



# Arbeid og velferd

Utviklingen på arbeidsmarkedet

Unge som søker arbeidsrettet bistand fra NAV – hvor går veien videre?

Arbeidslaus i fyrste del av koronakrisa – dei fleste raskt tilbake i arbeid

Hvem tok utdanning i kombinasjon med dagpenger under koronapandemien?

AAP-innstramming: Midlertidig strengere praksis og flere tilbake etter karen

Utviklingen i sosialhjelp fra 2010 til 2020

REDAKSJON

**Ansvarlig redaktør**

Heidi Nicolaisen

**Redaktør**

Åshild Male Kalstø

**Redaksjon**

Ragnhild Christina Ekelund, Åshild Male Kalstø, Ivar Lima, Kristian Myklathun,  
Heidi Nicolaisen og Mia Sohlman

**Redaksjonsråd**

Espen Steinung Dahl, Åshild Male Kalstø, Ole Christian Lien, Heidi Nicolaisen, Ivar Lima,  
Nina Lysø, Andreas Myhre, Ida Frisak Ringnes, Helle Sundby, Anders Thorgersen,  
Magnus Ystebø Wright og Mia Sohlman

Redaksjonen avsluttet sitt arbeid den 15.11.2021

EIER

Arbeids- og velferdsdirektoratet

Postboks 5, St. Olavs plass

0130 Oslo

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

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

ISSN 1504-6729

# Innhold

Utviklingen på arbeidsmarkedet .....	5
Unge som søker arbeidsrettet bistand fra NAV - hvor går veien videre? .....	23
Arbeidslaus i første del av koronakrisa - dei fleste raskt tilbake i arbeid .....	41
Hvem tok utdanning i kombinasjon med dagpenger under koronapandemien? .....	59
AAP-innstramming: Midlertidig strengere praksis og flere tilbake etter karenstid .....	73
Utviklingen i sosialhjelp fra 2010 til 2020 .....	93



# UTVIKLINGEN PÅ ARBEIDSMARKEDET

## NAVs arbeidsmarkedsprognose

Av Audun Gjerde, Kristian Myklathun, Johannes Sørbo og Eugenia Vidal-Gil<sup>1</sup>

### Sammendrag

*Lettelser i lokale smittevernstiltak og nasjonal gjenåpning har gjort at bedringen på arbeidsmarkedet har gått raskere enn forventet utover sommeren og høsten. Selv om smittetallene har økt den siste tiden, har den høye vaksinasjonsgraden ført til at behovet for nye omfattende nedstengninger ikke har meldt seg, og konsekvensene på arbeidsmarkedet har vært små. Samtidig er antall ledige stillinger på et rekordhøyt nivå, og flere næringer har problem med å få tak i kvalifisert arbeidskraft. Derfor venter vi at bedringen på arbeidsmarkedet vil holde fram mot slutten av året og videre ut prognoseperioden. Vi anslår at det i gjennomsnitt vil være 88 000 helt ledige i år, 64 000 neste år, og 60 000 i 2023. Dette tilsvarer en registrert arbeidsledighet på 3,3 prosent av arbeidsstyrken i år, og henholdsvis 2,2 og 2,1 prosent i 2022 og 2023. Den videre utviklingen av pandemien og situasjonen i internasjonal økonomi utgjør de største risikofaktorene framover.*

*I juni var aktiviteten i norsk økonomi tilbake på nivået før koronakrisen, og veksten har fortsatt utover sommeren. Vi forventer at den økonomiske aktiviteten vil ta seg ytterligere opp mot slutten av året og inn i neste år, men at veksten gradvis vil avta i løpet av prognoseperioden. Økt konsum forventes å være den viktigste bidragsyteren til veksten i fastlandsøkonomien de nærmeste årene, sammen med økt eksport av varer og tjenester. Vi forventer at aktiviteten i internasjonal økonomi øker betydelig, noe som vil bidra til en betydelig økning i etterspørselen etter norske varer og tjenester. Samtidig forventer vi at veksten i den offentlige etterspørselen vil bidra mindre til veksten i norsk økonomi, som følge av at finanspolitikken blir mindre ekspansiv. Vekst i boliginvesteringene vil også bidra positivt.*

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

## Arbeidsledigheten nærmer seg nivået fra før pandemien

Situasjonen på arbeidsmarkedet har bedret seg betraktelig siden april i takt med utfasing av flere smittevern-tiltak og den gradvise gjenåpningen av samfunnet. Ifølge sesongjusterte tall gikk antallet arbeidssøkere, det vil si summen av helt ledige, delvis ledige og arbeidssøkere på tiltak, ned med 68 700 personer fra mars til oktober, og 40 100 av disse var helt ledige eller arbeidssøkere på tiltak (figur 1).

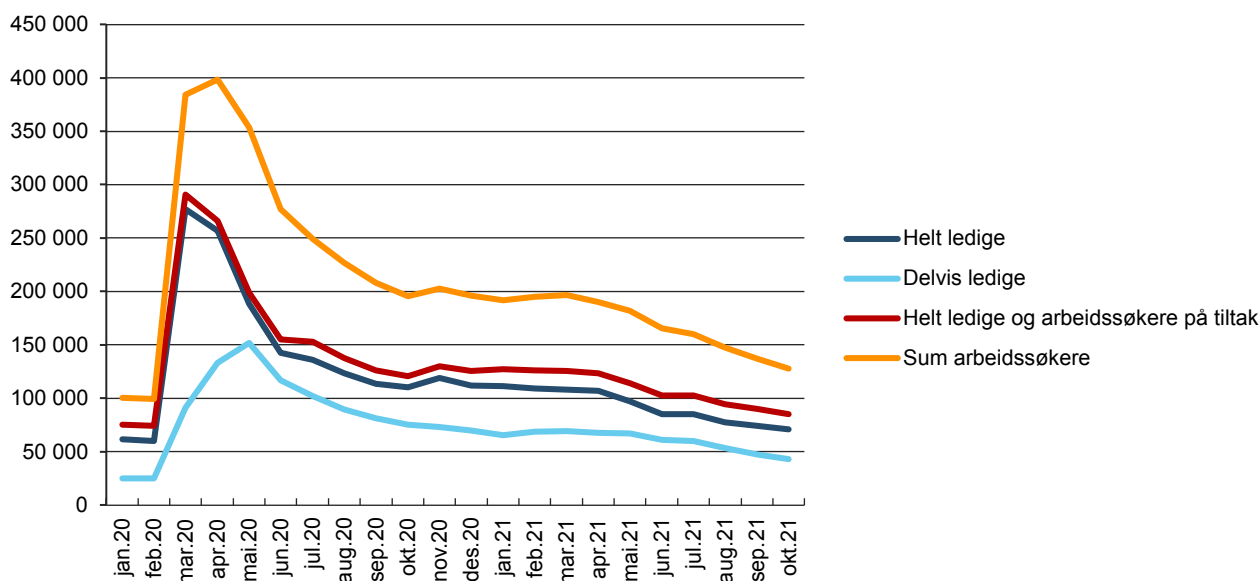
Korrigert for sesongvariasjoner, lå den registrerte arbeidsledigheten i oktober på 2,5 prosent av arbeidsstyrken, mens bruttoledigheten, som er summen av helt ledige og arbeidssøkere på tiltak, lå på 3,0 prosent av arbeidsstyrken. Begge størrelser er dermed 0,4 prosentpoeng høyere enn i februar 2020, den siste måneden før koronapandemien traff Norge. Mens antall helt ledige og bruttoledigheten nå er nærmere nivået fra før pandemien, er antall delvis ledige fortsatt mye høyere. Til tross for en nedgang på 26 600 personer i løpet av de siste sju månedene, var det fortsatt 70 prosent flere delvis ledige i oktober enn i februar i fjor.

Ved utgangen av oktober var 63 300 personer registrert som helt ledige hos NAV. Det tilsvarer 2,2 prosent av arbeidsstyrken. Til sammenligning var den registrerte arbeidsledigheten på 2,1 prosent i oktober 2019 og på 2,2 prosent i oktober 2018. Summen av helt ledige og arbeidssøkere på tiltak var på 79 800 personer, eller 2,8 prosent av arbeidsstyrken. Dette er 0,2 prosentpoeng høyere enn i oktober 2019 og på samme nivå som i oktober 2018. I tillegg var 41 400 personer registrert som delvis ledige, noe som utgjør 1,5 prosent av arbeidsstyrken. Til sammen var 121 200 personer registrert som arbeidssøkere hos NAV ved utgangen av oktober, noe som tilsvarer 4,3 prosent av arbeidsstyrken.

### Betydelig nedgang i antall permitterte

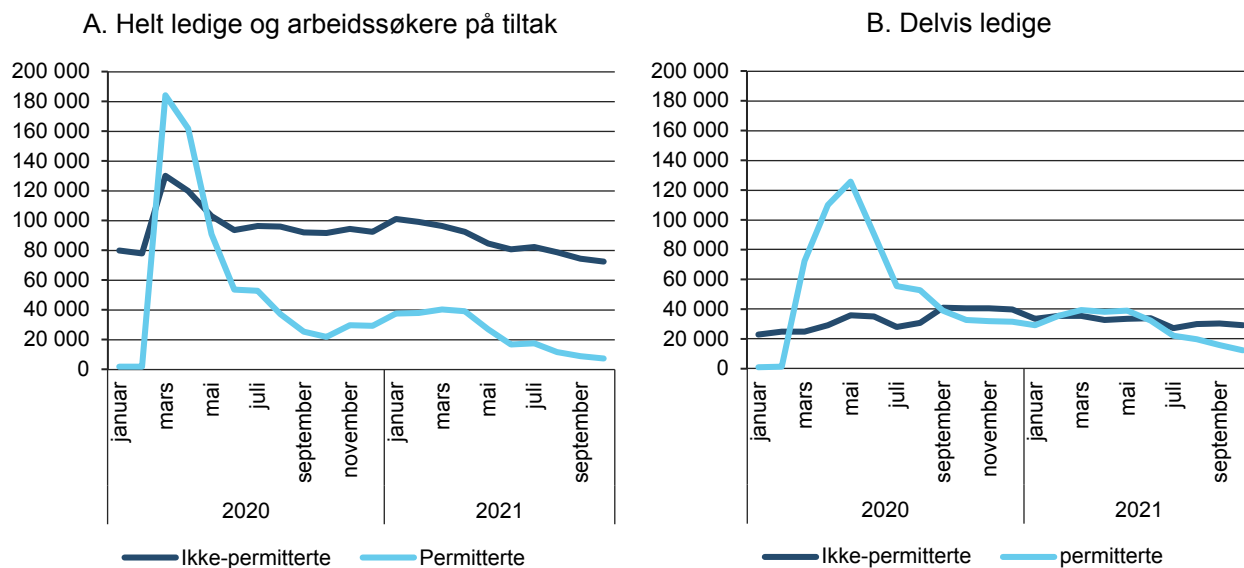
Det er i stor grad permitteringer som har drevet utviklingen i arbeidsledigheten gjennom pandemien, og dette har også vært tilfellet de siste månedene. Ved utgangen av oktober var 19 700 personer registrert som helt eller delvis permitterte arbeidssøkere, noe som utgjør 0,7 prosent av arbeidsstyrken. Dette er 60 000 færre (-75 %) enn i mars. I samme periode falt antallet arbeidssøkere med 90 600. Ned-

**Figur 1.** Antall registrerte helt ledige, delvis ledige, summen av helt ledige og arbeidssøkere på tiltak og summen av antall arbeidssøkere per måned. Justert for normale sesongvariasjoner. Januar 2020 – oktober 2021



Kilde: NAV

**Figur 2.** Antall helt ledige og arbeidssøkere på tiltak (panel A) og delvis ledige (panel B), fordelt på permitterte og ikke-permitterte. Januar 2020 – oktober 2021



Kilde: NAV

gangen i antall permitterte utgjør dermed to tredeler av nedgangen i antall arbeidssøkere i denne perioden. Disse tallene er ikke korrigert for sesongvariasjoner. Selv om antall permitterte arbeidssøkere har gått raskere ned med gjenåpningen enn antall ordinære arbeidssøkere, var det fortsatt over 6 ganger flere permitterte i oktober enn før pandemien, mens antall ordinære arbeidssøkere var omtrent det samme som i februar 2020.

Det har vært utstrakt bruk av delvis permitteringer under koronapandemien, noe som kan være en god måte å holde flere ansatte i jobb. Vi har også sett en tydelig dreining fra helt til delvis permitterte når smitteverntiltak har blitt lettet på eller fjernet, og omvendt når nye rektriskjoner har blitt innført. I perioden mai – desember 2020 var antall delvis permitterte høyere enn helt permitterte, noe som ble reversert i første kvartal i år som følge av nye innstramminger i smitteverntiltak. Denne dynamikken har gjentatt seg ved innføringen av den gradvise gjenåpningsplanen, og antall delvis permitterte har siden mai igjen vært høyere enn antall helt permitterte (figur 2). Ved utgangen av oktober var 12 200 personer registrert som delvis permittert, mens 7 400 var helt permittert. Dette tilsvarer henholdsvis 0,4 og 0,3 prosent av arbeidsstyrken.

Gjenåpningen av samfunnet har bidratt til at antall permitterte har gått mest ned i yrkesgruppene hardest rammet av smitteverntiltakene i løpet av de siste sju månedene. Det var i oktober 38 900 færre permitterte med bakgrunn innen reiseliv og transport, butikk- og salgsarbeid samt serviceyrker enn i mars, noe som utgjør 65 prosent av nedgangen i antall permitterte i denne perioden, ikke justert for sesongvariasjoner. Reiseliv og transport var fortsatt yrkesgruppen med flest permitterte i oktober med 4 000 personer. Men nå er industriarbeidere og ledere de nest største yrkesgruppene med hensyn til antall permitterte, med henholdsvis 2 600 og 2 400 personer.

### Bedring i reiseliv og transport

Lettelser i smitteverntiltakene denne våren har bidratt til at sysselsettingen i næringene hardest rammet av koronarestriksjonene har tatt seg opp, særlig innen overnattings- og serveringsvirksomhet (figur 3). I denne næringen falt sysselsettingen mest da koronapandemien traff Norge i mars i fjor, og nådde en ny bunn i april i år med nesten 40 prosent færre lønnstakere enn før pandemien. Fra april til august har antal-

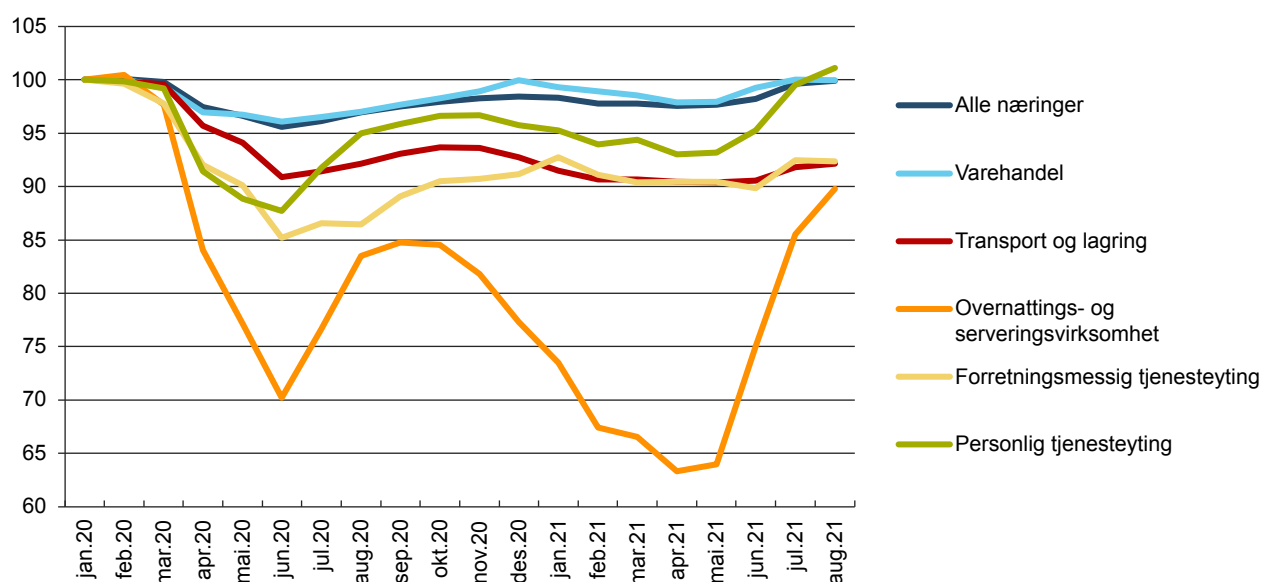
let lønnskakere<sup>2</sup> i overnattings- og serveringsvirksomhet økt med drøye 40 prosent. Til tross for denne økningen, var sysselsettingen i denne næringen 10 prosent lavere i august enn før pandemien. Også innen transport samt forretningsmessig tjenesteyting, som blant annet inneholder virksomheter som driver med utleie av arbeidskraft, har antall lønnskakere tatt seg opp i løpet av sommeren, men var i august fortsatt 8 prosent lavere enn før pandemien. Innen personlig tjenesteyting, som inkluderer blant annet kultur, kunst, sport og fritidsaktiviteter, har antall lønnskakere tatt seg betydelig opp med gjenåpningen, og var i august noe høyere enn i februar 2020. I varehandelen og samlet for alle næringene var antallet lønnskakere i august omtrent det samme som i februar 2020.

NAV-statistikk over antall arbeidssøkere viser samme bilde. Ifølge sesongjusterte tall gikk antall arbeidssøkere med bakgrunn fra reiseliv og transport ned med 18 200 fra mars til oktober, noe som tilsvarer en halvering. Innen butikk- og salgsarbeid falt antallet arbeidssøkere med 12 300, mens innen serviceyrker

falt det med 8 500. Til sammen står disse tre yrkesgruppene for over halvparten av nedgangen i antall arbeidssøkere i løpet av de siste sju månedene, selv om de forblir de største med hensyn til antall arbeidssøkere. Til tross for bedringen, var andelen av arbeidsstyrken registrert som arbeidssøker ved utgangen av oktober fortsatt høyest innen reiseliv og transport (8,4 %), fulgt av serviceyrker (6,1 %) og ledere (6,0 %), mens den fortsatt var høyere enn gjennomsnittet innen butikk- og salgsarbeid (figur 4).

Korrigert for sesongvariasjoner gikk antall arbeidssøkere ned i alle yrkesgrupper med gjenåpningen, og flere yrkesgrupper, blant annet de som er tilknyttet offentlig sektor, var i oktober nær eller på samme antall arbeidssøkere som før pandemien. Det var blant ledere samt personer med bakgrunn innen reiseliv og transport at antall arbeidssøkere var høyest sammenlignet med februar 2020, med om lag 80 prosent flere. Innen serviceyrker og annet arbeid samt butikk- og salgsarbeid var det rundt 40 prosent flere arbeidssøkere i oktober enn før pandemien. Felles for alle

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

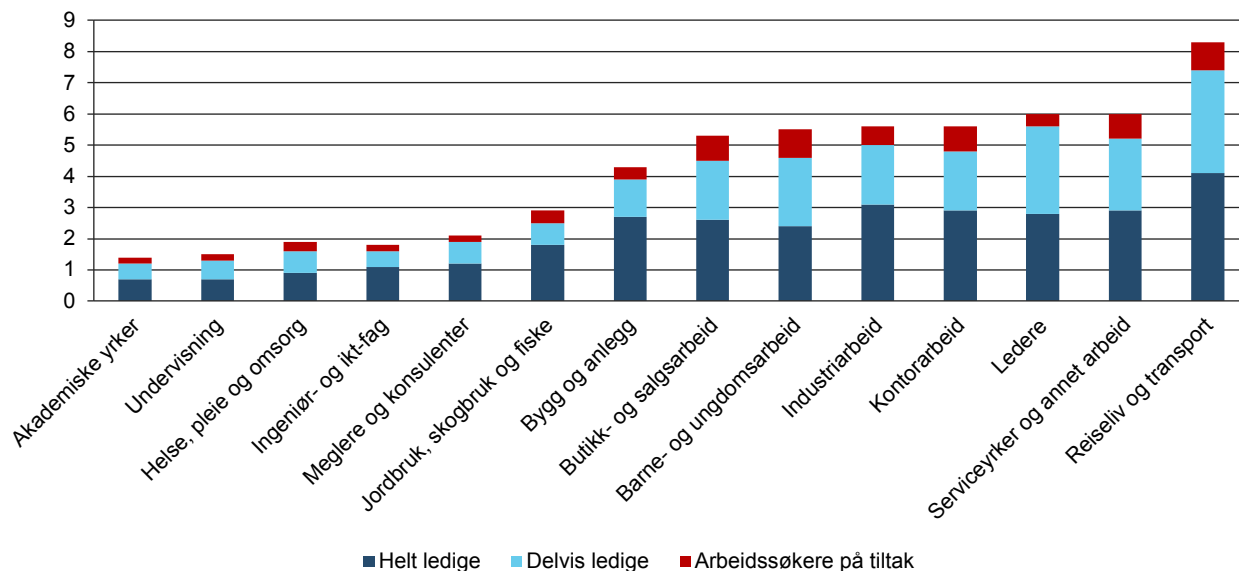


Kilde: SSB

<sup>2</sup> SSBs statistikk over antall lønnskakere inkluderer både bosatte og ikke-bosatte lønnskakere, mens selvstendig næringsdrivende ikke er inkludert.



**Figur 4.** Andel arbeidssøkere i prosent av arbeidsstyrken, etter yrkesbakgrunn og arbeidssøkerstatus. Oktober 2021



Kilde: SSB

yrkesgruppene er at summen av helt ledige og arbeidssøkere på tiltak var nærmere nivået fra før pandemien, mens antall delvis ledige fortsatt var klart høyere enn før.

### Færre unge arbeidssøkere

Gjenåpningen har også bidratt til en nedgang i antallet arbeidssøkere i alle aldersgrupper. Den relative nedgangen var størst blant dem under 30 år, med 40 % færre arbeidssøkere i oktober enn i mars, ifølge sesongjusterte tall. Personer under 30 år er en prioritert gruppe å følge opp for NAV, og var gruppen som opplevde den største økningen i arbeidsledigheten da koronapandemien inntraff og Norge stengte ned, særlig de mellom 20 og 29 år (figur 5). Andelen arbeidssøkere ved utgangen av oktober var høyest blant personer i 20-årene, med 5,2 prosent av arbeidsstyrken, fulgt av personer mellom 30 og 49 år, med 5,1 prosent, ifølge sesongjusterte tall. Unge under 20 år hadde den laveste andelen arbeidssøkere, med 1,8 prosent. Ser vi på mer finfordelte aldersgrupper, var andelen arbeidssøkere høyest blant dem mellom 30 og 39 år, med 5,8 prosent av arbeidsstyrken.

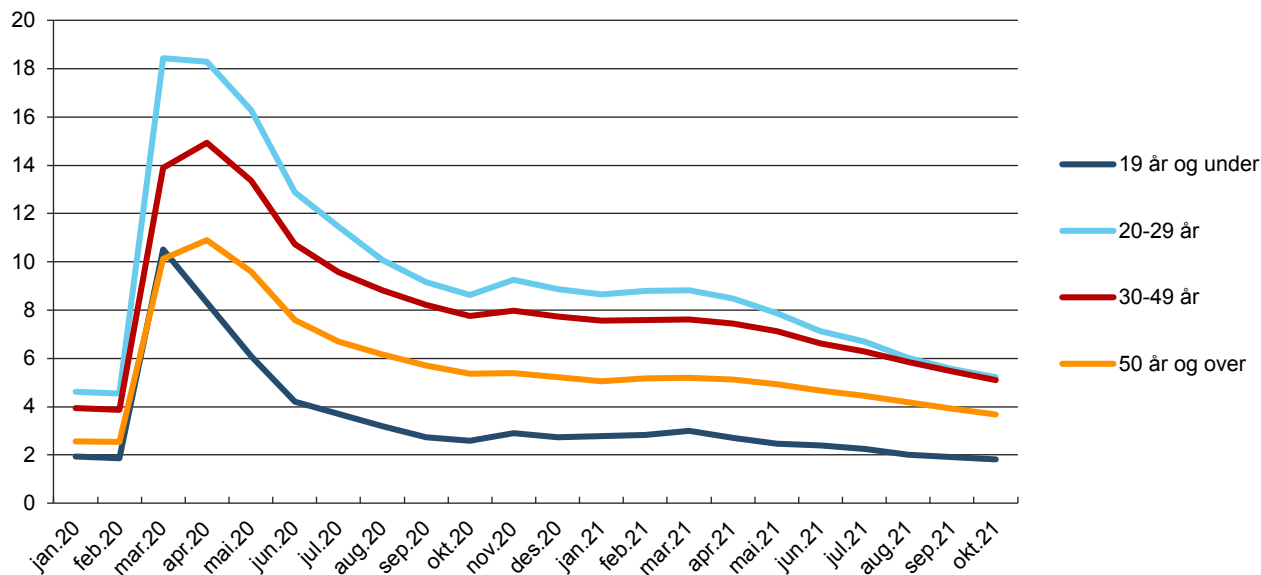
Antall arbeidssøkere ved utgangen av oktober var nærmere nivået fra før pandemien blant de yngre,

mens blant dem på 30 år eller eldre var det fortsatt over 30 prosent flere arbeidssøkere i oktober enn i februar i fjor. Særlig blant dem på 60 år eller eldre var antallet arbeidssøkere høyere enn i februar 2020, med 58 prosent flere. Det er spesielt antall delvis ledige blant personer på 30 år eller eldre som forblir betydelig høyere enn før pandemien.

### Mange langtidsarbeidssøkere

Til tross for bedringen på arbeidsmarkedet som følge av gjenåpningen, er det fortsatt mange som har vært registrert som arbeidssøker hos NAV lenge. Det er nå halvannet år siden pandemien traff Norge, og det er en stor gruppe som har vært arbeidssøkere i mer enn ett år. Ved utgangen av oktober hadde 59 300 personer vært registrert som helt ledige, delvis ledige eller arbeidssøkere på tiltak 52 uker eller lenger (figur 6). Dette utgjør 49 prosent av alle arbeidssøkerne ved utgangen av oktober. 82 600, eller 68 prosent, hadde vært arbeidssøkere i mer enn et halvt år, som vi betegner som langtidsarbeidssøkere, mens 38 600 (32 %) hadde vært arbeidssøkere under seks måneder. Nesten 40 prosent av arbeidssøkerne med varighet på halvt år eller lenger var registrert som delvis ledige i oktober, og jobbet dermed fortsatt noe. Ser vi kun på de som var registrert som helt ledige eller arbeidssøkere på

**Figur 5.** Prosent av arbeidsstyrken registrert som helt ledig, delvis ledig eller arbeidssøker på tiltak, etter alder. Sesongjustert. Januar 2020 – oktober 2021



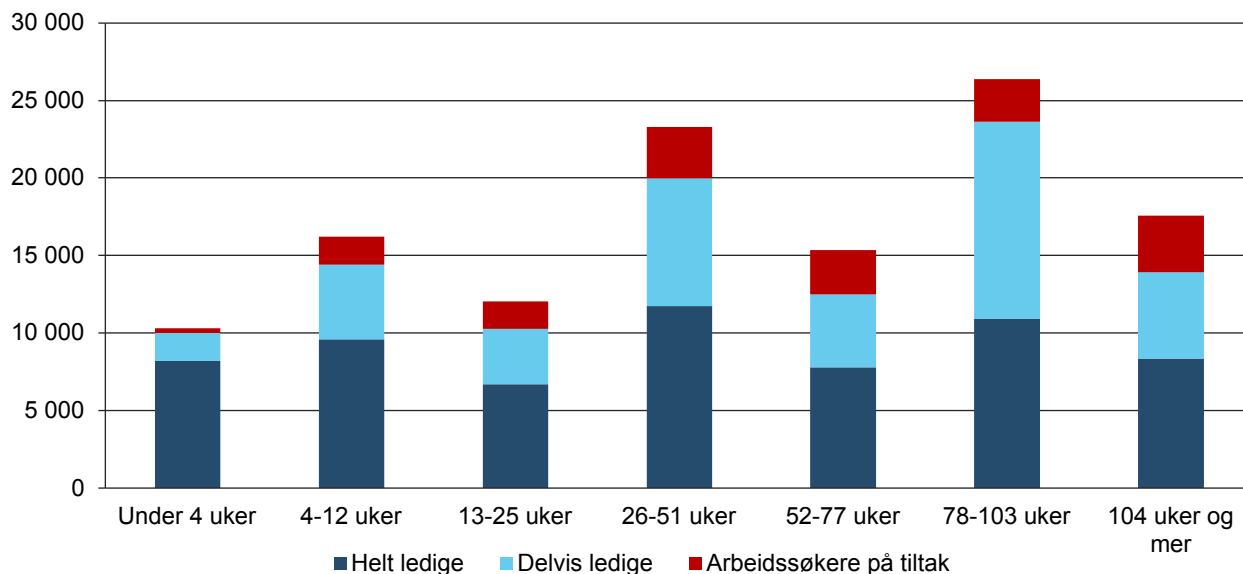
Kilde: NAV

tiltak, hadde 51 300 personer vært arbeidssøkere i minst et halvt år og 36 300 i minst ett år.

Selv om antallet langtidsarbeidssøkere fortsatt er betydelig høyere enn før pandemien, har det avtatt de

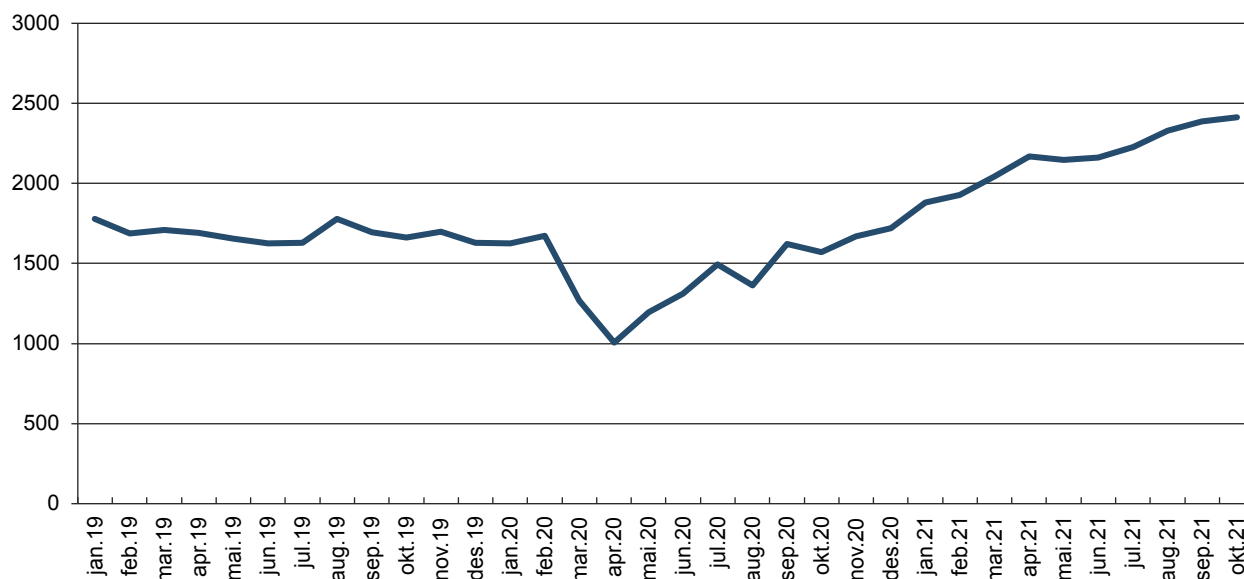
siste månedene. Sammenlignet med mars, og uten å justere for sesongvariasjoner, var det i oktober 25 900 færre arbeidssøkere med varighet over et halvt år, og 9 900 færre med varighet over ett år. Det er særlig blant helt ledige og arbeidssøkere på tiltak at antall

**Figur 6.** Antall arbeidssøkere etter arbeidssøkerstatus og varighet som arbeidssøker. Oktober 2021



Kilde: NAV

**Figur 7. Antall nye ledige stillinger per virkedag. Sesongjustert. Januar 2019 – oktober 2021**



Kilde: NAV

langtidsarbeidssøkere har gått ned i denne perioden. Personer med bakgrunn fra reiseliv og transport, serviceyrker og annet arbeid, samt butikk- og salgsarbeid er overrepresentert blant langtidsarbeidssøkere, og utgjorde til sammen 40 prosent av alle langtidsarbeidssøkere ved utgangen av oktober.

### Stor etterspørsel etter arbeidskraft

Det ble en brå nedgang i antall utlysninger da pandemien inntraff, særlig i mars og april i fjor var antallet ledige stillinger veldig lavt. Etter det økte antall utlysninger på arbeidsplassen.no gradvis, men forble på et lavere nivå enn i 2019 resten av året (figur 7). Antall ledige stillinger har fortsatt å øke i år, og har hittil vært høyere enn før pandemien. Siden januar i år har NAV registrert i overkant av 475 000 nye ledige stillinger til sammen. Dette er 102 000, eller 27 prosent, flere enn i samme periode i 2019.

Det er likevel stor forskjell mellom ulike næringer. Fra januar til oktober i år ble det utlyst flest nye stillinger innen helse, pleie og omsorg, med 95 300 utlysninger, eller 38 prosent flere enn i samme periode i 2019. Innen undervisning, barne- og ungdomsarbeid samt ingeniør- og ikt-fag, var det omtrent samme antall utlysninger som i 2019. Etterspørselen etter

arbeidskraft innen reiseliv og transport, butikk- og salgsarbeid samt serviceyrker, som er yrkesgruppene hardest rammet av smitteverntiltak, tok seg også opp med gjenåpningen. Fra januar til oktober samlet var det mellom 30 og 40 prosent flere utlysninger etter personer med bakgrunn fra disse tre yrkesgruppene enn i samme periode i 2019.

### Utviklingen internasjonalt

Utviklingen hos våre handelspartnere er viktig for utviklingen i norsk økonomi, fordi eksporten av tradisjonelle varer og tjenester utgjør i overkant av 25 prosent av bruttonasjonalprodukt (BNP) for Fastlands-Norge og påvirker etterspørselen etter arbeidskraft direkte. I 2020 gikk 58 prosent av fastlandseksporten til EU og om lag 7 prosent til USA.

### Den globale økonomien

På tross av stadig tilbakevennende smitteøkninger rundt om i verden, fortsetter den økonomiske gjeninnhenting etter koronapandemien. I sin nyeste prognose anslår Det internasjonale pengefondet (IMF) en vekst i globalt bruttonasjonalprodukt (BNP) på 5,9 prosent i år. Det er 0,1 prosentpoeng lavere enn forrige anslag fra juli. Særlig anslagene for de industria-

liserte landene har blitt nedjustert som følge av flaskehalser i de globale forsyningskjedene som ventes å bremse den økonomiske veksten framover. For 2022 spår IMF en vekst på 4,9 prosent. Samtidig gjør den økende utbredelsen av Delta-varianten og risikoen for nye og farligere virusvarianter at usikkerheten knyttet til gjeninnhenting i verdensøkonomien har økt.

Begrenset finanspolitisk handlingsrom og dårlig tilgang på vaksiner gjør også at fattige land stadig faller lenger bak i gjeninnhenting. Mens de industrialiserte landene ventes å være tilnærmet tilbake på samme vekstbane som før pandemien i løpet av neste år, anslår IMF at nedgangen blir betydelig mer langvarig blant lavinntektsland.

Pandemien og den påfølgende gjenåpningen har også medført sterk prisvekst på en rekke varer og tjenester. En del kan tilskrives at prisene falt gjennom pandemien, men blant annet høye råvarepriser og flaskehalser i de globale forsyningskjedene har gjort at den høye inflasjonen har vedvart lenger enn forventet. Selv om det antas at denne effekten i stor grad er forbigående, er det fare for at dette fører til høyere inflasjonsforventninger som igjen vil kunne øke lønnskra-vene og på denne måten sørge for vedvarende høy

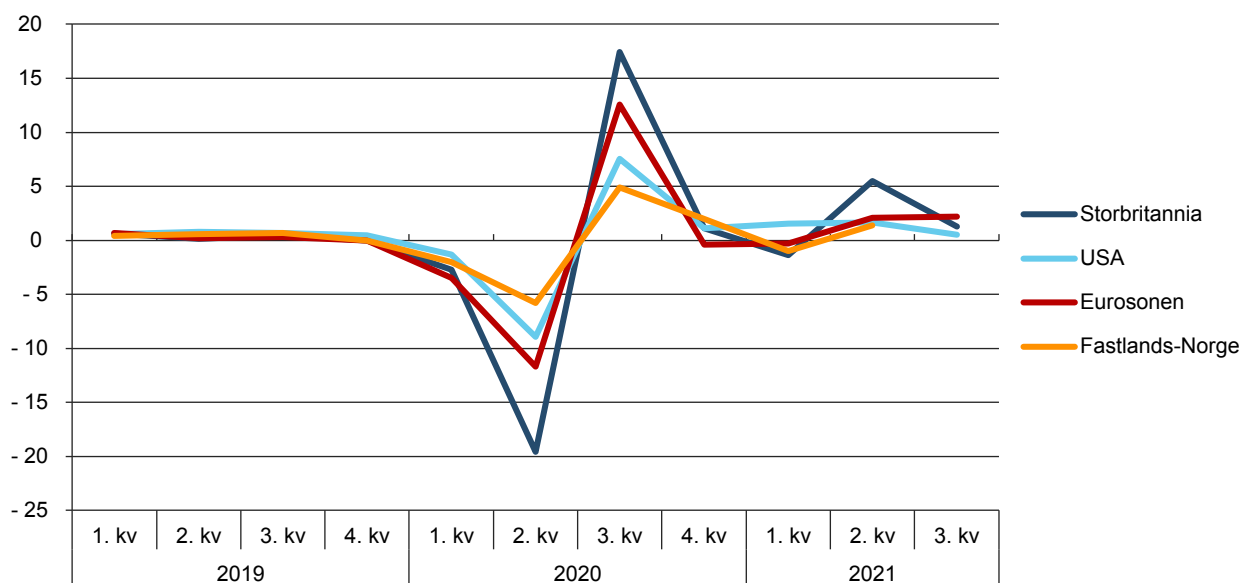
prisvekst over en lengre periode. Dette vil kunne dempe den økonomiske veksten.

### Europa

BNP i eurosonen vokste med 2,2 prosent i tredje kvartal, ifølge foreløpige estimater fra Eurostat. Dette var det andre kvartalet på rad med solid vekst etter at nye smitteutbrudd og nedstengninger førte til økonomisk tilbakegang både i fjerde kvartal i fjor og i første kvartal i år (figur 8). Arbeidsledigheten har også falt betydelig det siste halvåret, og lå i september på 7,4 prosent av arbeidsstyrken. Dette er omtrent på samme nivå som før koronakrisen. Sysselsettingen vokste med 0,7 prosent fra første til andre kvartal, etter en marginal nedgang i første kvartal på 0,1 prosent. Nedgangen i arbeidsledigheten og de foreløpige vekstslagene for tredje kvartal tyder på at sysselsettingen fortsatte å vokse også i tredje kvartal.

Samtidig rammes europeiske land stadig av nye smittebølger. Eurosonens største og viktigste økonomi, Tyskland, er spesielt hardt rammet, og satte i løpet av november ny rekord i antall positive smittetilfeller. Nye smittebølger og innstramminger i smittevernstiltak vil utgjøre en betydelig risiko for den videre økonomiske veksten. Vi forventer at den økonomiske

**Figur 8.** Kvartalsvis BNP-vekst blant Norges viktigste handelspartnere. Sesongjusterte tall. Prosent



Kilde: OECD og SSB

gjeninnhenting i eurosonen vil fortsette mot slutten av året og inn i neste år, og anslår at BNP i eurosonen vil vokse med 5,1 prosent i år, 4,1 prosent neste år, og 2,2 prosent i 2023.

I Storbritannia vokste BNP med 1,3 prosent i tredje kvartal, ifølge tall fra Office for National Statistics, etter en sterk vekst på 5,5 prosent i andre kvartal. Storbritannia var blant de industrialiserte landene som opplevde størst økonomisk tilbakegang som følge av koronapandemien. Selv om BNP har vokst betydelig siden første halvår i fjor, vil BNP i Storbritannia mest sannsynlig være tilbake på nivået fra før koronakrisen først i begynnelsen av neste år. Arbeidsledigheten i perioden juni til august lå på 4,5 prosent, en nedgang på 0,4 prosentpoeng fra forrige tremånedersperiode. I samme perioden vokste sysselsettingsraten med 0,5 prosentpoeng, og er med det 1,3 prosentpoeng lavere enn før koronakrisen.

Smittetallene i Storbritannia har holdt seg vedvarende høye siden sommeren, men så langt har dødstallene holdt seg på et langt lavere nivå enn i tidligere smittebølger. De har derfor heller ikke innført noen nye smittevernstiltak, slik at den økonomiske gjeninnhenting har kunnet fortsette ganske uforstyrret. Vi forventer en vekst i BNP på 6,9 prosent i år. Dette må imidlertid sees i sammenheng med den store nedgangen i 2020. Deretter ventet vi en vekst på 5,0 prosent i 2022, og 2,3 prosent i 2023.

## USA

I USA vokste BNP med 0,5 prosent i tredje kvartal, ifølge foreløpige tall fra Bureau of Economic Analysis (BEA). Dette er det femte kvartalet på rad med vekst i BNP, og den amerikanske økonomien har for lengst hentet seg inn etter nedgangen i første halvår i 2020. Veksten i tredje kvartal var betydelig lavere enn de foregående kvartalene. Dette ble forårsaket av stigende smitte og utbrudd av Delta-varianten av koronaviruset flere steder i landet, noe som gjorde at veksten i privat konsum bremsset opp.

Bedringen på arbeidsmarkedet har også skutt fart de seneste månedene, og i oktober var arbeidsledigheten på 4,6 prosent av arbeidsstyrken. Dette er en nedgang på 0,2 prosentpoeng fra september. Selv om arbeidsledigheten fremdeles er 1,1 prosentpoeng høyere enn før pandemien, ligger dette godt under snittet det siste tiåret. Samtidig har den amerikanske sentralbanken, Federal Reserve, nylig annonsert at de vil begynne å trappe ned de kvantitative lettelsene som har vært med på å støtte den amerikanske økonomien siden starten av koronakrisen. Styringsrenten ble på samme tid holdt uendret i et intervall mellom 0 – 0,25 prosent.

Selv om den økonomiske gjeninnhenting har vært solid, viser den nylige smitteoppblomstringen i USA at den videre økonomiske veksten fremdeles bærer preg

## Makroøkonomiske anslag for våre viktigste handelspartnere

I vår prognosebane har vi lagt til grunn at utviklingen i BNP for våre viktigste handelspartnere i prognoseperioden blir som vist i tabell 1. Våre anslag er basert på de nyeste tilgjengelige makroøkonomiske anslagene fra blant annet IMF og

OECD, samt de respektive lands sentralbanker, og på vår vurdering av utviklingen i verdensøkonomien den seneste tiden.

**Tabell 1.** Anslag på gjennomsnittlig årsvekst i BNP for våre viktigste handelspartnere. Faktiske tall for 2020.

Land	2020	2021	2022	2023
USA	-3,4 %	5,6 %	4,1 %	2,4 %
Eurosonen	-6,4 %	5,1 %	4,1 %	2,2 %
Storbritannia	-9,7 %	6,9 %	5,0 %	2,3 %
Sverige	-2,8 %	4,4 %	3,7 %	2,0 %
Kina	2,3 %	7,9 %	5,2 %	5,6 %

Kilde: OECD, NAV

av usikkerhet. Vaksineringsgraden er betydelig lavere i USA enn i flere andre vestlige land, noe som også gjør den amerikanske økonomien sårbar i tiden framover. Vi anslår at BNP i USA vil vokse med totalt 5,6 prosent i år, 4,1 prosent i 2022, og 2,4 prosent i 2023.

## Den makroøkonomiske utviklingen i Norge

### Gjenåpningen har gitt økt økonomisk aktivitet

Som følge av den omfattende nedstengingen av det norske samfunnet i fjor vår falt bruttonasjonalprodukt (BNP) for Fastlands-Norge med 2,5 prosent fra 2019 til 2020. Etter at de strengeste smittevernstiltakene ble lettet på, tok aktiviteten seg opp i andre halvår i 2020. Strengere smittevernstiltak førte til at aktiviteten falt igjen i første kvartal. Veksten ble særlig dempet av lavere aktivitet i de private tjenestenæringene som ble hardt rammet av smittevernstiltak.

Siden første kvartal i år har den økonomiske aktiviteten løftet seg betydelig. I juni var BNP for Fast-

lands-Norge tilbake på samme nivå som før krisen, og veksten fortsatte i juli og august. Økt aktivitet i noen av de næringene som ble hardest rammet av smittevernstiltak bidrar mye til veksten etter gjenåpningen. Spesielt overnattings- og serveringsvirksomhet samt kultur, underholdning og annen tjenesteyting har hatt betydelig økt aktivitet det siste halvåret.

Det har vært en sterk økning i privat konsum det siste halvåret. I april og mai bidro økt varekonsum mest til økningen, mens forbruksveksten etter dette i størst grad kommer av økt tjenestekonsum. Vridningen i konsumet fra varer til tjenester sammenfaller med den gradvise gjenåpningen av økonomien, som spesielt påvirket tjenestenæringene.

### Bred økning i investeringene

De totale bruttoinvesteringene i fast realkapital utgjør om lag en tredel av fastlands-BNP og inkluderer både investeringer på norsk sokkel og på fastlandet. Både fastlandsinvesteringene og oljeinvesteringene falt betydelig i fjor, og nedgangen fortsatte i første kvartal

**Tabell 2. Utvalgte makroøkonomiske hovedstørrelser. Årlig vekst og sesongjustert kvartalsvis vekst. Prosent**

	2019	2020	2. kv. 2020	3. kv. 2020	4. kv. 2020	1. kv. 2021	2. kv. 2021
Bruttonasjonalprodukt	0,9	-0,8	-4,6	4,3	0,8	-0,6	1,1
Bruttonasjonalprodukt Fastlands-Norge	2,3	-2,5	-5,8	4,9	2,0	-1,0	1,4
Konsum i husholdninger	1,3	-6,7	-9,9	9,3	0,2	-3,4	3,2
↪ Varekonsum	0,0	5,6	5,4	5,8	1,4	-2,8	3,6
↪ Tjenestekonsum	2,8	-10,2	-16,6	12,3	0,7	-4,5	2,4
Konsum i offentlig forvaltning	1,9	1,7	-2,1	3,1	2,4	-1,5	1,9
Bruttoinvestering i fast realkapital	4,8	-3,8	-2,0	-1,2	1,5	-2,9	2,8
↪ Utvinning og rørtransport	12,6	-4,1	-4,4	-4,4	3,6	-3,6	4,3
↪ Fastlands-Norge	4,0	-4,1	-0,6	-1,1	1,1	-2,8	3,3
↪↪ Næringer	5,6	-6,1	-5,9	0,2	2,5	-1,1	1,1
↪↪↪ Industri og bergverk	24,4	-11,1	-7,8	1,7	-3,8	0,5	2,2
↪↪ Boliger (husholdninger)	-1,7	-4,0	0,3	-1,1	4,6	-1,0	3,7
↪↪ Offentlig forvaltning	7,2	-1,0	7,4	-2,8	-3,9	-7,2	6,2
Eksport i alt	0,5	-0,5	-7,7	3,4	2,4	-1,8	3,9
↪ Tradisjonelle varer	4,6	-2,2	-7,8	8,3	3,2	1,9	0,5
↪ Tjenester	3,5	-12,9	-19,4	2,6	4,3	0,4	-1,5
Import i alt	4,7	-11,9	-17,1	9,5	0,5	-4,9	3,9
↪ Tradisjonelle varer	5,7	-2,6	-7,5	12,8	2,1	-5,0	7,0

Kilde: SSB (NR)

i år. I andre kvartal i år var det derimot en bred økning i bruttoinvesteringene. Fastlandsøkonomien bidro mest til oppgangen i andre kvartal, og da særlig boliginvesteringer og investeringer innenfor offentlig forvaltning.

### Økte oljeinvesteringer

Oljeprisen falt kraftig i fjor vår som følge av lavere etterspørsel på grunn av koronapandemien, samt uenigheter mellom OPEC-landene og Russland knyttet til produksjonskutt. Bunnen ble nådd i april da prisen var på rundt 20 dollar fatet, men siden har prisen hentet seg kraftig inn. I begynnelsen av november lå prisen på rundt 84 dollar fatet, et nivå som man med unntak av noen dager i 2018 ikke har sett siden oljeprisfallet i 2014. Kontrakter for fremtidige oljeleveranser indikerer at prisen vil gå noe ned de to nærmeste årene. I vår prognose har vi lagt til grunn at oljeprisen i snitt vil ligge på 80 dollar fatet i 2022 og 73 dollar fatet i 2023.

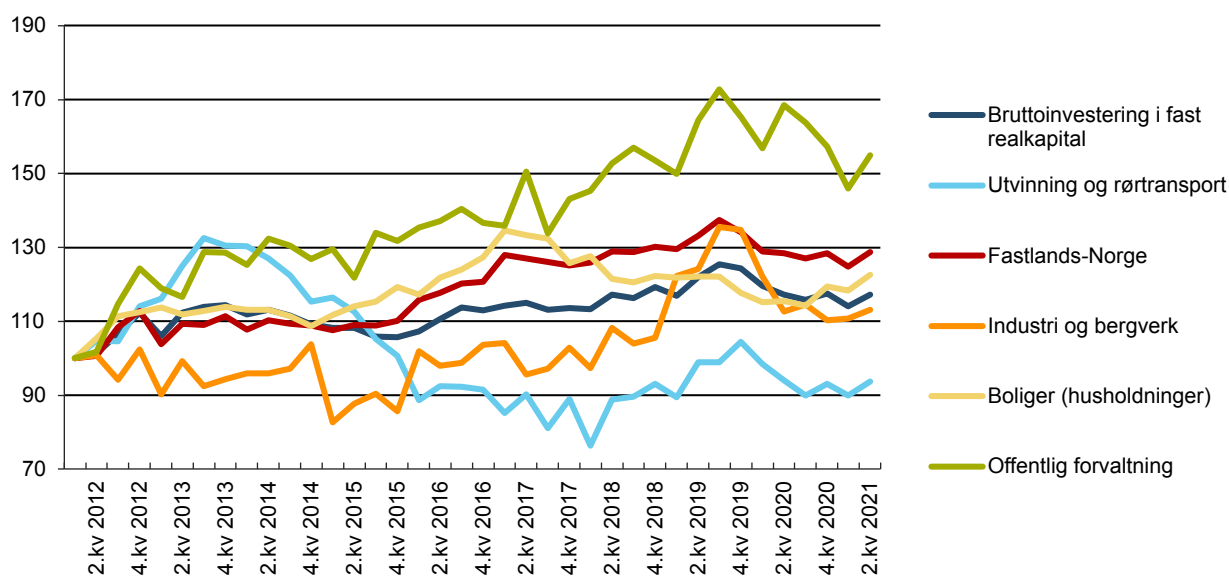
Oljeinvesteringene sank kraftig i 2020, samt i første kvartal i år, noe som må sees i sammenheng med koronapandemien. I andre kvartal var det en økning i oljeinvesteringene. I SSBs investeringsundersøkelse fra august anslår operatørene på norsk sokkel at sam-

lede investeringer innen rørtransport og utvinning av olje og gass vil bli på 182 milliarder kroner i 2021. Dette er en nedgang på 1,6 prosent sammenlignet med anslaget for 2020 gitt i august i fjor, målt i løpende priser. Samtidig er anslaget for 2022 4,4 prosent lavere enn 2021-anslaget som ble gitt i fjor på samme tidspunkt. En rekke utbygginger blir enten ferdigstilt, eller er ventet å ha lavere investeringsnivå i 2022 enn i 2021. Samtidig er det ventet at mange nye prosjekter vil bli igangsatt mot slutten av 2022. På bakgrunn av dette venter vi at oljeinvesteringene vil synke markert i 2022, før de tar seg opp igjen i 2023.

### Økning i boliginvesteringene

Boliginvesteringene falt i perioden 2018–2020, men har tatt seg betydelig opp det siste året. Fjerde kvartal 2020 hadde den nest høyeste kvartalsveksten siden 2012, men investeringene gikk noe ned i første kvartal i år. I andre kvartal var det en ny oppgang i boliginvesteringene, opp til det høyeste nivået siden første kvartal i 2018, ifølge sesongjusterte nasjonalregnskapstall. Utviklingen i boliginvesteringene følger utviklingen i igangsettingen av nye byggeprosjekter. Summen av igangsatt bruksareal til bolig i 2020 ble 2,6 prosent lavere enn i 2019, men viste en stigende trend gjennom året. Utviklingen hittil i år er variert,

Figur 9. Utviklingen i investeringene. Sesongjustert. Indeksert: 1. kvartal 2012=100



Kilde: SSB (NR)

men gjennomsnittlig igangsetting er noe høyere enn i 2020.

Ifølge sesongjusterte tall fra SSB har boligprisene vokst kraftig siden første kvartal 2020. Veksttakten var svært høy fra tredje kvartal 2020, men har avtatt noe de siste kvartalene. I tredje kvartal 2021 er prisene 10,5 prosent høyere enn tilsvarende kvartal i fjor. Sesongjusterte tall fra Eiendom Norge viser også solid vekst i boligprisene det siste året, selv om veksttakten også her har avtatt siden mars. I oktober i år var boligprisene 7 prosent høyere enn i oktober 2020. Den sterke boligprisveksten, spesielt fra andre kvartal i 2020 til første kvartal i 2021, må sees i sammenheng med lave boliglånsrenter, midlertidige lettelsener i boliglånforskriften og høy sparing som følge av begrensede forbruksmuligheter. Vi forventer en mer moderat boligprisvekst framover. De høye boligprisene påvirker igangsettingen av nye boliger positivt, og vi forventer at boliginvesteringene vil ta seg opp etter flere år med nedgang.

### Nedgang i industriinvesteringene

Etter en kraftig økning i 2019, falt industriinvesteringene med 11,4 prosent i fjor. I første kvartal i år var det en kraftig økning i industriinvesteringene som

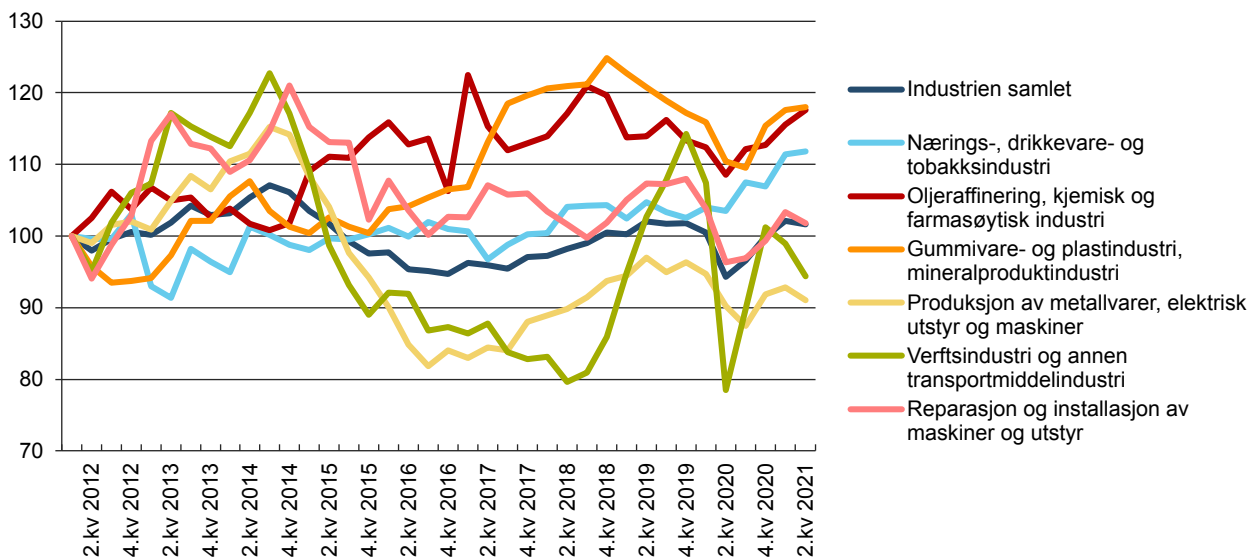
følge av en stor økning innen produksjon av papir og papirvarer. I andre kvartal var det en liten nedgang i industriinvesteringene. Den største bidragsyteren til nedgangen var oljeraffineri, kjemisk og farmasøytisk industri.

Ifølge SSBs investeringsundersøkelse fra august er virksomhetenes anslag på industriinvesteringene i år omtrent 5 prosent høyere enn anslaget for 2020 gitt på samme tidspunkt i fjor, målt i løpende priser. En betydelig nedgang innen næringsmiddelindustrien trekker anslaget ned. Vi forventer en klar vekst i industriinvesteringene i 2022.

### Nedgang i industriproduksjonen

Bruttoproduktet i industrien falt med 2,5 prosent i 2020. Nedgangen var størst innen produksjon av metallvarer, elektrisk utstyr og maskiner, samt verftsindustri og annen transportmiddelindustri. På den andre siden bidro økt produksjon innen næringsmiddelindustrien til å dempe nedgangen. Bruttoproduktet falt betydelig i første halvår i 2020, som følge av smittevernsrestriksjonene som ble satt i verk under koronapandemien. Etter hvert som tiltakene ble lettet på i Norge og i utlandet, tok produksjonen seg opp i andre halvår i fjor, og i første kvartal i år. I andre kvar-

**Figur 10.** Bruttoprodukt for industrien. Utvalgte industrinæringer. Sesongjustert. Indeksert: 1. kvartal 2012=100



Kilde: SSB (NR)



tal er det igjen en liten nedgang, justert for normale sesongvariasjoner. Det er særlig en reduksjon innen produksjon av metallvarer, elektrisk utstyr og maskiner, samt innen verftsindustrien og annen transportmiddelindustri som trekker industriproduksjonen ned i andre kvartal.

SSBs konjunkturbarometer for industrien tyder på gode utsikter for norske industribedrifter. Barometret indikerer økt produksjon i fjerde kvartal, men bedriftene er noe mindre optimistiske enn ved forrige undersøkelse, som ble utført i forkant av tredje kvartal. Produsentene av innsatsvarer er mest positive, men også produsentene av investeringsvarer og konsumvarer har en samlet positiv bedømmelse av utsiktene for neste kvartal. Det er ventet økt ordretilgang både fra hjemmemarkedet og eksportmarkedet, og sysselsettingen er også ventet å ta seg opp. Vi venter en solid vekst i industriproduksjonen framover, hjulpet av videre vekst i internasjonal økonomi og en gradvis normalisering av internasjonale forsyningskjeder.

### **Gjenåpning økte privat konsum**

Husholdningenes forbruk utgjør om lag halvparten av fastlands-BNP og har dermed stor betydning for veksten i norsk økonomi. Husholdningenes konsum falt med 6,7 prosent i fjor, og var hovedårsaken til nedgangen i fastlands-BNP i 2020. Tjenestekonsumet falt kraftig, mens en økning i varekonsumet reduserte konsumfallet noe. Tjenestekonsumet er tett knyttet til smittevernstiltak, og en ny innstramming i smittevernstiltakene i første kvartal i år førte til en ny reduksjon i spesielt tjenestekonsumet. I takt med gradvis fjerning av smittevernstiltak gikk både vare- og tjenestekonsumet opp i andre kvartal.

Husholdningenes sparing økte kraftig i fjor som følge av begrensede konsummuligheter under koronakrisen. Den gikk noe tilbake i andre kvartal, men var fremdeles på et høyt nivå. Dette innebærer at husholdningene har opparbeidet seg betydelige kapitalreserver. Vi venter at spareraten gradvis faller, og at dette vil bidra til sterk vekst i privat konsum framover. Renteøkning og høy prisvekst vil virke noe dempende på konsumveksten framover.

### **Handlingsregelen begrenser offentlig etterspørsel framover**

Den offentlige etterspørselen, det vil si summen av konsum og bruttoinvesteringer i offentlig forvaltning, utgjør rundt en tredel av fastlands-BNP. Ekspansiv finanspolitikk under koronakrisen har vært et viktig bidrag for å dempe nedgangen i fastlandsøkonomien. Både i 2020 og 2021 har det vært høy offentlig pengebruk, og det har blitt brukt en større andel av oljefondet enn det handlingsregelen forutsetter. Vi legger derfor til grunn en mer beskjeden utvikling i offentlig etterspørsel framover enn det som har vært tilfellet de siste årene.

### **Økt rente og sterkere krone**

De omfattende tiltakene som ble satt i verk verden over for å begrense spredningen av koronaviruset førte til stor uro i de internasjonale finansmarkedene i fjor vår. Som følge av dette svekket den norske kronen seg dramatisk og nådde rekordsvake nivåer mot blant annet euro og amerikanske dollar i løpet av mars. Siden den gang har kronen styrket seg betydelig. I slutten av oktober var kronen på sitt sterkeste nivå siden 2018, målt ved importveid kursindeks (I-44). Dette skyldes nok i stor grad den kraftige økningen i olje- og gassprisene i perioden, i tillegg til økt rentedifferanse mot utlandet siden rentehevingen i september. Imidlertid er det fremdeles svingninger i kronekursen som er vanskelig å fange i modellberegningene. I vår prognose har vi derfor valgt å holde eurokursen konstant på det gjennomsnittlige nivået de siste to ukene før publisering. Det tilsvarer en kurs på 10,1 kroner i 2021, og 9,8 kroner fram mot 2023.

Norges Bank besluttet å heve styringsrenten med 0,25 prosentpoeng på rentemøtet i september. De begrunnet beslutningen med at det var høy aktivitet i økonomien, at arbeidsledigheten hadde falt, og at kapasitetsutnyttningen var på et normalt nivå. På mellommøtet i november gjentok de sin intensjon om å heve med nye 0,25 prosentpoeng i desember. Den siste rentebanen indikerer en gradvis økning i styringsrenten framover, til 1 prosent i slutten av 2022, og videre til 1,7 prosent mot slutten av 2024. I våre beregninger har vi lagt til grunn at pengemarkedsrenten vil utvikle seg i tråd med Norges Banks siste renteprognose.

### Eksport av tradisjonelle varer tar seg opp

Som følge av koronapandemien som rammet Norges handelspartnere hardt, ble eksporten av tradisjonelle varer 2,2 prosent lavere i 2020 enn året før. Siden tredje kvartal 2020 har eksporten av tradisjonelle varer økt hvert kvartal, med avtagende veksttakt.

Selv om den norske kronen har styrket seg, noe som isolert sett gjør norske varer dyrere og dermed fører til lavere eksport, venter vi at høyere vekst internasjonalt vil føre til høyere etterspørsel etter norske varer og tjenester framover. Vi venter derfor at eksporten vil ta seg opp fram mot 2023.

### Høy aktivitet i norsk økonomi

Den gradvise fjerningen av smittevernstiltak i andre og tredje kvartal førte til en betydelig gjeninnhenting

i økonomien, og aktiviteten og kapasitetsutnyttelsen i økonomien er nå på et relativt høyt nivå.

Spareraten i befolkningen har vært høy siden pandemien startet som følge av at enkelte av smittevernstiltakene la begrensninger på konsumet. Dette har ført til at husholdningene nå har en betydelig mengde oppsparte midler. Disse midlene, kombinert med vekst i realdisponibel inntekt, gir rom for økt konsum framover, og vi venter en betydelig vekst i privat konsum i 2022. I tillegg venter vi høy vekst blant Norges handelspartnere, som fører til økt etterspørsel etter norske varer og tjenester. Som følge av dette venter vi betydelig økonomisk vekst framover, og at årsveksten for Fastlands-BNP ender på 3,9 prosent i 2021, 3,5 prosent i 2022, og 2,4 prosent i 2023.

**Tabell 3.** NAVs prognose for utviklingen i norsk økonomi i 2021 – 2022. Prosentvis vekst om ikke annet er angitt

	2021	2022	2023
<b>Arbeidsmarked</b>			
Registrerte helt ledige	88 000	64 000	60 000
Registrerte helt ledige i prosent av arbeidsstyrken	3,1	2,2	2,1
AKU-arbeidsledige i prosent av arbeidsstyrken	4,6	4,0	3,9
Sysselsettingsvekst* (AKU)	1,1	1,4	0,4
Arbeidsstyrkevekst* (AKU)	0,9	0,7	0,3
Sysselsettingsandel (AKU), nivå	68,8	69,6	69,6
Yrkesdeltakelse, nivå	72,2	72,4	72,4
<b>Realøkonomi</b>			
Konsum i husholdninger mm	4,2	7,9	4,0
Bruttoinvesteringer Fastlands-Norge	1,7	3,0	1,6
- Boliginvesteringer	3,9	6,1	2,5
Petroleumsinvesteringer	1,0	-5,0	6,0
Eksport	2,8	6,6	3,9
- Tradisjonelle varer	6,5	1,6	2,2
Bruttonasjonalprodukt Fastlands-Norge	3,9	3,5	2,4
<b>Valutakurs og oljepris (nivå)</b>			
NOK per euro	10,1	9,8	9,8
Råoljepris i dollar	72,2	80,2	73

\* Årsveksten i sysselsettingen og arbeidsstyrken er justert for bruddet som følger av omleggingen av AKU.

Kilde: NAV

Vedvarende høy prisvekst kan føre til lavere vekst enn vi anslår. Som følge av blant annet svært høy etterspørsel etter varer har det oppstått flere flaskehalser i internasjonal økonomi. Det er mangel på flere innsatsfaktorer, som mikrochips, gass og elektrisitet. Dessuten har økningen i varekonsumet ført til økte fraktrater og lang leveringstid. Dette har ført til høy kostnadsvekst og produksjonsforsinkelser. Det er også et misforhold i arbeidsmarkedet mellom hvilken kompetanse som etterspørres og hvilken som tilbys. Dette kan føre til høy lønnsvekst i enkelte bransjer, som også øker bedriftenes kostnader. Risikoen for at dette problemet blir så betydelig at det får konsekvenser for økonomisk vekst er likevel liten. Kjerneinflasjonen i Norge er i oktober på 0,9 prosent, noe som er langt under inflasjonsmålet på 2 prosent. Styrkingen av kronen den siste tiden virker også dempende på inflasjonen ved at importert inflasjon blir lavere.

I midten av november øker smitten av koronaviruset på nytt, og enkelte regioner har innført lokale smittevernstiltak som følge av kapasitetsutfordringer i helsevesenet. Også noen av våre naboland har innført enkelte nasjonale smittevernstiltak, til tross for at en stor andel av befolkningen er vaksinert. Vi legger til grunn at eventuelle tiltak som blir innført i Norge kun i begrenset grad vil få konsekvenser for økonomisk aktivitet, men usikkerheten har økt noe den siste tiden.

## NAV's arbeidsmarkedsprognose

Situasjonen på arbeidsmarkedet har vært i gradvis bedring siden slutten av den tredje smittebølgen. Den nasjonale gjenåpningen 25. september har uten tvil også bidratt positivt, og ved utgangen av oktober hadde den registrerte arbeidsledigheten falt til 2,5 prosent, justert for sesongvariasjoner. Det tilsvarer 71 000 helt ledige, og er en nedgang på om lag 37 000 fra mars, før den gradvise gjenåpningen startet. Det er også grunn til å tro at den registrerte arbeidsledigheten vil fortsette å gå nedover mot slutten av året som følge av gjenåpningen av samfunnet.

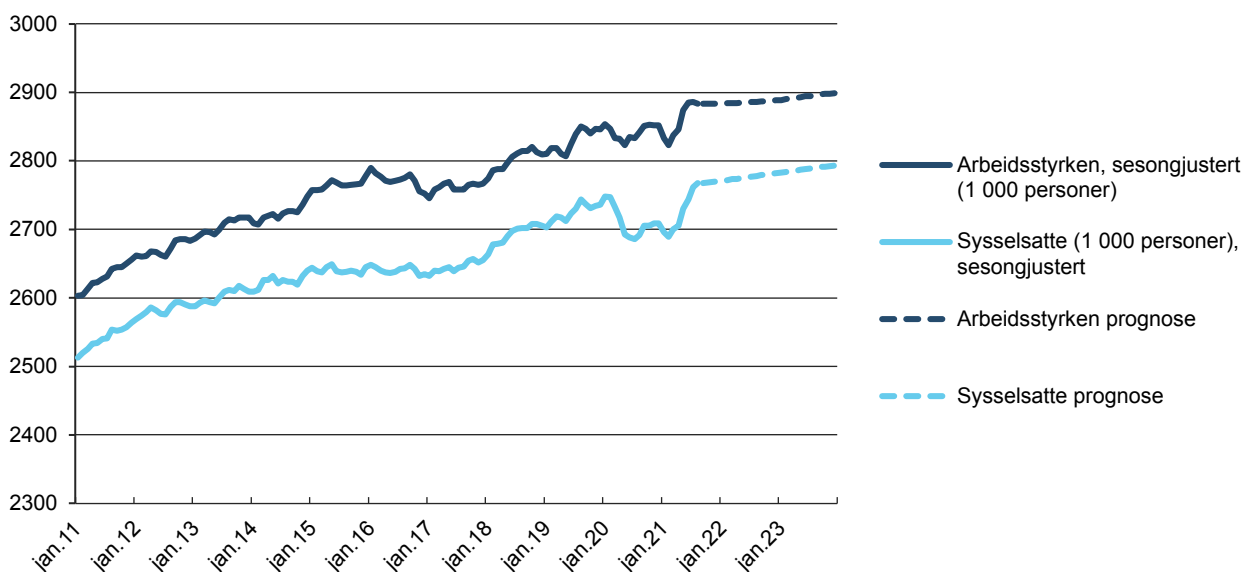
En høy vaksinasjonsgrad gjør at risikoen for alvorlig sykdom og død ved smitte er lavere, og at en økning i smittetallene i mindre grad enn tidligere fører til innstramming i smittevernstiltakene. Dette gjør at konse-

kvensene på arbeidsmarkedet av nye smitteutbrudd også blir mindre. Selv om det fremdeles er stor usikkerhet knyttet til potensielt nye varianter av koronaviruset som de nåværende vaksinene ikke er så effektive mot, legger vi til grunn at nye smittevernstiltak i hovedsak vil bli innført i begrensede geografiske områder med høyt smittepress. Vi forventer derfor at bedringen på arbeidsmarkedet vil holde fram de nærmeste årene. Vi anslår at det i gjennomsnitt vil være 88 000 helt ledige i år, 64 000 neste år og 60 000 i 2023. Dette innebærer en registrert arbeidsledighet på 3,1 prosent av arbeidsstyrken i år og henholdsvis 2,2 og 2,1 prosent i 2022 og 2023

Ifølge tall fra Arbeidskraftundersøkelsen (AKU) har sysselsettingen økt betydelig fra februar og fram til august (figur 11). Arbeidsstyrken økte også i løpet av våren, men veksten har avtatt de siste månedene. Dermed har også arbeidsledigheten målt ved AKU falt betydelig de siste månedene. Disse tallene er sesongjusterte og justerte for bruddet som AKU-omleggingen fra januar 2021 av medfører. Det nyeste estimatet på bruddet tyder på at både nivået på sysselsettingen, arbeidsledigheten og antall personer i arbeidsstyrken er høyere enn ved den gamle AKU.<sup>3</sup> AKU-ledigheten har vært betydelig mer stabil enn den registrerte arbeidsledigheten gjennom koronapandemien. Dette må sees i sammenheng med at permitterte er regnet som arbeidsledige i NAVs statistikk fra dagen de melder seg som arbeidssøkere, mens de er regnet som sysselsatte midlertidig fraværende fra arbeid de første tre månedene av permitteringen. Etter innføringen av ny AKU er de permitterte heller ikke regnet som arbeidsledige etter tre måneder dersom de ikke aktivt søker jobb. Etter hvert som antall permitterte går tilbake til normale nivåer venter vi derfor at avviket mellom AKU og den registrerte ledigheten vil gå gradvis tilbake til nivået før pandemien. Dette gjør at vi forventer en noe mindre nedgang i arbeidsledigheten mål med AKU enn i den registrerte ledigheten (tabell 3). Vi har tatt hensyn til bruddet som følger av AKU-omleggingen i våre beregninger. Størrelsen på bruddet kan imidlertid bli revidert når det foreligger

<sup>3</sup> Se artikkelen <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/sysselsetting/statistikk/arbeidskraftundersokelsen/artikler/beskrivelse-av-brudd-i-sentrale-variabler-i-aku>

**Figur 11.** Antall personer i arbeidsstyrken og antall sysselsatte ifølge AKU.1 000 personer. Sesongjusterte tall



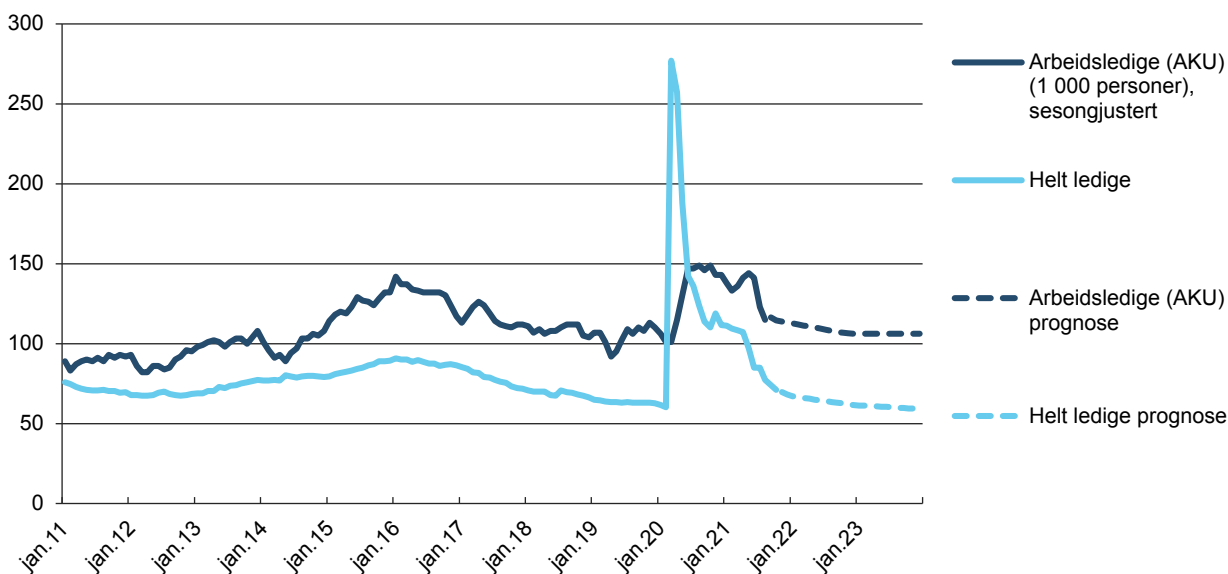
Kilde: SSB og NAV

flere observasjoner etter omleggingen, av den grunn er anslagene på AKU-variablene i denne prognosen ekstra usikre.

Vi venter at antallet helt ledige vil fortsette å falle mot slutten av året, men at nedgangen gradvis avtar i løpet av de to neste årene (figur 12). Arbeidsledigheten har

falt mye raskere de siste månedene enn vi anslo i vår forrige prognose, og nærmer seg stadig nivået før koronakrisen. Etterspørselen etter arbeidskraft er på et rekordhøyt nivå målt i antall utlyste stillinger, og mange næringer melder om mangel på arbeidskraft. Dette har blant annet sammenheng med at det har blitt vanskeligere å rekruttere utenlandsk arbeidskraft. Det

**Figur 12.** Antall registrerte helt ledige og ledige ifølge AKU. 1000 personer. Sesongjusterte tall



Kilde: SSB og NAV

er også en tendens til misforhold mellom kompetansen og yrkesbakgrunnen til de som er arbeidsledige og stillingene som lyses ut. Det er også fremdeles et betydelig antall permitterte. Noen av disse kan komme tilbake i jobb igjen, men en del vil trolig gå over til å bli ordinære ledige når ordningen med forlenget permittering går ut ved nyttår. Andelen langtidsledige er også på et unormalt høyt nivå, og risikoen for at mange av disse vil bruke lang tid på å komme tilbake i jobb er stor. Vi venter derfor at nedgangen i arbeidsledigheten vil avta ved inngangen til neste år og utover prognoseperioden. Den registrerte ledigheten de neste årene vil ligge på et historisk svært lavt nivå. Bare to

av de siste tjue årene har den registrerte arbeidsledigheten vært på et lavere nivå målt som andel av arbeidsstyrken enn vår prognose tilsier for 2022, på 2,2 prosent. Dette var i forkant av finanskrisen i 2008.

#### Makromodellen KVARTS

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

**Tabell 4.** Befolkning i yrkesaktiv alder, arbeidsstyrken, sysselsatte og arbeidsledige ifølge AKU og NAV.

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Befolkning 15-74 år	3 850 000	3 896 000	3 935 000	3 966 000	3 993 000	4 015 000	4 035 000
Arbeidsstyrken	2 723 000	2 764 000	2 769 000	2 763 000	2 802 000	2 830 000	2 840 000
Sysselsatte	2 624 000	2 639 000	2 638 000	2 647 000	2 694 000	2 724 000	2 710 000
Yrkesdeltakelsen	70,7 %	71,0 %	70,4 %	69,7 %	70,2 %	70,5 %	70,4 %
Sysselsettingsandel	68,2 %	67,7 %	67,0 %	66,7 %	67,5 %	67,8 %	67,2 %
AKU-arbeidsledige	98 000	125 000	131 000	117 000	108 000	106 000	130 000
AKU-arbeidsledige i prosent av arbeidsstyrken	3,6 %	4,5 %	4,7 %	4,2 %	3,8 %	3,7 %	4,6 %
Registrerte helt ledige (NAV)	75 254	80 561	83 813	74 235	65 547	63 451	141 939
Registrerte helt ledige i prosent av arbeidsstyrken	2,8 %	3,0 %	3,0 %	2,7 %	2,4 %	2,3 %	5,0 %

Kilde: SSB og NAV



# UNGE SOM SØKER ARBEIDSRETTET BISTAND FRA NAV – HVOR GÅR VEIEN VIDERE?

Av Jon Petter Nossen, Audun Gjerde og Thomas Lorentzen<sup>1</sup>

## Sammendrag

*Det er stor bekymring for at unge som sliter i arbeidsmarkedet skal havne i et langvarig utenforskap. I denne analysen tar vi utgangspunkt i unge under 30 år som registrerer seg hos NAV som arbeidssøkere eller med ønske om arbeidsrettet bistand. Vi følger dem i fem år for å finne ut hvordan veien mot arbeid eller andre statuser ser ut.*

*Ved bruk av sekvensanalyse finner vi at om lag 4 av 10 følger en løpebane som kjennetegnes ved å komme raskt i jobb og ikke lenger være registrert hos NAV. Denne gruppen har i stor grad klart seg selv uten mer bistand fra NAV. Om lag 3 av 10 kommer i jobb senere i femårsperioden etter en noe lengre periode som arbeidsledig, i høyere utdanning eller med ukjent status. Mange av disse har deltatt i tiltak. Videre er det 16 prosent som følger løpebaner kjennetegnet ved å være registrert med nedsatt arbeidsevne. Disse har behov for mer omfattende oppfølging og halvparten har lengre perioder i tiltak. 4 prosent begynner å motta uføretrygd i løpet av perioden. I tillegg følger 1 av 10 en løpebane der de ikke lenger er registrert hos NAV, eller i jobb eller høyere utdanning.*

*Når vi kontrollerer for en rekke ulike kjennetegn, finner vi flere faktorer som påvirker hvilken løpebane de unge følger. Oppfølgingsstatusen de hadde i registreringsmåneden (ordinær arbeidssøker eller person med nedsatt arbeidsevne) er det kjennetegnet som har størst betydning. De yngste følger løpebaner som i mindre grad fører til jobb. Det samme gjelder de med innvandringsbakgrunn, lavere utdanning og de som ikke har rett til dagpenger. Selv om mange av de unge vi har undersøkt kommer i arbeid, både med og uten bistand fra NAV, er det et stort behov for kunnskap om hva slags oppfølging og hvilke virkemidler og tiltak som egner seg best for ulike utsatte grupper.*

.....  
<sup>1</sup> Professor ved Sosiologisk institutt, Universitetet i Bergen.

## Innledning

Det er et sentralt mål i arbeids- og velferdspolitikken å unngå langvarig utenforskap blant unge. Det å stå utenfor arbeidslivet har kostnader både for den enkelte og for samfunnet. Derfor er unge under 30 år som registrerer seg hos NAV som arbeidssøkere eller med behov for arbeidsrettet bistand er en høyt prioritert målgruppe. De unge som tar kontakt med NAV, har sammensatte utfordringer. Noen er ordinære arbeidsledige, noen har helseproblemer eller andre utfordringer som gjør det vanskelig å komme inn på arbeidsmarkedet. Noen finner jobb på egen hånd, mens andre trenger ulike grader av bistand. NAV har hatt mange satsinger rettet mot unge, sist i form av «forsterket ungdomsinnsats» fra 2017. Satsingene har hatt som mål å sikre at de unge raskt får oppfølging og kommer i arbeid, utdanning eller annen aktivitet. I denne sammenhengen spiller NAVs arbeidsmarkedstiltak en viktig rolle. Det siste tiåret har det også vært en markant økning i antall unge uføretrygdde. Unge uføre har mange år foran seg og det å få flere av dem i arbeid vil ha store positive langsiktige effekter både for individet og samfunnet. Derfor er det avgjørende å få mer kunnskap om hvordan det går med unge som søker arbeidsrettet bistand fra NAV både for samfunnet generelt, ulike myndighetsorganer og etaten selv. I denne artikkelen benytter vi NAVs registerdata til å undersøke hvordan det går med unge under 30 år i etterkant av at de registrerer seg hos NAV.

Både for ordinære arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne er arbeidsmarkedstiltak et hyppig brukt virkemiddel, selv om det er ulike kriterier for disse gruppene når det gjelder hvilke tiltak de kan delta i og hvor lang varighet tiltakene kan ha (Arbeids- og sosialdepartementet 2015). Antallet tiltaksplasser er styrt av bevilgninger fra Stortinget og øker gjerne i perioder med høy arbeidsledighet. Tilbud om tiltak kan gis når det anses som nødvendig og hensiktsmessig for at en person skal kunne skaffe eller beholde inntektsgivende arbeid. Unge under 30 år skal prioriteres ved tildeling av tiltaksplasser.<sup>2</sup> I tillegg skal ungdomsinnsatsen sørge for at unge som etter åtte ukers ledighet ikke er i arbeid, utdanning eller annen hen-

## Behovsvurdering og innsatsgrupper

Alle som henvender seg til NAV og som ønsker bistand for å komme i arbeid, har rett til å få vurdert sitt bistandsbehov (NAV-loven § 14a). Denne *behovsvurderingen* leder til et *oppfølgingsvedtak*, som viser NAVs vurdering av en persons muligheter på arbeidsmarkedet og behov for bistand for å søke eller være i jobb. Oppfølgingsvedtaket kan konkludere med fire ulike innsatsbehov. I statistikken grupperes de fire innsatsgruppene i to: *arbeidssøkere* og *personer med nedsatt arbeidsevne*. I artikkelen vil vi forholde oss til disse hovedgruppene og ikke skille videre på innsatsbehov. De som får oppfølging fra NAV, må sende meldekort hver 14. dag som viser om de har gjennomført avtalt aktivitet og hvor mange timer de har jobbet dersom de er delvis i arbeid.

De fire innsatsgruppene (innsatsbehov) fordeler seg slik på de to sentrale målgruppene:

### Arbeidssøkere

- Standard innsats: Brukere som vurderes å ha gode muligheter til å komme i arbeid på egen hånd uten særlig bistand fra NAV.
- Situasjonsbestemt innsats: Brukere som vurderes å ha noe større behov for oppfølging for å komme i arbeid, typisk i form av ett eller flere arbeidsmarkedstiltak.

### Personer med nedsatt arbeidsevne

- Spesielt tilpasset innsats: Brukere som vurderes å ha nedsatt arbeidsevne og mer omfattende bistandsbehov.
- Varig tilpasset innsats: Brukere som vurderes å ha liten mulighet for å ha ordinært arbeid på grunn av varig nedsatt arbeidsevne.

siktsmessig aktivitet, tilbys en individuelt tilpasset arbeidsrettet oppfølging med mål om at de raskt skal komme i utdanning eller arbeid.

Formålet med denne artikkelen er å få mer kunnskap om unge under 30 år som registrerer seg hos NAV som arbeidssøkere eller med ønske om arbeidsrettet bistand. Oppnår de en stabil arbeidstilknytning eller bare kortvarige arbeidsforhold og deltar de i tiltak? Hvem er det som har løpebaner preget av sykdom og trygd? Det viktigste artikkelen bidrar med er at den gir et samlet oversiktsbilde over hvordan det går over tid med unge som søker arbeidsrettet bistand fra NAV. Fordelen med metoden som er brukt er at den gir et bilde av brukernes løpebaner over en lang tidsperiode og at den gir mulighet til å analysere flere overganger mellom ledighet og arbeid.

<sup>2</sup> Det samme gjelder innvandrere fra land utenfor EØS-området, langtidsledige og personer med nedsatt arbeidsevne.



## Problemstillinger

Analysen tar utgangspunkt i alle unge som registrerer seg hos NAV. Dette er en sammensatt gruppe. Noen delproblemstillinger er mest relevante for dem som er registrert som ordinære arbeidssøkere, mens andre er mer aktuelle for unge som er registrert med nedsatt arbeidsevne. Det er likevel vanskelig å operere med et skarpt skille mellom disse hovedgruppene, siden det er fullt mulig å bevege seg mellom dem over tid.

Hovedproblemstillingen er i hvilken grad de unge som registrerer seg hos NAV kommer i arbeid, om dette skjer med eller uten deltakelse i tiltak, og om de oppnår en stabil arbeidstilknytning eller bare kortvarige arbeidsforhold. Vi undersøker også hvor vanlig det er å bli værende lenge i kategorien «nedsatt arbeidsevne», og om denne gruppen deltar i tiltak, og hvilken prosess de eventuelt har frem mot å bli uføretrygdet. For å kunne svare på disse spørsmålene følger vi utvalget over en periode på fem år fra de registrerer seg hos NAV.

I andre del av artikkelen undersøker vi hvordan aktuelle utfall henger sammen med mulige risikofaktorer i form av kjennetegn ved individene og deres første registrering hos NAV. Vi antar at det er betydelige forskjeller mellom unge som er ordinære arbeidssøkere og som er registrert med nedsatt arbeidsevne. Også alder forventes å spille en rolle for utfallene, siden 18- og 29-åringer er i forskjellige livsfaser. De over 25 år kan for eksempel ha høyere fullført utdanning, ha mer arbeidserfaring og større nettverk, og dermed ha større sannsynlighet for å få jobb. Utdanningsnivå anses generelt som en viktig forklaringsfaktor. Ved å undersøke om de unge har mottatt dagpenger, får vi et mål på betydning av arbeidserfaring. Også innvandringsbakgrunn kan ha betydning. Selv om unge innvandrere er en sammensatt gruppe, begrenser vi oss til å skille mellom innvandrere fra EØS-området og fra land utenfor EØS-området. Vi ser ikke på unge som er født i Norge av innvandrerforeldre.

Vi forsøker også å identifisere en gruppe med «gjengangere» som registrerer seg hos NAV igjen etter å ha latt være å sende meldekort i en kortere eller lengre periode. I tillegg undersøker vi hvor mange som går

over i utdanning uten bistand fra NAV, men ufullstendige utdanningsdata gjør at unge som fortsetter i videregående skole eller annen utdanning som ikke er på høyskolenivå, vil inngå i restkategorien «annet».

## Foreliggende kunnskap

Det finnes mange norske studier av unges problemer med å komme i arbeid etter endt (og ikke nødvendigvis fullført) utdanning. Det er imidlertid få kvantitative analyser som både fokuserer eksplisitt på NAVs rolle og som omfatter hele gruppen av unge som får bistand fra NAV. Et unntak er Strand mfl. (2020 kap. 8), som undersøker effekter av «forsterket ungdomsinnsetning» på overgang til arbeid og utdanning. De finner ingen effekt av denne satsingen på overgangen til arbeid, men for utdanning finner de en signifikant, positiv effekt etter 3 og 6 måneder, men ikke etter 12 måneder. Andre analyser er gjerne begrenset til unge ledige, altså ordinære arbeidssøkere (se for eksempel Drange og Ingelsrud 2021), eller sosialhjelpsmottakere (Lorentzen og Dahl 2021). I en studie av unge som dropper ut av videregående skole konkluderes det med at unge menn langt oftere enn unge kvinner oppnår en høy inntekt (Vogt mfl. 2020). Forfatterne finner imidlertid også en tendens til økt ekskludering av unge som dropper ut av videregående fra arbeidsmarkedet. Van der Wel mfl. (2021) finner at denne gruppen sjeldnere oppnår en anstendig inntekt i tiden etter NAV-reformen, og oftere lever på stønad.

Når det gjelder arbeidsmarkedstiltak, finnes det en del forskning hvor det er forsøkt å måle effekter av tiltak på sysselsetting, varighet av ledighet og mottak av stønader. Det er da viktig å ta hensyn til såkalte innelåsingeffekter, det vil si at overgangen til arbeid og andre overganger kan bli redusert i den perioden tiltaket pågår. Selv om man i effektstudier benytter en egnet kontrollgruppe, er det ofte usikkert om det kontrolleres godt nok for seleksjon til tiltak. Dette skyldes blant annet at det kan være forskjeller i individuelle kjennetegn som helse og arbeidsevne, kompetanse og motivasjon. I noen av studiene er tiltaksdeltakelse blant unge under 25 eller 30 år undersøkt, for eksempel von Simson (2019: 12,20) som finner at unge har mindre utbytte av tiltaksdeltakelse enn eldre. Et gjennomgående funn i Norge er at arbeidspraksis har liten

eller ingen positiv sysselsettingseffekt for de unge. Både opplæringstiltak og lønnstilskudd ser ut til å ha bedre effekter både for unge arbeidssøkere og unge med nedsatt arbeidsevne, til tross for store innelåsingeffekter av opplæringstiltak. Også midlertidig arbeid i vikarbyrå har positive effekter for unge arbeidssøkere (von Simson 2019: 12). Vi er ikke kjent med at det finnes egne studier av unge innvandrere, noe som kunne vært interessant siden flere forfattere finner at innvandrere har spesielt stort utbytte av å delta i tiltak (von Simson 2019: 12).

I en analyse av arbeidssøkere som deltar i arbeidsmarkedstiltak uten aldersavgrensning, identifiserte vi syv typiske løpebaner (Nossen mfl. 2021). Tre av disse var dominert av arbeid, ved at flertallet av deltakerne kom raskt i heltidsjobb, raskt i deltidsjobb eller senere i heltidsjobb. For aldersgruppen 18–29 år fant vi at til sammen 59 prosent fulgte en av disse løpebanene, og mange så ut til å oppnå en stabil arbeidstilknytning. Andelen var lavere (51 %) blant de yngste (18–19 år) og høyere (63 %) blant de eldste (25–29 år). Det var særlig andelen som kom raskt i heltidsjobb etter tiltak som økte med alderen, noe som muligens kan skyldes at flere av de yngste fortsetter i utdanning uten bistand fra NAV. Analysen omfattet bare arbeidssøkere som har deltatt i tiltak og som derfor trolig har lavere sannsynlighet for å komme i jobb på egen hånd enn arbeidssøkere som ikke deltar i tiltak, eller som er blitt vurdert til å klare seg uten bistand fra NAV. På den annen side omfattet den ikke personer med nedsatt arbeidsevne, som normalt vil ha større utfordringer med å komme i arbeid. I artikkelen så vi også på sammenhengen mellom løpebane og type tiltak, men dette ble ikke undersøkt for de unge spesielt.

## Metode og datagrunnlag

Vi benytter en metode kalt *sekvensanalyse* (Cornwell 2015; Abbott 1995), som ofte benyttes i kombinasjon med klyngeanalyse for å avdekke hvordan personer beveger seg gjennom ulike livsfaser (her arbeidsliv) over tid. En *sekvens* er en sammenstilling av observasjoner i en ordnet rekkefølge (her etter måned). Det defineres et sett *gjensidig utelukkende statuser*, og hver sekvens viser hvilken av disse statusene hver person befinner seg i måned for måned. Sekvensana-

lyse er ikke begrenset til å undersøke for eksempel overgang til arbeid på ett bestemt tidspunkt, men identifiserer i prinsippet overganger gjennom hele undersøkelsesperioden. Metoden gjør det dermed mulig å fange opp for eksempel om en person oppnår en stabil arbeidstilknytning eller har mer kortvarige arbeidsforhold.

Vi benytter klyngeanalyse til å gruppere sekvenser som ligner på hverandre i *klynger*. Ved hjelp av disse kan vi identifisere og beskrive typiske *løpebaner* gjennom femårsperioden vi følger de unge.<sup>3</sup> Med løpebane menes hvilke statuser en person beveger seg gjennom i løpet av sekvensen (perioden), for eksempel statuser som «helt ledig», «i tiltak» og «i arbeid».

Som supplement til sekvensanalysen oppgir vi en del tall for hvor stor andel av hele utvalget som befant seg i forskjellige statuser (blant annet andelen som deltok i tiltak) på ulike tidspunkter i undersøkelsesperioden eller for hele perioden samlet. Til slutt utfører vi en multinomisk logistisk regresjon for å identifisere hvordan ulike individuelle kjennetegn påvirker sannsynligheten for å befinne seg i de ulike klyngene. På denne måten kontrollerer vi for sammensetningseffekter og kan presentere nettoeffekter for de ulike kjennetegnene.

Det er i hovedsak fire datakilder. Den viktigste er månedlige statistikkfiler basert på opplysninger i NAVs fagsystem Arena. Vi tar utgangspunkt i alle mellom 16–29 år som i 2014 var registrert i statistikkfilene minst én måned og klassifisert som ordinær arbeidssøker eller med nedsatt arbeidsevne. Dette året er valgt for å kunne ha en undersøkelsesperiode på fem år og samtidig unngå perioden med koronapandemien, som kunne skapt mye «støy» i dataene.<sup>4</sup> For å avgrense analysen til *nye unge som blir registrert hos NAV*, ekskluderer vi dem som også var registrert året

<sup>3</sup> Merk at de som var i underkant av 30 år ved begynnelsen av femårsperioden vil være opp mot 35 år ved slutten. Mange i gruppen vil ser på tilhørte derfor gruppen som blir prioritert på grunn av alder bare i starten av perioden.

<sup>4</sup> Vi utelater om lag 3 000 unge som utvandret eller døde i løpet av perioden, og noen svært få under 16 år. Dette utgjør om lag 5 prosent av det totale antallet.

før.<sup>5</sup> Vi starter hver sekvens den første måneden hver person er registrert hos NAV, og følger alle i nøyaktig 60 måneder fram til 2019.<sup>6</sup> Årsaken til at vi starter med den første måneden er at vi ønsker et mest mulig representativt utvalg av hele gruppen som søker bistand fra NAV, slik at det blir mulig å identifisere hvor stor andel som kommer raskt i jobb uten særlig kontakt med NAV.<sup>7</sup>

De nevnte månedsfilene gir blant annet opplysninger om helt og delvis ledige og deltakelse i tiltak for ordinære arbeidssøkere eller personer med nedsatt arbeidsevne, samt mottak av dagpenger og AAP. De andre tre kildene er:

- Mottak av uføretrygd hentes fra NAVs registre
- Aktive arbeidsforhold fra a-ordningen/Aa-registret («vaskede» data fra SSB/sykefraværststatistikken)
- Pågående høyere utdanning fra Norsk senter for forskningsdata (NSD)

I tillegg benytter vi opplysninger om ulike individuelle kjennetegn. Opplysninger om enslige forsørgere er hentet fra NAVs barnetrygdregister, mens landbakgrunn er basert på opplysninger fra folkeregisteret. Siden vi ikke har informasjon om høyeste oppnådde utdanning, har vi benyttet høyeste *påbegynte* utdanning fra arbeidssøkernes CV som de selv fyller ut på nav.no. Disse opplysningene har derfor svakheter, men de vurderes å være gode nok til å benyttes i analysen som bakgrunnskjenetegn.

### Design av analysen

Vi definerer *ni gjensidig utelukkende statuser* og fordeles hver person på disse statusene måned for måned gjennom undersøkelsesperioden. Statusene er omtrentlig rangert ut fra hvor nær arbeidsmarkedet en

<sup>5</sup> Dersom vi ikke hadde gjort dette, ville en del av personene hatt første del av sitt «NAV-løp» før starten på analyseperioden (sekvensen). Dette ønsket vi så langt som mulig å unngå.

<sup>6</sup> Nøyaktig hvilken periode undersøkelsesperioden omfatter vil avhenge av hvilken måned i 2014 hver person først ble registrert.

<sup>7</sup> Vi får likevel ikke med alle, siden statistikkfilene gjelder per en gitt dato i måneden, selv om det er mulig å være registrert hos NAV i en kort periode mellom datoene for to påfølgende statistikk måneder.

### Sekvensanalysen

Sekvensanalyse består av to ulike steg med utgangspunkt i sekvensene for hvert individ. Først konstrueres en avstandsmatrise som angir den parvise «kostnaden» for å gjøre individuelle sekvenser identiske. Til dette benytter vi metoden «Optimal Matching». For å gjøre to sekvenser identiske kan man enten erstatte («substitusjons») eller sette inn/slette («indels») ulike statuser. Vi lar kostnaden for å erstatte en status med en annen variere mellom de forskjellige statusene på grunnlag av hvor vanlig overganger mellom ulike statuser er (faktiske overgangsrate). Vi setter indel-kostnaden lik halvparten av den maksimale substitusjonskostnaden. Dette gir en balanse mellom bruken av substitusjon og indels-operasjoner.

Andre steg tar utgangspunkt i avstandsmatrisen. Her grupperes individuelle sekvenser som ligner på hverandre ved hjelp av klyngeanalyse. Vi benytter oss først av hierarkisk klyngeanalyse av typen «Ward», før vi justerer disse klyngeoppløsningene ved hjelp av «PAM»-algoritmen. For å fastsette det optimale antallet klynger benytter vi blant annet verdien på «silhuett»-koeffisienten, som sier noe om hvorvidt en klynge er tilfeldig sammensatt eller ikke, i tillegg til en skjønnsmessig vurdering.

gjennomsnittsperson i en status antas å befinne seg.<sup>8</sup> Denne rekkefølgen har imidlertid bare betydning for den visuelle fremstillingen.

1. Jobb (og ikke registrert hos NAV)
2. Delvis ledig
3. Høyere utdanning (og ikke i jobb/ikke registrert hos NAV)
4. Tiltak arbeidssøker
5. Helt ledig
6. Annet (ikke registrert hos NAV)
7. Tiltak nedsatt arbeidsevne (unntatt uføretrygdde)
8. Nedsatt arbeidsevne uten tiltak (unntatt uføretrygdde)
9. Uføretrygdet

Statusopplysningene fra de fire hoveddatakildene er ikke alltid konsistente, og vi risikerer dermed at noen

<sup>8</sup> De to statusene for tiltak kunne vært plassert annerledes. Det kan argumenteres for at arbeidssøkere på tiltak er negativt selektert (deltar i tiltak fordi de har lavere jobbsannsynlighet enn andre helt ledige), mens dette ikke behøver å gjelde for personer med nedsatt arbeidsevne, hvor avstanden til arbeid påvirkes blant annet av helsetilstand og behandlingsopplegg.

personer kan være i flere statuser samtidig. For eksempel kan man motta uføretrygd samtidig som man er registrert med andre «NAV-statuser», og både høyere utdanning og et aktivt arbeidsforhold kan kombineres med de fleste av «NAV-statusene». Det er derfor nødvendig å gjøre noen valg om hvordan avgrensningen av statuser skal gjøres i praksis. Vi har lagt størst vekt på opplysningene fra NAVs fagsystemer, slik at ved valg av status er disse opplysningene prioritert foran opplysninger om aktive arbeidsforhold og høyere utdanning. Statusen «uføretrygdet» er gitt høyest prioritet, og den inkluderer dermed også personer med andre «NAV-statuser» og som eventuelt deltar i tiltak. «Nedsatt arbeidsevne uten tiltak» omfatter personer registrert med nedsatt arbeidsevne (det vil si innsatsbehovene «spesielt tilpasset innsats» og «varig tilpasset innsats», jf. faktaboks), så lenge de ikke deltar i tiltak eller mottar uføretrygd.

Statusen «jobb» omfatter bare dem som har et aktivt arbeidsforhold og som ikke samtidig er registrert hos NAV.<sup>9</sup> «Høyere utdanning» omfatter personer som er registrert som student i høyere utdanning og som ikke har noen annen status, heller ikke et aktivt arbeidsforhold. «Annet» omfatter personer som ikke er registrert med noen av de andre statusene. Dette kan for eksempel omfatte perioder i videregående utdanning uten bistand fra NAV, perioder som sysselsatt (selvstendig næringsdrivende eller frilanser), eller perioder uten aktivitet. Unge med status «annet» som ikke har egen inntekt, kan være forsørget av familie eller motta en annen ytelse fra NAV enn dagpenger/AAP, som overgangsstønad, sosialhjelp eller kvalifiseringsstønad. Men mange mottakere av disse ytelsene vil være registrert som arbeidssøker eller person med nedsatt arbeidsevne, og vil i så fall ikke være med i «annet». I analysen skiller vi ikke mellom ulike typer tiltak.

NAVs rutiner for å gjennomføre arbeidsevnevurderinger har blitt betydelig forenklet siden 2014. Det er mulig dette kan ha påvirket hvor mange som på ulike tidspunkter står registrert som ordinære arbeidssøkere eller med nedsatt arbeidsevne. Resultatene vil derfor

<sup>9</sup> Arbeidstakere som mottar sykepenger eller foreldrepenger er normalt registrert med aktive arbeidsforhold.

ikke nødvendigvis være helt representative for situasjonen i dag, men det er vanskelig å si hvordan og i hvilken grad.<sup>10</sup>

## 1 av 10 unge registrert med nedsatt arbeidsevne første måned

Kohorten med nye unge som ble registrert hos NAV i 2014 utgjorde 53 000 personer (tabell 1). Det var en forholdsvis jevn fordeling etter alder fra 18 til 29 år, men også en del 16- og 17-åringer.<sup>11</sup> Et knapt flertall i kohorten var menn (53 %). Et klart flertall (62 %) hadde videregående skole som høyeste påbegynte utdanning (selvrapportert). Det var også en del med bare grunnskole eller ukjent utdanning (til sammen 15 %). En av fem var innvandrere, hvorav flertallet (12 %) kom fra land utenfor EØS-området. Men det var også et betydelig antall innvandrere fra EØS-området (9 %), i hovedsak østeuropeiske EU-land.

De aller fleste i kohorten (91 %) var registrert som ordinære arbeidssøkere den første måneden i 2014. Et lite mindretall (9 %) var registrert med nedsatt arbeidsevne den første måneden. Dette kan virke overraskende, siden NAVs statistikk viser at det på et gitt tidspunkt er registrert flere unge med nedsatt arbeidsevne enn unge arbeidssøkere. Dette kan forklares med at perioden på arbeidsrettet oppfølging typisk er betydelig kortere for arbeidssøkere enn for personer med nedsatt arbeidsevne, samt at noen går over til å bli registrert med nedsatt arbeidsevne senere i femårsperioden. Det er viktig å skille mellom disse to hovedgruppene siden de har ulik sannsynlighet for overgang til arbeid.

<sup>10</sup> Det er også enkelte brudd i datagrunnlaget, men de forventes ikke å ha noen merkbar betydning for resultatene. Innføring av A-ordningen fra januar 2015 medførte endringer i hva som regnes som aktive arbeidsforhold. Ny tiltaksforskrift ble innført fra 1. januar 2016 med blant annet anbudsutsetting av oppfølgingstiltakene. Satsingen «forsterket ungdomsinnsats» ble innført fra 2017, samtidig med at «utvidet oppfølging i NAV» ble innført ved mange NAV-kontorer. Regelverket for opplæringstiltak ble endret fra 1. juli 2019.

<sup>11</sup> Det er ingen nedre aldersgrense for å motta dagpenger, og i 2014 var det heller ingen aldersgrense for å motta tiltakspenger (nåværende grense på 18 år trådte i kraft i 2016).

Knapt 1 av 4 (23 %) mottok dagpenger den første eller andre måneden (den andre måneden er tatt med fordi det tar noe tid å behandle søknad om dagpenger). At andelen ikke er høyere må sees i sammenheng med at de fleste unge som tar kontakt med NAV har liten arbeidserfaring. Nærmere halvparten (43 %) mottok dagpenger på et eller annet tidspunkt i undersøkelsesperioden. Det var også en del (19 %) som mottok AAP i løpet av perioden.

Nærmere halvparten (42 %) deltok i ett eller flere arbeidsmarkedstiltak i løpet av undersøkelsesperioden. Flest (28 %) deltok i tiltak for ordinære arbeidssøkere. Det var også relativt mange (20 %) som deltok i tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne, som typisk har lengre varighet enn tiltak for arbeidssøkere. En del (7 %) deltok i begge kategorier tiltak i løpet av perioden.

## Etter fem år: 6 av 10 i arbeid uten å være registrert hos NAV

På grunn av begrensninger knyttet til datakraft, benyttet vi et tilfeldig utvalg på 10 000 personer.<sup>12</sup> Vi skal først se på hvordan utvalget fordeler seg på de ni statusene gjennom undersøkelsesperioden på fem år (figur 1). Den første måneden hadde et stort flertall (76 %) statusen «helt ledig», men det var også en del med status «delvis ledig» (12 %) eller «nedsatt arbeidsevne uten tiltak» (8 %). I tillegg deltok noen i tiltak allerede første måned, de fleste av disse hadde status «tiltak arbeidssøkere» (3 %). Få hadde statusene «tiltak nedsatt arbeidsevne» eller «uføretrygdet» den første måneden (begge 1 %).

Fra den andre måneden går både andelen helt ledige og andelen delvis ledige raskt nedover, og siste måned

**Tabell 1. Kjennetegn for hele kohorten (N=53 222). Målt i startmåneden i 2014. Prosent.**

Variabel og kjennetegn	Andel av kohorten	Variabel og kjennetegn	Andel av kohorten
<i>Kjønn</i>		<i>Andre kjennetegn</i>	
Kvinner	47,5	Mottok dagpenger første eller andre måned	22,7
Menn	52,5	Enslig forsørger	3,3
<i>Alder</i>		<i>Oppfølgingsstatus</i>	
16–19 år	19,1	Ordinær arbeidssøker	90,5
20–24 år	43,7	Nedsatt arbeidsevne	9,5
25–29 år	37,2	<i>Kjennetegn for hele perioden samlet</i>	
<i>Landbakgrunn<sup>*)</sup></i>		Registrert som arbeidssøker minst én måned i perioden	93,2
Norge	79,2	Registrert med nedsatt arbeidsevne minst én måned i perioden	25,4
Innvandret fra EØS-området	8,5	Mottok dagpenger minst én måned	42,8
Innvandret fra utenfor EØS	12,3	Mottok AAP minst én måned	18,6
<i>Høyeste påbegynte utdanning<sup>**)</sup></i>		Deltok i tiltak minst én måned	41,6
Grunnskole	6,6	-Tiltak for arbeidssøkere	28,3
Videregående	61,9	-Tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne	20,1
Høyere utdanning <= 4 år	17,2		
Høyere utdanning > 4 år	6,0		
Ukjent	8,2		

<sup>\*)</sup> «Vestlige» land utenfor EØS-området (USA, Canada, Australia, New Zealand, Sveits, Færøyene, Grønland, Kypros og Malta) er plassert sammen med EØS-landene.

<sup>\*\*)</sup> Opplysningene om høyeste påbegynte utdanning er hentet fra arbeidssøkernes CV som de selv fyller ut på nav.no.

Kilde: NAV

<sup>12</sup> Utvalget er representativt med hensyn til kjennetegn.

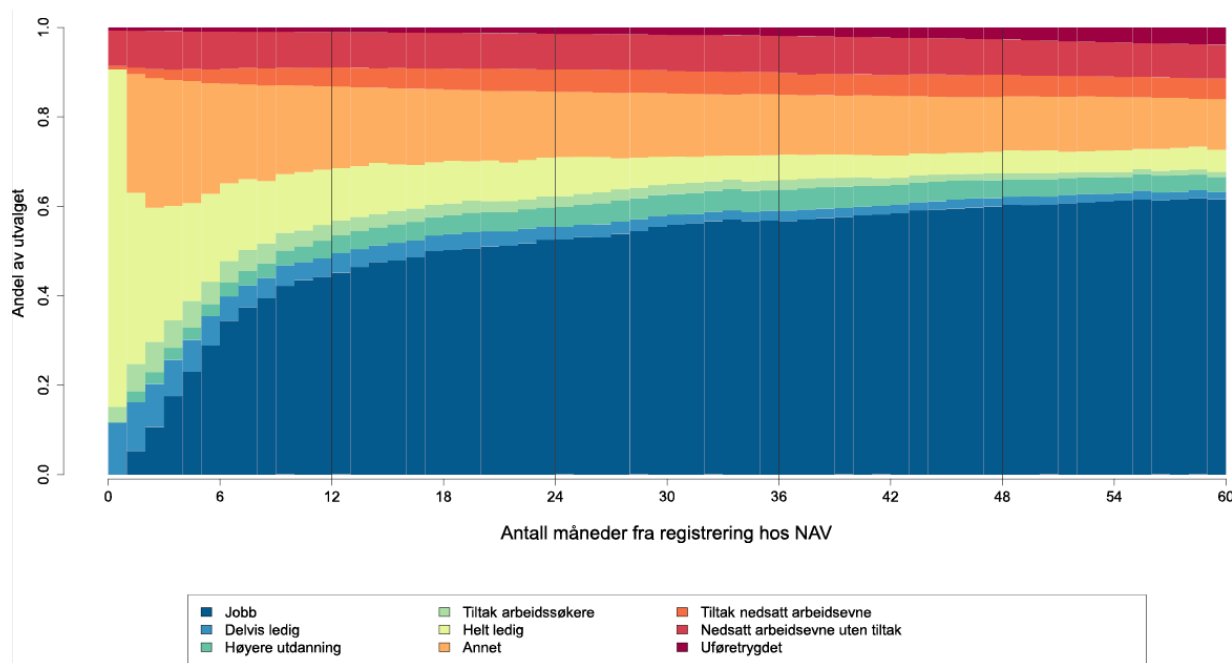
i undersøkelsesperioden er det få igjen i disse statusene (henholdsvis 5 % og 2 %). Etter hvert som det blir færre helt og delvis ledige, er det i all hovedsak statusene hvor de unge ikke lenger er registrert hos NAV som øker. Særlig går mange (26 %) den andre måneden over til status «annet». Blant disse er det nok mange som lar være å sende meldekort fordi de ikke har rett til dagpenger, og sannsynligvis er en betydelig andel av dem nyutdannede, som ofte vil finne jobb selv innen relativt kort tid. Restkategorien «annet» kan også inkludere en del som fortsetter i (eller går tilbake til) videregående utdanning.<sup>13</sup> Andelen med status «annet» synker noe etter hvert, men utgjør fortsatt en betydelig andel (11 %) siste måned i perioden.

Den vanligste statusen i mesteparten av femårsperioden er «jobb», som her betyr å ha et aktivt arbeidsforhold (uansett stillingsandel) uten samtidig å være registrert hos NAV. Denne andelen øker allerede den andre måneden, og etter 12 måneder utgjør den nesten

halvparten av utvalget (44 %). Det er med andre ord svært mange unge som kommer relativt raskt i jobb etter å ha registrert seg hos NAV, og de fleste av disse vil ikke ha hatt behov for noe særlig oppfølging. Andelen fortsetter å øke gjennom hele perioden (siste måned 61 %). Merk at vi har benyttet en streng definisjon av «jobb»: Dersom vi også tok med for eksempel delvis ledige og personer som jobber i kombinasjon med en helserelatert ytelse, ville andelen i jobb blitt noe høyere. Definisjonen er imidlertid valgt for å kunne si noe om i hvilken grad de unge etter hvert klarer seg selv uten støtte fra NAV.

Det er også en del (3 %) som går over til status «høyere utdanning» den andre måneden. Dette tyder på at en del registrerer seg hos NAV som arbeidssøker mens de venter på studiestart.<sup>14</sup> Andelen i denne statusen øker framover i tid og er høyest etter om lag tre år (5 %), men går noe ned igjen mot slutten av undersøkelsesperioden (siste måned 3 %).

**Figur 1.** Statusfordeling hver måned i fem år fra første registrering hos NAV i 2014. Et tilfeldig utvalg på 10 000 personer som var 16–29 år i startmåneden.



Kilde: NAV

<sup>13</sup> Dette skyldes at vi dessverre ikke har tilgang til registerdata over pågående utdanning, med unntak av høyere utdanning.

<sup>14</sup> Opplysningene om høyere utdanning er ikke månedsopplysninger, men fordelt på to semestre. For å unngå stadige hopp inn i og ut av statusen «høyere utdanning», har vi valgt å sette dette som status i alle månedene januar–juni (første semester) eller i alle månedene juli–desember (det andre semesteret).

Andelen med status «nedsatt arbeidsevne uten tiltak» holder seg på omtrent samme nivå gjennom hele femårsperioden (siste måned 8 %). Denne statusen må sees i sammenheng med de andre statusene for unge med nedsatt arbeidsevne som deltar i tiltak og som mottar uføretrygd. Andelen som mottar uføretrygd øker mot slutten av perioden (siste måned 4 %). Andelen med status «tiltak nedsatt arbeidsevne» stiger til det høyeste nivået etter om lag to år og reduseres lite deretter (siste måned 5 %). Totalt sett øker altså andelen unge som er registrert med nedsatt arbeidsevne betydelig gjennom undersøkelsesperioden (fra 9 % til 14 %). Dette er likevel en god del lavere enn andelen som er registrert med nedsatt arbeidsevne på et eller annet tidspunkt i undersøkelsesperioden (25 %, jf. tabell 1). Det er altså ikke spesielt uvanlig å gå fra å ha en status forbundet med nedsatt arbeidsevne til andre statuser (herunder «jobb») i løpet av undersøkelsesperioden.

Når det gjelder deltakelse i tiltak for ordinære arbeidssøkere, finner vi at denne andelen doubles i løpet av andre og tredje måned (7 %) og deretter går gradvis ned igjen (siste måned 1 %). Dette indikerer at mange unge som er ordinære arbeidssøkere begynner i tiltak forholdsvis raskt.<sup>15</sup> Av alle som på noe tidspunkt deltar i tiltak, begynner 28 prosent i tiltak i startmåneden eller de to påfølgende månedene. Dersom vi avgrenser til tiltak for ordinære arbeidssøkere, er andelen 32 prosent. Flertallet begynner altså i sitt første tiltak senere enn dette, men etter tolv måneder har over halvparten av tiltaksdeltakerne begynt i tiltak. At det tar lengre tid enn 2–3 måneder kan ha mange årsaker, for eksempel at en del slutter å sende meldekort eller at de har hatt kortvarige arbeidsforhold eller perioder i utdanning som har gjort at de ikke har blitt prioritert til tiltak. Det kan også skyldes at det noen ganger tar tid å avdekke behov for tiltak, og i andre tilfeller kan det skyldes ventetid for å få tiltaksplass.

Når vi ser på det totale antallet månedsobservasjoner, utgjør statusen «jobb» nøyaktig 50 prosent. De vanligste statusene ellers er «annet» (15 % av månedsobservasjonene), «helt ledig» (10 %) og «nedsatt

arbeidsevne uten tiltak» (8 %). De øvrige statusene utgjør relativt små andeler av månedsobservasjonene (mellom 2 og 4 prosent). Det er også verdt å merke seg at selv om flere unge deltar i tiltak for ordinære arbeidssøkere enn for personer med nedsatt arbeidsevne, utgjør sistnevnte tiltak en litt større andel av månedsobservasjonene (4 % mot 3 %). Dette henger sammen med at en del tiltak ifølge tiltaksforskriften kan gis med lengre varighet for personer med nedsatt arbeidsevne enn for arbeidssøkere (Arbeids- og sosialdepartementet 2015). Det har også betydning at oppfølgings- eller avklaringsperioden for personer med nedsatt arbeidsevne gjennomgående har lengre varighet enn for arbeidssøkere.

## Hvordan ser typiske løpebaner for de unge ut?

Resultater av sekvensanalysen presenteres i figur 2. Figuren viser andelen i ulike statuser i hver klynge måned for måned og gir dermed et aggregert bilde av de åtte klyngene som ble identifisert (se metodebeskrivelse over). Beskrivelsen av disse under er basert på figur 2 samt informasjon om enkeltsekvenser<sup>16</sup>, og noen statistiske parametere, og navnene på klyngene angir den mest typiske løpebanen innenfor hver klynge. Felles for de fleste klyngene, og særlig de fem første, er at «helt ledig» er den dominerende statusen den første måneden.

### Vanligst med en løpebane som leder raskt til jobb

Den største klyngen har vi kalt *Raskt i jobb* (41 % av utvalget). Her er over halvparten i jobb etter 6 måneder og ikke lenger registrert hos NAV. Etter 12 måneder er så mange som 8 av 10 i jobb. De fleste ser ut til å oppnå en stabil arbeidstilknytning. En del har først en relativt kort periode i andre statuser, hovedsakelig «annet», og et lite mindretall (17 %) deltar i tiltak i løpet av undersøkelsesperioden. Dette bekrefter at mange av de unge klarer seg godt selv uten særlig bistand fra NAV.

Klyngen vi har kalt *Senere i jobb* (13 %) består av unge som i stor grad å komme i jobb uten lenger å

<sup>15</sup> Merk at siden dette er beholdningstall, vil det over tid være noen som går både inn i og ut av tiltak. Mange har også flere perioder i tiltak.

<sup>16</sup> Enkeltsekvenser gir et mer nyansert og sammensatt bilde, men er vanskelig å presentere visuelt på grunn av det store antallet sekvenser.

være registrert hos NAV, men etter noe lengre tid, typisk 2–3 år. Mange i denne gruppen er helt ledige lenge, men en god del har også perioder som delvis ledig, eller «annet» (herav muligens en del videregående utdanning). En del kan være «gjengangere» som arbeidssøkere, men det er vanskelig å anslå hvor mange uten en mer konkret definisjon av dette begrepet. Så mange som 60 prosent deltar i tiltak i løpet av perioden, de aller fleste i tiltak for ordinære arbeidssøkere. Selv om mange kommer i jobb, ser det ut til at de som tilhører denne klyngen i mindre grad enn den forrige oppnår en stabil arbeidstilknytning.

### **Mange som slutter å melde seg kommer senere i jobb**

*Via «annet» til jobb* (15 %) ligner en del på forrige klynge, men denne gruppen slutter å være registrert hos NAV uten at vi har annen informasjon om dem, og kommer likevel i stor grad i jobb senere. Også her har en god del (44 %) kortere perioder i tiltak, og det er mulig dette for noen har bidratt til at de kom i jobb. Det ser også her ut til at færre oppnår en stabil arbeidstilknytning sammenlignet med klyngen *Raskt i jobb*. Det ser også ut til at det kan være et mindre antall «gjengangere» som arbeidssøkere i denne klyngen.

*Via utdanning til jobb* (5 %) omfatter unge som begynner i høyere utdanning etter en periode som helt ledig og eventuelt status «annet» eller i jobb. Det er sannsynlig at mange har registrert seg hos NAV mens de ventet på studieplass. Mange går også videre fra utdanning til jobb i løpet av femårsperioden, og sannsynligvis ville det vært enda flere hvis vi hadde hatt en lengre undersøkelsesperiode. Et mindretall i denne klyngen har deltatt i tiltak (24 %).

*Til «annet»* (11 %) består hovedsakelig av helt ledige som slutter å registrere seg hos NAV uten at de er registrert med jobb, eller høyere utdanning. Disse blir i stor grad værende i status «annet». Noen av dem har kortere perioder i jobb, og flere er i jobb mot slutten av femårsperioden. Det kan tyde på at en del fullfører videregående utdanning, men vi har som nevnt ikke mulighet til å verifisere dette på grunn av mangelfulle utdanningsdata. Mange har også korte perioder i tiltak (51 %). Også i denne klyngen kan det være en del «gjengangere» som arbeidssøkere.

### **Tre typiske løpebaner for unge med nedsatt arbeidsevne**

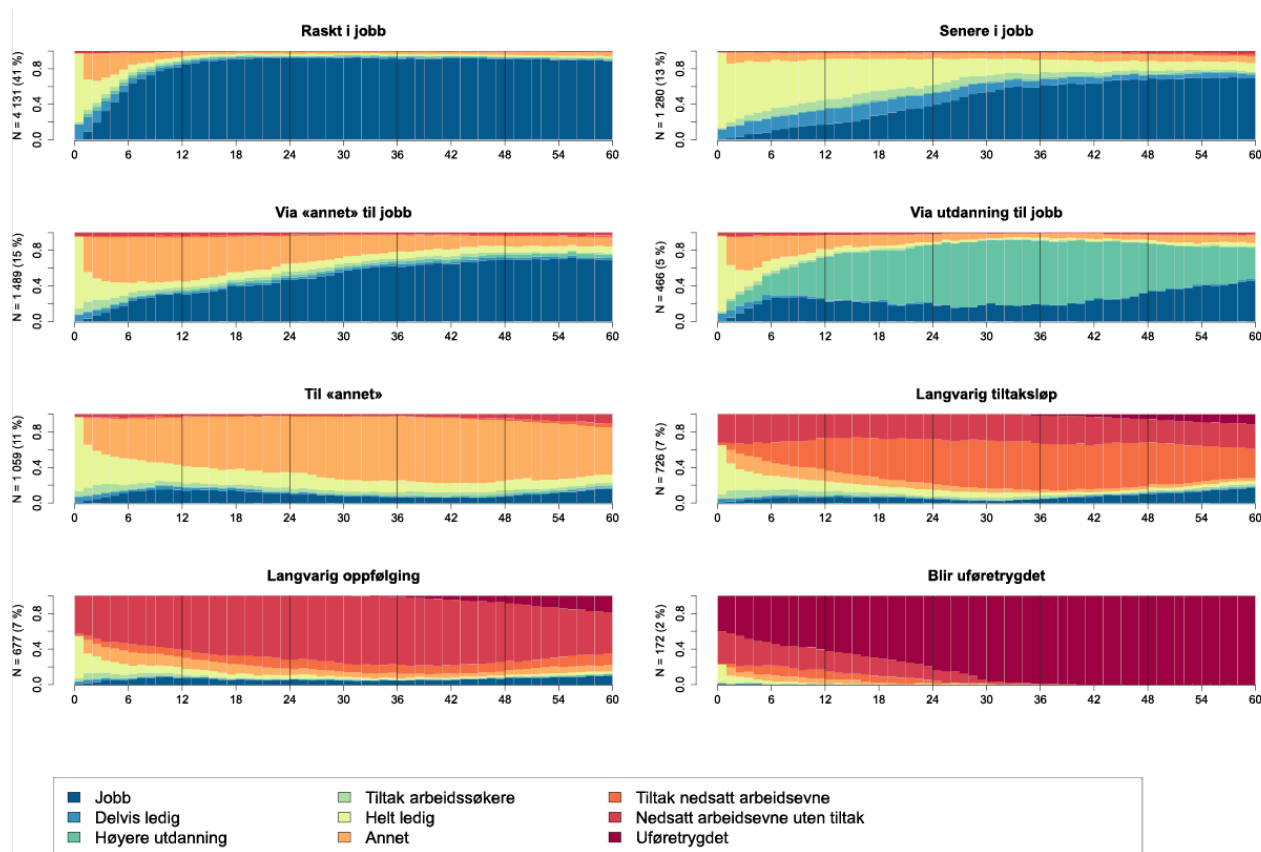
I klyngen *Langvarig oppfølging* (7 %) er det i startmåneden omtrent like mange registrert med nedsatt arbeidsevne og helt ledige. Så mange som 78 prosent har kortere perioder i tiltak, de fleste i tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne. Andre har perioder med status «annet». De fleste har imidlertid status «nedsatt arbeidsevne uten tiltak» mesteparten av tiden. En tolkning kan være at en del i denne klyngen har sammensatte utfordringer og for dem kan det være vanskelig å finne egnede tiltak (eller tiltakskjeder). Mot slutten av undersøkelsesperioden begynner en del å motta uføretrygd (siste måned ca. 20 %).

I *Langvarig tiltaksløp* (7 %) er en litt større andel helt ledige i startmåneden enn i forrige klynge, og en mindre andel har nedsatt arbeidsevne. Den største forskjellen er likevel at mange i *Langvarig tiltaksløp* har flere og/eller lengre perioder med tiltak i løpet av femårsperioden. Det er også noen flere som kommer i jobb mot slutten av perioden og færre som blir uføretrygdet (siste måned ca. 10 %). Så godt som alle i denne klyngen har deltatt i tiltak knyttet til nedsatt arbeidsevne, men en god del (34 %) også i tiltak for arbeidssøkere.

*Blir uføretrygdet* (2 %) er en liten, men viktig klynge. Her får de aller fleste oppfølging fra starten knyttet til nedsatt arbeidsevne, men som vi ser av figur 2 mottar en god del allerede da uføretrygd. En mindre andel begynner som helt ledige, men blir etter kort tid registrert med nedsatt arbeidsevne. Mange (64 %) har kortere perioder i tiltak, for det meste knyttet til nedsatt arbeidsevne. Dette kan imidlertid dreie seg om tiltak for å avklare arbeidsevnen, som normalt må gjennomgås før uføretrygd kan innvilges. Etter tre år er alle i klyngen uføretrygdet. Merk at en del av dem som ikke mottar uføretrygd i startmåneden, kan ha blitt registrert som 16- eller 17-åringer og dermed ikke hatt rett til uføretrygd på det tidspunktet. Vi kan ikke utelukke at personer med status «uføretrygdet» kombinerer mottak av uføretrygd med annen aktivitet, som jobb eller deltakelse i tiltak (for eksempel varig tilrettelagt arbeid). Dette har sammenheng med hvordan vi har definert statusene, og kan gi inntrykk av at graden av aktivitet er lavere enn reelt.



**Figur 2.** Statusfordeling per måned i fem år fra registrering hos NAV i 2014, etter klynge. Et tilfeldig utvalg på 10 000 personer som var 16–29 år i startmåneden. Andeler av hver klynge.



Kilde: NAV

## Hvordan varierer løpebanene med kjennetegn?

Vi undersøker videre hvordan sannsynligheten for å følge de ulike løpebanene (eller mer presist: tilhøre de ulike klyngene) varierer med kjennetegn. Ønsket er å få en bedre forståelse av hvilke faktorer som gir risiko for løpebaner som ikke fører til arbeid. Dermed kan vi bidra til å identifisere grupper med behov for forsterket oppfølging. For å undersøke dette benytter vi en multinomisk logistisk regresjonsmodell.<sup>17</sup> Resultatene er presentert i form av gjennomsnittlige marginaleffekter, som viser endring i prosentpoeng i sannsynligheten for å følge en gitt løpebane, sammenlignet

med en referansekategori (tabell 2). Vi konsentrerer oss om kjønn, utdanning, alder, landbakgrunn, oppfølgingsstatus, hvorvidt personen mottok dagpenger den første eller andre måneden og hvorvidt personen var enslig forsørger.<sup>18</sup> Vi omtaler bare resultater som er signifikante på 95 prosent nivå eller høyere, men vurderer også størrelsen på marginaleffektene, og kommenterer ikke alle signifikante resultater. Rene fordelinger etter kjennetegn uten å kontrollere for noe er gitt i vedlegg (tabell V1).

### Unge kvinner med nedsatt arbeidsevne tilbringer mindre tid i tiltak

Det er relativt små kjønnsforskjeller, men vi ser at kvin-

<sup>17</sup> I regresjonsmodellen er den avhengige variabelen de ulike klyngene som vi identifiserte over, og de ulike bakgrunnskjenningene brukes som forklaringsvariabler.

<sup>18</sup> Vi inkluderer også faste effekter for startmåned og bostedsfylke.

ner, når man kontrollerer for de andre kjennetegnene, har noe større sannsynlighet (2,2 prosentpoeng) for å følge løpebanen *Langvarig oppfølging* enn menn. Samtidig har kvinner lavere sannsynlighet for å følge løpebanene *Via «annet» til jobb* og *Via utdanning til jobb*. At kvinner har høyere sannsynlighet for følge *Langvarig oppfølging*, men ikke *Langvarig tiltaksløp*, kan muligens forklares med at bruken av arbeidsrettede tiltak for unge kvinner med nedsatt arbeidsevne begrenses av at kvinner har større helseutfordringer enn menn i samme situasjon, særlig når det gjelder psykisk helse. Slike forhold kan også bidra til at de som følger løpebanen *Langvarig oppfølging* i noe mindre grad er i jobb etter fem år enn dem som følger et *Langvarig tiltaksløp*.

### **Unge med nedsatt arbeidsevne i startmåneden kommer langt sjeldnere i jobb**

Hvorvidt man blir kategorisert som arbeidssøker eller med nedsatt arbeidsevne innledningsvis spiller stor rolle for hvilken løpebane man sannsynligvis kommer til å følge. Unge som fra starten ble registrert med nedsatt arbeidsevne (9 % av kohorten) har 27 prosentpoeng lavere sannsynlighet for å følge løpebanen *Raskt i jobb* sammenlignet med arbeidssøkerne, noe som er forventet i og med at de per definisjon ikke var klare for vanlig arbeid på starttidspunktet. Men de har også klart lavere sannsynlighet for å følge løpebanene *Senere i jobb* og *Via «annet» til jobb* (samt *Til «annet»*). Imidlertid har unge som startet med nedsatt arbeidsevne en langt høyere sannsynlighet for løpebanene *Langvarig tiltaksløp*, *Langvarig oppfølging* og *Blir uføretrygdet*. Dette kan tolkes positivt i retning av at NAVs «sortering» av nye brukere (behovsvurderingen) fungerer bra og at man raskt identifiserer de med størst utfordringer med arbeidsevnen. Men det kan også tolkes negativt, ved at de som raskt kommer inn i NAVs oppfølgingsregime knyttet til nedsatt arbeidsevne i liten grad får hjelp til å komme ut av det igjen. Her kan det ha betydning at oppfølgingsstatusen nedsatt arbeidsevne ofte settes i forbindelse med søknad om AAP. Det er diskutert at AAP kan bidra til lengre stønadsløp for unge (Bakken, 2020).

Vi har også undersøkt om det er økt sannsynlighet for at enslige forsørgere følger bestemte løpebaner. Enslige forsørgere får oppfølging av NAV i forbindelse med mottak av ytelsen overgangsstønad. Vi finner

enslige forsørgere har klart lavere sannsynlighet (13 prosentpoeng) for å følge løpebanen *Raskt i jobb*, men høyere sannsynlighet for *Senere i jobb*. Dette kan henge sammen med omsorgsforpliktelser og livssituasjon. I tillegg kan enslige forsørgere med overgangsstønad ofte være registrert som helt ledig mens de tar utdanning, og med den inndelingen av statuser som vi har benyttet vil de da ha status som helt ledige.

### **De yngste kommer senere og sjeldnere i jobb**

Alder ser ut til å være viktig for hvilken løpebane de unge følger. De eldre aldersgruppene, og særlig den over 25 år, har betydelig høyere sannsynlighet for å følge løpebanen *Raskt i jobb* enn referansegruppen på 16-19 år. Det samme gjelder *Senere i jobb*, der mange har en lengre periode som helt ledig før de kommer i arbeid. Til gjengjeld har de under 20 år høyere sannsynlighet for å følge alle de andre løpebanene. De yngste har altså lavere sannsynlighet for å følge løpebaner som fører til jobb i løpet av femårsperioden, og når de kommer i jobb har de til dels fulgt en annen vei dit enn de eldre aldersgruppene. Dette har trolig flere forklaringer. De yngste har ofte lite arbeidserfaring og dermed ikke rett til dagpenger. Derfor er det trolig flere i denne gruppen som lar være å sende meldekort mens de leter etter arbeid eller deltar i videregående utdanning og som dermed faller ut av NAVs systemer og får status «annet». De har heller ikke rukket å påbegynne eller fullføre høyere utdanning, noe som kan være forklaringen på at flere har overgang til høyere utdanning enn i de eldre aldersgruppene.

At flere mellom 16–19 år blir registrert med nedsatt arbeidsevne, indikerer at mange av de yngste som registrerer seg hos NAV har behov for mer omfattende bistand enn de eldre aldersgruppene. Den yngste aldersgruppen har også noe høyere sannsynlighet for å følge løpebanen *Blir uføretrygdet* enn de over 25 år. Dette kan henge sammen med 18-årsgrensen for å motta uføretrygd, som medfører at unge med alvorlig sykdom eller funksjonsnedsettelse ofte blir registrert hos NAV omkring denne alderen. Høyere bistandsbehov blant de yngste kan også henge sammen med at en del ikke har fullført videregående skole, og det norske arbeidsmarkedet har begrensede muligheter for de med kun grunnskoleutdanning.

**Tabell 2. Resultater fra regresjonsanalysen, etter klynge. Gjennomsnittlige marginaleffekter i prosentpoeng. Referansekategori i parentes. Et representativt utvalg (N=10 000).**

	Raskt i jobb	Senere i jobb	Via «annet» til jobb	Via utdanning til jobb	Til «annet»	Langvarig tiltaksløp	Langvarig oppfølging	Blir uføretrygdet
Kvinne	1,6	-0,3	-2,3**	-1,6***	0,6	0,3	2,2***	-0,5*
Enslig forsørger	-12,6***	7,8***	-4,3*	1,4	3,3	3,1*	2,5	-1,1*
Nedsatt arbeidsevne	-25,5***	-9,6***	-6,8***	-1,7*	-6,6***	18,8***	23,7***	7,7***
Mottok dagpenger første eller andre måned	5,0***	11,3***	-5,6***	-0,2	-2,2**	-3,5***	-3,3***	-1,4***
Alder (16–19 år)								
20–24 år	14,6***	6,0***	-8,2***	-2,4**	-5,1***	-2,3**	-2,1**	-0,5
25–29 år	18,1***	10,4***	-13,2***	-5,6***	-5,5***	-2,5**	-0,7	-0,7*
Utdanning (Videregående)								
Grunnskole	-15,7***	-1,8	-0,1	-4,2***	12,5***	1,5	6,9***	0,8
Høyere utdanning, kort	8,3***	-4,7***	0,2	4,8***	-1,3	-3,5***	-2,7***	-1,1***
Høyere utdanning, lang	20,0***	-7,3***	1,5	0,1	-2,9*	-6,4***	-4,4***	-1,3***
Ukjent	-8,6***	-1,4	-0,5	-1,8**	4,0**	3,2**	2,4*	2,7***
Landbakgrunn (Norge)								
Innvandret fra EØS-området	-7,3***	7,6***	2,2	-3,3***	9,3***	-4,6***	-2,4**	-1,5***
Innvandret fra utenfor EØS	-13,6***	5,5***	5,2***	0,8	7,6***	-1,7*	-2,5***	-1,2***

\* p < 0,05, \*\* p < 0,01, \*\*\* p < 0,001. Resultatene for bostedsfylke er gitt i vedlegg (tabell V2). I regresjonen inkluderes også dummyvariabler for startmåned for å kontrollere for eventuell sesongvariasjon.

# «Vestlige» land utenfor Europa er plassert sammen med EØS-landene.

Kilde: NAV

## Manglende arbeidserfaring ser ut til å ha betydning

For å få rett til dagpenger er det nødvendig å ha arbeidserfaring i og med at stilles krav til tidligere inntekt.<sup>19</sup> Nesten halvparten av utvalget mottok dagpenger en eller flere ganger i løpet av femårsperioden, mens 23 prosent mottok dagpenger den første eller andre måneden de var registrert hos NAV (tabell 1). Vi finner at personer som mottok dagpenger den første eller andre måneden, har om lag 6 prosentpoeng høyere sannsynlighet for å følge løpebanen *Raskt i jobb* sammenlignet med dem som ikke mottok dagpenger. Dagpengemottakerne har også høyere sannsynlighet for å følge *Senere i jobb*, som omfatter lengre perioder som helt ledig, og lavere sannsynlighet for å følge *Via «annet» til jobb*. Dette kan dels forkla-

res med at tidligere arbeidserfaring gir større sannsynlighet for å lykkes på arbeidsmarkedet. Dessuten har de uten rett til dagpenger færre økonomiske insentiver til å registrere seg som arbeidssøker og sende inn melding. Personer som mottok dagpenger første eller andre måned har også lavere sannsynlighet for å følge løpebanene *Til «annet»*, *Langvarig tiltaksløp* og *Langvarig oppfølging*.

## Utdanning er en viktig forklaring

Ikke overraskende gir høyere utdanning betydelig større sannsynlighet for å komme raskt i jobb og lavere sannsynlighet for å gå lengre perioder som arbeidsledig. Flertallet i vårt datamateriale har videregående skole som høyeste påbegynte utdanning, og dette blir derfor benyttet som referansegruppe. Høyere utdanning gir dessuten lavere sannsynlighet for å følge løpebanene knyttet til nedsatt arbeidsevne. De fleste sammenhengene er sterkere for dem med lang høyere utdanning (mer enn 4 år) enn for dem med kort

<sup>19</sup> Kravet er en inntekt på minimum 1,5 G i løpet av en tolv måneders periode eller minimum 3 G i en 36-måneders periode (G er grunnbeløpet i folketrygden).

(1-4 år), men kort høyere utdanning gir også høyere sannsynlighet for å følge løpebanen *Via utdanning til jobb*. Det kan tyde på at mange i denne gruppen melder seg som arbeidssøker i en periode, men fortsetter i høyere utdanning om de ikke får jobb raskt. Dette støttes av Yin mfl. (2019), som finner at personer som kommer fra høyere utdanning uten rett til dagpenger har høy sannsynlighet for overgang tilbake til høyere utdanning.

Unge med grunnskole som høyeste påbegynte utdanning har lavere sannsynlighet for å komme raskt i jobb eller å gå via høyere utdanning til jobb, men høyere sannsynlighet for å følge løpebanen *Til «annet»*. Sannsynligvis deltar en del av de sistnevnte i videregående opplæring. Gruppen med bare grunnskole har også høyere sannsynlighet for følge *Langvarig oppfølging*. Dette gjelder også i stor grad for unge med ukjent utdanningsbakgrunn.

### Innvandrere bruker lenger tid på å komme i jobb

Det er betydelige forskjeller mellom norskfødte og personer med innvandrerbakgrunn. Vi skiller på innvandrere med bakgrunn fra land innenfor EØS eller andre «vestlige» land, som vi for enkelthets skyld refererer til som «innenfor EØS», og innvandrere fra Afrika, Asia, Latin-Amerika og Øst-Europa utenfor EØS, som vi refererer til som «utenfor EØS». Vi finner at innvandrere fra utenfor EØS har 14 prosentpoeng lavere sannsynlighet for å følge løpebanen *Raskt i jobb* enn norskfødte kontrollert for blant annet utdanning. Dette er ikke overraskende, siden mange av innvandrerne fra utenfor EØS har flyktningbakgrunn og utfordringer knyttet til norsk språk og kultur, og en del kan ha traumer fra krig og konflikt. Det er likevel positivt at innvandrere fra utenfor EØS har klart høyere sannsynlighet for å følge løpebanene *Senere i jobb* og *Via «annet» til jobb*, og lavere sannsynlighet for å ende med nedsatt arbeidsevne og uføretrygd. Også innvandrere fra innenfor EØS har lavere sannsynlighet for å komme raskt i jobb, og den høyeste sannsynligheten for å følge løpebanen *Senere i jobb*. De har også markant lavere sannsynlighet for å følge *Langvarig tiltaksløp*. Begge innvandrergruppene har dessuten tydelig høyere sannsynlighet for å følge løpebanen *Til «annet»* enn norskfødte.

Vi har i tillegg kontrollert for bostedsfylke for å fange opp regionale forskjeller på arbeidsmarkedet som kan påvirke sannsynligheten for å følge de ulike løpebanene. Vi finner blant annet at personer som er bosatt i Sogn og Fjordane og Vestfold har høyere sannsynlighet for å følge løpebanen *Raskt i jobb*, samt at personer bosatt i Rogaland, Østfold, Oppland, Hedmark og Nordland har høyere sannsynlighet for å følge løpebanen *Blir uføretrygdet*. Disse resultatene er gitt i sin helhet i vedlegg (tabell V2).

### Oppsummering

I analysen viser vi at mange unge under 30 år som registrerer seg hos NAV, kommer raskt i jobb uten særlig behov for bistand. Vi identifiserte en klynge hvor 8 av 10 er i jobb etter 12 måneder, og der flertallet oppnår en stabil arbeidstilknytning. Denne klyngen omfatter 41 prosent av det totale utvalget. Mange av dem som kom raskt i jobb kan være nyutdannede med gode kvalifikasjoner og som dermed er attraktive hos arbeidsgiverne. Det at så mange kommer i arbeid på egen hånd er viktig å være klar over både knyttet til prioritering av ressurser og når man vurderer om NAV lykkes med å få flere i arbeid. En nesten like stor gruppe som *Raskt i jobb* kommer i jobb på et senere tidspunkt, og mange av disse har deltatt i tiltak eller fått annen bistand fra NAV. Vi har identifisert tre løpebaner som i relativt stor grad fører til jobb, men hvor flertallet følger ulike stater på veien dit – henholdsvis en lengre periode som arbeidssøker, «annet» (hvorav noen i videregående utdanning) og høyere utdanning. Disse utgjør til sammen 33 prosent av utvalget. Mange som følger de to førstnevnte løpebanene har deltatt i tiltak i løpet av undersøkelsesperioden på fem år. Ved utgangen av undersøkelsesperioden var 61 prosent av det totale utvalget i jobb og ikke lenger registrert hos NAV. Resultatene våre sier imidlertid ikke noe om i hvilken grad tiltaksdeltakelsen eller oppfølgingen fra NAV har bidratt til at de kom i jobb.

Det er også et betydelig antall unge med mer langvarige oppfølgingsløp hos NAV grunnet nedsatt arbeidsevne. Vi har identifisert tre slike løpebaner, som til sammen omfatter 16 prosent av utvalget. Disse fører i langt mindre grad til arbeid. I den første er personene bare i kortere perioder i tiltak, mens de i den andre har

lengre perioder i tiltak. Den tredje fører ganske raskt til uføretrygd, men denne løpebanen er forholdsvis sjelden. Av det totale utvalget mottar 4 prosent uføretrygd ved utgangen av femårsperioden.

Flere av klyngene vi identifiserte inneholder antagelig en del «gjengangere» som arbeidssøkere (jf. «flergangsledige» i Drange og Ingelsrud 2021). Det gjelder særlig *Senere i jobb*, *Til «annet»* og *Via «annet» til jobb*. Disse har typisk perioder som helt ledig og deltar eventuelt i tiltak i korte perioder, men slutter å melde seg hos NAV uten at vi finner dem i arbeid eller utdanning. De blir så registrert igjen hos NAV senere. Vi vet ikke årsaken til at de slutter å melde seg, men det kan skyldes at de har hatt perioder i videregående utdanning. Det er imidlertid vanskelig å tallfeste hvor mange det kan dreie seg om uten en mer konkret definisjon av «gjenganger». Det ville også vært enklere dersom vi hadde hatt bare én status for arbeidssøkere, i stedet for å skille mellom helt ledige, delvis ledige og arbeidssøkere i tiltak. Det bør også vurderes om begrepet «gjenganger» i tillegg bør omfatte personer med nedsatt arbeidsevne, dersom de i en periode slutter å være registrert hos NAV og senere kommer tilbake.

I regresjonsanalysen har vi funnet at mange av bakgrunnskjenningene påvirker hvilken løpebane man følger. Oppfølgingsstatus i registreringsmåneden (ordinær arbeidssøker eller person med nedsatt arbeidsevne) er det kjennetegnet som har størst betydning. Vi er usikre på om dette kan tolkes som at NAVs behovsvurdering treffer godt, eller om det å få status nedsatt arbeidsevne - og eventuelt motta AAP - i seg selv bidrar til å gjøre det vanskeligere å komme i arbeid. Sannsynligvis har begge forklaringene noe for seg. Vi finner også at de yngste kommer senere og sjeldnere i jobb enn de eldre aldersgruppene. Utdanning er en annen viktig faktor. Sannsynligheten for å komme raskt i jobb eller å følge en av løpebanene som fører til jobb, øker relativt markant med økende utdanningsnivå. I samme retning bidrar det å ha mottatt dagpenger den første eller andre måneden, som indikerer tidligere arbeidserfaring.

Av dem som deltar i tiltak, finner vi at mindre enn en tredjedel starter i sitt første tiltak i de første 2–3 mæ-

dene. Dette kan skyldes at de slutter å sende melding kort og eventuelt har perioder i arbeid eller utdanning. En annen viktig forklaring er at de i starten kan vurderes til ikke å ha tiltaksbehov, men at de etter hvert blir langtidsledige og dermed prioritert til tiltak likevel. I andre tilfeller kan det handle om ventetid for å få tiltaksplass.

Andelen registrert med nedsatt arbeidsevne øker fra 9 prosent i startmåneden til 14 prosent etter fem år. Det er altså en del unge som blir registrert med nedsatt arbeidsevne etter først å ha vært ordinære arbeidssøkere. Ved utgangen av femårsperioden mottar 4 prosent uføretrygd, men på sikt vil antakeligvis flere gjøre det. Dette henger sammen med at det går en del år med mottak av AAP og utprøving/avklaring av arbeidsevnen før det er mulig å få innvilget uføretrygd. Med unntak av unge med store, ofte medfødte, funksjonshemninger, må vi forvente at denne prosessen vil ta lenger tid enn de fem årene som vår undersøkelsesperiode utgjør.<sup>20</sup> På den annen side har 25 prosent vært registrert med nedsatt arbeidsevne på et eller annet tidspunkt i femårsperioden, så det er også en del som bare har denne statusen en kortere periode. En del av dem som er registrert med nedsatt arbeidsevne kommer altså i jobb, selv om dette ikke fanges opp som en egen klynge i analysen.

Denne analysen er ikke designet for å evaluere effekter av tiltak. Vi ser imidlertid at andelen som har deltatt i tiltak for arbeidssøkere er høyest i klyngen *Senere i jobb*, hvor det er en ganske høy andel som er i jobb ved slutten av perioden (om lag to av tre). Tilsvarende ser vi at andelen som er i jobb mot slutten av perioden er noe høyere i klyngen *Langvarig tiltaksløp* enn i *Langvarig oppfølging*. Dette kan tyde på at tiltak kan bidra til at flere kommer i arbeid både blant ordinære arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne. Men særlig for personer med nedsatt arbeidsevne er det viktig å ta forbehold om seleksjon til tiltak, som gjør at de som tilbringer mye tid i tiltak kan ha bedre helse eller arbeidsevne enn dem som i mindre grad deltar i tiltak.

<sup>20</sup> Spesielt siden mesteparten av undersøkelsesperioden er før regelverksendringene for AAP-ordningen, som ble iverksatt fra 1. januar 2018.

Ung alder, langtidsledighet, innvandring fra land utenfor EØS-området og nedsatt arbeidsevne gir grunnlag for å bli prioritert til tiltak. Mange unge har flere av disse kjennetegnene, noe som kan gjøre det ekstra vanskelig for dem å komme i arbeid. Her kan vi også føye til lavt utdanningsnivå og lite arbeidserfaring som risikofaktorer. Av de prioriterte gruppene er det liten tvil om at unge har vært høyest prioritert de senere år, og mange arbeidsgivere ønsker å hjelpe denne gruppen. Den største utfordringen er derfor den begrensede kunnskapen om hva slags oppfølging, og hvilke tiltak og virkemidler, som i størst grad fører til arbeid for de ulike brukergruppene, og særlig for unge med nedsatt arbeidsevne.

## Referanser

Abbott, Andrew (1995) «Sequence analysis: New methods for old ideas». *Annual Review of Sociology*, 21, 93–113.

Arbeids- og sosialdepartementet (2015) *Forskrift om arbeidsmarkedstiltak (tiltaksforskriften)*. Sist endret 22.4.2021.

Bakken, Frøydis (2020) Når sammensatte problemer blir til medisinske diagnoser. *Nordisk tidsskrift for ungdomsforskning*, nr 1/2020.

Cornwell, Benjamin (2015) *Social sequence analysis: Methods and applications*. New York: Cambridge University Press.

Drange, Ida og Mari Holm Ingelsrud (2021) *Å miste og finne en jobb. Unge arbeidssøkere og dagpenge-mottak*. AFI-rapport 2021:04, OsloMet.

Lorentzen, Thomas og Espen Dahl (2021) “Social assistance dynamics in Norway revisited: A two-decade prospective study of trajectories of young social assistance recipients”. *International Journal of Social Welfare*, 30, 3, 291–304.

Nossen, Jon Petter, Audun Gjerde, Åshild Male Kalstø og Thomas Lorentzen (2021) «Kort vei fra tiltak til jobb? Løpebaner for arbeidssøkere som deltar i tiltak». *Arbeid og velferd*, 1, 45–62.

Strand, Anne Hege, Arne Backer Grønningsæter, Roy A. Nielsen og Jon Helgheim Holte (2020) *Tid for aktivisering. Evaluering av forsterket ungdomsinnsats i NAV*. Fafo-rapport 2020:19.

Vogt, Kristoffer Chelsom, Thomas Lorentzen og Hans-Tore Hansen (2020) “Are low-skilled young people increasingly useless, and are men the losers among them?”. *Journal of Education and Work*, 33, 5–6, 392–409.

van der Wel, Kjetil A., Åsmund Hermansen, Espen Dahl og Therese Saltkjel (2021) «Utsatte unges livsbaner før og etter NAV-reformen: flere «integreerte», sammenhengende, progressive og effektive forløp?». *Tidsskrift for velferdsforskning*, 24, 1, 62–84.

von Simson, Kristine (2019) *Kunnskapsoversikt: Effekter av arbeidsmarkedstiltak mv på arbeidstilbud og sysselsetting, norske erfaringer*. Vedlegg til NOU 2019:7 *Arbeid og inntektssikring: Tiltak for økt sysselsetting*.

Yin, Jun, Therese Dokken, Inger Cathrine Kann (2019) «Hvem går hvor og når. Fra arbeidsledighet til jobb, helserelaterede ytelser og utdanning». *Søkelys på arbeidslivet*, 36, 4, 214–230.

## Vedlegg

**Tabell V1. Fordeling av utvalget på de åtte klyngene, etter kjennetegn i startmåneden. Prosent.**

Variabel og kjennetegn	Raskt i jobb	Senere i jobb	Via «annet» til jobb	Via utdanning til jobb	Til «annet»	Langvarig tiltaksløp	Langvarig oppfølging	Blir uføretrygdet	N
<b>Total</b>	41,3	12,8	14,9	4,7	10,6	7,3	6,8	1,7	10 000
<i>Kjønn</i>									
Mann	40,3	13,2	16,3	5,3	10,3	7,0	5,5	2,0	5 237
Kvinne	42,4	12,4	13,3	3,9	10,9	7,6	8,1	1,4	4 763
<i>Alder</i>									
16-19 år	24,5	4,8	23,7	6,3	14,7	11,9	10,3	3,7	1 843
20-24 år	43,0	12,8	15,1	5,9	9,4	6,7	5,5	1,5	4 370
25-29 år	47,5	16,7	10,3	2,4	10,0	5,6	6,5	1,0	3 787
<i>Landbakgrunn</i>									
Norge	43,4	11,2	14,3	5,1	8,4	8,1	7,4	2,1	7 885
Innvandret fra EØS-området	40,0	21,3	14,3	1,0	17,8	1,9	3,3	0,2	872
Innvandret fra utenfor EØS	29,0	16,7	18,7	4,3	19,7	5,9	5,0	0,6	1 243
<i>Høyeste påbegynte utdanning</i>									
Grunnskole	18,7	11,2	16,9	0,3	25,4	9,8	15,0	2,7	662
Videregående	40,1	14,1	15,7	5,1	9,5	7,8	6,5	1,2	6 189
Høyere utdanning <= 4 år	54,4	11,3	12,4	6,7	8,0	3,5	3,6	0,1	1 704
Høyere utdanning > 4 år	66,9	9,2	11,9	2,7	7,2	0,8	1,3	0,0	629
Ukjent	21,8	10,4	14,3	2,3	14,6	14,1	13,1	9,3	816
<i>Oppfølgingsstatus</i>									
Ordinær arbeidssøker	44,4	13,9	15,7	4,9	11,3	5,2	4,1	0,4	9 066
Nedsatt arbeidsevne	11,6	1,9	6,7	1,9	3,6	27,1	32,9	14,2	934
<i>Mottok dagpenger første eller andre måned</i>									
Ja	50,4	24,9	9,3	4,0	7,7	2,3	1,5	0,0	2 253
Nei	38,7	9,3	16,5	4,8	11,4	8,8	8,3	2,2	7 747
<i>Andre kjennetegn</i>									
Enslig forsørger	27,2	19,5	9,1	4,0	14,7	11,9	13	0,6	353
<i>Bostedsfylke</i>									
Østfold	40,0	15,5	16,1	4,3	13,5	5,4	6,1	2,1	576
Akershus	41,5	10,9	16,5	4,5	12,2	6,2	6,6	1,7	838
Oslo	42,1	11,7	14,4	4,7	14,5	6,0	6,0	0,4	1 357
Hedmark	46,2	12,0	15,1	3,1	8,9	7,1	5,2	2,4	325
Oppland	41,6	9,1	15,2	7,6	6,4	10,6	7,0	2,4	329
Buskerud	44,1	13,0	14,5	3,2	7,7	7,2	8,1	2,1	469
Vestfold	47,5	8,6	14,4	4,4	10,2	6,4	6,8	1,8	501
Telemark	40,6	14,7	16,4	5,5	10,7	6,2	4,8	1,2	421
Aust-Agder	38,2	14,2	12,4	8,2	8,2	9,4	8,2	1,3	233
Vest-Agder	40,4	13,6	11,7	3,2	10,1	9,0	10,4	1,6	376

Variabel og kjennetegn	Raskt i jobb	Senere i jobb	Via «annet» til jobb	Via utdanning til jobb	Til «annet»	Langvarig tiltaksløp	Langvarig oppfølging	Blir uføretrygdet	N
Rogaland	34,3	17,4	13,3	3,8	11,0	9,7	7,3	3,3	797
Hordaland	42,2	11,5	13,4	5,3	9,3	8,7	7,8	2,0	906
Sogn og Fjordane	50,3	8,9	11,8	3,6	10,7	7,7	6,5	0,6	169
Møre og Romsdal	37,7	14,4	18,3	3,9	10,1	6,7	7,3	1,5	464
Sør-Trøndelag	43,6	12,5	14,5	5,1	9,4	7,8	6,0	1,0	702
Nord-Trøndelag	43,3	15,7	12,8	7,4	5,8	8,7	4,5	1,9	312
Nordland	40,3	12,0	15,4	5,3	10,2	6,6	7,3	3,1	551
Troms	43,1	13,3	17,2	4,2	7,2	6,9	6,9	1,1	360
Finnmark	39,8	14,3	16,8	3,7	7,5	5,6	9,9	2,5	161

Kilde: NAV

**Tabell V2.** Resultater fra regresjonsanalysen for bostedsfylke, etter klynge (jf. tabell 2). Gjennomsnittlige marginaleffekter i prosentpoeng. Referansekategori i parentes.

	Raskt i jobb	Senere i jobb	Via «annet» til jobb	Via utdanning til jobb	Til «annet»	Langvarig tiltaksløp	Langvarig oppfølging	Blir uføretrygdet
Bostedsfylke (Oslo)								
Østfold	-1,0	4,2*	0,5	-1,1	-0,8	-2,1	-1,5	1,9**
Akershus	3,0	-0,4	1,7	-0,5	-2,0	-1,4	-1,3	0,9*
Hedmark	6,5*	1,7	0,2	-2,3*	-4,1*	-1,0	-2,8*	1,8*
Oppland	3,8	-1,3	0,4	2,1	-7,1***	1,9	-1,5	1,8*
Buskerud	5,8*	1,6	-0,5	-1,8	-6,4***	-0,4	0,2	1,4*
Vestfold	9,4***	-2,1	-0,9	-0,9	-3,7*	-1,5	-1,0	0,7
Telemark	0,3	3,2	1,2	-0,2	-2,8	-0,7	-2,0	1,0
Aust-Agder	-2,0	3,1	-2,3	2,6	-4,9*	1,9	0,6	1,0
Vest-Agder	1,3	3,4	-3,3	-2,0	-3,3	0,9	1,7	1,4
Rogaland	-4,9*	5,9***	-0,9	-1,1	-2,7	2,2	-0,5	2,0***
Hordaland	2,5	1,2	-1,5	0,1	-4,1*	1,0	-0,2	1,1*
Sogn og Fjordane	10,9**	-1,5	-3,3	-1,8	-2,8	-0,3	-1,1	-0,1
Møre og Romsdal	-1,4	2,4	4,9*	-1,2	-3,1	-1,3	-1,0	0,6
Sør-Trøndelag	1,9	1,7	0,1	0,0	-4,2**	1,0	-1,1	0,5
Nord-Trøndelag	2,8	4,8*	-2,1	1,5	-7,4***	1,5	-2,4	1,2
Nordland	3,2	2,1	0,0	-0,1	-3,7*	-1,8	-1,4	1,7**
Troms	5,0	3,5	1,6	-1,1	-6,7***	-1,4	-1,4	0,6
Finnmark	3,9	2,1	1,6	-1,3	-7,1***	-2,2	1,5	1,5

Kilde: NAV



# ARBEIDSLAUS I FYRSTE DEL AV KORONAKRISA – DEI FLESTE RASKT TILBAKE I ARBEID

Av Audun Gjerde, Kristian Myklathun og Johannes Sørbo<sup>1</sup>

## Samandrag

*I denne artikkelen ser vi nærare på dei som vart permittert eller mista jobben i den fyrste fasen av koronapandemien. Ved hjelp av sekvensanalyse identifiserer vi sju typiske løpebaner basert på eit samla bilete av personane si tilknytning til arbeidslivet gjennom det påfølgjande året.*

*I samsvar med tidlegare analyser finn vi at dei fleste kom raskt tilbake i jobb, men også at det er mange som følgjer løpebaner som er prega av meir varierte utfall og lausare tilknytning til arbeidslivet. Den klart vanlegaste løpebana vi identifiserer er dei som kom seg raskt tilbake i arbeid. Om lag 7 av 10 høyrer til i denne gruppa. Personane som følgjer denne løpebana vart i stor grad permittert i starten av pandemien, før dei kom tilbake i arbeid i løpet av nokre få månader. Personar fødd i Noreg er overrepresentert i denne gruppa, og det same gjeld personar med bakgrunn frå butikk- og salsarbeid.*

*Den nest største gruppa i vår populasjon, 6 prosent, er dei som hamner i kategorien «Til «anna»». Dette er i hovudsak personar som starta som heilt arbeidslause utan å være permitterte, men som så i løpet av nokre månader forsvinn ut av registera vi har undersøkt. Det vil til dømes være dei som startar i utdanning, tek ut alderspensjon eller vert sjølvstendig næringsdrivande.*

*Om lag 5 prosent hamner i gruppa «Vekslande arbeidstilknytning», som er prega av skifter mellom permittering og arbeid, og like mange i gruppa «Langvarig permittering». Personar med bakgrunn frå reiseliv og transport er overrepresentert i desse gruppene, og det same gjeld innvandrarar og personar busett i Oslo.*

*Nesten like mange, 4 prosent, hamnar i gruppa «Langvarig arbeidsløyse», som er personar som i stor grad er heilt arbeidslause og ikkje permittert i heile perioden vi ser på. Også her er innvandrarar overrepresentert, og gruppa består nesten berre av personar som var heilt arbeidslause og ikkje permittert då dei registrerte seg.*

.....  
<sup>1</sup> Takk til Thomas Lorentzen, professor ved sosiologisk institutt ved UiB, for gode råd og innspel knytt til metodeval, og til Jon Petter Nossen for tilrettelegging av data

## Innleiing

Då pandemien råka Noreg våren 2020 fekk vi ein utvikling på arbeidsmarknaden ulik noko vi tidlegare har sett. I løpet av fire veker i mars og april auka talet på arbeidssøkjjarar registrert hos NAV frå 106 000 til 433 000, etter at det vart innført strenge smitteverntiltak den 12. mars 2020. Utover våren og sommaren vart mange smitteverntiltak letta på, og talet på arbeidssøkjjarar gjekk raskt ned, før nye smitteutbrot og innstramingar igjen førte til fleire arbeidslause mot slutten av 2020 og inn i 2021. Etter påske 2021 har smittesituasjon og vaksinerings ført til lette i smitteverntiltaka, og dermed også ein monaleg nedgang i talet på arbeidssøkjjarar. Ved utgangen av oktober var om lag 121 000 personar registrert som arbeidssøkjjarar hos NAV.

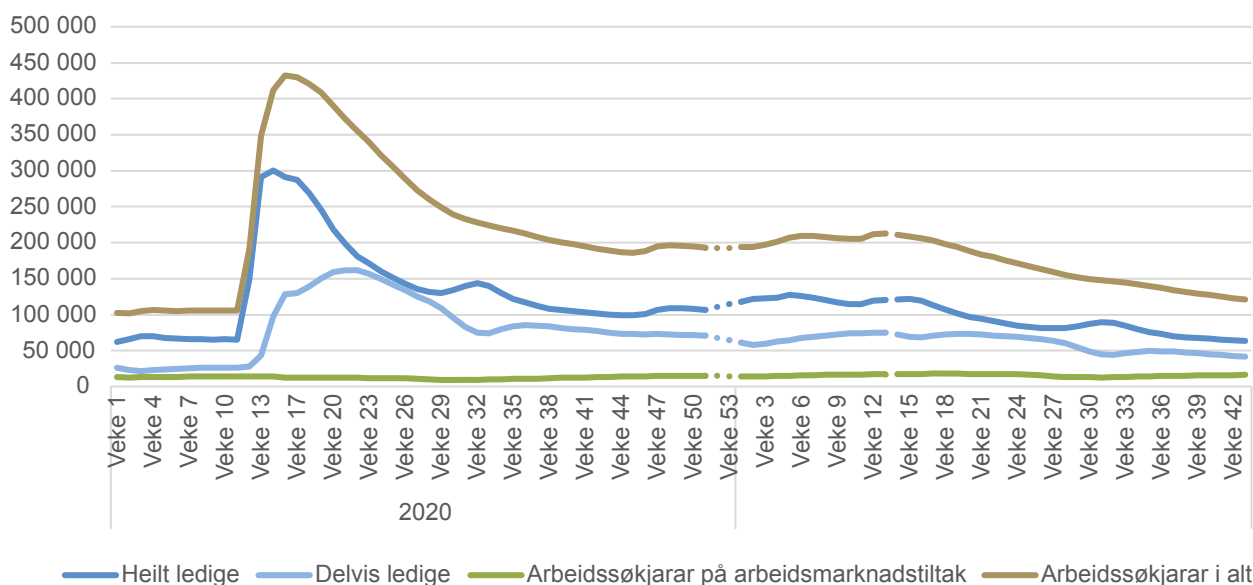
Furuberg (2021) viser at det i løpet av fyrste halvår 2020 totalt vart registrert 468 000 nye arbeidssøkjjarar hos NAV, og berre i mars 2020 vart det registrert 316 000. Til samanlikning vart det i løpet av fyrste halvår 2019 registrert 86 000 nye arbeidssøkjjarar. Ei stor endring samanlikna med tidlegare år var også kor mange av dei arbeidslause som var permitterte. 72 prosent av dei nye arbeidssøkjjarane i fyrste halvår 2020 var permitterte, mot 5 prosent i 2019 (Furuberg

2020). Samstundes viser Furuberg at 73 prosent av dei som vart registrert som arbeidssøkjjarar i fyrste halvår 2020, ikkje lenger var registrert etter 5 månader. Dette er ein høgare del en normalt, noko som kjem av at mange permitterte var tilbake i arbeid etter relativt kort tid. Prosentdelen som ikkje lenger var arbeidssøkjjarar var særleg høg blant dei som vart arbeidslause i mars og april, mens dei som vart arbeidslause like før krisa i langt større grad enn året før blei verande arbeidslause.

Bratsberg mfl. (2021) ser på utviklinga i avtalt arbeidstid gjennom 2020. Som Furuberg finn også dei at krisa særleg råka dei som alt var utan arbeid då krisa kom. Vidare finn dei at arbeidstida fall mest for unge, lågt utdanna, innvandrar frå nye EU-land og låginntektsland (Afrika, Asia mv.), samt personar som hadde låg inntekt i utgangspunktet. At innvandrar og lågt utdanna vart hardare råka skuldast i stor grad at desse jobba i yrke og næringar som vart hardt råka av pandemien og smitteverntiltaka.

Føremålet med denne artikkelen er å utvide kunnskapsgrunnlaget om dei mange som vart permittert eller mista jobben i den fyrste fasen av koronapandemien. Sjølv om fleirtalet av dei arbeidslause no er

Figur 1. Utvikling i talet på arbeidssøkjjarar per veke. Etter arbeidssøkjjarstatus. Veke 1 2020 – veke 43 2021



Kjelder: NAV

heilt eller delvis tilbake i arbeid, har tilbakevendande smittevernsrestriksjonar gjort at fleire med stort sannsyn har opplevd fleire periodar med arbeidsløyse.

Vi følgjer alle som registrerte seg som arbeidssøklarar i enten mars eller april 2020, i alt 373 847 personar, i 12 månader etter at dei registrerte seg. Vi nyttar sekvensanalyse til å analysere dette datamaterialet. Denne metoden let oss følgje arbeidssøklarane gjennom fleire ulike overgangar over tid, til skilnad frå tidlegare analyser som fokuserer på enkeltovergangar. Det gjer at vi kan sjå kor mange som eventuelt har hatt fleire periodar som arbeidssøklar, for eksempel permitterte som har jobba i periodar og så blitt permittert på ny. Fordelen med metoden er altså at vi kan sjå alle enkeltstatusar og overgangar i samanheng, og gruppere personar med liknande forløp saman i typiske løpebaner.

Kva for type løpebaner var vanlege, og kva kjenneteiknar dei som hamna i dei ulike løpebanene? Mange av dei som vart permitterte kom raskt tilbake i jobb, men er det også mange som har mista jobben eller veksla mellom arbeidsløyse og jobb? Er det stor forskjell på permitterte og andre arbeidslause? Dette er nokre av spørsmåla vi ønsker å sjå nærare på i denne artikkelen.

## Metode

Sekvensanalyse er eit verktøy som er godt eigna til å gi oss meir oversikt over den komplekse situasjonen på arbeidsmarknaden. Metoden er nytta på NAV sine data fleire gonger, sjå mellom anna Nossen med fleire

(2021a, 2021b) og Hansen og Lorentzen (2019), men ikkje for å sjå spesifikt på dei arbeidslause under pandemien.

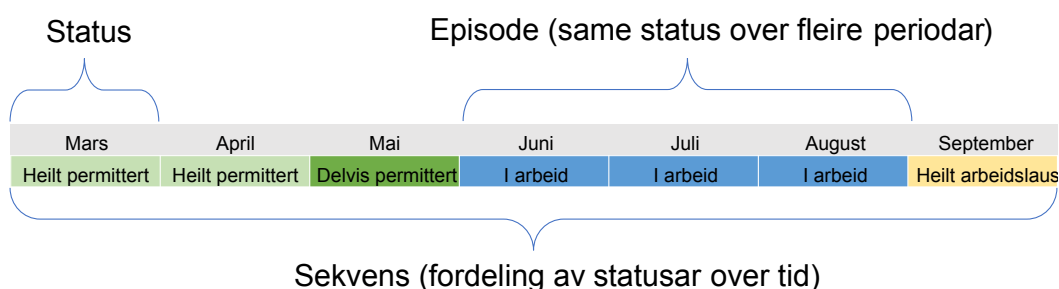
Ved hjelp av sekvensanalyse kan vi identifisere dei vanlegaste løpebanane på arbeidsmarknaden for dei som vart permitterte eller mista jobben i den fyrste fasen av koronapandemien.

Ein sekvens er ei ordna rekke av element. Sekvensane vi studerer her er arbeidsmarknadsstatus for enkeltpersonar over tid. For kvar tidsperiode har kvar person ein status på arbeidsmarknaden (sjå liste over moglege statusar under «design av analysen»). Statusar som vert sett saman i ein sekvensanalyse kan til dømes sjå ut som i figur 2.

For å kunne gruppere saman enkeltsekvensane til klynger, eller løpebaner, konstruerer vi ei avstandsmatrise for å kunne måle kor lik kvar enkelt sekvens er dei resterande sekvensane. Denne matrisa angir kor «kostbart» det er å gjere ein sekvens lik ein annan; enten ved å bytte ut statusar eller ved å sette inn/slette enkeltstatusar. Desse ulike operasjonane har forskjellige kostnader knytta til seg. Dette gjer vi for alle sekvenspar i datasettet. Med grunnlag i denne avstandsmatrisa kan vi bruke klyngeanalyse for å gruppere saman klynger av sekvensar som liknar kvarandre. Her nyttar vi Wards metode, som er ein metode for hierarkisk klyngeanalyse (Murtagh og Legendre, 2014).

For å bestemme talet på klynger nyttar vi oss av diverse tekniske hjelpemiddel for å anslå kvaliteten på dei ulike

Figur 2: Illustrasjon av ein sekvens



Kjelde: NAV

klyngene, samt ei skjønsmessig vurdering. På grunn av det store talet på personar som vart permittert eller mista jobben i løpet av den fyrste fasen av koronakrisa er datamaterialet for stort til å kunne analysere heile populasjonen på ein gong med dei vanlege metodane. Vi har derfor nytta oss av ein spesiell metode basert på idealtypiske/representative sekvensar for å kunne angi «klyngemedlemskap» til alle personane i vårt datasett (sjå faktaboks for nærare informasjon om metoden).

## Design av analysen

Vi avgrensar utvalet vårt til dei som vart registrert som arbeidssøklarar hos NAV i løpet av mars eller april 2020, både som permitterte og ikkje permitterte arbeidssøklarar, og som ikkje var registrert som arbeidssøklarar tidlegare på året.

Kvar person har ein av åtte gjensidig utelukkande statusar:

- I arbeid
- Delvis arbeidslaus, permittert
- Heilt arbeidslaus, permittert
- Delvis arbeidslaus, ikkje permittert
- Heilt arbeidslaus, ikkje permittert
- Arbeidssøklar i eit arbeidsmarknadstiltak
- Nedsett arbeidsevne
- Anna

Statusen «Anna» inneheld alle dei som ikkje har ein av dei andre statusane. Det vil mellom anna sei personar som er i utdanning, sjølvstendig næringsdrivande eller personar som er forsørga av andre.

Personar med statusen «nedsett arbeidsevne» er registrert med denne statusen i NAV sine system og/eller mottek uføretrygd.

## Tre av fire var permitterte

Populasjonen er nokså jamt fordelt på dei ulike aldersgruppene, men unntak av dei eldste og dei yngste (tabell 1). Om lag ein tredjedel av populasjonen er under 30 år. Deretter fylgjer aldersgruppene 30 – 39 år (24 %) og 40 – 49 år (20 %) som dei mest vanlege. Menn (54 %) er også noko overrepresentert i populasjonen. Dei tre vanlegaste yrkesbakgrunnane er butikk- og salsarbeid (18 %), reiseliv og transport (16

## Sekvensanalyse

Sekvensanalyse består grovt sett av to ulike deler; konstruksjonen av ei avstandsmatrise, og ei påfølgjande klyngeanalyse. For å definere avstandsmatrisa nyttar vi oss av metoden «Optimal Matching» (OM). I OM er avstanden mellom to sekvensar definert som kor mykje det kostar å transformere éin sekvens til en annan (Abbot og Tsay, 2000). Det finst to typar endringar ein kan gjere i denne konteksten: innsetting/sletting (indels) og erstatning. Kvar av desse operasjonane blir gitt ein «kostnad», og ein minimerer denne kostnaden for kvart sekvenspar i datasettet.

Desse operasjonane har ein viss kostnad knytta til seg, og brukaren står sjølv fritt til å sette desse kostnadane. Ved innsetting eller sletting vert tidsaksen i sekvensen endra, medan ved erstatning er tidsaksen uendra. Ein kan difor nytte kostnadssetting for å avgjere om ein ved likskapsvurderinga skal vektlegge tidspunktet ein har ein status, eller rekkefølga av statusar i sekvensen. Kostnaden ved å erstatte éin status med ein anna er ulik for dei forskjellige statusane, og er basert på kor vanleg dei ulike overgangane er. Vi har satt kostnaden for innsetting/sletting til halvparten av den maksimale substitusjonskostanden, noko som inneber at vi balanserer dei to omsyna.

Etter å ha landa på ei bestemt klyngeløysing ved hjelp av blant anna den gjennomsnittlege silhuettkoeffisienten (Kaufman og Rousseeuw, 1990) identifiserer vi dei eller den mest representative sekvensen for kvar av klyngene, noko som gir oss sju idealtypiske sekvensar. Deretter samanliknar vi kvar og ein av dei enkelte sekvensane med dei sju idealtypiske sekvensane for å bestemme kva klynge kvar enkelt sekvens høyrer til i. Den med lågast avstand blir valt. Dei sekvensane som har for høg minimumsavstand til ein av dei idealtypiske sekvensane blir plassert i ei eiga «restklynge». I vår analyse har vi definert dette som dei fem prosentane med høgast minimumsavstand til ei av dei idealtypiske sekvensane

%), samt serviceyrke og anna arbeid (13 %), og meir enn 4 av 10 har bakgrunn frå ei av desse yrkesgruppene. Personar som er fødd i Noreg (73 %) utgjer eit klart fleirtal av populasjonen, følgt av personar som er fødd i Aust-europeiske EU-land (8 %) og i Asia (8 %). Fleirtalet i populasjonen kjem frå Viken (24 %), Oslo (17 %) og Vestland (12 %). Om lag 3 av 4 er permittert den fyrste månaden dei er registrert som arbeidssøklarar. Vidaregåande skule er den klart vanlegaste utdanningsbakgrunnen (55 %), følgt av kortare høgare utdanning (25 %) og grunnskule (10 %).<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Høgaste påbegynte utdanning som arbeidssøklarane sjølve oppgjer ved CV-registrering.

**Tabell 1. Kjenneteikn for populasjonen (N = 373 847) i startmånaden. Prosent.**

Kjenneteikn	Del av populasjon	Kjenneteikn	Del av populasjon
<i>Aldersgruppe</i>		<i>Kjønn</i>	
Under 20 år	3,6	Kvinne	45,7
20 – 24 år	13,4	Mann	54,3
25 – 29 år	14,2	<i>Yrkesbakgrunn</i>	
Under 30 år samla	31,2	Akademiske yrker	1,3
30 – 39 år	24,4	Barne- og ungdomsarbeid	2,0
40 – 49 år	20,2	Butikk- og salsarbeid	18,0
50 – 59 år	16,5	Bygg og anlegg	7,2
60 år og eldre	7,1	Helse, pleie og omsorg	4,8
<i>Fylke</i>		Industriarbeid	7,9
Viken	23,5	Ingen eller ikkje oppgitt yrkesbakgrunn	4,0
Oslo	17,1	Ingeniør- og ikt-fag	5,2
Innlandet	6,3	Jordbruk, skogbruk og fiske	0,4
Vestfold og Telemark	7,1	Kontorarbeid	8,2
Agder	5,1	Leiarar	7,3
Rogaland	8,3	Meklarar og konsulentar	3,8
Vestland	11,5	Reiseliv og transport	15,6
Møre og Romsdal	4,8	Serviceyrke og anna arbeid	12,5
Trøndelag	8,1	Undervisning	1,7
Nordland	3,6	<i>Arbeidssøkjjarstatus ved start av perioden</i>	
Troms og Finnmark	4,1	Arbeidslaus, ikkje permittert	23,3
<i>Fødeland</i>		Permittert arbeidslaus	76,7
Afrika	2,3	<i>Utdanningsbakgrunn</i>	
Asia	7,5	Ukjent	1,9
Latin-Amerika	1,0	Grunnskule	10,0
Noreg	72,7	Vidaregåande	54,8
Aust-Europa utanfor EU	2,2	Høgare utdanning, kort	25,0
Aust-Europa innanfor EU	8,1	Høgare utdanning, lang	8,3
Vestlege land	5,6		
Ukjent	5,6		

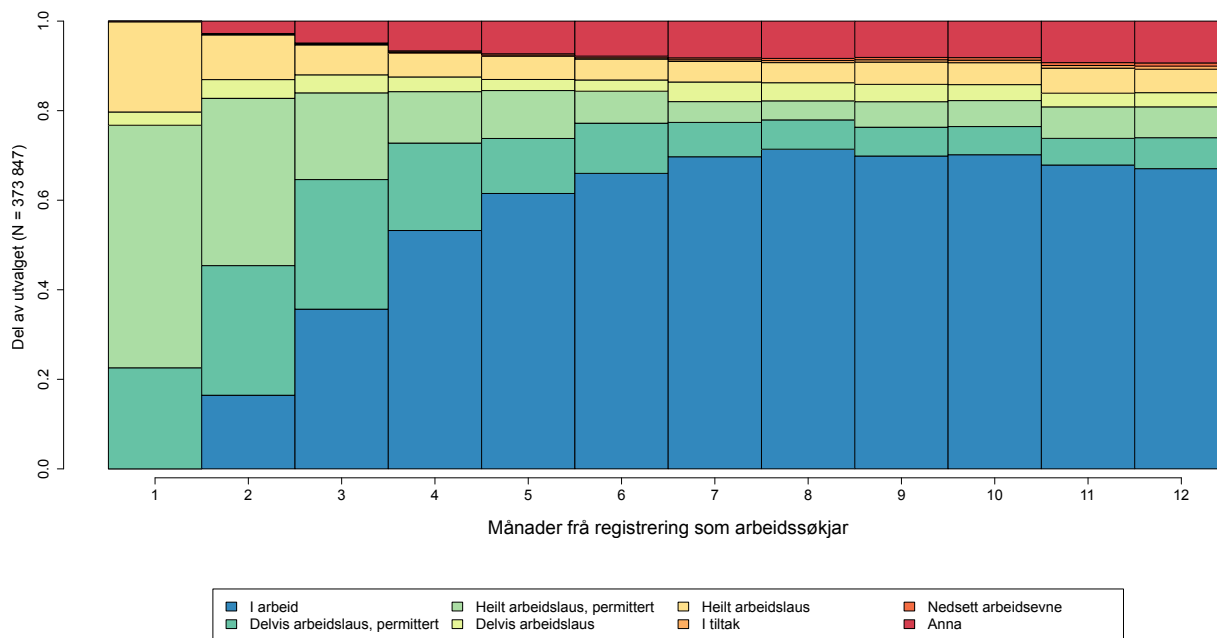
Kjelde: NAV

### Kva for løpebanar er vanlegast?

Figur 3 viser korleis populasjonen fordeler seg på dei sju ulike statusane i løpet av dei 12 månadene vi følgjer desse personane. Ved starten av tidsperioden er heilt permittert (54 %) den vanlegaste statusen, følgt av delvis permittert (23 %) og heilt arbeidslaus (20 %). Ein liten del er også delvis arbeidslause (3 %), og nokre få (< 1 %) deltek i arbeidsmarknadstiltak. Ein stor del av dei nye arbeidssøkjjarane er raskt tilbake i

arbeid, og etter eit halvår er om lag 2/3 av populasjonen i arbeid. Delen i arbeid held seg ganske stabil etter det fyrste halvåret, men går noko ned mot slutten av tidsperioden. Dette heng truleg saman med innføringa av nye smittevernstiltak rundt årsskiftet. Delen permitterte, og særleg heilt permitterte, minskar kraftig det fyrste halvåret, men held seg deretter stabil på mellom 10 og 15 prosent.

**Figur 3. Statusfordeling måned for måned 12 måneder etter registrering som arbeidssøklar i mars/april. Del av heile populasjonen (N = 373847)**



Kjelder: NAV

Andelen ordinære arbeidslause, altså dei som ikkje er permitterte, minskar noko dei fyrste månadene, og held seg så på eit ganske stabilt nivå. Delen i statusen «Anna» aukar gradvis gjennom perioden og utgjer i underkant av 10 prosent den siste månaden. Delen som deltek i arbeidsmarknadstiltak eller har nedsett arbeidsevne aukar også noko i løpet av perioden, men utgjer ikkje meir enn éin prosent den siste månaden.

Etter 12 månader er 67 prosent av populasjonen i arbeid. Delen som er heilt permittert eller delvis permittert eller delvis arbeidslause i byrjinga av perioden, men kjem så raskt i arbeid. Dette er ikkje overraskande. Talet på permitterte auka frå om lag 5 000 til 276 000 i mars og april 2020, men gjekk også raskt ned att utover våren og sommaren. Uvissa var svært stor i mars og april i fjor, og mange bedrifter valde å permittere. Også bedrifter der det viste seg at etterspurnaden auka som følgje av pandemien, som til dømes deler av varehandelen. Dermed vart også mange permitterte henta tilbake i arbeid relativt raskt, når det vart tydelegare kva konsekvensar pandemien faktisk fekk for etterspurnaden etter varer og tenester. Dette ser vi også ved at personar frå butikk og salsarbeid er overrepresentert i denne løpebana. Det same gjeld personar fødd i Noreg.

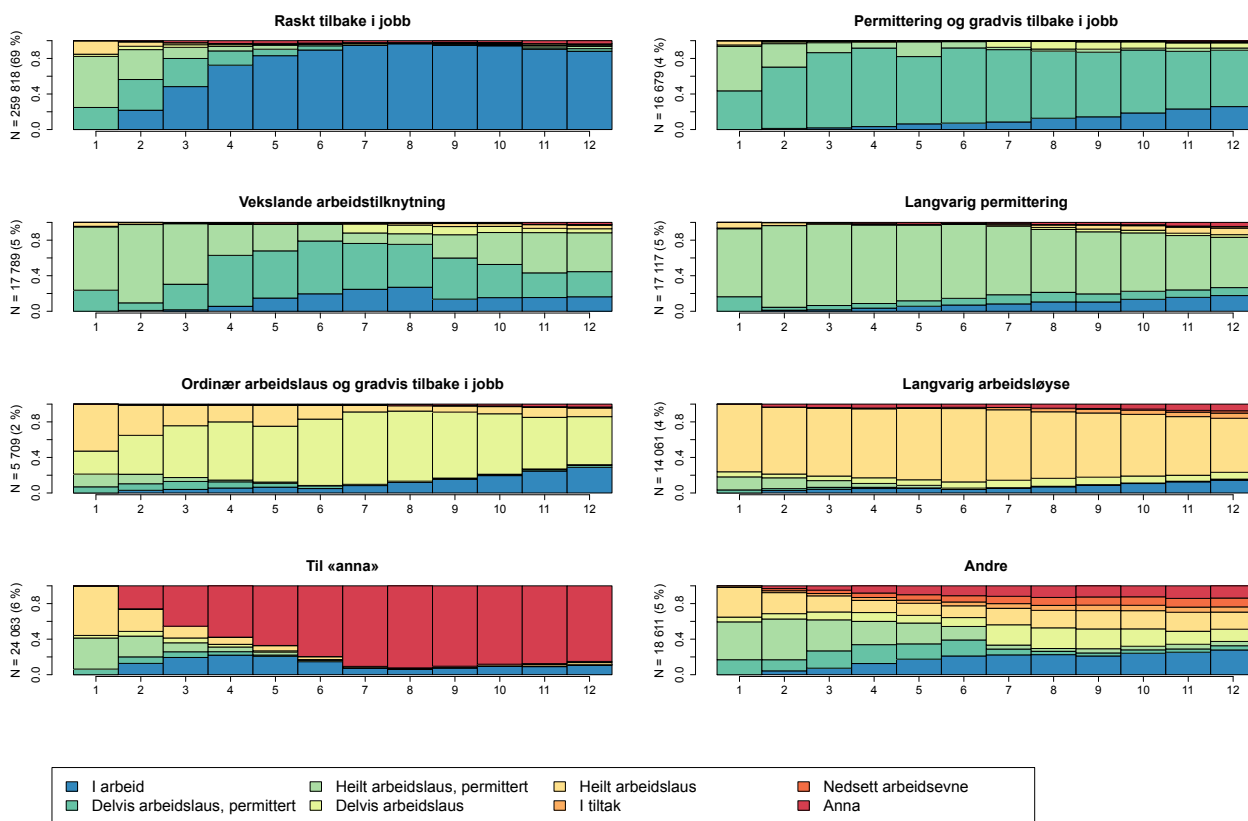
Basert på metodikken over har vi identifisert åtte ulike løpebaner som populasjonen er fordelt på (figur 4). Denne figuren gir eit overordna bilete over fordelinga av statusar for dei ulike løpebanene måned for måned, men gir ikkje noko informasjon om korleis kvar einskild person bevegar seg mellom dei ulike statusane. Difor viser vi også dei ti vanlegaste sekvensane

for kvar løpebane og kor stor del dei utgjer av kvar løpebane (figur 5). Dette gir eit meir detaljert bilete over dei faktiske forløpa som einskilde personar fylgjer i dei ulike løpebanene.

### Fleirtalet raskt tilbake i jobb

Den klart vanlegaste løpebana «Raskt tilbake i jobb» (N = 259 818, 69 prosent av populasjonen) er karakterisert ved at dei fleste kjem relativt raskt tilbake i arbeid etter å ha vore heilt permittert. Somme er også delvis permittert eller delvis arbeidslause i byrjinga av perioden, men kjem så raskt i arbeid. Dette er ikkje overraskande. Talet på permitterte auka frå om lag 5 000 til 276 000 i mars og april 2020, men gjekk også raskt ned att utover våren og sommaren. Uvissa var svært stor i mars og april i fjor, og mange bedrifter valde å permittere. Også bedrifter der det viste seg at etterspurnaden auka som følgje av pandemien, som til dømes deler av varehandelen. Dermed vart også mange permitterte henta tilbake i arbeid relativt raskt, når det vart tydelegare kva konsekvensar pandemien faktisk fekk for etterspurnaden etter varer og tenester. Dette ser vi også ved at personar frå butikk og salsarbeid er overrepresentert i denne løpebana. Det same gjeld personar fødd i Noreg.

**Figur 4. Statusfordeling for kvar av dei åtte løpebanene månad for månad i 12 månader frå registrering som arbeidssøkjjar i mars/april. Del av kvar løpebane**



Kjelde: NAV

Oslo er med god margin fylket med den lågaste delen personar som kjem raskt tilbake i jobb. Dette følgjer av at Oslo over tid har hatt dei mest restriktive smittevernstiltaka. I motsett ende av skalaen er Møre og Romsdal, der smittevernstiltaka har vore relativt moderate gjennom store deler av perioden. Personar med ukjent utdanningsbakgrunn eller grunnskule som høgaste påbegynte utdanning er underrepresentert i denne løpebana.

Løpebana «Permittering og gradvis tilbake i jobb» (N = 16573, 4 % av populasjonen) inneheld i hovudsak personar som er registrert som delvis permittert i byrjinga av perioden, eller personar som har ei kort periode som heilt permittert og som deretter går over til å bli delvis permitterte. Delen som er i arbeid aukar gradvis, noko som kjem av at ein del av dei delvis permitterte kjem heilt tilbake i arbeid. Delen som er i denne løpebana aukar med alderen fram til 50-åra, før

den går noko ned i den eldste aldersgruppa. Blant personar som er 19 år eller yngre er berre 0,3 prosent i denne løpebana, medan delen blant 50-åringar er 7,2 prosent.

Den tredje løpebana «Vekslande arbeidstilknytning» (N = 17 787, 5 prosent av populasjonen) inneheld personar som i all hovudsak er heilt permittert dei fyrste månadene. Deretter aukar delen som er delvis permittert og i arbeid det fyrste halvåret. Etter dette aukar delen heilt permitterte og ordinære arbeidslause, og delen i arbeid og delvis permittert går ned. Dette har truleg samanheng med den andre og tredje smittebølga som råka deler av landet rundt årsskiftet, og førte til nye permitteringar og oppseiingar. Personar busett i fylka Oslo, Vestland og Viken er overrepresentert i denne løpebana. Det same gjeld personar som jobbar innan reiseliv og transport (sjå meir om ulike yrkesgrupper under).

### Mange har lange periodar som arbeidslause

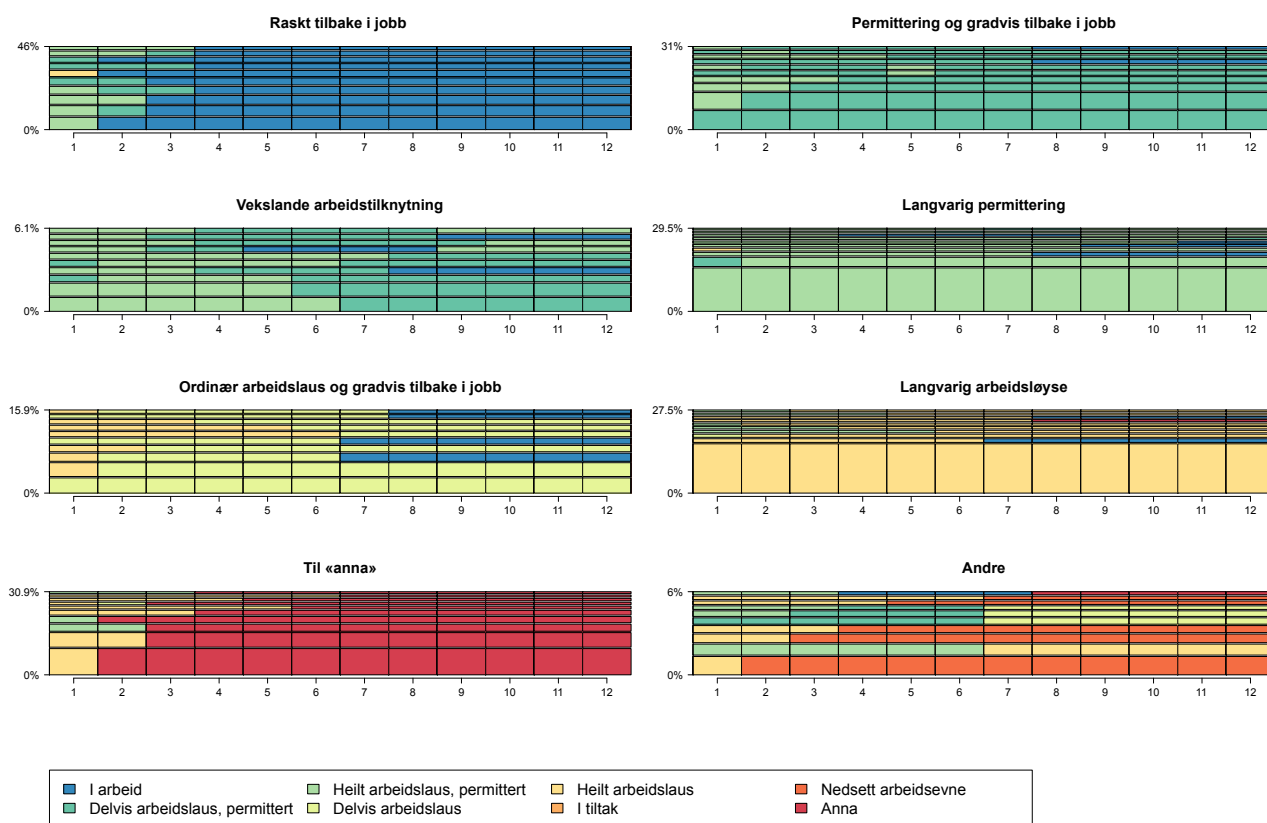
Den neste løpebana, «Langvarig permittering» (N = 17 117, 5 prosent av populasjonen), består i hovudsak av personar som vart heilt permitterte i fyrste del av koronakrisa, og som beheldt denne statusen gjennom det neste året. Vi ser likevel at nokre av dei heilt permitterte etter kvart kjem tilbake i arbeid, enten delvis eller heilt, slik at delen heilt permitterte går noko ned mot slutten av perioden. Vi ser også at ein del av dei heilt permitterte går over til å bli ordinære arbeidssøkjjarar eller går over til «anna». Det kan tyde på at ein del av dei som var langvarig permittert har mista jobben permanent. Personar som jobbar innan reiseliv og transport er også oftare i denne løpebana. Det same gjeld personar med grunnskule som høgaste påbegynte utdanning.

Løpebana «Ordinær arbeidsløyse og gradvis tilbake i jobb» (N=5 688, 2 prosent av populasjonen) inneheld

i hovudsak ordinære arbeidssøkjjarar, både heilt arbeidslause og delvis arbeidslause. Dei fleste i denne løpebana er enten registrert som delvis arbeidslause ved starten av koronakrisa, eller blir registrert som delvis arbeidslaus etter ein kort periode som heilt arbeidslaus, og beheldt denne statusen gjennom meste parten av året. Vi ser likevel at delen som er i arbeid aukar gradvis i løpet av det andre halvåret.

«Langvarig arbeidsløyse» (N = 14059, 4 prosent av populasjonen) består av personar som blir heilt arbeidslause utan å være permittert i starten av koronakrisa. Fleirtalet beheldt denne statusen gjennom heile tidsperioden, medan nokre har overgang til blant anna arbeid. Personar som er føydd i andre land enn Noreg følgjer i større grad løpebanene «langvarig arbeidsløyse» og «langvarig permittert» enn norskfødde, og desse løpebanane er særskild vanleg for personar som er føydd i afrikanske land. Dette skuldast

**Figur 5.** Dei 10 vanlegaste enkeltsekvensane for kvar løpebane måned for måned i 12 månader frå registrering som arbeidssøkjjar i mars/april. Del av kvar løpebane.



Kjelde: NAV



truleg skilnadar i yrkesbakgrunn blant dei som vart permittert eller mista jobben i den aktuelle perioden. Blant dei fødd i Afrika var det til dømes spesielt mange som vart permittert eller mista jobben som har yrkesbakgrunnane «bil- drosje- og varebilførar», og «reinholdarar i verksemder». Dette er yrker som var råka av tiltak gjennom mykje av analyseperioden.

Den nest største løpebana «Til anna» (N = 24 063, 6 prosent av populasjonen) er karakterisert ved at personane i denne løpebana raskt går over til statusen «anna» etter ein kort periode som enten heilt arbeidslaus eller heilt permittert. Dette kan være personar som vel å gå over i utdanning, som sluttar å registrerte seg hos NAV fordi dei ikkje har rett på dagpengar, eller som har andre måtar å forsørge seg på. Dei yngste og dei eldste arbeidssøkjarene er overrepresentert i denne løpebana. Dette skuldast truleg at yngre arbeidstakarar i mindre grad har rett på dagpengar, og at dei gjerne har lågare terskel for å gå over til utdanning, særleg om dei har delteke i høgare utdanning (Yin

mfl. 2019). Vi ser også at delen som går til «anna» aukar særleg mykje dei fyrste fem-seks månadene, før den stabiliserer seg. Skulestart for haustsemesteret i august-september er etter fem-seks månader i figur 4. Det at eldre arbeidssøkjare er overrepresentert kan tyde på at mange går over til pensjon. Det er derimot ikkje noko som tyder på at uttaket av alderspensjon generelt har auka som følgje av koronasituasjonen (Dahl mfl. 2021). Personar med ukjent utdanningsbakgrunn er også sterkt overrepresentert i denne løpebana.

«Andre» (N = 18742, 5 prosent av populasjonen) inneheld personar som ikkje passar inn i dei sju andre klyngene vi har identifisert<sup>3</sup>. Den kan dermed tolkast som ei «restklynge» med eit breitt spekter av ulike forløp som skil seg frå dei idealtypiske sekvensane som ligg til grunn for dei andre løpebanene. Dette inkluderer blant anna personar som får registrert nedsett arbeidsevne etter kort tid som arbeidslaus.

**Tabell 2.** Del av populasjonen som følgjer dei ulike løpebanene, etter kjenneteikn i startmånaden. Prosent.

Variabel og kjenneteikn	Raskt tilbake i jobb	Permittering og gradvis tilbake i jobb	Vekslande arbeidstil-knytting	Langvarig permittering	Ordinær arbeidslaus og gradvis tilbake i jobb	Langvarig arbeids-løyse	Til «anna»	Andre	Tal på personar
<b>Totalt</b>	69,5	4,5	4,8	4,6	1,5	3,8	6,4	5,0	373 847
<i>Aldersgruppe</i>									
-19	70,5	0,3	1,5	1,5	0,5	2,4	17,4	5,8	13 575
20-24	70,9	1,3	3,4	2,9	1,3	4,1	10,0	6,2	50 148
25-29	69,7	2,8	5,2	4,5	1,5	4,4	5,9	6,0	52 942
30-39	68,3	4,2	5,8	5,6	1,6	4,6	4,9	5,0	91 122
40-49	69,4	6,1	5,3	4,9	1,8	3,5	4,5	4,5	75 495
50-59	70,4	7,2	4,5	4,6	1,7	2,9	4,5	4,1	61 846
60-	67,0	6,2	3,8	5,2	1,4	2,7	9,8	3,8	26 437
<i>Fødeland</i>									
Afrika	48,3	2,8	7,7	10,3	3,3	10,4	7,3	9,9	8 653
Asia	54,6	4,2	8,4	8,6	2,5	6,3	7,6	7,8	27 954
Latin-Amerika	55,7	3,7	8,9	7,8	2,7	6,6	6,5	8,0	3 876
Noreg	73,8	4,6	3,6	3,3	1,3	2,9	6,3	4,1	271 896
Aust-Europa (EU)	59,7	3,7	7,3	8,1	2,1	5,7	6,4	7,0	30 421

<sup>3</sup> Definert som dei 5 prosent av populasjonen som har høgast minimumsavstand til ein av klyngene.

Variabel og kjenneteikn	Raskt tilbake i jobb	Permittering og gradvis tilbake i jobb	Vekslande arbeidstil-knytning	Langvarig permittering	Ordinær arbeidslaus og gradvis tilbake i jobb	Langvarig arbeids-løyse	Til «anna»	Andre	Tal på personar
Aust-Europa (øvrig)	60,0	4,3	7,2	8,2	2,0	6,0	5,5	6,8	8 166
Ukjent	61,9	2,3	6,2	5,3	2,3	6,2	4,4	11,4	2034
Vestlege land	63,1	5,2	7,6	6,3	1,6	4,1	6,4	5,7	20 847
<i>Fylke</i>									
Oslo	60,6	5,1	7,2	7,3	1,5	4,6	7,9	5,7	63 786
Rogaland	71,4	4,7	4,1	4,2	1,6	3,8	5,5	4,7	31 150
Møre og Romsdal	77,3	3,6	2,8	2,5	1,4	3,0	5,4	4,0	17 774
Nordland	76,0	3,2	3,5	2,3	1,5	3,3	5,5	4,6	13 607
Viken	67,4	5,1	5,0	5,5	1,5	4,0	6,5	4,9	87 899
Innlandet	75,4	3,6	3,1	2,6	1,6	3,1	5,9	4,6	23 384
Vestfold og Telemark	71,3	4,2	3,8	3,6	1,7	3,9	6,6	4,8	26 366
Agder	75,0	3,5	3,3	2,8	1,5	3,3	6,1	4,6	19 143
Vestland	69,7	4,7	5,2	4,3	1,5	3,5	6,3	4,9	42 955
Trøndelag	74,3	3,9	3,9	3,1	1,5	2,9	5,7	4,7	30 252
Troms og Finnmark	72,1	3,7	4,2	3,5	1,4	3,5	6,5	5,1	15 321
Øvrige områder	57,8	2,8	6,1	6,2	2,2	7,0	6,0	11,9	2 210
<i>Kjønn</i>									
Kvinne	69,3	4,4	5,0	4,1	2,0	3,6	6,6	5,1	170 887
Mann	69,7	4,5	4,5	5,0	1,1	3,9	6,3	4,9	202 937
<i>Status i fyrste månad</i>									
Permittert	74,5	5,4	5,9	5,5	0,4	0,9	3,5	3,9	286 901
Ordinært arbeids-laus	53,0	1,2	1,0	1,4	5,2	13,2	16,3	8,7	86 946
<i>Utdanningsbakgrunn</i>									
Grunnskule	63,2	4,0	5,9	6,4	1,8	5,3	7,1	6,4	37 418
Vidaregåande	71,0	4,0	4,8	4,4	1,3	3,4	6,0	4,9	204 795
Høgare utdanning, kort	70,0	5,5	4,7	4,4	1,6	3,4	6,0	4,5	93 292
Høgare utdanning, lang	68,8	5,2	3,6	4,0	1,9	4,8	7,2	4,5	31 122
Ukjent	55,9	2,5	2,7	3,4	3,7	6,0	17,6	8,2	7 220
<i>Yrkesbakgrunn</i>									
Butikk- og salsarbeid	78,0	3,1	2,9	3,1	1,1	2,6	5,3	3,9	66 815
Reiseliv og transport	55,7	5,5	12,5	9,2	1,2	3,7	5,1	7,1	57 965
Serviceyrke og annet arbeid	65,8	4,5	5,4	3,7	2,2	3,9	9,1	5,4	46 501
Kontorarbeid	67,8	5,4	6,0	6,1	1,3	4,2	4,0	5,0	30 428
Industriarbeid	75,7	3,5	3,2	4,4	1,0	3,5	4,1	4,7	29 489
Leiarar	70,6	11,2	4,1	4,5	0,8	2,1	3,8	2,9	27 000
Bygg og anlegg	77,1	1,9	1,7	4,1	0,7	4,0	5,7	4,7	26 902
Ingeniør- og ikt-fag	75,1	6,0	2,7	4,5	0,8	3,6	3,6	3,6	19 235

Variabel og kjenneteikn	Raskt tilbake i jobb	Permittering og gradvis tilbake i jobb	Vekslande arbeidstil-knytning	Langvarig permittering	Ordinær arbeidslaus og gradvis tilbake i jobb	Langvarig arbeids-løyse	Til «anna»	Andre	Tal på personar
Helse, pleie og omsorg	77,1	1,6	0,7	0,8	3,2	3,6	9,7	3,4	17 926
Ingen yrkesbak-grunn eller uoppgitt	53,1	2,7	2,9	3,8	2,0	7,7	19,1	8,8	16 954
Meklarar og konsulentar	78,0	5,4	2,1	3,7	0,9	3,4	3,5	3,0	14 180
Barne- og ungdomsarbeid	62,1	0,6	0,8	0,7	7,4	7,2	13,2	8,0	7 528
Undervisning	71,2	1,7	1,2	0,8	4,4	5,4	10,2	5,1	6 482
Akademiske yrker	70,5	6,2	2,6	3,6	1,7	5,3	5,9	4,2	4 946
Jordbruk, skogbruk og fiske	65,9	1,5	2,0	1,7	2,2	8,0	12,6	6,0	1 496
<i>Samla personinntekt 2019</i>									
0	26,2	0,3	0,7	0,8	1,4	18,8	34,6	17,2	5 368
<200k	63,6	1,3	2,5	3,1	1,8	5,8	14,5	7,5	67 294
200k – 400k	63,5	4,3	6,9	6,4	2,4	4,8	5,4	6,3	103 293
400k – 500k	71,2	5,4	6,6	5,5	1,3	2,7	3,2	4,1	69 163
500k – 600k	76,6	5,5	4,3	4,3	1,0	2,1	3,0	3,1	50 351
600k – 800k	79,4	6,1	3,0	3,3	0,7	1,6	3,4	2,4	48 945
800k – 1 000k	80,8	5,8	2,3	2,5	0,7	1,5	4,3	2,0	17 577
>1000k	77,5	6,8	2,6	2,5	0,6	1,7	6,2	2,0	11 856

Kjelde: NAV

## Dei fleste har bakgrunn frå reiseliv og transport eller butikk- og salsarbeid

Det er dei to største yrkesgruppene i vår populasjon som skil seg mest ut, i kvar sin retning. Den vanlegaste yrkesbakgrunnen blant dei som vart permitterte eller mista jobben i mars og april i 2020 er butikk- og salsarbeid. Blant personar med denne yrkesbakgrunnen hamnar 78 prosent i løpebana «raskt tilbake i jobb», og er dermed den yrkesgruppa, saman med meklarar og konsulentar, der størst del følgjer denne løpebana. Den nest vanlegaste yrkesbakgrunnen i vår populasjon er personar med bakgrunn innanfor reiseliv og transport. I denne yrkesgruppa er det 56 prosent som følgjer denne løpebana, og dei er dermed den yrkesgruppa der lågast del kjem raskt tilbake i jobb.

### Mange innan butikk- og salsarbeid raskt tilbake i jobb

Blant dei med yrkesbakgrunn frå butikk- og salsarbeid er det altså mange som følgjer løpebana «raskt

tilbake i jobb», men det er betydelege forskjellar inn-anfor i denne yrkesgruppa (sjå tabell 3 i vedlegg). I befolkninga generelt er det mange i denne yrkesgruppa som jobbar i daglegvarebransjen. Men sidan daglegvarebransjen i liten grad har vore råka av smittevernstiltak, og spesielt i den fyrste fasen av koronapandemien opplevde auka salstal grunna hamstring og fråvær av grensehandel, så er dei truleg underrepresentert i denne yrkesgruppa blant personar som vart permittert eller mista jobben i starten av koronapandemien.

I denne yrkesgruppa skil gatekjøkken- og kafémedarbeidarar seg ut. Blant dei med denne yrkesbakgrunnen så er det færre enn snittet som følgjer løpebana «raskt tilbake i jobb», medan det er fleire enn snittet som har vekslande tilknytning til arbeidslivet, og som er langvarig permitterte. Denne yrkesgruppa vart råka både direkte gjennom lokale og nasjonale nedstengingar, og indirekte, gjennom stenging av relaterte bransjar.

Til dømes er ein del gatekjøkken avhengig av utelivet for å kunne halde opent.

### **Mange innanfor reiseliv og transport hadde vekslande arbeidstilknytning**

Personar med bakgrunn frå reiseliv og transport var underrepresentert blant dei som var raskt tilbake i arbeid og hadde i større grad vekslande tilknytning til arbeidslivet, eller var langvarig permitterte.

Denne yrkesgruppa vart spesielt hardt råka av koronakrisa. Mange av tiltaka mot spreiding av koronaviruset har hatt direkte konsekvensar for reiselivsnæringa. Reiselivsnæringa har hatt betydeleg redusert etterspurnad grunna ein kraftig reduksjon i talet på utanlandske turistar, samstundes som myndighetene har råda nordmenn til å unngå unaudsynte fritidsreiser gjennom store deler av perioden vi ser på.

Innanfor reiseliv og transport er det spesielt mange restaurantarbeidarar som i liten grad har kome raskt tilbake i arbeid (sjå tabell 4 i vedlegg). Dei tre største undergruppene her er servitørar, kokkar og kjøkkennassistentar. Desse tre yrkesgruppene, i tillegg til mellom anna bartenderar og restaurantsjefar, er særleg overrepresentert i løpebana «vekslande tilknytning til arbeidslivet». Ei forklaring kan vera at restaurantbransjen har fått endra rammevilkår hyppig.

Blant sjåførane er det eit litt sprikande mønster. Lastebil- og trailersjåførar samt bussjåførar og trikkeførarar har klart seg ganske bra, medan det motsette er tilfelle for bil- drosje- og varebilførarar. Drosjenæringa har i særskilt grad hatt redusert etterspurnad i perioden vi ser på. Dette skuldast redusert mobilitet generelt, men også oppmodinga om heimekontor og nedstenging av utelivet i deler av landet gjennom mykje av perioden vi ser på.

### **Store skilnader innan serviceyrke og anna arbeid**

Personar med bakgrunn frå serviceyrke og anna arbeid utgjer den tredje største yrkesgruppa i utvalet vårt. Blant personar med denne bakgrunnen er det færre enn snittet som følgjer løpebana «raskt tilbake til arbeid», medan det er fleire enn snittet som følgjer løpebana «ordinær arbeidslaus og gradvis tilbake i

jobb» og «til anna». Det er store skilnader innanfor denne yrkesgruppa (sjå tabell 5 i vedlegg).

Reinhaldarar i verksemder og frisørar er dei to største undergruppene her. Desse to yrkesgruppene har hatt svært ulik tilknytning til arbeidslivet i perioden vi undersøker. Blant reinhaldarar var det berre 54 prosent som følgde løpebana «raskt tilbake til arbeid», medan denne delen er 85 prosent for frisørar. Reinhaldarar følgjer i større grad enn snittet løpebaner som «vekslande tilknytning til arbeidslivet», «ordinært arbeidslaus og gradvis tilbake i jobb», og «langvarig arbeidslaus».

Skilnaden mellom desse to gruppene skuldast at smittevernstiltaka råka desse to gruppene svært ulikt. Frisørsalongar vart heilt stengt 12. mars, men fekk opne opp att i slutten av april. Til tross for avstandskrav og truleg noko lågare etterspurnad som følgje av dei sosiale restriksjonane så ser vi at dei fleste frisørane tok opp att arbeidet etter kort tid. Reinhaldarar var særskild råka av tilrådinga om heimekontor. Denne tilrådinga har vore langvarig og utbreidd, og dette har ført til redusert behov for reinhald på mange arbeidsplassar. I denne yrkesgruppa er det mange med låg utdanning og mange med innvandrarakgrunn.

## **Diskusjon**

Vi veit både frå tidlegare analyser og NAV sin arbeidsmarknadsstatistikk at rekordmange blei arbeidslause i løpet av våren 2020, og at svært mange av desse kom raskt tilbake i arbeid. I vår analyse bekreftar vi dette, men viser samstundes at mange har hatt lange periodar med permittering og arbeidsløyse. Ved å nytta sekvensanalyse har vi også identifisert personar som har hatt vekslande grad av arbeidstilknytning gjennom det fyrste året av koronakrisa.

I forbindelse med innføringa av dei strenge og inngripande smittevernstiltaka blei reglane knytt til permitteringar letta på slik at bedriftene kunne gjennomføre permitteringane raskare og med lågare økonomisk kostnad. Kombinert med stor uvisse knytt til korleis situasjonen kom til å utvikle seg førte dette til ei eksplosjonsarta auke i talet på arbeidslause. Den største delen av denne auken kom i form av permitterin-

gar, men det var også ei stor auke i talet på ordinære arbeidslause.

Om ein mista jobben eller om ein vart permittert i starten av koronapandemien er av stor betydning for arbeidstilknytninga det påfølgjande året. Sjølv om det er klart flest som er raskt tilbake i jobb i begge gruppene, er det betydeleg større del av dei ordinære arbeidslause som har andre forløp enn dette i dei påfølgjande 12 månadene. Dette er konsistent med tidlegare funn (til dømes Furuberg (2021) og Gjerde mfl. (2020)).

Dei som vart ordinært arbeidslause i starten av pandemien er generelt sett overrepresentert i løpebanane «ordinær arbeidslaus og gradvis tilbake til arbeid», «langvarig arbeidsløyse» og «til anna», medan dei permitterte er underrepresentert i desse gruppene. Det er fleire grunnar til dette. For det fyrste så følgjer det til dels av sorteringa. Berre det at ein mister jobben i fyrste periode gjer det meir sannsynleg at ein blir plassert i desse løpebanane. Statusen i fyrste månad gir også ein indikasjon om korleis arbeidsgivar vurderer dei umiddelbare utsiktene i den aktuelle næringa, eller for det aktuelle føretaket. Det at arbeidsgivar valde å sei opp tilsette framfor å permittere dei kan i somme tilfelle også tyde på at ein del av dei har lett utskiftbar kompetanse, noko som tyder på at dei i snitt vil vere mindre attraktive arbeidstakarar, og dermed ha vanskelegare for å finne ny jobb.

Personar med yrkesbakgrunn frå reiseliv og transport og butikk- og salsarbeid utgjer dei to største yrkesgruppene i vårt datamateriale, og sjølv om begge yrkesgruppene hadde ei stor auke i arbeidsløysa i løpet av fyrste del av koronakrisa skil dei seg klart når det kjem til utviklinga gjennom året. Medan personar med bakgrunn frå butikk- og salsarbeid er sterkt overrepresentert i løpebana «raskt tilbake i jobb», finn vi ein relativt større del personar med bakgrunn frå reiseliv og transport med svakare arbeidstilknytning. Dette heng saman med langvarige og til dels kraftige smittevernsrestriksjonar, blant anna innreiserestriksjonar som har gjort turist- og reiseverksemd sterkt avgrensa, samt næringssamansetninga i dei hardast råka fylka som Oslo. Interessant nok er denne yrkesgruppa ikkje overrepresentert i klynga «langvarig

arbeidsløyse». Dette kan være eit uttrykk for ei forventning om at situasjonen i stor grad var midlertidig, og at det etter kvart som man fekk kontroll på smittespreiinga ville normalisere seg. Det er mykje som tyder på at det kan ta fleire år før situasjonen innan reiselivsbransjen er tilbake til ein situasjon lik den vi såg før koronakrisa, særleg når det gjeld flybransjen. Det er derfor nærliggande å tru at fleire innan denne yrkesgruppa vil gå over til ordinær arbeidsløyse eller må finne seg arbeid innan andre bransjar etter kvart som dei midlertidige ordningane knytt til permitteringer blir avslutta.

Personar med låg utdanning er vanlegvis spesielt utsett ved økonomiske krisetider. Noko av grunnen til dette er at dei generelt sett har mindre spesialisert kompetanse enn dei med høg utdanning. Det gjer mellom anna at dei oftare inngår i den operative delen av verksemda, heller enn kjernefunksjonane som ein må behalde så lenge det er drift. Det er relativt små skilnader når det kjem til utdanningsbakgrunn, men vi ser at dei med lågast utdanning har vorte hardast råka. Personar med ukjent utdanningsbakgrunn, eller med grunnskule som høgaste påbegynte utdanning, skil seg ut i negativ forstand og høyrer i større grad til løpebaner som er prega av vekslande eller svak tilknytning til arbeidslivet. Sjølv om forskjellane mellom ulike utdanningsbakgrunnar er større i enkelte fylke som har vore hardt råka av smittevernstiltak, er dei i stor grad gjeldande også i resten av landet. Det er derimot små forskjellar mellom dei som har påbegynt vidaregåande og høgare utdanning.

Den klart største gruppa i datamaterialet vårt er dei som har vidaregåande skule som høgste påbegynte utdanning. Også for befolkninga generelt er dette den vanlegaste utdanningsbakgrunnen, men dei er likevel klart overrepresentert blant dei som vart permitterte eller mista jobben i mars og april i 2020. Samstundes er dette også den vanlegaste utdanningsbakgrunnen til dei som kom raskt tilbake til arbeidslivet.

Grunnen til at denne utdanningsbakgrunnen er vanlegast blant dei som klarte seg best kan vere at dei er overrepresentert i yrker som etter første nedstenging fekk kome raskt tilbake til jobben, gjerne med bransjespesifikke retningslinjer.

I tråd med andre analyser finn vi også ein klar sosioøkonomisk gradient. Det er ein klar samanheng mellom samla personinntekt i 2019 og kva klynge ein har vorte plassert i. Dei med tidlegare inntekt på under 400 000 kroner plasserer seg i mykje mindre grad i klynga «Raskt tilbake i arbeid» samanlikna med dei med høgare inntekt. Delen i denne klynga stig gradvis i takt med stigande inntekt, med unntak av den øvste inntektskategorien (tabell 2). Dette heng truleg tett saman med yrkes- og utdanningsbakgrunnen til dei arbeidslause. På sikt kan dette være med på å auke dei økonomiske forskjellane. Vi ser også at delen i klynga «til anna» er monaleg høgare blant dei utan inntekt og dei med tidlegare inntekt under 200 000. Ei forklaring på dette kan vera at mange i desse gruppene truleg ikkje vil ha rett på dagpengar og difor har latt vere å sende inn meldekort.

Om lag eit og eit halvt år etter utbrotet av koronaviruset i Noreg veit vi enno ikkje så mykje om dei langsiktige effektane av pandemien. Koronakrisa skil seg frå tidlegare økonomiske kriser ved at smittevernstiltak har vore styrande for den økonomiske nedgangen, og ikkje mangel på etterspørsel etter varer og tenester. Det er derfor vanskeleg å vite nøyaktig korleis økonomien og arbeidsmarkanden utviklar seg når smittevernstiltaka forsvinn. Sjølv om arbeidsmarkanden har betra seg betydeleg i løpet av det siste halvåret er det framleis mange som er permitterte eller ordinære arbeidslause, og mange av desse har vore inaktive på arbeidsmarknaden over lang tid og kan få utfordringar med å komme seg tilbake på arbeidsmarknaden. Ved utgangen av august var to av tre arbeidssøklarar rekna som langtidssøklarar. Tidlegare forskning viser at langvarig arbeidsløysing har negativ effekt på jobbmoglegheitene, særleg for yrker som krev ingen eller lav formell utdanning (Eriksson og Rooth, 2014). Samstundes er etterspørselen etter arbeidskraft høg, og i nokre bransjar er mangel på arbeidskraft eit aukande problem. Det kan tyde på aukande mismatchproblem på arbeidsmarknaden, der dei arbeidslause har ein annan kompetanse enn det som er etterspurd. Pandemien kan også ha ført til nokre varige endringar, som auka bruk av heimekontor og mindre tenestereiser, noko som gjer at noko av arbeidskrafta må omstillast til andre jobbar enn dei hadde før. Det kan derfor vere viktig å fokusere på kompetanseheving og omskulering for dei arbeidslause som har vore lenge utanfor arbeidslivet framover.

## Referansar

Abbott, Andrew og Angela Tsay (2000) «Sequence analysis and optimal matching methods in sociology: Review and prospect». *Sociological methods & research* 29, nr. 1, 3–33.

Bratsberg, Bernt, Simen Markussen, Oddbjørn Raum, Knut Røed, og Annette Alstadsæter (2021) «Sysselsettingsutviklingen 2020». Lysarkserie publisert på Frischsenteret si heimeside.

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

Eriksson, Stefan og Dan-Olof Rooth (2014) «Do employers use unemployment as a sorting criterion when hiring? Evidence from a field experiment». *American economic review* 104 (3), 1014–39

Furuberg, Jorunn (2021) «Kven vart arbeidslause i den første bølga av koronakrisa og korleis har det gått med dei?». *Arbeid og velferd*, 2/2021.

Gjerde, Audun, Malin Charlotte Engel Jensen og Johannes Sørbø (2020) «Den store nedstengingen». *Arbeid og velferd*, 2/2020.

Kaufman, Leonard og Peter Rousseeuw (1990) «Finding groups in data: An introduction to cluster analysis». Wiley, New York.

Murtagh, Fionn og Pierre Legendre (2014) «Ward's hierarchical agglomerative clustering method: which algorithms implement Ward's criterion?». *Journal of classification*, 31, 3, 274 – 295.

Yin, Jun, Therese Dokken, Inger Cathrine Kann (2019) «Hvem går hvor og når. Fra arbeidsledighet til jobb, helserelevante ytelser og utdanning». *Søkelys på arbeidslivet*, Årgang 36, 4–2019, 214–230.

## Vedlegg

**Tabell V1.** Del av populasjonen som følgjer dei ulike løpebanene, etter kjenneteikn i startmånaden. Yrke innan butikk- og salsarbeid med meir enn 100 personar i populasjonen. Prosent.

Yrkesgruppe	Raskt tilbake i jobb	Permittering og gradvis tilbake i jobb	Vekslande arbeidstil-knytning	Langvarig permittering	Ordinær arbeidslaus og gradvis tilbake i jobb	Langvarig arbeids-løyse	Til «anna»	Andre	Tal på personar
Butikk- medarbeidarar	79,1	2,3	2,4	2,6	1,4	2,6	5,7	4,0	31 727
Seljarar (engros)	79,2	3,8	3,0	3,7	0,6	2,2	4,2	3,3	16 504
Varehandelssjefar	82,7	5,0	1,8	1,7	0,8	2,5	2,8	2,6	8 160
Gatekjøkken og kafémedarbeidarar mv.	65,8	2,7	6,9	6,0	1,0	2,8	8,5	6,2	6 404
Telefon- og nettseljarar	66,9	2,9	2,5	3,3	1,7	7,2	10,6	4,9	933
Butikkavdelings-sjefar	81,3	3,9	2,9	2,7	0,8	2,8	2,0	3,5	850
Andre sals-medarbeidarar	69,9	3,1	5,3	6,4	1,0	2,4	7,1	4,9	718
Service-medarbeidarar (bensinstasjon)	79,7	1,7	1,2	1,4	1,2	2,7	7,9	4,2	592
Innehavarar av kiosk/liten butikk	86,1	2,9	0,5	1,1	0,5	1,6	3,5	3,7	375
Demonstrasjons-seljarar	61,3	2,7	5,3	4,9	1,8	6,2	9,3	8,4	225
Billettsejlarar	59,1	1,5	5,3	7,6	6,1	6,1	8,3	6,1	132
Torghandlarar	74,5	2,0	6,9	4,9	1,0	3,9	5,9	1,0	102

Kjelde: NAV

**Tabell V2.** Del av populasjonen som følgjer dei ulike løpebanene, etter kjenneteikn i startmånaden. Yrke innan reiseliv og transport med meir enn 100 personar i populasjonen.

Yrkesgruppe	Raskt tilbake i jobb	Permittering og gradvis tilbake i jobb	Vekslande arbeids-tilknytning	Langvarig permittering	Ordinær arbeidslaus og gradvis tilbake i jobb	Langvarig arbeids-løyse	Til «anna»	Andre	Tal på personar
Servitørar	54,1	3,3	14,9	7,4	1,1	3,8	7,4	8,0	10 759
Kokker	52,4	4,8	16,8	9,8	1,0	3,8	3,5	8,0	10 338
Kjøkkenassistentar	46,9	3,8	14,3	13,6	2,1	5,7	4,8	8,9	5 972
Bil-, drosje- og varebilførarar	53,6	6,1	6,6	11,3	1,2	4,5	9,1	7,6	5 672
Bartenderar	57,8	2,0	14,5	6,6	0,7	3,1	7,6	7,7	4 235
Lastebil- og trailersjåførarar	76,5	3,2	2,5	4,6	1,1	4,3	3,3	4,5	3 521
Bussjåførarar og trikkeførarar	73,8	4,1	5,2	3,5	2,7	3,7	2,7	4,4	3 113
Restaurantsjefar	58,3	5,9	15,1	9,7	0,8	1,9	2,5	5,7	3 062
Reisebyråmedarbeidarar mv.	34,9	20,6	14,1	16,5	0,7	2,4	4,0	6,8	2 462
Sjefskokkar	67,2	5,5	12,2	6,7	0,6	1,4	1,3	5,1	1 760
Flyvertar, båtvertar mv.	35,0	7,7	19,4	23,0	0,9	1,8	3,8	8,5	1 664
Leiarar av logistikk og transport mv.	76,5	9,3	2,4	3,9	1,1	2,3	2,1	2,5	1 316
Flygarar	43,9	22,6	18,0	8,3	0,6	1,4	1,8	3,5	1 247
Reiseleiarar og guidar	38,5	3,9	8,7	9,6	2,9	11,1	14,3	11,0	665
Hotellsjefar	58,4	10,4	14,6	7,7	0,2	2,4	1,4	4,9	575
Dekks- og maskinmannskap (skip)	60,1	2,1	8,3	5,8	1,3	6,0	7,7	8,7	531
Dekksoffiserar og losar	63,5	3,1	8,8	4,5	2,4	4,8	4,5	8,4	419
Konduktørar	95,6	0,6	0,3	0,3	0,3	0,3	2,3	0,3	343
Lokomotiv- og t-baneførarar	98,9					0,5	0,5		182
Skipsmaskinistar	78,9	2,4	3,3	2,4	0,8	4,9	6,5	0,8	123

Kjelde: NAV



**Tabell V3.** Del av populasjonen som følgjer dei ulike løpebanene, etter kjenneteikn i startmånaden. Yrke innan serviceyrke og anna arbeid med meir enn 100 personar i populasjonen.

Yrkesgruppe	Raskt tilbake i jobb	Permittering og gradvis tilbake i jobb	Vekslande arbeids-tilknytning	Langvarig permittering	Ordinær arbeidslaus og gradvis tilbake i jobb	Langvarig arbeids-løyse	Til «anna»	Andre	Tal på personar
Reinholdarar i verksemdar	53,5	5,3	10,4	6,9	4,1	7,0	4,5	8,2	9 698
Frisørar	84,8	2,3	1,2	0,7	0,5	0,9	6,9	2,7	8 631
Kosmetologar mv.	59,0	4,3	3,6	1,7	1,9	1,8	23,0	4,8	2 357
Vektarar	57,5	8,5	10,5	7,7	1,6	3,6	4,2	6,3	2 195
Trenarar og idrettsdommarar	77,4	2,3	3,7	1,4	1,2	1,2	9,4	3,5	2 129
Sports- og aktivitetsinstruktørar	68,2	4,1	5,8	2,0	1,2	1,1	13,0	4,6	1 947
Vaktmeisterar	68,4	4,8	5,6	5,5	1,3	3,8	5,5	5,0	1 795
Andre yrker innan estetiske fag	53,4	6,3	11,9	5,8	2,0	4,9	8,5	7,1	1 475
Andre leiarar av produksjon og tenesteyting	75,2	7,3	3,9	3,3	1,0	2,7	2,6	3,8	1 434
Andre daglege leiarar i tenesteytande verksemdar	65,7	6,5	1,0	1,5	0,5	0,9	22,3	1,5	1 101
Bilvaskarar	69,9	3,3	2,7	5,3	1,0	4,9	5,4	7,5	1 014
Andre sikkerheitsarbeidarar	66,4	3,0	4,6	5,7	1,0	5,4	6,5	7,3	980
Fotografar og filmfotografar	49,9	8,7	3,7	1,5	2,7	4,7	22,8	5,9	929
Andre hjelpearbeidarar	62,8	2,0	4,4	5,1	1,9	6,5	10,5	6,8	906
Regissørar	62,6	5,2	3,7	3,8	1,8	5,8	10,8	6,3	899
Idrettsutøvarar	91,0	0,5	0,2	0,7	0,7	1,1	4,5	1,4	886
Dirigentar, komponistar, musikarar og songarar	40,8	6,0	3,8	4,4	5,6	7,9	26,6	5,0	846
Interiørdesignarar og dekoratørar	83,0	3,6	1,8	2,5	0,6	2,3	3,1	3,1	799
Reinholdsleiarar i verksemdar	69,0	8,1	9,1	4,2	0,8	2,6	2,2	4,1	780
Skodespelarar	53,6	1,4	1,4	1,0	5,8	6,6	21,4	8,7	485
Oversetjarar, tolkar mv.	18,0	3,0	1,5	1,1	27,3	8,0	32,3	8,7	461
Sports-, rekreasjons- og kultursenterleiarar	70,7	10,3	6,3	1,8	0,9	1,3	5,4	3,4	447
Bingovertar, bookmakarar mv.	75,4	2,0	9,2	1,6	0,4	3,1	2,7	5,6	447
Hushaldarar	53,3	6,2	16,0	6,9	2,6	2,6	4,5	7,9	420

Yrkesgruppe	Raskt tilbake i jobb	Permittering og gradvis tilbake i jobb	Vekslande arbeidstilknytning	Langvarig permittering	Ordinær arbeidslaus og gradvis tilbake i jobb	Langvarig arbeidsløyse	Til «anna»	Andre	Tal på personar
Altmoglemann	54,4	2,6	5,2	4,9	2,3	3,7	19,5	7,4	349
Andre personlege tenesteytarar	72,6	6,2	2,6	4,1	0,6	3,2	5,3	5,3	340
Produkt- og klesdesignarar	69,6	6,3	3,6	5,4	1,8	1,5	7,2	4,8	335
Religiøse yrker	82,6	2,5	1,2	1,7	1,7	2,5	5,8	2,1	242
Forfattarar mv.	68,0	4,3	2,6	2,2	1,3	3,5	13,0	5,2	231
Renovasjonsarbeidarar	74,3	0,9	0,9	2,3	2,8	9,8	3,7	5,1	214
Reinhaldarar i private heimar	56,8	2,7	2,7	4,9	4,9	7,6	16,2	4,3	185
Brannkonstablar	72,4	4,0	1,1	1,7	5,2	7,5	4,0	4,0	174
Koreografar og dansarar	61,6	2,3	2,3		3,5	4,7	18,6	7,0	172
Skulptørar, kunstmålarar og andre biletkunstnarar	35,1	5,4	1,8	4,2	4,2	8,9	34,5	6,0	168
Andre utøvande kunstneriske yrker	22,7	7,8	9,9	8,5	2,1	8,5	36,2	4,3	141
Bod mv.	40,6	0,8	5,3	6,0	6,0	15,0	17,3	9,0	133
Dyrepassarar og -trenarar mv.	55,6	10,3	6,8	5,1		4,3	8,5	9,4	117
Reklamedistributørar mv.	60,0	3,5	3,5	1,7	1,7	7,0	10,4	12,2	115

Kjelde: NAV

**Tabell V4: Samla personinntekt i 2019, fordelt på dei ulike løpebanane. Kroner.**

Løpebane	Snitt	Median
Raskt tilbake i jobb	459 800	440 900
Permittering og gradvis tilbake i jobb	525 800	478 500
Vekslande arbeidstilknytning	420 500	400 300
Langvarig permittering	416 200	396 400
Ordinær arbeidslaus og gradvis tilbake i jobb	351 600	324 400
Langvarig arbeidsløyse	313 300	283 300
Til anna	298 600	213 000
Andre	324 800	306 500

Kjelde: NAV

# HVEM TOK UTDANNING I KOMBINASJON MED DAGPENGER UNDER KORONAPANDEMIEN?

Av Mia Wallgren Danielsen og Johannes Sørbrø

## Sammendrag

*I forbindelse med den rekordhøye ledigheten i første fase av koronapandemien, ble det midlertidig gitt utvidet mulighet til å kombinere dagpenger med utdanning våren 2020. Siden ble denne muligheten forlenget flere ganger, senest fram til oktober 2021. Etter dette har et nytt permanent regelverk blitt innført, som også er mer liberalt enn det gamle regelverket, men noe strengere enn det midlertidige regelverket under koronapandemien var.*

*I denne artikkelen ser vi nærmere på om liberaliseringen førte til at flere tok utdanning mens de mottok dagpenger. Vi finner at antallet helt eller delvis ledige dagpengemottakere som også er registrert i en formell utdanning økte fra 1 200 personer i september 2019 til 7 000 personer i september 2020. Det betyr at andelen av dagpengemottakerne som er i utdanning økte fra 3 prosent i 2019 til 6 prosent i 2020. Vi ser også en økning i antallet arbeidssøkere uten dagpenger som er registrert i utdanning i samme periode, men økningen er betydelig mindre enn for dagpengemottakere. Det tyder på at endringene i regelverket har hatt en effekt.*

*Det er særlig de med høyere utdanning fra før som benytter muligheten til å ta mer høyere utdanning. Samtidig ser vi også at det er en klar økning i antallet som tar utdanning på videregående og fagskolenivå, fra 500 i 2019 til 1 900 i 2020. Det er de som ikke har fullført videregående fra før som i gjennomsnitt kan ventes å ha størst nytte av å ta mer utdanning.*

*I det nye permanente regelverket som trådte i kraft fra 1. oktober 2021 er det noen innstramminger sett i forhold til det midlertidige regelverket. Blant annet må man være helt ledig og 25 år eller over. Vi beregner at 60 prosent av de som tok utdanning høsten 2020 dermed ikke vil ha mulighet til dette med det nye regelverket. Særlig er mange av de som tok yrkesfaglig utdanning på videregående nivå under 25 år. At disse mister muligheten med det permanente regelverket er paradoksalt, når man samtidig er særlig opptatt av å få flere i nettopp denne gruppen til å fullføre utdanning og fagbrev. Mange av disse har grunnskole som høyeste fullførte utdannelse.*

## Innledning

Koronapandemien preget arbeidsmarkedet og norsk økonomi i svært stor grad i 2020 og 2021. Da regjeringen måtte innføre strenge smitteverntiltak 12. mars 2020 steg antallet arbeidssøkere registrert hos NAV fra 106 000 til 433 000 i løpet av fire uker. Furuberg (2021) viser at totalt 468 000 nye arbeidssøkere registrerte seg hos NAV i løpet av første halvår 2020. En voldsom økning sammenlignet med 2019, da 86 000 nye arbeidssøkere registrerte seg i løpet av tilsvarende periode. Bratsberg mfl. (2021) finner at pandemien særlig rammet lavt utdannede, unge, noen innvandrergupper og personer i lavinntektsjobber. Det henger i stor grad sammen med hvilke næringer og type jobber som ble hardest rammet av smitteverntiltakene.

Det har også skjedd flere regelverksendringer i denne perioden, blant annet når det gjelder permitteringsregler, dagpengeregelverk med mer (se Dahl mfl. (2021) for mer informasjon). Når det gjelder dagpenger er blant annet mulighetene til å ta utdanning et av områdene hvor det har skjedd store endringer under pandemien (se faktaboks). Tidligere var det, som hovedregel, ikke mulig å ta utdanning mens man mottok dagpenger. Den 20. april 2020 åpnet man midlertidig for at man kunne kombinere dagpenger og utdanning dersom man ikke fikk støtte fra Lånekassen.<sup>1</sup> Dahl mfl. (2021) finner at rundt 7 000 flere dagpengemottakere oppga på meldekortet til NAV at de var utdanning/opplæring i 2020 enn tidligere år.

En utvidet mulighet til å kombinere dagpenger og utdanning har vært diskutert i flere år. Stortinget ba 15. desember 2017 regjeringen om å utrede mulighetene for å i større grad åpne opp for å ta utdanning mens man mottar dagpenger (anmodningsvedtak nr. 319). Flere utvalg har også foreslått å gjøre det enklere å kombinere dagpenger og utdanning, som Livsoppholdsutvalget (NOU 2018: 13), Etter- og videreutdanningsutvalget (NOU 2019: 12) og Sysselsettingsutvalget (NOU 2019: 7 og NOU 2021: 2). Samtidig har utvalgene vært opptatt av at regelverket må utformes på en måte som ikke gjør dagpenger til en alternativ

studiefinansiering, og at det kan bli et problem at utdanning i dagpengeperioden kan forsinke overgangen til arbeid. Dersom dagpenger brukes til å finansiere utdanning kan det redusere det effektive arbeidstilbudet på kort sikt, fordi personer som tar utdanning i gjennomsnitt ikke vil søke like aktivt etter nye jobber som andre arbeidsledige og dermed blir arbeidsledig over en lengre periode (innlåsingseffekt) (NOU 2019:7). Om det blir enklere å ta utdanning med dagpenger kan dette gi insentiver til å jobbe noe før man tar mer utdanning, slik at man kan ta utdanning med dagpenger. Dette vil i så fall være en uheldig effekt, og vil framstå urimelig overfor personer som finansierer sin utdanning på ordinært vis gjennom Lånekassen. Dersom regelverket er for liberalt, er det også en risiko for at det er de som trenger utdanning minst som i størst grad benytter seg av muligheten. Det kan være at det først og fremst er personer som har høyere utdanning fra før som velger å benytte denne muligheten, mens de som kanskje trengte det mest i minst grad benytter muligheten. Selv om også personer som har høy utdanning fra før kan ha god nytte av mer utdanning, er dette en gruppe som i stor grad klarer seg svært godt på arbeidsmarkedet. Personer som ikke har fullført videregående opplæring vil derimot ofte kunne ha god nytte av å fullføre, men kan ha lavere motivasjon for å ta mer utdanning. De kan ha lav motivasjon for å fullføre utdanning fordi de har hatt dårlige skoleopplevelser, lav mestringsfølelse og andre problemer (f.eks. helseproblemer) (Nicolaisen og Kann, 2019).

Regelverket som gjelder fra 1. oktober 2021 inneholder noen begrensninger. For å kunne ta utdanning mens man mottar dagpenger, må man være 25 år eller eldre for å ta videregående opplæring og 30 år eller eldre for å ta høyere utdanning. I tillegg må man ha vært arbeidssøker i minst tre måneder, og man kan ikke ta mer enn 15 studiepoeng i halvåret (halv studieprogresjon) når man tar høyere utdanning. Det midlertidige regelverket under koronapandemien var altså mer liberalt enn det permanente regelverket.

I den første delen av analysen ønsker vi å undersøke om flere enn før kombinerte dagpenger og utdanning etter at den midlertidige endringen trådte i kraft i april 2020. Hvor mange kombinerte dagpenger og utdan-

<sup>1</sup> Den midlertidige ordningen ble forlenget fram til 1. oktober 2021, mens man jobbet med å få på plass en varig endring i regelverket.

## Regelverk for dagpenger og utdanning før og under koronapandemien

### Hovedregler (før koronapandemien)

Hovedregelen var at man ikke hadde rett på dagpenger mens man tok utdanning eller opplæring. Likevel, var det noen unntak. Man kunne søke om å få dagpenger mens man tok utdanning dersom ett av punktene under gjaldt:

- Tok kurs eller tiltak i samarbeid med NAV.
- Kombinerte fulltidsarbeid med utdanning eller opplæring i minst 6 måneder før man ble helt arbeidsledig eller helt eller delvis permittert. (Kunne da få dagpenger under utdanning i opptil 6 måneder).
- Deltok på utdanning eller opplæring utenfor vanlig arbeidstid med maksimalt 50 prosent studieprogresjon sammenliknet med tilsvarende utdanning på heltid, og haddemaksimalt 10 dager med undervisning på dagtid per semester.
- Tok kurs som totalt varte opptil 3 måneder.
- Deltok på godkjent norskopplæring for voksne innvandrere på fulltid i inntil ett år, med mulighet for utvidelse.
- Deltok på introduksjonsprogram for nyankomne innvandrere.

### Midlertidig ordning under koronapandemien

Som en midlertidig ordning under koronapandemien hadde man rett til dagpenger i kombinasjon med utdanning eller opplæring dersom man ikke mottok støtte til livsoppholdet fra Lånekassen. Man trengte ikke å søke om å få godkjent utdanningen fra NAV. Ordningen gjaldt for alle arbeidsledige og permitterte som fylte vilkårene for dagpenger. Man kunne kombinere alle slags kurs og opplæring med dagpenger. Det var fortsatt et krav om å være aktiv jobbsøker og være tilgjengelig for arbeid dersom man skulle få en ny jobb. Det betyr at man fortsatt skulle søke jobber og måtte takke ja om man fikk tilbud om jobb. Dersom man ønsket å fullføre utdanningen man hadde begynt på var det noe som måtte avtales med arbeidsgiver i den nye jobben.

Ordningen trådte i kraft 20. april 2020. Den har siden blitt forlenget flere ganger, sist fram til oktober 2021, før et nytt og permanent regelverk deretter trådte i kraft.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Kilde: <https://www.nav.no/arbeid/no/student/> Første fasen av ordningen <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/enklare-a-kombinere-dagpenger-med-opplaring/id2698765/> Første forlengelsen i mai: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/forlenger-rett-til-a-kombinere-dagpenger-med-utdanning/id2704154/> Forslag til forlengelse til juli 2021, i september 2020 <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/utvidet-mulighet-for-a-kombinere-dagpenger-og-opplaring-forlenges/id2765408/>

ning høsten 2020 sammenliknet med høsten 2019? Hva kjennetegner de som kombinerte utdanning og dagpenger? Dersom det var flere som tok utdanning i 2020, var det noen endringer i hvem som tok utdanning? Til slutt vil vi også undersøke forskjellen på nytt permanent regelverk og det midlertidige koronaregelverket. Er det mange som tok utdanning under det midlertidige regelverk som ikke vil ha den muligheten med det nye regelverket, for eksempel fordi de er for unge eller er delvis ledig/permittert?

## Data

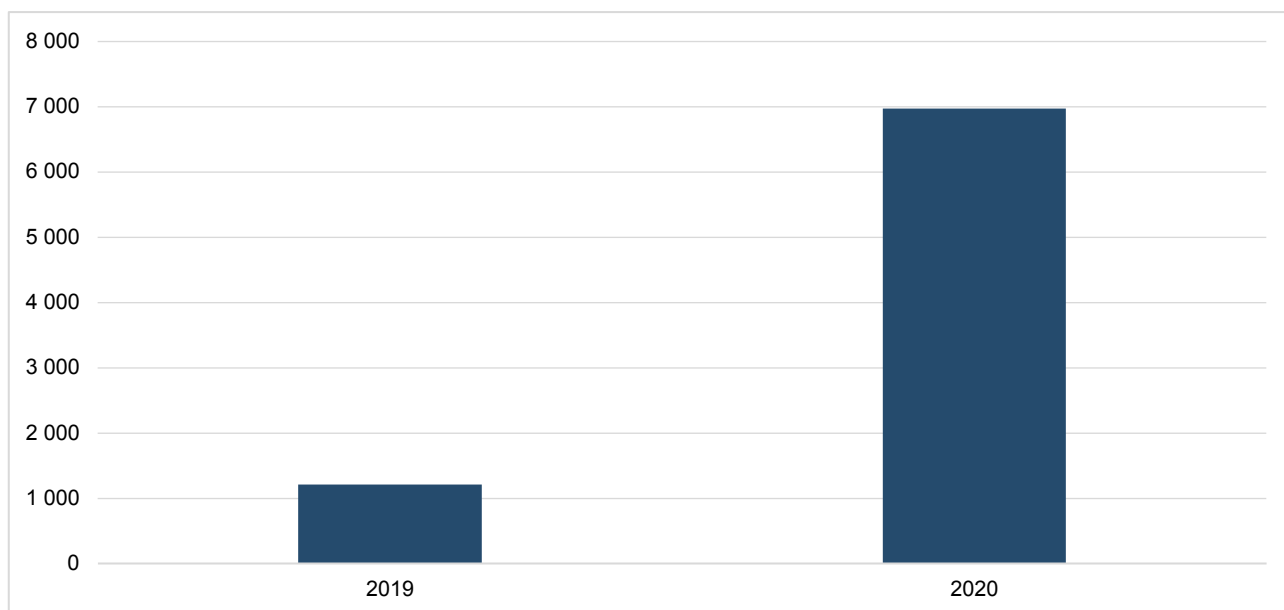
I denne artikkelen sammenlikner vi de som var helt og delvis ledige, og som ikke deltok i et arbeidsmarkedstiltak, i september 2020 med de som hadde samme status september 2019. Vi bruker deskriptiv statistikk til å undersøke problemstillingene våre. Vi har valgt å undersøke arbeidssøkere ved utgangen av september ettersom utdanningsdataene fra SSB er fra 1. oktober. Dette er også etter studie-/skolestart for de fleste utdanningsinstitusjoner i Norge, og vil derfor være et godt tidspunkt å undersøke hvem som deltok i formell utdanning. Vi har hentet ut data fra NAVs arbeidssøkerregister og fått koblet på utdanningsdata fra SSB.<sup>2</sup> Utdanningsdataene fra SSB viser pågående utdanning i oktober 2019 og oktober 2020, og hva slags utdanning personene har fra før. Personer som er registrert som arbeidssøkere med dagpenger hos NAV og samtidig er registrert i SSBs utdanningsregistre er de vi definerer som arbeidssøker som tar utdanning mens de mottar dagpenger. I denne artikkelen har vi ikke tatt for oss arbeidssøkere som har deltatt i ikke-formell utdanning, f.eks. diverse kurs, i arbeidsledighetsperioden.

## Flere tar utdanning

I noen tilfeller var det også før koronapandemien mulig å ta utdanning mens man mottok dagpenger, men kun under gitte unntak (se faktaboks). I september 2019 var det om lag 1 200 personer som var registrert i utdanning mens de mottok dagpenger, noe som utgjorde 3 prosent av dagpengemottakerne (figur 1).

<sup>2</sup> Utdanningsdataene er mottatt som krysstabeller fra SSB.

**Figur 1: Antall som deltok i utdanning i kombinasjon med dagpenger i 2019 og 2020**



Kilde: NAV og SSB

Etter liberaliseringen i 2020 skjedde det en kraftig økning. I september 2020 var det om lag 7 000 personer som var registrert i en utdanning samtidig som de mottok dagpenger, en økning på 5 800 personer (474 prosent). Samtidig økte også antallet dagpengemottakere kraftig. Ser vi på andelen av dagpengemottakerne som var registrert i utdanning doblet likevel denne seg fra 2019, slik at 6 prosent av dagpengemottakerne var registrert i utdanning i 2020.

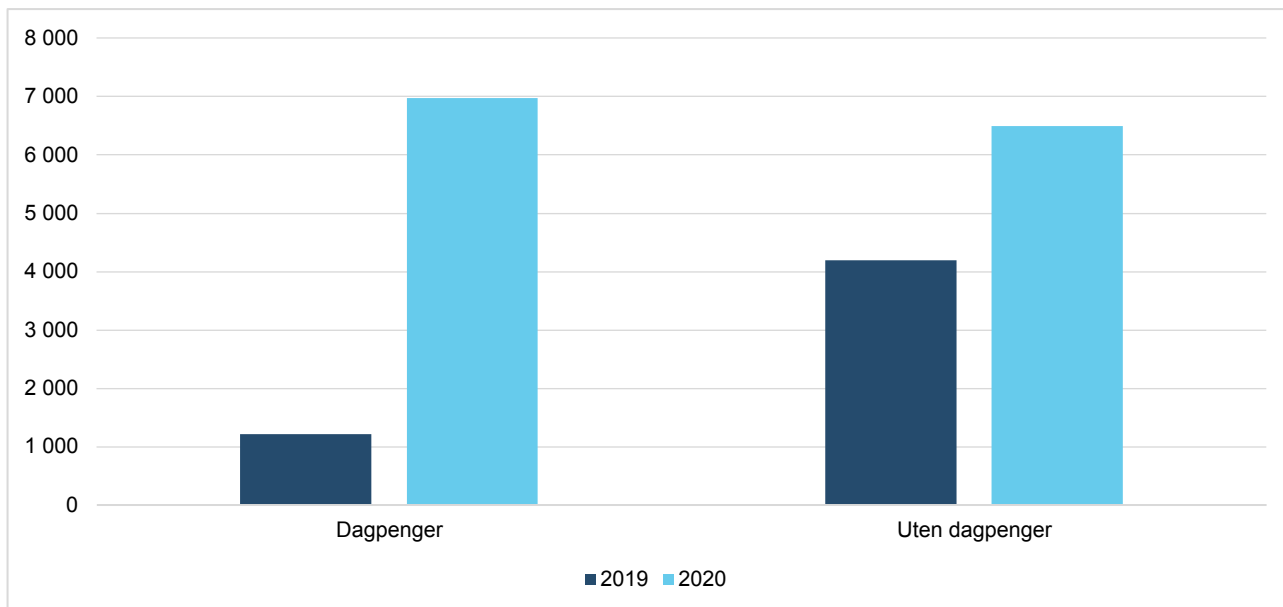
Det kan være flere grunner til at vi observerer en økning i antall dagpengemottakere som også er registrert i utdanning. Endringene i regelverket gjorde det langt enklere å ta utdanning med dagpenger, men vi kan ikke utelukke at økningen også er påvirket av andre endringer i dagpengereguleringen under koronapandemien. Økningen fra 2019 til 2020 henger også sammen med et mer krevende arbeidsmarked hvor mange måtte regne med at det ville ta lengre tid å komme i jobb, noe som gjør utdanning mer attraktivt. Tall fra Samordna opptak viser en markant økning i antallet som begynte i høyere utdanning fra 2019 til 2020, noe man ofte ser når arbeidsmarkedet er svakt.

Andre endringer som kan ha påvirket, er blant annet at flere fikk rett på dagpenger under pandemien ettersom

inntektskravet for dagpenger ble redusert fra 1,5 G til 0,75 G (1 G tilsvarte 101 351 kr i 2020)<sup>3</sup>. Dersom gruppen som har inntektsgrunnlag mellom 0,75 og 1,5 G i større grad tar utdanning enn andre, vil det også kunne dra opp andelen som kombinerer dagpenger og utdanning noe. De utgjorde imidlertid bare om lag 5 prosent av dagpengemottakerne i september 2020. Dermed må nesten hele denne gruppen ta utdanning om de skal kunne forklare økningen vi observerer fra 2019 til 2020. I tillegg vil også denne gruppen være påvirket av at man gikk fra ganske strenge unntak for å kunne kombinere dagpenger og utdanning, til at man kunne gjøre det fritt så lenge man ikke fikk støtte fra Lånekassen. Dersom det skal være endringen i inntektskravet, fra 1,5 til 0,75 G, som forklarer at flere tok utdanning med dagpenger, og ikke fjerningen av unntaksbestemmelsene, må denne gruppen også ta utdanning som ville blitt godkjent med gammelt regelverk. Altså utdanning på kveldstid med lavere progresjon eller lignende. Det virker lite sannsynlig.

<sup>3</sup> <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kontakt-nav/utbetalinger/grunnbeløpet-i-folketrygden>

**Figur 2: Antall arbeidssøkere som deltok i utdanning etter om de mottok dagpenger eller ikke**



Kilde: NAV og SSB

Vi har ikke mulighet til å skille ut hvor stor andel de med inntekt grunnlag mellom 0,75 og 1,5 G utgjør av de som tok utdanning i kombinasjon med dagpenger i 2020. Studenter som jobber ved siden av studiet for å spe på studielånet kan være i inntektsgruppen som fikk dagpengerrett i 2020, men vil ikke ha rett på dagpenger mens de er i utdanning ettersom de mottar støtte fra Lånekassen. Støtten fra Lånekassen er på om lag 1,2 G i året, og alle med inntekt grunnlag som er lavere enn 1,5 G vil dermed få mindre utbetalt i dagpenger enn man får i støtte fra Lånekassen.

At liberaliseringen av regelverket er hovedgrunnen til den observerte økningen i antall personer som tar utdanning mens de mottar dagpenger, blir støttet når vi sammenlikner tallene med arbeidssøkere som ikke mottar dagpenger og som er registrert i utdanning (figur 2). Denne gruppen økte fra om lag 4 200 personer i 2019 til 6 500 i 2020, noe som tilsvarer en oppgang fra 9 til 10 prosent av arbeidssøkerne uten dagpenger. Det er altså vanligere at arbeidssøkere uten dagpenger tar utdanning, noe denne gruppen også står fritt til å gjøre. Selv om det er en økning i antallet arbeidssøkere uten dagpenger i utdanning, er den relative økningen mellom 2019 og 2020 ikke på langt nær så stor som økningen vi observerer blant dagpenge-

mottakerne, noe som taler for at liberaliseringen av regelverket har hatt stor betydning.

### Tre av fire tar høyere utdanning

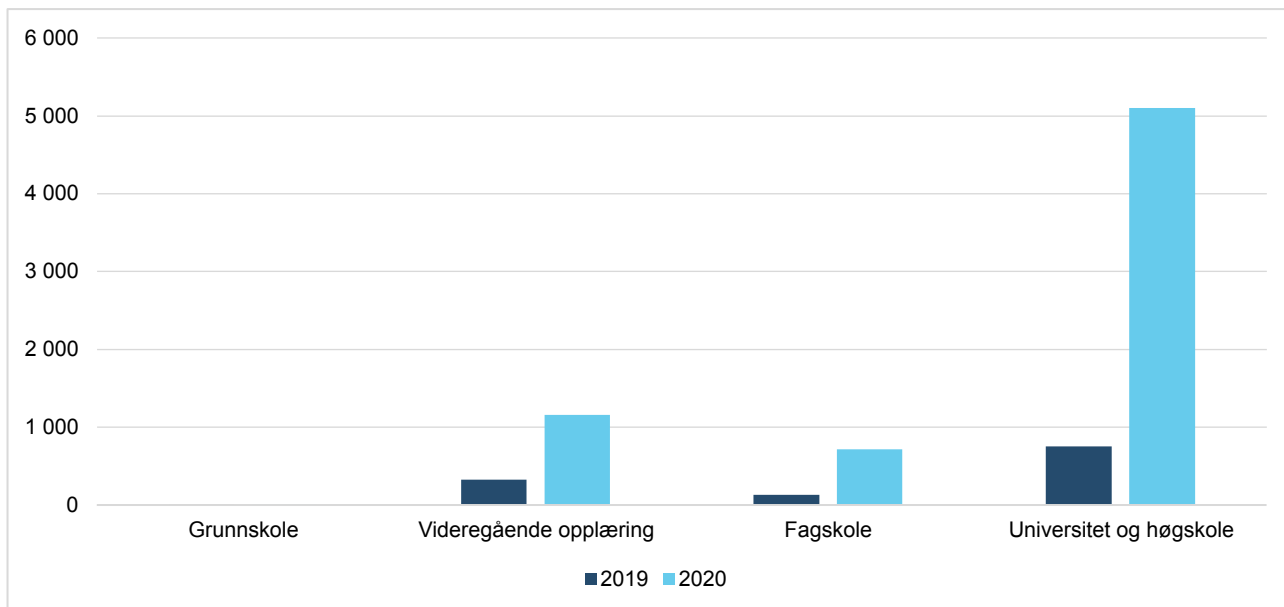
Om lag 5 100, eller tre av fire som tok utdanning med dagpenger i september 2020, var registrert i en utdanning på universitet eller høyskole (figur 3A). Flertallet av disse, 3 400 personer, hadde også fullført utdanning fra universitet eller høyskole fra før (ikke vist). Dermed var det særlig personer med høyere utdanning fra før som benyttet muligheten til å ta mer utdanning.

### Større andel tar yrkesfag på videregående

Samtidig har det også vært en økning i antallet som var registrert i utdanning på videregående nivå, fra 300 personer i 2019 til 1 200 i 2020 (figur 3A). Blant de som tok videregående opplæring har økningen vært størst for yrkesfaglig opplæring (ikke vist). I 2019 tok 42 prosent yrkesfag, mens det gjaldt 60 prosent i 2020.

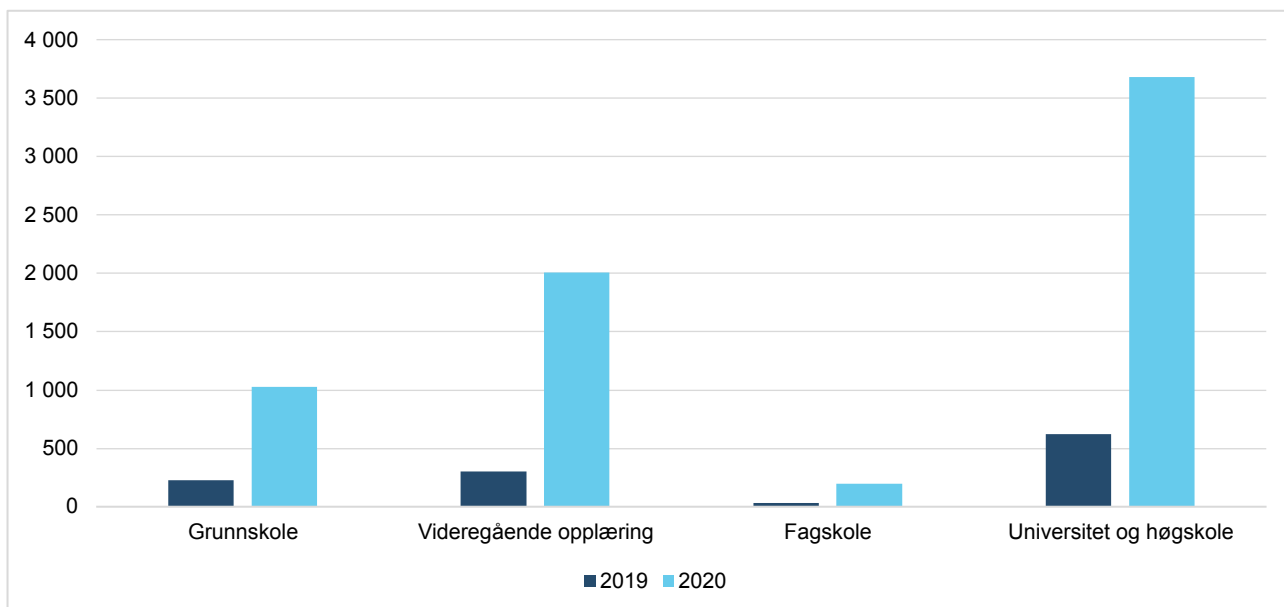
Før koronapandemien var det bare drøyt 100 personer som tok fagskole i kombinasjon med dagpenger (figur 3A). Dette tallet økte til 700 i 2020. Selv om det var en tallmessig økning, var andelen som tok fagskole av

**Figur 3A:** Antall som tok utdanning med dagpenger etter nivå på utdanningen de tok



Kilde: NAV og SSB

**Figur 3B:** Antall som tok utdanning med dagpenger etter høyeste fullførte utdanning fra før



Kilde: NAV og SSB



de som tok utdanning med dagpenger lik både før og under pandemien (10 prosent).

### De med grunnskole tar videregående utdanning

Av de 7 000 som tok utdanning med dagpenger i 2020, hadde rundt 1 000 personer grunnskole som høyeste fullførte utdanning (figur 3B). I 2019 gjaldt dette 200 av 1 200 dagpengemottakerne som tok utdanning. Størsteparten av disse tok videregående utdanning (figur 4), 74 prosent i 2019 og 65 prosent i 2020. Syv av ti av de med kun grunnskole som tok videregående utdanning, tok yrkesfag i 2020.

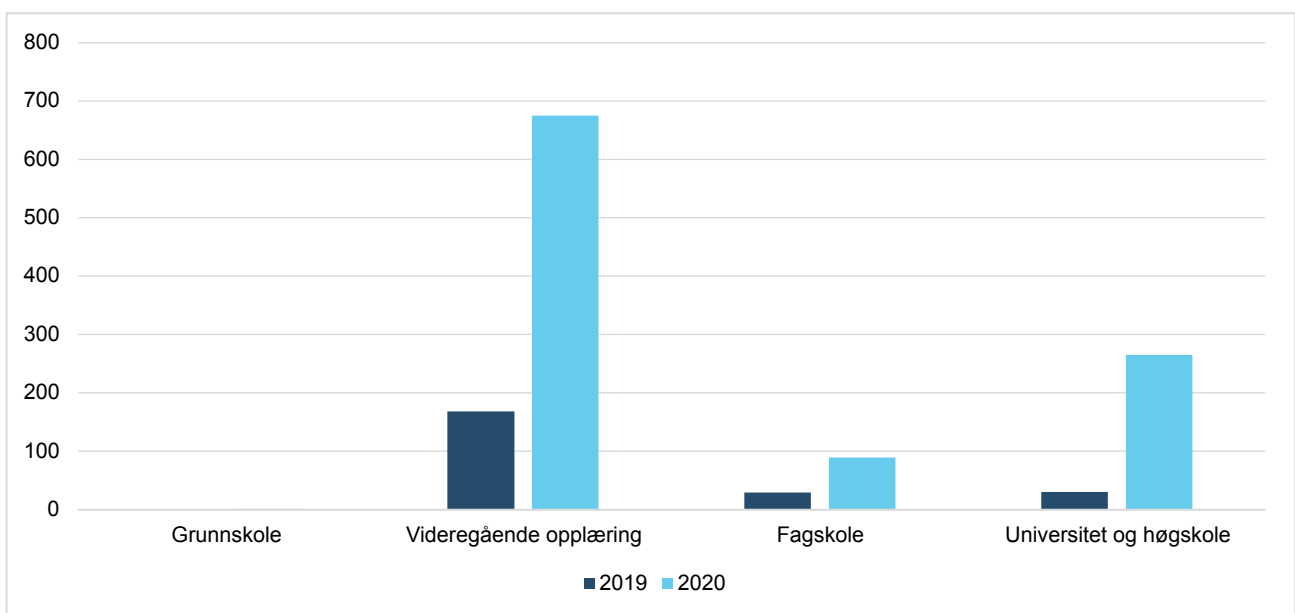
Det har lenge vært et ønske å få flere arbeidsledige som mangler fullført videregående til å fullføre, særlig på yrkesfag. Derfor har NAV de de siste årene kunnet gi yrkesfaglig opplæring på videregående eller fagskolenivå som et opplæringstiltak til arbeidssøkere. Dette er imidlertid foreløpig lite brukt (Sohlman og Kann, 2021). I september 2020 var det om lag 600 arbeidssøkere som deltok i yrkesfaglig opplæring som

et arbeidsmarkedstiltak, mot 200 ett år tidligere.<sup>4</sup> Utvidet mulighet til å ta utdanning med dagpenger kan dermed se ut til å være et mer effektivt virkemiddel for å få flere arbeidssøkere til å fullføre yrkesfaglig utdanning. Det kan ses i sammenheng med at det er lite byråkratisk sammenlignet med å få utdanning som arbeidsmarkedstiltak. I sistnevnte tilfelle må NAV-kontor og veileder involveres, og det må ses opp mot andre som har behov for tiltak ettersom arbeidsmarkedstiltak er et begrenset gode.

### Nytt permanent regelverk fra oktober 2021

Det nye permanente regelverket for dagpenger og utdanning som ble innført 1. oktober 2021, er mer liberalt enn regelverket som gjaldt før april 2020, men strengere enn det midlertidige regelverket som ble innført i 2020 (se egen faktaboks). Vi ønsker derfor å se nærmere på om mange av de som kombinerte utdanning og dagpenger i 2020 vil ha denne muligheten under det nye regelverket. Vi vil undersøke konse-

**Figur 4:** Antall som tok utdanning med dagpenger blant de som har grunnskole som høyeste fullførte utdanning, etter hva slags utdanning de tok. Høsten 2019 og høsten 2020



Kilde: NAV og SSB

<sup>4</sup> <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/arbeidssokere-og-stillinger-statistikk/relatert-informasjon/arkiv-tiltaksdeltakere.2019>

kvensene av to av vilkårene i det nye regelverket: aldersbegrensningen og utelukkelsen av delvis ledige. Vi undersøker hvordan disse begrensningene ville påvirket antallet som tok utdanning i kombinasjon med dagpenger i september 2020.

#### **40 prosent av de som tok utdanning med dagpenger var delvis ledige**

Det nye permanente regelverket begrenser målgruppen til helt ledige og helt permitterte (fra enhver stillingsprosent, ikke bare fulltidsarbeid). Dette er strengere enn både det midlertidige regelverket under koronapandemien og det ordinære regelverket fra før pandemien. Før koronapandemien var det bare muligheten til å fortsette påbegynt utdanning som var begrenset til helt ledige, mens de andre mulighetene til å ta utdanning med dagpenger gjaldt både helt og delvis ledige. Under pandemien var det ikke noe skille mellom helt og delvis ledige på dette området.

Begrensningen i det nye permanente regelverket gjøres for å redusere risikoen for strategisk tilpasning til dagpengeregulverket, som blant annet Etter- og videreutdanningsutvalget har antatt er vesentlig større dersom tilbudet om utdanning også åpnes for delvis ledige.<sup>5</sup> Arbeids- og sosialdepartementet argumenterer for at slik tilpasning kan skje ved at arbeidsgiver og arbeidstaker blir enig om en reduksjon i arbeidstiden for en periode for å oppnå gratis kompetanseheving som virksomheten har bruk for. For å unngå at det blir gitt tilgang på kompetansetiltak som virksomheten selv er ansvarlig for å finansiere, mener de derfor at målgruppen for å ta opplæring med dagpenger må utformes med sikte på å forhindre en slik kostnadsovervelting.

2 800 av de som tok utdanning med dagpenger i september 2020 var delvis ledige. Dersom det nye regelverket hadde vært gjeldende den gang hadde med andre ord 40 prosent av de som tok utdanning med dagpenger ikke kunnet gjøre dette fordi de var delvis ledige. De delvis ledige skilte seg ikke fra helt ledige når vi ser på hvilket nivå de tok utdanning på. Nesten

#### **Nytt og permanent regelverk fra 1. oktober 2021**

16. desember 2020 ble et forslag til nytt og permanent regelverk for å kombinere dagpenger med opplæring og utdanning sendt ut på høring, før det ble vedtatt av stortinget 9. april 2021.

I det nye regelverket (dagpengeforskriften) er det flere vilkår for at søkeren skal ha rett til å kombinere dagpenger med utdanning og opplæring:<sup>1</sup>

- Nedre aldersgrense på 25 år for grunnskole, videregående opplæring og fagskoleutdanning og 30 år for høyere utdanning.
- Retten forbeholdes helt ledige og helt permitterte (dette gjelder ikke for opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere, for deltakelse i introduksjonsprogram og for deltakelse i arbeidsmarkedstiltak).
- Krav om å være reell arbeidssøker.
- Må ha vært arbeidssøker i minst tre måneder (gjelder ikke dersom man ikke har fullført og bestått grunnskole eller videregående opplæring).

I likhet med det ordinære regelverket (før koronapandemien) må arbeidssøkere på forhånd søke om å få utdanningen godkjent av NAV. Det skal kontrolleres at de formelle kravene er oppfylt (at søkeren tilhører målgruppen for ordningen og har gjennomført arbeidssøkerperiode) og sammen med godkjenning av søknaden skal det utarbeides en opplæringsplan som inneholder krav til progresjon og varighet. Siden grunnskole og videregående opplæring ofte tilbys som fulltidsaktivitet, kan slik opplæring gjennomføres på opptil full studieprogresjon (fulltidsstudier). For studier på høyskoler og universitet er det et krav til redusert studieprogresjon på inntil 15 studiepoeng per semester (dette gjelder også påbegynt utdanning). I det nye regelverket er det lagt opp til at opplæringen kan skje i normal arbeidstid. Dagpengemottakere kan ta grunnskole, videregående opplæring og fagskoleutdanning i hele dagpengeperioden (lengden skal fastsettes individuelt i opplæringsplanen), mens utdanning ved universiteter og høyskoler kan ha en varighet på opptil tolv måneder.

<sup>1</sup> Kilde: Forslag til nytt og permanent regelverk <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/utvider-muligheten-til-a-kombinere-dagpenger-og-utdanning/id2814572/> Høringsnotat om nytt og permanent regelverk <https://www.regjeringen.no/contentassets/805b05f2f2f648358048b07ebf74b2a6/horingsnotat-forslag-til-endringer-i-reglene-om-a-kombinere-dagpenger-med-opplaring-og-utdanning.pdf>

<sup>5</sup> Se: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-170-l-20202021/id2843520/?ch=4> og NOU 2019:12.

tre av fire tok høyere utdanning både blant helt og delvis ledige, og andelen som tok videregående eller fagskole var også lik. På alle utdanningsnivåene ville altså om lag 40 prosent ikke kunnet ta utdanning med det nye regelverket, fordi de var delvis ledige.

### 30 prosent er yngre enn de nye aldersgrensene

For å forhindre at ordinære skole- og studieløp finansieres med dagpenger, er det i det nye regelverket fra oktober 2021 innført aldersgrenser for å kunne kombinere utdanning med dagpenger. Opplæring på grunnskole, videregående skole og høyere yrkesfaglig utdanning forbeholdes dagpengemottakere som er fylt 25 år, mens høyere utdanning forbeholdes dagpengemottakere som er fylt 30 år. Aldersgrensen er satt høyere for høyere utdanning med tanke på at dagpenger ikke skal brukes som en alternativ studiestøtte til lån fra Lånekassen for å finansiere høyere utdanning.

Både Sysselsettingsutvalget og Livsoppholdsutvalget støtter at det bør være en nedre aldersgrense på ordningen for å hindre at elever og studenter i ordinær utdanning søker seg mot dagpenger. Sysselsettingsutvalget tar ikke stilling til hva aldersbegrensningen bør være, annet enn at det bør være en, mens Livsoppholdsutvalget foreslår en grense på 30 år for retten til dagpenger ved grunnskole- og videregående opplæring. De mener dette vil redusere mulighetene for en strategisk utsettelse av utdanning til etter utløpet av ungdomsretten<sup>6</sup>, for slik å kunne få en dagpengefinansiert videregående opplæring. De poengterer at forventet varighet som arbeidsledig øker med alder, og for eldre arbeidstakere uten fullført videregående opplæring vil ledighetsperioden ofte være lang. Dermed vil også innlåsningsproblemene være mindre med økende alder. Arbeids- og sosialdepartementet fulgte ikke opp dette forslaget ut fra en betraktning om at videregående opplæring som ikke er gjennomført under ungdomsretten, bør gjennomføres så raskt som mulig.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Ungdomsretten gir lovfestet rett til videregående opplæring og gjelder ut det skoleåret som begynner det året en fyller 24 år (Opplæringslova §3-1).

<sup>7</sup> <https://www.regjeringen.no/contentassets/805b05f2fce64835-8048b07ebf74b2a6/horingsnotat-forslag-til-endringer-i-reglene-om-a-kombinere-dagpenger-med-opplaring-og-utdanning.pdf>

Aldersbegrensningene vil ikke gjelde for personer som har startet i en utdanning ved siden av jobb, før de ble arbeidsledige, men det er begrensninger på hvor lenge man kan fortsette i utdanning mens man er arbeidsledig og mottar dagpenger (se faktaboks). I regelverket som gjaldt før og under koronapandemien var det ingen nedre aldersgrense for å kunne ta utdanning med dagpenger.

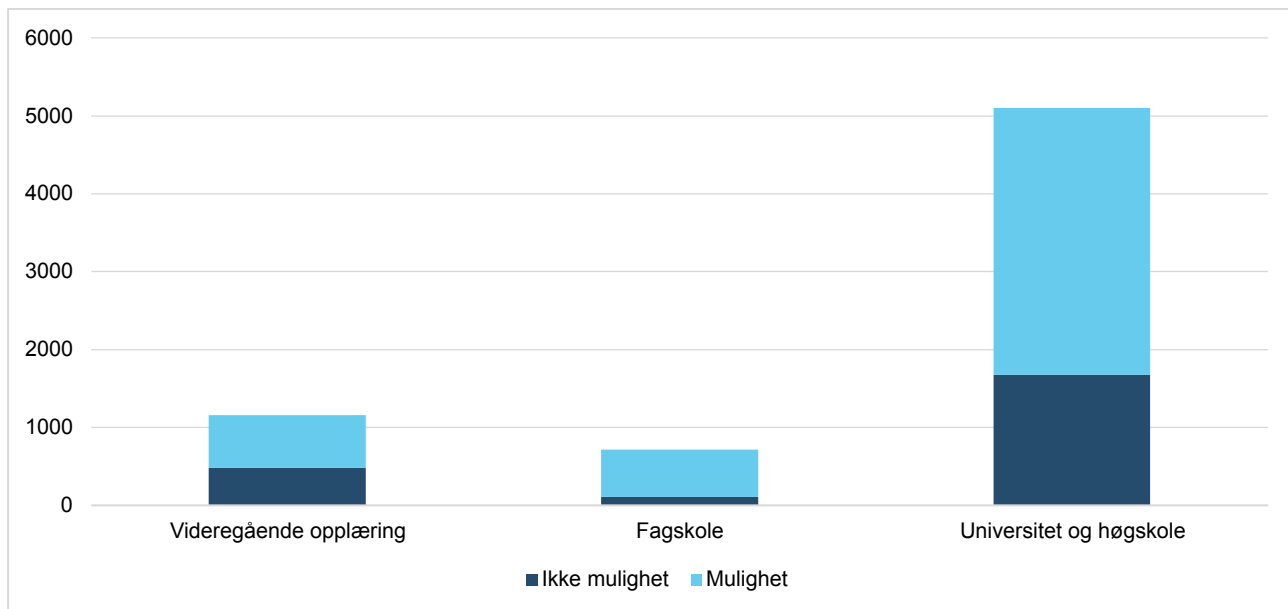
Vi finner at om lag 30 prosent av de som tok utdanning med dagpenger i 2020 ikke fyller alderskriteriet i det nye permanente regelverket (figur 5). Det gjelder 33 prosent av de som tok høyere utdanning og 15 prosent av de som tok fagskoleutdanning. At regelverket begrenser muligheten for å ta utdanning med dagpenger for disse to utdanningstypene har kanskje ikke så store konsekvenser for senere arbeidsmarkedstilknytning for de arbeidsledige, ettersom disse gruppene ofte har en mer stabil tilknytning til arbeidsmarkedet fra før.

Falch mfl. (2018) argumenterer med at personer som har fullført en utdannelse vil være kvalifisert for flere jobber enn personer uten utdanning, og kan derfor akseptere jobbtilbud de i utgangspunktet er overkvalifiserte for. Noen i denne gruppen vil imidlertid kanskje trenge omskolering for å få seg arbeid. Falch mfl. (2018) finner at de med fullført videregående har større sannsynlighet for å komme ut av arbeidsledigheten enn de som ikke har fullført videregående, som er overrepresenterte blant langtidsledige. De finner imidlertid en relativ liten forskjell mellom de som har videregående som høyeste fullførte utdanning og de med fullført høyere utdanning.

De med lav utdannelse vil ofte trenge å fullføre videregående for å få en stabil tilknytning til arbeidsmarkedet. Dette støttes av en undersøkelse, som viser at NAV-veiledere opplever at bransjer, som er viktige inkluderingsarenaer for NAVs brukere, har økt kravene til utdanning de siste fem årene (Nicolaisen og Kann, 2019). De poengterer at arbeidsgivernes krav til utdanning øker og det har blitt stadig vanskeligere å hjelpe brukerne ut i jobb hvis de ikke har fullført videregående opplæring.

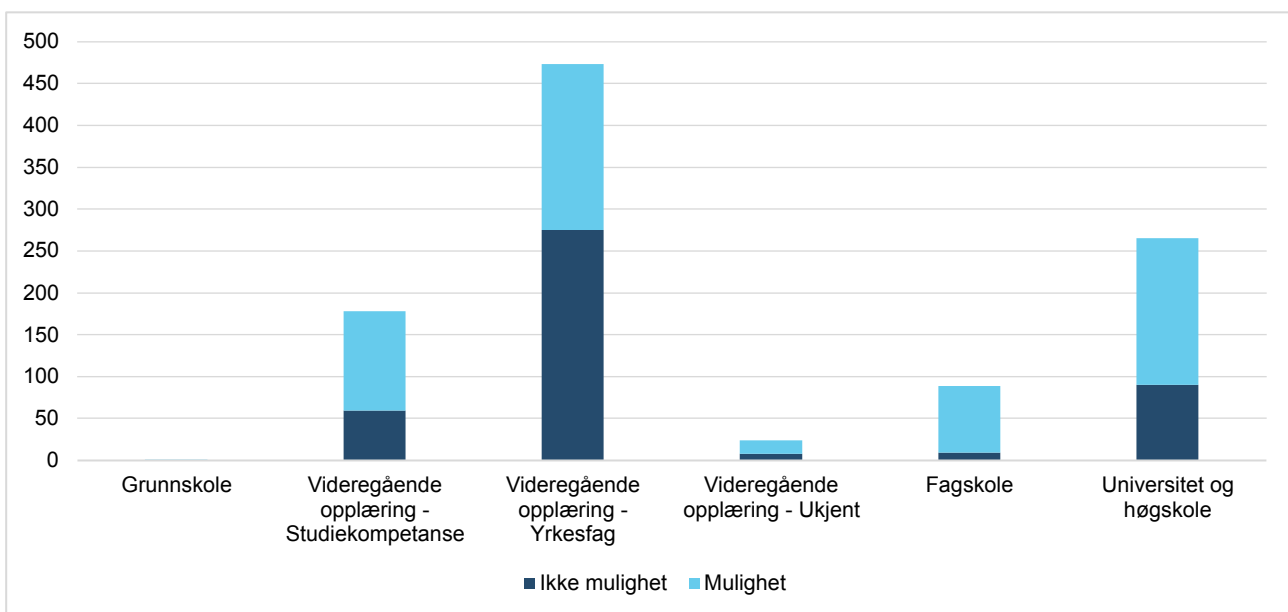
Hele 42 prosent av de som tok videregående opplæring med dagpenger i 2020 fyller ikke alderskriteriet i

**Figur 5:** Antall av de som tok utdanning med dagpenger under koronapandemien (september 2020) som har mulighet og ikke har mulighet til å ta utdanning med dagpenger med nytt regelverk pga. aldersbegrensningen



Kilde: NAV og SSB

**Figur 6:** Antall av de med grunnskole som høyeste fullførte utdanning som tok utdanning med dagpenger i september 2020 fordelt på pågående utdanning og om de har mulighet til å ta utdanning med dagpenger under det nye regelverket eller ikke



Kilde: NAV og SSB

det permanente regelverket. Andelen er høyest i gruppen som tok yrkesfaglig utdanning på videregående nivå, hvor om lag halvparten var under 25 år (ikke vist). Storparten av de som tok yrkesfaglig utdanning hadde grunnskole som høyeste fullførte utdanning, og hele 60 prosent av disse var under 25 år og har ikke mulighet til å ta utdanning med dagpenger med det nye regelverket (figur 6).

Av alle med grunnskole som høyeste fullførte utdanning vil rundt 40 prosent av de som tok utdanning i 2020 ikke ha mulighet til å kombinere utdanning med dagpenger under det nye regelverket. Aldersbegrensningen i regelverket har altså størst konsekvenser for de med lav utdanning og for utdanningstypen man ønsker å prioritere.

Vi må ta to forbehold i disse beregningene. For det første vet vi ikke hvor mange som eventuelt hadde begynt på utdanningen før de ble ledige, og dermed også vil ha muligheten under det nye regelverket. For det andre, kjenner vi ikke inntektsgrunnlaget til de som tok utdanning i kombinasjon med dagpenger under koronapandemien, og hvor mange av disse som hadde et inntektsgrunnlag under 1,5 G (se tidligere diskusjon). Når grensen igjen heves til 1,5 G vil disse miste retten til dagpenger, og dermed også muligheten til å ta utdanning med dagpenger av den grunn.

### **60 prosent var enten delvis ledige eller for unge**

Når vi slår sammen og ser på både aldersbegrensning og kravet om å være helt ledig, finner vi at 60 prosent av de som tok utdanning med dagpenger i september 2020 ikke vil ha denne muligheten med det nye regelverket. Det betyr at bare 2 800 av de 7 000 som kombinerte dagpenger og utdanning vil ha muligheten til dette med det nye regelverket, alt annet likt. Det er fortsatt mer enn dobbelt så mange som tok utdanning med dagpenger i 2019, men lik andel med om lag 3 prosent.

### **Oppsummering og diskusjon**

Forskning viser at fullføring av videregående utdanning er viktig for tilknytningen til arbeidsmarkedet (Falch og Nyhus 2011; Falch mfl. 2018). Det er derfor et ønske om at flere skal ta en utdanning eller fullføre

utdannelsen sin for å stille sterkere på arbeidsmarkedet. Under koronapandemien ble svært mange arbeidsledige og permitterte. Samtidig ble det åpnet opp for at man i langt større grad kunne kombinere dagpenger med utdanning. Det er flere grunner til at denne muligheten har vært begrenset. Det har blant annet vært bekymring for at dagpenger skal brukes som et alternativ til finansiering fra Lånekassen, at utdanning har sterke innlåsingseffekter som kan forlenge ledighetsperioder og at det er «feil» type ledige som benytter seg av tilbudet. Med dette mener man at det er de som ikke nødvendigvis trenger mer utdanning for å komme seg tilbake i jobb som benytter seg av muligheten.

I denne artikkelen har vi sett at andelen dagpengemottakere som tok utdanning med dagpenger doblet seg fra 2019 til 2020, etter at regelverket ble liberalisert. Samtidig var det fortsatt ikke utbredt å ta utdanning mens man mottok dagpenger. Bare 6 prosent av dagpengemottakerne i september 2020 gjorde dette. Vi får bekreftet antagelsen om at det særlig er de med høyere utdanning fra før som benytter seg av muligheten til å kombinere dagpenger og utdanning. Selv om det også for denne gruppen kan være positivt å ta mer utdanning, er arbeidsledigheten generelt lav for denne gruppen og de får stort sett jobb relativt raskt.

Det er en økning i antallet som tok videregående opplæring fra 2019 til 2020, og mange i denne gruppen hadde ikke fullført videregående opplæring fra før. Om flere i denne gruppen fullfører utdanning, vil det trolig ha positiv effekt på jobbmulighetene. Om lag 15 prosent av de som tok utdanning med dagpenger hadde ikke fullført videregående opplæring fra før, og flertallet av disse tok yrkesfaglig opplæring. En utfordring er likevel at mange av disse var under 25 år, og at de med det nye permanente regelverket ikke lenger vil ha mulighet til å kombinere dagpenger og utdanning. Dermed kan det være en fare for at innstrammningene i det permanente regelverket særlig går utover antallet dagpengemottakere som tar videregående yrkesfaglig opplæring. Dette er et paradoks med tanke på at Arbeids- og sosialdepartementet i høringsnotatet særlig er opptatt av at flere skal kunne fullføre grunnskole- og videregående opplæring i dagpengeperioden.

Hvor mange som kombinerer dagpenger med utdanning er ikke bare avhengig av regelverket. I et svakt arbeidsmarked, hvor det er høy ledighet og vanskelig å få jobb, vil også flere ønske å ta utdanning. I tillegg vil sammensetningen av de ledige være annerledes enn når ledigheten er lav, noe som også kan påvirke hvor mange av dagpengemottakerne som ønsker å ta utdanning.

Samtidig er det ikke kun arbeidssøkernes ønske og motivasjon som spiller inn. Kapasiteten i utdannings-systemet vil også påvirke hvor mange av dagpengemottakerne som faktisk får mulighet til å ta utdanning. Både 2020 og 2021 var rekordår med tanke på antall søkere til høyere utdanning. I 2020 søkte 149 541 personer høyere utdanning gjennom Samordna opptak, som var 12 000 flere enn året før (Samordna opptak, 2019 og 2020). I 2021 økte det videre til 154 088 personer (Samordna opptak, 2021). Søkertallet økte mest blant personer over 30 år i 2021.<sup>8</sup> Selv om også antallet studieplasser økte, rapporterte Samordna opptak om at flere kvalifiserte søkere enn noen gang stod uten tilbud om studieplass høsten 2020 (Samordna opptak, 2020). Dermed kan det tenkes at antallet som kombinerte dagpenger og utdanning ville økt mer om studiekapasiteten var høyere.

I tillegg kom endringene i dagpengereguleringen etter at søknadsfristen for mange utdanninger var gått ut i 2020 (frist 15. april, endret regelverk 20. april). Liberaliseringen under koronapandemien har hele tiden også vært midlertidig og med relativt korte forlengelser av gangen, noe som kan ha påvirket om arbeidssøkere så på dette som en reell mulighet. Dette kan tale for at liberaliseringen på lengre sikt vil føre til at flere kombinerer dagpenger og utdanning enn det som skjedde høsten 2020. Det at man har lagt inn noe strengere regler i de varige regelverksendringene, blant annet på alder, drar i motsatt retning.

Selv om vi finner at endringene i regelverket i 2020 ser ut til å ha ført til at flere arbeidssøkere tok utdanning, gjenstår det dermed å se hva de langsiktige

endringene blir. Arbeidsledigheten under koronapandemien har vært annerledes enn i andre nedgangstider. Arbeidsledigheten i 2020 var i stor grad en konsekvens av strenge smittevernstiltak/arbeidsforbud og førte til uvanlig mange permitteringer. Det var imidlertid liten forskjell på permitterte og ikke-permitterte arbeidssøkere når det gjaldt hvor stor andel som tok utdanning. Det at årsaken var en pandemi hvor mange har kunnet anta at arbeidsplassen kommer tilbake når smitten er slått ned, kan likevel tenkes å ha påvirket hvor mange som ville ta utdanning.

I denne analysen har vi ikke undersøkt om det å ta utdanning faktisk har en positiv effekt på arbeidssøkernes jobbmuligheter. På kort sikt vil overgangen til jobb ofte bli redusert, fordi man i mindre grad søker på jobber mens man tar utdanning (innlåsningseffekt). Men på lengre sikt kan effekten ventes å være positiv, særlig for dem som ikke har fullført videregående. Det er derfor viktig å evaluere hvordan regelverksendringene virker. I 2020 var arbeidsmarkedet svært spesielt. Rekordhøy ledighet og stor konkurranse om de ledige jobbene gjorde trolig innlåsningseffektene mindre enn i en mer normal situasjon. Med de varige endringene i regelverket vil man etter hvert kunne se både kortsiktige og mer langsiktige effekter av økte muligheter for å ta utdanning med dagpenger.

## Referanser

Bratsberg Bernt, Simen Markussen, Oddbjørn Raaum, Knut Røed, og Annette Alstadsæter (2021) «*Syssettingsutviklingen 2020*». Lysarkserie publisert på Frischsenteret sin hjemmeside.

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

Falch, Nina Skorve, Ragnhild Cecilie Haugen, Magnus Våge Knutsen og Knut Røed (2018) «*Arbeids- og velferdsetatens arbeid med langtidsledige*». Rapport 4/2018, Oslo: Oslo Economics og Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning.

<sup>8</sup> <https://www.samordnaopptak.no/info/om/sokertall/sokertall-2021/2021-04-23-pm-sokertall-april-2021-bokmal.pdf>

Falch, Torberg og Ole Henning Nyhus (2011). «Betydningen av fullført videregående opplæring for sysselsetting og inaktivitet blant unge voksne». *Søkelys på arbeidslivet*, 28(4).

Furuberg, Jorunn (2021) «Kven vart arbeidslause i den første bølga av koronakrisa og korleis har det gått med dei?». *Arbeid og velferd*, 2/2021.

Nicolaisen, Heidi og Inger Cathrine Kann (2019) «Hvem får hva og hvorfor? Utdanning, opplæring og unge Nav-brukere». *Arbeid og velferd*, 1/2019.

NOU 2018:13 (2018) «Voksne i grunnskole- og videregående opplæring, finansiering av livsoppholdet (Livsoppholdsutvalget)». Oslo: Kunnskapsdepartementet.

NOU 2019:7 (2019) «Arbeid og inntektssikring – Tiltak for økt sysselsetting (Sysselsettingsutvalget del 1)». Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.

NOU 2019:12 «Lærekraftig utvikling – Livslang læring for omstilling og konkurransevne (Etter- og videreutdanningsutvalget)». Oslo: Kunnskapsdepartementet.

NOU 2021:2 (2021) «Kompetanse, aktivitet og inntektssikring – Tiltak for økt sysselsetting (Sysselsettingsutvalget del 2)». Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.

Samordna opptak (2019) «Søker- og opptaksstatistikk 2019 – Sluttrapport». Oslo: UNIT - Direktoratet for IKT og fellestjenester i høyere utdanning og forskning.

Samordna opptak (2020) «Søker- og opptaksstatistikk 2020 – sluttrapport – opptak til grunnstudier ved universiteter og høyskoler». Oslo: UNIT - Direktoratet for IKT og fellestjenester i høyere utdanning og forskning.

Samordna opptak (2021) «Faktanotat: Søking om opptak til høyere utdanning ved universiteter og høyskoler». Oslo: UNIT - Direktoratet for IKT og fellestjenester i høyere utdanning og forskning.

Sohlman, Mia og Inger Cathrine Kann (2021) «Færre får opplæringstiltak, men mer til prioriterte grupper av arbeidssøkere og mer formell kompetanse». *Arbeid og velferd*, 2/2021.





# AAP-INNSTRAMMING: MIDLERTIDIG STRENGERE PRAKSIS OG FLERE TILBAKE ETTER KARENS

Av Sigrid Lande

## Sammendrag

*I 2018 ble det gjort flere endringer i regelverket for arbeidsavklaringspenger (AAP). Målet var å oppnå et strammere stønadsløp, raskere avklaringer og økt overgang til arbeid. I tillegg skulle det bli en «smalere inngang» til ordningen, blant annet ved å tydeliggjøre kravet til årsakssammenheng mellom helsetilstand og nedsatt arbeidsevne.*

*I denne artikkelen ser jeg på mulige virkninger av regelverksendringene på antallet som søker om AAP og andelen som får søknaden innvilget. Jeg finner at tydeliggjøringen av kravet om nedsatt arbeidsevne, ga en strengere praktisering av dette vilkåret ved behandlingen av nye søknader, spesielt i 2018. Praksis ble imidlertid gjenoppmyket i løpet av 2019.*

*Videre ser det ut til at regelverksendringene dannet grunnlaget for en sterk søknadsvekst i 2019, og dermed økning i antallet nye mottakere dette året. I 2018 var det særlig mange som mistet arbeidsavklaringspengene fordi det ble vanskeligere å få forlenget ytelsen utover ordinær maksimaltid. Dette ga en bølge av nye søknader i 2019, etter ett års gjennomført karenstid. I tillegg ser det ut til at den midlertidige strengere praktiseringen av vilkåret om nedsatt arbeidsevne, ga en generell søknadsvekst i 2019 da vedtakspraksis ble oppmyket. Den generelle veksten i nye AAP-søknader dette året er vanskelig å forklare ut fra andre forhold, ettersom sykefraværet var lavt og ledigheten fortsatt synkende.*

*Samlet sett ser det ut til at personer som på grunn av regelverksendringene, enten mister arbeidsavklaringspengene, får avslag på søknaden eller lar være å søke, i stor grad søker på nytt på et senere tidspunkt når de igjen fyller vilkårene eller når vedtakspraksis er oppmyket. Dette bidrar slik sett til å begrense den innstrammende effekten som regelverksendringene var ment å skulle ha. For den enkelte kan regelverksendringene likevel ha store konsekvenser ved at stønadsløp avbrytes eller forsinkes.*

## Innledning

Fra 1.1.2018 ble det gjort flere endringer i regelverket for arbeidsavklaringspenger (AAP), dvs. i Folketrygdlovens kapittel 11. De mest kjente og omtalte endringene er at ordinær maksimal varighet for mottak av AAP ble redusert fra 4 til 3 år, at vilkårene for å få forlenget ytelsen utover ordinær maksimaltid ble strengere, og at mottakere som har gått til maksimaltid nå har ett års karenperiode før de eventuelt kan komme tilbake på ordningen. Andre endringer gjaldt mer grunnleggende vilkår for å motta arbeidsavklaringspenger. Nærmere bestemt ble det gjort justeringer i §11-5 som regulerer kravet til søkerens helsetilstand og nedsatte arbeidsevne, og §11-2 som regulerer kravet til forutgående medlemskap i folketrygden. Endringene ble ledsaget av en uttalt intensjon om å oppnå en «smalere inngang» til ordningen, et strammere stønadsløp, raskere avklaringer og økt overgang til arbeid (Prop. 74 L (2016-2017), s. 6 og 27, Prop. 1 S (2017–2018), s. 17–18).

Tidligere analyser har vist at mange mistet arbeidsavklaringspengene i forbindelse med regelverksendringene i 2018, og at flere ble skjøvet over på økonomisk sosialhjelp (Kann og Dokken 2019). I en tidligere artikkel fant jeg at innstrømmingen til AAP-ordningen ble påvirket ved at færre fikk innvilget sin søknad i 2018 (Lande 2019). I denne artikkelen gjenopptas spørsmålet om mulige virkninger av regelverksendringene på antallet som kommer inn på AAP-ordningen. Mulige virkninger av regelendringene undersøkes mer systematisk og over en lengre tidsperiode enn sist. Spørsmålene som blir belyst er om muligheten for å få innvilget AAP-søknaden også faller når en kontrollerer for ulike kjennetegn ved søkerne, og om dette eventuelt vedvarer over tid. I tillegg undersøkes det om regelendringene kan ha påvirket utviklingen i antallet som søker. Hvor mange som søker om arbeidsavklaringspenger kan tenkes å være påvirket av muligheten for å få søknaden innvilget, slik at søketilbøyeligheten synker når regelverket eller vedtakspraksis strammes inn, eller øker når regelverk eller praksis liberaliseres.

Botidskravet og kravet om nedsatt arbeidsevne utgjør såkalte inngangsvilkår til AAP-ordningen, og når disse hjemlene justeres innebærer det endringer i hvem som har rettigheter til å starte på ordningen. Karensregelen er ikke egentlig et inngangsvilkår, men kan likevel fungere som det, i og med at søkere kan fylle alle øvrige vilkår

uten at det har gått minst ett år siden de sist gikk til maksimaltid på ytelsen. Disse tre regelendringene kan derfor alle ha påvirket sjansen for å få innvilget en AAP-søknad, men også antallet som søker om ytelsen. For å belyse virkningen av hver av de tre endringene, skilles det i analysen mellom ulike søkergrupper som av naturlige årsaker enten kan eller ikke kan være påvirket. Dersom endringen i botidskravet har effekt, vil utviklingen for innvandrere og ikke-innvandrere være ulik. Eventuelle effekter av karensregelen vil gi ulik utvikling for tidligere AAP-mottakere som søker på nytt, sammenlignet med søkere som ikke har mottatt AAP før. Og dersom også søkere som verken er innvandrere eller har mottatt AAP før, har fått redusert sjanse for innvilget søknad, indikerer det en effekt av endringene gjort i kravet om nedsatt arbeidsevne, ettersom utviklingen ikke kan skyldes verken karensregelen eller endret botidskrav.

Ettersom temaet for analysen er mulige effekter av regelverksendringene i 2018, avgrensnes data til tidsperioden før koronapandemien. Det er grunn til å anta at smitteverntiltakene og den helt spesielle arbeidsmarkedssituasjonen som dette skapte i 2020 og 2021, har påvirket både søknadstall og sjansen for å få AAP-søknaden innvilget. Å inkludere data fra denne perioden ville derfor gjort det vanskelig å skille mellom virkninger av regelverksendringene og virkninger av koronasituasjonen. Hvilken betydning pandemien og den relaterte ledigheten har hatt for utviklingen på AAP-ordningen, belyses altså ikke her.

## Data-avgrensninger og metode

I denne analysen brukes registerdata for nye søknader om arbeidsavklaringspenger i perioden januar 2011 til og med desember 2019 (i alt 594 592 saker)<sup>1</sup>.

.....  
<sup>1</sup> Avgrensning av data til og med 2019 gjøres for å redusere en eventuell innvirkning av koronasituasjonen på tallene. Hele 2019 er inkludert selv om noen av søknadene mottatt mot slutten av dette året ble behandlet først etter at pandemien startet. Dataene viser at blant søknader mottatt i desember 2019, var 91 prosent behandlet før smitteverntiltakene ble iverksatt 12.mars 2020, mens 97 prosent var behandlet før utløpet av mars måned. Dette er om lag tilsvarende som for søknader mottatt foregående måneder. Majoriteten av søknader mottatt i desember 2019 var altså behandlet før pandemien startet, og langt de fleste før situasjonen fikk preg av langvarighet. En eventuell innvirkning av koronasituasjonen på behandlingen av søknader mottatt mot slutten av 2019 må dermed anses å være svært begrenset. Av praktiske hensyn inkluderes derfor alle søknader mottatt i kalenderåret 2019 i analysen av innvilgelser.

## Aktuelle regelendringer for arbeidsavklaringspenger i 2018

### Nedsatt arbeidsevne med minst halvparten, og som følge av sykdom, skade eller lyte, §11-5

For å ha rett til arbeidsavklaringspenger har det alltid blitt stilt krav om at arbeidsevnen er nedsatt på grunn av sykdom, skade eller lyte (dvs. medfødte tilstander). Rundskrivet til lovteksten har også gitt føringer om at sykdom/skade/lyte skal være en vesentlig medvirkende årsak til den nedsatte arbeidsevnen. Fra 2018 ble momentet om vesentlighet tatt inn i selve lovteksten, som en presisering av gjeldende rett. I tillegg ble «interesser», «ønsker» og «muligheter for å gå tilbake til nåværende arbeidsgiver» fjernet fra oppramsingen av de forhold man skal ta hensyn til når det vurderes om arbeidsevnen er nedsatt. Endringene ble gjort for å tydeliggjøre kravet til sammenheng mellom søkerens helsetilstand og nedsatte arbeidsevne, og at det er søkerens helsetilstand og ikke andre forhold som skal være den vesentlige årsaken til at arbeidsevnen er nedsatt.

Endringene gjør at vilkåret om nedsatt arbeidsevne kan oppfattes som noe strengere enn tidligere, selv om endringene i stor grad bare gjenspeiler forhold som tidligere var omtalt i rundskrivet, og som derfor var like rettslig bindende tidligere. I opplæringsmateriellet som ble benyttet i etaten om regelverksendringene, ble endringen av §11-5 presentert som en tydeliggjøring av gjeldende rett.

Videre ble vilkåret om at arbeidsevnen må være nedsatt med minst halvparten, flyttet inn i §11-5, fra den tidligere §11-13. Endringen innebar at vedtaksansvaret for dette delvilkåret ble flyttet fra NAV Arbeid og ytelser til NAV-kontoret, slik at alle forhold som gjelder spørsmålet om nedsatt arbeidsevne nå behandles av NAV-kontoret.

### Forutgående medlemskap i folketrygden, §11-2

Fra januar 2018 ble det også gjort endringer i §11-2, som regulerer kravet om forutgående medlemskap i Folketrygden. Tidligere var det tilstrekkelig med ett års botid i Norge så lenge

man i denne perioden var «fysisk og psykisk i stand til å utføre et ordinært inntektsgivende arbeid». Med noen unntaksmuligheter ble det fra 2018 krav om tre års forutgående medlemskap for å få innvilget arbeidsavklaringspenger. Bakgrunnen for endringen i kravet til medlemskap var å sikre at personer som søker om arbeidsavklaringspenger har tilstrekkelig tilknytning til folketrygden, og at regelverket samsvarer med det som gjelder for andre ytelser. Ettersom medlemskapstid fra EØS-land kan legges sammen med medlemskapstid fra folketrygden for å oppfylle vilkåret om tre års forutgående medlemskap, er det rimelig å anta at økningen fra 1 til 3 år i praksis hadde mindre betydning for EØS-innvandrere. Botidskravet ble ellers endret på nytt i 2020, der kravet til forutgående medlemskap ble enda strengere (fem år).

### Karensperiode, §11-31

I tillegg ble det fra 2018 innført en karensperiode på 52 uker for å få innvilget arbeidsavklaringspenger på nytt, for personer som har gått til maksimaltid på ytelsen iht. §11-12. Det er imidlertid anledning til å gjøre unntak fra karensregelen dersom personen det gjelder er alvorlig syk eller skadet. Karensregelen gjelder alle som f.o.m. 2018 har gått til maksimaltid på ordinær periode, eller har avsluttet mottak av AAP etter unntaksbestemmelsen.

### Endringer i varighetsbegrensningen, §11-12

Maksimal varighet med arbeidsavklaringspenger var før regelverksendringene 4 år. Dette ble endret til 3 år i 2018, men bare for nye tilfeller på ordningen fra og med 2018. Tidligere regelverk ga mulighet til forlengelse av stønadperioden utover ordinær maksimaltid «i særlige tilfeller». Muligheten for forlengelse ble bevart i det nye regelverket fra 2018, men vilkårene ble strengere. I tillegg ble det satt en begrensning på forlengelser til inntil 2 år. Nye regler for forlengelse gjaldt personer som nådde ordinær maksimaltid på arbeidsavklaringspenger f.o.m. 2018.

Innvilgede AAP-søknader avgrenses til de med positivt vedtak først ved NAV-kontoret og deretter ved NAV Arbeid og ytelser<sup>2</sup>. Saker som ikke fanges opp i denne avgrensningen av innvilgelser er ikke nødvendigvis avslått. Enkelte av dem kan være innvilget

etter studenthjemmelen eller som sykepengeerstatning.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Søknader om arbeidsavklaringspenger behandles i to vedtaksinstanser i NAV, først ved NAV-kontoret som vurderer om §11-5 er oppfylt, og så ved NAV Arbeid og ytelser som har vedtaksansvar for øvrige vilkår. Søknader med avslag i §11-5-vedtaket, skal ikke vurderes etter andre inngangsvilkår, og oversendes derfor ikke til NAV Arbeid og ytelser.

<sup>3</sup> Dette er egne lovhjemler som sikrer en form for «sykepenger» når arbeidsevnen i henhold til medisinske opplysninger kommer til å være nedsatt i bare en midlertidig periode, og personen ikke har rett på sykepenger. I slike saker fattes det ikke vedtak om nedsatt arbeidsevne, og saken overføres i stedet direkte til NAV Arbeid og ytelser for vedtak der. AAP som sykepengeerstatning og etter studenthjemmelen bare gis i inntil 6 måneder. Slike innvilgelser innebærer derfor ikke oppstart av en ny ordinær periode på ordningen.

Videre kan noen søknader være feilregistrert som nye sak, og innvilget som gjenopptakssak<sup>4</sup>, mens andre saker kan være feilregistrerte og avbrutte søknadsdubletter. Imidlertid skal i utgangspunktet både gjenopptakssaker og dubletter være fjernet fra dataene i datatilretteleggingen. Oppsummert betyr dette at utviklingen i andelen innvilgelser i analysen må fortolkes som utviklingen i andelen som får innvilget oppstart av en ny ordinær periode på AAP-ordningen, dvs. der maksimal varighet tidligere var 4 år og nå er 3 år. Antallet innvilgelser som avgrenses på denne måten ligger litt lavere enn i offisiell statistikk over antallet nye AAP-mottakere. Det skyldes at offisielle tall også inkluderer gjenopptak av AAP, og innvilgelse av AAP som sykepengeerstatning og etter studenthjæmmelen.

Datamaterialet inneholder noe, men nokså begrenset med informasjon om de som søker om AAP. Foreliggende opplysninger gjelder kjønn, aldersgruppe, om søkeren er innvandrer og herunder om bakgrunnen er fra et land i eller utenfor EØS, samt om søkeren har mottatt sykepenge eller AAP tidligere. Mottak av sykepenge er definert som å ha mottatt sykepenge i løpet av de siste 6 måneder før søknadstidspunktet. Tidligere mottak av AAP er definert som å ha mottatt AAP i løpet av de siste 12 måneder<sup>5</sup>, og denne variabelen brukes i analysen som indikator på å være omfattet av karenregelen, selv om det ikke gjelder alle som inngår i den valgte avgrensningen. Noen søkere kan også nylig ha vært gjennom en karenperiode, og derfor benyttes også avgrensningen mottak av AAP siste 24 måneder.

Analysen består av to deler. I den første delen gjøres en krysstabellanalyse, der utviklingen i søknadstall og innvilgelsesprosent undersøkes både samlet og for ulike grupper. Tallene presenteres som linjediagrammer, og utviklingen for ulike grupper vurderes opp mot mulige sammenhenger med de ulike regelverk-

sendringene. I den andre delen av analysen benyttes logistisk regresjonsanalyse til å undersøke utviklingen i den predikerte sjansen for å få AAP-søknaden innvilget når ulike kjennetegn ved søkerne holdes konstant. Hensikten med regresjonsanalysen er å få større sikkerhet om det resultatene fra krysstabellanalysen indikerer. For å dekke de ulike problemstillingene som først er gjennomgått i krysstabellanalysen, kjøres det regresjonsanalyser med litt ulike avgrensninger av utvalg og perioder. I alle tilfeller avgrenses regresjonsanalysen til søknader mottatt i årene 2015 – 2019 (i alt 342491 saker).

## Utvikling i antallet som søker om AAP, og andelen som får søknaden innvilget

Effekter av endrede inngangsvilkår til arbeidsavklaringspenger kan tenkes å vise seg i utviklingen av både antallet søknader og andelen av disse som innvilges. Begge deler studeres derfor.

### Sterk søknadsvekst i 2019

Antallet som søkte om arbeidsavklaringspenger økte sterkt i 2019, og utviklingen representerte et klart brudd med trenden foregående år (figur 1). I både 2017 og 2018 var det nedgang i søknadstallene, og utviklingen tidligere år viser ingen tilsvarende markante trendbrudd. Flere studier har vist at økt ledighet gir økt tilstrømning til helserelaterte ytelser (Nossen 2014, Kann og Kristoffersen 2015, Kann, Yin og Kristoffersen 2016). Dette er funn som harmonerer relativt godt med utviklingen i antallet som søkte om AAP frem til og med 2018. Omfanget av AAP-søknader følger i stor grad utviklingen i den registrerte arbeidsledigheten (figur 1). Det var nedgang i søknadstallene i 2011 og 2012 parallelt med bedringen i arbeidsmarkedet etter finanskrisen, flere søknader i 2014 og 2015 samtidig med ledighetsveksten under oljekrisen, og ny nedgang i 2017 og 2018 da ledigheten på nytt ble redusert. Den sterke søknadsveksten i 2019 skjedde derimot til tross for fortsatt synkende arbeidsledighet. Utviklingen må derfor ha hatt med andre forhold enn arbeidsmarkedet å gjøre.

Arbeidsavklaringspenger er ofte neste steg for personer som når maksimaltiden på sykepenge, og antallet som når denne makstiden har derfor innvirkning på

<sup>4</sup> Gjenopptak kan innvilges dersom søkeren gikk ut av ordningen i løpet av siste 12 måneder, uten å ha brukt opp ordinær stønadperiode. Søkeren gjeninntre da i saken med den gjenstående varighet som var gjeldende ved avgang.

<sup>5</sup> Tilfeller der mottaksperioden starter i søknadsmåneden, er ekskludert.

## Binær logistisk regresjonsanalyse

### Beskrivelsen av metoden bygger på notatet «En intuitiv innføring i logistisk regresjon» (Tuft 2000).

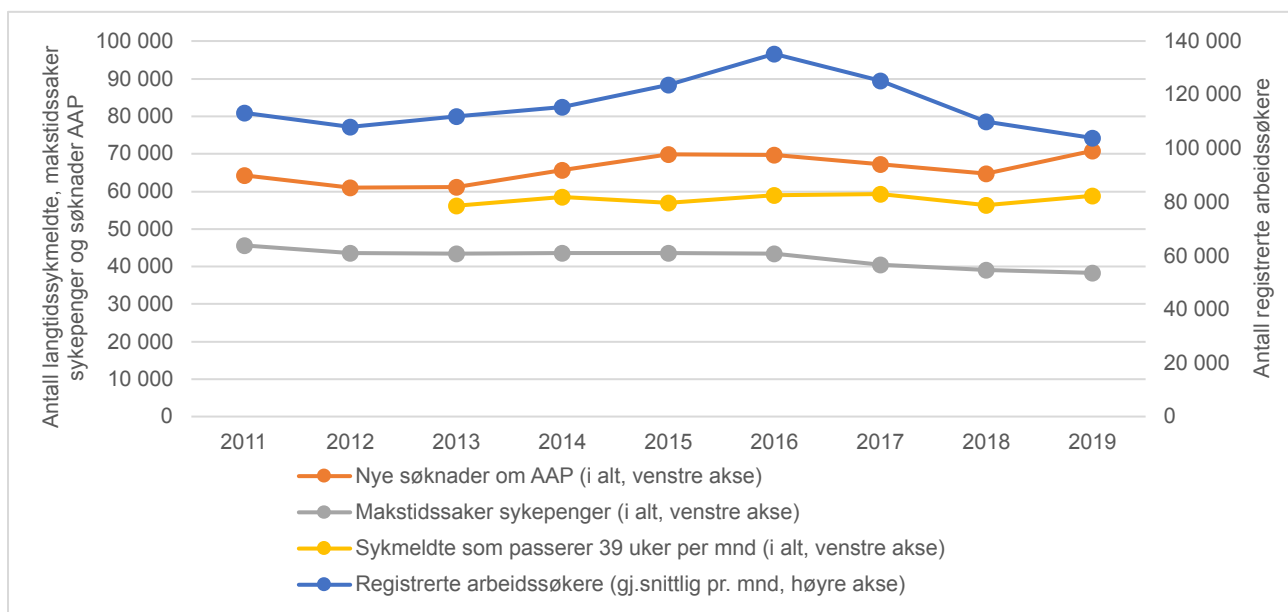
Regresjonsanalyse er analysemetoder der flere uavhengige variabler trekkes inn samtidig for å belyse en avhengig variabel. Binær logistisk regresjonsanalyse er en egnet metode når den avhengige variabelen i analysen er dikotom, og de uavhengige variablene er på nominal- eller ordinalnivå. I analysen undersøkes sannsynligheten for at en tilstand vil inntreffe, gitt at de uavhengige variablene har bestemte verdier. For hver av de uavhengige variablene defineres derfor én av verdiene som referanseverdi, som øvrige verdier sammenholdes med. Sannsynligheten for at en tilstand vil inntreffe kan i utgangspunktet bare variere mellom 0 og 1, men logistisk regresjon håndterer dette problemet ved å omregne den avhengige variabelen til en sannsynlighetsvariabel der det i prinsippet ikke er grenser for hvilke verdier variabelen kan anta. Dette gjøres ved å først omregne sannsynlighet til odds, og så ved å ta logaritmen til oddsen. Logaritmen til oddsen kalles logiten, og i logistisk regresjon er det logiten som fungerer som avhengig variabel.

Koeffesientene til de uavhengige variablene som beregnes ved logistisk regresjon, også kalt log odds, viser hvor mye logiten endres i den gitte kategorien sammenliknet med referanseverdien. Disse koeffesientene er vanskelig å fortolke utover at negativt fortegn innebærer redusert sjanse

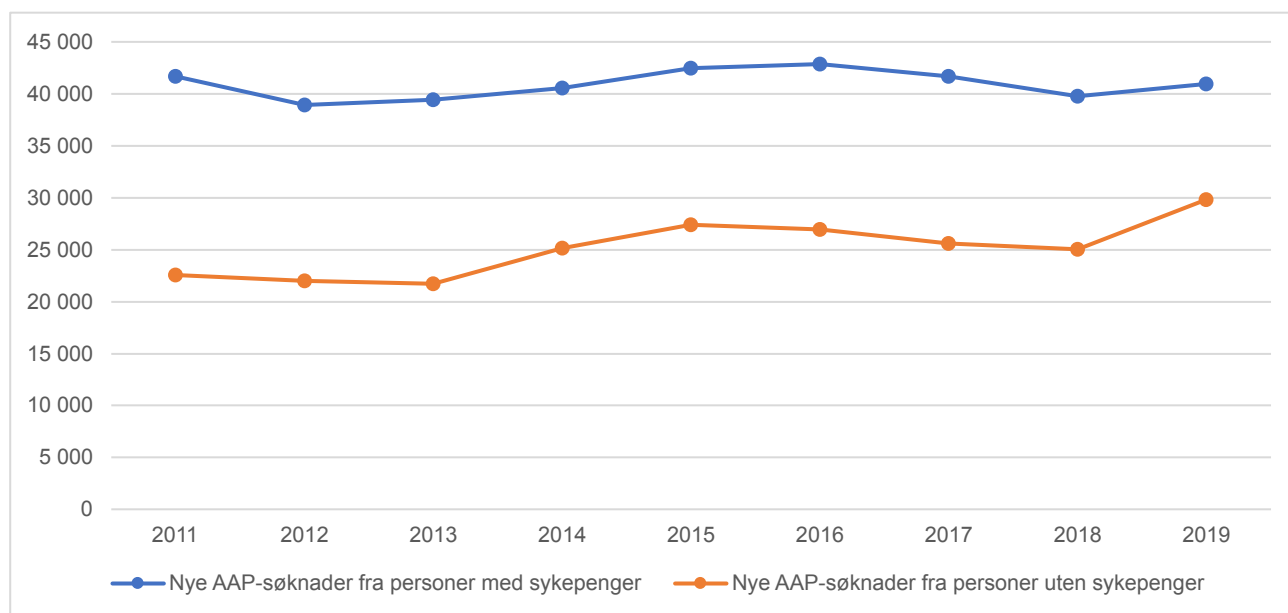
for at tilstanden inntreffer sammenliknet med det som er tilfelle for referanseverdien, mens positivt fortegn innebærer økt sjanse. For å lette fortolkningen av resultatene beregnes oddsratioer, ved å ta antilogaritmen til de estimerte koeffesientene for hver av verdiene på de uavhengige variablene. Oddsratioen angir forholdstallet mellom odds, dvs. hvor mange ganger oddsen endres når verdien på en uavhengig variabel stiger med en enhet. Dersom oddsratioen for en bestemt verdi på en uavhengig variabel eksempelvis er 1,3, betyr det at oddsen for at tilstanden vil inntreffe er 1,3 ganger høyere enn for referansekategorien. Forskjellen kan også uttrykkes i prosent ved å trekke fra 1 og gange med 100. Med oddsratio på 1,3 betyr det at oddsen for at tilstanden inntreffer er 30 prosent høyere for enheter med den aktuelle verdien på den uavhengige variabelen, enn den er for enheter med referanseverdien.

Resultater fra den logistiske regresjonen blir presentert som oddsratioer, og signifikant forskjell fra referansekategorien indikeres ved bruk av stjerner. Én stjerne betyr at vi med 95 prosent sikkerhet kan si at forskjellen ikke er tilfeldig, mens to stjerner betyr 99 prosents sikkerhet, og tre stjerner betyr at 99,9 prosents sikkerhet.

**Figur 1.** Utvikling i antall nye søknader om AAP, antall langtidssykmeldte, antall makstidssaker på sykepenger og antall registrerte arbeidssøkere



Kilde: NAV

**Figur 2.** Utvikling i antall nye søknader om AAP fra personer med og uten sykepenger

Kilde: NAV

hvor mange som søker om AAP (Kann, Yin og Kristoffersen, 2016). Imidlertid var det i 2019 fortsatt nedgang i makstidssaker på sykepenger, og antallet langtidssykmeldte lå nokså stabilt (figur 1). Dermed er det lite trolig at sykefraværutviklingen var en vesentlig driver bak søknadsveksten til AAP dette året. Dette bekreftes ved at søknadsveksten først og fremst gjaldt personer uten sykepenger, og i mindre grad sykepengemottakere (figur 2).

### Sterkest søknadsvekst blant tidligere AAP-mottakere

Månedlige søknadstall viser at søknadsveksten til AAP startet ved årsskiftet 2018/2019 (figur 3). Det er dermed naturlig å spørre om utviklingen kan ha sammenheng med karenregelen som ble innført ett år tidligere. Dersom det er en slik sammenheng, skulle søknadsveksten i 2019 være sterkere blant tidligere AAP-mottakere enn blant personer som ikke har mottatt AAP før.

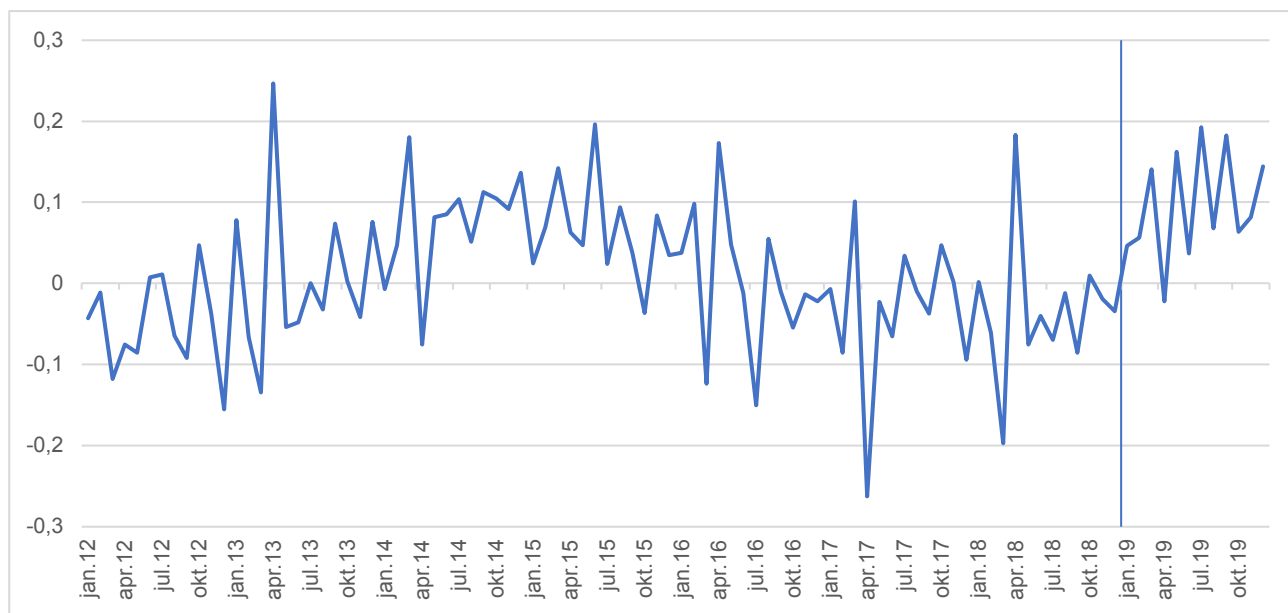
En sammenligning av søknadstall for personer som har mottatt og ikke mottatt AAP i løpet av de 12 siste månedene, viser at søknadsveksten i 2019 *relativt* sett var størst blant de som hadde mottatt AAP. Dette synliggjøres ved at andelen tidligere AAP-mottakere blant de som søkte, økte fra 2018 til 2019 (figur 4). En avgrensning av tidligere mottakere til de som har mot-

tatt ytelsen i løpet av de siste 24 måneder, gir samme resultat, og månedlige søknadstall viser at endringen skjedde ved årsskiftet (ikke vist i figur). Økt andel tidligere AAP-mottakere blant søkerne fra årsskiftet 2018/2019, støtter antakelsen om en sammenheng med karenregelen som ble innført ett år tidligere. Noen ser ut til å ha søkt på nytt mens de fortsatt var i karenstid (mottatt AAP siste 12 måneder) mens andre kan ha søkt rett etterpå (mottatt AAP siste 24 måneder).

Samtidig viser utviklingen ved årsskiftet 2017/2018 ingen nedgang i andelen tidligere AAP-mottakere blant søkerne. Søknadstallene falt altså ikke mer for denne gruppen enn for andre i 2018. Det indikerer at søknadsveksten for den samme gruppen i 2019 ikke (bare) skyldes et års utsettelse av søknadstidspunktet grunnet av karenregelen, men at det reelt sett også ble flere søknader fra tidligere mottakere. Denne veksten må være relatert til at flere enn vanlig gikk ut av ordningen i 2018 som følge av strengere kriterier for å få forlenget ytelsen utover ordinær maksimaltid, slik en tidligere analyse har vist (Kann og Dokken 2019). Det ser ut til at dette i kombinasjon med karenregelen ga flere nye søknader fra tidligere mottakere i 2019.

Om denne utviklingen var mer enn en bølge, slik at også andelen tidligere mottakere som søker på nytt

**Figur 3. Prosentvis endring i antall nye AAP-søknader fra tilsvarende måned året før. Månedlig utvikling**

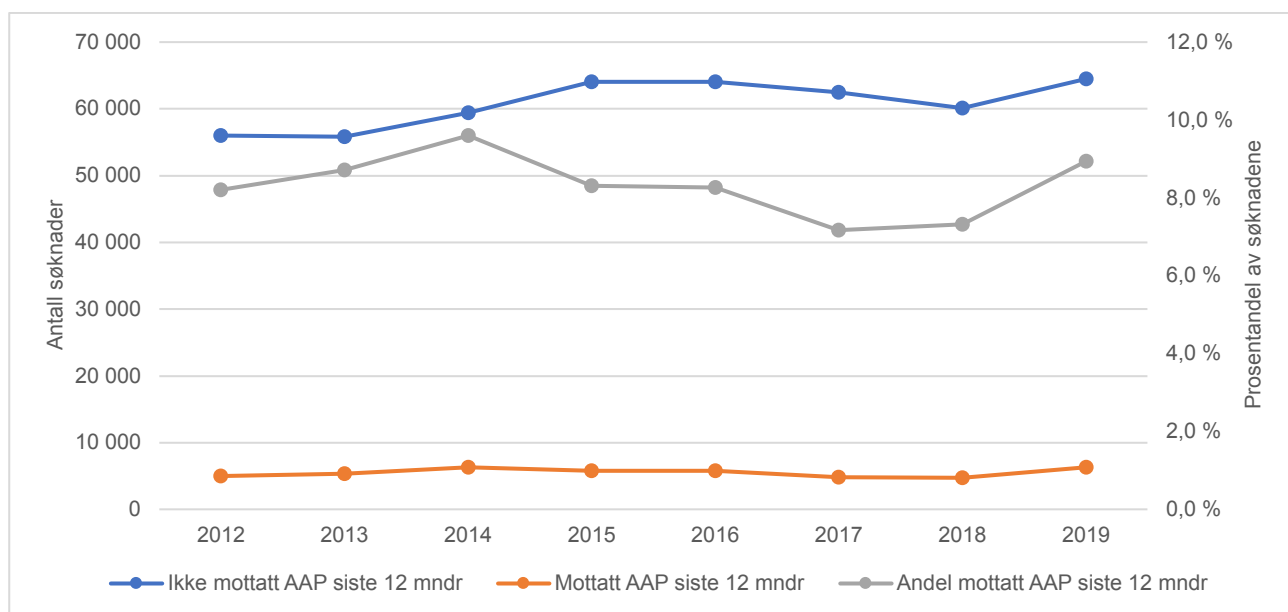


Kilde: NAV

øker, er et annet spørsmål. Med foreliggende analyse-data har det ikke vært mulig å undersøke dette på noen fullgod måte, men aggregert statistikk kan gi en pekepinn. Antallet søknader fra personer som har mottatt AAP i løpet av de siste 12 måneder, har økt mer enn antallet som går til ordinær maksimaltid på AAP

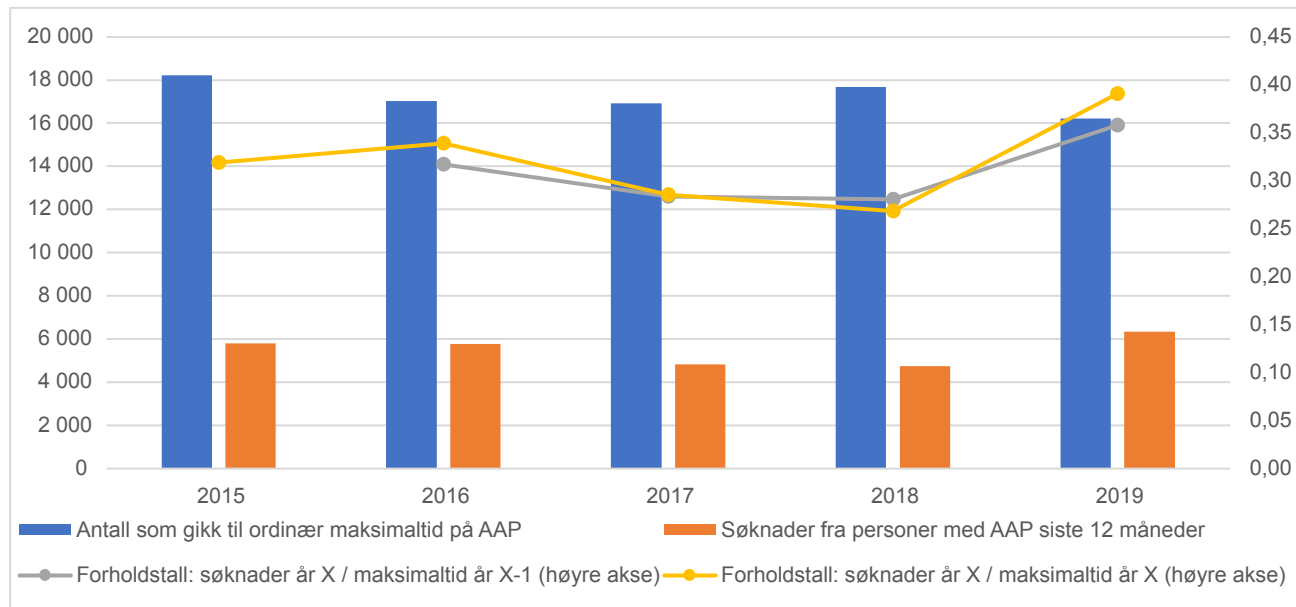
(figur 5). Dette gjelder også om vi avgrenser tidligere mottakere til mottak siste 24 måneder (ikke vist i figur). Det kan altså ha bli litt mer vanlig å søke om en ny periode med AAP, uten at det kan fastslås sikkert her. En eventuell analyse av dette vil måtte ta utgangspunkt i alle tilfeller der personer går ut av ordningen

**Figur 4. Utvikling i antall nye søknader om AAP fra søkere som har mottatt og ikke mottatt AAP siste 12 måneder**



Kilde: NAV

**Figur 5.** Antall nye AAP-søknader fra personer som har mottatt AAP i løpet av de siste 12 måneder, antall maksidssaker for ordinær AAP-periode, og forholdstall mellom disse



Kilde: NAV

fordi de når ordinær maksimaltid eller ikke lenger får forlenget ytelsen etter unntakshjemmel, og undersøke utviklingen i andelen som søker om og eventuelt får innvilget ytelsen på nytt på et senere tidspunkt.

### Også sterk søknadsvekst blant personer som ikke har mottatt AAP før

I *antall* var søknadsveksten i 2019 sterkest for personer som ikke hadde mottatt AAP de siste 12 månedene før søknadstidspunktet (figur 4). Dette gjelder også ved avgrensningen ikke mottatt AAP siste 24 måneder (ikke vist i figur). Dermed må veksten i antallet AAP-søknader i 2019 også ha med andre forhold å gjøre enn karenregelen og den høye avgangen fra AAP i 2018. Som tidligere nevnt er det lite trolig at utviklingen skyldes arbeidsmarkedsutviklingen og/eller utviklingen i sykefraværet. En mulig forklaring kan imidlertid knytte seg til endringer i vedtakspraksis for vilkåret om nedsatt arbeidsevne.

### Færre innvilgelser i en midlertidig periode

Andelen innvilgede AAP-søknader falt sterkt i 2018, etter å ha ligget nokså stabilt i perioden 2015-2017 (Lande 2019). Oppdaterte tall viser likevel at andelen steg en del igjen i 2019 (figur 6). Utviklingen i 2018 og 2019 gjaldt både tidligere AAP-mottakere og søkere

som ikke hadde mottatt AAP før (figur 7). For tidligere mottakere økte andelen innvilgelser til et høyere nivå i 2019 enn det som var tilfelle før regelverksendringene. Forklaringen kan være det (antatt) økte innslaget av søkere som året før hadde gått til maksimaltid på AAP uten å være ferdig avklart. Slike søkere må antas å i stor grad fortsatt fylle vilkåret om nedsatt arbeidsevne, som er det sentrale inngangsvilkåret til ordningen, og dette bidrar til å forklare den økte andelen innvilgelser.

Flere søknader og økt andel innvilgelser ga i 2019 klar vekst i antallet tidligere mottakere som fikk innvilget en ny periode på ordningen, og dette gjelder uavhengig av om gruppen avgrensnes til mottak siste 12 eller 24 måneder. Ved avgrensning til mottak siste 12 måneder, var antallet som fikk innvilget en ny periode 40-50 prosent høyere i 2019 enn i 2017 og 2018, mens avgrensning til mottak siste 24 viser vekst på rundt 50-60 prosent (figur 8).

For søkere som ikke hadde mottatt AAP før, var den reduserte andelen innvilgelser i 2018 (figur 7) mer markant enn for tidligere mottakere (hhv. -4,2 og 2,1 prosentpoeng), og økningen i 2019 mer moderat (hhv. 2,4 og 4,6 prosentpoeng). Tilsvarene mønster gjelder også om gruppen avgrensnes til de som ikke har mottatt AAP



siste 24 måneder (ikke vist i figur). Nedgangen i andelen innvilgede søknader gjaldt altså først og fremst søkere som ikke hadde mottatt AAP før, og utviklingen kan ikke ha sammenheng med karensregelen, ettersom denne bare er relevant for tidligere mottakere. En ytterligere avgrensning til søkere som heller ikke er innvandrere, viser at også disse fikk en markant redusert innvilgelsesandel i 2018, med påfølgende vekst i 2019 (figur 7). Utviklingen for denne gruppen kan verken knyttes til karensregelen eller endret botidskrav, og dersom den har sammenheng med regelverkseendringene, må det være justeringene i vilkåret om nedsatt arbeidsevne som ligger bak. Endringen i denne hjemmelen kan tenkes å ha medført en midlertidig innstrammet vedtakspraksis, selv om den egentlig ikke medførte endringer i gjeldende rett (se faktaboks).

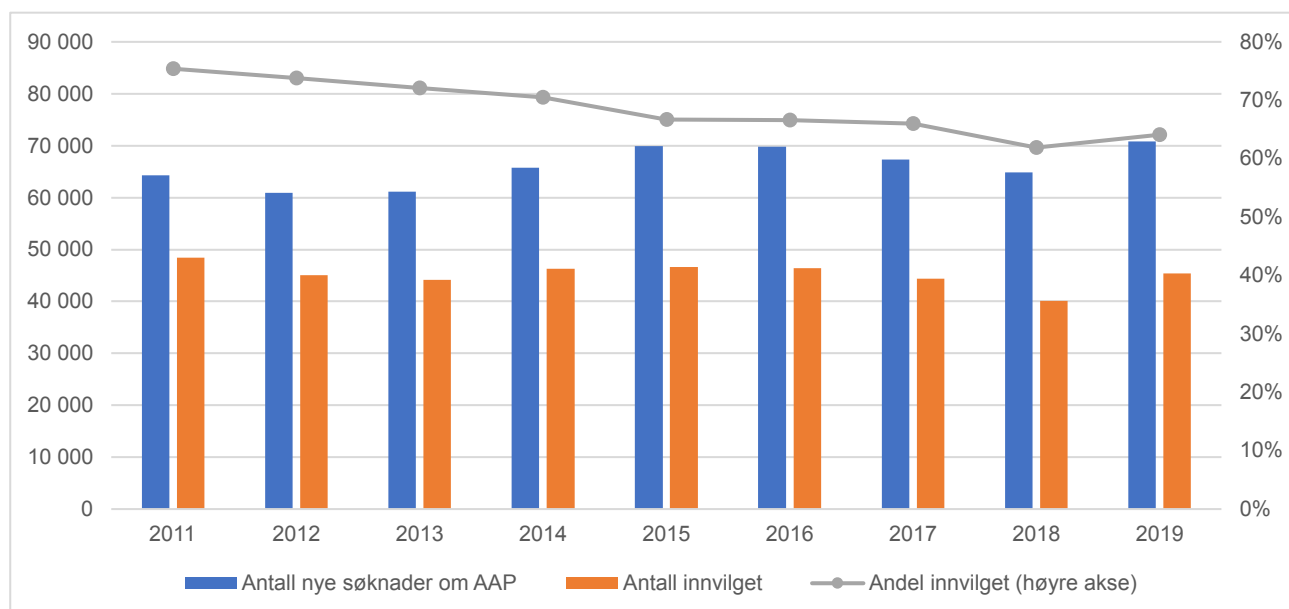
Statistikken viser også en nedgang i andelen som ble vurdert å fylle vilkåret om nedsatt arbeidsevne<sup>6</sup> i 2018. Denne utviklingen er tett korrelert med den endelige andelen innvilgelser (figur 9), noe som gjenspeiler at vilkåret om nedsatt arbeidsevne er det mest

sentrale inngangsvilkåret til AAP-ordningen. Utviklingen ser imidlertid ut til å ha startet allerede høsten 2017, noe som kan synes motstridende til at det nye regelverket ble iverksatt først fra januar 2018. Imidlertid er spørsmålet om nedsatt arbeidsevne i stor grad bygget på skjønn, og den kommende lovendringen var kjent for saksbehandlerne i NAV. Dermed kan kjennskapen til den også ha fungert som en påminnelse om regelverket og derved til en innskjerping av vedtakspraksis. Ut fra den økte andelen innvilgelser i 2019, ser det likevel ut til at effekten har vært nokså midlertidig.

### Søknadsvekst grunnet oppmyket vedtakspraksis?

En midlertidig strengere praktisering av vilkåret om nedsatt arbeidsevne, kan ha gitt færre søknader om AAP i 2018, med påfølgende søknadsvekst i 2019. Det er grunn til å tro at de fleste som søker om AAP allerede er under oppfølging ved NAV-kontoret, enten gjennom sykefraværsoppfølgingen, som langtidsleide eller fordi de mottar kommunale ytelser og tje-

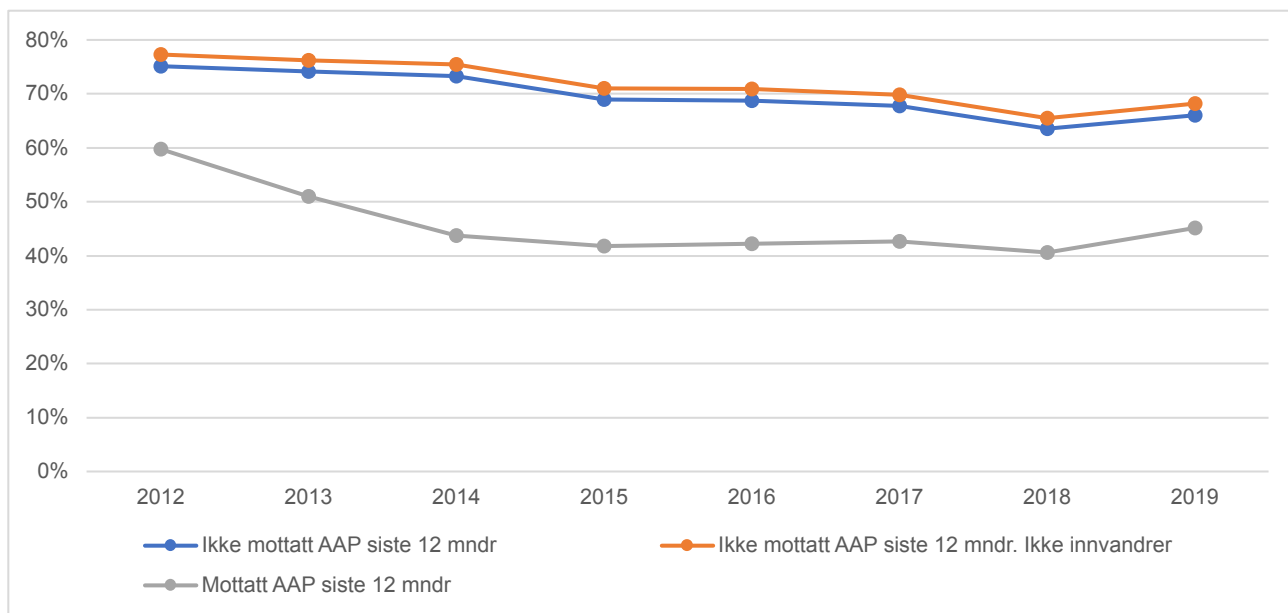
**Figur 6. Antall søknader om AAP og antall og andel innvilgelser. 2011-2019**



Kilde: NAV

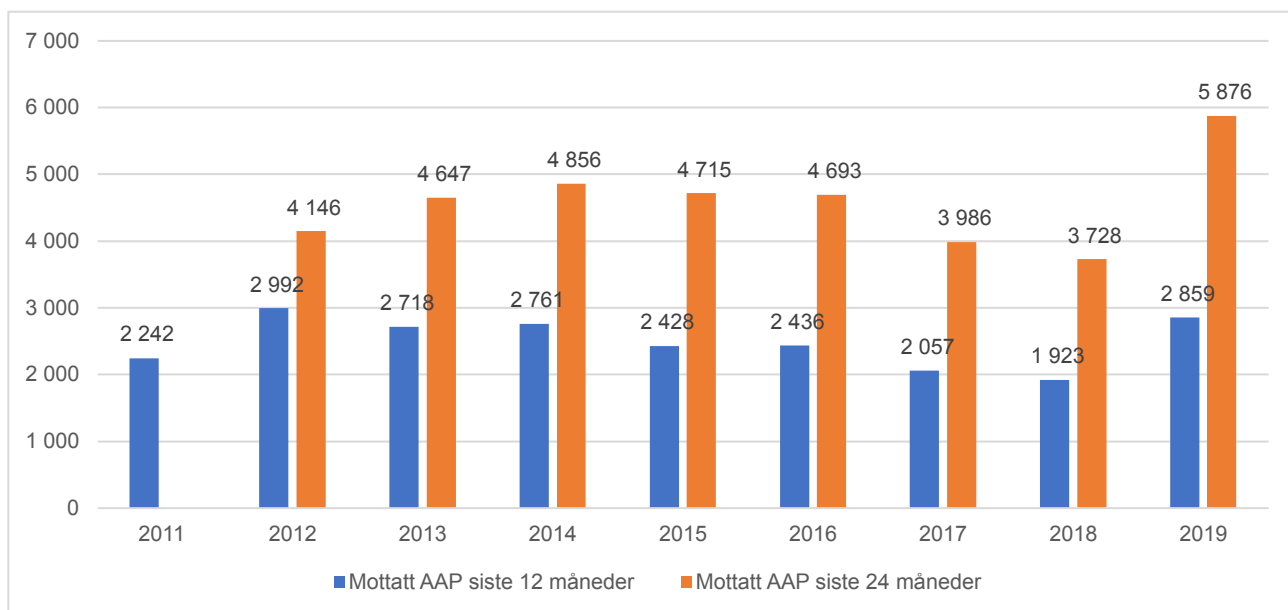
<sup>6</sup> Dvs. statistikk som viser utfallet av dette vedtaket separat, uavhengig av om søknaden etterpå ble avslått etter andre vilkår. Statistikken er i noen grad påvirket av en flytting av vedtaksansvar mellom enheter i NAV i 2018.

**Figur 7. Andel innvilgede søknader om AAP. Søkere som har mottatt og ikke mottatt AAP tidligere**



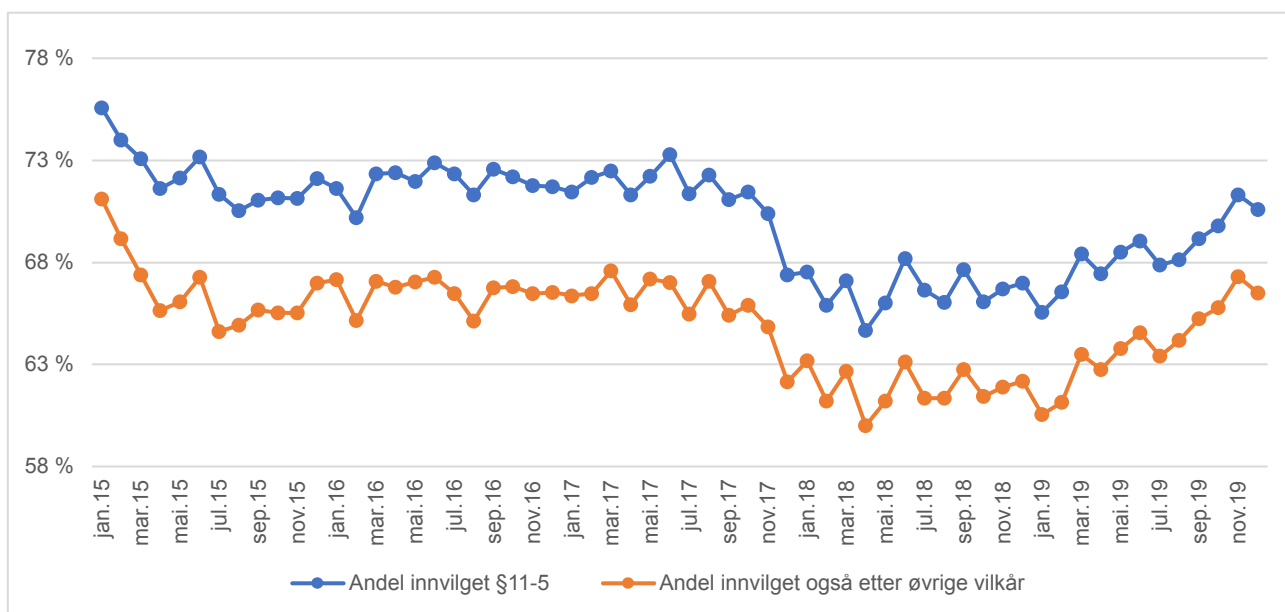
Kilde: NAV

**Figur 8. Antall innvilgede søknader om AAP for personer har mottatt AAP siste 12 eller 24 måneder før søknadstidspunktet**



Kilde: NAV

**Figur 9. Utvikling i andelen søknader om AAP med positivt vedtak om nedsatt arbeidsevne (§11-5), og i alt**



Kilde: NAV

nester. Dermed vil søknadsinngangen til AAP i noen grad være påvirket av den veiledningen som gis ved NAV-kontoret, som igjen kan være påvirket av gjeldende vedtakspraksis for vilkåret om nedsatt arbeidsevne. En streng praktisering kan dermed gjennom råd og veiledning gi færre AAP-søknader, mens en mildere praktisering kan gi søknadsvekst. Det er altså tenkelig at søknadsveksten i 2019 for personer som ikke har mottatt AAP tidligere, kan ha sammenheng med en oppmyket vedtakspraksis for vilkåret om nedsatt arbeidsevne, og dermed endret veiledning ved NAV-kontorene.

En slik sammenheng indikeres også av at det i 2019 var en klar vekst i søknader fra personer (som ikke hadde mottatt AAP siste 12 måneder), som året før søknaden hadde fått avslag på vilkåret om nedsatt arbeidsevne ved behandling av en AAP-søknad. Antallet søknader fra personer med et slikt avslag året før, er i 2019 markant høyere enn i både 2018 og tidligere år, noe vi ikke ser i sammenligningsgruppen<sup>7</sup> (figur 10). Veksten i søknader fra de som tidligere har fått avslag er likevel svært liten i volum (+300 saker)

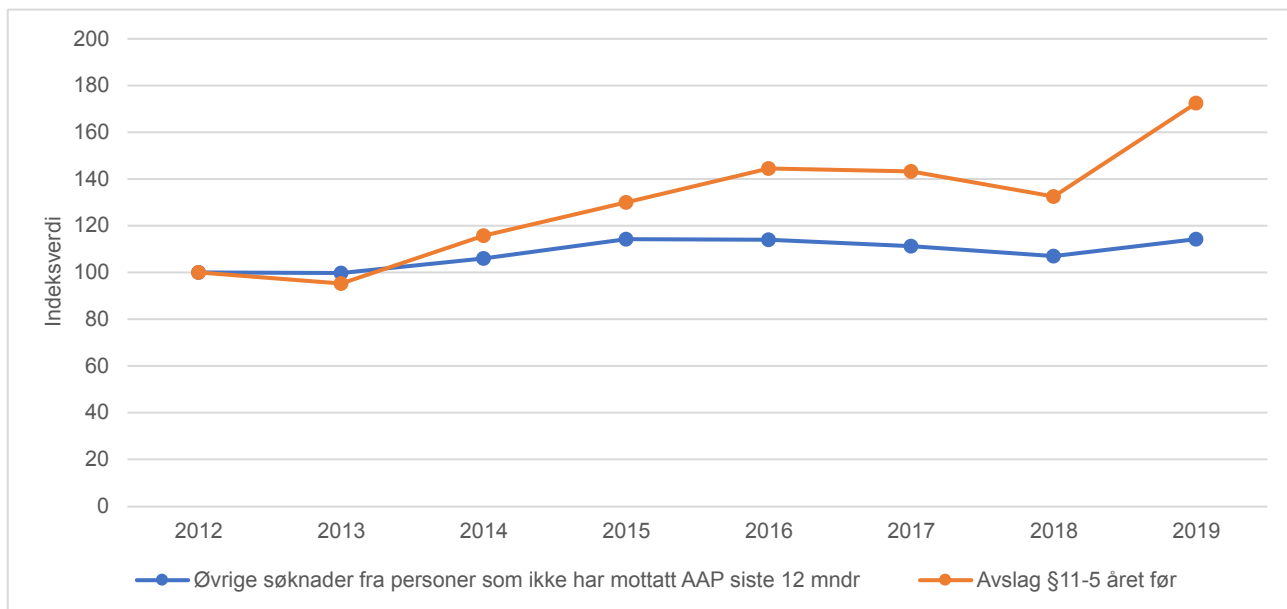
sammenlignet med veksten for de øvrige som ikke hadde mottatt AAP før (+4 100 saker). Betydningen for søknadsutviklingen i 2019 er derfor marginal, men utviklingen er likevel interessant fordi den indikerer at en gjenliberalisert vedtakspraksis har gjort det mer aktuelt for flere å søke på nytt.

### Søknadsvekst og flere innvilgelser for innvandrere fra land utenfor EØS

I utgangspunktet skulle det endrede botidskravet i 2018 kun ha betydning for innvandrere fra land utenfor EØS (se faktaboks). Dersom endringen har gjort det vanskeligere for denne gruppen å komme inn på AAP-ordningen, så skulle vi forvente å se en nedgang i antallet søknader eller andelen innvilgelser for denne gruppen relativt til ikke-innvandrere og innvandrere fra EØS-land. En slik utvikling er likevel vanskelig å spore. Riktignok falt søknadstallene for innvandrere fra land utenfor EØS noe mer enn for EØS-innvandrere i 2018, men ikke mer enn for ikke-innvandrere. I 2019 var søknadsveksten for innvandrere fra land utenfor EØS sterkere enn i de to andre gruppene (figur 11). I tillegg var andelen innvilgelser i 2019 (årsgjennomsnittet) tilbake på 2017-nivå for innvandrere fra land utenfor EØS, noe vi ikke ser for EØS-innvandrere eller ikke-innvandrere (figur 12). Umiddelbart ser det altså ikke ut til at det endrede kravet til medlemskap i folketrygden har ført

<sup>7</sup> Øvrige søknader fra personer som ikke har mottatt AAP siste 12 måneder.

**Figur 10.** Indeksert utvikling i antall nye søknader om AAP fra søkere som ikke har mottatt AAP siste 12 måneder. Personer som har fått avslag §11-5 året før, og øvrige (År 2012=100)



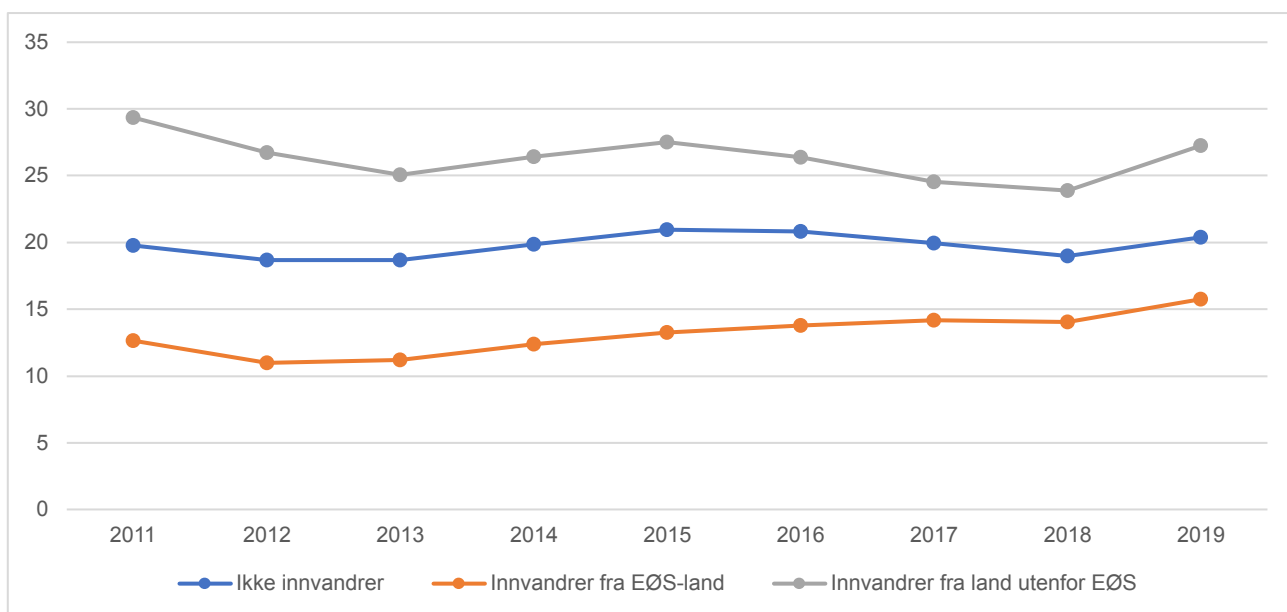
Kilde: NAV

til endringer i antall innvandrere fra land utenfor EØS kommer inn på AAP-ordningen.

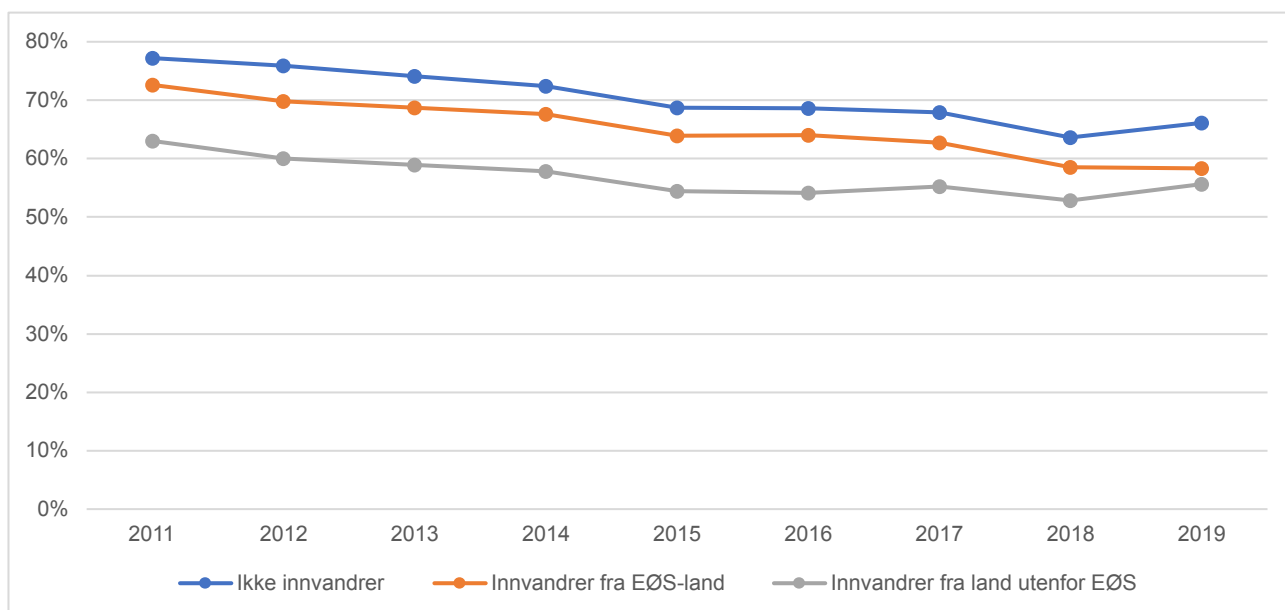
For EØS-innvandrere er andelen innvilgede AAP-søknader i 2019 fortsatt like lav som i 2018. At det skulle

bli vanskeligere å få innvilget AAP-søknaden for denne gruppen har vi ingen god forklaring på, da de i praksis i mindre grad berøres av endringer i botidskravet. Botidskravet ble ellers endret på nytt i 2020, der kravet til forutgående medlemskap ble enda strengere

**Figur 11.** Utvikling i antall nye søknader om AAP per 1000 innbygger fra innvandrere og ikke-innvandrere



Kilde: NAV

**Figur 12.** Utvikling i andelen innvilgede AAP-søknader fra innvandrere og ikke-innvandrere

Kilde: NAV

(fem år). Hvilken virkning dette eventuelt har hatt, belyses ikke i denne artikkelen.

### Predikert sannsynlighet for å få innvilget AAP-søknaden før og etter regelverksendringene

Andelen som fikk innvilget AAP falt i en periode i forbindelse med regelverksendringene i 2018. Utviklingen kan likevel tenkes å skyldes endrede kjennetegn ved de som søkte. Det er derfor hensiktsmessig å undersøke om den predikerte sjansen for innvilget AAP-søknad har endret seg når vi kontrollerer for endrede kjennetegn ved søkerne i en multivariat regresjonsanalyse.

Regresjonsanalysen avgrenses til søknader mottatt fra og med 2015. Dette fordi andelen innvilgelser lå nokså stabilt i årene 2015 – 2017, slik at denne perioden utgjør et godt sammenligningsgrunnlag for tiden etter regelverksendringene, dvs. i 2018 og 2019. I tillegg undersøkes kvartalsvis utvikling i sjansen for innvilgelse fra og med januar 2017, og da med årene 2015 og 2016 som referanse. Dette for å se om sjansen for innvilget søknad kan ha blitt redusert allerede fra høsten 2017. Det gjøres også egne analyser for ulike søkergrupper.

Når alle søknader mottatt i årene 2015-2017 sammenholdes med alle søknader i årene 2018-2019, og tilgjengelige kjennetegn ved søkerne holdes konstant, viser analyseresultatene at den predikerte sjansen for innvilget søknad er signifikant lavere i den siste perioden enn i den første (tabell 1, modell 2). Samlet sett ble altså sannsynligheten for å få AAP-søknaden innvilget, signifikant redusert fra de tre årene før til de to årene etter at det nye regelverket ble innført, gitt de forhold det var anledning til å kontrollere for i analysen, dvs. kjønn, aldersgruppe, innvandrerbakgrunn og om søkeren har mottatt sykepenger eller AAP før. Den predikerte sjansen for å få innvilget AAP-søknaden var i perioden etter regelverksendringene 88 prosent av sjansen i referanseperioden (oddsratio = 0,876). Introduksjon av kontrollvariabler i regresjonen medfører ingen vesentlige endringer i koeffisientene fra modell 1 til modell 2 i analysen. Dette betyr at endrede kjennetegn ved søkerne mellom de to tidsperiodene har liten betydning for resultatene.

Andelen innvilgede søknader begynte å falle allerede høsten 2017, men steg tilbake til opprinnelig nivå mot slutten av 2019. For å få et klarere bilde av hvordan den predikerte sjansen for innvilgelse har utviklet seg, settes perioden 2015-2016 som referanseperiode, og

**Tabell 1.** Utvikling i den predikerte sjansen for innvilget AAP-søknad i årene 2015-2019. Resultater fra logistisk regresjon

	Modell 1		Modell 2	
	Oddsratio		Oddsratio	
<b>Søknadstidspunkt (ref: 2015-2017)</b>	0,863	***	0,876	***
<b>Mottatt AAP siste 12 mndr (ref: ikke)</b>			0,461	***
<b>Mottatt sykepenger siste 6 mndr (ref:ikke)</b>			1,564	***
<b>Innvandrerstatus (ref. Ikke innvandrere)</b>				
Innvandrere fra EØS-land			0,733	***
Innvandrere fra land utenfor EØS			0,617	***
<b>Kjønn (ref. kvinner)</b>			0,980	**
<b>Alder (ref. 40-49 år)</b>				
Under 20			0,870	***
20-24			1,099	***
25-29			0,984	
30-39			0,973	*
50-59			1,043	***
60 og over			0,987	
<b>Konstant</b>	2,293	***	2,057	***

Note: Stjerner angir signifikansnivået til koeffisientene: \* p < 0,05, \*\* p < 0,01, \*\*\* p < 0,001

Kilde: NAV

det skilles mellom søknader mottatt hvert kvartal i årene 2017-2019. Resultatene av denne analysen viser en svak, men signifikant redusert sjanse for innvilget søknad allerede fra 4.kvartal 2017 (tabell 2, modell 2), og at sjansen fortsetter å synke gjennom de neste månedene. I perioden 1.kvartal 2018 til og med 1. kvartal 2019 lå den predikerte sannsynligheten for innvilget AAP-søknad på 80-82 prosent av det som var tilfellet i referanseperioden. Deretter økte sjansen for innvilgelse igjen, men var i 3.kvartal 2019 fortsatt lavere enn i referanseperioden. Dette endret seg i 4. kvartal, da sjansen for innvilgelse var noe høyere enn i referanseperioden. Den reduserte sjansen for å få innvilget AAP-søknad, startet altså i 4.kvartal 2017, og vedvarte i rundt 2 år.

Nedgangen i andelen innvilgelser i 2018 gjaldt også søkere som verken var innvandrere eller hadde mottatt AAP før. Når regresjonsanalysen kjøres for denne gruppen separat, viser resultatene en signifikant redusert sjanse for innvilgelse i perioden fra og med 4. kvartal 2017 til og med 2.kvartal 2019 (tabell 3). For

disse søkerne, kan lovendringene som gjaldt medlemskap og karenstid ikke være årsaken til utviklingen. Når det gjelder en eventuell effekt av det endrede botidskravet, har den foregående analysen vist en noe redusert andel innvilgelser i 2018 for innvandrere fra land utenfor EØS, men at nedgangen var liten og midlertidig. Når regresjonen kjøres for denne søkergruppen, viser ingen av de enkelte kvartalene noen redusert sjanse for innvilget søknad (tabell 3) og bare når søknader for hele 2018 ses under ett, blir den lille forskjellen til referanseperioden signifikant (ikke vist i tabell). Effekten er likevel mindre enn for EØS-innvandrere og ikke-innvandrere. I 3. og 4.kvartal 2019 viser resultatene for innvandrere med bakgrunn utenfor EØS en noe økt sjanse for innvilget søknad sammenlignet med i referanseperioden (tabell 3).

For innvandrere fra EØS-land var sjansen for innvilget søknad signifikant redusert i perioden 4.kvartal 2017 til og med 3.kvartal 2019 (med unntak av i 2. kvartal 2018). Sjansen for innvilget søknad økte heller ikke like sterkt for denne gruppen i 2019 som den

**Tabell 2.** Utvikling i den predikerte sjansen for innvilget AAP-søknad i årene 2015-2019. Resultater fra logistisk regresjon

	Modell 1	Modell 2
	Oddsratio	Oddsratio
<b>Søknadstidspunkt (ref. 2015-2016)</b>		
1.kvartal 2017	1,008	0,999
2.kvartal 2017	1,006	0,999
3.kvartal 2017	0,971	0,954 **
4.kvartal 2017	0,909 ***	0,899 ***
1.kvartal 2018	0,831 ***	0,812 ***
2.kvartal 2018	0,800 ***	0,799 ***
3.kvartal 2018	0,813 ***	0,802 ***
4.kvartal 2018	0,810 ***	0,807 ***
1.kvartal 2019	0,806 ***	0,817 ***
2.kvartal 2019	0,881 ***	0,917 ***
3.kvartal 2019	0,905 ***	0,931 ***
4.kvartal 2019	0,995	1,034 *
<b>Mottatt AAP siste 12 mndr</b>		0,460 ***
<b>Mottatt sykepenger siste 6 mndr</b>		1,569 ***
<b>Innvandrerstatus (ref. Ikke innvandrere)</b>		
Innvandrere fra EØS-land		0,732 ***
Innvandrere fra land utenfor EØS		0,616 ***
<b>Kjønn (ref. kvinner)</b>		0,980 **
<b>Alder (ref. 40-49 år)</b>		
Under 20		0,871 ***
20-24		1,102 ***
25-29		0,985
30-39		0,973 *
50-59		1,043 ***
60 og over		0,988
<b>Konstant</b>	1,997 ***	1,821 ***

Note: Stjerner angir signifikansnivået til koeffisientene: \* p < 0,05, \*\* p < 0,01, \*\*\* p < 0,001

Kilde: NAV

gjorde for ikke-innvandrere. Innvandrere fra EØS-land hadde altså en lengre periode med redusert sjanse for innvilget søknad enn det ikke-innvandrere hadde. Ettersom endringen i botidskravet antas å ha liten betydning for innvandrere fra EØS-land, må utviklingen ha hatt andre årsaker.

For å belyse mulige effekter av karenregelen, kjøres separate regresjoner for søkere som har mottatt og ikke mottatt AAP de siste 12 måneder. Resultatene

viser ingen periode med redusert sjanse for innvilget søknad for tidligere AAP-mottakere slik som for de som ikke har mottatt AAP. Derimot hadde de en signifikant økt sjanse for innvilgelse i perioden 2.-4. kvartal 2019 (tabell 4). Resultatet gjelder også om hele perioden 2015-2017 er referanseperiode (ikke vist i tabell).

**Tabell 3.** Utvikling i den predikerte sjansen for innvilget AAP-søknad i årene 2015-2019. Resultater fra logistisk regresjon

	Ikke innvandrere		Innvandrere fra EØS-land		Innvandrere fra land utenfor EØS		Ikke innvandrere – ikke mottatt AAP	
	Oddsratio		Oddsratio		Oddsratio		Oddsratio	
<b>Søknadstidspunkt (ref. 2015-2016)</b>								
1.kvartal 2017	0,997		0,920		1,044		1,027	
2.kvartal 2017	0,978		1,091		1,083		1,025	
3.kvartal 2017	0,944	**	0,953		1,008		1,022	
4.kvartal 2017	0,892	***	0,853	*	0,962		0,934	**
1.kvartal 2018	0,796	***	0,794	**	0,928		0,845	***
2.kvartal 2018	0,772	***	0,886		0,936		0,817	***
3.kvartal 2018	0,782	***	0,727	***	0,975		0,847	***
4.kvartal 2018	0,788	***	0,773	***	0,941		0,853	***
1.kvartal 2019	0,802	***	0,712	***	0,973		0,844	***
2.kvartal 2019	0,899	***	0,815	**	1,076		0,922	***
3.kvartal 2019	0,912	***	0,786	***	1,124	**	0,961	
4.kvartal 2019	1,019		0,937		1,171	***	1,058	**
<b>Mottatt AAP siste 12 mndr (ref. ikke)</b>	0,434	***	0,553	***	0,595	***		
<b>Mottatt sykepenger siste 6 mndr (ref. ikke)</b>	1,529	***	1,612	***	1,784	***	1,549	***
<b>Kjønn (ref. kvinner)</b>	0,985		0,868	***	0,974		0,974	**
<b>Alder (ref. 40-49 år)</b>								
Under 20	0,843	***	1,138		0,900		0,846	**
20-24	1,070	***	1,030		1,332	***	1,095	***
25-29	0,975		0,778	***	1,055		0,968	
30-39	0,989		0,876	**	0,934	**	0,987	
50-59	1,023		1,095	*	1,114	***	1,038	**
60 og over	0,936	***	1,241	***	1,341	***	0,948	**
<b>Konstant</b>	1,891	***	1,625	***	0,926	*	1,725	***

Note: Stjerner angir signifikansnivået til koeffisientene: \* p < 0,05, \*\* p < 0,01, \*\*\* p < 0,001

Kilde: NAV

## Smalere inngang?

Karensregelen ser ikke ut til å ha gjort det mindre vanlig for tidligere AAP-mottakere å søke om eller få innvilget ytelsen på nytt. Det var i 2018 ingen (vesentlig) nedgang i søknader fra tidligere AAP-mottakere, og sjansen for innvilgelse ble heller ikke signifikant redusert. I 2019 var det i samme gruppe både søknadsvekst og økt sjanse for innvilget søknad. Hovedårsaken til utviklingen i 2019 ser ut til å være at det året før ble vanskeligere å få forlenget AAP-perioden utover ordinær maksimaltid, og at mange derfor gikk

ut av ordningen før de var ferdig avklart mot arbeid eller uføretrygd. Disse fylte i stor grad fortsatt vilkåret om nedsatt arbeidsevne da de i 2019 søkte om ytelsen på nytt. Flere søknader og økt sjanse for innvilgelse gjorde at antallet tidligere AAP-mottakere som fikk innvilget en ny periode på ordningen, økte med om lag 50 prosent i 2019.

Om det i tillegg til denne «bølgen» av søknader i 2019 også har blitt mer vanlig at tidligere mottakere søker på nytt, er uklart. Analysen omfatter ikke perioden



**Tabell 4.** Utvikling i den predikerte sjansen for innvilget AAP-søknad i årene 2015-2019. Resultater fra logistisk regresjon

	Ikke mottatt AAP siste 12 måneder	Mottatt AAP siste 12 måneder
	Oddsratio	Oddsratio
<b>Søknadstidspunkt (ref. 2015-2016)</b>		
1.kvartal 2017	0,997	1,006
2.kvartal 2017	0,982	1,202 **
3.kvartal 2017	0,953 *	0,947
4.kvartal 2017	0,891 ***	0,986
1.kvartal 2018	0,804 ***	0,907
2.kvartal 2018	0,782 ***	1,010
3.kvartal 2018	0,794 ***	0,892
4.kvartal 2018	0,797 ***	0,907
1.kvartal 2019	0,806 ***	0,943
2.kvartal 2019	0,890 ***	1,200 **
3.kvartal 2019	0,912 ***	1,133 *
4.kvartal 2019	1,025	1,124 *
<b>Mottatt sykepenger siste 6 mndr (ref. ikke)</b>	1,574 ***	1,538 ***
<b>Innvandrerstatus (ref. Ikke innvandrere)</b>		
Innvandrere fra EØS-land	0,724 ***	0,862 *
Innvandrere fra land utenfor EØS	0,608 ***	0,746 ***
<b>Kjønn (ref. kvinner)</b>	0,979 **	0,999
<b>Alder (ref. 40-49 år)</b>		
Under 20	0,878 ***	0,599 *
20-24	1,127 ***	0,878 **
25-29	0,989	0,962
30-39	0,974 *	0,966
50-59	1,048 ***	0,988
60 og over	0,982	1,095
<b>Konstant</b>	1,835 ***	0,755 ***

Note: Stjerner angir signifikansnivået til koeffisientene: \* p < 0,05, \*\* p < 0,01, \*\*\* p < 0,001

Kilde: NAV

etter 2019, og data fra 2020 og 2021 ville uansett ha vært irrelevante for dette spørsmålet, siden søknadstallene må antas å ha blitt påvirket av den spesielle arbeidsmarkedssituasjonen som pandemien medførte. En midlertidig forskrift har også gjort at svært få i denne perioden har mistet ytelsen som følge av regelverkets ordinære varighetsbestemmelser. Det kan likevel være at karenregelen i seg selv gjør det mer legitimt å søke om ytelsen på nytt, og at dette dermed gir økt søketilbøyelighet for tidligere mottakere. Når lovteksten nå angir hvor lenge det må gå før en ny

stønadsperiode kan innvilges, innebærer det også en slags regulering eller formalisering av muligheten, noe som kan tenkes å gi økt legitimering av det å søke om, og få innvilget en ny periode. Om det har skjedd en slik utvikling kan ikke fastslås her. Det må eventuelt undersøkes med utgangspunkt i andre data som tar utgangspunkt i personer som har gått ut av ordningen fordi de gikk til maksimaltid på ordinær periode, eller fordi de ikke fikk ytterligere forlengelse etter unntakshjemmelen.

Uansett tyder analyseresultatene på at flere i stedet for forlengelse av AAP utover ordinær maksimaltid, har fått innvilget en helt ny periode på ordningen etter gjennomført karenstid. Økt avgang fra ordningen på grunn av strengere regler for å få forlenget ytelsen, har altså gitt flere som får innvilget en ny periode. En slik virkning er neppe i tråd med de politiske intensjonene bak regelverksendringene. Samtidig representerer det en tilpasning til regelverket som utnytter mulighetene for personer som ennå ikke er ferdig avklart, og som ellers i henhold til det nye regelverket, ville vært uten trykdeinntekt.

Det nye botidskravet synes heller ikke å ha ført til at færre kommer inn på AAP-ordningen. Dersom endringen i dette inngangsvilkåret hadde hatt en innstrammende effekt, skulle vi forvente å se at innvandrere fra land utenfor EØS fikk en større nedgang i søknadstallene, eller en sterkere nedgang i sjansen for innvilget søknad, enn det som er tilfelle for EØS-innvandrere og ikke-innvandrere. Noen slik utvikling ser vi ikke. En mulig forklaring kan være at de fleste søkere som har innvandret fra land utenfor EØS, uansett har såpass lang botid at de oppfyller både det gamle og det nye kravet, og at endringene derfor er av liten relevans. For innvandrere fra EØS-land var sjansen for innvilget søknad redusert i en lengre periode enn for andre, men dette må antas å ha med andre forhold å gjøre enn endringene i botidskravet.

Når det gjelder endringene som ble gjort i vilkåret om nedsatt arbeidsevne, ser det ut til at dette ga en midlertidig strengere vedtakspraksis i en periode på rundt 2 år, fra høsten 2017 til høsten 2019. At praksisen ble endret allerede noen måneder før de nye reglene trådte i kraft, kan skyldes at den kommende justeringen av lovteksten var kjent for saksbehandlerne fra den ble vedtatt, og dermed kan ha fungert som en påminnelse om vilkårene. Endringen som ble gjort i denne hjemelen var juridisk sett en tydeliggjøring av gjeldende rett, og innebar ikke egentlig noen endring av inngangsvilkårene. Dette var også slik endringen ble fremstilt i opplæringsmateriellet som ble benyttet i NAV om det nye regelverket. Samtidig lå det til grunn en politisk intensjon om at færre skulle komme inn på AAP-ordningen, og justeringen av vilkåret om nedsatt

arbeidsevne ser ut til å ha blitt gjort ut fra en tanke om at vedtakspraksis var for liberal.

Saksbehandlers tilbøyelighet til å vurdere at arbeidsevnen er nedsatt ser likevel ut til å øke igjen i løpet av 2019. Det er vanskelig å si hvorfor dette skjer, men skjønnsrommet er forholdsvis stort ved vurderingen av om arbeidsevnen er nedsatt. Det kan ha ført til at NAV-kontorenes vurderinger over tid har «normalisert seg» til en praksis som ble opplevd som mer «rimelig», og at den påminnelseeffekten som justeringen av lovteksten ga, med tiden ble borte.

En normalisert vedtakspraksis for vilkåret om nedsatt arbeidsevne, med økende andel innvilgelser gjennom 2019, kan i sin tur ha medvirket til søknadsvekst. At antallet søknader økte såpass sterkt dette året, også for personer som ikke kan ha vært omfattet av karenregelen, er vanskelig å forklare på andre måter, siden omfanget av makstidssaker på sykepenger lå stabilt og ledigheten fortsatt var synkende. Det er grunn til å tro at de fleste som søker om arbeidsavklaringspenger allerede er under oppfølging ved NAV-kontoret, for eksempel fordi de mottar kommunale ytelser eller tjenester, eller fordi de har vært sykmeldte eller arbeidsledige. En endret vedtakspraksis for vilkåret om nedsatt arbeidsevne kan derfor gjennom råd og veiledning ha åpnet opp for flere nye AAP-søknader. En slik sammenheng indikeres også av at søknadsveksten i 2019 (relativt sett, om ikke i antall) er særlig sterk for personer som året før fikk avslag på vedtak om nedsatt arbeidsevne.

Samlet ser det ut til at de virkninger som regelverkendringene i 2018 medførte i form av at flere mistet ytelsen, fikk avslag eller ikke søkte i det hele tatt, i noen grad motvirkes ved at en del av de det gjelder søker på nytt på et senere tidspunkt når de igjen fyller vilkårene eller når vedtakspraksis er oppmyket. Dette bidrar til å redusere den innstrammende effekten på innstrømmingen til ordningen, som regelverkendringene var ment å skulle gi. For den enkelte kan regelendringene likevel ha store personlige konsekvenser ved at stønadsløp avbrytes eller forsinkes.

## Referanser

Kann, Inger Cathrine og Per Kristoffersen (2015) «Arbeidsavklaringspenger – helt forskjellig fra forløpene?». *Arbeid og velferd*, 3/2015.

Kann, Inger Cathrine, Jun Yin og Per Kristoffersen (2016) «Arbeidsavklaringspenger – utviklingen i hvem som kommer inn». *Arbeid og velferd*, 2/2016.

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

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

Nossen, Jon Petter (2014) «Utviklingen i sykefraværet: betydningen av arbeidsmarkedet, gradering og regelendringer». *Arbeid og velferd*, 2/2014.

Prop. 74 L (2016-2017). Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.

Prop. 1 S (2017–2018). Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.

Tufte, Per Arne (2000). «En intuitiv innføring i logistisk regresjon.» Statens institutt for forbruksforskning, Arbeidsnotat nr. 8/2000.



# UTVIKLINGEN I SOSIALHJELP FRA 2010 TIL 2020

## Noen færre mottakere, store endringer i hvem som mottar

Av Espen S. Dahl og Ivar Lima

### Sammendrag

*Økonomisk sosialhjelp er velferdsstatens siste sikkerhetsnett. I denne artikkelen beskriver vi utviklingen i sosialhjelpsmottak over tid med fokus på perioden 2010–2020. I perioden har gjennomsnittlige andeler som mottar sosialhjelp vært nokså stabil på rundt 1,4–1,7 prosent av befolkningen i alderen 18–66 år. Den massive arbeidsledigheten som kom med koronapandemien fra mars 2020 medførte ikke en økning i antall mottakere av sosialhjelp. Tvert imot gikk både antall mottakere og samlet beløp ned i 2020.*

*Selv om andelen mottakere har holdt seg stabil, har sammensetningen av mottakerne endret seg betydelig de siste 11 årene. Det har blitt en reduksjon i norskfødte mottakere og en sterk økning i antallet utenlandsfødte som mottar sosialhjelp. Det siste kan i stor grad forklares med høy innvandring av flyktninger og familiegjennforente til flyktninger i perioden. Blant flyktninger er det en stor andel som mottar sosialhjelp de første 5–6 årene etter ankomst, andelen mottakere synker med lengre botid, men er fortsatt langt høyere enn blant norskfødte også 9 år etter at de ble bosatt. Innvandrere fra EU-land og vestlige land har derimot lavere mottak av sosialhjelp enn norskfødte.*

*Lavest andel mottakere er det blant personer i pensjonsalder, og i denne aldersgruppen ble andelen redusert i perioden 2006–2008. Det sammenfaller for det første med innføringen av supplerende stønad, som er en ordning som sikrer en minsteinntekt for eldre innvandrere med kort botid i Norge. For det andre var det en betydelig økning i minstepensjonen i flere år etter 2006. Blant utenlandsfødte er det en relativt lav andel i pensjonsalder som mottar sosialhjelp, men andelen øker betydelig mot slutten av perioden blant innvandrere som ikke kommer fra EU-land. Dette skyldes en innstramning i supplerende stønad i 2016 som førte til en sterk økning i sosialhjelpsmottak blant innvandrere i pensjonsalder.*

*Tidligere har unge i alderen 20–24 år vært sterkt overrepresentert blant mottakere, men denne overrepresentasjonen har blitt noe redusert i perioden fra 2010–2020. Nedgangen i mottaket av sosialhjelp blant norskfødte skyldes i stor grad en lavere andel unge mottakere.*

*Innbyggere som er i jobb eller som mottar trygdeytelser fra folketrygden kan ha rett på økonomisk sosialhjelp dersom de ikke har tilstrekkelig med midler til å sikre eget livsopphold. Det er svært få sosialhjelpsmottakere blant norskfødte som jobber fulltid eller lang deltid (1 til 2 promille), og andelen er tilnærmet konstant over tid. Det indikerer at også lavtlønte i Norge har høy nok lønn til å sikre livsoppholdet. Blant sysselsatte utenlandsfødte med bakgrunn fra blant annet Afrika og Asia er også andelen sosialhjelpsmottakere relativt lav, men klart høyere enn blant sysselsatte norskfødte.*

## Innledning og problemstilling

NAV forvalter en rekke ytelser i folketrygden som bidrar til å sikre personers inntekt ved arbeidsledighet, sykdom, alderdom, eller ved omsorg for barn. Felles for mange av de statlige ytelsene er at de er individuelle og rettighetsbaserte og at ytelsene utmåles ut fra tidligere arbeidsinntekt. Økonomisk sosialhjelp skiller seg fra de statlige ytelsene ved at den er behovsprøvd, den er subsidiær og den er kommunal. Med *subsidiær* menes at ytelsen kun er aktuell for personer som ikke kan forsørge seg gjennom eget eller ektefelles inntektsgivende arbeid, formue, trygdeytelser, eller andre verdier. Det innebærer at en for eksempel må bruke av oppsparte penger på konto til å sørge for eget livsopphold før det er aktuelt med økonomisk sosialhjelp. Økonomisk sosialhjelp betegnes som samfunnets siste sikkerhetsnett, og ytelsen er en viktig form for grunnleggende økonomisk trygghet og for å sikre alle akseptable levekår (se faktaboks Sosialtjenesteloven). Utviklingen i mottak av økonomisk sosialhjelp kan sees på som temperaturmåler om befolkningens livsopphold er sikret gjennom inntekt fra arbeid eller inntekt fra de store ytelsene i folketrygden som alderspensjon, dagpenger, arbeidsavklaringspenger eller uføretrygd.

I denne artikkelen skal vi gi en oversikt over bruken av sosialhjelp i perioden 2010–2020. I løpet av det siste tiåret er det en tydelig utvikling ved at andelen utenlandsfødte har økt betydelig og nå utgjør over halvparten av mottakerne (Furuberg 2020: 56). I denne artikkelen vil vi særlig undersøke hvordan innvandringen har påvirket utviklingen i sosialhjelpsmottak, og vi skal nærmere på hva som kan forklare den høye andelen mottakere blant utenlandsfødte. Vi skal videre se på utvikling i antall mottakere, varighet av mottak og utviklingen i totale utgifter og gjennomsnittlig beløp til den enkelte. Vi skal også undersøke utviklingen i mottak av sosialhjelp blant de som også har andre inntektskilder, er det for eksempel en økning eller nedgang i andelen som mottar sosialhjelp mens de er i jobb eller blant mottakere av folketrygdtytelser?

### Tidligere forskning

Utviklingen i mottak av økonomisk sosialhjelp har blitt studert tidligere (Dokken 2015, Dokken 2016a, 2016b og Kann og Naper 2012). Dokken (2015) sammenlig-

## Sosialtjenesteloven

Ifølge lov og rundskriv skal økonomisk sosialhjelp sikre "alle som oppholder seg lovlig i Norge et forsvarlig livsopphold" (Rundskriv til Lov om sosiale tjenester i NAV, § 18). Det innebærer at alle som oppholder seg i Norge og som ikke kan sikre eget livsopphold kan ha rett på økonomisk sosialhjelp. Det gjelder for eksempel også alderspensjonister som ikke klarer å sikre forsvarlig livsopphold, og som kan motta sosialhjelp som supplement til alderspensjonen.

Forsvarlig livsopphold er nærmere definert i rundskrivet: "Utgiftsdekningen skal gjøre det mulig å opprettholde en levestandard på et rimelig og nøkternt nivå, tilpasset den generelle velferdsutviklingen og lokalsamfunnet tjenestemottakeren er en del av. Livsoppholdsbegrepet er derfor et dynamisk begrep.

Hva som er et forsvarlig livsopphold vil variere ut fra personlige forhold, som familiesituasjon, husstandens størrelse, bosted, bosituasjon, alder og helse. Hvis tjenestemottaker har barn, skal det tas særlige hensyn til deres behov."

Forsvarlig livsopphold er et skjønnsmessig begrep og kravet om en helhetlig vurdering av personlige forhold medfører at det må anvendes en betydelig grad av profesjonelt skjønn i vurdering av en sak. Det er utarbeidet et omfattende rundskriv under § 4.18.2, der en rekke utgifter til livsopphold diskuteres i detalj. Det er egne avsnitt om "Mat og drikke", "Klær og sko", "Medier og kommunikasjon", "Helse", "Tannbehandling" osv. Det slås for eksempel fast at i dagens samfunn vil utgifter til internettforbindelse som oftest inngå i livsoppholdet. Departementet utarbeider hvert år veiledende satser som justeres ut fra prisveksten.

§ 19 i Sosialtjenesteloven åpner også opp for at kommuner kan yte "økonomisk hjelp til personer som trenger det for å kunne overvinne eller tilpasse seg en vanskelig livssituasjon" selv om de ikke har rett på sosialhjelp etter § 18. Det gjelder for eksempel i situasjoner der det akutt oppstår en vanskelig økonomisk situasjon, men uten at alle andre muligheter til selvforsørgelse er forsøkt. Det kan dermed i noen akutte tilfeller utbetales sosialhjelp i en kortere periode uten at saksbehandlerne stiller vilkår om at søker først må benytte egen formue. Det kan for eksempel også innvilges stønad i situasjoner hvor det å dekke en utgift (som ikke er nødvendig) vil gi bruker motivasjon til arbeid eller arbeidsrettet aktivitet.

ner mottak av sosialhjelp blant innvandrere og norskfødte, og finner at innvandrere fra Afrika og Asia har svært mye høyere mottak enn norskfødte, mens enkelte andre innvandrergupper har lavere mottak enn norskfødte. Dokken (2016a) gir en beskrivelse av utviklingen i mottak av økonomisk sosialhjelp i perioden 2010–

2014, mens Kann og Naper (2012) ser på hvordan utviklingen på arbeidsmarkedet og innføringen av kvalifiseringsprogrammet (KVP) har påvirket utviklingen i økonomisk sosialhjelp i perioden 2005–2011. Kann og Naper (2012) finner at det er en sammenheng mellom arbeidsledighet og andel mottakere av økonomisk sosialhjelp i en kommune, mens innføringen av KVP ser ut til å gi færre langtidsmottakere av sosialhjelp. En effektstudie av Markussen og Røed (2016) viser at deltakelse i kvalifiseringsprogrammet medfører økt overgang til arbeid. Dokken (2016b) ser spesielt på langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp. Ikke uventet finner hun at denne gruppa ofte har svak tilknytning til arbeidsmarkedet og få opparbeidede trygderettigheter.

Bratsberg mfl. (2017) studerer hvordan utviklingen i tilknytning til arbeidslivet og mottak av ytelser for innvandrere varierer etter innvandringsgrunn. De finner at spesielt flyktninger har lavere tilknytning til arbeidslivet enn både norskfødte og andre innvandrere. Med økende botid øker arbeidstilknytningen blant flyktninger kraftig fram til 5–6 år etter ankomst til Norge, men etter dette faller den jevnt. Mottak av helseytelser er lave rett etter ankomst, før disse begynner å øke noen år etter at de er bosatt.

### **Hva påvirker mottak av økonomisk sosialhjelp?**

Tidligere forskning har vist hvordan ulike faktorer kan påvirke mottak av økonomisk sosialhjelp. Disse faktorene inkluderer blant annet økonomiske konjunkturer, mottakernes kompetanse, samt innretningen på regelverket både for sosialhjelp og andre ytelser.

Konjunkturer påvirker mottak av økonomisk sosialhjelp på ulike måter. I nedgangskonjunkturer øker typisk antall mottakere av sosialhjelp (se f.eks. Lima 2016). Personer som mister jobben eller ikke får seg jobb kan motta økonomisk sosialhjelp dersom de ikke har andre midler til livsopphold. I nedgangskonjunkturer kan det være større kamp om jobbene, og det kan medføre at flere av de utsatte i arbeidslivet i mindre grad lykkes med å komme seg inn i arbeidsmarkedet og må søke om sosialhjelp for å sikre livsoppholdet mens de forsøker å skaffe seg jobb.

Manglende kompetanse til å delta i arbeidslivet kan være en annen årsak til at det kan være nødvendig

med å søke om økonomisk sosialhjelp. Denne manglende kompetansen kan blant annet skyldes at man ikke har fullført videregående skole. Frafallet fra videregående skole har vært stabilt eller gått ned de siste årene.

En annen gruppe som i større grad enn andre er utenfor arbeidslivet er innvandrere, og da spesielt flyktninger. En del innvandrere mangler kompetanse for å komme inn på arbeidsmarkedet (Proba 2020). Dette gjelder både formell kompetanse og norskferdigheter.

Innretningen av andre ytelser og endringer i disse kan påvirke mottak av sosialhjelp. For eksempel viser Lima og Grønlien (2020) at innstramminger på AAP i januar 2018 medførte at flere gikk fra å motta AAP til å motta sosialhjelp. Også innstramminger i overgangsstønad for enslige forsørgere kan ha gitt flere sosialhjelpsmottakere (Dokken 2018).

Endringer i regelverket for sosialhjelp i seg selv vil også kunne påvirke mottak av økonomisk sosialhjelp. Fra og med 1. januar 2017 ble det innført et vilkår om aktivitet for unge sosialhjelpsmottakere under 30 år. Før endringen var bruken av vilkår en mulighet for kommunene å benytte seg av, noe mange kommuner også gjorde (Dahl og Lima, 2017, 2018). Vilkår betyr her at det knyttes et krav om at sosialhjelpsmottakeren deltar i en arbeidsrettet aktivitet.

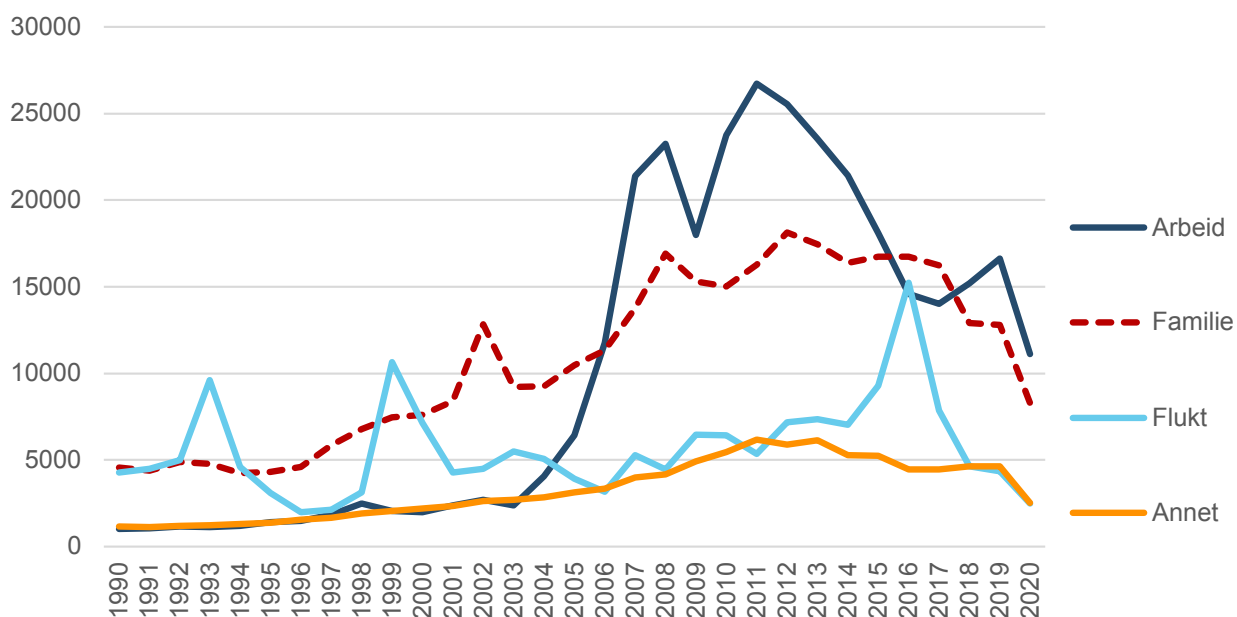
Brå og uventede endringer i økonomien, slik som koronapandemien, kan også påvirke mottak av sosialhjelp. Men av ulike årsaker har det, til tross for rekordhøy arbeidsledighet, ikke slått ut i økning i antall sosialhjelpsmottakere (Dahl m.fl., 2021). Det er flere årsaker til dette: utvidelse av andre ordninger, spesielt dagpengeordningen, samt utvidelse av permitteringsordningene og omsorgspengeordningen.

### **Innvandringen til Norge**

Antallet innvandrere, og særlig antallet flyktninger som kommer til landet vil ha betydning for utviklingen i sosialhjelpsmottak (Dokken 2015).

Innvandringen til Norge skjøt fart fra 2006 da vi fikk en svært sterk økning i antall arbeidsinnvandrere (figur 1). Antallet flyktninger har økt mer jevnt i hele

**Figur 1. Nye innvandrere per år etter innvandringsgrunn. 1990–2020**



Kilde: SSB

perioden fra 1998, da flyktningebefolkningen utgjorde 65 000 personer, til i 2020 da den utgjorde cirka 240 000 personer. Tallene inkluderer også familie-gjenforente til flyktninger. I perioden vi konsentrerer oss om i denne artikkelen, 2010 til 2020, er antallet nye flyktninger høyt sammenlignet med foregående perioder. Det var en stor topp i nye flyktninger i 2016 da 15 200 ble bosatt i Norge. Det skyldes at det kom mange asylsøkere fra Syria som var på flukt fra borgerkrigen i hjemlandet. Denne perioden skiller seg også ved at flyktningene ofte har bakgrunn fra land i Afrika og Asia som Eritrea, Somalia, Sudan, Afghanistan og Syria, hvorav flere er lavinntektsland. Flyktningene som kom i 1992 til 1994 hadde derimot ofte bakgrunn fra Bosnia (krigen i Bosnia-Hercegovina), og flyktningetoppen i 1999 gjaldt flyktninger fra Kosovo.

Introduksjonsordningen ble innført i 2004 og pålegger kommunene å tilby flyktninger i alderen 18–55 år et program som skal styrke deres «mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnsnivå». Før ordningen ble innført var sosialhjelp den viktigste inntektskilden til flyktninger de første årene etter ankomst til Norge. Deltakere i introduksjonsordningen mottar en ytelse

på 2 G, noe som tilsvarte 202 000 kr i 2020. Over 90 prosent av alle flyktninger har deltatt i introduksjonsordningen, og i gjennomsnitt deltar de i omtrent 24 måneder i ordningen.

## Data og metode

Vi benytter individdata om sosialhjelpsmottak fra KommuneStatRapporteringen (Kostra), befolkningsdata fra TPS, ulike registre for mottak av øvrige stønader og trygder, og informasjon om arbeidsforhold fra AA-registeret. Antallet mottakere av sosialhjelp er noe lavere enn det Statistisk Sentralbyrå rapporterer om i statistikkbanken. Det skyldes blant annet at vi kun rapporterer mottakere som er registrert som bosatt, samt at vi har valgt å fjerne personer som er registrert med mottak av sosialhjelp en gitt måned, men som står med 0 i utbetalt beløp.

Vi ser også på samtidig mottak av sosialhjelp og om personene er i arbeid eller mottar en annen ytelse enn sosialhjelp. Statusene, foruten mottak av sosialhjelp, har vi da konstruert slik at de er gjensidig utelukkende.



## Sosialhjelp er en ytelse på husholdningsnivå

Søknader om økonomisk sosialhjelp vurderes med bakgrunn i familiens situasjon og husstandens størrelse. Når det for eksempel er en familie med barn som søker om sosialhjelp, skal NAV-kontoret legge til grunn familiens samlede inntekter og utgifter i vurderingen av hvilket beløp som trengs for å sikre livsoppholdet til familien. Ektefellers økonomi vurderes samlet, mens NAV skal i utgangspunktet vurdere samboeres økonomi hver for seg.

I de statlige veiledende retningslinjene for økonomisk stønad er det egne satser for par og for barn i ulike aldersgrupper. NAV har imidlertid ikke tilgang til husholdningsdata. I denne artikkelen vil vi derfor beskrive mottak av sosialhjelp for enkeltindivid.

## Utenlandsfødte og innvandrere

I denne artikkelen skiller vi mellom personer født i Norge (norskfødte) og personer født utenfor Norge (utenlandsfødte). Utenlandsfødte betegner vi også som innvandrere. Denne inndelingen samsvarer ikke helt med SSBs definisjon av innvandrere, som er personer født i utlandet av utenlandsfødte foreldre. Forskjellen på disse to måtene å måle innvandrere på er imidlertid liten (Lien 2016).

Vi har delt utenlandsfødte inn i to grupper basert på landbakgrunn:

Landgruppe 1: østlige EU-land og vestlige land	Vest-Europa, Nord-Amerika, Australia og New Zealand Østeuropeiske EU-land
Landgruppe 2: Afrika, Asia, resten av Europa og etc	Øst-Europa utenfor EU, Afrika, Asia, Sør- og Mellom-Amerika

Kilde: NAV

Landgruppe 1 består i stor grad av arbeidsinnvandrere fra østeuropeiske EU-land samt fra Sverige. Landgruppe 2 er en sammensatt gruppe, men består av mange innvandrere fra lavinntektsland i Afrika og Asia. Vanlige innvandringsgrunner for denne landgruppen er flukt og familiegjenforening. Heretter skal vi for enkelthets skyld kalle de to landgruppene for landgruppe 1 og landgruppe 2 slik det er definert over.

## Metode

Metoden vi benytter er beskrivende statistikk. Vi ser på utviklingen i sosialhjelpsmottak både som andel som mottok sosialhjelp i minst en måned i løpet av ett år, og i det som kalles sosialhjelpsprosenten. Sosialhjelpsprosenten viser gjennomsnittlig andel av befolkningen som mottar sosialhjelp hver enkeltmåned i løpet av året. Sosialhjelpsprosenten er sammenlignbar med NAVs offisielle statistikk om arbeidssøkere, arbeidsavklaringspenger og uføretrygd, og her er det i hovedsak sosialhjelpsprosenten vi benytter.

## Utviklingen i andelen sosialhjelpsmottakere

### Nedgang i andelen mottakere siden 90-tallet

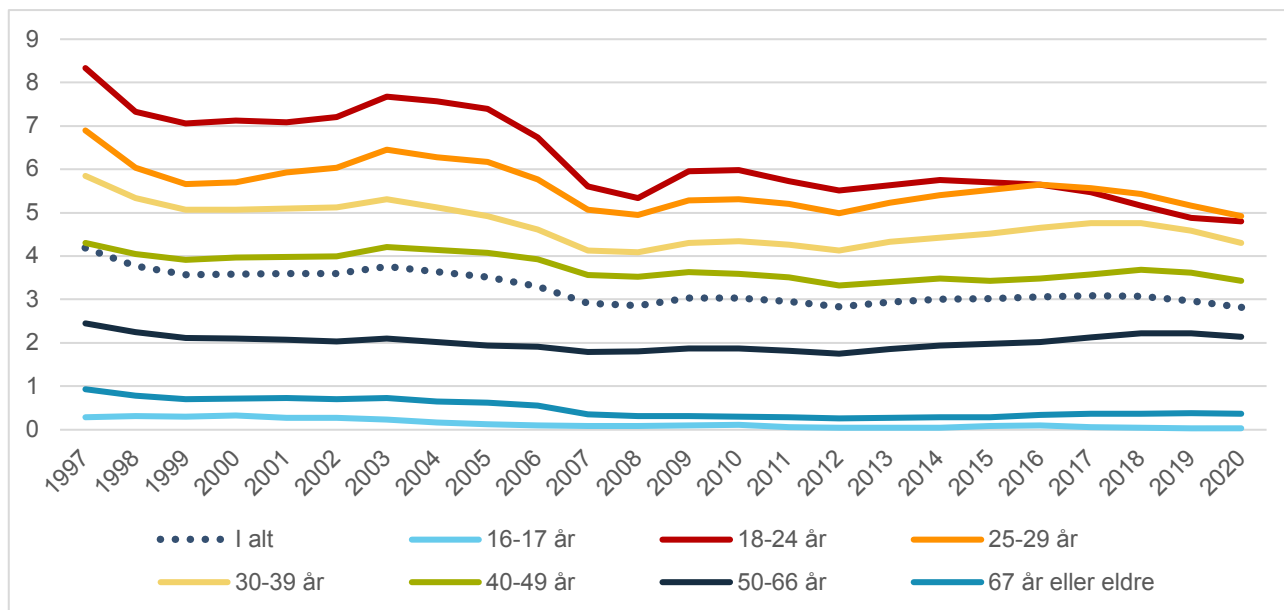
Andelen av befolkningen som mottar økonomisk sosialhjelp minst en måned i løpet av ett år har vært stabil i den siste tiårsperioden, med rundt tre prosent av befolkningen som mottakere (figur 2). Sammenlignet med slutten av 90-tallet har det vært en reduksjon i andelen mottakere med litt over ett prosentpoeng. Det er spesielt blant de yngste under 30 år vi kan observere en klar reduksjon i andelen av befolkningen som mottar sosialhjelp, fra over 8 prosent i toppåret 1997 til under 5 prosent i 2020.

Det er få mottakere av sosialhjelp blant folk i pensjonsalder (67 år og eldre), og langt færre enn i aldersgruppen på 50-66 år. At det skjer et betydelig fall i andelen mottakere i pensjonsalder akkurat i 2007 ser vi i sammenheng med at minstepensjonene økte i denne perioden, samt at det da ble innført supplerende stønad for innvandrere. Supplerende stønad tilsvarer minstepensjon og utbetales til personer uten full opptjening i folketrygden. Personer uten full opptjening er ofte innvandrere, men kan også være norskfødte som har bodd lenge i utlandet. Det er en svak tendens til en økning i andelen sosialhjelpsmottakere i pensjonsalder fra 2016 til 2020, og årsaken til dette skal vi komme tilbake til under.

### Ulike mål på utviklingen gir samme bilde

I det følgende skal vi avgrense oss til å undersøke utviklingen i perioden 2010–2020. Et alternativt mål til andel av befolkningen er å se på sosialhjelpsprosenten (Kann og Naper 2012). I figur 2 viste vi andelen som er

**Figur 2. Andel som mottok sosialhjelp minst en måned per år. Fordelt på aldersgrupper. 1997–2020. Prosent**

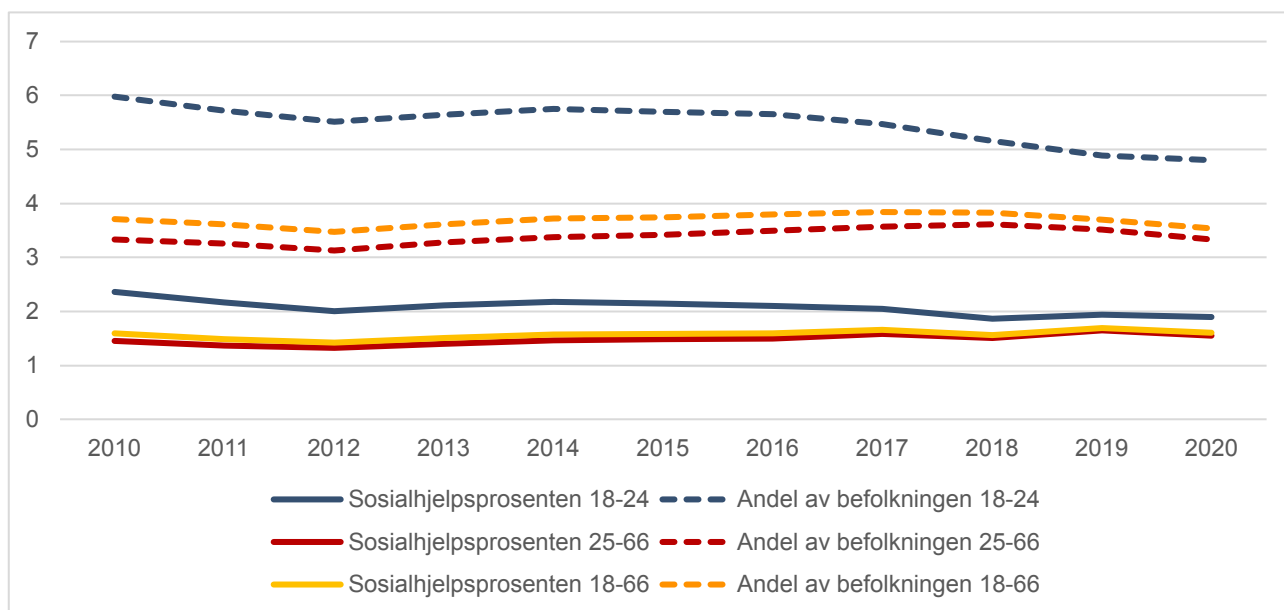


Kilde: SSB

innom sosialhjelp i løpet av året. I figur 3 viser vi utviklingen i begge disse målene for to ulike aldersgrupper, blant dem i alderen 18 og 24 og dem i alderen 25 og 66 år. Andelen som er innom sosialhjelp minst en gang i løpet av året er omtrent 2,5 ganger høyere enn den gjennomsnittlige andelen som mottar sosialhjelp en gitt måned (sosialhjelpsprosenten). Det er dermed langt

flere som er innom sosialhjelp i løpet av ett år, enn som mottar sosialhjelp alle måneder i løpet av ett år, og for mange er sosialhjelp en kortvarig ytelse som de mottar noen måneder. Forholdet mellom sosialhjelpsprosenten og andelen mottakere i løpet av ett år er tilnærmet lik over tid, noe som innebærer at varigheten i mottaket er omtrent konstant over tid.

**Figur 3. Sosialhjelpsprosenten og andel sosialhjelpsmottakere per år. Fordelt på aldersgrupper. 2010–2020**



Kilde: NAV

Sosialhjelpprosenten er som nevnt sammenlignbar med NAVs statistikk for andre trygdeytelser. I 2019 var sosialhjelpsprosenten på 1,7 prosent for aldersgruppen 18-66 år. Til sammenligning var det 3,5 prosent av befolkningen som mottok arbeidsklaringspenger, mens 10,2 prosent mottok uføretrygd. Andelen mottakere av sosialhjelp er dermed langt lavere enn andelen mottakere av disse to helseytelsene. Hvis en ser på utbetalinger per innbygger i landet og tar med alle helseytelser fra NAV, inkludert sykepenger, viser tall fra 2014 at mens det ble utbetalt 41 000 kr per innbygger i helseytelser, ble det utbetalt 2 000 kr per innbygger i sosialhjelp (Lien 2015: 41). Sosialhjelp er relativt sett en liten utgiftspost i den norske velferdsstaten.

## Færre norskfødte, langt flere utenlandsfødte

### Beskrivende statistikk for tre landgrupper

I perioden fra 2010 til 2020 økte antallet innvandrere bosatt i Norge med cirka 350 000 personer. I tabell 1 har vi oppsummert utviklingen i sosialhjelpsmottak fra 2010 til 2020 fordelt på norskfødte og innvandrere fra to forskjellige landgrupper.

Tallene gjelder for alle bosatte i alderen 18-89 år. Blant norskfødte har gjennomsnittlig andel mottakere av sosialhjelp i måneden blitt redusert med 0,2 prosentpoeng fra 2010 til 2020. Også totalt antall motta-

kere per måned er noe redusert, og det på tross av en vekst i befolkningen i perioden. Varighet i form av antall måneder med mottak i kalenderåret er tilnærmet stabil, og det viser at nedgangen i hovedsak skyldes færre mottakere, og ikke at varigheten per mottaker er blitt kortere. Gjennomsnittlig beløp (i 2020 kr) per mottaker per måned har i samme periode økt med 743 kr. Det har vært en sterk vekst i antallet innvandrere med bakgrunn fra landgruppe 2 (Asia, Afrika, etc) som er den gruppen med klart høyest sosialhjelpsprosent. Innvandrere fra denne landgruppa har langt høyere sosialhjelpsmottak enn norskfødte og innvandrere med bakgrunn fra landgruppe 1. Blant innvandrere fra landgruppe 2 har andelen mottakere i måneden samlet sett litt noe redusert når vi ser på hele aldersspennet og holdt seg stabil når vi kun ser på aldersgruppen 18-66 år. Samtidig ser vi at varigheten har økt, mens utbetalt beløp per mottaker måned bare har økt med 501 kr. Selv om sosialhjelpsprosenten er stabil for landgruppen, medfører befolkningsveksten for denne gruppen en sterk vekst på 10 000 flere mottakere per måned blant personer med denne landbakgrunnen.

Utenlandsfødte fra landgruppe 1, som i stor grad består av arbeidsinnvandrere, har et lavere nivå på mottak av sosialhjelp enn norskfødte. Utviklingen over tid er ganske lik som blant norskfødte med en liten reduksjon i andelen mottakere. Siden også denne gruppen har vokst betydelig i perioden, har likevel antallet mottakere per måned økt noe.

**Tabell 1** Befolkningen og mottakere av sosialhjelp etter landgruppe. To kalenderår.

	Norskfødt			Landgruppe 1			Landgruppe 2		
	2010	2020	Endring	2010	2020	Endring	2010	2020	Endring
<b>Befolkningen</b>									
Antall 18-89 år i mill	3,22	3,48	0,26	0,22	0,36	0,14	0,25	0,41	0,17
Gjennomsnittsalder	47,5	49,5	2,0	41,5	43,4	1,9	38,3	41,3	3,0
<b>Mottakere av sosialhjelp</b>									
Sosialprosent 18-89 år	1,0	0,8	-0,3	0,9	0,8	-0,1	6,5	6,4	-0,1
Sosialprosent 18-66 år	1,2	1,0	-0,2	0,9	0,8	-0,1	6,6	6,6	0,0
Antall mottakere i måned	32 693	26 377	-6 316	2 005	2 936	931	16 564	26 677	10 113
Beløp per mottaker pr mnd 2020 kr	7 310	8 052	743	7 903	8 490	587	9 598	10 099	501
Varighet antall måneder	5,0	4,9	-0,1	4,9	5,1	0,2	6,2	6,5	0,3

Kilde: NAV

## Økte sosialhjelpsutgifter fra 2012 til 2018 – deretter reduksjon

Her viser vi samlet utbetalt sosialhjelpsbeløp kun justert for prisvekst (KPI<sup>1</sup>). Det betyr at vi viser utviklingen uten å ta hensyn til befolkningsvekst eller aldersfordeling.

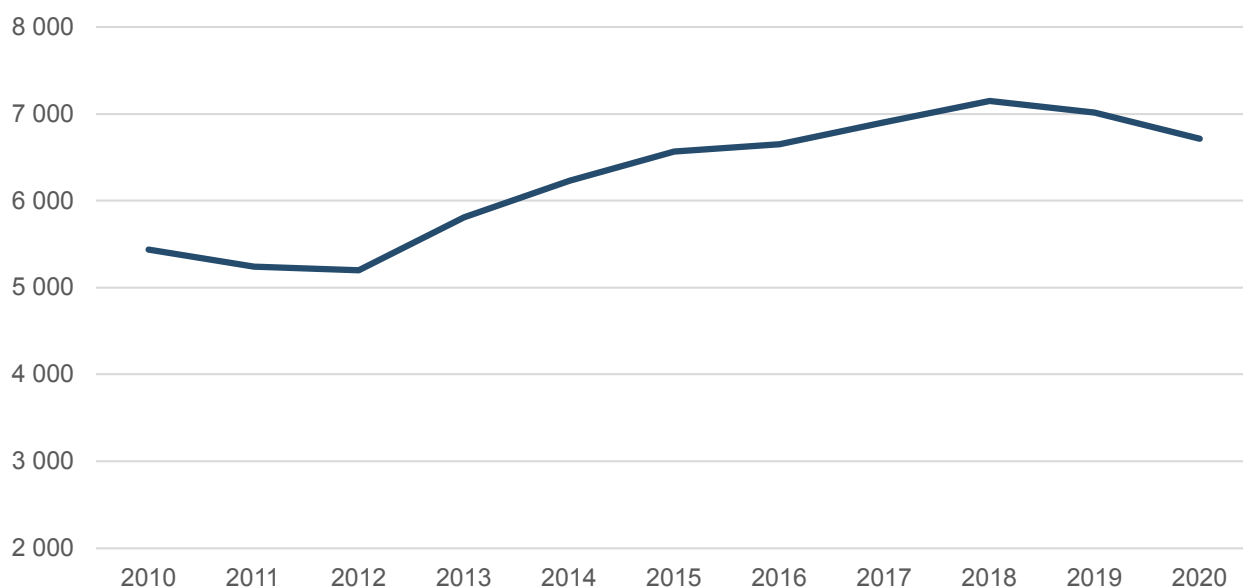
Andelen av befolkningen som har mottatt sosialhjelp minst en måned i løpet av ett år har vært nokså stabil siden 2010. Samtidig ser vi at utbetalingene i perioden økte med nesten 2 milliarder 2020-kroner fra 2012 til 2018 (figur 4). Etter 2018 har utbetalingene blitt redusert med 270 millioner kroner, og mesteparten av reduksjonen skjedde i 2020. På tross av denne reduksjonen i 2020 er utgiftene betydelig høyere enn i starten av perioden.

Økningen i utgifter skyldes i hovedsak befolkningsvekst, og særlig at det har vært betydelig vekst i antallet utenlandsfødte med bakgrunn fra Afrika, Asia, resten av Europa og etc. Som vist har det blitt langt flere innvandrere fra disse landene, en relativt høy andel av gruppen mottar sosialhjelp, samtidig med at beløpene per mottaker er relativt høye.

Når vi beskriver utviklingen i samlet beløp fordelt på landbakgrunn, ser vi at det i løpet av denne perioden har skjedd store endringer (figur 5). Blant norskfødte har de samlede utbetalingene i 2020-kroner vært nokså stabile i perioden fra 2013 til 2019. I koronaåret 2020 ble utbetalingene blant norskfødte betydelig redusert, og sammenlignet med toppåret 2010 ble det utbetalt omtrent 330 millioner kr mindre i sosialhjelp. Utbetalingene var høye i 2010 og med en ny topp i 2015, noe som kan sees i sammenheng med høy ledighet først i forbindelse med finanskrisen i 2008/09, og deretter i forbindelse med oljeprisfallet i 2014/15. At det er en viss økning i 2018 også kan sees i sammenheng med innstramningen i AAP-regelverket fra 1. januar 2018. Innstramningen medførte at flere langtidsmottakere av AAP i en periode gikk over til å motta sosialhjelp (Lima og Grønlien 2020).

Blant innvandrere i landgruppe 2 er det en sterk stigning i utbetalt beløp fra 2011 til en topp i 2018. I 2018 ser vi at gruppen samlet sett mottar mer i sosialhjelp enn norskfødte, selv om gruppen kun utgjør omtrent 10 prosent av den bosatte befolkningen det året. For bosatte med bakgrunn fra disse landene økte utbeta-

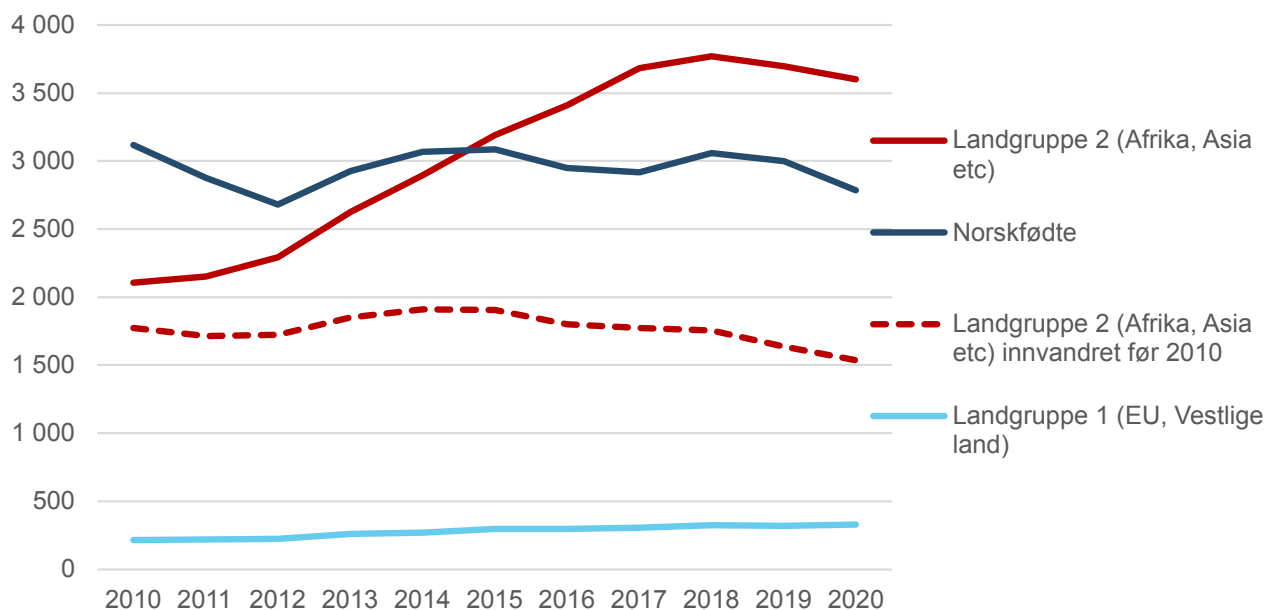
**Figur 4.** Utbetalt sosialhjelp i millioner 2020 kroner. Totalt for befolkningen i alderen 18-89 år.



Kilde: NAV

<sup>1</sup> <https://www.ssb.no/priser-og-prisindekser/konsumpriser/statistikk/konsumprisindeksen>

**Figur 5. Utbetalt sosialhjelp i millioner 2020 kroner for bosatte i alderen 18-89 år. Etter landbakgrunn.**



Kilde: NAV

lingene med 1,7 milliarder i 2020 kr fra 2010 til toppåret 2018.

Vi har også undersøkt utviklingen i utbetalt sosialhjelp blant de med bakgrunn fra landgruppe 2 som innvandret før 2010 (figur 5, rød stiplet linje). Da trekker vi fra alle de som er innvandret til Norge i løpet av de siste elleve årene. For en slik gruppe med stadig lengre botid i Norge er utviklingen i samlet beløp helt annerledes og ganske lik som for de norskfødte. Samlet utbetalt beløp fra 2011 til 2018 omtrent stabil, og ser vi hele perioden under ett er det en nedgang i utbetalt beløp.

Mye av veksten sosialhjelpsutgifter fra 2012 til 2018 kan dermed tilskrives at det var en periode med høy innvandring fra landgruppe 2 som har svært mye høyere sosialhjelpsmottak enn gjennomsnittet av befolkningen. I tillegg skal vi vise at særlig innvandrere med flyktningbakgrunn har et høyt mottak av sosialhjelp de første 6 årene de er bosatt i landet.

Blant innvandrere med bakgrunn fra landgruppe 1 har det samlede sosialhjelpsbeløpet også økt i perioden. Det skyldes at det er blitt langt flere i denne gruppen i perioden, for som vist i tabell 1 er det en nedgang i sosialhjelpsprosenten.

Selv om innvandrere fra landgruppe 2 nå samlet sett får utbetalt mer i sosialhjelp, er det norskfødte som i gjennomsnitt har de høyeste stønadsutbetalingene fra NAV per innbygger (Lien 2015). Dette blant annet fordi norskfødte får utbetalt mye pensjon, som utgjør en stor andel av stønadsutbetalingene. Hvis en kun ser på aldersgruppen 18–66 år, er det utenlandsfødte fra landgruppe 2 som har høyest stønadsutbetaling per innbygger. Dette skyldes i hovedsak at gruppen mottar omtrent 10 ganger så mye i sosialhjelp per person som norskfødte, mens de har noe mindre utbetalt i helseytelser per person (Lien 2015: 41).

### Færre unge norskfødte mottar sosialhjelp

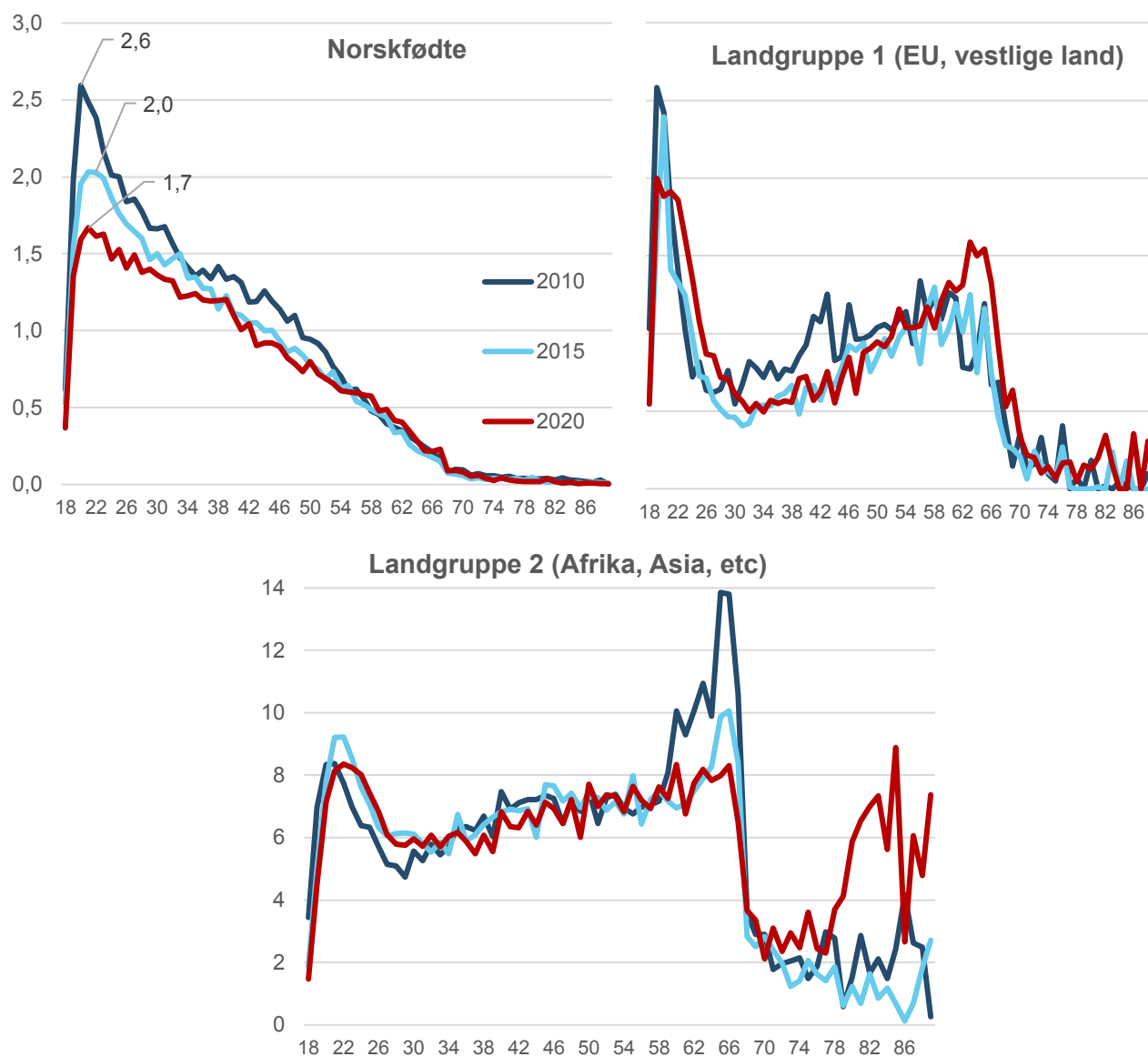
Det har lenge vært slik at unge, og særlig unge menn, oftere mottar sosialhjelp enn andre aldersgrupper. Det har sammenheng med at unge oftere er utsatt for arbeidsledighet, at de sjeldnere har tjent opp til rettigheter i folketrygden, og at de sjeldnere har formue eller verdier av betydning som de kan bruke for å sikre livsoppholdet. Blant norskfødte i 2010 er dette mønsteret tydelig, der sosialhjelpsprosenten er betydelig høyere aldersgruppen 20–23 år enn blant de eldre (figur 6). Dette har endret seg i løpet av de siste 10

årene. Både i 2019 og 2020 er mottaket blant norskfødte 20-23 åringer betydelig redusert sammenlignet med 2010. I 2020 var det bare litt høyere mottak blant 20-åringer sammenlignet med 30-åringer.

Ut fra tidligere analyser som har vist at økt arbeidsledighet medfører økt andel sosialhjelpsmottakere blant unge, hadde vi forventet en økning i andelen unge mottakere i 2020 siden det var en eksepsjonelt høy arbeidsledighet i perioder av året. Men som tidligere vist sank andelen mottakere i 2020, også blant de

unge. En forklaring på dette er at Stortinget innførte regler som ga flere rett til dagpenger, i tillegg til at ytelsen også ble økt fra 62,4 prosent av tidligere inntekt til 80 prosent av tidligere inntekt (Dahl mfl. 2021). Når det gjelder den generelle nedgangen blant unge i denne perioden må det tas i betraktning at det var høy ledighet i 2010 etter finanskrisen, og at det bidro til økt sosialhjelpsmottak akkurat det året. Men det er også en nedgang blant unge på lang sikt som ikke kan forklares bare med variasjon i arbeidsledighet. En mulig forklaring er at det i perioden har vært en kraf-

**Figur 6. Andel mottakere av sosialhjelp etter ettårig alder. Utvalgte år og etter fødeland. Prosent**



Kilde: NAV

tig økning i «bruk av vilkår generelt og arbeidsrettede vilkår» (Proba 2017) rettet mot unge sosialhjelpsmottakere, noe som ifølge veiledere i NAV-kontor er viktig for å begrense sosialhjelpsutgiftene. Blant annet ble det innført aktivitetsplikt for alle mottakere opp til 20 år i 2017. Også NAV-reformen fra 2006 kan ha bidratt til nedgangen i unge mottakere, blant annet ved innføringen av kvalifiseringsprogrammet som er et arbeidsrettet program rettet mot langtidsmottakere av sosialhjelp (Kann og Naper 2012, Markussen og Røed 2016). Det kan også ha sammenheng med innføringen av arbeidsavklaringspenger i 2010, som ifølge NAV-veiledere kan ha medført at flere som tidligere ville fått sosialhjelp nå i stedet ble mottakere av denne midlertidige helseytelsen (Mandal mfl. 2015: 156).

Blant norskfødte synker andelen mottakere klart med alderen, og dette mønsteret er ganske likt i alle de tre årene vi viser i figuren. Blant norskfødte over pensjonsalder (67 år) er det nesten ingen som mottar sosialhjelp. For eksempel var det 0,8 promille av 70-åringene som mottok sosialhjelp en gjennomsnittlig måned i 2020 – samme andel som i 2010. Ved utgangen av 2020 var det 138 200 alderspensjonister som mottok det som nå heter minste pensjonsnivå (før minstepensjon). Til sammenligning var det i 380 norskfødte menn og kvinner i alderen 68–89 år som mottok sosialhjelp en gjennomsnittlig måned i 2020. Det er dermed en forsvinnende liten andel av de norskfødte minstepensjonistene som mottar sosialhjelp. En tolkning av dette er at minste pensjonsnivå i denne perioden har vært tilstrekkelig til å sikre livsoppholdet til alderspensjonister<sup>2</sup>. Det kan sees i sammenheng med at mange minstepensjonister har formue, de har lav gjeld og eier ofte egen bolig (Normann 2019). Minstepensjonister med lavinntekt etter EU-60 hadde for eksempel en median finansformue på 210 000 kr i 2017.

Blant utenlandsfødte fra landgruppe 1 er andelen mottakere av sosialhjelp klart høyest blant de yngste, og lavest blant de i alderen 30–48 år. For denne gruppen er det ikke samme nedgang i andelen unge sosial-

hjelpsmottakere som blant norskfødte. Andelen mottakere begynner å øke noe igjen blant de som er 50 år, og andelen mottakere når en ny topp rett før de blir 67-år. I denne gruppen er det et tydelige fall i andelen mottakere ved overgangen til pensjonsalder.

Blant innvandrere fra landgruppe 2 er andelen mottakere langt høyere enn blant norskfødte, og sammenhengen mellom alder og sosialhjelpsmottak ganske annerledes enn for norskfødte. For det første ser vi at unge mellom 20–23 år har et høyt mottak, og at dette *ikke* har endret seg over tid (figur 6). For det andre ser vi at andelen mottakere blir lavere frem til gruppen er cirka 30 år, og deretter øker andelen mottakere med økende alder helt til 67 år. Dette i motsetning til sosialhjelpsmottaket blant norskfødte som blir lavere og lavere med økende alder. Vi skal ikke forsøke å forklare denne forskjellen mellom norskfødte og innvandrere i landgruppe 2 her, men vi vil minne om at i denne gruppen er det mange med ganske kort botid, og botid kompliserer bildet for innvandrere.

For landgruppe 2 er det en stor nedgang i andelen mottakere i det året de blir 67 år og når pensjonsalder, og dette gjelder i alle år. I 2015 er for eksempel sosialhjelpsprosenten på 8,4 prosent for 66-åringene, og den blir redusert med 5,7 prosentpoeng til 2,8 prosent etter at pensjonsalder er nådd. Alderspensjon og supplerende stønad ser dermed ut til å sikre livsoppholdet til mange innvandrere fra de fyller 67 år. Supplerende stønad er en garantert minsteinntekt til eldre med lavt pensjonsnivå og gir lik utbetaling som minstepensjon. Men selv blant innvandrere i pensjonsalder er andelen mottakere av sosialhjelp høyere enn blant norskfødte i alderen 20–23 år, som er den aldersgruppen blant norskfødte som har høyest andel mottakere. I 2020 er det blitt et overraskende høyt mottak av sosialhjelp blant de eldste innvandrerne i alderen 79–89 år. For å skjønne mottaket av sosialhjelp blant innvandrere, samt økningen som skjedde etter 2015, skal vi kort beskrive reglene for alderspensjon og en lovendring i 2016.

### Noen innvandrere mistet retten til supplerende stønad

Nivået på alderspensjon er blant annet avhengig av antall år med botid i Norge og egen opptjening, gjen-

<sup>2</sup> Satsene til minstepensjonsnivå varierer med sivilstand, og en enslig med minstepensjonsnivå hadde for eksempel en sats på 208 690 kroner i 2020 (gjeldende fra 1.5.2020).

nom hovedsakelig inntektsgivende arbeid. Personer med lav eller ingen egen opptjening er sikret en minstepensjon. Minstepensjonen reduseres hvis botiden er kortere enn 40 år. Innvandrere som har innvandret fra land utenfor EU/EØS og med kort botid ved pensjonsalder vil få små eller ingen utbetalinger fra alderspensjon. Inntil nylig var det unntak fra dette for flyktninger som fikk trygdetid i alderspensjon selv med kort botid i landet<sup>3</sup>. Supplerende stønad ble innført i 2006 som erstatning for sosialhjelp, og gir en inntekt tilsvarende minste pensjonsnivå. Stønaden er behovsprøvd og gis for en periode på 12 måneder om gangen.

Forklaringen på økningen i andelen sosialhjelpsmottakere blant innvandrere som er over 67 år er en lovendring i 2016 som medfører at noen innvandrere som kommer til Norge gjennom familiegjennforening mister retten til supplerende stønad i pensjonsalder (Halse 2018, s. 45). Siden denne gruppen har kort eller ingen opptjeningstid til alderspensjon, mottar de dermed ikke noen ytelser fra folketrygden. Halse (2018) viser

at omtrent halvparten i denne gruppen ender opp med å søke om sosialhjelp.

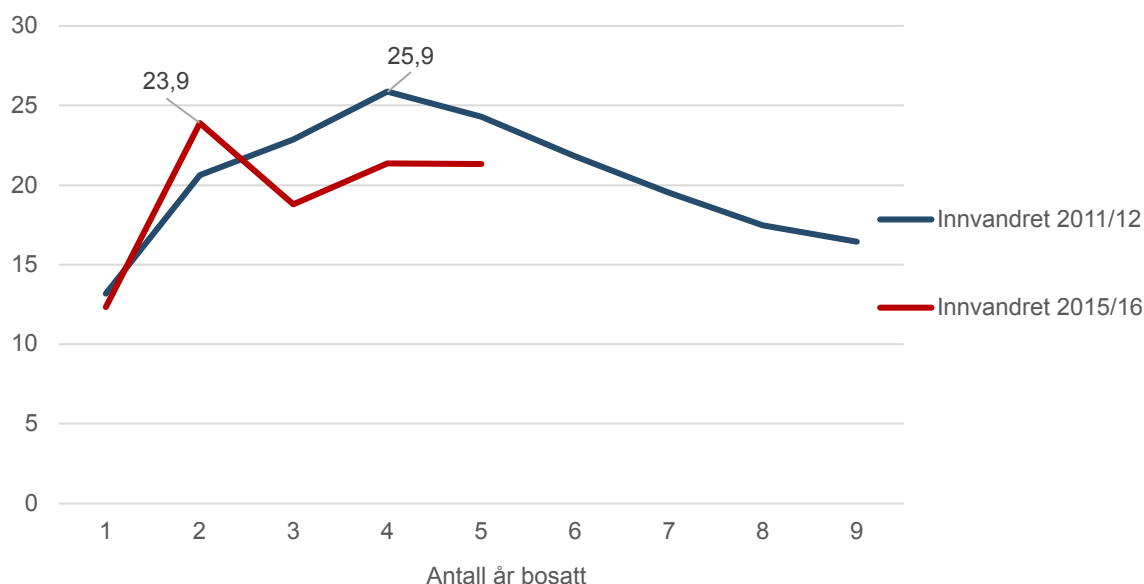
## Sosialhjelp og sysselsetting blant to kohorter med flyktningbakgrunn

De store landgruppene vi benytter skiller til dels også mellom arbeidsinnvandrere på den ene siden (innvandrere fra landgruppe 1) og flyktninger og familiegjennforente til flyktninger på den andre siden (landgruppe 2 Afrika, Asia, etc). Hva forklarer det særskilt høye mottaket av sosialhjelp i landgruppe 2? Her identifiserer vi personer som det er grunn til å anta at har fluktbakgrunn, og undersøker mottaket av sosialhjelp for gruppen i tiden etter at de har blitt bosatt i Norge.

### Mottak av sosialhjelp blant flyktninger

Flyktninger kommer til Norge for å unnsnippe krig eller forfølgelse, og at de kommer til Norge er ikke styrt av om de har en kompetanse som er etterspurt på det norske arbeidsmarkedet. Sysselsettingen til flyktninger er lav de første årene etter ankomst (se Rød

**Figur 7. Sosialhjelpsprosenten for innvandrere i alderen 18-66 år fra utvalgte land. Etter bosettingsår og botid.**



Kilde: NAV og SSB

<sup>3</sup> Fra 1.1.2021 ble de særskilte bestemmelsene for flyktninger om vilkår om botid avviklet. Tidligere ble flyktninger behandlet som om de hadde 40 års botid uavhengig av faktisk botid (Prop. 10 L (2019-2020)).



mfl. 2019 og Bratsberg mfl. 2016), og sosialhjelp vil være den mest aktuelle ytelsen for å sikre livsoppholdet til de som ikke er i jobb etter å ha fullført introduksjonsprogrammet. Selv om nesten alle flyktninger deltar i introduksjonsordningen de første to årene etter ankomst, mottar de et nokså lavt beløp og det kan være aktuelt å supplere med økonomisk sosialhjelp. Det er også flyktninger som ikke har rett til deltakelse i introduksjonsordningen. I figur 7 har vi identifisert utenlandsfødte i alderen 18–66 år som er bosatt enten i 2011/12 eller i 2015/16. Vi har plukket ut de 7–8 hyppigst forekommende landbakgrunnene som tilsier at det er flukt som er årsak til innvandringen<sup>4</sup>. Vi følger alle som var mellom 19–66 år det året de ble bosatt i Norge, og stopper å følge dem når de blir 67 år. I 2011 og 2012 er utvalget på omtrent 8 500 innvandrere med bakgrunn fra Somalia, Eritrea, Irak, Afghanistan, Etiopia, Sudan og Nigeria. I 2015/16 er utvalget på omtrent 18 100 innvandrere med bakgrunn fra de samme landene i tillegg til flyktninger fra Syria. Sistnevnte landbakgrunn utgjør over halvparten av gruppen.

De som innvandret i 2011/12 observerer vi i opp mot 9 år etter at de ble bosatt. Sammenlignet med andre grupper er andelen mottakere i gruppen høy i hele perioden. At mottaket er lavere de 1–2 første årene kan forklares med at mange deltar i introduksjonsordningen og mottar introduksjonsstøtte. Andelen mottakere er høyest i 2–5 år etter at de ble bosatt, med en topp på 26 prosent for de som innvandret i 2011/12, og 24 prosent for de som innvandret i 2015/16 (figur 7). Det betyr at 1 av 4 i gruppen mottok sosialhjelp hver måned i toppåret. For den gruppen vi kan følge lengst ser vi at andelen mottakere begynner å avta i år 5 og fortsetter å gå ned helt fram til siste observasjon i år 9 med en sosialhjelpsprosent på 16,5 prosent. Det er en nedgang på 8 prosentpoeng fra toppen fem år etter ankomst. Blant de som innvandret i 2015/16 er utviklingen lik de to første årene etter ankomst som for ovennevnte gruppe, men andelen mottakere er noe lavere i år 3 og 5 etter ankomst. Til sammenligning er sosialhjelpsprosenten på 6,5 prosent for alle innvandrere med bakgrunn fra landgruppe 2. For denne

gruppen flyktninger er dermed mottaket av sosialhjelp langt høyere enn for gjennomsnittet av alle innvandrere fra landgruppe 2.

### Sysselsetting og mottak av folketrygdytelser

Nedgangen i andelen sosialhjelpsmottakere med økt botid sammenfaller med en økning i andelen sysselsatte (figur 8, målt i desember hvert år). Det året de blir bosatt er kun 7–9 prosent sysselsatt, men andelen sysselsatte øker betydelig år for år etter at gruppen er bosatt. For gruppen som kom i 2011/12 øker andelen sysselsatte frem til år 7 da den når en topp på 58 prosent. Det er dessuten en stadig økende andel av de sysselsatte som jobber lang deltid eller heltid, og denne andelen øker helt frem til år 9 (ikke vist). Sysselsettingen øker enda raskere for flyktningene som kom i 2015/16, og allerede i år 4 etter at de er bosatt er andelen på over 50 prosent. For sistnevnte gruppen ser veksten ut til å avta i år 5, men det skyldes nok at vi da er kommet til pandemiåret 2020 for gruppen som kom i 2016.

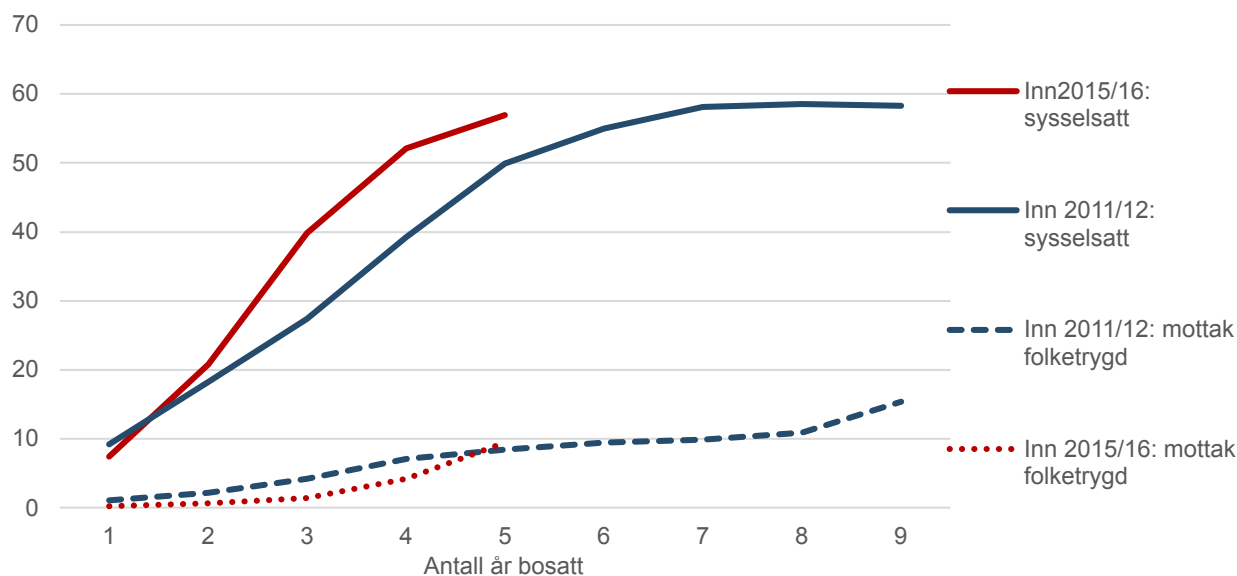
Vi viser også utviklingen i mottak av flere ytelser fra folketrygden (arbeidsavklaringspenger, uføretrygd og dagpenger målt i desember hvert år) for de to gruppene. I de første årene etter ankomst er andelen flyktninger som mottar folketrygdytelser lavere enn blant de norskfødte, og mye lavere enn andelen som mottar sosialhjelp. Andelen som mottar folketrygdytelser øker betydelig etter hvert, og dette bidrar nok også noe til nedgangen i andelen sosialhjelpsmottakere. Økningen i andelen med ytelser fra folketrygden flater ut etter år 6. Den særskilte økningen det siste året skyldes at vi da kommer til kalenderåret 2020, med pandemi og svært høy arbeidsledighet noe som medfører flere dagpengemottakere.

Når vi sammenligner hvilke folketrygdytelser personene med fluktbakgrunn mottar sammenlignet med norskfødte, finner vi betydelige forskjeller. Flyktningene mottar oftere dagpenger, de mottar omtrent like ofte arbeidsavklaringspenger, mens de sjeldnere mottar uføretrygd. Det er dermed arbeidsledighet som er årsak til at en høyere andel flyktninger mottar folketrygdytelser, mens den norskfødte sammenligningsgruppen noe oftere mottar langvarige helseytelser. Samlet sett er mottaket av ytelser blant denne gruppen

.....

<sup>4</sup> Vi har brukt IMDIs database over asylsøknader for å plukke ut de vanligste landene.

**Figur 8.** I jobb og mottak av ytelser fra folketrygden (uføretrygd, arbeidsavklaringspenger og dagpenger) blant innvandrere i alderen 18-66 år i utvalgte land. Etter bosettingsår og botid. Prosent



Kilde: NAV

innvandrere svært forskjellig fra norskfødte, med en langt høyere andel sosialhjelpsmottakere, og en lavere andel mottakere av uføretrygd.

Blant de som innvandret i 2011/12 undersøker vi sammenhengen mellom sysselsetting og mottak av sosialhjelp i samme måned (desember) 8 år etter at de ble bosatt. For de som var registrert med lang deltid eller heltid i desember var andelen sosialhjelpsmottakere på 4 prosent, mot hele 32 prosent sosialhjelpsmottakere blant de uten jobb. For sosialhjelpsmottakerne som var i jobb var dessuten beløpet klart lavere enn for mottakerne uten jobb. Dette støtter poenget om at økt sysselsetting er en viktig årsak til reduksjonen i andelen sosialhjelpsmottakere blant flyktninger når botiden øker. Samtidig er andelen mottakere av sosialhjelp i denne gruppen med sysselsatte flyktninger vesentlig høyere enn blant sysselsatte norskfødte, 4 prosent mot 1 til 2 promille (se under). Noe av forklaringen på denne forskjellen kan være at sysselsatte flyktninger oftere består av familier med kun en inntekt, og der den ene inntekten er såpass lav at den ikke sikrer familiens livsopphold. 8 år etter ankomst er andelen kvinner som jobber heltid eller lang deltid på 23 prosent, mens den er på 56 prosent blant menn. I

tillegg er det grunn til å anta at flere av flyktningfamiliene ikke eier egen bolig og ikke har formue, og dermed oftere har rett på sosialhjelp.

For en betydelig andel personer med fluktbakgrunn er mottaket av sosialhjelp langvarig. I ovennevnte gruppe som innvandret i 2011/12 mottok 28 prosent sosialhjelp i 6 år eller mer av 9 mulige år (ikke vist)<sup>5</sup>. Samtidig er det 21 prosent i denne gruppen som aldri mottok sosialhjelp – mens 20 prosent mottok sosialhjelp i kun 1–2 år. Selv om sosialhjelp er ment å være en midlertidig ytelse, er ytelsen langvarig for en større gruppe personer med fluktbakgrunn<sup>6</sup>.

### Sosialhjelp kombinert med ytelser eller arbeid

Både de som er i jobb og mottakere av ytelser i folketrygden kan ha rett til sosialhjelp dersom inntekten

<sup>5</sup> Når vi måler med mottak minst 1 måned per kalenderår fra og med ett år etter ankomst. Vi følger her en gruppe som var bosatt hvert år i perioden og som var i alderen 19-56 år da de ble bosatt.

<sup>6</sup> Det er også store forskjeller etter hvilket enkeltland flyktingene kommer fra. Det er et tema vi ikke hadde plass til å komme nærmere inn på her.

ikke er tilstrekkelig til å sikre et forsvarlig livsopphold. Utbetalingene på folketrygdytelse avhenger av størrelsen på tidligere pensjonsgivende inntekt. For de som mottar helseytelser er det en minste ytelse på 2 G<sup>7</sup> uavhengig av størrelsen på tidligere inntekt, mens for dagpenger er det ingen minste ytelse for de som ikke har tidligere arbeidsinntekt under et visst nivå.

### **Færre mottar sosialhjelp samtidig med annen ytelse**

Figur 9 viser også hvor store andeler av sosialhjelpsmottakere som i samme måned er registrert i et arbeidsforhold eller om de er registrert som arbeidssøker. Resten regner vi som hverken arbeidstaker, trygdemottaker, tiltaksdeltaker eller registrert som arbeidssøker. Figurene vises både for norskfødte og for personer født i utlandet (hhv. landgruppe 1 og 2). Tallene viser gjennomsnittet per år for årene 2010–2020.

Et overordnet poeng er at det er få sosialhjelpsmottakere som samtidig mottar dagpenger, mens det er en relativt høy andel som mottar uføretrygd eller arbeidsavklaringspenger. Det har sammenheng med antallet som mottar helseytelser er til enhver tid mye høyere enn antallet som mottar dagpenger. Siden 2010 har det vært en reduksjon i andelen mottakere av økonomisk sosialhjelp som mottar en trygdeytelse samme måned (figur 6). Blant norskfødte var det i 2010 over en av fem sosialhjelpsmottakere som samtidig mottok helseytelsen arbeidsavklaringspenger, en andel som faller i følgende år. Nå er det under en av ti av mottakerne som samtidig mottar AAP. Andelen AAP-mottakere i befolkningen har også blitt kraftig redusert i tilsvarende periode. Reduksjonen i samtidig mottak av AAP og sosialhjelp kan ha sammenheng med innstrammingene i AAP-regelverket. Andelen sosialhjelpsmottakere som samtidig mottok uføretrygd har vært stabilt mellom 8 og 11 prosent. Denne gruppen har sannsynligvis lav opptjening i folketrygden og dermed en relativt lav uføretrygd.

Andelene av sosialhjelpsmottakerne som har heltidsarbeid har økt i perioden. Totalt sett var det i gjenn-

omsnitt rundt én av ti sosialhjelpsmottakere som samtidig hadde heltidsarbeid og andelene er noe økende i perioden frem til 2020.

Blant dem som ikke mottar en ytelse eller deltar i tiltak ved siden av mottak av sosialhjelp, har det vært en økende andel som har registrert seg som arbeidssøker uten å ha rett til dagpenger. Totalt sett er de fleste sosialhjelpsmottakere i en av disse gruppene. Den økende andelen som har registrert seg som arbeidssøker kan ha sammenheng med aktivitetskravene for sosialhjelpsmottakere (se Dahl og Lima 2017, 2018, Lidén og Trætteberg, 2019). Det gjelder spesielt for dem under 30 år, som hovedregel siden 2017 må delta i en aktivitet for å fortsatt motta sosialhjelp.

Blant sosialhjelpsmottakere født i landgruppe 1 ser bildet relativt likt ut som for norskfødte. Men det er noen færre som samtidig mottar en annen ytelse fra folketrygden. Denne forskjellen er enda mer tydelig for sosialhjelpsmottakere født i landgruppe 2.

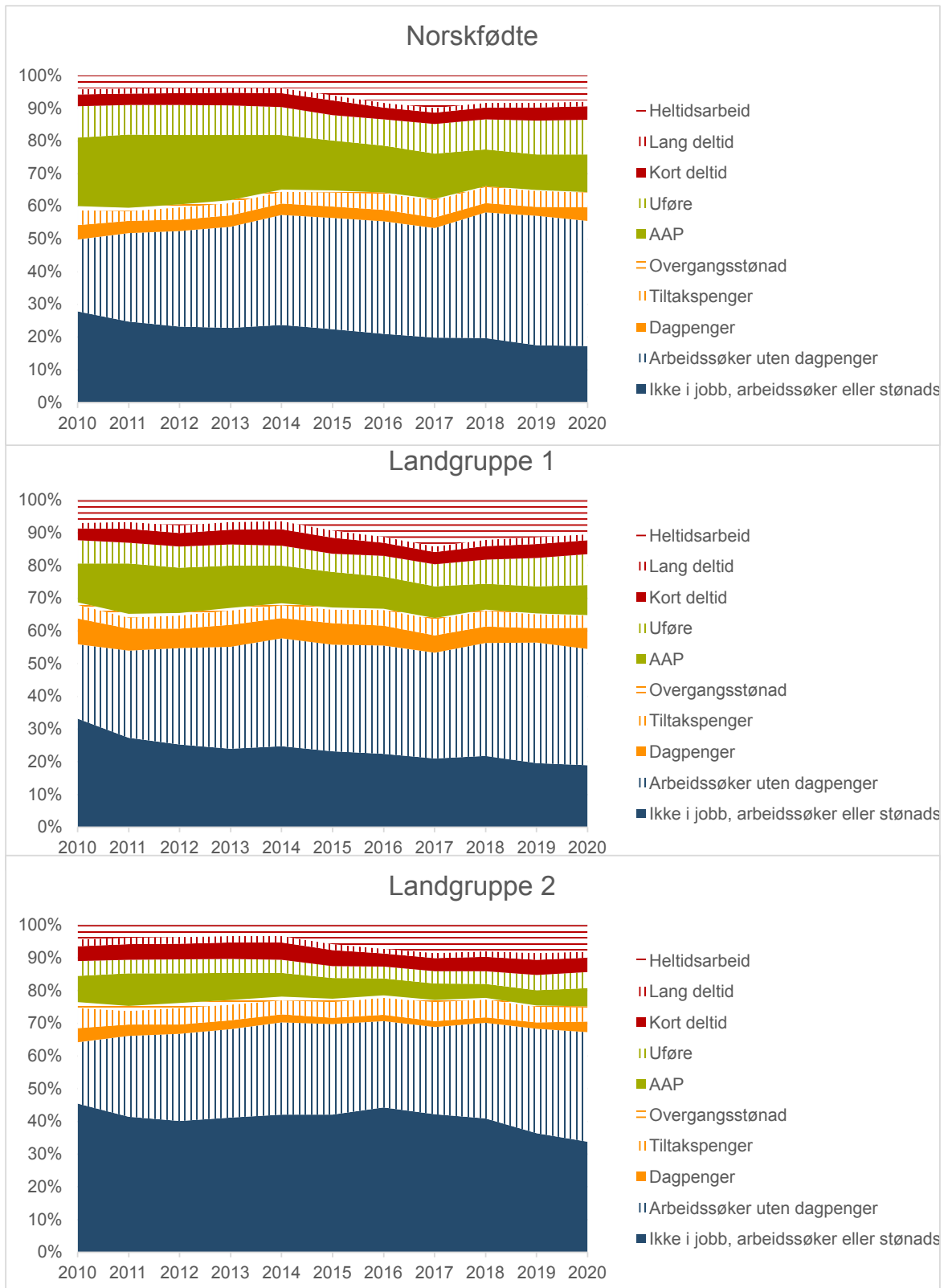
### **Store forskjeller i behovet for supplerende sosialhjelp basert på landbakgrunn**

I neste figurrekke tar vi utgangspunkt i hele befolkningen i alderen 18–66 år og sjekker hvor mange med ulike statuser som samtidig mottok sosialhjelp (figur 10). Disse statusene inkluderer arbeid (heltid, lang og kort deltid) og mottak av overgangsstønad, dagpenger, AAP, eller uføretrygd. Dette gir en indikasjon på hvor mange i hver gruppe som har så lav inntekt at de må søke supplerende sosialhjelp for å sikre livsoppholdet sitt. Også her ser vi på norskfødte for seg, og på personer født i landgruppe 1 og 2.

For norskfødte var det i 2010 i gjennomsnitt 4,8 prosent av AAP-mottakerne som samtidig mottok sosialhjelp. Andelene er fallende frem til 2018, mens den øker noe igjen i 2019 og 2020 (figur 10). For de øvrige ytelsene er andelene som samtidig mottar sosialhjelp lavere enn blant de som mottar AAP, med flest mottakere blant dagpengemottakere og færrest blant mottakere av uføretrygd. Rundt en halv prosent av dem med kort deltid mottar sosialhjelp, mens det blant de med lang deltid eller heltidsarbeid kun er henholdsvis 2 og 1 promille som mottar sosialhjelp samme måned.

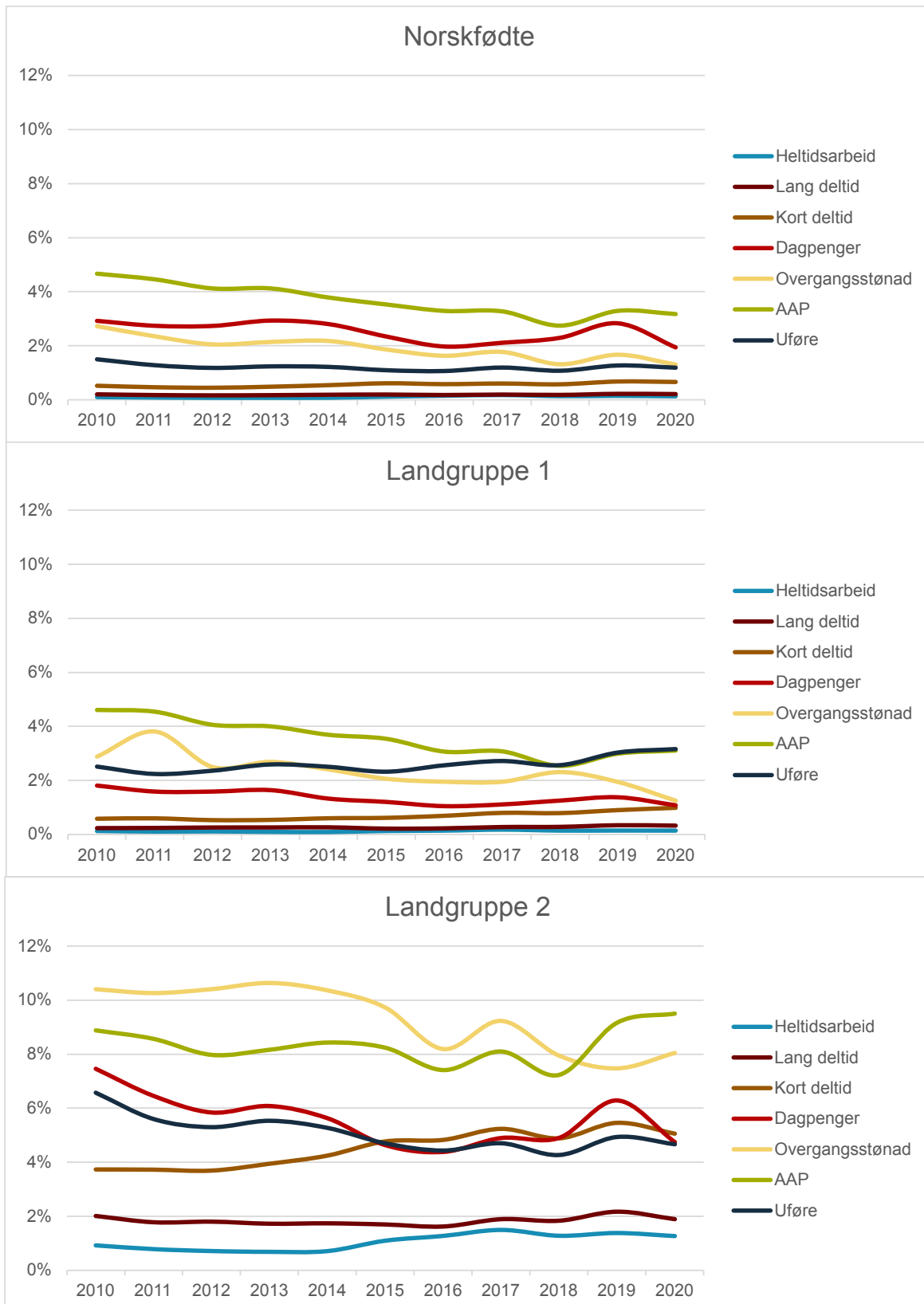
<sup>7</sup> 2G tilsvarer per 31.5.2021 212 798 kroner. Minstesatsen for AAP-mottakere under 25 år ble 1.2.2021 redusert til 2/3 av 2G.

**Figur 9.** Andel av sosialhjelpsmottakere som samtidig er i arbeid, tiltak eller mottar ytelser fra NAV. Norskfødte og ikke norskfødte (hvh. for landgruppe 1 og 2). Bosatte og i alder mellom 18 og 66 år. Gjennomsnitt per år. 2010–2020



Kilde: NAV

**Figur 10.** Andel av ulike utvalgte statuser som samtidig mottar økonomisk sosialhjelp. Norskfødte og ikke norskfødte (hhv. landgruppe 1 og 2). Bosatte og i alder mellom 18 og 66 år. Gjennomsnitt per år. 2010–2020



Kilde: NAV

Bildet er nokså likt for personer født i landgruppe 1, men med noen flere av mottakerne av overgangsstønad som mottar sosialhjelp (figur 10). Det er noen færre av dagpengemottakerne i denne landgruppen som mottar sosialhjelp, og noen flere blant dem som er i arbeid. For personer født i landgruppe 2 er alle andelene høyere, også blant dem som er i arbeid samtidig som de mottar sosialhjelp. I 2019 var det 9,2 prosent av AAP-mottakerne i denne gruppen som samtidig mottok sosialhjelp, sammenlignet med 3,2 prosent for norskfødte. Det har sannsynligvis sammenheng med lavere sysselsetting i denne landgruppen, noe som medfører at flere mottar minstestøtten på AAP. Rundt en av tjue av dem som arbeider i en kort deltidsstilling mottar samtidig økonomisk sosialhjelp, mens blant de med heltidsarbeid er det 1,4 prosent som mottar sosialhjelp (2019). Andelen sosialhjelpsmottakere er dermed langt lavere for sysselsatte enn for gjennomsnittet i gruppen. Sammenlignet med sysselsatte i de to andre gruppene, er likevel andelen sysselsatte i denne innvandrerguppen som mottar sosialhjelp høy. Vi har ikke forsøkt å finne forklaringer på denne forskjellen, men det kan ha sammenheng med at de oftere er lavtlønte, at de sjeldnere har formue eller andre midler, og at det blant barnefamilier fra denne landgruppen er mer vanlig at kun en av foreldrene er i jobb, og da som oftest faren.

## Diskusjon

Sosialhjelp er indikator på hvor mange som ikke kan sikre et forsvarlig livsopphold for seg selv eller for familien med inntekt fra arbeid, folketrygdytelse eller med oppsparte midler. Den langsiktige nedgangen i andelen mottakere fra 1997 og frem til i dag viser at det er blitt færre som ikke klarer å sikre livsoppholdet gjennom arbeid eller andre inntektskilder. Selv om Norge har vært rammet av både en finanskrisen i 2009 og et oljeprisfall i 2014–15 som har medført perioder med høyere arbeidsledighet, har dette bare gitt små utslag i andelen mottakere av sosialhjelp. Heller ikke koronapandemien ser ut til å ha gitt flere mottakere, men denne nedgangskonjunktoren er spesiell fordi staten da både økte beløp på flere ytelser og dessuten ga flere rett til mottak av for eksempel dagpenger. Både blant norskfødte og innvandrere fra EU-land og vestlige land er det en nedgang i ande-

len mottakere siden 2010. Nedgangen er særlig stor blant norskfødte i alderen 18–24 år.

Et hovedfunn i denne artikkelen er at det over lang tid har vært en betydelig reduksjon i andelen mottakere i alderen 18–24 år, og det er ikke lengre noen vesentlig overrepresentasjon i andelen mottakere som er i starten av 20-årene sammenlignet med de i starten av 30-årene. Denne utviklingen gjelder for unge som er født i Norge, mens blant unge utenlandsfødte er andelen mottakere stabilt høy. Det er flere mulige forklaringer på denne utviklingen, og en er økt bruk av aktivitetskrav og arbeidsrettede tiltak overfor unge sosialhjelpsmottakere, en annen er at innføringen av arbeidsavklaringspenger i 2010 som kan ha medført at flere begynte å motta denne helseytelsen fremfor sosialhjelp (Mandal mfl. 2015).

Når vi deler befolkningen inn i tre grupper etter landbakgrunn, finner vi at innvandrere fra landgruppe 2 (Afrika, Asia, etc) skiller seg ut med en betydelig høyere andel mottakere av sosialhjelp enn norskfødte og innvandrere fra landgruppe 1. Høy innvandring fra landgruppe 2 er den viktigste forklaringen på en betydelig økning i samlede sosialhjelpsutgifter i perioden fra 2010 til 2020. Antallet mottakere i denne landgruppe 2 har økt med over 10 000 personer fra 2010 til 2020, og landgruppen har nå flere mottakere av sosialhjelp enn blant norskfødte. Landgruppe 2 består i stor grad av flyktninger og familiegjenforente til flyktninger, og i perioden fra 2010–2020 kom det mange nye flyktninger til landet fra land som Afghanistan, Syria, Somalia og Irak. Den høye sosialhjelpsprosenten for gruppen kan langt på vei forklares med et svært høyt mottak av sosialhjelp blant flyktninger i år 3–6 etter ankomst til landet. Dette skyldes blant annet lav sysselsetting de første årene etter ankomst, samt at flyktninger ikke har opptjent rettigheter i folketrygden. Sysselsettingen til flyktningene øker med økende botid, og da blir andelen sosialhjelpsmottakere redusert, men også 9 år etter at de ble bosatt er andelen sosialhjelpsmottakere svært mye høyere enn blant norskfødte. Blant flyktninger er det også en høy andel som mottar sosialhjelp i mange år etter hverandre. Vi konkluderer med at økonomisk sosialhjelp er en viktig yttelse for å sikre livsoppholdet til flyktninger i mange år etter at de har kommet til landet.

Dette på tross av at et stort flertall av flyktninger har deltatt i introduksjonsordningen som det er indikasjoner at har en positiv effekt på overgangen til arbeid (Røed mfl. 2019). Blant innvandrere fra landgruppe 1, med mange arbeidsinnvandrere fra Øst-Europa og fra Sverige, er andelen mottakere lavere enn blant norskfødte.

Det er få i pensjonsalder som mottar økonomisk sosialhjelp. Blant norskfødte finner vi at det kun var 380 personer i alderen 68–89 år som mottok sosialhjelp en gitt måned i 2019, noe som indikerer at pensjonsytelsene er høye nok til å sikre livsoppholdet, også til de med minste pensjonsnivå. Endringer i regelverket for andre ytelser påvirker mottak, noe som er spesielt synlig etter innstramming av supplerende stønad for eldre familie-gjenforente innvandrere. Blant disse har vi sett en kraftig vekst i antall mottakere av sosialhjelp, noe som har medført at det nå (i 2020) er en betydelig andel innvandrere i pensjonsalder som mottar sosialhjelp.

I perioden finner vi at det har blitt mer vanlig å kun motta sosialhjelp og mindre vanlig å kombinere det med mottak av andre trygdeytelser. Vi finner særlig en nedgang i andelen som kombinerer arbeidsavklaringspenger og sosialhjelp. Hva dette skyldes er usikkert.

### Referanser

Bratsberg, Bernt, Oddbjørn Raaum og Knut Røed (2016). «Flyktninger på det norske arbeidsmarkedet». *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 33 (03)

Bratsberg, Bernt, Raaum, Oddbjørn og Røed, Knut (2017) «Immigrant labor market integration across admission classes» *Nordic Economic Policy Review*, 2017, 17–54

Dahl, Espen Steinung og Ivar Andreas Åsland Lima (2017) «Vilkår om aktivitetsplikt for sosialhjelp i 2015: Gjør kommunene det som virker?» *Arbeid og velferd*, 2/2017, 105–121

Dahl, Espen Steinung og Ivar Andreas Åsland Lima (2018) «NAV-kontorenes erfaringer med aktivitetsplikt for unge sosialhjelpsmottakere» *Arbeid og velferd*, 4/2018, 19–35

Dahl, Espen Steinung, Jorunn Furuberg, Ingunn Helde, Åshild Male Kalstø, Inger Cathrine Kann, Andreas Myhre, Heidi Nicolaisen, Jon Petter Nossen og Mia Sohlmann (2021) «Ett år med Korona. Utvikling og utsikter for NAVs ytelser og brukere» *Arbeid og velferd*, 1/2021, 1–23

Dokken, Therese (2015) «Innvandrere og økonomisk sosialhjelp». *Arbeid og velferd*, 3/2015, 45–60

Dokken, Therese (2016a) «Utviklingen i økonomisk sosialhjelp i perioden 2010-2014» NAV-notat nr.1-2016

Dokken, Therese (2016b) «Langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp» *Arbeid og velferd*, 1/2016, 91–103

Dokken, Therese (2018) «Småbarnsmødre over på andre trygdeytelser etter innstramminger i overgangsstønad», *Arbeid og velferd* 3/2018, 39–55

Furuberg, Jorunn (2020). «Sosiale tjenester», I Lima, Ivar, Espen Steinung Dahl, Jorunn Furuberg og Elisabeth Munch-Ellingsen (red.) *Lavinntekt og levekår i Norge*. Oslo:NAV-rapport 2020:4

Halse, Bjørn (2018) «Flere eldre innvandrere på sosialhjelp etter kutt i supplerende stønad», *Arbeid og velferd*, 1/2018, 45–56

Kann, Inger Cathrine og Sille Ohrem Naper (2012) «Utviklingen i økonomisk sosialhjelp 2005-2011» *Arbeid og velferd* 3/2012, 83–99

Lidén, Hilde og Håkon Solbu Trætteberg (2019) «Aktivitetsplikt for unge mottakere av sosialhjelp – Delrapport 1», *ISF-rapport*, rapport 2019:12

Lien, Ole Christian (2015) «Stønadsutbetalinger fra NAV til innvandrere» *Arbeid og velferd*, 3/2015, 33–44

Lima, Ivar Andreas Åsland (2016) «Hvordan har økt ledighet påvirket bruken av helseytelser og økonomisk sosialhjelp?» *Arbeid og velferd*, 3/2016, 131–150

- Lima, Ivar, Lone Arntsen og Loyd Rudlende (2020) «Har innføringen av botidskrav for kontantstøtte medført økt sysselsetting?» *Arbeid og velferd*, 1/2020, 39–57
- Lima, Ivar Andreas Åsland og Jorunn Furuberg (2018) «Hvem starter i Kvalifiseringsprogrammet og kommer de i arbeid?» *Arbeid og velferd*, 3/2018, 3–23
- Lima, Ivar og Eirik Grønlien (2020) «Flere mottar uføretrygd og sosialhjelp etter innstramming i AAP-regelverket» *Arbeid og velferd*, 2/2020, 61–79
- Mandal, Roland, Håvard Jakobsen Ofte, Chris Jensen og Solveig Osborg Ose (2015). «Hvordan fungerer arbeidsavklaringspenger som ytelse og ordning», *Sintef rapport*
- Markussen, Simen og Knut Røed (2016) «Leaving poverty behind? – The effects of a generous income support paired with activation», *American Economic Journal: Economic Policy*, Vol. 8(1), 180–211
- NOU (2019) «Lærekraftig utvikling. Livslang læring for omstilling og kompetanse», NOU 2019:12, Kunnskapsdepartementet
- Normann, Tor Morten (2019) «Aleneboende minstepensjonister har lite å rutte med», *SSB-analyse*, 2019/33
- Proba (2017) «Sosialhjelp – drivkrefter og tiltak» *Proba-rapport*, 2017–08
- Proba (2020) «Hvorfor faller flyktninger ut av arbeidslivet?» *Proba-rapport*, 2020-5
- Prop. 10 L (2019–2020) «Endringer i folketrygdloven og enkelte andre lover (samleproposisjon høsten 2019)» Arbeids- og sosialdepartementet.
- Røed, Marianne, Pål Schøne og Janis Umblijs (2019). *Flyktningers deltagelse i arbeid og utdanning, før og etter introduksjonsordningen*. Rapport 2019:8, Oslo: Institutt for Samfunnsforskning





---

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

TRYKK: 07 Media AS  
ISSN: 1504-6729

