mottakere av AAP. Mars til desember 2019 og 2020.



Kilde: Nav

**Figur v3.** Andel av inntektsgruppe som er nye mottakere av sykepenger og AAP. Mars til desember 2019 og 2020.



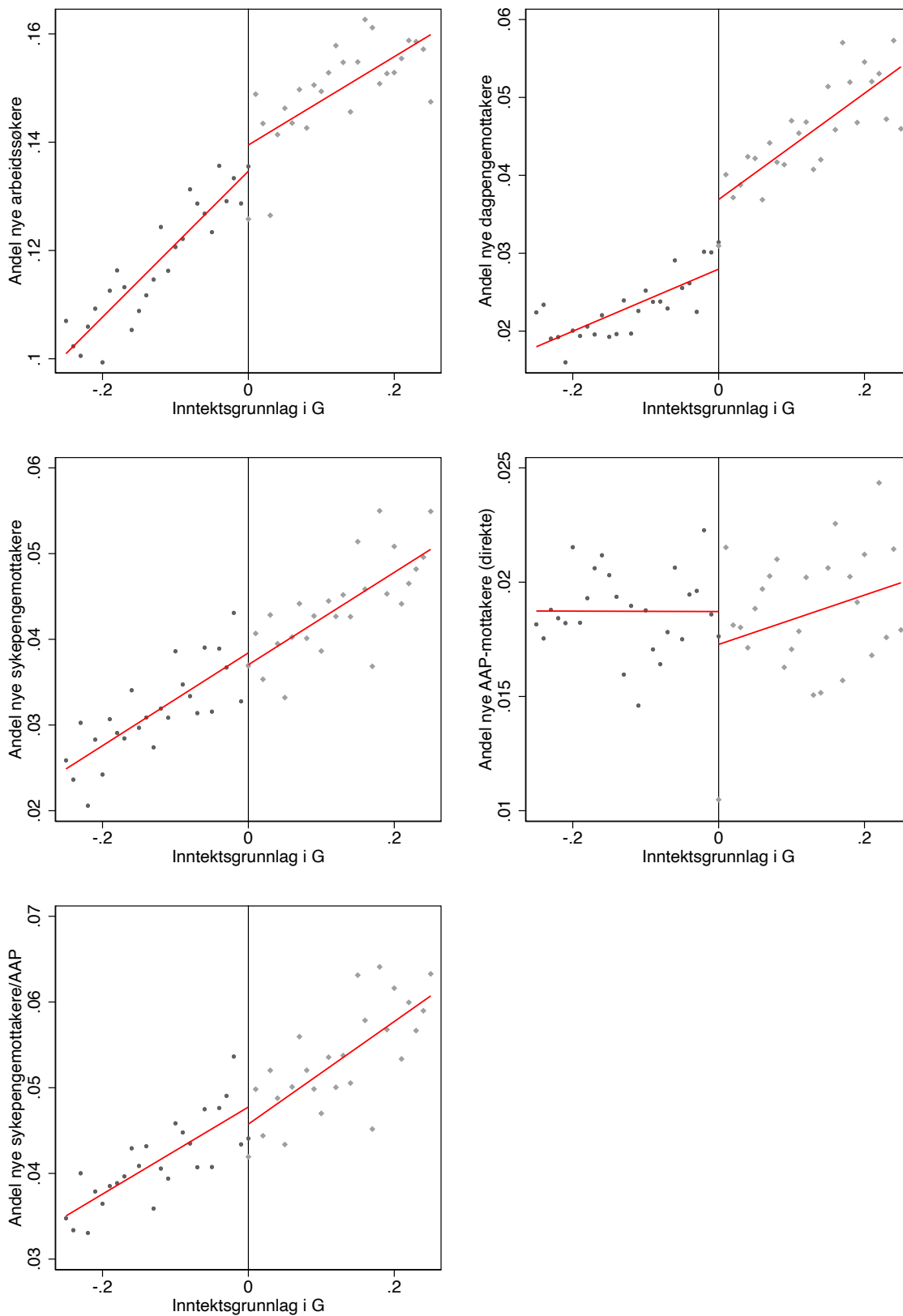
Kilde: Nav

### Grunnlag for RDD

Her følger en oversikt over grunnlagene for RDD-analysene. Diskontinuiteten er mest tydelig for andelen nye med dagpenger. For arbeidssøkere ser vi det er økende andeler med inntekten som registrerer seg, men det er ikke en tydelig diskontinuitet rundt terskel-

verdien. For helseytelsene er bildet noe varierende. Som for arbeidssøkere er mottak av sykepenger økende med inntekt. Sammenhengen mellom dagpengergrunnlag og mottak av AAP er mindre tydelig for våre grupper.

**Figur v4.** Fordeling av inntektsgrunnlag og nye arbeidssøkere eller mottaker av dagpenger, sykepenger og AAP. Mars 2020 – Desember 2020. Normalisert rundt inntektsgrensen 0,75 G.



Kilde: Nav

# BURDE AAP AVKORTES MOT ARBEIDSINNTEKT?

Av Andreas Myhre og Eirik Grønlien

## Sammendrag

I dag reduseres arbeidsavklaringspenger (AAP) mot antall arbeidede timer som mottakerne rapporterer til NAV annenhver uke. Særlig én ulempe med dagens system, er at det kan gi lave insentiver til å jobbe ved lav timelønn. I denne artikkelen undersøker vi mulige konsekvenser av å avkorte AAP mot arbeidsinntekt, slik det blir gjort for uføretrygd og overgangsstønad. Vi undersøker hvor mange som vil bli påvirket ved en eventuell omlegging, hvem som påvirkes og hvordan en eventuell omlegging burde utformes.

De som vil bli påvirket er først og fremst AAP-mottakere som er i arbeid. I gjennomsnitt har 26 prosent av AAP-mottakere noe arbeidsinntekt, og gjennomsnittlig arbeidsinntekt for samtlige mottakere er rundt 6 000 kroner per måned. Til sammenlikning rapporterer omtrent like mange at de har vært i arbeid på meldekortet, og om lag 3,5 arbeidstimer per uke i gjennomsnitt. Unge mottakere og de uten et arbeidsforhold før AAP, jobber minst. Menn jobber mindre enn kvinner. De med psykiske lidelser og mottakere med lang varighet jobber også relativt sett lite.

De som vil komme dårligere ut hvis AAP avkortes mot arbeidsinntekt, og ikke arbeidstimer, er først og fremst mottakere med høy arbeidsinntekt. Mottakere med lav arbeidsinntekt vil stort sett komme bedre ut. Hvis insentivene til å jobbe skal opprettholdes, burde avkortningen være lavere basert på arbeidsinntekt enn for arbeidstimer. Dette skyldes at mange mottakere har liten eller ingen inntekt før AAP, og kan forvente å tjene mer ved en fulltidsstilling.

Sammenliknet med dagens avkortning for uføretrygd, der trygden blir avkortet med om lag 66 øre per krone arbeidsinntekt over 0,4 G, burde avkortningen av AAP være lavere. Spesielt burde avkortningen per krone arbeidsinntekt være lavere. Av hensynet til å gi mottakerne insentiver til å jobbe noe i det hele tatt, burde det også på AAP være et fribeløp.

## Summary

*Today, work assessment allowance benefits (AAP) are reduced based on hours worked which recipients report to NAV every other week. This is, among other things, disadvantageous for those with low salaries, as incentives to work will be low. In this article, we investigate consequences of changing the benefit reduction scheme to being based on labor market earnings instead of hours worked. This would be comparable to current policies regarding disability insurance and transitional benefits. We investigate the numbers of recipients who will be affected, characteristics of those affected and how the alternative policy should be designed.*

*Recipients who work are primarily those who will be affected by the hypothetical policy change. On average, about 26 percent of recipients have some labor market income, and monthly labor market earnings of about 6 000 NOK. A similar share of recipients report to NAV that they have engaged in employment, and report about 3,5 working hours per week on average. Young recipients and those without labor market connection before AAP work the least. Men work less than women. Those with mental impairments and recipients with long spells on AAP work less than the average recipient.*

*Those who would get lower benefits if AAP is reduced based on labor market earnings are primarily those with high earnings. Most recipients with low earnings would receive higher benefits. If policymakers aim to keep incentives to work at the current level, the reduction in AAP benefits based on labor market earnings must be lower than a reduction in benefits based on working hours. This is because recipients' hourly wages are higher on average compared to past earnings which is used for benefit calculations.*

*Compared to the benefit reduction scheme of disability insurance as of today, where benefits are reduced by 0,66 NOK for every NOK in labor market earnings above 0,4 G, the reduction in AAP benefits should be lower. In particular, the reduction per NOK should be lower. A minimum deduction threshold should also be implemented in order to incentivize recipients to engage in employment.*



## Introduksjon

I dag avkortes arbeidsavklaringspenger (AAP) mot antall arbeidede timer rapportert av mottakerne.<sup>1</sup> En vesentlig begrunnelse for dette er at det er enkelt å administrere og at ytelsen kan justeres fortløpende. Etter innføringen av A-ordningen i 2015, er månedlige inntektsopplysninger tilgjengelig for NAV. Dette muliggjør i større grad avkortning mot arbeidsinntekt, slik det blir gjort for uføretrygd og overgangsstonad. En vesentlig fordel med å avkorte ytelsen mot inntekt istedenfor arbeidstimer, vil være at det gir bedre insentiver til å jobbe også i tilfeller der arbeidet gir en relativt lav lønn. Dersom ytelsen blir avkortet mot arbeidstimer, slik som i dag, reduseres ytelsen med et fast kronebeløp for en viss stillingsprosent uavhengig av lønnen. Avkortningen vil avhenge av tidligere inntekt, ettersom dette brukes til å beregne størrelsen på ytelsen. Dermed vil mottakere med en relativt lav lønn og relativt høy tidligere inntekt, få høy avkortning og dårligere insentiver til å jobbe. I tilfeller der lønna er lavere enn ytelsen, vil det ikke lønne seg å jobbe. Sysselsettingsutvalget foreslår derfor at AAP burde avkortes mot arbeidsinntekt (kap. 9 i NOU 2019: 7). Utvalget foreslår også at ytelsen skal kunne graderes ved innvilgelse på samme måte som uføretrygd.

En målsetting med AAP-ordningen er å avklare flest mulig til arbeid. Vi har god informasjon om arbeidstilknytningen etter avsluttet AAP-løp, og vi vet derfor mye om tiden etter AAP (se for eksempel Kann mfl. 2016). Samtidig vet vi lite om arbeidstilknytningen til mottakere gjennom AAP-løpet. Et bedre kunnskapsgrunnlag vil kunne bidra til et bedre grunnlag for å vurdere blant annet Sysselsettingsutvalgets forslag om avkortning og gradering av AAP.

Formålet med analysen er todelt. Det første formålet er å beskrive arbeidstilknytningen til mottakerne, siden det er sentralt for vurderingen av viktige spørsmål tilknyttet utformingen av AAP. I den beskrivende delen vil vi spesielt undersøke:

- I hvilken grad er AAP-mottakere tilknyttet arbeidsmarkedet?

.....

<sup>1</sup> Dersom man jobber flere timer enn tilsvarende 60 prosent stilling, faller ytelsen helt bort. AAP kan utbetales i inntil 12 måneder ved arbeid inntil 80 prosent av full stilling, dersom mottakeren er nær ved å komme i fullt arbeid.

- Har arbeidstilknytningen blant AAP-mottakere endret seg over tid?
- Er det forskjeller i arbeidstilknytning mellom ulike grupper mottakere?

Deretter vil vi undersøke mulige konsekvenser av å endre avkortningen av AAP ved at ytelsen avkortes mot arbeidsinntekt, og ikke arbeidstimer. I denne delen vil vi spesielt undersøke:

- Hvor mange vil påvirkes av en eventuell omlegging?
- Hvem påvirkes?
- Hvordan burde avkortningen utformes?

### Ytelse og avkortning/gradering av AAP

AAP skal sikre inntekt i perioder man, på grunn av sykdom eller skade, har behov for hjelp fra NAV. Som hovedregel må arbeidsevnen være nedsatt med minst 50 prosent. Fra 2018 er det understreket at sykdom skal være en vesentlig medvirkende årsak til at arbeidsevnen er nedsatt.

Ytelsen blir fastsatt på grunnlag av tidligere inntekt avhengig av hva som er høyest av:

- Pensjonsgivende inntekt året før arbeidsevnen ble nedsatt
- Gjennomsnittet av pensjonsgivende inntekt de tre siste årene før arbeidsevnen ble nedsatt

Ytelsen erstatter 66 prosent av tidligere inntekt som tilsvarende inntil 6 ganger *grunnbeløpet i folketrygden* (G). Per 1. mai 2022 utgjør dette 111 477 kroner.

Det høyeste beløpet man kan få med 100 prosent AAP per 1. mai 2022, er 441 449 kroner. Hvis man ikke hadde pensjonsgivende inntekt eller den er tilstrekkelig lav, vil man være sikret en minsteytelse på 2 G (222 954 kr). For nye mottakere under 25 år er minsteytelsen 4/3 G (148 636 kr) fra og med februar 2020.

Mottakere må som hovedregel sende inn meldekort hver 14. dag for å få utbetalt AAP. Om man er i arbeid, avkortes ytelsen basert på antall timer mottakerne rapporterer på meldekortet. Reduksjonen i ytelsen er den samme som stillingsprosenten, inntil 37,5 timer per uke. For eksempel avkortes ytelsen med 20 prosent om man rapporter arbeidstimer tilsvarende 20 prosent stilling, som utgjør 7,5 timer per uke.

Graderingen av ytelsen er et speilbilde av stillingsprosenten. I overnevnte eksempel vil det tilsvare en gradering på 80 prosent.

Det utbetales ikke AAP om man jobber tilsvarende mer enn 60 prosent i løpet av en meldeperiode, som utgjør 22,5 timer per uke. Man kan likevel jobbe inntil 80 prosent uten å miste ytelsen i en periode på inntil 12 måneder (6 måneder før 2018) hvis man er på vei tilbake i full jobb, i såkalt arbeidsutprøving.

## Data

Datamaterialet består av personer med vedtak om AAP til og med september 2022. Det inneholder informasjon om når vedtakene startet samt varigheten på vedtakene. Vi kobler på informasjon om tidspunktet da arbeidsevnen ble nedsatt med minst 50 prosent. Dette brukes til å beregne størrelsen på ytelsen (se faktaboks om ytelse og avkortning av AAP). For å beregne dette kobler vi på pensjonsgivende inntekt fra årene før arbeidsevnen ble nedsatt. Videre kobler vi på data om diagnoser, om man har utbetalt AAP samt om man er i arbeidsutprøving. Vi kobler også på personkjenetegnet fra NAVs registre. Dette inneholder informasjon som alder, kjønn, fødeland og om man er bosatt i Norge.

Sentralt for analysen er arbeidstilknytningen til AAP-mottakere. For å belyse dette, benytter vi data med informasjon om arbeid fra to ulike kilder. Den første datakilden vi bruker, er antall arbeidstimer som AAP-mottakerne rapporterer på meldekortet fra Arena. Meldekortet leveres annenhver uke. Siden datamaterialet ellers er på månedsnivå, tar vi gjennomsnittet av antall arbeidstimer som mottakerne rapporterer den inneværende måneden. Det kan derfor være at noen av arbeidstimene egentlig ble utført foregående måned, mens noen av arbeidstimene i inneværende måned ble rapportert måneden etter. Dette burde riktig nok gå opp i opp når vi undersøker aggregerte tall. Siden arbeidstimene på meldekortet rapporteres for en periode på to uker, deler vi antall arbeidstimer på to slik at vi måler arbeidstimer per uke.

Den andre datakilden på arbeid som brukes i analysene, er A-meldingen. Vi benytter data på arbeidsinntekt og feriepenger for hver måned.

I analysene benytter vi også informasjon om arbeidsforhold og sykepenges for AAP. Data på arbeidsforhold er hentet fra Aa-registeret. Vi benytter informasjon fra måneden før vedtaket starter til å definere om mottakeren hadde et arbeidsforhold før AAP. Hvis avtalt arbeidstid denne måneden er større enn null og mindre enn 37,5 timer, definerer vi at mottakeren hadde (avtalt) deltidsarbeid før AAP. Er avtalt arbeidstid lik 37,5 timer eller mer defineres det som heltidsarbeid.

Vi definerer at en mottaker har overgang fra sykepenges til AAP, som at man har mottatt sykepenges en eller annen gang i løpet av de siste seks månedene før vedtaket om AAP ble innvilget. Sykepengegraden den siste måneden man mottok sykepenges, benyttes til å definere om mottakeren var helt eller gradert sykmeldt.

## Utfall

I analysene benytter vi to ulike mål på arbeid. Det ene målet er basert på antall arbeidstimer som rapporteres på meldekortet. Vi definerer arbeid som at mottakerne har rapportert noen arbeidstimer (større enn null) inneværende måned. Dette skiller denne analysen fra andre analyser som typisk definerer arbeid som minst fire arbeidstimer per uke. Grunnen til at vi ikke benytter denne definisjonen, er at det ville vært vanskelig å sammenlikne de ulike målene på arbeid vi benytter i analysen. Det andre målet på arbeid vi benytter er basert på arbeidsinntekt. Ved å benytte alle med noen arbeidstimer eller arbeidsinntekt, er målene på arbeid mer sammenliknbare. Vi setter antall arbeidstimer til maksimalt 75 timer per uke for å unngå ekstremverdier.

For det andre målet på arbeid vi benytter i analysene, definerer vi arbeid som at man har noe arbeidsinntekt inneværende måned, ekskludert feriepenger. For at tallene ikke skal være påvirket av ekstremverdier, settes arbeidsinntekten til maksimalt det beløpet som utgjør 99 prosent persentilen. Dette er rundt 80 000 kroner per måned (i 2022-kroner). Vi justerer arbeidsinntekt og alle kronebeløp som ellers benyttes i artikkelen til 2022-kroner etter grunnbeløpet i folketrygden.

## Utvalg

Hovedutvalget i analysene består av personer med vedtak om AAP fra og med oktober 2021 til og med september 2022. Vi har valgt å inkludere alle med vedtak om AAP, og ikke bare de med utbetalt AAP, siden man ikke har rett til utbetaling hvis man jobber en viss stillingsandel. Når vi undersøker hvordan ytelsen vil bli påvirket av endret avkortning, kan resultatene påvirkes av sesongvariasjoner. For at dette ikke skal påvirke resultatene, velger vi en periode på tolv sammenhengende måneder. Utvalgsperioden som velges er den mest oppdaterte perioden vi har data.

Perioden kan være påvirket av koronapandemien. Spesielt omikron-bølgen vinteren 2021-2022 vil være del av utvalgsperioden. Det kan være at arbeidsdeltakelsen til mottakerne ville vært høyere om det ikke var for dette.

I analysene undersøker vi også arbeidstilknytningen over tid. Til denne analysen benytter vi data fra og med januar 2016. Dette gir oss en periode på to år før de omfattende regelverksendringene på AAP som ble gjeldende fra og med 1. januar 2018. De viktigste endringene var at den ordinære makstiden på AAP ble redusert fra fire til tre år, mulighetene for forlengelse utover makstiden ble strammet inn, samt at karenstid på 52 uker ble innført. Selv om endringene ikke er eksplisitt tema i artikkelen, vil de kunne ha påvirkning på utviklingen i arbeidsdeltakelsen over tid. For mer detaljert informasjon om regelverksendringene i 2018, se for eksempel Arbeids- og Velferdsdirektoratet (2021).

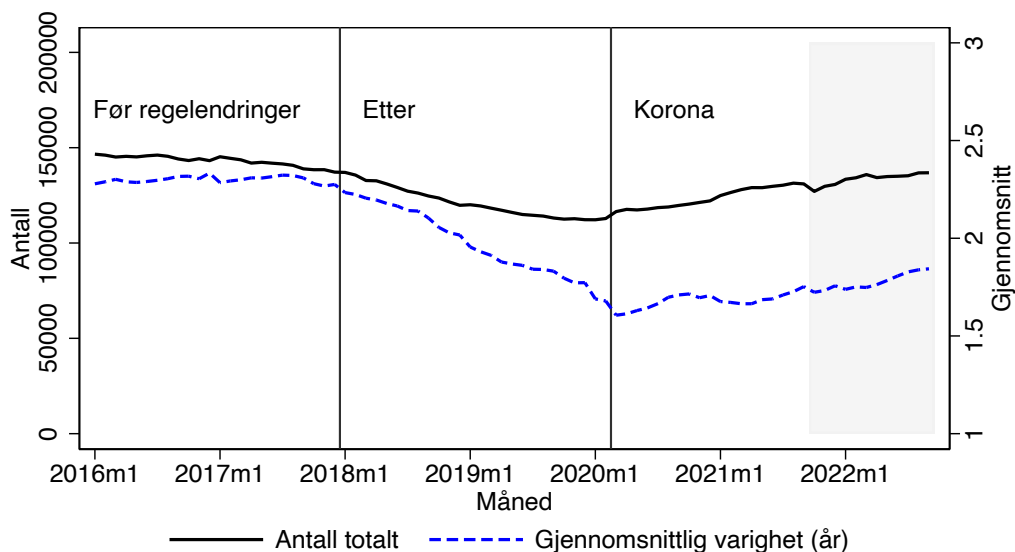
Regelverksendringene har for eksempel hatt tydelig påvirkning på antall AAP-mottakere (figur 1). Hovedutvalget til de øvrige analysene er skravert i grått. Fra en liten nedgang i antall mottakere før 2018, gikk antall mottakere kraftig ned etter regelendringene.

Gjennomsnittlig varighet gikk også kraftig ned, slik at sammensetningen av mottakerne har blitt endret. Antall mottakere økte igjen etter koronapandemien, og er i september 2022 på omtrent samme nivået som før regelendringene i 2018.

Om lag 10 prosent av mottakere i utvalget er 18-24 år, og om lag 11 prosent av utvalget er 24-29 år (tabell 1). Andelen unge mottakere er omtrent det samme i dag som for hele utvalgsperioden sett under ett. Det har blitt en litt lavere andel mottakere 30-49 år, mens andelen 50 år eller mer har økt litt.

Andelen mottakere født utenfor Norge har også økt noe over tid, og utgjør nesten 23 prosent av AAP-mottakere i hovedutvalget. I likhet med figur 1, ser vi at gjennomsnittlig varighet blant mottakere er lavere i dag enn for hele perioden samlet. Om lag 97-98 prosent av utvalget har utbetalt AAP. De resterende 2-3 prosentene har sannsynligvis ikke rett til ytelsen fordi de jobber mer enn grensen for rett til utbetalt ytelse. Det vil også være noe skille i starten av en periode på AAP hvor en person er registrert med vedtak, men enda ikke har mottatt utbetaling. Det samme gjelder i slutten av en periode hvor utbetaling kan komme etter at vedtak er avsluttet.

Figur 1. Antall AAP-mottakere og gjennomsnittlig varighet.



Kilde: NAV

Mottakerne får utbetalt om lag 91 prosent av full ytelse i gjennomsnitt. Litt færre enn halvparten av mottakerne har ikke mottatt sykepenger før de fikk innvilget AAP. De fleste som kommer fra sykepenger, har vært 100 prosent sykmeldt før AAP. Om lag 14 prosent av utvalget har mottatt graderte sykepenger. Psykiske lidelser er den vanligste diagnosen, og utgjør omtrent 42 prosent av utvalget. Andelen er relativt stabil over tid.

Omtrent 57 prosent av utvalget var registrert med et arbeidsforhold (en måned) før vedtaket, omtrent to prosentpoeng høyere enn for hele perioden samlet.

**Tabell 1.** Deskriptiv statistikk over mottakere med vedtak om AAP.

Tidsperiode	Hovedutvalg	Hele utvalgsperioden
	okt 2021 – sep 2022	jan 2016 – sep 2022
Alder	42,5	42,3
Andel 18-24 år	9,6	9,9
Andel 25-29 år	10,7	10,6
Andel 30-49 år	45,4	46,3
Andel 50-66 år	34,3	33,2
Andel kvinner	59,4	59,2
Andel født i utlandet	22,7	19,4
Varighet AAP (mnd)	21,3	23,9
Andel utbetalt ytelse	97,3	97,6
AAP-grad	90,7	91,3
Andel psykiske lidelser	41,8	42
Andel muskel/skjelett	29,1	29,4
Andel andre diagnoser	27,9	28,4
Andel ikke fra sykepenger	47,6	47,6
Andel fra sykepenger (100%)	38	38,6
Andel fra sykepenger (gradert)	14,5	13,8
Andel registrert arbeidsforhold før AAP	57,4	55,4
Avtalte arbeidstimer per uke før AAP	18,6	17,6
Antall observasjoner (snitt per måned)	130 146	133 691

Kilde: NAV

Samtidig var mottakerne registrert med avtalt arbeidstid på i underkant av 19 timer per uke i gjennomsnitt, og om lag en time mer enn for hele utvalgsperioden. AAP-mottakere virker altså i litt større grad å ha vært tilknyttet arbeidsmarkedet enn tidligere. Det er litt uklart hva dette skyldes, men en mulig forklaring kan være at mottakerne med lang varighet før regelendringene i mindre grad var registrert med et arbeidsforhold før AAP. Avklaring til uføretrygd har gått raskere etter 2018, samt at færre har forlenget stønadperioden og blitt omfattet av karenperioden (se for eksempel Myhre og Kann 2022; Lima og Grønlien 2020). Det vil i så fall ha endret sammensetningen i mottakere, og medført at de som «fortsett er igjen» i større grad er, og har vært, tilknyttet arbeidsmarkedet.

## Arbeidstilknytning

I denne delen vil vi beskrive arbeidstilknytningen til AAP-mottakere i hele utvalgsperioden fra og med januar 2016 til og med september 2022. Vi begynner først å undersøke i hvilken grad mottakere er tilknyttet arbeid, hvor mye de arbeider, og utviklingen over tid. Deretter vil vi undersøke arbeidstilknytningen for ulike grupper AAP-mottakere basert på kjennetegn ved mottakerne.

### Om lag en av fire AAP-mottakere i arbeid

Om lag 26 prosent har rapportert at de har vært i arbeid på meldekortet (figur 2). Det skraverte området angir perioden for hovedutvalget i analysene. Andelen er litt lavere i juli hvert år, sannsynligvis på grunn av ferieavvikling. Det er en tydelig nedgang etter pandemien startet i mars 2020. Etter dette har arbeidsdeltakelsen økt frem til i dag, og er omtrent på nivået før pandemien.

I likhet med andelen som rapporterer at de har vært i arbeid på meldekortet, har omtrent 26 prosent av utvalget noe arbeidsinntekt, ikke medregnet feriepenger.

Over tid ser det ut til å ha vært en svak økning i arbeidsdeltakelsen til AAP-mottakere. Dette kan skyldes flere forhold. Det kan være at forhold med arbeidsmarkedet har endret seg, eller det kan være en følge av

oppfølgingen av mottakerne. En annen forklaring kan være at sammensetningen av mottakerne har endret seg over tid. Spesielt er det færre AAP-mottakere med lang varighet enn tidligere, og det er flere mottakere som hadde et arbeidsforhold før de startet på AAP.

Mottakere rapporterer omtrent tre til fire arbeidstimer i uken i gjennomsnitt (figur 3). Dette kan ved første øyekast virke lavt. Grunnen til dette, er at målet inkluderer både de som har rapportert at de har vært i arbeid på meldekortet, og de som ikke har det. Hvis vi kun inkluderer de som har rapportert arbeid, så arbeider mottakerne omtrent 13-14 arbeidstimer per uke i gjennomsnitt. Dette har vært svært stabilt over tid (figur v1 i vedlegg). Variasjonen i arbeid over tid skyldes derfor først og fremst hvor mange som jobber, og ikke hvor mye de jobber.

Mottakere har en arbeidsinntekt på omtrent 5 – 6 000 kroner i gjennomsnitt, målt i 2022-kroner. Selv om det var en liten nedgang under koronapandemien, virker andelen å ha økt noe over tid. Om vi kun inkluderer de som hadde noe arbeidsinntekt (ekskludert feriepengene), har en gjennomsnittlig mottaker omtrent 23 000 kroner i arbeidsinntekt. I likhet med arbeidstimmene på meldekortet, har også dette vært svært stabilt over tid, i faste kroner (figur v1 i vedlegg). Altså er

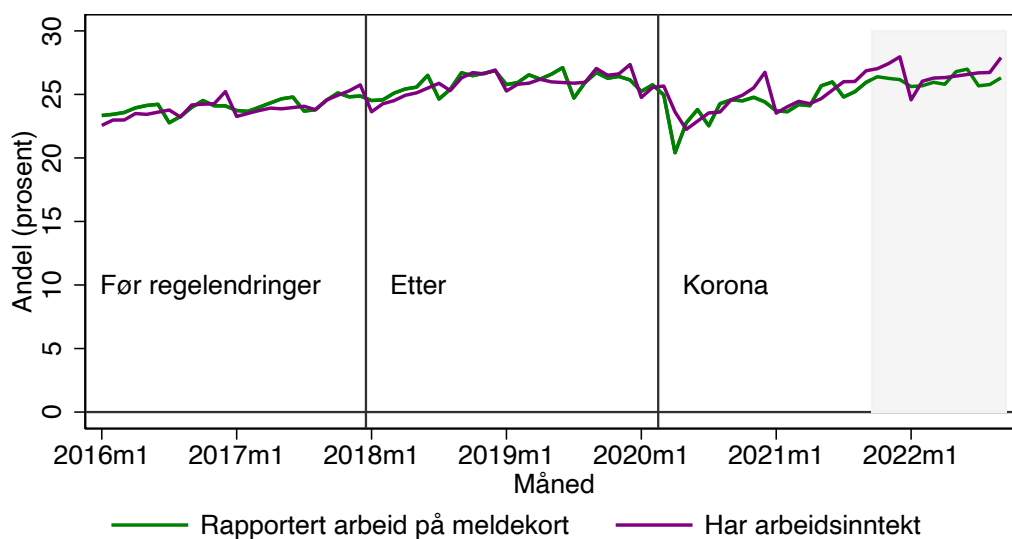
utviklingen først og fremst drevet av hvor mange som har arbeidsinntekt, og ikke hvor mye arbeidsinntekt de har.

De fleste mottakere som jobber, rapporterer om lag 20 arbeidstimer per uke eller mindre på meldekortet (figur 4, til venstre). Figuren inkluderer kun de som har rapportert noen arbeidstimer på meldekortet, omtrent 26 prosent av utvalget. Altså virker de aller fleste å jobbe omtrent 50 prosent stilling eller mindre. Dette er heller ikke overraskende siden man ikke vil ha rett på ytelsen om man jobber mer enn 60 prosent stilling.

Blant de som rapporterer at de har vært i arbeid på meldekortet, er det relativt få mottakere som jobber en full arbeidsuke på fem dager eller mer (figur 4, i midten). Den mest nærliggende forklaringen er at de jobber mindre på grunn av redusert helse. Det er relativt stor spredning i antall dager mottakerne rapporterer at de jobber per uke.

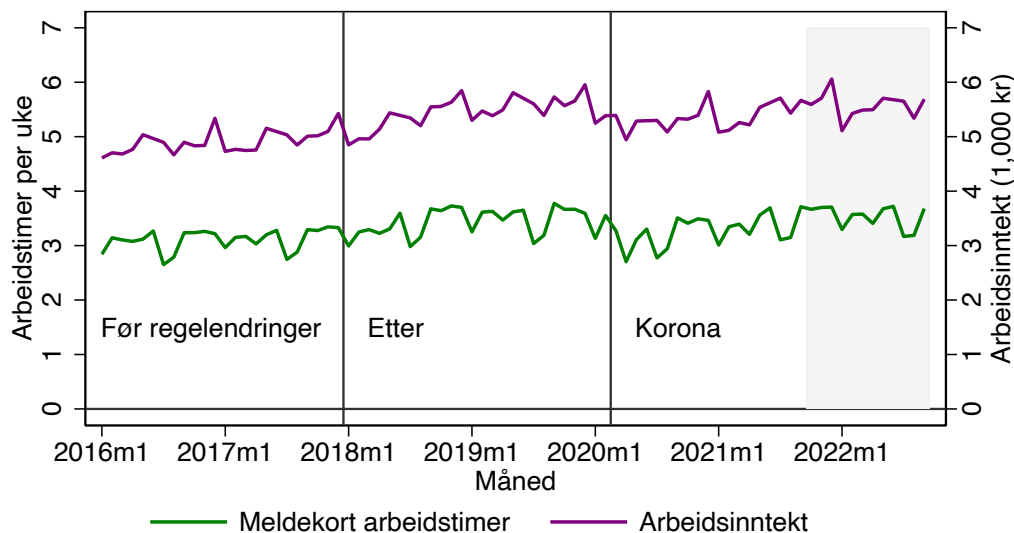
Det er også relativt stor spredning i arbeidsinntekten til mottakerne (figur 4, til høyre). Figuren inkluderer kun mottakere som har arbeidsinntekt, omtrent 26 prosent av utvalget. De fleste mottakere som har arbeidsinntekt, har en arbeidsinntekt på rundt 20 000 kroner per måned.

Figur 2. Arbeidsdeltakelsen til AAP-mottakere.



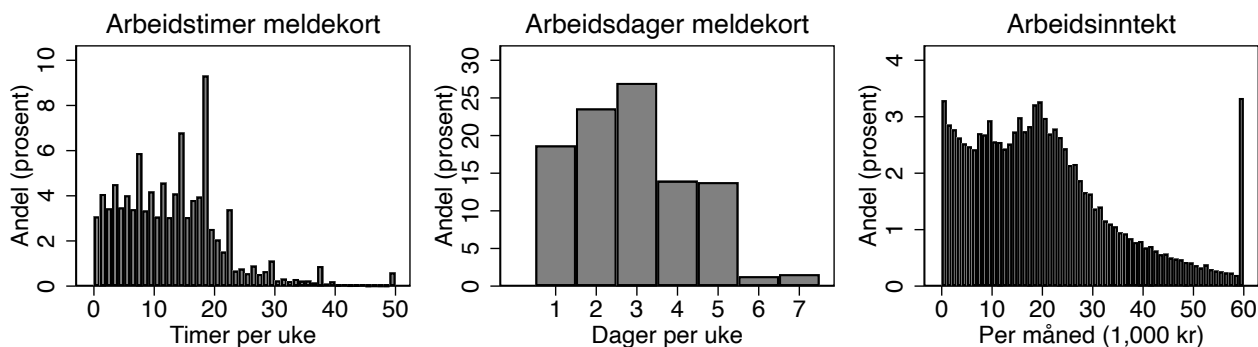
Kilde: NAV

**Figur 3.** Forskjellige mål på hvor mye AAP-mottakere jobber. Utvalget inkluderer samtlige AAP-mottakere inkludert de som ikke er i jobb.



Kilde: NAV

**Figur 4.** Fordelinger av ulike mål på arbeid for AAP-mottakere.



Kilde: NAV

I figuren har vi satt en høyeste verdi på 60 000 kroner per måned, for å unngå ekstremverdier. Litt over tre prosent av alle mottakere som har en arbeidsinntekt, har en høyere arbeidsinntekt enn dette.

### Unge og de uten arbeidstilknytning før AAP er minst i arbeid

Blant alle mottakere, skiller spesielt unge mottakere under 30 år seg ut som de som jobber minst (tabell 2). Arbeidsdeltakelsen virker å være økende i alder, slik at de mellom 50-66 år er de som jobber relativt mest.

Kvinner jobber mer enn menn, mens mottakere som er født i Norge jobber noe mer enn mottakere som er født i utlandet. Mottakere som ikke var registrert med et arbeidsforhold (en måned) før AAP, jobber også svært lite. De som hadde graderte sykepenges før AAP, er gruppen som jobber klart mest.

Arbeidsdeltakelsen er lavere jo lengre varighet mottakerne har på AAP. Dette har trolig sammenheng med helse, og at de med lengre varighet har dårligere helse enn de med kortere varighet, i gjennomsnitt. De med

**Tabell 2. Arbeidstilknypning for ulike grupper AAP-mottakere.**

Kilde	Meldekort		A-melding		
	Andel rapportert arbeid	Arbeids- timer per uke	Andel som har arbeids-inntekt	Arbeids-inntekt per måned (kr)	Andel av utvalget
Alle	26,1	3,5	26	5 986	100
18-24 år	14,5	1,9	15,8	2 161	9,6
25-29 år	18,4	2,5	19,5	3 433	10,7
30-49 år	26,6	3,6	26,6	6 166	45,4
50-66 år	31,2	4,2	30	7 610	34,3
Menn	20,2	2,8	19,5	4 839	40,6
Kvinner	30,2	4	30,4	6 769	59,4
Født i Norge	28,3	3,8	28	6 510	77,3
Ikke født i Norge	18,6	2,5	19,2	4 194	22,7
Ikke fra sykepenges	17,8	2,3	17,8	3 436	47,6
Fra sykepenges (100%)	20,7	2,7	22,3	5 286	38
Fra sykepenges (gradert)	67,8	9,7	62,5	16 208	14,5
Ikke registrert arbeidsforhold før AAP	12,9	1,6	10,7	1 863	45,7
Avtalt deltidarbeid før AAP	35,6	4,6	37,9	8 091	22,9
Avtalt heltidarbeid før AAP	38,4	5,5	39,5	10 437	31,4
Varighet 0-1 år	27,4	3,7	29,8	7 704	36,3
Varighet 1-2 år	27,1	3,7	25,4	5 526	27,7
Varighet 2-3 år	25,1	3,4	23,4	4 884	19,2
Varighet 3-4 år	24	3,2	22,6	4 606	9,5
Varighet 4+ år	21,2	2,8	20,3	3 895	7,3
Psykiske lidelser	21,1	2,8	21	4 403	41,8
Muskel/skjelett	29,4	3,8	28,2	6 258	29,1
Andre diagnoser	30,6	4,4	30,5	7 816	27,9

Kilde: NAV

Arbeidstimer måles per uke. Arbeidsinntekt er per måned og måles i 2022-kroner.

psykiske lidelser jobber mindre sammenliknet med en gjennomsnittlig AAP-mottaker.

Oppsummert er det relativt stor forskjell på arbeidstilknypningen til AAP-mottakere. Alder og om man var tilknyttet arbeidsmarkedet før AAP, virker å være av spesielt stor betydning for hvor mye mottakerne jobber mens de er på AAP. Færre av de unge mottakerne vil ha vært i arbeid før de begynner å motta AAP, noe som gjenspeiles i generelt lavere deltakelse for denne gruppen.

## Avkorting av AAP

I denne delen vil vi undersøke mulige konsekvenser av å endre dagens avkorting av AAP til og avkortes mot arbeidsinntekt, fremfor dagens system der AAP avkortes mot antall arbeidstimer som mottakerne rapporterer på meldekortet. Vi vil undersøke hvor mange som vil bli påvirket ved en eventuell omlegging, hvem som påvirkes og hvordan en eventuell omlegging burde utformes.

Litt forenklet vil forskjellen på å avkorte ytelsen mot inntekt, og ikke timer, være at man avkorter ytelsen

som en prosentandel av beregningsgrunnlaget for ytelsen, istedenfor som en prosentandel av heltid arbeid. Ved avkortning mot inntekt får de fleste en relativt lik reduksjon i ytelsen per krone arbeidsinntekt. Hvis man avkorter mot timer, avhenger dette av timelønnen og beregningsgrunnlaget. Ved lav time-lønn i forhold til beregningsgrunnlaget, vil man få høy reduksjon i ytelsen per krone arbeidsinntekt og lave insentiver til å jobbe, og vice versa.

Når vi skal beregne avkortning av AAP mot arbeidsinntekt, må vi gjøre noen antakelser. Vi tar utgangspunkt i en avkortningsmodell som blir mest mulig lik dagens ordning som et referansepunkt. Dette kan minne mye om dagens avkortning av uføretrygd. Måten vi beregner avkortningen på er beskrevet i faktaboksen «beregning av avkortning av AAP etter arbeidsinntekt».

Beregningene i denne delen ser bort fra insentivvirkninger. Altså beregnes avkortningen mot inntekt etter hvor mye mottakerne jobber i dag, selv om avkortningen i dag er mot timer. Om avkortningen hadde blitt endret, ville sannsynligvis noen mottakere jobbet mer enn i dag, og noen ville jobbet mindre. Dette fordi insentivene til å jobbe ville blitt høyere for noen, men lavere for andre.

### **Beregning av avkortning av AAP etter arbeidsinntekt**

Avkortningen beregnes ut fra kompensasjonsgraden. Kompensasjonsgraden beregnes som ytelsens andel av pensjongivende inntekt kalenderåret før arbeidsevnen ble nedsatt. For de fleste vil denne være 66 prosent. Ytelsen avkortes dermed med 66 kroner per 100 kroner arbeidsinntekt. Om arbeidsinntekten utgjør mer enn 60 prosent av inntekten før arbeidsevnen ble nedsatt, avkortes ytelsen med 100 prosent. For mottakere i arbeidsutprøving er grensen 80 prosent. Vi beregner avkortningen basert på månedlig arbeidsinntekt. Feriepenger holdes utenfor, og avkortes ikke i beregningene.

For de med lav eller ingen pensjongivende inntekt før arbeidsevnen ble nedsatt, må det settes et minstebeløp. Denne settes til 3 G Dette vil i all hovedsak være mottakere med minsteytelse. Dermed vil de med minsteytelse på 2 G få en kompensasjonsgrad på rundt 66 prosent. Tilsvarende minstebeløp på uføretrygd er 3,5 G, men her er minsteytelsen 2,48 G (2,28 G for gifte eller mottakere med samboer).

På generelt grunnlag vil insentivvirkninger motvirke eventuelle endringer i beregnet avkortning. For eksempel vil en eventuell økning i avkortning bli mindre enn beregnet, fordi mottakere vil jobbe mindre enn i dag, alt annet likt. Tilsvarende vil også en eventuell reduksjon i avkortning også bli mindre enn beregnet, fordi mottakere vil jobbe mer, alt annet likt. Vi diskuterer insentivvirkninger i en avsluttende del, der vi også diskuterer hvordan avkortning av AAP mot arbeidsinntekt burde utformes.

### **Høyere avkortning basert på arbeidsinntekt**

Om lag tre av fire AAP-mottakere har verken arbeidsinntekt eller rapporterer arbeidstimer på meldekortet. Gitt uendret arbeidstilbud, vil disse ikke få avkortning av ytelsen i noen av tilfellene. For AAP-mottakere som er i arbeid, vil flere mottakere få en relativt høy avkortning hvis ytelsen avkortes mot inntekt, og ikke timer (figur 5, øverst). Fordi flere har relativt høy arbeidsinntekt, men ikke nødvendigvis en høy stillingsprosent, vil avkortningen bli høyere for disse. Flere vil få så høy avkortning at de ikke lenger vil ha rett på ytelsen.

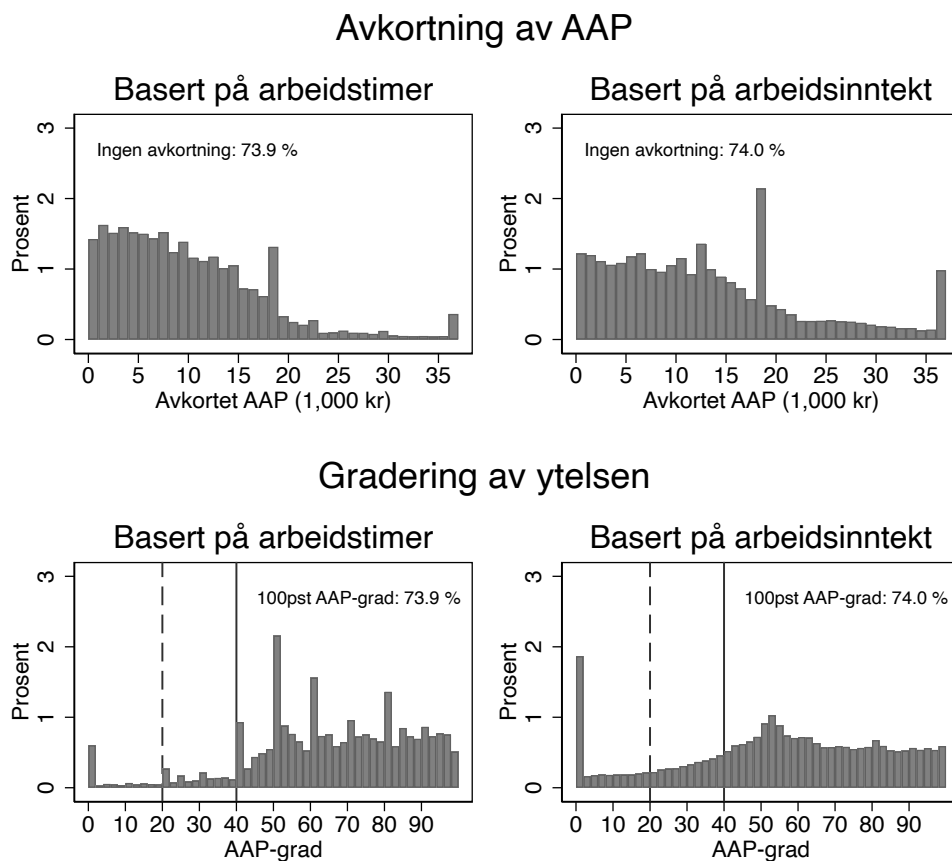
Gitt uendret arbeidstilbud, vil flere få en lavere gradering av ytelsen hvis ytelsen avkortes mot inntekt, istedenfor timer (figur 5, nederst). Logikken er den samme som med avkortningen. Fordi flere har relativt høy arbeidsinntekt sammenliknet med beregningsgrunnlaget, vil flere få en relativt lav gradering hvis AAP avkortes mot arbeidsinntekt. Til sammenlikning er det relativt få med vedtak om AAP som jobber en høy stillingsprosent, slik at relativt få får en lav gradering hvis AAP avkortes mot arbeidstimer.

Svært få med vedtak om AAP jobber mer enn 60 prosent stilling, og har en gradering på mindre enn 40 prosent. Det er vesentlig flere som har en arbeidsinntekt på mer enn 60 prosent av tidligere inntekt, og som dermed vil få en gradering på under 40 prosent, hvis ytelsen avkortes mot arbeidsinntekt. Disse mottakerne vil ikke lenger få utbetalt AAP, og hele ytelsen vil bli avkortet.

Noe som ikke kommer frem i figurene, er de som jobber mer enn 60 prosent stilling (80 prosent hvis man er under arbeidsutprøving), men har en lavere inntekt



Figur 5. Avkortning og gradering av AAP under forskjellige avkortningsregimer.



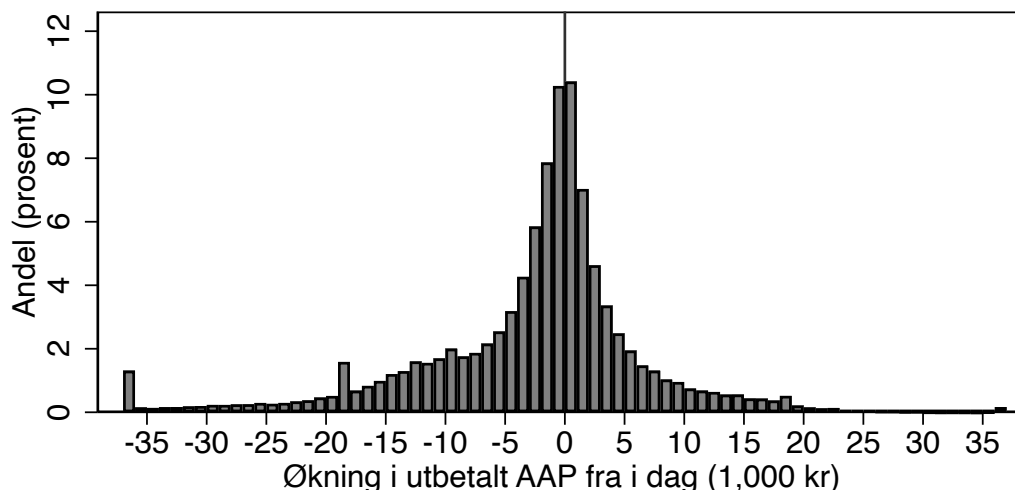
Kilde: NAV

enn 60 prosent av beregningsgrunnlaget. De fleste av disse vil sannsynligvis ikke lenger ha vedtak om AAP under dagens regelverk, men ville hatt det hvis ytelsen ble avkortet mot inntekt. Hvor mange dette gjelder, er høyst usikkert.

Gitt uendret arbeidstilbud, er det relativt stor forskjell mellom hvor mye mottakere vil få utbetalt ved en eventuell endring (figur 6). Figuren viser hvor stor økning dagens mottakere vil få i utbetalt AAP hvis ytelsen avkortes mot arbeidsinntekt, og ikke timer. Negative verdier vil si at man vil få reduserte utbetalinger. Det er flere som vil få reduserte enn økte utbetalinger. En ikke ubetydelig andel vil få kraftige reduksjoner i utbetalt AAP. Hvem disse er, vil vi undersøke i neste del.

En mulig feilkilde til beregningene som er utført her, er beregningene av utbetalt AAP ved avkortning mot arbeidstimer på meldekortet. Meldekortet leveres annenhver uke, mens vi beregner avkortning av AAP på månedsnivå. Dette kan medføre at beregnede utbetalinger av AAP kan bli feil i mange tilfeller. Dette skyldes at arbeidstimene på meldekortet kan stamme fra timer som er jobbet forrige måned, mens noen av timene som er jobbet inneværende måned, først vil rapporteres måneden etter. Vi vil derfor observere for få timer for noen. For disse vil vi beregne for høye utbetalinger. Tilsvarende vil vi observere for mange timer for andre, og for disse vil vi beregne for lave utbetalinger. Selv om dette burde gå opp i opp i gjennomsnitt, vil fordelingen vist i figuren sannsynligvis vise en høyere spredning enn hva som er reelt.

Figur 6. Endring i utbetalt AAP hvis ytelsen avkortes mot arbeidsinntekt.



Kilde: NAV

### Avkortning mot inntekt vil gi likere insentiver

Insentivene til å jobbe vil først og fremst bli mye likere mellom mottakere hvis AAP avkortes mot arbeidsinntekt i stedet for arbeidstimer (figur 7). I venstre figur vises avkortningsraten, eller avkortningen per krone arbeidsinntekt, når ytelsen avkortes mot arbeidstimer på meldekortet. Denne er beregnet ved å dele avkortet AAP på arbeidsinntekten, der avkortet AAP er beregnet ut fra arbeidstimene mottakerne har rapportert på meldekortet. Avkortningsraten kan ses på som effektiv «skattesats» på arbeid. Hvis denne for eksempel er 0,2, betyr det at ytelsen avkortes med 20 kroner for hver hundrelapp arbeidsinntekt. Om den er større enn 1, betyr det at avkortningen er høyere enn arbeidsinntekten. I et slikt tilfelle vil man tape på å jobbe.

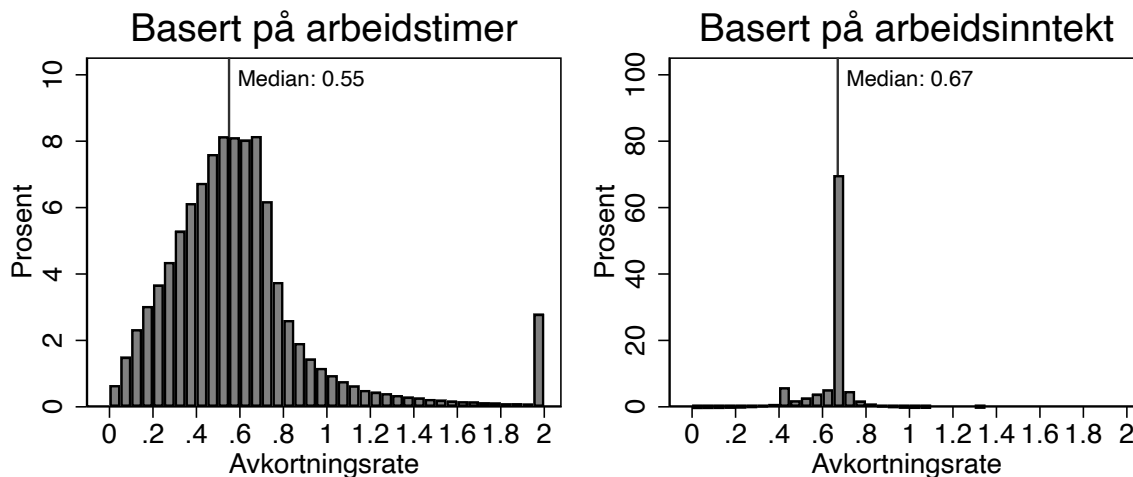
Meldekortet leveres annenhver uke, mens arbeidsinntekt er tilgjengelig på månedsnivå. Derfor kan beregnet avkortningsrate i mange tilfeller bli feil. Dette skyldes at arbeidstimene på meldekortet kan stamme fra timer som er jobbet forrige måned, mens noen av timene som er jobbet inneværende måned, først vil rapporteres måneden etter. Vi vil derfor observere for få timer for noen. Disse vil få en for lav avkortningsrate. Tilsvarende vil vi observere for mange timer for andre, og disse vil få en for høy avkortningsrate. Selv om dette burde gå opp i opp i gjennomsnitt, vil fordelingen vist i figuren sannsynligvis vise en høyere

spredning enn hva som er reelt. Figuren illustrerer likevel følgende poeng; Med avkortning mot timer vil mottakere få forskjellige avkortningsrater, noe som illustreres ved at det er stor spredning mellom mottakere. I enkelte tilfeller vil det ikke lønne seg å jobbe. Dagens system gir dermed veldig forskjellige insentiver til å jobbe for ulike mottakere.

De fleste mottakere vil få om lag den samme avkortningen per krone, hvis ytelsen avkortes mot arbeidsinntekt (figur 7 til høyre). Avkortningen vil være lik kompensasjonsgraden. For de fleste er denne 66 prosent. For de med tidligere inntekt mer enn 6G, vil kompensasjonsgraden være lavere enn 66 prosent. For enkelte vil kompensasjonsgraden bli høyere enn 66 prosent. Dette er de som har et høyere beregningsgrunnlag for ytelsen enn inntekten året før arbeidsevnen ble nedsatt.

Avkortningsraten vil for de fleste bli høyere mot inntekt enn mot timer slik vi har beregnet den. Ved avkortning mot arbeidsinntekt, vil de aller fleste få en avkortningsrate på 66 prosent. De fleste mottakere har en lavere avkortningsrate enn dette i dag, og median avkortningsrate på 55 prosent. Dette vil gi lavere insentiver til å jobbe for en gjennomsnittlig mottaker. Det er imidlertid mulig å utforme avkortning mot inntekt annerledes enn det vi har gjort her. Dette vil vi undersøke i en senere del.

**Figur 7.** Avkortning per krone arbeidsinntekt (avkortningsraten) under forskjellige avkortningsregler.



Kilde: NAV

### De med lav timelønn vil komme bedre ut

Gitt uendret arbeidstilbud, vil om lag 12 prosent av AAP-mottakere få lavere avkortning hvis ytelsen avkortes mot arbeidsinntekt (tabell 3). Dette er mottakere som får økte utbetalinger, altså de til høyre for den vertikale linjen i figur 6. Disse mottakerne vil få økte insentiver til å jobbe. På den andre siden vil om lag 17-18 prosent av mottakere få økt avkortning, og dermed reduserte insentiver til å jobbe. Dette er de til venstre for den vertikale linjen i figur 6. Igjen, her kan det forekomme enkelte feil i beregningene fordi arbeidstimerne rapportert på meldekortet ikke nødvendigvis samsvarer med timene som er jobbet i inneværende kalendermåned. Dette burde riktig nok gå opp i opp når vi undersøker aggregerte tall.

De som kommer best ut med dagens regelverk er de med høy arbeidsinntekt, men relativt få arbeidstimer. Med andre ord, er dette mottakere med høy timelønn. Disse får avkortet om lag 6 000 kroner i gjennomsnitt under dagens regelverk, men ville fått avkortet nærmere 14 000 kroner hvis ytelsen ble avkortet mot arbeidsinntekt, alt annet likt. De ville likevel fortsatt sittet igjen med en brutto inntekt på nesten 32 000 kroner per måned i gjennomsnitt.

Mottakerne som ville kommet best ut ved avkortning mot arbeidsinntekt, er mottakere med relativt lav

**Tabell 3.** Deskriptiv statistikk på de som påvirkes av at AAP avkortes mot arbeidsinntekt. Kronebeløp måles per måned.

Avkortning: Timer	Kommer best ut hvis AAP avkortes mot	
	Timer	Inntekt
Avkortet AAP (kr)	6 044	10 504
Utbetalt AAP ytelse (kr)	19 942	18 062
Brutto inntekt: Arbeidsinntekt og AAP (kr)	40 037	27 381
<b>Avkortning: Inntekt</b>		
Avkortet AAP (kr)	13 858	5 590
Utbetalt AAP ytelse (kr)	12 128	22 976
Brutto inntekt: Arbeidsinntekt og AAP (kr)	32 223	32 295
Meldekort arbeidstimer per uke	8,6	13,1
Arbeidsinntekt ekskl. feriepenger (kr)	20 095	9 319
Andel 18-24 år	6,1	5
Andel 25-29 år	8,6	6,1
Andel 30-49 år	47,4	43,5
Andel 50-66 år	37,9	45,3
Andel kvinner	71,8	63,4
Andel av utvalget	17,5	12,1

Kilde: NAV

arbeidsinntekt. Disse mottakerne har også en relativt lav timelønn. Fra en gjennomsnittlig avkortning på om lag 10 500 kroner i dag, ville de fått en avkortning på rundt 5 500 kroner ved en eventuell endring i gjennomsnitt. Avkortning mot inntekt vil derfor ha positive fordelingseffekter.

Det er ingen store forskjeller i kjennetegn på de som kommer best ut ved avkortning av timer og inntekt. Andelen unge mottakere under 30 år er litt høyere blant de som kommer best ut med dagens regelverk. Det er også en noe høyere andel kvinner som ville kommet bedre ut med dagens ordning.

### Alternative avkortningsmodeller

Gjennomsnittlig avkortning blir høyere mot inntekt enn mot timer, hvis utformingen skal bli mest mulig lik som i dag (tabell 4). I beregningene våre har vi lagt til grunn et minste beregningsgrunnlag på 3 G. Dette vil gi en gjennomsnittlig avkortning på om lag 3 400 kroner per mottaker ved uendret arbeidstilbud, mot om lag 2 600 kroner i dag. En omlegging vil dermed ikke være kostnadsnøytral med forutsetningene som er lagt til grunn. Om lag 17-18 prosent av dagens mottakere vil få høyere avkortning enn i dag, mens om lag 12 prosent vil få lavere avkortning.

En naturlig forklaring på at avkortningen vil være høyere mot arbeidsinntekt, er at mange har et lavere beregningsgrunnlag enn det de kan forvente å tjene ved en fulltidsstilling. Om mange mottakere har jobbet mindre enn 100 prosent stilling, eller ikke jobbet i det hele tatt før arbeidsevnen ble nedsatt, vil man få et relativt lavt beregningsgrunnlag. Avkortning mot timer, derimot, baseres på prosentandel av heltidsarbeid. Det er derfor naturlig at avkortning mot inntekt vil bli høyere, alt annet likt.

For en gjennomsnittlig mottaker, vil økt avkortning av AAP gi lavere insentiver til å jobbe. Dette vil trolig føre til at AAP-mottakere vil jobbe mindre, som vil motvirke en eventuell besparelse for det offentlige i form av utbetalte ytelser.

Om dagens insentiver til å jobbe skal opprettholdes, må avkortningen være mer generøs enn det vi har lagt til grunn. Vi har derfor beregnet avkortning av AAP med noen alternative utforminger av regelverket.

Dette er først fremst ment som eksempler. Andre utforminger vil også være mulig.

En måte å øke insentivene til å jobbe på, er å innføre et fribeløp. Dagens ordning for uføretrygd har for eksempel et fribeløp på 0,4 G, mens overgangsstønnd har et fribeløp på 0,5 G. Om vi legger til grunn et fribeløp på 0,4 G, vil gjennomsnittlig avkortet AAP bli rundt 3 000 kroner ved uendret arbeidstilbud, eller omtrent 3-400 kroner høyere enn i dag. Likevel vil en større andel få lavere avkortning enn i dag, enn de som får høyere avkortning. Om lag 11-12 prosent vil få høyere avkortning, mens om lag 17 prosent vil få lavere avkortning.

En måte å redusere avkortningen på, er å øke minstesatsen på beregningsgrunnlaget. Dette vil spesielt redusere avkortningen for dem med minsteytelse. Om denne økes fra 3 til 4,5 G, vil gjennomsnittlig avkortning reduseres med om lag 100 kroner per mottaker. Dette er ganske lite, og har trolig sammenheng med at få mottakere med lav inntekt før AAP, er i arbeid. Avkortningen vil fremdeles være høyere enn i dag.

For å gjøre avkortningen mer generøs, kan man også senke avkortningsraten, eller «skattesatsen». I hovedberegningene har vi satt denne lik kompensasjonsgraden, slik som for uføretrygd. For de fleste er denne 66 prosent, som innebærer at ytelsen reduseres med 66 kroner per 100 kroner arbeidsinntekt. Om avkortningsraten istedenfor settes til for eksempel 50 prosent, vil avkortningen bli betydelig lavere. Hvis dette kombineres med et fribeløp på 0,4 G, vil fortsatt gjennomsnittlig avkortning bli litt høyere enn i dag med uendret arbeidstilbud, men bare med rundt 100 kroner i gjennomsnitt. Snaut 10 prosent av mottakere vil få høyere avkortning enn i dag, mens 18-19 prosent vil få lavere avkortning. En åpenbar fordel med en slik utforming, vil være at det er likt for alle og at det er enkelt å forstå.

Unge mottakere under 30 år har lavere avkortning i gjennomsnitt enn eldre mottakere som følge av at de jobber mindre (tabell v1 i vedlegg). De alternative avkortningsmodellene mot inntekt ser ut til å være litt mindre fordelaktig for unge sammenliknet med eldre mottakere. For eksempel vil avkortningen bli litt høy-

**Tabell 4. Virkninger av alternative avkortningsmodeller.**

	Gjennomsnittlig avkortning av AAP (kr)	Endring fra i dag (kr)	Andel med høyere avkortning	Andel med lavere avkortning
<i>Mot arbeidstimer (som i dag)</i>	2 637	0	0	0
<i>Minste beregningsgrunnlag: 3G</i>	3 410	773	17,5	12,1
<i>Med fribeløp</i>	2 981	344	11,4	16,9
<i>Minste beregningsgrunnlag: 4.5G</i>	3 278	641	15,5	14,1
<i>Med fribeløp</i>	2 898	261	10,5	17,8
<i>Avkortningsrate 50%</i>	3 065	428	13,9	15,8
<i>Med fribeløp</i>	2 729	92	9,7	18,6

Kilde: NAV

ere ved alle de alternative modellene for avkortning mot inntekt enn mot timer for mottakere under 30 år. For mottakere i alderen 50 år eller mer vil gjennomsnittlig avkortning bli litt lavere med sistnevnte avkortningsmodell for inntekt enn i dag. Forskjellene mellom mottakere med ulik alder er riktignok ikke veldig store.

## Oppsummering og diskusjon

I denne artikkelen har vi undersøkt mulige konsekvenser av å avkorte AAP mot arbeidsinntekt, som et alternativ til dagens ordning der AAP blir avkortet mot arbeidstimer som mottakerne rapporterer på meldkortet annenhver uke. Vi har undersøkt hvor mange som vil bli påvirket ved en eventuell omlegging, og hvem som påvirkes.

De som vil bli påvirket av en eventuell omlegging, er først og fremst AAP-mottakere som er i arbeid. I gjennomsnitt har 26 prosent av AAP-mottakere noe arbeidsinntekt, og arbeidsinntekt på rundt 6 000 kroner per måned. Til sammenlikning rapporterer omtrent like mange at de har vært i arbeid på meldkortet, og om lag 3,5 arbeidstimer per uke i gjennomsnitt. Unge mottakere og de uten et arbeidsforhold før AAP, jobber minst. Menn jobber mindre enn kvinner. De med psykiske lidelser og mottakere med lang varighet jobber også relativt sett lite.

De som vil komme dårligere ut hvis AAP avkortes mot arbeidsinntekt, og ikke arbeidstimer, er først og fremst mottakere med høy arbeidsinntekt. Mottakere med lav arbeidsinntekt vil stort sett komme bedre ut. Hvis insentivene til å jobbe skal opprettholdes, burde avkortningen være lavere basert på arbeidsinntekt enn for arbeidstimer. Dette skyldes at mange mottakere har liten eller ingen inntekt før AAP, og kan forvente å tjene mer ved en fulltidsstilling.

## Burde AAP avkortes mot arbeidsinntekt?

Om AAP avkortes mot arbeidsinntekt, vil først og fremst insentivene til å jobbe bli mye likere mellom mottakere enn i dag. Det vil alltid lønne seg å jobbe. Slik er det ikke nødvendigvis under dagens regelverk, der ytelsen avkortes mot arbeidstimer. Hvis årslønnen ved fulltidsstilling er lavere enn ytelsen, vil avkortningen bli høyere enn arbeidsinntekten. I slike tilfeller vil det ikke lønne seg å jobbe.

Mer generelt avhenger avkortningen i dag av forholdet mellom årslønnen ved fulltidsstilling og beregningsgrunnlaget for ytelsen. Dette kan gi uheldige utslag. Ved relativt høy timelønn vil man få lav avkortning, mens med en relativt lav timelønn vil man få høy avkortning. Dette gjør at mottakere får veldig forskjellige insentiver til å jobbe. Det er heller ikke spesielt fordelaktig ut fra et fordelingsperspektiv,

siden de med høyest arbeidsinntekt er de som får lavest avkortning og vice versa.

En annen åpenbar fordel med å avkorte mot arbeidsinntekt, er at mottakerne ikke lenger vil trenge å rapportere hvor mye de jobber på meldekortet. Dette vil spare mottakerne for både tid og bry. Hvor stor denne fordelene er, er riktig nok vanskelig å kvantifisere.

Hvis AAP skal avkortes mot arbeidsinntekt, må ytelsen nødvendigvis avkortes basert på månedlige inntektsopplysninger. Dette er fordi inntektsopplysningene fra A-meldingen rapporteres på månedlig nivå. Feriepenger burde ikke medregnes, da dette ikke vil være knyttet opp mot faktisk utført arbeid inneværende måned. Manglende, feilaktige eller forsinkede opplysninger om arbeidsinntekten vil kunne resultere i tilbakebetalingskrav. Derfor er det mulig at mottakerne selv må kontrollere opplysningene for at systemet skal fungere i praksis. I så fall vil fordelene av at meldekortet eventuelt bortfaller ikke bli like stor. Dette vil først og fremst avhenge av kvaliteten på rapporteringen fra A-meldingen.

Et annet moment ved en eventuell omlegging, er at insentivene til å jobbe blir enklere å forstå. Dette kan være både en fordel og en ulempe. Med dagens avkortning er insentivene vanskelig å forstå, siden de avhenger av både beregningsgrunnlaget for ytelsen og timelønnen. Ved en eventuell omlegging, vil avkortningen fungere på omtrent samme måte som vanlig skatt på arbeidsinntekt. Man blir trukket (avkortet) en fast pro-sentsats per krone arbeidsinntekt. Insentivene til å jobbe vil derfor være langt enklere å forstå, og mottakerne kan dermed ta bedre informerte beslutninger. Samtidig kan det være at dette påvirker arbeidstilbudet. Kostøl og Myhre (2021) finner for eksempel at uføretrygdene undervurderer avkortningen av uføretrygd mot arbeidsinntekt, og at bedre informasjon gjør at mottakerne jobber mindre. Dette kan i så fall være en uheldig effekt av en eventuell omlegging.

I sum virker likevel fordelene med å avkorte AAP mot arbeidsinntekt større enn ulempene. Dette begrunnes i hovedsak med at insentivene til å jobbe blir likere og enklere å forstå enn i dag, samt at avkortning mot inntekt vil ha fordelaktige fordelingsvirkninger.

## Utforming

Om AAP skal avkortes mot arbeidsinntekt, burde det innføres en liknende ordning som for uføretrygd og overgangsstønad. For uføretrygd avkortes trygden med om lag 66 øre per krone arbeidsinntekt over et fribeløp på 0,4 G.<sup>2</sup> Overgangsstønad avkortes med 45 øre per krone over et fribeløp på 0,5 G. Basert på data fra denne analysen, er tilsvarende avkortning per krone (median) for dagens AAP-mottakere på rundt 55 prosent. Det er riktig nok store forskjeller mellom mottakerne, avhengig av timelønn og beregningsgrunnlaget for ytelsen. Om insentivene til å jobbe for AAP-mottakere skal opprettholdes, burde satsen trolig ikke være høyere enn dette. Skatt på arbeidsinntekt vil komme i tillegg til avkortningen. Ved en avkortningssats på for eksempel 55 prosent, vil effektiv skatt på arbeidsinntekt bli om lag 70 prosent medregnet inntektsskatt.<sup>3</sup> Dagens AAP-ordning har ikke et fribeløp.

Ved en eventuell omlegging bør det innføres et fribeløp slik som for uføretrygd og overgangsstønad. Begrunnelsen for dette, er hensynet til insentivet til å jobbe noe i det hele tatt. I de aller fleste tilfeller vil man ha kostnader forbundet med å ha en jobb før man har jobbet en eneste time. Dette kan for eksempel være kostnader forbundet med å skaffe jobben, eller reisekostnader. Derfor burde avkortningen for lave inntekter være lav, slik at det blir tilstrekkelig lønnsomt å ha en deltidsjobb i det hele tatt. Kostøl og Mogstad (2014) og Myhre (2021) finner for eksempel at denne effekten er relativt sterk for norske uføretrygdene. Diamond og Saez (2011) argumenterer for at man burde ha negativ avkortning på veldig lave inntekter. Selv om negativ avkortning ikke nødvendigvis er aktuelt å gjennomføre politisk, illustrerer det viktigheten av å gi insentiver til å jobbe noe i det hele tatt. Det er også fordelaktig fra et fordelingshensyn, siden det gir lavest avkortning for de med lave inntekter.

<sup>2</sup> Avkortningen per krone arbeidsinntekt avhenger av kompensasjonsgraden for hver enkelt mottaker. For de fleste er denne om lag 66 prosent.

<sup>3</sup> De fleste mottakere vil ha en marginal inntektsskatt på rundt 34 prosent. Med en avkortningssats på 55 prosent, vil effektiv skattesats bli  $0,55 + (1-0,55)*0,34 \approx 70$  prosent.

Mer generelt vil et relativt høyt fribeløp gi insentiver til å ha en deltidsjobb i det hele tatt. En relativt lav avkortning per krone arbeidsinntekt, vil gi insentiver til å jobbe mer blant de som allerede er i arbeid. Sammenliknet med dagens avkortning for uføretrygd, er det viktigere med en relativt lavere avkortning per krone. Dette skyldes at AAP er en gruppe man kan forvente at har en høyere arbeidsevne enn uføretrygd, og tilsier at man burde prioritere en relativt lavere avkortningssats fremfor et relativt høyere fribeløp, sammenliknet med dagens ordning for uføretrygd.

Som et eksempel på en mulig avkortningsmodell, har vi beregnet avkortning med et fribeløp på 0,4 G (som uføretrygd i dag) og en avkortning på 50 øre per krone arbeidsinntekt. Ved uendret arbeidstilbud vil avkortningen bli omtrent den samme som i dag i gjennomsnitt. Dette kan derfor være et mulig utgangspunkt som burde være tilnærmet kostnadsnøytral, og relativt enkel å forstå.

I dag utbetales det ikke AAP om man jobber mer enn 60 prosent av fulltidsstilling (80 prosent for mottakere under arbeidsutprøving). Dette gir sterke insentiver til å ikke jobbe en litt høyere stillingsprosent, siden 40 prosent av AAP-ytelsen bortfaller. Om det istedenfor settes en grense på 60 prosent av tidligere inntekt, vil det gi tilsvarende insentiver til å ikke tjene mer enn den fastsatte grensen. Trolig vil det oppstå flere tilfeller der man tjener akkurat over grensen, og dermed taper på å jobbe. Man vil eksempelvis kunne tape på å få en lønnsforhøyelse. Dette vil kunne fremstå urimelig. Selv om en slik grense også eksisterer i dag, vil det trolig være vanskeligere å forholde seg til en slik grense som er fastsatt på bakgrunn av inntekt, og ikke timer. En mulighet kan være å beholde dagens grense basert på arbeidstimer. Uansett hva man velger å gjøre, er det viktig å vurdere eventuelle uheldige insentivvirkninger som følge av den øvre grensen for utbetalt AAP.

## Referanser

Arbeids- og velferdsdirektoratet (2021). Regelverk-sendingene for arbeidsavklaringspenger fra 1.1.2018. En oversiktsrapport med NAVs analyser. Rapport 2, 2021.

Diamond, Peter A. og Emmanuel Saez (2011). "The Case for a Progressive Tax: From Basic Research to Policy Recommendations". *Journal of Economic Perspectives* 25(4): 165-190.

Kann, Inger Cathrine, Jun Yin og Per Kristoffersen (2016). «Fra arbeidsavklaringspenger til arbeid». *Arbeid og velferd* 2/2016, 77-92.

Kostøl, Andreas og Magne Mogstad (2014). "How Financial Incentives Induce Disability Insurance Recipients to Return to Work". *American Economic Review* 104(2), 624-55.

Kostøl, Andreas og Andreas Myhre (2021). «Labor Supply Responses to Learning the Tax and Benefit Schedule». *American Economic Review*, 2021, 111(11): 3733-3766.

Lima, Ivar og Eirik Grønlien (2020). «Flere mottar uføretrygd og sosialhjelp etter innstramming i AAP-regelverket». *Arbeid og velferd* 2/2020, 61-79.

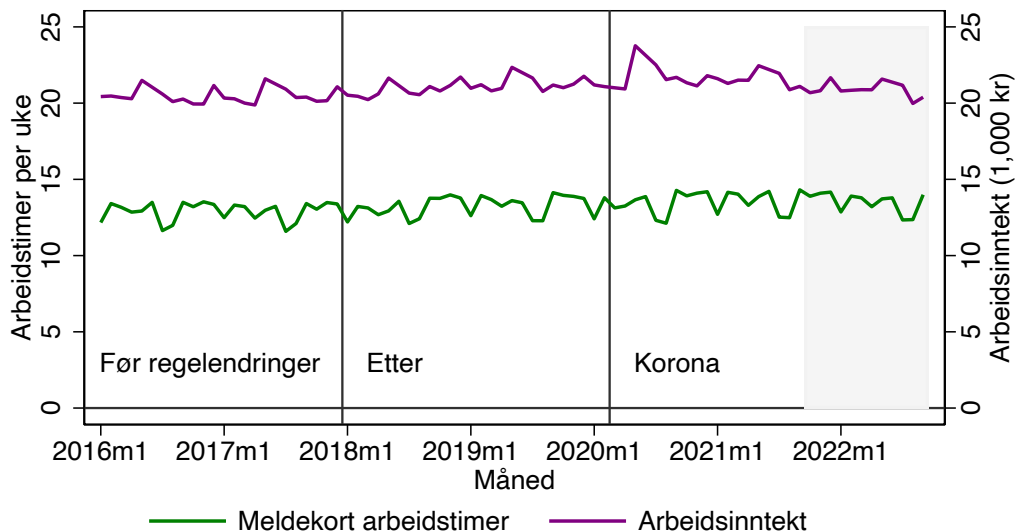
Myhre, Andreas (2021). «Intensive and Extensive Margin Labor Supply Responses to Kinks in Disability Insurance programs». MPRA Paper 109547, University Library of Munich, Germany.

Myhre, Andreas og Inger Cathrine Kann (2022). «Korte makstid på AAP ga flere i arbeid og raskere uføretrygd». *Arbeid og velferd* 2/2022, 5-30.

NOU 2019:7 (2019). «Arbeid og inntektssikring: Tiltak for økt sysselsetting». Arbeids og sosialdepartementet.

## Vedlegg

**Figur v1.** Forskjellige mål på hvor mye AAP-mottakere jobber for mottakere som er i arbeid.



Kilde: NAV

**Tabell v1.** Gjennomsnittlig avkortning av AAP (kr) for alternative avkortningsmodeller fordelt på alder.

	Alle	18-24 år	25-29 år	30-49 år	50-66 år
Mot arbeidstimer (som i dag)	2 637	684	1 429	2 727	3 439
Minste beregningsgrunnlag: 3G	3 410	960	2 096	3 625	4 218
Med fribeløp	2 981	786	1 800	3 188	3 688
Minste beregningsgrunnlag: 4.5G	3 278	830	1 898	3 490	4 110
Med fribeløp	2 898	711	1 681	3 102	3 618
Avkortningsrate 50%	3 065	988	1 890	3 247	3 771
Med fribeløp	2 729	800	1 669	2 912	3 355
Antall observasjoner (per måned)	133 691	12 849	14 251	60 678	45 913

Kilde: NAV



# TO AV TRE LANGTIDSPERMITTERTE UNDER PANDEMIEN TILBAKE I JOBB

Av Kristine von Simson og Johannes Sørbø

## Sammendrag

*Under koronapandemien ble permitteringsregelverket endret flere ganger. Det førte blant annet til at bedriftene kunne holde folk permittert betydelig lenger enn det som har vært tilfellet før. Tidligere har maksimal permitteringsperiode variert mellom et halvt og ett år. Da koronareglene ble endelig reversert 1. april 2022 var det om lag 6 000 personer som hadde vært permittert i mer enn ett år, og 3 100 av disse hadde vært permittert i to år sammenhengende.*

*Mange av bedriftene valgte å ta tilbake de permitterte da permitteringsperioden gikk ut. Om lag 57 prosent av de som hadde vært permittert i mer enn ett år var tilbake i jobb hos sin gamle arbeidsgiver seks måneder etter innstrammingen i regelverket. 12 prosent var i jobb hos en ny arbeidsgiver. De som hadde vært lengst permittert kom raskere tilbake i tidligere jobb enn de med kortere varighet.*

*43 prosent kom altså ikke tilbake til sin gamle jobb etter at de hadde gått permittert i minst ett år. Disse hadde brukt opp mye av eller hele sin dagpengeperiode da de mistet jobben. Selv om en fjerdedel av disse fant seg en ny jobb i løpet av de neste seks månedene, hadde de gått permittert i svært lang tid før de likevel mistet jobben. Dette skjedde i en situasjon der mange virksomheter rapporterte om stor mangel på arbeidskraft, og kanskje kunne hatt nytte av å ansette noen av de som var permittert.*

## Innledning

Permitteringsregelverket blir ofte endret med konjunktorene. Tradisjonelt har man vekslet mellom maksimal permitteringsperiode (dagpengeperiode) fra et halvt år og opp til ett år, samtidig som også lengden på arbeidsgivers lønnsplikt (arbeidsgiverperioden) endres. Under koronapandemien ble permitteringsreglene strukket lenger enn vi har sett tidligere. Arbeidsgiverperioden gikk ned fra 15 til 2 dager våren 2020, men ble høsten 2020 utvidet igjen til 10 dager og videre til 15 dager i mars 2022. Den maksimale permitteringsperioden ble også midlertidig utvidet flere ganger gjennom pandemien fram til 1. april 2022. Dette gjorde at det ble mulig å være permittert i opptil to år sammenhengende, fra mars 2020 til mars 2022. En så lang permitteringsperiode har ikke vært mulig tidligere.

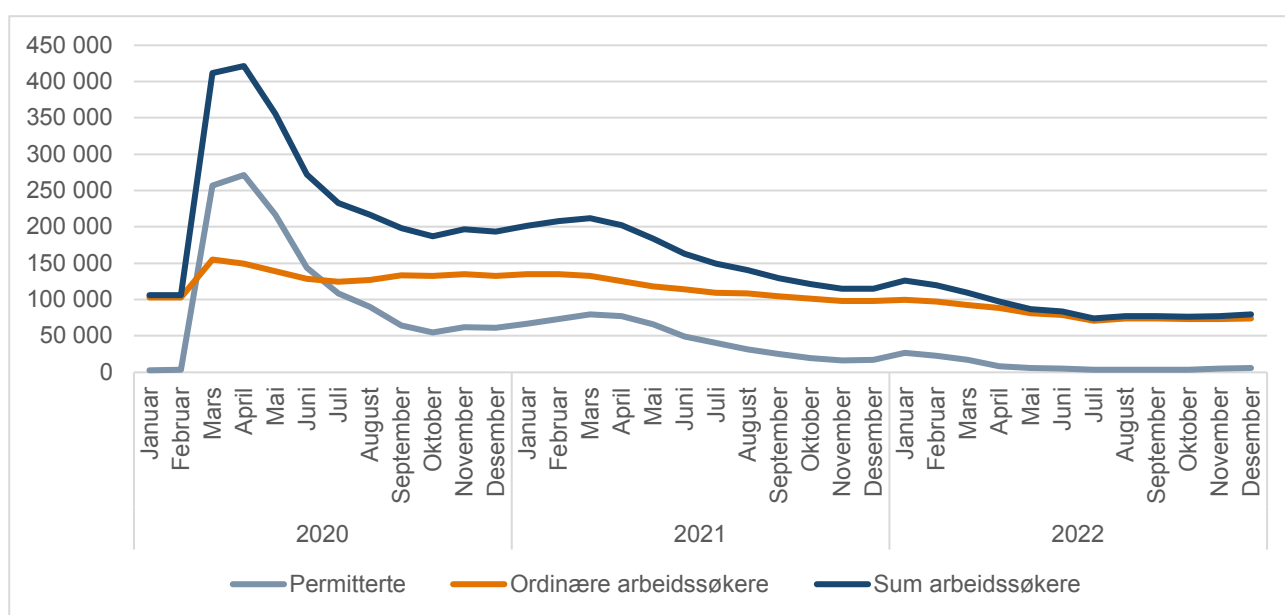
I denne artikkelen ser vi nærmere på de som nådde maksimal permitteringsperiode i mars 2022. De fleste av disse hadde vært permittert i minst ett år da det utvidede koronaregelverket ble opphevet, og omtales heretter som langtidspermitterte. Hvem var de langtidspermitterte, og hvordan skilte de seg fra permitterte med kortere varigheter? Hvor lenge hadde de

vært permittert siden starten av pandemien, og hadde de vekslet mellom perioder med helt og delvis permittering og eventuelt fullt arbeid? Videre vil vi se på hva som skjedde etter 1. april 2022, når disse ikke lenger kunne holdes permittert. Tok arbeidsgiver de da tilbake i jobb? Hvor mange ble arbeidsledige eller fikk jobb hos annen arbeidsgiver enn de var permittert fra? Vi vil også undersøke kjennetegn ved de som ble kalt tilbake.

## Rekordmange permitterte under pandemien

I starten av pandemien nådde arbeidsledigheten rekordhøye nivåer, og de fleste av disse var permitterte (figur 1). Selv om mange var raskt tilbake i arbeid (Gjerde mfl. 2021), var likevel fortsatt om lag 17 000 personer helt eller delvis permittert ved utgangen av mars 2022, like før «koronaregelverket» ble opphevet. Dette er et svært høyt antall permitterte om vi sammenligner med hva som har vært vanlig før pandemien. Under finanskrisen i 2009 var det f.eks. om lag 14 000 permitterte i gjennomsnitt. Før det må vi tilbake til 2003, da det var om lag 16 000 permitterte i gjennomsnitt, for å finne tilsvarende nivåer. Samtidig var arbeidsledigheten i mars 2022 tilbake på et svært lavt nivå. Bare 2,4 prosent (sesongjusterte tall) av

**Figur 1.** Utvikling i antall arbeidssøkere etter om de er permittert eller ikke permittert. Januar 2020–desember 2022.



Kilde: NAV

arbeidsstyrken var registrert som helt ledig eller arbeidssøkere i et arbeidsmarkedstiltak hos NAV, noe som var det laveste nivået siden 2008. Etterspørselen etter arbeidskraft var også svært høy, ifølge statistikk over ledige stillinger fra både NAV og SSB.<sup>1</sup> Dermed kan man stille spørsmål ved om det høye permitteringsnivået var et resultat av regelverket, siden det harmonerte dårlig med arbeidsmarkedssituasjonen ellers.

Permitteringer skiller seg fra ordinær arbeidsledighet ved at ansettelsesforholdet opprettholdes. I motsetning til ordinære arbeidsledige har permitterte en jobb å gå tilbake til, samtidig som tilgang til dagpenger sikrer inntekt under permitteringen. På denne måten kan permitteringer bidra til å beholde jobber og redusere arbeidsledighet ved forbigående etterspørselssjokk i økonomien. Det er likevel en risiko for at permitteringen vil ende med en oppsigelse. For eksempel finner Berg mfl. (2015) at 19 prosent av de som ble permittert i perioden 1993-2011, ikke returnerte til arbeidsgiver. Permitteringer kan også føre til at arbeidskraft låses til arbeidsgivere som ikke fullt utnytter den. Fordi permitterte venter på å bli kalt tilbake til arbeidsgiver, søker de mindre etter jobber enn ordinære arbeidsledige uten jobb. Blant annet viser tall fra Arbeidskraftundersøkelsen i 2020 at mens 90 prosent av de ikke-permitterte arbeidssøkende søker etter nytt arbeid, gjelder dette bare 23 prosent av de permitterte (se tabell A.1 i Barth mfl. (2022)). Dette kan både forlenge ledighetsperioden for de permitterte, men også forhindre at andre arbeidsgivere kan dra nytte av arbeidskraften.

Det er godt kjent at regelverket knyttet til maksimal dagpengeperiode har betydning for hvor lenge man går arbeidsledig. Jo lenger man kan motta dagpenger, desto lenger arbeidsledighetsperiode (se bl.a. Falch mfl. (2012) for en norsk studie). I tillegg finner flere studier at det å gå lenge uten jobb påvirker sannsynligheten for å få jobb negativt (se f.eks. Kroft mfl. (2013)). Det ser også ut til at permitteringsregelverket påvirker hvor lenge folk blir permittert. Dokken m.fl.

(2017) ser på fire endringer i permitteringsregelverket i perioden 2009-2015, da maksimal permitteringsperiode vekslet mellom 26 uker, 30 uker og 52 uker, mens arbeidsgiverperioden vekslet mellom 5, 10 og 20 dager. De finner at endringer i den maksimale permitteringsperioden påvirker varigheten som arbeidsledig for permitterte, mer enn det konjunktorene skulle tilsi. Jo lengre maksimal permitteringsperiode er, jo lenger går permitterte arbeidsledige. De finner likevel ikke at lengre permitteringsperiode fører til at flere av de permitterte kommer i jobb eller returnerer til sin gamle arbeidsgiver. Kann og Dokken (2018) ser på en utvidelse av permitteringsordningen i 2016, hvor man også la inn en ekstra arbeidsgiverperiode i uke 31, og finner at mange permitterte da kom tilbake i jobben de var permittert fra ved den ekstra arbeidsgiveruken. Under pandemien har det vært adgang til å permittere over en betydelig lengre periode enn tidligere, samtidig som etterspørselen etter arbeidskraft tok seg kraftig opp i 2021 og 2022. I en slik situasjon er det spesielt viktig å få de permitterte tilbake i arbeid, for å unngå at de låses til en jobb de er permittert fra samtidig som andre arbeidsgivere har stort behov for arbeidskraft.

### Datagrunnlag

Datagrunnlaget i vår undersøkelse er registerdata over alle permitterte ved utgangen av mars 2022 fra NAVs arbeidssøkerregister (Arena). På disse kobler vi på arbeidssøkerhistorikk tilbake til mars 2020, da pandemien brøt ut, samt framover i tid til oktober 2022, for å se om de fortsetter å være registrert som arbeidssøkere etter innstrammingen i regelverket i april 2022. Vi bruker registerdata over aktive arbeidsforhold fra Aa-registeret for å undersøke hvorvidt den permitterte går over i jobb etter avsluttet permitteringsperiode. En permittert antas å ha gått over i jobb hvis han eller hun ikke lenger er registrert som helt eller delvis permittert i to etterfølgende måneder og samtidig er registrert med et aktivt jobbforhold, og ikke er registrert som helt eller delvis arbeidsledig i samme periode. En person som går fra å være helt eller delvis permittert til å være delvis ledig vil dermed ikke telle som en som har gått tilbake til jobb med denne definisjonen. Slik sett undervurderer vi kanskje andelen som kommer i jobb, men denne problemstillingen ser stort sett ut til å gjelde de første månedene etter endt permitte-

<sup>1</sup> Se f.eks. <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/sysselsetting/statistikk/ledige-stillinger/artikler/rekordhoge-tal-pa-ledige-stillinger>

ring. Når vi ser på status noen måneder senere blir forskjellen liten og påvirker ikke resultatene. Vi skiller videre mellom to typer jobb: Tilbake hos tidligere arbeidsgiver (tilbakekalt) og registrert med ny arbeidsgiver (ny jobb). Tilbakekalte identifiseres ved at de registrert med et aktivt arbeidsforhold hos samme

### Permitteringsregelverket

En permittering innebærer at en arbeidstaker er midlertidig fritatt for plikten til å komme på jobb, samtidig som arbeidsgiveren er fritatt for plikten til å betale arbeidstakeren lønn. Myndighetene har satt rammer for i hvilken grad omkostningene ved permitteringer skal dekkes av staten. Disse rammene er satt i Lov om lønnsplikt ved permittering og dagpengeforskriften i Folketrygdloven. Praksisen med å permittere kan føres tilbake til 1920-tallet i Norge (Evju 2007:147). I 1947 ble LO og NAF (nå NHO) enige om å regulere permitteringer i hovedavtalen. Formålet var å unngå oppsigelser i korte perioder hvor bedrifter manglet oppdrag (Olberg 2015:142).

Ifølge Lov om lønnsplikt er arbeidsgiver pliktig til å betale lønn i deler av permitteringsperioden. Dette utgjør full lønn. Etter arbeidsgiverperioden har permitterte arbeidstakere rett til dagpenger et gitt antall uker innenfor en periode på 18 måneder, såfremt de oppfyller de vanlige vilkårene for mottak av ytelsen. Dagpenger beregnes på bakgrunn av tidligere inntekt, og utgjør 62,4 prosent av inntekten før skatt. Når vi i denne artikkelen bruker begrepet maksimal permitteringsperiode, mener vi den maksimale perioden en permittert har rett til å motta dagpenger. Dette omtales også som dagpengeperioden, og er hjemlet i Folketrygdlovens §4-7. Dersom man fortsatt er permittert når maksperioden er over tre arbeidsgivers lønnsplikt inn igjen, og retten til dagpenger opphører. Det gjelder også om man blir sagt opp, da vil arbeidsgiver ha lønnsplikt i oppsigelsesperioden. Etter oppsigelsesperioden kan man igjen søke på dagpenger om man er arbeidsledig. Da vil man få gjenopptatt sin dagpengeperiode, men vil ha brukt av sin totale dagpengeperiode gjennom permitteringen. De som i mars 2022 hadde vært permittert i to år sammenhengende ville dermed ikke lenger ha rett på dagpenger dersom de ble oppsagt etter permitteringen.

Under pandemien ble det gjort flere endringer i regelverket. Arbeidsgiverperioden ble kuttet fra 15 til 2 dager 20. mars 2020. Dette varte fram til 1. september 2020 da den ble utvidet til 10 dager, før den ble utvidet til 15 dager fra 1. mars 2022. Maksimal permitteringsperiode ble først utvidet til ut juni 2020, så til ut oktober og så videre i flere omganger helt fram til 1. april 2022. Dermed ble det mulig for personer som ble permittert i mars/april 2020 å være permittert kontinuerlig helt fram til 1. april 2022. Fra 1. april 2022 gikk maksimal permitteringsperiode tilbake til 26 uker i løpet av en 18-månedperiode.

arbeidsgiver som de hadde før de ble permittert, mens de med ny jobb har et arbeidsforhold hos en annen arbeidsgiver enn før permittering. Arbeidsgiver identifiseres ved hjelp av organisasjonsnummer.

## 6 000 langtidspermitterte

Ved utgangen av mars 2022 var det fortsatt om lag 17 000 permitterte. Dette er som nevnt et svært høyt antall i et historisk perspektiv, og det til tross for at arbeidsledigheten på dette tidspunktet var nede på sitt laveste nivå siden 2008. Til sammenligning var det om lag 4 600 permitterte i gjennomsnitt i årene 2012-2019. Om lag 6 000 av de permitterte i mars 2022 hadde vært sammenhengende permittert i mer enn 12 måneder, og 3 100 av disse i to år eller mer (tabell 1). De fleste av disse gikk dermed ut den maksimale permitteringsperioden 1. april, da de nye reglene trådte i kraft.<sup>2</sup>

I tabell 1 vises ulike kjennetegn ved de som var permittert ved utgangen av mars. Her ser vi blant annet at menn var klart overrepresentert blant de permitterte. To av tre permitterte var menn, mens det samme gjaldt 52 prosent av arbeidssøkerne som ikke var permittert. Samtidig ser vi at andelen kvinner øker noe med varigheten på permitteringen. Dette stemmer med det Proba fant i en gjennomgang av permitteringer i perioden 1993-2011: Kvinner ble sjeldnere permittert enn menn, men når de ble permittert varte det lengre (Berg mfl. 2015). Vi ser også at gjennomsnittsalderen øker med varigheten, fra 41,4 år blant de som har vært permittert i mindre enn seks måneder til 49,8 år blant de som har vært permittert i over to år. Menn blir altså oftere permittert enn kvinner, men kvinner og eldre arbeidstakere ser ut til å bli gående lengre permittert. Innvandrere var også overrepresentert blant de permitterte, men andelen med innvandrerbakgrunn var betydelig lavere blant de som hadde vært permittert i mer enn to år.

<sup>2</sup> Personer som hadde vært permittert siden før 1. juli 2021 kunne være permittert i maks 49 uker. Disse ville dermed nå maksimal permitteringsperiode i løpet av april eller mai 2022 om de ble permittert i mai eller juni 2021 <https://www.nav.no/arbeidsgiver/permitterte>.

Hvem som blir permittert henger naturligvis også sterkt sammen med hvilke næringer som permitterer mye. I tabell 1 viser vi hvilken yrkesbakgrunn de som er permittert har oppgitt. Reiseliv og transport, industriarbeid, samt bygg og anlegg var de tre vanligste yrkesgruppene blant permitterte. De to sistnevnte er svært mannsdominerte og har også mange arbeidsinn-

vandrere, mens kvinnedominerte yrker som helse, pleie og omsorg og undervisning i svært liten grad permitterer. Vi ser også at bygg og anlegg og industri utgjorde en stor del av de som hadde vært permittert i under ett år, mens de utgjorde en liten del av de som hadde vært permittert i mer enn to år. Blant de som var permittert i to år sammenhengende var reiseliv og

**Tabell 1.** Antall permitterte ved utgangen av mars 2022. Etter varighet på permittering per mars 2022 og andre kjennetegn

	I alt	<6 mnd	6-12 mnd	13-24 mnd	>24 mnd
Antall i alt	17 060	9 328	1 741	2 918	3 073
Alder (gjennomsnitt)	44,3	41,4	45,1	47,1	49,8
Kvinne	34 %	31 %	34 %	36 %	39 %
Mann	66 %	69 %	66 %	64 %	61 %
<b>Innvandrerbakgrunn</b>					
Ikke-innvandrer	54 %	52 %	48 %	52 %	65 %
Asia, Afrika, Amerika (utenom USA og Canada), Øst-Europa (utenfor EU), Oseania (utenom Australia og New Zealand)	18 %	16 %	18 %	20 %	18 %
Vest-Europa (utenom Norge), USA, Canada, Australia og New Zealand	7 %	8 %	5 %	7 %	6 %
Østeuropeiske EU-land	21 %	24 %	29 %	20 %	11 %
<b>Yrkesbakgrunn</b>					
Akademiske yrker	1 %	1 %	1 %	1 %	1 %
Barne- og ungdomsarbeid	0 %	0 %	1 %	1 %	1 %
Butikk- og salgsarbeid	8 %	6 %	7 %	10 %	12 %
Bygg og anlegg	14 %	19 %	13 %	10 %	4 %
Helse, pleie og omsorg	2 %	1 %	2 %	2 %	2 %
Industriarbeid	15 %	17 %	23 %	11 %	8 %
Ukjent yrkesbakgrunn	4 %	4 %	4 %	3 %	2 %
Ingeniør- og ikt-fag	4 %	4 %	6 %	5 %	4 %
Jordbruk, skogbruk og fiske	1 %	2 %	1 %	1 %	1 %
Kontorarbeid	6 %	5 %	7 %	7 %	9 %
Ledere	11 %	8 %	11 %	15 %	19 %
Meglere og konsulenter	2 %	2 %	3 %	3 %	3 %
Reiseliv og transport	20 %	23 %	12 %	18 %	21 %
Serviceyrker og annet arbeid	10 %	8 %	10 %	13 %	12 %
Undervisning	1 %	1 %	1 %	1 %	2 %
I alt	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Kilde: NAV

transport, lederyrker, butikk- og salgsarbeid, samt serviceyrker og annet arbeid de største gruppene. Nesten to av tre som hadde vært permittert i over to år hadde bakgrunn fra en av disse yrkesgruppene. Med unntak av lederyrker var også dette yrkesgruppene som hadde størst økning i antallet arbeidssøkere våren 2020, da pandemien traff oss (Furuberg 2021). Reiseliv og transport er en yrkesgruppe som i stor grad merket de ulike nedstengingene under pandemien, og hvor det også kunne være flere perioder med permitteringer ettersom samfunnet stengte ned og åpnet opp igjen. I mars 2022 var det mange innen denne yrkesgruppen som hadde vært permittert svært lenge, men også mange som hadde vært permittert i under et halvt år. Disse ble trolig permittert i forbindelse med smitteverntiltakene som kom med omikronvarianten av koronaviruset fra slutten av 2021 og inn i 2022.

## Mange har hatt en tilknytning til jobb under pandemien

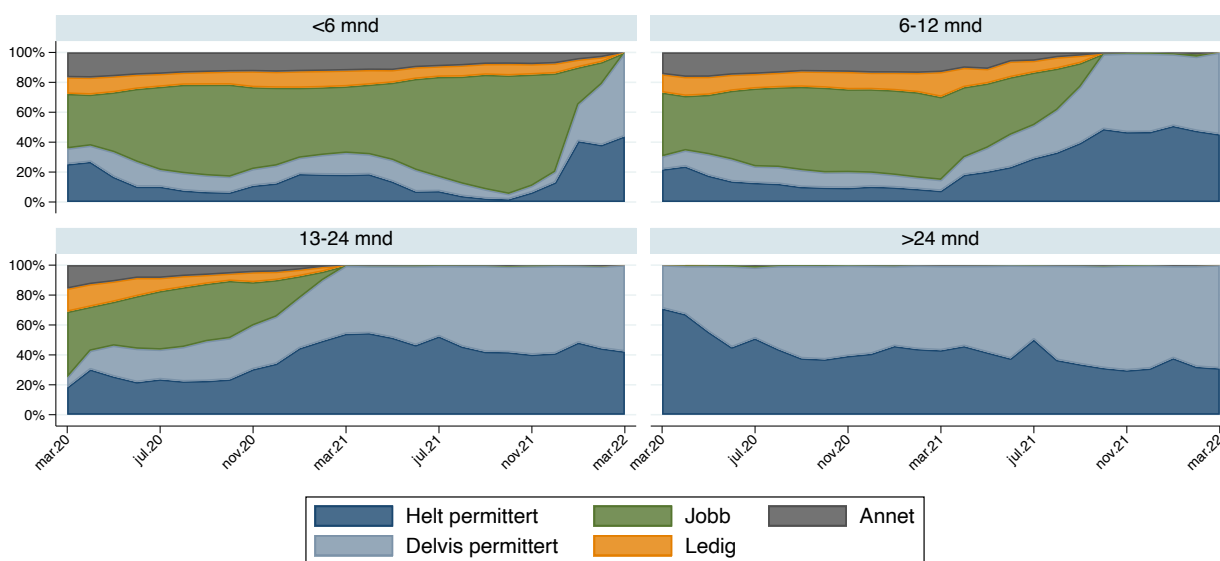
Nærmere 60 prosent av de permitterte i mars 2022 var delvis permitterte. Delvis permittering innebærer at arbeidstaker arbeider deler av stillingsprosenten sin i form av kortere eller færre dager, og er permittert

resten. Vanligvis må arbeidstiden være redusert med minst halvparten for å ha rett på dagpenger, men under pandemien ble denne grensen redusert til 40 prosent. Det er også mulig å fordele permitteringsbyrden mellom flere arbeidstakere som veksler på å være permittert, f.eks. kan to ansatte dele på en 100 prosents permittering ved å jobbe annenhver uke og være permittert annenhver uke. En delvis permittering kan bidra til å vedlikeholde både generell og bedriftsspesifikk kompetanse, og dermed gjøre det mindre kostbart for arbeidsgivere å kalle tilbake arbeidstaker når etterspørselen tar seg opp igjen. Arbeidstaker vil også tjene økonomisk på å være delvis fremfor fullt permittert, ved å beholde full lønn for deler av arbeidsforholdet.

I figur 2 undersöker vi arbeidsmarkedsstatus fra mars 2020 og gjennom pandemien for de som var permittert i mars 2022, etter hvor lenge de hadde vært permittert i mars 2022. Vi skiller mellom fem statuser: Helt permittert, delvis permittert, jobb, ledig (ordinær arbeidssøker eller tiltaksdeltaker) og en residualkategori som vi kaller «annet».

Vi ser at i gruppen som har vært permittert i hele koronaperioden (>24 måneder) er det hele veien en høy

**Figur 2.** Arbeidsmarkedsstatus under pandemien for permitterte i mars 2022. Etter varighet på permittering i mars 2022.



Kilde: NAV

andel som er delvis permittert, og denne andelen øker gjennom perioden. I mars 2022 var 70 prosent av denne gruppen delvis permittert, og hadde dermed fortsatt en tilknytning til jobben de var permittert fra. Ser vi hele perioden under ett var det kun 12 prosent som var helt permittert gjennom de to årene, mens det klare flertallet vekslet mellom å være helt og delvis permittert. Også for de som hadde vært permittert mellom 13 og 24 måneder i mars 2022 hadde de fleste vekslet mellom helt og delvis permittering.

Det er ellers verdt å legge merke til at også blant de som hadde vært permittert relativt kort i mars 2022, var det en høy andel som hadde vært permittert tidligere under pandemien. Blant de med varighet under seks måneder i mars 2022, var om lag 40 prosent også permittert i starten av pandemien. Disse har så hatt perioder i full jobb før de ble permittert på ny.

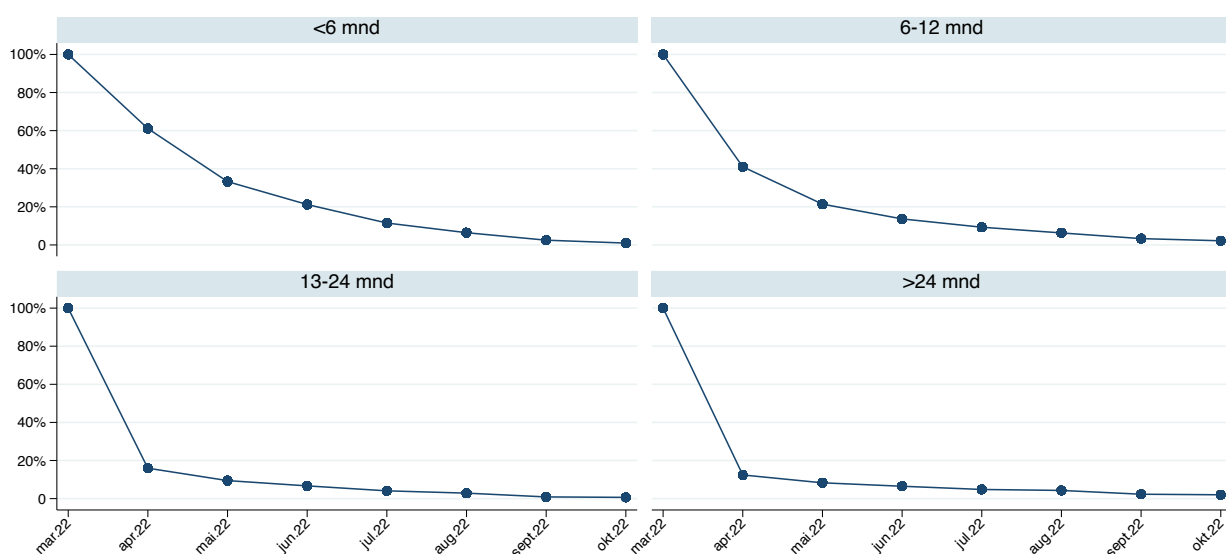
### To av tre tilbake i jobb

Ved utgangen av mars 2022 var, som vi har sett, om lag 17 000 personer permittert. Da reglene ble endret 1. april mistet mange av disse retten til å være permittert med dagpenger, og antallet permitterte falt kraftig

de neste månedene. Av de 17 000 var det 7 300 igjen ved utgangen av april, før det falt videre til 4 100 i mai og 2 800 i juni. Disse tallene inkluderer alle som var permittert i mars, også de som ikke nådde maksimal permitteringsperiode i april. I figur 3 undersøker vi hvor mange som fortsatte å være permittert i månedene etter mars 2022, etter hvor lenge de hadde vært permittert. Vi ser at andelen som fortsatte å være permittert falt raskt i alle gruppene, men at den falt langt raskere blant de som hadde vært permittert i mer enn tolv måneder i mars 2022. I mai 2022 var under ti prosent av de som hadde vært permittert i mer enn tolv måneder fortsatt permittert. Av disse hadde under 20 prosent fortsatt rett på dagpenger, mot 70 prosent blant de som hadde vært permittert i under ett år. I oktober 2022 var andelen som fortsatt var permittert under to prosent i alle gruppene.

Vi ser også at flertallet av de permitterte kom tilbake i jobb hos samme arbeidsgiver som de var permittert fra. Figur 4 viser hvor mange av de permitterte i mars 2022 som var tilbake i jobb hos sin tidligere arbeidsgiver (tilbakekalt), hvor mange som var registrert med et annet arbeidsforhold enn det de var permittert fra (ny jobb) og hvor mange som var registrert som

**Figur 3.** Andel som fortsatt er permittert av alle permitterte i mars 2022, etter varighet av permittering i mars 2022. Mars 2022-oktober 2022.



Kilde: NAV

arbeidssøker uten å være permittert. Andelen tilbakekalte øker raskt de første månedene, og når en topp i juli. Da var i gjennomsnitt 57 prosent av alle de permitterte tilbake i jobb hos samme arbeidsgiver som de var permittert fra, mens omtrent 12 prosent var i ny jobb. Etter dette stabiliserer andelen tilbakekalte seg.

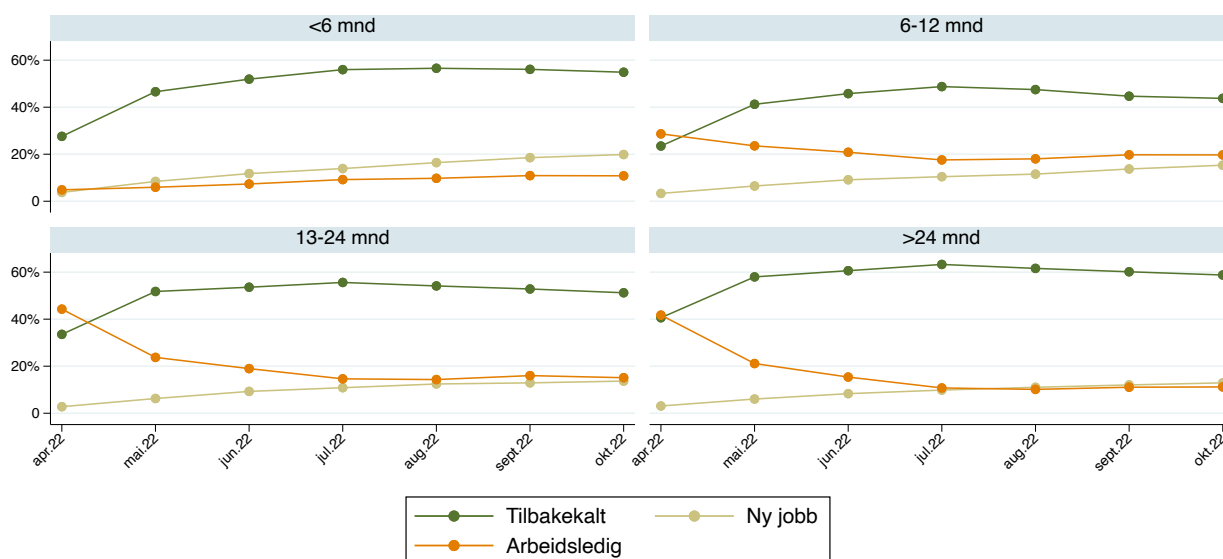
Vi ser videre at de som hadde vært permittert lengst under pandemien (minst 25 måneder sammenhengende) kom raskere tilbake i tidligere jobb enn de med kortere varigheter: Allerede i mai 2022 var nærmere 60 prosent tilbake hos samme arbeidsgiver, og andelen tilbakekalte holdt seg på et høyt nivå også etter dette. Andelen i ny jobb økte utover høsten for alle gruppene, og i oktober var 17 prosent av alle permitterte i mars 2022 registrert med et annet arbeidsforhold enn de ble permittert fra. Vi ser også at en relativt høy andel av de langtidspermitterte, det vil si som har vært permittert i over tolv måneder i mars 2022, var registrert som arbeidssøker uten å være permittert umiddelbart etter at koronareglene ble endret i april 2022. Denne andelen falt imidlertid raskt i månedene som fulgte, i takt med at stadig flere ble kalt tilbake til gammel arbeidsgiver. Det kan tyde på noe treghet i dataene, og at disse i realiteten gikk tilbake til sin

gamle arbeidsgiver da permitteringsperiode stoppet i april.

Permitterte som blir sagt opp under permittering har rett på lønn fra arbeidsgiver i oppsigelsestiden, og de kan også bli kalt tilbake for å jobbe under oppsigelsen. Vi ser at andelen tilbakekalte var på sitt høyeste i juli 2022 og falt noe etter dette. Den fallende andelen kan reflektere at noen av de vi identifiserer som tilbakekalt til tidligere arbeidsgiver egentlig er oppsagt, men jobber hos tidligere arbeidsgiver i oppsigelsestiden.

I figur 2 så vi at mange av de permitterte har vekslet mellom perioder med helt og delvis permittering under pandemien. Delvis permittering kan påvirke sannsynligheten for å komme i jobb etter permitteringsperioden er over, blant annet fordi kunnskap og ferdigheter opprettholdes i større grad når man delvis er i jobb enn når man står helt utenfor arbeidslivet. Vi finner også langt høyere andeler i jobb blant de som var delvis permitterte enn blant de som var helt permitterte i mars 2022: Mens 78 prosent av de delvis permitterte i mars 2022 var i jobb i oktober 2022, var tilsvarende andel 62 prosent blant de helt permitterte. Denne forskjellen skyldes først og fremst at delvis

**Figur 4.** Andel som er kalt tilbake i samme jobb, i ny jobb eller arbeidssøker blant permitterte i mars 2022, etter varighet av permittering i mars 2022. April 2022 til oktober 2022.



Kilde: NAV



permitterte har langt høyere sannsynlighet for å bli kalt tilbake til gammel arbeidsgiver etter permittering enn helt permitterte (figur 5).

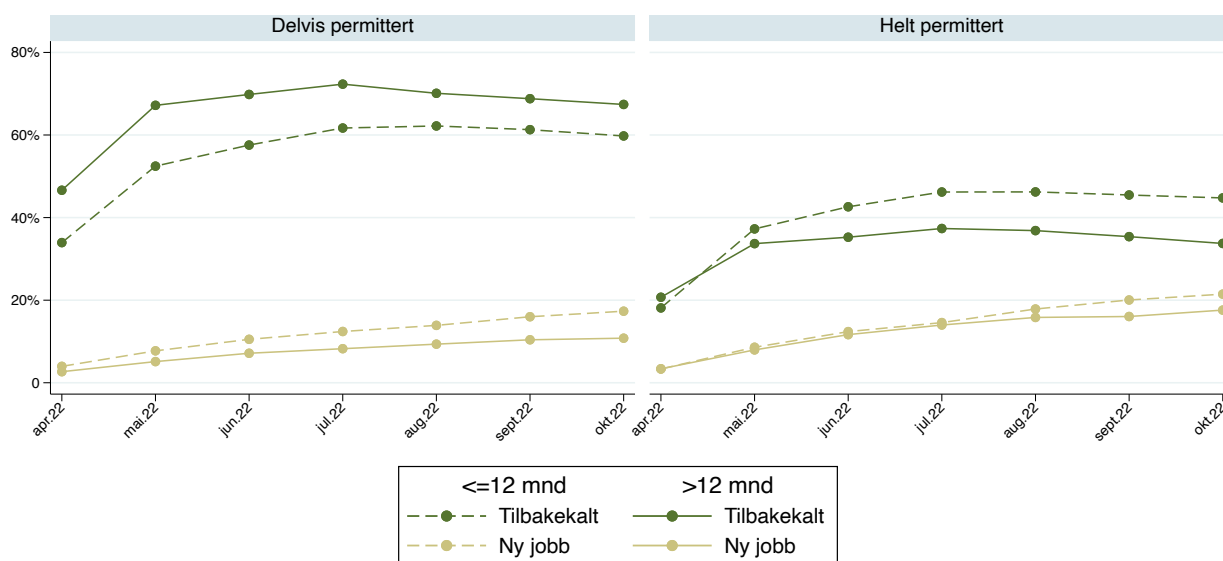
### Eldre, ikke-innvandrere og ledere kalles oftest tilbake

Vi har sett at de fleste som mistet permitteringsrettighetene sine i april 2022 kom tilbake i jobb. I dette avsnittet vil vi se nærmere på de langtidspermitterte, og undersøke kjennetegn ved disse etter hva slags arbeidsmarkedsstatus de hadde i september 2022 (tabell 2). Det er seks måneder etter at koronareglene opphørte, og lenge nok til at også eventuell oppsigelsesperiode trolig vil være ferdig. Av de omtrent 6 000 langtidspermitterte i mars 2022 var 3 391 personer (57 %) tilbake hos gammel arbeidsgiver i september 2022, mens 747 personer (12 %) var i ny jobb. Blant de som ikke var i jobb, var 963 personer (16 %) registrert som helt eller delvis arbeidssøker hos NAV. De resterende 890 personene (15 %) finner vi ikke igjen verken som arbeidssøker eller i jobb. Noen av disse kan ha startet en utdanning, mens andre kan ha gått over på helserelaterte ytelser som arbeidsavklaringspenger eller flyttet ut av landet.

Vi ser at de som var tilbake i jobb hos sin gamle arbeidsgiver var noe eldre enn de som ikke var det, mens de som var i en ny jobb var yngre. Ikke-innvandrere var også i større grad tilbake i sin gamle jobb, mens innvandrere fra Afrika, Asia mv. i større grad var blitt arbeidssøkere. Innvandrere fra Øst-Europa var overrepresentert i gruppen «Annet», noe som kan tyde på at en del hadde flyttet ut av landet når de ikke lenger hadde jobb. Denne gruppen består i stor grad av arbeidsinnvandrere, som i større grad kan dra tilbake til sitt hjemland når de blir arbeidsledige enn for eksempel flyktninger eller familiejenforente.

Når det gjelder yrkesbakgrunn var personer fra reiseliv og transport overrepresentert i gruppen som var i jobb hos en ny arbeidsgiver. Denne bransjen hadde mye permitteringer under koronaperioden, og innen transportbransjen forvant også mange av arbeidsplassene. Selv om både flytrafikk og annen kollektivtransport tok seg opp etter at samfunnet gjenåpnet, er bruken fortsatt lavere enn før pandemien. Det kan ha sammenheng med at vi nå bruker hjemmekontor og videomøter mer enn før, og at behovet for jobbreiser dermed er lavere.

**Figur 5.** Andel som er kalt tilbake i samme jobb eller i ny jobb blant permitterte i mars 2022, etter type og varighet av permittering i mars 2022. April 2022 til oktober 2022.



Kilde: NAV

Blant de som gikk tilbake til sin gamle arbeidsgiver var de som hadde jobbet i lederyrker overrepresentert, mens bygg og anlegg var overrepresentert i gruppen «Annet». Det siste må sees i sammenheng med at mange arbeidsinnvandrere jobber i bygg og anlegg,

og disse flytter oftere ut av landet. Permitterte med bakgrunn fra industriarbeid mistet oftere jobben de var permittert fra enn andre yrkesgrupper og var i større grad registrert som arbeidssøker.

**Tabell 2.** Kjennetegn ved langtidspermitterte (>12 mnd) per mars 2022. Etter arbeidsmarkedsstatus i september 2022.

	I alt	Arbeidssøker (helt/delvis)	I jobb, tidligere arbeidsgiver	I jobb, ny arbeidsgiver	Annet
Antall i alt	5 991	963	3 391	747	890
Alder (gjennomsnitt)	48,5	47,9	49,9	44,1	47,1
Kvinne	37 %	40 %	38 %	35 %	33 %
Mann	63 %	60 %	62 %	65 %	67 %
<b>Innvandrerbakgrunn</b>					
Ikke-innvandrer	57 %	43 %	65 %	47 %	48 %
Asia, Afrika, Amerika (utenom USA og Canada), Øst-Europa (utenfor EU), Oseania (utenom Australia og New Zealand)	20 %	30 %	15 %	25 %	21 %
Vest-Europa (utenom Norge), USA, Canada, Australia og New Zealand	8 %	8 %	7 %	10 %	8 %
Østeuropeiske EU-land	16 %	19 %	12 %	18 %	22 %
<b>Yrkesbakgrunn</b>					
Akademiske yrker	1 %	1 %	2 %	0 %	1 %
Barne- og ungdomsarbeid	1 %	1 %	0 %	1 %	0 %
Butikk- og salgsarbeid	11 %	12 %	11 %	11 %	9 %
Bygg og anlegg	7 %	7 %	6 %	9 %	11 %
Helse, pleie og omsorg	2 %	2 %	2 %	1 %	1 %
Industriarbeid	10 %	19 %	7 %	6 %	11 %
Ingen yrkesbakgrunn eller uoppgitt	3 %	3 %	2 %	2 %	4 %
Ingeniør- og ikt-fag	5 %	5 %	5 %	3 %	4 %
Jordbruk, skogbruk og fiske	1 %	1 %	1 %	1 %	0 %
Kontorarbeid	8 %	7 %	9 %	8 %	8 %
Ledere	17 %	10 %	21 %	13 %	14 %
Meglere og konsulenter	3 %	2 %	3 %	4 %	3 %
Reiseliv og transport	19 %	18 %	17 %	27 %	24 %
Serviceyrker og annet arbeid	12 %	12 %	12 %	12 %	11 %
Undervisning	1 %	0 %	2 %	1 %	0 %
I alt	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Kilde: NAV

## Diskusjon

Etter at de siste koronareglene for permitterte opphørte 1. april 2022 falt antallet permitterte raskt tilbake til samme nivå som var vanlig i årene før pandemien. Vi har sett at nesten 6 av 10 permitterte kom tilbake til sin gamle arbeidsgiver. Mange hadde også en tilknytning til arbeidsgiver underveis, i form av at de var delvis i jobb. Andelen som kom tilbake til sin gamle arbeidsgiver er lavere enn det Berg m.fl. (2015) fant, men relativt lik som Dokken m.fl. (2017). Samtidig skiller vårt utvalg seg noe ut, ved at vi har sett på alle som var permittert på et gitt tidspunkt (mars 2022) i stedet for alle som ble permittert i løpet av en lengre periode. Dermed får vi en mer selektert gruppe, særlig siden mange hadde vært permittert svært lenge på dette tidspunktet, og lengre enn det som har vært mulig før. Slik sett er det kanskje overraskende at andelen som ble tilbakekalt var så høy.

Samtidig ble om lag 4 av 10 ikke tilbakekalt, etter å ha vært permittert i mer enn 1 år. Mange av disse hadde da brukt opp hele, eller store deler av, dagpengeperioden sin mens de var permittert. Dermed mistet de både jobben og dagpengeretten i løpet av kort tid. Fra tidligere forskning vet vi at det å gå lenge ledig kan være negativt for mulighetene til å komme i jobb, og at permitterte søker mindre på jobber enn andre ledige. Blant de som hadde vært permittert mer enn 1 år og som ikke ble tilbakekalt, var det bare drøyt en av fire som hadde funnet en ny jobb etter seks måneder (september 2022). For denne gruppen kan den lange permittierungsperioden ha vært uheldig.

For de som ble kalt tilbake til sin gamle arbeidsgiver da permittierungsreglene ble strammet inn igjen, kan den lange permittierungsperioden både ha vært heldig og uheldig. Dersom muligheten virksomhetene hadde til å holde disse permittert i mer enn ett år gjorde at flere kunne jobbe noe under pandemien, samt at flere etter hvert kom tilbake i jobb, kan det ha vært positivt. Det at vi hadde flere runder med nedstenging under pandemien, kan ha gjort muligheten til lange permittierungsperioder viktig for noen arbeidsgivere. Alternativet for disse ville kanskje være å si opp flere ansatte, siden man måtte holde stengt eller ha redusert aktivitet. Det er likevel et åpent spørsmål om det var nødvendig å holde på disse reglene så lenge som til 1. april 2022.

En lang permittierungsperiode, uten særlige kostnader for arbeidsgiver, øker sannsynligheten for såkalte dødvektseffekter. Det vil si at myndighetene subsidierer jobber som ville vært der også uten støtten. Vi ser at så fort reglene ble endret, ble mange av de langtidspermitterte tilbakekalt til stillingen de var permittert fra, og tidligere studier har vist at regelverk har mye å si for når arbeidsgiver tilbakekaller permitterte (Dokken m.fl. 2017). Spørsmålet blir dermed om like mange ville blitt tilbakekalt om reglene ble strammet inn noe tidligere. Et motargument mot dette kan være at siste nedstenging kom så sent som i forbindelse med omikronutbruddet rundt årsskiftet 2021/22, som også resulterte i flere nye permittierungsperioder.

Samtidig var arbeidsledigheten allerede høsten 2021 tilbake på et lavere nivå enn i årene fra 2009 til 2018, og mangel på arbeidskraft var et økende problem. Våren 2022 meldte norske virksomheter om den største mangelen på arbeidskraft siden før finanskrisen i 2008.<sup>3</sup> I en slik situasjon blir kostnaden ved permittierungsperioder høyere. Det kan medføre at arbeidskraften blir låst fast i bedriftene med permittierungsperioder, samtidig som andre bedrifter kunne økt sin produksjon om de fikk tak i den samme arbeidskraften. Det kan tale for at man burde strammet inn på den maksimale varigheten på et tidligere tidspunkt, og heller åpne for muligheten til å permitttere på nytt ved nye nedstengninger.

I denne analysen har vi fokusert på de som var permittert i mars 2022, og særlig de som hadde vært permittert lenge. De aller fleste som ble permittert under pandemien var imidlertid permittert i kort tid før de kom tilbake i jobb. Myklathun (2021) finner at tre av fire som ble permittert i mars og april 2020, var helt eller delvis tilbake i jobb allerede etter en måned. Flertallet av disse var tilbake hos sin gamle arbeidsgiver. I det store og hele er det grunn til å tro at permittierungsordningen fungerte godt også under pandemien. Det at så mange fortsatt var permitterte våren 2022, i et arbeidsmarked med lav ledighet og stor mangel på arbeidskraft, gir likevel grunn til å stille spørsmål ved om reglene burde vært strammet inn tidligere.

<sup>3</sup> INAVs bedriftsundersøkelse ble mangelen estimert til 70 000 personer våren 2022, mens Norges Banks regionale nettverk meldte om at knappheten på arbeidskraft var på sitt høyeste nivå siden 2008.

## Referanser

Berg, Helene, Knut Arild Larsen, Synne Klingenberg og Øyvind Bugge Solheim (2015) *Permitteringer og avgang fra arbeidslivet*. Proba-rapport 2015-07

Barth, Erling, Harald Dale-Olsen, Pål Schøne og Kjersti Misje Østbakken (2022) «Er arbeidsmarkedet blitt mindre stramt etter covid?» *Magma*, 2,

Dokken, Therese, Inger Cathrine Kann og Johannes Sørbo (2017) «Hvordan slår endringer i permitteringsregelverket ut for de permitterte?» *Arbeid og velferd*, 1, 37-56.

Evju, Stein (2007) «Permittering og trygd. Trekk av rettsutviklingen». *Arbeidsrett og arbeidsliv*, Bind 2, 135–184.

Gjerde, Audun, Kristian Myklathun og Johannes Sørbo (2021) «Arbeidslaus i første del av koronakrisa – dei fleste raskt tilbake i arbeid. » *Arbeid og velferd*, 3, 41-58.

Kann, Inger Cathrine og Therese Dokken (2018) «Bidro regelendringen i 2016 til at arbeidsgivere kaller permitterte raskere tilbake til jobb?» *Arbeid og velferd*, 2, 53-67.

Kroft, Kory, Fabian Lange og Matthew J. Notowidigdo (2013) «Duration dependence and labor market conditions: Evidence from a field experiment» *The Quarterly Journal of Economics*, 128, 1123-1167.

Myklathun, Kristian (2021) «Koronakrise ramma ulikt på arbeidsmarknaden». NAV-notat 3 2021.

Olberg, Dag (2015) «Regulations and the temporary layoff institution – coalitions and drift», i Engelstad, Fredrik og Anniken Hagelund (red.) *Cooperation and conflict the nordic way: Work, welfare, and institutional change in Scandinavia*. Warszawa/Berlin: De Gruyter Open Ltd, 136–156.

# HVA VIRKER FOR HVEM? OPPSUMMERING AV FORSKNING OM EFFEKTER AV ARBEIDSMARKEDSTILTAK PÅ SYSSELSETTING<sup>1</sup>

Av Kristine von Simson

## Sammendrag

*Arbeidsmarkedstiltak spiller en viktig rolle for å fremme sysselsetting og hindre utstøting fra arbeidsmarkedet. Det finnes etter hvert en stor forskningslitteratur som evaluerer effekten av arbeidsmarkedstiltak på sysselsetting. I denne artikkelen oppsummerer jeg resultater fra denne forskningen med utgangspunkt i norske erfaringer fra årtusenskiftet til i dag. Målet er å sammenfatte kunnskap om hvilke arbeidsmarkedstiltak som ser ut til å virke best for hvem.*

*Hovedkonklusjonen er at arbeidsmarkedstiltak spiller en viktig rolle for å hjelpe folk ut i jobb; jevnt over ser arbeidsmarkedstiltak ut til å ha positiv effekt på deltakernes sysselsettingsmuligheter. Et gjennomgående resultat er at tiltak har større effekt jo mer det ligner et ordinært arbeidsforhold, som lønnstilskudd. Det er likevel stor forskjell mellom ulike tiltak og ulike grupper. Blant annet ser innvandrere, ungdom og lavt utdannede ut til å ha spesielt godt utbytte av opplæringstiltak, mens eldre og personer med helseproblemer ser ut til å ha bedre utbytte av tiltak som fokuserer på rask utplassering i arbeidslivet. De norske studiene tyder også på at arbeidsmarkedstiltak kan ha bedre effekt i gode tider, det vil si når ledigheten er lav og etterspørselen etter arbeidskraft er høy. I tillegg vil sammensetningen av arbeidsledige variere med konjunkturrene, der arbeidsledige i en høykonjunktur oftere har egenskaper som gjør at de har behov for bistand for å komme i jobb. Dette kan tilsa at omfanget av tiltak bør holdes på et mer stabilt nivå enn det konjunktursvingningene tilsier.*

<sup>1</sup> Artikkelen er en forkortet og bearbejdet versjon av rapporten «Hva virker for hvem? Kunnskapsoversikt over effekter av aktiveringstiltak på sysselsetting og arbeidstilbud. Norske erfaringer», opprinnelig utarbejdet på oppdrag for Sysselsettingsutvalget i 2019 og oppdatert januar 2023 (von Simson 2023). Fullstendig oversikt over inkluderte studier, samt detaljert beskrivelse av enkeltstudier, kan finnes her.

## Innledning

Arbidsmarkedstiltak er et av de viktigste virkemidlene myndighetene har for å hjelpe personer som allerede står utenfor eller står i fare for å havne utenfor arbeidsmarkedet, å komme inn i eller beholde tilknytningen til jobb. Gjennom målrettede tiltak og oppfølging skal arbeidsmarkedstiltakene bidra til å gjøre koblingsprosessen mellom arbeidsgiver og arbeidstaker enklere. Målet er å legge til rette for høy yrkesdeltakelse og god utnyttelse av arbeidskraften, og å hindre utstøting fra arbeidsmarkedet.

I 2022 deltok i gjennomsnitt 74 700 personer på arbeidsmarkedstiltak gjennom NAV (figur 1). Av disse var 80 prosent (59 700) personer med nedsatt arbeidsevne. Personer med nedsatt arbeidsevne skiller seg fra ordinære arbeidssøkere ved at det først og fremst er helsemessige (fysiske og psykiske) årsaker til bistandsbehovet. Andre prioriterte grupper i arbeidsmarkedspolitikken er langtidsledige, ungdom og innvandrere fra land utenfor EØS-området. Arbeidsmarkedstiltak er rammefinansiert, og tiltaksnivået bestemmes ut fra bevilgninger over stats-

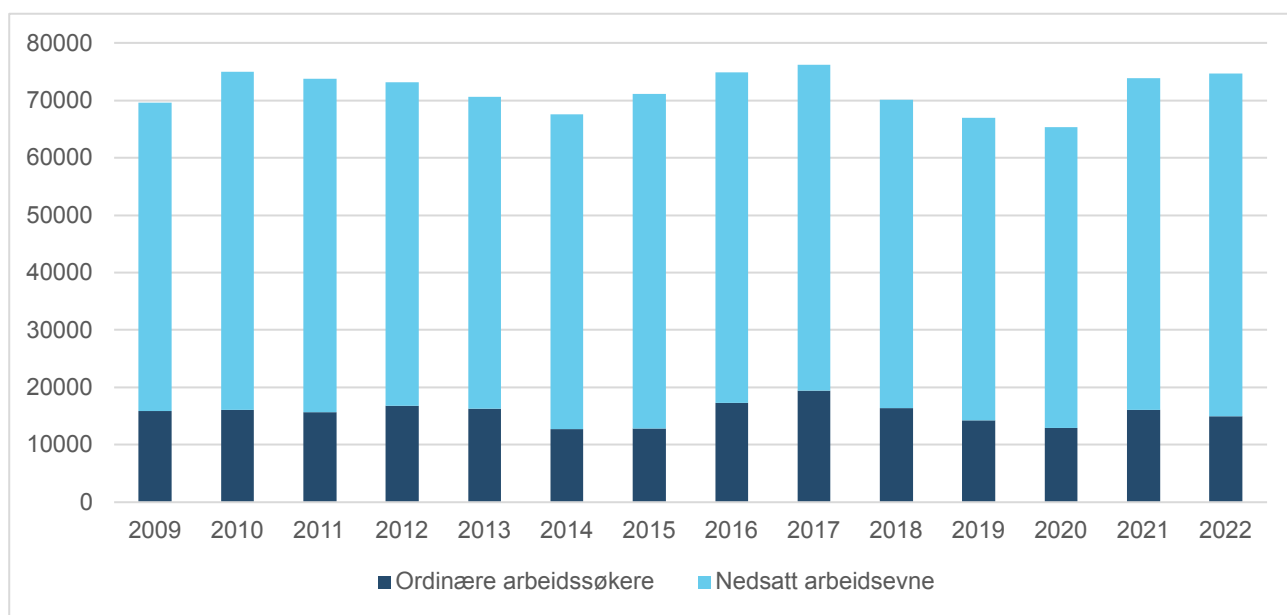
budsjettet. Hvor mye som bevilges hvert år avhenger både av konjunktursituasjonen og strukturelle forhold på arbeidsmarkedet. Arbeidsmarkedstiltak er en knapp ressurs, og i 2022 deltok i gjennomsnitt henholdsvis 19 og 29 prosent av ordinære arbeidssøkere<sup>2</sup> og personer med nedsatt arbeidsevne på tiltak.

Formålet med denne artikkelen er å oppsummere vitenskapelig forskning omkring effekter av arbeidsmarkedstiltak i Norge. Med utgangspunkt i eksisterende forskning fra årtusenskiftet til i dag vil jeg forsøke å besvare følgende spørsmål:

- Har de ulike arbeidsmarkedstiltakene hatt ønsket effekt på sysselsetting?
- Hvordan varierer tiltakseffektene mellom ulike grupper, som innvandrere, ungdom, personer med nedsatt arbeidsevne osv.?
- Hvilke grupper har best nytte av hvilke tiltak?

Det finnes etter hvert en stor forskningslitteratur som tar for seg effekter av arbeidsmarkedstiltak. Ved å samle og oppsummere denne forskningen, blir det lettere å oppdage mønstre på tvers av studier knyttet til

**Figur 1** Antall deltakere på arbeidsmarkedstiltak, 2009-2022.



Kilde: NAV

<sup>2</sup> Her har vi sett bort fra delvis ledige, og regnet helt ledige og arbeidssøkere i tiltak som ordinære arbeidssøkere.

hva slags type tiltak og hva slags type deltakere som i størst grad ser ut til å ha positive effekter. Kunnskap om hvilke arbeidsmarkedstiltak som virker for hvem er viktig for å sikre god utnyttelse av knappe ressurser og gode resultater for den enkelte.

## Arbidsmarkedstiltak og mulige virkninger

Utstrakt bruk av arbeidsmarkedstiltak er en av hovedkomponentene i den aktive arbeidsmarkedspolitikken. Det finnes et vidt spekter av ulike arbeidsmarkedstiltak som retter seg mot ulike målgrupper og innsatsområder. Selv om de fleste tiltakene har som hovedformål å styrke den enkeltes muligheter til å få eller beholde arbeid, kan tiltakene også brukes for å avklare arbeidsevnen, gi motivasjon til å fortsette eller starte en utdanning, eller gi meningsfull aktivitet til personer som har vanskeligheter med å få seg jobb på ordinære vilkår. Tabell 1 gir en oversikt over de statlige arbeidsmarkedstiltakene, slik de brukes i arbeidsmarkedspolitikken i dag.

**Tabell 1. Oversikt over de statlige arbeidsmarkedstiltakene.**

Anskaffede tiltak	Forhåndsgodkjente tiltak
Arbeidsrettet rehabilitering	Arbeidsforberedende trening
Avklaring	Varig tilrettelagt arbeid
Oppfølging	
Arbidsmarkedsopplæring (AMO)	
Fag- og yrkesopplæring	
Individuelle tiltak	Tiltak i egen regi
Arbeidstrening	Individuell jobbstøtte (IPS)
Inkluderingsstilskudd	Utvidet oppfølging
Mentor	
Midlertidig lønnstilskudd	
Varig lønnstilskudd	
Tilskudd til sommerjobb	
Varig tilrettelagt arbeid i ordinær virksomhet	
Høyere utdanning	

Kilde: NAV

Tradisjonelt sett har arbeidsmarkedstiltakene vært rettet inn mot tilbudssiden i arbeidsmarkedet, altså mot potensielle arbeidstakere. Gjennom opplæring, oppfølging og arbeidstrening skal deltakerne gis kvalifikasjoner tilpasset arbeidslivets behov, som skal gjøre dem mer attraktive på arbeidsmarkedet. I den senere tid har det blitt lagt mer vekt på å bruke mer etterspørsensorienterte virkemidler. Tanken er at det ikke er tilstrekkelig å gjøre arbeidstakerne mer attraktive, men at det også er behov for å involvere arbeidsgiverne. Lønnstilskudd er et typisk eksempel på et etterspørselsorientert tiltak, der arbeidsgiver får deler av lønnsmidlene subsidiert for å ansette en person med lav eller usikker produktivitet, for eksempel på grunn av helseproblemer eller manglende kompetanse.

Arbidsmarkedstiltak kan påvirke arbeidsmarkedets virkemåte gjennom mange kanaler. Den mest opplagte kanalen er virkningen tiltakene har for de berørte individene, det vil si selve deltakerne eller de som får tilbud om tiltak. Dette kalles ofte direkte effekter av tiltak. Eksempler på slike direkte effekter er økt kompetanse og mer effektiv jobbsøking, som igjen bidrar til økt jobbsannsynlighet for deltakeren. I en del tilfeller kan imidlertid tiltak også ha det vi kaller innlåsningseffekter: mens tiltaket pågår kan sannsynligheten for få jobb være redusert på grunn av ønske om å fullføre tiltaket eller mindre tid til jobbsøking. Slike innlåsningseffekter kan være med på å øke varigheten av ledighetsperioden. Arbidsmarkedstiltak kan også ha effekt *før* en eventuell deltakelse. For eksempel kan enkelte arbeidssøkere ønske å delta på arbeidsmarkedstiltak, fordi de får tilbud om kurs eller dekket utdanning. Dette kan føre til at de slutter å søke jobb i tiden før tiltaksdeltakelsen. For andre arbeidssøkere kan vissheten om at man må delta på arbeidsmarkedstiltak en gang i fremtiden fremstå som «trussel» - noe som gjør arbeidssøker-tilværelsen mer strevsom. De kan dermed øke innsatsen sin for å få seg jobb på egenhånd for å unngå tiltaksdeltakelse (trusseleffekten). Empirisk viser slike trusseleffekter seg å være vel så viktige som selve deltakereffekten av tiltak (Filges og Hansen 2017).

Arbidsmarkedstiltak kan også ha effekter utover de direkte effektene. For eksempel kan tiltaksdeltakeren få jobber som ellers ville bli gitt til ikke-deltakere (fortrennings- eller substitusjonseffekt). Den positive

effekten for tiltaksdeltakeren kommer dermed på bekostning av ikke-deltakere. Slike fortrenings-effekter kan være vanskelige å unngå, men de trenger ikke være utelukkende negative hvis jobbsøkeren som fortrenses lettere kan få seg jobb på egenhånd enn tiltaksdeltakeren. Dødvektseffekter oppstår dersom en arbeidssøker som får jobb gjennom et tiltak ville blitt ansatt i samme jobb på ordinære vilkår uten tiltak. Heller ikke dødvektseffekter trenger å være utelukkende negative, hvis lønnsmidlene som frigjøres brukes til å øke etterspørselen etter annen arbeidskraft. Fortrennings- og dødvektseffekter er særlig relevante for tiltak som endrer på kostnaden av arbeidskraft for arbeidsgiver, som lønnstilskudd og arbeidspraksis.

Det er særlig de direkte effektene av tiltak for de som faktisk deltar på eller blir tilbudt tiltak som er fokus for den norske forskningen rundt arbeidsmarkedstiltak, og da først og fremst de effektene som oppstår under eller etter tiltaksdeltakelsen. Det er få studier som eksplisitt tar for seg effekter som oppstår før tiltaksdeltakelse eller indirekte effekter av tiltak.

## Data og metode

Kunnskapsoppsummeringen tar utgangspunkt i kvantitative studier som har som mål å avdekke årsaks-sammenhenger, og som har en relevant sammenligningsgruppe. Med årsakssammenheng menes at det med høy sannsynlighet er arbeidsmarkedstiltaket som er årsak til en eventuell økning i sysselsetting, og ikke andre bakenforliggende faktorer som kan påvirke både hvorvidt man deltar på tiltak og sannsynligheten for å få jobb. Med relevant sammenligningsgruppe menes at studien ikke bare undersøker utviklingen i sysselsetting blant de som deltar på tiltak, men sammenligner sysselsettingsutviklingen blant tiltaksdeltakere med en mest mulig lik gruppe som ikke deltar på tiltak. Studiene er publisert i perioden 2000-2022. Tiltaksporteføljen har endret seg over tid, både når det gjelder organisering og innhold, og arbeidsmarkedstiltakene som omtales i oppsummeringen er derfor ikke nødvendigvis de samme som i tabell 1.

Som søkekilder har jeg benyttet nasjonale og internasjonale tidsskrift, biblioteksdata-baser og søketjenester på internett (Google Scholar). Det er ingen krav om at

studien må være publisert i fagfelle-vurderte fagtidsskrifter, og både rapporter, arbeidsnotater og egne memo-serier fra forskningsinstitutter osv. er inkludert i tillegg til fagfelle-vurderte artikler. Mer detaljert informasjon om inkluderte studier og datagrunnlag kan finnes i von Simson (2023).

## Noen perspektiver og utfordringer knyttet til måling av tiltakseffekter

### Seleksjonsproblemet

En sentral utfordring i alle effektevalueringer basert på observerbare data er det kontrafaktiske: hva ville skjedd med deltakeren i fravær av tiltaksdeltakelsen? Fordi det er umulig å observere samme person både som tiltaksdeltaker og ikke-tiltaksdeltaker på samme tidspunkt, blir løsningen ofte å sammenligne utfall for mest mulig like personer, der tiltaksdeltakelsen er det eneste som skiller dem. Dette gir opphav til det vi kaller seleksjonsproblemet: Det er ikke tilfeldig hvem som deltar på tiltak – både individet selv, saksbehandler/veileder og omstendighetene rundt kan være med å påvirke hvorvidt og hvilket tiltak som tilbys. Tiltaksdeltakerne kan for eksempel være valgt ut fordi de anses å ha spesielt stort behov for eller utbytte av tiltak, fordi de selv ønsker å delta, som krav for å motta en ytelse eller fordi en veileder i NAV ønsker å teste deres reelle vilje til å jobbe. I alle disse tilfellene er det grunn til å tro at sannsynligheten for å delta på tiltak er korrelert med egenskaper som har betydning for senere jobbsannsynlighet. Hvis forskeren hadde hatt tilgang til, og kunnskap om, alle faktorer som påvirker beslutningen om å delta på tiltak, ville seleksjonsproblemet vært løst. En del faktorer er imidlertid vanskelige å observere, slik som motivasjon og evner.

En randomisering (tilfeldig trekning) av hvem som får delta på ulike tiltak vil kunne løse seleksjonsproblemet. En slik randomisering medfører imidlertid en rekke etiske og politiske hensyn, blant annet fordi man i størst mulig grad ønsker å tilby tiltak til dem som har størst behov – og ikke minst størst utbytte – av deltakelse. Det er også en rekke praktiske hensyn knyttet til slike randomiserte forsøk. Eksperimenter utført i den virkelige verden krever aktiv deltakelse og samarbeid av de involverte aktørene, og det kan være dyrt og vanskelig å sikre tilstrekkelig antall deltakere.



De siste årene har det likevel kommet flere norske effektevalueringer av arbeidsmarkedstiltak med utgangspunkt i slike randomiserte forsøk, særlig gjelder dette utprøving av metodikken Supported Employment og IPS (se f.eks. Berg mfl. (2021), Dahl og Lima (2021), Reme mfl. (2015;2019) for noen eksempler).

Som et alternativ til rene eksperimentelle studier, forsøker en del av de norske studiene å utnytte såkalt naturlig eksperimentell variasjon for å minimere seleksjonsproblemet. Naturlig eksperiment refererer til en eksperimentlignende situasjon som har oppstått naturlig, uten at forskere har vært med på å skape dem. Slike naturlige eksperimenter kan oppstå hvis en regelendring berører noen individer, men ikke alle, eller hvis et tiltak innføres et sted og ikke et annet. Det avgjørende er at det fremstår som tilfeldig hvorvidt de berørte individene dekkes av regelendringen/tiltaket eller ikke. For eksempel utnytter Salvanes mfl. (2018) at aldersgrensen for ordinær utdanning som arbeidsmarkedstiltak ble hevet fra 22 til 26 år i 2004, noe som førte til at ellers sammenlignbare unge med nedsatt arbeidsevne ble vurdert under ulike regelverk.

I mange tilfeller har man imidlertid verken tilgang til ekte eller naturlige eksperimenter, og forskerne må benytte andre metoder for å minimere seleksjonsproblemet. Det finnes etter hvert flere sofistikerte statistiske metoder for å korrigere for seleksjon. Felles for disse er imidlertid at de ofte hviler på flere antakelser som må være oppfylt, eller de pålegger en struktur på sammenhengene, for å kunne tolke effekten som en årsakssammenheng. Det finnes flere meta-analyser av arbeidsmarkedstiltak som undersøker spesifikt om metoden som benyttes for å kontrollere for seleksjon har påvirkning på resultatene som fremskaffes. Disse analysene finner få tegn til at eksperimentelle metoder (RCT) gir opphav til mer positive eller negative resultater enn naturlige eksperimenter eller ikke-eksperimentelle metoder (Card mfl. 2018; Vooren mfl. 2018; Hardoy mfl. 2017).

### **Effektmål, sammenligningsgruppe og mekanismer**

Studiene inkludert i oppsummeringen opererer med ulike typer effektmål og med ulike sammenligningsgrupper. Dette har betydning for hvordan vi skal tolke resultatene. De fleste studiene måler effekten av tiltaks-

deltakelse for de som faktisk deltar på tiltak. Dette effektmålet kalles ofte eksponeringseffekten av tiltak. En del studier måler imidlertid det vi kaller intensjonseffekten av tiltak, altså effekten av å stå overfor et tilbud om tiltak uavhengig av deltakelse. En slik intensjonseffekt måles gjerne i situasjoner der man ikke har informasjon om faktisk deltakelse, samt i eksperimentelle design der man er bekymret for skjevheter i faktisk deltakelse innen randomiseringsgruppe. I noen tilfeller kan intensjonseffekten tolkes som en slags netto- eller totaleffekt av tiltak, som også tar inn over seg eventuelle trusseffekter i tillegg til den faktiske effekten av deltakelse. Begge effektmål kan være interessante og relevante, men de kan være svært forskjellige ved stort avvik mellom tilbud om tiltak og faktisk deltakelse.

Alle effekter måles også relativt til noe, og hva man bruker som sammenligningsgrunnlag har stor betydning for hva slags effekt man finner. Her er det store forskjeller mellom de inkluderte studiene. Mens noen studier måler effekten av tiltak relativt til ingen tiltak, måler andre studier effekten relativt til en annen type tiltak eller vanlig oppfølging (treatment-as-usual). Sistnevnte tilnærming er særlig vanlig i randomiserte forsøk, der det kan være etisk vanskelig ikke å gi noe tiltak til en av gruppene. Retningen og størrelsen på effektestimater vil naturlig nok variere med hva man sammenligner med. For eksempel kan et gitt tiltak ha positiv effekt på sysselsetting sammenlignet med å gå arbeidsledig i samme periode, men ha negativ effekt sammenlignet med å delta på et annet type tiltak.

Studiene inneholder også generelt lite informasjon om innholdet i og kvaliteten av tiltakene, noe som gjør det vanskelig å vite hvorfor tiltakene virker som de gjør. Et tiltak som har liten effekt kan for eksempel skyldes manglende oppfølging, stigmatisering eller at innholdet ikke er egnet for å hjelpe deltakeren ut i jobb. Kunnskap om hvilke mekanismer som gjør seg gjeldende er viktig for å kunne forbedre og målrette tiltakene, og bør være gjenstand for ytterligere forskning.

### **Faktiske virkninger av norske arbeidsmarkedstiltak**

Det finnes etter hvert en stor litteratur som evaluerer effekter av norske arbeidsmarkedstiltak. Ulike studier

tar imidlertid for seg ulike tiltak for ulike målgrupper i ulike tidsperioder, og benytter seg av ulike metoder for å komme nærmere hva som ville skjedd med deltakeren i fravær av tiltaksdeltakelsen. Alt dette gjør det vanskelig å sammenfatte resultater på tvers av studier. Noen systematiske trekk er likevel mulig å identifisere, når det gjelder virkningen av slike tiltak på sysselsetting.

### **Tiltak som ligger tett opp til det ordinære arbeidslivet ser ut til å ha best effekt**

Card mfl. (2018) oppsummerer den internasjonale litteraturen på arbeidsmarkedstiltak i perioden 1995-2014 ved hjelp av meta-analyse. Konklusjonen fra meta-analysen er at deltakelse på arbeidsmarkedstiltak øker sannsynligheten for sysselsetting med 4,5 prosentpoeng. Det er imidlertid store forskjeller mellom de ulike tiltakene, der lønnstilskudd i privat sektor ser ut til å være forbundet med størst positive effekter (9,9 prosentpoeng), etterfulgt av opplærings tiltak (4,7 prosentpoeng). Bistand til jobbsøking er forbundet med mindre positive effekter (1,5 prosentpoeng), mens sysselsettingstiltak i offentlig sektor bidrar negativt til jobbsannsynligheten i gjennomsnitt. De norske studiene bekrefter i stor grad resultatene fra Card mfl. (2018). Samlet sett, når det tas hensyn til at arbeidsmarkedstiltakene også kan ha negative effekter under tiltaksdeltakelsen (innlåsnings effekter), finner de norske studiene jevnt over at tiltaksdeltakelse har en moderat positiv effekt på sysselsetting sammenlignet med ikke-deltakelse.

Også i de norske studiene peker lønnstilskudd seg ut som det tiltaket som har de største positive effektene på sysselsetting. Så å si alle grupper har positiv effekt av lønnstilskudd – både ordinære arbeidssøkere (Hardoy og Zhang 2011; von Simson 2012, 2016; Kvinge og Djuve 2006) og personer med nedsatt arbeidsevne (Westlie 2008a, b; Markussen og Røed 2014; von Simson og Hardoy 2020; Hall mfl. 2022). De fleste studiene finner imidlertid at deltakere på lønnstilskudd ser ut til å være positivt selektert – det vil si at de har kjennetegn som gjør at de antakeligvis enklere ville fått seg jobb, også uten lønnstilskuddet. Selv om de fleste norske studier forsøker å ta hensyn til slik seleksjon, er det en fare for at resultatene er for positive hvis slik seleksjon ikke kontrolleres tilstrek-

kelig for (Kvinge og Djuve 2006; Strøm mfl. 2015). Eventuelle dødsvektseffekter kan også være større hvis det er de beste tiltaksdeltakerne som deltar på lønnstilskudd, da sannsynligheten for at disse ville fått jobb uten tilskudd er stor.

### **Opplæringstiltak er stort sett forbundet med positive effekter**

Opplæringstiltak består av både korte AMO-kurs og lengre utdanningsløp i det formelle utdanningssystemet. Fram til 2019 var ordinær utdanning som arbeidsmarkedstiltak som hovedregel kun tilgjengelig for personer med nedsatt arbeidsevne. De fleste norske studier finner positive effekter av opplæringstiltak for ordinære arbeidssøkere (Hardoy mfl. 2006; Zhang 2016; Hardoy og Zhang 2011, 2013, 2019, Kvinge og Djuve 2006; von Simson 2016). Personer med nedsatt arbeidsevne ser også ut til å ha godt utbytte av opplæringstiltak, men her er det store forskjeller mellom AMO-kurs og ordinær utdanning. Mens AMO-kurs er forbundet med små eller ingen positive effekter, peker ordinær utdanning seg ut som et av tiltakene som har størst positiv effekt på overgang til jobb (Westlie 2008a,b; Markussen og Røed 2014; Hall mfl. 2022). Opplæringstiltak er imidlertid forbundet med betydelige innlåsnings effekter: mens tiltaket pågår, har deltakerne lavere sannsynlighet for ha en overgang fra ledighet til jobb. Slike innlåsnings effekter gjør seg særlig gjeldende for tiltak av lang varighet, som ordinær utdanning, og det er derfor viktig å ha en tilstrekkelig lang oppfølgingsperiode for å måle effekter (Card mfl. 2018). Blant annet viser Markussen og Røed (2014) at det kan ta opptil fem år før de positive effektene av ordinær utdanning kommer til syne.

### **Arbeidspraksis har jevnt over dårlige resultater på sysselsetting for ordinære arbeidssøkere**

Arbeidspraksis virker jevnt over å ha dårlige resultater på sysselsetting for ordinære arbeidssøkere. Så å si ingen av de norske studiene finner positive effekter av arbeidspraksis; unntaket er for innvandrere, som ser ut til å ha en noe bedre effekt (Zhang 2016; Kvinge og Djuve 2006; Strøm 2015; Hardoy og Zhang 2019). Effektene er særlig dårlige for ungdom; her finner flere studier at arbeidspraksis har en negativ virkning på senere sysselsetting (Hardoy 2005; von Simson

2012, 2016; Zhang 2016).<sup>3</sup> Derimot ser arbeidspraksis ut til å gi bedre resultater når det brukes i en train-then-place-strategi, altså etter et opplæringstiltak (Zhang 2016). Enkelte studier finner også at arbeidspraksis har en positiv effekt på overgang til utdanning for unge, noe som kan tyde på at tiltaket motiverer til å gå tilbake til skole eller ta mer utdanning (von Simson 2012; 2016). I en del tilfeller brukes arbeidspraksis nettopp for å motivere unge til å returnere til skole, for eksempel unge som ikke har fullført videregående skole.

Arbeidspraksis for personer med nedsatt arbeidsevne kan deles inn i to: praksis i ordinær sektor og praksis i skjermet sektor. De fleste studiene skiller mellom de to sektorene, og finner svært ulike resultater. Jevnt over viser arbeidspraksis i ordinær virksomhet til å ha positive effekter på overgang til jobb for personer med nedsatt arbeidsevne. Arbeidspraksis i skjermet sektor, derimot, har stort sett ingen eller negative resultater på sysselsetting (Markussen og Røed 2014; Westlie 2008a,b; Møller 2005). Sammenlignet med andre tiltak, ser arbeidspraksis i ordinær sektor ut til å fungere bedre enn AMO-kurs, men dårligere enn lønnstilskudd og ordinær utdanning (Hardoy mfl 2006; Møller 2005; Westlie 2008a).

### **Nykommere på arbeidsmarkedet har best utbytte av opplæring**

Et generelt resultat fra litteraturen på arbeidsmarkedstiltak, er at unge har mindre utbytte av tiltaksdeltakelse enn eldre (Card mfl. 2018). Dette resultatet støttes overveiende av de norske studiene (Røed og Raaum 2006; Hardoy og Zhang 2013, Westlie 2008b, Aakvik mfl. 2005). Noe av dette kan skyldes at unge ofte har deltatt på arbeidspraksis, et tiltak unge generelt ser ut til å ha dårlig utbytte av (se over). Flere studier finner imidlertid at unge kan ha spesielt godt utbytte av tiltaksstrategier som fokuserer på opplæring, både som eneste tiltak eller som ledd i en train-then-place-strategi (Zhang 2016; von Simson 2012, 2016; Markussen og Røed 2014). Personer med lav utdanning (von Simson 2012, 2016; Zhang 2016;

Meneses-Echavez mfl. 2020) og innvandrere (Hardoy og Zhang 2011, 2019; Zhang 2016) ser også ut til å ha spesielt godt utbytte av opplæringsstrategier. Eldre arbeidssøkere og innvandrere med lenger botid ser derimot ut til å ha bedre utbytte av tiltak som fokuserer på rask utplassering i ordinært arbeidsliv (Markussen og Røed 2014; Røed mfl. 2019; Westlie 2008).

### **Tett oppfølging og individuell tilpasning**

Personer med nedsatt arbeidsevne utgjør en betydelig andel av tiltaksdeltakerne, og mange av disse har omfattende utfordringer knyttet til helse. For disse kan individuelle tilpasninger og god oppfølging underveis i tiltaksløpet være avgjørende. Supported Employment (SE) er en metodikk som får stadig større tilslutning i arbeidsmarkedspolitikken, og som brukes i en del av oppfølgingstiltakene i NAV. SE fokuserer på rask utplassering i ordinært arbeidsliv kombinert med tett oppfølging av en jobbspesialist både før og under arbeidsforholdet. Metodikken bygger på en femtrinnsprosess som indikerer retningslinjer for god praksis. Denne femtrinnsprosessen inkluderer blant annet tett kontakt mellom deltaker og jobbspesialist, kartlegging av deltakers jobbønsker og bistandsbehov, jobbutvikling og opplæring på eller utenom arbeidsplassen. De siste årene har det blitt gjort flere randomiserte kontrollerte forsøk som forsøker å kaste lys over effekten av SE (Berg mfl. 2021; Dahl og Lima 2021).<sup>4</sup> Generelt finner disse studiene små og usikre effekter av SE-metodikk, og særlig på lengre sikt er det vanskelig å trekke klare konklusjoner. Studiene sammenligner imidlertid SE med det å motta vanlig oppfølging i samme periode, og i mange tilfeller innebar det deltakelse i andre typer oppfølgingstiltak som også benyttet seg av SE-metodikk.

Individual Placement and Support (IPS) er en vitenskapelig utprøvd variant av SE som retter seg mot personer med moderate/alvorlige psykiske lidelser eller rusproblematikk, og med en egen kvalitetsstandard (fidelity scale). Det er tett samarbeid mellom helsetjenesten og NAV, og jobbspesialisten inngår i et tverrfaglig behandlingsteam. I NAV brukes IPS-metodikk

<sup>3</sup> Hyggen (2017) finner indikasjoner på at den manglende effekten av arbeidspraksis for unge skyldes stigmatisering – at arbeidsgivere anser tidligere tiltaksdeltakere som mindre attraktive.

<sup>4</sup> Disse forsøkene ble gjennomført frem til 2017, og funnene er ikke nødvendigvis overførbare til SE i utvidet oppfølging og IPS-tiltak i NAVs egen regi i dag.

ken i tiltaket Individuell jobbstøtte. Randomiserte kontrollerte forsøk viser jevnt over gode effekter av IPS på sysselsetting sammenlignet med tilbudet målgruppen ellers ville fått, både på kort og lengre sikt (Holmås mfl. 2021; Nøkleby mfl. 2017; Reme mfl. 2015, 2019; Sveinsdottir mfl. 2020). Det er særlig personer som i utgangspunktet står langt unna arbeidsmarkedet som har ser ut til å ha god effekt av IPS, som langtidsmottakere av helserelaterte ytelser (Reme mfl. 2015; Øverland mfl. 2018), personer med alvorlige psykiske lidelser (Reme mfl. 2019; Holmås mfl. 2021), lavt utdannede (Holmås mfl. 2021) og unge (Holmås mfl. 2021; Sveinsdottir mfl. 2020).

### **Arbidsmarkedstiltak ser ut til å ha bedre effekt i gode tider**

En del av de norske studiene undersøker om effekten av arbeidsmarkedstiltak varierer med konjunktursituasjonen. Disse studiene finner at effekten av tiltak er størst i gode tider (Hardoy 2005; Røed og Raaum 2006; Gaure mfl. 2012; Hardoy og Zhang 2013). Ikke bare er etter-tiltakseffekten større jo bedre konjunkturere er – også innlåsnings-effekten er mindre negativ i gode tider enn i dårlige tider. Tiltakspolitikken er imidlertid syklisk, og det settes av mer midler til arbeidsmarkedstiltak i dårlige tider enn i gode tider. På bakgrunn av dette, anbefaler Røed og Raaum (2006) at tiltakspolitikken er mindre syklisk enn det jobbprospektene er: Ikke bare er effektene av tiltak større i gode tider enn i dårlige tider; i gode tider vil også de ledige være mer negativt selektert og kan ha større behov for bistand for å komme i jobb.

## **Oppsummering**

Samlet sett finner de fleste norske evalueringstudier at deltakelse på arbeidsmarkedstiltak har en positiv effekt på sysselsetting. Tiltaksdeltakelse kan imidlertid legge beslag på tid som ellers kunne blitt brukt til jobbsøking, og sysselsettingsgevinsten kan dermed komme med en kostnad av lengre ledighetsforløp. Hvilken effekt som dominerer avhenger av størrelsen på de to effektene, og varierer mellom tiltak og målgrupper. Konklusjonen fra både nasjonale og internasjonale studier er at tiltak som fokuserer på jobbformidling (lønnstilskudd, bistand til jobbsøking osv.) jevnt over har mindre innlåsnings-effekter enn tiltak

som fokuserer på kompetansebygging. Tiltaksdeltakelsen innebærer også i mange tilfeller verdiskapende arbeid, som også bidrar til å øke den samfunnsøkonomiske gevinsten.

Opplæringstiltak ser ut til å ha overveiende positive effekter på sysselsettingssannsynligheten for de fleste grupper, både ordinære arbeidsledige og personer med nedsatt arbeidsevne. Et gjennomgående resultat fra den internasjonale litteraturen er også at tiltak har større effekt jo mer tiltaket ligner et ordinært arbeidsforhold. De norske studiene bekrefter i stor grad dette resultatet. Midlertidig lønnstilskudd peker seg ut med nærmest utelukkende positive resultater uansett målgruppe, og har heller ingen innlåsnings-effekter forbundet ved seg. Deltakere på lønnstilskudd ser imidlertid ut til å være positivt selektert, noe som kan være med på å overvurdere effekten av tiltaket hvis det ikke kontrolleres tilstrekkelig for. De fleste norske studiene forsøker imidlertid å ta hensyn til slik seleksjon. Positiv seleksjon av deltakere kan også være med på å forsterke dødvekts- og fortrenings-effekter, noe som i utgangspunktet er en utfordring for tiltak som påvirker lønnskostnadene for arbeidsgiver. For å minimere slike utilsiktede effekter, kan det være verdt å spisse lønnstilskudd mot personer som i utgangspunktet har dårlige jobbsjanser. Samtidig krever lønnstilskudd et godt samarbeid og tillit mellom NAV og arbeidsgiver, og det er viktig at tiltaket brukes for personer som med høy sannsynlighet vil fungere i jobben.

Mens lønnstilskudd stort sett viser gode resultater, er resultatene mer nedslående for arbeidspraksis. Blant ordinære arbeidssøkere er de eneste gruppene som har noe positiv effekt av arbeidspraksis i ordinær sektor innvandrere og nyankomne flyktninger. Personer med nedsatt arbeidsevne, som tross alt utgjør majoriteten av tiltaksdeltakere, ser også ut til å ha noe bedre utbytte av arbeidspraksis. For alle andre grupper har arbeidspraksis i ordinær sektor ingen eller negative resultater. Særlig dårlig er effekten for ungdom, som er hovedmålgruppen for tiltaket. De siste årene har det imidlertid vært en dreining mot mindre bruk av arbeidspraksis, selv om tiltaket fortsatt blir mye brukt i oppfølging av ungdom. Arbeidspraksis ser likevel ut til å ha bedre effekter når det brukes i en train-then-place-strategi. Forskingen peker også på at opp-

læringstiltak, både brukt alene og som første tiltak i kjede med arbeidspraksis/lønnstilskudd (train-then-place) bør rettes inn mot personer som i utgangspunktet har behov for økt kompetanse. Innvandrere, lavt utdannede og ungdom er alle grupper som ser ut til å ha spesielt godt utbytte av slike opplæringsstrategier.

SE og IPS er strategier som fokuserer på rask utplassering i ordinært arbeidsliv, med tett oppfølging av arbeidstaker og arbeidsgiver både før og underveis i arbeidsforholdet (place-then-train). Strategiene benyttes i hovedsak overfor grupper med mer omfattende bistandsbehov for å komme i jobb, som personer med nedsatt arbeidsevne og helseutfordringer. De senere årene er det gjennomført flere randomiserte, kontrollerte forsøk med SE og IPS for ulike målgrupper. De fleste av disse studiene finner positive effekter på sysselsetting av metodikken på kort sikt (12 måneder), mens det er vanskeligere å si noe sikkert om effekten på lengre sikt. Her er det behov for mer forskning. Personer med mer alvorlige helselidelser ser imidlertid ut til å ha godt utbytte av IPS, med positive sysselsettingseffekter på både kort og lang sikt.

Generelt bør omfanget av arbeidsmarkedstiltak være høyere i en lavkonjunktur enn i en høykonjunktur, blant annet fordi det er flere som trenger hjelp til å komme i jobb. Den norske forskningen tyder imidlertid på at omfanget av arbeidsmarkedstiltak bør holdes på et mer stabilt nivå enn det konjunktursvingningene tilsier. De positive effektene av arbeidsmarkedstiltak på sysselsetting ser ut til å være større i gode tider enn i dårlige tider, samtidig vil arbeidsledige i gode tider utgjøre en mer utsatt gruppe enn de som mister jobben i dårlige tider. Det kan også være verdt å la tiltaksporteføljen til en viss grad følge konjunktorene. For eksempel kan det være mindre kostbart å «låse» tiltaksdeltakere inne i lengre opplæringsløp i dårlige tider, når etterspørselen etter arbeidskraft er lav. I gode tider, derimot, kan det lønne seg å fokusere på å plassere tiltaksdeltakere raskt ut i det ordinære arbeidslivet.

Arbeidsmarkedstiltak har imidlertid også effekter utover selve tiltaksdeltakelsen. Krav om tiltaksdeltakelse og annen aktivitet som betingelse for stønads-mottak kan gjøre det mindre attraktivt å motta ytelse,

og kan dermed stimulere til økt jobbsøking i perioden før kravet settes inn (Røed 2012). Enkelte studier finner tegn til slike trusseleffekter i det norske arbeidsmarkedet (Røed og Westlie 2012; Gaure mfl. 2012), og den internasjonale litteraturen peker på at trusseleffekten av tiltak kan være større enn selve tiltakseffekten (Filges og Hansen 2015). Aktivitetskrav og trusseleffekter behøver imidlertid ikke til å føre til økt overgang til jobb. Det kan også føre til substitusjon til andre ytelser eller tilbaketrekning fra arbeidsstyrken (Mogstad og Pronzato 2012; Reiso 2014). Her er det behov for mer kunnskap.

Oppsummert gir forskningen oss et godt grunnlag for å si at arbeidsmarkedstiltak virker på et overordnet nivå. Arbeidsmarkedstiltak utgjør en viktig del av NAVs innsats for å flere i arbeid som det er verdt å bruke ressurser på. Selv om forskningen også gir noen indikasjoner på hvilke tiltak som virker for hvem, er det fortsatt mye vi ikke vet om effekter av arbeidsmarkedstiltak. Blant annet trenger vi mer forskning rundt hvorfor tiltakene virker som de gjør. Her kan kvalitativ forskning gi en dypere forståelse for hvilken rolle innretning og innhold i tiltaket spiller for tiltakseffekten. Det er også behov for kunnskap om *når* i et arbeidsledighetsforløp et tiltak bør settes inn, og om varigheten av tiltaket har betydning for hvor godt det virker. Vi vet også relativt lite om indirekte og utilsiktede effekter av tiltak for norske forhold, som trusseleffekter og dødvekts- og fortrennings effekter.

Til slutt, arbeidsmarkedstiltak har andre mål enn kun å øke sysselsetting. Tiltakene skal også hindre utstøting fra arbeidslivet. I tillegg kan tiltak bidra med å avklare arbeidsevne. Flere studier inkluderer utfall som overgang til trygd og utdanning. Mange av disse finner at tiltak spiller en viktig rolle for å forhindre langvarig tilbaketrekning, ved at deltakelse i mange tilfeller reduserer sannsynligheten for overgang til trygdeytelser og øker sannsynligheten for overgang til utdanning. Enkelte studier finner også at deltakelse i tiltak kan bidra til raskere avklaringsprosesser både mot jobb og uføretrygd.

## Referanser

- Berg, Helene, Karen Evelyn Hauge, Simen Markussen og Tao Zhang (2021) *Supported Employment eller «vanlig» oppfølging? Resultater fra et stort randomisert forsøk i NAV*. Rapport 2021:2. Oslo: Frischsenteret.
- Card, David, Jochen Kluge og Andrea Weber (2018) «What works? A meta-analysis of recent active labor market program evaluations», *Journal of the European Economic Association* 16 (3), 894-931. <https://doi.org/10.1093/jeea/jvx028>
- Dahl, Espen Steinung og Ivar Lima (2021) «Supported employment ga flere i arbeid raskt, men etter tre år er forskjellen borte», *Arbeid og velferd*, 2021 (2), 3-22.
- Filges, Trine og Anne Toft Hansen (2017) «The threat effect of active labor market programs: a systematic review», *Journal of Economic Surveys*, 31 (1), 58-78. <https://doi.org/10.1111/joes.12134>
- Fure, Silje C. R., Emilie Isager Howea, Nada Andelic, Cathrine Brunborg, Unni Sveen, Cecilie Røe, Per-Ola Rike, Alexander Olsen, Øystein Spjelkavik, Helene Ugelstad, Juan Lu, Jennie Ponsford, Elizabeth W. Twamley, Torgeir Hellstrøm og Marianne Løvstad (2021) «Cognitive and vocational rehabilitation after mild-to-moderate traumatic brain injury: A randomised controlled trial», *Annals of Physical and Rehabilitation Medicine*, 64 (5). <https://doi.org/10.1016/j.rehab.2021.101538>
- Gaure, Simen, Knut Røed og Lars Westlie (2012) «Job search incentives and job match quality», *Labour Economics*, 19 (3), 438-450. <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2012.04.001>
- Hall, Caroline, Ines Hardoy og Kristine von Simson (2022) *Policies for young adults with reduced work capacity. Labour market impact in Sweden and Norway*. IFAU working paper 2022:16. Uppsala: IFAU.
- Hardoy, Ines (2005) «Impact of multiple labour market programmes on multiple outcomes: the case of Norwegian youth programmes», *Labour*, 19 (3), 425-467. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9914.2005.00312.x>
- Hardoy, Ines, Knut Røed, Kristine von Simson og Tao Zhang (2017) «Effekter av arbeidsmarkedspolitikken rettet mot ungdom i Europa – en meta-analyse», *Søkelys på arbeidslivet* 34 (3), 167-181. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-7989-2017-03-02>
- Hardoy, Ines, Knut Røed og Tao Zhang (2006) *Aetats kvalifiserings- og opplæringstiltak – En empirisk analyse av seleksjon og virkninger*. Frisch-rapport 4/2006. Oslo: Frisch-senteret.
- Hardoy, Ines og Tao Zhang (2011) «Innvandrere i arbeid: Hjelper arbeidsmarkedstiltak?», *Søkelys på arbeidslivet* 27 (4), 343-364. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-7989-2010-04-05>
- Hardoy, Ines og Tao Zhang (2013) *Innvandrere i arbeid: Hjelper arbeidsmarkedstiltak?* Sluttrapport FARVE. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- Hardoy, Ines og Tao Zhang (2019) «Fra flukt til etablering i det norske arbeidsmarkedet», *Søkelys på arbeidslivet*, 36 (1-2), 55-78. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-7989-2019-01-02-04>
- Holmås, Tor Helge, Karin Monstad og Silje E. Reme (2021) «Regular employment for people with mental illness—An evaluation of the individual placement and support programme», *Social Science and Medicine*, 270. <https://doi.org/10.1016/j.socsci-med.2021.113691>
- Hyggen, Christer (2017) «Etterlater arbeidstrening arr hos unge ledige? Et vignett-eksperiment av arbeidsgivers beslutninger ved ansettelser av unge i Norge», *Søkelys på arbeidslivet*, 34 (4), 236-251. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-7989-2017-04-01>
- Kvinge, Torunn og Anne Britt Djuve (2006) *Bruk av arbeidsmarkedstiltak for ikke-vestlige innvandrere. Hvem deltar, og hvordan er sysselsettingseffektene?* Fafo-rapport 517. Oslo: Fafo.
- Markussen, Simen og Knut Røed (2014) «The impacts of vocational rehabilitation», *Labour Economics*, 31, 1-13. <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2014.08.001>

- Meneses-Echavez, Jose F., Asbjørn Steiro, Christopher J. Rose, Hilde T. Myrhaug, Heid Nøkleby, Johan Siqueland (2020) *Education to improve labor market opportunities: a systematic review*. Rapport – 2020. Oslo: Folkehelseinstituttet.
- Mogstad, Magne og Chiara Pronzato (2012) «Are lone mothers responsive to policy changes? Evidence from a workfare reform in a generous welfare state», *The Scandinavian Journal of Economics*, 114 (4), 1129-1159. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9442.2012.01722.x>
- Møller, Geir (2005) *Yrkeshemmede med psykiske lidelser. Tiltaksbruk og effekter*. Arbeidsrapport 6, 2005. Bø: Telemarksforskning.
- Nøkleby, Heid, Nora Blaasvær og Rigmor C. Berg (2017) *Supported Employment for arbeidssøkere med bistandsbehov: en systematisk oversikt*. Rapport. Oslo: Folkehelseinstituttet.
- Reiso, Katrine H. (2014) *The effect of welfare reforms on benefit substitution*. NHH Dept. of Economics Discussion Paper No. 22/2014. Bergen: Norges handelshøyskole.
- Reme, Silje E., Astrid L. Grasdahl, Camilla Løvvik, Stein A. Lie og Simon Øverland (2015) «Work-focused cognitive-behavioural therapy and individual job support to increase work participation in common mental disorders: a randomised controlled multicentre trial», *Occupational & Environmental Medicine*, 72, 745-772. <http://dx.doi.org/10.1136/oemed-2014-102700>
- Reme, Silje E., Karin Monstad, Tonje Fyhn, Vigdis Sveinsdottir, Camilla Løvvik, Stein A. Lie og Simon Øverland (2019) «A randomized controlled multicenter trial of individual placement and support for patients with moderate-to-severe mental illness», *Scandinavian Journal of Work, Environment and Health*, 45 (1), 33-41. <https://www.jstor.org/stable/26567057>
- Røed, Marianne, Pål Schøne og Janis Umblijs (2019) *Flyktningers deltakelse i arbeid og utdanning, før og etter introduksjonsordningen*. Rapport 2019:8. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Røed, Knut (2012) «Active social insurance», *IZA Journal of Labor Policy*, 1 (8). <https://doi.org/10.1186/2193-9004-1-8>
- Røed, Knut og Oddbjørn Raaum (2006) «Do labour market programmes speed up the return to work?», *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 68 (5), 541-568. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0084.2006.00177.x>
- Røed, Knut og Lars Westlie (2012) «Unemployment insurance in welfare states: the impacts of soft duration constraints», *Journal of the European Economic Association*, 10 (3), 518-554. <https://doi.org/10.1111/j.1542-4774.2011.01064.x>
- Salvanes, Kari V., Rune B. Reiling, Astrid M. J. Sandsør (2018) «Utdanning som arbeidsrettet tiltak for ungdom med redusert arbeidsevne», *Søkelys på arbeidslivet* 35 (1-2), 23-42. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-7989-2018-01-02-02>
- von Simson, Kristine (2012) «Veier til jobb for ungdom uten fullført videregående opplæring: Kan vikarbyråer og arbeidsmarkedstiltak lette overgangen fra utdanning til arbeidsliv?», *Søkelys på arbeidslivet* 29 (1-2), 76-97. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-7989-2012-01-02-05>
- von Simson, Kristine (2016) «Effekten av arbeidsmarkedstiltak og vikarbyråarbeid på overgang til jobb og utdanning for arbeidsledig ungdom uten fullført videregående skole», *Søkelys på arbeidslivet* 33 (3), 247-268. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-7989-2016-03-04>
- von Simson, Kristine (2023) *Hva virker for hvem? Kunnskapsoversikt over effekter av aktiveringstiltak på sysselsetting og arbeidstilbud*. Norske erfaringer. NAV-rapport nr. 1/2023. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

- von Simson, Kristine og Ines Hardoy (2020) «Tackling disabilities in young age—Policies that work», *IZA Journal of Labor Policy*, 10 (1). <https://doi.org/10.2478/izajolp-2020-0013>
- Strøm, Vegard, Inger Scheel, Therese Kristine Dalsbø og Ingvild Kirkehei (2015) *Effekt av arbeidsmarkedstiltak på deltakelse i arbeidslivet for innvandrere*. Rapport nr. 12–2015. Oslo: Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten
- Sveinsdottir, Vigdis, Stein A. Lie, Gary R. Bond, Hege R. Eriksen, Torill H. Tveito, Astrid L. Grasdahl og Silje E. Reme (2020) «Individual Placement and Support for young adults at risk of early work disability (the SEED trial). A randomized controlled trial», *Scandinavian Journal of Work, Environment and Health*, 46 (1), 50-59. <https://doi.org/10.5271/sjweh.3837>
- Vooren, Melvin, Carla Haelermans, Wim Groot og Henriette M. van den Brink (2019) «The effectiveness of active labor market policies: a meta-analysis», *Journal of Economic Surveys* 33 (1), 125-149. <https://doi.org/10.1111/joes.12269>
- Westlie, Lars (2008a) *Norwegian Vocational Rehabilitation Programs: Improving Employability and Preventing Disability?* Memorandum 24/2008. Oslo: Økonomisk institutt.
- Westlie, Lars (2008b) *The long-term impacts of vocational rehabilitation*. Memorandum 25/2008. Oslo: Økonomisk institutt.
- Zhang, Tao (2016) «Virker arbeidspraksis i ordinær virksomhet etter sitt formål?», *Søkelys på arbeidslivet*, 33 (1-2), 45-65. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-7989-2016-01-02-03>
- Øverland, Simon, Astrid L. Grasdahl og Silje E. Reme (2018) «Long-term effects on income and sickness benefits after work-focused cognitive-behavioural therapy and individual job support: a pragmatic, multicentre, randomised controlled trial», *Occupational & Environmental Medicine*, 75 (10), <http://dx.doi.org/10.1136/oemed-2018-105137>
- Aakvik, Arild, James J. Heckman og Edward J. Vytlačil (2005) «Estimating treatment effects for discrete outcomes when responses to treatment vary: an application to Norwegian vocational rehabilitation programs», *Journal of Econometrics*, 125 (1-2), 15-51. <https://doi.org/10.1016/j.jeconom.2004.04.002>



# BUDSJETTMESSIGE KONSEKVENSER AV KORONAREGLER FOR DAGPENGER

Av Magne Sortland

## Sammendrag

Da regjeringen innførte tiltak for å bekjempe koronaviruset i mars 2020, ble den økonomiske aktiviteten i Norge kraftig redusert. I løpet av mars var om lag 11 prosent av arbeidsstyrken i Norge helt ledige. I parallell med smittevernstiltakene ble det innført en rekke midlertidige regelverksendringer på dagpengeområdet og midlertidige kompensasjonsordninger for selvstendig næringsdrivende, frilansere og lærlinger. Disse aktørene hadde over natten mistet alt eller deler av inntektsgrunnlaget. Vi anslår at de midlertidige regelverksendringene har gitt merutgifter på om lag 35 milliarder kroner i løpet av pandemiårene. Endringene har trolig skjermet arbeidsgivere og arbeidstakere fra store økonomiske tap, og de har også bidratt til å dempe presset på økonomisk sosialhjelp i kommunene.

## Summary

*In March 2020, the Norwegian government implemented measures to combat the spread of the coronavirus, resulting in a significant reduction in economic activity. The unemployment rate in Norway rose to around 11 percent during March. To mitigate the economic impact of the pandemic, several temporary regulatory changes were introduced, including changes in the unemployment benefit scheme, and introduction of compensation schemes for the self-employed, freelancers and apprentices who lost their income suddenly. It is estimated that these changes have resulted in additional expenses of approximately NOK 35 billion during the pandemic years. These changes likely helped shield employers and employees from significant financial burdens and also contributed to a decrease in demand for social assistance.*

## Bakgrunn

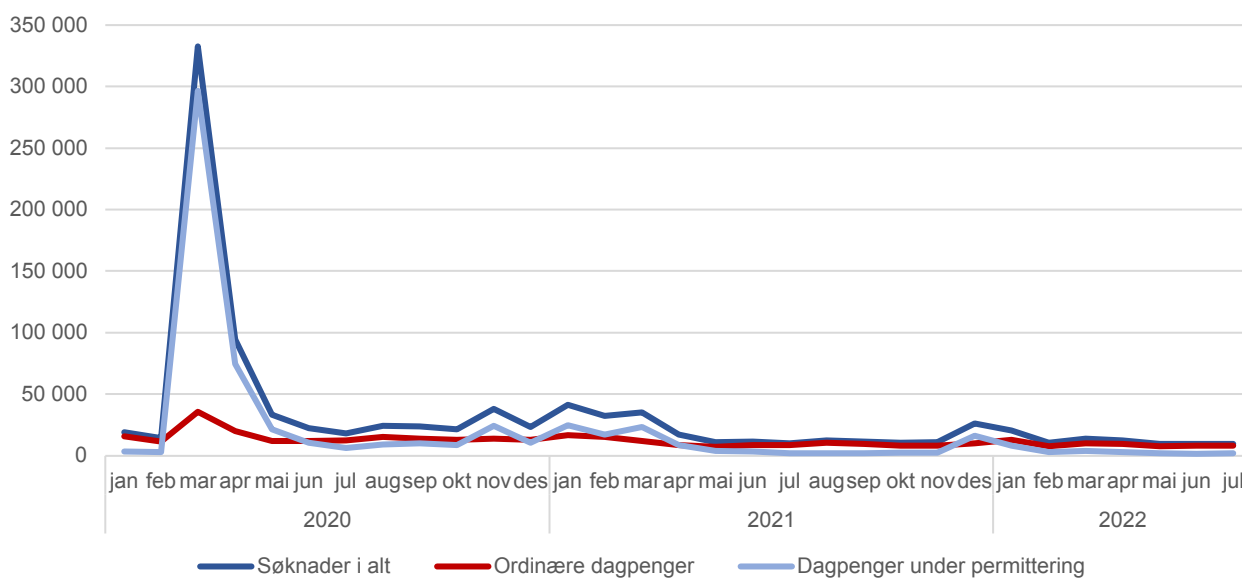
Torsdag 12. mars 2020 fikk Norge sitt første covid-19-dødsfall, og samme dag innførte regjeringen flere inngripende tiltak for norsk økonomi. Blant annet ble barnehager, skoler, serveringssteder og butikker stengt, og arrangementer innen kultur og idrett ble forbudt. Dette resulterte i en kraftig ledighetsøkning, særlig i form av permitteringer. I mars var 10,6 prosent av arbeidsstyrken i Norge helt ledige, en økning fra 2,3 prosent i februar. Historisk har arbeidsledigheten i Norge vært lavere enn i EU, også under koronapandemien, men etter nedstengningen vokste ledigheten betydelig mer i Norge enn i en del andre europeiske land (*Eurostat, 2022*). I løpet av de første ukene var på det meste mer enn 430 000 personer registrert som arbeidssøkere hos NAV (se figur 2).

Nedstengningen rammet flere bransjer direkte, mens andre ble rammet indirekte gjennom lavere etterspørsel. Hardest gikk det ut over ansatte i serveringsbransjen, butikk, reiseliv og transport, særlig i de store byene. I løpet av mars 2020 hadde over halvparten av ansatte i overnattings- og serveringsbransjen i Oslo søkt om dagpenger. Denne måneden mottok NAV over 330 000 søknader om dagpenger, hvorav 297 000 søknader gjaldt dagpenger under permittering (se figur 1).

Samtidig innførte regjeringen flere midlertidige regjendringer på dagpengeområdet. Endringene ble innført gjennom en egen forskrift, i stedet for gjennom lovendringer i folketrygdloven, for at endringene skulle kunne vedtas og tre i kraft så raskt som mulig. Målet var å gi økonomisk trygghet for personer som fikk inntektsgrunnlaget revet bort over natten, og at krisen skulle gi minst mulig skadevirkninger. En del av begrunnelsen var også at mange ble ledige som en direkte konsekvens av smitteverntiltakene regjeringen hadde vedtatt og dermed i praksis fått yrkesforbud. Det har vært bred politisk enighet om regjendringene.

Formålet med denne artikkelen er å gi en oversikt over de budsjettmessige konsekvensene av regjendringene som ble innført i starten av pandemien, med vekt på de endringene som har hatt antatt størst budsjettmessig effekt. Gjennomgangen inkluderer også forskudd på dagpenger, de midlertidige inntektssikringsordningene for selvstendig næringsdrivende og frilansere og lønnskompensasjonsordningen for permitterte. Omtalen av tiltakene er basert på proposisjoner til Stortinget, nyhetssaker og pressemeldinger fra NAV og informasjon publisert på nav.no.

**Figur 1. Søknader og dagpenger per måned, januar 2020 – juli 2022**



Kilde: NAV

Før pandemien var dette vilkårene for å motta dagpenger:

#### Minsteinntekt

Arbeidsinntekt på minst 1,5 ganger grunnbeløpet i folketrygden (G) de siste tolv avsluttede kalendermånedene, eller arbeidsinntekt på minst 3 G de siste 36 avsluttede kalendermånedene. Før 1. mai 2020 utgjorde grunnbeløpet 99 858 kroner.

#### Dagpengeperiode

Arbeidsinntekt på minst 2 G gir rett til 104 uker med dagpenger. Arbeidsinntekt under 2 G gir rett på 52 uker med dagpenger, med unntak av nydimitterte fra verneplikt som har rett på dagpenger i 26 uker.

#### Beregningsgrunnlag

Dagpengene fastsettes på bakgrunn av utbetalt arbeidsinntekt de siste 12 avsluttede kalendermånedene, eventuelt ut fra den gjennomsnittlige arbeidsinntekten per år de siste 36 avsluttede kalendermånedene hvis det gir et høyere grunnlag.

#### Dagpengenes størrelse

Dagpengene utgjør 62,4 prosent av dagpengegrunnlaget. Inntekter over 6 G i enkeltår tas ikke med i beregningen. Inntekter justeres med endringene i grunnbeløpet fram til søknadstidspunktet.

#### Ventedager

Det blir ikke utbetalt stønad for de tre første dagene med dagpenger. Dette kalles ventedager og er brukers egenandel.

#### Krav til arbeidstidsreduksjon

Arbeidstiden må være redusert med minst 50 prosent. Ved flere arbeidsforhold er det den samlede arbeidstiden som må være redusert.

For permitterte gjelder i tillegg disse reglene:

#### Arbeidsgiverperiode

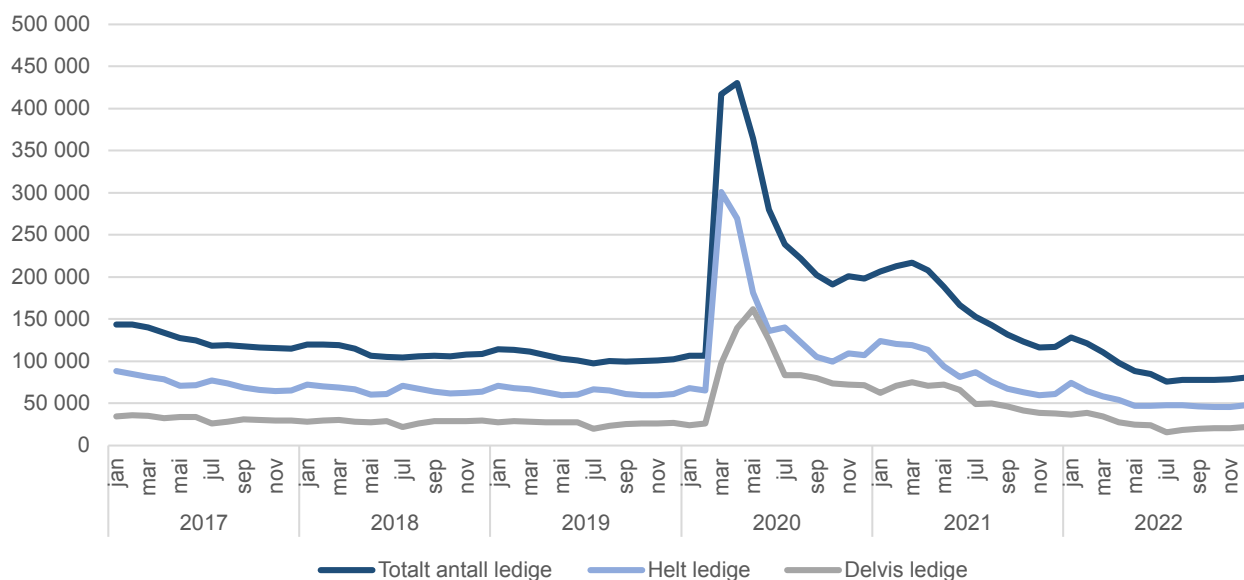
Hovedregelen er at arbeidsgiver utbetaler lønn for de 15 første dagene i permitteringsperioden.

#### Arbeidsgivers fritak fra lønnsplikt (permitteringsperiode)

Permitteringslønsloven regulerer hvor lenge arbeidsgiver har plikt til å betale lønn til permitterte arbeidstakere, og hvor lang periode de er fritatt fra lønnsplikt. Hovedregelen etter permitteringslønsloven er at arbeidsgiver kan permittere uten lønn i 26 uker i løpet av en periode på 18 måneder. Etter dette gjeninntre arbeidsgivers lønnsplikt (arbeidsgiverperiode).

Kilde: nav.no

Figur 2. Utvikling i antall arbeidsledige fra starten av koronakrisen. Januar 2017 – februar 2023



Kilde: NAV

## Data og metode

Analysen gir en oversikt over kostnadene knyttet til de ulike regelverksendringene, sammenlignet med regelverket før koronapandemien. Metoden varierer, men i stort dreier det seg om å beregne hvordan endringene har slått ut for ulike grupper, eksempelvis for ledige med lave inntekter som fikk rett på dagpenger når misteinntektskravet ble endret, eller for dagpengemottakere som fikk økt kompensasjonsgrad. En del av beregningene er gjennomført ved mikrosimulering, der disse er gjennomført for hver enkelt person og deretter aggregert for alle. Andre beregninger er gjennomført ut fra aggregerte data.

Det er i hovedsak regnskapstall og statistikk fra NAV som blir benyttet til å analysere endringene. Dette inkluderer opplysninger om inntekt og gjennomsnittlig utbetalte dagpenger, informasjon om antall nye og løpende dagpengemottakere og informasjon om varighet blant personer som har mottatt dagpenger.

### Usikkerhet i beregningene

Flere av beregningene er usikre. For det første er dagpengestatistikk fra starten av pandemien sterkt påvirket av forsinkelser i saksbehandlingen. Tallene for antall dagpengemottakere i mars til august 2020 er imidlertid korrigert, basert på data om etterregistrerte innvilgede vedtak om dagpenger i denne perioden. Likevel er det utfordringer knyttet til periodeinndelingen av data. Derfor presenteres ikke tall for enkeltmåned i flere av beregningene.

I tillegg er det stor usikkerhet knyttet til kostnadene av å forlenge dagpengeperiodene. Hvert stønadsløp er knyttet opp mot et telleverk som sier noe om gjenstående tid med dagpenger, men under koronapandemien ble telleverket oppjustert i de sakene hvor mottakerne nærmet seg maksimumsgrensen (se faktaboks om dagpengeperiode). Derfor er det beregnet når hver enkelt mottaker teoretisk ville nådd maksimal dagpengeperiode, og denne datoen er sammenlignet med datoen de faktisk sluttet å motta dagpenger. I tillegg er det hensyntatt at en del mottakere har jobbet, eller krysset av for sykdom og fravær på meldekortene.

Vi antar uendret atferd når vi sammenligner gamle og nye regler. Det kan imidlertid tenkes at noen av regel-

verksendringene har gitt atferdsendringer, for eksempel ved at de har ført til lengre perioder med dagpenger. Dette er ikke hensyntatt i beregningene.

## Resultater

I den neste delen blir resultatet av kostnadsberegningene presentert. Her er det verdt å merke at økningen i kompensasjonsgrad (80 prosent dekning inntil 3 G) fikk konsekvenser for andre regelverksendringer. For eksempel fikk ledige med inntekter under 1,5 G eller 3 G, automatisk 80 prosent dekningsgrad. I beregningene er dette løst ved at tiltakene er beregnet med ordinære satser (62,4 prosent kompensasjon), mens kostnadene knyttet til å øke satsene blir beregnet for seg.

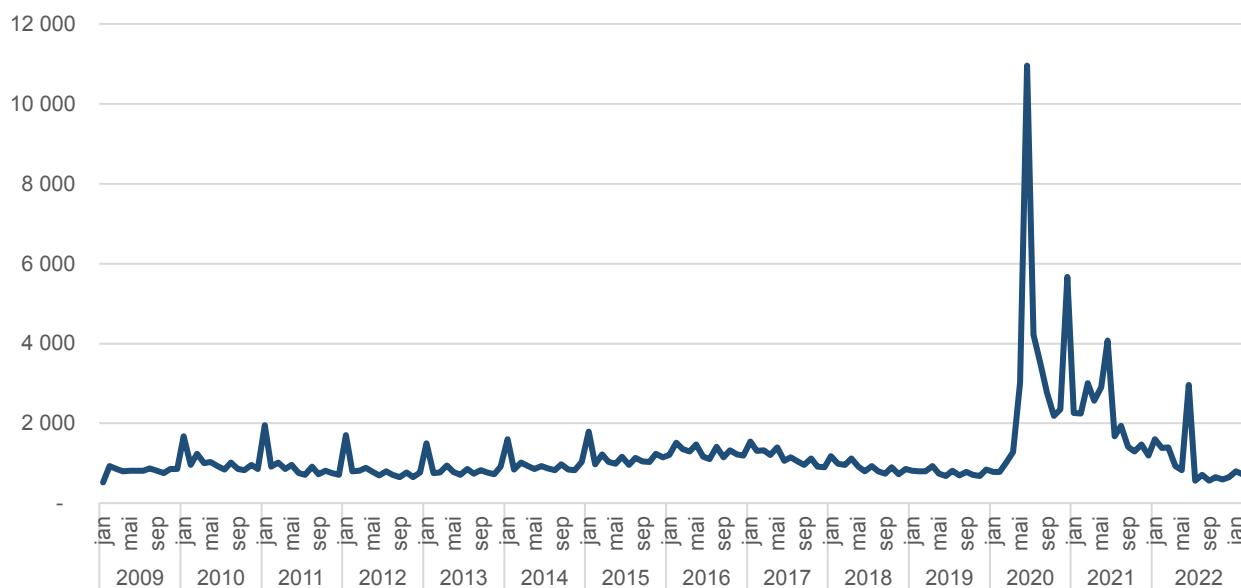
I tillegg til regelendringene som blir omtalt i denne artikkelen, ble det innført en rekke mindre endringer på dagpengeområdet. Det ble blant annet innført egne beregningsregler for permitterte dagpengemottakere fra land utenfor EU/EØS, særregler for jordbruksarbeidere og for taxinæringen, og mer liberale regler for å kombinere utdanning og dagpenger. Artikkelen går ikke nærmere inn på disse, men vi viser til tabell 1 som gir en samlet oversikt over regelendringene.

### Innføring av midlertidige koronaregler

Fredag 13. mars la regjeringen fram flere forslag til strakstiltak for å dempe de økonomiske virkningene av koronaviruset, og allerede 16. mars ble den første tiltakspakken vedtatt i Stortinget (*Regjeringen 2022*). I første omgang ble arbeidsgivers lønnsplikt ved permittering redusert fra 15 til 2 dager (10 dager fra 1. september 2020 til 1. mars 2022), ventedagene for dagpenger ble midlertidig opphevet, og kravet om reduksjon i arbeidstid ble redusert fra 50 til 40 prosent (*Prop. 52 S (2019-2020)*). Disse endringene bidro til at arbeidsgivere kunne beholde ansatte gjennom perioden samfunnet var nedstengt, og til at flere fikk rett på dagpenger.

NAV anslår at endringene som ble innført i den første tiltakspakken har gitt merutgifter på om lag 3,4 milliarder kroner fra starten av pandemien til 1. april 2022, derav 2,1 mrd. kroner i 2020, 1,1 mrd. kroner i 2021 og om lag 200 millioner kroner i 2022.

**Figur 3. Utbetalte dagpenger januar 2009 – februar 2023. I millioner kroner**



Kilde: NAV

Satt i perspektiv: I 2019 ble det i gjennomsnitt utbetalt om lag 780 millioner kroner per måned i dagpenger (se figur 3), mens det i juni 2020 alene ble utbetalt 10,9 milliarder kroner. Sistnevnte tilsvarer en økning fra samme måned året før på om lag 1 500 prosent, og er mer enn det ble utbetalt i hele 2019.

### Økt dagpengesats

Kort tid etter fulgte norske myndigheter opp med flere regelverksendringer. En av de største endringene var å øke dagpengesatsene. Dagsatsen utgjør normalt 62,4 prosent av dagpengegrunnlaget (tidligere inntekt opp til 6 ganger grunnbeløpet i folketrygden (G))<sup>1</sup>. Under koronapandemien økte kompensasjonsgraden til 80 prosent av dagpengegrunnlaget inntil 3 G, og utgjorde deretter som normalt 62,4 prosent av grunnlaget i intervallet fra 3 G til 6 G. Hensikten med ordningen å skjerme de som brått ble ledige for større deler av inntektstapet, og at skjermingen skulle være størst for de med lavest inntekt.

NAV anslår at endringen har bidratt til å øke utgiftene til dagpenger med 3,1 milliarder kroner i 2020, 3,9 milliarder kroner i 2021 og 670 millioner kroner i 2022. Det tilsvarer at dagpengene i gjennomsnitt økte fra drøyt 62 til knapt 74 prosent av tidligere inntekt for de som ble berørt av endringen. At utgiftsøkningen er størst i 2021, har sammenheng med at endringen i første omgang kun gjaldt for nye dagpengemottakere med virkningstidspunkt etter 20. mars 2020. Først 19. februar 2021 ble ordningen utvidet til at alle med løpende dagpenger fikk forhøyet sats med virkning fra 1. februar.

### Redusert krav til arbeidsinntekt for rett til dagpenger

Koronapandemien berørte alle deler av samfunnet, men arbeidstakere med lave inntekter og de svakeste husholdningsøkonomiene ble særlig hardt rammet (*Bratsberg mfl. 2020*). I den første fasen av pandemien ble derfor minsteinntektskravet for å få rett til dagpenger midlertidig redusert til 0,75 G de siste 12 månedene, eller 2,25 G de siste 36 månedene. Det ordinære vilkåret var at man måtte ha hatt en inntekt på 1,5 G de siste 12 månedene eller 3 G de siste 36

<sup>1</sup> G utgjorde rundt 100 000 kroner i 2020, 99 858 kroner før 1. mai 2020, deretter 101 351 kroner fra 1. mai. Nåværende grunnbeløp er på skrivende tidspunkt 111 477 kroner (fra 1. mai 2022).

månedene (se faktaboks).<sup>2</sup> Det er anslått at endringen har gitt merutgifter på 450 millioner kroner i 2020, 160 millioner kroner i 2021, og 60 millioner kroner i 2022. Merutgiftene inkluderer effekten av økte dagpengesatser for de som vil få rett til dagpenger etter disse nye reglene. Samlet for 2020–2022 utgjør økningen i kompensasjonsgrad om lag 150 millioner kroner av merutgiftene.

Historisk har lavtlønnede vært mer utsatt for ledighet i lavkonjunkturer, og endringer i vilkårene for dagpenger har betydning for hvor mange som søker om økonomisk sosialhjelp (*Falch mfl. 2011*). Reduksjonen i inntektsgrensen har bidratt til å dempe presset på kommunene og utgiftene til økonomisk sosialhjelp (*Statistisk sentralbyrå, 2022*). I 2020 var det 4 prosent færre mottakere av sosialhjelp enn året før, og i 2021 ble antallet ytterligere redusert med 4 prosent.

### Midlertidige forlengelser av dagpengeperioder

Det var vanskelig å forestille seg at pandemien ville bli langvarig. Da restriksjonene dro ut i tid, var det flere dagpengemottakere som stod i fare for å bruke opp dagpengerettighetene før samfunnet ble helt gjenåpnet. Etter ordinære regler kan man motta dagpenger i enten 52 eller 104 uker (se faktaboks). Under koronapandemien ble det gjort et delvis unntak fra dette, og mottakere som var i ferd med å nå maksimal stønadsperiode fikk forlenget dagpengeperiodene til og med 31. mars 2022. Hensikten var å sikre inntekt for de som stod i fare for å miste dagpengene, mange på grunn av myndighetenes smitteverntiltak, fram til samfunnet åpnet opp igjen og de fleste smitteverntiltakene ble avviklet. Tilsvarende ble det gjort et midlertidig unntak fra permitteringslønnsloven § 3 tredje ledd som omhandler arbeidsgivers fritak fra lønnsplikt. Før koronapandemien kunne arbeidsgivere som hovedregel permittere uten lønn i 26 uker<sup>3</sup>. Permitterte har i likhet med ordinære dagpengemottakere mulighet til å motta dagpenger i enten 52 eller 104 uker, men for de

fleste som ble permittert under pandemien var det ikke et alternativ å si opp arbeidsforholdet og fortsette på ordinære dagpenger. Forbruk utover maksimal permitteringsperiode er her ansett som en merutgift. På svært usikkert grunnlag anslår NAV at forlengelsene av dagpengeperiodene har gitt merutgifter på om lag 7 milliarder kroner i pandemiårene.

### Kompensasjonsordning for selvstendig næringsdrivende og frilansere

Selvstendig næringsdrivende og en del frilansere har i utgangspunktet ikke dagpengerettigheter. Dette har blant annet sammenheng med at næringsdrivende i større grad kan påvirke hvor mye de tar ut i lønn, og det er vanskelig å kontrollere hvor mye de faktisk jobber (*OECD Employment Outlook 2022*). Under pandemien ble det likevel innført en midlertidig inntektssikringsordning for disse gruppene. Ordningen ga en dekning på 80 prosent av inntekten under 6 G fra dag 17 av ledigheten. Utbetalingene var i stor grad basert på inntektene de selvstendig næringsdrivende selv rapporterte inn, og NAV hadde ikke mulighet til å kontrollere om inntektsbortfallet var reelt.

Endringen ble vedtatt i Stortinget 8. april 2020, og 4. mai ble det mulig å søke om kompensasjon for april. I løpet av den første uken ordningen var på luften, utbetalte NAV 139 millioner kroner til 6 200 personer. Søkermassen var stort sett selvstendig næringsdrivende. Dette har sammenheng med at frilansere kan ha rett til ordinære dagpenger, og at mange trolig har benyttet denne muligheten. Siden ordningen ble etablert, har det blitt utbetalt i alt 3,3 milliarder kroner til 26 216 personer, derav 1,7 mrd. kroner i 2020, om lag 1,3 mrd. kroner i 2021 og i underkant av 300 millioner kroner i 2022. Det tilsvarer en gjennomsnittlig utbetaling på om lag 125 000 kroner per person.

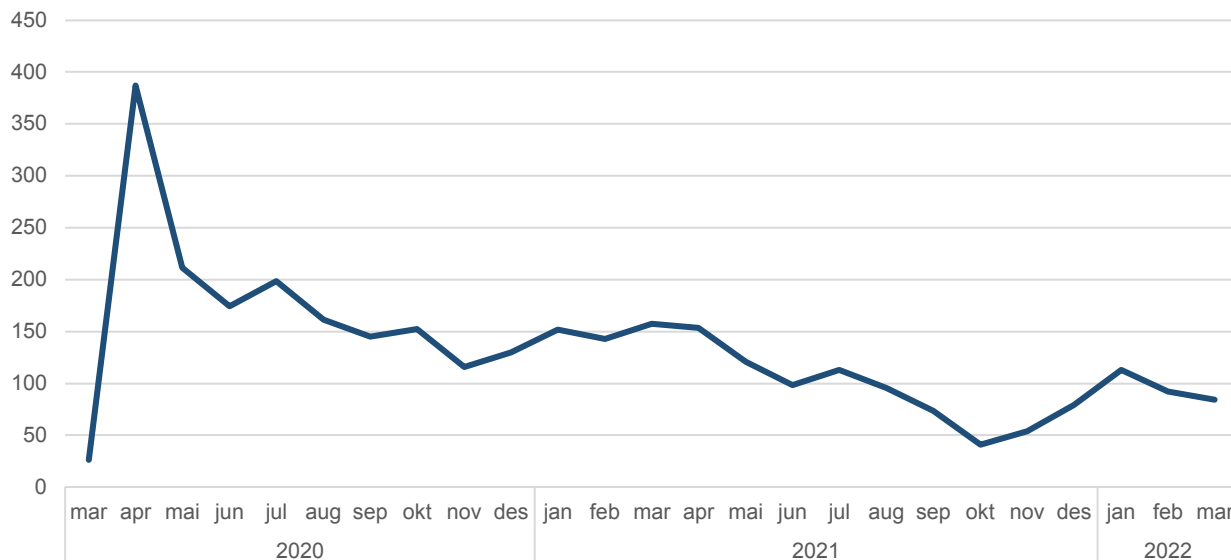
### Inntektssikringsordning for lærlinger

Pandemien rammet lærlinger innenfor alle bransjer, men særlig innen restaurant- og matfag, design og håndverk (*Utdanningsdirektoratet, 2021*). Den siste uken i april 2020 var om lag 10 prosent av alle lærlinger i Norge permittert. Ifølge Folketrygdloven § 4-6 gis det ikke dagpenger til personer som tar utdanning eller opplæring. Lærlinger faller under denne bestemmelsen. I tillegg mottar lærlinger en viss prosentandel

<sup>2</sup> Inntektene må være enten arbeidsinntekt, foreldrepenger eller svangerskapsrelaterte sykepenger. Inntekt fra næringsvirksomhet medregnes ikke her.

<sup>3</sup> Fritaksperioden (perioden før lønnsplikten gjeninntretr) ble midlertidig endret til 49 uker under pandemien, og tilbakeført til 26 uker fra 1. juli 2021. Medregnet arbeidsgivers lønnspliktperioder, kunne man i denne perioden permittere i maksimalt 52 uker.

**Figur 4. Utbetalt kompensasjonstytelse til selvstendig næringsdrivende og frilansere, mars 2020 – mars 2022. I millioner kroner**

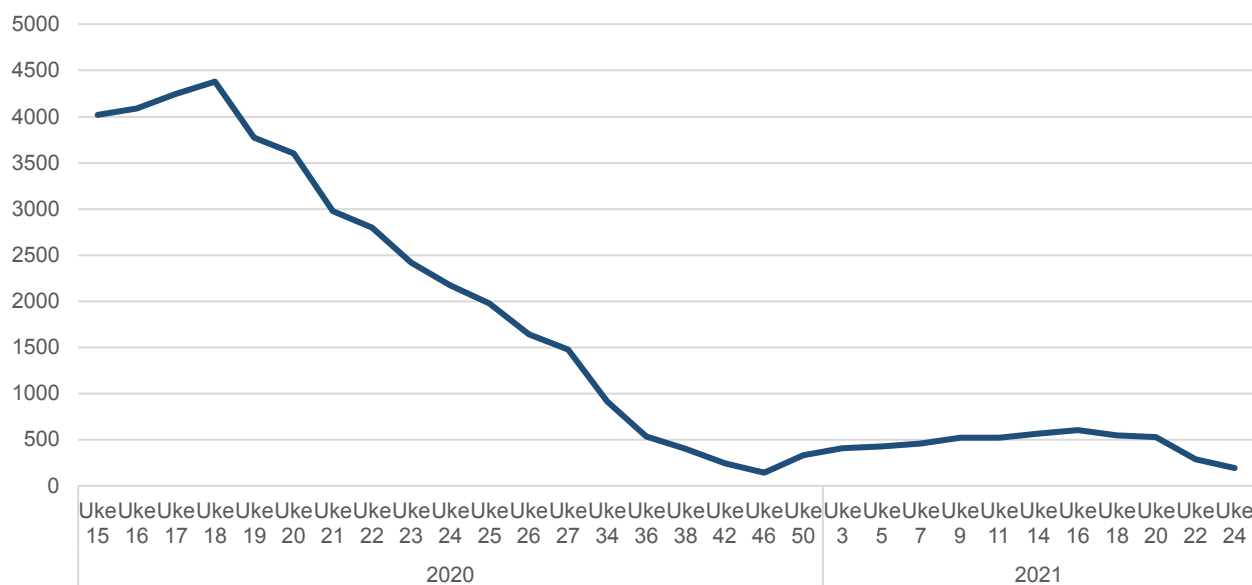


Kilde: NAV

av lønnen som nyutdannet i faget ville fått, ofte med en lavere prosentsats i starten av læreperioden. Derfor er det trolig kun et fåtall av lærlingene som ville tjent tilstrekkelig til å motta dagpenger.

Fra 20. mars 2020 kunne derimot lærlinger som ble permittert eller mistet lærlingeplassen motta dagpenger, selv om de fortsatte med utdanning. Ytelsen ble beregnet etter en egen unntaksregel, som tilsvarer 100

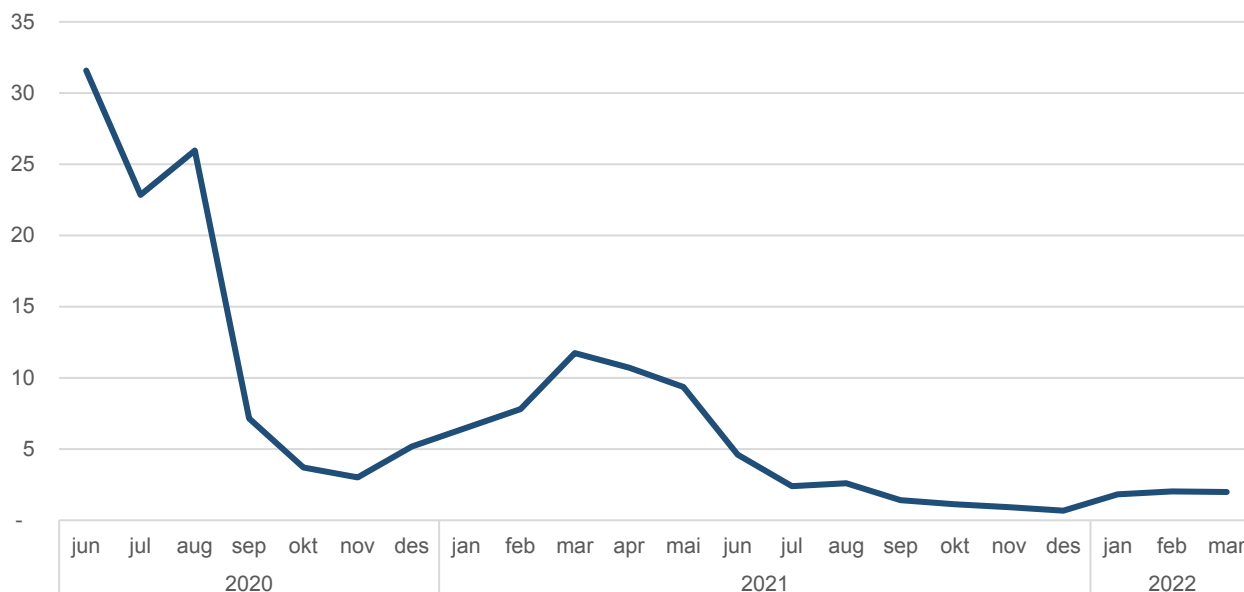
**Figur 5. Antall permitterte lærlinger og lærekandidater i 2020 og 2021**



Kilde: Utdanningsdirektoratet



**Figur 6. Utbetalt kompensasjonstytelse til lærlinger, juni 2020 – mars 2022. I millioner kroner**



Kilde: NAV

prosent av lønnen på ledighetstidspunktet under 1,5 G, og 62,4 prosent for inntekt mellom 1,5 G og 6 G. I 2020 utbetalte NAV i underkant av 100 millioner kroner til lærlinger. I 2021 falt nivået på utbetalingene til om lag 60 millioner kroner, mens det i 2022 ble utbetalt i underkant av 6 millioner kroner på denne posten før ordningen ble avviklet.

### Lønnskompensasjon til permitterte

Ved å redusere arbeidsgivers lønnsplikt, mistet permitterte retten til full lønn de 15 første dagene i en ny permitteringsperiode fordi de i stedet ville motta dagpenger. Dette begrenset den økonomiske belastningen for arbeidsgivere, men medførte samtidig at en del av kostnadene ble skjøvet over på ansatte som ble permittert. Allerede 16. mars 2020 ba Stortinget om at det skulle utformes en ordning som sikret permitterte full lønn i de 20 første dagene av en permittering, der arbeidsgiver skulle dekke to dager, mens staten skulle gi lønnskompensasjon for 18 dager. Arbeidstakerne fikk dermed full lønn i 5 dager ekstra sammenliknet med reglene før pandemien. Lønnskompensasjonsordningen kom på luften 9. juni 2020, og fra og med 8. juli åpnet NAV for at permitterte selv kunne søke

om lønnskompensasjon dersom arbeidsgiver ikke meldte inn opplysningene selv.

I alt er det utbetalt om lag 8 milliarder kroner til om lag 380 000 arbeidstakere i 2020. En del av utgiftene til lønnskompensasjonsordningen ble utbetalt i perioden arbeidsgiver normalt ville utbetalt lønn (15 dager før koronapandemien), mens deler av lønnskompensasjonen har erstattet ordinære dagpenger. For de som var permittert i mer enn 15 dager, ga lønnskompensasjonsordningen en økning i utbetalingene tilsvarende differansen mellom ordinære dagpenger (62,4 prosent) og full lønn. Det er utfordrende å skille dette fra hverandre i utbetalingsstatistikken. Eventuelle utgifter til ordinære dagpenger er ikke fratrukket, og merutgiftene kan i så fall være noe overvurdert.

### Forskudd på dagpenger

Starten av koronakrisen ble krevende for NAV. Etter nedstengningen av samfunnet økte antall henvendelser, og regelendringene som ble vedtatt i starten av pandemien gjorde at flere hadde krav på dagpenger. Antall nye søknader om dagpenger hopet seg opp. For å sikre bemanning av kritiske funksjoner ble det løpende gjort vurderinger av å flytte personell mellom

ulike NAV-enheter. Samtidig var det enkelte NAV-kontor som ble nødt til å stenge mottakene eller redusere åpningstiden.

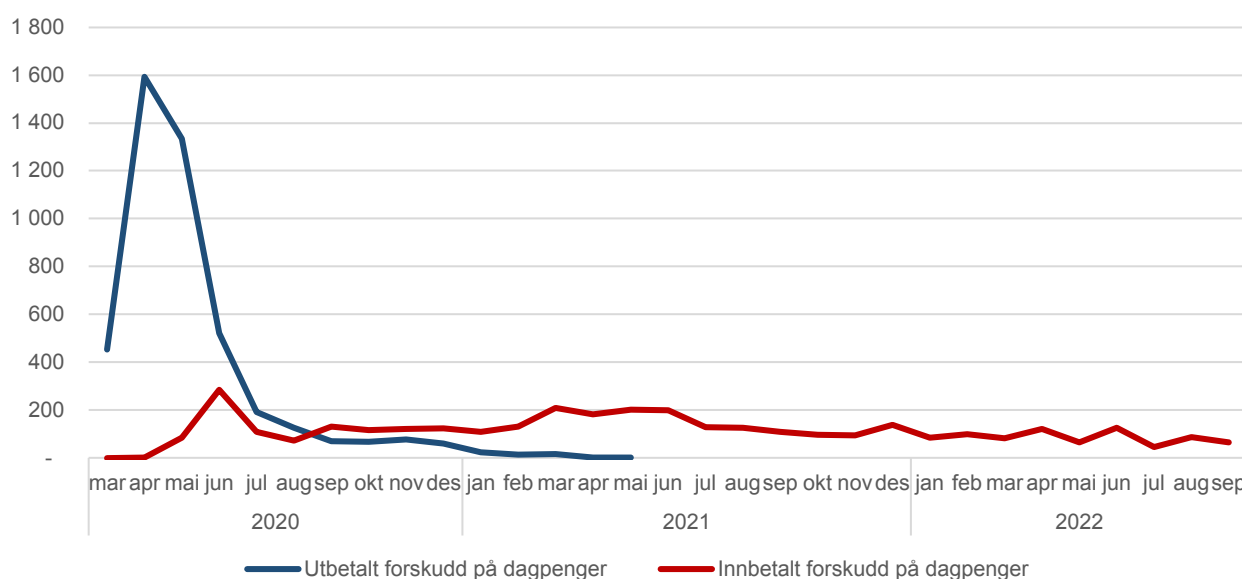
En av de høyeste prioriteringene i denne perioden var å sikre raske utbetalinger til arbeidsledige. 30. mars fikk NAV på plass en forskuddsordning for dagpenger. Løsningen ble laget med en hastighet som var helt uvanlig, både når det gjelder utvikling av IT-løsninger og regelverksarbeid (NAV, 2021). Prinsippet bak forskuddsordningen var at NAV i stor grad visste hva nye dagpengemottakere ville få utbetalt selv om det ikke var foretatt noen ordinær saksbehandling. NAV kunne derfor forskuttere pengene inntil saksbehandlingen var ferdig, og beløpet ble satt til 60 prosent av tidligere lønn inntil 6 G.

Fra 30. mars til 28. april mottok om lag 132 000 personer forskuddet. Bruken var størst blant innvandrere og personer uten høyere utdanning, og blant disse var det flest som hadde mistet all arbeidsinntekt etter nedstengningen (Bakken og Vidal-Gil, 2020). I løpet av 2020 utbetalte NAV 4 490 millioner kroner i forskudd på dagpenger. Forskuddet var ment for å gi inntektssikring frem til dagpengesaken var ferdigbehandlet og

det ble etterbetalt dagpenger fra starten av ledighetsperioden. For å unngå å sette ledige i en vanskelig situasjon, ble tilbakebetalingen av forskuddet utsatt til september 2020. Dermed fikk man i praksis både forskudd og dagpenger i samme periode, inntil forskuddet senere ble krevd tilbake. 1 044 millioner kroner av forskuddsutbetalingene ble tilbakebetalt samme år. I 2021 ble ytterligere 1 664 mill. kroner av forskuddet tilbakebetalt, mens det ble utbetalt om lag 50 mill. kroner i nye forskudd frem til ordningen ble stengt ned 26. mai 2021 (se figur 7).

I 2022 har NAV inntektsført ytterligere 945 millioner kroner i tilbakebetalinger på forskudd av dagpenger. Ifølge NAVs egne prognoser er det ventet tilbakebetalinger på rundt 500 millioner kroner i 2023, og om lag 150 millioner kroner i 2024. Per 1. januar 2023 er det tilbakebetalt om lag 3 400 millioner kroner, som tilsvarer om lag 75 prosent av alle forskuddsutbetalingene fra starten av koronakrisen. Samtidig er det ventet at en del av forskuddet ikke vil bli krevd inn av ulike årsaker, for eksempel på grunn av manglende økonomi blant forskuddsmottakere, eller at forskuddsmottakere dør.

**Figur 7. Utbetalt og innbetalt forskudd av dagpenger, mars 2020 – oktober 2022. I millioner kroner**



Kilde: NAV

## Diskusjon

I løpet av det første halvåret av pandemien lyktes myndighetene med å begrense smitten, og sommeren 2020 ble et lyspunkt for mange. Fornøyelsesparker, treningssentre og serveringssteder åpnet opp, og hele skoleklasser kunne igjen samles. Utover høsten økte smitten igjen, og Norge gikk i november inn i sin andre smittebølge. De fleste regelendringene som er omtalt i denne artikkelen ble innført i starten av koronapandemien, og opprettholdt med noen unntak frem til 1. april 2022. NAV anslår at regelverksendringene samlet har økt utgiftene til dagpenger med om lag 35 milliarder kroner (tabell 1).

I likhet med Norge, innførte myndighetene i andre europeiske land lignende tiltak for å dempe virkningene av koronaviruset. Inntektssikringsordninger for arbeidsledige står sentralt i Europa, men ordningene under koronapandemien var særlig generøse i de nordiske landene (*Labour Institute for Economic Research, 2022*). I starten av pandemien utvidet danske myndigheter rettighetene til dagpenger (arbejdsløshedsdagpenge), permitteringsordningen ble mer fleksibel, og det ble innført en midlertidig inntektssikringsordning for selvstendig næringsdrivende. I Sverige økte myndighetene kompensasjonsgraden i dagpengeordningen (aretslöshetsförsäkring), og det

**Tabell 1.** Oversikt over regelverksendringer på dagpengeområdet knyttet til koronapandemien

Regelendring	Anslåtte merutgifter i millioner kroner, mars 2020 - mars 2022
Lønnskompensasjonsordning for permitterte dagpengemottakere	8 000
Høyere dagpengesats (80 prosent opptil 3 G, deretter 62,4 prosent inntil 6 G)	7 700
Redusert inntektsgrense (0,75 / 2,25 G siste 12/36 kalendermåneder)	500
Redusert krav til arbeidstidstap (40 prosent) og adgang til å jobbe inntil 60 prosent ved siden av dagpengene	1 200
Midlertidig oppheving av de tre ventedagene	1 000
Forlengelser av maksimal slutt dato for dagpengeperiodene til 31. mars 2022	7 000
Særregel for permitterte tredjelandsborgere (fra land utenfor EU/EØS)	100
Særskilte regler for gradering av dagpenger for jordbrukere, taxisjåfører og fiskeindustri	15
Midlertidig ordning for å kombinere dagpenger og utdanning	250
Fritak fra arbeidsgivers lønnsplikt for dag 3-15 for permitterte dagpengemottakere	1 200
Avbruddsperiode for gjenopptak av permitteringsperioder økt fra 6 til 10 uker	3
Midlertidig ferietillegg i 2021 og 2022	4 500
<b>Midlertidige inntektssikringsordninger for arbeidsledige</b>	
Selvstendig næringsdrivende og frilansere	3 300
Lærlinger	170
<b>Forskudd på dagpenger</b>	
Innbetalt, per 1. januar 2023	3 400
Ubetalt til og med 26. mai 2021	4 540
<b>I alt, ekskludert forskudd på dagpenger</b>	<b>≈ 35 000 millioner kroner</b>

Kilde: NAV

ble gitt økonomisk støtte dersom arbeidsgiver og arbeidstaker ble enige om kortere arbeidstid (*Regeringskansliet, 2022*).

I Finland valgte myndighetene å korte ned på varselingstiden for permitteringer fra 14 til 5 dager, ventedagene for dagpenger (inkomstrelaterad dagpenning) ble midlertidig opphevet, og kravet til yrkesaktivitet før ledigheten ble redusert fra 26 til 13 uker (*The Central Organisation of Finnish Trade Unions, 2022*).

Mye tyder på at tiltakene som ble innført i Norge har bidratt til å dempe de negative virkningene av pandemien. Tall fra IMF (2023) viser at fallet i økonomisk aktivitet var mindre i Norge i 2020 og 2021 enn i de andre nordiske landene, og ledigheten har stabilisert seg raskere på et lavt nivå. De midlertidige regelverkssendingene har også bidratt til å dempe presset på økonomisk sosialhjelp til norske kommuner.

## Referanser

Bratsberg, Bernt, Gaute Eielsen, Simen Markussen, Oddbjørn Raaum, Knut Røed og Trond Vigtel (2020). Koronakrisens første uker – hvem tok støytten i arbeidslivet. Frischsenteret. Tilgjengelig fra: <https://www.frisch.uio.no/publikasjoner/?pubid=1514>

Bakken, Frøydis M. & Eugenia Vidal-Gil (2020). Forskuddsutbetalinger av dagpenger under koronakrisen - Hvem benyttet seg av ordningene den første måneden. Arbeid og velferd, 2/2020. Tilgjengelig fra: <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/analyser-fra-nav/arbeid-og-velferd/arbeid-og-velferd/arbeid-og-velferd-nr.2-2020/forskuddsutbetalinger-av-dagpenger-under-koronakrisen-hvem-benyttet-seg-av-ordningen-den-forste-maneden>

Eurostat (2022). *European Statistics*. Tilgjengelig fra: <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database> (Hentet 21.11.2022).

Falch, Nina Skrove, Ines Hardøy og Knut Røed (2011). *Mindre arbeidsledighet uten dagpengerrettigheter?* Søkelys på arbeidslivet. Universitetsforlaget. Tilgjengelig fra: <https://kudos.dfo.no/documents/9665/files/9562.pdf>

IMF (2023) World Economic Outlook. Managing Divergent Recoveries. International Monetary Fund. Washington D.C.

Labour Institute for Economic Research Labore (2022). Review of the current situation in the Nordic countries. Tilgjengelig fra: <https://www.tyollisyysrahasto.fi/globalassets/naf-thomas/dokumentit/merja-kauhanen-naf2022.pdf>

NAV (2021). NAV og koronapandemien. Tilgjengelig fra: <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/nav-og-koronapandemien>

Regeringskansliet (2022) Regeringens arbete med koronapandemin. Tilgjengelig fra: <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/regeringens-arbete-med-koronapandemin/>

Regjeringen (2022) Økonomiske tiltak i møte med virusutbruddet. Oslo. Tilgjengelig fra: <https://www.stortinget.no/koronavedtak>

The Central Organisation of Finnish Trade Unions SAK (2022). Layoff system in Finland and changes during Corona pandemic. Tilgjengelig fra: <https://www.tyollisyysrahasto.fi/globalassets/naf-thomas/dokumentit/pirjo-vaananen-naf2022.pdf>

Statistisk sentralbyrå (2022). Økonomisk sosialhjelp. Statistikk tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/trygd-og-stonad/statistikk/okonomisk-sosialhjelp>

Utdanningsdirektoratet (2021). Konsekvenser av koronapandemien for lærlinger. Tilgjengelig fra: <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-fag-og-yrkesopplaring/analyser/koronapandemien-fagopplaringen/>

# HVORFOR SÅ STERK UFØREVEKST BLANT UNGE I ÅRENE 2014 – 2019?

Av Sigrid Lande<sup>1</sup>

## Sammendrag

I årene 2014-2019 økte antallet nye uføre under 30 år sterkt, og betydelig mer enn i de umiddelbare årene før og etter. Vekstperioden korresponderer med at det løpende var mange som nådde makstiden på arbeidsavklaringspenger (AAP). I årene før 2014 var det ingen som gikk til makstid på AAP, og fra våren 2020 ble det å nå makstiden mindre avgjørende på grunn av vide muligheter for forlengelse. Årene 2014-2019 var derfor spesielle, ved at mange risikerte å stå uten livsoppholdsyttelse fordi de nærmet seg makstiden med AAP. Om dette kan forklare den sterke uførevæksten blant unge i perioden, er tema i denne artikkelen.

Det årlige antallet nye unge uføre var nesten dobbelt så høyt i perioden 2014-2019 som i 2011-2013, og to tredeler av forskjellen gjaldt unge som hadde gått til makstid på AAP. Utviklingen ser ikke ut til å skyldes andre kjennetegn ved de nye unge uføre. Den kan heller ikke forklares med høy avgang fra AAP, for veksten i antallet nye unge uføre var betydelig sterkere enn det man skulle forvente å se ut fra antallet som sluttet å motta AAP i den samme perioden. Fra 2018 gjaldt uførevæksten også unge som hadde mottatt AAP uten å nå makstiden. Dette kan skyldes at det dette året ble innført strengere regler for forlengelse av AAP utover makstiden. Det nye regelverket kan ha gjort det enda viktigere enn før å avklare retten til uføretrygd før makstiden på AAP ble nådd. I 2020-2022 falt antallet nye unge uføre, og mesteparten av nedgangen skjedde blant AAP-mottakere med oppnådd makstid. Samlet indikerer analysen at varighetsbestemmelsene på AAP-ordningen er den viktigste årsaken til uførevæksten blant unge i årene 2014-2019. Om dette vil påvirke andelen som får uføretrygd eller deltar i arbeid på lengre sikt, er likevel et annet spørsmål som ikke besvares i denne artikkelen.

Veksten i tilstrømmingen til uføretrygd gjelder også unge som ikke har mottatt AAP. For denne gruppen må det være andre forhold som driver utviklingen enn varighetsbestemmelsene på AAP-ordningen. De fleste i denne gruppen er under 20 år. Personer som ikke har mottatt AAP, eller som er under 20 år, utgjør en minkende andel av de nye unge uføre i perioden, men i antall og som andel av befolkningen er det jevn vekst. Det kan indikere at uføreutviklingen blant unge også drives av noen mer grunnleggende, men saktegående samfunnsendringer.

<sup>1</sup> Takk til Eirik Grønlien for hjelp med tilrettelegging av data.

## Bakgrunn og problemstilling

Etter flere år med sterk økning i antallet unge uføre, har veksten flatet noe ut etter 2019. Ved utgangen av 2022 mottok 21 800 personer i alderen 18-29 år uføretrygd. Disse utgjorde 2,6 prosent av befolkningen i samme aldersgruppe, og dette er omtrent det samme som ved utgangen av 2021. Utflatingen i antall og andel unge uføre begynte i 2020, med svak vekst både dette året og i 2021 (figur 1).

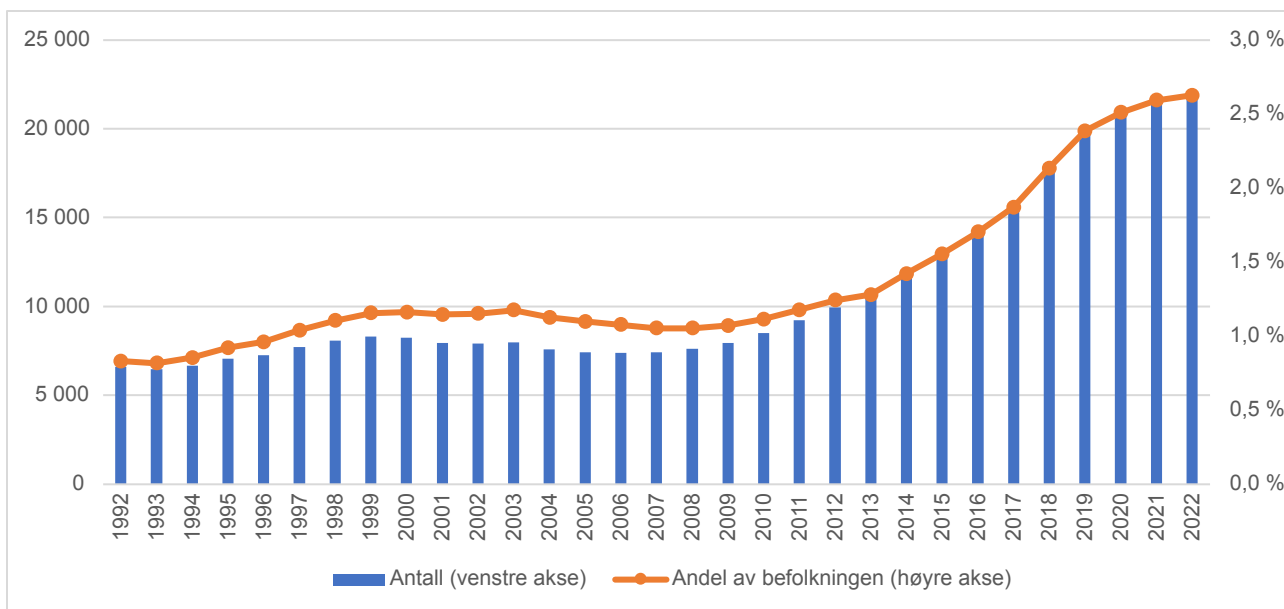
Senere års vekst i antallet unge uføre startet allerede i 2008/2009<sup>2</sup>, men ble intensivert i årene 2014-2019. Mens det ved utgangen av 2013 var 10 400 uføretrygdmottakere i alderen 18-29 år, og disse utgjorde 1,3 prosent av befolkningen i samme aldersgruppe, var tallene økt til 20 100 og 2,4 prosent på samme tid i 2019. I løpet av disse seks årene økte altså uføreandelen blant unge med et gjennomsnitt på nesten 0,2 prosentpoeng per år. Dermed var veksten rundt tre ganger så sterk som i de umiddelbare årene før og etter (figur 1). Utviklingen i årene etter 2013, skyldes

en uvanlig kraftig vekst i antallet nye mottakere (figur 2). I denne artikkelen belyses mulige årsaker.

Også på 1990-tallet økte antall og andel unge med uføretrygd. Og regner vi med mottakere av tidsbegrenset uførestønnad (TU), var det også uførevækst det første tiåret av 2000-tallet (Bragstad 2018). Flere har forsøkt å forklare utviklingen, og generelt ser det ut til at uførevæksten blant unge skyldes en kombinasjon av både regelverkendringer på trygdeområdet, og mer underliggende samfunnsendringer som økt åpenhet om psykiske lidelser og økt bruk av diagnoser (Berg og Thorbjørnsrud 2009, Bråten og Sten-Gahmberg 2022). I tillegg har utviklingen blitt satt i sammenheng med at flere barn og unge overlever med alvorlige medfødte tilstander (Brage og Thune 2015), og at arbeidsmarkedet over tid har endret seg med økt krav til kompetanse og færre jobber for ufaglærte (Berg og Thorbjørnsrud 2009).

Når det gjelder perioden 2014 – 2019, synes veksten i antallet nye unge uføre å være sterkere enn det en skulle

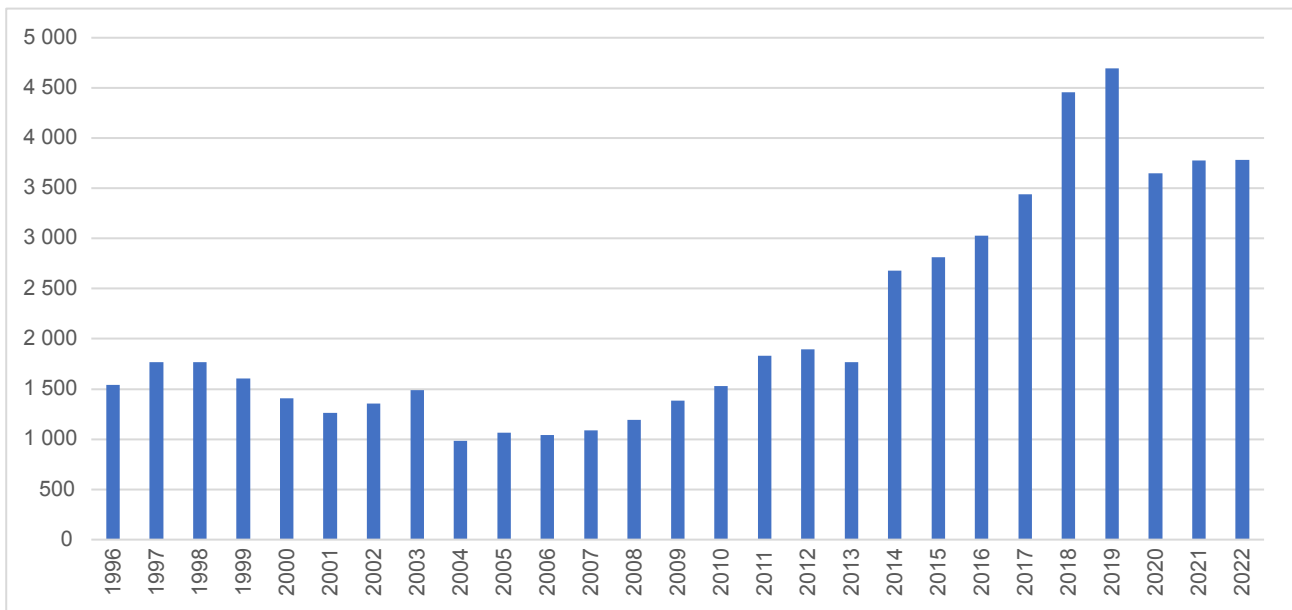
**Figur 1.** Antall og andel mottakere av uføretrygd i alderen 18-29 år. 1992 – 2022.



Kilde: NAV

<sup>2</sup> Hvordan veksten har forløpt avhenger av hvordan man definerer uføre. I denne analysen inkluderes kun mottakere av varig uføretrygd. I andre studier inkluderes også mottakere av tidsbegrenset uførestønnad (TU) og eventuelt også tidligere TU-mottakere overført til arbeidsavklaringspenger.

**Figur 2. Antall nye mottakere av uføretrygd i alderen 18-29 år. 1996 – 2022.**



Kilde: NAV

forvente å se bare ut fra generelle samfunnsendringer. Fra tidligere studier, vet vi også at regelverket for midlertidige helseytelser kan virke inn på overgangen til uføretrygd (Brage og Thune 2015 og Bragstad 2018). AAP er en slik midlertidig ytelse forbeholdt personer som har nedsatt arbeidsevne på grunn av helseårsaker, og ytelsen mottas ofte etter sykepenger og før uføretrygd. Formålet med AAP er å sikre livsopphold mens mottakeren får medisinsk behandling, deltar i arbeidsmarkedstiltak eller får annen hjelp og støtte til å komme i jobb. For å få innvilget uføretrygd er det også et vilkår at hensiktsmessig behandling og arbeidsrettede tiltak er forsøkt, og de fleste som får innvilget uføretrygd har mottatt AAP. Det er dermed relevant å undersøke om den sterke uføreveksten blant unge i årene etter 2013 kan knyttes til regelverket for AAP.

### Flere nye unge uføre som følge av varighetsbegrensningen på AAP?

Uføreveksten i 2014-2019 korresponderer med at det i denne perioden løpende var personer som nådde makstiden på AAP. Før 2014 var det ingen som nådde makstiden, og det skyldes at AAP ble innført i 2010, med en ordinær maksvarighet på fire år. I årene 2020-2022 ble ytelsen automatisk forlenget i de fleste saker grunnet koronapandemien, og i påvente av nye varig-

hetsbestemmelser innført i 2022 (se faktaboks). Årene 2014-2019 var derfor spesielle ved at det løpende var mange AAP-mottakere som risikerte å stå uten livsoppholdsyttelse fordi de nærmet seg makstiden. Dette kan ha bidratt til at flere ble avklart til uføretrygd. I en nylig gjennomført kvalitativ studie finner Ekelund (2022), at veiledere som følger opp unge AAP-mottakere dreier oppmerksomheten fra avklaring av arbeidsmuligheter til avklaring mot uføretrygd når det nærmer seg slutten på stønadsperioden. Risiko for at brukeren skal bli stående uten livsoppholdsyttelse gjør det viktig å dokumentere at personen er så syk at det kvalifiserer for uføretrygd. Dette kan gjøre at unge i noen tilfeller avklares til uføretrygd litt for raskt, og uten at alle muligheter for arbeid er uttømt (Ekelund 2022, s.10). I tillegg har en kvantitativ studie vist at hvor lenge man maksimalt kan motta AAP, påvirker hvor raskt man blir avklart (Myhre og Kann, 2022).

Problemstillingen for analysen i denne artikkelen er om den sterke veksten i antallet nye unge uføre i årene 2014-2019 er relatert til det å nå makstiden på AAP. Dersom dette er tilfelle skulle vi forvente å se at veksten først og fremst gjelder de som har gått til makstid, og at utviklingen ikke kan forklares med andre endringer i kjennetegn ved de nye unge uføre.

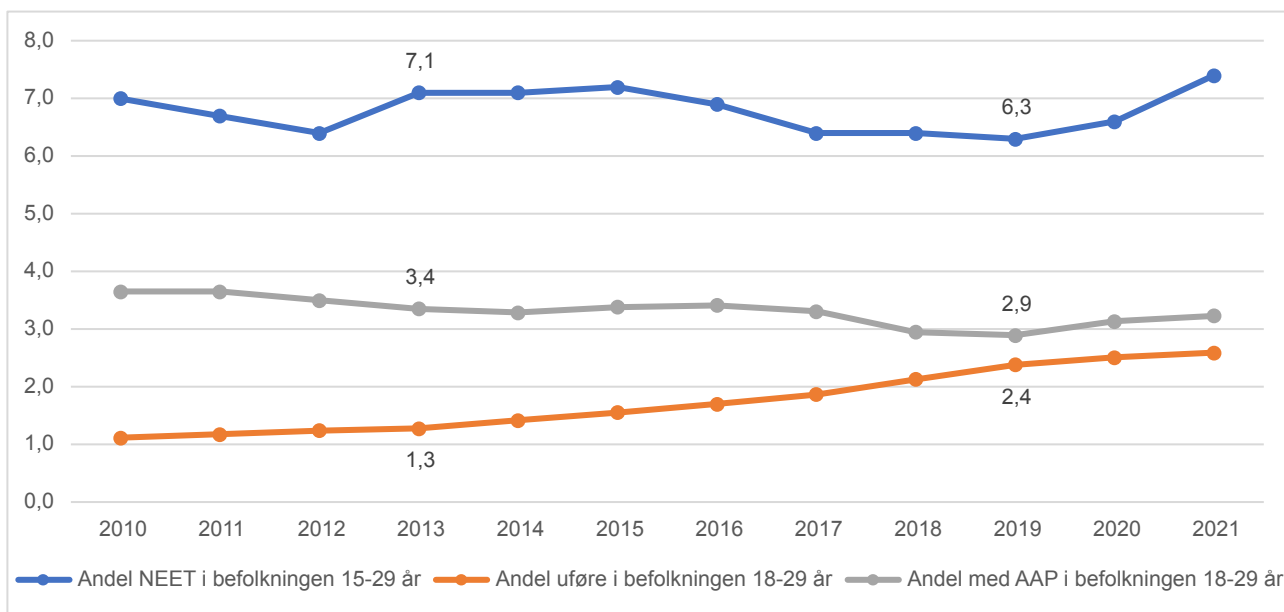
### Uførekost blant unge – et overdrevet problem?

Det kan innvendes at den høye oppmerksomheten på uførekosten blant unge ikke er så relevant. Kann og Sutterud (2017) har vist at den samlede andelen unge som mottar livsoppholdsytelser fra NAV sank i perioden 1992-2017. I tillegg viser SSBs arbeidskraftsundersøkelse at andelen i den unge i befolkningen (15-29 år) som står utenfor arbeid, utdanning eller opplæring (NEETs), har holdt seg relativt stabil senere år, (SSB 2022, van der Weel 2022). Faktisk var andelen unge utenfor arbeid og utdanning lavere i 2019 enn i 2013, til tross for den sterke uførekosten (figur 3). Om unge mottar AAP eller uføretrygd har heller ingen umiddelbare samfunnsøkonomiske konsekvenser, og for de som uansett er for svakt fungerende til å delta i arbeid, er det en fordel at avklaringsløpet ikke drar ut i tid. Slik sett kan det tenkes at veksten i antallet nye unge uføre kun innebærer en fremskynding av uføretidspunktet, og at de fleste uansett ville fått uføretrygd etter hvert.

Samtidig kan det være grunn til bekymring hvis innvilgelse av uføretrygd gir mer utenforskap på sikt. Når

personer får innvilget uføretrygd avsluttes normalt den arbeidsrettede oppfølgingen fra NAV-kontoret, og noen unge kunne kanskje ha kommet i jobb om de hadde fått litt mer tid på seg. Overgang til uføretrygd kan også oppleves som et nederlag for den enkelte, og det er ikke gitt at alle som fyller vilkårene til uføretrygd ville foretrukket denne ytelsen dersom de kunne gått lenger med AAP. Uførekosten blant unge ser også ut til å representere noe mer enn en ren forskyvning av unge fra en ytelse til en annen. Andelen unge som mottar AAP har falt mindre enn veksten i andelen som mottar uføretrygd (figur 3). I praksis er det også relativt få som kombinerer uføretrygden med arbeid, og få går ut av denne ordningen annet enn ved alderspensjonering eller død (Ellingsen 2023)<sup>3</sup>. I dette perspektivet er det ikke urimelig å søke etter mulige forklaringer til uførekosten blant unge. Uførekost som skyldes regelverksmekanismer, vil det også være enklere å finne tiltak mot enn uførekost som skyldes generelle samfunnsendringer. Samlet sett er det derfor relevant å undersøke om regelverket på AAP kan ha bidratt til at flere unge blir uføre.

**Figur 3.** Prosentandelen i befolkningen 15-29 år som er utenfor arbeid og utdanning (NEETs) og prosentandelen i befolkningen 18-29 år som mottar hhv. uføretrygd og arbeidsavklaringspenger (AAP).



Kilde: NAV og SSB

<sup>3</sup> Rundt 18 prosent av uføretrygdede deltar i arbeid, og rundt 75 prosent av avgangen fra uføretrygd gjelder overgang til alderspensjon, mens rundt 15 prosent gjelder død.



### Varighetsbestemmelser for arbeidsavklaringspenger (AAP)

Trygdeytelsen AAP ble innført i 2010, og i de første årene med ordningen var den ordinære stønadperioden maksimalt fire år. Stønadperioden kunne i særlige tilfeller forlenges, og vilkårene for forlengelse var regulert i forskrift. Iht. til forskriften kunne arbeidsavklaringspengene forlenges dersom mottakeren hadde behov for en særlig langvarig periode med utredning eller oppfølging, og etter en arbeidsevnevurdering ble vurdert å ha «en viss mulighet for å komme i arbeid».

I 2018 ble stønadperioden redusert fra fire til tre år, men endringen gjaldt bare nye AAP-mottakere. Det ble også satt en begrensning på maksimalt to år for forlengelser utover den ordinære stønadperioden. I tillegg ble det gjort endringer i vilkåret for å få slike forlengelser. Forlengelse kunne nå bare gis dersom AAP-mottakeren hadde blitt forsinket i avklaringene mot arbeid/uføretrygd på grunn av langvarig (medisinsk) utredning, eller fordi hen hadde vært forhindret fra å kombinere medisinsk behandling og arbeidsrettede tiltak. Vilket for forlengelse ble på den måten «tilbakeskuende», ved at det tok utgangspunkt i forhold fra tidligere i stønadperioden. Endringen innebar i praksis at færre personer enn før fylte vilkåret for forlengelse, og dette var også intensjonen med endringen.

Under koronapandemien ble det gjennom forskrift gitt vide muligheter for forlengelse av arbeidsavklaringspengene utover maksimaltiden, og de fleste som gikk til makstid fikk ytelsen automatisk forlenget. Med ny regjering høsten 2021, ble det igangsatt et arbeid for å endre regelverket slik at flere kunne få forlengelse. I påvente av det nye regelverket fikk alle som ønsket det forlenget arbeidsavklaringspengene.

Nytt regelverk trådte i kraft 1.juli 2022. Det ble ikke gjort endringer i varigheten av den ordinære stønadperioden, eller maksimal varighet av forlengelser, men vilkåret for å få forlengelse ble endret slik at det ikke lenger var tilbakeskuende, kun fremadskuende. Etter gjeldende regelverk kan forlengelser gis dersom AAP-mottakeren er nær ved å komme i arbeid eller øke arbeidsevnen sin til mer enn 50 prosent, eller dersom hen deltar på et opplærings-tiltak.

### Uførevækst og betydningen av regelverk

Endringer i regelverket for midlertidige trygdeytelser har ved flere anledninger hatt vesentlig innvirkning på antallet mottakere av varig uføretrygd. For grundigere redegjørelse av dette, se Brage og Thune (2015) og Bragstad (2018). Her gjennomgås kort det vi vet om betydningen av de to ordningene tidsbegrenset uførestønad (TU) og arbeidsavklaringspenger (AAP).

### Tidsbegrenset uførestønad og forsinkede overganger til varig uføreytelse

Da ordningen tidsbegrenset uførestønad (TU) ble innført i 2004 ble det færre nye med varig uføretrygd i en periode. TU hadde i utgangspunktet de samme inngangsvilkårene som varig uføretrygd, men den hadde en maksimal varighet på fire år, og skulle gis til personer der det fortsatt var håp om å komme i jobb etter hvert. I praksis var det oftest unge som fikk vedtak om den tidsbegrensede uføreytelsen i stedet for den varige (Bragstad 2009 og 2018). Derfor var det i årene 2004 – 2010 relativt få nye mottakere av varig uføretrygd under 30 år (figur 2).

Mange av TU-mottakerne ble likevel innvilget varig uføretrygd etter hvert, gjerne i forbindelse med at de nådde maksimaltiden, noe de første gjorde i 2008. De som fortsatt mottok TU i 2010, ble overført til AAP 1.mars dette året, men også blant disse tidligere TU-mottakerne fikk de fleste med tiden innvilget varig uføretrygd<sup>4</sup>. En god del av uførevæksten i perioden 2008 - 2014, skyldtes dermed det vi kan kalle «forsinkede» overganger fra midlertidig til varig uføreytelse<sup>5</sup>.

### Arbeidsavklaringspenger og avklaring av overførte mottakere i 2014

På lignende måte, kan innføringen av AAP ha bidratt til å utsette tidspunktet for overgang til uføretrygd, og dermed ha påvirket den umiddelbare utviklingen i uføretallene. Alle de som ble overført til AAP fra de ytelsene som AAP erstattet<sup>6</sup>, kunne få inntil fire nye år på denne ordningen, uavhengig av hvor lenge de hadde mottatt en av de foregående ytelsene. Mange ble riktignok fer-

<sup>4</sup> Ved utgangen av februar 2014 hadde 71 prosent av dem hatt overgang til uføretrygd (Lande 2014). Ett år senere hadde 44 prosent av de gjenværende AAP-mottakerne som var tidligere TU-mottakere fått innvilget varig uføretrygd (Sørbo og Ytterborg 2015).

<sup>5</sup> Det reelle uføretidspunktet for mange var ved tilståelse av tidsbegrenset uførestønad, og siden det særlig var unge som først fikk den tidsbegrensede ytelsen, har forskning på uføreutviklingen blant unge til dels studert utviklingen av flere mottakergrupper under ett, dvs. TU-mottakere, tidligere TU-mottakere som var overført til arbeidsavklaringspenger, og mottakere av varig uføretrygd. Bragstads tall (2018) inkluderer alle disse tre gruppene, mens Bråthen og Gahmbergs tall (2022) omfatter TU-mottakere og mottakere av varig uføretrygd.

<sup>6</sup> Rehabiliteringspenger og attføringspenger i tillegg til tidsbegrenset uførestønad.

dig avklart (til arbeid, uføretrygd eller annet), og sluttet å motta AAP i god tid før makstiden var nådd, men i mange tilfeller ble avklaringen utsatt frem til makstiden nærmet seg. Status ved utgangen av september 2013 var at mer enn en tredel fortsatt mottok arbeidsavklaringspenger blant de som hadde blitt overført til ordningen i 2010 (Lande 2014). Unge under 30 år var overrepresentert blant de som våren 2014 passerte fire år med arbeidsavklaringspenger (Sørbø og Ytterborg 2015). Unge fikk oftere enn andre aldersgrupper forlenget arbeidsavklaringspengene utover makstiden (ibid), men at mange måtte få sine trygderettigheter avklart, er likevel den mest nærliggende forklaringen til at antallet nye unge uføre økte sterkt i 2014.

### **Eskalerende uførevækst til tross for AAP-forlengelser i 2015-2019**

Det viste seg imidlertid at uførevæksten var mer enn en forbigående bølge. Antallet nye unge med uføretrygd fortsatte å øke i årene etter 2015, og veksten var i liten grad drevet av AAP-mottakere som hadde mottatt tidsbegrenset uførestønad (Bragstad 2018, figur 2). Den skjedde også til tross for at mange fikk forlenget AAP-perioden utover den ordinære maksimaltiden. At muligheten for forlengelse tross alt hadde dempet uførevæksten, ble tydelig i 2018. Da ble vilkårene for AAP-forlengelser strammet inn, og antallet som fikk innvilget uføretrygd steg enda sterkere enn i foregående år (figur 2). Det kan se ut til at de nye reglene i mange tilfeller presset fram avklaringer mot (arbeid og) uføretrygd på et tidligere tidspunkt enn det som hadde vært nødvendig før 2018. Kann og Dokken (2019) finner at sannsynligheten for å slutte å motta AAP økte spesielt for mottakere med lange varigheter i 2014 og 2018, og at dette ga økt overgang til både arbeid og uføretrygd. At innstramningen i 2018 ga økt overgang til uføretrygd vises også av Lima og Grønlien (2020) og Lima m.fl. (2023).

### **Redusert uføretilgang i 2020 - 2022**

Fra 16.mars 2020 og ut oktober 2022 ble behovet for avklaringer mot uføretrygd igjen dempet. I denne perioden fikk de fleste som gikk ut AAP-perioden forlenget ytelsen etter en midlertidig forskrift som ble iverksatt i forbindelse med koronapandemien. Forskriften ble deretter fornyet i påvente av nye varighetsbestemmelser. Samtidig falt antallet nye unge uføre noe. Tilstrømmin-

gen var riktignok fortsatt høy i årene 2020-2022, med et årlig antall nye unge uføre om lag som i 2017 (figur 2). En mulig forklaring kan være at de første AAP-mottakerne med ordinær stønadsperiode på tre år i stedet for fire år, begynte å nærme seg makstiden. Til tross for at det var mulig med forlengelse i de fleste saker, har det vist seg at perioden man mottar AAP blir kortere når den ordinære maksvarigheten blir kortere (Myhre og Kann, 2022).

### **Uførevækst og betydningen av samfunnsendringer**

Dersom uførevæksten i årene 2014-2019 også gjelder unge som ikke har mottatt AAP, må dette ha med andre forhold å gjøre enn varighetsbestemmelsene på AAP-ordningen. Mulige forklaringer kan da være ulike endringer i samfunnet, og mye av forskningen om unge og uføretrygd har konsentrert seg om betydningen av samfunnsendringer. Når det gjelder uføretrygding generelt, så har forskere blant annet vært opptatt av hvordan endringer i, og utstøting fra, arbeidslivet kan bidra til at flere blir uføre (se f.eks. Fevang og Røed 2006). En kvalitativ studie konkluderte likevel med at andre årsaker så ut til å være viktigere blant unge. Studien viste at en stor del av de unge uføre hadde hatt det svært vanskelig i barndommen, og at årsaken var omsorgssvikt og dysfunksjonelle familieforhold (Olsen m.fl. 2009).

En samfunnsendring som ofte nevnes er at det har blitt mer åpenhet om og aksept for psykiske lidelser, og at helsetjenesten oftere enn før setter diagnoser på tilstander som før forble udiagnostisert. En slik sykkelgjøring, eller medikalisering av vanlige livsutfordringer kan tenkes å bidra til at flere unge blir uføre. Dette kan skje ved at ambisjonene om hva som er mulig å oppnå av utdanning og arbeid, senkes av både den enkelte selv og av omgivelsene rundt. Det kan føre til at flere faller utenfor nettopp utdanning og arbeid, og dermed får behov for trygdeytelser (Berg og Thorbjørnsrud 2009, Bråten og Sten-Gahmberg 2022). Markussen og Røed (2020) finner at tilbøyeligheten til å utrede og behandle psykiske helseplager blant unge varierer mellom kommunene, og at unge i kommuner med høy tilbøyelighet, har høyere risiko for frafall fra videregående skole og mottak av helserela-

terte ytelser, og lavere sannsynlighet for å komme i jobb. Funnene indikerer at medikalisering av barn og unge bidrar til utstøting fra skole og arbeidsliv. Om medikalisering er en vesentlig årsak til *uførekosten* blant unge, er likevel et annet spørsmål.

Det er også en mulighet for at uførekosten blant unge skyldes mer faktiske endringer i unges mentale helse. Helt ny forskning (Vejrup m.fl. 2023) indikerer at barns kosthold tidlig i livet har betydning for både personlighet og symptomer på angst og depresjon ved 8 års alder. Samtidig viser studier at angst, depresjon og atferdsforstyrrelser er de største diagnosegruppene blant personer som blir uføre i 20-årene (Bråten og Sten-Gahmberg 2022).

Tidligere analyser har vist at uførekosten blant unge har vært sterkest for de under 20 år, og at veksten særlig gjelder diagnoser innenfor kategoriene utviklingshemming og autisme (Brage og Thune 2015, Bragstad 2018, Bråten og Sten-Gahmberg 2022). Mulige årsaker kan være den medisinske utviklingen og at flere barn overlever med alvorlige diagnoser (Brage og Thune 2015) men også at flere barn og unge blir diagnostisert med disse tilstandene (Bråten og Sten-Gahmberg 2022). I prosent av befolkningen er antallet nye uføre under 20 år høyere enn for befolkningen i 20-årene, og dette gjelder spesielt for 18-åringene. Siden de som blir uføre ved 18 års alder kan tilhøre aldersgruppen 18-29 i opptil 12 år, har de stor innvirkning på uføreandelen blant unge (Bragstad 2018).

## Data, metode og begrepsavklaringer

I analysen tar jeg utgangspunkt i alle nye mottakere av uføretrygd i alderen 18-29 år i perioden 2011 – 2022. Nye mottakere er definert som personer som mottar uføretrygd i en bestemt måned, men ikke i de to foregående månedene. I alt er det registrert 37 790 tilfeller av tilgang til uføretrygd under 30 år i den aktuelle perioden. Etter fjerning av dubletter (mer enn én registrert tilgang samme år) består datasettet av 37 502 tilfeller av tilgang til uføretrygd<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Enkelte personer er registrert med tilgang til uføretrygd flere ganger (ulike år), og i alt består materialet av 37 295 unike personer.

Dataene inneholder opplysninger om kjønn, innvandringsstatus, år/måned for første utbetaling av uføretrygd, og den enkeltes alder på dette tidspunktet. Videre er det koplet på informasjon om personen har mottatt AAP i løpet av det siste året eller i det hele tatt. Nye uføre som tidligere har mottatt AAP etter overgangsregler, dvs. at de i 2010 ble overført fra de foregående ordningene, er merket med hvilken ytelse de ble overført fra. For nye uføre som har mottatt AAP uten å være overført fra tidligere ordninger, er det opplysninger om varighet tilbake til første registrerte måned med AAP. For de med overgang fra AAP til uføretrygd i 2015 og senere, er det også opplysninger om gjestående tid fram til slutt på ordinær stønadsperiode (makstid), og om personen hadde en stønadsperiode på 3 eller 4 år.

I analysen undersøkes utviklingen i kjennetegn ved de nye unge uføre, for å se om uførekosten i større grad gjelder noen grupper enn andre. Antallet unge med overgang fra AAP til uføretrygd sammenholdes også med publisert statistikk over antall personer under 30 år med avgang fra AAP (som har avsluttet AAP).

I teksten benyttes en del forkortelser og begreper for å gjøre språket enklere og mindre omstendelig. Disse har følgende forklaringer:

- «Tilstrømming til uføretrygd», «tilgang til uføretrygd» og «uføretilgangen»: Antallet nye mottakere av uføretrygd
- «Ordinær stønadsperiode»: viser til den ordinære varighetsbestemmelsen for arbeidsavklaringspenger, regulert i Folketrygdlovens §11-12, dvs. en varighet på tre år for nye tilfeller i 2018 og senere. Før 2018 var den ordinære stønadsperioden fire år.
- «Forlenget AAP-periode», «forlenget stønadsperiode» og «forlengelse»: Her menes at arbeidsavklaringspengene forlenges utover maksimaltiden for den ordinære stønadsperioden. Slike forlengelser skjer etter en egen unntakshjemmel i §11-12
- «Unntak» og «unntakshjemmelen»: Unntak fra hovedregelen om ordinær maksimal stønadsperiode, dvs. videreføring av arbeidsavklaringspengene utover ordinær maksimaltid
- «Maksimaltid» og «makstid»: Viser til tidspunktet der AAP-mottakeren har brukt opp sine rettigheter til å motta AAP innenfor ordinær stønadsperiode.

## Resultater

Med utgangspunkt i data om nye uføre under 30 år, undersøker jeg hva som kjennetegner veksten i årene 2014-2019, samt den noe reduserte uføretilgangen i årene 2020-2022.

### En økende andel av de nye unge uføre har mottatt arbeidsavklaringspenger

Økningen i antallet nye unge uføre i årene 2014-2019 er størst i gruppen som har mottatt AAP i forkant (figur 4). Personer med overgang fra AAP utgjør dermed over tid en økende andel av de nye unge uføre. Andelen steg tydelig i 2014 og i 2018, og har etter begge disse årene lagt seg på et litt høyere nivå enn før. Det ser dermed ut til at uførevæksten knytter seg til forhold som inntrådte disse to årene. 2014 var året da AAP-mottakere begynte å nå makstiden på AAP, mens 2018 var året da AAP-regelverket ble endret. Blant annet ble det vanskeligere å få forlenget ytelsen utover makstiden.

I samme periode er det også vekst i antallet nye unge uføre som ikke har mottatt AAP. Veksten i denne gruppen er svakere, men samtidig jevnere. Antallet synker litt

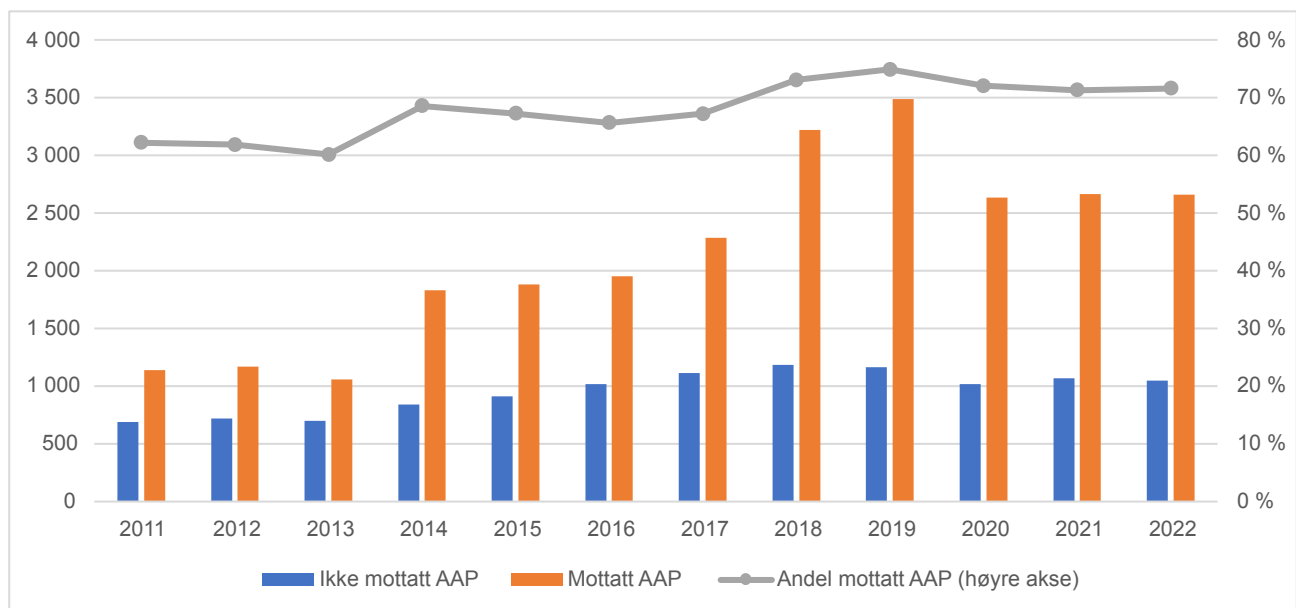
og flater ut i årene 2020-2022, tilsvarende som for tidligere AAP-mottakere. Unge som får innvilget uføretrygd uten å ha gått veien om AAP, vil gjerne ha alvorlige medfødte tilstander, eller lidelser der det anses som lite hensiktsmessig å forsøke arbeidsmarkedstiltak eller medisinsk behandling for å komme i jobb.

### Uførevæksten sterkt knyttet til personer som har nådd maksstiden med AAP

Personer som har gått til makstid på AAP utgjør nesten halvparten (46-47%) av de nye unge uføre med overgang fra AAP i årene 2015-2017 (figur 5). Til sammenligning gjaldt dette ingen i årene 2011-2013. Antallet som hadde mottatt AAP men ikke nådd maksimaltiden, endret seg samtidig lite. Det er altså de som nådde makstiden på AAP som driver uførevæksten blant de tidligere AAP-mottakerne fra 2015 av, og sannsynligvis også i 2014, selv om vi ikke har data som kan bekrefte dette<sup>8</sup>.

I 2018 økte andelen blant de tidligere AAP-mottakerne som hadde gått til makstid. Dette samsvarer med regelverksendringene dette året, som gjorde det vanskeligere enn før å få forlenget AAP etter unntaks-

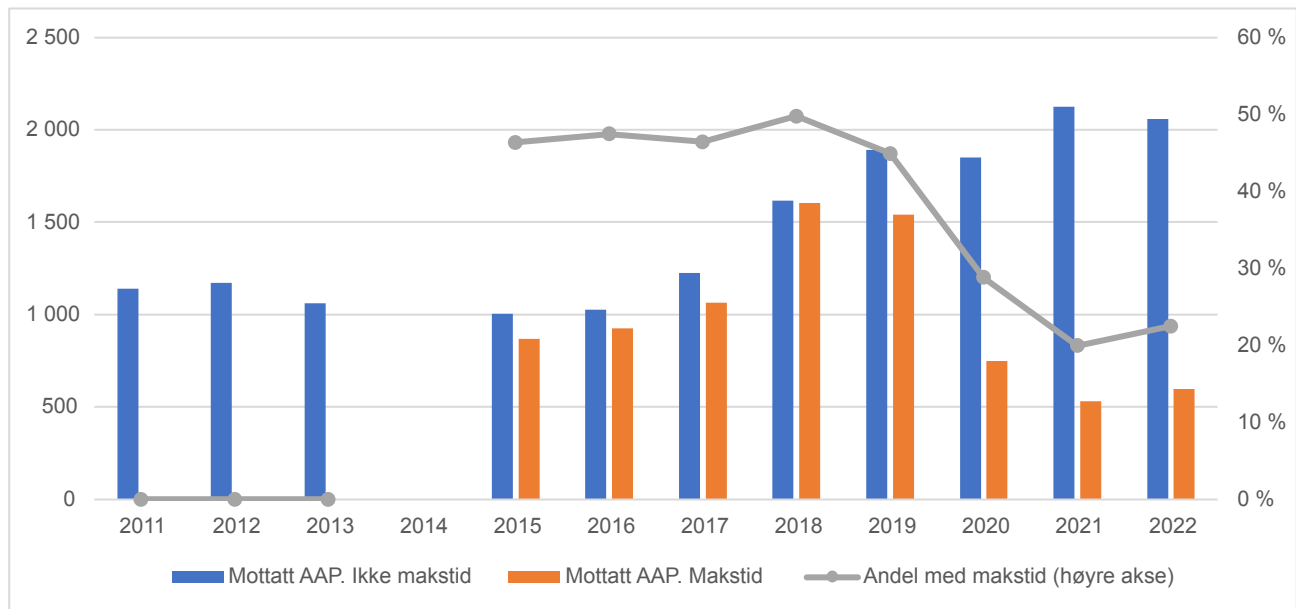
**Figur 4.** Antall nye uføre under 30 år, fordelt på personer som har mottatt AAP og ikke mottatt AAP i løpet av det siste året (2011 – 2022).



Kilde: NAV

<sup>8</sup> Data om antall og andel tidligere AAP-mottakere som har gått til makstid på AAP foreligger ikke for 2014.

**Figur 5.** Antall nye uføre under 30 år med overgang fra AAP. Fordelt på personer med og uten gjenstående varighet på AAP, dvs. hhv. ikke makstid og makstid. 2011-2013 og 2015-2022.



Kilde: NAV

bestemmelsen. At denne innstramningen ga flere unge med uføretrygd, er også vist i andre studier (Lima og Grønlien 2020, Lima m.fl. 2023). Imidlertid var det i 2018 også en tydelig vekst i antallet nye unge uføre som hadde mottatt AAP uten å nå makstiden. En mulig forklaring kan være at innstramningen i muligheten for forlengelse gjorde at flere søkte om uføretrygd før oppnådd makstid på AAP, slik at risikoen for å stå uten inntekt ble redusert.

I 2019 fortsatte veksten i antallet nye unge uføre som ikke hadde nådd maksimaltiden på AAP, mens antallet falt litt for de med oppnådd makstid. Nedgang i sistnevnte gruppe kan skyldes at disse også inkluderer personer som har fått videreført arbeidsavklaringspengene etter unntaksbestemmelsen. Antallet AAP-mottakere med slike forlengelser ble sterkt redusert allerede året før (Ellingsen 2019).

### Utflating i 2020-2022 grunnet færre med overgang fra makstid AAP

I årene 2020-2022 sank antallet nye unge uføre noe (figur 2). Dette skyldes i hovedsak at gruppen nye uføre med oppnådd makstid på AAP gikk ned (figur 5 og 6). Utviklingen rimer med at AAP-regelverket i denne

perioden tillot forlengelser utover makstiden i de fleste saker. Dette har sannsynligvis dempet det umiddelbare behovet for å avklare retten til uføretrygd.

Samtidig ble det også litt færre nye unge uføre som ikke hadde mottatt AAP (figur 4 og 6). Dette kan delvis ha sammenheng med størrelsen på fødselskullene som ble 18 og 19 år disse årene. Langt de fleste av de nye unge uføre som ikke har mottatt AAP er under 20 år<sup>9</sup>, og regnet per 1000 i den ikke-uføre befolkningen, er det bare i 2020 at tilgangen til uføretrygd blant unge under 20 år var spesielt lav (figur 11a). Utviklingen dette året kan ha sammenheng med koronapandemien. Det at flere tilbragte mer tid med familien, kan ha gjort at overgangen til voksenlivet i noen grad ble utsatt for unge med alvorlige helsetilstander, slik at færre søkte om uføretrygd dette året.

Antallet nye unge uføre som hadde mottatt AAP, men uten å nå maksimaltiden, gikk derimot ikke ned under

<sup>9</sup> I perioden 2011-2019 var i gjennomsnitt 79 prosent av de nye unge uføre som ikke hadde mottatt AAP under 20 år. Motsatt hadde 83 prosent av de nye uføre under 20 år ikke mottatt AAP (ikke vist i figur/tabell).

pandemien (figur 5). Det stabiliserte seg riktignok noe, etter sterk vekst i 2018 og 2019. I denne gruppen utgjorde personer med maksimal stønadperiode på tre år i stedet for fire, en økende andel (figur 6). Tidligere analyser har vist at om den ordinære maksimaltiden på AAP er fire eller tre år, har stor innvirkning på hvor raskt personer kommer i arbeid eller starter med uføretrygd. Forskerne bak denne studien argumenterer for at det er selve makstidstidspunktet, og ikke hvor lenge de har mottatt AAP, som påvirker avklaringsstidspunktet (Myhre og Kann 2022). En annen studie har vist at forkortet stønadperiode gir økt sannsynlighet for overgang til uføretrygd for unge under 30 år, men ikke for aldersgruppen 30-50 år (Myhre 2021).

### To tredeler av den økte uføretilgangen gjelder unge med oppnådd makstid AAP

Samlet ser vi at veksten i antallet nye unge uføre i årene 2014-2019 er sterkt knyttet til personer som har gått til maksimaltid på AAP. I årene 2015-2019 var det i gjennomsnitt dobbelt så mange nye unge uføre

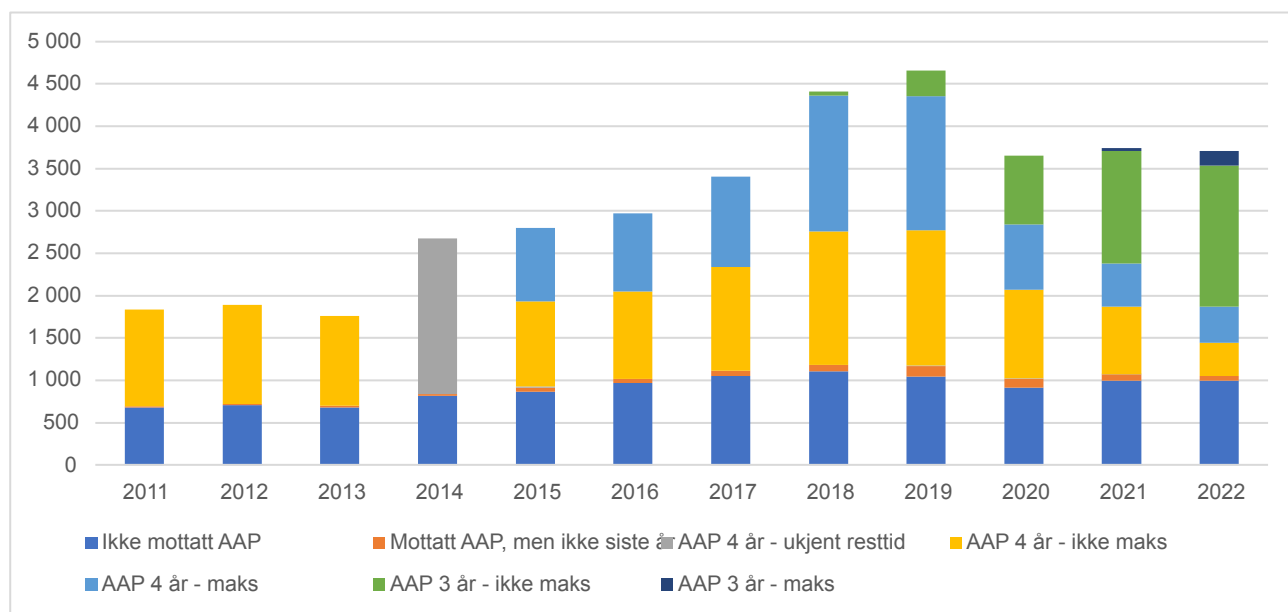
per år enn i perioden 2011-2013. Personer med oppnådd makstid på AAP utgjorde 66 prosent av denne forskjellen, mens tidligere AAP-mottakere uten oppnådd makstid utgjorde 13 prosent og unge uten mottatt AAP utgjorde 21 prosent (tabell 1). To tredeler av den økte uføretilgangen mellom de to periodene gjaldt altså unge som hadde gått til maksimaltiden på AAP<sup>10</sup>. Det er dermed denne gruppen som bidrar sterkest til uførevæksten. Den samme gruppen bidrar også til 81 prosent av nedgangen i antallet nye uføre i 2020.

I alt bidrar tidligere AAP-mottakere (med og uten oppnådd makstid) til 79 prosent av uførevæksten i årene 2014-2019, og 85 prosent av nedgangen fra 2019 til 2020 (tabell 1).

### Naturlig avklaring av langtidsmottakere av AAP ?

Resultatene indikerer at uførevæksten blant unge i årene 2014-2019 har sammenheng med at mange nådde makstiden på AAP. Om det også, eller egentlig, er andre forhold som driver utviklingen, er vanskelig

**Figur 6.** Antall nye uføre under 30 år, fordelt på grupper etter mottak av AAP, og opplysninger om stønadperiodens varighet og oppnådd makstid.



Kilde: NAV

<sup>10</sup> Andelen av veksten er større om vi ser bort fra 2018 og 2019, da det også var sterk vekst i antallet nye uføre med overgang fra AAP uten oppnådd makstid.

**Tabell 1. Antall nye med uføretrygd under 30 år.**

	Ikke mottatt AAP siste år	AAP siste år. Ikke gått til makstid	AAP siste år. Gått til makstid	Nye uføre i alt
2011-2013 (gj.sn.antall pr.år)	705	1 124	0	1 829
2015-2019 (gj.sn.antall pr.år)	1 080	1 355	1 207	3 647
Endring	375	232	1 207	1 819
Prosentvis fordeling av endringen	21 %	13 %	66 %	100 %
2019	1 167	1 899	1 579	4 656
2020	1 020	1 861	767	3 654
Endring	-147	-38	-812	-1 002
Prosentvis fordeling av endringen	15 %	4 %	81 %	100 %

Kilde: NAV

å si. For eksempel kan det være kjennetegn ved de som går til makstid som predikerer både lang varighet på AAP og høy sannsynlighet for overgang til uføretrygd. Over tid kan det også ha skjedd en opphopning av unge som har vært lenge på AAP, og avklaring av disse kan ha bidratt til uførevæksten. Alternativt kunne en tenke seg at andelen med overgang fra AAP til uføretrygd var stabil gjennom årene 2014-2019, men at antallet økte fordi det samlede antallet som avsluttet AAP øker.

Veksten i antallet unge med overgang fra AAP til uføretrygd, har vært sterkere enn veksten i antallet unge som avslutter AAP, og dette gjelder hele perioden 2014-2019 (figur 7). Det er altså ikke slik at uførevæksten blant unge bare skyldes et økende antall som slutter med AAP. I stedet ser det ut til at andelen med overgang til uføretrygd har økt. Veksten i antallet nye unge uføre drives heller ikke av de AAP-mottakerne som hadde mottatt AAP aller lengst, dvs. de som ble overført fra tidligere ordninger i 2010. Med unntak av året 2014, så minker denne gruppen i både antall og andel blant de nye unge uføre gjennom analyseperioden (figur 8).

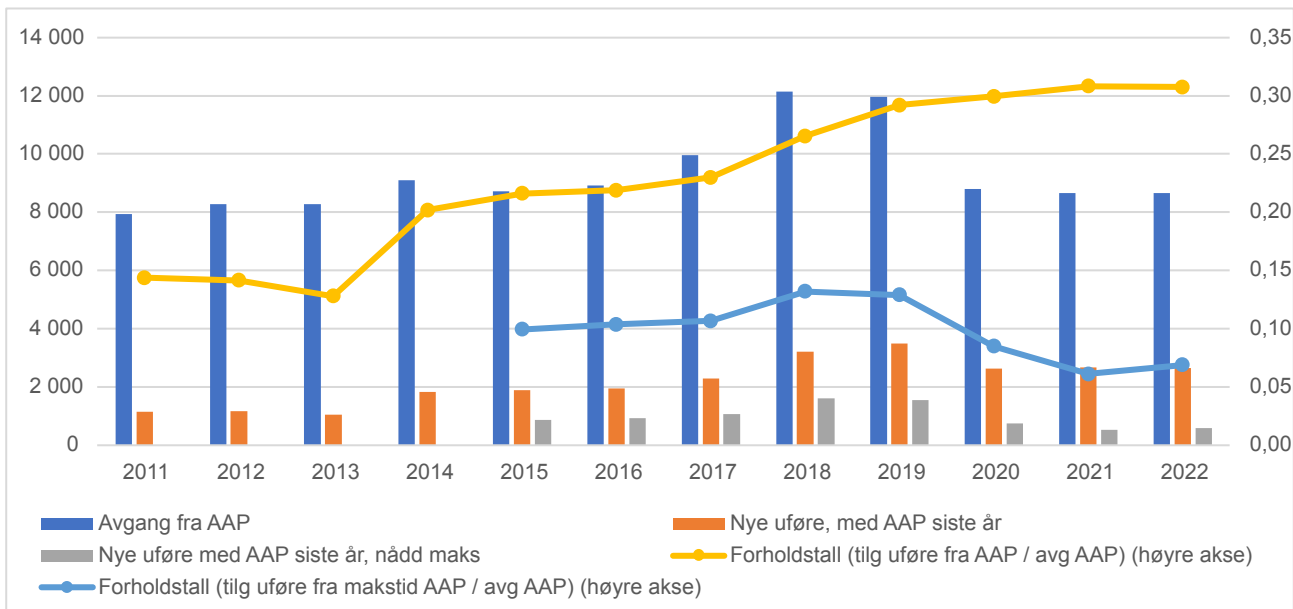
Størstedelen av veksten i perioden 2014-2019 gjelder nye uføre som har mottatt AAP uten å være overført fra tidligere ordninger (figur 8), og blant disse har vi data om varighet fra første måned med AAP til første måned med uføretrygd. Denne varigheten vil variere, også blant de som har nådd makstiden med AAP. Det skyldes at noen har fått uføretrygd nokså raskt etter at

de nådde makstiden, mens andre har hatt en lengre periode med forlengelse etter unntakshjemmelen. I tillegg vil saksbehandlingstiden for uføresøknaden ha vært kort for noen og lengre for andre. I denne perioden har søkeren rett på AAP etter en egen lovhjemmel.

Dataene om varighet siden første måned med AAP, viser at denne økte gjennom analyseperioden, både blant de nye unge uføre som hadde nådd makstiden med AAP og blant de som ikke hadde nådd makstiden (figur 9). Imidlertid er en slik utvikling uansett naturlig, i og med at AAP-ordningen var ny i 2010, og tallene kun gjelder de som kom inn på ordningen etter at den ble opprettet. Samtidig kan økende gjennomsnittlig varighet også skyldes økt innsats for å avklare langtidsmottakere av AAP. Om dette har vært tilfelle, er vanskelig å si ut fra foreliggende data. Tidligere analyser viser at sjansen for å avslutte AAP var spesielt høy i 2014 og 2018, men holdt seg relativt stabil i perioden 2015 t.o.m. 1.halvår 2017 (Kann og Dokken 2019, figur 5 og 6). Dette harmonerer med at antallet unge som ble avklart fra AAP til uføretrygd økte spesielt sterkt i 2014 og 2018, men endret seg mindre i perioden imellom.

Den gjennomsnittlige varigheten med AAP før uføretrygd, øker derimot nokså jevnt gjennom analyseperioden. Den økte noe sterkere i 2014 enn øvrige år, men ikke med tilsvarende sprang som for antallet med avgang fra AAP (jfr. Kann og Dokken 2019) eller for antallet unge med overgang fra AAP til uføretrygd

**Figur 7.** Antall unge under 30 år med avgang fra AAP, og antall i samme alder som har overgang til uføretrygd fra AAP, herunder makstid AAP.

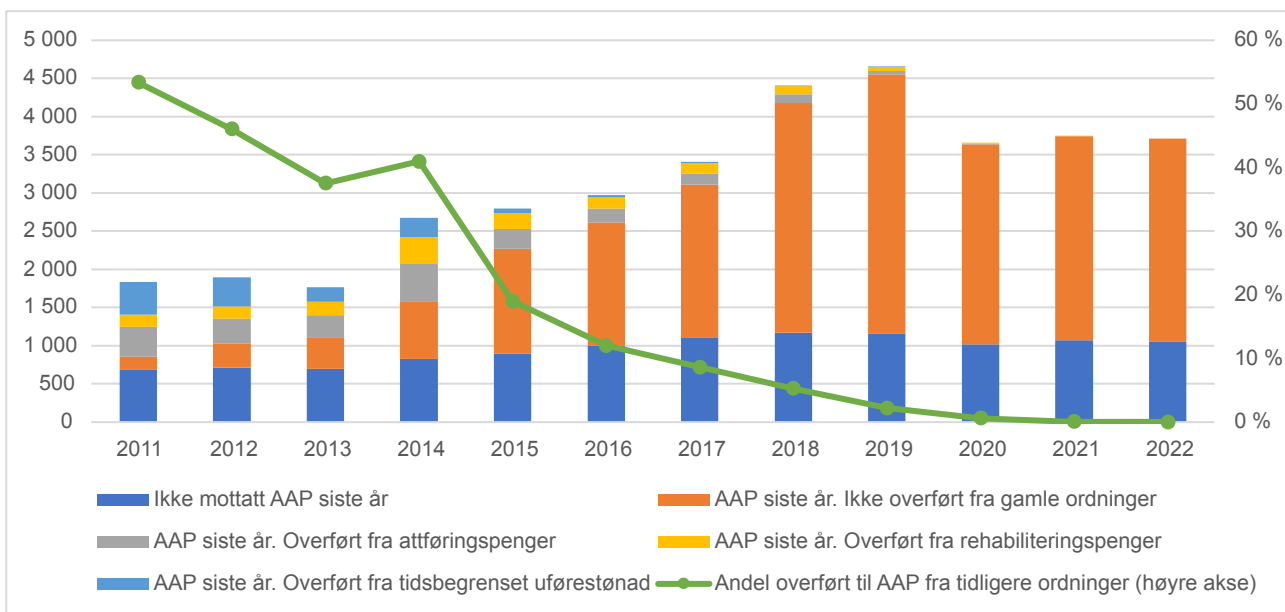


Kilde: NAV

(figur 4). I 2018 økte den gjennomsnittlige varigheten bare tilsvarende som foregående år, til tross for sterk vekst i antallet nye unge uføre med overgang fra AAP. Samlet tyder dette på at varighet siden første måned

med AAP ikke i seg selv er en vesentlig driver bak uførevæksten blant unge i perioden. Det kan bety at utviklingen faktisk knytter seg til det å nå makstiden på AAP.

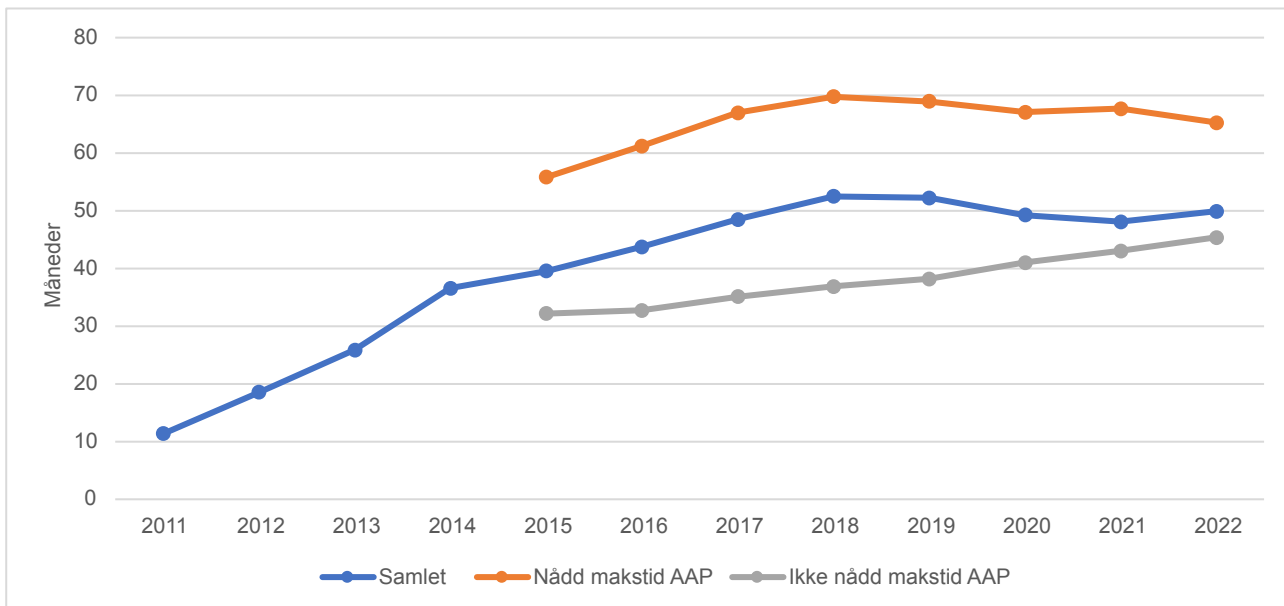
**Figur 8.** Antall nye uføre under 30 år. Tidligere mottakere av rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønning, øvrige med overgang fra AAP, og personer som ikke har mottatt AAP siste år.



Kilde: NAV



**Figur 9.** Gjennomsnittlig varighet i måneder siden første måned med AAP. Nye unge uføre som har mottatt AAP siste år (ekskl. overførte til AAP fra tidligere ordninger).



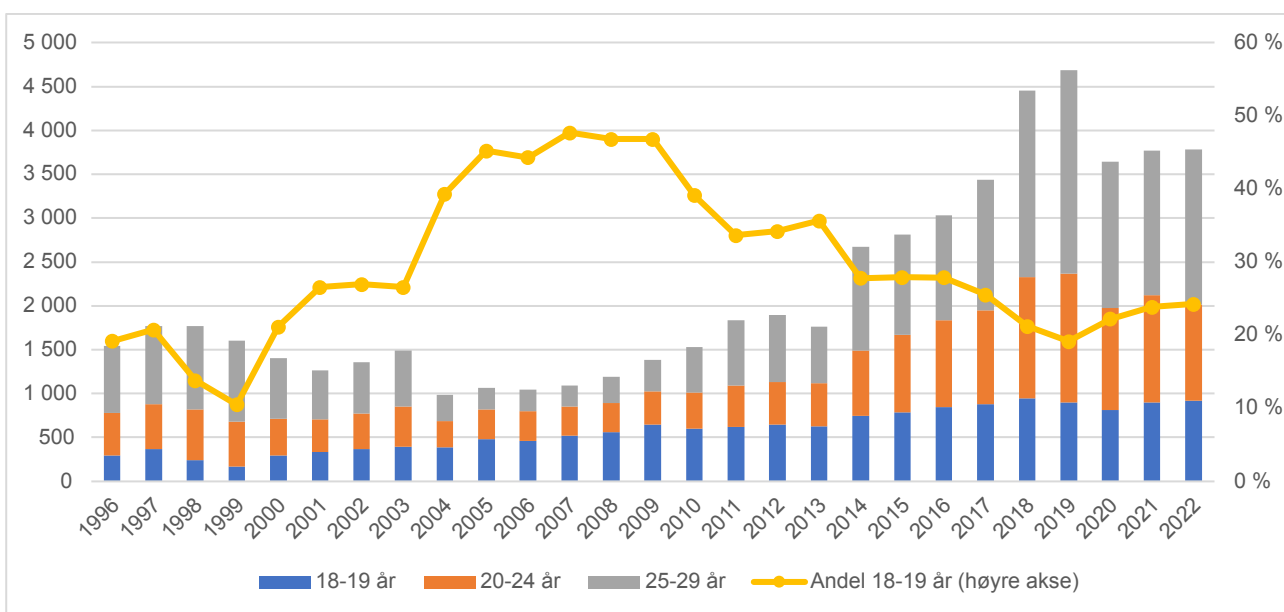
Kilde: NAV

### Veksten skyldes i liten grad de under 20 år

Selv om unge under 20 år utgjør en høy andel av de nye unge uføre, er det ikke denne aldersgruppen som bidrar mest til uføreveksten i årene 2014 –

2019. Antallet nye uføre i alderen 18-19 år øker noe gjennom perioden, men veksten er langt sterkere for unge i 20-årene. Dermed ser vi at andelen under 20 år faller blant de nye uføretrygdmottakerne under

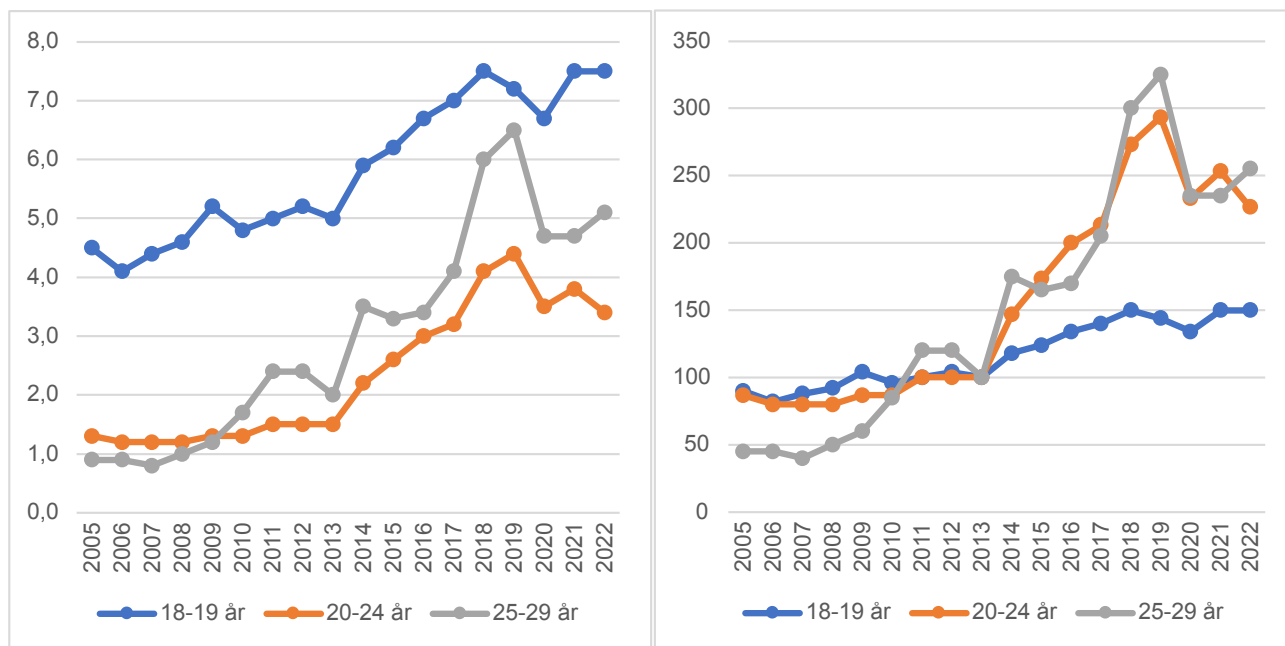
**Figur 10.** Antall nye uføretrygdmottakere under 30 år. Fordelt på aldersgruppene 18-19 år, 20-24 år og 25-29 år. 1996 – 2022.



Kilde: NAV

**Figur 11a** (venstre). Antall nye uføretrygdmottakere under 30 år per 1 000 i den ikke-uføre befolkningen. Fordelt på aldersgruppene 18-19 år, 20-24 år og 25-29 år. 2005 – 2022.

**Figur 11b** (høyre). Antall nye uføretrygdmottakere under 30 år per 1 000 i den ikke-uføre befolkningen. Fordelt på aldersgruppene 18-19 år, 20-24 år og 25-29 år. 2005 – 2022. Standardiserte tall (2013 = 100).



Kilde: NAV

30 år, en utvikling som startet allerede i 2010 (figur 10).

Også når vi ser utviklingen i antallet nye uføre i de tre aldersgruppene per 1000 i den ikke-uføre befolkningen<sup>11</sup>, finner vi at veksten i årene 2014-2019 er svakere for de under 20 år enn for de i 20-årene (figur 11b). I volum er likevel tilgangen til uføretrygd til enhver tid størst i aldersgruppen under 20 år (figur 11a). Mens det blant unge i alderen 18-19 år ble 7,5 nye uføre per 1000 i den ikke-uføre befolkningen i 2022, så var antallet 5,1 for aldersgruppen 25-29 år og 3,4 for aldersgruppen 20-24 år.

### Veksten gjelder særlig unge over 22 år som har mottatt AAP

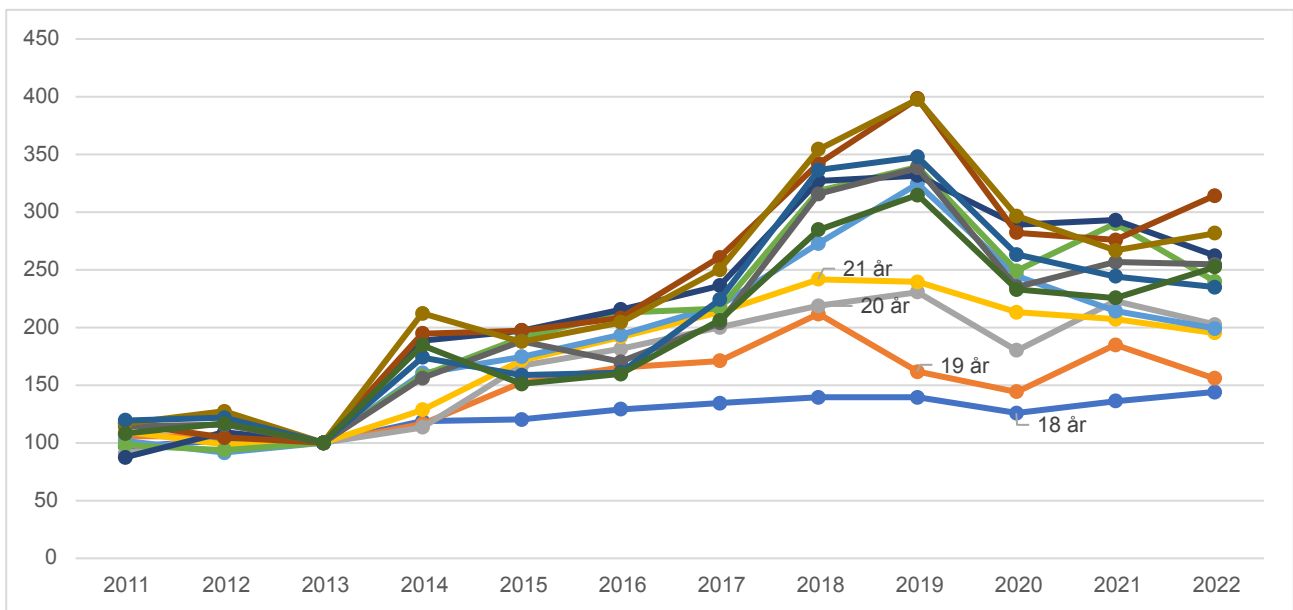
En mer detaljert analyse viser at veksten i antallet nye unge uføre i årene 2014-2019 gjelder alle alderstrinn. Den er likevel større for personer i alderen 22-29 år, enn for de i alderen 19-21 år (figur 12). Dette rimer med at uførevæksten fra 2014 av i stor grad er relatert til det å nå den ordinære maksimaltiden for arbeidsavklaringspenger. Ingen yngre enn 22 år kan ha nådd denne varighetsgrensen før i 2021, siden arbeidsavklaringspengene i de første årene med AAP kunne mottas i inntil fire år fra fylte 18 år.

### Kjønn og innvandrerbakgrunn – begrenset forklaringskraft

Andelen innvandrere blant de nye unge uføre har variert litt fra år til år, men hadde samlet sett ingen økende eller synkende trend i årene 2011-2019 (ikke vist i figur). Uførevæksten i denne perioden gjelder altså i like stor grad innvandrere som norskfødte. Fra 2020 av økte innvandrerandelen noe, og årsaken var nedgang i antallet nye norskfødte uføre. Utviklingen har

<sup>11</sup> I offisiell statistikk blir antallet nye uføretrygdmottakere standardisert i forhold til antallet i befolkningen som ikke allerede mottar uføretrygd. Denne delen av befolkningen kalles den ikke-uføre befolkningen eller risikobefolkningen.

**Figur 12.** Antall nye uføretrygdmottakere under 30 år fordelt på alder 2011 - 2022 Standardiserte tall. (2013 = 100).



Kilde: NAV

sammenheng med at norskfødte oftere enn innvandrere mottar AAP<sup>12</sup>, og at antallet med overgang fra (makstid) AAP falt under pandemien. Mens innvandrere i gjennomsnitt utgjorde 6 prosent av de nye unge uføre i årene 2011-2019, var andelen gjennomsnittlig 7,7 prosent i årene 2020-2022.

Fordeling på kjønn viser at veksten i antallet nye unge uføre har vært noe større for kvinner enn for menn, og at endringen for en stor del skjer i 2018 (ikke vist i figur), det året mulighetene for forlengelse av AAP utover ordinær maksimaltid ble strammet inn. Dette harmonerer med tidligere funn som viser at virkningen av forkortet stønadperiode på overgang til uføretrygd for unge, er størst for kvinner (Myhre 2021). Hovedbildet er likevel at antallet nye unge uføre har utviklet seg nokså likt for kvinner og menn, og at den sterke veksten i antallet nye uføre i årene 2014-2019 gjelder begge grupper.

.....

<sup>12</sup> Blant AAP-mottakere under 30 år, utgjør innvandrere 8 prosent og ikke-innvandrere 82 prosent (jfr. NAVs kvartalsstatistikk om arbeidsavklaringspenger). Til sammenligning utgjør innvandrere ca. 15 prosent av befolkningen (SSB)

### Hvorfor avklaring i forkant av frist ?

Vi har sett at økningen i antallet nye unge uføre knytter seg sterkt til årstallene 2014 og 2018. En mer detaljert analyse viser at veksten startet noen måneder før årsskiftet begge disse årene (ikke vist i figur). Når uførevæksten i 2014 startet allerede høsten 2013, så er forklaringen at det var ønskelig å avklare trygderettigheter i god tid før 1.mars 2014, for å redusere risiko for at personer ble stående uten inntekt (Lande 2014). Når det gjelder veksten som startet noen måneder før 1.januar 2018, er en mulig forklaring vissheten om de kommende strenge reglene for å få forlenget stønadperioden etter unntakshjemmelen. Dette kan ha påvirket hvordan disse sakene ble håndtert i NAV, slik at flere fikk innvilget uføretrygd i stedet for forlengelse av AAP.

### Hvorfor færre nye uføre først fra sommeren 2020 ?

I 2020 var det færre unge som startet å motta uføretrygd. Nedgangen startet rundt sommeren/høsten dette året, og kom altså ikke umiddelbart etter at koronasituasjonen inntraff, og den midlertidige forskriften for forlengelser av AAP ble iverksatt. En sannsynlig for-

klaring er at den midlertidige forskriften i praksis hadde liten betydning for AAP-mottakere som var «ferdig avklart» ved NAV-kontoret og allerede hadde søkt om uføretrygd da koronapandemien inntraff. Søknadene fra denne gruppen ble behandlet som normalt, og dette pågikk gjennom sommeren 2020. Saksbehandlingstiden for søknader om uføretrygd var på den tiden rundt 3 måneder, og det harmonerer med at tilgangen til uføretrygd gikk ned først fra sommeren 2020.

## Oppsummering og diskusjon

I denne artikkelen har jeg undersøkt om den sterke veksten i antallet nye unge uføre i årene 2014-2019 kan knyttes til varighetsbestemmelsene på AAP-ordningen. Resultatene fra analysen tyder på at dette er tilfelle. Personer som har nådd makstiden på AAP står for to tredeler av økningen i antallet nye unge uføre i denne perioden sammenlignet med årene før. De står også for mesteparten av nedgangen i perioden etterpå. Før 1. mars 2014 var det ingen som gikk til makstid på AAP, og fra mars 2020 ble muligheten for forlengelse åpnet nærmest fullstendig opp på grunn av pandemisituasjonen. Perioden imellom var dermed spesiell ved at det løpende var personer som nådde den ordinære maksimaltiden med AAP, og derfor risikerte å stå uten livsoppholdsyttelse. Dette ser ut til å ha gitt vekst i antallet unge som fikk innvilget uføretrygd.

Veksten i antallet nye unge uføre var særlig sterk i 2014 og 2018, og andelen av dem med overgang fra AAP la seg etter begge disse årene på et litt høyere nivå enn før. Uføreveksten i 2014 knytter seg nærmest utelukkende til unge som har nådd makstid på AAP. Den samme gruppen bidro også sterkt til uføreveksten i 2018, da regelverksendringer gjorde det vanskeligere enn før å få forlenget AAP-perioden utover den ordinære maksimaltiden. Imidlertid drives veksten i 2018 også av personer som har mottatt AAP uten å gå til makstid. En sannsynlig forklaring er de innstrammede reglene for forlengelse av AAP-perioden, gjeldende fra 2018. Disse kan ha gjort det mer nødvendig enn før å gjennomføre alle avklaringer, og søke om uføretrygd før maksimaltiden var nådd. Slik ble risikoen for å stå uten inntekt mindre. Selv om saksbehandlingen av uføresøknaden kan ta noe tid, er søke-

ren i denne perioden sikret inntekt gjennom en egen lovhjemmel i AAP-regelverket.

Antallet nye unge uføre som hadde mottatt AAP uten å gå til makstid, sank ikke under pandemiperioden. Dette er et noe overraskende funn. Man kunne tenke seg at de vide mulighetene for forlengelse av AAP-perioden gjorde at flere ville motta AAP fram til makstiden, med forlengelse etterpå, og dermed utsette søknaden om uføretrygd. En mulig forklaring til utviklingen kan være at en økende andel hadde stønadsperiode på tre år, i stedet for fire. Analyser tyder på at varigheten av den ordinære stønadsperioden påvirker når avklaringene mot arbeid og uføretrygd skjer (Myhre og Kann 2022). Forkortet ordinær stønadsperiode skulle tilsi at flere enn før vil nærme seg makstiden. Dermed er det en risiko for at flere avklares til uføretrygd enn det som ville vært tilfelle dersom stønadsperioden var lenger. Dette kan være en forklaring til den fortsatt høye tilgangen til uføretrygd i årene 2020-2022 blant unge som har mottatt AAP, men ikke nådd makstiden.

I prosent av befolkningen er tilstrømmingen til uføretrygd til enhver tid sterkest blant unge under 20 år. Antallet som blir uføre i denne alderen har stor innvirkning på uføreandelen blant unge, ettersom de kan tilhøre gruppen «unge uføre» (18-29 år) i opptil 12 år. Imidlertid er det ikke de yngste som har bidratt mest til *veksten* i antallet nye unge uføre senere år, og spesielt ikke i årene 2014-2019. I disse årene var veksten i tilgangen til uføretrygd sterkest for unge i 20-årene, og spesielt for de i alderen 22-29 år. Dette har to årsaker. For det første er mottak av AAP relativt uvanlig blant de yngste, slik at denne gruppen i liten grad påvirkes av mekanismer eller endringer i AAP-regelverket. Videre var det helt fram til 2021 bare personer med alder 22 år eller mer som kunne nå maksimaltiden på AAP.

I antall og i prosent av befolkningen har det likevel vært jevn vekst i tilgangen til uføretrygd også blant unge under 20 år. Den samme utviklingen ser vi blant unge som ikke har mottatt AAP, og disse to gruppene er sterkt overlappende. Når det er vekst i antallet unge som blir uføre uten å ha mottatt AAP, må det ha med andre forhold å gjøre enn varighetsbestemmelsene på

AAP-ordningen. Studier har vist at økningen i antallet nye uføre under 20 år skyldes vekst i antallet med utviklingshemming og autisme. (Brage og Thune 2015, Bråten og Sten-Gahmberg 2022). Hva som er den bakenforliggende årsaken til dette er likevel usikkert. Mens Brage og Thune (2015) peker på den medisinske utviklingen, og at stadig flere barn og unge overlever med alvorlige diagnoser, er Bråten og Sten-Gahmberg (2022) mer opptatt av at medikaliseringmekanismer kan gjøre seg gjeldende også i denne aldersgruppen. Uavhengig av årsak er muligheten for å påvirke disse forholdene begrenset.

Potensialet for å gjøre noe med uførevæksten blant unge kan kanskje i stedet ligge i regelverket for midlertidige livsoppholdsytelser, og spesielt regelverket for arbeidsavklaringspenger. Dette forutsetter likevel at en utsettelse av tidspunktet der det må tas beslutning om uføretrygd, også gir redusert sannsynlighet for dette utfallet på sikt, og økt sjans for deltakelse i arbeid. Om dette er tilfelle har vi foreløpig ikke godt nok grunnlag for å si. En studie som belyser disse spørsmålene (Myhre 2021) finner at forkortet stønadperiode øker sjansen for uføretrygd for unge, men at konsekvensene for overgang til jobb var usikre.

Noen endringer er allerede gjort med AAP-ordningen, ved at muligheten for forlenget stønadperiode ble permanent utvidet gjennom lovendring fra 1.juli 2022. Samtidig ble karenstiden på ett år fjernet, slik at det også (som før 2018) er mulig å søke om en ny AAP-periode rett etter oppnådd makstid. Muligheten for å motta AAP over lengre tid har altså økt igjen, noe som kan dempe det umiddelbare behovet for å søke om uføretrygd når makstiden nærmer seg. Samtidig er den ordinære stønadperioden fortsatt tre år. Dette kan kanskje dra i den andre retningen, ved å trekke opp antallet som nærmer seg makstiden og avklares til uføretrygd, sammenlignet med det som var tilfelle da stønadperioden var fire år.

Ved siden av varighetsbestemmelsene på AAP, kan det også være hensiktsmessig å se på regelverket for andre midlertidige livsoppholdsytelser, for om mulig å lette presset mot AAP og uføretrygd. Antall og andel unge som mottar dagpenger, tiltakspenger, overgangsstønad, sykepenger og sosialhjelp har blitt redu-

sert de siste 30 årene (Kann og Sutterud 2017, Dahl og Lima 2020) og utviklingen ser ut til å henge sammen med innstramminger i regelverket for disse ordningene (Fevang 2020). Fevang (2020) konkluderer med at regelendringer har medført en vridning fra ledighet til helserelaterte ytelser. I tillegg finner FAFO at regelverk i stor grad styrer unge inn på AAP i stedet for Kvalifiseringsprogrammet, ettersom retten til statlige ytelser skal være prøvd før kommunale ytelser kan innvilges (Strand og Svalund 2021, kap.5). Andelen unge med AAP har riktignok også blitt redusert senere år, men andelen med uføretrygd har økt mer. Den samlede andelen unge som mottar enten AAP eller uføretrygd har altså økt, mens andelen som mottar andre ytelser er redusert.

Det kan innvendes at den høye oppmerksomheten på uførevæksten blant unge ikke er så relevant. Det har små samfunnsøkonomiske konsekvenser på kort sikt hva slags livsoppholdsytelser unge mottar. For unge som uansett er for svakt fungerende til å delta i arbeid, er det også en fordel at avklaringsløpet ikke drar ut i tid. Veksten i andelen unge uføre har heller ikke vært ledsaget av noen vekst i andelen NEETs, dvs. unge som står utenfor arbeid og utdanning. Samtidig kan det være grunn til bekymring hvis en overføring av unge fra midlertidig til varig ytelse fra NAV medfører lavere arbeidsdeltakelse og større utenforskap på lengre sikt. Analysen har vist at veksten i antallet nye unge uføre i årene 2014-2019 for en stor del gjelder unge i slutten av 20-årene. Disse tilhører aldersgruppen unge uføre i bare en kort periode før de går over i eldre aldersgrupperinger i statistikk. Forskere bør derfor være opptatt av utviklingen i andelen utenfor jobb og utdanning, ikke bare blant personer under 30 år, men også blant de i 30- og 40-årene. Et viktig spørsmål vil være om det å tillate mer langvarig mottak av midlertidige ytelser, kan gi økt arbeidsdeltakelse og mindre mottak av trygdeytelser på sikt.

## Referanser

- Berg, Helene & Trude Thorbjørnsrud (2009). «Hvorfor blir det flere unge uføre?» *Søkelys på arbeidslivet*, 26, 389–399.
- Brage, Søren. og Ola Thune (2015) «Ung uførhet og psykisk sykdom». *Arbeid og velferd*, 1/2015, 37–49.
- Bragstad, Torunn (2009). *Tidsbegrenset uførestønad – evaluering fire år etter innføring*. NAV-rapport 3/2009
- Bragstad, Torunn (2018). «Vekst i uføretrygging blant unge». *Arbeid og velferd*, 2, 69–87.
- Bråten Ragnhild Haugli og Susanna Sten-Gahmberg (2022). «Unge uføre og veien til uføretrygd». *Søkelys på arbeidslivet*, 1, 1-19.
- Dahl og Lima (2020). «Utviklingen i sosialhjelp fra 2010 til 2020. Noen færre mottakere, store endringer i hvem som mottar». *Arbeid og velferd* 3/2021
- Ekelund, Ragnhild (2022). «Kan «raskere avklaringer» bli for raske?» *Arbeid og velferd* 3/2022
- Ellingsen, Jostein (2019) «*Utviklingen i uføretrygd per 31. desember 2018*». Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet. Hentet 13.04.23.
- Ellingsen, Jostein (2023) «*Utviklingen i uføretrygd per 31. desember 2022*». Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet. Hentet 13.04.23.
- Fevang, Elisabeth og Knut Røed (2006). *Veien til uføretrygd i Norge*. Rapport 10/2006. Oslo: Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning
- Fevang, Elisabeth (2020). «Helserelaterte ytelser og skjult arbeidsledighet – en diskusjon om mulige sammenhenger». *Søkelys på arbeidslivet*, 37, 201-2015.
- Grønlien, Eirik, og Lima, Ivar (2020). «Flere mottar uføretrygd og sosialhjelp etter innstramming i AAP-regelverket». *Arbeid og velferd* nr. 2/2020
- Kann, Inger Cathrine og Therese Dokken (2019). «Flere har avsluttet arbeidsavklaringspenger etter regelverksendringene i 2018 - de fleste til uføretrygd eller jobb». *Arbeid og velferd* nr. 3/2019, 41-61
- Lande, Sigrud (2014). «Arbeidsavklaringspenger – mottakere overført fra tidligere ordninger». *Arbeid og velferd* 2/2014
- Lima, Ivar og Eirik Grønlien (2020). «Flere mottar uføretrygd og sosialhjelp etter innstramming i AAP-regelverket» *Arbeid og velferd* 2/2020
- Lima, Ivar, Eirik Grønlien og Frøydis Bakken (2023). «Venteåret – Hvordan går det med de som slutter å motta AAP etter å ha nådd 4-årsgrensen?» *Arbeid og velferd* 1/2023
- Markussen, Simen og Knut Røed (2020). «Bidrar medikalisering av ungdom til utstøting fra skole og arbeidsliv?» *Søkelys på arbeidslivet*, 27, 219-237
- Myhre, Andreas (2021): «Hvordan påvirker en kortere maksimal varighet på AAP overgang til arbeid og uføretrygd?» *Arbeid og velferd* 1/2021
- Myhre, Andreas og Inger Cathrine Kann (2022) «Kortere makstid på AAP ga flere i arbeid og raskere uføretrygd». *Arbeid og velferd*, 2/2022
- Olsen, Torunn S., Nina Jentoft og Hanne Cecilie Jensen (2009). «*Et liv jeg ikke valgte*» *Om unge uføre i fire fylker*. Universitetet i Agder og Agderforskning, FoU rapport nr. 9/2009
- Strand, Anne Hege og Jørgen Svalund (2021). *Velferdsordninger til unge*. Fafo-rapport 2021:35
- Sørbø, Johannes og Helene Ytteborg (2015) «*Arbeidsavklaringspenger – Hva har skjedd med de som har passert 4 år?*». *Arbeid og velferd*, 3/2015, 123-133.
- van der Weel, Kjetil A. (2022). «Faller virkelig «stadig flere» unge utenfor arbeid og utdanning?». *KAI-kronikken*. Publisert: 21.10.22

Vejrup Kristine, Elisabeth R. Hillesund, Neha Agnihotri, Christine Helle og Nina C. Øverby (2023). «Diet in Early Life Is Related to Child Mental Health and Personality at 8 Years: Findings from the Norwegian Mother, Father and Child Cohort Study (MoBa)» *Nutrients* 2023, 15, 243

Aamodt, Ingebjørg (2022, 4.april). Norge blant landene med lavest NEET-andel i Europa. SSB <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/sysselsetting/statistikk/arbeidskraftundersokelsen/artikler/norge-blant-landene-med-lavest-neet-andel-i-europa>





---

UTGIVER  
Arbeids- og velferdsdirektoratet  
Postboks 5  
St. Olavs plass  
0130 OSLO

TRYKK: Aksell AS  
ISSN: 1504-6729

