

Arbeid og velferd

Hvem mottar kontantstøtte og hvordan bruker de den?

674 000 tapte årsverk i 2018

Flere har avsluttet arbeidsavklaringspenger etter regelverksendringene i 2018

- De fleste til uføretrygd eller jobb

REDAKSJON

Ansvarlig redaktør

Heidi Nicolaisen

Redaktør

Jorunn Furuberg

Redaksjon

Anders Mølster Galaasen, Ivar Lima, Therese Dokken, Heidi Nicolaisen, Åshild Male Kalstø, Jon Petter Nossen og Eugenia Vidal Gil.

Redaksjonsråd

Catherine B. Arnesen, Ole Christian Lien, Magnus Wright Jacobsen, Ida Frisak Ringnes, Jostein Ellingsen, Nina Lysø og Anders Thorgersen

Redaksjonen avsluttet sitt arbeid den 09.10.2019

EIER

Arbeids- og velferdsdirektoratet

Postboks 5, St. Olavs plass

0130 Oslo

Arbeid og velferd er tilgjengelig på www.nav.no/analyser

Vårt nyhetsbrev kan bestilles via e-post: arbeid.og.velferd@nav.no

ISSN: 1504-8217

Innhold

Hvem mottar kontantstøtte og hvordan bruker de den?	3
674 000 tapte årsverk i 2018	23
Flere har avsluttet arbeidsavklaringspenger etter regelverksendringene i 2018 – De fleste til uføretrygd eller jobb.....	41

HVEM MOTTAR KONTANTSTØTTE OG HVORDAN BRUKER DE DEN?

Lone Arntsen, Ivar Lima og Loyd Rudlende

Sammendrag

Fra kontantstøtten ble innført i 1998 og frem til i dag har antall mottakere gått kraftig ned. Samtidig har barnets fødselsmåned fått stor betydning både for hvor mange som tar ut kontantstøtte, og for lengden på mottaket. I 2016 mottok halvparten av alle mødre til ettåringer noe kontantstøtte, og andelen varierte fra 28 prosent blant de som fikk barn i august til 76 prosent blant de som fikk barn i april. For de fleste har nå kontantstøtten begynt å fungere som en ventestønad i påvente av barnehageopptaket i august. Dette gjelder særlig for mødre som var yrkesaktive før fødsel.

28 prosent tok ut kontantstøtte til barnehagestart i august, mens 17 prosent tok ut kontantstøtte i 11 måneder, maks kontantstøtte. De som oftest tar ut maks kontantstøtte er mødre med lav eller ingen inntekt, med to eller flere barn fra før, med bakgrunn fra ikke-vestlige land eller som bor i Agder-fylkene eller Rogaland. Vi finner særlig at de som ikke var sysselsatt før fødsel (mottok engangsstønad) hadde mye høyere bruk av kontantstøtte enn de som var sysselsatt (mottok foreldrepenger). Siden innvandremødre langt oftere mottok engangsstønad forklarer det delvis hvorfor de oftere mottar kontantstøtte. Men også når vi sammenligner de som var sysselsatt før fødsel tar mødre fra ikke-vestlige land ut mer kontantstøtte enn norskfødte. Det indikerer at det er kulturforskjeller i hvilken tilsynsordning man foretrekker for ettåringer.

I juli 2017 innførte Stortinget et botidskrav som sier at innvandrere må ha vært bosatt i minst 5 år for å ha rett på kontantstøtte. Det har gitt en stor reduksjon i antall mottakere med innvandrerbakgrunn, og særlig blant mødre fra Asia eller Afrika der andelen er redusert med 26 prosentpoeng. Andelen mødre til ettåringer som mottar noe kontantstøtte i nevnte innvandrergrupper er nå litt lavere enn blant norskfødte.

Vi finner også at det er et underforbruk av ytelsen blant foreldre som får barn i juni og juli. Det er grunn til å tro at mange som får barn i disse månedene ikke vet at de har rett på kontantstøtte til og med den måneden barnet starter i barnehage.

Innledning

Kontantstøtte er en ordning som kan utbetales for barn på ett år som ikke benytter seg av barnehage med offentlig driftstilskudd. Per dags dato utgjør kontantstøttebeløpet 7 500 kr i måneden. Ordningen ble innført i 1998 med formål om at familiene skulle få større og mer reell valgfrihet når det gjaldt omsorgsform for de minste barna, og få mer tid til å selv ta omsorgen¹. I tillegg skulle ordningen sørge for at det ble mer likhet i overføringene fra staten til barnefamilie.

I denne artikkelen skal vi beskrive utviklingen i bruken av ordningen fra den ble innført og fram til i dag.

¹ Se St.prp. nr. 53 (1997-98) og Kontantstøtteleven, 1998, §1.

NAV publiserte sist en oversiktsartikkel på området i 2010 (Bakken og Myklebø 2010a), og det har skjedd flere endringer i både kontantstøtteordningen og barnehageopptaket etter dette. Vi vil særlig konsentrere oss om perioden fra 2012, etter at kontantstøtten ble avviklet for toåringer, og fram til 2017². Et spørsmål vi skal undersøke er om kontantstøtteordningen har blitt en venteytelse for barnehageplass etter hvert som barnehagedekningen er blitt bedre. Vi skal også undersøke konsekvensene av at barn som er født i september til november nylig har fått rett på barnehage-

² I og med at kontantstøtte kan utbetales til og med den måneden barnet fyller 23 måneder, er barn som fylte ett år i 2017 de siste barna vi vet er ferdige med sitt uttak, og derfor den siste gruppen som er med i artikkelen.

Kontantstøtte

Kontantstøtten ble innført i 1998 for ettåringer og ble i 1999 utvidet til også å gjelde toåringer. I 2012 ble kontantstøtten for toåringer fjernet, samtidig som det ble aldersdifferensierte satser der de yngste barna (13-18 måneder) fikk høyere sats enn de eldste barna (19-23 måneder). De aldersdifferensierte satsene ble avviklet i 2014, og i dag er det lik sats for hele kontantstøtteperioden. Kontantstøtte kan utbetales fra barnet er 13 måneder til og med barnet fyller 23 måneder.

Dersom barnet har deltids plass kan det utbetales gradert kontantstøtte etter hvor mange timer i uken barnet går i barnehagen. Fram til 31.juli 2018 kunne man få enten 50 eller 100 prosent kontantstøtte, men fra 1.august 2018 ble satsinndelingen endret til at man kan få 100, 80, 60, 40 eller 20 prosent kontantstøtte.

Fra og med 1.juli 2017 ble det innført et krav om minst fem års medlemskap i folketrygden for mottaker, og fem års medlemskap for begge foreldre dersom begge bor med barnet.

net. Trygdeperioder opparbeidet i andre EØS-land regnes som regel med.

I perioden fra 2003 til 2011 var kontantstøttesatsen uendret, og realverdien av kontantstøtten sank dermed gradvis inntil satsøkningen i 2012. I 2011 utgjorde den årlige utbetalingen av kontantstøtte 39 636 kr – eller 50 prosent av grunnbeløpet i folketrygden (G). Etter to satsøkninger til i 2014 og 2017 utgjorde kontantstøtten 86 500 kr eller 0,92 G i 2017. Realverdien av kontantstøtten har økt siden 2011. Den månedlige utbetalingen er lav sammenlignet med inntekten til en person med fulltidsjobb. Ifølge en beregning gjort av Finansdepartementet i 2016 lønner det seg å motta kontantstøtte fremfor å jobbe hvis bruttoinntekten fra arbeid er på 127 000 kr eller lavere¹.

¹ Se Aftenposten 26.12.2016 «Rekordhøy kontantstøtte: mindre lønnsomt for lavtlønnede å jobbe».

Regelverksendringer

Periode	Sats ettåringer	Sats toåringer	Deltidsplass
1.august 1998 – 1. august 2012	3 000 kr		Deltidsplass ga avkortning etter gitte satser
1.august 1999 – 31. juli 2012		3000 kr	
1. august 2012 – 31. juli 2014	13-18 måneder: 5 000 kr 19-23 måneder: 3 303 kr	0 (avviklet)	Halv sats for deltids plass opp til 19 timer i uka
1. august 2014 – 31. juli 2017	6 000 kr		
1. juli 2017 – i dag	Avviklet for foreldre med botid kortere enn 5 år. Foreldre som mottar kontantstøtte må ha bodd i Norge eller i et EU/EØS-land i minst fem år når de søker om kontantstøtte. Dersom begge foreldrene bor med barnet, må begge ha fem års botid.		
1. august 2017 – i dag	7 500 kr		
1. august 2018 – i dag			100, 80, 60, 40 eller 20 prosent kontantstøtte

Barnehageopptak og pris for barnehageplass

Periode	Beskrivelse
2003	Barnehageforliket. Medførte en periode med storstilt utbygging av barnehageplasser fra 2003 til omtrent 2010, stadig lavere foreldrebetaling justert for prisveksten, samt stadig økende etterspørsel etter barnehageplasser, særlig for ettåringer og toåringer. Det ble innført lovfestet makspris og søskenmoderasjon.
2004	Ny makspris 2750 kr
2006	Redusert makspris 2250 kr
2009	Det innføres lovfestet rett til barnehageplass. Alle barn mellom ett og fem år får rett på barnehageplass. Barnehageopptaket er i august, og barna som er født fra januar til august har rett til barnehageplass fra august det året de blir ett år. Barn født fra september til desember har rett til plass fra august året etter at de fylte ett år.
2015	Økt makspris 2580 kr
2016	Barn født i september og oktober får rett til barnehageplass innen utgangen av den måneden barnet fyller ett år på samme måte som barn født i august
2017	Barn født i november får rett til barnehageplass innen utgangen av den måneden barnet fyller ett år
2017	Økt makspris 2730 kr

plass fra den måneden de fyller ett år. Vi vil videre undersøke hva som kjennetegner de som velger å motta kontantstøtte fremfor de som ikke gjør det.

Helt siden kontantstøtten ble innført har det vært mye diskusjon om ordningen både blant politiske parti og i det offentlige ordskiftet³. Blant politikere følger debatten i noen grad høyre-venstre-aksen ved at venstresiden ofte hevder at ordningen hemmer likestilling mellom kjønn og integrering av innvandrere, mens høyresiden vektlegger familienes valgfrihet og friheten til å gi omsorg til egne barn. Dette bildet er imidlertid ikke entydig. Senterpartiet som inngikk i den rød-grønne regjeringen har hele tiden ønsket å videreføre kontantstøtteordningen. Venstre, som inngår i dagens Solberg-regjering, ønsker derimot å avskaffe kontantstøtten og erstatte det med en ventestønad for barnehageplass.

En nylig publisert studie av holdninger til kontantstøtte viser at en positiv holdning til ordningen i

betydelig grad henger sammen med hvilket parti en stemte på ved siste stortingsvalg (Schou 2018). Blant de som stemte på KrF, Sp og MDG ved siste stortingsvalg er det flertall for kontantstøtten, mens det blant de som stemte andre parti er et flertall imot. Støtten til ordningen handler imidlertid ikke bare om hvilket parti en stemmer på. Undersøkelsen viser også at de som selv har barn i kontantstøttealderen er langt mer positive til ordningen (68 prosent for) sammenlignet med de som ikke har barn i kontantstøttealder (38 prosent for).

Tidligere studier

Kontantstøtten har blant annet blitt kritisert for å påvirke kvinners sysselsetting og arbeidstilknytning i negativ retning. Ordningen sies å redusere insentivet til å jobbe i småbarnsfasen og dette blir særlig hevdet å gjelde for innvandrerkvinner som i mange tilfeller har en svakere tilknytning til arbeidslivet enn norskfødte kvinner. Innvandrerkvinner har oftere lav inntekt, noe som gjør at det økonomiske tapet ved å være hjemme og motta kontantstøtte er mindre enn for norskfødte kvinner.

Flere analyser som undersøkte effekten av innføringen av kontantstøtten kort tid etter at ordningen ble innført finner at den medførte en reduksjon på mellom 3 og 4 prosentpoeng i andelen sysselsatte mødre i

³ Eksempler fra ledere i aviser. VG 7.9.2016 «VG mener: Gravlegg kontantstøtten», Dagbladet 6.8.2018 «Kontantstøtten hører hjemme på historiens skraphaug», Aftenposten 6.8.2018 «Aftenposten mener: Høyre med mislykket nyansering om kontantstøtte». Et eksempel fra kommentator i Dagsavisen Hege Ulstein 6.8.2018: «Konstant støtte. Kontantstøtten er et perfekt eksempel på at rå maktpolitikk trumfer sunn fornuft.»

kontantstøtteperioden. De finner ikke noen effekt på sysselsettingen til fedre⁴. Hardoy og Schøne (2010) fant en sterkere negativ effekt på sysselsettingen til innvandrere fra ikke-vestlige land enn for norskfødte kvinner. Blant innvandrermodre fra ikke-vestlige land ble andelen sysselsatte i kontantstøtteperioden redusert med 6 prosentpoeng fra et sysselsettingsnivå på omtrent 50 prosent. Tilsvarende nedgang for norskfødte kvinner var 3 prosentpoeng.

Det er kun én studie som undersøker langvarige effekter på sysselsettingen frem til barnet blir syv år. Drange og Rege (2013) finner at kontantstøtteordningen medførte en 4 prosentpoengs reduksjon i andelen med heltidsarbeid i kontantstøtteperioden – det vil si da barnet var mellom ett og tre år. Effekten ble halvert til 2 prosentpoeng når barnet var fire år, og det var ikke lengre noen signifikant effekt det året barnet fylte fem år. De konkluderer med at kontantstøtte ikke ser ut til å ha medført en varig reduksjon i sysselsettingen blant kvinner, men at ordningen påvirker tilpasningen mellom yrkesliv og familieliv for enkelte i den perioden man kan motta kontantstøtte. Dette er en viktig nyanse som til tider glemmes i den offentlige debatten, der det noen ganger hevdes at kontantstøtten holder «kvinner borte fra arbeidsmarkedet». For de fleste familier til ett- og toåringer innebar innføringen av kontantstøtte ingen permanent endring i mødrenes arbeidstilbud, men kun at de jobbet like mye eller lite som før og samtidig mottok en kontantstøtte på 3000 kr i måneden i en periode.

Samtlige av undersøkelsene nevnt ovenfor så på effektene av innføringen av kontantstøtte i 1998, en periode der barnehagedekningen for ett- og toåringer var lav. I 2000 var 27 prosent av ettåringene og 42 prosent av toåringene i barnehage. Tilsvarende andeler i 2018 var 70 og 93 prosent⁵. Lav tilgang på barnehageplasser for de minste barna var en medvirkende årsak til at kontantstøtten ble populær rett etter innføringen. Siden barnehagedekningen har blitt langt bedre i dag vet vi ikke om innføringen av en kontant-

støtteordning ville hatt samme effekt på sysselsettingen i dag som da den ble innført i 1998.

Det er publisert to nyere studier som undersøker sysselsettingseffektene av økt kontantstøttesats i henholdsvis 2012 og 2014. Dahl (2014) finner at en økning i kontantstøttesatsen i 2012 for ettåringer ikke påvirket sysselsettingen til målgruppen i kontantstøtteperioden, men at det å fjerne kontantstøtte for toåringer samme år førte til en liten økning i sysselsettingen for mødre. Hedding (2016) undersøker også konsekvensene av en betydelig økning i kontantstøttesatsen for ettåringer i 2014. Analysen viser en negativ effekt på 6 prosentpoeng i andelen sysselsatte 16 måneder etter fødsel (midt i kontantstøtteperioden) blant de som ble påvirket av satsøkningen.

Data og metode

I denne artikkelen benytter vi NAVs registre for kontantstøtte, barnetrygd, engangsstønad og foreldrepenger. I tillegg har vi hentet bakgrunnsopplysninger fra NAVs befolkningsregister (TPS) og inntektsopplysninger fra Skatteetatens registre. Utvalget er begrenset til barn av mødre bosatt i Norge som har hatt enten engangsstønad eller foreldrepenger i forbindelse med barnets fødsel. Dette for å fjerne barn som ikke har reell mulighet for å benytte norsk barnehage i stedet for, eller i kombinasjon med kontantstøtte.

I artikkelen benytter vi hovedsakelig beskrivende statistikk. I en analyse benytter vi lineær regresjon med minste kvadratsums metode til å beregne sannsynligheten for at ulike grupper mottar kontantstøtte. Lineær regresjon er anbefalt for sannsynlighetsmodeller der sannsynligheten for utfallet er høyere enn 10 prosent (Hellevik 2009). Vårt utfallsmål er en variabel der vi skiller mellom 0 (ingen kontantstøtte), 1 (kontantstøtte frem til august/annet) og 2 (kontantstøtte i 11 måneder). I en slik modell viser koeffisientene hvordan forklaringsvariablene vil påvirke sannsynligheten for å motta kontantstøtte enten frem til barnehagestart eller i 11 måneder i forhold til det å ikke motta kontantstøtte. Sannsynlighetene er oppgitt i prosentpoeng. Vi viser også en lineær regresjonsmodell der utfallsmålet er antall måneder mottak av kontantstøtte.

⁴ Se Østbakken (2016) for en oppsummering av effektstudier publisert i perioden.

⁵ SSB-tabell 09169

Mye brukt ved innføringen, men stadig færre mottakere etter barnehageforliket

Ved innføringen av kontantstøtten i 1998 ble ordningen umiddelbart veldig populær og de fire første årene mottok over 90 prosent av barna i kontantstøttealder ytelsen i minst én måned. I løpet av 2000-tallet sank bruken for ettåringer til under 60 prosent og for ettåringer i 2010 ble det utbetalt kontantstøtte for 55 prosent av barna⁶. På 2010-tallet holdt andelen seg relativt stabil, før andelen sank til under 50 prosent for ettåringene i 2016 (figur 1).

Nedgangen i andelen som mottok kontantstøtte fra 2003 til 2010 må sees i lys av den store økningen i barnehagedekning blant de minste barna. I 1999 gikk 27 prosent av ettåringene i barnehage. Denne andelen begynte å stige kraftig fra og med 2003, og i 2009 hadde andelen ettåringer som gikk i barnehage økt til 71 prosent. En viktig årsak til denne store økningen i andelen ettåringer i barnehager på bare seks år, er et bredt barnehageforlik vedtatt i Stortinget i 2003 (Se Innst. S. nr. 250 i St.meld 24 2002-2003). Målet med barneha-

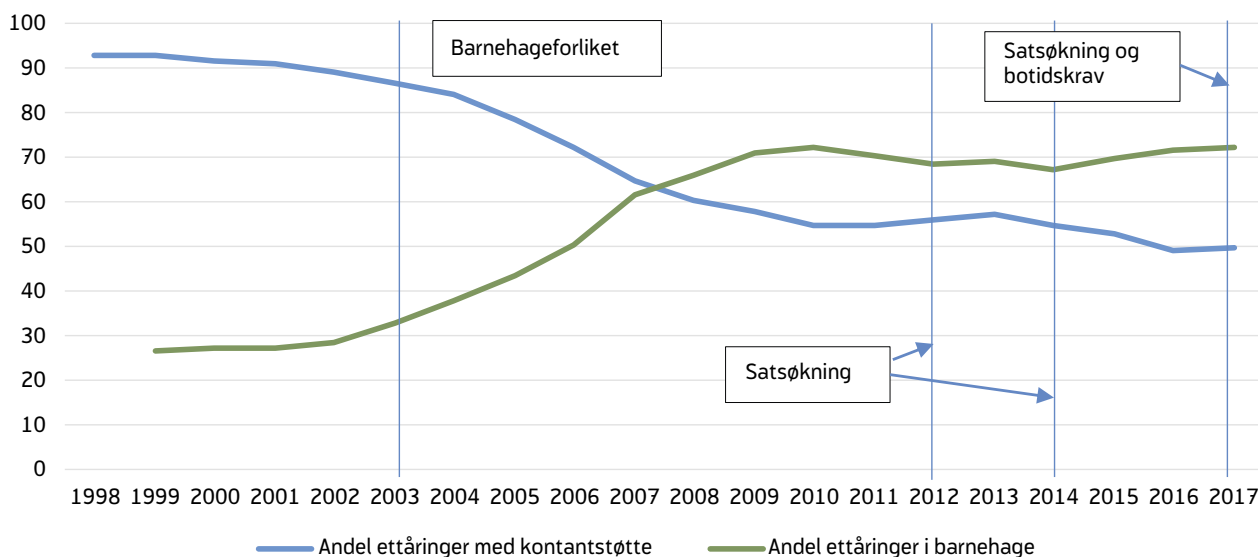
geforliket var full barnehagedekning i 2005 og redusert foreldrebetaling ved innføring av makspris. Økende etterspørsel etter barnehageplasser medførte at politikerne ikke lyktes med å innfri målet om full barnehagedekning før i 2009. Da ble det lovfestet rett til barnehageplass for barn i alderen 1-5 år (se faktaboks).

I perioden vi konsentrerer oss om i denne artikkelen (2012-2017) har andelen barn det utbetales kontantstøtte for ligget nokså stabilt på rundt 55 prosent. I denne artikkelen har vi definert mottak av kontantstøtte som det å få utbetalt kontantstøtte i minst én måned. På tross av at satsen ble doblet fra 3000 kr i måneden til 6000 kr i måneden i perioden fra 2011 til 2014 observerer vi bare en liten økning i andelen mottakere. Økningen var fra 55 prosent i 2010 til 57 prosent i 2013. Fra 2014 begynte andelen barn med kontantstøtte på nytt å synke. For ettåringer i 2016 var andelen som benyttet kontantstøtte i minst én måned på 49 prosent, en nedgang på 4 prosentpoeng sammenlignet med 2015. Denne nedgangen kan i stor grad tilskrives botidskravet som ble innført 1. juli 2017 (se faktaboks om kontantstøtte).

⁶ Barn i kontantstøttealder var fra 1998 barn mellom 13-23 måneder, og barn mellom 13-25 måneder fra 1.januar 1999 fram til 31.juli 2012. I denne artikkelen oppgir vi kun tall for ettåringer (barn mellom 13 og 23 måneder).

Andelen barn med kontantstøtte i figur 1 er høyere enn det som fremkommer i flere andre publikasjoner om kontantstøttemottakere (et eksempel er Østbakken

Figur 1: Andel ettåringer som mottok kontantstøtte i minst én måned og andel i barnehage. Prosent



Kilde: NAV og SSB

2016:23). Årsaken til dette er at forskere og journalister ofte benytter tall fra Statistisk sentralbyrå som har valgt å publisere statistikk for andelen mottakere per september hvert år. September er den første måneden etter barnehageopptaket, og dermed vil antallet og andelen som mottar kontantstøtte denne måneden være på sitt laveste. I tillegg er det, som vi viser i artikkelen, svært store sesongvariasjoner i mottaket av kontantstøtte, og det å kun hente ut tall fra en måned gir dermed et misvisende bilde av det samlede kontantstøttemottaket. En annen grunn til forskjellen er at vi viser tall for andelen som mottar kontantstøtte minst en måned basert på barnets fødselsmåned, mens det ellers er vanlig å vise antall ettåringer som mottar kontantstøtte i en bestemt måned blant de med rett på ytelsen.

Færre utenlandsfødte mottakere etter innføring av botidskrav

I gjennomsnitt ble det utbetalt kontantstøtte for 68 prosent av ettåringene til utenlandsfødte foreldre i perioden 2012-2016 (figur 2). I 2017 falt bruken til 58 prosent, med en videre nedgang til 48 prosent i 2018. Det utgjør en reduksjon på 20 prosentpoeng i løpet av tre år fra 2016 til 2018. Denne nedgangen er en direkte effekt av innføringen av botidskravet for mottak av kontantstøtte som var gjeldende fra 1. juli

2017. Hensikten med botidskravet var å gi: «innvandrerne sterkere insentiver til raskt å komme i arbeidsrettet aktivitet og stimulere til økt bruk av barnehage blant nyankomne innvandrere» (Innst. 368 L i Prop. 85 L (2016-2017)) (se faktaboks om kontantstøtten).

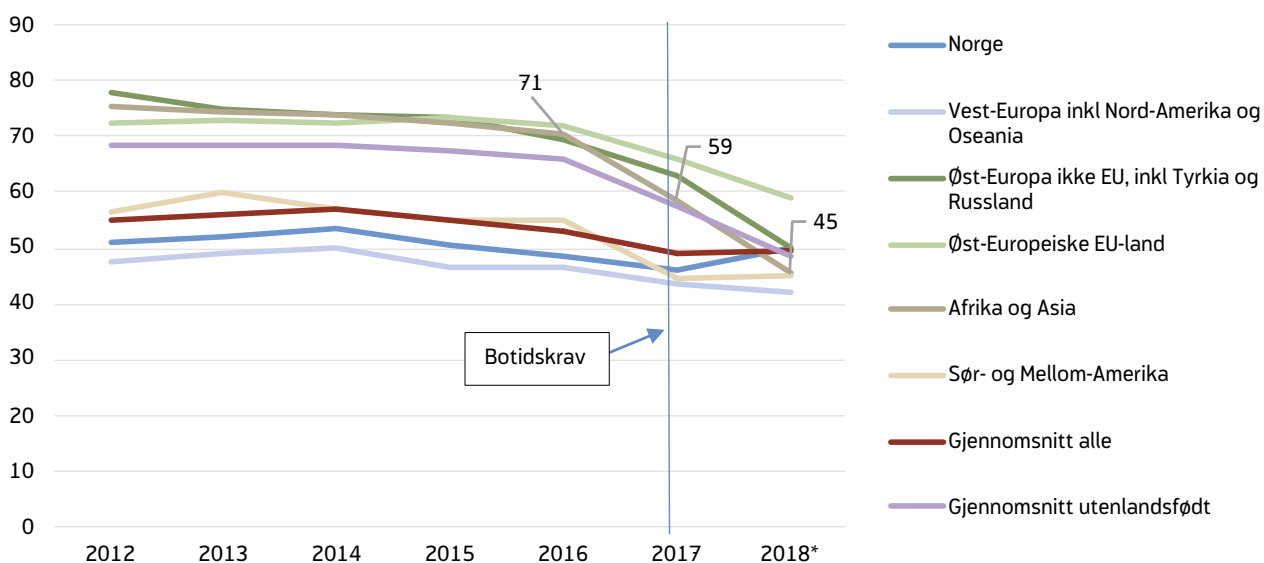
Nedgangen i andelen med kontantstøtte som følge av botidskravet har vært spesielt stor for barn med mødre fra Asia, Afrika og de østeuropeiske landene. Før lovendringen mottok 71 prosent av mødrene fra Afrika og Asia i dette utvalget kontantstøtte, og etter lovendringen er andelen redusert til 45 prosent, en nedgang på 26 prosentpoeng. Blant norskfødte er det derimot bare små endringer i andelen mottakere i samme periode.

Flere ettåringer med rett til barnehageplass førte til færre med kontantstøtte⁷

I perioden vi undersøker har flere barn fått rett til barnehageplass fra og med den måneden de fyller ett år. Dette gjelder barn født i september og oktober med virkning fra 2016, og for barn født i november med virkning

⁷ I denne delen av analysen har vi fjernet personer som hadde kortere botid enn fem år, både før og etter botidskravet ble innført, for å kunne isolere effekten av endringer i barnehageopptaket.

Figur 2: Andel ettåringer som mottok kontantstøtte i minst en måned, etter mors fødeland. Prosent



Kilde: NAV. *Blant ettåringene i 2018 er det bare de som fylte ett år i april eller tidligere som ikke kan ta ut mer kontantstøtte. 2018-tallene er derfor litt usikre.

fra 2017. Siden bedre barnehagedekning har sammenheng med redusert bruk av kontantstøtte, antar vi at det gir færre mottakere av kontantstøtte for nevnte fødselsmåneder. Imidlertid er det viktig å påpeke at selv om barn født etter 31.august ikke hadde formelt krav på plass i barnehagen før i 2016, har mange foreldre likevel fått plass fordi det har vært ledig kapasitet.

For å undersøke om rett på barnehageplass har noen betydning for kontantstøttebruken, ser vi på om barn som fikk rett til plass i løpet av perioden reduserer sin bruk av kontantstøtte (figur 3). Vi observerer de tre fødselsmånedene som fikk rett på barnehageplass i perioden, og bruker barn født i desember, som ikke har krav på plass og ikke ble omfattet av noen endring, som kontroll. Vi viser også utviklingen i bruk av kontantstøtte for barn født resten av året (januar-august) og som heller ikke er omfattet av endringer i rett til barnehageplass.

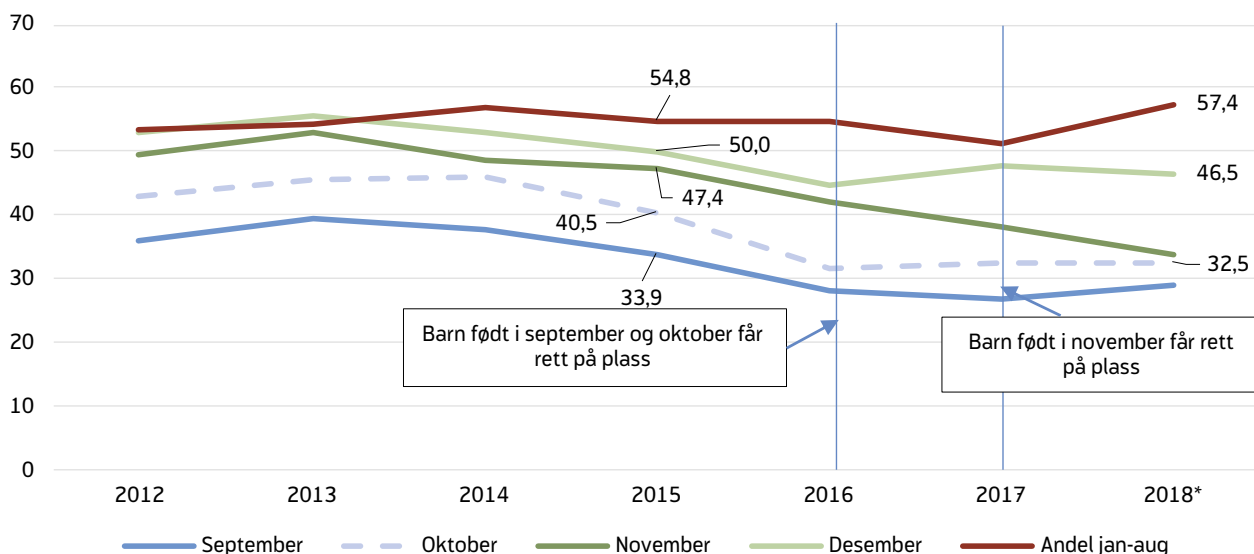
Etter at rett til barnehageplass ble innført for de tre fødselsmånedene har andelen med kontantstøtte gått betydelig ned for alle tre måneder, og i 2018 er andelen som tar ut kontantstøtte omtrent lik mellom de tre månedene september til november. Rett til barnehageplass har medført størst nedgang i kontantstøttebruk for barn født i november. Hvis vi ser endringene fra 2015 til 2018

har andelen novemberbarn med kontantstøtte blitt redusert med hele 13,4 prosentpoeng, mens blant desemberbarna har andelen blitt redusert med 3,5 prosentpoeng. Det er altså en langt større nedgang for novemberbarna som fikk rett til barnehageplass i perioden. Nedgangen inntraff på tross av en økning i kontantstøttesatsen til 7 500 kr i 2017. Vi ser samtidig at nedgangen startet allerede før de nye reglene ble innført noe som tyder på at flere ettåringer har fått barnehageplass også før det ble rettighetsfestet. Med nedgang i fødselstallene de siste årene (se Sønstebo 2019) er det antakelig blitt mer ledig kapasitet i barnehagene⁸.

For barn født i månedene januar til august har det ikke vært noen endring i rett til barnehageplass. Denne gruppen har hatt en relativt stabil andel med kontantstøtte fram til 2017, før andelen økte med seks prosentpoeng fra 2017 til 2018. Dette kan ha vært et resultat av satsøkningen i august 2017, som gjaldt for fullt fra 2018 for disse fødselsmånedene. En annen forklaring kan være at det har blitt færre barnehageplasser for disse fødselsmånedene fordi plassene nå i større grad er tatt av barn født i september til novem-

⁸ Tall fra Statistisk sentralbyrå viser at det ble født 6700 færre barn i 2018 sammenlignet med toppåret i 2009 - tabell 04231

Figur 3: Andel ettåringer med kontantstøtte i minst én måned etter barnets fødselsmåned. Prosent



Kilde: NAV . *Blant ettåringer i 2018 er det bare de som fylte ett år i april eller tidligere som ikke kan ta ut mer kontantstøtte. 2018-tallene er derfor litt usikre.

ber. Denne analysen viser at det er en klar sammenheng mellom rett og tilgang på barnehageplass og bruk av kontantstøtte, og dessuten at rett til barnehageplass for ettåringer har hatt mer å si for kontantstøttebruk enn satsøkningene i denne perioden.

Store variasjoner i kontantstøttebruk etter barnets fødselsmåned

Høyest andel kontantstøttemottakere for de med barn født i april, færrest i august

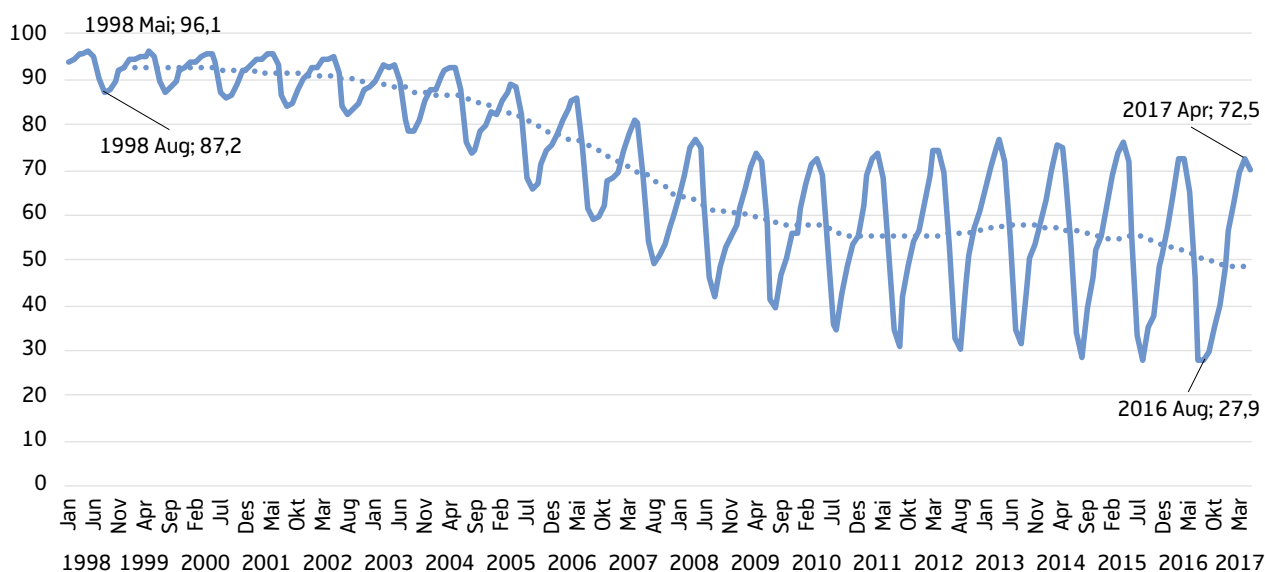
For ettåringer er retten til barnehageplass bestemt av når på året de er født. Avhengig av om foreldrene velger 49 ukers foreldrepermisjon med 100 prosent lønn eller 59 ukers foreldrepermisjon med 80 prosent lønn, vil det for mange være en periode etter at foreldrepengeperioden er over og før de får tilbud om barnehageplass der de ikke har noen formell ordning for pass av barnet. Dette gjelder særlig for barn født i første halvdel av året. Fram til 2016 måtte de som fikk barn mellom september og desember vente mellom 8 og 11 måneder fra den måneden barnet fylte ett år til de hadde rett på barnehageplass, mens foreldre til barn som er født mellom januar og juli i praksis må vente mellom 1 og 7 måneder. For foreldre med ventetid på barnehageplass vil kontantstøtte være et alternativ. Dette fører til store variasjoner

i andelen som mottar kontantstøtte etter når på året barnet er født (figur 4). Dersom det er ledig kapasitet i barnehagen, kan foreldre som har søkt få tilbud om barnehageplass selv om de ikke har lovfestet rett. Videre er det slik at foreldre som takker nei til barnehageplass i august mister retten til plassen, og kan potensielt måtte vente et helt år til neste gang de får tilbud om plass.

Vi finner sesongvariasjoner i bruk av kontantstøtte helt siden innføringen i 1998. I hele perioden fra 1998 til 2017 er det høyest bruk av kontantstøtte blant barn født på våren, og lavest blant barn født på høsten. Samtidig ser vi at sesongvariasjonene begynner å øke fra og med 2003, og blir stadig større frem til omtrent 2012. Fra og med 2012 har variasjonen vært stabilt høy. Dette henger sammen med barnehageutbygging og at flere ettåringer går i barnehage.

Særlig høy andel med kontantstøtte finner vi blant barn som er født i mars og april, der i gjennomsnitt 73 og 74,5 prosent benyttet ordningen i minst én måned blant de som fikk barn i perioden 2011-2017. For foreldre til disse barna er det 4 til 5 måneder fra barnet fyller ett år til det kan starte i barnehagen. På tross av dette er det nesten 1 av 4 i denne gruppen som velger å ikke motta kontantstøtte. Dette skyldes trolig at det er noe ledig kapasitet i barnehagene.

Figur 4: Andel barn som mottok kontantstøtte i minst en måned, etter barnets fødselsmåned blant barn som er ferdige med sitt uttak. Prosent



Kilde: NAV

Det er blant foreldre med barn født i juli og august vi finner den laveste andelen mottakere av kontantstøtte. Her ligger gjennomsnittlig bruk for barn født i perioden 2011-2017 på 32 prosent for barn født i juli og 29,5 prosent for barn født i august. Foreldrene til disse barna vil ha en tilnærmet sømløs overgang fra enden på foreldrepermisjonen til oppstart i barnehagen, og de siste årene har 70 prosent valgt barnehage fremfor å motta kontantstøtte. Den lave bruken blant foreldre som får barn i juni eller juli kan også indikere at det er noen foreldre som ikke er klar over at de har rett på kontantstøtte i juli og august, selv om barnet har fått plass og starter i barnehagen i august. Det er sannsynligvis et stor underforbruk av kontantstøtte blant foreldre til barn født i juli.

Foreldre flest tar ut kontantstøtte frem til barnehageopptaket i august

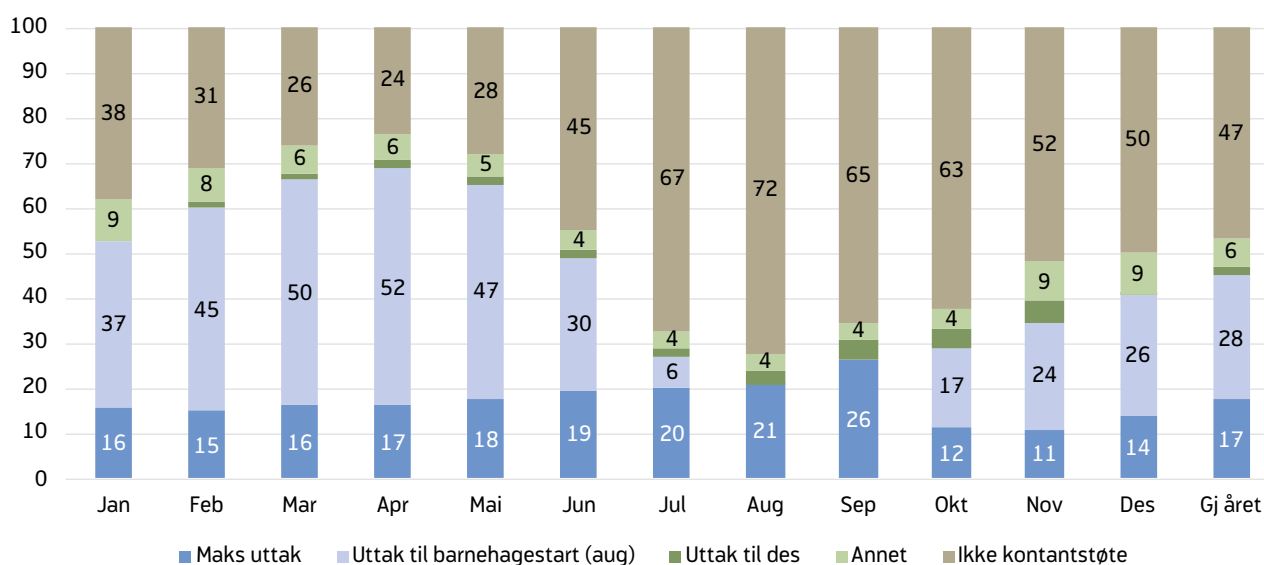
På samme måte som det er store variasjoner i andelen som bruker kontantstøtte etter barnets fødselsmåned, er det også store variasjoner i hvor mange måneder foreldre mottar ytelsen etter når på året barnet er født. I figurene 5-9 er det fire kategorier for uttak av kontantstøtte. Maks uttak er de som tar ut kontantstøtte så lenge de kan, altså i 11 måneder. Uttak til barnehagestart er de som tar ut kontantstøtte fram til barnehagestarten i august. Det er også en tendens til å avslutte mottak av kontantstøtte ved årsskiftet i desember, derav katego-

rien uttak til des(ember). Annet er de som tar ut kontantstøtte med annen varighet enn de tre andre varighetskategoriene. I denne delen av artikkelen har vi valgt å vise tall for bruken av kontantstøtte fra før botidskravet ble innført, altså for barn som fylte ett år i 2016.

Blant de 53 prosentene som mottok kontantstøtte for barn som fylte ett år i 2016 tok flesteparten ut kontantstøtte enten til barnehagestart i august eller til maks uttak på 11 måneder (figur 5). Siden de fleste tar ut kontantstøtte til barnehagestart vil lengden på uttaket variere fra for eksempel 9 måneder blant barn født i november, til 3 måneder for de som fikk barn i mai.

Tendensen til å bruke kontantstøtte til og med barnehagestart er spesielt tydelig for barn født mellom februar og mai, der 70 prosent eller flere av alle foreldre tar ut kontantstøtte og omtrent halvparten av foreldrene tar ut kontantstøtte frem til barnehagestart. Blant barn født i juli til september er det færrest som mottar noe kontantstøtte, samtidig som det i disse fødselsmånedene er en høyere andel med kontantstøtte i maks antall måneder. Også det sistnevnte handler nok til dels om barnehageopptaket. De i denne gruppen som takker nei til barnehageplass i august og begynner å motta kontantstøtte vil måtte vente til neste barnehageopptak i august året etter for å få plass. Av foreldre til ettåringer i 2016

Figur 5: Uttak av kontantstøtte etter barnets fødselsmåned for mødre til ettåringer i 2016. Prosent



Kilde: NAV

mottok et mindretall på 17 prosent kontantstøtte i maks antall måneder⁹. Andelen varierer gjennom året, men dette indikerer at det er en gruppe som av ulike grunner tar ut kontantstøtte så lenge som mulig, uavhengig av når på året barnet er født.

Annet-kategorien er høyest blant de som fikk barn i november og desember, og flertallet i kategorien sluttet å motta kontantstøtte i god tid før august, sannsynligvis fordi de søkte og fikk barnehageplass før det.

Samlet sett viser dette at for flertallet av foreldre i dag er kontantstøtte blitt en venteytelse i påvente av barnehagestarten i august, og at fødselsmåned dermed er den faktoren som har mest å si for varigheten på uttaket av kontantstøtte. Figur 5 indikerer også at barnehagedekningen er blitt såpass god at selv blant de som får barn i april tar 1 av 4 foreldre ikke ut noe kontantstøtte, sannsynligvis fordi barnet fikk tilbud om barnehageplass allerede den måneden det ble ett år.

Gruppeforskjeller i bruk av kontantstøtte

Her skal vi undersøke hvordan arbeidsdeltakelse, inntekt og landbakgrunn påvirker bruken av kontantstøtte. Det

er tidligere vist at utenlandsfødte bruker kontantstøtte i større grad enn norskfødte, og vi skal vise hvordan de ulike gruppene tar valg om bruk av kontantstøtte ut fra svært ulike økonomiske forutsetninger. I tabell 1 beskriver vi kjennetegn ved mødre fra utvalgte landgrupper, samt kjennetegn ved hele utvalget av mødre som kunne motta kontantstøtte i 2016. Vi ønsker å beskrive situasjonen før innføringen av botidskravet, og viser derfor tall for det siste året før botidskravet ble innført (2016).

Det er svært store forskjeller i inntekt og i mottak av engangsstønad mellom mødre fra de fire landbakgrunnene. Blant norskfødte mødre er medianinntekten på 4,3 G, mens blant mødre født i Afrika er medianinntekten på 0. Dette viser at minst halvparten av mødrene fra Afrika ikke hadde noe inntekt fra lønnet arbeid året før fødsel. Dette gir svært store forskjeller i antallet som hadde tjent opp rettigheter til foreldrepenger, og antallet som mottok engangsstønad. Blant norskfødte mødre mottok 7,5 prosent engangsstønad ved fødsel. Blant de tre andre landgruppene er andelen med engangsstønad langt høyere, fra 20,6 prosent blant de mødre født i Øst-Europa til 67,3 prosent blant de med bakgrunn fra Afrika. Blant fedrene er det mindre forskjeller i inntekt mellom landgruppene, med unntak av de som er født i Afrika, der fars medianinntekt er 1,1 G¹⁰.

⁹ For foreldre som får barn i september klarer vi ikke skille ut de som tar ut kontantstøtte til barnehagestart i august, og de som tar ut maks, siden det er den samme måneden (august året etterpå).

¹⁰ Det inkluderer 25 prosent med ukjent inntekt som her er omkodet til 0.

Tabell 1 Beskrivende statistikk om mødre til ettåringer i 2016 etter utvalgte landbakgrunner.

	Norge	Afrika	Asia	Øst-Europa	Andre	Totalt
Engangsstønad %	7,5	67,3	41,3	20,6	12,7	13,9
Mor medianinntekt i G	4,3	0,0	2,0	2,9	4,1	4,0
Mor med foreldrepenger: medianinntekt i G	4,5	3,3	3,7	3,4	4,4	4,4
Far medianinntekt i G ¹	5,8	1,1	4,8	4,5	5,8	5,5
Andel med 2 barn+ fra før %	18	31	21	11	4	18
Alder i år	30,0	30,0	31,0	30,3	31,8	30,2
Andel med botid mindre enn 5 år %	1,2	43,9	35,5	43,0	27,3	10,5
Antall	41 100	2 347	4 152	4 602	3 006	55 207

Kilde: NAV

¹ Vi har omkodet ukjent inntekt til 0 i inntekt, og forskjellene i mellom landgruppene vil også i noen grad skyldes at det er flere med ukjent inntekt blant utenlandsfødte fedre.

Når vi kun ser på medianinntekten til mødre som mottok foreldrepenger er inntektsforskjellen mellom landgruppene betydelig redusert. Allikevel hadde norskfødte mottakere av foreldrepenger omtrent 1 G høyere medianinntekt enn yrkesaktive utenlandsfødte, noe som blant annet indikerer at blant yrkesaktive norskfødte mødre var det flere som jobbet heltid ved fødsel.

Det er også forskjeller mellom gruppene i andelen som hadde to eller flere barn fra før. Her er det særlig mødre fra Afrika som skiller seg ut der 31 prosent hadde to eller flere barn fra før, noe som er 13 prosentpoeng mer enn blant norskfødte. Blant kvinner født i Afrika og kvinner født i Øst-Europa har omtrent 43 prosent kortere botid enn 5 år, mens blant kvinner født i Asia er andelen 36 prosent. Det er med andre ord flest mødre fra Afrika som har innvandret ganske nylig, noe som kan være en forklaring på den lave sysselsettingen til denne gruppen i vårt utvalg¹¹.

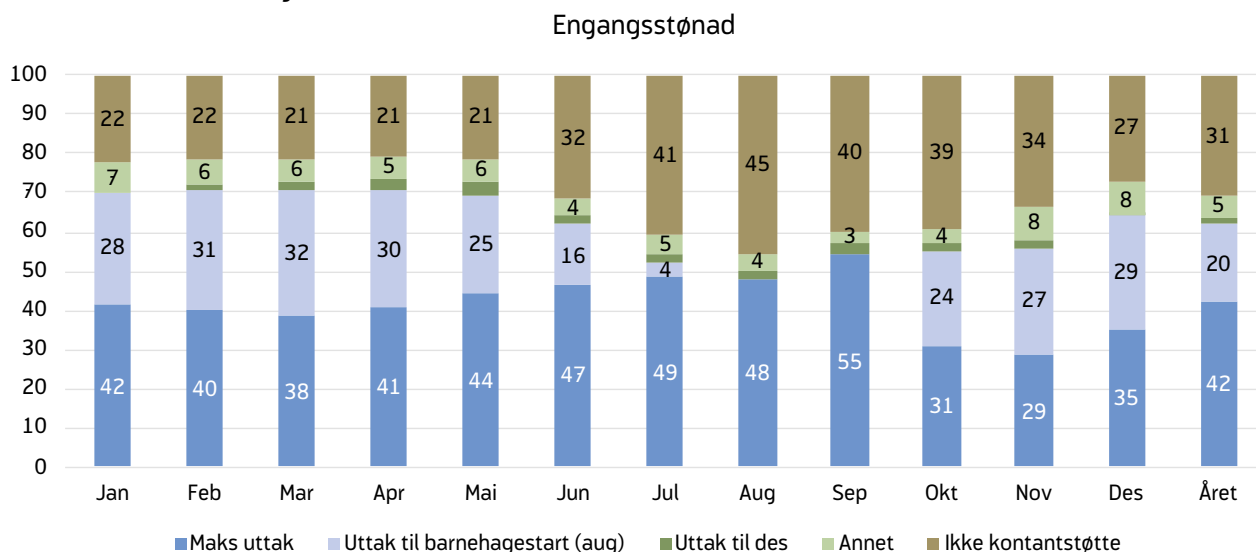
¹¹ En undersøkelse av SSB (Næsheim 2016) viser at blant kvinner som er flyktninger fra land som Somalia, Iran, Irak og Afghanistan øker sysselsettingen fra 10,5 prosent ved under 4 års botid til 60 prosent etter 15-19 års botid.

Samlet sett viser den beskrivende statistikken at valget om å benytte kontantstøtte og valg av varighet på kontantstøtte tas ut fra ulike økonomiske forutsetninger i de fire landgruppene. Det store flertallet av norske mødre er godt integrert i arbeidslivet ved fødselen, mens blant mødre født i Afrika og Asia er det mange som ikke hadde en jobb da de fikk barn. Det betyr at mange mødre fra disse landgruppene ikke har en jobb å returnere til etter fødselen, og at valget da står mellom å enten forsøke å skaffe seg arbeid eller å motta kontantstøtte. Ifølge offisiell statistikk er innvandrere født i Afrika den gruppen som har klart høyest ledighet på 9,6 prosent i 2019. Blant norskfødte var ledigheten til sammenligning på 1,5 prosent.

Ulik bruk av kontantstøtte mellom de som mottok engangsstønad og de som mottok foreldrepenger

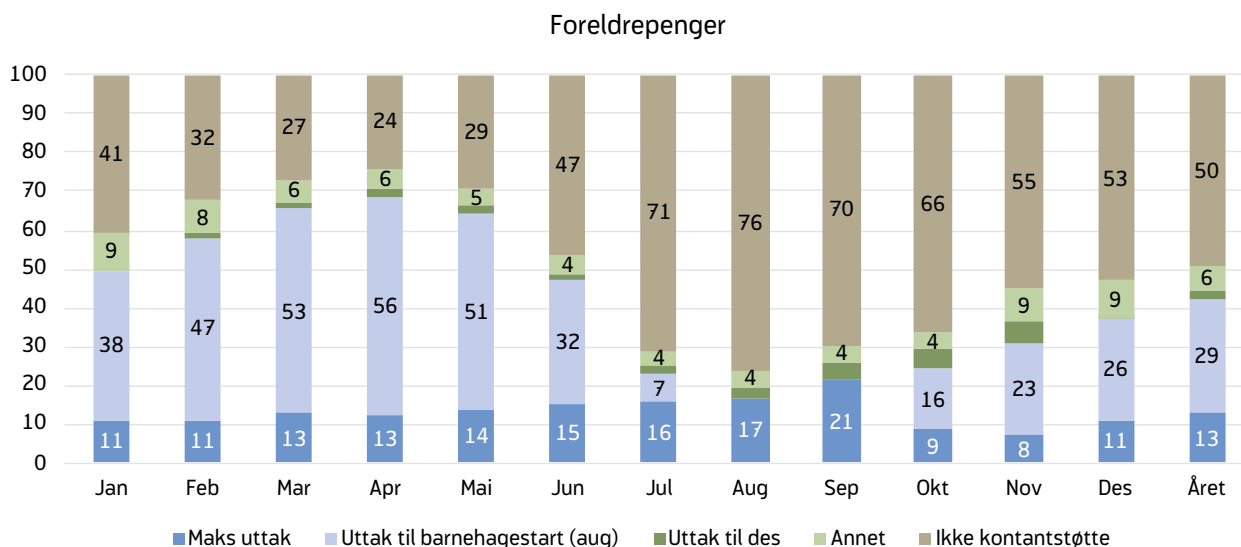
Det er store forskjeller i kontantstøttebruk mellom mødre som mottok engangsstønad og mødre som mottok foreldrepenger (figur 6 og figur 7). Blant kvinner som mottok engangsstønad etter fødsel er det både betydelig flere som mottar kontantstøtte (69 %) og som mottar ytelsen fullt ut i 11 måneder (42 %), enn blant kvinner som mottok foreldrepenger (henholdsvis 50 % og 13 %). At så mange flere kvinner som mottok engangsstønad tar ut maks kon-

Figur 6: Uttak av kontantstøtte etter barnets fødselsmåned for kvinner som mottok engangsstønad ved fødsel. Mødre til ettåringer i 2016. Prosent



Kilde: NAV

Figur 7: Uttak av kontantstøtte etter barnets fødselsmåned for kvinner som mottok foreldrepenger ved fødsel. Mødre til ettåringer i 2016. Prosent



Kilde: NAV

kontantstøtte henger i stor grad sammen med at flertallet i denne gruppen ikke var i arbeid før fødsel¹². For denne gruppen vil det derfor være mer aktuelt å motta kontantstøtte i 11 måneder enn for kvinner som mottok foreldrepenger. Blant kvinner som mottok foreldrepenger benytter det store flertallet kontantstøtten som ventestønad til barnehagestart. Det er særlig for kvinner som var i jobb ved fødsel at kontantstøtten er en ventestønad.

Innvandrerkvinner benytter oftere maks kontantstøtte enn norskfødte

Når vi sammenligner lengden på kontantstøtteperioden for barn av norskfødte kvinner med barn av utenlandsfødte kvinner, er det store forskjeller (figur 8). Særlig stor forskjell er det mellom de norske mødrene og mødre fra Afrika, Asia og Øst-Europa. Blant mødre fra Asia var det 47 prosent som benyttet kontantstøtten fullt ut blant de som hadde en ettåring i 2016. Det er den høyeste andelen blant de ulike landgruppene. Tilsvarende tall for de norske mødrene var 11 prosent. De norskfødte kvinnene forholder seg i mye større grad til barnehagestarten i august, og over 60 prosent av de norske mødrene som

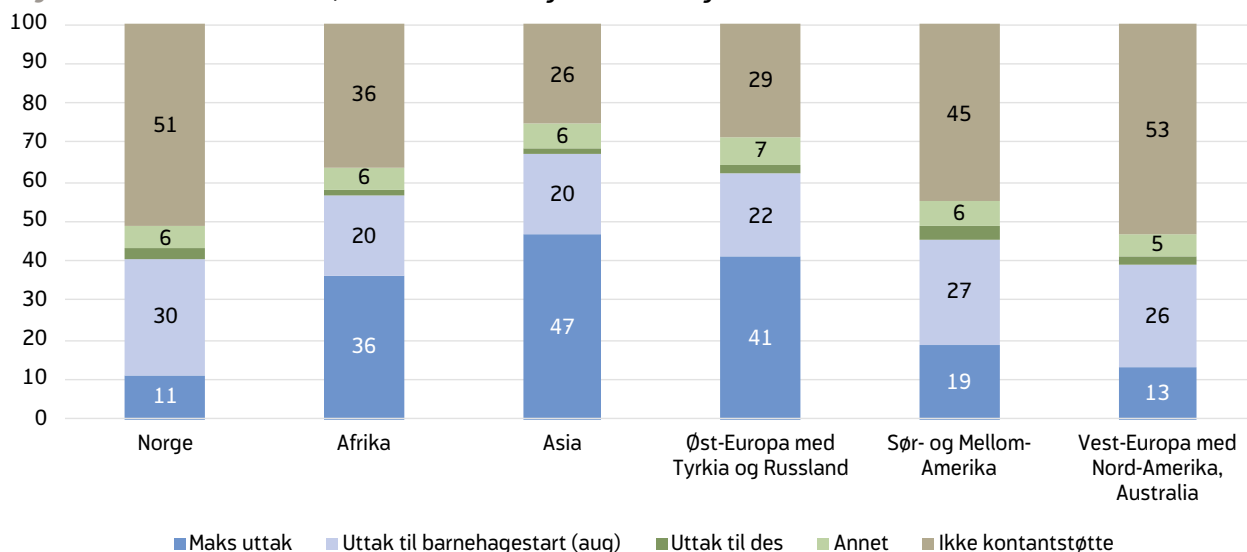
mottok kontantstøtte for en ettåring i 2016 hadde sin siste utbetaling i august (ikke vist). Tilsvarende andeler for kvinner fra asiatiske, afrikanske og øst-europeiske land er under en tredjedel. Blant utenlandsfødte kvinner som fikk barn i juli eller august, valgte omtrent halvparten å ikke motta noe kontantstøtte. Det viser at også blant innvandrerkvinner er det mange som blir styrt av barnehagestart, men ikke i like stor grad som for norskfødte kvinner der 73 og 79 prosent av de som fikk barn i juli eller august velger å ikke motta noe kontantstøtte (ikke vist).

På bakgrunn av dette kan vi slå fast at det er årsaken til hvorfor man mottar kontantstøtte som i stor grad vil styre lengden på stønadsperioden. Mottar man kontantstøtte i påvente av barnehageplass blir varigheten styrt av hvor lenge det er fra barnet er 13 måneder til barnehagen starter. Mottar foreldrene derimot kontantstøtte fordi de ønsker å være hjemme med barnet, eller fordi mor eller far er uten jobb, er det rimelig å anta at de mottar kontantstøtte så lenge de kan.

I hvor stor grad skyldes denne store forskjellen i kontantstøtteuttak mellom norskfødte og innvandrere at innvandrerkvinner oftere ikke var sysselsatt før fødsel og dermed mottok engangsstønad?

¹² For å ha rett på foreldrepenger må du ha tjent minst en halv G i løpet av det siste året før fødsel. Les mer på <https://familie.nav.no/om-foreldrepenger>

Figur 8: Uttak av kontantstøtte etter landbakgrunn. Ettåringer i 2016. Prosent



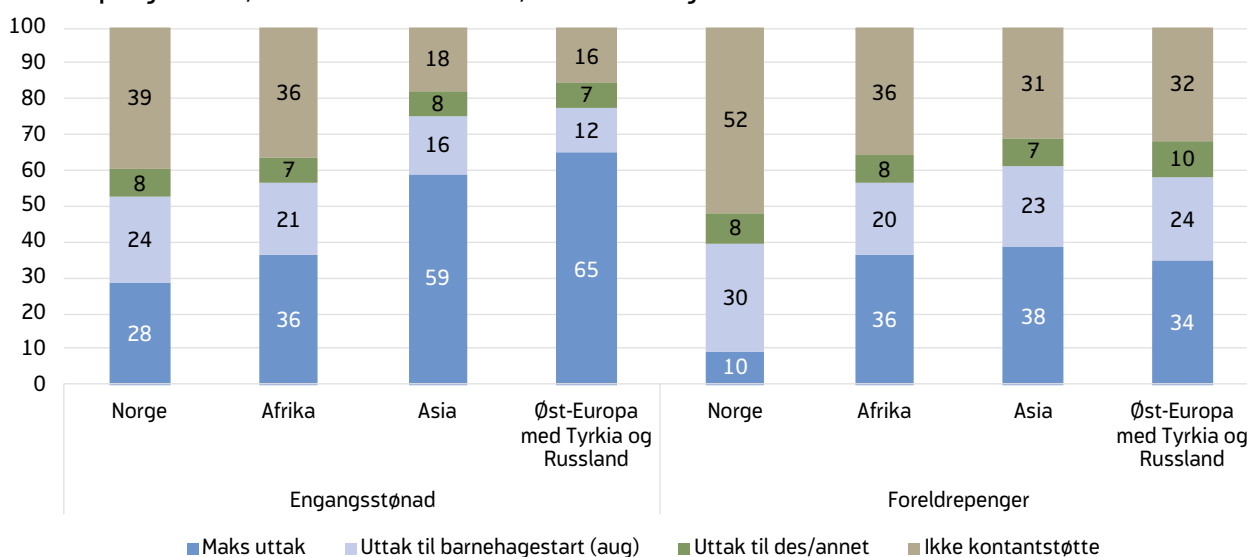
Kilde: NAV

En viktig grunn til at flere innvandremødre oftere mottar kontantstøtte er at mange av dem mottok engangsstønad før fødsel. Blant innvandremødre som mottok engangsstønad var det nesten dobbelt så mange som tok ut maks kontantstøtte enn blant innvandremødre som mottok foreldrepenger (figur 9). Blant de utenlandsfødte med engangsstønad bruker et flertall på mellom 59 og 65 prosent kontantstøtte i 11 måneder, mot 28 prosent blant de norskfødte mødrene. Unntaket er

mødre fra Afrika der overraskende få benytter maks kontantstøtte. Det er grunn til å tro at en stor del av de norskfødte mødrene som mottar engangsstønad er studenter som er i en helt annen situasjon enn utenlandsfødte som mottok engangsstønad.

Selv når vi konsentrerer oss om mødre med foreldrepenger er det betydelige forskjeller i mottak av kontantstøtte mellom de fire landgruppene. Som vist i tabell 1

Figur 9: Uttak av kontantstøtte etter utvalgte landgrupper og etter om de mottok engangsstønad eller foreldrepenger ved fødsel av barnet blant mødre til ettåringer i 2016. Prosent



Kilde: NAV

er medianinntekten til utenlandsfødte som mottok foreldrepenger relativt høy, noe som betyr at de vil tape økonomisk på å motta kontantstøtte fremfor å være i jobb. Norskfødte mødre som mottok foreldrepenger ved fødsel tar enten ikke ut kontantstøtte (52 %), eller så tar de ut kontantstøtte til barnehagestart (30 %). Utenlandsfødte mødre som mottok foreldrepenger tar oftere ut kontantstøtte (i gjennomsnitt 67 %), og de tar over 3 ganger så ofte ut maks kontantstøtte sammenlignet med de norskfødte.

Samtidig vil vi påpeke at også blant sysselsatte utenlandsfødte mødre er det et flertall på rundt 56 prosent som enten ikke tar ut kontantstøtte, eller som benytter kontantstøtte som ventestønad til barnehage. Tallet blir i gjennomsnitt 64 prosent hvis vi også tar med annet-kategorien, som ofte handler om uttak i noen måneder, sannsynligvis frem til de skaffer seg barnehageplass. Disse mødrene kan vi anta oppfører seg likt som norskfødte mødre, og går tilbake i jobb når barnet har fått barnehageplass.

Landbakgrunn, livsfase og inntekt

I denne delen av artikkelen vil vi benytte lineær regresjon til å beregne sannsynligheten for å ta ut kontantstøtte til barnehagestart versus å ikke ta ut kontantstøtte, og å ta ut maks kontantstøtte versus å ikke ta ut kontantstøtte. Vi viser også resultatene fra en modell med antall måneder kontantstøtte som avhengig variabel. I modellen er alle forklaringsvariabler med, noe som betyr at vi viser sammenhengen mellom en gitt forklaringsvariabel og uttak av kontantstøtte, kontrollert for alle andre variabler (tabell 2 i vedlegg). Vi har satt januar som referansemåned, og vi har satt gjennomsnittsinntekten til menn (5 G) og kvinner (4 G) som referanseinntekter.

De ulike variablene har jevnt over liten betydning for ta ut kontantstøtte frem til barnehagestart (tabell 2). Den variabelen som forklarer mest av folks valg om å ta ut kontantstøtte til barnehagestart, er barnets fødselsmåned. Er barnet født i mars er det 31 prosentpoeng flere som tar kontantstøtte til barnehagestart enn hvis barnet er født i oktober. I tillegg viser modellen at mødre med høy inntekt i mindre grad tar ut kontantstøtte til barnehagestart enn mødre med lav inntekt, og at mødre med flere barn i noe oftere tar ut kontantstøtte til barnehagestart.

Når det gjelder det å ta ut maks kontantstøtte sammenlignet med å ikke ta ut noe, er det fire hovedfaktorer som forklarer det: mors inntekt og mottak av engangstønad, landbakgrunn, livsfase og bostedsfylke.

Landbakgrunn har mye å si for uttak av maks kontantstøtte, selv når vi holder inntekt og antall barn før fødsel konstant. Det er henholdsvis 30 og 32 prosentpoeng flere mødre født i Øst-Europa og Asia som tar ut maks kontantstøtte sammenlignet med norskfødte mødre. Det viser at mødre med bakgrunn fra Asia og Øst-Europa kan ha sterkere preferanser for å være hjemme med barnet i kontantstøtteperioden sammenlignet med norskfødte mødre, også når vi sammenlikner mødre med samme inntekt og samme antall barn. Det er med andre ord ikke bare forskjeller i sysselsetting eller inntekt før fødsel som forklarer forskjellene i uttak av kontantstøtte mellom landgruppene. Det handler sannsynligvis også om kulturforskjeller i synet på familieomsorg versus offentlig omsorg for de minste barna. Mottak av kontantstøtte trenger nødvendigvis ikke å bety at mødrene er hjemme barnet, det kan også være et uttrykk for at innvandrere i større grad foretrekker å bruke andre tilsynsordninger enn barnehage når barnet er 13-23 måneder.

Livsfase er i denne sammenhengen antall barn og alderen på yngste barn. 77 prosent av utvalget var enten førstegangs fødende, eller hadde ett barn fra før i alderen 1-6 år. Det er i disse to gruppene det er lavest uttak av maks kontantstøtte. Blant de som har to barn fra før (og får sitt tredje) er det mellom 12 og 21 prosentpoeng flere som tar ut maks kontantstøtte, og blant de med tre barn eller mer fra før er det 31 prosentpoeng flere som tar ut maks kontantstøtte sammenlignet med førstegangs fødende. Alder til yngste søsken spiller en uventet rolle for de som har ett eller to barn fra før. Blant de som har ett eller to barn fra før og der det yngste barnet er i skolealder (7 år og eldre) er det betydelig flere som tar ut maks kontantstøtte. En mulig tolkning av dette er at mødre som har ett eller to eldre barn fra før ikke skal ha flere barn, og at noen da ønsker å være lenge hjemme sammen med det siste barnet (vi har kontrollert for mors alder). En annen mulig tolkning er at i slike tilfeller kan mødrene spare utgifter til AKS/SFO ved å være hjemme, og dermed ha et noe sterkere økonomisk insentiv til å ta ut kon-

tantstøtte. Vi har gjort separate analyser for de ulike landgruppene, og finner at det særlig er blant norskfødte at livsfase betyr mye for uttak av maks kontantstøtte (ikke vist).

Mors inntekt og mottak av engangsstønad har en svært sterk sammenheng med mottak av maks kontantstøtte. Desto lavere inntekt, desto flere er det som tar ut maks kontantstøtte. Det er særlig de som tjener under 3,5 G som betydelig oftere tar ut maks kontantstøtte enn mødre med høyere inntekt. De som mottok engangsstønad ved fødselen, og som dermed ikke hadde arbeid eller tjente under 0,5 G før fødselen, hadde høyest bruk av kontantstøtte. Denne sammenhengen kan forklares med at de med lav inntekt taper mindre økonomisk på å motta kontantstøtte, men kan også ha sammenheng med at kvinner som jobber deltid har andre preferanser for tilpasninger til arbeids- og familieliv. Denne gruppen oppgir at de ønsker å utsette barnehagestarten av andre grunner, og at de ønsker å jobbe færre timer etter at de har fått barn (se svar fra spørreundersøkelse i Bakken og Myklebø 2010b).

Den lineære regresjonen viser at det er en langt svakere sammenheng mellom fars inntekt og tilbøyeligheten til å motta maks kontantstøtte.

Når det gjelder fylke er det Vest-Agder og Rogaland som skiller seg ut med høyest andel som mottar kontantstøtte i maks antall måneder, mens Nordland, Troms og Finnmark skiller seg ut med lavest andel. Forskjellene er betydelige – det er for eksempel 19 prosentpoeng flere som tar ut maks kontantstøtte i Vest-Agder sammenlignet med Nordland. Siden vi har kontrollert for inntekt og livsfase, kan dette også tolkes som kulturforskjeller i holdninger til det å være hjemme og gi omsorg til eget barn.

Oppsummering og diskusjon

Omtrent 50 prosent av alle som får barn benytter kontantstøtte i minst en måned. Andelen som begynner å motta kontantstøtte varierer mye gjennom året som følge av barnets fødselsmåned og det at barnehageåret starter i august. Det er blant familier som har en sømløs overgang til barnehage fra slutten på foreldreper-

misjonen (barn født i juli-august) at vi finner den klart laveste andelen som bruker kontantstøtte. Høyest andel som mottar noe kontantstøtte finner vi blant de som fikk barn i mars eller april. Vi finner også at varigheten på uttaket har en sterk sammenheng med fødselsmåned. Flertallet som benytter kontantstøtte tar ut kontantstøtte fra den måneden barnet har blitt 13 måneder og frem til barnehageopptaket i august. Det medfører at de som for eksempel får barn i desember eller januar tar ut kontantstøtte i flere måneder enn de som får barn i mars eller april. Vår konklusjon er at dagens kontantstøtteordning for flertallet av foreldre fungerer som en ventestønad i påvente av barnehageplass, og dette gjelder særlig for mødrene som var yrkesaktive før fødsel. Disse sesongvariasjonene fører i sin tur til at mottakerne av kontantstøtte er en mer sammensatt gruppe enn det kan virke som når man kun tar utgangspunkt i én spesiell måned. At kontantstøtten nå langt på vei fungerer som en ventestønad er det lite bevissthet om i den offentlige debatten om ordningen.

For å forstå bruken av kontantstøtte er det viktig å se den i sammenheng med barnehagedekningen. Den sterke nedgangen i bruken av kontantstøtte fra 2003 til 2010 hang sammen med en storstilt utbygging av barnehageplasser og lavere foreldrebetaling. I vår analyse finner vi at innføringen av rett på barnehageplass for barn som fylte ett år i september til november fra og med 2016 og 2017 har ført til lavere kontantstøttebruk for disse gruppene, og særlig for barn født i november der en høy andel brukte kontantstøtte før 2017. På tross av at kontantstøttesatsen er økt i flere omganger fra 3 000 kroner i 2012 til 7 500 kroner fra august 2017, har ikke kontantstøttebruken økt for disse gruppene i perioden. Dette indikerer at bedre barnehagedekning har hatt mer å si for kontantstøttebruken blant ettåringer enn økte kontantstøttesatser.

Selv om kontantstøtten langt på vei fungerer som en venteytelse i påvente av barnehagestart er det også 28 prosent av foreldre som mottar kontantstøtte i en viss periode uavhengig av fødselsmåned. Dette basert på at blant de som får barn i august, og som dermed har rett på barnehageplass fra den måneden barnet blir ett år, er det 28 prosent som begynner å motta kontantstøtte fremfor å søke om barnehageplass.

Vår analyse viser at det er mødre med lav eller ingen inntekt, mødre med flere barn (to eller flere barn fra før), eller mødre født i Øst-Europa, Asia eller Afrika som oftest tar ut maks kontantstøtte. Det er særlig mødre som tjener under 300 000 kr som oftest benytter kontantstøtte i 11 måneder, og i enda større grad mødre som ikke hadde tjent opp rett til foreldrepenger og som dermed mottok engangsstønad ved fødselen. Mange av mødrene født i Afrika (67 %) og Asia (41 %) mottok engangsstønad ved fødselen. Det er grunn til å tro at mange med nevnte bakgrunn enten er husmødre eller har vansker med å skaffe seg jobb, og at valget dermed ikke står mellom jobb eller kontantstøtte. For disse står valget heller mellom å motta kontantstøtte eller å være hjemme uten å motta kontantstøtte.

Selv når vi undersøker de som vi kan anta har valget mellom å returnere til jobb eller å motta kontantstøtte, er mottaket av kontantstøtte høyere blant

utenlandsfødte mødre. Det kan være et uttrykk for at yrkesaktive utenlandsfødte kvinner har en sterkere preferanse for å være hjemme med barnet i kontantstøtteperioden sammenlignet norskfødte som er yrkesaktive.

Lovendringen om botidskrav innebærer at innvandrer-mødre med kort botid ikke lengre har rett på kontantstøtte, og det førte til en stor reduksjon i andelen utenlandsfødte mottakere av kontantstøtte i 2017 og 2018. Nedgangen var særlig stor blant mødre født i Afrika og Asia, der mange har kort botid. Andelen mødre fra Afrika og Asia som benytter kontantstøtte er nå på 45 prosent, og det er en litt lavere andel enn blant norskfødte. Vi vil følge opp denne artikkelen med en analyse av om innføringen av botidskravet har medført økt sysselsetting for innvandrer-mødre.

Litteratur

- Bakken, Frøydis og Sigrid Myklebø (2010a). «Nedgang i bruk av kontantstøtte». *Arbeid og velferd*, 1/2010, 45-51.
- Bakken, Frøydis og Sigrid Myklebø (2010b). «Kontantstøttens utbredelse og foreldres preferanser for barnetilsyn - en studie av årskullene 1998-2008 og deres foreldre». NAV-rapport 1/2010.
- Dahl, Espen Steinung (2014). «Fleire foreldre er i arbeid etter endringane i kontantstøttelova». *Arbeid og velferd*, 1/2014, 25-36.
- Drange, Nina og Mari Rege (2013). «Trapped at home: The effect of mothers' temporary labor market exits on their subsequent work career». *Labour Economics*, 2013:24, 125-136.
- Hardoy, Inés og Paul Schöne (2010). «Incentives to work? The impact of a 'Cash-for-Care' benefit for immigrant and native mothers labour market participation». *Labour Economics*, 2010:17, 963-974
- Hedding, Betzy Stina (2016). «Lavere sysselsetting blant mødre etter økt kontantstøttesats». *Arbeid og velferd*, 3/2016, 61-73.
- Hellevik, Ottar (2009). «Linear versus logistic regression when the dependent variable is a dichotomy». *Quality & Quantity*, 43:59-74
- Kontantstøtteloven (1998). Lov om kontantstøtte til småbarnsforeldre (LOV-1998-06-26-41). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1998-06-26-41>
- Næsheim, Helge Nome (2016). «Flyktninger på arbeidsmarkedet. Arbeid – mål og arena for integrering». SSB, *Samfunnsspeilet* 4/2016, s. 43-47
- Schou, Line (2019). «Hva påvirker folks holdninger til kontantstøtten?». *Arbeid og velferd*, 1/2019, 35-49.
- St.meld. nr. 24 (2002-2003). *Barnehagetilbud til alle – økonomi, mangfold og valgfrihet*. Oslo: Kunnskapsdepartementet
- St.prp. nr.53 (1997-98). *Innføring av kontantstøtte til småbarnsforeldre*. Oslo: Barne- og familiedepartementet.
- Sønstebø, Anders (2019). Fruktbarheten fortsetter å synke. Oslo: Statistisk sentralbyrå. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/fruktbarheten-fortsetter-a-synke>
- Prop. 85 L (2016-2017). *Endringer i folketrygdloven, kontantstøtteloven og lov om supplerande stønad til personar med kort butid i Noreg (ny inntektssikring for eldre og uføre flyktninger og endrede botidskrav for rett til visse ytelser)*. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet
- Østbakken, Kirsti Misje (2016). *Kontantstøtteordningen. Omfang og effekter på sysselsetting i Norge og Norden*. Rapport 2016:05. Oslo: Institutt for samfunnsforskning

Vedlegg

Tabell 2 Lineær regresjon med alle forklaringsvariabler inkludert. Endringer som ikke er statistisk signifikante på et 0,01 nivå er enten 0 eller merket med i.s – ikke signifikant. Utvalg: mødre til ettåringer i 2012-2016. N=278 973.

	Lineær regresjon – sannsynlighet i prosentpoeng		Lineær regresjon – antall måneder
	Kontantstøtte til barnehagestart	Kontantstøtte maks	Antall måneder
Fødselsmåned			
jan	ref	ref	ref
feb	8	3	0,1 (i.s)
mar	13	6	-0,1 (i.s)
apr	14	8	-0,4
mai	7	7	-1,0
jun	-14	1 (i.s)	-1,6
jul	-41	-4	-2,1
aug	-48	-3	-2,0
sep	-41	4	-1,2
okt	-18	-9	-0,9
nov	-11	-8	-0,6
des	-9	-5	-0,4
Afrika			
Afrika	-1 (i.s.)	14	1,0
Asia			
Asia	6	32	2,6
Norge			
Norge	ref	ref	ref
Øst-Europa			
Øst-Europa	7	30	2,4
Andre land			
Andre land	-4	1 (i.s)	-0,1 (i.s)
Førstegangsfødende			
Førstegangsfødende	ref	ref	ref
1 barn 0-3 år			
1 barn 0-3 år	-2	-3	-0,4
1 barn 4-6 år			
1 barn 4-6 år	-3	-1	-0,2
1 barn 7 år +			
1 barn 7 år +	6	13	1,1
2 barn yngste 0-6 år			
2 barn yngste 0-6 år	5	12	1,0
2 barn yngste barn 7 år +			
2 barn yngste barn 7 år +	8	21	1,7
3 barn+ yngste barn 0-6 år			
3 barn+ yngste barn 0-6 år	10	31	2,5
3 barn+ yngste barn 7 år+			
3 barn+ yngste barn 7 år+	10	31	2,6
Mors inntekt			
Engangsstønad			
Engangsstønad	5	24	2,0
1 G			
1 G	5	17	1,4
2 G			
2 G	5	16	1,3
3 G			
3 G	3	9	0,7
4 G			
4 G	ref	ref	ref
5 G			
5 G	-2	-6	-0,5
6 G			
6 G	-4	-9	-0,8
7 G			
7 G	-7	-11	-1,0
8 G			
8 G	-9	-13	-1,2
9 G			
9 G	-10	-14	-1,3
10 G eller mer			
10 G eller mer	-12	-15	-1,4
Fars inntekt			
0 G			
0 G	-3	0	0,0
1 G			
1 G	0	2	0,2

	Lineær regresjon – sannsynlighet i prosentpoeng		Lineær regresjon – antall måneder
2 G	2	4	0,4
3 G	0	4	0,3
4 G	0	3	0,2
5 G	ref	ref	ref
6 G	0	-1 (i.s)	-0,1
7 G	1 (i.s)	-2	-0,1
8 G	0	-3	-0,2
9 G	1 (i.s)	-3	-0,2
10 G eller mer	-1 (i.s)	-4	-0,3
Kort botid mor	1	2	0,2
Kort botid far	0	-1	-0,1 (i.s)
Østfold	3	5	0,5
Akershus	2	-3	-0,2
Oslo	9	4	0,5
Hedmark	ref	ref	ref
Oppland	7	6	0,6
Buskerud	1 (i.s)	0	0,1 (i.s)
Vestfold	5	2	0,4
Telemark	3	2	0,3
Aust-Agder	5	6	0,6
Vest-Agder	11	13	1,2
Rogaland	12	8	0,9
Hordaland	5	0	0,1
Sogn og Fjordane	11	2 (i.s)	0,5
Møre og Romsdal	5	-1 (i.s)	0,1 (i.s)
Sør-Trøndelag	5	-4	-0,1 (i.s)
Nord-Trøndelag	-1 (i.s)	-5	-0,4
Nordland	-2	-6	-0,5
Troms	0	-7	-0,5
Finnmark	-8	-6	-0,7
Konstant	49	16	3,7
Andel forklart varians	19,9 %	28,0 %	20,3 %
Antall	227 490	176 734	278 973

I modellen har vi også kontrollert for alder og for hvilket kalenderår de mottok kontantstøtte. Dette er ikke vist. Konstantleddet viser andelen med uttak eller antall måneder med uttak for referansepersonen.

Referansepersonen er førstegangsfødende norskfødt kvinne på 30 år som bor i Hedmark, som fikk barn i januar, som tjente 4 G før fødsel og med en barnefar som tjente 5 G.

674 000 TAPTE ÅRSVERK I 2018

Jorunn Furuberg og Ola Thune

Samandrag

Redusert arbeidsevne eller arbeidsløyse førte til at til saman 674 000 årsverk gjekk tapt i produksjonen av varer og tenester i Noreg i 2018. Dette kjem fram ved å estimera kor mykje og kor lenge alle personar i alderen 16- 67 år var utan ordinært arbeid av slike årsaker. Dei tapte årsverka i 2018 svarer til 18,9 prosent av folkemengda. Samanlikna med 2017 er dette ein nedgang på 10 000 årsverk, eller 0,4 prosentpoeng. Hovudårsaka til denne nedgangen er lågare arbeidsløyse.

Om lag 1,54 millionar personar står bak dei tapte årsverka, det vil seia at det står om lag 2,3 personar bak kvart tapte årsverk. Dette viser at det er gjennomstrøyming i dei ulike ordningane, og at det ikkje er slik at dei tapte årsverka skuldast at mange personar står permanent utafor arbeidslivet.

Prosentdelen tapte årsverk i 2018 var like høg blant norskfødde som blant innvandrara. Medan dei norskfødde tapte fleire årsverk enn innvandrara på grunn av redusert arbeidsevne, taper innvandrara fleire årsverk på grunn av arbeidsløyse. Frå 2005 til 2018 har det vore ein nedgang i tapte årsverk rekna i prosent av folkemengda, både blant innvandrara og norskfødde. Nedgangen skuldast først og fremst lågare arbeidsløyse.

For kvinner har det vore ein auke i tapte årsverk på grunn av redusert arbeidsevne frå 2005, både blant norskfødde og innvandrara, medan det har vore ein nedgang i tapte årsverk på grunn av redusert arbeidsevne blant menn uansett fødeland. Blant norskfødde har det vore ein sterk nedgang i tapte årsverk på grunn av redusert arbeidsevne i dei eldste aldersgruppene, medan det har vore ein auke i alle aldersgruppene under 54 år, sterkast for dei mellom 22 og 37 år.

Innleiing

I denne artikkelen publiserer vi nye tal for summen av tapte årsverk for 2017 og 2018. Nytt i høve til tidlige publikeringar er at vi ser på korleis tapte årsverk fordeler seg mellom personar som er født i Noreg og personar som er født i utlandet. Vi har også gruppert årsverka i to hovudgrupper, tapte årsverk på grunn av redusert arbeidsevne og tapte årsverk på grunn av arbeidsløyse, jamfør faktaboks. I artikkelen legg vi hovudvekt på å sjå på utviklinga i tapte årsverk i desse to gruppene frå 2005 til 2018, for norsk-fødde og for innvandrarakar.

NAV har i fleire år publisert estimat på kor mange årsverk som har gått tapt på grunn av redusert arbeidsevne eller mangel på ordinært arbeid, siste gong for året 2016 (Furuberg og Thune 2017). Dette estimatet gir eit uttrykk for talet på årsverk som går tapt i produksjonen av varer og tenester i Noreg på grunn av redusert arbeidsevne og arbeidsløyse blant personar i alderen 16-67 år. Utgangspunktet er kor mange personar som i løpet av året er registrert hos NAV som utafør det ordinære arbeidslivet av slike årsaker, og kor lenge kvar person er borte. I utrekninga er det også teke omsyn til at ein del personar er delvis utanfor arbeidslivet. Vi ser på kor mange som er mottakarar av helserelaterte stønader eller er registrert med nedsett arbeidsevne, og kor mange som er heilt eller delvis arbeidslause og arbeidssøkjarar i tiltak. For ei meir inngåande utgreiing av metode og definisjonar viser vi til faktaboks.

Bakgrunn

Frå 2005 til 2018 har det skjedd ein del endringar i samfunnet som truleg har påverka både nivået på, og samansetjinga av, tapte årsverk. I perioden har folkemengda i Noreg vakse med 15 prosent (SSB 2019a), hovudsakeleg som følgje av auka innvandring. Prosentdelen innvandrarakar i folkemengda dobla seg frå 7 prosent til 14 prosent i denne perioden, og auken har vore sterkast for personar i yrkesaktiv alder.

Ei anna viktig endring er pensjonsreforma frå 2011, som førte til at det er lettare å kombinera arbeid og alderspensjon for dei eldste i yrkesaktiv alder, samstundes som fleire har høve til tidlegpensjonering frå 62 år. Tidlegare analyser viser at andelen uføretrygda

og mottakarar av arbeidsavklaringspengar mellom 62 og 66 år har gått ned etter pensjonsreforma (Jacobsen 2018). Yrkesdeltakinga blant dei eldre har auka i perioden (SSB 2019c), både på grunna av at nye årskull av eldre kvinner er meir yrkesaktive enn eldre årskull har vore, og at personar i denne aldersgruppa har betre helse og meir utdanning enn tidlegare.

Prosentdelen av den samla folkemengda som er mottakarar av helserelaterte ytingar har gått ned frå 2001 til 2017, medan det har vore ein auke blant unge under 30 år (Kalstø og Kann 2018). Vidare har det vore ein nedgang i talet på unge som mottar ikkje-helserelaterte ytingar, til dømes dagpengar og økonomisk sosialhjelp (Kalstø og Kann 2018). Dette kan vera teikn på ei såkalla medikalisering blant unge, der problem med å få innpass på arbeidsmarknaden i større grad enn tidlegare vert relatert mot helseutfordringar enn mot manglande samsvar mellom eigne kvalifikasjonar og dei kvalifikasjonane som er etterspurde på arbeidsmarknaden. Tidlegare forskning tyder på at ei slik utvikling kan føra til svekka arbeidsmarknadstilkyting og fleire på uføretrygd blant unge (Schreiner 2016). I denne artikkelen ser vi på om dei tapte årsverka kan knytast til det å ha redusert arbeidsevne eller det å vera arbeidslaus, uavhengig av kva for type trygdeyting ein er mottakarar av. Finn vi ein auke i talet på tapte årsverk som skuldast redusert arbeidsevne, uavhengig av trygdeytingar, blant unge?

Med bakgrunn i at ein aukande del av folkemengda er innvandrarakar, vil vi sjå på korleis tapte årsverk fordeler seg mellom personar født i Noreg og innvandrarakar. Innvandrarakar har ei anna aldersfordeling og er ei meir heterogen gruppe enn majoritetsfolkemengda. Innvandrarakar er generelt mindre sjuke og brukar helsevesenet mindre enn personar født i Noreg (Folkehelseinstituttet 2018), men det er stor forskjellar mellom innvandrarakar frå ulike land. Kva land ein kjem frå, innvandringsårsak og butid i Noreg har mykje å seia for helsetilstanden. Ein større prosentdel av folkemengda blant dei som er født i Noreg var mottakarar av helserelaterte stønader i 2017 samanlikna med personar født utafør Noreg, særleg gjeld dette kvinner (Kalstø og Kann 2018). Med bakgrunn i dette ventar vi å finna færre tapte årsverk på grunn av redusert arbeidsevne blant innvandrarakar samanlikna med norskfødde.

Ein aukande del av dei registrerte arbeidslause er innvandrarakar, frå i underkant av 20 prosent av dei registrerte heilt arbeidslause i 2005 til om lag 40 prosent i 2018 (SSB 2019b). Den registrerte arbeidsløysa blant

innvandrarakar er om lag tre gonger høgare enn blant personar født i Noreg. Vi vil difor venta at andelen tapte årsverk relatert til arbeidsløysa er høgare blant innvandrarakar enn blant personar født i Noreg.

Data og metode

Tala i denne artikkelen baserer seg på individdata over alle personar som i løpet av åra 2005 og 2009- 2018 hadde ein eller fleire av følgjande stønader/arbeidsmarknadsstatusar:

- uføretrygd (tidlegare uførepensjon)
- nedsett arbeidsevne, med og utan arbeidsavklaringspengar¹
- legemeldt sjukefråvær
- registrert heilt arbeidslaus (med og utan dagpengar)
- registrert delvis arbeidslaus (med og utan dagpengar)
- registrert arbeidssøkjjar på tiltak

For uføretrygd² er det nytta individdata for behaldninga ved utgangen av kvart kvartal. For sjukefråvær er det nytta data over alle sjukefråvær i kvart kvartal. For personar med nedsett arbeidsevne, heilt arbeidslause, delvis arbeidslause og arbeidssøkjjarar på tiltak er det nytta individdata for behaldninga ved utgangen av kvar månad.

Ved å kopla saman datamaterialet på individnivå er det justert for at fleire av personane får meir enn ein stønad på eit og same tidspunkt. Det er til dømes ikkje uvanleg at ein person får arbeidsavklaringspengar (til dømes 50 prosent) og uføretrygd (til dømes 50 prosent) samstundes. Ved å kopla individopplysningar om arbeidsavklaringspengar med uføregisteret, vil denne personen berre telja som eit tappt årsverk, og ikkje som to personar tappt, som ville vore tilfelle dersom ein ikkje kopla registra. Ein person kan vera registrert i fleire register samstundes. Til dømes kan ein heilt arbeidslaus vera sjukmeldt, og ein person som er 100 prosent ufør kan samstundes vera i eit tiltak for personar med nedsett arbeidsevne. I tilfelle der summen av alle registreringane overstig eit årsverk per person, har vi prioritert kva for ordning årsverket skal telja med i slik:

Uføretrygd er prioritert over nedsett arbeidsevne, deretter følgjer sjukefråvær, heilt arbeidslaus, delvis arbeidslaus og til slutt arbeidssøkjjar på tiltak.

Det er heller ikkje uvanleg for ein stønadsmottakar å ha ein gradert stønad, og mange arbeider noko ved sidan av ein gradert stønad. Når vi estimerer dei tapte årsverka, tek vi

utgangspunkt i kor stor del av ei full trygdeytning dei einskilde har, det vil seia at vi må redusera for arbeid for dei som har graderte ytningar. For personar som arbeider ved sida av 100 prosent trygdeytning, har vi ikkje redusert for arbeid. For mottakarar av uføretrygd er kor stor prosentdel av eit tappt årsverk ein person bidrar med avhengig av opplysningar frå sakshandsamingssystemet om gradering og kor mange dagar ein har hatt uføretrygd. Mottakarar av dagpengar og arbeidsavklaringspengar sender kvar 14. dag inn eit meldeskort til NAV der dei opplyser om kor mykje dei eventuelt har arbeidd i løpet av dei siste to vekene. Opplysningane frå meldekorta er brukte til å estimera kor stor prosentdel av eit årsverk delvis arbeidslause og mottakarar av arbeidsavklaringspengar bidrar med. Delvis arbeidslause utan dagpengar fører ikkje opp arbeidet på meldekortet. For denne gruppa er det lagt til grunn at dei arbeidar like mykje som dei delvis arbeidslause med dagpengar. Det er vidare lagt til grunn at personar som er registrert med nedsett arbeidsevne utan å vera mottakar av arbeidsavklaringspengar i utgangspunktet taper eit dagsverk kvar dag dei er registrert. Det er også lagt til grunn at alle som er registrert som deltakarar på tiltak, er i tiltak på heiltid.

Tapte årsverk til sjukefråvær er estimert med bakgrunn i individdata frå sjukefråværsstatistikken. Denne statistikken inneheld legemeldt sjukefråvær for alle arbeidstakarar busett i Noreg med arbeidsforhold registrert i A-ordninga.

Talet på tapte årsverk kjem fram ved å summera saman på individnivå kor lenge og kor mykje (gradering) i løpet av året kvar person anten var heilt eller delvis mottakarar av ein eller fleire av stønadene nemnd innleiingsvis, eller som heilt eller delvis var i ein av dei nemnde arbeidssøkjjarstatusane.

Talet på tapte årsverk gir dermed uttrykk for talet på årsverk som går tappt i produksjonen av varer og tenester, som følgje av arbeidsløysa eller redusert arbeidsevne blant personar i alderen 16– 67 år.

I artikkelen har vi gruppert dei tapte årsverka i to, tapte årsverk knytt til redusert arbeidsevne og tapte årsverk knytt til arbeidsløysa. Vi har gruppert alle tapte årsverk innan uføretrygd, nedsett arbeidsevne og sjukefråvær som tapte årsverk knytt til redusert arbeidsevne. Tapte årsverk for heilt og delvis arbeidslause, samt arbeidssøkjjarar i tiltak er gruppert som tapte årsverk knytt til arbeidsløysa.

Tapte årsverk i prosent av folkemengda er brukt for å sjå på utviklinga i tapte årsverk innan ulike grupper kontrollert for demografiske endringar.

¹ I perioden til og med februar 2010: tidsavgrensa uførestønad, rehabiliteringspengar og yrkesvalhemma/nedsett arbeidsevne med og utan attføringspengar.

² For perioden t.o.m. mars 2010 også tidsavgrensa uførestønad og rehabiliteringspengar

Færre tapte årsverk knytt til arbeidsløyse i 2018

I perioden 2005 – 2018 har summen av tapte årsverk, rekna i prosent av folkemengda, vist ein liten nedgang (fig.1). I 2005, året med høgast prosentdel, utgjorde tapte årsverk 20,0 prosent av folkemengda mot 18,8 prosent av folkemengda i 2014, året med lågast prosentdel. Langt dei fleste tapte årsverka er knytt til redusert arbeidsevne, medan tapte årsverk på grunn av arbeidsløyse varierer noko meir frå år til år i takt med tilhøva på arbeidsmarknaden. I 2018 utgjorde dei tapte årsverka samla 18,9 prosent av folkemengda.

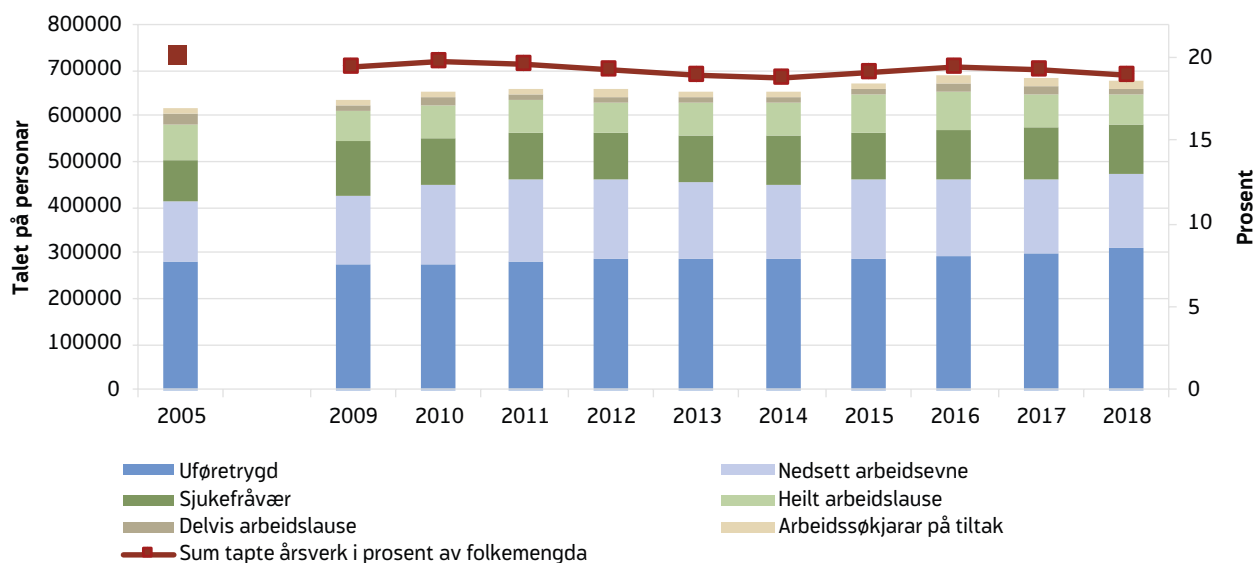
I 2018 gjekk til saman i overkant av 674 000 årsverk tapt på grunn av redusert arbeidsevne eller arbeidsløyse blant personar i alderen 16 – 67 år. Dette er ein nedgang på 10 000 årsverk frå 2017. I same periode auka folkemengda i denne aldersgruppa med om lag 15 600 personar, og tapte årsverk i prosent av folkemengda minka med 0,4 prosentpoeng.

Dei fleste årsverka som går tapt skuldast redusert arbeidsevne, og flest tapte årsverk finn vi i kategorien uføretrygd. Frå 2018 blei det innført ein del endringar i regelverket for mottak av arbeidsavkla-

ringspengar, mellom anna ei innstramming i vilkåra for å kunna motta arbeidsavklaringspengar ut over maksimal stønadperiode på fire år. Dette har ført til ein auke i tilgangen til uføretrygd og ein reduksjon i talet på personar med nedsett arbeidsevne. I 2018 gjekk i overkant av 310 000 årsverk tapt blant uføretrygda, ein auke på 9 800 årsverk, eller 3,3 prosent, samanlikna med 2017. Tapte årsverk blant personar med nedsett arbeidsevne vart redusert med 2 200, eller 1,3 prosent i same periode. Også tapte årsverk grunna sjukefråvær vart redusert med 1 500, eller 1,3 prosent i 2018.

Årsaka til nedgangen i talet på tapte årsverk i 2018 finn vi i tilhøva på arbeidsmarknaden. 2018 var prega av auke i sysselsettinga og nedgang i arbeidsløysa, noko som har gitt seg utslag i ein sterk reduksjon i talet på tapte årsverk knytt til arbeidsløyse. Blant heilt arbeidslause gjekk 64 200 årsverk tapt i 2018, dette er 8 900 færre årsverk enn året før, ein nedgang på 12,2 prosent. Tapte årsverk blant delvis arbeidslause minka med 4 000 årsverk, eller 22,5 prosent i same periode. Blant arbeidssøkjarar på tiltak var det ein reduksjon i talet på tapte årsverk med 3 200, eller 16,5 prosent i løpet av 2018.

Figur 1: Tapte årsverk på grunn av redusert arbeidsevne og arbeidsløyse for personar i alderen 16 – 67 år. Årsverk i løpet av kalenderåret. Talet på tapte årsverk etter kategori (venstre akse) og sum tapte årsverk i prosent av folkemengda (høgre akse)



Kjelde: NAV

Mange personar bidrar til dei tapte årsverka

Det er ikkje slik at dei tapte årsverka viser at det er ei fast gruppe som står permanent utafor arbeidsmarknaden, tvert i mot er det mange personar med i grunnlagstala for dei tapte årsverka. I overkant av 1,54 millionar personar bidrog til dei 674 000 tapte årsverka i 2018 (tabell 1). Bak kvart tapte årsverk stod det i gjennomsnitt 2,3 personar.

Det er store forskjellar mellom ordningane når det gjeld kor mange personar som står bak kvart tapte årsverk. Uførepensjon er ordninga med minst gjennomstrøyming. Bak kvart tapte årsverk i kategorien uførepensjon står det 1,2 personar. Uførepensjon er ei ordning for personar med varig nedsett arbeidsevne, og dei fleste med uførepensjon er i denne ordninga til dei fyller 67 år. Sjukefråvær er kategorien med høgast gjennomstrøyming. Dei fleste som vert sjukmelde er tilbake i arbeid etter ein kort periode. Bak kvart tapte årsverk på grunn av sjukefråvær sto det 8,1 personar i 2016.

I den vidare framstillinga vil vi samanlikna tal frå 2018 med tal frå 2005, og drøfta utviklinga i denne

perioden. For ei grundigare utgreiing om tapte årsverk i dei mellomliggjande åra viser vi til tidlegare publiserte NAV- notat (Furuberg og Thune 2017).

Flest tapte årsverk blant kvinner

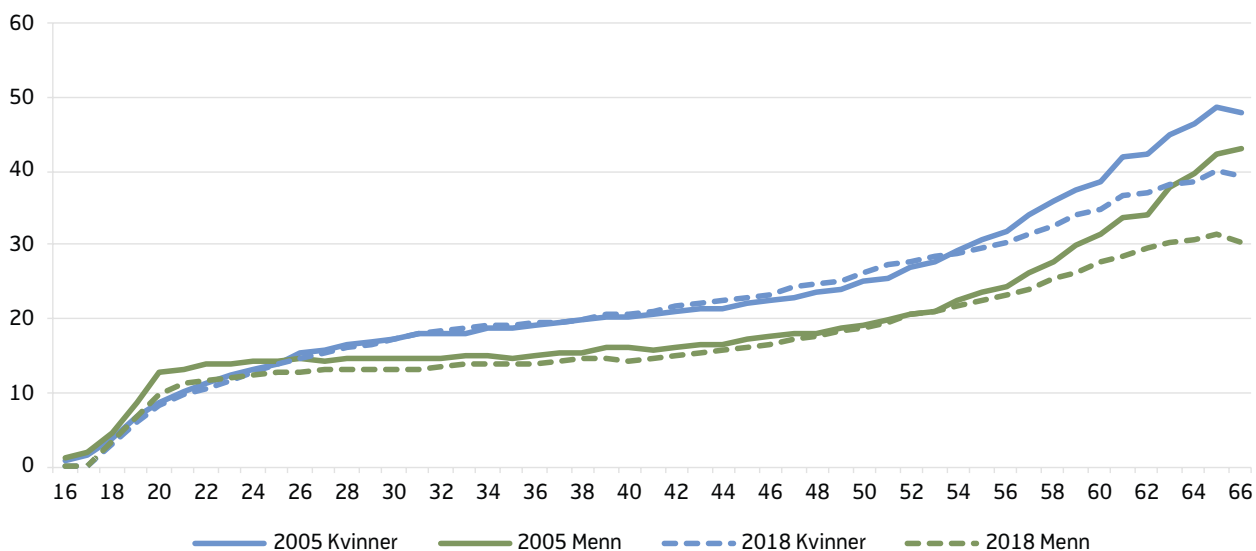
Frå 2005 til 2018 har tapte årsverk, rekna i prosent av folkemengda, vorte redusert frå 20,0 prosent til 18,9 prosent. Likevel er det store forskjellar i utviklinga når vi ser på ulike aldersgrupper og kvinner og menn for seg. Tapte årsverk er høgare blant kvinner enn blant menn, og forskjellen har auka frå 2005 til 2018 (fig.2). I 2005 utgjorde tapte årsverk blant kvinner samla 22 prosent av alle kvinner i alderen 16- 67 år, blant menn var det tilsvarande talet 18,1 prosent. Både blant kvinner og menn har prosentdelen tapte årsverk vorte redusert frå 2005 til 2018, men nedgangen er størst blant menn. I 2018 svarte tapte årsverk i prosent av folkemengda til 21,4 prosent av kvinnene og 16,5 prosent av mennene. Ser vi på utviklinga i ulik aldersgrupper, så er tapte årsverk høgare blant unge menn enn blant unge kvinner, men medan andelen helt seg relativt stabil blant menn i alderen 20 – 40 år, aukar andelen tapte årsverk jamt med alderen blant kvinner. Frå 2005 til 2018 har

Tabell 1. Talet på personar som er med i grunnlagstala for tapte årsverk i 2018

	Talet på personar bak dei tapte årsverka	Tapte årsverk	Talet på personar per tapte årsverk
Uføretrygd	360 352	310 162	1,2
Nedsett Arbeidsevne	252 048	160 835	1,6
Sjukefråvær	888 024	109 533	8,1
Sum redusert arbeidsevne	1 369 430	580 530	2,4
Heilt arbeidslause	209 479	64 189	3,3
Delvis arbeidslause	104 790	13 816	7,6
Arbeidssøkjjarar på tiltak	53 259	15 847	3,4
Sum arbeidsledighet	255 700	93 852	2,7
I alt	1 547 372	674 382	2,3

Kjelde: NAV

Figur 2. Sum tapte årsverk i prosent av folkemengda etter kjønn og alder. 2005 og 2018



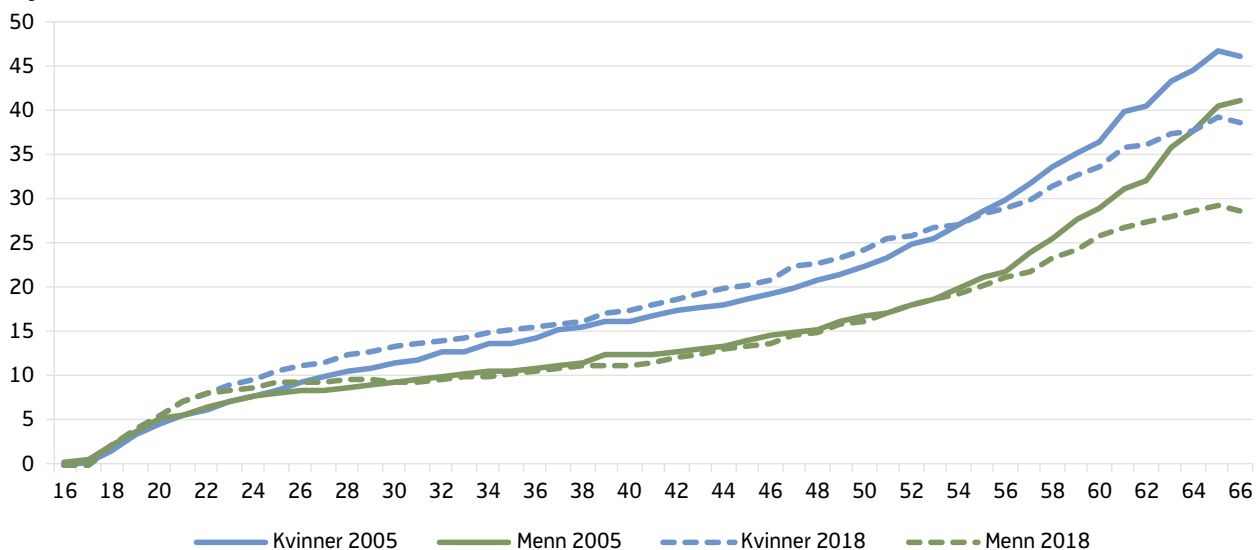
Kjelde: NAV

andelen tapte årsverk minka blant kvinner under 30 år og dei 55 år og eldre, medan det har vore ein liten auke i aldersgruppa 30–54 år. Blant menn har andelen tapte årsverk gått ned i alle aldersgrupper, men mest blant dei eldste.

Blant kvinner har det samla vore ein auke i prosentdelen tapte årsverk på grunn av redusert arbeidsevne med 0,6 prosentpoeng frå 2005 til 2018. Auken har

kommer i alle aldersgrupper mellom 18 og 54 år, medan det har vore ein nedgang blant dei eldste kvinnene (fig.3). Blant alle menn har det tilsvarande vore ein nedgang på 0,7 prosentpoeng. Også blant unge menn 18-30 år har det vore ein auke i prosentdelen tapte årsverk på grunn av redusert arbeidsevne, medan det har vore ein nedgang i nesten alle aldersgrupper over 30 år.

Figur 3. Tapte årsverk på grunn av redusert arbeidsevne, i prosent av folkemengda etter kjønn og alder. 2005 og 2018



Kjelde: NAV

Både for kvinner og menn har det vore ein særleg stor nedgang i tapte årsverk på grunn redusert arbeidsevne blant personar over 60 år. Truleg kan noko av denne nedgangen forklarast av pensjonsreforma som kom i 2011 og som gjorde det mogeleg for fleire å pensjonera seg heilt eller delvis frå 62 år. Samstundes har yrkesdeltakinga blant eldre auka. Forventa yrkesaktivitet etter 50 år har auka med 2,4 år frå 2001 til 2017 (Bjørnstad 2019). Betre helse, auka utdanningsnivå og færre arbeidsplassar med fysisk krevjande arbeid, har truleg ført til at det er lettare for eldre å bli verande i arbeid.

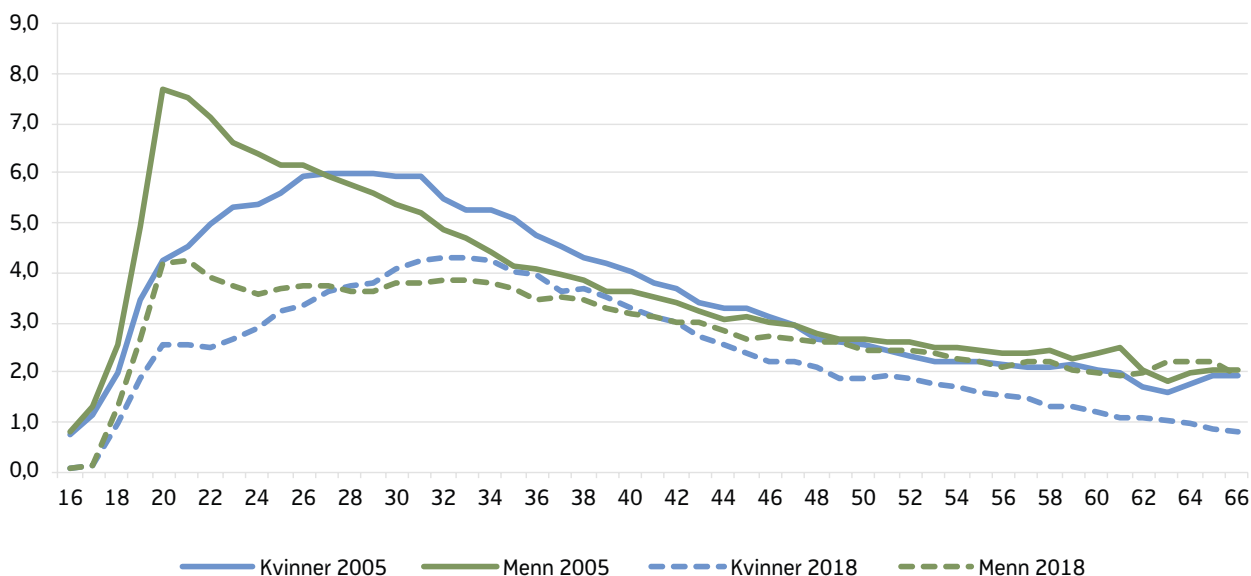
I 2018 var arbeidsmarknaden prega av nedgang i arbeidsløysa og aukande etterspørsel etter arbeidskraft. Dette var også tilfelle i 2005, men arbeidsløysa var høgare i 2005 enn i 2018 (NAV 2019). Situasjonen på arbeidsmarknaden er truleg hovudforklaringa til at tapte årsverk på grunn av arbeidsløysa er lågare blant begge kjønn i 2018 samanlikna med 2005 (fig.4). Blant kvinner var det ein nedgang i tapte årsverk på grunn av arbeidsløysa i alle aldersgrupper, men nedgangen var størst i aldersgruppa 20 – 29 år. For menn var det ei tilsvarande utvikling, sett bort frå blant menn 62 år og eldre der det har vore ein liten auke.

Utviklinga frå 2005 til 2018 kan vi summera opp ved at det har vore ein nedgang i tapte årsverk for både kvinner og menn. Nedgangen i tapte årsverk skuldast først og fremst færre tapte årsverk på grunn av arbeidsløysa. Når det gjeld tapte årsverk på grunn av redusert arbeidsevne har det samla vore ein nedgang blant menn og ein auke blant kvinner. Blant unge under 30 år har det vore ein auke både blant kvinner og menn.

Fødeland og innvandrarisjon.

I artikkelen har vi brukt opplysningar om fødeland til å definera innvandrarisjon. Vi definerer her alle som er født i utlandet som innvandrarisjon. Denne definisjonen inkluderer fleire personar enn det vi vanlegvis reknar som innvandrarisjon, men det er den beste tilnærminga vi kan ta ut i frå dei data vi har. I estimata over utviklinga i tapte årsverk etter fødeland har vi brukt NAV side data frå Folkeregisteret for å finna fødeland for alle personar som inngår i dei tapte årsverka. Når vi reknar tapte årsverk i prosent av folke mengda for eit gitt år bruker vi middelfolkemengda for dette året. For den totale middelfolkemengda har vi brukt data over folketalet frå SSB. For å finna middelfolkemengda fordelt på fødeland har vi brukt NAV sine data frå Folkeregisteret.

Figur 4. Tapte årsverk på grunn arbeidsløysa, i prosent av folke mengda etter kjønn og alder. 2005 og 2018



Kjelde: NAV

Ingen forskjell i prosentdelen tapte årsverk totalt mellom norskfødde og innvandrere

Frå 2005 til 2018¹ har talet på tapte årsverk blant innvandrere auka (fig. 5). Årsaka til dette er at innvandringa til Noreg har auka sterkt, særleg i perioden fram til 2012 (SSB 2019a). Ser vi på årsverk blant innvandrere i prosent av innvandarfolkemengda finn vi ein klar nedgang frå 2005 til 2009. Frå 2009 til 2018 er det ein nedgang både blant innvandrere og blant personar født i Noreg.

I 2005 utgjorde tapte årsverk blant innvandrere 21,5 prosent av innvandarfolkemengda, medan det tilsvarende talet for personar født i Noreg var 19,7 prosent. Det har vore ein nedgang i tapte årsverk i prosent av folkemengda for begge grupper, men nedgangen er størst for innvandrere. For begge grupper utgjorde alle tapte årsverk i 2018 18,9 prosent av folkemengda. Blant innvandrere har det vore ein nedgang i alle

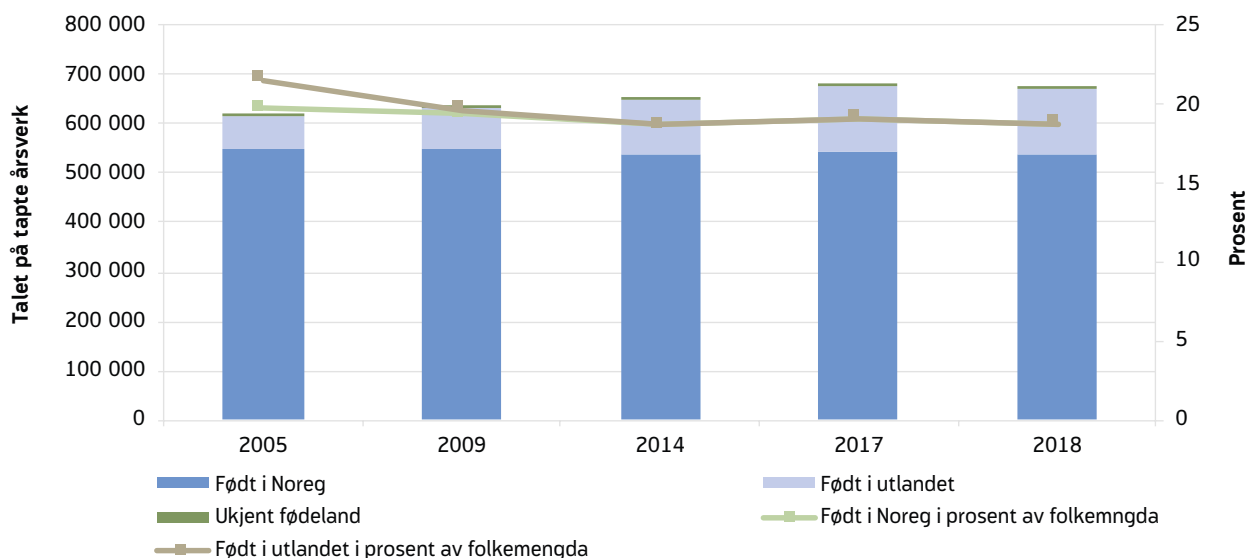
aldersgrupper (fig.6), medan det blant personar født i Noreg har vore ein stor nedgang i dei eldste aldersgruppene og også ein liten nedgang blant dei yngre enn 30 år. Blant norskfødde i alderen 30 til 55 år har det vore mindre endringar.

Nedgangen i tapte årsverk blant innvandrere må sjåast i samheng med veksten i denne gruppa i folkemengda. Etter utvidinga av EU i 2004 har arbeidsinnvandringa frå EU gjort at samansetjinga av folkemengda med innvandarbakgrunn har endra seg. Arbeidsinnvandrere, særleg frå Aust-Europa, utgjør ein større del av innvandarane i 2018 enn i 2005. Arbeidsinnvandrere har ein betre helseprofil enn flyktningar (Folkehelseinstituttet 2018), noko som kan bidra til ein nedgang i tapte årsverk på grunn av redusert arbeidsevne blant innvandrere samla. På den andre sida er innvandrere meir utsett for arbeidsløse enn norskfødde, noko som kan føra til fleire tapte årsverk på grunn av arbeidsløse i denne gruppa.

Ser vi på tala for 2018 så er prosentdelen tapte årsverk høgast blant norskfødde for alle under 40 år, medan prosentdelen er høgast blant innvandrere for personar 40 år og eldre.

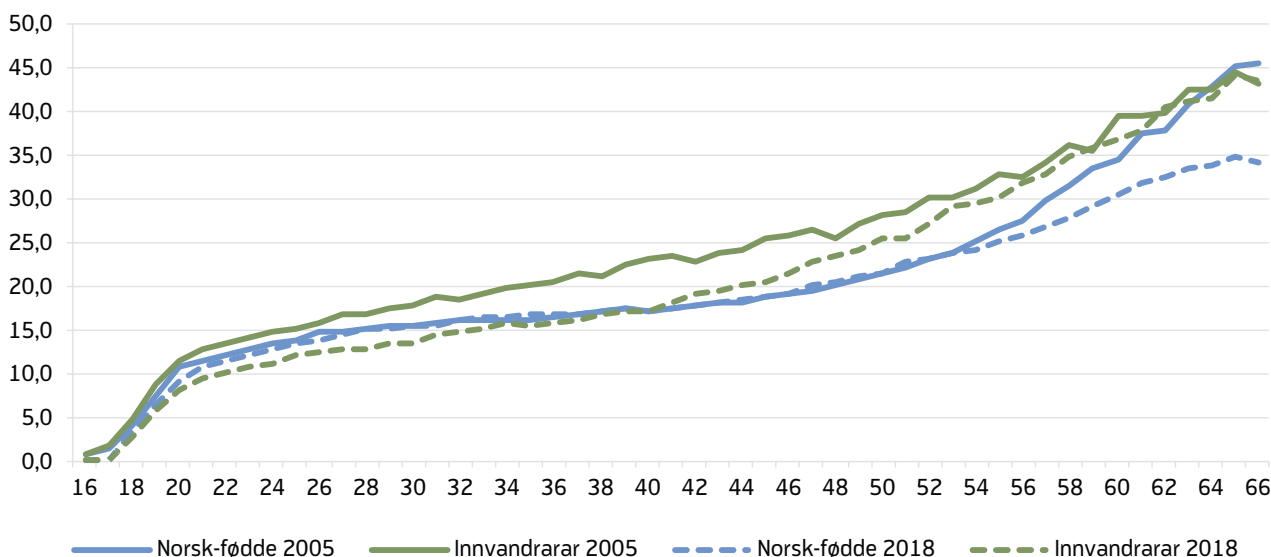
¹ Vi har sett på utviklinga i tapte årsverk for personar født i Noreg og innvandrere for åra 2005, 2009, 2014, 2017 og 2018. I teksten omtalar vi åra 2005 og 2018. For dei andre åra viser vi til vedlegg med tabellar.

Figur 5. Talet på tapte årsverk etter fødeland (venstre akse) og tapte årsverk i prosent av folkemengda etter fødeland (høgre akse). 2005, 2009, 2014, 2017 og 2018



Kjelde: NAV

Figur 6. Tapte årsverk i prosent av folkemengda etter alder og fødeland. 2005 og 2018



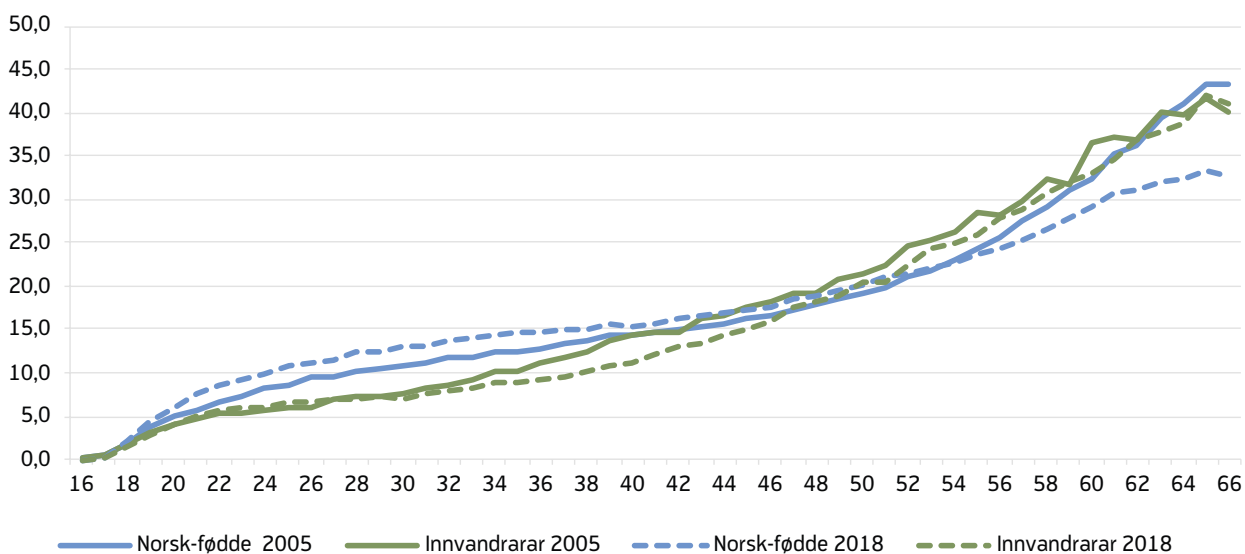
Kjelde: NAV

Norskfødde taper flest årsverk på grunn av redusert arbeidsevne

Sjølv om summen av tapte årsverk i prosent av folkemengda er like høg for innvandrarak og norskfødde, er biletet annleis når vi ser på korleis dette fordeler seg på type årsverk. Samla er prosentdelen tapte årsverk i kategorien redusert arbeidsevne høgast blant personar født i Noreg, og prosentdelen

har også auka i perioden 2005 til 2018. I 2005 utgjorde tapte årsverk på grunn av redusert arbeidsevne 16,6 prosent av folkemengda i yrkesaktiv alder blant personar født i Noreg. Blant innvandrarak var den tilsvarande prosentdelen 13,8. Frå 2005 til 2018 auka prosentdelen tapte årsverk på grunn av redusert arbeidsevne med 0,3 prosentpoeng blant personar født i Noreg (fig.7) Det har vore ein auke i alle

Figur 7. Tapte årsverk på grunn av redusert arbeidsevne etter alder og fødeland, 2005 og 2018. I prosent av folkemengda i kvar gruppe



Kjelde: NAV

aldersgrupper under 54 år, men auken har vore størst blant dei mellom 22 år og 37 år. Blant personar 54 år og over har det vore ein kraftig nedgang, men denne nedgangen er ikkje stor nok til å vega opp for auken blant dei yngre. For innvandrarakar er det ein nedgang i tapte årsverk på grunn av redusert arbeidsevne på 0,4 prosentpoeng i perioden. I denne gruppa er det ein liten auke blant dei som er tidleg i 20-åra, medan det er ein nedgang i dei fleste andre aldersgrupper. Både i 2005 og i 2018 er andelen tapte årsverk på grunn av redusert arbeidsevne høgare blant norskfødde enn blant innvandrarakar i dei yngste aldersgruppene, medan det er ein høgare prosentdel tapte årsverk blant innvandrarakar i dei eldste aldersgrupper.

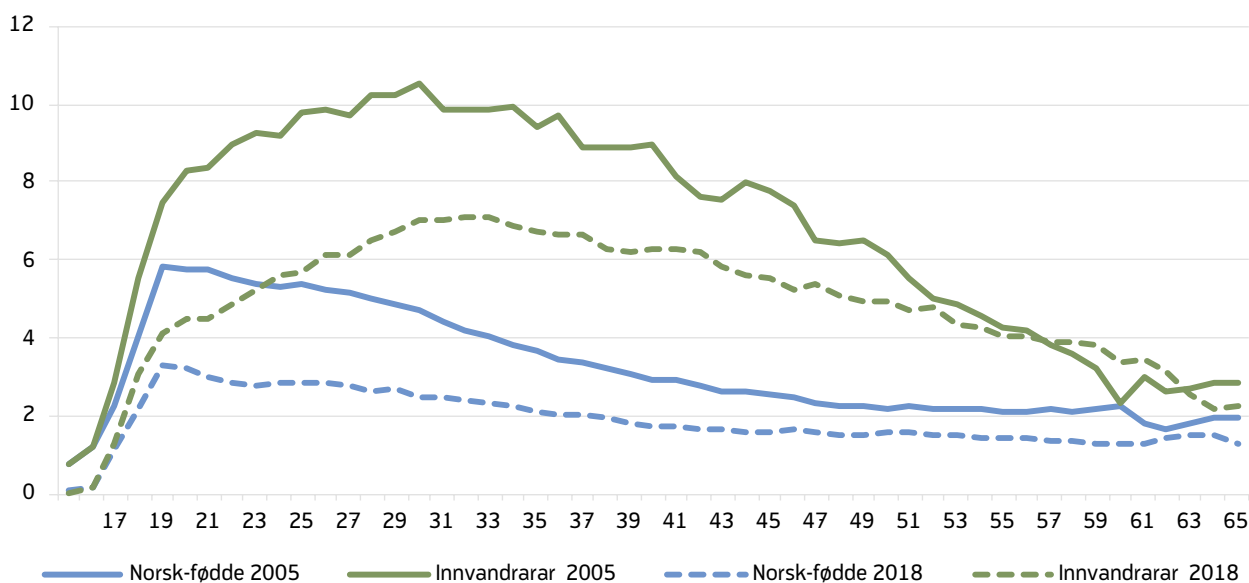
Mange tapte årsverk på grunn av arbeidsløyse blant innvandrarakar

Medan tapte årsverk på grunn av arbeidsløyse aukar med aukande alder opp til 30 år blant innvandrarakar, er det ingen slik auke blant norskfødde (fig.8) Avhengig av kor lang utdanning ein har, så er det i aldersgruppa fram til 30 år at ein etablerer seg på arbeidsmarknaden. Vanlegvis er arbeidsløysa høgare blant unge i overgangen mellom utdanning

og etablering i arbeidslivet samanlikna med eldre yrkesaktive. Blant personar født i Noreg er det høgast prosentdel tapte arbeidsårsverk blant 19-åringane, medan andelen er høgast for 30-åringane blant innvandrarakar. Det er få tapte årsverk på grunn av arbeidsløyse blant unge norskfødde, og fleire tapte årsverk på grunn av redusert arbeidsevne, samanlikna med innvandrarakar. Dette kan tyda på at problem med å komma inn på arbeidsmarknaden blant unge i større grad blir sett på som eit helseproblem for norskfødde ungdom enn for innvandrarakar.

Lågare arbeidsløyse i 2018 enn i 2005 har ført til ein nedgang i prosentdelen tapte årsverk knytt til arbeidsløyse for alle. Nedgangen er størst blant innvandrarakar, frå 7,7 prosent i 2005 til 5,5 prosent i 2018. For personar født i Noreg er dei tilsvarande tala 3,2 prosent i 2005 og 1,8 prosent i 2018. Blant innvandrarakar har det vore ein nedgang i alle aldersgrupper så nær som for personar i alderen 58 år til 63 år, der det har vore ein liten auke. Blant norskfødde har det vore ein nedgang i tapte årsverk på grunn av arbeidsløyse i alle aldersgrupper.

Figur 8. Tapte årsverk på grunn av arbeidsløyse etter alder og fødeland, 2005 og 2018. I prosent av folkemengda i kvar gruppe



Kjelde: NAV

Fleire tapte årsverk på grunn av redusert arbeidsevne særleg blant unge fødd i Noreg

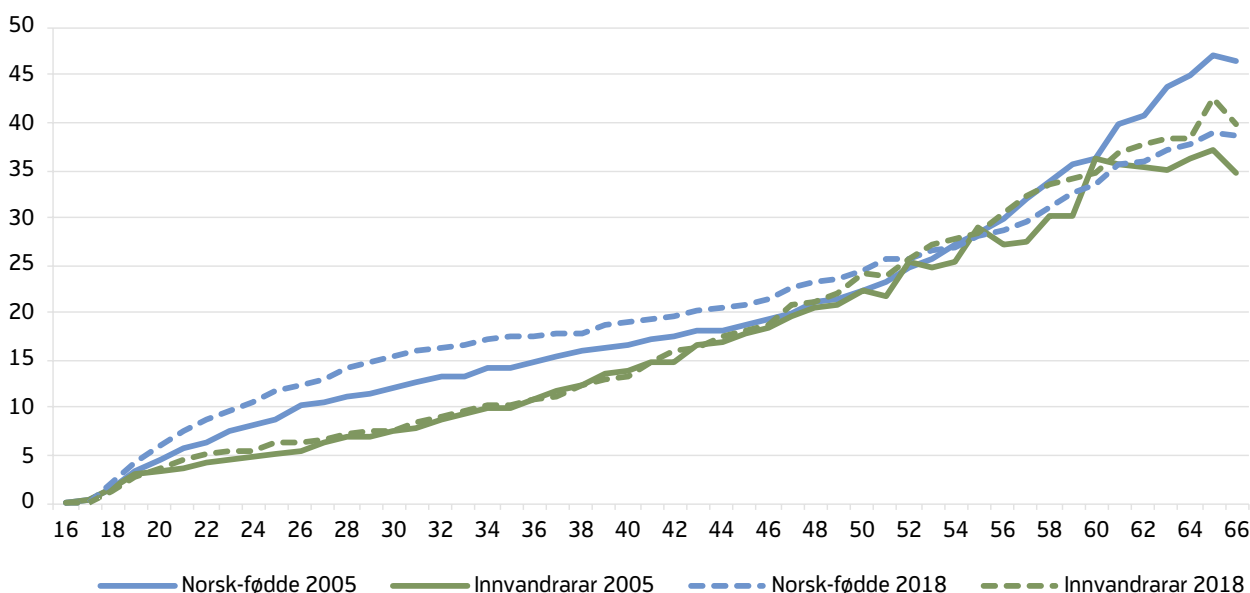
Kvinner født i Noreg taper fleire årsverk på grunn av redusert arbeidsevne enn innvandarkvinner (fig.9).

I 2005 utgjorde tapte årsverk i denne kategorien 18,9 prosent av folkemengda blant kvinner født i Noreg. Trass i ein nedgang blant dei eldste kvinnene i yrkesaktiv alder auka prosentdelen tapte årsverk blant kvinner født i Norge med 1,1 prosentpoeng frå 2005 til 2018. Prosentdelen tapte årsverk på grunn av redusert arbeidsevne aukar for alle kvinner født i Noreg i alderen 18-53 år, men auken er størst for kvinner i starten av 30-åra. Blant innvandarkvinner utgjorde tapte årsverk på grunn av redusert arbeidsevne 14,8 prosent av folkemengda i 2018, ein auke på 1,7 prosentpoeng frå 2005. Sjølv om andelen tapte årsverk på grunn av redusert arbeidsevne er lågare blant innvandarkvinner, så har auken vore sterkare enn blant kvinner født i Noreg. Auken er sterkast for dei eldste innvandarkvinnene. At kvinner født i Noreg taper fleire årsverk på grunn av redusert arbeidsevne samanlikna med kvinner født i utlandet kan henga saman med at mottak av helserelevante stønader som arbeidsavklarings-

pengar og uføretrygd er avhengige av butid i Noreg. Når det gjeld tapte årsverk på grunn av sjukefråvær så må ein vera sysselsett for å ha sjukefråvær. Sysseltjinga blant innvandarkvinner varierer mykje med landbakgrunn, men er i gjennomsnitt lågare enn blant kvinner i majoritetsfolkemengda (SSB 2019 d).

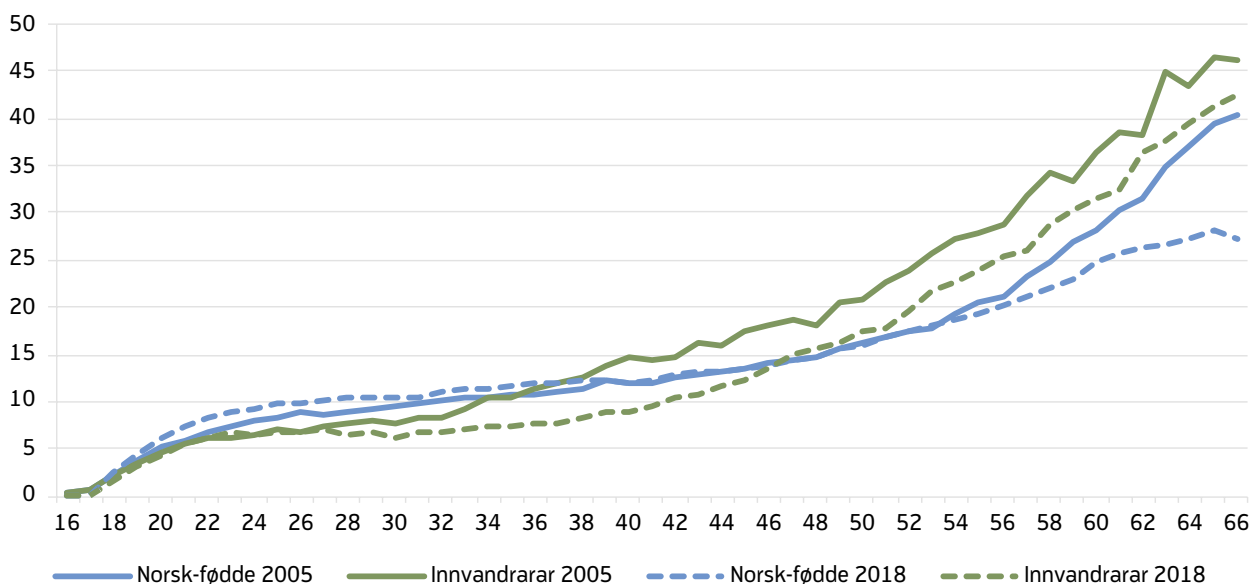
Menn født i Noreg taper fleire årsverk i 2018 på grunn av redusert arbeidsevne enn innvandarmenn (figur10). I begge grupper har det vore ein nedgang i tapte årsverk i denne kategorien frå 2005 til 2018. Nedgangen er sterkast blant innvandarmenn, frå 14,4 prosent i 2005 til 12,0 prosent i 2018. Nedgangen har kome i alle aldersgrupper. Truleg har samansetjinga av menn med innvandrarbakgrunn endra seg i åra etter 2005. I denne perioden har det kome mange arbeidsinnvandrarakar særleg frå Aust-Europa. Arbeidsinnvandrarakar har gjerne betre helse enn andre innvandrarar, dette kan ha bidrege til nedgangen. Blant menn født i Noreg har det tilsvarande vore ein auke i prosentdelen tapte årsverk på grunn av redusert arbeidsevne for alle i alderen 18-45 år. Ein kraftig nedgang i dei eldste aldersgruppene har likevel ført til at det samla er ein nedgang frå 14,3 prosent av folkemengda i 2005 til 13,9 prosent i 2018.

Figur 9. Tapte årsverk på grunn av redusert arbeidsevne i prosent av folkemengda etter alder, år og fødeland. Kvinner



Kjelde: NAV

Figur 10. Tapte årsverk på grunn av redusert arbeidsevne, i prosent av folkemengda etter alder, år og fødeland. Menn

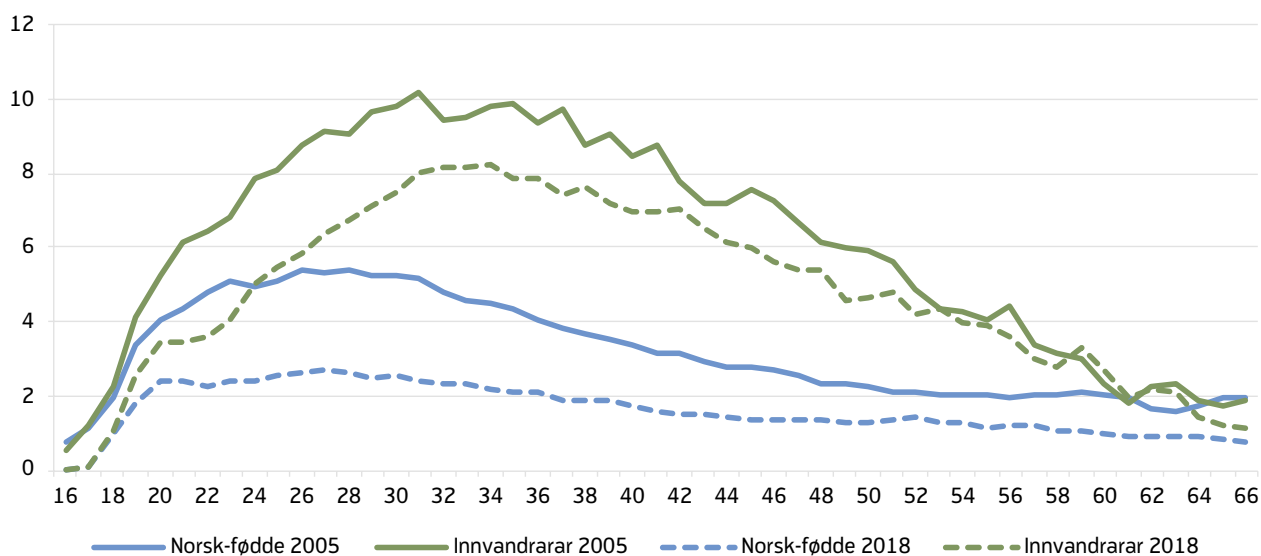


Kjelde: NAV

Situasjonen på arbeidsmarknaden er avgjerande for kor mange årsverk som går tapt på grunn av arbeidsløyse. I 2005 var den registrerte arbeidsløysa på 3,5 prosent mot 2,4 prosent i 2018 (NAV 2019). Dette har før til at langt færre årsverk gjekk tapt på grunn av arbeidsløyse både blant kvinner, menn, norsk-fødde og innvandrere i 2018 samanlikna med 2005 (fig. 11 og fig.12).

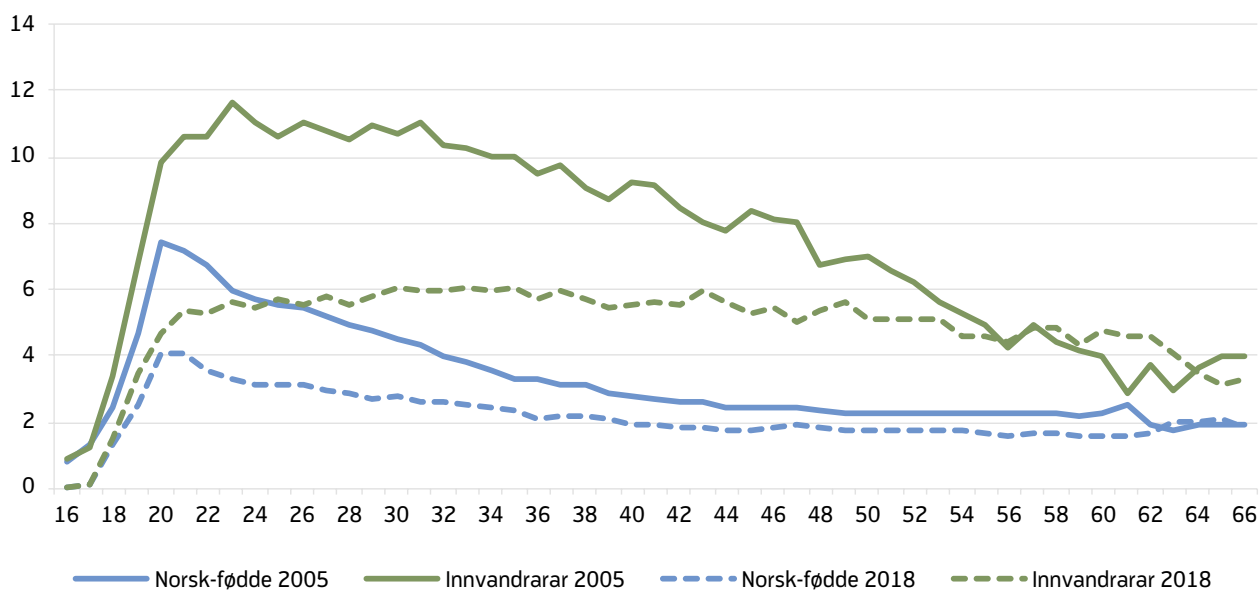
Blant kvinner født i Noreg er det ein nedgang i alle aldersgrupper, men nedgangen er størst blant kvinner i slutten av 20-åra der tapte årsverk grunna arbeidsløyse er meir enn halvert rekna i prosent av folke-mengda (fig.11). Også blant innvandrarkvinner har det vore ein nedgang i dei yngste aldersgruppene, medan det er små endringar blant dei eldste. Innvan-drarkvinner har klart høgare prosentdel tapte årsverk

Figur 11. Tapte årsverk på grunn av arbeidsløyse, i prosent av folkemengda etter alder, år og fødeland. Kvinner



Kjelde: NAV

Figur 12. Tapte årsverk på grunn av arbeidsløyse, i prosent av folkemengda etter alder, år og fødeland. Menn



Kjelde: NAV

på grunn av arbeidsløyse samanlikna med kvinner født i Noreg både i 2005 og i 2018.

For menn er nedgangen størst blant innvandrere (fig.12) I 2005 utgjorde tapte årsverk på grunn av arbeidsløyse 8,3 prosent av folkemengda blant innvandrarmenn, i 2018 var dette redusert til 5,2 prosent. Nedgangen kom i dei fleste aldersgrupper under 56 år, men er sterkast blant dei yngste. Blant menn født i Noreg var det ein samla nedgang i prosentdelen tapte årsverk på grunn av arbeidsløyse frå 3,2 prosent av folkemengda i 2005 til 2,1 prosent i 2018. Spesielt for menn født i Noreg er det at andelen tapte årsverk på grunn av arbeidsløyse er høgast blant 20-åringane, for deretter å falla raskt til eit lågare nivå. Innvandrarmenn taper flest årsverk i denne kategorien når dei er noko eldre, og tapte årsverk fell ikkje så raskt med alderen.

Oppsummering og diskusjon

Vi har sett at summen av årsverk som går tapt i produksjonen av varer og tenester i Noreg har vist ein liten nedgang over tid. Frå 2005 til 2018 er andelen tapte årsverk samla i prosent av folkemengda redusert frå 20,0 prosent til 18,9 prosent. Nedgangen frå 2005 til 2018 skuldast først og fremst tilhøva på arbeidsmarknaden og færre tapte årsverk på grunn av arbeids-

løyse for kvinner og menn i dei fleste aldersgrupper. Langt dei fleste årsverka som går tapt skuldast redusert arbeidsevne. Talet på tapte årsverk på grunn av redusert arbeidsevne har auka blant kvinner og minka blant menn frå 2005 til 2018. Blant dei eldste i yrkesaktiv alder er det ein nedgang både for kvinner og menn, medan det har vore ein auke blant kvinner opp til 55 år og for menn opp til 30 år.

Når vi ser på utviklinga etter fødeland i denne perioden, får vi eit meir nyansert bilde. Samla har det vore ein nedgang i tapte årsverk i prosent av folkemengd både for norskfødde og for innvandrere, men nedgangen er størst for innvandrere. Tapte årsverk på grunn av redusert arbeidsevne har auka blant personar født i Noreg, og særleg i aldersgruppa 22 til 37 år. Blant innvandrere har det vore ein nedgang. Når vi ser på utviklinga for kvinner og menn kvar for seg, har auken vore sterkast blant innvandrarkvinnene, og her har auken særleg kome blant dei eldste. Likevel er tapte årsverk blant kvinner fødd i Noreg over 5 prosentpoeng høgare enn blant innvandrarkvinner. For norskfødde kvinner har det også vore ein auke, og den har kome blant kvinner under 55 år. Sjølv om tapte årsverk på grunn av redusert arbeidsevne har vorte redusert blant menn fødd i Noreg, har det vore ein auke blant dei under 45 år.

Samanlikna med 2005 finn vi i 2018 ein større prosentdel tapte årsverk på grunn av redusert arbeidsevne særleg blant unge norskfødde, samstundes som det er få tapte årsverk knytt til arbeidsløyse i denne gruppa. Utviklinga kan skuldast fleire forhold. Tal frå SSB viser at sysselsettinga har gått ned over tid blant unge (SSB 2019 c). Først og fremst kjem det av at fleire unge tar lengre utdanning, og dei unge er eldre når dei skal etablera seg på arbeidsmarknaden enn tidlegare. Samstundes har andelen unge, som er mottakarar av arbeidsavklaringspengar eller uføretrygd utan først å ha prøvd seg i arbeidslivet, auka. Denne auken skuldast i liten grad at ungdommen har vore i utdanning i perioden før stønadmottak (Fedoryshyn 2019). For ein del unge er vanskane med å komma seg inn på arbeidsmarknaden samansette, det kan skuldast både redusert arbeidsevne og ein mismatch mellom egne kvalifikasjonar og ledige jobbar. Når tapte årsverk på grunn av redusert arbeidsevne aukar i dei årskulla der det er aktuelt å etablera seg på arbeidsmarknaden, samstundes som det er ein nedgang i tapte årsverk på grunn av arbeidsløyse, kan dette tyda på ei aukande medikalisering. For ungdom der vanskane med å komma inn på arbeidsmarknaden er samansette, har det vist seg at det å motta arbeidsavklaringspengar har

ein negativ innverknad på framtidig yrkesdeltaking (Schreiner 2016). Dersom det er slik at ein legg meir vekt på ungdomen sin (reduuerte) arbeidsevne enn mangelen på høveleg arbeid, kan dette føra til ei uheldig utvikling for dei unge på sikt.

Når vi samanliknar tapte årsverk blant innvandrarar i 2005 og i 2018, så har det skjedd store demografiske endringar i denne gruppa, noko som truleg er ei viktig forklaring på utviklinga. Både mottak av uføretrygd og arbeidsavklaringspengar, som utgjør ein vesentleg del av dei tapte årsverka til redusert arbeidsevne, krev at ein har ei viss butid i Noreg, og sjukefråvær krev at ein er sysselsett. For å telja med som tapt årsverk på grunn av arbeidsløyse krev det at ein er ein registrert arbeidssøkjjar. Vi veit at yrkesdeltakinga i gjennomsnitt er lågare blant innvandrarar enn i majoritetsfolkemengda, noko som vil trekkja talet på tapte årsverk på grunn av arbeidsløyse ned. I tillegg til utviklinga i innvandringa til Noreg i tida framover, vil også lengre butid og større integrering på arbeidsmarknaden blant innvandrarar som er busette no, kunna endra biletet på både arbeidde årsverk og tapte årsverk blant innvandrarar i framtida.

Referansar

Bjørnstad, Atle Fremming (2019). «Utviklingen i sysseletting og pensjonering blant seniorer». *Arbeid og velferd*, 2, 43–55.

Fedoryshyn, Nadiya (2019) Flere unge uføre- færre arbeider samtidig. SSB Nettartikkel publisert 31. mai Tilgjengelig fra <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/flere-unge-ufore-faerre-arbeider-samtidig> OsloKongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

Folkehelseinstituttet (2018) Helse i innvandrerbefolkningen, Folkehelse rapporten 2018. Nettartikkel publisert 22.02.2017 Oppdatert 14.05.2018 Henta frå <https://www.fhi.no/nettpub/hin/grupper/helse-i-innvandrerbefolkningen/>

Furuberg, Jorunn og Ola Thune (2017). «687 000 tapte årsverk i 2016». NAV notat 2/2017. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Jacobsen, Ove (2018) «AFP i privat sektor – endringer i mottak av arbeidsavklaringspenger og uføretrygd». *Arbeid og velferd*, 1, 35–43.

Kalstø, Åshild Male og Inger Cathrine Kann (2018) «Færre på helserelaterte ytelser – friskere befolkning?» *Arbeid og velferd*, 4, 3–18.

NAV (2019) Historisk arbeidsmarkedsstatistikk. Tilgjengelig frå <https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Statistikk/Arbeidssokere+og+stillinger+-+statistikk/Historisk+statistikk>.

SSB(2019a) Statistikkbanken tabell 07459: (Befolkning, etter region, kjønn, alder, statistikkvariabel og år) tilgjengelig fra <https://www.ssb.no/statbank/table/07459> og Statistikkbanken tabell 05182 (Personer, etter innvandringskategori, statistikkvariabel og år) tilgjengelig fra <https://www.ssb.no/statbank/table/05182> OsloKongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

SSB(2019b) Statistikkbanken tabell 07115: (Registrerte helt arbeidsledige innvandrere og deltakere på tiltak 15-74 år, i prosent av arbeidsstyrken eller bostedssatte, etter landbakgrunn (verdensregion) og bostedskommune/-fylke (K) 2001K1 - 2019K2 – henta 23. august 2019) Tilgjengelig frå <https://www.ssb.no/statbank/table/07115/> OsloKongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

SSB (2019c) Statistikkbanken. Tabell 09837 (Sysselsatte. 4. kvartal, etter landbakgrunn, kjønn, alder, statistikkvariabel og år – henta 23 august 2019) Tilgjengelig frå <https://www.ssb.no/statbank/table/09837> OsloKongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

SSB (2019 d) Statistikkbanken. Tabell 03780: (Personer i arbeidsstyrken (AKU), etter alder, kjønn, statistikkvariabel og år – henta 23. august 2019). Tilgjengelig frå OsloKongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

Screiner (2016). Unemployed or Disabled? The Effects of Medicalizing Youths by Granting Temporary Disability Benefit.

Vedlegg

Tabell v1. Sum tapte årsverk og tapte årsverk på grunn av redusert arbeidsevne og arbeidsløyse, i prosent av folkemengda etter kjønn, alder og fødeland, 2009

Alder	Redusert arbeidsevne				Arbeidsløyse				Tapte årsverk			
	Kvinner		Menn		Kvinner		Menn		Kvinner		Menn	
	Norsk-fødde	Innvan-drarar	Norsk-fødde	Innvan-drarar	Norsk-fødde	Innvan-drarar	Norsk-fødde	Innvan-drarar	Norsk-fødde	Innvan-drarar	Norsk-fødde	Innvan-drarar
16	0,1	0,0	0,1	0,1	0,7	0,5	0,8	0,7	0,8	0,6	1,0	0,8
17	0,3	0,2	0,4	0,4	1,1	1,2	1,4	1,8	1,3	1,5	1,9	2,1
18	2,0	1,5	2,4	1,7	1,8	2,2	2,6	3,6	3,8	3,6	5,0	5,3
19	4,2	2,9	4,5	3,7	2,5	3,4	4,2	5,9	6,6	6,2	8,7	9,7
20	5,5	3,9	5,7	5,0	2,7	4,2	6,2	7,8	8,2	8,1	11,9	12,8
21	6,8	4,5	6,6	5,3	3,0	4,6	6,3	8,2	9,8	9,1	12,9	13,5
22	7,6	5,0	7,1	6,1	2,9	5,0	5,8	8,6	10,5	10,0	12,9	14,7
23	8,5	5,4	7,6	5,8	3,0	5,0	5,6	9,1	11,6	10,4	13,2	14,9
24	9,7	5,5	8,4	5,7	2,9	5,8	5,2	9,2	12,7	11,3	13,7	14,9
25	10,8	5,3	8,4	5,9	2,9	6,6	4,9	8,6	13,6	11,8	13,4	14,5
26	11,5	5,7	8,8	6,1	3,1	6,5	4,8	8,4	14,5	12,2	13,7	14,5
27	12,2	6,0	9,2	5,8	3,0	6,7	4,5	8,3	15,2	12,8	13,7	14,1
28	12,9	6,8	9,6	5,7	3,0	6,7	4,2	8,3	15,9	13,5	13,8	14,1
29	13,1	6,8	9,7	6,4	2,9	6,9	3,9	8,4	15,9	13,8	13,6	14,7
30	13,9	7,4	10,0	6,6	2,8	7,2	3,8	8,6	16,7	14,6	13,8	15,2
31	14,0	8,3	9,6	6,8	2,6	7,6	3,6	8,6	16,7	15,9	13,2	15,4
32	14,3	9,0	10,0	7,2	2,5	7,7	3,3	7,9	16,8	16,7	13,3	15,1
33	14,8	9,7	10,2	7,7	2,5	7,7	3,1	8,3	17,3	17,4	13,3	16,0
34	15,0	10,2	10,3	8,2	2,5	8,0	3,0	8,3	17,5	18,2	13,3	16,5
35	15,5	10,8	10,7	8,2	2,4	7,8	2,8	8,3	17,9	18,6	13,5	16,6
36	16,0	11,4	11,0	8,7	2,3	7,2	2,8	8,0	18,3	18,6	13,7	16,8
37	16,1	11,5	11,1	9,4	2,1	6,8	2,6	8,3	18,3	18,4	13,7	17,7
38	16,8	12,7	11,4	10,1	2,1	7,5	2,6	7,9	19,0	20,3	14,1	18,0
39	17,2	13,1	11,4	11,0	2,0	7,3	2,5	8,1	19,2	20,4	13,9	19,1
40	17,6	13,7	11,9	11,7	2,0	7,0	2,4	7,8	19,6	20,7	14,3	19,5
41	18,3	14,9	12,2	12,2	1,9	6,9	2,4	7,7	20,2	21,7	14,6	19,9
42	18,8	15,2	12,7	12,8	1,9	6,6	2,2	7,8	20,7	21,8	14,9	20,6
43	19,0	16,8	13,3	14,3	1,8	6,0	2,2	7,0	20,8	22,8	15,6	21,2
44	19,3	17,9	13,3	15,3	1,7	6,4	2,4	7,6	21,1	24,3	15,7	22,9
45	19,9	18,4	13,5	15,1	1,6	5,5	2,2	7,3	21,6	23,8	15,7	22,3
46	20,7	18,6	13,9	16,0	1,6	5,5	2,2	7,2	22,3	24,1	16,1	23,2
47	20,9	20,7	14,3	17,2	1,5	5,0	2,0	7,1	22,4	25,7	16,3	24,4
48	21,3	21,7	14,9	16,7	1,4	4,8	2,1	7,0	22,7	26,5	17,0	23,7
49	22,1	22,3	15,5	18,9	1,5	4,6	2,0	7,7	23,6	26,9	17,5	26,6
50	23,0	22,7	16,1	19,3	1,4	4,5	2,0	7,2	24,4	27,2	18,0	26,5
51	23,8	24,9	16,8	19,7	1,3	4,6	2,0	7,4	25,2	29,5	18,8	27,0
52	25,2	25,5	17,4	20,0	1,3	3,8	1,8	6,7	26,6	29,3	19,2	26,8
53	25,7	26,0	18,3	22,6	1,3	3,8	1,8	6,5	27,0	29,8	20,1	29,1
54	27,2	27,3	19,3	23,5	1,2	3,4	1,8	6,7	28,4	30,8	21,1	30,2
55	28,2	27,9	20,0	25,4	1,1	3,3	1,8	5,8	29,4	31,2	21,9	31,2
56	29,9	31,4	21,3	26,9	1,1	3,2	1,9	5,1	31,1	34,5	23,2	32,1
57	30,9	30,5	22,0	29,8	1,1	2,7	1,8	4,9	32,0	33,2	23,8	34,7
58	32,8	31,0	23,8	31,9	1,1	2,3	1,9	4,8	33,9	33,3	25,7	36,7
59	34,9	35,1	25,4	34,3	1,1	2,3	1,9	3,8	36,0	37,4	27,3	38,2
60	36,7	33,5	27,0	34,6	1,2	1,7	1,9	3,5	37,9	35,3	28,9	38,1
61	39,8	34,1	29,8	38,0	1,1	1,8	1,8	3,6	40,9	35,8	31,6	41,6
62	41,1	36,9	30,8	41,8	1,0	1,3	1,4	3,1	42,0	38,2	32,3	45,0
63	42,5	36,3	32,4	40,7	1,0	1,4	1,5	2,3	43,6	37,7	33,8	43,0
64	42,5	43,4	33,5	43,6	1,1	1,3	1,5	3,4	43,6	44,7	35,0	47,0
65	45,0	41,7	34,5	43,4	1,3	1,2	1,7	2,8	46,3	42,9	36,2	46,2
66	45,0	40,3	34,9	43,6	1,3	1,7	1,8	2,8	46,3	42,0	36,7	46,5
67	3,0	3,1	2,5	3,9	0,1	0,1	0,2	0,5	3,1	3,3	2,7	4,4
16 - 67	19,9	13,6	14,4	12,7	1,8	5,7	2,7	7,3	21,8	19,3	17,1	20,0
N	278628	27855	208132	27853	25746	11569	39549	15852	304374	39424	247680	43704

Kjilde: NAV

Tabell v2. Sum tapte årsverk og tapte årsverk på grunn av redusert arbeidsevne og arbeidsløyse, i prosent av folkemengda etter kjønn, alder og fødeland, 2014

Alder	Redusert arbeidsevne				Arbeidsløyse				Sum tapte årsverk			
	Kvinner		Menn		Kvinner		Menn		Kvinner		Menn	
	Norsk-fødde	Innvan-drarar	Norsk-fødde	Innvan-drarar	Norsk-fødde	Innvan-drarar	Norsk-fødde	Innvan-drarar	Norsk-fødde	Innvan-drarar	Norsk-fødde	Innvan-drarar
16	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,1	0,3	0,2	0,3	0,1	0,3	0,3
17	0,2	0,1	0,2	0,2	0,6	0,5	0,6	0,5	0,8	0,6	0,8	0,7
18	2,1	1,1	2,3	1,7	1,5	1,7	1,9	2,2	3,6	2,8	4,2	3,9
19	3,9	2,6	4,5	2,9	2,3	3,1	3,2	4,9	6,2	5,7	7,7	7,8
20	5,8	3,4	5,9	4,3	2,9	3,7	4,7	5,9	8,7	7,1	10,6	10,2
21	6,9	4,0	7,0	5,3	3,1	4,2	4,8	6,6	10,0	8,2	11,8	11,9
22	7,8	4,7	7,6	5,6	3,1	4,4	4,4	6,9	10,9	9,1	12,0	12,6
23	8,9	4,6	8,1	5,7	3,4	5,3	4,2	6,4	12,3	9,9	12,3	12,1
24	9,8	4,9	8,5	5,4	3,4	6,1	4,0	6,3	13,2	11,0	12,5	11,7
25	10,4	5,1	8,7	5,5	3,4	6,1	3,7	6,1	13,8	11,2	12,4	11,6
26	11,4	5,4	8,8	4,8	3,6	7,0	3,6	6,3	14,9	12,4	12,5	11,0
27	12,1	6,0	8,9	5,3	3,4	7,6	3,3	6,8	15,4	13,7	12,3	12,1
28	12,8	6,6	9,5	5,2	3,4	7,9	3,2	6,9	16,2	14,5	12,6	12,1
29	13,3	6,6	10,0	5,2	3,5	8,3	3,2	7,2	16,7	14,9	13,2	12,5
30	14,2	7,0	10,0	5,4	3,2	8,6	3,1	7,4	17,4	15,6	13,1	12,7
31	14,4	7,4	10,3	5,5	3,1	8,6	3,0	6,6	17,5	16,1	13,3	12,1
32	14,8	8,1	10,6	6,1	3,0	8,8	2,9	6,9	17,7	16,9	13,4	13,0
33	15,2	8,7	10,8	6,0	2,8	8,7	2,8	7,0	18,0	17,5	13,6	13,1
34	15,1	9,4	10,8	6,6	2,5	8,9	2,6	7,0	17,6	18,3	13,4	13,6
35	15,9	9,9	10,9	7,0	2,4	8,7	2,5	6,8	18,3	18,7	13,4	13,8
36	16,1	10,7	10,7	7,3	2,3	8,4	2,3	6,7	18,4	19,1	12,9	14,0
37	16,4	11,7	11,0	7,5	2,2	8,2	2,4	6,7	18,6	19,9	13,4	14,1
38	16,8	12,3	11,2	8,0	2,1	8,1	2,2	6,7	18,9	20,4	13,5	14,8
39	17,3	12,8	11,5	8,6	2,1	7,8	2,0	6,8	19,4	20,6	13,6	15,4
40	17,5	13,7	11,8	9,3	2,0	7,5	2,0	6,9	19,6	21,2	13,9	16,2
41	18,0	14,8	12,1	9,7	1,9	7,2	1,9	6,9	19,9	22,0	14,0	16,6
42	18,3	15,3	12,2	10,7	1,8	7,1	2,0	6,7	20,1	22,3	14,1	17,3
43	19,1	16,8	12,6	11,4	1,8	7,3	1,9	6,6	21,0	24,1	14,5	18,0
44	19,7	17,1	12,8	12,4	1,8	7,0	1,8	6,7	21,5	24,1	14,6	19,1
45	19,9	17,8	13,3	13,3	1,6	6,4	1,8	7,0	21,6	24,2	15,1	20,3
46	20,6	19,3	13,8	14,3	1,7	6,2	1,7	6,7	22,3	25,5	15,5	21,0
47	21,6	19,5	14,5	15,0	1,6	6,1	1,8	6,5	23,2	25,6	16,3	21,5
48	21,9	21,2	15,3	16,7	1,6	5,3	1,9	6,5	23,6	26,6	17,2	23,2
49	22,6	22,8	15,3	18,0	1,4	5,6	1,8	6,4	24,1	28,4	17,1	24,3
50	23,1	23,2	15,7	18,0	1,4	5,0	1,7	6,0	24,5	28,2	17,4	23,9
51	24,3	23,6	16,4	19,1	1,4	5,2	1,7	6,2	25,7	28,7	18,1	25,2
52	24,6	26,0	17,2	20,9	1,4	4,7	1,6	5,8	26,0	30,7	18,9	26,6
53	25,0	27,0	17,6	21,1	1,3	4,7	1,7	5,7	26,3	31,6	19,3	26,8
54	26,5	28,1	18,8	22,2	1,3	4,2	1,6	6,4	27,8	32,3	20,3	28,6
55	27,6	28,9	19,5	24,1	1,2	4,0	1,5	5,4	28,7	32,9	21,1	29,5
56	28,8	30,2	20,7	24,8	1,2	3,8	1,6	5,9	30,0	34,0	22,4	30,7
57	30,2	31,7	21,5	25,4	1,2	3,2	1,5	5,4	31,4	34,9	23,0	30,8
58	31,2	32,2	22,7	28,8	1,1	3,3	1,4	5,9	32,3	35,5	24,1	34,6
59	33,1	33,7	24,4	30,2	1,0	2,6	1,4	5,2	34,1	36,3	25,8	35,4
60	34,6	35,6	25,8	32,9	0,9	2,3	1,4	4,7	35,5	37,9	27,2	37,6
61	37,1	39,5	27,4	35,0	0,9	1,7	1,5	4,2	38,0	41,2	28,9	39,2
62	37,5	37,7	27,0	37,4	0,9	1,9	1,4	4,3	38,4	39,6	28,5	41,7
63	39,5	39,3	28,7	40,9	0,9	2,1	1,4	3,7	40,4	41,4	30,2	44,6
64	41,7	42,5	29,7	42,7	0,9	1,6	1,4	2,7	42,7	44,0	31,1	45,4
65	42,4	41,2	30,0	43,5	0,9	1,2	1,2	2,6	43,3	42,4	31,1	46,1
66	43,1	38,7	30,8	42,5	0,7	0,5	0,9	2,3	43,8	39,3	31,7	44,8
67	3,2	3,1	2,3	3,7	0,1	0,1	0,1	0,3	3,2	3,2	2,4	4,1
16 - 67	19,5	13,6	13,9	11,3	1,9	6,4	2,2	6,2	21,4	19,9	16,1	17,5
N	275347	39422	202705	36758	26604	18518	32241	20157	301951	57940	234945	56915

Kjelde: NAV

Tabell v.3 Sum tapte årsverk og tapte årsverk på grunn av redusert arbeidsevne og arbeidsløyse, i prosent av folkemengda etter kjønn, alder og fødeland, 2017

Alder	Redusert arbeidsevne				Arbeidsløyse				Sum tapte årsverk			
	Kvinner		Menn		Kvinner		Menn		Kvinner		Menn	
	Norsk-fødde	Innvan-drarar	Norsk-fødde	Innvan-drarar	Norsk-fødde	Innvan-drarar	Norsk-fødde	Innvan-drarar	Norsk-fødde	Innvan-drarar	Norsk-fødde	Innvan-drarar
16	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0
17	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,1	0,3	0,2
18	2,2	1,4	2,4	1,6	1,0	1,2	1,4	1,6	3,2	2,6	3,8	3,1
19	4,4	2,7	4,5	2,9	1,9	2,6	2,7	4,0	6,3	5,3	7,2	6,9
20	6,3	3,9	6,1	4,3	2,6	3,4	4,8	5,0	8,8	7,3	10,8	9,3
21	7,4	4,6	7,2	5,4	2,6	3,6	5,0	5,5	10,0	8,1	12,2	10,9
22	8,3	4,9	8,1	5,9	2,6	4,3	4,3	5,9	10,9	9,2	12,4	11,8
23	9,4	4,9	8,6	6,1	2,7	4,9	4,0	5,9	12,1	9,7	12,6	12,0
24	10,4	5,4	9,4	6,3	2,8	5,3	3,9	6,0	13,3	10,7	13,3	12,3
25	11,2	5,7	9,4	6,3	2,8	5,5	4,0	5,8	14,0	11,2	13,4	12,1
26	12,1	5,9	9,6	6,3	3,1	6,6	3,9	6,3	15,2	12,5	13,5	12,6
27	13,1	6,4	9,9	5,9	3,2	7,2	3,8	6,3	16,3	13,6	13,8	12,3
28	13,7	6,8	10,2	6,1	3,1	7,3	3,6	6,2	16,8	14,1	13,8	12,3
29	14,5	7,1	10,2	5,8	3,0	7,5	3,7	6,5	17,6	14,6	13,9	12,3
30	15,0	7,6	10,1	6,3	2,9	8,4	3,6	6,6	17,9	16,0	13,7	12,9
31	15,6	8,3	10,5	6,2	2,9	8,6	3,5	6,6	18,5	16,9	14,0	12,8
32	15,9	8,7	11,1	6,3	2,8	8,8	3,3	7,0	18,7	17,5	14,4	13,3
33	16,6	9,3	11,1	6,7	2,7	9,2	3,2	7,0	19,4	18,5	14,3	13,7
34	16,8	9,6	11,4	6,6	2,6	8,8	3,2	6,8	19,4	18,4	14,5	13,4
35	16,9	9,9	11,6	7,3	2,5	9,0	3,0	6,8	19,4	18,9	14,6	14,1
36	17,2	10,4	11,7	7,2	2,4	8,4	2,9	7,0	19,6	18,8	14,6	14,3
37	17,4	11,4	11,8	7,6	2,3	8,8	2,9	6,9	19,7	20,2	14,7	14,5
38	18,3	12,2	12,1	8,1	2,3	8,5	2,7	6,8	20,6	20,7	14,8	14,9
39	18,2	12,4	11,8	8,4	2,0	7,9	2,6	6,6	20,3	20,4	14,4	15,1
40	18,6	13,8	12,0	8,8	2,1	7,8	2,7	6,8	20,7	21,6	14,7	15,6
41	18,9	15,0	12,4	9,4	2,0	7,8	2,5	7,0	20,8	22,8	14,9	16,4
42	19,5	15,3	12,7	10,0	1,9	7,8	2,4	7,1	21,4	23,2	15,1	17,2
43	19,9	16,3	12,9	10,8	1,9	7,1	2,4	7,1	21,8	23,3	15,3	17,9
44	20,3	17,1	13,2	11,4	1,7	6,7	2,4	6,7	22,0	23,8	15,6	18,1
45	20,7	17,8	13,4	12,4	1,7	6,2	2,3	6,4	22,4	24,1	15,7	18,8
46	21,8	19,7	14,0	13,6	1,7	6,2	2,3	6,1	23,5	25,8	16,3	19,7
47	22,3	19,9	14,3	14,3	1,6	6,3	2,4	6,4	24,0	26,3	16,7	20,7
48	22,8	20,9	15,0	15,1	1,6	5,6	2,2	6,9	24,4	26,5	17,2	22,1
49	23,6	22,5	15,4	16,1	1,6	5,5	2,3	6,7	25,2	28,1	17,7	22,8
50	24,8	23,0	16,3	16,8	1,6	5,3	2,2	6,4	26,4	28,3	18,5	23,2
51	24,8	24,5	17,1	18,8	1,7	4,9	2,2	6,5	26,5	29,4	19,3	25,3
52	25,6	26,4	17,3	20,8	1,5	4,8	2,1	6,1	27,2	31,2	19,4	27,0
53	26,0	26,4	17,9	21,6	1,5	4,5	2,1	5,7	27,4	30,9	20,1	27,3
54	27,3	27,2	18,4	22,5	1,4	4,4	2,1	5,9	28,7	31,6	20,6	28,4
55	27,7	29,6	19,4	24,1	1,4	4,2	2,0	5,6	29,0	33,7	21,4	29,7
56	28,6	30,9	20,2	24,7	1,3	4,0	2,1	5,9	30,0	34,9	22,3	30,7
57	30,1	31,9	21,3	27,1	1,3	3,4	2,1	5,6	31,4	35,3	23,5	32,6
58	31,4	32,4	22,2	28,3	1,2	3,7	2,1	5,6	32,6	36,1	24,4	33,9
59	32,5	33,3	23,8	29,9	1,2	3,3	2,1	5,8	33,7	36,6	25,8	35,8
60	34,1	35,4	24,8	30,2	1,2	2,4	1,9	5,5	35,3	37,8	26,7	35,7
61	35,7	36,7	26,2	34,7	1,1	2,3	1,9	5,6	36,8	39,1	28,1	40,2
62	36,7	37,6	26,5	36,0	1,0	2,2	2,0	4,9	37,7	39,8	28,5	40,9
63	37,2	37,9	27,1	38,3	1,0	1,7	2,2	4,6	38,2	39,7	29,3	42,8
64	38,9	41,8	28,0	39,8	1,0	1,4	2,4	3,8	39,8	43,2	30,5	43,5
65	39,1	39,9	27,7	42,7	0,9	1,3	2,2	4,2	40,0	41,2	29,9	46,9
66	40,3	41,0	28,8	43,8	0,8	1,4	1,9	4,2	41,2	42,5	30,7	48,0
67	3,0	3,2	2,1	3,7	0,1	0,1	0,2	0,6	3,1	3,3	2,3	4,2
16 - 67	19,9	14,3	13,9	11,6	1,8	6,3	2,6	6,1	21,7	20,7	16,6	17,7
N	279774	47219	202905	42198	25733	20877	38196	22298	305507	68096	241100	64496

Kjelde: NAV

FLERE HAR AVSLUTTET ARBEIDSAVKLARINGS- PENGER ETTER REGELVERKSENDRINGENE I 2018 - DE FLESTE TIL UFØRETRYGD ELLER JOBB

Inger Cathrine Kann og Therese Dokken¹

Sammendrag

I januar 2018 ble det innført endringer i reglene for arbeidsavklaringspenger (AAP). I denne artikkelen ser vi på utviklingen i sammensetningen av mottakere med hensyn til varighet på AAP, sannsynligheten for å avslutte AAP og sannsynlighet for å avslutte til ulike utfall på tvers av varighetsgrupper. Videre diskuterer vi hvorvidt utviklingen henger sammen med regelverksendringene i 2018.

Målet med endringene var raskere avklaring av AAP-mottakere. Så langt ser det ut til at utviklingen går i den retningen. Det er stadig færre med lang varighet på AAP, men fremdeles har 24 000 (16%) mottatt AAP i over fire år i 2018. Sannsynligheten for å slutte å motta AAP har økt for alle etter regelendringene, men økningen er størst blant de med lang varighet.

Sannsynlighet for å avslutte til uføretrygd for de med kort varighet har økt helt fra 2014. Vi ser det derfor som lite sannsynlig at økningen det siste året i særlig grad kan knyttes til regelendringen i 2018. De med kort varighet utgjør majoriteten (60%) av de som avslutter til uføretrygd. Blant AAP-mottakerne med varighet på over fire år har sannsynligheten for å avslutte til uføretrygd også økt, noe som kan knyttes til innskrenket mulighet for forlengelse av AAP, men siden det har vært en økende trend helt siden innføringen av AAP, er det svært usikkert i hvilken grad regelendringen i 2018 har bidratt til dette.

Vi finner også økt sannsynlighet for å avslutte til jobb. Veksten skjer hovedsakelig blant de med lang varighet. Det er også en markant økning i sannsynligheten for å avslutte til ny AAP-periode og til sosialhjelp eller ingen registrert inntekt. Disse endringene mener vi det er sannsynlig at skyldes regelverksendringene i 2018.

¹ Takk til Ola Thune for tilrettelegging av datasett, og til Per Ola Kristoffersen og kollegaer i NAV for gode kommentarer.

Innledning

Fra 1. januar 2018 ble det innført flere endringer i regelverket for arbeidsavklaringspenger (AAP). Blant annet ble vilkårene for hva som gir rett til AAP presisert i lovteksten. I tillegg ble den ordinære stønadsperioden redusert fra fire til tre år, samtidig som det ble fastsatt en absolutt grense på to år for forlengelse. Vilkaene for forlengelse ble også strammet inn, og kan kun gis når spesielle vilkår er oppfylt. I tillegg ble det iverksatt ulike tiltak for å styrke det arbeidsrettede tilbudet i NAV-kontorene. Samlet skal regelverksendringene medvirke til en «smalere inngang til ordningen, at det legges til rette for et strammere stønadslop og økte arbeidsinsentiver», med raskere avklaring av mottakernes arbeidsevne og raskere overgang til arbeid (Prop. 1 S (2017–2018), s. 17–18). Regelverksendringene som er viktigst for vår analyse er oppsummert i en faktaboks.

I denne artikkelen ser vi på utviklingen fra 2010 til 2018 i sammensetningen av mottakere med hensyn til varighet på AAP, sannsynligheten for å avslutte AAP og sannsynligheten for å avslutte til ulike utfall på tvers av varighetsgrupper. Deretter diskuterer vi hvorvidt utviklingen vi observerer kan knyttes til regelverksendringene i 2018.

AAP-perioden skal ikke «være lenger enn det som var nødvendig for å få mottakeren i stand til å jobbe, eller å få avklart om mottakeren oppfyller vilkårene for å få uførepensjon» (Ot. Prop. nr. 4 (2008-2009, s. 25). Det har likevel vært et kjent problem at mange har blitt gående for lenge i inaktive løp. Mandal mfl. (2015) peker på manglende ressurser til oppfølging ved NAV-kontorene som den største svakheten ved AAP. Manglende ressurser til tett oppfølging av mottakerne fører ifølge deres rapport til at mange av mottakerne blir passive og langvarige trygdemottakere. Galaasen mfl. (2017) har liknende funn i sin rapport. I en gjennomgang av 475 AAP-saker finner de at aktivitetsnivået blant AAP-mottakere i mange tilfeller er for lavt. I deres utvalg av saker var det bare halvparten av mottakerne som ble vurdert til å ha et aktivitetsopplegg som var både hensiktsmessig og tilstrekkelig.

Til tross for regelen om en maks grense på fire år da AAP ble innført i 2010, var regelverket uklart med hensyn til hvor mye ytelsen kunne forlenges etter unntakshjemmel når rettigheten på maksimalt fire år var oppbrukt, og det har vært relativt vanlig med varighet utover maks grensen. Blant de som passerte fire årsgrensen i 2014 mottok halvparten fortsatt AAP året etter (Sørbø og Ytterborg 2015). Det har likevel vært slik at sannsynligheten for å slutte å motta AAP og ha overgang til arbeid eller uføretrygd øker markant rundt fire år på AAP (Kann mfl. 2016). En reduksjon i maksimal stønadsperiode fra fire til tre år og en absolutt grense for forlengelse vil med høy sannsynlighet føre til at den gjennomsnittlige varigheten på AAP reduseres. Et viktig spørsmål blir da hvordan dette påvirker situasjonen for AAP-mottakerne når ytelsen avsluttes. Da det ble satt en maks grense på fire år ved innføringen av AAP var dette etter avveining av to hensyn; at en for lang ytre varighet kan medføre at en person blir gående lenger enn nødvendig på en midlertidig ytelse, samtidig som en for kort varighet kan presse personer som kunne hatt mulighet for å komme i arbeid over på uførepensjon eller sosialhjelp (Ot. Prop. nr. 4 (2008-2009, s. 26). Holgersen (2017) problematiserer at det ikke er utredet hva som skal skje med de som ikke lenger har rett til AAP, men som fremdeles har nedsatt arbeidsevne, uten at vilkår for uføretrygd er oppfylt². Dette var et problem under regelverket frem til 2018 også, men omfanget har økt siden regelverket for forlengelse er skjerpet inn.

Det har vært en del diskusjon om AAP-ordningen har hatt en for bred inngang, og at det derfor har vært flere som blir AAP-mottakere istedenfor sosialhjelpsmottakere eller arbeidsledige. Schreiner (2019) sammenligner effekten av å motta arbeidsavklaringspenger med det å

² Nedsatt arbeidsevne er et vilkår i loven for at AAP skal kunne innvilges (folketrygdloven §11.5), men også et begrep NAV bruker til å organisere hvilket hjelpebehov en person har. Alle som henvender seg til NAV, og som ønsker eller trenger bistand til å komme i arbeid, har krav på å få en vurdering av arbeidsevnen (NAV-loven § 14 a). Dersom NAV vurderer at du trenger omfattende bistand (varig eller spesielt tilpasset innsats) vurderes arbeidsevnen å være nedsatt og du registreres med «nedsatt arbeidsevne» i Navs registre. Du kan ha stønad fra NAV som AAP, uføretrygd, sosialhjelp eller ingen ytelser fra NAV. Hensikten med å registrere personer med nedsatt arbeidsevne uavhengig av ytelser er at tildelingen av arbeidsrettede tiltak og tjenester skulle frikobles fra hvilken inntektssikring som personen mottok, slik at tiltakene skulle brukes mer fleksibelt og individuelt tilpasset.

motta dagpenger eller økonomisk sosialhjelp blant unge i gråsonen mellom arbeidsledighet og helseproblemer. Hun finner at det å begynne på en midlertidig helserelatert ytelse har en negativ effekt på lang sikt for denne gruppen, blant annet i form av redusert sannsynlighet for å komme i jobb og redusert inntekt i flere år etterpå. Mandal mfl. (2015) har diskutert om arbeidsavklaringspenger er riktig ytelse for ungdom uten alvorlig sykdom. De reiser blant annet spørsmålet om sosialhjelp og økt kommunal innsats er riktigere bistand. De begrunner dette dels med at man bør unngå sykdomsfokus der det kan unngås, og dels med at kommunene dermed får sterkere insentiver til å forebygge at unge havner utenfor skole og arbeidsliv. Endringene i regelverket for AAP er ment å påvirke både antall som kommer inn på ordningen, hvor lenge man mottar ytelsen, og antallet som avslutter. I perioden etter regelverksendringene er det færre som har kommet inn på ordningen. Lande (2019) finner at dette har en sammenheng med skjerpede inngangsvilkår.

NAVs innsats har mye å si for avklaringshastigheten. Høsten 2011 skilte seg for eksempel ut fordi det var særlig mange overgangsvedtak blant tidligere mottakere av tidsbegrenset uførestønad som ville løpe ut i desember dette året. I disse sakene var det ofte aktuelt

å vurdere overgang til uføretrygd. Det har også vært gjennomført målrettet oppfølgingsinnsats overfor AAP-mottakere som nærmet seg makstid i 2014. Dette er godt beskrevet i Lande (2014). I tillegg til at varighetsbestemmelsene i regelverket og NAVs oppfølgingsinnsats påvirker hvor lenge man mottar AAP, har utviklingen i lokal ledighet også stor betydning for arbeidet med å skaffe jobb (Kann mfl. 2016).

Data og metode

Utvalget består av alle som har mottatt AAP i løpet av perioden fra mars 2010 til april 2019. Dette utgjør 658 000 tilfeller. Av disse er det 540 000 tilfeller som avsluttes i den perioden vi ser på. Noen (158 000) av disse startet før AAP ble innført med en av de midlertidige helserelaterte ytelsene (rehabiliteringspenger, attføringspenger eller tidsbegrenset uførestønad) som ble erstattet av AAP i mars 2010. Vi kan følge AAP-mottakerne til juli 2019 for alle utfall bortsett fra sosialhjelp, som kun kan følges til desember 2018.

For å belyse problemstillingene ser vi på nivået på en del indikatorer gjennom hele perioden 2010–2018, og om disse endrer seg etter innføringen av nytt regelverk. Dersom nivået er stabilt, eller har en stabil trend

Oppsummering av de viktigste regelverksendringene for varighet og antall som avslutter AAP¹

Regelendringene som trådte i kraft 1. januar 2018 har ikke tilbakevirkende kraft, men det kan likevel påvirke personer som fikk innvilget AAP før 1. januar 2018 ved at det kan påvirke hvordan forlengelse av saker vurderes og det kan også innebære at vedtak som er gjort for ett år før 2018 revurderes etter et strengere regelverk enn tidligere.

Endringer som kan *forkorte* perioden man har rett til AAP:

- Maksimal ordinær stønadperiode er redusert fra fire til tre år for alle som får innvilget AAP fra 1. januar 2018 eller senere.
- Muligheten for unntak fra maksimal ordinær stønadperiode er endret til to år. Vilkårene som må være oppfylt for at det kan gjøres unntak, endres også fra 1. januar 2018.

Presisering av hva som defineres som nedsatt arbeidsevne er tatt inn i lovteksten. Det innebærer at vedtak som er gjort før 2018 blir påvirket av regelverksendringene fra januar 2018 når vedtakene revurderes årlig. At man skal ha et strammere stønadsløp kan også føre til at personer avklares raskere, både til jobb og uføretrygd. Også før de har nådd maksimumsgrensen på tre, tidligere fire, år.

Regelendringer som kan *forlenge* perioden man har rett til AAP:

- Fra 1. januar 2018 kan man motta AAP under opptrapping i jobb i inntil tolv måneder. Tidligere var denne perioden maksimalt i inntil seks måneder.
- En AAP-mottaker som ikke lenger har nedsatt arbeidsevne, kan fortsatt motta AAP i tidsbegrenset en periode som arbeidssøker. Perioden man kan motta AAP som arbeidssøker har økt fra inntil tre til inntil seks måneder.

Regelendring som direkte kan påvirke hva man gjør etter avsluttet AAP-periode:

- Det ble innført karenperiode. Den som har mottatt AAP ut maksimal periode, må vente i 52 uker før det kan gis ny periode med AAP. Dette gjelder likevel ikke dersom den som søker om AAP har alvorlig sykdom eller skade.

¹ Hentet fra «Utdypende om AAP-endringene fra 1. januar 2018» på NAVs nettsider, <https://www.nav.no/no/Person/Arbeid/Sykmeldt%2C+arbeidsavklaringspenger+og+yrkesskade/endinger-i-reglene-for-arbeidsavklaringspenger-aap-fra-1.januar-2018/utdypende-om-aap-endringene-fra-1.januar-2018> (lest 13.august 2019).

i den ene eller andre retningen i årene før 2018, for så å endres i 2018, vurderer vi det som sannsynlig at det er en effekt av endringer i regelverket.

Endringer i regelverket kan kanskje ha effekt før de er innført. Dette kan skyldes at saksbehandlere får opplæring i regelverket før endringen skjer, og bevisst eller ubevisst tilpasser skjønnsvurderinger i retning av nytt regelverk før det trer i kraft. Når vi ser på sannsynlighet for å avslutte AAP, sammenlikner vi derfor gjennomsnittet for perioden 2015–2016 med 2018 for å beregne endringen fra perioden før regelendringen til etter. Vi kan selvsagt ikke være sikre på at det er en årsakssammenheng mellom regelverksendringene og utviklingen i indikatorene vi ser på, og dersom det er sannsynlig at det er en sammenheng, hvor mye av endringen som kan tilskrives regelendringene. Dette diskuterer vi nærmere i analysedelen.

Indikatorene som observeres over tid

Vi studerer *varighetssammensetningen* blant AAP-mottakere og blant de som avslutter i løpet av perioden 2010–2018. Vi studerer også *sannsynlighet for å avslutte AAP* innen ulike varighetsgrupper hvert halvår og sannsynlighet for å *avslutte til et bestemt utfall*, som å være i jobb, motta uføretrygd og det å motta sosialhjelp eller stå uten registrert inntekt.

Indikatorene er valgt fordi vi mener disse kan belyse de endringene i regelverket som vil kunne observeres allerede nå. Vi ser på de fleste indikatorene separat for hver enkelt varighetsgruppe for å undersøke om det er noen varighetsgrupper, for eksempel de som nærmer seg fire år på AAP, som påvirkes mer eller mindre av regelverksendringene enn de med kortere varighet.

Definisjon av varighet

Vi definerer et tilfelle som *avsluttet* når en mottaker har et opphold i utbetalingene av AAP på minst to måneder. Vi vet ikke om de som har avsluttet AAP gjorde det etter eget ønske eller om de har mistet retten til AAP.

Varighet telles som antall måneder en person har mottatt AAP. Vi teller både varighet ved avgang og varighet hvert halvår de er mottakere av AAP. Personer som er i vårt datasett flere ganger får beregnet varigheten på nytt for hver gang de avslutter, og for hvert

halvår de er med i datasettet. Der saker er gjenopptatt innen 52 uker, inkluderes de foregående periodene i varigheten NAV beregner når makstid skal vurderes. Vi har derimot sett bort i fra dette i vår beregning av varighet. Noen kan derfor ha nådd fireårsgrensen, selv om de i våre data er registrert med varighet på under fire år.

Vi lager åtte ett-årige varighetsgrupper: 0–1 år: fra og med første dag, til og med ett år (inntil 365 dager), 1–2 år: fra ett år og en dag, til og med to år, 2–3 år: fra to år og en dag, til og med 3 år og så videre. Den siste varighetsgruppen er personer som har mottatt AAP i mer enn 7 år. Vi beregner varighet på alle som er i populasjonen til enhver tid, og en person vil for hvert år flytte seg fra en varighetsgruppe til neste dersom de ikke avslutter. Noen ganger grupperer vi disse resultatene i to, de med varighet over fire år, og varighet med fire år og lavere. Inndelingen er gjort fordi utviklingen innenfor disse gruppene ligner hverandre.

For de som startet med en av de ytelsene som AAP erstattet (rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad) har vi benyttet siste startdato før 2010 til å beregne varighet på «AAP». Dette er kun dersom de fikk ytelsen i to måneder før AAP ble innført til tre måneder etter, og de fikk nytt vedtak i 2010 som erstattet det gamle.

Sannsynlighet

Vi ser på sannsynlighet for å avslutte, og sannsynlighet for å avslutte til bestemt utfall. Sannsynlighet for en hendelse er definert som antall personer som har hendelsen dividert på antall personer som er under risiko for den hendelsen. Sannsynlighet for å avslutte et AAP-forløp et bestemt halvår er altså antall som avslutter i løpet av et halvår dividert på antall som er mottakere av AAP i samme periode. Vi beregner dette for hver varighetsgruppe. Vår analyse skiller seg derfor fra overgangsstatistikken som publiseres av NAV (NAV 2019).³

³ I overgangsstatistikken ser de på antall som avslutter, og hvor mange av de som avslutter som avslutter til ulike utfall, for eksempel jobb (38 %) og uføretrygd (35 %).

Sannsynlighet for å avslutte til jobb er da alle som avslutter AAP et gitt halvår, og har jobb seks måneder etterpå, dividert på antall personer som mottar AAP i samme periode. Tilsvarende beregnes sannsynlighet for andre utfall. Når vi beregner sannsynlighet for ulike utfall for mottakere av AAP i ulike varighetsgrupper, er det antall som avslutter AAP til et bestemt utfall i et bestemt halvår med en bestemt varighet, dividert på antall som er mottakere av AAP i samme periode med samme varighet.

Definisjon av utfall

Når vi beregner sannsynlighet for å avslutte AAP til et bestemt utfall ser vi på status i NAVs registre *seks måneder* etter at de slutter å motta AAP. Det betyr at vi kun kan inkludere de som slutter senest desember 2018 i utvalget vårt siden vi må følge disse til juni 2019 (siste datapunkt) for å sjekke status seks måneder etter at de avsluttet AAP.

Vi ser på om de er i jobb (minimum fire timer per uke)⁴, mottar uføretrygd, har startet en ny periode på AAP eller om de mottar sosialhjelp eller står uten registrert inntekt seks måneder etter avsluttet AAP. Vi omtaler dette som å «avslutte til» uføretrygd, jobb osv. Disse utfallene kan overlappe, det vil si at de som er registrert med utfallet «til jobb» også kan motta ytelser fra NAV og vice versa. Årsaken til at vi har valgt dette er at vi ønsker å se alle utfall upåvirket av andre utfall.

I tillegg ser vi på noen kategorier som er gjensidig utelukkende. Den første er utfallet *kun sosialhjelp*. Dette utfallet innebærer at de har sosialhjelp, men ikke mottar andre ytelser fra NAV, og heller ikke er i arbeid. I tillegg har vi definert en kombinasjonsgruppe av de som er både uføretrygdet og i jobb, og i jobb men ikke uføretrygdet. Det er fordi vi ønsker å se spesielt på utvik-

lingen i disse gruppene for å se om utviklingen i disse gruppene ville gitt oss et helt annet bilde av situasjonen enn når vi ser på gruppene som overlapper hverandre. I artikkelen vises disse kun på aggregert nivå, ikke fordelt på varighetsgrupper.

Det siste utfallet vi ser på er sannsynlighet for å stå uten registrert inntekt etter avsluttet AAP. Dette betyr at en person ikke er å finne i NAVs registre, hverken som arbeidstaker eller mottaker av en ytelse. Å stå uten registrert inntekt, som jobb eller ytelser fra NAV, betyr for de fleste å bli forsørget av ektefelle eller annen familie eller leve på oppsparte midler. Fordi sosialhjelpstallene for 2019 ikke er tilgjengelige for oss før i 2020⁵, kan vi ikke videreføre sosialhjelpsindikatoren lenger enn første halvår 2018. Dersom vi ser på summen av sosialhjelp og det å ikke ha registrert inntekt, kan vi se på hele perioden 2010 til andre halvår 2018. Å se på de som mottar sosialhjelp og de som står uten registrert inntekt i kombinasjon er interessant fordi det fanger de fleste av de som slutter å motta AAP uten å være avklart til uføretrygd eller til jobb med reelle muligheter på arbeidsmarkedet.

Selv om vi finner at en person er i jobb seks måneder etter avsluttet AAP, betyr ikke det nødvendigvis at en person har *overgang* fra AAP til jobb per se. Det kan være at personen var (delvis) i jobb i løpet av perioden de mottok AAP, og at det er den samme jobben vedkommende er i også seks måneder etter avsluttet AAP. Dette gjelder alle utfall vi ser på, inkludert ytelsene. Den trygdede kan også motta en annen NAV-ytelse (for eksempel delvis uføretrygd eller sosialhjelp) i løpet av AAP-perioden.

Seks måneder etter er et robust mål

Status seks måneder etter avsluttet AAP er et relativt robust mål. Det betyr at resultatene bare endres marginalt om vi velger å se på status to eller både to og seks måneder etter. Dersom vi krever at de skal være i samme utfall to, seks og tolv måneder etter, reduseres antallet, men mønsteret er det samme (figur v1 i vedlegg).

⁴ Innføringen av A-ordningen 1. januar 2015 påvirker blant annet informasjonen om arbeidsforhold som er rapportert inn til NAV sitt Aa-register (Arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret). Dette registeret er kilden til arbeidsmarkedsdata som er brukt i denne analysen. Omleggingen påvirke utviklingen rundt 2015, men ikke nærmere 2018. Å se på status to måneder etter er følsomt for denne endringen, men seks måneder etter ser ut til å være mindre følsomt. Vi velger derfor å måle om de er i jobb seks og også tolv måneder etter avgang fra AAP. Vi ser i figurene at det å avslutte til arbeid er langt mer påvirket av sesongvariasjon før 2015 enn etter, noe som også kan ha med måten data ble registrert før 2015.

⁵ Sosialhjelp er kommunale data som blir samlet inn av SSB, og som NAV får tilgang til først i juni året etter at de er samlet inn. De siste data vi har om sosialhjelp er derfor de som fikk innvilget dette før 31.12.2018. Tall for mottakere av sosialhjelp 2019 får vi ikke før juni 2020.

Analyse

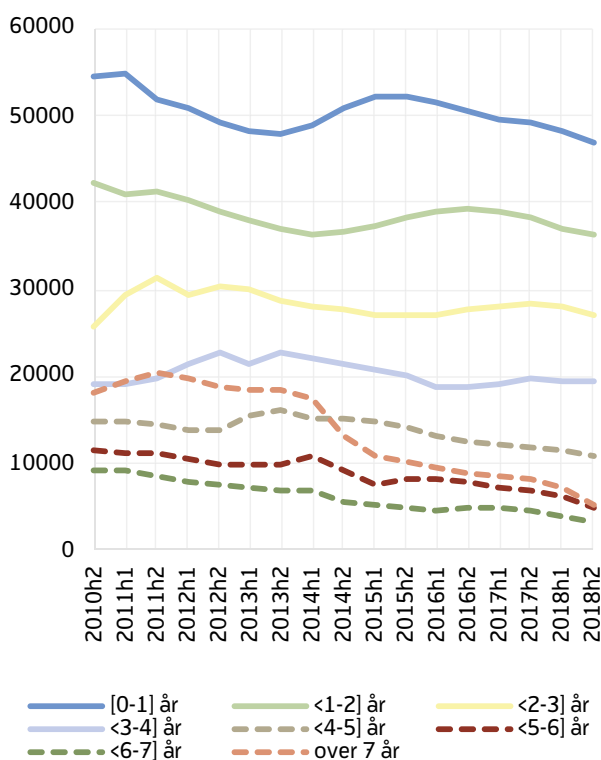
I første del av analysen ser vi på sammensetningen av mottakere med hensyn til varighet på AAP.

I andre del ser vi på sannsynlighet for å slutte å motta AAP innen ulike varighetsgrupper hvert halvår, sannsynligheten for å slutte å motta AAP og ha inntekt fra andre kilder seks måneder etter avsluttet AAP (fra jobb, trygd eller sosialhjelp), og sannsynlighet for å slutte å motta AAP, men stå uten registrert inntekt seks måneder senere. Vi omtaler dette som å «avslutte til».

Varighet utover fire år har blitt mindre vanlig

Det er flest mottakere med kort varighet, og færre med lang varighet (stiplede linjer i figur 1). Antall med varighet på mer enn fire år utgjør en stadig mindre andel av AAP-mottakerne (figur 2). Det var en kraftig reduksjon i andel med varighet på over fire år i 2014, og et nytt markert fall i 2018, der bare 16 prosent av mottakerne har en varighet utover fire år i andre halvår.

Figur 1. AAP-mottakere etter varighet. Antall

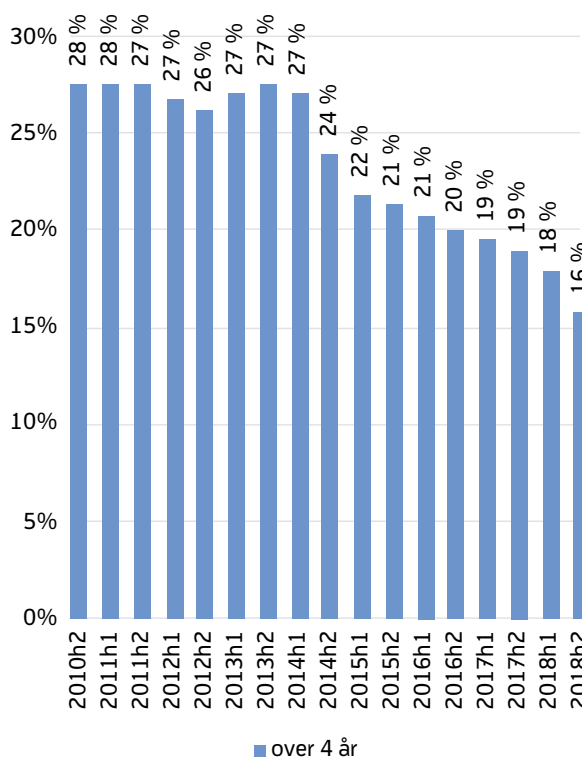


Kilde: NAV

Økt sannsynlighet for å avslutte AAP

Antall mottakere av AAP har falt fra 2011 til i dag (figur 3). I hovedsak skyldes nedgangen i antall mottakere at antall som avslutter har økt samtidig som antall som kommer inn er stabilt (NAV 2019). Innskjerpningen av regelverket med hensyn til hvem som har rett til AAP, har også ført til at cirka 1600 færre fikk innvilget AAP i 2018 (se Lande 2019). Men dette har mindre betydning for nedgangen i antall mottakere enn økt avgang. Samtidig som antall mottakere stadig synker, øker antall som avslutter AAP kraftig i 2018 (figur 3 og 4). Dette medfører at sannsynligheten for å avslutte AAP har økt fra 16–17 prosent i perioden 2015–2016 til henholdsvis 21 og 23 prosent i første og andre halvår 2018 (figur 4). Økningen begynte allerede fra andre halvår 2017. En mulig forklaring på at økningen skjedde allerede siste halvår 2017 kan være at det har skjedd en tilpasning i saksbehandlingen allerede før nytt regelverk trådte i kraft, og at andre halvår 2017 derfor kan betraktes som en overgangsperiode mellom gammelt og nytt regelverk.

Figur 2. Andel av AAP-mottakerne med varighet på over fire år. Prosent



Kilde: NAV

I løpet av perioden AAP har eksistert som ytelse har det vært en del variasjon i antall personer som avslutter (figur 4). Toppene i 2011 og 2014 henger sammen med at ekstra saksbehandlingsressurser ble satt inn for å avklare midlertidige vedtak i 2011⁶ og de som lå an til å bruke opp rettighetene sine etter fire år som AAP-mottakere i 2014 (Lande 2014). Fra første halvår 2017 har det vært en jevn økning i antallet som slutter å motta AAP. I løpet av andre halvår i 2018 gjaldt dette 35 000 personer. Dette er det høyeste antallet siden AAP ble opprettet som ytelse i 2010.

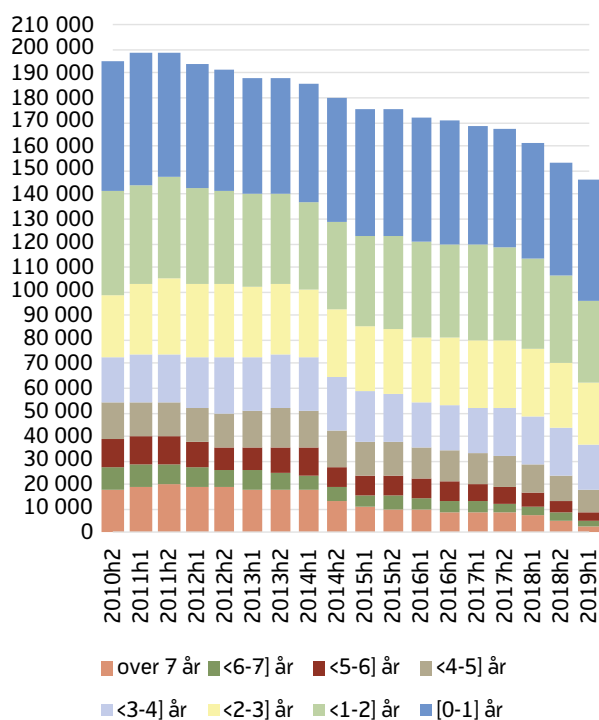
Økt sannsynlighet for å avslutte i alle varighetsgrupper

Figur 5 viser antall personer i hver varighetsgruppe som avslutter hvert halvår fra juli 2010 til desember 2018 (figur 5). Det er mange som slutter å motta AAP

⁶ Dette var personer overført fra de ordningene som erstattet AAP, og som hadde midlertidig vedtak om AAP

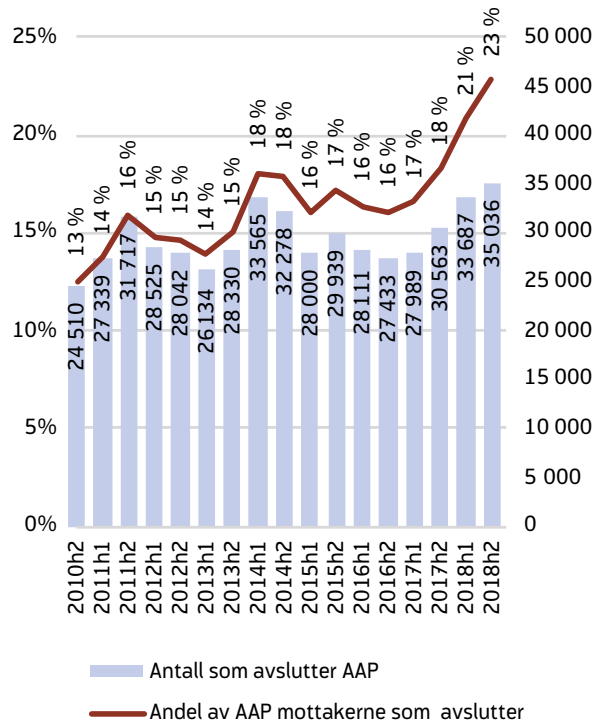
lengre før den maksimale perioden på fire (nå tre) år løper ut. Av de syv varighetsgruppene er det flest som slutter etter 0–1 år som AAP-mottaker. Antall som avslutter AAP innen det har gått ett år har ligget mellom 6000 og 8000 i perioden vi ser på, og utgjør cirka en fjerdedel av de som avslutter. Det er sterk vekst i sannsynlighet for å avslutte AAP i alle varighetsgrupper fra andre halvår 2017, og for de fleste gruppene fortsetter dette ut 2018 (figur 6). Sannsynligheten for å avslutte AAP er lavest blant de som har mottatt AAP i 0–1 år, mens økningen er størst for de med lang varighet. I perioden 2015–2016 var for eksempel sannsynligheten for å avslutte AAP 26–28 prosent dersom du hadde mottatt AAP i 4–5 år. Denne økte til 51 prosent i andre halvår 2018 (figur 6). Også i gruppene med kortere varighet var økningen stor, selv om det ikke er like tydelig i figuren fordi økningen kommer fra et lavere nivå. For eksempel lå sannsynligheten for å avslutte AAP dersom man har mottatt ytelsen i ett år eller kortere på 12 prosent, inntil den økte til 16 prosent i andre halvår 2018.

Figur 3. Mottakere av AAP i løpet av hvert halvår, etter varighet som AAP-mottaker det halvåret



Kilde: NAV

Figur 4. Antall mottakere som avslutter AAP hvert halvår, og sannsynlighet for å avslutte



Kilde: NAV

I 2011 var det som nevnt også mange som sluttet, men økningen skjedde i alle varighetskategorier. Første halvår 2014 var det særlig mange som avsluttet AAP blant de som hadde mottatt AAP i fire år eller mer (stiplede linjer), men det var ingen endring for de med kortere varighet enn fire år (heltrukne linjer). Fra andre halvår 2017 er det derimot en økning også blant disse. Det ser ut til å være en klar sammenheng mellom økt sannsynlighet for å avslutte AAP og regelverksendringene som trådte i kraft i januar 2018.

Hva gjør mottakerne etter avsluttet AAP?

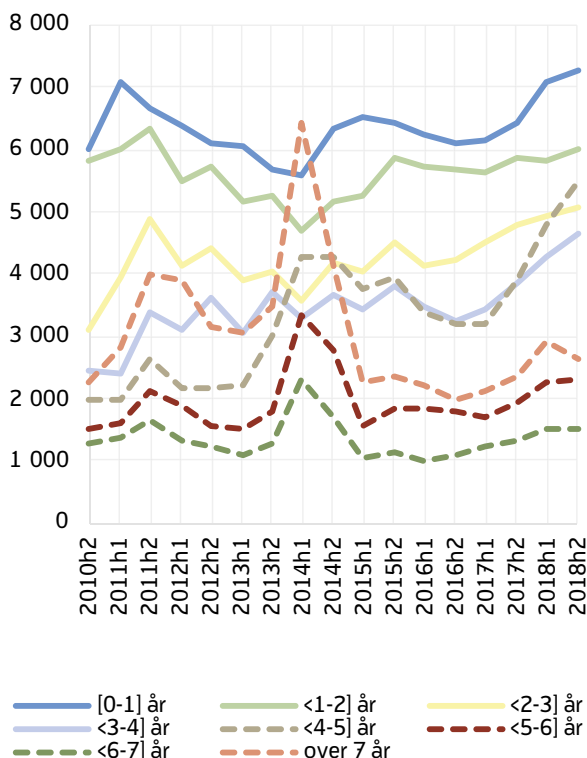
Det er mellom 24 500 og 35 000 som avslutter AAP hvert halvår (figur 4). De fleste avslutter til uføretrygd, jobb eller en kombinasjon av jobb og uføretrygd. Sannsynligheten for å avslutte til uføretrygd har aldri tidligere vært så høy som i andre halvår 2018 (figur 7). Det samme gjelder sannsynligheten for å avslutte til jobb. Sannsynligheten for å avslutte til sosialhjelp eller ingen registrert inntekt er også høyere enn noen gang siden innføringen av AAP. Endringene i sannsynlighet for alle utfallene er oppsummert i tabell V2 i vedlegget.

Av de som slutter å motta AAP i løpet av første og andre halvår 2018 er henholdsvis 12 700 og 13 200 i jobb seks måneder senere. Dette er en økning sammenliknet med perioden 2015–2016, da antallet varierte mellom 11 400 og 12 000. Sannsynligheten for å avslutte til jobb har også økt mye, fra 6,6– prosent blant de som mottok AAP i perioden 2015–2016, til 7,8 prosent i første halvår og 8,6 prosent blant de som mottok AAP i andre halvår 2018 (figur 7). I snitt gir dette en endring på 1,5 prosentpoeng.

Sannsynligheten for å være i jobb (ikke ufør) har aldri tidligere vært så høy som i andre halvår 2018 (5,8 %). Konjunktorene har vært i bedring siden 2016, og dette påvirker hvor mange som er i jobb etter avsluttet AAP. For gruppen «jobb ikke uføretrygd» (figur 7), er det en tydelig korrelasjon med konjunkturutviklingen, med nedgang i 2015 og bedring i arbeidsmarkedet utover i 2016.

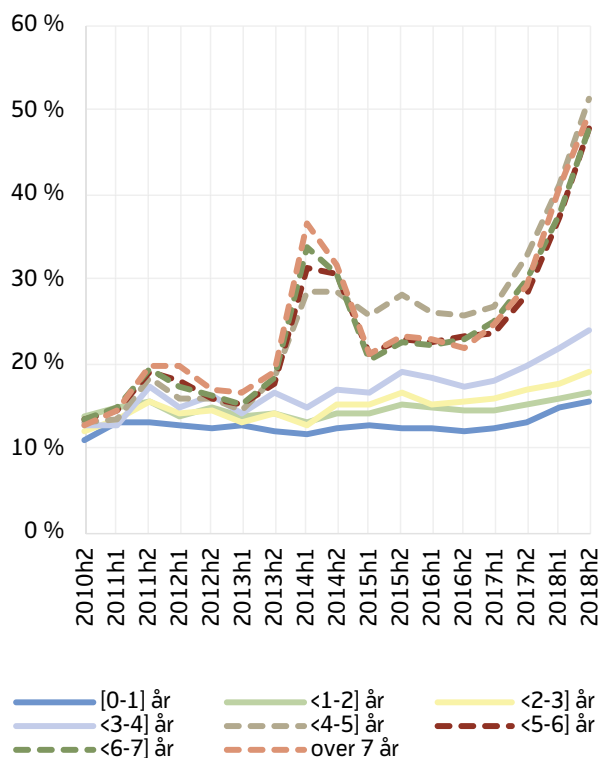
Mellom 15 og 30 prosent av de som avslutter til uføretrygd gjør dette i kombinasjon med å være i jobb. Antagelig beholder de jobben de hadde før de ble syke, og har uføretrygd istedenfor AAP i kombina-

Figur 5. Antall som avslutter AAP hvert halvår, etter varighet på AAP



Kilde: NAV

Figur 6. Sannsynlighet for å avslutte AAP hvert halvår, etter varighet på AAP



Kilde: NAV

sjon med jobb. Det er ingen tydelig endring i andel som kombinerer uføretrygd og arbeid som ser ut til å kunne knyttes til regelendringen i 2018 (figur 7).

Det er en markert økning i sannsynligheten for å avslutte til sosialhjelp eller ingen registrert inntekt, ny periode med AAP, samt andre NAV-ytelser som tiltakspenger, overgangsstønad og alderspensjon i 2018 (figur 8). Disse endringene ser ut til å være knyttet til regelverksendringene for AAP.

Vi ønsker å se nærmere på hvordan sannsynligheten for ulike utfall har endret seg for de ulike varighetsgruppene av AAP-mottakere. Vi ser da på utfallene «uføretrygd i alt», «jobb i alt», «ny periode med AAP» og «sosialhjelp eller ingen registrert inntekt».

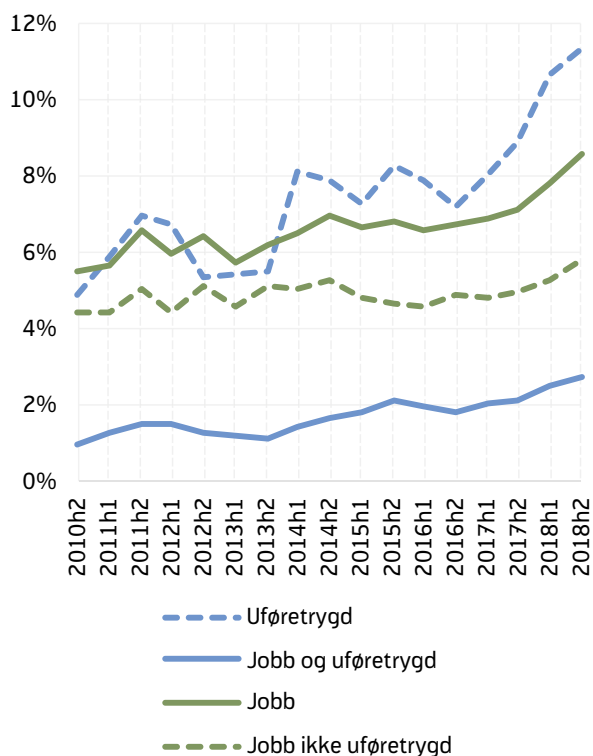
Mange til uføretrygd etter kort varighet på AAP

Det har aldri før vært så mange som avslutter AAP og mottar uføretrygd seks måneder senere. I 2018 var det 34 800, mens det i perioden 2015–2016 i snitt var 26 500

som avsluttet til uføretrygd per år. Det vil si 8200 flere i året i 2018 sammenliknet med 2015–2016. Økningen har vært størst blant de som har vært relativt kort tid på AAP. I sum har antallet økt med 5200 i varighetsgruppene til og med fire år, mens antallet har økt med 3000 blant de som har mottatt AAP i mer enn fire år (ikke vist i figur). Ser vi på de som har mottatt AAP i til og med tre år, er økningen 4000. Det meste av veksten i antall som avklares til uføretrygd er altså personer som antakelig ikke har brukt opp rettigheten til AAP.

Sannsynligheten for å avslutte til uføretrygd har heller aldri tidligere vært så høy som i andre halvår 2018, da sannsynligheten lå på 11,4 prosent, opp fra 10,7 i første halvår. Til sammenlikning varierte sannsynligheten mellom 7,2 og 8,3 prosent i perioden 2015–2016. Som med antall, er det også variasjon i endring i sannsynlighet på tvers av varighetsgrupper (figur 10). Sannsynligheten for å avslutte til uføretrygd har økt til mer enn det dobbelte fra 2014 til 2018 for de med kort varighet på AAP. Veksten hadde en midlertidig utfla-

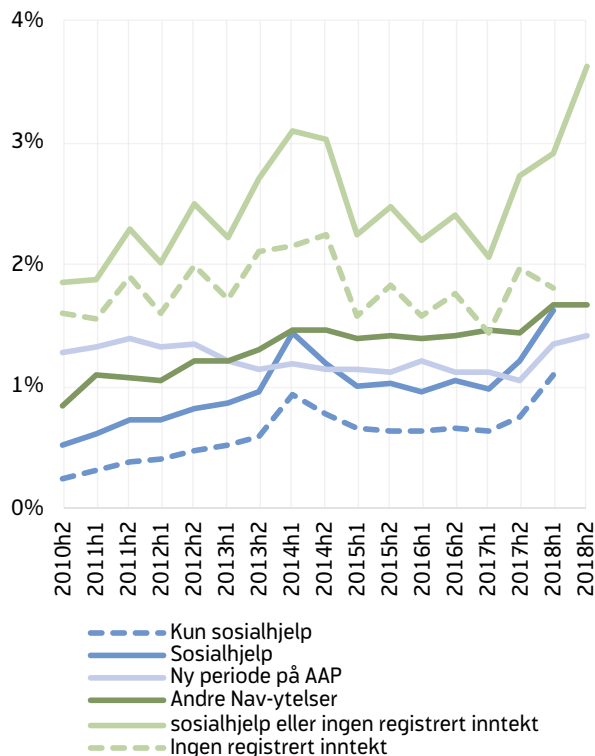
Figur 7. Sannsynlighet for å avslutte AAP til bestemt utfall, prosent av AAP-mottakerne*



Kilde: NAV

*vær oppmerksom på at de loddrette aksene er forskjellige i figur 7 og 8

Figur 8. Sannsynlighet for å avslutte AAP til bestemt utfall, prosent av AAP-mottakerne*



Kilde: NAV

ting og svak nedgang i 2015. Blant de som har mottatt AAP i fire år eller mer har også sannsynligheten økt mye. Blant de som har mottatt AAP i 5–6 år var sannsynligheten for å avslutte til AAP 13–15 prosent i perioden 2015–2016, mens den var 24 prosent i første halvår 2018 og 30 prosent i andre halvår.

Vekst i antall og sannsynlighet for å avslutte AAP til uføretrygd blant de med kort varighet på AAP kan ikke knyttes til strengere regler for forlengelse på AAP, siden mottakerne antakelig ikke har brukt opp rettighetene sine. Det er sannsynlig at dette er knyttet til raskere avklaring av arbeidsevne, hvorav mange da oppfyller vilkårene for tilståelse av uføretrygd. Det ser imidlertid ut til at denne utviklingen startet allerede i 2014, og det er usikkert hvor mye av økningen det siste året som kan knyttes til regelendringene i 2018.

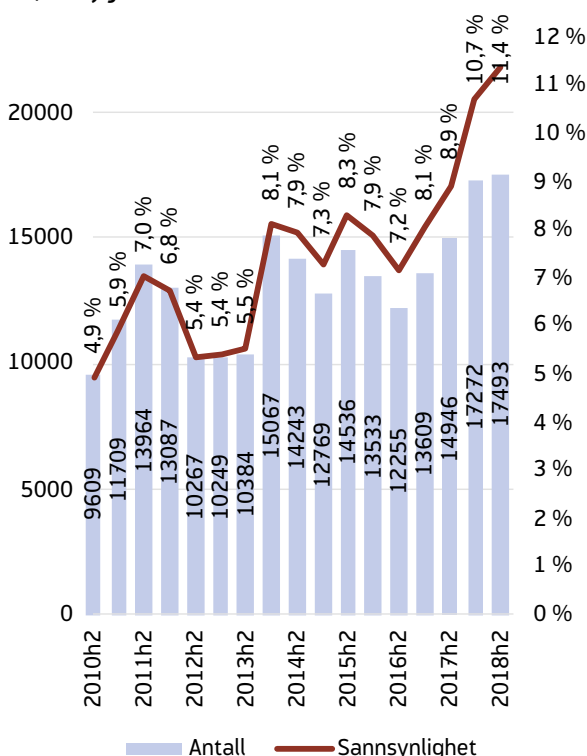
Blant de med lang varighet (over fire år på AAP) var det også økt sannsynlighet for å avslutte til uføretrygd i 2011 og 2014. Dette kan som tidligere nevnt knyttes

til at ekstra saksbehandlingsressurser ble rettet mot de med lang varighet (Lande 2014). Fra første halvår 2017 ser vi igjen en kraftig vekst i hvor mange som går til uføretrygd i denne gruppen. Fra andre halvår 2016, til andre halvår 2018 dobles sannsynligheten for å avslutte til uføretrygd for AAP-mottakere med varighet på over fire år, og er i 2018 på mellom 28 og 32 prosent. I antall utgjør disse likevel et mindretall. Vi tror at mye av økningen blant de med lang varighet kan knyttes til regelendringen med innstramning av muligheten for forlengelse, men antakelig ikke alt, da det har vært en økende trend helt siden innføringen av AAP i 2010.

Økt sannsynlighet for å avslutte til jobb for alle med lang varighet

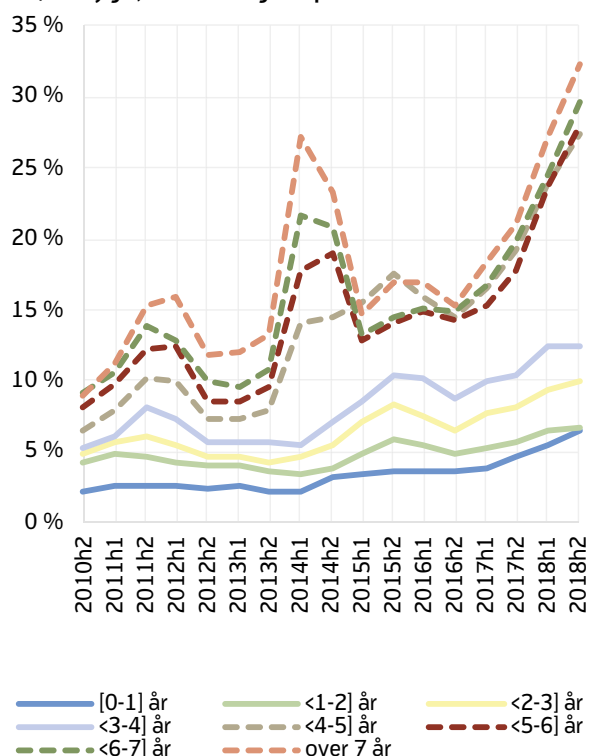
Antall og sannsynligheten for å avslutte AAP til jobb er høyere enn noen gang siden innføringen av AAP (figur 11). Av de som avsluttet AAP til jobb i løpet av første og andre halvår 2018, er henholdsvis 12 700 og 13 200 i jobb seks måneder senere. Dette er en liten økning sammenliknet med perioden 2015–

Figur 9. Sannsynlighet og antall som avslutter AAP til uføretrygd



Kilde: NAV

Figur 10. Sannsynlighet for å avslutte AAP til uføretrygd, etter varighet på AAP



Kilde: NAV

2016, da antallet varierte mellom 11 400 og 12 000. Totalt for 2018 har det altså vært en økning på 2 600 personer sammenliknet med det årlige gjennomsnittet for perioden 2015–2016. Sannsynlighet for å avslutte til jobb lå på 7,8 i første halvår 2018 og 8,6 prosent andre halvår 2018 (figur 11). Sammenliknet med perioden 2015–2016, da sannsynligheten varierte mellom 6,6 og 6,9 prosent, er dette en økning på 1,5 prosentpoeng.

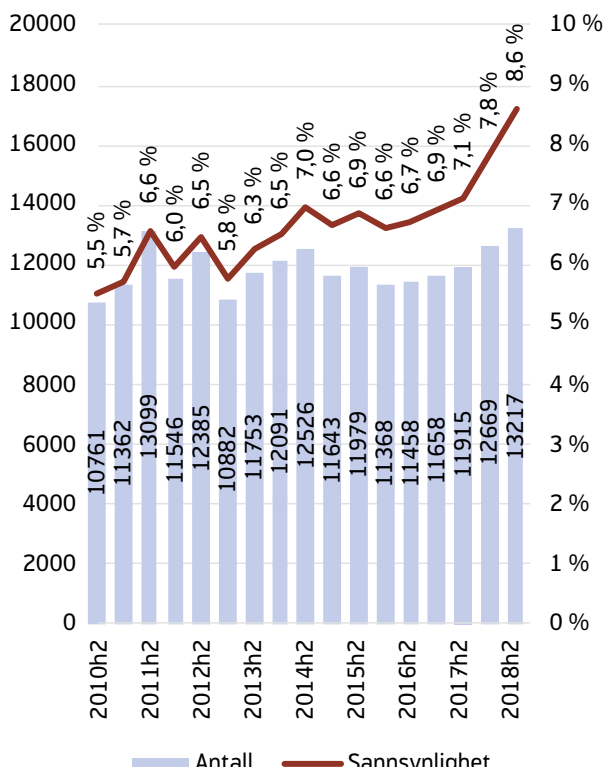
Selv om sannsynligheten for å være i jobb også påvirkes positivt av et bedret arbeidsmarked i samme periode, finner vi det sannsynlig at mønsteret vi ser også er påvirket av endringene i regelverket i 2018. Når vi ser på varighetsgruppene separat ser vi at økningen i sannsynlighet for å avslutte til jobb er størst blant de som har mottatt AAP i mer enn tre år, mens det er en mindre økning blant de med kortere varighet (figur 12). For de fleste gruppene er det stor sesongvariasjon i sannsynligheten for å avslutte til jobb, med systematisk lavere sannsynlighet første halvdel av året, men det er likevel mange av gruppene med lang varighet

som nå har hatt økt sannsynlighet tre halvår på rad. Økningen skjedde hovedsakelig i 2018, selv om det også var en økning i andre halvår 2017. Økningen var størst blant de med 4–5 års varighet på AAP. Når vi sammenlikner sannsynligheten i løpet av perioden 2015–2016 med sannsynligheten i første og andre halvår 2018 finner vi en økning på 3,2 prosentpoeng blant disse.

Siden det er så klar vekst, og særlig i grupper med lang varighet på AAP som kanskje står langt fra arbeidslivet, har vi undersøkt hvor mange av de som avslutter til jobb som også er i jobb tolv måneder etter avsluttet AAP. Vi finner da at indikatorene ser ut til å følge samme trend, selv om man setter strengere krav til varighet på arbeidsforholdet. Det er likevel noen (11 prosent) av de som er registrert i et arbeidsforhold etter seks måneder, som ikke er det etter tolv måneder (se figur v1 i vedlegg).

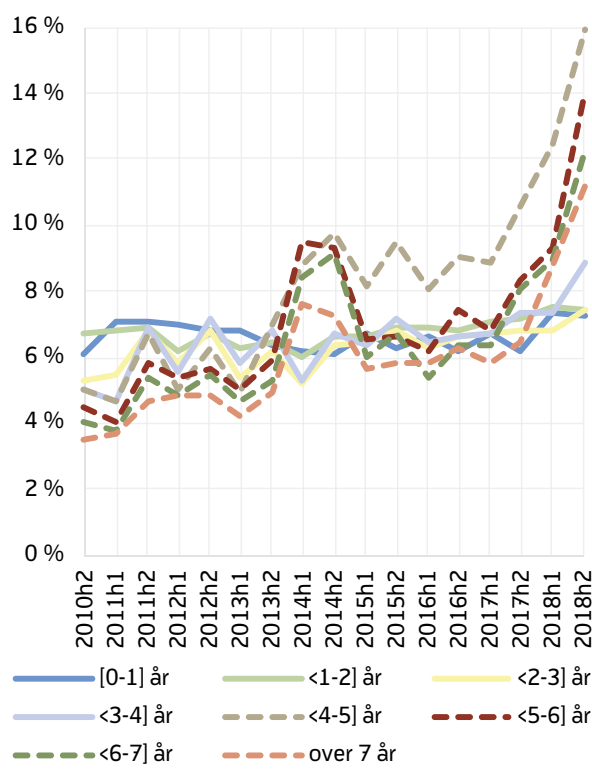
Å avslutte til jobb betyr ikke at personen kun er i jobb, da det er overlapp mellom kategoriene vi ser

Figur 11. Sannsynlighet og antall som avslutter AAP til jobb



Kilde: NAV

Figur 12. Sannsynlighet for å avslutte AAP til jobb, etter varighet på AAP



Kilde: NAV

på. Om lag en tredjedel av de som avslutter til jobb kombinerer dette med uføretrygd. Vi har ikke hatt mulighet til å sjekke hvorvidt de som er i jobb etter avsluttet AAP har vært i jobb i løpet av AAP-perioden, men det er sannsynlig at en stor andel av de har kombinert jobb og AAP. Personer som kommer i arbeid kan derfor ha så lav inntekt at de ikke kan leve av det dersom de ikke har mulighet til å øke arbeidstiden. Vi har sett på i hvor stor grad de som kommer i arbeid også får supplerende sosialhjelp. For de med varighet over fire år har dette økt noe i første halvår 2018, til mellom 3 og 3,5 prosent av de som avslutter til jobb. Det betyr at 250 av de som avslutter til jobb kombinerer dette med sosialhjelp i 2018. Dette er 50 flere i halvåret sammenlignet med perioden 2015–2016 (se vedlegg figur v3).

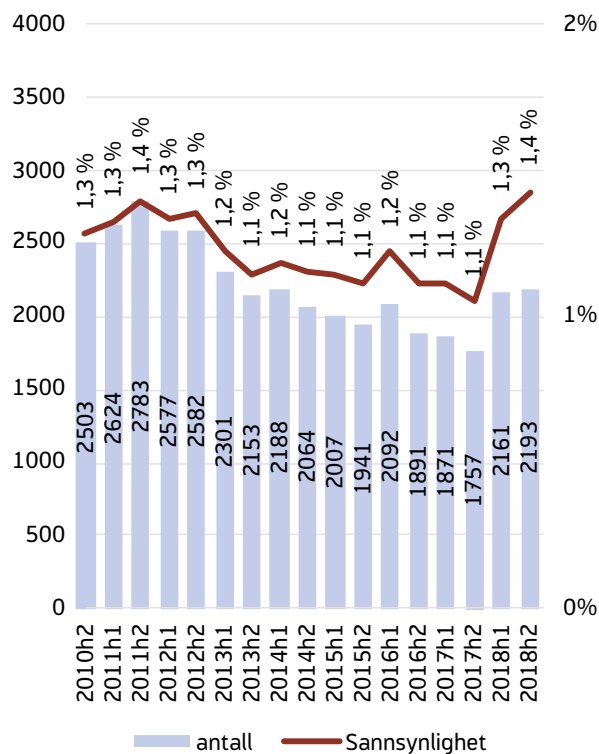
Ny periode på AAP øker kraftig i 2018

Før januar 2018 var det ingen regel for hvor lenge du måtte vente før du kunne få innvilget ny periode på AAP dersom du allerede hadde mottatt AAP ut mak-

simal periode. Dette ble avklart i det nye regelverket fra 2018. Det ble da innført en karenperiode på tolv måneder før man kunne søke om AAP igjen. Karenperioden gjelder imidlertid ikke dersom man er alvorlig syk. Det ligger altså en skjønnsvurdering også i dette nye regelverket.

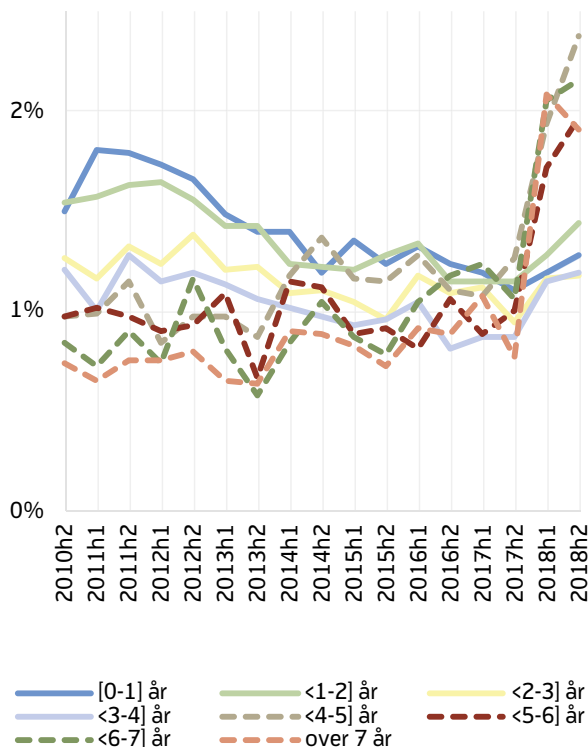
Vi forventet at antall som mottok AAP seks måneder etter at de hadde avsluttet AAP ville gå kraftig ned. Vi finner imidlertid en markant, men liten, økning i 2018 (figur 13). Blant de som avslutter første og andre halvår 2018 er det hvert halvår om lag 2 200 som avslutter til AAP. Dette er en liten økning sammenliknet med perioden 2015–2016, da antallet varierte mellom 1900 og 2 100. Totalt for 2018 ser det ut til å ha vært en økning på 400 personer sammenliknet med det årlige gjennomsnittet for perioden 2015–2016. Sannsynligheten for å avslutte til AAP har også økt noe i løpet av samme periode, fra å ligge på 1,1–1,2 prosent til 1,3–1,4 prosent (figur 13). I gjennomsnitt tilsvarer dette en økning på 0,2 prosentpoeng.

Figur 13. Sannsynlighet og antall som avslutter AAP til ny AAP-periode



Kilde: NAV

Figur 14. Sannsynlighet for å avslutte AAP til ny AAP-periode, etter varighet på AAP



Kilde: NAV

Selv om endringene i sum har vært små, ser vi store endringer i noen varighetsgrupper (figur 14). Blant de med varighet til og med fire år har sannsynligheten endret seg veldig lite, mens blant de som har mottatt AAP i mer enn fire år har det vært en økning på 0,9 –1,2 prosentpoeng når vi sammenlikner perioden 2015–2016 med 2018.

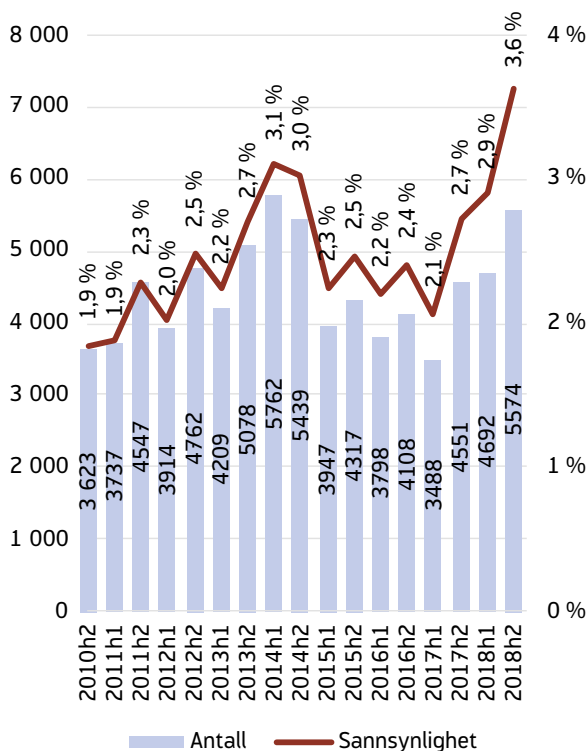
Det er viktig å være oppmerksom på at det vi måler er hvor mange som avslutter AAP (mottar ikke AAP i to måneder etter hverandre) og seks måneder senere mottar AAP igjen. Vi ikke vet om dette er en ny sak, eller om det er gjenopptak av en tidligere sak. Både antall og sannsynligheten for å starte på en ny periode på AAP var synkende i perioden før regelendringen, med unntak av en midlertidig økning i første halvår 2016. Men nå ser vi altså at andelen øker kraftig. Det er altså langt vanligere å få en ny eller gjenopptatt AAP-periode nå enn det har vært noen gang tidligere for de med varighet over fire år.

Det kan være flere grunner til denne økning. Det kan være en økt andel av de som avklares til arbeid som klager på dette vedtaket, og får medhold og gjenopptatt sitt AAP-mottak. Som vi så i figur 4 har det vært en stor økning i antall personer som har avsluttet AAP, og det har vært stort press på saksbehandlingsressurser i AAP-saker. Dette har ført til forsinket behandlingstid i mange tilfeller. Noe av økningen kan derfor også skyldes for eksempel behandlingstid, og at noen da har opplevd at perioden på AAP har løpt ut mens de ventet på å få sin sak behandlet.

Markant økning i sannsynlighet for sosialhjelp eller registrert inntekt

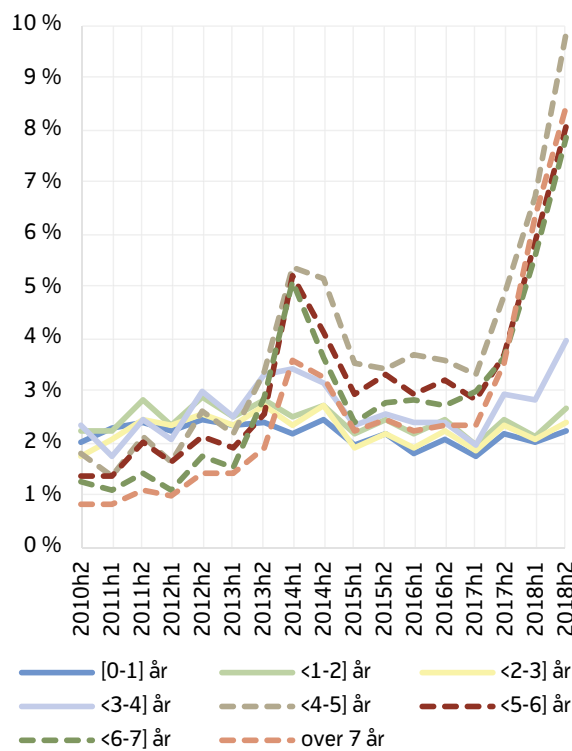
Sannsynligheten for å avslutte AAP til sosialhjelp som eneste kilde til livsopphold var 1,1 prosent blant de som var AAP-mottakere i løpet av første halvår 2018 (figur 8). Dette er en økning sammenliknet med perioden før regelverksendringen. Rundt 2014 var det en liknende økning. Fordi sosialhjelpstallene for 2019 ikke er tilgjengelige for oss før i 2020, kan vi ikke videreføre

Figur 15. Sannsynlighet og antall som avslutter AAP til sosialhjelp eller ingen registrert inntekt



Kilde: NAV

Figur 16. Sannsynlighet for å avslutte AAP til sosialhjelp eller ingen registrert inntekt, etter varighet på AAP



Kilde: NAV

sosialhjelpsindikatoren lenger enn første halvår 2018. Dersom vi ser på summen av sosialhjelp og det å ikke ha registrert inntekt, kan vi se på hele perioden 2010 til andre halvår 2018. Å se på de samlet, det vil si at man enten mottar kun sosialhjelp, eller ingen registrert inntekt eller ytelse fra NAV (unntatt sosialhjelp), er interessant fordi det fanger de fleste av de som slutter å motta AAP uten å være avklart til uføretrygd eller til jobb med reelle muligheter på arbeidsmarkedet. Vi vet ikke hvor mange av disse som andre halvår 2018 har sosialhjelp, men vi vet at de har avsluttet AAP og at de hverken er registrert i jobb, mottar uføretrygd eller er registrert som mottaker av noen av de andre ytelsene NAV utbetaler seks måneder senere. Dette gjaldt til sammen 4 700 av de som sluttet å motta AAP første halvår 2018 og 5 600 av de som mottok AAP andre halvår 2018, sammenliknet med 3 900–4 100 hvert halvår i perioden 2015–2016 (figur 15). På årsbasis betyr dette at om lag 2 200 flere av de som sluttet å motta AAP i 2018 havnet i en situasjon med sosialhjelp eller ingen registrert inntekt etter avsluttet AAP sammenliknet med perioden 2015–2016.

Sannsynligheten for å avslutte til enten sosialhjelp eller ingen registrert inntekt har også økt markert etter regelendringen. I perioden 2015–2016 lå den på mellom 2,2 og 2,5 prosent. Blant de som mottok AAP første halvår 2018 var sannsynligheten økt til 2,9 prosent og videre til 3,6 prosent andre halvår 2018 (figur 15). Sannsynligheten for å avslutte til sosialhjelp eller ingen registrert inntekt har variert fra ett halvår til ett annet, men nå har det vært en økning tre halvår på rad. For første halvår 2018 ser det ut til at økningen i stor grad skyldes økt sannsynlighet for å avslutte til sosialhjelp, mens det kun var en liten økning i sannsynligheten for å avslutte til ingen registrert inntekt (figur 8).

Når vi ser på ulike varighetsgrupper, ser vi en kraftig vekst i sannsynligheten for å avslutte til sosialhjelp eller å stå uten registrert inntekt fra andre halvår 2017 for alle med varighet på fire år eller mer. Denne veksten fortsetter inn i første og andre halvår 2018 (figur 16). Blant de med varighet på 4–5 år økte sannsynligheten fra om lag 4 prosent i perioden 2015–2016 til 7–10 prosent i 2018. I snitt tilsvarer dette en økning på 4,7 prosentpoeng. Også blant de med varighet på 3–4 år var det en økning, men mindre enn blant gruppene

med lengre varighet. Det er liten tvil om at regelverksendringene for AAP har ført til at flere avslutter til sosialhjelp eller ingen registrert inntekt. Et liknende mønster så vi også i 2014. Men i 2014 gjaldt dette kun ett halvår, mens nå har veksten fortsatt i tre halvår på rad, og det er ikke tegn til utflating.

De fleste av de som avslutter til sosialhjelp eller ingen registrert inntekt står fortsatt registrert med nedsatt arbeidsevne. Det betyr at de ikke har blitt avklart til arbeid. Det har vært en markert økning i denne andelen (figur v2 i vedlegg).

Diskusjon

Regelendringene skulle medvirke til en «smalere inngang til ordningen, at det legges til rette for et strammere stønadsløp og økte arbeidsinsentiver», med raskere avklaring av mottakernes arbeidsevne og raskere overgang til arbeid (Prop. 1 S (2017–2018), s. 17–18). Å avklare arbeidsevnen raskere (både til jobb og uføretrygd) er i tråd med målsettinger som har eksistert lenge i NAV. Våre funn er i tråd med målsettingene til regelverksendringene, og det er mye som tyder på AAP-ordningen gjennomgår store endringer. Ikke siden AAP ble opprettet i 2010 har sannsynligheten for å slutte å motta AAP vært større enn i 2018. Det eneste som har blitt mindre sannsynlig er å fortsette å motta AAP. Det vanligste utfallet er å avslutte til uføretrygd og jobb, men også sannsynligheten for å avslutte til ny periode på AAP, andre Nav-ytelser, eller sosialhjelp eller ingen registrert inntekt har økt markant i 2018, særlig for de med varighet på over fire år. Vi vet ikke om endringene er direkte knyttet til endringer i rettigheter, eller indirekte av at resurser har blitt prioritert annerledes i NAV kontorene, eller om oppfølgingen av AAP-mottakerne har blitt bedre og at avklaringen til arbeid eller uføretrygd derfor går raskere.

Raskere avklaring til uføretrygd kan neppe knyttes til regelendringen

Det har vært en kraftig vekst i antall som går over til uføretrygd *uten* at maksimal periode på AAP har utløpt. Dette er flertallet (60 prosent) av de som avslutter til uføretrygd i 2018. Det betyr at arbeidsevnen er avklart tidligere, og der vilkårene er oppfylt innvilges uføretrygd. Personer som ikke har brukt opp rettighe-

tene sine på AAP utgjør altså majoriteten av de som avslutter til uføretrygd. Fordi veksten i sannsynlighet for å avslutte til uføretrygd for de med kort varighet startet allerede i 2014, ser vi det som lite sannsynlig at dette kan knyttes til regelendringen i 2018. Det er ingen endring i trenden i 2018 som tyder på dette.

Etter uførereformen i 2015 har uføretrygdede mulighet til å jobbe uten å risikere at retten til uføretrygd blir borte hvis helsesituasjonen igjen skulle forverres. Dette kombinert med at det å motta uføretrygd gir en mer avklart situasjon for den trygdede enn å motta arbeidsavklaringspenger er økt overgang til uføretrygd ikke nødvendigvis negativt. Men for de som potensielt kunne blitt avklart til arbeid bare de hadde hatt litt lenger tid på seg kan tidlig avklaring være en kostnad. Det siste forutsetter at uføretrygden medvirker til at arbeidsmotivasjonen blir mindre og at de får mindre oppfølging som uføre enn som AAP-mottakere. Oppfølging skal være uavhengig av ytelse i NAV, men det er den ikke alltid (Nicolaisen og Kann 2019).

Kan regelverksendringene forklare at flere avslutter til uføretrygd?

Regelverksendringen i 2018 innebærer en klar innstramming av reglene for forlengelse av AAP utover maksimal varighet⁷. I motsetning til tidligere kan det ikke gis forlengelse bare fordi sykdommen gjør det nødvendig med behandling, tiltak og oppfølging som samlet tar mer enn 3 (tidligere 4) år (Holgersen 2017). Vi finner at blant AAP-mottakerne med varighet på over fire år hadde sannsynligheten for å avslutte til uføretrygd økt med 11 prosentpoeng i 2018 sammenliknet med perioden 2015–2016, og lå på 27 prosent i 2018. Det betyr at sammenliknet med 2015–2016 er det nesten 3000 flere i denne gruppen. Vi anser det som sannsynlig at deler av denne økningen i uføretrygd kan knyttes til innskrenket muligheten for forlengelse av

AAP, men neppe hele økningen, siden det har vært en økende trend helt siden innføringen av AAP.

Kan regelverksendringene forklare at flere avslutter til jobb?

Det er en tydelig vekst i sannsynlighet for å avslutte til jobb for de med lang varighet på AAP. Det er sannsynlig at dette kan knyttes til regelverket siden veksten skjer i 2018, og mer i andre halvår enn første.

Kan regelverksendringene forklare at flere avslutter til sosialhjelp eller ingen registrert inntekt?

Det har vært en økning i sannsynligheten for å avslutte AAP til sosialhjelp eller ingen registrert inntekt blant de som mottok AAP i 2018 sammenliknet med tidligere. Disse endringene skjer veldig markert i 2018 og mest for de med varighet på over fire år. Vi mener derfor at disse endringene med stor sannsynlighet kan knyttes til innstramming i mulighet for forlengelse av AAP. SSB (2019) finner at 19 prosent av alle nye sosialhjelpsmottakere i 2018 kom direkte fra AAP-ordningen. Det er en økning på 4 prosentpoeng fra året før, og de setter økningen i sammenheng med innstrammingene på AAP. Mange av de som avslutter til sosialhjelp eller ingen registrert inntekt står fortsatt registrert med nedsatt arbeidsevne i NAVs registre, men altså uten at de nødvendigvis får innvilget uføretrygd. Holgersen (2017) problematiserer at det ikke er utredet hva som skal skje med de som ikke lenger har rett til AAP, men fremdeles har nedsatt arbeidsevne. Dette var et problem under regelverket som gjaldt frem til 2018 også, men har økt siden regelverket for forlengelse er skjerpet inn.

Sosialhjelp eller andre ytelser istedenfor AAP

Det har vært påpekt av flere at det er negative sider ved å motta en helse relatert ytelse når problemene er i en gråson mellom helse og sosiale problemer. Schreiners (2019) resultater tyder på at de som er i en slik gråson har bedre utsikter på lang sikt dersom de får sosialhjelp istedenfor AAP. Mandal mfl. (2015) mener også at i slike gråsonetilfeller er sosialhjelp og økt kommunal innsats en riktiger bistand enn arbeidsavklaringspenger. De begrunner dette dels med at man bør unngå sykdomsfokus der det kan unngås, og dels med at kommunene dermed får sterkere insentiver til

⁷ Etter de tidligere reglene kunne det gis forlengelse utover fire år i særlige tilfeller, uten noen lovbestemt øvre grense. Det er nå bare to bestemte forhold som kan gi grunnlag for forlengelse: at det har vært nødvendig med en langvarig utredning før medisinsk behandling/arbeidsrettet tiltak har kunnet starte, eller at medlemmet har vært forhindret fra å kombinere behandling og tiltak (Holgersen 2017).

å forebygge at unge havner utenfor skole og arbeidsliv. Dette er perspektiver som kan tas til inntekt for at økt overgang fra AAP til sosialhjelp etter regelverksendringene på AAP ikke trenger å være ensidig negativt. For noen kan det kanskje være et skritt i riktig retning å bli definert som arbeidssøker heller enn syk.

På den annen side er det også forskning som peker på at økonomiske bekymringer kan ha flere uheldige konsekvenser, utover det å ha lite penger. Det kan også påvirke kognitiv ytelse og føre til at man tar dårligere valg. Dette er kjent fra flere eksperimenter, deriblant laboratorie- og felteksperimenter beskrevet i Mani, Mullainathan, Shafir og Zhao (2013). Hauane og Brekke (2018) har gjort et liknende eksperiment i Norge, og finner også her at økonomiske bekymringer reduserer kognitiv kapasitet. Dersom det er en slik effekt av fattigdom, bidrar dette til å skape en ond sirkel ved at fattigdom i seg selv reduserer evnen til å ta gode valg for å komme ut av fattigdom. Det å motta sosialhjelp vil for noen bety lavere utbetaling, og sosialhjelpen kan oppleves som en mer usikker inntektskilde. For noen vil derfor det å gå fra AAP til sosialhjelp kunne ha en negativ påvirkning på utsiktene til fremtidig jobb og selvforsørgelse. De siste endringene

i overgang mellom AAP og sosialhjelp må til syvende og sist kanskje bedømmes i lys av hva man ønsker å bruke AAP-ordningen til, og hvordan man best kan hjelpe de aktuelle personene *utenfor* AAP-ordningen.

Mange ubesvarte spørsmål

Det har gått for kort tid til å vurdere alle effektene av regelendringen. For eksempel gjelder dette den maksimale varigheten på tre år. Det har vært betydelige utfordringer med AAP knyttet til innholdet og kvaliteten på oppfølging (Galaasen mfl. 2017), men det er for tidlig å se på om endret oppfølging av nye AAP-mottakere har ført til raskere avklaring. Vi vet også lite om hvordan det vil gå med ulike grupper på litt lengre sikt, samt hva som kjennetegner de som ikke får forlenget AAP.

Flere mindre endringer i regelverket kan vi heller ikke studere enda, som at man kan få AAP som opptrapping til arbeid i tolv måneder mot seks måneder tidligere. Disse vil ikke ha avsluttet AAP før tidligst 2019. Man kan også få AAP som arbeidssøker i seks måneder, mot tidligere tre måneder. Noe av økningen i antall som avslutter AAP andre halvår 2018, kan skyldes en midlertidig økning knyttet til denne utvidelsen.

Referanser

- Galaasen, Anders, Anne Haugen, Nina Lysø og Christine Selnes (2017) «Dypdykk i 475 saker: Hva viser saksdokumentene om mottakernes aktivitet», i Galaasen, Anders (red.) *Aktiv eller passiv med arbeidsavklaringspenger*. NAV-rapport 1/2017.
- Hauane, Marte og Kjell Arne Brekke (2018) «Kan økonomiske bekymringer påvirke kognitiv ytelse?» *Samfunnsøkonomen*, 1, 36-42.
- Holgersen, Gudrun (2017) «Arbeidsavklaringspenger: om varighet, forlengelse og forholdet til uføretrygden». *Tidsskrift for erstatningsrett, forsikringsrett og trygderett*, 14 (3-4), 204-240.
- Kann, Inger Cathrine, Jun Yin og Per Kristoffersen (2016) «Fra arbeidsavklaringspenger til arbeid». *Arbeid og velferd*, 2/2016, 77-92.
- Lande, Sigrid (2014) «Arbeidsavklaringspenger – mottakere overført fra tidligere ordninger». *Arbeid og velferd*, 2/2014, 89-100.
- Lande, Sigrid (2019) «Færre får innvilget arbeidsavklaringspenger med nytt regelverk». *Arbeid og velferd*, 2/2019, 81-98.
- Mandal, Roland, Håvard Jakobsen Ofte, Chris Jensen og Solveig Osborg Ose (2015) *Hvordan fungerer arbeidsavklaringspenger som ytelse og ordning?* Sintef og Nasjonalt kompetansesenter for arbeidsretta rehabilitering. Sintef-rapport A26778. 328s.
- Mani, Anandi, Sendhil Mullainathan, Eldar Shafir og Jiaying Zhao (2013) «Poverty impedes cognitive action». *Science*, 341, 976-980.
- NAV (2019) *Utviklingen i mottakere av arbeidsavklaringspenger og personer med nedsatt arbeidsevne per 31. mars 2019*. Statistikknotat publisert 16.april 2019. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet. Hentet fra <https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Statistikk/AAP+nedsatt+arbeidsevne+og+uforetrygd++statistikk/Arbeidsavklaringspenger> (lest 8. august 2019).
- Nicolaisen, Heidi og Inger Cathrine Kann «Hvem får hva og hvorfor. Utdanning, opplæring og unge NAV-brukere». *Arbeid og velferd*, 1/2019, 3-18.
- Ot.prp. nr.4 (2008-2009) Om lov om endringer i folketrygdloven og i enkelte andre lover (arbeidsavklaringspenger, arbeidsevnevurderinger og aktivetsplaner). Oslo: Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- Prop. 1 S (2017–2018). Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.
- Schreiner, Ragnhild (2019) *Unemployed or disabled? Disability screening and labor market outcomes of youths*. Memorandum nr. 05/2019. Oslo: Universitetet i Oslo.
- SSB (2019) *Flere over på sosialhjelp etter innstramming i AAP-regler*, Nettartikkel publisert 29.august 2019. Tilgjengelig fra <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/flere-over-pa-sosialhjelp-etter-innstramming-i-aap-regler> (lest 12.september 2019). Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Sørbø, Johannes og Helene Ytterborg (2015) «Arbeidsavklaringspenger: Hva har skjedd med de som har passert fire år?» *Arbeid og velferd*, 3/2015, 123-133.

Vedlegg

Tabell V1. Antall som slutter å motta AAP og hvilket utfall de har etterpå

	Jobb og uføretrygd	Jobb i alt	Jobb ikke ufør	Kun sosialhjelp	Sosialhjelp i alt	Ny periode på AAP	Andre NAV-ytelser	Uføretrygd i alt	Sosialhjelp eller ingen registrert inntekt	Ingen registrert inntekt
2010h2	2 009	10 761	8 752	481	1021	2 503	1652	9 609	3 623	3 142
2011h1	2 538	11 362	8 824	627	1230	2 624	2195	11 709	3 737	3 110
2011h2	2 977	13 099	10 122	746	1438	2 783	2141	13 964	4 547	3 801
2012h1	2 958	11 546	8 588	790	1425	2 577	2029	13 087	3 914	3 124
2012h2	2 540	12 385	9 845	927	1565	2 582	2325	10 267	4 762	3 835
2013h1	2 266	10 882	8 616	969	1615	2 301	2268	10 249	4 209	3 240
2013h2	2 093	11 753	9 660	1115	1781	2 153	2469	10 384	5 079	3 964
2014h1	2 721	12 091	9 370	1752	2677	2 188	2723	15 067	5 763	4 011
2014h2	3 058	12 526	9 468	1402	2149	2 064	2635	14 243	5 439	4 037
2015h1	3 218	11 643	8 425	1173	1755	2 007	2450	12 769	3 947	2 774
2015h2	3 748	11 979	8 231	1104	1788	1 941	2460	14 536	4 316	3 212
2016h1	3 476	11 368	7 892	1081	1642	2 092	2400	13 533	3 798	2 717
2016h2	3 132	11 458	8 326	1111	1802	1 891	2434	12 255	4 108	2 997
2017h1	3 442	11 658	8 216	1056	1664	1 871	2464	13 609	3 488	2 432
2017h2	3 549	11 915	8 366	1265	2037	1 757	2416	14 946	4 551	3 286
2018h1	4 127	12 669	8 542	1762	2617	2 161	2717	17 272	4 692	2 930
2018h2	4 243	13 217	8 974			2 193	2575	17 493	5 574	5 574*

* Siden vi ikke har sosialhjelpsdata for 2019, vil alle sosialhjelpsmottakere være i kategorien «ingen registrert inntekt».

Tabell V2. Sannsynlighet for å slutte å motta AAP og hvilket utfall de har etterpå

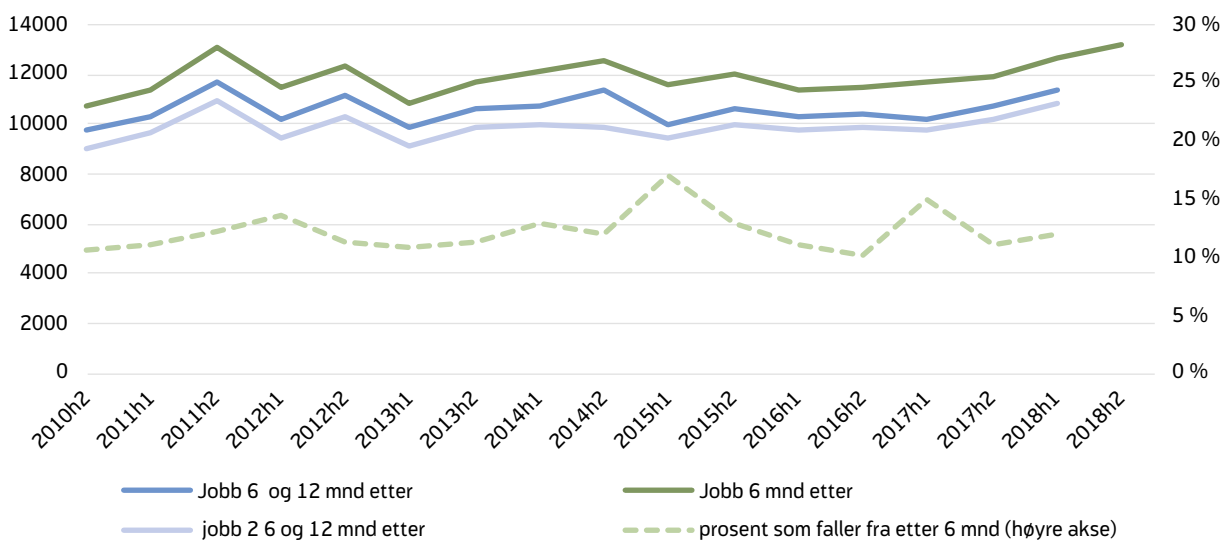
	Jobb og uføretrygd	Jobb i alt	Jobb ikke ufør	Kun sosialhjelp	Sosialhjelp i alt	Ny periode på AAP	Andre NAV-ytelser	Uføretrygd i alt	Sosialhjelp eller ingen registrert inntekt	Ingen registrert inntekt
2010h2	1,0 %	5,5 %	4,5 %	0,2 %	0,5 %	1,3 %	0,8 %	4,9 %	1,9 %	1,6 %
2011h1	1,3 %	5,7 %	4,4 %	0,3 %	0,6 %	1,3 %	1,1 %	5,9 %	1,9 %	1,6 %
2011h2	1,5 %	6,6 %	5,1 %	0,4 %	0,7 %	1,4 %	1,1 %	7,0 %	2,3 %	1,9 %
2012h1	1,5 %	6,0 %	4,4 %	0,4 %	0,7 %	1,3 %	1,0 %	6,8 %	2,0 %	1,6 %
2012h2	1,3 %	6,5 %	5,1 %	0,5 %	0,8 %	1,3 %	1,2 %	5,4 %	2,5 %	2,0 %
2013h1	1,2 %	5,8 %	4,6 %	0,5 %	0,9 %	1,2 %	1,2 %	5,4 %	2,2 %	1,7 %
2013h2	1,1 %	6,3 %	5,1 %	0,6 %	0,9 %	1,1 %	1,3 %	5,5 %	2,7 %	2,1 %
2014h1	1,5 %	6,5 %	5,0 %	0,9 %	1,4 %	1,2 %	1,5 %	8,1 %	3,1 %	2,2 %
2014h2	1,7 %	7,0 %	5,3 %	0,8 %	1,2 %	1,1 %	1,5 %	7,9 %	3,0 %	2,2 %
2015h1	1,8 %	6,6 %	4,8 %	0,7 %	1,0 %	1,1 %	1,4 %	7,3 %	2,3 %	1,6 %
2015h2	2,1 %	6,9 %	4,7 %	0,6 %	1,0 %	1,1 %	1,4 %	8,3 %	2,5 %	1,8 %
2016h1	2,0 %	6,6 %	4,6 %	0,6 %	1,0 %	1,2 %	1,4 %	7,9 %	2,2 %	1,6 %
2016h2	1,8 %	6,7 %	4,9 %	0,7 %	1,1 %	1,1 %	1,4 %	7,2 %	2,4 %	1,8 %
2017h1	2,0 %	6,9 %	4,9 %	0,6 %	1,0 %	1,1 %	1,5 %	8,1 %	2,1 %	1,4 %
2017h2	2,1 %	7,1 %	5,0 %	0,8 %	1,2 %	1,1 %	1,4 %	8,9 %	2,7 %	2,0 %
2018h1	2,6 %	7,8 %	5,3 %	1,1 %	1,6 %	1,3 %	1,7 %	10,7 %	2,9 %	1,8 %
2018h2	2,8 %	8,6 %	5,8 %			1,4 %	1,7 %	11,4 %	3,6 %	3,6 %*

*Siden vi ikke har sosialhjelpsdata for 2019, vil alle sosialhjelpsmottakere være i kategorien «ingen registrert inntekt».

Tabell V3. Sannsynlighet for å slutte å motta AAP og hvilket utfall de har etterpå, samt endring i sannsynlighet (prosentpoeng) og endring i antall AAP-mottakere

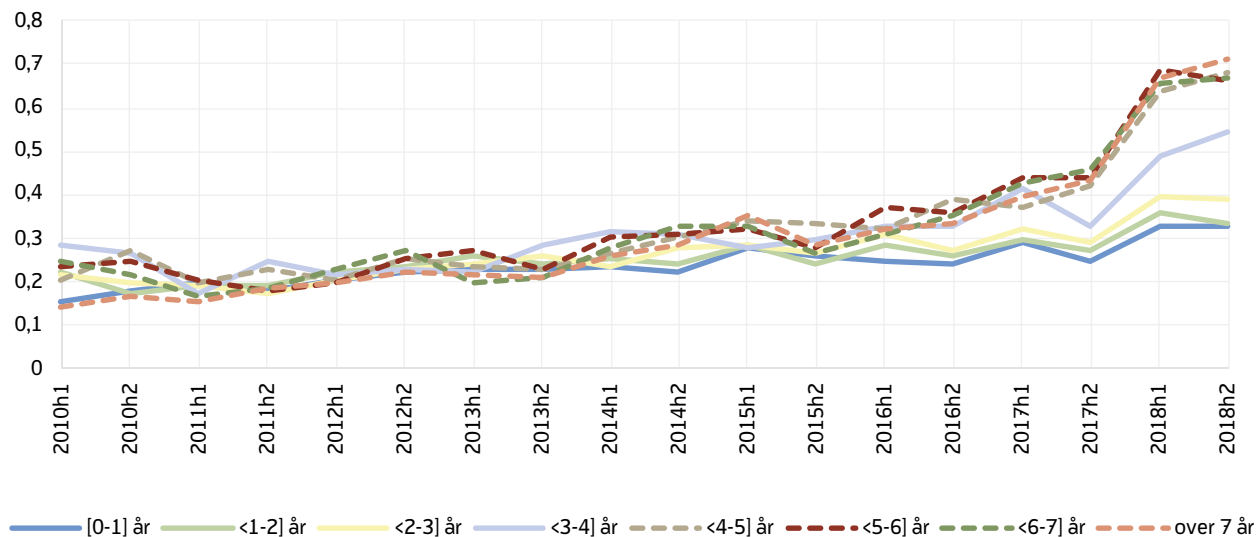
	Sannsynlighet for å avslutte	Endring i sannsynlighet, prosentpoeng	Endring i antall
Sannsynlighet for å:	Nivå i 2018 (gjennomsnitt to halvår)	Nivået i 2018 minus gjennomsnittsnivået 2015–2016	Antall i 2018 minus årlig gjennomsnitt 2015–2016
Avslutte AAP	21,8 %	5,4 %	11 973
Avslutte til uføretrygd	11,0 %	3,4 %	8 219
Avslutte til jobb	8,2 %	1,5 %	2 662
Avslutte til uføretrygd og jobb	2,7 %	0,7 %	1 583
Avslutte til jobb ikke ufør	5,6 %	0,8 %	1 079
Avslutte til ny periode på AAP	1,4 %	0,2 %	389
Avslutte til sosialhjelp eller ingen registrert inntekt	3,3 %	0,9 %	2 182

Figur V1. Antall som avslutter AAP til jobb med ulike definisjoner av jobb

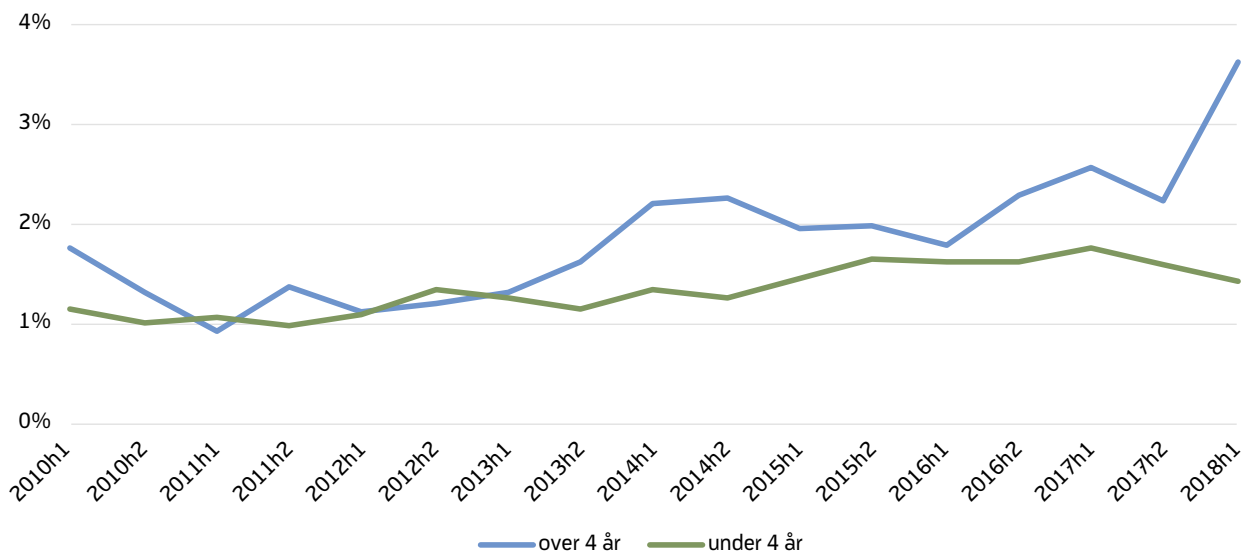


Indikatorene som inneholder tolv måneder etter kan ikke videreføres til andre halvår 2018 siden vi kun har data til juli 2019.

Figur v2. Prosent av de som avslutter til 'sosialhjelp eller ingen registret inntekt' som er registrert med nedsatt arbeidsevne



Figur v3. Prosent av de som avslutter til jobb som også mottar sosialhjelp*



*Har bare data til første halvår 2018 fordi sosialhjelpsdataene for 2019 ikke er tilgjengelige før i 2020.

UTGIVER
Arbeids- og velferdsdirektoratet
Postboks 5
St. Olavs plass
0130 OSLO

TRYKK: 07 Media, 07.no
ISSN: 1504-8217

