

NY LAVTERSKELSANKSJONEN PÅ ARBEIDS- AVKLARINGSPENGER ER LITE BRUKT, OG EFFEKTEN PÅ MOTTAKERNES AKTIVITET ER USIKKER

Inger Cathrine Kann og Ivar Lima

Sammendrag

I januar 2018 ble det innført en ny og mildere sanksjonsmulighet på arbeidsavklaringspenger (AAP) der mindre alvorlige brudd på Folketrygdlovens aktivitetskrav kan sanksjoneres med trekk i ytelsen tilsvarende én stønadsdag. Dette i motsetning til tidligere sanksjonsmulighet som var stans i ytelsen.

I denne artikkelen undersøker vi i hvilken grad den nye sanksjonen er tatt i bruk, og hvilke grupper som oftest blir ilagt denne mildere sanksjonen. Vi undersøker om den nye sanksjonen har medført endring i aktivitet blant AAP mottakere, og om den har ført til endring i varighet, avgang til arbeid og uføretrygd.

Vi finner at den nye sanksjonen er lite brukt. Sannsynligheten for å bli sanksjonert en gitt måned er på 0,6 promille, men det er vanlig med flere sanksjoner til samme person. De fleste (85%) av de som blir ilagt lavterskelsanksjonen gjør det fordi de ikke kommer på møte hos NAV. Sannsynligheten for å bli ilagt sanksjon er større for menn enn for kvinner, og større for yngre enn eldre. De med mer enn fire års varighet har mindre sannsynlighet for å bli sanksjonert enn de med kortere varighet.

Arbeids og sosialdepartementet bestemte at de tre nordligste fylkene skulle utsette innføringen av lavterskelsanksjonen med ett år, et studiedesign som kan brukes til å studere noen effekter av lavterskelsanksjon på hele gruppen av AAP-mottakere. Med dette designet finner vi svakt positiv effekt på registrert arbeidstid som muligens kan knyttes til innføringen av lavterskelsanksjonen. Det er likevel usikkert om dette er en effekt av lavterskelsanksjonen siden det ble innført en rekke regelverksendringer samtidig, og fylkene kan ha iverksatt både denne og de andre regelendringene på ulike måter.

Bakgrunn

Hva var intensjonen med innføringen?

Den 1. januar 2018 ble det iverksatt en rekke lovendringer for AAP-regelverket. De største endringene er en klar innstramming i muligheten til å motta AAP på unntak, det vil si å motta AAP utover den ordinære perioden på 4 år. Kann og Dokken (2019) viser at det medførte en svært stor nedgang i andelen som mottok AAP i mer enn 4 år. En annen endring var innføringen av en ny reaksjonsmulighet (§ 11-9), en såkalt lavterskelreaksjon. Den innebærer at brukere som ikke etterlever Folketrygdlovens aktivitetskrav (§11-7) kan trekkes i ytelsen tilsvarende én stønadsdag. I motsetning til tidligere sanksjonsmuligheter, skulle denne være mildere, mer umiddelbar og enklere å iverksette for veiledere på NAV-kontorene. I lovteksten er dette omtalt som «reaksjon». I denne artikkelen betegner vi det som «sanksjon» for å relatere det til litteraturen der reaksjoner som innebærer en form for straff eller bot betegnes som sanksjon. Iverksettingen av lavterskelsanksjonen, og mulige effekter av denne på AAP-mottakere, er temaet for denne artikkelen.

Sanksjonen kan benyttes dersom medlemmet har ugyldig fravær fra møte med NAV, fra oppstart i arbeidsrettet tiltak eller medisinsk behandling eller hvis medlemmet unnlater å oppgi opplysninger eller dokumenter som NAV krever fremlagt (se faktaboks).

Helt siden AAP ble innført har det vært anledning til å sanksjonere brukere som bryter med aktivitetskravene (Ftl § 11-7 og § 11-8). Disse vilkårene er videreført i det nye regelverket. Sanksjonen i § 11-7 innebærer midlertidig stans i utbetaling av ytelsen, noe som må karakteriseres som en streng sanksjon. Etter en gjennomgang av eksisterende sanksjonsmuligheter foreslo en ekspertgruppe å innføre en ny type sanksjoner som skal være umiddelbare og milde framfor sjeldne og alvorlige. Arbeids- og sosialdepartementet fulgte opp denne anbefalingen i prop. 74 L og i høringsnotatet om denne. I høringsnotatet legger departementet til grunn at når det foreligger mindre alvorlige brudd på aktivitetsplikten vil NAV-veilederen oppfatte det som “utfordrende og lite forholdsmessig å foreta en fullstendig stans av ytelsen” (Arbeids- og sosialdepartementet 2016: 42). I

høringsnotatet står det også eksisterende sanksjonen er administrativt krevende å gjennomføre.

I prop. 74 L (s. 28) står det at «en mild og umiddelbar reaksjon tilsvarende en dags ytelse» skal gi «grunnlag for en mer konsekvent håndtering av mottakernes aktivitetsplikt og på den måten bidra til å styrke målet om arbeid for den enkelte.» En konsekvent håndheving av mindre alvorlige brudd på aktivitetsplikten vil ha flere positive effekter ifølge departementet, og de er særlig opptatt av den allmennpreventive effekten: “Dette vil også ha en allmennpreventiv effekt ved at trusselen om en reaksjon virker oppdragende på mottakergruppen som helhet og reduserer førstegangsbrudd på aktivitetspliktene. At stønadmottakerne følger avtalt aktivitet, er avgjørende for å sikre god oppfølging og øke sannsynligheten for overgang til arbeid” (Arbeids- og sosialdepartementet 2016: 42). Departementet skriver videre at de vil gjøre seg erfaringer med hvordan denne milde sanksjonen fungerer før de eventuelt utvider sanksjonen til å gjelde flere dager eller en uke, og før de også inkluderer andre brudd på aktivitetsplikten.

Forskning om bruk av sanksjoner i NAV (Hagelund m.fl. 2016, Terum m.fl. 2017) viser at når aktivitetskrav brytes, legger frontlinjearbeiderne stor vekt på å klargjøre om stønadmottakerne hadde forutsetninger for å kunne imøtekomme vilkårene, snarere enn å sanksjonere. Når vilkårene oppfattes som rimelige og stønadmottakeren er informert og advart på tilfredsstillende måte, sanksjonerer imidlertid frontlinjearbeiderne i betydelig grad.

Når skal den nye sanksjonen brukes?

Lavterskelsanksjonen skal kun benyttes ved ugyldig fravær fra første oppmøte på et nytt tiltak. For de som er på arbeidsrettede tiltak kan mottakerne fremdeles risikere å miste AAP etter § 11-7, jf. § 11-8. (for et kortere eller lengre tidsrom) dersom AAP mottakerne ikke overholder forpliktelsene. Departementet har lagt opp til at det er den gamle sanksjonsmuligheten som skal benyttes ved lengre fravær fra tiltak. Mange brudd på aktivitetskravet sanksjoneres altså fremdeles med den strengere sanksjonen.

Hvordan ble sanksjonsregelverket implementert?

Det ble opprettet et prosjekt i direktoratet som hadde ansvar for iverksettingen. Prosjektet skulle koordinere innføringen av alle regelendringene som skulle iverksettes i januar 2018. Prosjektet gjennomførte 7 regionale samlinger for alle fylkene, disse samlingene tok for seg alle regelendringene som skulle gjennomføres i 2018. Lavterskelsanksjonen, § 11-9, ble ikke vedtatt før 17. desember 2017, og var dermed bare et forslag da disse samlingene ble gjennomført. Men opplæringen ble gitt som om lavterskelsanksjonen var vedtatt og skulle iverksettes. I de tre nordligste fylkene informerte prosjektet om at § 11-9 ikke skulle innføres før året etter. Fylkene gjennomførte selv opplæring for NAV-kontorene.

Det ble lagt ut informasjon på nav.no og brukerne fikk info på DittNAV når de sendte meldekort om regelverksendringene og at de kunne bli ilagt sanksjon dersom de ikke overholdt aktivitetsplikten eller kom til avtale med NAV. De som brukte papirmeldekort, mottok brev med denne informasjonen.

Arbeids- og velferdsdirektoratet laget informasjonsbrev til legene og tiltaksarrangørene som fylkene skulle formidle til aktuelle aktører. Det ble også avholdt møte med Legeforeningen og det ble satt inn annonse i legetidsskriftet. Innføringen av lavterskelsanksjonen var en av flere lovendringer som ble omtalt. Det var altså ikke informasjon om kun sanksjon, men informasjon om alle regelendringene (se Informasjon for leger fra nav.no).

Problemstilling

Hvordan kan den nye sanksjonen virke?

Når en bruker starter å motta arbeidsavklaringspenger (AAP), skal veilederen og brukeren møtes for å samarbeide om å lage en aktivitetsplan. Det vil være oppfølgingspunkter underveis i løpet, og bruker blir informert om at fravær vil medføre reduksjon i ytelsen.

Hvis lavterskelsanksjonen virker etter hensikten og har en slik allmennpreventiv effekt som er beskrevet av departementet i forarbeidene, kan det føre til at flere brukere enn før stiller opp på møter med NAV

Informasjon som ble gitt til brukere og samarbeidspartnere om endringer i AAP-regelverket fra 1. januar 2018

Det er publisert informasjon til brukerne på nav.no. Denne informasjonen vil brukere med AAP lese når de logger seg på DittNAV. Det er viktig at alle aktuelle enheter gjør seg kjent med innholdet. Brukere som ikke sender meldekort elektronisk, vil få tilsendt informasjonsbrev i posten.

I tillegg er det utarbeidet informasjonsskriv til både behandlere og tiltaksarrangører. Vi ber om at fylkene og NAV-kontorene videreformidler informasjonsskrivene til aktuelle mottagere, slik at de blir kjent med endringene og hva endringene betyr.

I instruktørsamlingene mottok vi flere faglige spørsmål. Det er lagt ut spørsmål og svar på prosjektsidene til AAP2018 under «Støttmateriell i opplæring». Dette er spørsmål og svar som gjelder lovendringene fra 1. januar 2018.

Tilsvarende vil det bli publisert spørsmål-svar på nav.no i løpet av uke 49.

For nærmere informasjon se prosjektets side på Navet.

når de er innkalt, og at det derved raskere blir utarbeidet en aktivitetsplan, og at det generelt er tettere oppfølging. Vi kan da videre anta at brukeren raskere kommer i gang med den arbeidsrettede aktiviteten. Dette kan økte antall AAP-mottakere som er i arbeid eller på tiltak. Arbeid og tiltak bidrar til å avklare arbeidsevnen. Det kan derfor medføre raskere avklaring og at flere har overgang til arbeid og uføretrygd, og dermed kortere varighet.

Det å oppfylle aktivitetskrav kan være å delta på et tiltak, være i ordinært arbeid, eller begge deler. Tiltak kan være arbeidsrettede, utdanning eller medisinsk behandling. Vi vil derfor se på om det er endringer i andelen som er i aktivitet. I tiltak inkluderes alle tiltak. Det å være registrert som arbeidssøker er et aktivitetskrav. Dette har vi tatt ut, siden regelverket er endret på dette området¹.

Vi har ikke data om årsaken til at AAP avsluttes. Vi vet dermed ikke hvor mange som avsluttes midlerti-

¹ Tiden man kan være arbeidssøker og samtidig motta arbeidsavklaringspenger er økt fra 3-6 måneder fra januar 2018.

dig eller varig på grunn av sanksjon etter den gamle sanksjonsmuligheten som er regulert i § 11-8 og § 11-9.

Vi forventer dermed

- Flere i tiltak og arbeid (mer aktivitet og avklaring)
- Økt avgang til arbeid og uføretrygd (raskere avklaring)

Aktivitetsplikt og lavterskelsanksjon

Formålet med arbeidsavklaringspenger er å sikre mottaker av arbeidsavklaringspenger inntekt. Vilårene for å motta arbeidsavklaringspenger er at mottakeren oppfyller aktivitetsplikten. Dette kan være at mottakeren oppfyller aktivitetsplikten. Dette kan være å gjennomføre avtalt medisinsk behandling, deltar på et arbeidsrettet tiltak, eller fr annen oppfølging med sikte på å skaffe seg eller beholde arbeid. Medlemmets aktivitetsplikt er beskrevet i Folketrygdlovens § 11-7.

«Det er et vilkår for rett til arbeidsavklaringspenger at medlemmet bidrar aktivt i prosessen med å komme i arbeid.

Aktivitetskravene fastsettes i aktivitetsplanen, se arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 14 a tredje ledd. Medlemmet skal medvirke ved utarbeidelsen av aktivitetsplanen. Kravene til egenaktivitet skal tilpasses medlemmets funksjonsnivå, og aktivitetsplanen skal endres ved behov.»

Lavterskelsanksjon er regulert i lov og forskrift i «§ 11-9. Reduksjon av arbeidsavklaringspenger ved brudd på nærmere bestemte aktivitetsplikter».

«Arbeidsavklaringspengene skal reduseres med hjemmel i folketrygdloven § 11-9 tilsvarende én dags ytelse, dersom medlemmet unnlater å:

- a. mte hos Arbeids- og velferdsetaten etter innkalling, se folketrygdloven § 11-7, eller
- b. mte som avtalt på arbeidsrettet tiltak, behandling eller utredning, se folketrygdloven § 11-7, eller
- c. gi de opplysningene og levere de dokumentene som Arbeids- og velferdsetaten krever framlagt i medhold av folketrygdloven § 21-3 innen angitt frist.»

Medlemmet blir forhndsorientert om at brudd på aktivitetsplikten medfører en reaksjon. Hvis medlemmet bryter med aktivitetsplikten, vil reaksjonen gjennomføres uten ytterligere varslng. Vedtaket kan påklages etter reglene i folketrygdloven § 21-12 til det nærmeste overordnede organ.

Tidligere forskning om sanksjoner

Selv om det er mange som har studert effekten av økte aktivitetskrav eller effekten av det å bli sanksjonert, er det vanskelig å finne studier som undersøker akkurat det vi skal undersøke. Vi skal undersøke effekten av å innføre en ny og *mildere* sanksjonsmulighet for en ordning der det allerede finnes aktivitetskrav og en mulighet for å midlertidig stanse ytelsen ved brudd på aktivitetskravet.

Det forskes på sanksjoner innenfor mange fagfelt, og med ulike innfallsvinkler. Noen har forsket på de som sanksjonerer. Andre forsker på de som sanksjoneres, og andre igjen på hvilken effekt det har på alle som får vite at de kan bli sanksjonert hvis de bryter med krav.

Alle disse perspektivene er viktige for NAV, og viktig for å forstå hvordan bruk av sanksjon kan påvirke utfall som tiltaksdeltakelse eller arbeidsdeltagelse. Bedres eller forverres samarbeidsklima mellom bruker og veileder? Bedres eller forverres tilliten til NAV som institusjon? Bedres eller forverres tilliten i samfunnet? Hvordan går det med dem som sanksjoneres? Blir de mer eller mindre samarbeidsvillige? Faller de i større eller mindre grad ut at arbeidslivet?

Reduserer antall mottakere, og øker overgang til arbeid

En allmennpreventiv effekt kan tenkes å gjelde for alle som fr et aktivitetskrav og som blir varslet om at ugyldig fravær fra aktiviteten vil medfører at de får en «bot». På samme måte som at en trussel om parkeringsbot vil medføre at bilister unngår å parkere ulovlig. Det er gjort flere studier av slike allmennpreventive effekter på velferdsområdet, og mange av dem viser at aktivitetskrav kan gi betydelige effekter.

Det er gjort en rekke studier av innføring av aktivitetskrav for mottakere av ytelse der det «trues» med stopp av ytelse. Flere av disse viser at det kan medføre betydelig nedgang i antall mottakere av ytelsen (Kann og Lima 2014 og 2015, Dahl og Lima (2016), Lande m.fl. 2016) og økt overgang til arbeid (Hernæs 2018). Det kan altså være at aktivitetskravene har stor effekt selv om fr blir sanksjonert. Da aktivitetskravet ble skjerpet i Hedmark, og sykefraværet redusert, var det bare 2 personer i 2013 og 5 personer i

2014 som faktisk fikk stanset sykepengene, selv om mange fikk varsel om slik stans (Kann, Lima og Kristoffersen 2014 og Kann og Lima 2015).

Bratsberg m.fl. (2019) viser at innføring av vilkår for unge mottakere av økonomisk sosialhjelp har gitt raskere fullføring av videregående skole og økt yrkesinntekt blant de med lavest inntekt, samt redusert kriminalitet blant en gruppe unge menn i risikosonen.

En oppsummering av forskning om økonomiske innstramminger og strengere kontroll av sykepenger viser at det medfører lavere sykefravær og lavere overgang til uføretrygd, men at det også fører «marginale arbeidstakere med manglende kompetanse og mindre helseplager over på andre, midlertidige trygdeordninger og ut av arbeidsstyrken» (Grasdal 2016).

Lombardi (2019) undersøker effektene av forsterket håndheving av aktivitetskrav for arbeidsledige mottakere av dagpenger og aktivitetsstøtte i Sverige. Han finner betydelige effekter i form av raskere overgang til arbeid. Lombardi (2019) skiller mellom effektene av det å bli sanksjonert, og de allmennpreventive effektene av den forsterkede håndhevingen av aktivitetskravene. Det viser seg at nesten hele effekten skyldes allmennpreventive effekter, altså at også mange av de som ikke ble utsatt for sanksjoner har endret atferd som følge av den strengere håndhevingen av aktivitetskravene.

Hva virker, sanksjonen eller hjelpen de får i forkant?

I de fleste studiene nevnt over er det uklart akkurat hva det er som virker, er det innsatsen til NAV-kontoret i forbindelse med sanksjonen, eller sanksjonen i seg selv?

I flere av de nevnte studiene klarer en ikke å skille mellom de isolerte effektene av aktivitetskravene versus effekter av selve sanksjonene. F.eks. Hernæs 2017 og Hernæs m.fl. 2016 eller Kann og Lima 2014 og 2015. Disse undersøker aktivitetskrav som en pakkeløsning. Det er usikkert om effekten kommer av økt/endret innsats fra NAV-kontoret, eller om det kun er endret adferd hos de som møter de strengere kravene, om det er effekter av deltakelse i tiltakene, eller om

det er endringer i holdninger og adferd blant brukerne generelt. Sannsynligvis er det flere mekanismer som skaper effektene. Økningen i sannsynlighetene for overgang til arbeid i forkant av krav om tiltaksdeltakelse har for eksempel blitt tolket som at arbeidssøkere forut for slike krav får mer støtte og hjelp fra lokalkontoret (Raaum m.fl. 2002, Røed m.fl. 2012).

Negative effekter på de som blir sanksjonert

De fleste undersøkelsene referert over har sett på kort-siktige utfall som tid til første sysselsetting. Men rask overgang til arbeid kan medføre større sannsynlighet for dårligere prognoser på arbeidsmarkedet i form av dårlige ansettelsesvilkår, og lavere lønn, og til og med i noen tilfeller mer kriminalitet (se f.eks. Arnie m.fl. 2013). Noen finner også en økt sannsynlighet for overgang til uføretrygd når sanksjonsregimet innføres, forskning av dette er godt oppsummert i De Brouwer m.f. 2019, som finner det samme.

Frey (2012) viser at den indre motivasjonen en person kan ha, kan fortrenses av straff eller belønning. Dette bekreftes i Bowles og Polania-Reyes (2012) studier. Men de finner også, selv om det er langt sjeldnere, at sanksjon kan virke i samme retning som motivasjon, det vi si at sanksjoner kan forsterke større og forsterke indre motivasjon.

De som sanksjonerer

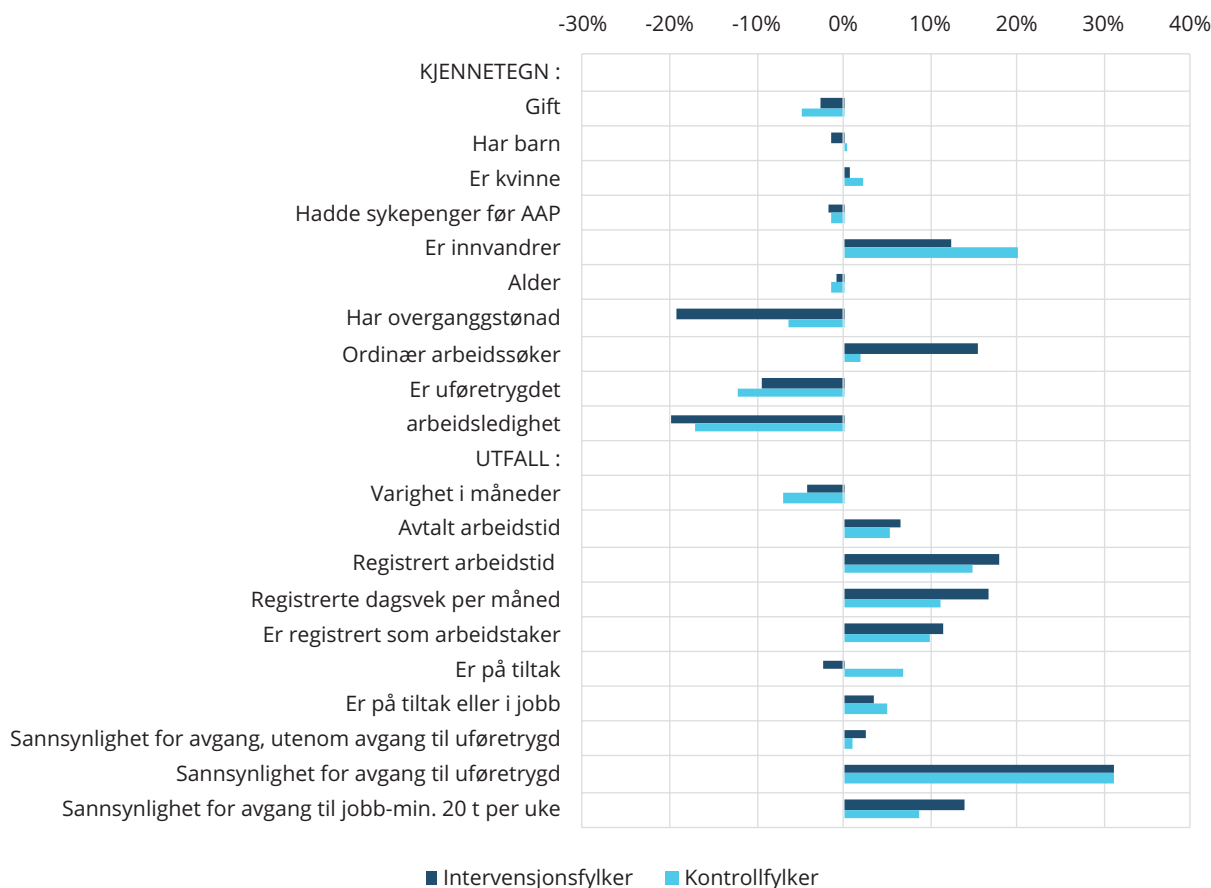
Forskning om bruk av sanksjoner i NAV (Hagelund m.fl. 2016, Terum m.fl. 2017) viser at når aktivitetskrav brytes, legger frontlinjearbeiderne stor vekt på å klargjøre om stønadmottakerne hadde forutsetninger for å kunne imøtekomme vilkårene, snarere enn å sanksjonere. Når vilkårene oppfattes som rimelige og stønadmottakeren er informert og advart på tilfredsstillende måte, sanksjonerer imidlertid frontlinjearbeiderne i betydelig grad. Noen studier viser da at sanksjoner kan ha negative effekter på samhandling mellom veileder og bruker (Hagelund m.fl. 2016).

Metode og data

Data

I første beskrivende delen er utvalget alle som ilegges sanksjon (2018 tilfeller fordelt på 1 681 unike perso-

Figur 1. Prosentvis endring i kjennetegn og utfallsvariable fra før og etter innføring av lavterskelsanksjon (§11-9) i Intervensjonsfylker og kontrollfylker. Kun de med varighet på 3 år og under.



Kilde: NAV

ner.) Vi ser her på hvilken forseelse som er årsak til at sanksjon benyttes, og antall sanksjoner².

I andre del er månedsobservasjoner av alle AAP mottakere fra 2018-2020. Vi beskriver hvor vanlig sanksjon er, og hvilke grupper som oftest blir sanksjonert.

I siste del ser vi på om det er noen effekt av å innføre lavterskelsanksjonen, vi ser da både på perioden før sanksjon innføres (2015-2017) og perioden etter (2018- t.o.m. februar 2020).

Vi benytter et paneldatasett fra 2015-2020 (tabell 1),

² Sanksjon kan telles på ulike måter, som vedtatt eller påbegynt sak. Konklusjonene i analysene påvirkes ikke av hvilket mål vi benytter, og figurene endre kun marginalt.

med månedsobservasjoner av mottakere av AAP. Vi ser i denne delen av analysen kun på de med varighet på 3 år eller mindre, siden disse i liten grad er påvirket av de andre regelendringene på AAP som i hovedsak omfatter de med en varighet på 4 år eller mer. Vi har koblet på kjennetegn som alder, kjønn sivilstatus, barn, innvandrersstatus fra NAVs kopi av folkeregistret.

Data om arbeidstid er hentet fra SSB, nevnerfilene til sykefraværet, det vil si hvor mange timer det er registrert at de arbeider. Vi har også data på om de er i registrert å være i et arbeidsforhold (Avtalt arbeidstid, hentet fra arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret), samt hvor mange timer de har avtalt å arbeide.

Tabell 1. Beskrivelse av data. Antall observasjoner per år. Hver person har en registrering for hver måned de er mottakere av AAP

	Intervensjonsfylker	Kontrollfylker	Total
2015	1 610 184	188 677	1 798 861
2016	1 571 685	183 885	1 755 570
2017	1 533 829	183 271	1 717 100
2018	1 408 725	168 807	1 577 532
2019	1 266 344	142 323	1 408 667
2020	207 501	22 466	229 967
Sum	7 598 268	889 429	8 487 697

Kilde: NAV

Vi ser av tabell 2 at på kontrollfylkene ligner intervensjonsfylkene i sammensetning.

I figur 1 ser vi prosentvis endring i fylkene fra før til etter at sanksjon er innført. Endringene går i all hovedsak i samme retning i intervensjons- og kontrollfylkene. Men vi ser at alle indikatorene på arbeid øker mer i intervensjonsfylkene enn i kontrollfylkene. Med tiltak er det motsatt. Varigheten har gått ned mer i kontrollfylkene enn i tiltaksfylkene, andelen innvandrere har gått opp. Vi ser en økning (men fra lavt nivå, se tabell 2) i AAP-mottakere som er ordinære arbeids-

Tabell 2. Beskrivelse av datasettet, forskjell mellom kontroll og intervensjonsfylker i alt, og før og etter innføring av mild sanksjon (§11-9). Kun de med varighet på 3 år og under

	Intervensjonsfylker i alt	Kontrollfylker i alt	Intervensjonsfylker før innføring av sanksjon	Intervensjonsfylker etter innføring av sanksjon (2018)	Kontrollfylker før innføring av sanksjon	Kontrollfylker etter innføring av sanksjon 2019
Sanksjon			0,00 %	0,06 %	0,00 %	0,04 %
Kontrollvariable:						
varighet i måneder	17,00	16,93	16,97	17,04	16,86	17,22
Gift	36,8 %	32,8 %	37,2 %	36,2 %	33,1 %	31,6 %
har barn	36,3 %	36,8 %	36,5 %	36,0 %	36,8 %	36,8 %
er kvinne	58,0 %	57,8 %	57,8 %	58,3 %	57,6 %	58,9 %
hadde sykepenger før AAP	67,2 %	71,6 %	67,7 %	66,4 %	71,8 %	70,8 %
Er innvandrere (ikke født i Norge)	17,0 %	7,9 %	16,2 %	18,2 %	7,6 %	9,1 %
Alder	42,71	42,85	42,82	42,54	42,96	42,40
har overgangsstønad	0,8 %	0,8 %	0,9 %	0,7 %	0,8 %	0,7 %
er ordinær arbeidssøker	0,7 %	0,8 %	0,6 %	0,7 %	0,8 %	0,8 %
er uføretrygdet	3,1 %	3,8 %	3,3 %	3,0 %	3,8 %	3,4 %
Arbeidsledighet i arbeidsmarkedsregionen man er bosatt	2,7 %	2,3 %	3,0 %	2,4 %	2,4 %	2,0 %
Utfallsvariable:						
Avtalt arbeidstid	12,56	12,74	12,24	13,06	12,60	13,29
Registrert arbeidstid	6,34	6,41	5,94	7,01	6,25	7,18
Registrerte dagsverk per uke	3,77	3,86	3,55	4,13	3,79	4,21
Er registrert i arbeid	23,7 %	24,0 %	22,8 %	25,4 %	23,6 %	25,9 %
Er på tiltak	20,8 %	21,2 %	21,0 %	20,5 %	20,9 %	22,4 %
Er på tiltak eller i arbeid	42,9 %	43,8 %	42,3 %	43,8 %	43,4 %	45,6 %
Sannsynlighet for avgang, utenom avgang til uføretrygd	1,6 %	1,7 %	1,6 %	1,6 %	1,7 %	1,7 %
Sannsynlighet for avgang til uføretrygd	1,0 %	1,1 %	0,9 %	1,2 %	1,0 %	1,4 %
Sannsynlighet for avgang til arbeid min. 20 t per uke	1,2 %	1,4 %	1,2 %	1,3 %	1,3 %	1,4 %
N	4 603 947	561 230	2 878 776	1 866 314	450 511	110 719

Kilde: NAV

søkere både i kontroll og intervensjonsfylkene. Årsaken til dette er det nye regelverket på AAP som ble innført i januar 2018 åpner for at tiden man kan være ordinær arbeidssøker mens man fortsatt mottar AAP, er forlenget fra 3 til 6 måneder.

Metode

Beregne hvor vanlig sanksjon er

Vi beregner hvor stor sannsynlighet det er for å ha fått minst ett sanksjonsvedtak i løpet av en måned. Når en person får flere reaksjoner per måned, så teller vi bare den ene når vi beregner sannsynligheten.

Her ser vi på gjennomsnittet for 2018-2019 for intervensjonsfylkene, og 2019 for kontrollfylkene. Dette fordi kontrollfylkene ikke hadde anledning til å benytte sanksjon i 2018³.

Beregne om innføring av sanksjon har effekt på aktivitet og raskere avklaring

For å finne effekten av et spesifikt tiltak kreves det et effektdesign med en gruppe som omfattes av det nye regelverket for lavterskelsanksjonen og en sammenlignbar kontrollgruppe som ikke omfattes av regelverket. Hvis det er gjort riktig vil forskjellen i for eksempel endringen i overgang til arbeid mellom de to gruppene gi oss effekten av tiltaket. For å forsøke å få til et effektdesign ga Arbeids- og velferdsdirektoratet de tre nordligste fylkene beskjed om å utsette innføringen av lavterskelsanksjonen med ett år. Vi kan dermed benytte AAP-mottakere i de tre nordligste fylkene i 2018 som en kontrollgruppe, og sammenligne med AAP-mottakere i de andre fylkene. Med dette designet kan vi undersøke den såkalte allmennpreventive effekten, det vil si effekten for alle AAP-brukere i fylkene der lavterskelsanksjonen ble innført⁴.

Vi kan da gjøre analyser av virkningene av lavterskelsanksjonen ved bruk av forskjell-i-forskjell metoden (Angrist og Pischke 2009). Vi sammenligner utfallene intervensjonsfylkene med utfallene i kontrollfylkene,

kontrollert for sammensetningen av AAP mottakere i fylkene hver måned. Vi gjør dette i en regresjonsanalyse på paneldatasettet fra 2015- februar 2020.

Vi vil også se på dette i figurer der vi undersøker om det er endringer i intervensjonsfylkene i 2018, før kontrollfylkene innfører lavterskelsanksjon, og om disse forskjellene opphører etter at kontrollgruppa også innfører det samme sanksjonsregimet.

Det er gjort flere endringer samtidig i AAP regelverket. Dette kan ha blitt satt i verk på litt forskjellig måte i de ulike fylkene. Det kan derfor være vanskelig å knytte endrede utfall for brukerne til lavterskelsanksjonen alene. Vi vil drøfte i hvilken grad dette kan være tilfellet.

Vi har valgt følgende utfallsvariable: andel AAP-mottakere registrert med en arbeidsgiver, andel AAP mottakere i arbeid, andel AAP mottakere på tiltak, arbeidstimer per måned. Sannsynlighet for avgang til alt utenom uføretrygd. Vi ser da på utfall to måneder etter avgang.

Vi har ikke data på innkalling eller oppmøte på tiltak, kun deltagelse på tiltak⁵. Vi har data på om AAP mottakeren er registrert som arbeidstaker og avtalte arbeidstimer.

Kontrollvariabler er beskrevet i tabell 1 over. I tillegg har vi inkludert en dummy for hvert fylke, slik at vi kontrollerer for forskjeller mellom fylkene som er konstante over tid. Varighet og alder er også inkludert som dummy for hver måned og år, samt en tidstrend.

Hvilken forseelse er årsak til at sanksjon benyttes?

De fleste sanksjoner gis fordi AAP mottakeren ikke har møtt til avtale med NAV (tabell 3: 85% av sanksjonene). Deretter kommer at man ikke har møtt til arbeidsrettet tiltak (9,1%). Å ikke levere opplysninger

³ At noen likevel har fått det, kan være feilregistreringer, og det dreier seg om 5 personer.

⁴ Vi kan ikke undersøke effekten for gruppen som faktisk blir utsatt for lavterskelsanksjon fordi det ikke er tilfeldig hvem som sanksjoneres.

⁵ Tiltak kan være Opplæring, Medisinsk behandling eller ulike arbeidstreningstiltak.

Tabell 3. Årsak til sanksjon. Antall og prosentfordeling (Intervensjonsfylker (i 2018 og 2019) og kontrollfylker (2019))

Årsak	Antall	Prosent-fordeling	Intervensjons-fylker	Kontrollfylker
Ikke levert etterspurte opplysninger til NAV	23	1,4 %	1,2 %	6,1 %
Ikke møtt til arbeidstiltak	153	9,1 %	9,3 %	3,0 %
Ikke møtt til avtale med NAV	1 434	85,3 %	85,3 %	84,8 %
Ikke møtt til avtalt behandling	40	2,4 %	2,4 %	3,0 %
Ikke oppdatert opplysninger	31	1,8 %	1,8 %	3,0 %
Total	1 681	100,0 %	100,0 %	100,0 %
(N)		1 681	1 615	66

Kilde: NAV

til NAV, eller ikke møte til avtalt behandling er langt sjeldnere. Dette likner på funnene til Svarer (2010) om sanksjoner rettet mot danske dagpengemottakere, der ikke møtt til avtale med arbeidsmarkedsetaten utgjør 73 prosent av årsakene til sanksjoner.

Hvor vanlig er sanksjon?

Kun 0,6 promille av AAP mottakerne blir ilagt sanksjon en gitt måned

Sannsynligheten for å bli utsatt for en sanksjon en gitt måned ligger på 0,06 prosent, eller 0,6 promille. Det vil si at blant alle som mottar AAP en gitt måned, er det 6 av 10 000 som får sine utbetalinger redusert med

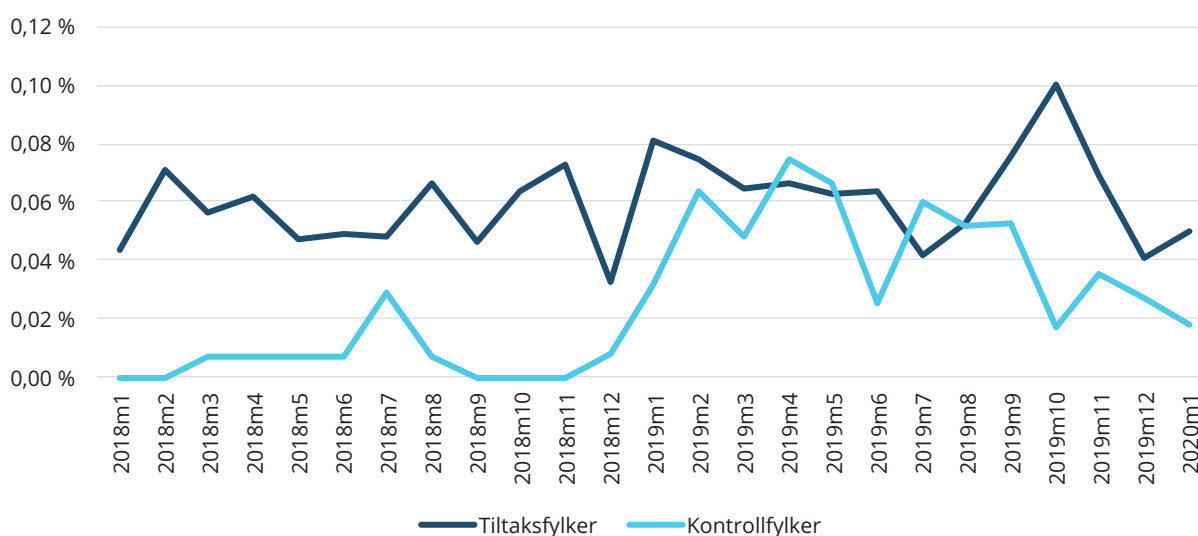
en dags ytelse på grunn av sanksjon. I løpet av et år er sannsynligheten nær 0,7 prosent. Selv om dette er en mild sanksjon som skulle være enkel å iverksette, er det altså relativt sjelden at den brukes.

Nordland Troms og Finnmark skulle ikke bruke lavterskelsanksjonen før i 2019, i noen tilfeller ble det likevel brukt, men sannsynligheten langt mindre enn i de øvrige fylker.

36 prosent av de sanksjonerte får mer enn en sanksjon

Vi finner at blant de som har blitt ilagt en sanksjon, er det 36 prosent som blir ilagt minst en sanksjon til.

Figur 2. Sannsynlighet for Sanksjon i Intervensjonsfylker (i 2018 og 2019) og kontrollfylker (2019). Prosent.



Kilde: NAV

Tabell 4. Antall sanksjoner og antall sanksjoner per måned (2018 og 2019)

Antall sanksjoner:	Antall sanksjoner per måned				Total
	En sanksjon	to sanksjoner	tre sanksjoner	fire eller flere	
1	1 285				1 285
2	272	120			392
3 eller flere	124	50	84	83	341
Total	1 681	170	84	83	2 018

Kilde: Nav

Spesielt med tanke på hvor lav generell sannsynlighet det er for å få en sanksjon i det hele tatt er dette et høyt tall. Det indikerer at sanksjoner kanskje mest benyttes når samarbeid mellom NAV-veileder og brukeren har blitt vanskelig, og de blir utsatt for gjentatte sanksjoner for ulike brudd med aktivitetsplikten.

Årsaken til sanksjonene er ofte forskjellig dersom de får flere i løpet av en måned. For eksempel kan en person bli sanksjonert både for la være å møte til behandler, til møte med NAV og til tiltak.

Når en person blir ilagt flere sanksjoner, så er fremdeles manglende oppmøte i møte med NAV den vanligste grunnen til sanksjon, men nå utgjør "Ikke møtt til arbeidstiltak" hele 40 prosent av årsaken til sanksjon.

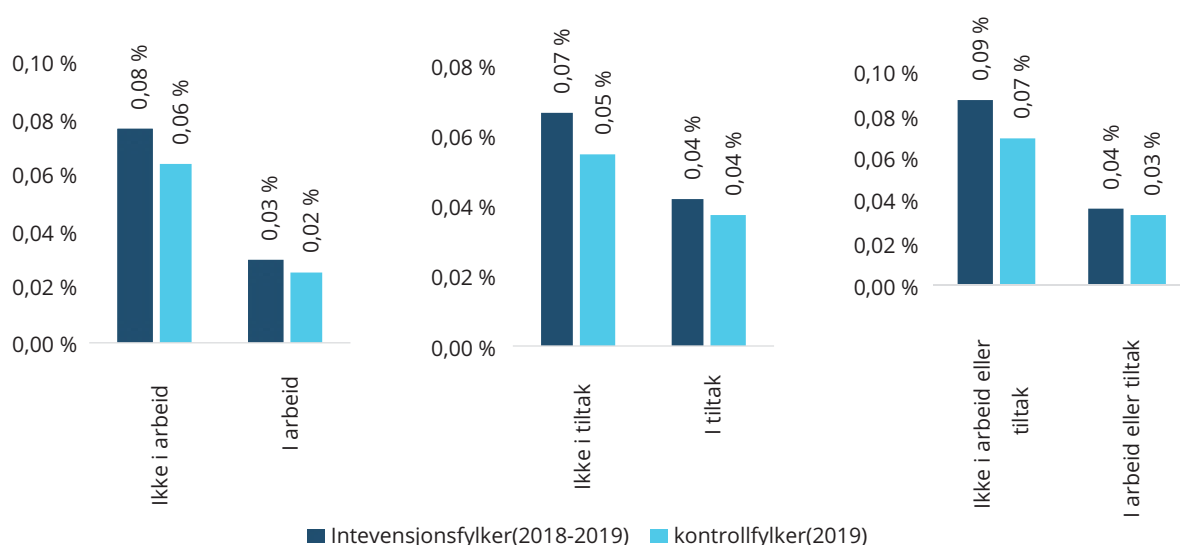
Sanksjon vanligst når du ikke er i arbeid eller på tiltak

De som ikke er i arbeid eller tiltak, og derved kanskje ikke oppfyller aktivitetskravet, utsettes mer enn dobbelt så ofte for sanksjon sammenlignet med de som er i arbeid eller på tiltak/behandling (figur 3). Mønsteret er ganske likt i kontroll og intervensjonsfylkene.

Sannsynlighet for sanksjon størst for unge menn

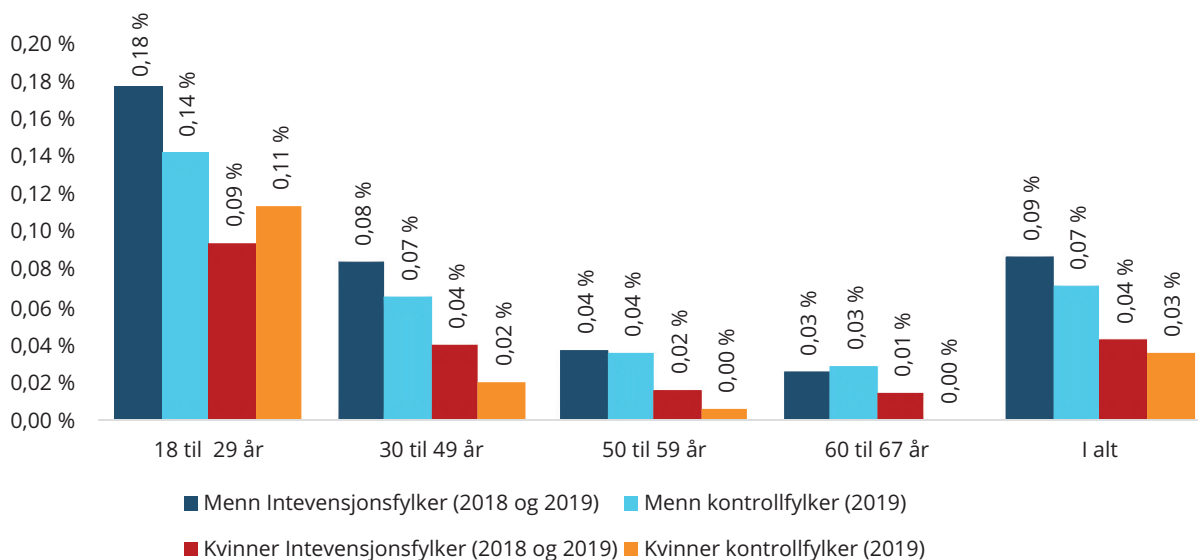
Det er klart flest under 30 år som blir sanksjonert, og det er færre sanksjoner desto eldre en AAP-mottaker er (figur 4). Intervensjonsfylker og kontrollfylker sanksjonerer ganske likt i ulike aldergrupper. Men også her sanksjoneres det jevnt over litt mindre i kontrollfylkene enn i intervensjonsfylkene.

Figur 3. Sannsynlighet for sanksjon etter om de er i aktivitet (arbeid eller tiltak). Intervensjonsfylker (i 2018 og 2019) og kontrollfylker (2019). Prosent.



Kilde: NAV

Figur 4. Sannsynlighet for Sanksjon etter alder. Intervensjonsfylker (i 2018 og 2019) og kontrollfylker (2019). Prosent.



Kilde: NAV

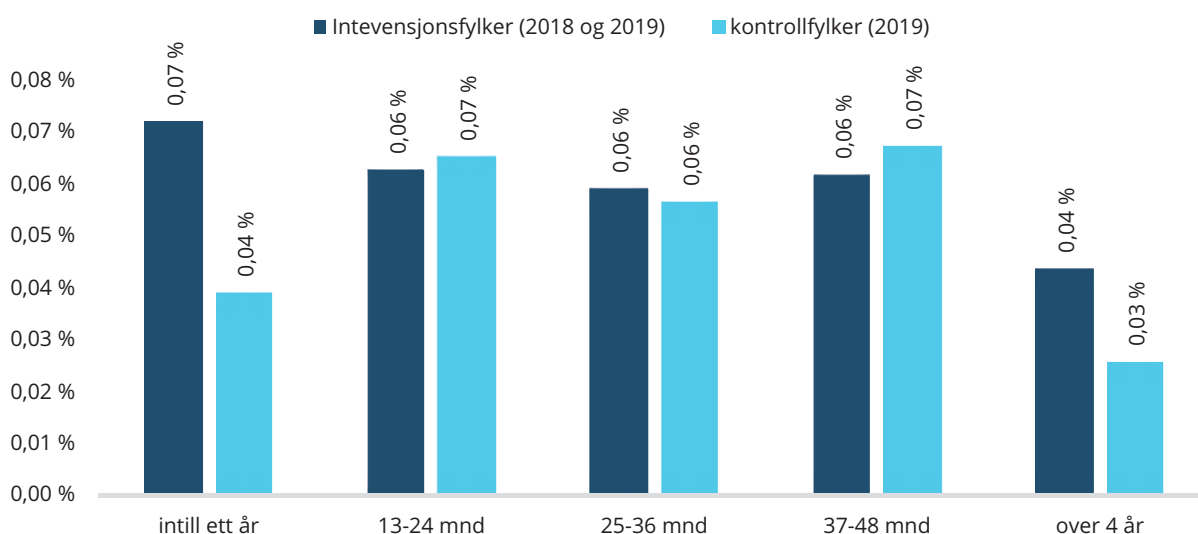
I tillegg til alder har vi også sett på kjønnsforskjeller og vi finner at menn sanksjoneres nesten dobbelt så ofte som kvinner. Dette gjelder både i intervensjonsfylkene og i kontrollfylkene. Forskjellen mellom kvinner og menn øker med økende alder. Utenlandsfødte blir sanksjonert i omtrent samme grad som

norskfødte. I intervensjonsfylkene litt mer, og i kontrollfylkene litt mindre enn majoritetsbefolkningen.

Sannsynlighet for lavterskelsanksjon varierer lite med varighet på AAP

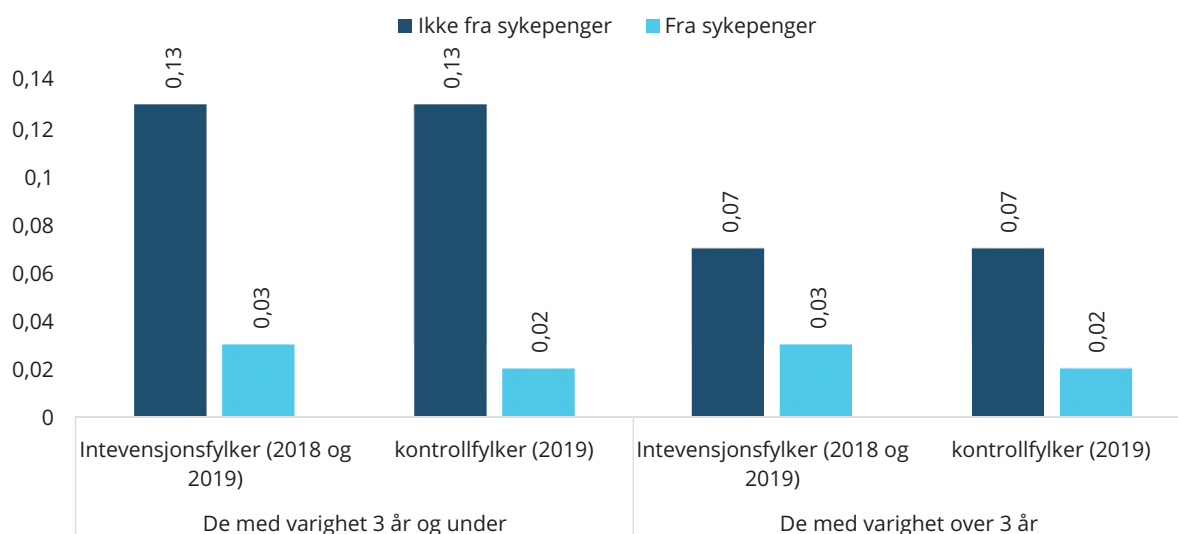
De fleste har AAP i under ett år. I intervensjonsfylkene benyttes sanksjon relativt hyppig blant disse,

Figur 5. Sannsynlighet for lavterskelsanksjon etter varighet på AAP i Intervensjonsfylker (i 2018 og 2019) og kontrollfylker (2019). Prosent.



Kilde: NAV

Figur 6. Sannsynlighet for sanksjon etter om de kom inn på AAP fra sykepenger eller ikke, og etter varighet på AAP. Intervensjonsfylker (i 2018 og 2019) og kontrollfylker (2019). Prosent.



Kilde: NAV

men dette er mindre vanlig i kontrollfylkene (figur 5). Blant de med varighet på over 4 år er sanksjon minst vanlig.

De som kommer fra sykepenger

I tidligere undersøkelser har vi sett at de som kommer inn på AAP fra sykepenger, langt raskere avslutter AAP perioden, og går tilbake til arbeid og i mindre grad blir uføretrygdet (Kann og Kristoffersen 2016). Vi kan derfor anta at de som ikke kommer fra sykepenger har mindre tilknytning til arbeidslivet, har lavere tidligere inntekt, og har dårligere arbeidsutsikter.

Vi finner at de som kommer fra sykepenger i langt mindre grad utsettes for sanksjoner. Dette kan skyldes at de som kommer fra sykepenger i mindre grad oppfyller aktivitetskravet. De som ikke kommer fra sykepenger, er i mindre grad i arbeid og tiltak (herunder medisinske tiltak) sammenlignet med dem som ikke kommer fra sykepenger (se figur v4 i vedlegg). Dette gjelder både de med kort og lang varighet på AAP, og det er samme mønster i intervensjonsfylkene og kontrollfylkene. Dette mønsteret er tydelig både blant de over og under 30 år. Det kan derfor se ut til at de med

dårligst utsikter på arbeidsmarkedet i størst grad utsettes for sanksjoner.

Har den nye sanksjonen effekt på andelen AAP-mottakere som er i arbeid eller på tiltak?

I denne delen vil vi bruke forskjell-i-forskjell-metode (Angrist og Pischke 2009) til å forsøke å estimere effekten av innføring av sanksjon på aktivitet (arbeid og tiltak) og avgang til uføretrygd og arbeid. Vi ser i denne delen kun på de med varighet under 3 år, siden disse i mindre grad påvirkes av de andre regelverksendringene i 2018.

Hypotesen er at aktivitetskravet i større grad oppfylles når sanksjon er innført, og at deltagelse i arbeid og tiltak vil øke som følge av at sanksjon innføres. Vi forventer at aktivitet øker og avklaring går raskere (større avgang til uføretrygd og arbeid).

Gyldigheten av en forskjell-i-forskjell analyse forutsetter at utviklingen ville vært parallell mellom tiltaksfylker og kontrollfylker gitt at det ikke ble innført lavterskelsanksjon noe sted. En slik forutsetning er ikke mulig å teste. Det vi kan teste er om det var paral-

Tabell 5 Effekt på aktivitet (arbeid og tiltak) av innføring av sanksjon

	Arbeidstid målt i timer per uke	Andel registrert med arbeid (4 timer eller mer)	Andel i tiltak	Andel i tiltak eller med registrert arbeidstid på 4 timer eller mer
Effekt av sanksjonsinnføring	0,164***	0,001	-0,008	0,000
Gjennomsnittlig nivå	6,35 timer	0,22	0,209	0,430
Estimert endring fra gjennomsnittsnivå	2,6 %	Ingen effekt	Ingen effekt	Ingen effekt

*** Signifikant på 0,1% nivå, ($p < 0.001$)

Kilde: NAV

lle trender i forkant av endringen. Vi ser derfor på perioden 2015-2018 for å vurdere parallellitet, og sammenligne det med perioden 2018-2020. Vi finner da at utviklingen i tiltaksdeltagelse har ulike trender før sanksjon innføres, og at forutsetningen om parallele trender dermed ikke er oppfylt. Endringen i bruk av tiltak ser ut til å være forskjeller i trender som startet forut for innføringen av sanksjonen (se vedlegg figur v1 og v2). For de øvrige utfallene er forutsetningen om parallele trender før innføring er oppfylt (ikke vist).

Tabell 5 gir en oversikt over estimert effekt av sanksjon på aktivitet. Resultatene indikerer at innføringen av lavterskelsanksjon kan ha positiv effekt på aktivitet. Andelen i arbeid øker ikke, men antall timer det arbeides øker noe mer i tiltaksfylkene enn i kontrollfylkene. Effekten er ikke særlig stor; den indikerer at arbeidstiden for gjennomsnittlig AAP-mottaker øker med 0,16 timer per uke. Vi finner samtidig et svakt negativt estimat på andelen som er på tiltak (tiltak inkluderer medisinsk behandling). Denne endringen er ikke statistisk signifikant.

At vi finner visse forskjeller mellom tiltaksfylker og kontrollfylker kan skyldes andre forhold enn at det er effekter av lavterskelsanksjonen. Det kan skyldes de store regelverksendringene i januar 2018 er iverksatt på litt forskjellig måter i kontrollfylkene sammenlignet med tiltaksfylkene, noe som gir litt ulike utfall i tiltaksfylkene uten at det er et resultat av lavterskelsanksjonen.

Tabell 6 viser en oversikt over estimert effekt av sanksjon på avgang fra AAP til uføretrygd og arbeid. Vi

finner redusert avgang til arbeid og uføretrygd. Det ser altså ikke ut til at avklaring til uføretrygd eller arbeid går raskere ved innføring av sanksjon.

Tabell 6 Effekt på avgang og varighet av innføring av sanksjon

	Avgang til uføretrygd	Avgang til arbeid (minimum 19 timer)
Estimat effekt av sanksjonsinnføring	-0,003***	-0,002**
Gjennomsnittlig nivå	0,010	0,012
Estimert endring fra gjennomsnittsnivå	-19,9 %	-17,1 %

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

Kilde: NAV

I regresjonene har vi kontrollert for alder og varighet på AAP (dummyer), samt arbeidsledighet og kjennetegn ved individene. (se tabell 2). Resultatene er ikke avhengig av at vi ser på bare de med varighet på AAP under 3 år. Vi har gjort det samme for hele populasjonen og finner da effekter i samme retning.

Diskusjon

Mottakere av AAP har ifølge folketrygdloven en plikt til å "bidra aktivt i prosessen med å komme i arbeid". Hvis denne plikten brytes, kan mottakeren sanksjoneres. Før lovendringene i 2018 var det å sende ut et varsel om midlertidig stans eller opphør av stønaden den eneste muligheten for å sanksjonere brukeren ved brudd på aktivitetsplikten. Det har blitt antatt at denne sanksjonen har vært lite brukt av veilederne, uten at det finnes noen tall på hvor mye den brukes, og heller

ikke hvor mange forhåndsvarsler som gis. Med virkning fra 1. januar 2018 ble det innført en ny reaksjon/sanksjon i form av én dags reduksjon i stønaden (§11-9) ved «brudd på nærmere bestemte aktivitetsplikter». Intensjonen er å gi veilederne «et mildere og mindre byråkratisk» virkemiddel i oppfølgingen.

Sanksjonen kunne iverksettes ved ugyldig fravær fra møte med NAV eller fra et arbeidsrettet tiltak, eller hvis personen ikke leverer etterspurt dokumentasjon. Sanksjonen innebærer en reduksjon av utbetalingene som tilsvarer en dags ytelse, altså mellom 860 kr og 1 550 kr kroner avhengig av inntektsgrunnlaget til AAP-mottakeren. I denne artikkelen har vi undersøkt innføringen av denne nye lavterskelsanksjon.

Vi finner at det er liten sannsynlighet for å bli utsatt for en lavterskelsanksjon en gitt måned. Selv om den nye sanksjonen er mildere og skal være enklere å bruke, kan det stilles spørsmål ved i hvilken grad den er tatt i bruk av veilederne. Det er imidlertid vanskelig å si noe sikkert om hva som er et høyt eller lavt antall lavterskelsanksjoner, siden det ikke er registerdata om hvor vanlig det er med ugyldig fravær fra avtalte aktiviteter med NAV. Det er heller ikke noe mål i seg selv at mange skal sanksjoneres. Tvert imot er hovedmålet økt etterlevelse av aktivitetskravene uten å måtte gjennomføre en sanksjon.

Lavterskelsanksjonen ble innført samtidig med en rekke andre lovendringer som det har vært tidkrevende for veilederne å håndtere. En kunne derfor se for seg at bruken av lavterskelsanksjonen ville øke etter hvert som tiden gikk og en fikk tid til å iverksette og prioritere innføringen av den. Det finner vi imidlertid i liten grad – bruken av sanksjonen er ganske stabil over tid og er omtrent på samme nivå i dag som da ordningen ble innført.

Lavterskelsanksjonen benyttes lite

At lavterskelsanksjonen i liten grad benyttes stemmer imidlertid overens med tidligere forskning om sanksjoner i NAV, samt en ny kvalitativ undersøkelse der det er undersøkt iverksetting av lavterskelsanksjonen (Galaasen og Lysø 2020). Undersøkelsen indikerer at den nye lavterskelsanksjonen kanskje ikke er så enkel å bruke som var intensjonen. Blant annet påpeker vei-

lederne at sanksjonering forutsetter at det er sendt ut forhåndsorientering i minst 7 dager i forkant, mens det er vanlig at det innkalles til møter med kortere varsel enn det. Noen påpeker også at det er tidkrevende å ilegge en lavterskelsanksjon, og at dermed virkemiddelet er mer byråkratisk å bruke enn det som var intensjonen. Enkelte veiledere mener også at lavterskelsanksjonen ikke har ønsket virkning, og at de har erfart at varsel om stans i betaling etter gammel lovgiving har større effekt. Ellers bekrefter denne undersøkelsen det som også er funnet før om sanksjonering i NAV – at mange veiledere helst vil unngå å gjennomføre en sanksjon. Blant annet svarer det store flertallet av veiledere at de alltid eller nesten alltid kontakter brukeren for å undersøke årsakene til at brukeren har uteblitt fra en aktivitet. Dette på tross av at regelverket åpner for sanksjonering uten at en må kontakte brukeren først. Dette i tråd med Hagelund (2016: 28): “Velferdsforvalteren kan være mer opptatt av å få kunnskap om hvorfor brukeren bryter vilkårene, enn å sanksjonere bruddene”. Mange veiledere er nok opptatt av å gi brukeren en ekstra sjanse. De er gjerne opptatt av å ivareta en god relasjon og derfor ikke så ivrige på å sanksjonere selv om de kan. Mange veiledere oppgir også frykt for at brukerens helse skal bli verre som årsak til at de ikke sanksjonerer brudd, og de velger ofte å kontakte brukeren før de eventuelt sanksjonerer.

Vanlig med flere sanksjoner til samme person

Blant de som blir utsatt for en sanksjon, ser vi at det er en betydelig andel som blir utsatt for flere sanksjoner ofte i løpet av kort tid. Det kan indikere at veilederne i større grad benytter sanksjoner når brukerne har gjentatte brudd på aktivitetsplikten. Vi finner ellers at menn oftere utsettes for lavterskelsanksjon enn kvinner og at yngre oftere utsettes enn eldre. At en gruppe oftere utsettes for en sanksjon enn en annen gruppe kan både skyldes at gruppen oftere bryter aktivitetsplikten, eller det kan handle om at veiledere er noe mer villige til å sanksjonere visse grupper. En del forskning tyder på at de som i sterkest grad rammes av sanksjoner er de svakeste brukerne – de med lite utdanning og etniske minoriteter (Hagelund m.fl. 2016).

Allmennpreventive effekter

For å forsøke å måle effektene av lavterskelsanksjon på tiltaksbruk eller andre utfall sørget vi for at fylker utsatte innføringen av ordningen med ett år. Dette gir grunnlaget for å bruke en forskjell-i-forskjell-design på fylkesnivå til å måle effekter for hele populasjonen av AAP-mottakere, inkludert det store flertallet som aldri blir utsatt for en lavterskelsanksjon. Det er grunn til å tro at også alle de som får vite om at de kan bli sanksjonert, uten at de blir det, kan bli påvirket av lovendringen. Flere tidligere studier har funnet at det i like stor grad kan være "trusselen" om en sanksjon som har effekt på mottakeren, og ikke bare det å bli sanksjonert. Vi har undersøkt om innføringen av lavterskelsanksjon har medført at flere deltar i arbeidsrettede tiltak, og vi finner motstridende resultat med dette designet. Vi finner en svak men signifikant positiv effekt på hvor mye mottakerne jobber. Timingen av denne effekten ser også ut til å stemme godt med innføringen av lavterskelsanksjonen i tiltaksfylkene. Effekten inntreffer i tiltaksfylkene i starten av 2018, men avtar og forsvinner i 2019 når også kontrollfylkene får mulighet til å benytte lavterskelsanksjonen.

At det ble innført en rekke andre lovendringer samtidig har også medført at det er vanskelig å isolere effekten av lavterskelsanksjonen. Vi kan ikke utelukke at det vi fanger opp som effekter av lavterskelsanksjonen egentlig er en effekt av at de andre regelendringene er iverksatt på en litt annen måte i tiltaksfylkene i forhold til kontrollfylkene.

Mangler viktige data

Et mer nærliggende utfall å bruke i analysene enn de vi har brukt ville vært å undersøke om det er blitt færre som har ugyldig fravær fra møte med NAV. Det sistnevnte kan vi ikke undersøke på grunn av mangel på data. Vi kan heller ikke undersøke om lavterskelsanksjonen har medført at færre blir utsatt for den mer inngripende sanksjonen midlertidig stans i utbetalinger. En spørreundersøkelse gjennomført av Arbeids- og velferdsdirektoratet indikerer at bruken av varsel om stans i utbetaling er omtrent den samme som før lovendringen (Galaasen og Lysø 2020). Det kan dermed foreløpig se ut til at lavterskelsanksjonen har

kommet som et tillegg til varsel om stans av arbeidsavklaringspenger, og ikke som en mildere erstatning.

Langsiktige konsekvenser, motivasjon og samarbeidsklima ikke belyst

Bruk av lavterskelsanksjon kan også tenkes å ha effekt på områder som ikke kan måles med registerdata, som for eksempel samarbeidet mellom veileder og brukeren, brukerens motivasjon eller brukerens tillit til NAV. Det trengs både bedre statistikk og mer kvalitativ og kvantitativ forskning på dette området. Det vil også være av interesse å forsøke å måle effektene av det å bli sanksjonert og ikke bare de allmennpreventive effektene. Vi har heller ikke sett på langsiktige konsekvenser av sanksjoner.

Litteraturliste

Angrist, Joshua D. og Jörn-Steffen Pischke (2009) *Mostly Harmless Econometrics. An Empiricist's Companion*. Princeton University Press: Princeton and Oxford

Arbeids- og sosialdepartementet (2016). Forslag til endringer i folketrygdloven kapittel 11 om arbeidsavklaringspenger. Høringsnotat. Utsendt 8. juli 2016

Arni, Patrick, Rafael Lalive, Jan C. Van Ours «How effective are unemployment benefit sanctions? Looking beyond unemployment exit» *Journal of applied econometrics*, Volume 28, Issue 7 Pages 1153-1178 <https://doi.org/10.1002/jae.2289>

Bowles, Samuel og Polania-Reyes, Sandra (2012). "Economic Incentives and Social Preferences: Substitutes or Complements?" *Journal of Economic Literature*, 50:2, 368–425

Bratsberg, Bernt, Øystein Hernæs, Simen Markussen, Oddbjørn Raaum og Knut Røed (2019). "Welfare Activation and Youth Crime". *The Review of Economics and Statistics*, 101(4): 561-574.

Dahl, Espen Steinung og Ivar Andreas Åsland Lima (2016), "Krav om å stå opp om morra'n: virker det?" *Arbeid og Velferd*, 3/2016, 115-130

- De Brouwer, Octave & Leduc, Elisabeth & Tojerow, Ilan, 2019. "The Unexpected Consequences of Job Search Monitoring: Disability Instead of Employment?," IZA Discussion Papers 12304, *Institute of Labor Economics (IZA)*. <https://ideas.repec.org/p/iza/izadps/dp12304.html>
- Ekspertgruppen (2015) Et NAV med muligheter. Bedre brukermøter, større handlingsrom og tettere på arbeidsmarkedet. Gjennomgang av NAV. Sluttrapport fra ekspertgruppen, 2015
- Fording, R.C., S.F. Schram og J. Soss (2013) "Do welfare sanctions help or hurt the poor? estimating the causal effect of sanctioning on client earnings", *Social Service Review* 87(4):641–676. DOI: 10.1086/674111
- Frey, Bruno (2012) Crowding Out and Crowding In of Intrinsic Preferences. In: *Reflexive Governance for Global Public Goods*, edited by Eric Brousseau, Tom Dedeurwaerdere, and Brend Siebenhuner. ISBN 978-0-262-01724-4, Massachusetts Institute of Technology, 2012
- Galaasen, Anders og Lysø, Nina (2020). Upublisert. Rapport under utarbeidelse basert på surveyundersøkelse og intervjudata blant NAV-veiledere.
- Graversen, B.K. og J.C. van Ours (2011) "An activation program as a stick to job finding", *Labour* 25(2):167–81. DOI: 10.1111/j.1467-9914.2011.00521.x
- Grasdal, Astrid Louise (2016) "De helserelaterte trygdeytelsene – Betydningen av økonomiske insentiver og samspill mellom trygdeordninger", *Tidsskrift for velferdsforskning*, 02/ 2016 (Volum 19) Side: 102-124. DOI: <https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2016-02-02>
- Hernæs, Øystein M. (2018). "Hvordan påvirker økt bruk av vilkår for sosialhjelp sysselsetting og lønnsfordeling?" *Søkelys på arbeidslivet*, 35(1-2): 4-22
- Hagelund, Anniken, Einar Øverbye, Aksel Hatland og Lars Inge Terum (2016). «Sanksjoner – arbeidslinjas nattsider?» *Tidsskrift for velferdsforskning*, 19(1)
- Kann, Inger Cathrine og Ivar Andreas Åsland Lima (2015). "Tiltak i NAV Hedmark ga færre nye mottakere av arbeidsavklaringspenger", *Arbeid og velferd* 2-2015.
- Kann, Inger Cathrine, Ivar Aasland Lima og Per Kristoffersen (2014) "Håndheving av aktivitetskravet i Hedmark har redusert sykefraværet", *Arbeid og Velferd*, nr. 3:14–33.
- Kann, Inger Cathrine, Jun Yin og Per Kristoffersen (2016), "Fra arbeidsavklaringspenger til arbeid", *Arbeid og velferd* 2/2016, 77-92
- Lande, Sigrid, Johannes Sørbø og Jun Yin (2016). "Håndheving av aktivitetskrav gir færre ledige i Hedmark". *Arbeid og velferd* 1/2016: 63-78
- Lombardi, Stefano (2019). "Threat effects of monitoring and unemployment insurance sanctions -evidence from two reforms". IFAU *Working paper* 22:2019
- Mead, L.M. (2000) "Caseload change: An exploratory study", *Journal of Policy Analysis and Management*, 19(3):465–472. DOI: 10.1002/1520-6688(200022)19:3<465::AID-PAM6>3.0.CO;2-Z
- Markussen, Simen, Knut Røed, Ragnhild C. Schreiner (2017) "Can Compulsory Dialogues Nudge Sick-Listed Workers Back to Work?". *The Economic Journal*, Volume 128, Issue 610, May 2018, Pages 1276–1303, <https://doi.org/10.1111/econj.12468>
- Nav.no (2018a) Endringer i reglene for arbeidsavklaringspenger AAP fra 1.januar-2018. <https://www.nav.no/no/person/arbeid/sykmeldt-arbeidsavklaringspenger-og-yrkesskade/endringer-i-reglene-for-arbeidsavklaringspenger-aap-fra-1.januar-2018>, hentet 6 mai 2020.
- Nav.no (2018b). Informasjon for leger <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/samarbeid/leger-og-andre-behandlere/arbeidsavklaringspenger-informasjon-for-leger>, hentet 6 mai 2020.
- Svarer, Michael (2010) "The Effect of Sanctions on

Exit from Unemployment: Evidence from Denmark”.
Economica (2011) 78, 751–778

Terum, Lars Inge, Gaute Torsvik og Einar Øverbye
(2017). «Når vilkår og aktivitetskrav brytes. Frontlin-
jearbeideres tilnærming til sanksjoner». *Søkelys på
arbeidslivet*, 03 / 2017 (Volum 34)

Vedlegg

Vurdering av parallelle trender før innføring av sanksjon

Når vi ser på figur v1-v4 må vi være oppmerksomme på at her er sannsynlighetene ikke korrigert for sammensetning av AAP mottakerne slik de er i regresjonene.

Det er store forskjeller mellom hvilke tiltak som benyttes i de ulike fylkene. Når vi ser på alle tiltakene i sum, er derimot andelen ganske stabil, og andelen på tiltak stabil. Andelen på tiltak øker mer i kontroll enn i tiltaksfylkene etter regelendringen på AA i 2018. Det er særlig opplæringstiltak som øker (figur v3).

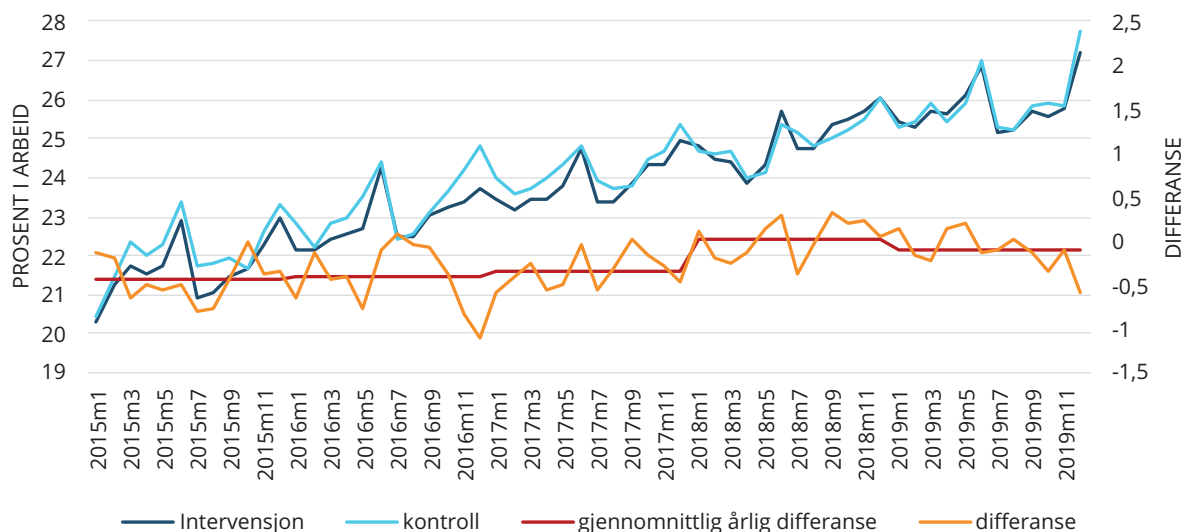
Når starter fylkene

Vi har sett på mønsteret i hvert enkelt fylke, og vi ser at det varierer hvor mye sanksjon benyttes og når fylkene starte å bruke sanksjon. Vi ser at det varierer over tid, hvilket fylke som sanksjonerer mest. I 2019 ligger Vestland på topp, mens i 2018 er det Oslo.

Vi finner at kontrollfylkene Troms og Finnmark og Nordland har nesten ingen i 2018, og øker i 2019. Innlandet har noe av det samme mønsteret som kontrollfylkene, med et relativt lavt nivå i 2018 som øker kraftig i 2019. Vi ser også at noen av intervensjonsfylkene har lavere nivå i 2019 enn kontrollfylkene som innfører dette i 2019.

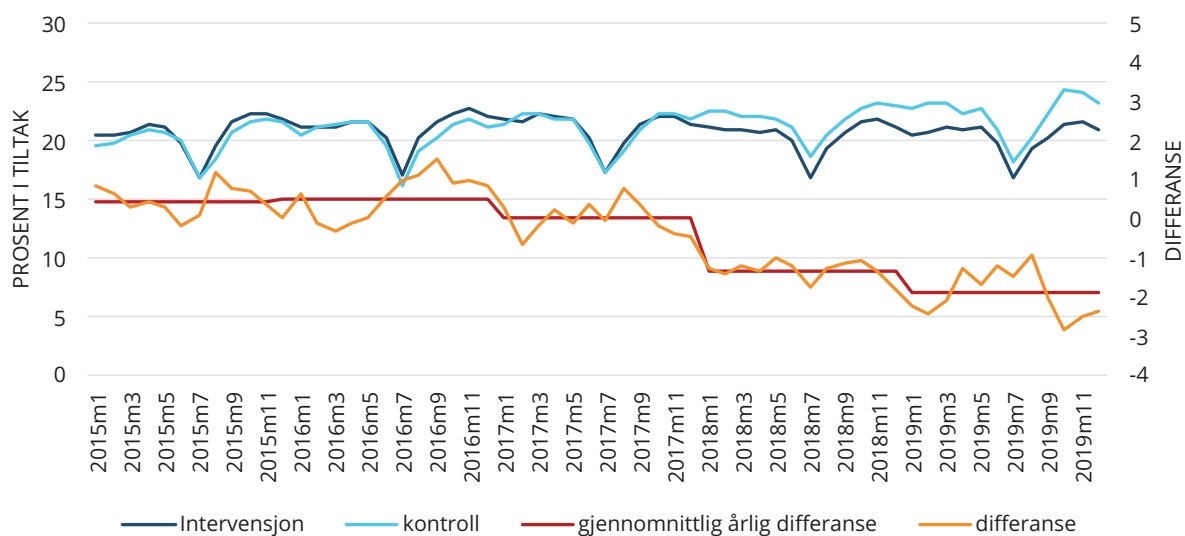
Kontrollfylkene Nordland og Troms og Finnmark følger samme mønster, men nesten ingen sanksjoner i 2018, men kraftig økning i 2019. De øvrige fylkene har relativt mange sanksjoner i 2018, og fortsetter på omtrent samme nivå i 2019. Innlandet følger et mønster som ligner mer på kontrollfylkene med lavest nivå blant intervensjonsfylkene i 2018, for så å øke kraftig i 2019.

Figur v1. Sannsynlighet for å være i arbeid. Intervensjonsfylker og kontrollfylker fra 2015-2019. Kilde sykefravær-nevnerfilene. Prosent.



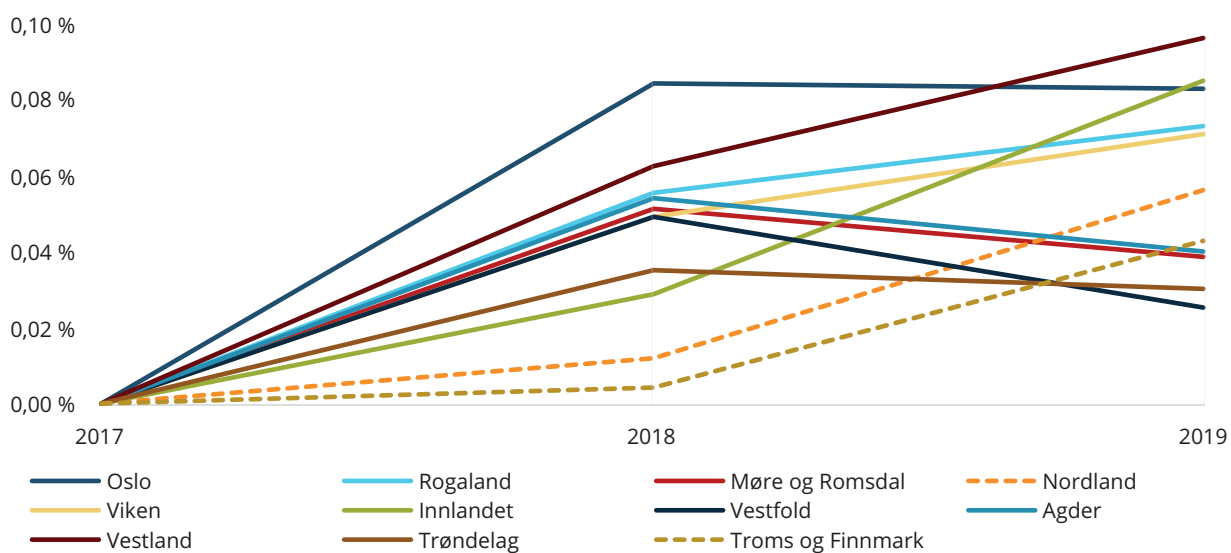
Kilde: NAV

Figur v2. Sannsynlighet for å være i tiltak. Intervensjonsfylker og kontrollfylker fra 2015-2020. Prosent.



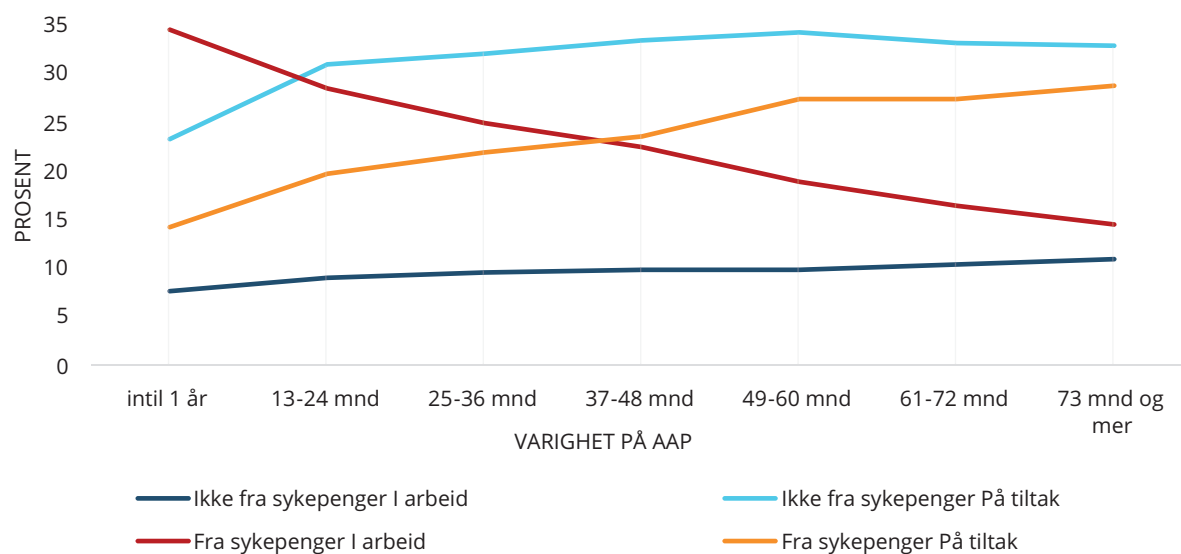
Kilde: NAV

Figur v3. Sannsynlighet for sanksjon etter fylke.



Kilde: NAV

Figur v4. Andel i tiltak eller arbeid etter varighet på AAP, og etter om de kommer fra sykepengen eller ikke.



Kilde: NAV