



# Arbeid og velferd

Den store nedstengingen. Arbeidsmarkedet gjennom koronakrisen og scenarier for utviklingen fremover

Sykefraværet i Norge den første tiden etter pandemiutbruddet

Forskuddsutbetalinger av dagpenger under koronakrisen – 1 av 3 dagpengesøkere mottok forskudd den første måneden

Flere mottar uføretrygd og sosialhjelp etter innstramming i AAP-regelverket

Ny lavterskelsanksjonen på arbeidsavklaringspenger er lite brukt, og effekten på mottakernes aktivitet er usikker

REDAKSJON

**Ansvarlig redaktør**

Heidi Nicolaisen

**Redaktør**

Jorunn Furuberg

**Redaksjon**

Ivar Lima, Inger Cathrine Kann, Espen Steinung Dahl,  
Heidi Nicolaisen, Jon Petter Nossen og Eugenia Vidal Gil.

**Redaksjonsråd**

Ole Christian Lien, Anne-Cathrine Grambo, Magnus Ystebø Wright,  
Ida Frisak Ringnes, Lone Dahlin Arntsen, Nina Lysø og Anders Thorgersen

Redaksjonen avsluttet sitt arbeid den 17.06.2020

EIER

Arbeids- og velferdsdirektoratet

Postboks 5, St. Olavs plass

0130 Oslo

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

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

ISSN: 1504-8217

# Innhold

Den store nedstengingen. Arbeidsmarkedet gjennom koronakrisen og scenarier for utviklingen fremover.....	3
Sykefraværet i Norge den første tiden etter pandemiutbruddet .....	25
Forskuddsutbetalinger av dagpenger under koronakrisen - 1 av 3 dagpengesøkere mottok forskudd den første måneden .....	39
Flere mottar uføretrygd og sosialhjelp etter innstramming i AAP-regelverket.....	61
Ny lavterskelsanksjonen på arbeidsavklaringspenger er lite brukt, og effekten på mottakernes aktivitet er usikker.....	81



# DEN STORE NEDSTENGINGEN. ARBEIDSMARKEDET GJENNOM KORONAKRISEN OG SCENARIER FOR UTVIKLINGEN FREMOVER

## Arbeidsmarkedet gjennom første del av koronakrisen

Av Audun Gjerde, Malin Charlotte Engel Jensen og Johannes Sørbo<sup>1</sup>

### Sammendrag

Formålet med denne artikkelen er å gi en deskriptiv analyse av det norske arbeidsmarkedet gjennom koronakrisen i tiden etter 12. mars, da regjeringen innførte de strenge smittevernstiltakene. I tillegg presenterer vi tre mulige scenarier for hvordan arbeidsledigheten vil utvikle seg fram til slutten av neste år. Koronaviruset og tiltakene som ble satt i verk for å møte denne pandemien, både i Norge og resten av verden, førte til en utvikling på arbeidsmarkedet ulik noe vi har sett før. Den 10. mars var til sammen 106 200 personer registrert som arbeidssøkere hos NAV, fire uker senere var det samme tallet økt til 432 700 personer. Etter dette har situasjonen bedret seg, særlig etter at man begynte å lette på en del av smitteverntiltakene mot slutten av april. Ved utgangen av mai var likevel fortsatt 355 400 personer registrert som arbeidssøkere hos NAV, noe som utgjorde 12,6 prosent av arbeidsstyrken. Den kraftige økningen i ledigheten kom i hovedsak som følge av permitteringer, og mye av nedgangen fra midten av april og ut mai skyldes at permitterte kom tilbake i jobb.

På grunn av nedstengingen av samfunnet har enkelte yrkesgrupper blitt særlig hardt rammet av koronakrisen. Antallet arbeidssøkere har økt betydelig blant annet innen reiseliv og transport, butikk- og salgsarbeid, samt serviceyrker og annet arbeid. Arbeidsledigheten er høyest blant personer i 20-årene.

De geografiske forskjellene har også økt i løpet av krisen. Oslo og Viken har blitt mest påvirket, mens Nordland og Troms og Finnmark har merket minst til koronasituasjonen. På kommunenivå er forskjellene enda tydeligere da mange kommuner er svært sårbare for utviklingen i enkelt næringer.

Som følge av en gradvis gjenåpning av både norsk og internasjonal økonomi forventer vi en gradvis nedgang i arbeidsledigheten den kommende tiden. Usikkerheten er derimot mye større enn vanlig og scenariene er basert på en rekke antagelser om utviklingen i smittespredningen, hvordan krisepakken til regjeringen treffer norsk økonomi, hvordan norske konsumenter tilpasser seg, og hvordan utviklingen blir i internasjonal økonomi. I vårt hovedscenario anslår vi at det i gjennomsnitt vil være 167 000 helt ledige og arbeidssøkere på tiltak i år og 114 000 i 2021. Dette tilsvarer henholdsvis 5,9 og 4,0 prosent av arbeidsstyrken.

<sup>1</sup> Tusen takk til Heidi Nicolaisen og Ulf Andersen for nyttige bidrag og gode faglige innspill til denne artikkelen.

## Innledning

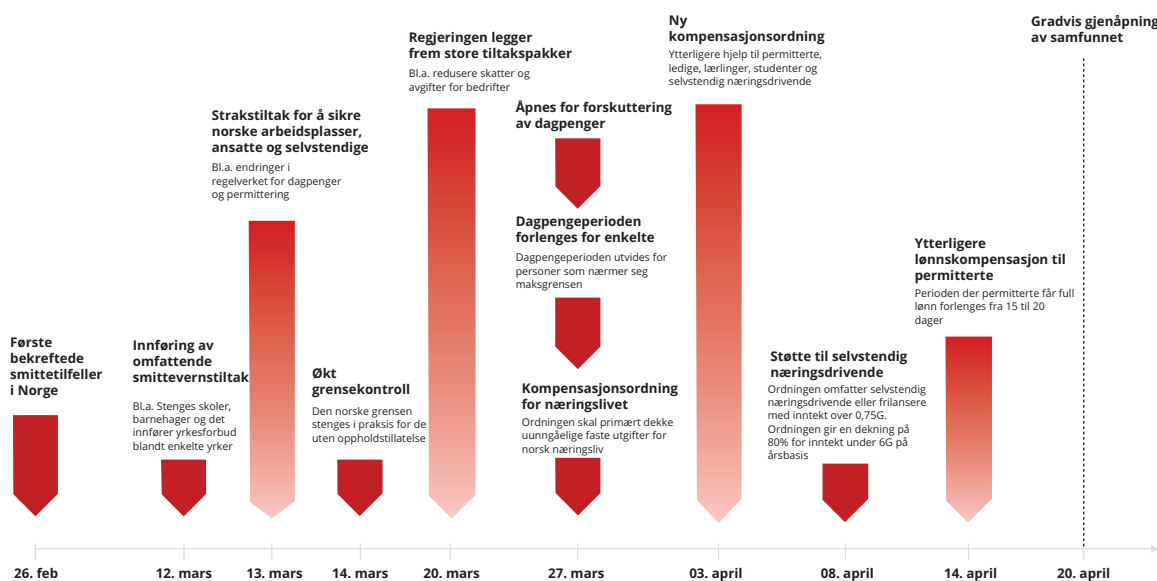
Ved publiseringen av denne artikkelen har det gått om lag tre måneder siden konsekvensene av koronaviruset for alvor slo inn over norsk økonomi. Den 12. mars, om lag to uker etter det første bekreftede smitte tilfellet i Norge, presenterte Erna Solberg de mest inn- gripende tiltakene Norge har hatt i fredstid. I samråd med helsemyndighetene besluttet regjeringen å stenge alle norske skoler og barnehager, forby idretts- og kulturarrangementer, samt å stenge ned virksomheter som treningssentre, frisører og serveringssteder uten matservering. Over natten ble det norske arbeidsmar- ketet rammet av et uforutsett sjokk uten sidestykke. Som en liten, åpen økonomi er også Norge avhengig av å eksportere varer og tjenester til utlandet. Den glo- bale pandemien har rammet verdensøkonomien hardt, og flere av Norges handelspartnere innførte nærmest full nedstenging av landet for å begrense smittespre- ningen. Sammen med et kraftig fall i oljeprisen får dette store konsekvenser for norsk økonomi og det norske arbeidsmarkedet.

I denne artikkelen presenterer vi en deskriptiv analyse av koronavirusets inntreden i norsk og internasjonal økonomi og virkningene det har hatt på det norske arbeidsmarkedet. Artikkelen er todelt. Først tar vi for

oss utviklingen som har vært på arbeidsmarkedet fra 10. mars, to dager før smittevernstiltakene ble innført, og fram til 26. mai. Her ser vi på hvordan arbeidsle- digheten har utviklet seg fordelt på ulike yrker, kjønn, geografiske områder, alder og innvandrerbakgrunn. I den andre delen retter vi blikket framover. Vi presen- terer tre mulige scenarier for utviklingen på arbeids- markedet for i år og neste år. Disse scenariene baserer seg på ulike antagelser om utviklingen i smittespre- ningen, hvordan folk tilpasser seg den nye normalen, i hvor stor grad de økonomiske krisepakkene får fot- feste i økonomien og hvordan utviklingen internasjonalt blir.

I artikkelen vil vi hovedsakelig benytte «*summen av arbeidssøkere*» eller «*antall arbeidssøkere*», altså summen av antallet helt ledig, arbeidssøkere på tiltak og delvis ledige, for å beskrive ledighetsutviklingen. NAVs ledighetstall viser antall personer som registre- rer seg som arbeidssøkere hos NAV og må ikke for- veksles med Arbeidskraftundersøkelsen (AKU) som er estimerte ledighetstall basert på intervjuundersø- kelser i regi av Statistisk Sentralbyrå (SSB). Siden tallene fra AKU publiseres med noe tidsetterslep og med lavere frekvens, benytter vi utelukkende tall på registrerte ledige i denne artikkelen. Tallene som

**Figur 1: Viktige datoer under koronakrisen. Figuren viser tiltak og ordninger etter dato for offentliggjøring. Det er til dels store avvik mellom dato for offentliggjøring, dato for vedtak og dato for når tiltaket ble satt i verk.**



Kilde: Regjeringen.no

## Regelverksendringer i dagpenge- og permitteringsregelverket

Fredag 20. mars trådte en rekke endringer i permitteringsregelverket i kraft. Målet var å redusere skadevirkningene for norske bedrifter og arbeidstakere.

- Arbeidsgiverperioden, der arbeidsgiver normalt har plikt til å betale full lønn til permitterte, reduseres fra 15 dager til 2.
- Permitterte arbeidstakere sikres full lønn fra dag 3 til og med dag 20 opp til 6G<sup>1</sup>
- Den nedre inntektsgrensen for å ha rett til å motta dagpenger senkes til 0,75G de siste 12 månedene, eller 2,25G de siste 36 månedene.
- Dagpengene for både permitterte og ordinære ledige oppjusteres til 80 prosent av dagpengegrunnlaget opp til 3G, og 62,4 prosent for dagpengegrunnlaget mellom 3G og 6G.
- Kravet til redusert arbeidstid for å ha rett til dagpenger reduseres fra minimum 50 prosent til 40 prosent for å stimulere til økt bruk av rullerende permitteringer.
- Tre dagers ventetid før dagpengeutbetalingene starter fjernes for permitterte og ordinære ledige.

I tillegg har dagpengeperioden for de som var i ordningen før 1. mars blitt midlertidig utvidet til slutten av juni. Regjeringen foreslår i revidert nasjonalbudsjett å utvide denne perioden ytterligere, til slutten av oktober. Dette gjelder både ordinære arbeidsledige og permitterte. Permitterte har normalt rett til dagpenger i 26 uker, og ordinære ledige har rett til dagpenger i 104 uker gitt at arbeidsinntekten har vært minst 2G de siste 12 månedene. De med arbeidsinntekt under denne grensen har rett til dagpenger i 52 uker.

En uke senere, 27. mars, ble det vedtatt å åpne for forskuttering av dagpenger. Forskuddet vil utgjøre om lag 60 prosent av lønnen, og vil deretter bli avregnet mot dagpengevedtaket når søknaden er ferdigbehandlet. Den enorme økningen i dagpengesøknader gir lang behandlingstid, og denne ordningen skal sikre at permitterte og oppsagte ikke må gå flere uker og måneder uten å få penger inn på konto. Ordningen er frivillig og forutsetter at man allerede har sendt inn en ordinær søknad om dagpenger. Utbetalingene startet 1. april.

<sup>1</sup> Grunnbeløpet i Folketrygdloven. Justeres årlig, og utgjorde 98 866 kr per 01.05.2019.

omtales i artikkelen er ikke justert for sesongvariasjoner.

For å begrense de varige effektene av krisen for norsk økonomi har regjeringen og Stortinget på kort tid blitt

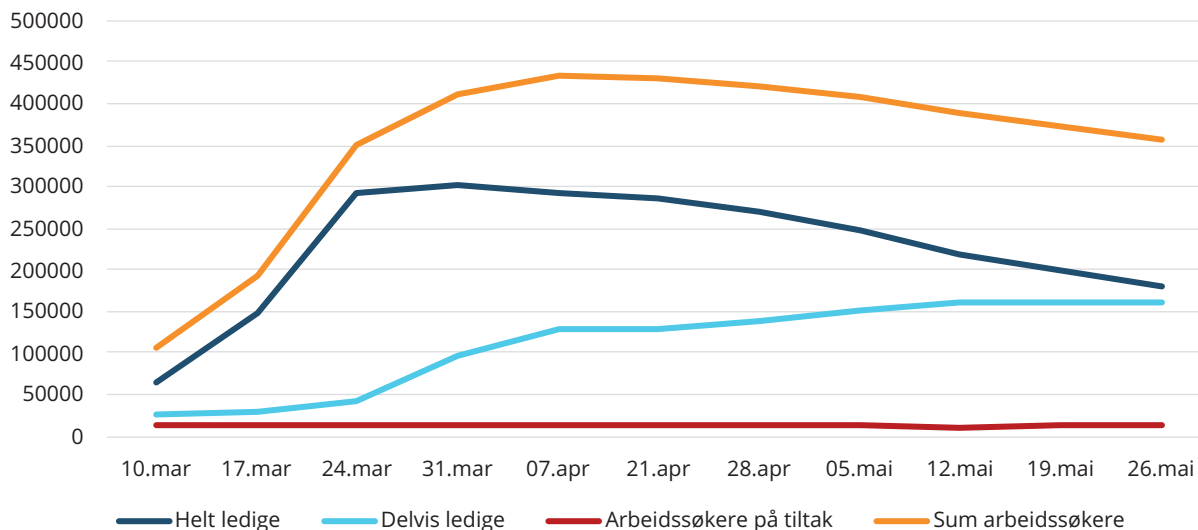
enige om en rekke krisepakker og regelverksendringer og forhandler i skrivende stund om nye. Dette skal hjelpe både norske bedrifter og arbeidstakere gjennom krisen og sikre at de langvarige økonomiske konsekvensene blir så små som mulig. Blant annet innebærer dette en rekke endringer i regelverket knyttet til permitteringer, dagpenger (se faktaboks) og bruk av omsorgspenger.

## Utviklingen på arbeidsmarkedet

### Antallet arbeidssøkere mer enn firedoblet

I løpet av de fire første ukene etter innføringen av smittevernstiltakene 12. mars ble antallet registrerte arbeidssøkere mer enn firedoblet (figur 2). Toppen ble nådd tirsdag 7. april og summen av arbeidssøkere hadde da økt fra 106 200 til 432 700 siden 10. mars. Dette inkluderer helt ledige, delvis ledige og arbeidssøkere som deltar på tiltak. På dette tidspunktet var hele 15,3 prosent av arbeidsstyrken i Norge registrert som arbeidssøkere hos NAV, opp fra 3,8 prosent før krisen. Økningen var særlig stor de to første ukene etter at mange virksomheter måtte stenge ned nærmest over natten da smittevernstiltakene ble innført. Deretter har samfunnet gradvis begynt å åpne opp igjen, og antallet arbeidssøkere har falt. Tirsdag 26. mai var antallet redusert til 355 400 registrerte arbeidssøkere, noe som tilsvarer 12,6 prosent av arbeidsstyrken.

De første to ukene av krisen økte antallet helt ledige voldsomt. Toppen ble nådd allerede 31. mars, da 300 600 personer var registrert som helt ledige. Dette tilsvarer en økning på 235 300 personer i løpet av de tre første ukene av koronakrisen. Etter dette har antallet helt ledige falt, særlig i mai. Tirsdag 26. mai var 181 500 personer registrert som helt ledige, noe som, historisk sett, fremdeles er et skyhøyt nivå. I motsetning til antall helt ledige, var det små endringer i antall delvis ledige i begynnelsen av perioden. Denne kategorien av arbeidssøkere inkluderer personer som er delvis i arbeid, men som søker arbeid med lengre arbeidstid, noe som ofte blir omtalt som ufrivillig deltid. Denne gruppen har imidlertid endret seg i løpet av krisen og inneholder nå i stor grad arbeidssøkere som har blitt delvis permitterte. Antallet delvis ledige økte noe de første ukene, men størsteparten av økningen

**Figur 2. Antall helt ledige, delvis ledige, arbeidssøkere på arbeidsmarkedstiltak og summen av alle arbeidssøkere. Tall per uke for 2020, unntatt uke 16.<sup>1,1</sup>**

<sup>1,1</sup> Det ble ikke publisert statistikk om arbeidssøkere i uke 16 på grunn av påsken. Rundt helligdager er rutinen for innsending og beregning av meldekort annerledes enn i vanlige uker noe som gjør at opplysninger om hvorvidt personer er arbeidssøkere eller ikke, vil være utdatert.

Kilde: NAV

kom i tidsrommet 24. mars til 7. april. I motsetning til antallet helt ledige, har antallet delvis ledige økt gjennom hele perioden.

NAV bruker informasjon fra meldekort til å skille mellom de som er helt og delvis ledige. Arbeidssøkere sender inn meldekort hver 14. dag og oppgir informasjon om de har jobbet de siste to ukene eller ikke. Ved første registrering får alle arbeidssøkere status som helt ledig. Etter hvert som NAV får inn meldekort, vil arbeidssøkere som har jobbet delvis de siste to ukene få endret sin status fra helt ledig til delvis ledig. Personer som har blitt delvis permittert vil dermed kunne stå registrert som helt ledige i opptil to uker fra de registrerer seg som arbeidssøkere, før de får status som delvis ledig. Det var derfor en betydelig andel av de som registrerte seg som arbeidssøkere de første to ukene som i realiteten var delvis ledige, men som fikk status som helt ledige i NAVs statistikk. Dette er årsaken til at vi ser en oppbremsing i antall helt ledige etter de to første ukene, og en tilsvarende økning i delvis ledige fra 24. mars og utover. I slutten av mai var 161 400 personer registrert som delvis ledige.

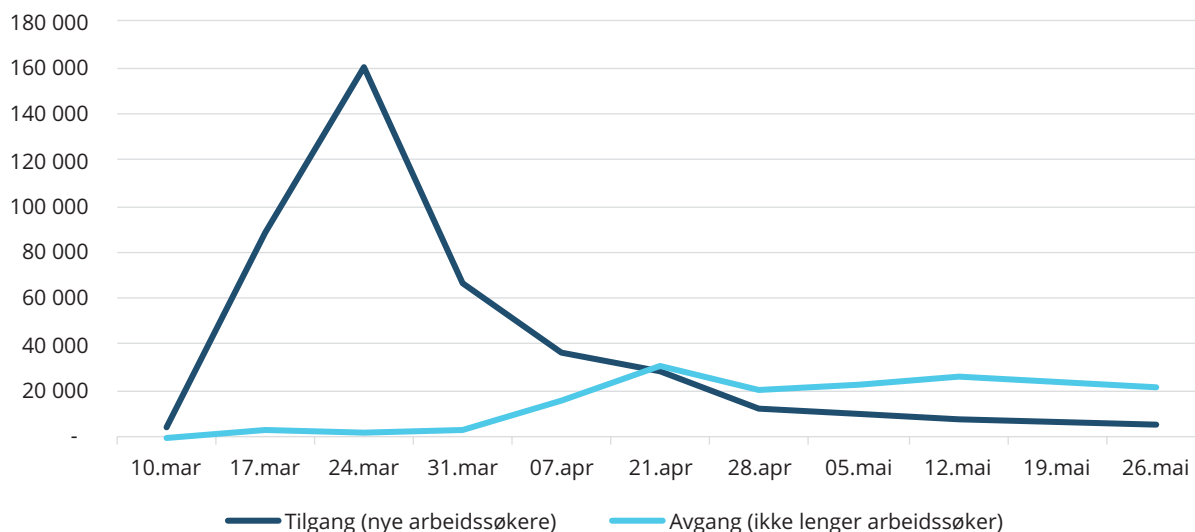
I motsetning til helt og delvis ledige, er antallet arbeidssøkere på tiltak lite endret gjennom perioden. De fleste arbeidsmarkedstiltakene har fra og med 12. mars blitt avbrutt for å begrense smittespredningen, men tiltaksdeltakerne har fortsatt å motta tiltakspenger til tross for at de i realiteten ikke har deltatt på tiltak i perioden. I den grad det har vært mulig har tiltak blitt arrangert digitalt. Fra midten av mai har det blitt åpnet for en gradvis normalisering av gjennomføringen av arbeidsmarkedstiltak. Antallet arbeidssøkere på tiltak har gått noe ned, fra 14 400 i mars til 12 500 26. mai. Sett i sammenheng med endringene i helt og delvis ledige, er endringene i arbeidssøkere på tiltak minimale.

### Mange arbeidssøkere tilbake i jobb

Bak utviklingen i ledigheten skjuler det seg også større bevegelser på arbeidsmarkedet. Hver uke registrerer nye personer seg som arbeidsledige (tilgang), samtidig som allerede registrerte personer går ut av arbeidssøkerregisteret (avgang), for eksempel fordi de kommer tilbake i jobb igjen. Om tilgangen er lavere enn avgangen, vil antall arbeidssøkere gå ned. Figur 3 viser utviklingen i tilgangen og avgangen av arbeids-



**Figur 3. Tilgangen og avgangen av registrerte arbeidssøkere. 10. mars – 26. mai, 2020.**



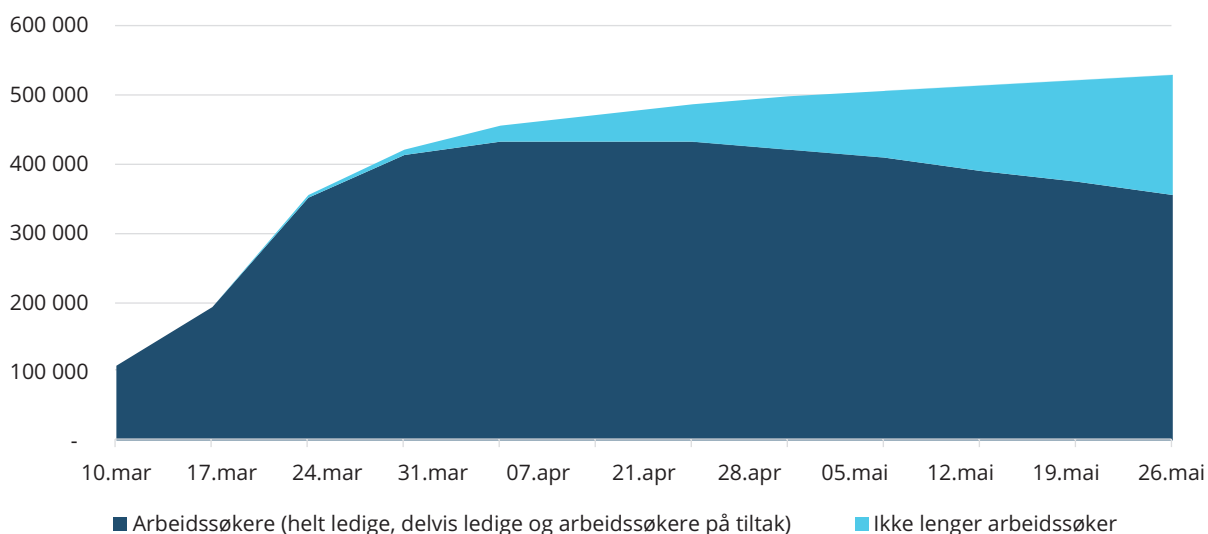
Kilde: NAV

søkere gjennom krisen så langt. Tilgangen av nye arbeidssøkere økte svært raskt de første to ukene etter innføringen av smittevernstiltakene og har avtatt raskt i etterkant. Avgangen av arbeidssøkere var svært lav de første ukene av krisen og sammen med den høye tilgangen forklarer dette hvorfor antallet arbeidssøkere steg kraftig. Fra slutten av mars har avgangen tatt seg opp, og siden midten av april har den ligget høy-

ere enn tilgangen av arbeidssøkere. Dermed har antallet arbeidssøkere gått ned.

Ettersom avgangen av arbeidssøkere har tatt seg opp, har også summen av arbeidssøkere som er ute av ledighetskøen hos NAV økt betraktelig de siste ukene. Per 26. mai hadde om lag 170 400 arbeidssøkere sluttet å registrere seg som arbeidssøkere hos NAV siden

**Figur 4. Totalt antall arbeidssøkere som har vært registrert hos NAV, fordelt på gjenværende og de som har sluttet å registrere seg. 10. mars – 26. mai, 2020.**



Kilde: NAV

begynnelsen av krisen (figur 4). Dette utgjør nesten en tredjedel av alle som har vært registrert som arbeidssøkere siden 10. mars.

### Høy andel permitterte blant nye arbeidssøkere

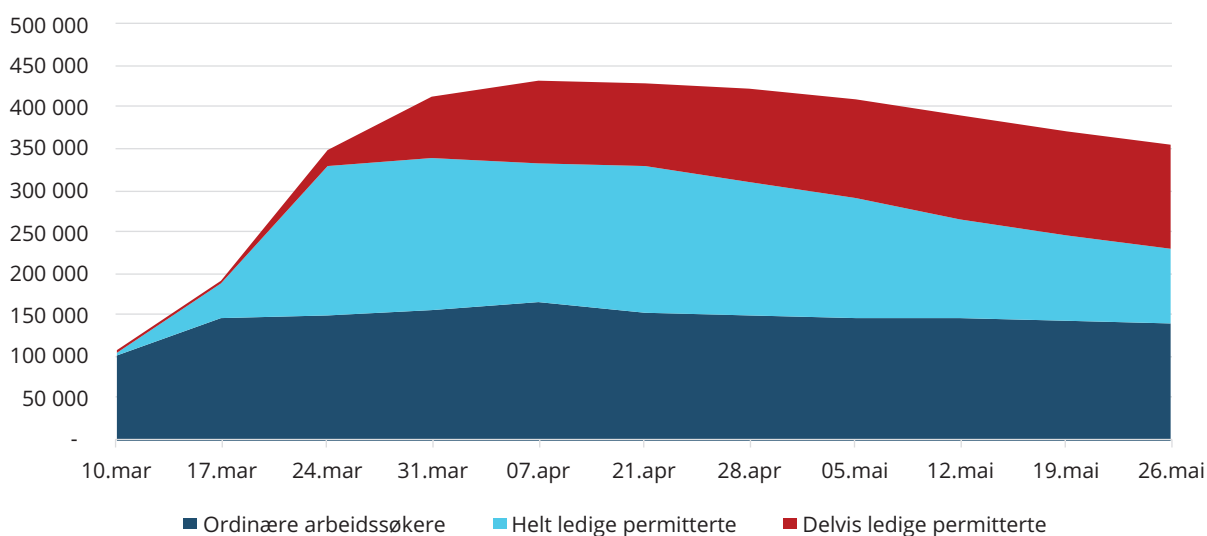
Den 10. mars utgjorde permitterte arbeidssøkere en svært liten andel av arbeidssøkerne. 4 900 personer var registrert som helt eller delvis permitterte, noe som utgjorde 5 prosent av alle registrerte arbeidssøkere. Fram mot ledighetstoppen 7. april økte antallet permitterte arbeidssøkere med 262 800 personer (figur 5). Dette utgjorde 81 prosent av alle nye arbeidssøkere i denne perioden. Av disse var nesten 2 av 3 helt permitterte. Fra 7. april og fram til slutten av mai har antallet helt permitterte falt med om lag 77 000 personer. Antallet delvis permitterte har imidlertid fortsatt å øke, og det var 25 600 flere registrerte delvis permitterte i slutten av mai enn i begynnelsen av april. Det betyr at antallet permitterte gikk ned med om lag 51 400, noe som utgjør 66 prosent av den totale nedgangen i summen av arbeidssøkere. Nedgangen i antallet helt permitterte kommer av at tilgangen av permitterte arbeidssøkere har falt samtidig som at mange, fullt eller delvis, er kommet tilbake i jobb.

### Flest menn registrert som arbeidssøkere

Koronakrisen har ført til en stor økning i antall registrerte arbeidssøkere både blant kvinner og menn, men så langt har menn blitt noe hardere rammet. Etter toppen 7. april har antallet arbeidssøkere gått gradvis nedover både for kvinner og menn. 26. mai var 192 800 menn og 162 600 kvinner registrert som arbeidssøkere. Som andel av arbeidsstyrken var 12,8 prosent av mennene registrert som arbeidssøkere, og 12,2 prosent av kvinnene. Før krisen var de samme andelene på henholdsvis 3,8 og 3,7 prosent. Forskjellene mellom kjønnene har dermed økt litt i løpet av perioden. Mange kvinner er sysselsatt i offentlig sektor der det har vært liten grad av permitteringer og oppsigelser, noe som er med på å forklare de økte forskjellene.

Kvinner ble imidlertid hardere rammet i begynnelsen av krisen, og spesielt den første uken av krisen var økningen i bruttoledigheten blant kvinner mye større enn for menn. Dette må sees i sammenheng med en overrepresentasjon av kvinner i næringene som ble rammet av smittevernstiltakene til regjeringen, som personlig tjenesteyting og overnattings- og serveringsvirksomhet. Etter hvert som krisen har spredd

**Figur 5.** Sum arbeidssøkere fordelt på ordinære arbeidssøkere, delvis permitterte og permitterte. 10. mars – 26. mai, 2020.



Kilde: NAV

seg til andre næringer, har økningen i bruttoledigheten gjennom perioden blitt noe høyere blant menn.

Før koronakrisen var det flest kvinner som var registrert som delvis ledige hos NAV. Dette henger sammen med at det er generelt sett flere kvinner som er ansatt i yrker der ufrivillig deltid er mest utbredt, for eksempel innen helse- og omsorgssektoren (Kavli m.fl. 2019, 92). Ifølge tall fra SSB var 4 av 5 sysselsatte innen helse og sosialtjenester i 2019 kvinner. 10. mars var 14 800 kvinner og 11 600 menn registrert som delvis ledige, noe som utgjør henholdsvis 1,1 og 0,8 prosent av arbeidsstyrken. Antallet delvis ledige har økt kraftig for begge kjønn. 26. mai var 83 200 menn og 78 200 kvinner registrert som delvis ledige. Dette utgjør henholdsvis 5,5 og 5,9 prosent av arbeidsstyrken. Fram til midten av april var imidlertid økningen i antall delvis ledige mye større blant menn enn kvinner. I løpet av koronakrisen har trolig yrkesgrupper som tidligere har hatt liten grad av ufrivillig deltidsarbeid opplevd økt bruk av dette som følge av generelt lavere etterspørsel etter en del varer og tjenester. Det kan for eksempel være bruk av rullerende permitteringer i industrien og andre næringer, der alle arbeiderne blir delvis permittert framfor å permittere enkeltarbeidere helt. Dette var også intensjonen til myndighetene ved å sette ned grensen for rett til dagpenger under permittering fra minimum 50 prosent reduksjon i arbeidstiden til 40 prosent.

### Høyest ledighet blant personer i 20-årene

De ukentlige ledighetstallene fra NAV viste tidlig at ledighetsoppgangen fordelte seg over alle aldersgrupper. Høyest er summen av arbeidssøkere i aldersgruppen 30 til 39 år med nærmere 94 900 personer i slutten av mai. Fra 10. mars til 26. mai var økningen størst i aldersgruppen 50-59 år fulgt av 40-49 år, med henholdsvis 273 og 248 prosent økning i antallet arbeidssøkere. De under 25 år hadde minst økning.

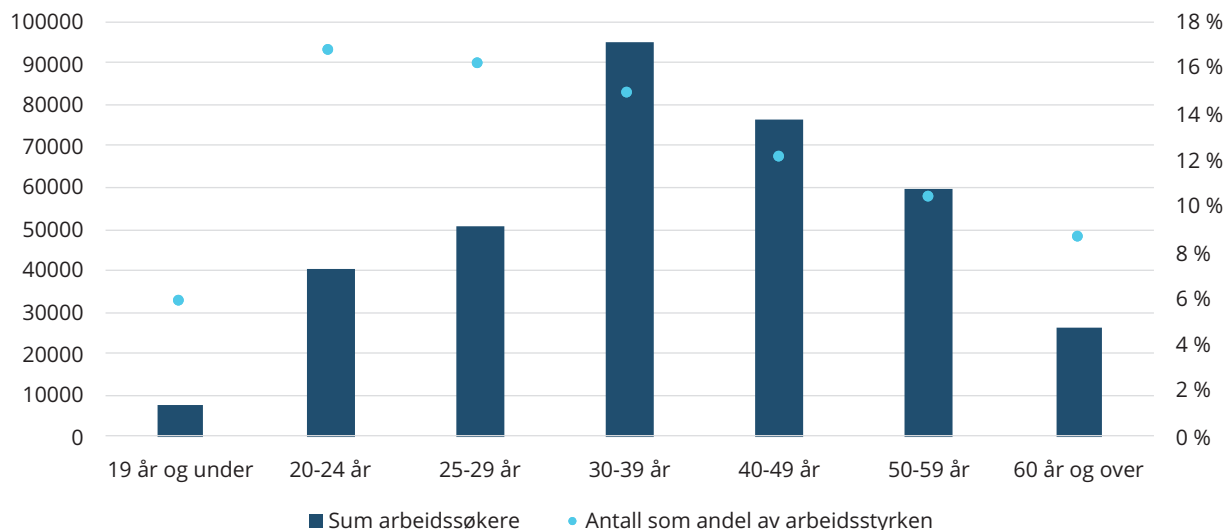
Selv om de har hatt mindre økning enn eldre aldersgrupper, er det de mellom 20-24 år som har høyest andel av arbeidsstyrken registrert som arbeidssøkere. Dette er aldersgruppen som typisk har høyest ledighet også i en normalsituasjon. Den 10. mars var 5,3 prosent av arbeidsstyrken blant de mellom 20 og 24 år registrert som arbeidssøkere, og den 26. mai var ande-

len på 16,7 prosent (figur 6). Dette er en oppgang på 11,4 prosentpoeng. Også i aldersgruppen 25-29 år har andelen økt med 11,4 prosentpoeng, mens den blant personer i 50-årene har økt med 7,5 prosentpoeng.

Det er ikke uvanlig at antallet unge arbeidssøkere som andel av arbeidsstyrken øker under kriser. Som regel øker ledigheten blant unge i nedgangstider som følge av at de unge vanligvis har kortest ansiennitet og en større andel midlertidige kontrakter (Bø, 2017). Dette kan også forklare hvorfor en høyere andel av arbeidsstyrken blant unge blir helt permitterte, mens eldre aldersgrupper i større grad blir delvis permitterte. Disse utfordringene for unge kommer på toppen av at de også er eller har vært overrepresentert i yrker som ble direkte rammet av nedstenging eller strenge tiltak for å redusere smittespredningen. Tidlig i krisen gjaldt dette yrkesgrupper som reiseliv og transport, butikk- og salgsarbeid og serviceyrker og annet arbeid. Utover i krisen har imidlertid ledigheten falt særlig i de to sistnevnte yrkesgruppene, noe som også har gitt en nedgang blant unge. Videre er det også sannsynlig at antallet unge arbeidssøkere faktisk er høyere enn det som presenteres her. Det har å gjøre med at unge uten arbeid i mindre grad har rett på dagpenger enn andre aldersgrupper. Disse vil da kunne mangle insentiver til å registrere seg som arbeidssøkere hos NAV. Dette er en viktig grunn til at arbeidsledigheten blant unge generelt ligger en god del høyere i SSB sin arbeidskraftsundersøkelse enn i den registrerte ledigheten. Tidligere forskning viser også at manglende dagpengerettigheter kan bidra til at flere av disse vil søke seg over til helserelaterte ytelser istedenfor, se for eksempel Vigtel (2016).

Flere studier har funnet at ledighetsperioder i ung alder gir langsiktige negative effekter på arbeidsmarkedet, se for eksempel Nilsen og Reiso (2014) og Skans (2011). Det er derfor viktig å følge spesielt med på utviklingen blant unge og at NAV og utdanningsmyndigheter har særlig fokus på disse gruppene. Det er grunn til å forvente at arbeidsmarkedet kan forbli krevende for unge en periode framover, noe som kan gjøre det enda viktigere å satse på utdanning for denne gruppen. I Norge har både organisasjoner, forskere og offentlige utvalg pekt på at utdanning på minimum videregående skole-nivå er viktig for å komme i

**Figur 6. Summen av arbeidssøkere fordelt på alder og summen av arbeidssøkere som andel av arbeidsstyrken fordelt på alder. 26.mai 2020.**



Kilde: NAV

arbeid, se for eksempel von Simson (2018), Fremtidige kompetansebehov (NOU 2018:2), OECD (2018).

### Andelen arbeidssøkere med innvandrerbakgrunn har gått ned

Tirsdag 26. mai var 121 000 personer med innvandrerbakgrunn<sup>2</sup> registrert som helt ledige, delvis ledige eller som arbeidssøkere på tiltak. Fra 10. mars har antallet økt med om lag 75 900, noe som tilsvarer nesten en tredobling i summen av arbeidssøkere med innvandrerbakgrunn. Selv om antall personer med innvandrerbakgrunn som var registrert som arbeidssøkere har økt kraftig, har økningen vært en del lavere enn for de uten innvandrerbakgrunn (figur 7). 10 mars, før koronakrisen, utgjorde personer med innvandrerbakgrunn om lag 43 prosent av det totale antallet registrerte arbeidssøkere. 26. mai var denne prosentandelen nede på 34 prosent.

Både for personer med og uten innvandrerbakgrunn var økningen i antall arbeidssøkere størst de første tre ukene av koronakrisen, fra 10. mars til 31. mars. Ned-

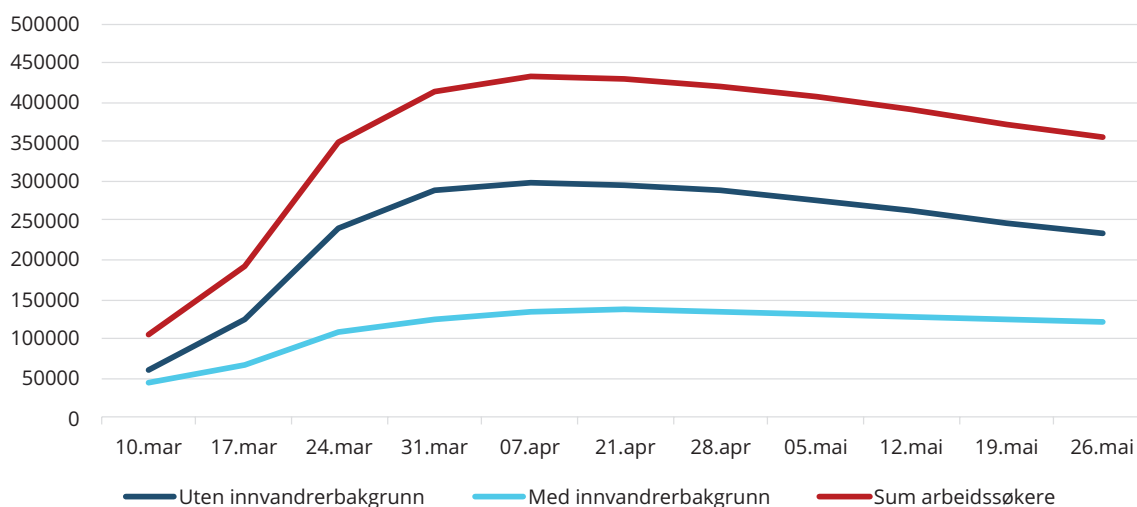
gangen etter 7. april har imidlertid vært langt mindre for de med innvandrerbakgrunn (figur 7).

De tre vanligste fødelandene blant personer med innvandrerbakgrunn som er registrert som arbeidssøkere hos NAV er Polen (18 100), Litauen (7 000) og Sverige (4 800). De til sammen 29 900 arbeidssøkerne fra disse landene utgjør om lag 25 prosent av alle registrerte arbeidssøkere med innvandrerbakgrunn. Tall fra befolkningsstatistikken til SSB viser at dette også er de tre vanligste fødelandene blant alle bosatte innvandrere i Norge.

En del arbeidsinnvandrere har også reist tilbake til hjemlandet og mange av disse vil trolig ikke registrere seg hos NAV. Noen av de som bor i utlandet og jobber i Norge vil imidlertid registrere seg, f.eks. fordi de er permittert og har rett på dagpenger. Disse vil i vår statistikk havne i gruppen «andre arbeidssøkere». I forbindelse med koronakrisen har det vært en stor økning i denne gruppen. I slutten av mai var 8 900 personer registrert som andre arbeidssøkere hos NAV, en økning på 8 400 sammenlignet med før koronakrisen.

Siden gruppen i all hovedsak består av arbeidsinnvan-

<sup>2</sup> Personer med innvandrerbakgrunn er personer som er født i utlandet av to utenlandske foreldre, og som er registrert bosatt i Norge

**Figur 7. Arbeidssøkere fordelt på personer med og uten innvandrerbakgrunn.**

Kilde: NAV

drere er det stort sett personer med innvandrerbakgrunn som er registrert som andre arbeidssøkere. Per 26. mai hadde om lag 96 prosent av denne gruppen innvandrerbakgrunn. Menn er sterkt overrepresentert i gruppen, med om lag 94 prosent av totalen. Menn i aldersgruppen 30–49 år utgjør hele 63 prosent av alle andre arbeidssøkere. Om vi ser på yrkesbakgrunn er det flest andre arbeidssøkere som har bakgrunn innen bygg og anlegg (4 700), etterfulgt av industriarbeid (2 300) og reiseliv og transport (600). I underkant av 9 av 10 andre arbeidssøkere har bakgrunn fra disse tre yrkesgruppene. Dette er yrkesgrupper som normalt benytter en relativt stor andel innleid arbeidskraft fra utlandet.

### Størst økning innen reiseliv og transport i løpet av perioden

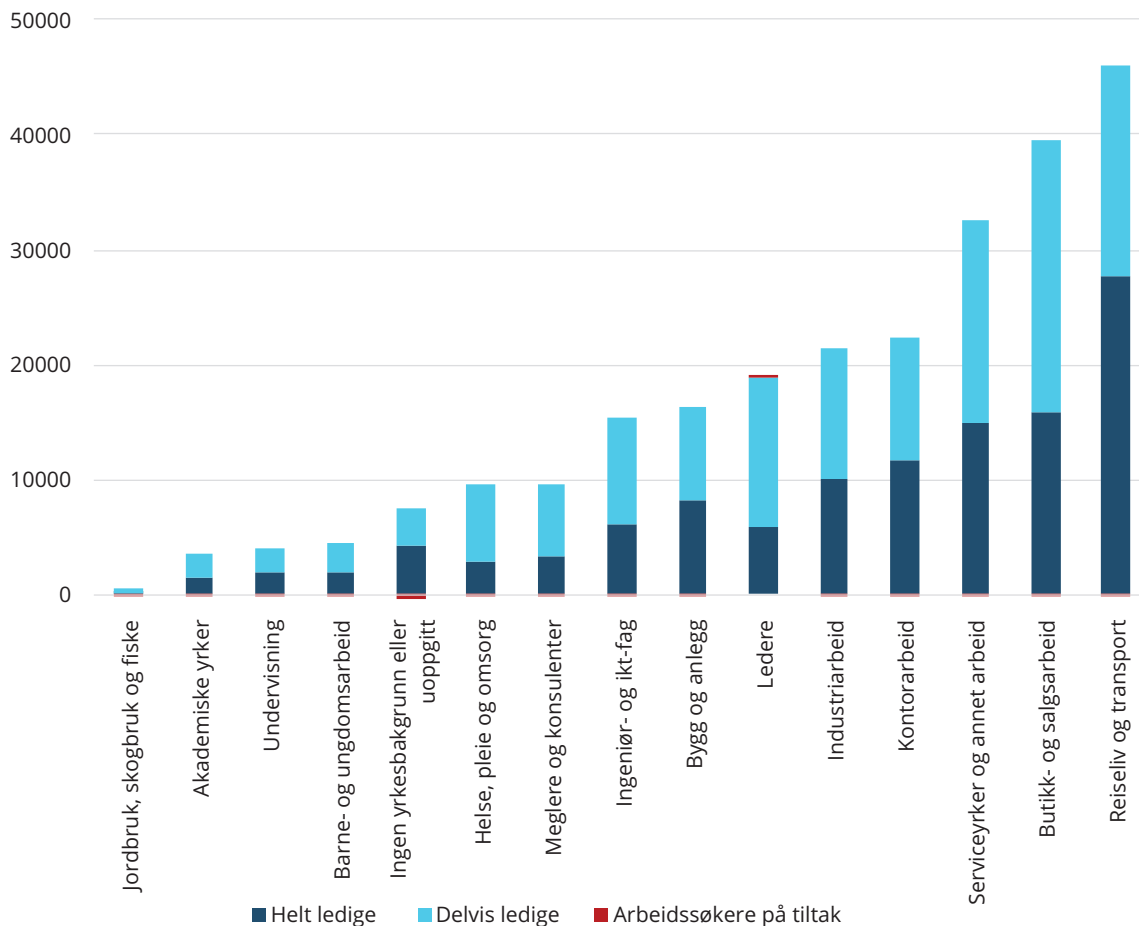
Det har vært en dramatisk økning i antall arbeidssøkere i de fleste yrkesgrupper etter 10. mars. Noen bransjer ble direkte rammet av smittevernstiltak og måtte stenge ned, andre har blitt rammet indirekte blant annet gjennom svakere etterspørsel fra norske husholdninger og bedrifter eller fra utlandet. Sammenlignet med 10.mars var økningen i summen av arbeidssøkere den 7.april, da ledighetstoppen for de fleste yrker ble nådd, størst innen butikk- og salgsarbeid, reiseliv og transport, samt service og annet arbeid, med henholdsvis 58 500, 53 700 og 42 000 flere registrerte arbeidssøkere. Siden dette har antallet

arbeidssøkere falt i alle yrkesgrupper. Vi vil her gått litt nærmere inn på utviklingen for noen av yrkesgruppene.

Antallet arbeidssøkere innen butikk- og salgsarbeid økte med om lag 58 500 personer de første fire ukene av krisen. På ledighetstoppen, den 7. april, var 26,6 prosent av arbeidsstyrken registrert som arbeidssøkere hos NAV. Etter ledighetstoppen i begynnelsen av april, har antallet arbeidssøkere med denne yrkesbakgrunnen falt med om lag 19 100 personer. Trolig var det stor usikkerhet knyttet til etterspørselen etter varer og tjenester fra varehandelen da krisen brøt ut, og ifølge tall fra Nasjonalregnskapet falt varekonsumet 4,2 prosent i mars. I tillegg ble permitteringsordningen endret i starten av krisen, noe som gjorde det billigere å permittere for bedriftene. Det kan se ut til at flere arbeidsgivere innen varehandelen derfor permitterte mange, men etter noen uker innså at fallet i etterspørselen ikke ble så stort som fryktet og derfor begynte å hente tilbake permitterte. I april var det igjen vekst i varekonsumet. Butikk- og salgsarbeid er fortsatt blant yrkesgruppene med høyest ledighet, med 19,6 prosent av arbeidsstyrken registrert som arbeidssøkere hos NAV ved utgangen av mai. Litt over halvparten av disse er delvis ledige, som er litt over snittet for alle yrkesgrupper på 45 prosent.

Personer med yrkesbakgrunn innen reiseliv og trans-

**Figur 8.** Endring i antall arbeidssøkere, fordelt på helt ledige, delvis ledige og arbeidssøkere på tiltak. Etter yrkesbakgrunn. Fra 10. mars til 26. mai, 2020.

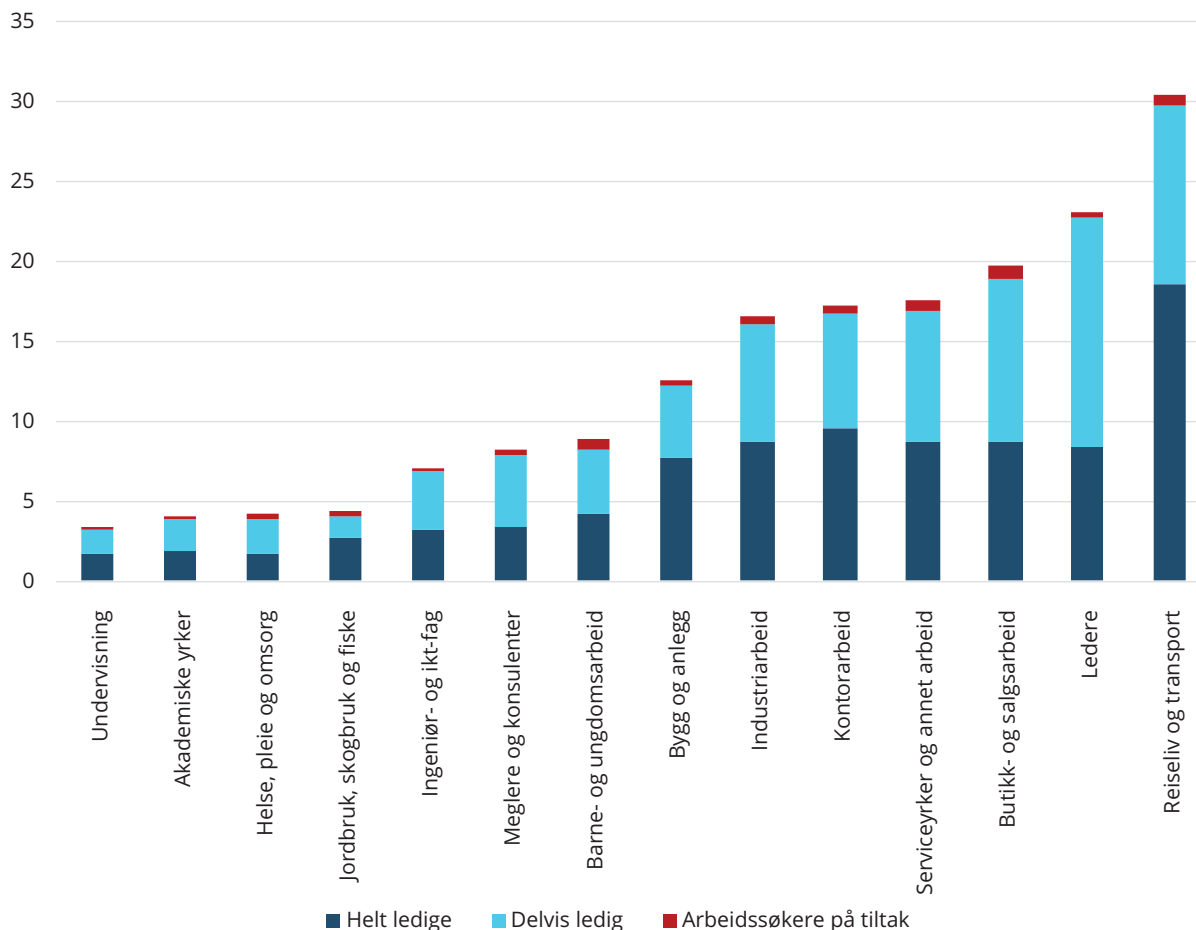


Kilde: NAV

port er hardest rammet av krisen så langt. Ved utgangen av mai var 55 800 personer registrert som arbeidssøkere, som innebærer en økning på 45 700 personer siden 10.mars. Det betyr at nesten en tredjedel av arbeidsstyrken innen reiseliv og transport er registrert som arbeidssøkere hos NAV (figur 9). Reiseliv og transport skiller seg også ut ved at andelen som er delvis ledige er lavere enn for andre yrkesgrupper. Ved utgangen av mai var 37 prosent av arbeidssøkerne innen reiseliv og transport delvis ledige. Det ser altså ut til å være mindre bruk av delvis permittering i denne bransjen. Det må sees i sammenheng med et markant fall i etterspørselen etter slike tjenester. Når storparten av inntektsgrunnlaget faller helt bort, blir det også vanskeligere å unngå å permittere sine ansatte 100 prosent.

Antall arbeidssøkere med bakgrunn i serviceyrker og annet arbeid har også økt betydelig i løpet av krisen. Da ledighetstoppen ble nådd for denne yrkesgruppen, hadde summen av arbeidssøkere økt med 42 200 personer. Den høye ledigheten i denne yrkesgruppen kan i stor grad forklares med de strenge smittevernstiltakene. I denne yrkesgruppen finner vi blant annet frisører, de som jobber ved treningssentre, renholdere og lignende. I praksis fikk mange i gruppen yrkesforbud på grunn av tiltak som å holde opptil to meters avstand og begrenning av store folkeansamlinger. Sammenlignet med ledighetstoppen har antallet helt ledige gått ned med 18 300 personer, samtidig som antallet delvis ledige har økt med 8 300 personer. Summen av arbeidssøkere var ved utgangen av mai på 44 100, som utgjør 17,5 prosent av arbeidsstyrken.

**Figur 9.** Andel av arbeidsstyrken registrert som helt ledige, arbeidssøkere på tiltak eller delvis ledige hos NAV. Etter yrkesbakgrunn. 26. mai 2020.



Kilde: NAV

Blant yrkene som er mindre påvirket av krisen og smittevernstiltakene er jordbruk, skogbruk og fiske, akademiske yrker og undervisning. Gjennom hele perioden har summen av arbeidssøkere økt med henholdsvis 400, 3 500 og 4 000 personer for disse yrkesgruppene (figur 8). Dette er en svært liten økning sammenlignet med andre yrker, men fremdeles en markant økning sett i en historisk sammenheng.

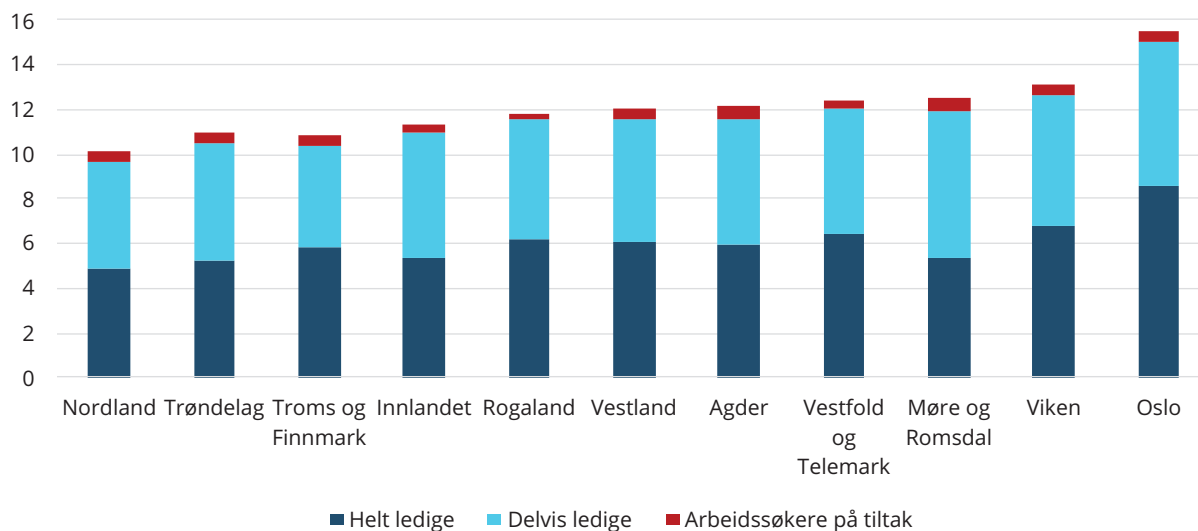
#### Knapphet på arbeidskraft i enkelte yrker

Til tross for at antallet arbeidssøkere har økt i alle næringer, er det stor variasjon mellom næringer. Økte grensekontroller, stengte flyplasser og havner, samt strenge karantenerregler i flere land, har sågar ført til *mangel* på arbeidskraft innen jordbruket. For å få bukt med problemet har regjeringen innført en ordning der

dagpengemottagere skal motiveres til å arbeide i jordbruket ved at mottagerne kun behøver å føre halvparten av timene på meldekortet. Dette gjør at det i større grad skal lønne seg økonomisk å arbeide i jordbruket.

I løpet av månedene mars, april og mai ble det registrert til sammen 87 900 offentlig utlyste stillinger. Det er en nedgang på 30 prosent per virkedag sammenlignet med samme periode i fjor. Det var flest nye utlysninger innen helse, pleie og omsorg (21 200), undervisning (9 900) og bygg og anlegg (9 300). Nedgangen har vært størst for meglere og konsulenter, samt innen reiseliv og transport, hvor antallet nye ledige stillinger er halvert sammenlignet med i fjor. Jordbruk, skogbruk og fiske er eneste yrkesgruppe hvor det har vært en økning. Her ble det registrert 1 700 ledige stillinger

**Figur 10.** Andel av arbeidsstyrken registrert som helt ledige, arbeidssøkere på tiltak eller delvis ledige hos NAV. Etter fylke. 26.mai 2020.



Kilde: NAV

i løpet av månedene mars til mai, 49 prosent flere per virkedag enn i tilsvarende periode i fjor.

### Store regionale forskjeller

Krisen har skapt store regionale forskjeller på arbeidsmarkedet, både på fylkesnivå og spesielt på kommunenivå. Antall arbeidssøkere har økt kraftig i alle fylker fra de omfattende smittevernstiltakene ble innført 12. mars. Fra 10. mars og fram til 7. april, da summen av arbeidssøkere nådde sitt høyeste nivå, ble summen mer enn tredoblet i alle norske fylker. Fra midten av april har antall arbeidssøkere gått ned i samtlige fylker, men ligger fremdeles på et veldig høyt nivå.

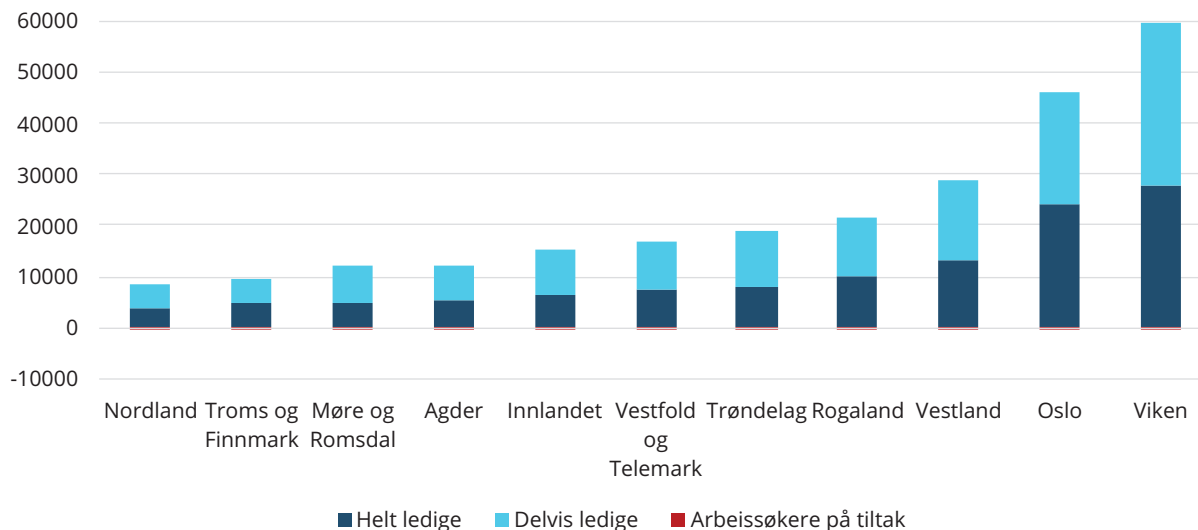
Tirsdag 26. mai hadde Oslo den høyeste summen av arbeidssøkere som andel av arbeidsstyrken, med 15,5 prosent, etterfulgt av Viken med 13,1 prosent (figur 10). På den andre enden av skalaen befinner Nordland seg med 10,0 prosent av arbeidsstyrken. Den absolutte forskjellen mellom Oslo og Nordland er dermed på hele 5,5 prosentpoeng. Til sammenligning var summen av arbeidssøkere som andel av arbeidsstyrken 10. mars høyest i Vestfold og Telemark, med 4,5 prosent, og lavest i Trøndelag med 3,3 prosent. Forskjellen var dermed på bare 1,2 prosentpoeng, som vil si at den absolutte forskjellen har femdoblet seg i løpet av krisen.

Det var naturlig nok de to mest folkerike fylkene, Oslo og Viken, som hadde den største økningen i antall arbeidssøkere. Figur 11 viser økningen i antall arbeidssøkere siden 10. mars, fordelt på helt ledige, delvis ledige og arbeidssøkere på tiltak. Siden starten av krisen har antallet arbeidssøkere i Oslo og Viken økt med om lag 105 000 personer, noe som tilsvarer 42 prosent av den totale økningen gjennom perioden. Oslo og Viken var imidlertid også de to fylkene med størst økning målt i prosentpoeng. Summen av arbeidssøkere som andel av arbeidsstyrken økte med henholdsvis 11,5 og 9,2 prosentpoeng i de to fylkene. Nordland var fylket med minst økning med 6,6 prosentpoeng.

På nasjonalt nivå var det en særlig stor økning i antallet helt ledige de første to-tre ukene, en utvikling som er representativ også for utviklingen på fylkesnivå. Antallet helt ledige nådde toppen i alle fylker den 31. mars, utenom Rogaland, Nordland og Trøndelag der toppen ble nådd uken før. Etter dette har antallet helt ledige falt i samtlige fylker. Dette har sammenheng med at mange har byttet status fra helt til delvis ledige, men også at mange har kommet tilbake i jobb. Også antallet delvis ledige har økt kraftig i alle fylker gjennom perioden. I motsetning til antallet helt ledige, har antallet delvis ledige fortsatt å øke gjennom hele peri-



**Figur 11.** Endring i antall arbeidssøkere registrert som helt ledige, arbeidssøkere på tiltak eller delvis ledige hos NAV, etter fylke. 10. mars – 26. mai 2020.



Kilde: NAV

oden for samtlige fylker. Økningen har imidlertid vært noe mindre enn nedgangen i antallet helt ledige, og summen av arbeidssøkere har dermed gått ned i hele landet siden starten av april.

For å forklare hvorfor utviklingen i de ulike fylkene er såpass forskjellig, kan det være nyttig å se på næringsstrukturen i de ulike fylkene. Som vi har sett tidligere er det stor forskjell på hvor hardt ulike yrkesgrupper har blitt rammet av koronakrisen. For enkelhets skyld fokuserer vi på fylkene som har henholdsvis høyest og lavest sum arbeidssøkere som andel av arbeidsstyrken, Oslo og Nordland.

Det er ganske stor forskjell på hvor mange som er sysselsatt innen offentlig administrasjon, undervisning og helse- og sosialtjenester i Oslo og Nordland, med henholdsvis 33 og 41 prosent av de sysselsatte (se tabell V1 i vedlegg). Det er få som har blitt permittert eller oppsagt i offentlig sektor. Det er også klart flere i Oslo som er sysselsatt innen personlig tjenesteyting, som blant annet omfatter kultur og idrett, frisører og skjønnhetspleie og lignende, og i overnattings- og serveringsvirksomhet. Det samme gjelder forretningsmessig tjenesteyting, som blant annet inkluderer utleievirksomhet, reklametjenester og reisebyråer. Dette er typiske næringsgrupper som ble hardt rammet i den

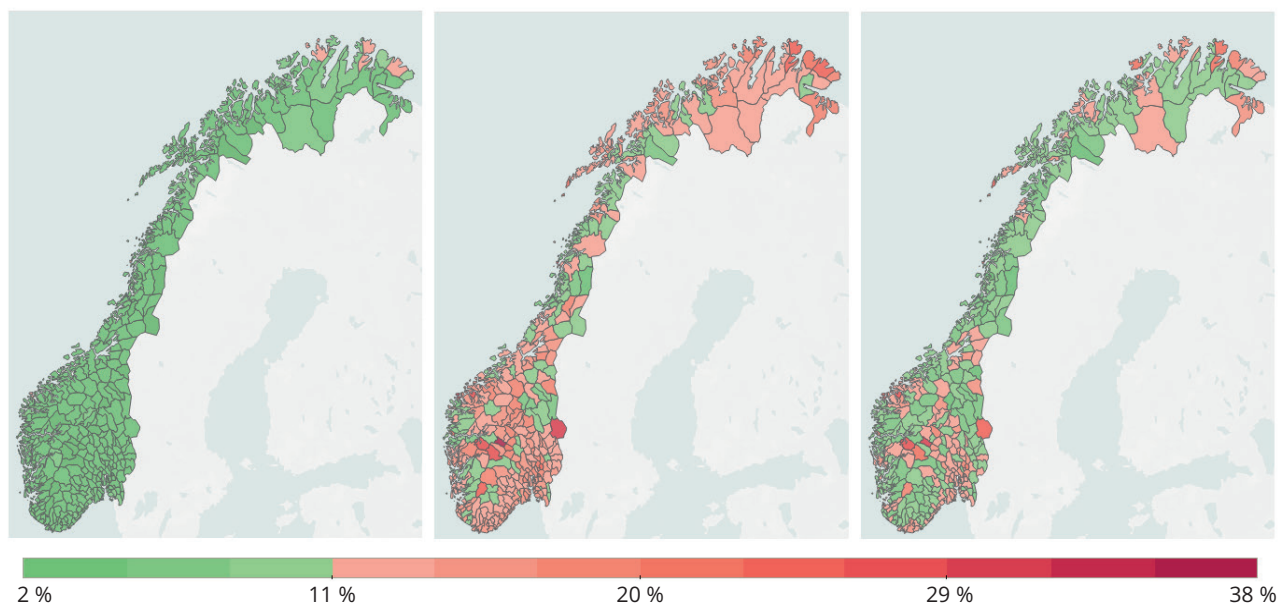
første delen av koronakrisen. I Nordland er det en større andel som er sysselsatt innen jordbruk, skogbruk og fiske, bygg og anlegg og i industrien. Dette er næringer som i mindre grad har blitt rammet av krisen i løpet av de første månedene.

### Enorme forskjeller i kommune-Norge

Selv om det er forholdsvis store forskjeller mellom fylkene, er det først når vi går ned på kommunenivå at de virkelig store forskjellene kommer fram. Det er stor forskjell mellom kommuner i hvor stor grad sysselsettingen avhenger av enkelt næringer og enkeltbedrifter. Denne forskjellen gir stor regional variasjon. Om vi ser på summen av arbeidssøkere som andel av arbeidsstyrken, hadde Hemsedal høyest prosentandel i slutten av mai med 29,6 prosent. Vevelstad hadde på sin side lavest andel arbeidssøkere med 1,8 prosent. Det er en forskjell på hele 27,8 prosentpoeng. Til sammenligning var det 10. mars 12,1 prosentpoeng forskjell mellom Gamvik og Hattfjelldal som var de kommunene som hadde høyest og lavest sum arbeidssøkere som andel av arbeidsstyrken den gang.

Figur 12 viser summen av arbeidssøkere som andel av arbeidsstyrken blant norske kommuner på ulike tidspunkt: 10. mars, rett før koronakrisen ble et faktum, 7. april, da antallet arbeidssøkere toppet ut på nasjonalt

Figur 12. Summen av arbeidssøkere som andel av arbeidsstyrken. 10. mars – 26. mai, 2020.



Kilde: NAV

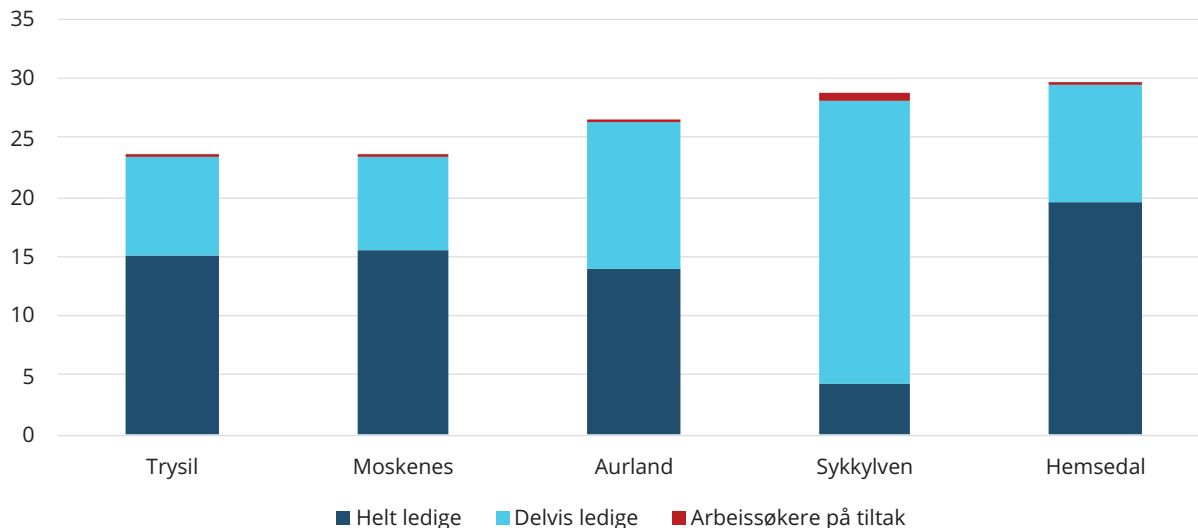
nivå, og den siste datoen i vårt datagrunnlag som er 26. mai. Som vi ser, var forskjellene mellom de ulike kommunene ganske små før koronakrisen, i hvert fall hvis vi sammenligner med forskjellene som oppsto i løpet av de første fire ukene av krisen. Den 7. april ser vi at majoriteten av norske kommuner er farget i lyserødt, noe som vil si at summen av arbeidssøkere overstiger 11 prosent av arbeidsstyrken. Som ventet går antallet arbeidssøkere ned i en del av kommunene fra toppen 7. april og fram til 26. mai. De fem kommunene med høyest antall arbeidssøkere som andel av arbeidsstyrken per 26. mai var Hemsedal, Sykkylven, Aurland, Trysil og Moskenes (figur 13). Disse fem kan man også skimte i mørkerødt i de to kartene til høyre i figur 12. Noen av kommunene har en del likhetstrekk, men det er også viktige forskjeller. Blant annet er kommunene ganske små, målt i antall sysselsatte. På generell basis kan man si at mindre kommuner normalt sett vil være mer utsatt, siden de i større grad vil være avhengige av enkeltbedrifter og enkelt næringer. Som vi har sett tidligere har enkelte næringer blitt svært hardt rammet i løpet av koronakrisen, og særlig reiseliv og transport.

Hemsedal og Trysil er blant Norges største vintersportssteder. En relativt stor andel av innbyggerne i

disse kommunene er derfor sysselsatt innen overnattings- og serveringsvirksomhet og sports- og fritidsaktiviteter (tabell V2 i vedlegg). På grunn av koronakrisen ble alle skianlegg og hoteller stengt for tilreisende, og restaurantdriften ble også svært begrenset i de tre kommunene. I tillegg gjorde det nasjonale hytteforbudet at private hytteeiere heller ikke fikk overnatte på hyttene sine. Dette gjorde trolig at også varehandelen ble hardt rammet, siden den er skalert for å håndtere en stor mengde både norske og internasjonale skiturister. Tidspunktet for nedstengingen var også lite gunstig for disse kommuner, midt i en viktig periode i skisesongen.

I likhet med de to nevnte kommunene er også Aurland kommune avhengig av turister, med tettstedene Flåm og Gudvangen som populære mål for både utenlandske cruiseturister og norske turister. Her er også mange sysselsatt innen overnattings- og serveringsvirksomhet, samt reisebyråer og reisearrangører. Moskenes er litt i samme kategorien. Kommunen som ligger ytterst i Lofoten er et populært reisemål både for norske og utenlandske turister og har en stor andel sysselsatte innen overnattings- og serveringsvirksomhet. Hemsedal, Moskenes og Aurland har også en lavere andel sysselsatte innen offentlig sektor enn

**Figur 13.** De fem kommunene i landet med høyest antall helt ledige, arbeidssøkere på tiltak og delvis ledige som andel av arbeidsstyrken. 26.mai 2020.



Kilde: NAV

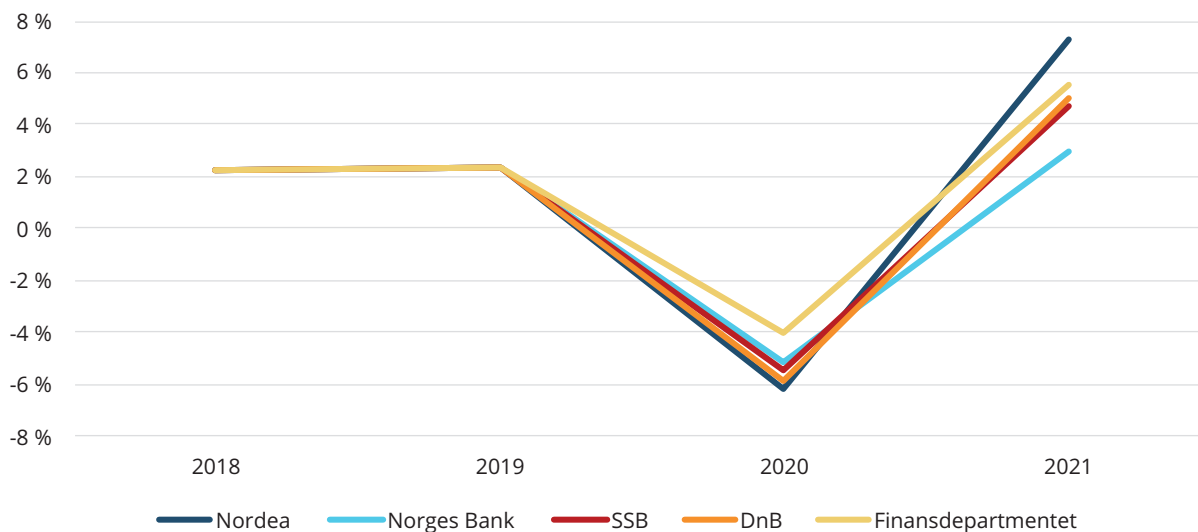
landsgjennomsnittet. De fire kommunene er dermed hardt rammet av reiserestriksjoner både nasjonalt og internasjonalt fordi de er såpass avhengige av reiselivsneringen.

Sykkylven skiller seg klart fra de fire andre kommunene. Om lag en tredjedel av alle sysselsatte i Sykkylven jobber innen industrien (tabell V2 i vedlegg), og rundt 3 av 4 av disse jobber innen møbelindustrien. Denne industrien har ikke måttet stenge ned som følge av smittevernstiltak, men har blitt rammet av en svikt i etterspørselen etter møbler både i Norge og internasjonalt som følge av nedstengingen av samfunn og butikker verden over. Sammenlignet med de andre kommunene vokste antallet arbeidssøkere dermed noe saktere de første to ukene, og først ved utgangen av mars var Sykkylven oppe på det samme nivået som de andre fire kommunene, målt i andel av arbeidsstyrken. Kommunen skiller seg også ut ved å ha desidert høyest andel delvis ledige. Tre av fire av de registrerte arbeidssøkerne i Sykkylven er registrert som delvis ledige. Dette utgjør 23,9 prosent av arbeidsstyrken. Flere av møbelfabrikkene har omstilt seg raskt og har kompensert for etterspørselssvikten ved å produsere smittevernsfrakker til helsesektoren. På den måten har de i større grad kunnet holde de ansatte i jobb, i hvert fall på deltidsbasis.

## Scenarier for arbeidsledighet inneværende og neste år

Hittil i artikkelen har vi presentert en deskriptiv oppsummering av effektene på arbeidsmarkedet av koronakrisen de siste tre månedene. I denne delen av artikkelen ønsker vi å rette blikket framover. Under presenterer vi tre scenarier for det norske arbeidsmarkedet for resten av 2020 og 2021.

Det er vanskelig å lage prognoser for tiden, med svært stor usikkerhet både rundt utviklingen i Norge og andre land. Å lage treffsikre anslag er enklest i situasjoner der endringene skjer langsomt. I koronakrisen er derimot omslaget i aktiviteten både uvanlig raskt og svært kraftig. På bakgrunn av den høye usikkerheten har vi derfor lagt oss på en mindre detaljert linje enn ellers og velger å legge fram tre scenarier som gir et overblikk over hvordan ledigheten kan komme til å utvikle seg i 2020 og 2021. Hvor godt de tre scenariene treffer vil i stor grad bli bestemt av varigheten på myndighetenes smittevernstiltak, effekten på bedrifter og deres ansatte av de finans- og pengepolitiske virkemidlene som er satt i kraft, og hvordan husholdningene tilpasser seg en gradvis oppmykning av smittevernstiltakene. Hvordan dette utvikler seg i Norge og andre land blir svært viktig for utviklingen i ledigheten.

**Figur14: BNP-vekst fastlands-Norge år over år. (realisert vekst for 2018 og 2019, anslag for 2020 og 2021).**

Kilde: IMF, Nordea, Norges Bank, SSB, DnB, Finansdepartementet

Flere fagmiljøer har presentert mulige scenarier for effektene av virusutbruddet for norsk og internasjonal økonomi. Gapet mellom anslagene vitner om høy usikkerhet. Prognosemiljøer i IMF, SSB, Norges Bank, Finansdepartementet, DnB og Nordea anslår at BNP Fastlands-Norge vil falle med mellom 4 og 6,3 prosent som hovedscenario for 2020 (figur 14). Men flere har også laget anslag som avviker fra dette. Norges Bank har en nedgang på 3,8 prosent som et bestesenario og 6,6 som verste, mens Finansdepartementet anslår at fallet blir på mellom 4 og 8 prosent i år med en økning på mellom 4 og 7 prosent neste år.

Et mer eller mindre samlet prognosemiljø forventer også at den registrerte ledigheten vil ligge litt over 6 prosent som gjennomsnitt for 2020 (figur 15). Anslagene og scenariene er publisert i tidsrommet 2.april – 12.mai 2020. Felles for samtlige av hovedscenariene er en forutsetning om gradvis gjenåpning av samfunnet i løpet av sommeren uten at det kommer tilbakefall som krever strengere tiltak igjen, og at de økonomiske støtteordningene får godt fotfeste i økonomien.

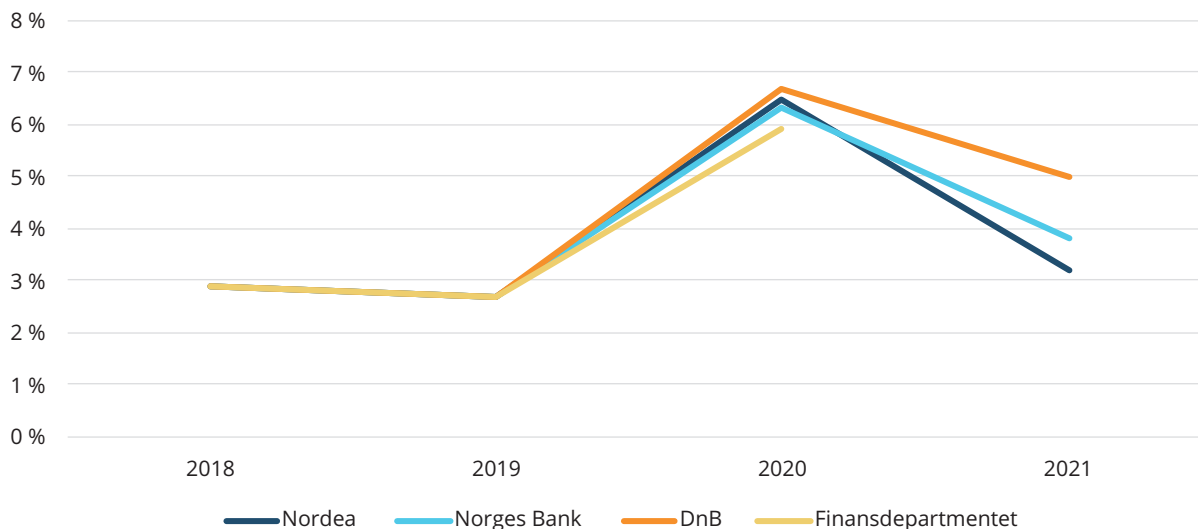
Scenariene som presenteres under anslår arbeidsledigheten basert på 1) varigheten på tiltakene som er satt i verk for å begrense smittespredning, 2) antagelser om hvordan folk vil vende tilbake til sine normale liv når tiltakene etter hvert myknes opp og 3) hvor stor

effekt de økonomiske tiltakspakkene framsatt av myndigheten vil få for norsk næringsliv. Når det gjelder smitte og smittevernstiltak internasjonalt ser vi for oss at våre handelspartnere vil følge omtrent det samme forløpet som Norge. En systematisk gjennomgang av forutsetningene er oppsummert i tabell 2 i slutten av avsnittet.

### Hovedscenariet

I vårt hovedscenario Scenariene som presenteres her ble ferdigstilt 2. juni legger vi til grunn at tiltakene for å begrense smittespredning og overbelastning av helsevesenet varer fram til sommeren, i tråd med regjeringens plan og justering av koronatiltak. Vi antar at smitteraten vil være under kontroll også i tiden som kommer, slik at smittetoppen nå ligger bak oss. Vi vil kunne få lokale smitteutbrudd, men disse vil kontrolleres ved hjelp av testing, smittesporing og isolasjon. Samtidig forventer vi at folk vil være mer tilbakeholdne framover.

Vi ser for oss at de økonomiske tiltakspakkene som er lagt fram av regjeringen for å lette byrden for næringslivet og sikre aktivitet under og etter krisen, gir en positiv effekt for utviklingen i økonomien. Et eksempel på slike tiltak er overføringer til bedrifter som sliter med manglende likviditet. Flere bedrifter enn normalt vil likevel gå konkurs, slik at en del av de

**Figur 15: Antallet helt ledige som andel av arbeidsstyrken som gjennomsnitt for 2020 og 2021.** <sup>21</sup>

<sup>21</sup> DnB og Finansdepartementet har i sine anslag tatt utgangspunkt i bruttoledigheten som andel av arbeidsstyrken

Kilde: Norges Bank, Finansdepartementet, DnB, Nordea.

permitterte mister jobben og blir ordinære arbeidssøkere. Det vil gjøre at ledigheten i litt større grad biter seg fast. Til tross for at redningspakken får godt fotfeste, vil husholdningene være mer forsiktige i konsum- og investeringsbeslutningene sine framover, noe som bidrar til å legge en solid demper på aktiviteten i norsk økonomi. Husholdningenes konsum står for om lag halvparten av BNP Fastlands-Norge og sammen med økt usikkerhet venter vi også lavere boliginvesteringer, noe som er viktig for bygg- og anleggssektoren. Vi forventer at veksten i fastlandsøkonomien vil ta seg noe opp utover høsten og i løpet av neste år, men at vi vil være i en lavkonjunktur gjennom hele denne perioden.

I takt med at tiltakene gradvis oppheves, vil nedgangen i arbeidsledigheten fortsette. Når flere bransjer som har vært stengt på grunn av smittevern hensyn nå gradvis har begynt å åpne, vil mange av de permitterte bli tilbakekalt til sine jobber relativt raskt. Ettersom det fremdeles er høy usikkerhet knyttet til både smittespredning og utviklingen internasjonalt, kombinert med at Norge er en liten, åpen økonomi, er det rimelig å anta at det vil kunne ta lengre tid for noen næringer å tilbakekalle sine permitterte enn andre. Innen reiseliv er det blant annet grunn til å tro at det blir krevende

tider også i høst, selv i de mer positive scenariene. Det vil ta tid før folk begynner å reise som før igjen, både i Norge og i utlandet.

I hovedscenariot vårt antar vi at veksten i global økonomi tar seg noe opp mot slutten av 2020 og inn i neste år, etter kraftig nedgang i første halvår. Internasjonal handel vil likevel være preget av forstyrrelser i forsyningskjeden, noe som vil medføre økte omkostninger i produksjonen av varer og tjenester også hjemme i Norge. Det vil bidra til at det tar lengre tid før permitterte blir tilbakekalt til arbeidslivet igjen. En skjør global økonomi med redusert internasjonal handel og etterspørsel, kombinert med høy usikkerhet og svekkede framtidsutsikter, vil bidra til å holde oljeprisen på dagens nivå ut 2020 og inn i 2021. En vedvarende lav oljepris vil dra opp ledigheten i olje- og leverandørindustrien. Konkurransetsatt sektor på fastlandet vil bli truffet av lavere internasjonal etterspørsel, men en svak kronekurs vil veie opp for noe av den reduserte etterspørselen.

I dette scenariet anslår vi at det i gjennomsnitt vil være 167 000 helt ledige og arbeidssøkere på tiltak i 2020. Det innebærer en bruttoledighet på om lag 5,9 prosent av arbeidsstyrken. Det er da lagt til grunn at

mange permitterte vil gå tilbake i jobb gjennom sommeren, ettersom økonomien gjenåpnes. I noen bransjer legger vi likevel til grunn at det vil ta lenger tid, slik som i deler av reiselivsbransjen og oljerelatert virksomhet. I 2021 ventes nedgangen i ledigheten å fortsette, slik at det i gjennomsnitt vil være 114 000 personer registrert som helt ledige eller arbeidssøkere hos NAV, eller 4,0 prosent av arbeidsstyrken.

En opplagt nedsiderisiko er at smitten ikke kommer under kontroll og at flere av tiltakene som er planlagt myket opp eller opphevet, blir strammet inn igjen. Samtidig er det en risiko for at verdensøkonomien blir rammet av en mer vedvarende og langvarig nedstengning enn lagt til grunn i dette scenariet. På oppsiden kan gjenåpningen gå raskere og bedre både i Norge og internasjonalt, slik at færre bedrifter går konkurs og ledigheten går raskere ned enn vi har anslått. Med en smittesituasjon som oppleves under kontroll, og en ledighet som faller, kan husholdningene også bli mer optimistiske og bruke mer penger, som igjen forsterker en mer positiv utvikling.

### Et optimistisk scenario

I det optimistiske scenariet antar vi, som i hovedscenariet, at smittespredningen vil være svært lav og under kontroll, men at det heller ikke vil forekomme lokale utbrudd av betydning. Videre antar vi at de tiltakene som er iverksatt for å hindre smittespredning vil mykes helt opp og oppheves i løpet av sommeren. I tillegg legger vi til grunn at de finans- og pengepolitiske virkemidlene som er brukt for å sette fart på økonomien igjen får godt fotfeste og fungerer avlastende på næringslivet. Under dette scenariet ser vi for oss at folk tilpasser seg de nye retningslinjene relativt raskt, men de vil fremdeles være litt forsiktige. Dette vil legge en liten demper på husholdningenes konsum og investeringer, men vi legger her til grunn en mer positiv utvikling enn i hovedscenariet på grunn av mindre opplevd usikkerhet blant husholdningene. Under dette scenariet vil aktiviteten i Fastlands-Norge bli høyere enn antatt i hovedscenariet og ledigheten vil falle raskere. Vi legger til grunn at global økonomi også henter seg relativt raskt inn igjen utover høsten og at oljeprisen tar seg opp mot slutten av året og inn i neste år. Høyere oljepris vil innebære en mer positiv utvikling i olje- og leverandørindustrien enn i hovedscenariet.

I dette scenariet anslår vi at ledigheten faller raskere gjennom sommeren og høsten, slik at det i gjennomsnitt vil være 156 000 helt ledige og arbeidssøkere på tiltak i år. Det innebærer en bruttoledighet på 5,5 prosent. Selv om ledigheten i dette scenariet forventes å falle raskere enn i hovedalternativet, vil vi også her ha mer enn 100 000 helt ledige og arbeidssøkere på tiltak i starten av 2021. Neste år ventes ledigheten å falle ytterligere gjennom året, slik at det i gjennomsnitt vil bli 87 000 helt ledige og arbeidssøkere på tiltak i 2021. Det tilsvarer en bruttoledighet på 3,1 prosent av arbeidsstyrken, og at vi mot slutten av neste år er tilbake på nivåene vi så før denne krisen.

### Et pessimistisk scenario

I et mer pessimistisk scenario ser vi for oss at mange av tiltakene som ble iverksatt for å hindre smittespredning den 12. mars og så lettet på, blir strammet inn igjen ut over høsten på bakgrunn av en ny smittebølge.<sup>3</sup> I dette scenariet antar vi også at flere bedrifter vil gå konkurs framover, slik at flere permitterte mister jobben og blir værende arbeidsledige i lengre tid. Det bidrar også til at husholdningene er enda mer forsiktige enn antatt under de to andre scenariene, noe som demper den innenlandske etterspørselen ytterligere. Global økonomi vil i dette scenariet bruke lengre tid på å hente seg inn og vi forventer at veksten tar seg langsomt opp mot slutten av 2021. Dette bidrar til å holde oljeprisen vedvarende lav ut 2021 og gir høyere ledighet blant arbeidstakere med bakgrunn i olje- og leverandørindustrien. Det siste vil særlig ramme Rogaland og andre geografiske regioner, hvor oljerelatert industri er særlig viktig.

Gjeninnføring av nye smittevernstiltak vil bety at flere blir permittert på nytt. I dette scenariet vil lavere internasjonal etterspørsel, oljepris og boliginvesteringer, og følgelig mer tilbakeholdne husholdninger, bidra til at ledigheten øker ytterligere innen blant annet industrien og bygg og anlegg. Vi antar derfor at ledigheten vil øke igjen utover høsten, etter nedgangen i april og mai. Mot slutten av året og inn i neste år antar vi at myndighetene igjen letter på smittevernstiltakene i Norge og internasjonalt, og at arbeidsmarkedet tar seg

.....  
<sup>3</sup> FHI vurderer risikoen for ny spredning i Norge som moderat

**Tabell 1. Scenarier. Antallet helt ledige og arbeidssøkere på tiltak som gjennomsnitt for året og som andel av arbeidsstyrken i parentes. 2020 og 2021.**

	2020	2021
Optimistisk scenario	156 000 (5,5 %)	87 000 (3,1 %)
Hoved scenario	167 000 (5,9 %)	114 000 (4,0 %)
Pessimistisk scenario	195 000 (6,9 %)	173 000 (6,1 %)

**Tabell 2. Oppsummering av forutsetningene lagt til grunn i de tre scenariene.**

	Pessimistisk scenario	Hovedscenario	Optimistisk scenario
Smittefare og behov for smitteverntiltak	Ny smittebølge i løpet av høsten gjør at flere av tiltakene som oppheves på våren og forsommere må strammes inn igjen.	Smittetoppen er nådd og smitten holdes under kontroll. Det er ikke usannsynlig med lokale smitteutbrudd, men disse vil holdes under kontroll ved hjelp av testing, smittesporing og isolasjon.	Svært lav smittespredning og ingen ny smittebølge.
Effekten av finans- og pengepolitiske virkemidler på bedrifter og deres ansatte	Flere bedrifter må legge ned virksomheten og mange av de permitterte skifter status til ordinære ledige	En del bedrifter må legge ned virksomheten og en del av de permitterte skifter status til ordinære ledige	I dette scenariet er det flere bedrifter som må legge ned virksomheten sammenlignet med et normalår, men betydelig færre enn i de to andre scenariene
Husholdningenes tilpasning	Svært forsiktige	Noe tilbakeholdne	Noe tilbakeholdne, men husholdningene er mer optimistiske enn under de to andre scenariene
Internasjonal økonomi	Stor nedgang i internasjonal økonomi i 2020, men veksten tar seg sakte opp neste år.	Nedgang i internasjonal økonomi i 2020, men veksten tar seg opp mot slutten av året og inn i neste år	En liten nedgang i år, men veksten tar seg opp i andre halvår og inn i 2021.

gradvis opp gjennom det neste året. Vi anslår dermed at det i gjennomsnitt vil være 195 000 helt ledige og arbeidssøkere på tiltak i år og 173 000 i gjennomsnitt i 2021 i dette scenariet. Det gir en bruttoledighet på henholdsvis 6,9 prosent og 6,1 prosent i 2020 og 2021.

## Avslutning

Utviklingen på arbeidsmarkedet de siste månedene mangler historisk sidestykke. Det er dessuten svært stor usikkerhet knyttet til utviklingen videre, noe som betyr at vi også i de meste positive scenariene må regne med at ledigheten blir betydelig høyere neste år enn den var før krisen. Det betyr at konkurransen om de ledige jobbene blir høyere en god stund framover og at flere av de arbeidsledige vil bli værende ledig relativt lenge. Fra tidligere vet vi at det er en fare for at en del av den økte ledigheten kan bite seg fast og at

noen av de som mister jobben vil forsvinne ut av arbeidsstyrken for godt.

I tabell 3 gis en illustrasjon av varighet på ledighet og mobilitet på arbeidsmarkedet for ulike typer arbeidssøkere i et mer normalt arbeidsmarked. I tiden som kommer kan vi tenke oss at mange i de enkelte gruppene vil «bytte boks». De «svært attraktive» er normalt i en situasjon der de bare opplever kortvarig ledighet, for eksempel etter endt utdanning. Nå vil en del av disse bruke lengre tid på å finne seg jobb, og dermed få en arbeidsmarkedssituasjon som ligner den de «noe attraktive» normalt har. Da vil også flere av disse kunne trenge noe bistand fra NAV, for eksempel karriereveiledning, CV-kurs eller lignende. Dette var også en av erfaringene fra oljekrisen i Rogaland i 2014-2016, da blant annet mange ingeniører ble arbeidsledige.

**Tabell 3.** Typologi som illustrerer ledighetsperioder og mobilitet på arbeidsmarkedet for ulike kategorier av arbeidssøkere i det norske arbeidsmarkedet før koronasituasjonen.

Varighet ledighet		Kort	Middels	Lang
Mobilitet				
Høy		<i>Svært attraktiv arbeidskraft</i>		
		Mellomlang/lang utdanning, relevant arbeidserfaring. Trenger normalt ikke bistand fra NAV for å komme i jobb.		
Middels		<i>Noe attraktiv arbeidskraft</i>		
		Har videregående utdanning og arbeidserfaring, men opplever større konkurranse om de ledige jobbene. Trenger litt bistand fra NAV for å komme i jobb.		
Lav		<i>Lite attraktiv arbeidskraft</i>		
		Mangler videregående utdanning, ofte nedsatt arbeidsevne. Personer med svake norskkunnskaper. Trenger mye bistand fra NAV for å komme i jobb.		

De vi har kalt «noe attraktiv arbeidskraft» har gjerne fullført videregående skole og har arbeidserfaring. Disse vil normalt oppleve større konkurranse om de ledige jobbene enn førstnevnte gruppe, men vil relativt raskt komme i jobb igjen. Mennesker i denne gruppen kan imidlertid risikere å gå lengre arbeidsledig i et krevende arbeidsmarked, der ledigheten øker og man kanskje opplever at den lokale hjørnestebedriften legges ned, eller hvis man jobber i en næring der etterspørselen etter arbeidskraft plutselig stopper opp. Disse risikerer nå å «bytte boks» og komme i en situasjon der de er ledig lengre enn normalt og mange vil trenge mer bistand fra NAV, for eksempel kurs eller andre tiltak.

Den tredje gruppen, de vi har kalt «lite attraktiv arbeidskraft», er i en lite gunstig arbeidsmarkedssituasjon i et normalscenario og vil slite enda mer i en situasjon der ledigheten øker. Her vil blant annet personer som har droppet ut av skole og har lite arbeidserfaring være, personer med svake norskkunnskaper og mange med sammensatte problemer der svekket helse inngår. Disse trenger omfattende bistand fra NAV, og andre instanser, for å komme i jobb. Denne gruppen vil nå ha enda større problem med å komme i

jobb enn i normale tider, da de nå i tillegg må konkurrere med svært mange fra de to første gruppene.

Unge, en del innvandrergrupper og personer som har gått lenge ledige er prioriterte grupper for NAV med tanke på oppfølging og bruk av arbeidsmarkedstiltak. Antallet ledige har økt kraftig for både unge og personer med innvandrerbakgrunn under krisen. Antallet helt ledige eller arbeidssøkere på tiltak som er under 30 år økte f.eks. fra 24 000 til 60 000 fra midten av mars til utgangen av mai. Skulle vårt hovedscenario slå til slik at det blir 114 000 ledige i gjennomsnitt neste år, vil det bety 35 000 under 30 år om andelen unge holder seg stabil. Samtidig må vi også regne med at en god del som vanligvis har lite behov for oppfølging fra NAV, vil ha behov for oppfølging slik arbeidsmarkedet ventes å bli denne høsten og utover i neste år. Krisen vil også innebære et mer utfordrende arbeidsmarked for de som allerede var ledige da krisen brøt ut. I slutten av mai hadde 45 500 av de som var helt ledige eller arbeidssøkere på tiltak vært registrert som arbeidssøkere i over et halvt år, og mer enn halvparten av disse hadde vært registrert som arbeidssøkere i over ett år.



I en situasjon hvor langt flere har behov for bistand fra NAV enn ellers, er det viktig å finne gode løsninger som kan hjelpe mange. Arbeidsplassen.no er en digital plattform som gjør det enklere for arbeidssøkere og arbeidsgivere å finne hverandre. I dagens situasjon kan det bli ekstra viktig å videreutvikle digitale løsninger, f.eks. i form av digitale jobbkubber, jobbmesser o.l. Mange av oss får i dag også erfaring med bruk av teams, zoom o.l. til møter og seminarer, som kanskje kan senke terskelen for å ta i bruk lignende verktøy også på andre områder.

Det er svært viktig at NAV nå følger situasjonen på arbeidsmarkedet tett framover og tilpasser sine virkemidler til utviklingen. Som vi har sett i denne artikkelen er det uvanlig stor usikkerhet knyttet til utviklingen videre og hvor høy ledigheten blir neste år. I en situasjon med høy ledighet og mange permitterte vil det eksempelvis være liten grunn til å frykte innlåsing av arbeidssøkere som deltar i tiltak, da det uansett er svært få jobber tilgjengelig. Det taler for økt bruk av lengre opplæringstiltak eller utdanning for ledige, slik at de står bedre rustet når arbeidsmarkedet bedrer seg igjen. I en situasjon med mange permitterte vil det trolig også være vanskeligere å få brukt tiltak som arbeidspraksis og lønnstilskudd fordi bedriftene i først omgang må prioritere å ta tilbake ansatte de har permittert. Når arbeidsmarkedet blir bedre og etterspørselen etter arbeidskraft øker vil disse vurderingene kunne endre seg. Også i dagens situasjon er det likevel noen bransjer som har behov for arbeidskraft, selv om antallet ledige stillinger er betydelig lavere enn normalt. For at arbeidsmarkedet skal fungere best mulig er det viktig å få formidlet ledig arbeidskraft til de arbeidsgiverne som har behov. NAV må også følge med på situasjonen i enkelte bransjer fortløpende og vurdere om det er mulig å formidle arbeidssøkere inn i jobber der arbeidsmarkedet bedrer seg, eventuelt ved omskolering eller andre virkemidler.

## Referanser

Bø, Tor Petter og Inger Håland (2017). «Unge på arbeidsmarkedet. Tilleggsspørsmål i Arbeidskraftundersøkelsen 2016» <https://ssb.brage.unit.no/ssb-xm-lui/handle/11250/2490235>

Folkehelseinstituttet 2020. «Covid-19-epidemien: Risiko, prognose og respons i Norge». <https://www.fhi.no/contentassets/c9e459cd7c-c24991810a0d28d7803bd0/2020.05.19-notat-om-ri-siko-og-respons.pdf>

Helsedirektoratet 2020. Samfunnsøkonomisk vurdering av smittevernstiltak – covid-19.

Horemans, MNarx, Nolan (2016). “Hanging in, but only just: part-time employment and in-work poverty throughout the crisis.” *IZA J Labor Stud* 5, 5 (2016). <https://doi.org/10.1186/s40174-016-0053-6>

Kavli, H.C, Nicolaisen, H. & Trygstad S. (2019) «Dualist employer responses to national regulations – the case of the Norwegian health care sector». I: Nicolaisen, H. Kavli, H.C. & Steen Jensen, R. (eds). *Dualization of part-time work – a story of labour market insiders and outsiders*. Great Britain, Policy Press

Nilsen, Ø. A og Reiso, K. H. (2014). «Scarring effects of early-career unemployment”. *Nordic Economic Policy Review*, 2014 (1)

NOU 2018: 2. Fremtidige kompetansebehov 1. Kunnskapsgrunnlaget. Avgitt til kunnskapsdepartementet 31. Januar 2017.

OECD (2018) *Investing in Youth: Norway*. *OECD Publishing*. Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264283671-en>

Skans, O. N. (2011). “Scarring effects of the first labour market experience.” *IZA discussion paper No. 5565*. Bonn: IZA

Vigtel (2016). «Endringer i tildeling av ytelser fra NAV». *Søkelys på arbeidsmarkedet* 2016(3).

von Simson, K. (2018), «Kunnskapsoversikt: Effekter av arbeidsmarkedstiltak mv på arbeidstilbud og sysselsetting, norske erfaringer»: *Rapport på oppdrag for Sysselsettingsutvalgets ekspertgruppe 2018*.

## Vedlegg

**Tabell V1. Antall sysselsatte etter bosted som prosent av totalt sysselsatte. Næringsgrupper. Etter fylke. 4. kvartal 2019.**

	Oslo	Nordland	Norge
01-03 Jordbruk, skogbruk og fiske	0 %	5 %	2 %
05-09 Bergverksdrift og utvinning	1 %	1 %	2 %
10-33 Industri	3 %	8 %	8 %
35-39 Elektrisitet, vann og renovasjon	1 %	2 %	1 %
41-43 Bygge- og anleggsvirksomhet	5 %	9 %	8 %
45-47 Varehandel, reparasjon av motorvogner	12 %	12 %	13 %
49-53 Transport og lagring	5 %	6 %	5 %
55-56 Overnattings- og serveringsvirksomhet	5 %	3 %	4 %
58-63 Informasjon og kommunikasjon	9 %	1 %	4 %
64-66 Finansiering og forsikring	3 %	1 %	2 %
68-75 Teknisk tjenesteyting, eiendomsdrift	11 %	4 %	6 %
77-82 Forretningsmessig tjenesteyting	6 %	3 %	5 %
84 Off.adm., forsvar, sosialforsikring	7 %	8 %	6 %
85 Undervisning	8 %	9 %	8 %
86-88 Helse- og sosialtjenester	17 %	24 %	21 %
90-99 Personlig tjenesteyting	6 %	3 %	4 %
00 Uoppgitt	1 %	0 %	1 %
<b>Totalt antall sysselsatte</b>	<b>375592</b>	<b>119290</b>	<b>2674400</b>

Kilde: SSB

**Tabell V2. Antall sysselsatte etter bosted som prosent av totalt sysselsatte. Næringsgrupper. Etter kommune. 4. kvartal 2019.**

	Moskenes	Aurland	Sykkylven	Trysil	Hemsedal	Norge
01-03 Jordbruk, skogbruk og fiske	17 %	4 %	2 %	5 %	6 %	2 %
05-09 Bergverksdrift og utvinning	1 %	1 %	1 %	0 %	0 %	2 %
10-33 Industri	8 %	6 %	34 %	5 %	5 %	8 %
35-39 Elektrisitet, vann og renovasjon	1 %	6 %	1 %	2 %	2 %	1 %
41-43 Bygge- og anleggsvirksomhet	11 %	12 %	8 %	11 %	13 %	8 %
45-47 Varehandel, reparasjon av motorvogner	8 %	7 %	11 %	12 %	12 %	13 %
49-53 Transport og lagring	5 %	5 %	4 %	4 %	2 %	5 %
55-56 Overnattings- og serveringsvirksomhet	11 %	10 %	2 %	6 %	9 %	4 %
58-63 Informasjon og kommunikasjon	1 %	1 %	1 %	1 %	1 %	4 %
64-66 Finansiering og forsikring	0 %	1 %	1 %	1 %	1 %	2 %
68-75 Teknisk tjenesteyting, eiendomsdrift	3 %	3 %	3 %	5 %	6 %	6 %
77-82 Forretningsmessig tjenesteyting	2 %	10 %	2 %	5 %	6 %	5 %
84 Off.adm., forsvar, sosialforsikring	3 %	3 %	3 %	5 %	4 %	6 %
85 Undervisning	5 %	9 %	8 %	8 %	7 %	8 %
86-88 Helse- og sosialtjenester	19 %	18 %	17 %	24 %	17 %	21 %
90-99 Personlig tjenesteyting	3 %	2 %	2 %	7 %	7 %	4 %
00 Uoppgitt	2 %	1 %	1 %	1 %	1 %	1 %
<b>Totalt antall sysselsatte</b>	<b>509</b>	<b>953</b>	<b>3949</b>	<b>3122</b>	<b>1388</b>	<b>2674400</b>

Kilde: SSB

# SYKEFRAVÆRET I NORGE DEN FØRSTE TIDEN ETTER PANDEMIUTBRUDDET

Av Jon Petter Nossen og Therese Sundell<sup>1</sup>

## Sammendrag

*Som ventet har pandemiutbruddet hatt en markant effekt på sykefraværet i Norge den første tiden. I perioden fra februar til april 2020 ble det påbegynt drøyt 31 000 sykefraværstilfeller med diagnosen koronavirusykdom (covid-19). Dette er fire ganger så mange som antall påviste koronatilfeller i Norge. Om lag halvparten av disse sykefraværstilfellene startet de første dagene etter 12. mars, da regjeringen besluttet nedstenging av skoler, barnehager og en rekke virksomheter og arrangementer.*

*Det ble også påbegynt drøyt 30 000 sykefraværstilfeller med tre andre diagnoser knyttet til luftveislidelser og allmenne/uspesifiserte lidelser, som alle har vært lite brukt ved sykefravær tidligere. Disse diagnosene har trolig blitt benyttet for personer som var i pålagt karantene, eller som engstet seg for å bli syke og kanskje tilhørte risikogruppene.*

*I alt ble det påbegynt 79 000 flere sykefraværstilfeller i uke 10–12 i år enn i fjor, det vil si nær en dobling. Økningen må imidlertid også sees i forhold til at det i løpet av et år starter omkring 1,3 millioner sykefraværstilfeller.*

*Pandemien førte til en økning i antall nye sykefraværstilfeller i alle aldersgrupper, fylker, næringer og yrker. Det er likevel en del forskjeller som trolig skyldes variasjon i hvor mange som ble permittert eller mistet jobben, og hvor mange som har hatt hjemmekontor.*

*Ifølge sykefraværstatistikken for første kvartal 2020, økte det totale sykefraværet med drøyt 10 prosent sammenlignet med første kvartal i fjor. Det ser ut til at de fleste koronarelaterte sykefraværene er kortvarige (godt over 80 prosent har under tre ukers varighet). Det ble også påbegynt 24 000 færre sykefraværstilfeller i uke 13–17 enn på samme tid i 2019. Hovedårsaken er nok at mange arbeidstakere på dette tidspunkt var blitt permittert eller hadde mistet jobben, men det har trolig også vært mindre sykefravær blant personer som har hatt hjemmekontor.*

.....  
<sup>1</sup> Takk til Ola Thune for tilrettelegging av datagrunnlaget.

## Innledning

I denne artikkelen skal vi undersøke hvilke konsekvenser koronapandemien hadde for sykefraværet de første månedene etter utbruddet i Norge, det vil si i perioden februar–april 2020. Formålet er å bidra til en samlet presentasjon av hvordan det norske velferds-systemet ble påvirket i den nokså kaotiske situasjonen den første tiden etter utbruddet, en situasjon som samfunnet i liten grad var forberedt på.

Utgangspunktet er antallet sykefraværstilfeller med diagnosen koronavirussykdom (covid-19) i den aktuelle perioden, som sammenlignes med antallet påviste covid-19 sykdomstilfeller. Vi vil også undersøke når i perioden det ble påbegynt flest sykefraværstilfeller med covid-19 som diagnose.

Deretter vil vi se på hvor mange *nye sykefraværstilfeller* det ble registrert med andre diagnoser, og sammenligne med tilsvarende tall for samme periode i 2019 og begynnelsen av 2020. Blant annet kan flere andre luftveisrelaterte diagnoser, for eksempel influensa, ha blitt påvirket. Mange har dessuten hatt behov for sykmelding som følge av pålagt karantene etter utenlandsbesøk eller nærkontakt med smittede. Slike tilfeller kan ha blitt registrert på flere ulike diagnoser, noe vi vil se nærmere på.

Det er sannsynlig at sykefraværet også har blitt påvirket av pandemiutbruddet på andre måter. For det første ble mange arbeidstakere permittert eller mistet jobben, og det ble derfor færre aktive arbeidsforhold, noe som alt annet likt vil gi færre sykefraværstilfeller. For det andre har mange jobbet på hjemmekontor, som antagelig har konsekvenser for sykefraværet deres i den perioden det gjelder (eventuelle langsiktige konsekvenser er ikke tema her). Vi kan dessuten ikke se bort fra at økonomiske insentiver har spilt en rolle: Først og fremst vil en del ha opptjent rett til sykepenger, men ikke dagpenger siden denne ytelsen har strengere opptjeningskrav. Dessuten kan enkelte som stod i fare for å bli permittert eller var i ferd med å miste jobben, ha foretrukket sykmelding fordi sykepenger gir høyere kompensasjon enn dagpenger. Dette har vi naturlig nok ingen informasjon om, men det kan være relevant for tolkningen av funnene.

Videre vil vi undersøke i hvilken grad ulike grupper har hatt forskjellig utvikling i antall nye sykefraværstilfeller i den aktuelle perioden. Her vil vi se på hvordan utviklingen har vært etter kjønn, alder, fylke, næring og yrke. Endelig vil vi gi noen tall for varigheten av sykefraværstilfeller med covid-19 som diagnose og de sannsynlige «karantene-diagnosene».

I diagnosesystemet ICPC-2, som benyttes av fastleger, ble diagnosen «Covid-19» (R991) innført fra 9. mars 2020 i kjølvannet av utbruddet i Norge. Senere ble denne splittet i to – «Covid-19 (mistenkt/sannsynlig)» (R991) og «Covid-19 (bekreftet)» (R992). Men siden dette skjedde forholdsvis sent, skiller vi ikke mellom de to diagnosene i artikkelen.<sup>2</sup> Dessuten har rådet vært å holde seg hjemme både for personer som er bekreftet smittet og mistenkt smittet (dersom de ikke skulle bli innlagt på sykehus).

### Fire ganger så mange sykefraværstilfeller med covid-19 diagnose som påviste smittetilfeller

Ifølge våre data fra NAVs sykmeldingsregister, ble det i perioden 21. februar til og med 26. april 2020 påbegynt 31 496 sykefraværstilfeller med diagnosen koronavirussykdom (covid-19).<sup>3</sup> Mens kvinner generelt har langt høyere sykefravær enn menn, er det nesten ingen kjønnsforskjell for denne diagnosen (drøyt 50 % er kvinner). I samme periode ble det ifølge Folkehelseinstituttet (FHI) påvist 7 610 tilfeller av koronavirussykdom i Norge (om lag 5 prosent av alle som var blitt testet på dette tidspunktet). Antall sykefraværstilfeller er altså fire ganger så høyt som antall påvist smittede. Men forskjellen er egentlig enda større, siden langt fra alle med påvist smitte er aktuelle for å bli sykmeldt, da en del av dem ikke er i arbeidsfør alder. I tillegg er det et fåtall sykefraværstilfeller (om lag 700) som startet med en annen diag-

<sup>2</sup> De aktuelle diagnosene i ICD-10 systemet som brukes av spesialister, er «Covid-19 med påvist virus» (U071) og «Covid-19 uten påvist virus» (U072). Disse er kodet om til ICPC-2 diagnose i tallene som oppgis i denne artikkelen.

<sup>3</sup> Selv om diagnosen covid-19 ikke ble mulig å benytte på sykmeldinger før 9. mars, har noen sykmeldinger blitt tilbakedatert før dette. Ifølge FHI er 21. februar prøvetakingsdatoen for det første påviste covid-19 tilfellet i Norge.

nose, men som senere har fått covid-19 som diagnose.<sup>4</sup>

Hva skyldes det store avviket mellom antall påviste tilfeller av covid-19 og antall sykefraværstilfeller med samme diagnose? Her er det flere faktorer som spiller inn: For det første er det reelle antall personer som er smittet av koronaviruset ukjent, og sannsynligvis har langt flere vært smittet enn det tallene fra FHI viser. Det kan dreie seg om personer som aldri har blitt testet, men også om andre som har fått viruset etter at de testet negativt. For det andre kan én person ha flere sykefraværstilfeller med den samme diagnosen, men vil sannsynligvis bare være med én gang i smittetallene. Dette viser seg bare å gjelde et fåtall (om lag 500) personer. En tredje forklaring er at sykmeldinger med diagnosen covid-19 både kan gjelde påvist og mistenkt virussykdom. Siden legene under pandemiutbruddet kunne sykmelde personer med mistenkt covid-19 per telefon eller ved e-konsultasjon på grunnlag av milde symptomer, er det sannsynlig at en god del av dem som ble sykmeldt med denne diagnosen ikke var smittet av viruset. Det er dessuten ingen automatikk i at de som får sykmelding med covid-19 diagnosen faktisk blir testet.

### I hvilken grad påvirkes sykefraværstilfeller med andre diagnoser?

Pandemien har konsekvenser for sykefraværet også utover denne ene diagnosen. Blant annet har personer som er i pålagt karantene etter utenlandsbesøk, eller etter å ha vært i nærkontakt med smittede, behov for sykmelding hvis de ikke har mulighet til å jobbe hjemmefra. Det har vært varierende diagnosepraksis for slike sykefraværstilfeller, og noen av dem, kanskje særlig den første tiden, kan ha blitt registrert med covid-19 som diagnose. Det gikk imidlertid ut en anbefaling fra helsemyndighetene om å registrere karantene-sykmeldinger med diagnosen «Engstelig for sykdom luftveier IKA<sup>5</sup>» (R27). Anbefalingen ble endret 4. mai 2020 til at slike tilfeller skal registreres med diagnosen «Risiko for sykdom IKA» (A23).

.....

<sup>4</sup> Mange av disse startet med en annen diagnose innen luftveislidelser. Om lag 900 sykefraværstilfeller startet med covid-19 som diagnose og har senere fått en annen diagnose.

<sup>5</sup> IKA står for «ikke klassifisert annetsteds».

Denne diagnosen ble trolig også benyttet av en del leger før dette. I tillegg har vi «Engstelig for sykdom IKA» (A27), som gjelder frykt for sykdom mer generelt. Vi vil derfor spesielt undersøke om det har vært en økning i sykefraværstilfeller med disse diagnosene, men også andre diagnoser i kapitlet for luftveislidelser samt øvrige diagnosegrupper.

### Datagrunnlag

Analysen er gjort med utgangspunkt i NAVs sykmeldingsregister. Registeret oppdateres månedlig og inneholder informasjon hentet fra alle innkomne sykmeldinger, både digitalt (fra fastlegene) og innsendt på andre måter (sykehus). Datagrunnlaget er alle sykmeldinger mottatt i perioden januar 2019 – mai 2020. Påfølgende sykmeldinger for samme person er kjedet sammen til ett sykefraværstilfelle, som knyttes til første sykmeldingsdato (startdato) og første diagnose. Vi sammenligner dels med tilsvarende periode i 2019 og dels med de siste ukene før pandemiutbruddet i Norge. Alle tall som oppgis er foreløpige og vil kunne avvike

### Endringer og tilpasninger i regelverk og systemer

Som følge av pandemien har det blitt gjort en del endringer og tilpasninger i regelverk og rutiner/systemer som kan ha betydning for sykefraværet. Blant disse er:

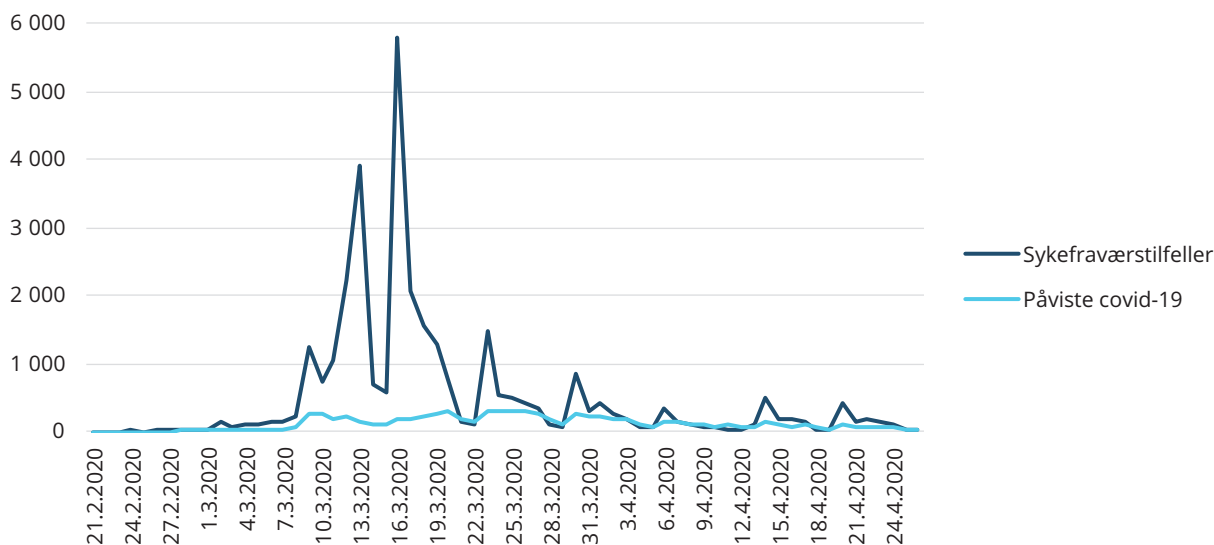
NAV gjør et unntak fra hovedregelen om at sykmelding krever personlig undersøkelse, og godtar sykmeldinger uten personlig fremmøte uavhengig av diagnose. Det gjøres også unntak fra regelen om at sykmeldinger ikke kan tilbakedateres.

Den første tiden etter utbruddet oppfordret helsemyndighetene personer som hadde mistanke om koronavirus om å ringe legekantoret i stedet for å møte opp fysisk. Det ble også åpnet opp for å gi sykmelding per telefon eller ved e-konsultasjon.

Fra 16. mars 2020 ble arbeidsgiverperioden for sykepenge ved koronarelatert sykefravær redusert fra 16 dager til 3 dager. Den såkalte ventetiden før selvstendig næringsdrivende og frilansere kan få sykepenge, ble også redusert fra 16 dager til 3 dager ved koronarelatert sykefravær.

Den 20. mars 2020 fikk NAV anledning til å fravike kravet om sykmelding, og arbeidstakerne fikk mulighet til å benytte egenmelding i hele arbeidsgiverperioden på 16 dager. Den generelle adgangen ble opphevet 1. juni 2020, men arbeidsgivere kan fortsatt velge å gi sine ansatte utvidet egenmeldingsrett.

**Figur 1.** Antall påviste covid-19 tilfeller etter prøvetakingsdato, og nye sykefraværstilfeller med covid-19 som første diagnose, etter startdato.



Kilde: Folkehelseinstituttet (FHI) og NAV

fra den offisielle sykefraværstatistikken, som ikke inkluderer selvstendig næringsdrivende og frilansere.<sup>6</sup> En annen mulig årsak til avvik er at det kan være et visst etterslep i innsending og opprettinger av sykmeldinger. Ved bare å benytte tall til og med april, samtidig som datagrunnlaget også inkluderer alle sykmeldinger som ble registrert i mai, skulle imidlertid etterslepet være beskjedent. For sammenligningens skyld tar vi også med tall fra FHI over påviste covid-19 tilfeller per dag (lastet ned 02.06.2020).

## Resultater

### Flest koronasykefravær startet rett etter regjeringens nedstenging av landet

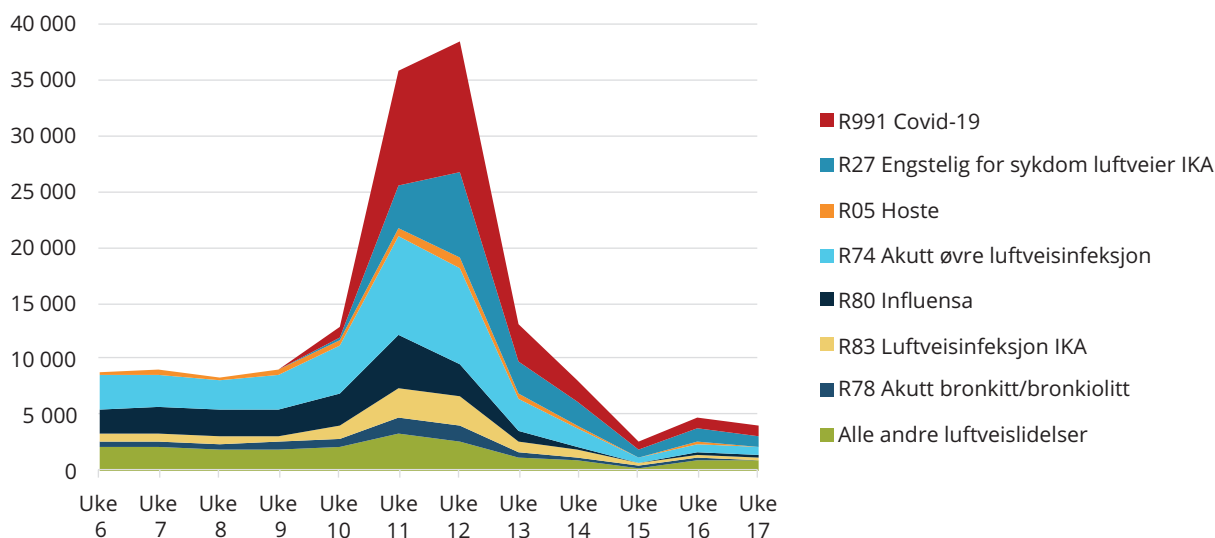
Det første påviste tilfellet av covid-19 i Norge er datert 21. februar 2020 (prøvetakingsdato). Fordi det er gitt mulighet til å tilbakedatere sykmeldinger, finnes det også noen få sykmeldinger fra omtrent samme tidspunkt, som dermed er flere uker før diagnosekoden for koronavirusykdom ble opprettet 9. mars. Fra 2. mars (uke 10) var det en merkbar økning både i påviste covid-19 tilfeller og i sykefraværstilfeller med

covid-19 som diagnose, og fra 9. mars (uke 11) økte antallet sykefraværstilfeller med covid-19 som diagnose dramatisk (figur 1).

Torsdag 12. mars, da regjeringen besluttet å stenge skoler, barnehager og en rekke virksomheter og arrangementer, økte antallet ytterligere. Denne dagen og de neste fem dagene ble det startet drøyt 15 000 nye sykefraværstilfeller med diagnosen covid-19, og antallet var dermed høyest i uke 11 og 12. Dette var samtidig med at antall permitteringer og søknader om dagpenger skjøt fart. Toppen ble nådd mandag 16. mars, med nær 6 000 nye sykefraværstilfeller. Dette står i motsetning til antall påvist smittede, som ikke økte nevneverdig i denne perioden. Det kan tyde på at dramatikken i situasjonen, som mer eller mindre samtidig berørte hele befolkningen, kan ha påvirket hvor mange som kontaktet lege og fikk sykmelding. Man kan også tenke seg at det i denne situasjonen var et økonomisk insentiv til å bli sykmeldt. Det er strengere opptjeningskrav for dagpenger enn for sykepenger, samtidig som sykepenger vil gi høyere kompensasjon enn dagpenger dersom man blir sykmeldt før permittering eller før arbeidsforholdet opphører (Nossen 2014; Godøy 2014). Det virker imidlertid lite sannsynlig at en sykmelding gitt over telefon eller ved e-konsultasjon ville bli forlenget utover 2–3 uker uten

<sup>6</sup> Det er også avvik fra statistikken over sykefraværstilfeller med diagnosen covid-19 som har blitt publisert de siste månedene på nav.no. Disse tallene er noe for høye.

**Figur 2. Nye sykefraværstilfeller etter startuke og enkeltdiagnose. Luftveislidelser. 2020.**



Kilde: NAV

at personen det gjelder tester positivt eller har mer alvorlige symptomer og plager som eventuelt tilsier innleggelse. Vi tror derfor ikke de økonomiske insentivene spiller noen større rolle her, men kan ikke utelukke at det har betydning i enkelte næringer og virksomheter.

Fra uke 13 gikk antallet nye sykefraværstilfeller med diagnosen covid-19 gradvis nedover. Dette kan ha flere årsaker, blant annet at antallet påviste covid-19 tilfeller også ble redusert. En annen faktor er at regjeringen fra 20. mars oppfordret arbeidsgivere til å godta egenmelding i hele arbeidsgiverperioden for sykepenger på 16 dager, og at egenmelding fra dette tidspunkt kan ha erstattet sykmelding i noen grad. Nedgangen må også sees i sammenheng med påsken, som falt i uke 15 i år og uke 16 i fjor.

### Dramatisk økning for flere andre luftveislidelser

Når det gjelder luftveislidelser utenom covid-19, viser det seg at det har vært en dramatisk økning i antall nye sykefraværstilfeller i den aktuelle perioden for flere ulike diagnoser (figur 2). Vi ser her på tall per uke og sammenligner uke 11–12, toppukene for nye sykefravær med covid-19 som diagnose, med uke 6–9, som er før pandemiutbruddet i Norge (uke 10 er i mindre grad preget av utbruddet). Dette er en periode da det fortsatt kan være mange korttidsfravær knyttet til

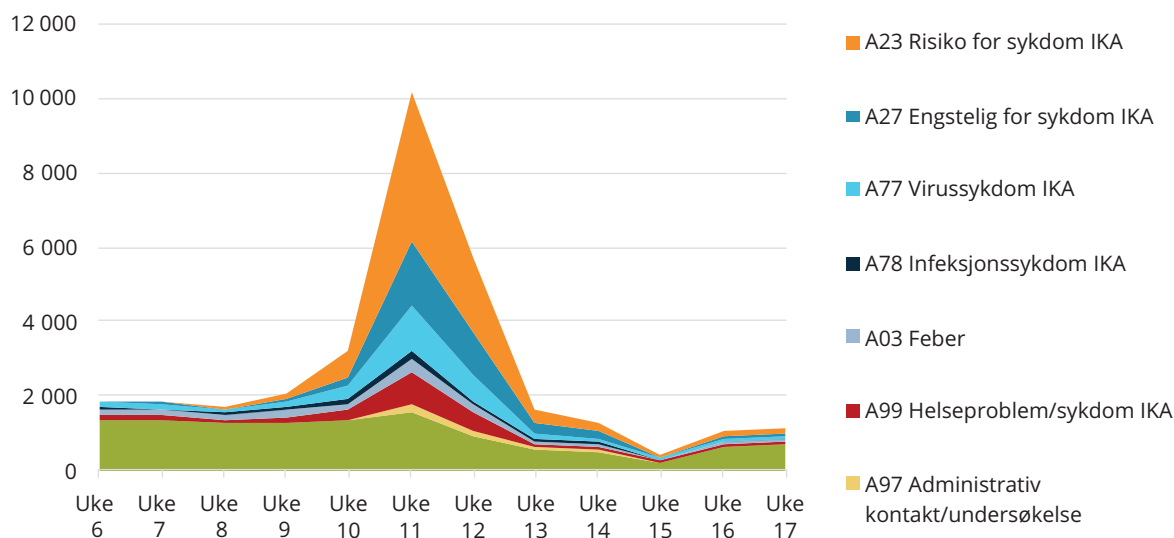
influenza og andre luftveislidelser. Influenzaepidemien vinteren 2019/2020 var imidlertid ikke spesielt kraftig og var på et litt lavere nivå enn året før i omfang og utbredelse.

For det første er det en betydelig økning for de diagnosene vi antar det vil være lettest å forveksle med koronavirusssykdom. Dette må sees i sammenheng med at helsemyndighetene rådet alle med akutt luftveisinfeksjon eller andre symptomer fra øvre luftveier (sår hals, hoste, snørr) til å isolere seg hjemme og ikke gå på jobb. Økningen gjelder blant annet diagnosene «Hoste» (R05), «Akutt øvre luftveisinfeksjon» (R74) og «Luftveisinfeksjon IKA<sup>7</sup>» (R83), samt til en viss grad «Influensa» (R80).

Det er også en svært stor økning for «Engstelig for sykdommer luftveier IKA» (R27). Denne diagnosen ble i en periode anbefalt brukt for personer som hadde behov for sykmelding på grunn av pålagt karantene etter utenlandsbesøk eller etter nærkontakt med smittede. Det er kanskje noe overraskende at det slår så sterkt ut, selv om kravet om karantene etter utenlandsopphold ble innført med tilbakevirkende kraft og dermed fikk virkning for flere. En mulig forklaring er at

<sup>7</sup> IKA står for «ikke klassifisert annetsteds».

**Figur 3. Nye sykefraværstilfeller etter startuke og enkeltdiagnose. Allmenne og uspesifiserte lidelser. 2020.**



Kilde: NAV

legene kan ha benyttet diagnosen også for pasienter som fryktet at de var smittet og ønsket sykmelding, kanskje fordi de tilhørte risikogruppene, men som ikke hadde symptomer som rettferdiggjorde bruk av diagnosen covid-19. For andre diagnoser innen luftveislidelser er det med noen unntak bare mindre endringer. Til sammen ble det i uke 10–13 påbegynt 73 000 flere sykefraværstilfeller med diagnose innen luftveislidelser enn i de samme ukene i 2019 (100 000 tilfeller mot 27 000). Av disse var det 26 000 tilfeller med covid-19 som diagnose. Fra uke 14 var det derimot færre sykefraværstilfeller knyttet til luftveislidelser enn i 2019, noe vi vil komme tilbake til senere.

### Sterk økning også for allmenne og uspesifiserte lidelser

Vi har også sett på i hvilken grad sykefraværet knyttet til andre diagnosegrupper enn luftveislidelser ble påvirket av pandemiutbruddet. Generelt var antall nye sykefraværstilfeller stabilt i uke 6–9 og på nivå med tilsvarende periode i 2019, men i uke 10 og særlig i uke 11 var det en markant økning for diagnosegruppen «allment og uspesifisert» (figur 3). Den enkeltdiagnosen som står for den største økningen er «Risiko for sykdom IKA<sup>8</sup>» (A23). Denne diagnosen har trolig

blitt brukt i en del tilfeller ved karantene, men antagelig også når personer i risikogruppene har ønsket sykmelding. Flere andre diagnoser i denne diagnosegruppen økte også, blant annet «Engstelig for sykdom IKA» (A27) og «Virussykdom IKA» (A77). Til sammen ble det påbegynt 14 000 flere sykefraværstilfeller i uke 10–12 enn i samme periode i 2019, knyttet til allmenne og uspesifiserte lidelser.

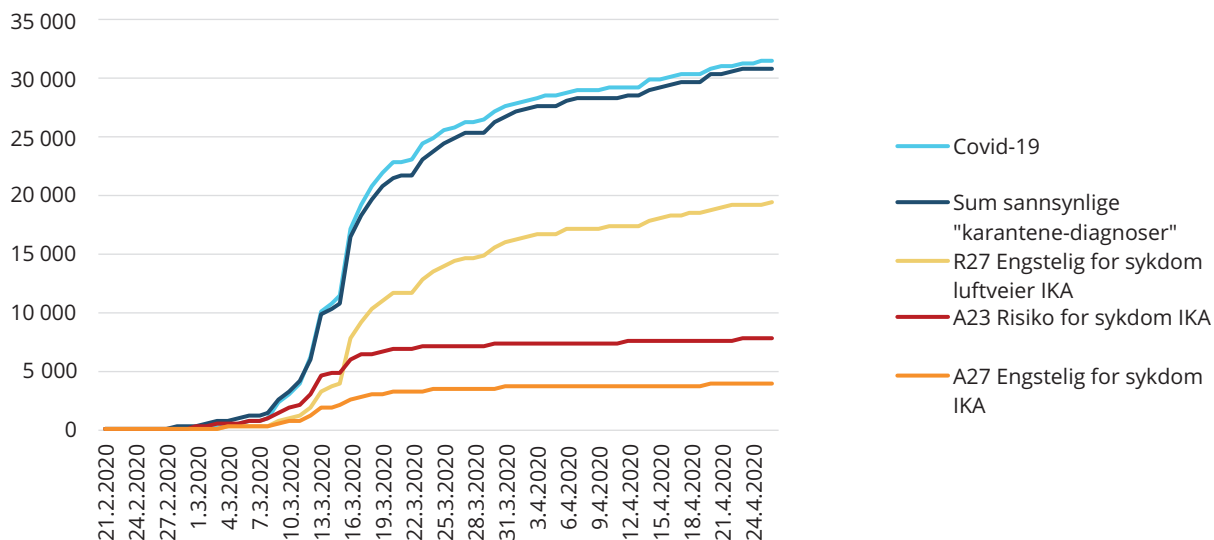
### Like mange sykmeldt på grunn av karantene som med mistenkt/påvist covid-19?

Ser vi på de tre diagnosene som mest sannsynlig har blitt brukt ved karantene eller for å beskytte risikogruppene, utgjør disse overraskende nok til sammen nesten nøyaktig like mange nye sykefraværstilfeller som covid-19 alene, med i overkant av 30 000 tilfeller (figur 4). Tilsvarende tall for de tre diagnosene i samme periode i 2019 var bare om lag 300. Selv om vi ikke kjenner den enkelte leges begrunnelse for å benytte diagnosene, stemmer mønsteret vi ser i figuren godt med at «Risiko for sykdom IKA» (A23) kan ha blitt brukt ved karantene den første tiden, mens «Engstelig for sykdom luftveier» (R27) overtok etter at denne diagnosen ble anbefalt benyttet ved karantene. Som nevnt kan for eksempel «engstelig»-diagnosene ha blitt benyttet også for personer som fryktet å være smittet og ønsket sykmelding, og som eventuelt tilhørte risikogruppene, men som ikke hadde

<sup>8</sup> IKA står for «ikke klassifisert annetsteds».



**Figur 4. Nye sykefraværstilfeller med covid-19 eller en sannsynlig «karantene-diagnose» som første diagnose, etter startdato. Kumulativt.**



Kilde: NAV

symptomer som rettferdiggjorde bruk av diagnosen covid-19. Vi kan heller ikke utelukke at en del personer med karantene har blitt registrert med covid-19 som diagnose. Også for «karantene-diagnosene» er kjønnsforskjellen liten (51 % er kvinner).

### Færre sykefraværstilfeller enn normalt de neste ukene

For de øvrige diagnosegruppene til sammen var antall nye sykefraværstilfeller svært stabilt den første tiden etter pandemiutbruddet (figur 5). Totalt sett lå antall nye sykefraværstilfeller litt over tallene for 2019 i uke 10, men langt over i uke 11 og 12. Derimot finner vi noe overraskende at antall nye tilfeller i uke 13–15 var *lavere* enn i 2019. Her må vi være klar over at tallene påvirkes av påsken, som kom i uke 15 i år mot uke 16 i 2019. Men allerede fra uke 12 var det en markant nedgang i antall nye tilfeller knyttet til andre diagnoser enn luftveislidelser. Årsakene kan være flere: For det første var mange på dette tidspunkt permittert eller hadde mistet jobben, slik at de var mindre aktuelle for å bli sykmeldt.<sup>9</sup> For det andre var mange arbeidstakere

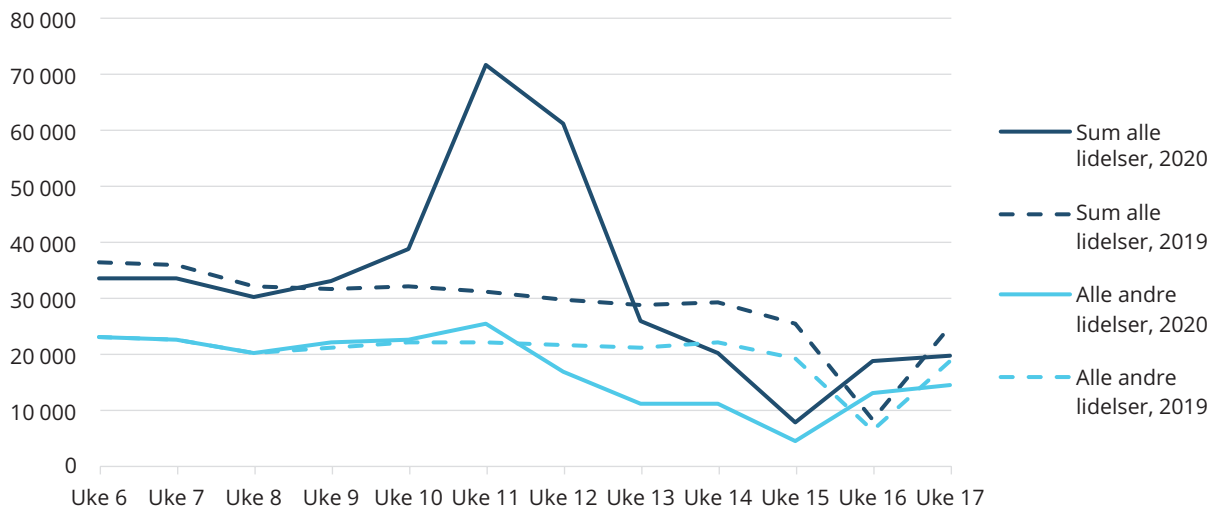
pålagt hjemmekontor og hadde kanskje ikke det samme behovet for sykmelding som i en normal arbeidssituasjon. På hjemmekontor kan det for eksempel bli mindre stress og færre arbeidskonflikter (i hvert fall på kort sikt), og færre vil bli involvert i trafikkulykker eller andre uforutsette hendelser. For det tredje kan utvidet mulighet til egenmelding i 16 dager ha ført til at egenmelding i noen tilfeller har erstattet sykmelding. Tall for egenmeldt sykefravær i første kvartal (kilde: SSB) tyder ikke på at dette har skjedd i stor grad, men vi vet ikke om det kan ha blitt mer vanlig i april/mai.

Totalt sett ble det påbegynt om lag 79 000 flere sykefraværstilfeller i uke 10–12 i 2020 enn i 2019, det vil si nesten en dobling (172 000 mot 93 000). I løpet av et år starter det normalt omkring 1,3 millioner sykefraværstilfeller, så i et slikt perspektiv er økningen mindre dramatisk. I de påfølgende ukene (13–17) var det som nevnt motsatt: I denne perioden var det 24 000 *færre* nye tilfeller enn i 2019 (93 000 mot 118 000).

Som nevnt var det omtrent like mange nye sykefraværstilfeller med covid-19 eller en «karantene-diagnose» for kvinner og menn. Også når vi ser på alle sykefraværstilfeller samlet etter kjønn, finner vi liten forskjell i økningen i antall fra uke 9 til uke 11 (figur

<sup>9</sup> Også helt eller delvis arbeidsledige med dagpengerettigheter (inkl. permitterte) kan bli sykmeldt og motta sykepenger, selv om de ikke er med i den ordinære sykefraværstatistikken. Det gjelder også selvstendig næringsdrivende og frilansere.

**Figur 5.** Nye sykefraværstilfeller etter startuke. I alt og alle andre diagnoser enn luftveislidelser og allmenne/ uspesifiserte lidelser. 2019 og 2020.

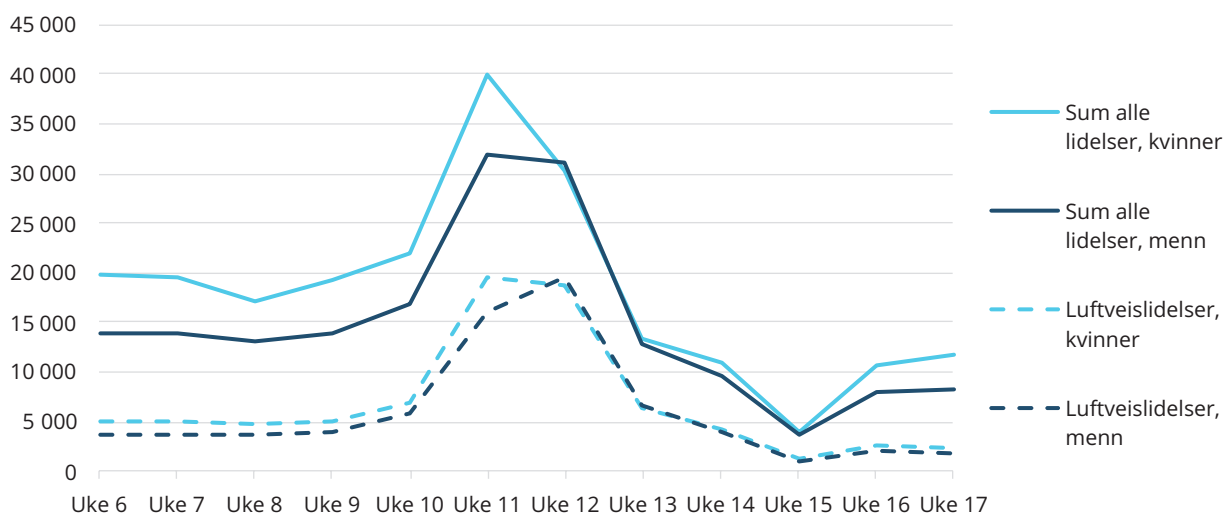


Kilde: NAV

6). I uke 12 har imidlertid kvinner en betydelig nedgang som vi ikke ser for menn. Dette medfører at kjønnsforskjellen i antall nye sykefraværstilfeller er borte både i uke 12 og de påfølgende ukene (da også menn har en markant nedgang). Vi ser det samme når vi bare ser på luftveistilfeller. Siden flere menn enn kvinner ble permittert eller mistet jobben, er dette noe overraskende. En mulig forklaring er at færre menn

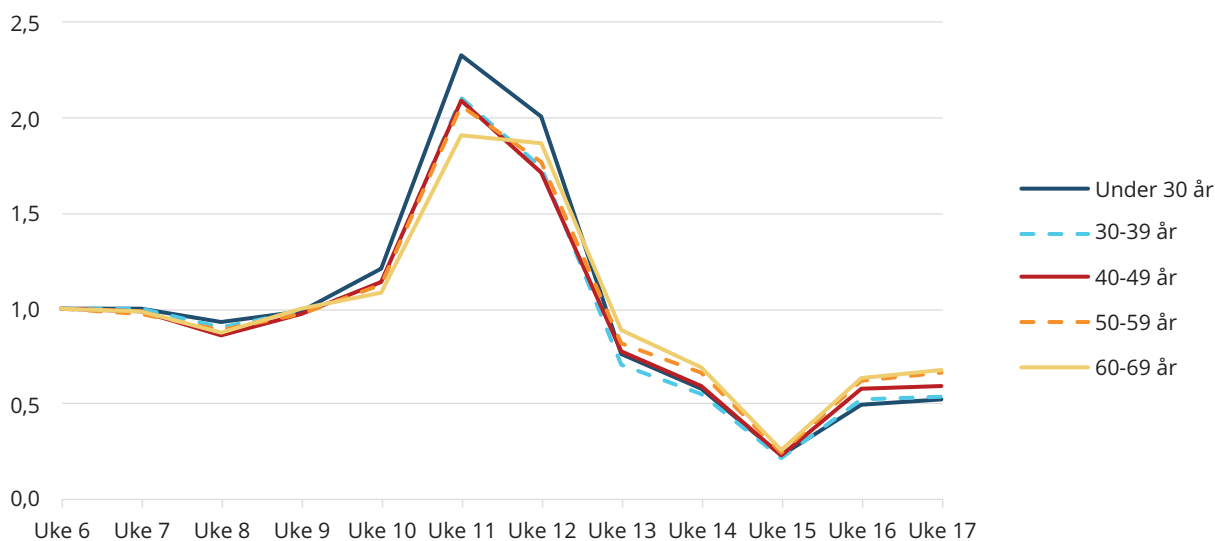
enn kvinner kan ha hatt hjemmekontor, eller at hjemmekontor har bidratt til å redusere sykefraværet spesielt mye for kvinner. Samtidig ser det ut til at kjønnsforskjellen i nye sykefraværstilfeller var tilbake etter påske, og i uke 17 var nesten på samme nivå som før pandemiutbruddet (selv om antall nye sykefraværstilfeller i uke 17 var lavere både for kvinner og menn).

**Figur 6.** Nye sykefraværstilfeller etter startuke og kjønn. I alt og luftveislidelser. 2020.



Kilde: NAV

**Figur 7. Nye sykefraværstilfeller etter startuke og alder. Indeksert (uke 6=1). 2020.**



Kilde: NAV

### Størst økning blant dem under 30 år

Som man kunne forvente, slo pandemiutbruddet markant ut på antall sykefraværstilfeller i alle aldersgrupper, med om lag en dobling fra uke 9 til uke 11 (figur 7). Det er likevel noen interessante nyanser. Merk at tallene her er indekserte, slik at det vi ser på er *relative endringer* i forhold til uke 6. Årsaken er at dette gjør det lettere å sammenligne grupper av ulik størrelse. Økningen ser noe overraskende ut til å ha vært størst i aldersgruppen under 30 år. Dette kan henge sammen med at den yngste aldersgruppen ofte har en type arbeid som ikke kan utføres på hjemmekontor, eller hvor det kan være større risiko for smitte. Det spiller muligens også en rolle at mange i denne aldersgruppen kan ha rett til sykepengen uten å ha rett til dagpenger, siden sistnevnte ytelse har høyere opptjeningskrav. Aldersgruppen over 60 år skiller seg også noe ut med den laveste veksten i uke 11, men noe mindre nedgang enn de andre aldersgruppene de påfølgende ukene. Dette er imidlertid en forholdsvis liten gruppe som også kan ha hatt en høy andel med hjemmekontor i perioden vi ser på.

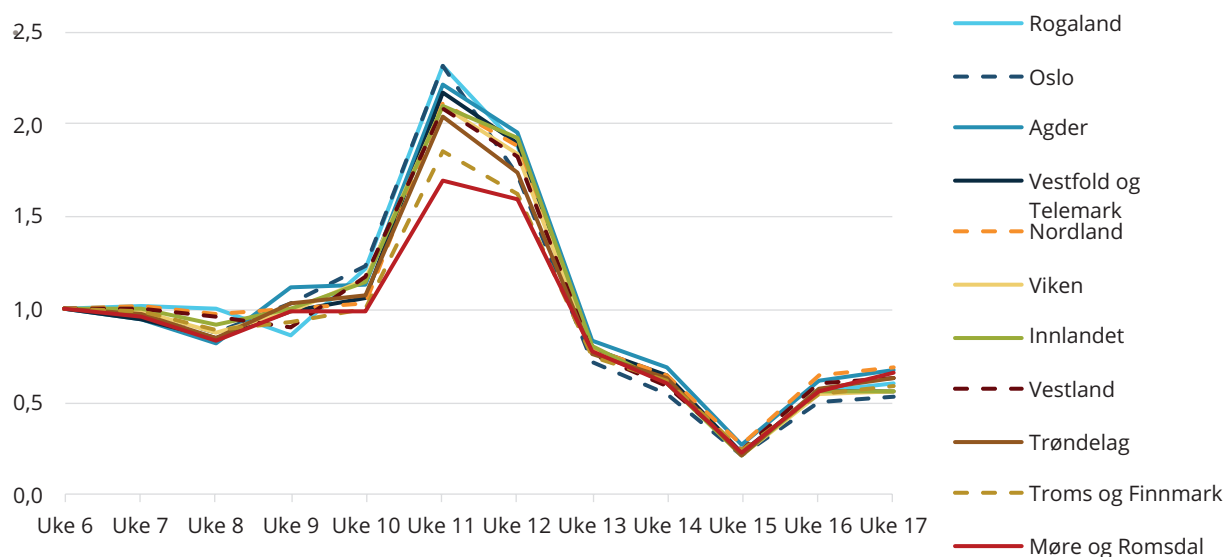
Fylkesfordelte tall viser også relativt små forskjeller, men vi ser at Møre og Romsdal, Troms og Finnmark og til dels Trøndelag skiller seg ut med noe lavere økning i uke 11 og 12 (figur 8). Lave smittetall i deler

av landet og innføringen av egne karantenerregler i de fleste kommuner i Nord-Norge og Møre og Romsdal, kan nok forklare noe av forskjellen. Oslo og Rogaland har den største økningen i nye sykefraværstilfeller. Oslo har gjennom hele perioden vært blant fylkene med flest smittede og personer i karantene, og det er derfor naturlig å forvente en relativt stor økning i antall nye sykefraværstilfeller her. Rogaland derimot har hatt langt færre smittede, men likevel like stor økning i antall nye sykefraværstilfeller som Oslo.

### Størst økning i bygg og anlegg og varehandel

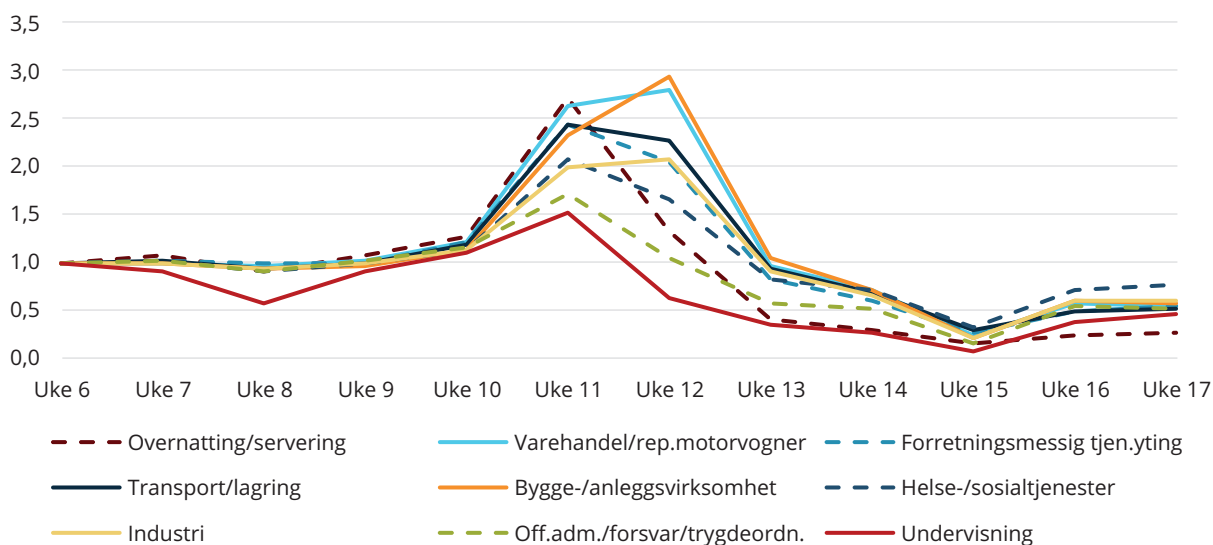
Når det gjelder fordeling etter næring, viser tallene noe større variasjon (figur 9). Økningen i uke 11 og 12 samlet sett var størst i bygge- og anleggsvirksomhet og varehandel. I begge disse næringene ble mange tidlig permittert, noe vi kommer tilbake til ved omtale av yrke. Transport og lagring hadde også en stor økning begge ukene, mens overnatting og servering lå høyt i uke 11, men godt under gjennomsnittet deretter, noe som kan skyldes at næringen ble så godt som helt nedstengt som følge av pandemiutbruddet. Den klart minste økningen finner vi i undervisning og offentlig administrasjon, som begge i stor grad gikk over til hjemmekontor.

**Figur 8. Nye sykefraværstilfeller etter startuke og fylke. Indeksert (uke 6=1). 2020.**



Kilde: NAV

**Figur 9. Nye sykefraværstilfeller etter startuke og næring. Indeksert (uke 6=1). 2020. Utvalgte næringer.**



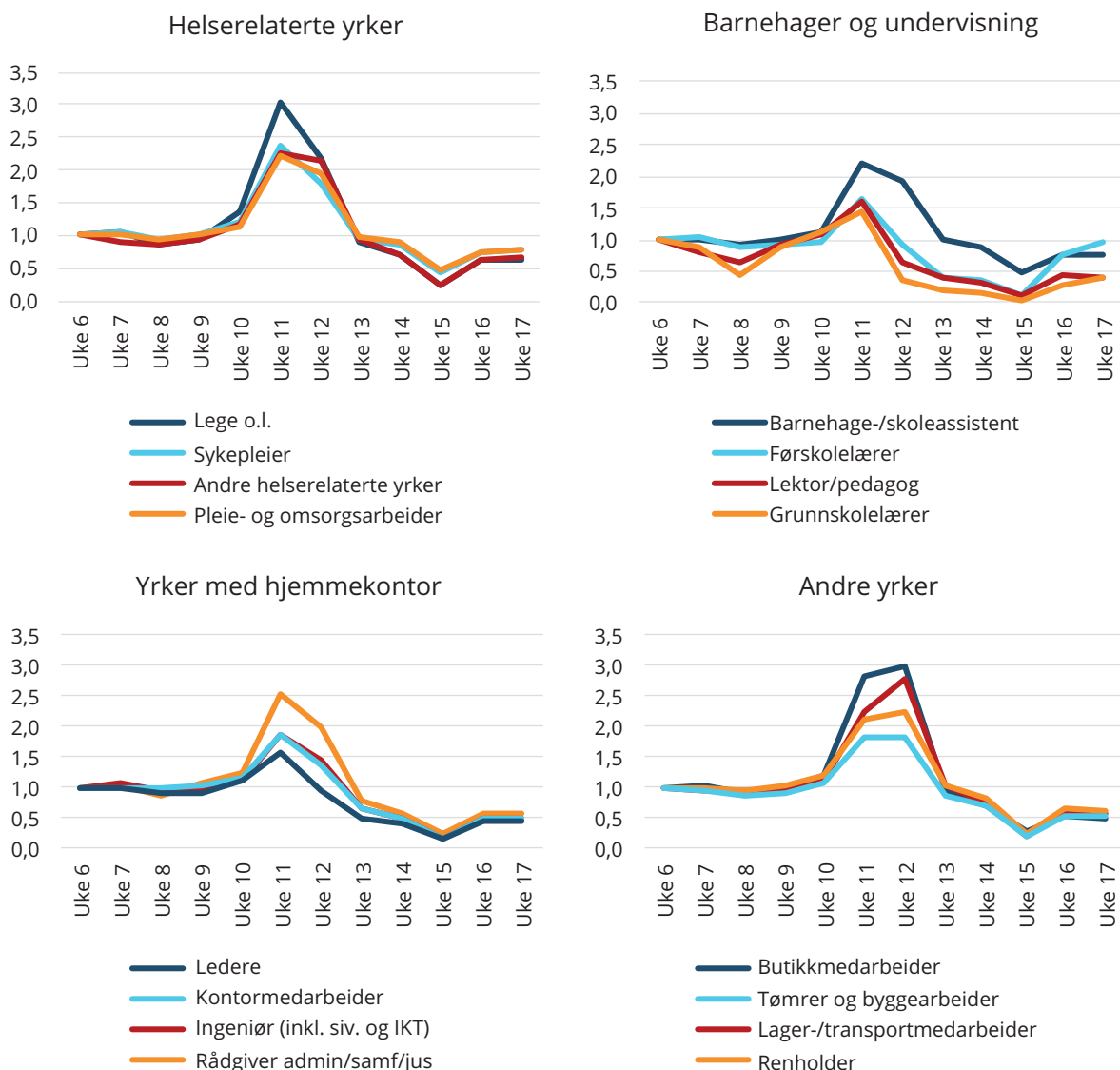
Kilde: NAV

### Leger er blant yrkesgruppene med størst økning i nye sykefravær

Koronautbruddet har truffet de ulike yrkesgruppene skjevt og på ulike måter. Noen yrkesgrupper har blitt nedstengt, mens andre er betegnet som samfunnskritiske og har derfor ikke blitt nedstengt, eller har blitt oppfordret til å benytte hjemmekontor. Samtidig har mange blitt permittert eller har mistet jobben. Dette

kan ha bidratt til ulik utvikling i sykefraværet. Yrker innenfor barnehage og undervisning, som ble stengt 12. mars, hadde en forholdsvis liten økning i antall nye sykefraværstilfeller i uke 11. Deretter falt det raskt til under halvparten av nivået i uke 6 (figur 10). Helserelevante yrker, som sykepleier og pleie- og omsorgsarbeider, har hatt mer enn en dobling av antall nye sykefraværstilfeller. Legene skiller seg ut med en

**Figur 10.** Nye sykefraværstilfeller etter startuke og yrke. Indeksert (uke 6=1). 2020. Utvalgte yrker.



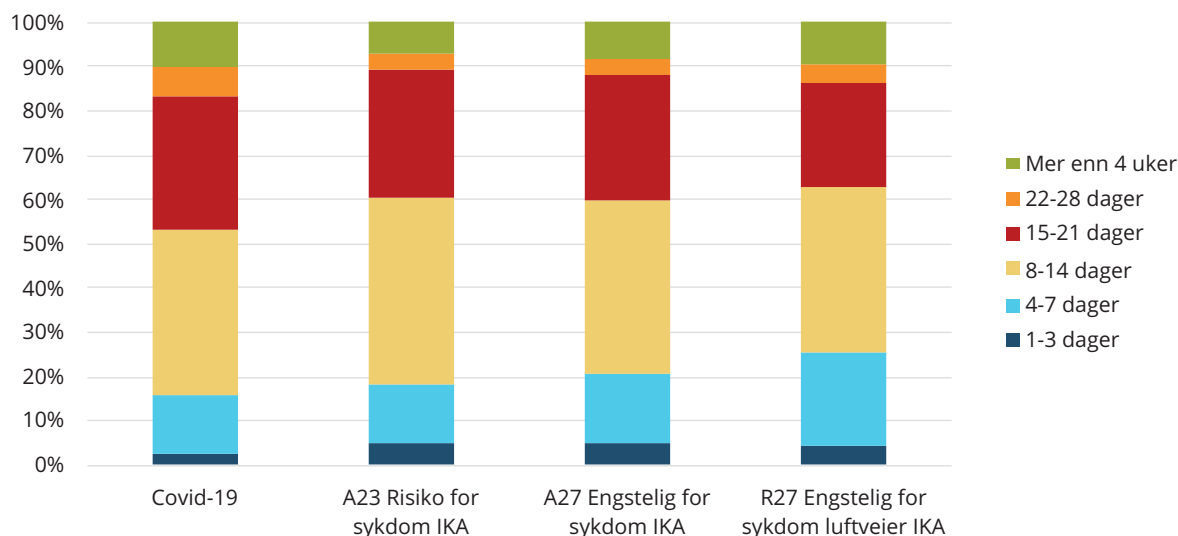
Kilde: NAV

tredobling, riktignok fra et lavt nivå i utgangspunktet. Den store økningen kan også ha sammenheng med at mange innenfor helsesektoren ble tidlig utsatt for smitte og raskt sykmeldt ved lette symptomer, eller sendt i karantene ved kontakt med en smittet person. De har dessuten en mindre nedgang enn mange av de andre gruppene etter toppen i uke 11 og 12, noe som trolig også reflekterer at de ikke har kunnet benytte hjemmekontor.

Yrker som vi antar i stor grad har gått over til hjem-

mekontor, har også mindre økning og få nye sykefraværstilfeller fra uke 13 og utover. Et unntak er ledere, som hadde stor økning i antall tilfeller. Dette er noe overraskende siden de også har hatt en høy andel permitterte. Svært mange butikkmedarbeidere ble også permittert, men samtidig ble mange i dagligvarehandelen værende på jobb. Denne gruppen som helhet har hatt en stor økning i nye tilfeller. En mulig forklaring er at mange butikkansatte med lettere symptomer valgte å be om sykmelding. Dette var i så fall i tråd med myndighetenes anbefaling, men ble kanskje fulgt

**Figur 11.** Sykefraværstilfeller med covid-19 eller en sannsynlig «karantene-diagnose» som første diagnose, etter varighet i kalenderdager. Prosent. Tilfeller som startet 21.2–31.3.2020.



Kilde: NAV

i spesielt stor grad av butikkansatte som fryktet å bli koronasmittet eller som ville unngå å smitte kunder. Også tømrere og andre byggarbeidere hadde en sterk økning i antall sykefraværstilfeller, samtidig som disse yrkene ble hardt rammet av permitteringer i begynnelsen. Det kan altså se ut til å være et mønster i at yrker med mange permitteringer også hadde stor økning i nye sykefraværstilfeller. Renholdere og transportarbeidere hadde derimot en mer moderat økning i nye sykefraværstilfeller.

### Varigheten ser ut til å være relativt kort

Når det gjelder varigheten av de koronarelaterte sykefraværstilfellene, er det naturlig å anta at de i stor grad vil være kortvarige. Ifølge helsemyndighetene får de fleste med koronavirusykdom bare lette symptomer som går relativt raskt over. Vi vet imidlertid ikke sikkert om dette er tilfelle også for *sykefraværene* med denne diagnosen. Karantene-sykemeldingene kan også forventes å være relativt kortvarige, siden karantenetiden først var 14 dager og senere ble redusert til 10 dager. NAVs sykmeldingsdata kan si noe om varighet, men siden det har gått forholdsvis kort tid siden pandemiutbruddet, må vi være forsiktige med å trekke for raske konklusjoner. Vi kan ikke utelukke at det er et visst etterslep i innsending og oppretting av sykmeldinger, og har derfor begrenset oss til å se på syke-

fraværstilfeller som startet i februar–mars 2020. For de koronarelaterte diagnosene (covid-19 og de sannsynlige «karantene-diagnosene») hadde mellom 83 og 89 prosent av tilfellene en varighet på tre uker eller mindre (figur 11). Det ser altså ut til at selv om det er mange slike sykefraværstilfeller, har de fleste av dem relativt kort varighet, og de vil dermed ha en mer begrenset betydning for sykefraværet målt i antall tapte dagsverk.<sup>10</sup>

Figuren viser også at en del av tilfellene har en varighet på under en uke, eller så kort som 1–3 dager. Vi ser ikke bort fra at legen noen ganger gir sykmelding for en så kort periode dersom det bare dreier seg om mistenkt covid-19 og lettere symptomer. Men kort varighet kan også skyldes at en sykmelding følger etter en egenmelding. Mange har normalt rett til egenmelding i 8 dager, og tilpasninger av regelverket etter pandemiutbruddet gjorde at det ble mulig å ta egenmelding i hele arbeidsgiverperioden for sykepenger på 16 dager. Vi har ikke hatt mulighet til å undersøke om det faktisk har vært en egenmelding forut for de korte sykefraværstilfellene.

<sup>10</sup> Det at få av sykefraværstilfellene er graderte trekker i motsatt retning, men det vil ha mindre betydning for antall tapte dagsverk enn varigheten.

### **Markant økning også i sykefraværsstatistikken for første kvartal**

Datagrunnlaget som er benyttet her har ikke gitt et fullstendig bilde av sykefraværet. Blant annet har vi ikke sett på om pågående sykefraværstilfeller før pandemiutbruddet ble påvirket på noen måte, for eksempel ved at de fikk lengre varighet. Dette (samt gradering) fanger derimot den offisielle sykefraværsstatistikken opp, og vi vil derfor avslutte med å si noe om tallene for første kvartal 2020 som nettopp er publisert. Selv om det bare er de tre siste ukene i første kvartal som er påvirket, siden den store økningen kom først et stykke ut i mars, omfatter dette hele uke 10–12 da antall nye sykefraværstilfeller var høyere enn i 2019, samt uke 13 og de første to dagene i uke 14.

Det totale sykefraværet var i første kvartal på 7,3 prosent, en økning på drøyt 10 prosent fra første kvartal i fjor. Det legemeldte sykefraværet økte med 11 prosent til 6,1 prosent. Det egenmeldte sykefraværet økte derimot lite, til tross for utvidet rett til egenmelding.

Det var altså en klar effekt av koronautbruddet på sykefraværet i første kvartal også målt som andelen tapte dagsverk. Koronasituasjonen vil kunne ha en merkbar effekt også i andre kvartal, men dette er usikkert. Varighetstallene vist over, sammen med det faktum at relativt få koronarelaterte sykefravær startet etter 20. mars, tyder på at effekten vil bli mindre enn i første kvartal. Det er imidlertid ekstra usikkert siden mange virksomheter fortsatt er helt eller delvis nedstengt og mange fortsatt jobber på hjemmekontor. De mange permitteringene spiller også inn, siden de fører til redusert behov for sykmelding, men likevel teller med i avtalte dagsverk slik SSB definerer det, så lenge permitteringen har vart i under 3 måneder. Hvordan den ekstraordinære situasjonen vi er inne i påvirker sykefraværstallene framover, er dermed svært usikkert. Skulle det bli en ny pandemibølge til høsten eller vinteren, kan vi dessuten komme til å oppleve en ny økning.

### **Referanser**

Godøy, Anna (2014) «Sykefravær og permitteringer i bygg og anlegg etter finanskrisen». *Søkelys på arbeidslivet*, 31 (04), 296–310.

Nossen, Jon Petter (2014) «Utviklingen i sykefraværet: Betydningen av arbeidsmarkedet, gradering og regelendringer». *Arbeid og velferd*, 2, 75–88.





# FORSKUDDSBETALINGER AV DAGPENGER UNDER KORONAKRISEN – 1 AV 3 DAGPENGE-SØKERE MOTTOK FORSKUDD DEN FØRSTE MÅNEDEN

Frøydis M. Bakken og Eugenia Vidal-Gil

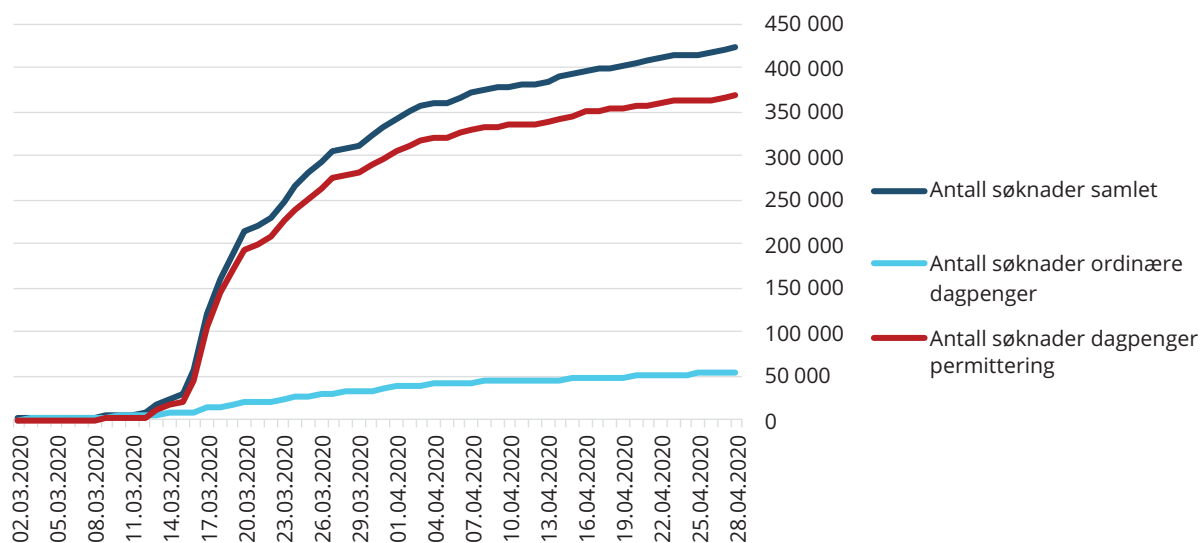
## Sammendrag

*Nedstengingen av Norge fra 12. mars 2020 for å dempe koronasmitten førte til en drastisk økning i arbeidsledigheten og søknader om dagpenger. For å sikre at de permitterte og arbeidsledige fikk penger raskt, ble det 30. mars 2020 innført en ny ordning for forskuddsutbetaling av dagpenger på nav.no.*

*Fra 30. mars til 28. april mottok om lag 132 000 personer forskudd på dagpenger. Dette tilsvarer 4,7 prosent av arbeidsstyrken, og utgjør 36 prosent av alle som hadde søkt om dagpenger siden 12. mars. Det ble utbetalt i underkant av 2 milliarder kroner den første måneden. I gjennomsnitt fikk mottakerne av forskudd utbetalt 14 800 kroner.*

*Vår analyse tyder på at de som har hatt mest behov for inntektssikring, har benyttet seg av forskuddsordningen i størst grad. Blant de med lavere utdanning og innvandrere, som mottok et lavere forskuddsbeløp enn gjennomsnittet, fant vi høyest andel mottakere av forskudd. Disse to gruppene har også en lavere andel registrert som delvis ledig, som innebærer at flere av dem har fått redusert arbeidstiden med 100 prosent og dermed mistet all arbeidsinntekt. De yngste skiller seg imidlertid ut. De har både lavest utbetalt forskuddsbeløp, lavest andel mottakere av forskudd og flere av dem er registrert som helt ledig. Bare 25 prosent av de mellom 18 og 24 år som søkte om dagpenger, mottok forskudd.*

*Andelen mottakere av dagpengeforskudd var høyest innen reiseliv og transport og blant ledere. Disse to yrkesgruppene hadde også høyest antall registrerte arbeidssøkere i prosent av arbeidsstyrken ved utgangen av april. Det er imidlertid store forskjeller i andel forskuddsmottakere i hver yrkesgruppe. Sammenhengen mellom mottatt beløp, andel registrert som delvis ledig og andel mottakere er også mindre tydelig etter yrke. Ordningen med forskuddsutbetaling av dagpenger er helt ny. Det er derfor ikke sikkert alle dagpengesøkere hadde kjennskap til muligheten for forskuddsutbetaling av dagpenger. Forskjellene kan derfor gjenspeile ulike kjennskap til ordningen i de ulike gruppene av dagpengesøkere.*

**Figur 1. Kumulert antall innsendte søknader om dagpenger per dag.**

Kilde: NAV

## Innledning

Torsdag den 12. mars ble det innført omfattende tiltak for å begrense smittespredningen av koronaviruset i Norge. Dette rammet ulike deler av arbeidsmarkedet hardt. Kultur- og idrettsarrangementer ble forbudt. Det ble innført reiserestriksjoner, noe som rammet reiselivsbedrifter og transportsektoren som hoteller, fly og taxi. Folk ble bedt om å holde seg mest mulig hjemme, noe som også innebar å jobbe hjemmefra når det var mulig. Mange virksomheter, som frisører, tannleger, treningssentre og andre personlige tjenesteytere måtte stenge. Det ble også innført strenge smittevernstiltak for å drive andre virksomheter, som i restaurant- og utelivsbransjen, noe som førte til lav omsetning eller stenging. Innføringen av disse koronatiltakene førte til en dramatisk økning i registrerte arbeidssøkere og søknader om dagpenger ved arbeidsledighet og permittering.

Fra koronatiltakene ble iverksatt 12. mars og til 19. mars mottok NAV over 180 000 søknader om dagpenger, i all hovedsak ved permittering. Dette er 20 000 flere søknader enn NAV mottok gjennom hele 2019. Innen 26. mars hadde antallet nye dagpengesøknader steget til nesten 290 000 (figur 1). Den høye arbeidsledigheten som fulgte av koronapandemien og virkningene av de tiltakene som ble iverksatt, førte til

at Stortinget endret regelverket for dagpenger ved arbeidsledighet og permittering, slik at staten skulle ta en større del av regningen. NAV hadde ikke kapasitet til å møte en slik drastisk økning i søknader om dagpenger. I tillegg hadde NAV behov for tid til å implementere regelverksendringene i saksbehandlingssystemene. For å sikre at de permitterte og arbeidsledige ikke skulle gå uten penger i påvente av å få sin dagpengesøknad behandlet, ble ordningen om forskudd på dagpenger vedtatt 27. mars og satt i verk 30. mars 2020. Ordningen med forskuddsutbetaling av dagpenger er automatisert og enklere enn ordinær saksbehandling av dagpenger.

Fra 12. mars til 28. april søkte 372 000 personer i alderen 18 til 66 år om dagpenger, mens det var 132 000 utbetalte dagpengeforskudd per 28. april. Antall mottakere av dagpengeforskudd utgjør dermed 36 prosent av alle dagpengesøkere, noe som kan virke overraskende lavt. Spesielt dersom man tar utgangspunkt i at de fleste vil hente ut den kompensasjonen de har krav på fra et økonomisk rasjonelt perspektiv. Det kan imidlertid være flere grunner til at noen dagpengesøkere ikke har søkt om forskudd. For det første vil alle få pengene de har krav på til slutt, det vil si når de ordinære dagpengesøknadene er behandlet. Motivasjonen til de som har mottatt forskudd kan derfor

reflektere forskjeller i befolkningen som personlig økonomi, utdanning, alder eller yrke og hvor akutt behovet for økonomisk støtte fra NAV er.

Tidligere analyser av arbeidsmarkedet under koronakrisen har vist at det er en sosial dimensjon knyttet både til risiko for oppsigelse og permittering, og det er arbeidstakerne med de laveste inntektene og den svakeste husholdningsøkonomien som har vært mest utsatt den første tiden etter covid-19-utbruddet (Bratsberg m.fl. 2020). Koronapandemien har også rammet det som tidligere har vært definert som trygge jobber, og mange som nå har blitt registrert som arbeidssøkere har hatt lite å gjøre med NAV tidligere. Dersom de har god økonomi, vil mange kanskje ikke ta seg bryet med å søke om forskudd, men vente på at dagpengesøknaden blir behandlet og på de ordinære dagpengeutbetalingene.

En generell hypotese kan være at alder og livsfase kan ha betydning for behovet for å søke om forskudd på dagpenger ved helt eller delvis bortfall av lønnsinntekt. Typisk vil eldre hatt bedre mulighet for å bygge seg opp en økonomisk buffer for uforutsette hendelser enn yngre. De vil da ha bedre økonomi og mindre behov for å søke om forskudd. Forskudd på dagpenger kan søkes kun på nav.no, og en annen hypotese kan derfor være at dette har vært et hinder for noen med lite digital kompetanse eller som ikke har elektronisk ID. Det er også mulig at de med korte permitteringer har valgt å vente til dagpengesøknaden er ferdigbehandlet og ikke har benyttet muligheten for forskuddsutbetaling.

For å forklare den relativt lave andelen mottakere av forskudd på dagpenger, er det også et spørsmål om hvor godt ordningen med forskudd på dagpenger har vært kjent den første tiden etter innføringen 30. mars 2020. Og ikke minst hvor godt kjent den lange saksbehandlingstiden på ordinære dagpenger har vært fra og med 12. mars i år. Dette kan også ha betydning for hvor mange som har søkt om og mottatt forskudd. Før koronakrisen var ordinær saksbehandlingstid av dagpenger på rundt én måned.

Denne artikkelen er en deskriptiv analyse av bruken av forskudd på dagpenger. Ordningen med forskudds-

utbetaling av dagpenger er en ekstraordinær ordning som ble innført under koronakrisen. I et sosialpolitisk perspektiv er det interessant å få kunnskap om hvem som faktisk har hatt nytte av en slik kriseordning. I den første delen av artikkelen vil vi presentere en oversikt over hvilke grupper som har søkt og mottatt forskudd på dagpenger den første måneden ordningen har vært tilgjengelig. Vi presenterer statistikk på antall mottakere, avslag og utbetalt beløp og hvordan utbetalingene fordelte seg etter ulike kjennetegn ved mottakerne av forskudd på dagpenger. I andre delen av artikkelen, vil vi sammenlikne dagpengesøkerne med mottakerne av dagpengeforskudd og undersøke om det er noe som skiller de som har benyttet seg av ordningen om forskudd på dagpenger fra de som har valgt å vente på ordinær dagpengeutbetaling, og som kan forklare denne kanskje noe lave andelen.

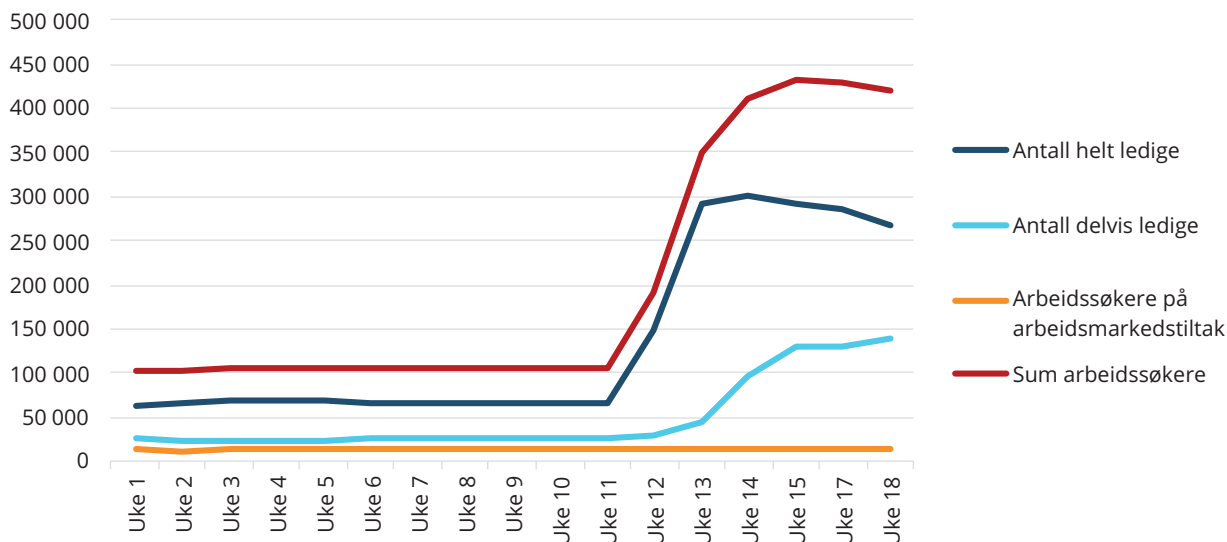
## Situasjonen på arbeidsmarkedet i april 2020

I løpet av et par uker i mars, gikk Norge fra å ha det laveste ledighetsnivået på 10 år til det høyeste i fredstid som følge av koronapandemien og tiltakene satt i verk både i inn- og utlandet for å begrense spredningen. Summen av registrerte helt ledige og arbeidssøkere på tiltak økte fra 2,7 prosent av arbeidsstyrken i februar til 11,2 prosent i mars. I tillegg økte antallet delvis ledige kraftig i løpet av de to siste ukene i mars. Arbeidsledigheten fortsatte å øke i begynnelsen av april, men etter hvert som det ble lettet på noen av tiltakene og flere fikk vende tilbake på jobb, begynte arbeidsledigheten å gå noe ned mot slutten av måneden.<sup>1</sup> De aller fleste nye arbeidssøkere i mars og april oppga permittering som begrunnelse for registreringen.

Ved utgangen av april var 421 000 personer registrert som arbeidssøkere i NAV, noe som tilsvarer 15,0 prosent av arbeidsstyrken. 281 800 av disse var registrert

.....  
<sup>1</sup> Vår analyse er begrenset til perioden 12. mars til 28. april, da forskuddsordningen hadde vært tilgjengelig i én måned. For en analyse av utviklingen på det norske arbeidsmarkedet fram til mai 2020, se artikkelen «Den store nedstengningen - Arbeidsmarkedet gjennom første del av koronakrisen» av Gjerde, Jensen og Sørbo (A&V nr. 2 2020).

**Figur 2.** Antall registrerte helt ledige, delvis ledige og arbeidssøkere på tiltak per uke. Uke 1 – 18 2020, unntatt uke 16<sup>1</sup>.



<sup>1</sup> Det ble ikke publisert statistikk om arbeidssøkere i uke 16 på grunn av påsken.

Kilde: NAV

som helt ledige eller arbeidssøkere på tiltak. Det utgjorde 10,1 prosent av arbeidsstyrken. Resten, 139 200 personer, var registrert som delvis ledige, som tilsvarer 5 prosent av arbeidsstyrken. Det var i april 9 flere arbeidssøkere enn i mars. Antall arbeidssøkere gikk imidlertid ned med 11 700 fra toppen i uke 15 til uke 18 (figur 2).

Personer med yrkesbakgrunn innen reiseliv og transport hadde høyest arbeidsledighet ved utgangen av april, med hele 34,8 prosent av arbeidsstyrken i denne yrkesgruppen registrert som arbeidssøkere i NAV (figur 3). Deretter fulgte ledere (29,6 %), butikk- og salgsarbeid (24,8 %) samt serviceyrker og annet arbeid (21,0 %), som alle er yrkesgrupper hardt rammet av tiltakene for å begrense koronasmitte. Innen undervisning, akademiske yrker og helse, pleie og omsorg, som er yrkesgrupper tilknyttet offentlig sektor og som normalt ikke er like utsatt for konjunktursvingninger, var arbeidsledigheten betydelig lavere. Aller lavest var andelen arbeidssøkere innen undervisning, med 3,9 prosent av arbeidsstyrken.

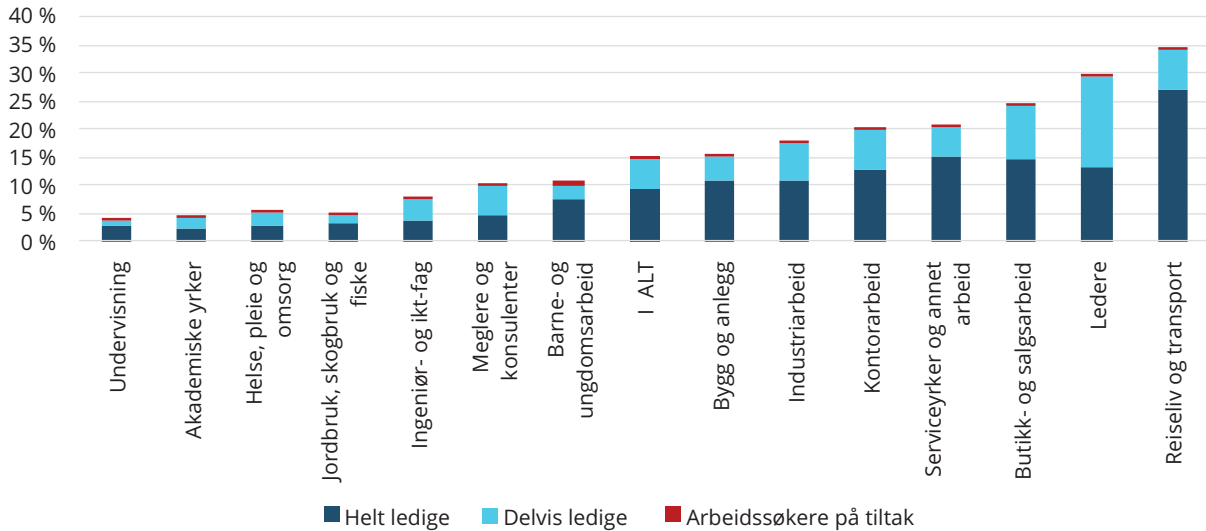
Arbeidsledigheten økte kraftig i hele landet som følge av koronapandemien, men det var noen forskjeller

mellom fylkene. I april var arbeidsledigheten høyest i Oslo, med 18,4 prosent av arbeidsstyrken registrert som arbeidssøker, og lavest i Nordland med 12,3 prosent. Alle aldersgrupper opplevde også en sterk økning i arbeidsledigheten, men personer i 20-årene ble hardest rammet. Ved utgangen av april utgjorde antall arbeidssøkere i aldersgruppen 20 – 24 år 20,4 prosent av arbeidsstyrken og 19,3 prosent i aldersgruppen 25 – 29 år. Andel arbeidssøkere var lavest blant de under 19 år og de på 60 år og over, med henholdsvis 9,1 og 10,4 prosent av arbeidsstyrken.<sup>2</sup>

Den kraftige økningen i arbeidsledigheten etter 12. mars førte til en tilsvarende kraftig økning i nye søknader om dagpenger, som oftest på grunn av permittering. NAV har siden 25. mars produsert ukentlig tall på tilgang av dagpengesøknader etter næring som viser tydelig hvilke deler av norsk økonomi som ble raskest og hardest rammet av koronatiltakene (figur 4). To uker etter at koronatiltakene ble innført hadde NAV mottatt flest dagpengesøknader fra personer

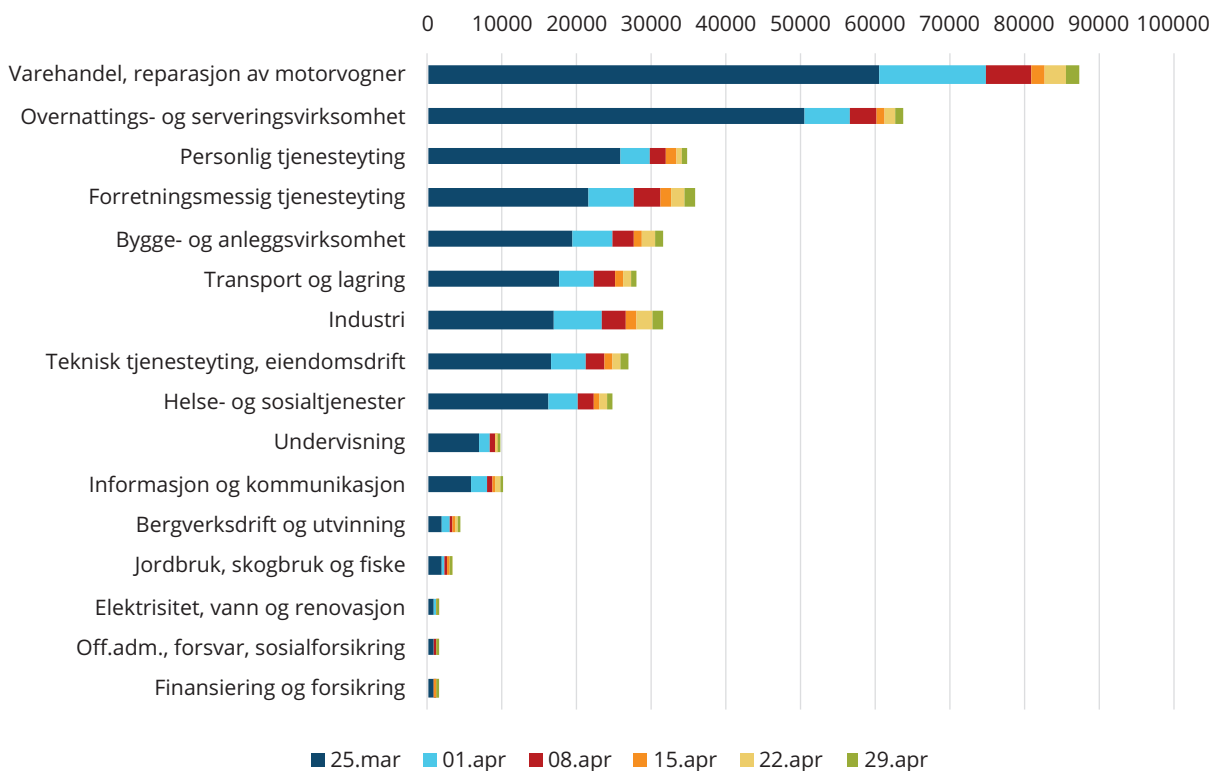
<sup>2</sup> For en mer detaljert beskrivelse av situasjonen på arbeidsmarkedet, se notatet «Arbeidsmarkedet nå – april 2020» her

**Figur 3. Andel av arbeidsstyrken registrert som helt ledige, arbeidssøkere på tiltak eller delvis ledige i NAV. Etter yrkesbakgrunn. April 2020.**



Kilde: NAV

**Figur 4. Antall nye dagpengesøknader per uke. Etter næring.**



Kilde: NAV

### Faktaboks: Forskuddsordningen

Det er frivillig for dagpengesøkere om de ønsker forskuddsutbetaling av dagpenger. Dersom de ikke søker om forskudd, vil de få dagpengene når dagpengesøknaden er ferdig behandlet. NAV kan forskuddsbetale dagpenger for én måned av gangen, når søkere venter på å få dagpengesøknaden sin behandlet. Søknad om forskudd på dagpenger sendes digitalt, og det kreves elektronisk ID. Søknad om dagpenger må være sendt i forkant for å ha rett på forskudd på dagpenger. I tillegg må de grunnleggende krav for rett til dagpenger være oppfylt:

- oppholde seg i Norge og være medlem av folketrygden
- være i alderen 18 til 66 år
- få arbeidstiden redusert med minst 40 %
- ha tjent minst 74 894 kroner (0,75 G) det siste året, eller 224 681 kroner (2,25 G) de 3 siste årene
- være villig til å ta imot kortvarige jobbtilbud i permitteringsperioden
- sende meldekort hver 14. dag

Permitterte og arbeidsledige, samt selvstendig næringsdrivende, frilansere og lærlinger som har søkt om dagpenger har rett til forskudd på dagpenger. Forskuddet på dagpenger vil være 60 prosent av tidligere lønn opp til 599 148 kroner (6 ganger grunnbeløpet (G)), det vil si litt i underkant av det antatte dagpengebeløpet. I tidsrommet for denne analysen holdt NAV tilbake 25 prosent av forskuddsbeløpet til forskuddstrekk for skatt, som beregnes etter skattekortet når dagpengesøknaden er ferdig behandlet. Man kan også søke om barnetillegg. Forskuddet vil bli avregnet mot det endelige dagpengevedtaket, når det foreligger. Dagpengesatsen ble oppjustert den 20. mars 2020 til 80 prosent av tidligere inntekt opp til 3 G (299 574 kroner) og 62,4 prosent for tidligere inntekt som er mellom 3 og 6 G. Tidligere var dagpengesatsen 62,4 % av all inntekt opp til 6G. Folketrygdens grunnbeløp (G) er 99 858 kroner.

Saksbehandlingstiden for forskudd på dagpenger har vært på i gjennomsnitt én virkedag. Det vil si at når søknaden er sendt, vil forskuddet utbetales den påfølgende virkedagen, med mindre utbetalingssystemet mangler nødvendige opplysninger som kontonummer eller adresse på brukeren.

For nærmere informasjon om dagpengeforskudd, se denne siden på [nav.no](http://nav.no)

som hadde arbeidet innen varehandelen, overnatting- og serveringsvirksomhet samt personlig tjenesteyting, som blant annet inkluderer frisører, kultur- og sportsaktiviteter.

### Faktaboks: Data

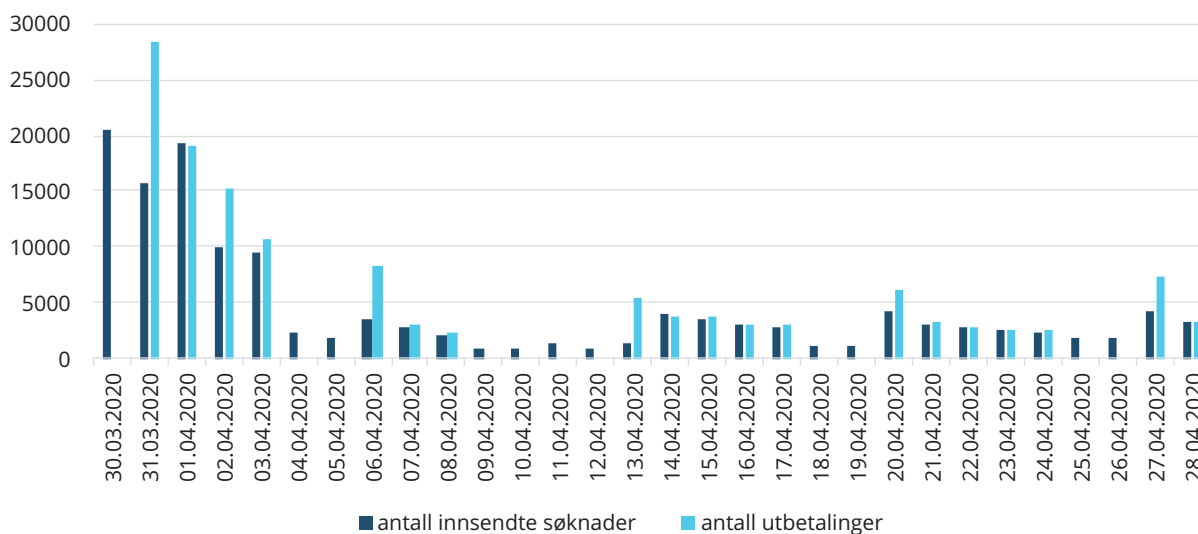
Datakildene i denne artikkelen består av registerdata fra NAVs utbetalingsregister og NAVs saksbehandlingssystem Arena. Antall mottakere av forskudd på dagpenger og utbetalt forskuddsbeløp i perioden 30. mars til 28. april er hentet fra utbetalingsregisteret. Eventuelle tilbakebetalinger av forskudd fra mottakere til NAV er ikke inkludert i vårt datasett. Vi har heller ikke informasjon om de som har søkt forskudd, men fått avslag. Registerdataene fra utbetalingsregisteret inneholder 132 341 unike personer i alder 18-66 år som har mottatt forskudd på dagpenger. Registerdataene fra NAVs saksbehandlingssystem Arena inneholder 372 083 unike personer i alder 18 -66 år som søkte om dagpenger i perioden 12. mars til 28. april.

Begge datasettene inneholder bakgrunnskjennetegn som alder, bostedsfylke, innvandrerbakgrunn, arbeidsmarkedsstatus, yrkesbakgrunn og utdanningsnivå. Utdanningsnivået er det arbeidssøkere selv oppgir som høyest fullført utdanning når de registrerer seg på [nav.no](http://nav.no) eller registrerer CV på [arbeidsplassen.no](http://arbeidsplassen.no). Variabelen innvandrerbakgrunn har to verdier: innvandrer og ikke-innvandrer. Innvandrer er definert som en person født i utlandet og med enten to foreldre født i utlandet, to foreldre født i utlandet og en forelder med ukjent fødeland, eller to foreldre med ukjent fødeland.

I denne artikkelen har vi kun hatt tilgang til aggregerte tall på kjønn. På grunn av svært kort produksjonstid av individdataene var det ikke mulig å få med kjønnsvariabelen i datasettene. Vi har ikke opplysninger om inntekt eller stillingsprosenten mottakerne av dagpengeforskudd hadde før de ble permittert eller oppsagt. Arbeidssøkerstatus, som f.eks. delvis ledig, benyttes i kombinasjon med utbetalt dagpengeforskuddsbeløp som en indikasjon på tidligere lønnsnivå. Fra begge datakilder har vi fjernet dubletter og de som ikke er i alderen 18-66 år.

## 2 milliarder kr utbetalt i dagpengeforskudd den første måneden

Per 28. april, 30 dager etter at ordningen for å søke om forskudd på dagpenger ble lansert på [nav.no](http://nav.no), hadde 132 341 unike personer i alderen 18 – 66 år til sammen fått utbetalt i underkant av 2 milliarder kroner (1 973 985 283 kr) som forskudd på dagpenger. 4,7 prosent av arbeidsstyrken hadde altså mottatt forskudd på dagpenger per 28. april. Til sammenlikning var 15,0 prosent av arbeidsstyrken registrert som arbeidssøker hos NAV ved utgangen av april, det vil si registrert som helt ledig, delvis ledig eller arbeidssøker på tiltak. Mottakerne av dagpengeforskudd

**Figur 5. Antall innsendte søknader om dagpengeforskudd og antall utbetalinger per dag.**

Kilde: NAV

utgjør dermed om lag en tredel av disse. Gjennomsnittlig utbetalt beløp per mottaker den første måneden er på 14 800 kr. Forskuddsbeløpet beregnes som 60 prosent av det man har tjent tidligere opp til 600 000 kroner. Det trekkes i tillegg 25 prosent forskuddsskatt (se faktaboks om forskuddsordningen).

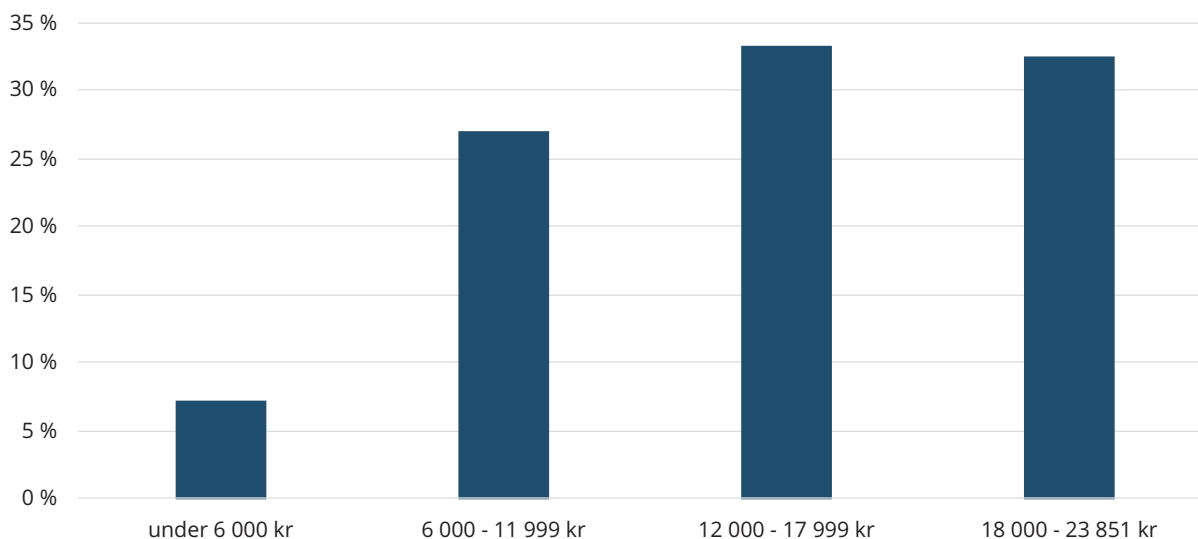
Forskuddsløsningen ble lansert 30. mars, mens arbeidsledigheten begynte å stige som følge av koronapandemien 12. mars. De som ble permittert eller mistet jobben før 30. mars måtte derfor vente opptil 2,5 uker før ordningen med forskuddsutbetaling av dagpenger ble mulig. Dette førte til høy tilgang av søknader om forskudd den første tiden. Det totale utbetalte beløpet var derfor særlig høy de første dagene (figur 5). Over halvparten av alle de 132 000 mottakerne fikk utbetalt forskudd den første uken ordningen var tilgjengelig, og de sto for nesten 60 prosent av samlet utbetalinger i løpet av den første måneden med forskuddsordningen. Utbetalinger av dagpengeforskudd foretas i virkedagene, normalt virkedagen etter at søknaden er innsendt, derfor vises i figur 5 ingen utbetalinger i helgene eller påskeferien (9. til 12. april).

Ikke alle oppfyller kravene til å motta forskudd på dagpenger. Fra 30. mars til 28. april fikk i overkant av

6 000 unike personer avslag på søknaden om dagpengeforskudd. Dette tilsvarer 4 prosent av alle som hadde søkt om forskudd i den perioden. 24 prosent av disse fikk avslag fordi de ikke hadde sendt søknad om dagpenger i forkant, som er en betingelse for å kunne søke på dagpengeforskudd. Sannsynligvis har mange av disse da sendt dagpengesøknad, og så søkt på nytt om forskudd. 63 prosent fikk avslag fordi de allerede hadde søkt. Siden utbetalingen gjelder for 30 dager, kan ikke ny søknad sendes før det har gått 30 dager etter at forrige søknad ble sendt. Noen søkere har kanskje vært usikker på om søknaden faktisk ble sendt og derfor har sendt inn skjemaet flere ganger. Resten (14 %) fikk avslag fordi de hadde for lav inntekt til å ha rett på dagpenger.

### Forskuddsbeløpene

Det er stor spredning i utbetalt forskudd på dagpenger. Forskjellene i mottatt forskuddsbeløp kan skyldes både hvor høy inntekt mottakerne hadde før de ble oppsagt eller permittert, som henger sammen med lønnsnivået og om de jobbet hel- eller deltid, og hvor mye arbeidstiden har blitt redusert. En arbeidssøker som tjente 75 000 kr, som er minimum for å ha rett på dagpenger, og blir fullt permittert eller oppsagt kan motta 2 808 kroner etter skattetrekk for en 30 dagers

**Figur 6. Andel mottakere etter utbetalt forskuddsbeløp.**

Kilde: NAV

periode.<sup>3</sup> Dersom tidligere inntekt var 600 000 kroner eller mer og arbeidssøkeren har fått sin arbeidstid redusert med 100 prosent vil forskuddet for én måned være på 22 480 kroner etter skatt. Maksbeløpet som er utbetalt i våre data er 23851 kr. Dette henger sammen med at de som har barn kan få barnetillegg. I figur 6 er fordelingen presentert i intervaller på 6 000 kr. 32 prosent av forskuddsmottakerne fikk utbetalt mellom 18000 og 23 851 kr. De som fikk utbetalt under 6 000 kr utgjør 7 prosent av alle mottakerne av forskudd. Halvparten av mottakere av dagpengeforskudd fikk utbetalt et beløp på 15 000 kr eller mer.

### De yngste, de med lav utdanning og innvandrerne fikk utbetalt minst i forskudd

Gjennomsnittlig utbetalt beløp per person var på 14 800 kr den første måneden forskuddsløsningen har vært tilgjengelig. De eldste søkerne av dagpengeforskudd fikk utbetalt de høyeste beløpene. Fra 30 år

ligger gjennomsnittbeløpet over 15 000 (figur 7A). 40 prosent av de over 40 år mottok et beløp mellom 18 000 og 23 850 kr, og andelen som mottok et forskuddsbeløp i dette intervallet er størst blant dem mellom 50 og 59 år med 44 prosent.

De yngste arbeidssøkerne har mottatt de laveste forskuddsbeløpene, og da spesielt de under 25 år. De fleste under 20 år (72 %) mottok et beløp under 6 000 kr, og kun 1 prosent av dem mottok et beløp over gjennomsnittet. Blant de mellom 20 og 24 år var andelen som fikk utbetalt mer enn gjennomsnittet på 15 prosent, og de fleste av dem (70 %) mottok et forskuddsbeløp under 12 000 kr.

Det er også en lavere andel blant de yngste aldersgruppene som er registrert som delvis ledig enn blant de eldre, det vil si at flere av dem har fått redusert sin arbeidstid med 100 prosent (figur 7B). Dersom vi justerer for reduksjon i stilling ville forskjellene mellom de yngste og de eldste vært enda større. Forskjellene i utbetalt forskuddsbeløp gjenspeiler derfor at de yngste sysselsatte oftere har lavere lønn og jobber oftere deltid enn de som er eldre og mer etablerte på arbeidsmarkedet.

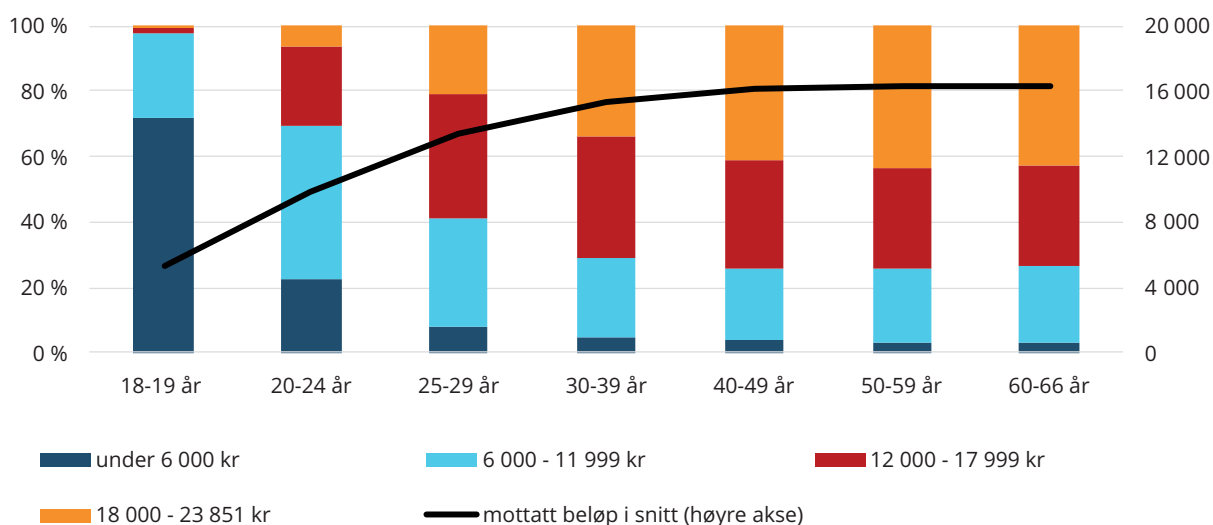
Det er noe mindre variasjoner i utbetalt forskuddsbe-

.....

<sup>3</sup> Det er 252 individer i vårt datasett som har fått utbetalt et lavere beløp enn 2808 kr. Det kan være personer med inntekt på 0,75 G, men som har fått redusert arbeidstiden mindre enn 100 prosent. Det kan også være lærlinger, som under koronakrisen ikke har krav til minste inntekt for å kunne motta dagpenger. 111 personer sto registrert med negativ beløp per 28. april, det vil si at de har tilbakebetalt mottatt forskudd til NAV. Disse er ikke inkludert i vår analyse.

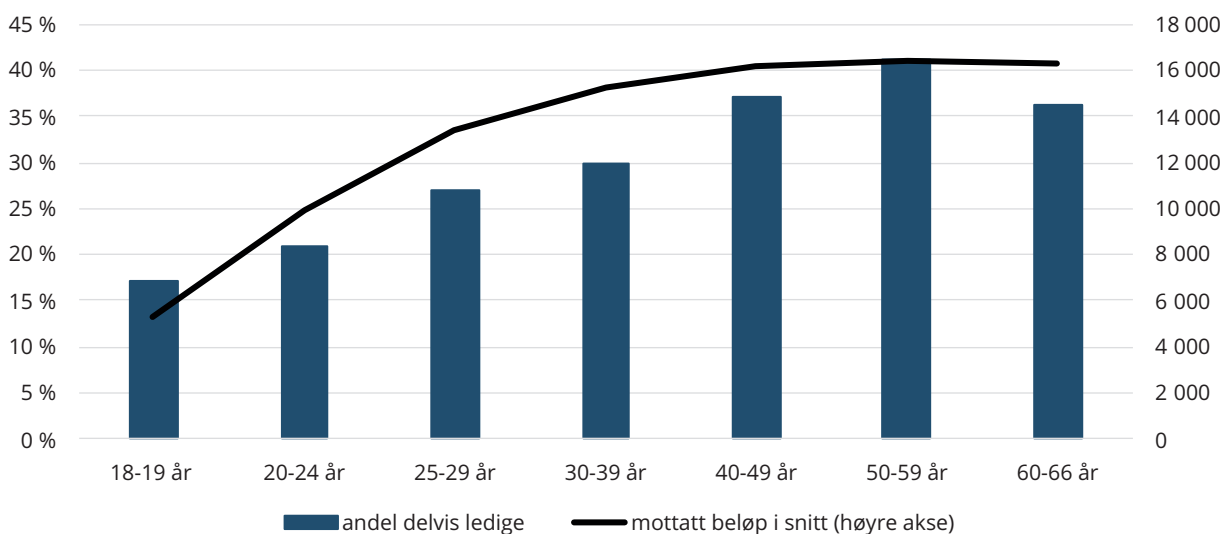


**Figur 7A. Fordeling av utbetalt forskuddsbeløp etter alder.**



Kilde: NAV

**Figur 7B. Andel delvis ledige og gjennomsnittlig forskuddsbeløp etter alder.**



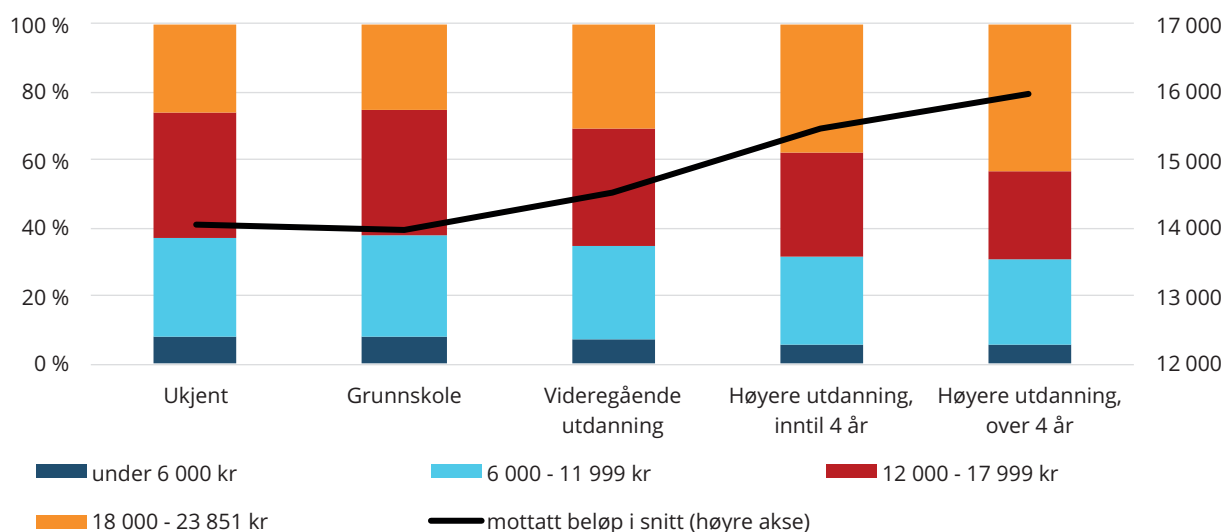
Kilde: NAV

løp når vi fordeler det etter utdanningsnivå. I gjennomsnitt mottok de med lavest utdanning, altså grunnskole eller ukjent utdanning, et forskuddsbeløp på cirka 14 000 kroner. De med høyest utdanning, altså høyere utdanning over 4 år, mottok 16 000 kroner i gjennomsnitt (figur 8A). Blant mottakere med høyere utdanning er det flere som har fått utbetalt et beløp nær maks beløpet. 43 prosent av de med høyere utdan-

ning over 4 år har fått utbetalt mellom 18 000 og 23 850 kr.

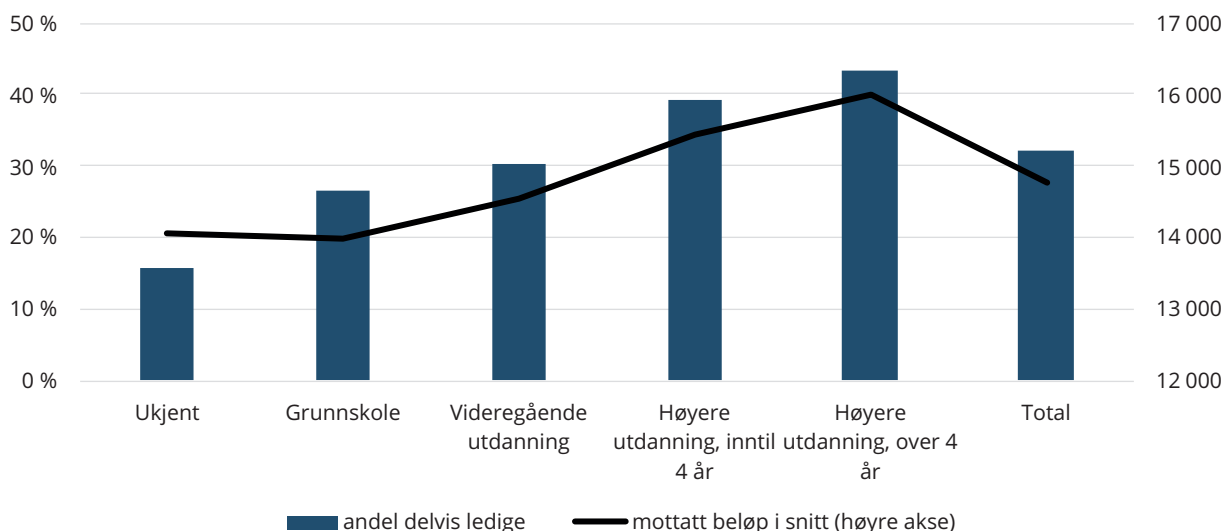
Utdanningsdataene vi benytter her er selvrapportert utdanningsnivå, det vil si det arbeidssøker selv oppgir som høyest fullført utdanning når de registrerer seg på nav.no eller registrerer CV-en på arbeidsplassen.no. At noen mottakere (4 %) har ukjent utdanning

**Figur 8A. Fordeling av utbetalt beløp etter utdanningsnivå.**



Kilde: NAV

**Figur 8B. Andel delvis ledige og gjennomsnittlig forskuddsbeløp etter utdanningsnivå.**



Kilde: NAV

kan derfor skyldes at de ikke har oppgitt noen utdanning ved registrering eller at de ikke har fullført grunnskole.

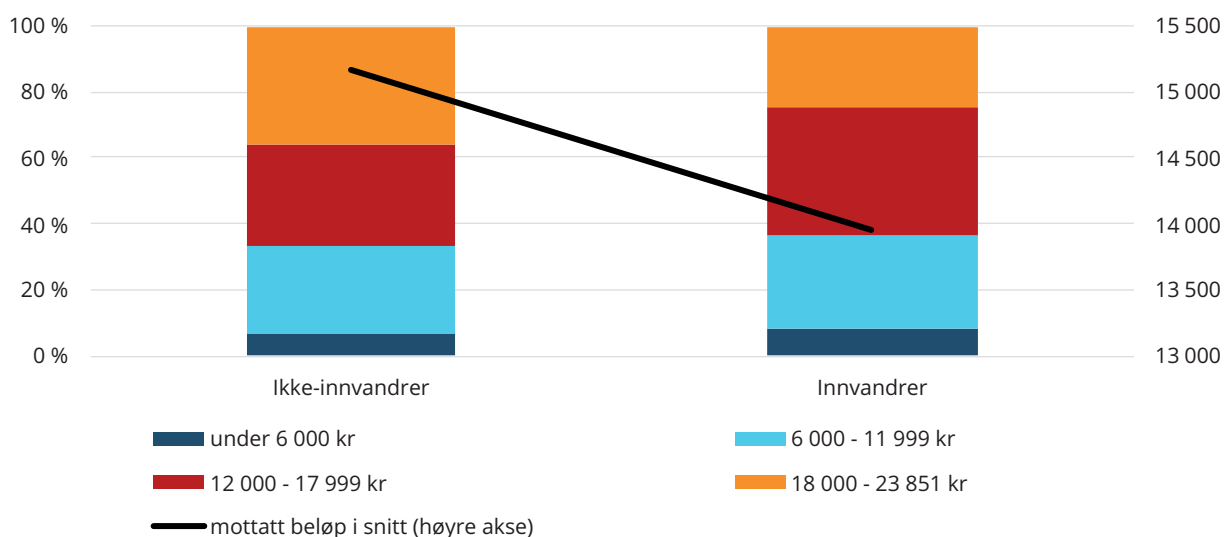
Figur 8B viser at andelen registrert som delvis ledig er lavere blant de med lavere utdanning enn blant de med høyere utdanning. Dette tyder på at forskjellene i

mottatt forskuddsbeløp henger sammen med at de med lavere utdanning oftere har lavere inntekt.

Innvandrerne<sup>4</sup> som mottok forskudd på dagpenger

<sup>4</sup> I vår datasett er innvandrere definert som en person født utlandet med ingen av foreldrene født i Norge. Se faktaboks om data for nærmere forklaring.

**Figur 9. Fordeling av utbetalt beløp etter innvandrerbakgrunn.**



Kilde: NAV

fikk utbetalt et lavere beløp enn ikke-innvandrerne. I gjennomsnitt mottok innvandrerne et forskuddsbeløp på 14 000 kr og ikke-innvandrerne på 15 000 kr. Figur 9 viser at det er en lavere andel innvandrere som mottok et forskuddsbeløp over 18 000 kr (24 %) enn blant ikke-innvandrere (36 %). Samtidig er det færre innvandrere registrert som delvis ledige (21 %) enn blant ikke-innvandrerne (38 %), noe som tyder på at lavere forskuddsbeløp blant innvandrerne gjenspeiler lavere tidligere inntekt.

### Ledere og ingeniører mottok høyere forskuddsbeløp

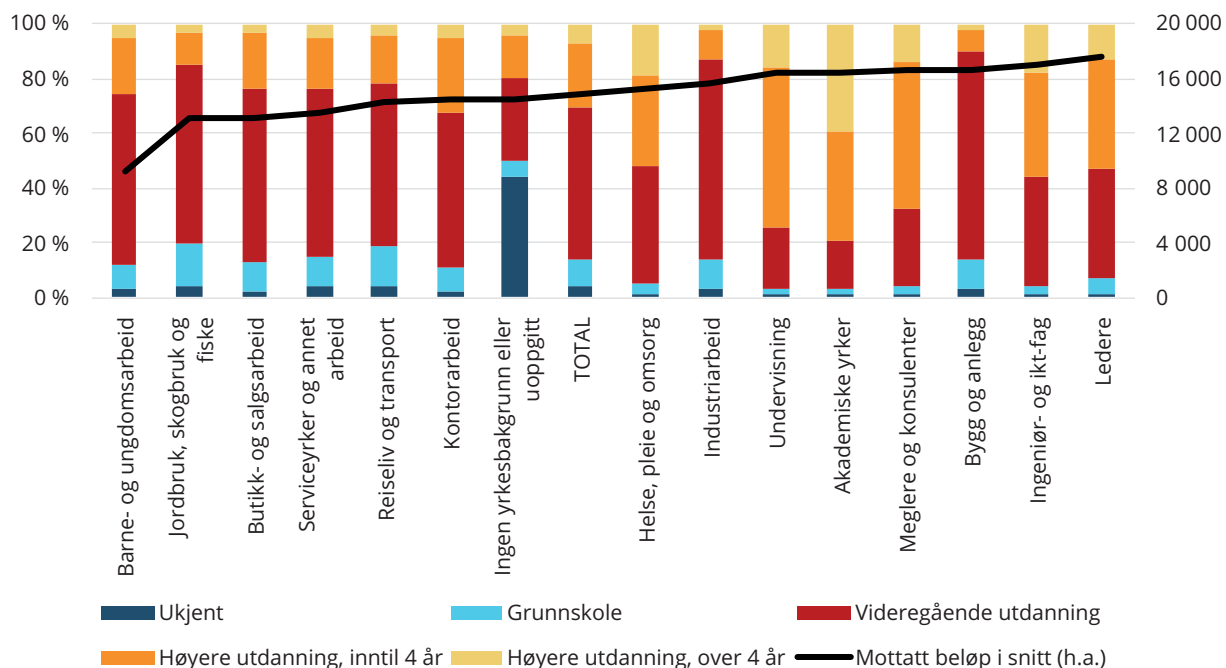
Det er stor spredning i utbetalt dagpengeforskudd i de ulike yrkesgruppene. Ledere samt ingeniører og ikt-medarbeidere er de to yrkesgruppene med høyest utbetalt forskudd, og mottok i gjennomsnitt et beløp i overkant av 17 000 kr. Personer med bakgrunn i barne- og ungdomsarbeid mottok det laveste forskuddsbeløpet, på cirka 9 000 kr. Det er også ulik utdanningssammensetting etter yrke, men felles for yrkesgruppene som har mottatt et forskuddsbeløp over gjennomsnittet er at andelen med høyere utdanning er på over 50 prosent (figur 10A). Det er imidlertid to unntak: innen industriarbeid og bygg og anlegg har de fleste mottakerne videregående utdanning, henholdsvis 72 og 76 prosent av dem. Blant yrkesgruppene som mottok et forskuddsbeløp under gjennomsnittet (dvs. under 15 000 kr), er andelen med høyere utdanning på mellom 15 og 33 prosent.

I tillegg til tidligere inntekt, avhenger mottatt forskuddsbeløp av hvor mye arbeidstiden har blitt redusert. De som er registrert som delvis ledige har fått redusert arbeidstiden med minst 40 prosent, men mindre enn 100 prosent. Vi kan derfor bruke at en mottaker av forskudd er registrert som delvis ledig som en indikasjon på at den har fått arbeidstiden redusert med mindre enn 100 prosent. Vi finner at det er store forskjeller i andel delvis ledige etter yrke, men at det er også noen felles trekk. Andelen delvis ledige er, med noen få unntak, høyere blant yrkesgruppene som mottok et høyere forskuddsbeløp enn blant dem som mottok et beløp under gjennomsnittet (figur 10B).

**Marginale forskjeller i utbetalt beløp mellom fylkene**

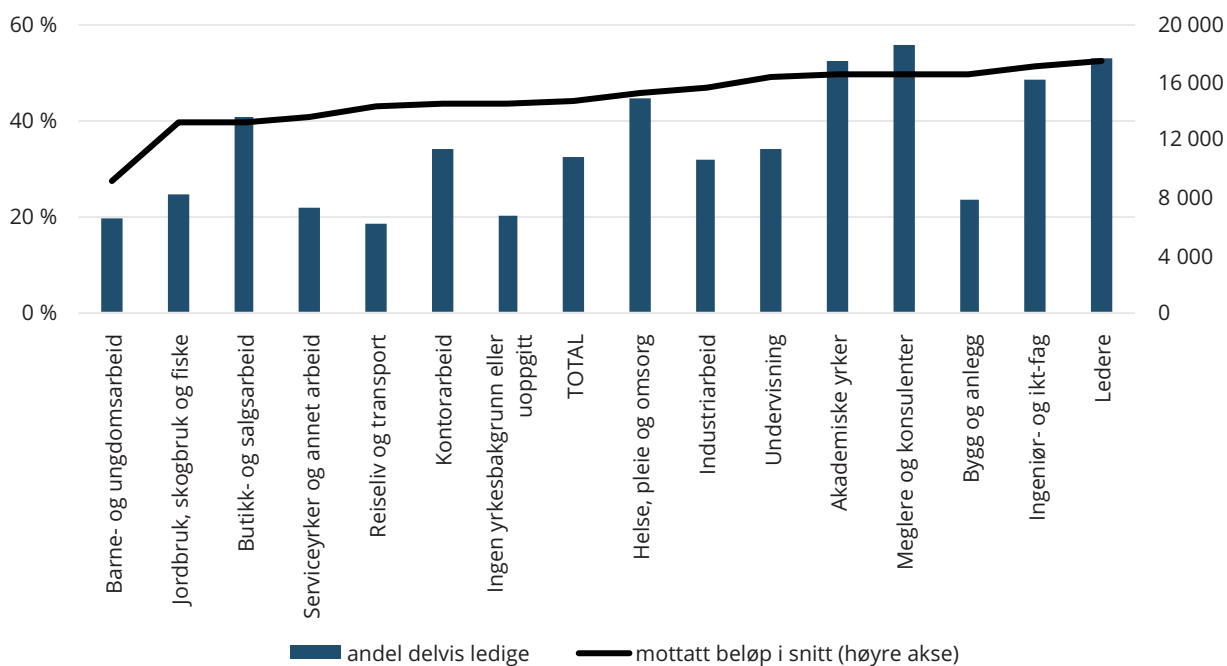
Utbetalt forskuddsbeløp ligger veldig nær gjennomsnittet på 14 800 kr i alle fylkene. Utbetalingene er også veldig likt fordelt i hvert fylke, med omtrent de samme andelen med lavest og høyest mottatt beløp som for gruppen av alle mottakere i gjennomsnitt. Det er imidlertid ulik sammensetting etter utdanningsnivå, yrke og andel registrert som delvis ledig i hvert fylke. Disse faktorene kan ha trukket i ulike retninger og slik utliknet forskjellene. Figur 11A viser at det er ulik

**Figur 10A. Utdannings sammensetting og gjennomsnittlig forskuddsbeløp etter yrke.**



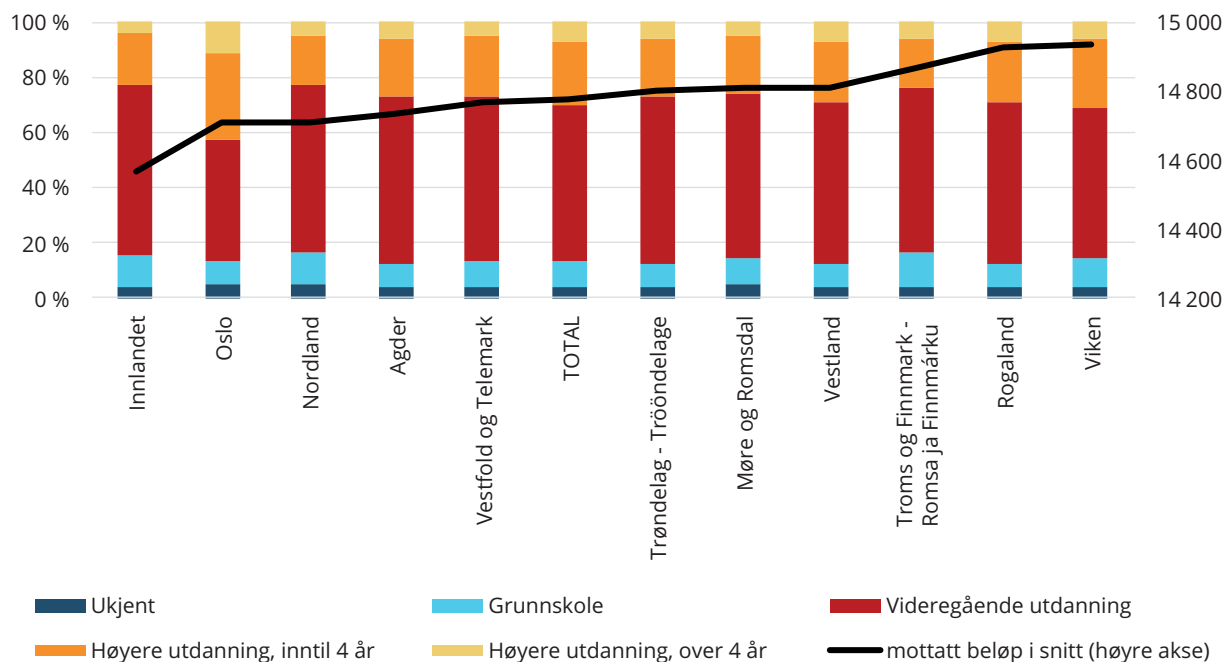
Kilde: NAV

**Figur 10B. Andel delvis ledige og gjennomsnittlig forskuddsbeløp etter yrke.**



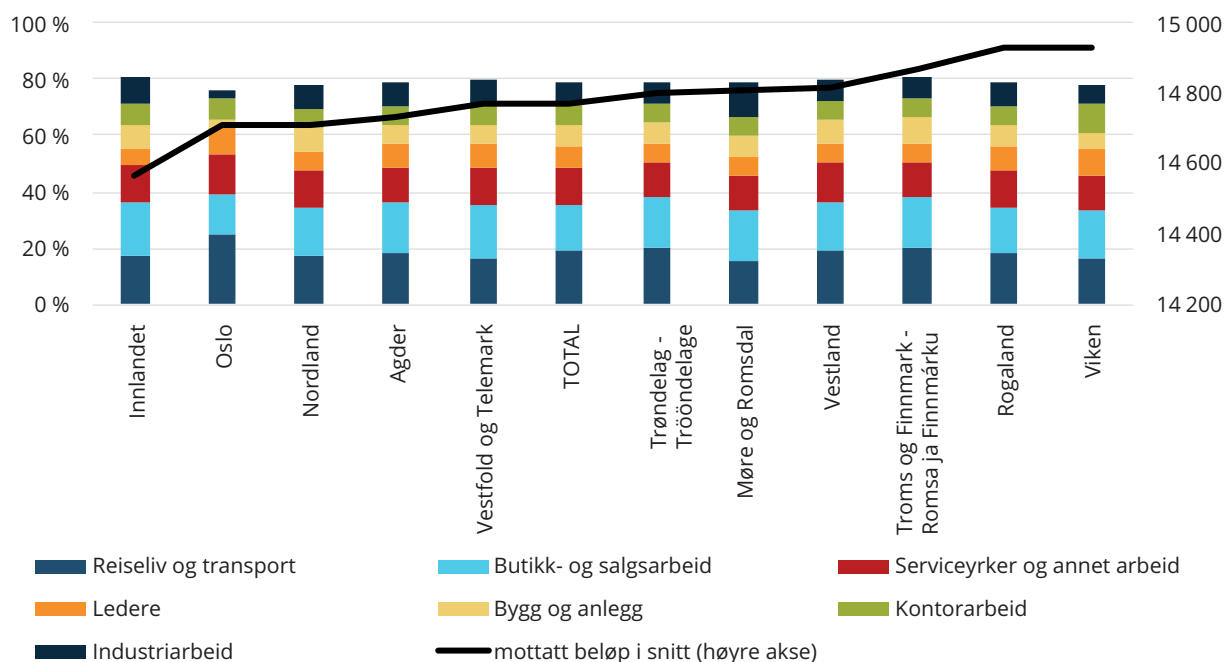
Kilde: NAV

**Figur 11A. Utdannings sammensetting og gjennomsnittlig forskuddsbeløp etter fylke.**



Kilde: NAV

**Figur 11B. Yrkessammensetting og gjennomsnittlig forskuddsbeløp etter fylke.**



Kilde: NAV

utdannings sammensetting i fylkene, uten at det vises i tydelige forskjeller i mottatt beløp. Andelen med lav utdanning er forholdsvis lik i alle fylker, men det er større variasjoner i andelen med videregående utdanning og høy utdanning (dvs. inntil 4 år og over 4 år samlet). I Oslo for eksempel er andelen med høyere utdanning størst (43 %) uten at det bidrar til høyere utbetalt beløp enn gjennomsnittet. Andelen delvis ledige (ikke vist i figur 11A), som kunne forklare at mottatt beløp er lavere når flere har beholdt en deltidsstilling, er dessuten lavest i Oslo. Imidlertid er mottakere av dagpengeforskudd yngre i Oslo enn i andre fylker. I Oslo utgjør de mellom 25 – 29 år 21 prosent av mottakerne, en klart større andel enn i de andre fylkene, noe som kan trekke ned mottatt beløp i snitt i fylket, siden den aldersgruppen mottar et lavere beløp enn gjennomsnittet. I tillegg har Oslo den laveste andelen på 40 år eller eldre av alle fylker, som er aldergruppen som mottar de høyeste forskuddsbeløpene.

Yrkessammensetting i hvert fylke påvirker også utbetalt beløp. I figur 11B benytter vi de 7 største yrkesgruppene av hensyn til leservennlighet. Disse yrkesgruppene utgjør 79 prosent av alle mottakere av dagpengeforskudd. Oslo, som var det såkalte episen-teret i Norge i denne fasen av pandemien, skiller seg ut igjen med den største andelen mottakere med bakgrunn fra reiseliv og transport, butikk- og salgsarbeid og serviceyrker (53 % samlet). Siden disse 3 yrkesgruppene mottok et lavere beløp enn gjennomsnittet, vil det trekke ned mottatt beløp i fylket. Samtidig hadde Oslo den laveste andelen innen bygg og anlegg og industriarbeid (7 % samlet), som mottok et høyere beløp enn gjennomsnittet.

### Hvilke dagpengesøkere benyttet forskuddsordningen den første måneden?

36 prosent av de som hadde søkt dagpenger fra 12. mars til 28. april har også mottatt forskudd på dagpenger. Ser man på sammensettingen av gruppen av forskuddsmottakere og søkerne av dagpenger, er det noen forskjeller mellom de to gruppene (tabell 1). Kvinner utgjør en noe lavere andel blant forskuddsmottakere. Det er også en lavere andel under 25 år og

over 50 år. I tillegg er det færre med høyere utdanning, mens de med innvandrerbakgrunn utgjør en større andel av mottakerne enn av søkerne av dagpenger.

Dessuten er andel som er registrert som helt ledige, det vil si at de har fått redusert arbeidstiden sin med 100 prosent, høyere blant forskuddsmottakerne enn blant søkerne av dagpenger. De helt ledige har stått uten inntekt og har derfor trolig hatt større behov for å søke om forskudd. De som er registrert som delvis ledig har derimot beholdt noe av lønnen sin.

De tre største yrkesgruppene, både blant mottakerne av forskudd og søkerne av dagpenger, er reiseliv og transport, butikk- og salgsarbeid samt serviceyrker og annet arbeid, som er yrkesgruppene som ble hardest rammet av tiltakene for å begrense koronasmitten. Disse tre yrkesgruppene utgjør imidlertid en noe større andel blant mottakerne (49 %) enn blant søkerne (45 %), og dette gjelder særlig reiseliv og transport.

95 prosent av både dagpengesøkerne og forskuddsmottakerne hadde vært registrert som arbeidssøkere under 2 måneder, noe som understreker den umiddelbare økningen i arbeidsledigheten som følge av koronaviruset. Imidlertid er andelen med arbeidssøkervarighet mellom én og to måneder større blant de som har mottatt forskudd (74 %) enn blant de som har søkt om dagpenger (64 %). Dette kan tyde på at dagpengesøkere med kort varighet, for eksempel om man har vært permittert en kort periode, har søkt og mottatt forskudd i mindre grad. Men det kan også skyldes at dagpengesøkere har vært avventende med å benytte forskuddsordningen, og har søkt om forskudd først etter at det har gått en viss tid og de fortsatt ventet på å få dagpengesøknaden behandlet og de ordinære dagpengene.

### Høyest andel forskuddsmottakere i 30-årene

40 prosent av dagpengesøkerne mellom 30 og 39 år mottok forskudd på dagpenger den første måneden med ordningen, og er dermed aldersgruppen med høyest andel forskuddsmottakere (figur 12). Dette er en typisk aldersgruppe for etableringsfase, hvor mange har en del faste løpende utgifter inkludert boliglån.

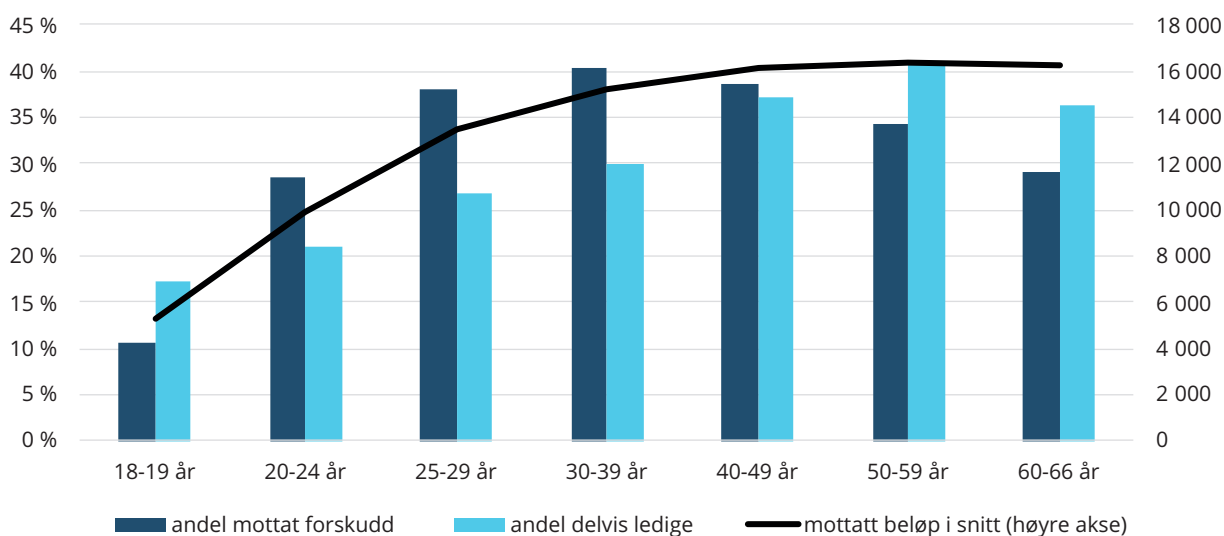
**Tabell 1. Sammensetting av gruppen mottakere av dagpengeforskudd og gruppen søkere av dagpenger etter ulike kjennetegn**

	Mottatt dagpengeforskudd	Søkt dagpenger
Antall personer	132 341	372 083
<b>KJØNN</b>		
Kvinner	43 %	45 %
Menn	57 %	55 %
<b>ALDER</b>		
18-19 år	1 %	3 %
20-24 år	10 %	13 %
25-29 år	16 %	15 %
30-39 år	29 %	26 %
40-49 år	23 %	21 %
50-59 år	16 %	17 %
60-66 år	5 %	6 %
<b>UTDANNINGSNIVÅ</b>		
Ukjent	4 %	4 %
Grunnskole	10 %	8 %
Videregående skole	56 %	55 %
Høyere utdanning, inntil 4 år	23 %	25 %
Høyere utdanning, over 4 år	7 %	8 %
<b>INNVANDRERBAKGRUNN</b>		
Ikke-innvandrere	68 %	72 %
Innvandrere	32 %	28 %
<b>YRKE</b>		
Barne- og ungdomsarbeid	2 %	2 %
Jordbruk, skogbruk og fiske	0 %	0 %
Butikk- og salgsarbeid	17 %	17 %
Serviceyrker og annet arbeid	13 %	12 %
Reiseliv og transport	19 %	16 %
Kontorarbeid	8 %	8 %
Ingen yrkesbakgrunn eller uoppgitt	4 %	5 %
Helse, pleie og omsorg	4 %	4 %
Industriarbeid	7 %	8 %
Undervisning	1 %	2 %
Akademiske yrker	1 %	1 %
Meglere og konsulenter	4 %	4 %
Bygg og anlegg	8 %	8 %
Ingeniør- og ikt-fag	5 %	5 %
Ledere	8 %	7 %
<b>ARBEIDSSØKERSTATUS</b>		
Helt ledig	64 %	59 %
Delvis ledig	32 %	34 %
Annet	4 %	7 %
<b>FYLKE</b>		
Oslo	19 %	17 %

	Mottatt dagpengeforskudd	Søkt dagpenger
Rogaland	8 %	8 %
Møre og Romsdal	4 %	5 %
Nordland	3 %	4 %
Viken	25 %	24 %
Innlandet	6 %	6 %
Vestfold og Telemark	8 %	7 %
Agder	5 %	5 %
Vestland	11 %	12 %
Trøndelag	8 %	8 %
Troms og Finnmark	4 %	4 %
ARBEIDSSØKERVARIGHET		
Under 1 måned	21 %	31 %
Mellom 1 og 2 måneder	74 %	64 %
2 måneder eller mer	5 %	5 %

Kilde: NAV

**Figur 12.** Andel søkere av dagpenger som har mottatt forskudd og gjennomsnittlig mottatt beløp etter alder.



Kilde: NAV

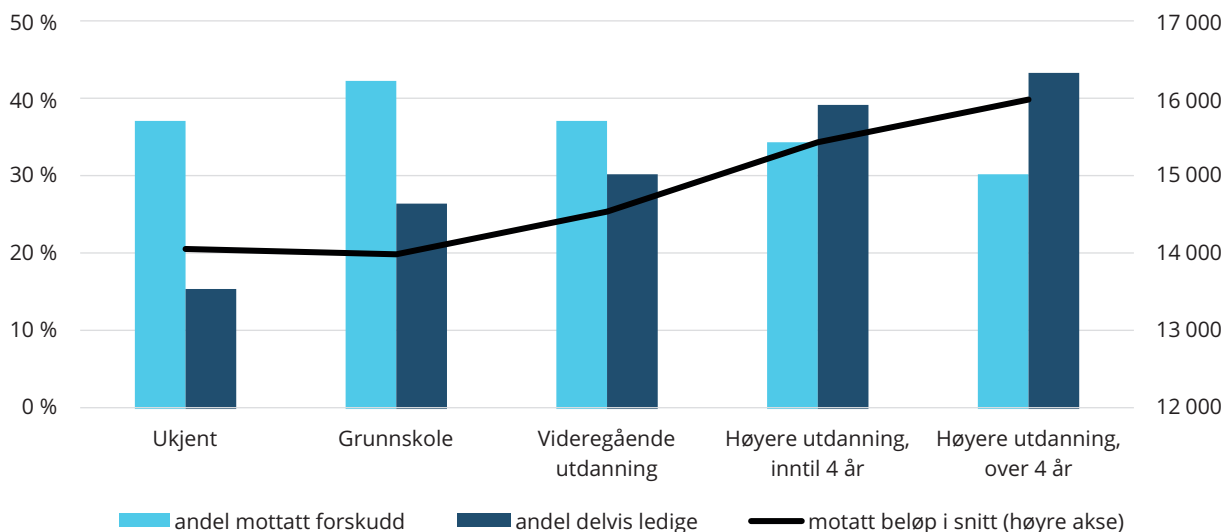
De på 18 – 19 år har lavest andel, der bare 11 prosent av de som har søkt om dagpenger i denne aldersgruppen har mottatt forskudd. En forklaring på dette kan være at de på 18 og 19 år hadde for lav inntekt til å kunne motta dagpenger og dermed forskudd. Aldersgruppene 20 – 24 år samt 60 år eller eldre har også lavere andel mottakere av forskudd på dagpenger enn gjennomsnittet. Det kan være ulike forklaringer for hver av disse aldersgruppene. De yngste mottar også et lavere forskuddsbeløp enn gjennomsnittet, trolig en kombinasjon av deltidsjobbing og lav ansiennitet og

inntekt, noe som kan medføre mindre insentiver for å søke om forskudd. De eldste derimot er de som mottar det høyeste forskuddsbeløpet, noe som kan være en indikasjon på høyere inntekt, bedre økonomi og kanskje mindre behov for å søke om forskudd.

I aldersgruppene 25 til 59 år ser vi i tillegg en negativ sammenheng mellom andel mottakere av forskudd og andel som er registrert som delvis ledig. Det tyder på at de som fortsatt jobber noe, og dermed beholder noe av lønnsinntekten sin, har mottatt forskudd i mindre

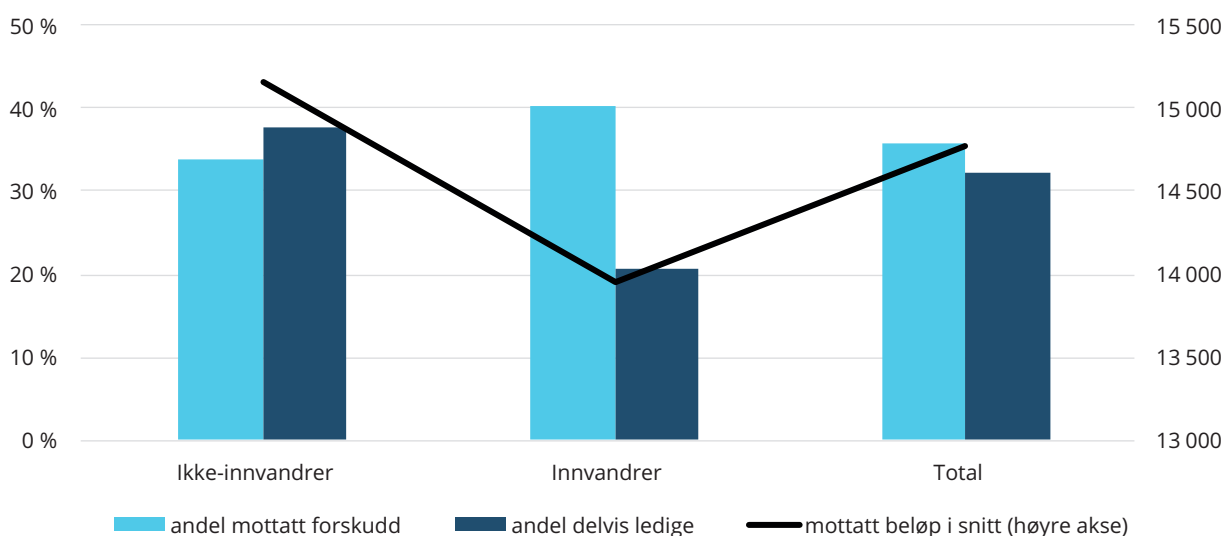


**Figur 13.** Andel søkere av dagpenger som har mottatt forskudd og gjennomsnittlig mottatt beløp etter utdanningsnivå.



Kilde: NAV

**Figur 14.** Andel søkere av dagpenger som har mottatt forskudd og gjennomsnittlig mottatt beløp etter innvandrerbakgrunn.



Kilde: NAV

grad enn de som fikk redusert arbeidstiden med 100 prosent.

**Flere mottakere av forskudd blant de med lavere utdanning og blant innvandrere**

Det er høyest andel mottakere av forskudd blant dem med de laveste utdanningene, og det er også disse som typisk har de laveste inntektene. Det er dagpengesø-

kerne med grunnskole som i størst grad har mottatt forskudd (42 %), fulgt av de med videregående skole og ukjent (eller ikke oppgitt) utdanning, begge med 37 prosent (figur 13). Disse har også mottatt et lavere forskuddsbeløp enn gjennomsnittet. De med høyere utdanning lengre enn 4 år har den laveste andelen mottakere av forskudd, med 30 prosent. Videre viser figur 14 at 40 prosent av innvandrerne som søkte om

dagpenger mottok forskudd den første måneden, mens blant ikke-innvandrerne var andelen på 34 prosent, samtidig som de mottok høyere forskuddsbeløp i gjennomsnitt.

Det er tydelig at gruppene som har en høyere andel mottakere av forskudd, også har en lavere andel registrerte som delvis ledig, både når vi ser på ulike utdanningsnivåer eller innvandrerbakgrunn. Disse tallene kan dermed tyde på at motivasjonen for å søke og motta forskudd har vært mindre blant dem med høyere inntekt og som har beholdt en deltidsstilling og dermed ikke tapt all arbeidsinntekt.

### **Flest mottakere av forskudd innen reiseliv og transport**

Det er store forskjeller mellom yrkesgruppene når det gjelder hvor stor andel søkerne av dagpenger som har mottatt forskudd. Reiseliv og transport er en av yrkesgruppene som ble hardest rammet da Norge stengte ned 12. mars, 2020. Det er også yrkesgruppen med høyest andel forskuddsmottakere, der 45 prosent av alle som søkte om dagpenger innen reiseliv og transport mottok forskudd den første måneden. Deretter følger ledere med 39 prosent (figur 15). Antall mottakere av dagpengeforskudd i disse to yrkesgruppene per 28. april tilsvarer henholdsvis 14 og 11 prosent av arbeidsstyrken. Det er innen barne- og ungdomsarbeid samt jordbruk, skogbruk og fiske at andelen dagpengesøkere som mottok forskudd er lavest, med 27 prosent begge. Samtidig er disse to yrkesgruppene de med lavest forskuddsbeløp. Det er imidlertid en mindre tydelig sammenheng mellom mottatt forskuddsbeløp og andel mottakere etter yrke. Mens ledere er yrkesgruppen med høyest mottatt forskuddsbeløp, er dette ikke tilfellet innen reiseliv og transport, som mottar et forskuddsbeløp lavere enn gjennomsnittet. Sammenhengen mellom andel registrerte som delvis ledige og andel mottakere av forskudd er også mindre tydelig etter yrke. Reiseliv og transport har den laveste andelen delvis ledige og den høyeste andelen mottakere, mens det motsatte er tilfellet blant lederne, som har både veldig høy andel delvis ledige (53 %) og mottakere av forskudd.

Det er enda større forskjeller om vi ser på enkelte

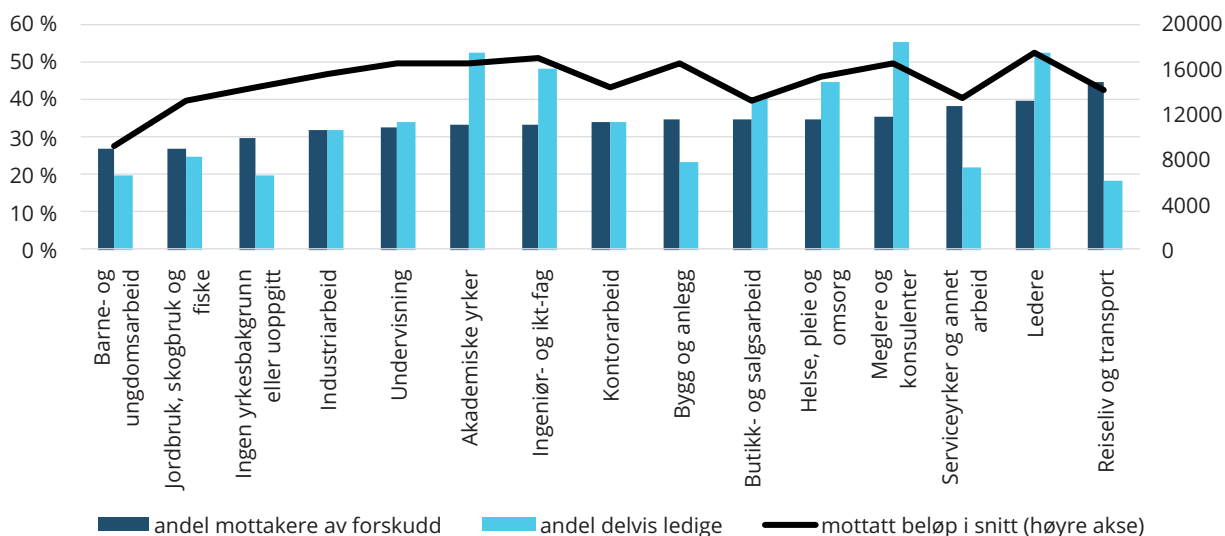
yrker.<sup>5</sup> Figur 16 viser de topp 25 yrkene med hensyn til antall mottakere av forskudd. Samlet utgjør de 38 prosent av alle forskuddsmottakere. I gjennomsnitt mottok disse 25 yrkene et noe lavere beløp enn hele gruppen av mottakere (14 100 kr). Utdanningssammensetting (ikke vist i figur 15) er også noe annerledes, med en større andel med videregående utdanning (64 %) og en lavere andel med høyere utdanning (21 %). Andelen søkere av dagpenger som mottok forskudd den første måneden i disse yrkene spenner fra 28 prosent, som er tilfellet blant elektrikere, til 65 prosent blant taxisjåførene. Det er også stor variasjon på mottatt beløp og hvordan det henger sammen med andel mottakere. De 4 yrkene med høyest andel mottakere (over 50 %) mottok et beløp nær gjennomsnittet. Blant de 3 yrkene med lavest andel mottakere av dette utvalget på 25 yrker, finner vi både et av yrkene med høyest mottatt beløp (elektrikere) og de to med lavest mottatt beløp. Når det gjelder sammenheng mellom andel mottakere og andel registrerte som delvis ledige i hvert yrke, finner vi noe av det samme mønsteret vi fant for yrkesgruppene. Yrkene med høyest andel mottakere (over 45 %) har en lav andel delvis ledige, med unntak av tannlegesekretær. Men deretter følger 3 yrker som hører til yrkesgruppen ledere, som har både høyere andel mottakere og mottatt beløp enn gjennomsnittet, og høyest andel delvis ledige. Det kan være flere forklaringer på disse forskjellene. En mulig forklaring er at noen yrkesgrupper i større grad har visst om muligheten for å søke om forskudd.

### **Flest mottakere av forskudd i fylkene med høyest arbeidsledighet**

Andelen dagpengesøkere som har mottatt forskudd i hvert fylke varierer mellom 31 og 40 prosent, og bare tre fylker har en større andel mottakere enn gjennomsnittet (figur 17). Vi har allerede vist at forskjeller i mottatt forskuddsbeløp mellom fylkene er marginale, og bidrar derfor ikke til å forklare hvorfor noen fylker har en høyere andel mottakere av forskudd enn andre. Andelen delvis ledige, som vi har brukt som en indikator på hvor mange har beholdt noe arbeidsinntekt og dermed kunne ha mindre behov for inntektssikring,

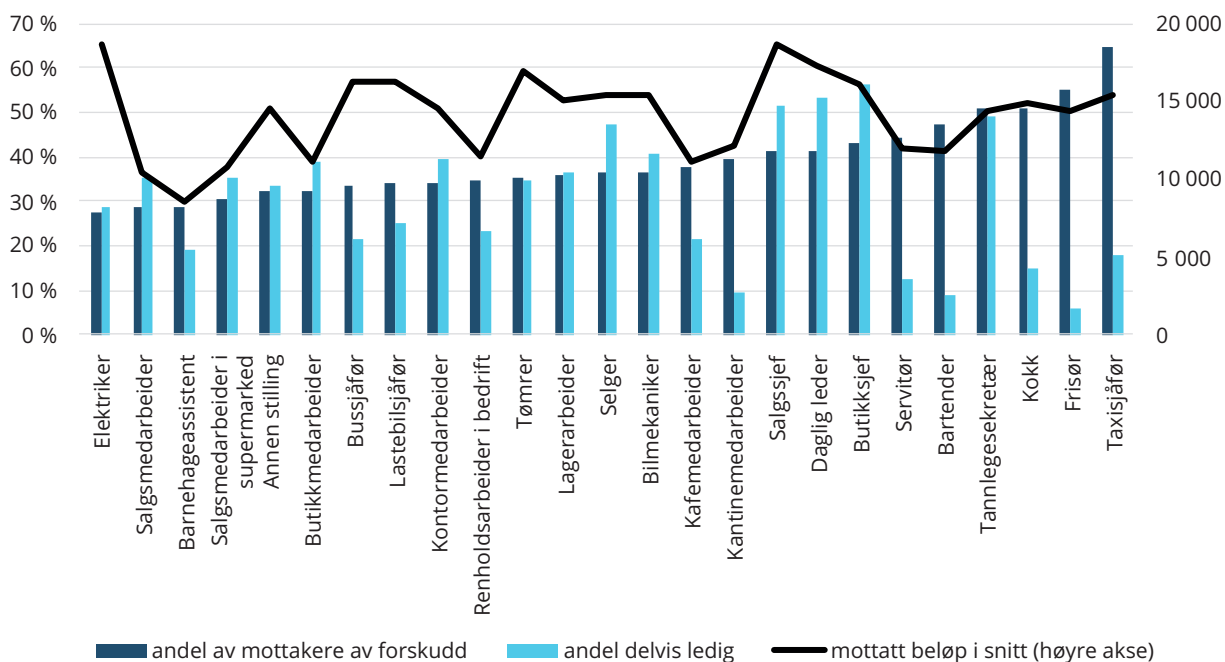
<sup>5</sup> Finfordelte yrker etter ISCO-klassifisering på 4-siffer-nivå.

**Figur 15.** Andel søkere av dagpenger som har mottatt forskudd og gjennomsnittlig mottatt beløp etter yrke.



Kilde: NAV

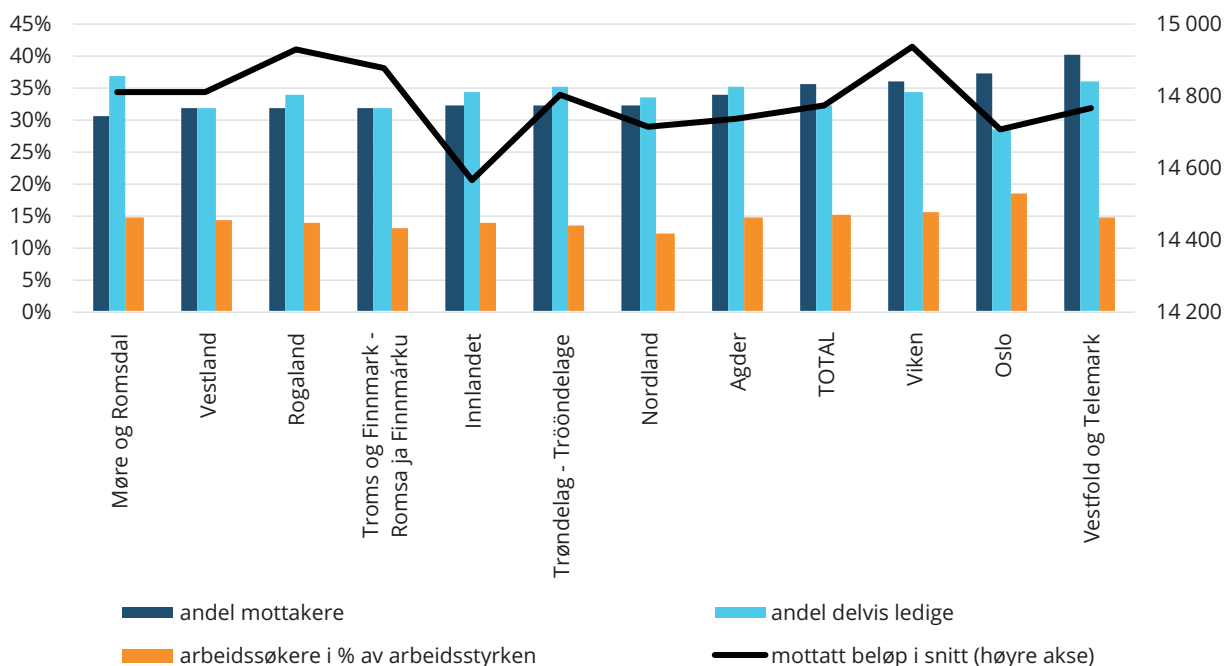
**Figur 16.** Andel søkere av dagpenger som har mottatt forskudd. Finfordelte yrker.



Kilde: NAV

kan forklare andelen mottakere av forskudd i noen fylker. For eksempel har Møre og Romsdal både den laveste andelen forskuddsmottakere og den høyeste andelen delvis ledige. Oslo er fylket med nest høyest andel mottakere av forskudd og den laveste andelen

delvis ledige. I andre fylker er ikke denne sammenhengen gjeldene: som Vestfold og Telemark, der andel forskuddsmottakere er høyest og andel delvis ledige nest høyest. Ett felles trekk vi finner blant fylkene med høyest andel forskuddsmottakere, som er

**Figur 17.** Andel søkere av dagpenger som har mottatt forskudd og gjennomsnittlig mottatt beløp etter fylke.

Kilde: NAV

Vestfold og Telemark, Oslo og Viken, er at disse 3 fylkene hadde høyest arbeidsledighet ved utgangen av april, med henholdsvis 15, 18 og 16 prosent av arbeidsstyrken registrert som helt ledig, delvis ledig eller arbeidssøker på tiltak.

Vi har vist at blant de yngste og de eldste dagpengesøkerne er det færre som har mottatt forskudd, mens andel mottakere er høyere blant de mellom 25 – 49 år. Ulik alderssammensetting eller søketilbøyelighet i de ulike aldersgruppene kunne også bidra til å forklare forskjeller i andel mottakere mellom fylkene. Tabell 2 viser at fylkene med høyest andel forskuddsmottakere, har stor sett også en høyere andel mottakere i hver aldersgruppe. I Oslo, som har en lavere andel mottakere under 25 år enn gjennomsnittet, har til gjengjeld en klart høyere andel i de andre aldersgruppene. I Vestfold og Telemark har alle aldersgrupper en betydelig høyere andel mottakere enn gjennomsnittet. Det er uklart hvorfor, men en mulig forklaring kan være at ordningen har vært bedre kjent i dette fylket.

## Konklusjon og diskusjon

132 000 personer, eller 4,7 prosent av arbeidsstyrken, hadde mottatt dagpengeforskudd ved utgangen av april. Da hadde ordningen med forskuddsutbetaling av dagpenger vært tilgjengelig i én måned. Antallet dagpengesøkere på det tidspunktet var imidlertid betydelig høyere, og antall forskuddsmottakere utgjør bare 36 prosent av disse. Det kan være flere grunner til at flertallet av dagpengesøkere ikke har søkt om forskudd.

Forskudd på dagpenger kan søkes kun på nav.no, og den digitale søknadsprosessen kan være en barriere for de som har svak brukerkompetanse i digitale hjelpemidler. Det kreves også elektronisk ID, men vi har ikke data på hvem som eventuelt ikke har dette. Selv om de lokale NAV-kontorene ikke har hatt ordinære åpningstider i mars og april 2020 som følge av koronaviruset, har det likevel vært mulig å møte etter avtale for de som trengte bistand til å registrere seg som arbeidssøker og søke om økonomisk støtte som dagpenger og forskudd på dagpenger. Andelen mottakere av forskudd var lavest blant de med høyere utdanning og blant de yngste, som er grupper som

**Tabell 2. Andel mottakere av dagpengeforskudd etter alder og fylke**

	18-19 år	20-24 år	25-29 år	30-39 år	40-49 år	50-59 år	60-66 år	Alle
Vestfold og Telemark	12 %	34 %	42 %	45 %	45 %	38 %	33 %	40 %
Oslo	9 %	26 %	38 %	41 %	40 %	38 %	34 %	37 %
Viken	11 %	28 %	38 %	40 %	39 %	36 %	30 %	36 %
TOTAL	11 %	29 %	38 %	40 %	39 %	34 %	29 %	36 %
Agder	9 %	28 %	36 %	40 %	37 %	32 %	26 %	34 %
Nordland	9 %	30 %	36 %	38 %	36 %	30 %	22 %	32 %
Trøndelag - Trööndelage	10 %	26 %	33 %	39 %	37 %	30 %	24 %	32 %
Innlandet	8 %	26 %	36 %	38 %	34 %	30 %	26 %	32 %
Troms og Finnmark - Romsa ja Finnmarku	11 %	28 %	35 %	38 %	34 %	30 %	24 %	32 %
Rogaland	8 %	25 %	35 %	36 %	35 %	30 %	26 %	32 %
Vestland	10 %	25 %	34 %	36 %	36 %	30 %	26 %	32 %
Møre og Romsdal	12 %	26 %	34 %	37 %	32 %	29 %	21 %	31 %

Kilde: NAV

vanligvis kjennetegnes av god digital kompetanse. Våre data tyder derfor ikke på at svak digital kompetanse kan ha vært en viktig grunn til at bare 36 prosent av de som søkte om dagpenger har mottatt forskudd, selv om vi ikke kan utelukke at det gjelder for noen.

Behovet for forskuddsutbetaling av dagpenger kan ha vært mindre presserende for de med bedre økonomi og oppsparte midler. Trolig har disse da valgt å vente til dagpengesøknaden er ferdigbehandlet og på den ordinære utbetalingen av dagpengene. Eventuelt at de vil søke om forskudd på et senere tidspunkt, dersom perioden som arbeidsledig eller permittert blir langvarig. Om vi tar mottatt forskuddsbeløp som en indikasjon på inntekt, kan denne hypotesen finne støtte i våre data. Vi har funnet at andelen dagpengesøkere som mottok forskudd den første måneden er lavere blant de eldre og de med høyere utdanning. Disse gruppene fikk videre utbetalt et høyere beløp enn gjennomsnittet. Det var også flere forskuddsmottakere registrert som delvis ledig blant de eldre og de med høyere utdanning. De delvis ledige har beholdt noe inntekt, siden de fortsatt jobber, men i redusert stilling. Blant de med lavere utdanning og de med innvandrerbakgrunn, som mottok et lavere forskuddsbeløp enn gjennomsnittet, var andelen mottakere av forskudd høyere. Disse to gruppene har også en lavere andel registrert som delvis ledig, som innebærer at flere av dem har fått redusert arbeidstiden med 100

prosent og dermed mistet all lønnsinntekt. Vår analyse kan derfor tyde på at motivasjonen for å søke og motta dagpengeforskudd har vært mindre blant dem med høyere inntekt og de som har beholdt en deltidsstilling og noe lønnsinntekt, og at de som har hatt størst behov for inntektssikring har benyttet seg av forskuddsordningen i større grad.

De yngste skiller seg imidlertid ut. De hadde både lavest utbetalt beløp og lavest andel mottakere av forskudd. Bare 11 prosent av 18- og 19-åringene som søkte om dagpenger, mottok forskudd. Dette kan henge sammen med flere ting. Dersom de unge ikke tidligere har vært i kontakt med NAV, kan det for eksempel være vanskeligere for dem å orientere seg i velferdssystemet enn for de eldre. Dersom de har tjent veldig lite, kan det også være at de ikke har så stort insentiv til å søke om forskudd. Minstebeløpet ved full permittering eller ledighet er 2 800 kroner, men beløpet vil være mindre dersom de er delvis ledige eller delvis permitterte.

Sammenhengen mellom størrelsen på mottatt forskuddsbeløp, andel som er delvis ledige og andel forskuddsmottakere er også mindre tydelig når vi ser fordelingen etter yrke. Koronapandemien og tiltakene satt i verk for å begrense spredningen har rammet det norske arbeidsmarkedet hardt og bredt. Arbeidsledigheten har økt kraftig blant mange yrkesgrupper som

vanligvis ikke er utsatt for konjunktursvingninger, og mange av de som nå har blitt registret som arbeidssøkere har sannsynligvis hatt lite å gjøre med NAV tidligere. Vi har funnet store forskjeller mellom yrkesgruppene når det gjelder i hvor stor grad de mottok forskudd. I våre analyser av yrker, varierte andelen forskuddsmottakere mellom 28 og 65 prosent.

En mulig forklaring på at kun 36 prosent av dagpengesøkerne har søkt om forskudd kan være at de faktisk ikke har kjent til ordningen. Vi har ikke data på dette og har heller ikke studert hvordan og i hvilke kanaler informasjonen om ordningen med forskudd på dagpenger har blitt delt. Det er behov for mer kunnskap om hvordan forskudd på dagpenger har fungert som en kriseordning. Denne artikkelen ble publisert da ordningen med forskudd på dagpenger var knappe to måneder gammel. Formålet har vært å gi en første deskriptiv oversikt over hvordan ordningen har fungert den første måneden. Det er ikke mulig å fastslå ved hjelp av en deskriptiv analyse hvilke kjennetegn ved dagpengesøkerne som kan ha hatt sterkest betydning for å søke og motta forskudd på dagpenger. Det vil derfor være behov for å følge opp denne artikkelen med en analyse av en lengre tidsperiode og flere individkjennetegn for å statistisk modellere og i større grad kunne fastslå hvilke faktorer som har hatt betydning for forskjeller i bruken av ordningen forskudd på dagpenger. Resultatene fra en slik analyse vil hjelpe oss å forstå bedre hvorfor bare en tredel av dagpengesøkerne benyttet seg av forskuddsordningen den første måneden. Dette kan også bidra med kunnskap om hvordan personer med ulike behov for inntektssikring tilpasser seg nye ordninger og om tilgang til informasjon og formidling spiller en rolle.

## Litteratur

Bratsberg, B., Eielsen, G., Markussen, S., Raaum, O., Røed, K. og Vigtel, T. (2020) Koronakrisens første uker- hvem tok støyten i arbeidslivet? [https://www.frisch.uio.no/om-oss/Nyheter/pdf/2020/artikkelpreprint\\_hvem\\_tok\\_stoyten\\_200408.pdf](https://www.frisch.uio.no/om-oss/Nyheter/pdf/2020/artikkelpreprint_hvem_tok_stoyten_200408.pdf) hentet 4.6.2020

Gjerde, A., Jensen, M.E., Sørbø, J. (2020) Den store nedstengningen – Arbeidsmarkedet gjennom første del av koronakrisen. Arbeid og velferd nr. 2 2020. NAV.

Gjerde, A. (2020) Arbeidsmarkedet nå – april 2020. NAV-notat. <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/arbeidssokere-og-stillinger-statistikk/hovedtall-om-arbeidsmarkedet/arbeidsmarkedet-na> hentet 4.6.2020

NAV (2020) Forskudd på dagpenger for permitterte og arbeidsledige. Informasjon på NAVs nettside. <https://www.nav.no/no/person/innhold-til-person-forside/nyttig-a-vite/kampanje-korona/forskudd-pa-dagpenger-for-permitterte-og-arbeidsledige> hentet 4.6.2020

# FLERE MOTTAR UFØRETRYGD OG SOSIALHJELP ETTER INNSTRAMMING I AAP-REGELVERKET

Ivar Lima og Eirik Grønlien

## Sammendrag

*Den 1. januar 2018 ble det innført omfattende endringer i AAP-regelverket. I denne artikkelen undersøker vi effektene av flere av endringene som medførte en innstramming av regelverket for forlengelse av AAP etter 4 års mottak. Utvalget består av AAP-mottakere som har mottatt ytelsen i 3 år og 11 måneder før og etter regelverksendringen.*

*Vi finner at omtrent samtidig med innføringen av det strengere regelverket, begynner antallet som mottar AAP i mer enn 4 år å falle kraftig. Andelen som fortsatt mottar AAP 12 måneder senere har blitt redusert fra 53 prosent til 26 prosent. I antall utgjør det en reduksjon fra 7 600 personer til 3 500 personer.*

*Innstrammingen i unntaksregelverket har bidratt til å oppnå målet om raskere avklaring av brukere ved at vi ser en betydelig økt overgang til uføretrygd. Det er en økning på 11 prosentpoeng som mottar uføretrygd 12 måneder etter. Det er videre en økning på 9 prosentpoeng som står registrert med arbeid og uten statlig ytelse. 5,5 prosentpoeng flere enn før er uten både jobb og statlig ytelse.*

*Innstrammingen i unntaksregelverket har medført en betydelig økning i andelen sosialhjelpsmottakere. Økningen er sterkest 6 og 12 måneder etter at 4-årsgrensen er nådd, og ser ut til å avta noe 18 måneder etter. På det meste øker andelen sosialhjelpsmottakere med 5 prosentpoeng, noe som er en dobling sammenlignet med før regelverksendringene.*

*Det er en økning i andelen som er i jobb etter regelverksendringene, men dette ser ut til å være et resultat av en trend som startet før endringene. Mulige forklaringer på utviklingen kan være nedgang i arbeidsledigheten, eller at innholdet i AAP er blitt mer arbeidsrettet over tid. Vi klarer ikke å påvise at det er regelverksendringene som har medført at flere er i jobb totalt. At det er en økning i andelen som er i jobb uten å motta AAP kan forklares med at flere av de som delvis var i jobb samtidig med at de mottok AAP på unntak nå har mistet ytelsen.*

## Innledning

Arbeidsavklaringspenger (AAP) er en midlertidig helseytelse i Folketrygden og kan innvilges hvis arbeidsevnen er nedsatt med 50 % på grunn av sykdom, skade eller lyte. Formålet med ordningen er å sikre inntekten til mottakerne mens de er i medisinsk behandling, deltar i tiltak eller får annen oppfølging fra NAV (Ftl §11-1). Flertallet av mottakerne av AAP er personer som har mottatt sykepenger i ett år uten å bli arbeidsføre, og som dermed har mistet retten til sykepenger (gjaldt 57 prosent av nye AAP-mottakere i 2019<sup>1</sup>). Før regelverksendringene kunne arbeidsavklaringspenger mottas i en ordinær periode på opptil 4 år, men med mulighet for forlengelse utover 4 år etter søknad. Det var ingen øvre grense for hvor lenge AAP kunne forlenges utover 4 år.

Den 1. januar 2018 ble det innført omfattende endringer i AAP-regelverket. Hovedmålene med endringene var å medvirke til «en smalere inngang til ordningen», «et strammere stønadsløp» med raskere avklaring av stønadsmottakernes arbeidsevne og økt overgang til arbeid (Prop. 74 L, 2016-2017: 6).

Det ble innført betydelige innstramminger i muligheten til å motta AAP utover den ordinære perioden på 4 år. De viktigste innstrammingsene i unntaksregelverket var at alle som gikk ut 4 årsperioden etter 1. jan 2018 vil:

1. Kun ha mulighet til å motta AAP i inntil 2 år utover maksimal stønadperiode.
2. Bli møtt med strengere vilkår for forlengelse av 4-årsperioden. Endringene i vilkårene er beskrevet nærmere i faktaboksen «varighet AAP».
3. Vil måtte ha en karenperiode på 12 måneder før de kan søke om AAP på nytt hvis de har brukt opp 4-årsperioden og slutter å motta arbeidsavklaringspenger.

Samlet sett utgjør endringene en betydelig innstram-

ming i muligheten for å motta arbeidsavklaringspenger i mer enn 4 år.

Endringene gjelder både for de som begynte å motta AAP etter unntaksregler fra og med 1. januar 2018 og for de som allerede mottok AAP etter unntaksregelverket. Det medførte raskt en stor nedgang i antallet som mottok AAP etter unntaksregelverket. Kann og Dokken (2019) viser at sannsynligheten for å avslutte AAP har økt kraftig for alle grupper med varighet på over 4 år i 2018.

Det ble også innført en kortere ordinær periode på 3 års mottak av arbeidsavklaringspenger. 3-årsregelen

### Faktaboks varighet

Før lovendringen var forlengelse av AAP regulert i en forskrift. I den opprinnelige forskriften står det: «Dersom medlemmet på grunn av sykdom, skade eller lyte har behov for særlig langvarig utredning, oppfølging, behandling, rehabilitering eller arbeidsrettede tiltak, og medlemmet etter en ny arbeidsevnevurdering (jf. arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 14a) fortsatt anses å ha en viss mulighet for å komme i arbeid, kan stønadperioden forlenges utover fire år.» <https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2010-02-10-152>

Etter regelverksendringene (fra 1. januar 2018) er varighet utover 4 år regulert i større detalj i lovteksten i § 11-12. Stønadperioden kan forlenges i inntil to år dersom sykdom, skade eller lyte er hovedårsaken til at medlemmets arbeidsevne ikke er avklart mot arbeid eller uføretrygd, og

a) medisinsk behandling er begynt først etter langvarig utredning eller

b) at medlemmet har vært forhindret fra å kombinere medisinsk behandling med arbeidsrettet tiltak.

Det er i tillegg gitt mulighet for forlengelse dersom medlemmet deltar i et opplæringstiltak. Det er også mulig å motta AAP i mer enn 3 år dersom medlemmet mottar AAP som arbeidssøker i hht. § 11-17, eller under behandling av krav om uføretrygd i hht. § 11-18.

Stønadperioden kan forlenges med maksimalt to år utover ordinær grense. Ved avslutning av AAP utover maksimal stønadperiode gjelder nå en karenstid på 52 uker regulert i § 11-31. Det gjøres unntak fra karenperioden dersom medlemmet er alvorlig syk eller skadet.

Da regelverket ble innført ble alle som var på unntak gitt en ny 2 års periode. Det betyr at de første som gikk ut fra AAP etter å ha brukt opp hele sin periode med unntak på 2 år gjorde det først i januar 2020.

<sup>1</sup> <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/aap-nedsatt-arbeidsevne-og-uforetrygd-statistikk/arbeidsavklaringspenger>



gjelder kun for personer som begynte å motta AAP etter at regelverksendringene ble innført, og har ikke tilbakevirkende kraft for de som allerede var mottakere. Effektene av den nye 3-årsregelen kan vi dermed ikke undersøke før i 2021-2022, og er ikke et tema i denne artikkelen.

Regelverksendringene har blitt utsatt for kritikk i medier og av opposisjonspartier på Stortinget. En kritikk som rettes mot regelverksendringene er at de har medført at syke folk har mistet sine trygderettigheter, og må leve på sosialhjelp, oppsparte midler eller av ektefelles inntekt.

## Problemstilling

Spørsmålet vi stiller i denne artikkelen er hva som er effektene av innstrammingen i reglene for forlengelse av 4-årsperioden. Vi vil undersøke effekten på overgang til arbeid, uføretrygd, sosialhjelp, tiltakspenger og overgang til det å verken være i jobb eller å motta statlige ytelser. En interessant gruppe vil være de som har mistet arbeidsavklaringspenger, og som ikke er i jobb, mottar uføretrygd eller er registrert med andre statlige ytelser. I tillegg vil vi følge utvalget i over 12 måneder slik at vi kan undersøke hvor mange som begynner på ny periode på arbeidsavklaringspenger så snart karenstiden på 12 måneder er over.

Denne analysen beskriver kun effektene av innstrammingen i unntaksregelverket for de som hadde langvarig mottak av AAP da endringene ble iverksatt. Langvarig mottak er her definert som mottak i 47 måneder, eller 3 år og 11 måneder. Andre endringer som for eksempel tettere oppfølging, innføring av ny lavterskelsanksjon eller endring i inngangsvilkårene til AAP blir ikke undersøkt i denne artikkelen.

## Tidligere forskning

Temaet for denne analysen er delvis også behandlet i Kann og Dokken (2019). Vår tilnærming likner på nevnte artikkel. Vi mener at det likevel er behov for en ny og oppdatert analyse som ser nærmere på effektene av innstrammingen i unntaksregelverket. Kann og Dokken (2019) ser på avgangen hvert halvår for ettårige varighetsgrupper, og ser på hva personene

gjør etter avgangen. Vår analyse går i dybden på konsekvensene for de som når 4-årsgrensen etter regelverksendringen, samt at vi har en lengre tidsserie og dermed kan undersøke de mer langsiktige konsekvensene av regelverksendringene. Kann og Dokken (2019) finner blant annet at blant de med lang varighet har regelverksendringene sannsynligvis medført økt sjans for å «avslutte til jobb». I nevnte analyse er det imidlertid ikke tatt hensyn til hvorvidt mottakerne allerede var i jobb før de sluttet å motta arbeidsavklaringspenger, og dette skal vi blant annet undersøke i denne artikkelen.

Blant annet kan vi undersøke hvor mange i denne gruppen som begynner å motta AAP på ny når karenstiden er over. Vår artikkel kan ikke si noe om effektene for de som hadde varigheter på 6-9 år på AAP da regelverksendringene inntraff. Konsekvensene for denne gruppen er beskrevet i Kann og Dokken (2019). Det er også publisert en studie som undersøker konsekvensene av endringene i inngangsvilkårene til AAP (Lande 2019). Sistnevnte studie viser at endringene medførte at noen flere fikk avslag på søknad om AAP, noe som ga en mindre reduksjon i antall nye mottakere.

## Data og metode

For å måle effekten av nevnte regelverksendringer vil vi sammenligne de som når 4-årsgrensen etter regelverksendringen med en kontrollgruppe. Utvalget består av personer som har mottatt arbeidsavklaringspenger i 3 år og 11 måneder på gitte tidspunkt, og som ikke hadde mottatt arbeidsavklaringspenger tidligere. Det betyr blant annet at alle de som mottok attføringspenger, rehabiliteringspenger eller tidsbegrenset uførepensjon før innføringen av AAP er ekskludert fra dette utvalget.

De som har mottatt AAP i 3 år og 11 måneder er utgangspunktet i vår analyse, og vi vil benevne dette tidspunktet som t0. Siden de er nær 4-årsgrensen, men ennå ikke har nådd den, antar vi at de enda ikke er påvirket av innstrammingen i unntaksregelverket på t0. Hvorvidt dette er en rimelig antakelse eller ei skal vi undersøke ved å se på beskrivende statistikk på dette tidspunktet før og etter regelverksendringene.

Datasettet inneholder opplysninger om demografi, diagnoser på AAP, om de kom fra sykepenger eller ikke før de begynte å motta AAP, samt om de delvis er i jobb, og om nivået på ytelsen.

Vi ønsker å se på mer langsiktige konsekvenser av regelverksendringene, og vil sammenligne utfall 6, 12 og 18 måneder etter t0. Når vi konstruerer en kontrollgruppe må vi ta hensyn til at regelverksendringene påvirker de som allerede mottar AAP etter unntaksregelverket. De som passerte 4-årsgrensen i starten av 2017 vil for eksempel bli påvirket av innstramningen i unntaksreglene hvis de fortsatt mottar AAP etter 1. januar 2018. Vi vil lage en kontrollgruppe som vi kan følge over tid uten at vi passerer tidspunktet for regelverksendringene.

Kontrollgruppene består av de som når 4-årsgrensen i 1. halvår 2016 eller 2. halvår 2016. Disse gruppene begynte å motta AAP i 2012. Tiltaksgruppene består av de som nådde 4-årsgrensen i 1. og 2. halvår 2018, og som begynte å motta AAP i løpet av 2014.

### Forutsetninger for en effektstudie

Ved å sammenlikne utfallene til kontrollgruppen med utfallene til tiltaksgruppene, antar vi at vi kan beskrive effektene av de nevnte regelverksendringene. Forutsetningen for at en slik sammenligning gir oss effek-

ten av regelverksendringene er at de to gruppene vi sammenligner er like på alle relevante områder, med unntak av at tiltaksgruppen er rammet av regelverksendringene og kontrollgruppen ikke er rammet. Vi skal bruke beskrivende statistikk til å undersøke om gruppene er like på observerte variabler. I tillegg vil vi kontrollere for endringer i observerte kjennetegn i regresjonsanalyser. Tidligere forskning har vist at hvor mange AAP-mottakere som kommer i jobb påvirkes av konjunkturer på arbeidsmarkedet (Kann og Kristoffersen 2016). I regresjonsanalysen vil vi forsøke å ta hensyn til dette ved å kontrollere for arbeidsledighet i økonomisk region i perioden.

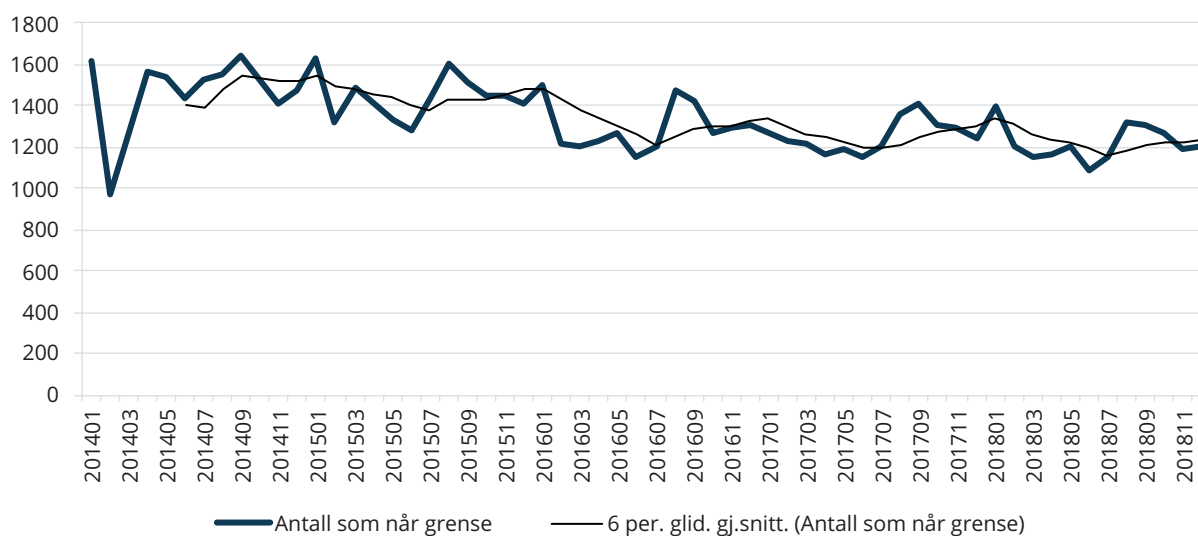
## Beskrivende statistikk

### Hvor mange når 4-årsgrensen?

I 2014 og 2015 var det omtrent 17 000 hvert år som nådde 47 måneder med mottak av arbeidsavklaringspenger (figur 1). I løpet av 2016 ser vi en klar nedgang i antallet som nådde 4-årsgrensen, og antallet har deretter ligget nokså stabilt på rundt 15 000 i året. Ved innføringen av regelverksendringene i 2018 ser vi en ytterligere nedgang i antallet som når grensen, men nedgangen er svak.

Det ser dermed ut til at regelverksendringene også har en gitt en liten reduksjon i antallet som når 4-årsperi-

**Figur 1.** Antallet som passerer 47 måneder med mottak av arbeidsavklaringspenger etter år og måned.



Kilde: NAV

**Tabell 1** Beskrivende statistikk om AAP-mottakere som nådde 4-årsgrensen. Etter kalenderår. Gjennomsnitt og prosent

	2014	2015	2016	2017	2018
Alder gj.snitt	39,6	39,2	39,2	39,2	39,0
Alder median	40	40	40	39	39
Andel under 30 år	22,5	24,7	25,5	25,8	26,5
Andel menn	42,1	40,8	39,7	39,9	40,2
Andel innvandrere	19	16	15	16	17
Andel fra sykepenges	57,3	57,8	58,7	60,0	60,3
Andel i jobb	19,0	23,5	24,6	26,1	26,8
Avtalte arbeidstimer i uken	21,1	23,9	26,2	27,3	27,0
Ledighet økonomisk region	2,9	3,0	3,0	2,7	2,4
Antall	17 541	17 321	15 552	15 041	14 649

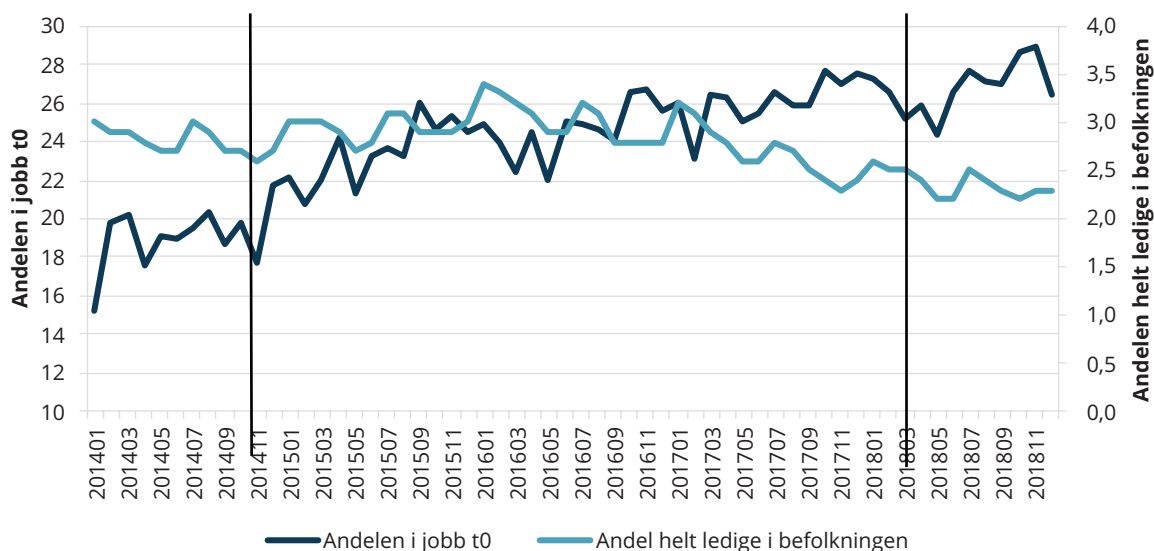
Kilde: NAV

oden, noe som gir støtte til Kann og Dokken (2019) som fant en økning i avgangen også for de med kortere varigheter enn 4 år. Nedgangen er uansett svak slik at det er liten grunn til å tro at seleksjon vil ha en vesentlig påvirkning på resultatene. I tabell 1 er det beskrivende statistikk om gruppen som nådde 4-årsgrensen i årene fra 2014 til 2018.

For at de som nådde 4-årsgrensen før regelverksendringene skal være en egnet kontrollgruppe, bør gruppen være tilnærmet lik på relevante faktorer som

gruppen som er omfattet av regelverksendringene (2018 i tabell 1). På de fleste områder er gruppene tilnærmet like over tid, men med enkelte mindre endringer. Det er for eksempel blitt en litt høyere andel som er under 30 år, og en tendens til at litt flere opprinnelig mottok sykepenges før de begynte å motta AAP (fra 58,7 prosent i 2016 til 60,3 prosent i 2018). Tidligere forskning har vist at de som tidligere har mottatt sykepenges har høyere overgang til arbeid, og denne endringen kan dermed ha en mindre betydning for resultatene.

**Figur 2.** Andelen i jobb t0 og andelen helt ledige i befolkningen.



Kilde: NAV

Over tid har det også vært en økning i andelen som er i jobb mens de mottar AAP på t0. Andelen har økt med over 2 prosentpoeng til 26,8 prosent i 2018. Gruppen som er omfattet av det strengere unntaksregelverket har dermed allerede noe sterkere tilknytning til arbeidsmarkedet på tidspunktet rett før de treffer det strengere unntaksregelverket. Det er usikkert om dette er en effekt av regelverksendringer, eller om det skyldes andre forklaringsfaktorer som for eksempel det at det var en nedgang i arbeidsledigheten i 2017 eller 2018. Den andre endringen vi ser er en nedgang i arbeidsledigheten fra 2016-2018. Tidligere forskning har vist at også AAP-mottakere er påvirket av konjunkturer på arbeidsmarkedet (se Kann m.fl. 2016). Vi skal se nærmere på utviklingen i andelen som er i jobb på t0 i figur

Vi har brukt vertikale linjer til å markere tidspunktet for to hendelser i figuren (figur 2). Den første linjen markerer et brudd i statistikken om arbeidsdeltakelse da a-ordningen ble innført i januar 2015. Økningen vi ser i andelen i jobb i 2015 kan være resultat av endringer i hvordan man registrerer arbeidstakere, og er ikke nødvendigvis en reell økning. Vi antar at fra og med starten av 2016 er den nye statistikken blitt stabil,

og at endringer vi ser etter dette skyldes reelle endringer i arbeidsmarkedssituasjonen til brukerne.

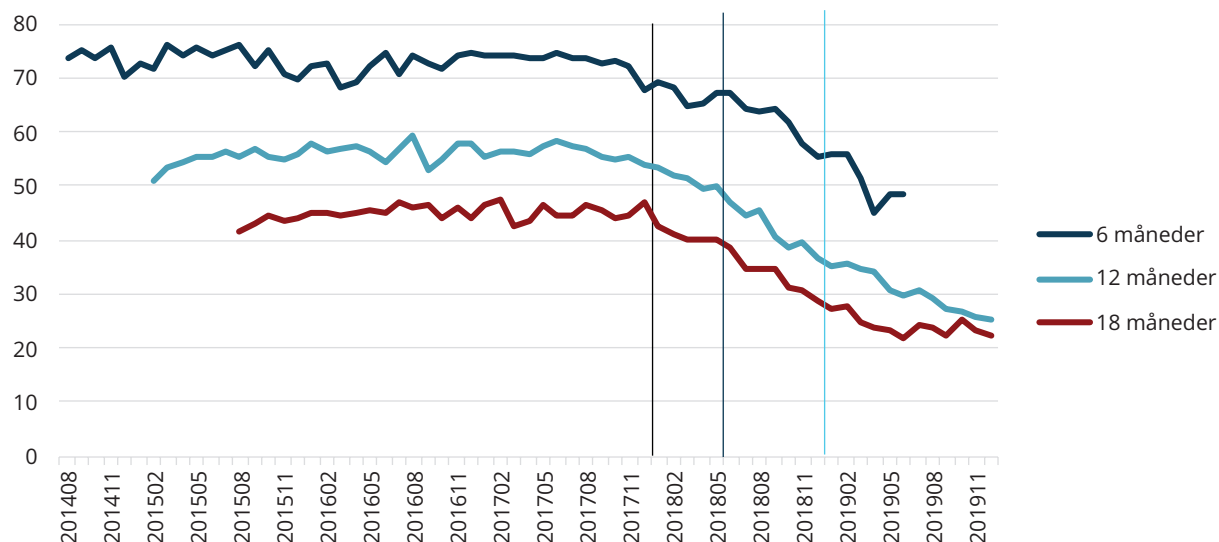
Fra og med midten av 2016 begynner andelen som er i arbeid å øke, og økningen ser ut til å fortsette etter innføringen av regelverksendringene. Mot slutten av 2018 er omtrent 28 prosent av gruppen sysselsatt, en ganske betydelig økning fra 24 prosent i starten av 2016. Figuren indikerer dermed at det allerede før regelverksendringene var flere AAP-mottakere som var i jobb da de nådde 4-årsgrensen. Den oransje linjen viser utviklingen i andel helt ledige i befolkningen. Ledigheten når en liten topp på 3 prosent i midten av 2016, og begynner deretter å synke gradvis til rett over 2 prosent mot slutten av 2018. Nedgangen i ledigheten sammenfaller med økningen i andelen sysselsatte AAP-mottakere på t0, og økt etterspørsel etter arbeidskraft kan dermed være en mulig forklaring på den økte sysselsettingen for denne gruppen.

## Resultater

### Stort fall i andelen som mottar AAP utover 4-årsgrensen

Når AAP-mottakere når 4-årsgrensen for mottak av AAP, kan de søke om forlengelse av ytelsen. Søknaden

**Figur 3.** Andel mottakere av arbeidsavklaringspenger 6, 12 og 18 måneder etter at de nådde grensen (etter t0). Etter år og måned på måletidspunkt. Svart linje markerer innføring av nytt regelverk januar 2018. Blå og oransje linje markerer de som nådde grensen etter at regelverket ble innført. Prosent.



Kilde: NAV

blir behandlet av NAV-kontoret, og hvis saksbehandlaren konkluderer med at kriteriene for forlengelse av ytelsen er oppfylt vil AAP i utgangspunktet bli forlenget med ett år til 5 år. Hvis brukeren fortsatt mottar AAP etter 5 år vil NAV-veilederen gjøre en ny vurdering av forlengelse i ett år til. Kriteriet som skulle vurderes før regelverksendringene var om brukeren hadde behov for langvarig oppfølging, om arbeidsevnen fortsatt var nedsatt på grunn av sykdom, skade eller lyte, og om det var en mulighet for at brukeren fortsatt kunne komme i jobb. En tidligere studie har vist at når mottakere når 4-årsgrensen er det en betydelig økning i avgangen fra AAP, og en høyere overgang til arbeid og uføretrygd rundt 4-årsgrensen (Kann, Yin og Kristoffersen 2016). Også før regelverksendringen var det dermed slik at NAV-veiledere og brukere forholdt seg til denne grensen.

Hvis vi skal kunne fastslå at regelverksendringene har en effekt vil vi ha en stabil trend forut for regelverksendringene, og en endring når regelendringene inntreffer. Vi ser at det er en tilnærmet stabil trend på alle tre måletidspunkt før regelverket inntreffer, og at samme måned som regelverket inntreffer begynner andelen AAP-mottakere på alle tre tidspunkt å falle betydelig (figur 3). Denne figuren gir en sterk støtte til at innstrammingene i unntaksregelverket ble iverksatt i januar 2018 og at det resulterte i at færre enn før fikk forlenget sin AAP-periode.

Vi skal først beskrive utviklingen i andelen som mottar AAP 6 måneder etter de nådde 4-årsgrensen. Fra august 2014 til november 2017 er det en meget stabil andel på rett over 74 prosent som fortsatt mottar arbeidsavklaringspenger 6 måneder etter at de nådde 4-årsgrensen (blå linje figur 3). Et klart flertall av de som nådde 4-årsgrensen før regelverksendringene fortsatte dermed å motta AAP utover grensen. Hva skjer så med det nye unntaksregelverket? Siden vi måler utfallene 6 måneder etter at de nådde grensen vil de som nådde grensen i juli 2017 bli målt i januar 2018, og dermed kunne bli påvirket av regelverksendringene (markert med den første vertikale linjen). De som når grensen fra og med 1. januar 2018 vil møte et strengere unntaksregelverk med en gang de når grensen, og dette er markert med den andre vertikale blå linjen.

Ved innføringen av regelverksendringene ser vi at det først medfører en liten reduksjon i AAP mottak 6 måneder senere etter den første vertikale linjen. Blant de som når grensen fra og med januar 2018, og som blir målt fra og med juli 2018, ser vi deretter at det inntreffer en stadig større reduksjon i antall mottakere som fortsatt mottar AAP. Blant de som blir observert sommeren 2019 er det rett under 50 prosent som fortsatt mottar AAP 6 måneder etter grensen. I forhold til perioden før endringene utgjør dette en reduksjon på omtrent 25 prosentpoeng. Det ser dermed ut til at unntaksregelverket for de som når grensen blir gradvis strengere praktisert utover 2018.

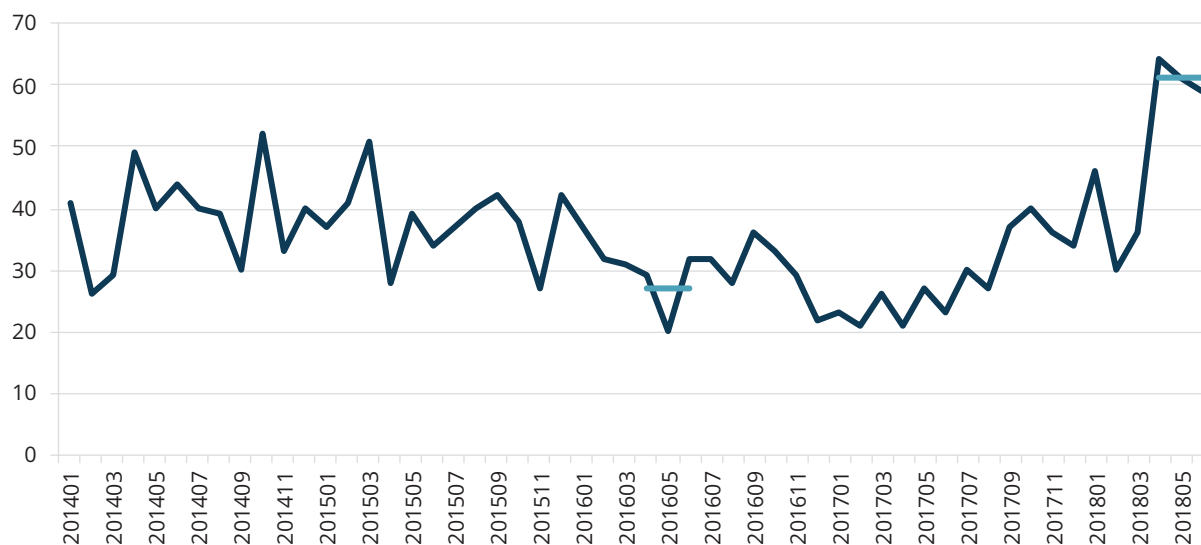
Også andelen som mottar arbeidsavklaringspenger 12 måneder etter å ha nådd grensen er tilnærmet stabil før regelverksendringene. Når vi observerer gruppen 12 måneder senere har det nye regelverket hatt enda større effekt. Andelen lå på omtrent 54 prosent før regelverksendringen, for å så falle mer og mer desto lengre det nye regelverket gjelder for en person. Blant de som blir målt i januar 2019 og som dermed nådde 4-årsgrensen etter at regelverksendringene ble innført, har andelen mottakere blitt redusert til 34 prosent, og med et ytterligere fall ned til 23 prosent i siste kvartal 2019. Andelen som mottar arbeidsavklaringspenger i opp mot 5 år er dermed mer enn halvert med det nye regelverket.

Hvis regelverket hadde blitt praktisert som før ville omtrent 7 600 personer ha mottatt arbeidsavklaringspenger i 5 år eller mer. Som følge av innstrammingene i unntaksregelverket er dette redusert til 3 500 personer hvert år<sup>2</sup>.

Vi observerer en tilsvarende reduksjon også 18 måneder etter at de nådde 4 årsgrensen. Før regelverksendringene mottok 45 prosent AAP 18 måneder over grensen, mens etter endringen er andelen redusert til 23 prosent blant de som nådde 4-årsgrensen siste halvår 2018. Her ser vi imidlertid at det mot slutten av perioden er enn utflating i nedgangen. I de siste månedene vi observerer er det like mange som mottar AAP

<sup>2</sup> I denne studien ser vi kun på nye mottakere av AAP. Hadde vi tatt med dem som også hadde mottatt AAP i et tidligere forløp ville antallet som når grensen vært enda høyere.

**Figur 4.** Antallet som mottok arbeidsavklaringspenger 18 måneder etter 4-årsgrensen passerer. Gjelder for gruppe som ikke mottok AAP 6 måneder eller 12 måneder etterpå. Antall.



Kilde: NAV

i 18 måneder etter som i 12 måneder etter. Forklaringen på det er sannsynligvis at et større antall enn før søker om en ny periode med arbeidsavklaringspenger så snart karenstiden på 12 måneder er opphørt.

### Flere søker om ny periode med AAP

De som ikke får forlenget AAP utover 4 år vil etter det nye regelverket normalt møte en karenstid på ett år før de kan søke om å begynne på en ny periode med AAP. Siden langt flere enn før slutter å motta AAP når de passerer 4-årsgrensen, vil det potensielt være en betydelig større gruppe som kan søke om en ny periode med AAP etter endt karenstid. Vi undersøker om det er blitt flere som søker om ny periode med AAP etter regelverksendringene (figur 4).

Vi undersøker her hvor mange som er registrert med ny periode med AAP 18 måneder etter at de nådde 4-årsgrensen. Vi ser en klar økning i antallet blant de som når grensen etter regelverksendringene i forhold til før. I 2. kvartal i 2016 var det cirka 27 personer hver måned som var registrert med ny periode med AAP. I 2. kvartal 2018 har det økt til 61 personer i snitt per måned. Det er dermed flere som søker om en ny periode med AAP som følge av innstrammingene i unntaksregelverket, og vi får støtte for at dette kan være en forklaring på hvorfor nedgangen i andelen

som mottar AAP 18 måneder senere etter hvert flater ut. Samtidig må dette foreløpig sies å være ganske få. Hvis dette tallet holder seg vil det utgjøre omtrent 4 prosent av alle som når 4-årsgrensen ett gitt år. Vi kan her kun undersøke utviklingen for de som nådde 4-årsgrensen i 1. halvår 2018, og får dermed ikke med oss effektene av den strengere praktiseringen av unntaksregelverket som inntreffer i 2. halvår 2018. Det er grunn til å anta at vi ville sett en ytterligere økning i antallet som søker om ny AAP hvis vi hadde hatt tall for sistnevnte gruppe<sup>3</sup>.

### Mange går over til uføretrygd

Innstrammingene i unntaksregelverket har utvilsomt medført et sterkt fall i andelen som mottar AAP på unntaksregelverket. Her skal vi bruke beskrivende statistikk til å undersøke hva som skjer med de som nå ikke for forlenget sitt mottak av AAP noe særlig utover 4-årsgrensen. Vi undersøker utfall 12 måneder etter at personene nådde 4-årsgrensen for AAP-mottak. Vi sammenlikner de som nådde 4-årsgrensen i 2. halvår 2018 (tiltaksgruppen) med de som nådde gren-

<sup>3</sup> Denne gruppen ville da blitt observert i 1. halvår 2020. På grunn av korona pandemien har det skjedd enorme endringer på de fleste ytelsesområder i NAV – og tall fra 2020 vil nok uansett medføre et stort brudd i statistikken også for denne gruppen.

**Tabell 2.** Beskrivende statistikk med status for AAP-mottakere 12 måneder etter at de nådde 4-årsgrensen. Prosent og antall

	2. halvår 2015	2. halvår 2016	2. halvår 2018	Forskjell 2018-2016 (prosentpoeng)	Forskjell 2018-2016 (antall)
<b>AAP</b>	54,0	52,9	25,7	-27,2	-2 323
<b>Uføretrygd</b>	19,5	18,9	29,9	11,1	944
<b>Tiltakspenger</b>	0,2	0,3	2,0	1,7	143
<b>Andre statlige ytelser</b>	1,2	1,3	1,2	-0,1	-6
<b>Registrert hos NAV uten ytelse</b>	5,9	6,9	11,8	4,9	419
<b>I arbeid uten AAP/uføretrygd</b>	15,5	16,2	25,3	9,0	772
<b>Uten arbeid og ytelse</b>	3,7	3,4	4,0	0,6	52
<b>Sum</b>	100	100	100		
<b>Antall</b>	10 145	9 131	8 539		

Kilde: NAV

sen 2. halvår 2016 (kontrollgruppen). Sistnevnte gruppe er ikke omfattet av regelverksendringene og brukes som kontrollgruppe. Som robusthetssjekk har vi også tatt med de som nådde grensen i 2. halvår 2015. De som nådde grensen i 2. halvår 2015 og 2016 bør ha tilnærmet identiske utfall, mens vi forventer betydelige endringer blant de som nådde grensen i 2018.

En person kan i realiteten ha en kombinasjon av kategoriene i tabell 2. For eksempel kan en både motta uføretrygd og AAP samtidig, eller motta AAP og være registrert med arbeid. I tabellen er kategoriene kodet i prioritert rekkefølge slik at en person kun er registrert med en kategori, og slik at summen blir 100 prosent. Sosialhjelp kan kombineres med alle katego-

riene under, og vi har derfor foreløpig valgt å holde sosialhjelp utenfor.

Utfallene blant gruppene som nådde grensen i 2. halvår 2015 og 2016 og som ikke er omfattet av regelverksendringene er omtrent identiske (tabell 2). Vi ser derimot som forventet store endringer i utfallene til de som nådde grensen etter regelverksendringene i 2018. Den største endringen er at langt færre er registrert med arbeidsavklaringspenger, en reduksjon på 27 prosentpoeng. Vi observerer en betydelig økning i overgangen til uføretrygd på 11 prosentpoeng. Samlet andel som mottar enten AAP eller uføretrygd er nå på 56 prosent mot 72 prosent før regelverksendringene. Det er dermed blitt 16 prosentpoeng flere som verken mottar uføretrygd eller AAP.

**Tabell 3.** Endringer i status for AAP-mottakere etter regelverksendringene i forhold til kontrollgruppen som nådde grensen i 1. halvår 2016. Prosentpoeng

	Endring 1. halvår 2018 i forhold til 1. halvår 2016			Endring 2. halvår 2018 i forhold til 1. halvår 2016	
	6 mnd	12 mnd	18 mnd	6 mnd	12 mnd
<b>Uføretrygd</b>	3,8	8,7	10,0	8,5	11,5
<b>Tiltakspenger</b>	1,4	1,3	0,9	2,3	1,6
<b>Andre statlige ytelser</b>	0,3	0,4	0,4	0,0	-0,1
<b>Registrert hos NAV uten ytelse</b>	6,1	6,6	3,4	6,9	5,8
<b>I arbeid uten AAP/uføretrygd</b>	2,9	6,8	6,0	7,5	9,6
<b>Uten arbeid og ytelse</b>	0,5	-0,1	0,0	0,5	0,2

Kilde: NAV

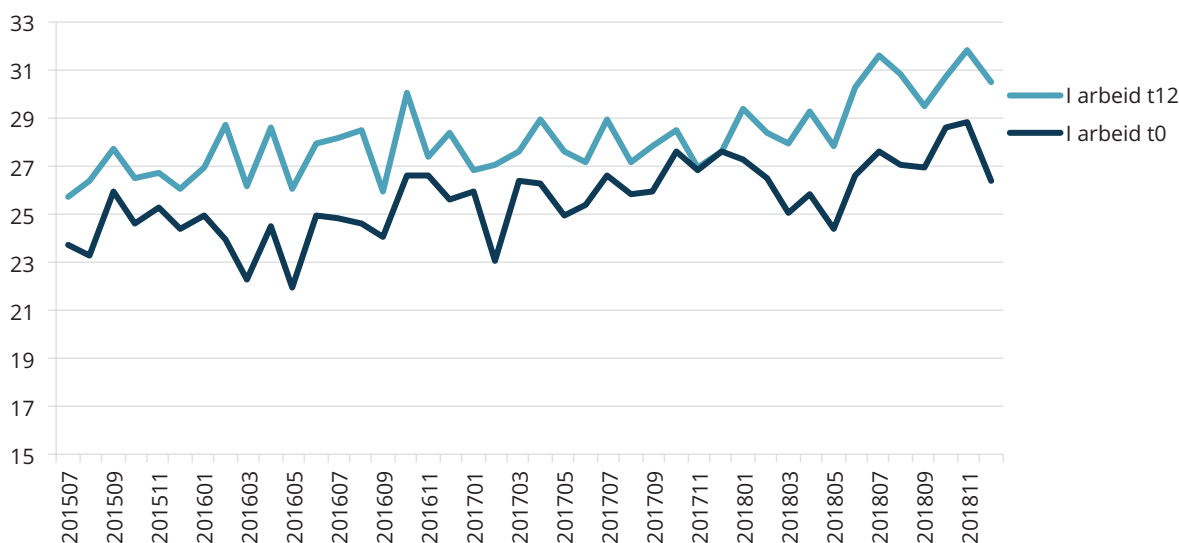
Av disse er det en økning på 9 prosentpoeng i andelen som er i jobb og ikke mottar verken AAP eller uføretrygd. Det er 5 prosentpoeng flere som er registrert hos NAV, men som verken er i jobb eller mottar en statlig ytelse. På tross av at langt færre mottar AAP på dette tidspunktet, er det relativt liten økning i andelen som verken har statlig ytelse eller har arbeid. Det ser ut til å være de som har en alternativ inntekt i form av arbeid eller overgang til uføretrygd som oftere slutter å motta AAP med det strengere regelverket.

De som nådde grensen i 1. halvår 2018 kan vi følge i opp mot 18 måneder, og tabell 3 viser vi endringene som skjer i forhold til kontrollgruppen både 6, 12 og 18 måneder senere. Vi ser da at den viktigste endringen er at en stadig høyere andel begynner å motta uføretrygd i forhold til i kontrollgruppen. 18 måneder senere er det 10 prosentpoeng flere som har hatt overgang til uføretrygd i forhold til kontrollgruppen blant de som nådde grensen i 1. halvår 2018. Effekten på overgang til uføretrygd kan dermed sies å være av en viss varighet. Blant de som når 4-årsgrensen i 2. halvår 2018 ser vi at effektene er blitt fremskyndet, og vi ser nå en sterk effekt på overgangen til uføretrygd allerede 6 måneder senere, og med en ytterligere økning 12 måneder etter. Blant de som nådde grensen i 2. halvår 2018 ser vi også en større effekt på andelen som

er registrert med arbeid og uten AAP/uføretrygd. Endringen i andelen som er registrert hos NAV uten ytelse (og uten arbeid) er derimot omtrent de samme. Når regelverket praktiseres strengere for gruppen som når 4-årsgrensen i siste halvår 2018 medfører det med andre ord først og fremst at flere enn tidligere avklares til uføretrygd, og at flere avsluttes til jobb uten å motta en statlig ytelse.

De fleste av disse endringene kan regnes som effekter av regelverksendringene, men med ett unntak. Den økte andelen som er i jobb uten ytelse trenger ikke å skyldes at flere er kommet i jobb som følge av regelverksendringene. Det kan like gjerne være et resultat av at de som tidligere var delvis i jobb mens de mottok AAP nå har mistet AAP mens de fortsatt er i jobb. Som vi tidligere har vist er det mange og en økende andel som er delvis i arbeid mens de mottar AAP. For å undersøke om flere er kommet i jobb som følge av regelverksendringene skal vi først undersøke utviklingen visuelt. Deretter skal vi gjennomføre en regresjonsanalyse der vi undersøker overgang til arbeid og overgang til sosialhjelp, og der vi kontrollerer for en rekke forhold. Vi kontrollerer blant annet for om de var i jobb eller mottok sosialhjelp ved t0, samt for demografi og flere andre forhold.

**Figur 5.** Andelen som er i jobb når de når 4-årsgrensen (t0) og 12 måneder senere (t12) fra juli 2015-desember 2018. Etter måned og år de nådde grensen. Prosent.



Kilde: NAV



Andelen som er i arbeid øker noe fra de når 4-årsgrensen (t0) og når vi observerer dem 12 måneder senere (t12) (figur 5). Jevnt over i hele perioden ser økningen ut til å være på 2-3 prosentpoeng. Vi ser at det over tid er en tilnærmet lineær økning i andelen som er i jobb både på det tidspunktet de nådde 4-årsgrensen, og 12 måneder senere. Det kan også se ut som det en noe større økning i andelen som er i jobb 12 måneder senere blant de som nådde 4-årsgrensen mot slutten av perioden. Det er usikkert om det kan knyttes til regelverksendringene – for da skulle vi også forvente en økning for de som nådde grensen i 2. halvår 2017 og 1. halvår 2018.

Den betydelige økningen i andelen som er i jobb uten å være registrert med AAP eller uføretrygd (se tabell 2 og 3) skyldes i all hovedsak at langt færre nå kombinerer arbeid med det å motta AAP, og ikke at flere er i jobb. Hvorvidt det likevel er en viss økning i andelen som er i jobb etter regelverksendringene vil vi kunne gi et bedre svar på med bruk av regresjonsanalyser, der vi blant annet kontrollerer for ledighet i de økonomiske regionene.

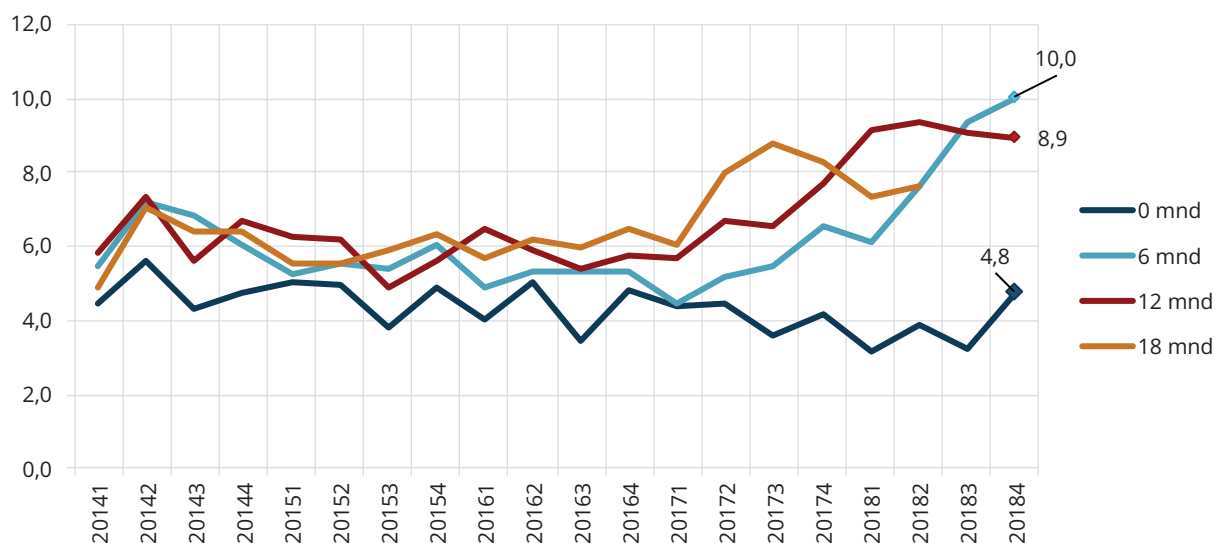
### Flere mottar sosialhjelp

Innstrammingene i unntaksregelverket har medført at færre mottar en statlig ytelse, samt en økning i ande-

len som er registrert hos NAV og som verken mottar statlig ytelse eller er i jobb. Vi forventer derfor en økning i antallet som mottar økonomisk sosialhjelp. I figur 6 undersøker vi utviklingen i andelen som mottar sosialhjelp henholdsvis når de når grensen (0 mnd), og 6, 12 og 18 måneder etter de nådde 4-årsgrensen.

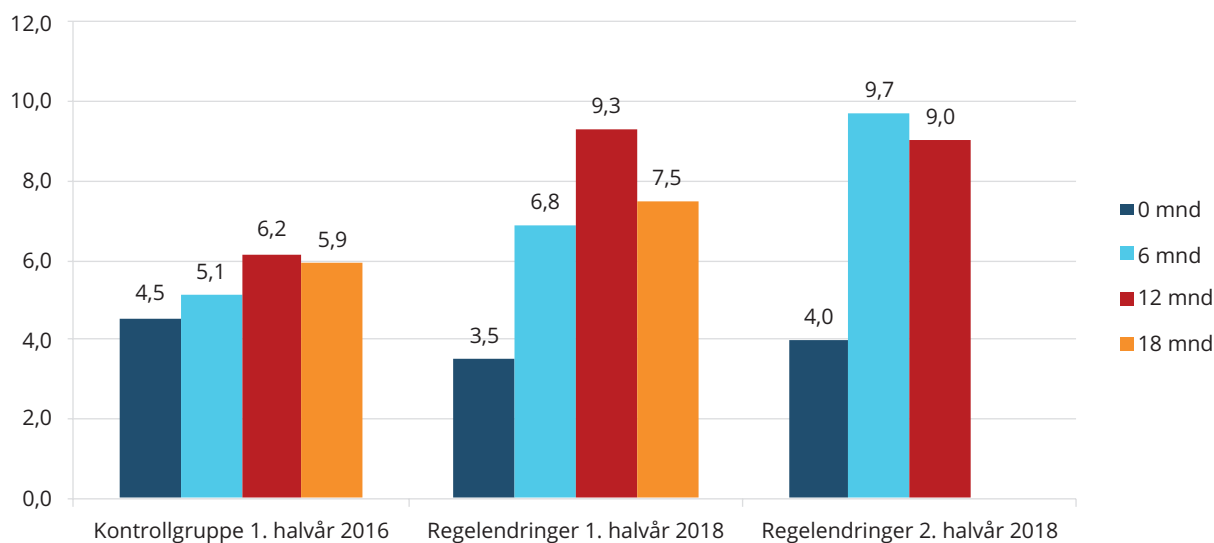
AAP utgjør 66 prosent av tidligere inntekt, med en minste ytelse på 2 G og en maksimal ytelse på 3,96 G. I 2018 utgjorde 2 G omtrent 190 000 kr. Det ytes i tillegg et barnetillegg for de som forsørger barn. For noen husholdninger vil denne inntekten være for lav til å sikre husholdningens livsopphold, og da kan det være aktuelt å søke om økonomisk sosialhjelp som supplement til arbeidsavklaringspenger. Blant mottakerne som nådde 4-årsgrensen ser vi at rett over 4 prosent mottok sosialhjelp samtidig med at de mottok arbeidsavklaringspenger. 6 måneder etter at de nådde 4-årsgrensen har andelen som mottar sosialhjelp økt noe (figur 6). Når regelverksendringene inntreffer ser vi at andelen som mottar sosialhjelp rett før de når grensen er tilnærmet stabil, med tendenser til nedgang. Når vi observerer gruppen 6 måneder etter de nådde grensen etter regelverksendringene, ser vi at andelen mottakere stiger betydelig, og at andelen øker utover i 3. og 4. kvartal 2018.

**Figur 6.** Andelen som mottok sosialhjelp da de nådde 4 årsgrensen (0 mnd), 6 måneder etterpå, 12 måneder etterpå og 18 måneder etterpå. Etter hvilket kvartal de nådde 4-årsgrensen. Prosent.



Kilde: NAV

**Figur 7. Andelen sosialhjelpsmottakere på ulike tidspunkt etter hvilket halvår de nådde 4-årsgrensen. Prosent.**



Kilde: NAV

I figur 7 viser vi utviklingen i mottak av sosialhjelp for en kontrollgruppe og to tiltaksgrupper etter hvilket halvår de nådde grensen<sup>4</sup>.

Flere går raskere over til sosialhjelp blant de som når grensen i 2. halvår 2018 sammenlignet med i 1. halvår. Det er rimelig å tolke dette som et resultat av at flere mister AAP og begynner å motta sosialhjelp allerede 6 måneder etter at de nådde grensen. Andelen som mottar sosialhjelp etter 12 måneder er derimot lik mellom de to tiltaksgruppene.

De som når grensen i 1. halvår 2018 kan vi også observere 18 måneder senere. Da er andelen sosialhjelpsmottakere fortsatt betydelig høyere enn i kontrollgruppen, men redusert med nesten 2 prosentpoeng i forhold til 6 måneder før. Økningen i andelen sosialhjelpsmottakere vedvarer dermed også 18 måneder etter, men ser ut til å svekkes noe på dette tidspunktet. Dette kan ha sammenheng med at flere da begynner på en ny periode med AAP<sup>5</sup>.

Vi kan regne ut en effekt av regelverksendringene ved

.....

<sup>4</sup> For de som nådde grensen i 2. halvår 2018 har vi ikke informasjon om mottak av sosialhjelp 18 måneder etterpå.

<sup>5</sup> Antallet som søker om ny periode med AAP økte med omtrent 3 prosentpoeng for gruppen.

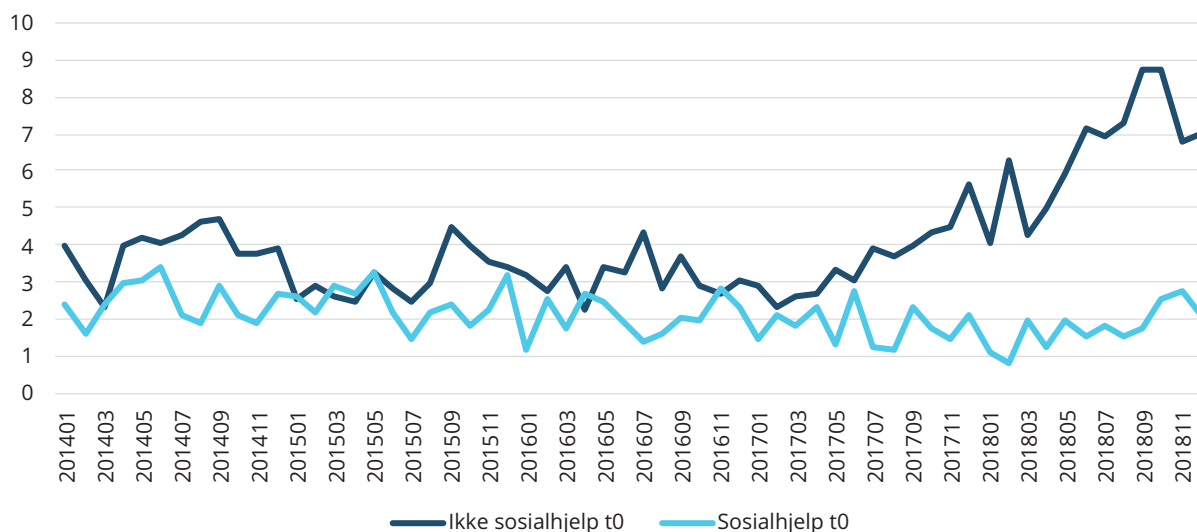
å beregne økningen fra t0 til t6 blant de som nådde grensen i 2. halvår 2018, og sammenligne det med samme økning blant de som nådde grensen i 1. halvår 2016 (kontrollgruppen). Vi finner da en effekt på 5,1 prosentpoeng flere mottakere av økonomisk sosialhjelp<sup>6</sup>.

Det er ikke alle som mister inntekten som kvalifiserer til sosialhjelp, for eksempel hvis de har en ektefelle som har en høy nok inntekt eller hvis de har formue. Det er dermed grunn til å tro at det er flere som opplever et betydelig fall i inntekten som følge av regelverksendringene, enn som søker og får innvilget økonomisk sosialhjelp.

Har regelverksendringene medført at langt flere av de som tidligere mottok sosialhjelp fortsetter å motta ytelsen, eller skyldes det at mange nye har begynt å motta den? Vi ser at det er en økt sannsynlighet for å motta sosialhjelp 6 måneder etter en når 4-årsgrensen (figur 8: forskjellen mellom rød og blå linje). For personer som ikke tidligere har mottatt sosialhjelp skjer det et klart brudd som sammenfaller med tidspunktet for innføring av nytt regelverk. For denne gruppen ser vi at sannsynligheten for å motta sosialhjelp har økt

.....  
<sup>6</sup>  $(9,7-4,0)-(5,1-4,5)=5,7-0,6=5,1$  prosentpoeng.

**Figur 8. Økning i andel som mottok sosialhjelp 6 måneder etter, fordelt på om de samme personene mottok sosialhjelp allerede på t0, eller ikke mottok sosialhjelp på t0. Prosentpoeng.**



Kilde: NAV

med rundt 5 prosentpoeng fra starten av 2017 til siste halvdel av 2018. Hele veksten i antallet sosialhjelpsmottakere etter regelverksendringene ser dermed ut til å finne sted blant de som ikke tidligere mottok sosialhjelp. Vi finner videre at denne gruppen i stor grad fortsetter å motta sosialhjelp også 12 og 18 måneder senere (ikke vist). Dette kan indikere at personer som ender på sosialhjelp 6 måneder etter at de når 4-årsgrensen forblir mottakere av sosialhjelp over en viss tid.

### Regresjonsanalyser

Vi har brukt beskrivende analyser til å vise at regelverksendringene har medført betydelig endringer i utfallene til denne gruppen med AAP-mottakere som nådde 4-årsgrensen for ordinært mottak av AAP. Det kan imidlertid ha skjedd endringer i gruppene som når 4-årsgrensen over tid, og som også kan bidra til at utfallene endrer seg. Her skal vi bruke OLS regresjon til å undersøke om tiltakene har en effekt på overgangen til arbeid eller på andelen som mottar sosialhjelp<sup>7</sup>. Det er to fordeler med en regresjonsanalyse. Den ene fordelen er at vi får kontrollert for endringer i gruppe-

sammensetningen over tid. Vi kontrollerer for endringer i ledigheten, for kjønn, alder, for om de kommer fra sykepengen eller ikke, og vi kontrollerer for om de var i jobb eller mottok sosialhjelp ved t0. Den andre fordelen er at vi får undersøkt om effektene er statistisk signifikante. Her gjengir vi bare hovedresultatene fra regresjonen, og den interesserte leser kan finne de komplette regresjonstabellene i vedlegget<sup>8</sup>.

I alle analyser under har vi brukt de som nådde grensen 1. halvår 2016 som kontrollgruppe, og sammenligner med to tiltaksgrupper som nådde 4-årsgrensen henholdsvis 1. og 2. halvår 2018. Vi har også med de som nådde grensen på andre tidspunkt som en robusthetsjekk. De som når grensen i 2017 vil være påvirket av regelverksendringene når vi observerer dem 12 og 18 måneder senere, og vi kan derfor også forvente effekter for denne gruppen på disse tidspunktene.

Regresjonsanalysene bekrefter resultatene fra den beskrivende statistikken<sup>9</sup>. Selv med kontroll for endringer i gruppesammensetningen finner vi en bety-

<sup>7</sup> Når en benytter OLS regresjon til å analysere dikotome avhengige variabler betegnes det som en lineær sannsynlighetsmodell.

<sup>8</sup> I vedlegget viser vi også resultat fra analyser av andelen i jobb der vi ikke kontrollerer for andelen som var i jobb på t0.

<sup>9</sup> Se tabell v1 og tabell v2 i vedlegg for komplette regresjonsmodeller.

**Tabell 4.** Resultater fra regresjonsanalyser med andel i jobb og andel mottakere av sosialhjelp som utfall. Alle kontroller med. Koeffisienter i prosentpoeng

	Sosialhjelp			I jobb		
	6 mnd	12 mnd	18 mnd	6 mnd	12 mnd	18 mnd
<b>2016h1 (kontroll)</b>						
2018h1 (tiltak)	2,3***	3,6***	2,0***	0,1	-0,4	-0,2
2018h2 (tiltak)	5,0***	3,3***	ikke data	-0,5	0,2	ikke data
2017h1 (delvis tiltak)	-0,2	0,1	1,1**	0,3	-1,3*	-1,4*
2017h2 (delvis tiltak)	1,4***	1,4***	3,0***	-2,3***	-2,0***	-2,3***
2016h2 (alternativ kontroll)	0,6	-0,3	0,6	-0,7	-0,8	-1,9**
2014/15 (alternativ kontroll)	0,7**	-0,3	0,0	-0,4	0,1	-0,2
<b>Sosialhjelp t0</b>	<b>42,3***</b>	<b>33,7***</b>	<b>28,5***</b>			
<b>I jobb t0</b>				<b>76,9***</b>	<b>65,7***</b>	<b>57,8***</b>
<b>Konstant</b>	<b>3,5***</b>	<b>4,5***</b>	<b>5,8***</b>	<b>10,4***</b>	<b>15,9***</b>	<b>15,7***</b>
<b>R<sup>2</sup></b>	<b>16,3 %</b>	<b>11,4 %</b>	<b>9,4 %</b>	<b>57,0 %</b>	<b>40,9 %</b>	<b>31,3 %</b>
<b>Antall</b>	<b>79 614</b>	<b>79 614</b>	<b>72 883</b>	<b>79 614</b>	<b>79 614</b>	<b>72 883</b>

\* p<0.05, \*\* p<0.01, \*\*\* p<0.001

Kilde: NAV

delig og statistisk signifikant økning i andelen sosialhjelpsmottakere (tabell 4). Som forventet er økningen sterkest etter 12 måneder blant de som nådde grensen i 1. halvår etter regelverk. Vi finner også en signifikant økning i andelen sosialhjelpsmottakere 12 og 18 måneder etter for gruppen som nådde grensen i 2017. Det er betryggende at blant gruppene som vi hadde med som robusthetssjekk finner vi kun en enkelt og svakt signifikant endring (6 måneder etter for gruppen 2014/15).

Når vi kontrollerer for andelen som er i jobb på t0 finner vi ingen økning i andelen som kommer i jobb senere på grunn av regelverksendringene. Det at langt flere har mistet arbeidsavklaringspengene etter innstrammingen i unntaksregelverket, ser ikke ut til å ha gitt økt overgang til arbeid. Som vi tidligere har vist har det over tid vært en gradvis økning i andelen mottakere som er i jobb mens de mottar arbeidsavklaringspenger. Derimot finner vi ikke at det er innstrammingen i unntaksregelverket som er årsaken til at flere er i jobb. I den grad vi finner noen signifikante endringer på overgang til arbeid, er de negative. Det kan for eksempel se ut til at noen færre er i jobb 18 måneder senere blant de som nådde grensen i 2017 og som ble påvirket av regelverksendringene når vi

observerer dem 18 måneder senere (tabell 4). De mulige negative effektene er på mellom 1,2-1,8 prosentpoeng reduksjon i andelen sysselsatte. Vi er usikre på om dette er en reell effekt eller en tilfeldighet, men hvis effekten er reell kan en forklaring være at mange flere av disse har hatt overgang til uføretrygd fremfor å fortsatt motta AAP. Det kan videre tenkes at det å begynne å motta uføretrygd fremfor AAP reduserer incentivet til å søke jobb.

I tabell v1 i vedlegget viser vi også modeller for endring i andelen som er i jobb og der vi ikke kontrollerer for andelen som er i jobb på t0. Da finner vi en svak men signifikant økning i andelen som er i jobb 6 og 12 måneder senere, men kun for de som nådde grensen i 2. halvår 2018. Vi finner ingen signifikant økning for noen grupper i andelen som er i jobb 18 måneder senere<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> Vi har også kjørt samme modeller der vi har inkludert alle de som har mottatt AAP i et tidligere forløp. Det inkluderer blant annet en del som har mottatt forløperne til AAP; attføringspenger, rehabiliteringspenger eller tidsbegrenset uførestønad. Vi finner omtrent det samme med et slikt utvalg.

**Tabell 5. Regresjonsmodeller med sosialhjelp 12 måneder etter 4-årsgrensen som utfall. Prosentpoeng**

	Sosialhjelp 12 mnd			
	Under 30 år	30 år og eldre	Psykiske lidelser	Ikke psykiske lidelser
<b>2016h1 (kontroll)</b>				
<b>2018h1 (tiltak)</b>	6,4***	2,6***	4,7***	2,7***
<b>2018h2 (tiltak)</b>	5,8***	2,4***	4,4***	2,4***
<b>Sosialhjelp t0</b>	27,8***	36,7***	31,6***	37,4***
<b>Konstant</b>	6,2***	5,4***	6,9***	4,4***
<b>R<sup>2</sup></b>	6,8 %	13,5 %	9,8 %	11,9 %
<b>Antall</b>	19 851	59 763	34 002	45 612

\* p<0.05, \*\* p<0.01, \*\*\* p<0.001

Kilde: NAV

### Sterk økning i overgang til sosialhjelp blant unge under 30 år

Her skal vi undersøke om innstrammingene i unntaksregelverket har hatt ulik effekt for noen undergrupper. De unge er en prioritert gruppe i NAV, og det er derfor av interesse å undersøke om effektene er annerledes for unge under 30 år enn for andre. Vi skal også undersøke om effektene er annerledes for AAP-mottakere med psykiske lidelser sammenlignet med andre typer lidelser. En tidligere studie har vist at AAP-mottakere med psykiske lidelser har lavere sannsynlighet for overgang til arbeid (Kann m.fl. 2016), og det er derfor grunn til å forvente at vi kan se høyere overgang til sosialhjelp for denne gruppen. Psykiske lidelser er den diagnosegruppen som forekommer oftest blant AAP-mottakere, og er en sekkebetegnelse for en rekke forskjellige lidelser med ulik alvorlighetsgrad, hvorav de hyppigst forekommende er angst og depresjonslidelser.

Vi finner at det er en langt større effekt på overgangen til sosialhjelp blant de under 30 år sammenlignet med de over 30 år (tabell 5). Effekten utgjør en økning på omtrent 6 prosentpoeng 12 måneder etter at de nådde 4 år. Blant de som er 30 år og eldre øker andelen med cirka 2,5 prosent. De unge hadde bare litt høyere mottak av sosialhjelp på dette tidspunktet før regelverksendringene i forhold til de som er 30 år og eldre, og den relative økningen er dermed også langt større blant de unge (nesten en dobling).

At innstrammingene i unntaksregelverket har gitt større overgang til sosialhjelp blant unge kan ha med flere forhold å gjøre. Vi kan anta at det er færre under 30 år som har alternative inntektskilder formue eller som blir forsørget av ektefelle, og tallene våre viser at det er noen færre unge som er i lønnet arbeid på dette tidspunktet<sup>11</sup>.

Innstrammingen i unntaksregelverket har også gitt større overgang til sosialhjelp blant de med psykiske lidelser sammenlignet med de som har andre typer lidelser, og kontrollert for andre forhold. AAP-mottakere med psykiske lidelser var videre kjennetegnet ved høyere mottak av sosialhjelp på dette tidspunktet allerede før regelverksendringene.

Vi har også undersøkt om innstrammingen i unntaksregelverket har en positiv effekt på overgang til arbeid for disse undergruppene (ikke vist). Vi finner ingen positiv effekt for noen av gruppene.

### Begrensninger med studien

Denne analysen beskriver kun effektene av innstrammingen i unntaksregelverket for de som har en ordinær periode på 4 år etter gammelt. Etter regelverksendringene er ordinær periode redusert til 3 år for nye AAP-mottakere. Disse vil begynne å nå 3-års-

<sup>11</sup> Blant unge som når grensen i 2. halvår 2018 er det 26 % som er i arbeid 12 måneder senere, mens blant de som er 30 år og eldre er andelen 33 %.

grensen i starten av 2021, og det må gjøres nye analyser til å for å studere effekten av denne reduksjonen i ordinær periode kombinert med de andre regelverksendringene.

## Konklusjon

I januar 2018 ble det iverksatt omfattende regelverksendringer for ordningen arbeidsavklaringspenger. I denne artikkelen har vi undersøkt effektene av innstrammingen i forlengelsen av 4-årsperioden. Utvalget består av de som nådde 4-årsgrensen (47 måneder) for AAP-mottak i perioden fra 2014-2018. Hvert år er det omtrent 15 000 personer som når denne grensen for ordinær AAP-periode. For å gjøre en effektstudie må en ha en tiltaksgruppe som er omfattet av regelverksendringene og en kontrollgruppe som er lik tiltaksgruppen, bare at kontrollgruppen ikke ble omfattet av regelverksendringene. Siden nesten alle endringene ble innført i hele landet samtidig, er det utfordrende å finne en god kontrollgruppe. Vi etablerte en kontrollgruppe som består av mottakere som nådde 4-årsgrensen før regelverksendringene ble innført. Vi undersøker utfall både 6, 12 og 18 måneder etter de ble påvirket av det strengere unntaksregelverket, og kan dermed beskrive effekter både på kort og på noe lengre sikt.

Vi finner, som forventet, at innstrammingen i unntaksregelverket har medført en betydelig nedgang i andelen som mottar AAP utover 4 år. Vi finner videre klare indikasjoner på at regelverket ble praktisert mer og mer strengt utover i 2018, ved at stadig færre mottok AAP 6 måneder senere og dermed at stadig flere ble avsluttet kort tid etter at de nådde 4-årsgrensen.

Når vi for eksempel ser på gruppen som nådde grensen i 2. halvår 2018, og følger dem i 12 måneder, finner vi en reduksjon i andelen AAP-mottakere på 27,2 prosentpoeng sammenlignet med kontrollgruppen. Andelen som mottar arbeidsavklaringspenger i minst 5 år er halvert i forhold til kontrollgruppen. Samtidig finner vi en viss økning i antallet som nå starter på en ny periode med AAP etter at de først sluttet å motta AAP da de passerte 4-årsgrensen, og som dermed trolig har vært gjennom karenperioden på 12 måneder.

Mange av de som har sluttet å motta AAP har hatt overgang til uføretrygd (11 prosentpoeng) 12 måneder etter at de nådde 4-årsgrensen. Vi finner videre at 5,5 prosentpoeng flere verken er i jobb eller mottar statlig ytelse, hvorav de fleste av disse er registrert med nedsett arbeidsevne hos NAV. Omtrent 9 prosentpoeng flere enn før er registrert med arbeid og uten ytelse. Men vi finner ikke at dette skyldes en økt overgang til arbeid. Det viser seg at disse tidligere kombinerte AAP med arbeid, og nå har mistet arbeidsavklaringspengene, men fortsatt er i jobb. Det er en positiv utvikling over tid når det gjelder andelen AAP-mottakere som er i jobb, men denne utviklingen startet før regelverksendringene ble innført. Dette bekreftes av regresjonsanalyser av overgangen til arbeid der vi ikke finner noen positive effekter på noe tidspunkt som følge av regelverksendringene. Tvert imot finner vi noen svake negative effekter på enkelte tidspunkt.

Over halvparten av de nye som har mistet AAP på grunn av regelverksendringene har ikke fått innvilget uføretrygd. For noen har dette medført at de ikke lengre kan sikre sitt livsopphold, og har begynt å motta sosialhjelp. Vi finner signifikant økning i andelen sosialhjelpsmottakere både 6, 12 og 18 måneder etter de nådde grensen. Økningen er størst 6 og 12 måneder etterpå, og ser deretter ut til å avta noe. Økningen i andelen sosialhjelpsmottakere ser dermed ut til å være nokså langvarig. Den sterkeste økningen i andelen mottakere finner vi blant de som nådde grensen i 2. halvår 2018, og når vi undersøker mottak 6 måneder senere. For denne gruppen finner vi en effekt av regelverksendringene på 5 prosentpoeng økning i andelen mottakere, noe som utgjør en dobling i andelen sosialhjelpsmottakere sammenliknet med før regelverksendringene.

Regelverksendringene har gitt sterkere effekt på overgang til sosialhjelp blant unge AAP-mottakere (under 30 år) og blant mottakere med diagnoser innen psykiske lidelser. For de fleste unge er det grunn til å tro at dette medfører en noe lavere og mindre stabil inntekt i en periode<sup>12</sup>. For unge gjelder det aktivitetskrav

.....  
<sup>12</sup> I hvert fall fram til januar 2020, og særlig for unge som hadde et inntektsgrunnlag som ga dem høyere ytelse enn minsteytelsen. Fra og med januar 2020 er minsteytelse for AAP-mottakere under 25 år fra 2 G til 1,32 G.

ved mottak av sosialhjelp, og det er dermed grunn til å tro at gruppen fortsatt mottar arbeidsrettet oppfølging selv om de har gått over til sosialhjelp. Det er grunn til å tro at andelen som mottar sosialhjelp utgjør en undergruppe av en større gruppe som har fått en betydelig reduksjon i inntekten som følge av at de har mistet AAP og uten å øke inntekten sin på andre måter.

Samlet sett har innstrammingen i unntaksregelverket delvis oppnådd målet om raskere avklaring ved at langt flere begynner å motta uføretrygd, og at disse avklaringene etter hvert ser ut til å skje i kort tid etter at de har nådd 4-årsgrensen. For mange brukere vil dette kunne være positivt ved at de raskere får en varig og stabil inntektssikring. Men det kan også ha negative konsekvenser for enkelte ved at noen som ville kunnet komme i jobb fordi de før var i en arbeidsrettet ordning, nå i større grad kan ha blitt passive mottakere av uføretrygd. Det må gjøres andre analyser for å undersøke hva som blir konsekvensene for denne gruppen på lengre sikt. Det strengere unntaksregelverket har så langt ikke bidratt til å nå målet om økt overgang til jobb.

Som følge av regelverksendringene er det nå langt færre som mottar arbeidsavklaringspenger til de nærmer seg 6 års mottak, en reduksjon fra 45 til 24 prosent. På tross av at flere nå blir avsluttet vil det være et betydelig antall mottakere som når den nye 2-årsgrensen på unntak. Da kan ytelsen bli avsluttet for de fleste på grunn av det nye regelverket. De som da blir avsluttet vil kunne søke en ny periode med AAP etter en karenperiode på 52 uker. Det kan gjøres unntak fra denne karenperioden hvis personen er alvorlig syk eller skadet, og de som får unntak vil kunne begynne

på et nytt forløp med AAP med en gang de når 2-årsgrensen. Det vil også være mulig å motta AAP noe lengre som avklart til arbeid eller i påvente av søknad om uføretrygd. Vi har ikke undersøkt utfallene for de som når den nye 2-årsgrensen, men det er grunn til å tro at vi vil se liknende resultat som de som ble avsluttet før 2 år. Det vil si høy overgang til uføretrygd, flere som mottar sosialhjelp, og etter hvert også flere som søker ny periode med AAP.

## Litteraturliste

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

Kann, Inger Cathrine og Dokken, Therese (2019). «Flere har avsluttet arbeidsavklaringspenger etter regelverksendringene i 2018 – De fleste til uføretrygd eller jobb». *Arbeid og velferd* 3/2019, 41-61.

Lande, Sigrid (2019). «Færre får innvilget arbeidsavklaringspenger med nytt regelverk». *Arbeid og velferd* 2/2019, 81-98.

Prop 74 L. (2016-2017). Endringer i folketrygdloven mv. (arbeidsavklaringspenger og tilleggsstønader til arbeidsrettede tiltak mv.). Det kongelige Arbeids- og sosialdepartement

## Vedlegg

**Tabell v1. OLS regresjonsmodeller overgang til jobb på t6, t12 og t18. Lineær sannsynlighetsmodell. Prosentpoeng**

	I jobb t6		I jobb t12		I jobb t18	
	Kontroll jobb t0: nei	Kontroll jobb t0: ja	Kontroll jobb t0: nei	Kontroll jobb t0: ja	Kontroll jobb t0: nei	Kontroll jobb t0: ja
<b>2016h1 (kontroll)</b>						
2018h1 (tiltak)	1,3	0,1	0,7	-0,4	0,9	-0,2
2018h2 (tiltak)	1,8*	-0,5	2,2**	0,2	ikke data	ikke data
2016h2	0,2	-0,7	-0,2	-0,8	-1,3	-1,9**
2017h1	1,0	0,3	-0,7	-1,3*	-0,7	-1,4*
2017h2	-0,6	-2,3***	-0,5	-2,0***	-0,9	-2,3***
2014/15	-2,3***	-0,4	-1,4*	0,1	-1,4*	-0,2
Ledighet økonomisk region	-1,4***	-0,6***	-1,5***	-0,9***	-1,6***	-1,0***
I jobb t0		76,9***		65,7***		57,8***
Mann	-6,7***	-0,5**	-5,8***	-0,5*	-5,1***	-0,5
<b>Alder i år</b>						
18/19	-7,8***	-1,1	-6,7***	-1,0	-4,6***	0,0
20/24	-5,2***	0,2	-3,4***	1,2*	-1,1	2,6***
25/29	-2,7***	1,0*	-1,5*	1,7***	0,0	2,5***
30/34	-0,7	1,5***	-0,1	1,8***	1,3*	2,6***
35/39	-0,2	0,4	0,9	1,4**	1,6*	1,9***
40/44						
45/49	-0,3	-1,1**	-0,8	-1,5**	-1,3*	-2,1***
50/54	-0,3	-1,9***	-2,4***	-3,8***	-2,9***	-4,4***
55/59	-1,4*	-3,6***	-5,1***	-6,9***	-7,2***	-9,0***
60/66	-7,3***	-7,0***	-11,4***	-11,2***	-15,1***	-15,0***
Fra sykepenger	10,6***	2,1***	10,6***	3,4***	10,3***	4,0***
Innvandrere	-8,8***	-2,5***	-9,0***	-3,6***	-8,6***	-3,9***
<b>Diagnosegruppe</b>						
Allment og uspesifisert	-1,9**	-2,1***	-3,7***	-4,0***	-4,4***	-4,4***
Andre lidelser	2,7***	-0,5	1,7*	-1,1*	0,9	-1,1
Hjerte- og kar sykdommer	2,6**	-1,1	1,1	-2,0**	-0,3	-2,8**
<b>Muskel-/skjelettlidelser</b>						
Psykiske lidelser	-3,6***	-1,1***	-4,1***	-2,0***	-4,1***	-2,1***
Svangerskapsykdommer	8,1**	5,6**	4,3	2,1	7,1*	4,9
Sykdom i fordøyelsesorganene	1,0	-0,5	-1,3	-2,6**	-1,5	-3,1***
Sykdommer i luftveiene	-0,6	-1,3	-1,5	-2,1	-2,4	-3,0*
Sykdommer i nervesystemet	1,7*	-1,0*	0,4	-1,9**	0,4	-1,3*
Ukjent	-1,7	-0,1	-2,5	-1,1	-2,3	-1,0
Konstantledd	31,3***	10,4***	33,2***	15,7***	34,3***	18,7***
R <sup>2</sup>	4,2 %	57,0 %	3,6 %	40,9 %	3,2 %	31,3 %
Antall	79614	79614	79614	79614	72235	72235

\* p<0.05, \*\* p<0.01, \*\*\* p<0.001

Kilde: NAV



**Tabell v2. OLS regresjonsmodeller overgang til sosialhjelp på t6, t12 og t18. Lineær sannsynlighetsmodell. Prosentpoeng**

	Mottak av sosialhjelp t6		Mottak av sosialhjelp t12		Mottak av sosialhjelp t18	
	Kontroll sosialhjelp t0: nei	Kontroll sosialhjelp t0: ja	Kontroll sosialhjelp t0: nei	Kontroll sosialhjelp t0: ja	Kontroll sosialhjelp t0: nei	Kontroll sosialhjelp t0: ja
<b>2016h1 (kontroll)</b>						
2018h1 (tiltak)	2,0***	2,3***	3,3***	3,6***	1,8***	2,0***
2018h2 (tiltak)	4,9***	5,0***	3,2***	3,3***	ikke data	ikke data
2016h2	0,5	0,6	-0,3	-0,3	0,6	0,6
2017h1	-0,2	-0,2	0,1	0,1	1,1**	1,1**
2017h2	1,3**	1,4***	1,3**	1,4***	2,9***	3,0***
2014/15	0,8*	0,7**	-0,2	-0,3	0,0	0,0
Ledighet økonomisk region	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Sosialhjelp t0		42,3***		33,9***		28,6***
Mann	2,4***	1,9***	2,4***	2,0***	2,6***	2,2***
<b>Aldersgrupper</b>						
18/19	-3,5***	-2,0***	-2,7***	-1,5**	-4,2***	-3,2***
20/24	-1,4***	-0,6	0,4	1,0**	-1,0*	-0,4
25/29	0	0,2	1,1**	1,2***	0,5	0,6
30/34	-0,1	-0,1	0,8*	0,8*	1,1**	1,1**
35/39	0,4	0,5	0,7*	0,7*	0,4	0,4
40/44						
45/49	-0,8*	-0,5	-0,5	-0,3	-0,7	-0,5
50/54	-1,9***	-1,4***	-1,2***	-0,8*	-1,6***	-1,2***
55/59	-3,1***	-2,1***	-2,8***	-2,0***	-2,9***	-2,3***
60/66	-3,1***	-2,3***	-3,3***	-2,6***	-3,6***	-3,0***
Fra sykepenger	-6,5***	-4,2***	-6,6***	-4,8***	-7,0***	-5,4***
Innvandrere	4,0***	2,8***	4,9***	3,9***	5,1***	4,3***
<b>Diagnosegruppe</b>						
Allment og uspesifisert	-0,6	-0,5	-0,9*	-0,8*	-0,1	-0,1
Andre lidelser	-0,1	-0,1	0,1	0,1	-0,2	-0,3
Hjerte- og kar sykdommer	-0,5	-0,5	-0,4	-0,4	-0,6	-0,6
Muskel-/skjelettlidelser	0	0	0	0	0	0
Psykiske lidelser	2,6***	1,7***	2,5***	1,7***	2,3***	1,6***
Svangerskapsykdommer	-3,4*	-2,1	-2,6	-1,6	-1,8	-1,0
Sykdom i fordøyelsesorganene	0,2	0,1	0,4	0,4	0,2	0,1
Sykdommer i luftveiene	0,1	-0,1	0,9	0,7	0,1	-0,1
Sykdommer i nervesystemet	-1,5***	-1,2**	-1,7***	-1,4***	-1,8***	-1,7***
Ukjent	1,3	0,9	1,2	0,9	0,3	0,0
Konstantledd	7,0***	4,0***	7,6***	5,2***	7,9***	5,9***
R <sup>2</sup>	3,8 %	16,3 %	3,9 %	11,4 %	4,0 %	9,5 %
Antall	79 614	79 614	79 614	79 614	72 235	72 235

\* p<0.05, \*\* p<0.01, \*\*\* p<0.001

Kilde: NAV



# NY LAVTERSKELSSANKSJONEN 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 stønadsgang. 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 innstramning 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 håndtering 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 aktivitetsplikten. At stønadsmottakerne 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 stønadsmottakerne hadde forutsetninger for å kunne imøtekomme vilkårene, snarere enn å sanksjonere. Når vilkårene oppfattes som rimelige og stønadsmottakeren 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 viderefremmer 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 området<sup>1</sup>.

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

<sup>1</sup> 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. Vilkårene for å motta arbeidsavklaringspenger er at mottakeren oppfyller aktivitetsplikten. Dette kan være at mottakeren oppfører avtalt medisinsk behandling, deltar på et arbeidsrettet tiltak, eller får 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:

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

Medlemmet blir forhåndsorientert om at brudd på aktivitetsplikten medfører en reaksjon. Hvis medlemmet bryter med aktivitetsplikten, vil reaksjonen gjennomføres uten ytterligere varsling. 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 får et aktivitetskrav og som blir varslet om at ugyldig fravær fra aktiviteten vil medføre 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 få 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 risikozonen.

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**

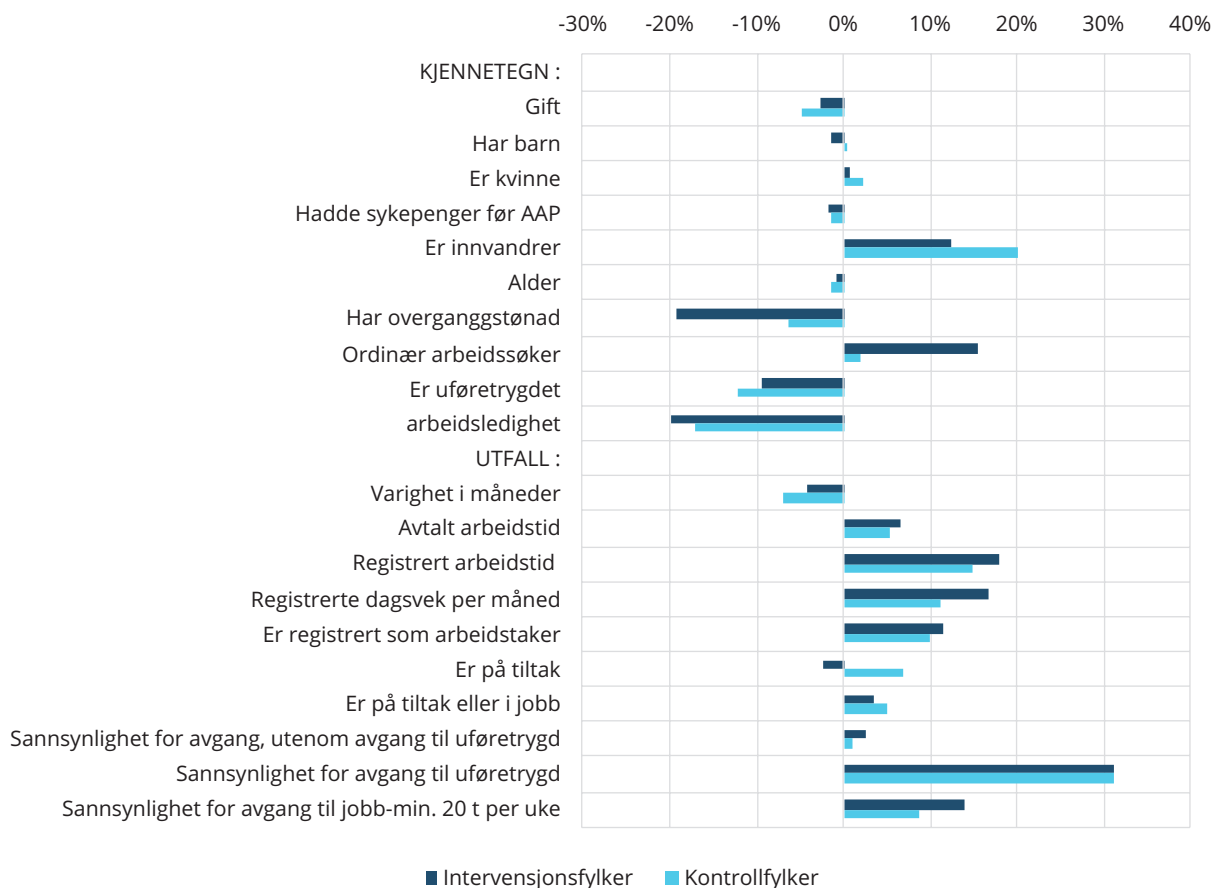
Forskning om bruk av sanksjoner i NAV (Hagelund m.fl. 2016, Terum m.fl. 2017) viser at når aktivitetskrav brytes, legger frontlinjearbeiderne stor vekt på å klargjøre om stønadmottakerne hadde forutsetninger for å kunne imøtekomme vilkårene, snarere enn å sanksjonere. Når vilkårene oppfattes som rimelige 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 sanksjoner<sup>2</sup>.

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),

.....

<sup>2</sup> 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, innvandrerstatus 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 %
<b>Kontrollvariable:</b>						
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 sykepengar 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 overgangsstønning	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 %
<b>Utfallsvariable:</b>						
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 %
<b>N</b>	<b>4 603 947</b>	<b>561 230</b>	<b>2 878 776</b>	<b>1 866 314</b>	<b>450 511</b>	<b>110 719</b>

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 2018<sup>3</sup>.

### 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 innført<sup>4</sup>.

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 kontrollgruppen 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 tiltak<sup>5</sup>. 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

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

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

<sup>5</sup> 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 %
<b>Total</b>	<b>1 681</b>	<b>100,0 %</b>	<b>100,0 %</b>	<b>100,0 %</b>
<b>(N)</b>		<b>1 681</b>	<b>1 615</b>	<b>66</b>

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

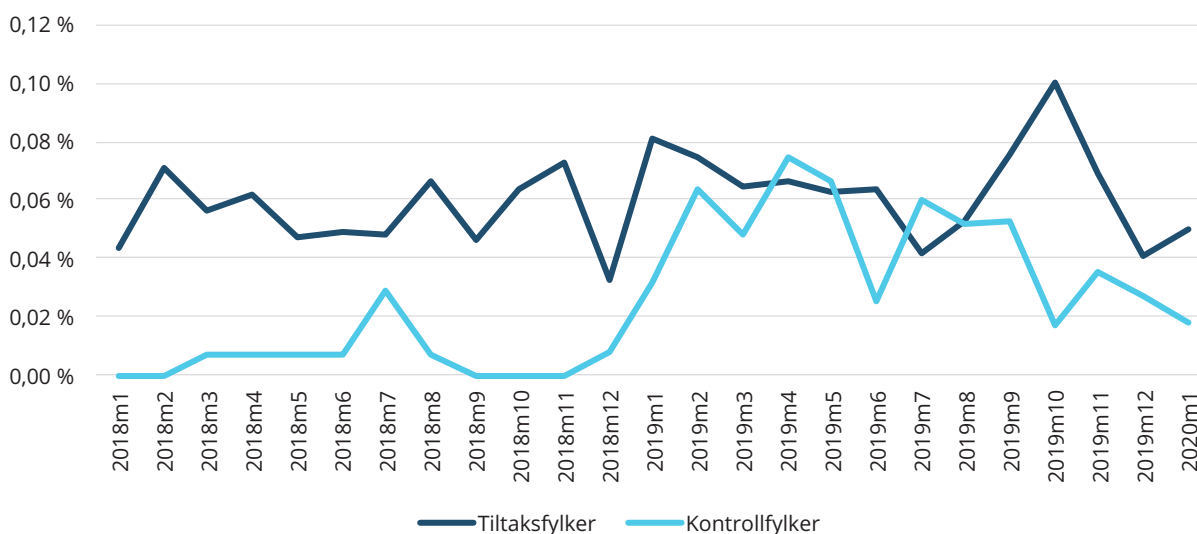
en dags ytelse på grunn av sanksjon. I løpet av et år er sannsynligheten nær 0,7 prosent. Selv om dette er en mild sanksjon som skulle være enkel å iverksette, er det altså relativt sjelden at den brukes.

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 behandlinger, 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.

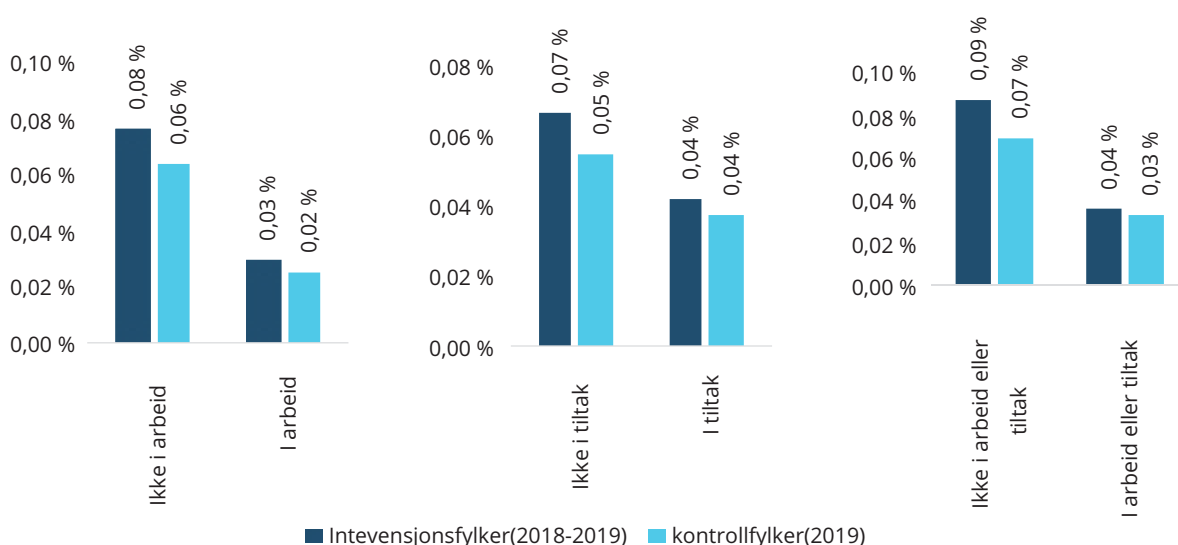
### Sanksjon vanligst når du ikke er i arbeid eller på tiltak

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

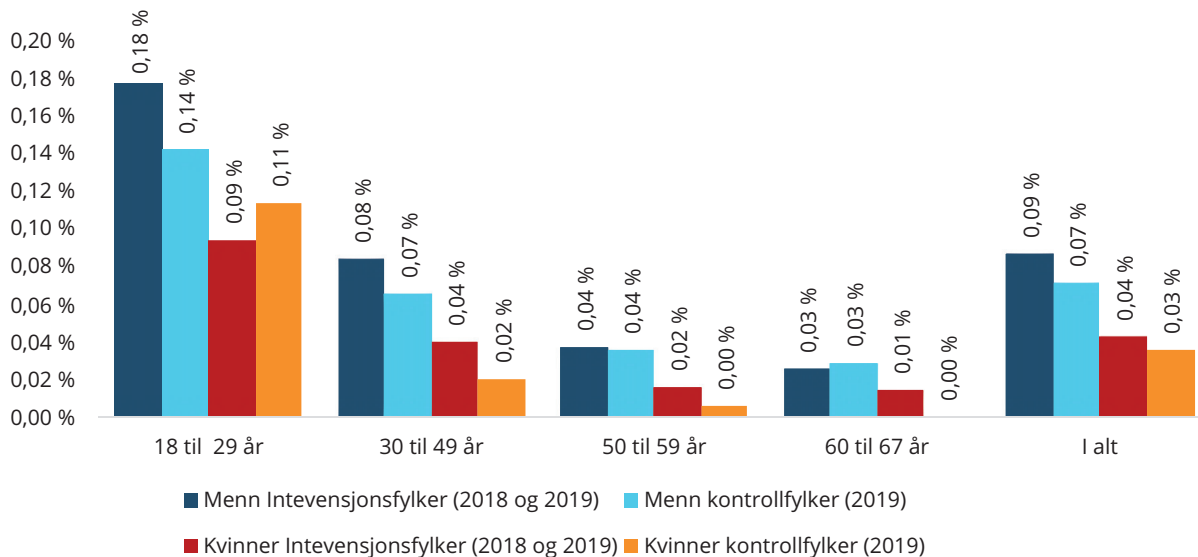
Det er klart flest under 30 år som blir sanksjonert, og det er færre sanksjoner desto eldre en AAP-mottaker er (figur 4). Intervensjonsfylker og kontrollfylker sanksjonerer ganske likt i ulike aldergrupper. Men også her sanksjoneres det jevnt over litt mindre i kontrollfylkene enn i intervensjonsfylkene.

**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

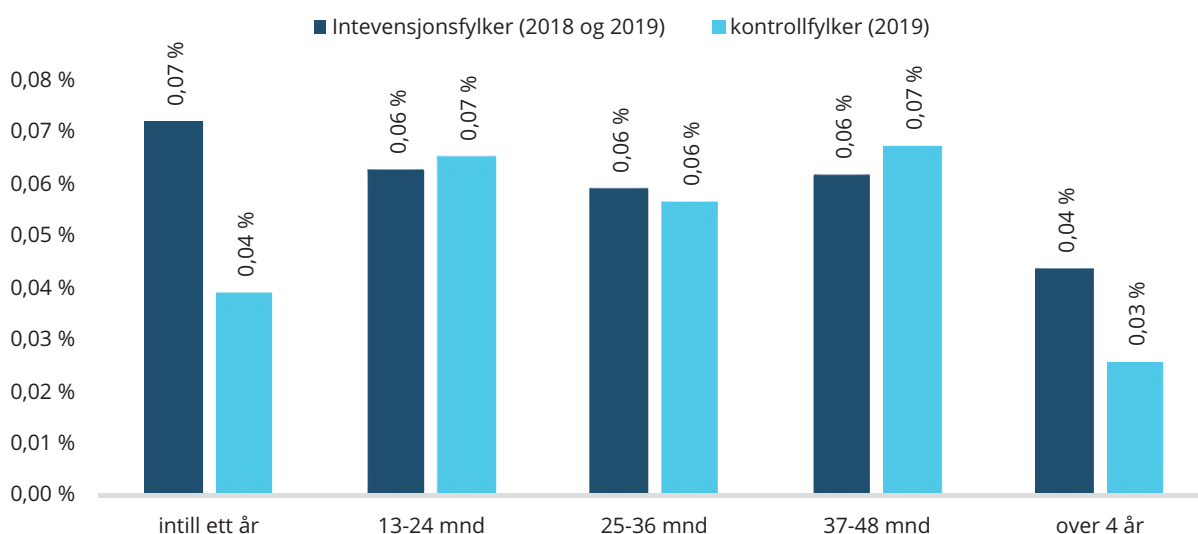
I tillegg til alder har vi også sett på kjønnsforskjeller og vi finner at menn sanksjoneres nesten dobbelt så ofte som kvinner. Dette gjelder både i intervensjonsfylkene og i kontrollfylkene. Forskjellen mellom kvinner og menn øker med økende alder. Utenlandsfødte blir sanksjonert i omtrent samme grad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

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

#### Sannsynlighet for lavterskelsanksjon varierer lite med varighet på AAP

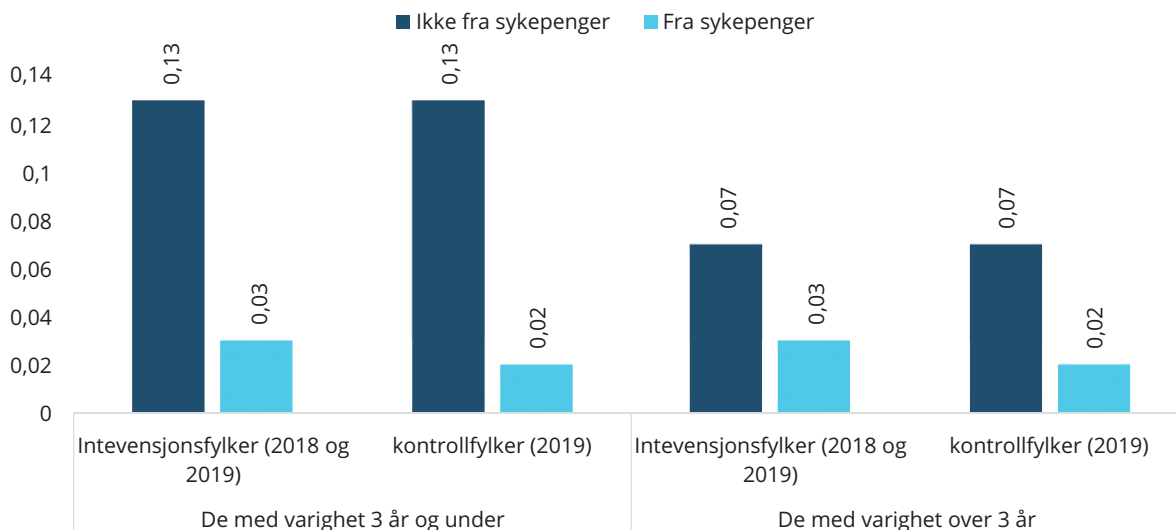
De fleste har AAP i under ett år. I intervensjonsfylkene benyttes sanksjon relativt hyppig blant disse,

**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 sykepengen 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
<b>Effekt av sanksjonsinnføring</b>	0,164***	0,001	-0,008	0,000
<b>Gjennomsnittlig nivå</b>	6,35 timer	0,22	0,209	0,430
<b>Estimert endring fra gjennomsnittsnivå</b>	2,6 %	Ingen effekt	Ingen effekt	Ingen effekt

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

Kilde: NAV

lille 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 parallelle 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 parallelle 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 måte 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)
<b>Estimat effekt av sanksjonsinnføring</b>	-0,003***	-0,002**
<b>Gjennomsnittlig nivå</b>	0,010	0,012
<b>Estimert endring fra gjennomsnittsnivå</b>	-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/eoj.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 in kontroll enn i tiltaksfylkene etter regelendringen på AA i 2018. Det er særlig opplæringstiltak som øker (figur v3).

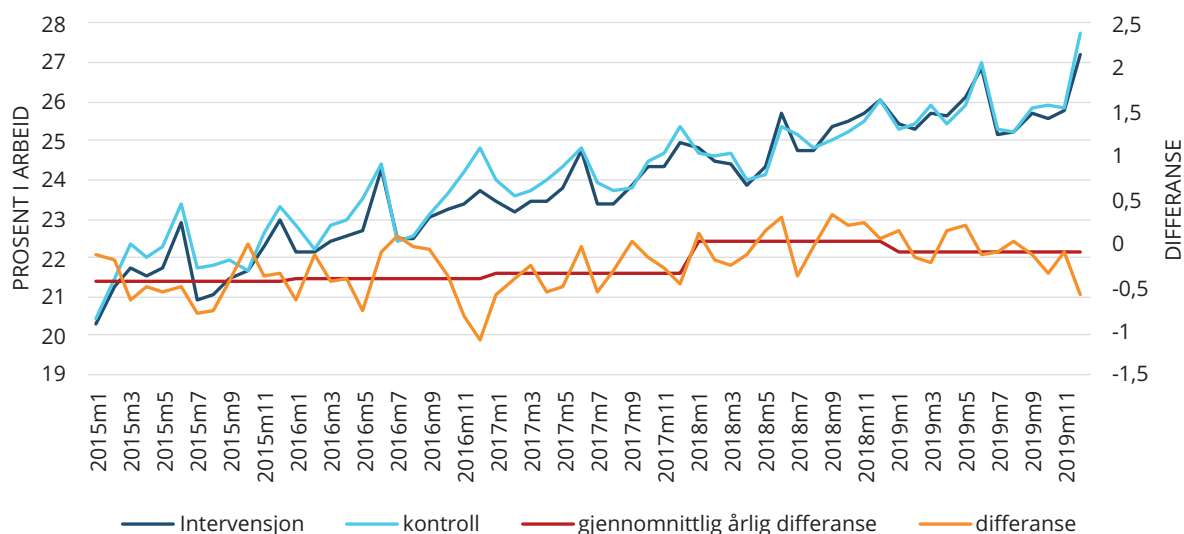
### Når starter fylkene

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.

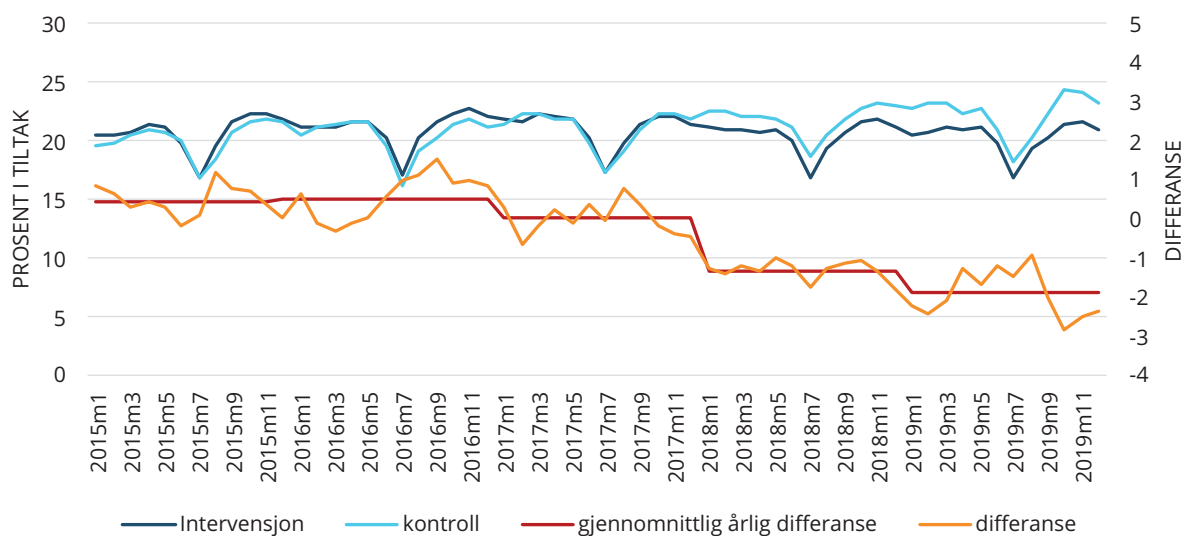
Kontrollfylkene Nordland og Troms og Finnmark følger samme mønster, men nesten ingen sanksjoner i 2018, men kraftig økning i 2019. De øvrige fylkene har relativt mange sanksjoner i 2018, og fortsetter på omtrent samme nivå i 2019. Innlandet følger et mønster som ligner mer på kontrollfylkene med lavest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



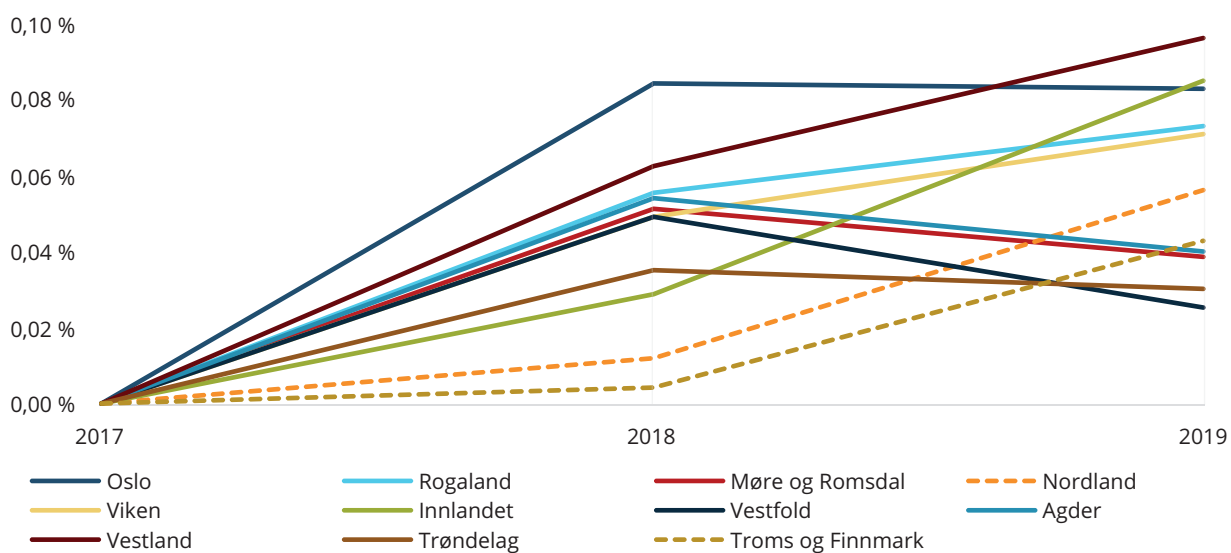
Kilde: NAV

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



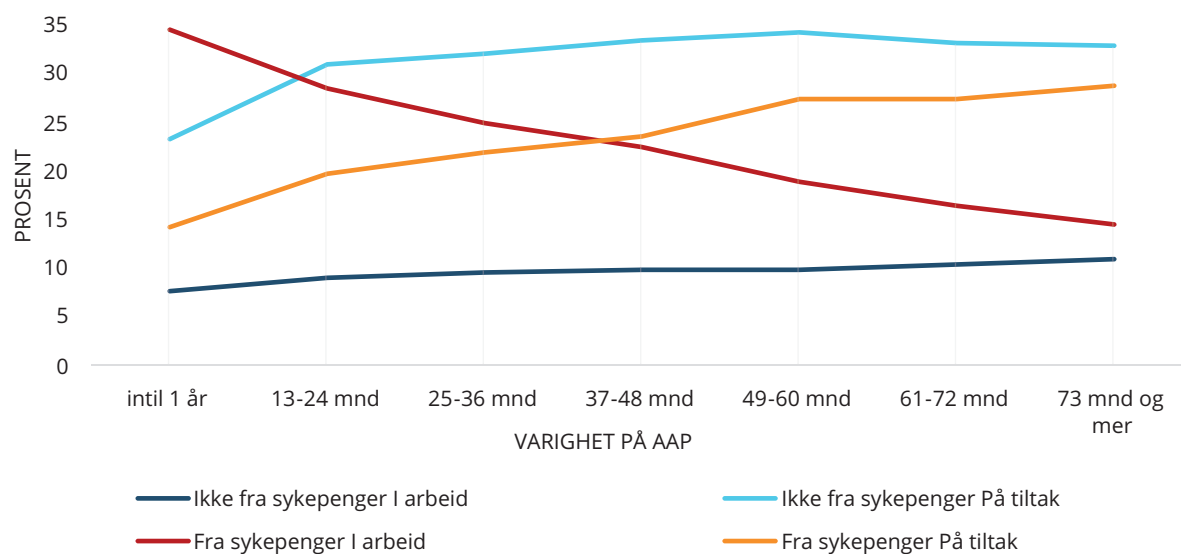
Kilde: NAV

**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 sykepenger eller ikke.



Kilde: NAV



---

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

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

