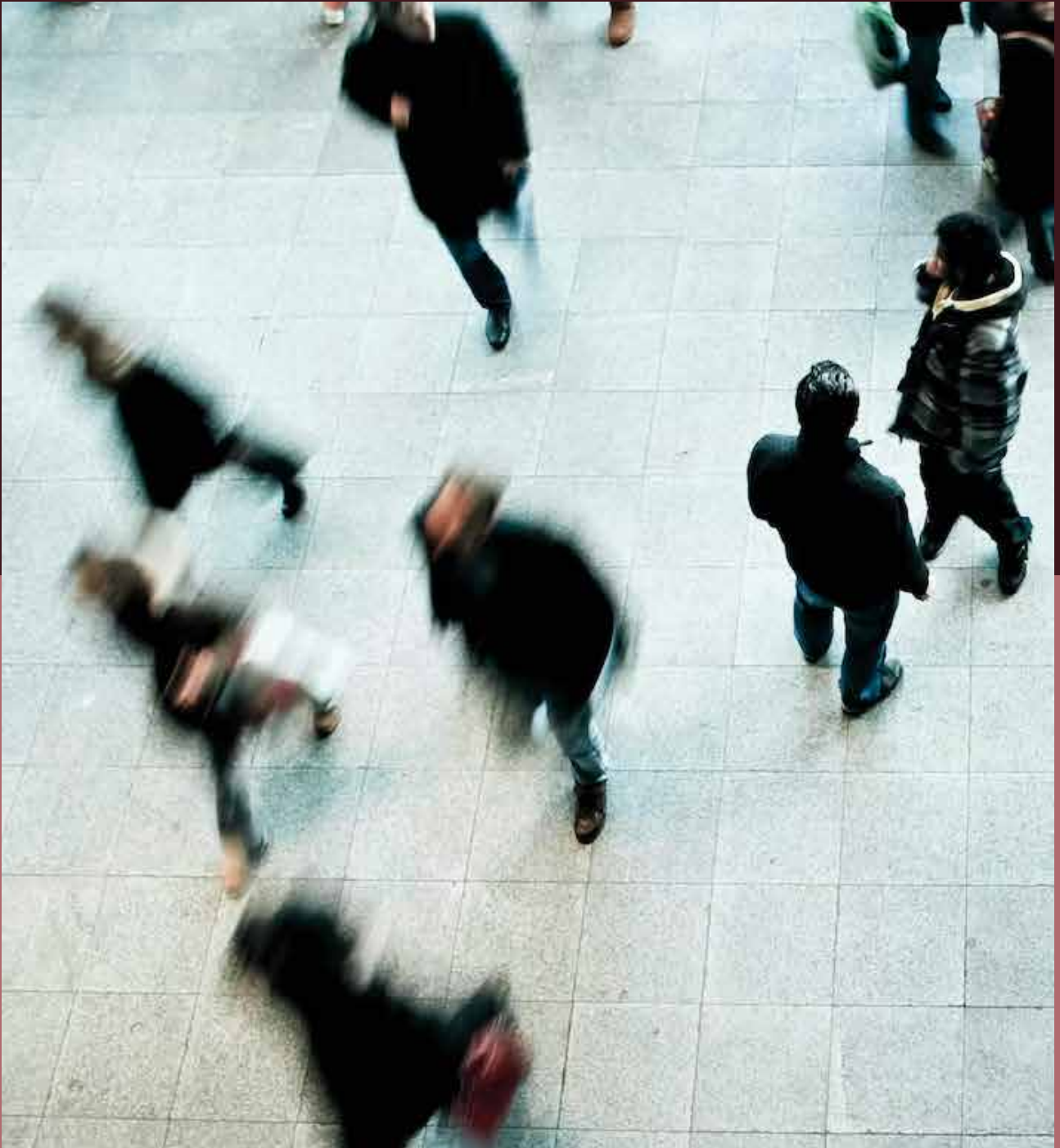


# Arbeid og velferd



REDAKSJON

**Ansvarlig redaktør**

Heidi Nicolaisen

**Redaktør**

Åshild Male Kalstø

**Redaksjon**

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

**Redaksjonsråd**

Espen Steinung Dahl, Mia Danielsen, Ragnhild Ekelund, Åshild Male Kalstø,  
Ole Christian Lien, Ivar Lima, Nina Lysø, Heidi Nicolaisen, Helle Sundby,  
Johannes Sørbø

Redaksjonen avsluttet sitt arbeid den 9.12.2024

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.....	4
Lønner det seg å jobbe ved siden av studiene? .....	16
«Jeg er ikke her for å stanse penger» Nav-veilederes bruk av sanksjonsregelverket for dagpenger .....	32
Midlertidig lønnstilskudd: I hvilken grad oppnås en stabil arbeidstilknytning?.....	44
Kan tap av forelder i barndommen påvirke mottak av AAP som voksen? .....	67
Tilbake til fortiden?.....	81

# UTVIKLINGEN PÅ ARBEIDSMARKEDET

## Navs arbeidsmarkedsprognose

Av Kristian Myklathun, Othilde Skjøstad og Johannes Sørbo<sup>1</sup>

### Sammendrag

Antallet arbeidssøkere registrert hos Nav har fortsatt å øke gjennom 2024. I gjennomsnitt har det blitt om lag 900 flere arbeidssøkere per måned siden november 2022. Etter at vi publiserte vår forrige prognose i starten av juni, har imidlertid økningen gått noe saktere. De siste fem månedene har antallet arbeidssøkere økt med 500 per måned, mens antallet helt ledige har økt med 300 i snitt hver måned. Det er en noe mindre økning enn anslått i prognosen fra juni.

Halvparten av økningen i bruttoledigheten de siste tolv månedene kommer av flere ukrainske ledige. Én av ti arbeidssøkere er nå fra Ukraina. I tillegg ser vi en økning i ledigheten for konjunktursensitive yrkesgrupper. Om lag en tredjedel av økningen i antallet helt ledige og arbeidssøkere i tiltak blant ikke-ukrainere, kommer innen bygge- og anleggsyrker eller innen ingeniør- og ikt-fag.

Selv om de siste årene har vært preget av høy inflasjon og økt rente, har etterspørselen etter arbeidskraft holdt seg høy. Både Navs statistikk over antallet nye ledige stillinger på arbeidsplassen.no og SSB sin statistikk over ledige stillinger, viser at etterspørselen fortsatt er betydelig høyere enn før pandemien.

I tiden som kommer antar vi at Norge igjen går inn i en oppgangskonjunktur. Inflasjonen har falt betydelig, og vi legger til grunn at Norges Bank vil begynne å sette ned renten i mars. Sammen med at vi for første gang på flere får reallønnsvekst, vil det bidra til økt privat konsum og at boliginvesteringene igjen tar seg opp. Oljeinvesteringene ventes også å holde seg på et høyt nivå, selv om de anslås å falle noe i 2026.

Samtidig forventer vi at det fortsatt vil være en økning i antallet arbeidssøkere fra Ukraina. I sum anslår vi at ledigheten vil fortsette å øke noe det neste året, men i et saktere tempo enn den har gjort. Vi anslår at det i gjennomsnitt vil være 60 000 helt ledige i 2024, 64 000 i 2025 og 65 000 i 2026. Det innebærer at ledigheten vil gå noe ned gjennom 2026. Dette anslaget tilsvarer at ledigheten blir på 2,0 prosent av arbeidsstyrken i år, 2,1 prosent i 2025 og 2,2 prosent i 2026.

<https://doi.org/10.60847/NAV.5241>

<sup>1</sup> Navs arbeidsmarkedsprognoser er utarbeidet av prognosegruppen i Arbeids- og velferdsdirektoratet. Artikkelen er basert på informasjon tilgjengelig per 22. november. Nasjonalregnskapstallene som ble publisert 21. november er ikke hensyntatt i prognosene.

## Arbeidsledigheten kryper oppover

Antallet arbeidssøkere registrert hos Nav har økt i et moderat tempo etter at det nådde en bunn i november 2022. I gjennomsnitt har det blitt om lag 900 flere arbeidssøkere per måned, justert for normale sesongvariasjoner. De siste månedene har imidlertid ledigheten økt noe saktere (figur 1), og siden starten av juni har antallet arbeidssøkere økt med 500 personer i måneden. Antallet helt ledige har økt med 300 personer i snitt per måned siden mai. Det er noe mindre enn vi anslo i vår forrige prognose.

Ved utgangen av oktober var 96 200 personer registrert som arbeidssøkere hos Nav, hvorav 74 100 var registrert som helt ledige eller arbeidssøkere i et arbeidsmarkedstiltak (bruttoledigheten). Dermed var 3,2 prosent av arbeidsstyrken registrert som arbeidssøkere hos Nav, mens bruttoledigheten utgjorde 2,5 prosent.

Den viktigste driveren bak økt arbeidsledighet det siste året er at flere flyktninger fra Ukraina registrerer seg som arbeidssøkere. I tillegg til dette, har den svake veksten i norsk økonomi resultert i en moderat økning i ledigheten for de fleste yrkesgrupper. Økt rente og

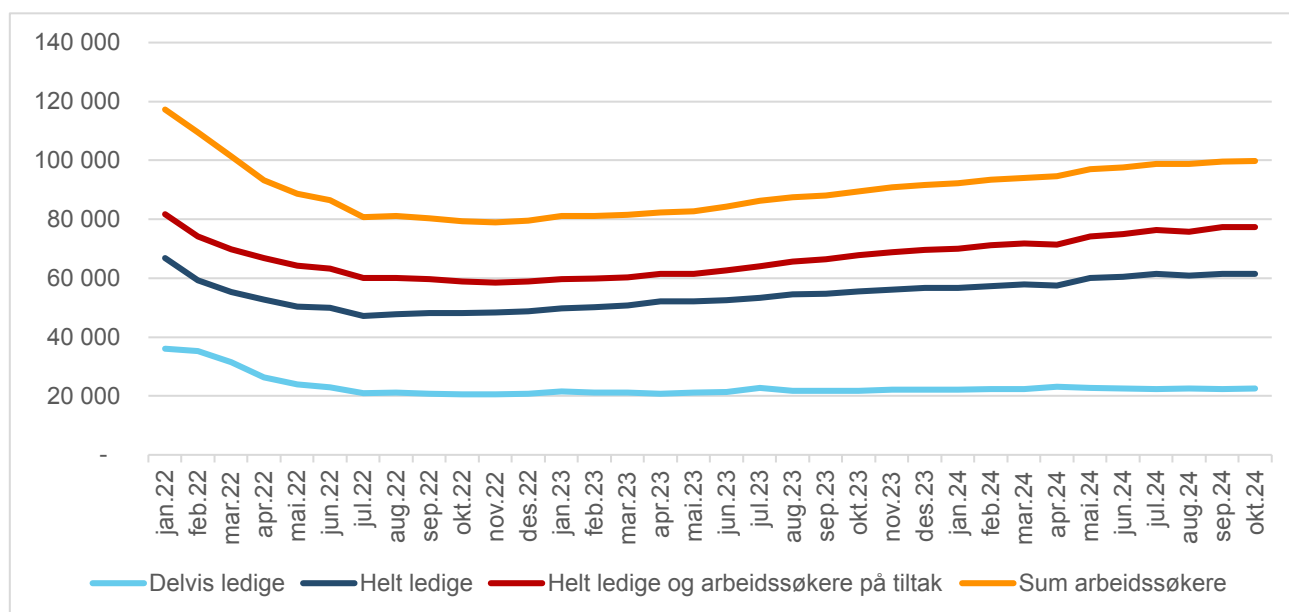
høy inflasjon har blant annet gitt økt ledighet innen yrkesgrupper som bygg og anlegg, serviceyrker og annet arbeid, samt ingeniør- og ikt-fag.

## Ukrainske arbeidssøkere bak halvparten av ledighetsveksten

Halvparten av økningen i bruttoledigheten det siste året skyldes flere ledige fra Ukraina. I høst har antallet ukrainere som er registrert som arbeidssøkere hos Nav økt med omtrent 500 personer hver måned (ikke sesongjustert), og ukrainsk landbakgrunn er den vanligste blant arbeidssøkere med innvandrerbakgrunn (figur 2). Ved utgangen av oktober var 9 500 personer fra Ukraina registrert som arbeidssøkere hos Nav. Dermed er om lag 1 av 10 arbeidssøkere nå fra Ukraina. Til sammenligning utgjorde personer fra Polen nest største gruppe med 6 100 personer. Veksten i antallet ukrainere står for 66 prosent av økningen i antallet arbeidssøkere med innvandrerbakgrunn siste tolv måneder, og 55 prosent av økningen i antallet arbeidssøkere totalt.

Tall fra UDI viser at om lag 87 000 personer fra Ukraina har søkt om kollektiv beskyttelse i Norge

**Figur 1.** Antall helt ledige, delvis ledige, sum helt ledige og arbeidssøkere på tiltak og sum arbeidssøkere totalt. Sesongjustert. Januar 2022 – oktober 2024



Kilde: Nav

siden februar 2022. von Simson m.fl. (2024) viser at andelen som er i jobb eller registrerer seg som arbeidssøkere hos Nav er lav de første månedene etter ankomst, men så tar seg opp. Etter to års botid var om lag én av fire i alderen 20-66 år registrert som helt ledig eller i et arbeidsmarkedstiltak.

Både i 2022 og 2023 kom det om lag 35 000 flyktninger fra Ukraina. I 2024 ligger det per midten av november an til at det vil komme om lag 19 000, om veksten fortsetter slik den har vært den siste tiden. Det tilsier at det fortsatt vil være et økende antall ukrainere som registrerer seg som arbeidssøkere, men trolig vil økningen være noe mindre framover enn den har vært det siste året.

Over halvparten av ukrainerne som var registrert som helt ledige eller arbeidssøkere i tiltak i oktober, har vært arbeidssøkere i under et halvt år. Om lag en fjerdedel har vært registrert i under to måneder. Selv om antallet ukrainske arbeidssøkere begynte å øke raskt utover 2023, har altså de fleste vært arbeidssøkere i

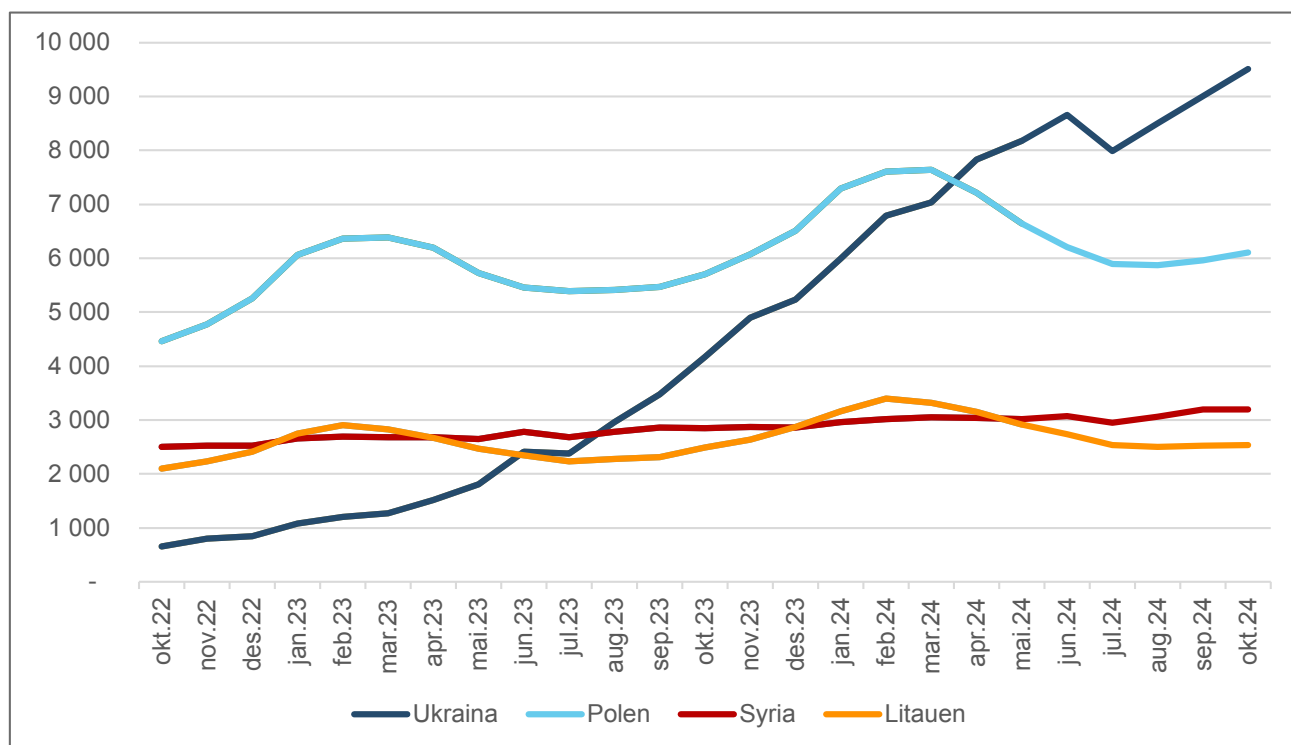
relativt kort tid. Andelen ukrainere som er i jobb øker også klart med botid. I oktober var 42 prosent av ukrainerne som innvandret i 2022 i jobb, mens det samme gjaldt 23 prosent av de som kom i 2023 og 6 prosent av de som kom i 2024 (ikke vist i figur).

Ukrainske arbeidsledige er i stor grad registrert uten yrkesbakgrunn. Det gjelder over halvparten av de som er registrert som helt ledige eller i et arbeidsmarkedstiltak. Økningen i antallet ukrainere drar imidlertid opp ledigheten i alle yrkesgrupper. Blant de som har en yrkesbakgrunn, er serviceyrker og annet arbeid mest vanlig, fulgt av industriarbeid, samt reiseliv og transport.

### Flere ledige med bakgrunn fra bygg og anlegg

I tillegg til at flere arbeidssøkere fra Ukraina drar ledigheten opp, har ledigheten også økt i konjunktursensitive bransjer. Ser vi på den halvdelen av ledighetsveksten som ikke skyldes ukrainske arbeidssø-

**Figur 2.** Antall personer registrert som arbeidssøkere hos Nav, etter landbakgrunn. De fire vanligste fødelandene i oktober 2024. Ikke sesongjustert



Kilde: Nav

kere, er en viktig faktor til veksten svakere tider innen bygg og anlegg. Om lag en tredjedel av økningen i antallet helt ledige og arbeidssøkere i tiltak blant ikke-ukrainere, kommer innen bygge- og anleggsyrker eller innen ingeniør- og ikt-fag. Det må ses i sammenheng med et kraftig fall i boliginvesteringene de siste årene, og at boligbyggingen nå er på svært lave nivåer.

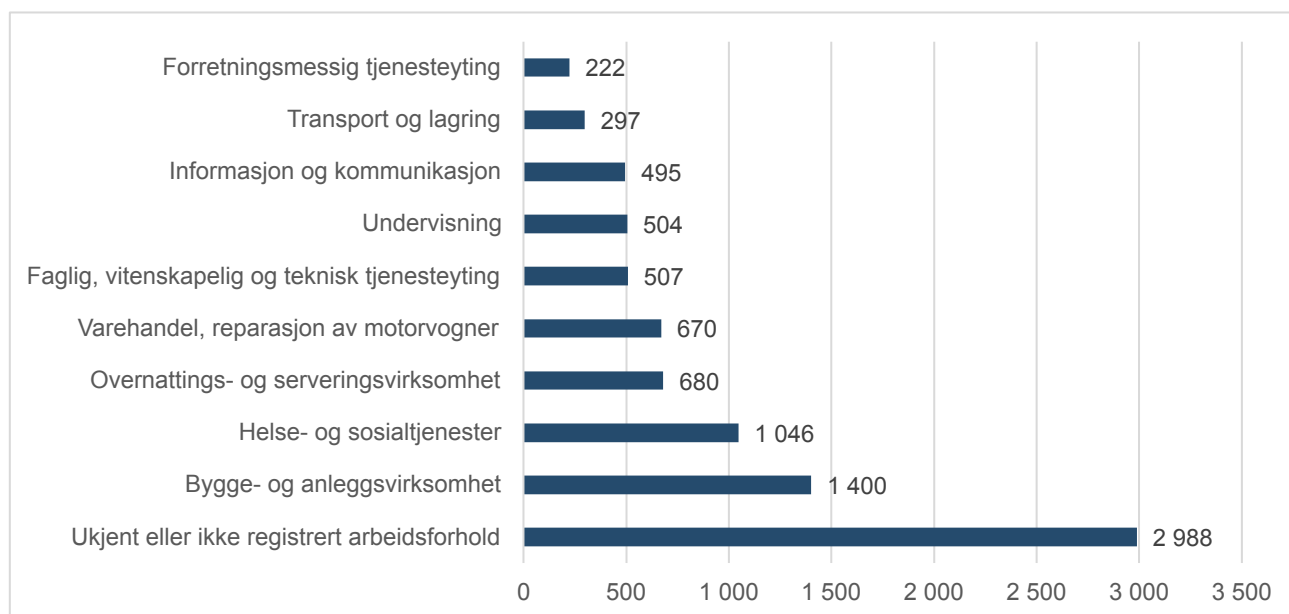
Dette bildet bekreftes også når vi ser på hvilken næring arbeidssøkernes siste arbeidsgiver tilhørte (figur 3). Her er det størst økning i gruppa uten registrert arbeidsforhold, hvor det er 3 000 flere arbeidssøkere enn for ett år siden. Dette er i stor grad ukrainske arbeidssøkere, som ikke har hatt en jobb i Norge ennå. I tillegg er det 1 400 flere som har jobbet innen bygge- og anleggsnæringen, og disse omfatter både fagarbeidere, ingeniører og andre grupper. Vi ser også en økning innen overnatting og servering og varehandel, som er næringer hvor vi vil forvente at økt rente og høy inflasjon påvirker aktiviteten.

Noe mer overraskende er det kanskje at helse- og sosialtjenester er blant næringene med størst økning, når

vi samtidig vet at dette er en bransje med stor mangel på arbeidskraft. Når vi sjekker hvilke yrker disse har jobbet i, ser vi at det i stor grad dreier seg om personer som har jobbet som assistenter i barnehage, skole eller helsevesen. Vi ser også at ukrainere står for om lag 40 prosent av økningen innen helse- og sosialtjenester. I tillegg er det flere som kommer fra andre typiske flyktningeland, som Syria. Det kan indikere at dette dreier seg om flyktninger som har hatt lønnskudd, for eksempel som en del av introduksjonsprogrammet eller som arbeidsmarkedstiltak.

Tall fra SSB viser også at antallet lønnstakere har falt i enkelte næringer. Ser vi på utviklingen gjennom 2023 og til august 2024, har det blitt 7 200 færre lønnstakere innen bygg og anlegg, ifølge sesongjusterte tall. I tillegg har det blitt 6 200 færre lønnstakere innen forretningsmessig tjenesteyting. Forretningsmessig tjenesteyting inneholder blant annet utleie av arbeidskraft, en næring som ofte har leid ut mange til nettopp bygg og anlegg. Det er derfor naturlig å se nedgangen i sammenheng med lavere aktivitet i bygg og anlegg. I tillegg strammet regjeringen inn regelverket for utleie av arbeidskraft fra 1. april 2023, noe som nok også har

**Figur 3.** Endring i antall arbeidssøkere etter hvilken næring deres siste arbeidsgiver tilhørte. De ti gruppene med størst økning, oktober 2023 – oktober 2024



Kilde: Nav



påvirket sysselsettingen innen forretningsmessig tjenesteyting. Til sammenligning økte antall lønnstakere totalt i alle næringer med 29 800 i samme periode (1 %). Nesten halvparten av veksten kom innen helse- og sosialtjenester, mens det er næringene bergverksdrift og utvinning, samt finansiering og forsikring som har hatt relativt sett sterkest vekst i perioden.

### Litt færre permitterte

Ved utgangen av oktober var 4 600 personer registrert som helt eller delvis permitterte arbeidssøkere hos Nav. Det utgjør 0,2 prosent av arbeidsstyrken. Dette er 700 færre enn i oktober i fjor. Dermed har det altså vært en liten nedgang i antallet permitterte, til tross for et år med svak vekst i økonomien og svakt økende ledighet. Det kraftige fallet i boliginvesteringene det siste året har så langt ikke gitt mange nye permitterte innen bygg og anlegg. Ved utgangen av oktober var det om lag 1 100 permitterte med yrkesbakgrunn innen bygg og anlegg, 100 flere enn for ett år siden. Samtidig ser vi en nedgang i antallet permitterte innen blant annet industriarbeid og butikk- og salgsarbeid.

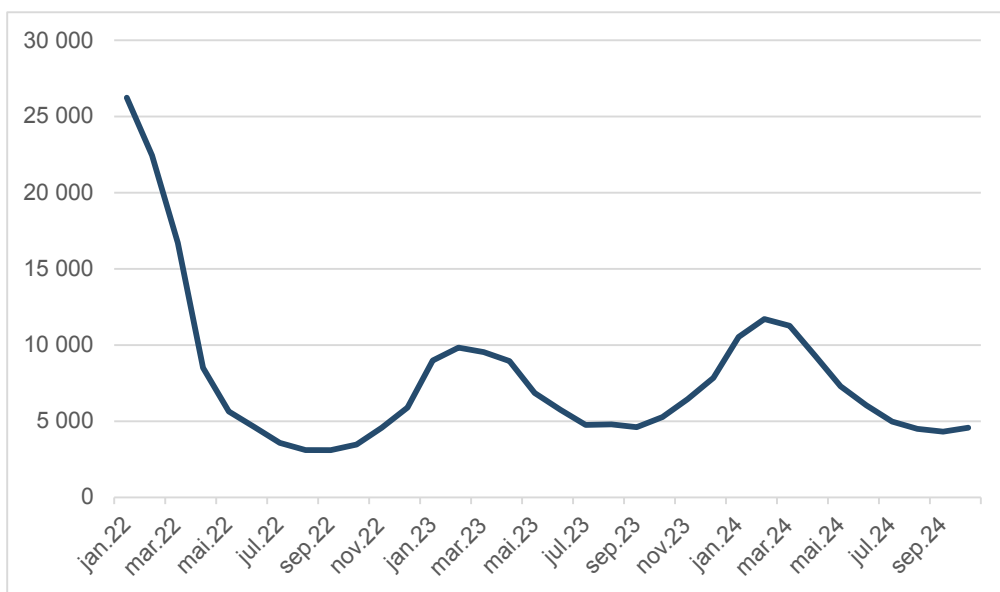
Selv om antallet permitterte har falt utover 2024, utgjør de permitterte fortsatt en større andel av

arbeidssøkerne enn før pandemien. I årene 2013-2019 utgjorde de permitterte mellom 2 og 6 prosent av det totale antallet arbeidssøkere. I 2023 og så langt i 2024, er denne andelen på 8 prosent.

Virksomheter som må si opp eller permittere 10 ansatte eller flere, skal melde fra om dette til Nav så tidlig som mulig. Basert på disse meldingene lager Nav statistikk over hvor mange varsler Nav har mottatt, og hvor mange personer som er berørt. I 2024 har Nav mottatt varsel om permittering av til sammen 23 200 personer, når vi ser bort fra varsler som skyldes mulig streik. I tilsvarende periode i fjor var tallet på 22 700 personer. Selv om en virksomhet melder at de må permittere kan situasjonen endre seg, og behovet for permittering kan falle bort. Samtidig kan disse varslene undervurdere permitteringene som kommer, dersom for eksempel mange bedrifter permitterer mindre enn 10 ansatte og dermed ikke trenger å varsle Nav.

Antallet som er berørt av et varsel om masseoppsigelse er også på samme nivå som i fjor. I løpet av årets ti første måneder mottok Nav varsler om oppsigelse av til sammen 15 600 personer. Det er helt på linje med de første ti månedene i 2023.

**Figur 4.** Antall permitterte arbeidssøkere registrert hos NAV. Januar 2022 – oktober 2024



Kilde: Nav



## Høy etterspørsel etter arbeidskraft

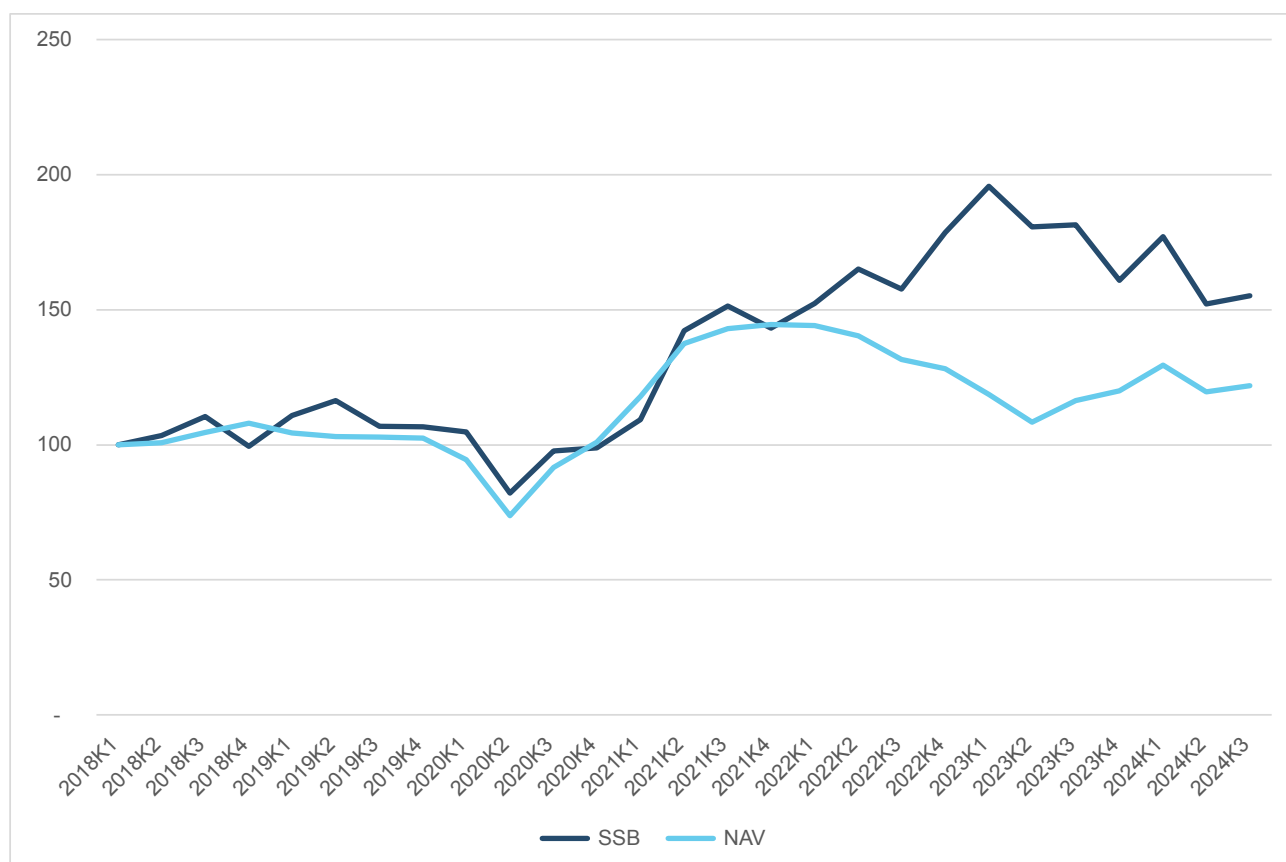
Selv om de siste årene har vært preget av høy inflasjon, økt rente, fallende boliginvesteringer og en svakt økende arbeidsledighet, har etterspørselen etter arbeidskraft holdt seg høy. Antallet nye stillinger som registreres på arbeidsplassen.no falt gjennom 2022 og første halvår 2023, men har siden vist en svakt økende tendens (figur 5). SSB sin statistikk over beholdningen av ledige stillinger per kvartal, økte til et rekordhøyt nivå i 1. kvartal 2023, men har siden gått noe ned. Begge disse statistikkene viser likevel at etterspørselen etter arbeidskraft har holdt seg på et svært høyt nivå, og klart høyere enn før pandemien.

Ifølge Navs statistikk ble det i løpet av oktober registrert 6 prosent flere nye ledige stillinger per virkedag

enn i samme periode i fjor. Antallet nye ledige stillinger har økt innen de fleste yrkesgrupper. Den største økningen er innen barne- og ungdomsarbeid (21 %), ingeniør- og ikt-fag (20 %), samt for meglere og konsulenter (16 %). SSB sin statistikk viser en lavere beholdning av ledige stillinger enn i fjor, men fortsatt over 100 000 ledige stillinger per kvartal.

Vakanseraten beregnet av SSB viser antallet ledige stillinger som andel av alle jobber (sysselsatte + ledige stillinger). Denne andelen har vært på et uvanlig høyt nivå siden 2021, noe som kan indikere et stramt arbeidsmarked.<sup>2</sup> Det at antallet ledige stillinger holder seg så høyt gjennom en lavkonjunktur er uvanlig, og kan tyde på en strukturell endring. Mangel på arbeidskraft ventes å bli en økende utfordring fremover

**Figur 5.** Utvikling i antallet ledige stillinger. Antall nye ledige stillinger per virkedag (Nav), og beholdningen av ledige stillinger per kvartal (SSB). Sesongjustert og indeksert. 1. kvartal 2018=100



Kilde: Nav og SSB

<sup>2</sup> Se <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/sysselsetting/statistikk/ledige-stillinger/artikler/stabilt-tal-pa-ledige-stillinger-20241108>

(Meld. St. 31 (2023–2024). En hypotese kan være at dette allerede er i ferd med å påvirke arbeidsmarkedet. Hvis bedrifter allerede er mer bevisst på økt konkurranse om arbeidskraften, kan det være at de i større grad velger å holde på ansatte i dårlige tider. Det vil i så tilfelle gi noe mindre mobilitet i arbeidsmarkedet og føre til at det blir vanskeligere for andre bedrifter å få tak i arbeidskraft. Det gjenstår likevel å se om den høye vakanseraten er en varig endring, eller om vi igjen vil gå ned mot det som tidligere har vært mer normale nivåer.

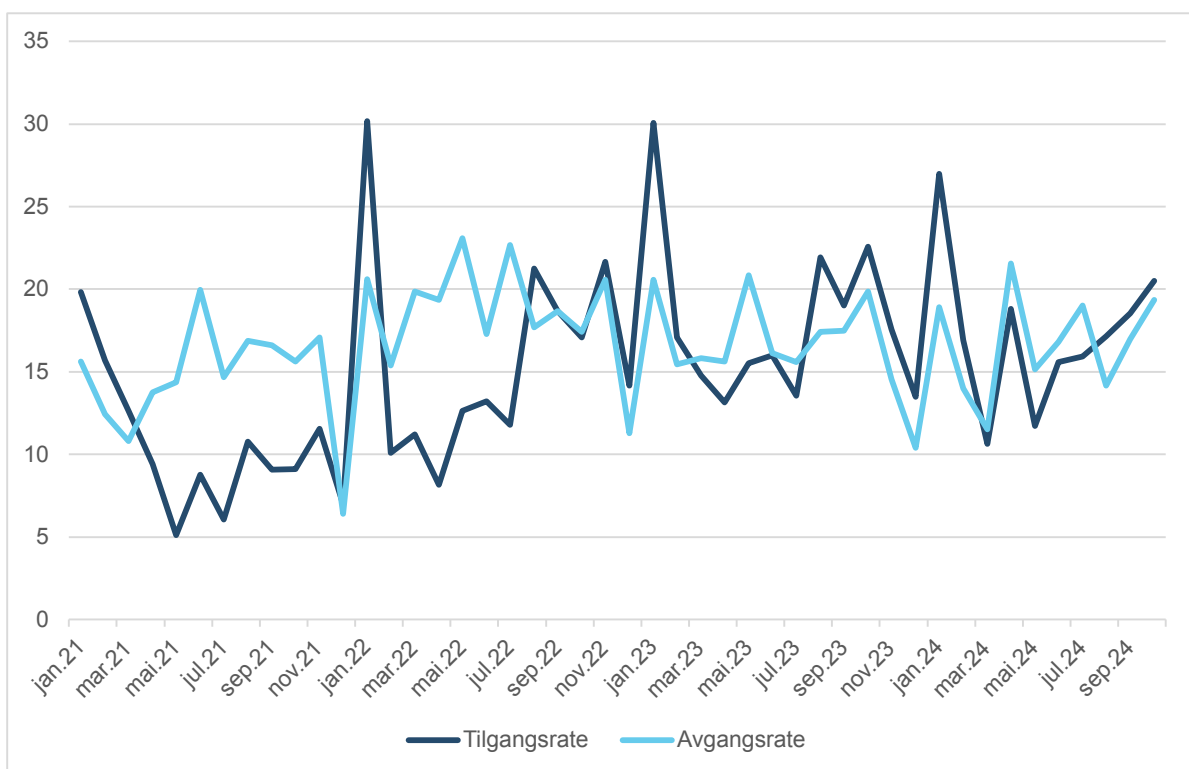
Det er samtidig tydelig at arbeidsmarkedet har kjølt seg ned de siste årene når vi ser på mangelen på arbeidskraft. Norges Banks regionale nettverk undersøker hvor stor andel av virksomhetene som oppgir at knapphet på arbeidskraft begrenser produksjonen. Nesten halvparten av virksomhetene svarte at dette var tilfellet i starten av 2022, men siden har andelen falt til om lag 23 prosent i september i år. Dermed er

andelen om lag tilbake på sitt historiske gjennomsnitt. Det er imidlertid store forskjeller mellom ulike næringer. Hele 71 prosent av oljeleverandørene svarer at knapphet på arbeidskraft begrenser produksjonen, mens det samme gjelder 6 prosent innen varehandel og 18 prosent innen bygg og anlegg. Særlig innen bygg og anlegg har andelen falt mye siden starten av 2022, da 61 prosent meldte det samme.

### Antallet nye arbeidssøkere holder seg stabilt

Antallet personer som registrerer seg som nye arbeidssøkere hos Nav har holdt seg stabilt gjennom 2024. I gjennomsnitt har om lag 790 personer registrert seg per virkedag, justert for normale sesongvariasjoner. Det er litt høyere enn i fjor, da 730 personer registrerte seg i gjennomsnitt hver virkedag. Sammenlignet med våren 2022, da antallet nye arbeidssøkere var på sitt laveste, har rundt 200 flere

**Figur 6.** Antallet nye arbeidssøkere (tilgang) og antallet som slutter å være arbeidssøkere (avgang) per måned. Prosent av beholdningen av arbeidssøkere hver måned. Januar 2021 – oktober 2024



Kilde: Nav og SSB

personer registrert seg som arbeidssøkere hver virkedag i år. Det betyr mellom 4 000 og 5 000 flere nye arbeidssøkere per måned.

Blant de nye arbeidssøkerne i oktober hadde 30 prosent mistet jobben sin, 12 prosent var usikre på sin jobbsituasjon og like mange hadde sagt opp. Nesten 80 prosent av de nye arbeidssøkerne kommer fra et arbeidsforhold. Varehandel, forretningsmessig tjenesteyting, bygg og anlegg, samt overnattings- og serveringsvirksomhet var de vanligste næringene å ha jobbet i. Resterende 20 prosent av de nye arbeidssøkerne kom fra utenfor arbeidsstyrken.

Samtidig som antallet nye arbeidssøkere har holdt seg stabilt på et noe høyere nivå i år enn i fjor, har også antallet som slutter å være registrert som arbeidssøkere vært litt høyere enn i fjor. Det henger nok sammen med at etterspørselen etter arbeidskraft holder seg høy, slik at det fortsatt er gode muligheter for å komme i jobb. Samtidig er det også flere arbeidssøkere i år enn i fjor, og dermed også flere som har mulighet til å slutte å være arbeidssøker.

I figur 6 ser vi på antallet nye arbeidssøkere (tilgang) per måned og antallet som slutter å være registrert

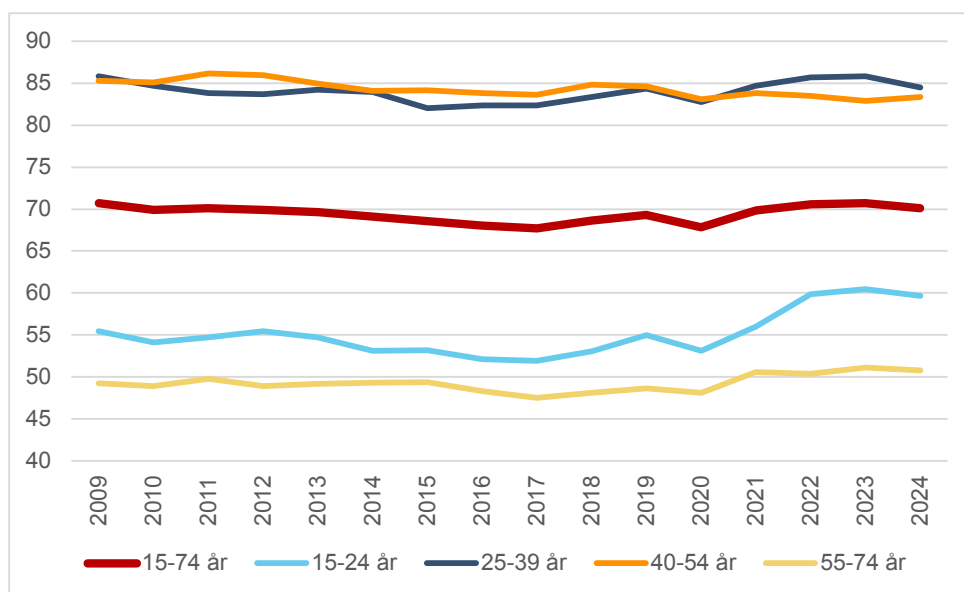
(avgang), som andel av antallet arbeidssøkere. Altså tilgangsraten og avgangsraten. Vi ser at det er en del sesongvariasjoner i disse størrelsene, og særlig skiller januar seg ut ved at det da melder seg mange nye arbeidssøkere. Det henger sammen med at mange kontrakter går ut ved nyttår. Tilgangsraten ser ut til å flate ut i år, etter å vist en økende trend siden 2021. Det er mindre variasjon i avgangsraten gjennom denne perioden.

### Fortsatt høy sysselsetting

Sysselsettingen holder seg på et høyt nivå. I tredje kvartal i år var 70,1 prosent av befolkningen mellom 15 og 74 år sysselsatte ifølge AKU (figur 7). Det er litt lavere enn de to foregående årene, men utenom dette må vil tilbake til 2009 for å finne sist den var høyere.

Samtidig har befolkningen blitt eldre i denne perioden. Mens aldersgruppen 55-74 år utgjorde 27 prosent av de mellom 15 og 74 år i 2009, utgjør de nå 30 prosent. Mye av denne økningen kommer i aldersgruppa 67-74 år, hvor mange har gått av med pensjon og sysselsettingen er lav. Tar vi hensyn til dette er altså sysselsettingen sterkere i dag, målt mot starten av perioden.

Figur 7. Utvikling i andel sysselsatte i ulike aldersgrupper. Tredje kvartal hvert år



Kilde: SSB

Sysselsettingen er særlig høyere for unge, mellom 15 og 24 år (figur 7). Her lå sysselsettingen mellom 52-55 prosent i årene før pandemien, mens den etter pandemien har økt til om lag 60 prosent. Også i den eldste aldersgruppen har sysselsettingen økt og er fortsatt høyere enn den var i årene før pandemien.

For de som er mellom 25 og 54 år ser vi at sysselsettingen har holdt seg i underkant av 85 prosent i det meste av perioden siden 2009. Det kan kanskje se ut til å være en svakt nedadgående trend i gruppa 40-54 år, selv om sysselsettingen har gått noe opp igjen det siste året. For de mellom 25 og 39 år var sysselsettingen tilbake på rekordhøye nivåer i fjor, men har gått noe ned i år. Det henger trolig sammen med befolkningsvekst på grunn av flyktninger fra Ukraina, men samtidig viser tallene fra AKU også en liten nedgang i antallet sysselsatte i denne aldersgruppen det siste året.

## Navs arbeidsmarkedsprognose

Situasjonen på arbeidsmarkedet er fortsatt god, selv om ledigheten har økt gradvis de siste to årene. Vi anslår at ledigheten vil fortsette å øke litt neste år, men at den vil falle i 2026.

I gjennomsnitt anslår vi 60 000 registrerte helt ledige i år, 64 000 i 2025 og 65 000 i 2026. Det tilsvarer 2,0 prosent av arbeidsstyrken i 2024, 2,1 prosent i 2025 og 2,2 prosent i 2026. I praksis innebærer disse gjennomsnittstallene altså en liten økning i ledigheten neste år og en liten nedgang i 2026.

Den viktigste grunnen til at vi forventer at ledigheten vil fortsette å øke i 2025 er fortsatt høy ankomst av flyktninger fra Ukraina. Etter hvert som flere av flyktningene begynner å bli etablert i Norge, fullfører introduksjonsprogrammet og får grep om språket, forventer vi at en stadig større andel vil søke mot arbeidsmarkedet, og slik dra opp både arbeidsstyrken, sysselsettingen og ledigheten. von Simson m.fl. (2024) viser at sysselsetting øker med botid, men vi venter også at flere registrerer seg hos Nav for å få hjelp til å skaffe jobb. Gjennom 2023 og 2024 har andelen arbeidssøkere med bakgrunn fra Ukraina økt, og vi tror at denne utviklingen vil fortsette. Antallet flyktninger som har kommet i 2024 er riktignok betydelig lavere enn i de

to foregående årene, og vi antar derfor at veksten i antallet ukrainske arbeidssøkere framover vil bli noe lavere enn den har vært det siste året.

Samtidig er det flere faktorer som bidrar til at vi tror veksten i ledigheten vil avta, og at ledigheten etter hvert vil falle. Vi venter at norsk økonomi vil gå inn i en konjunkturoppgang de neste årene, med vekst i reallønninger, konsum og boliginvesteringer.

Prisveksten er fallende. Årsveksten i konsumprisindeksen (KPI) var på 2,6 prosent i oktober 2024, og årsveksten i KPI-JAE, som ikke inkluderer energivarer, var 2,7 prosent. Strøm, mat og husleie bidrar til å holde prisveksten oppe.

Som følge av fallende prisvekst venter vi at rentene snart vil bli satt ned. Vi legger til grunn at den første rentenedgangen kommer i mars 2025, og at styringsrenten deretter gradvis vil bli satt ned, og nå 3 prosent ved utgangen av 2026. Dette er i tråd med Norges banks anslag fra september.

Vi legger til grunn reallønnsvekst fremover, etter flere år med svak eller ingen vekst. Samlet sett vil dermed husholdningenes disponible realinntekt øke. Høyere reallønn og lavere renter bidrar til å stimulere privat konsum. Vi venter tiltagende konsumvekst de kommende årene, og at dette vil være en viktig bidragsyter til økt vekst i økonomien.

Boliginvesteringene falt med 18 prosent fra 3. kvartal 2023 til 3. kvartal i år. Dette må sees i sammenheng med økte byggekostnader og nedgang i realboligprisene i perioden. I tillegg påvirker høy rente boligbyggingen både direkte ved å øke finansieringskostnadene, og indirekte gjennom negativt press på boligprisene. Det er forventet stort behov for boliger de neste årene som følge av etterslep i bygging og befolkningsvekst. Samtidig var mengden igangsatt bruksareal til bolig lavt i hele fjor, og har heller ikke tatt seg opp i år.

Vår prognose tilsier at fallet i boliginvesteringene i 2024 snur til vekst i 2025 og 2026. Vi legger til grunn at situasjonen vil snu gradvis, i takt med at renten settes ned. Samtidig vil det ta en stund før aktiviteten

i næringen kommer tilbake til gammelt nivå. Ifølge Prognosesenteret kan det oppstå kapasitetsmangel i entreprenørleddet når byggeaktiviteten øker igjen. Svak kronekurs og sterk lønnsvekst i enkelte av landene byggebransjen tradisjonelt har rekruttert fra, har gjort det vanskeligere å rekruttere arbeidskraft fra utlandet. Vi anslår at ledigheten fortsatt vil øke noe innen bygg og anlegg, men at dette snur til nedgang etter hvert som aktiviteten i bransjen igjen tar seg opp.

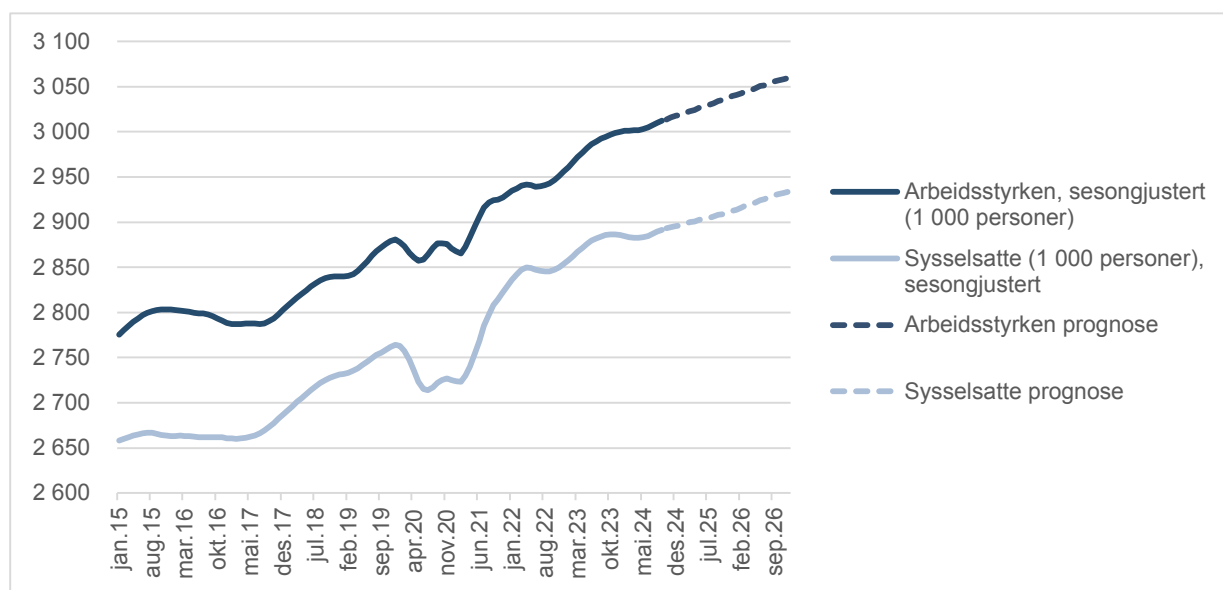
I Norges Banks forventningsundersøkelse fra november var nettoandelen virksomheter som venter økt lønnsomhet det kommende året på -3,2 prosent, opp fra -4,3 prosent forrige kvartal. Denne andelen har økt gradvis de siste to årene, og er nå på sitt høyeste nivå siden 1. kvartal 2022. Samtidig faller sysselsettingsforventningene klart fra forrige kvartal.

Forventningsbarometeret til Finans Norge viser at husholdningene ser noe lysere på fremtiden. Forventningene falt til rekordlave nivåer i andre halvdel av 2022, og holdt seg lav gjennom hele 2023. Den siste målingen indikerer at troen på både landets og egen økonomi det kommende året er tilbake på et mer normalt nivå, samtidig som mange husholdninger fremdeles er tilbakeholdne med større anskaffelser.

Det er flere store usikkerhetsmoment som kan få betydning for utviklingen framover. Kronens verdi mot euro svekket seg tydelig fra starten av året fram til begynnelsen av mai, før det meste av svekkelsen ble reversert frem mot sommeren. Gjennom sommeren og høsten har kronekursen svekket seg en del igjen, og svingt litt opp og ned rundt 11,8. Vi har lagt til grunn at kronen vil holde seg på dette nivået fremover, men dette er et usikkerhetsmoment som kan påvirke både eksport, inflasjon og rentesetting.

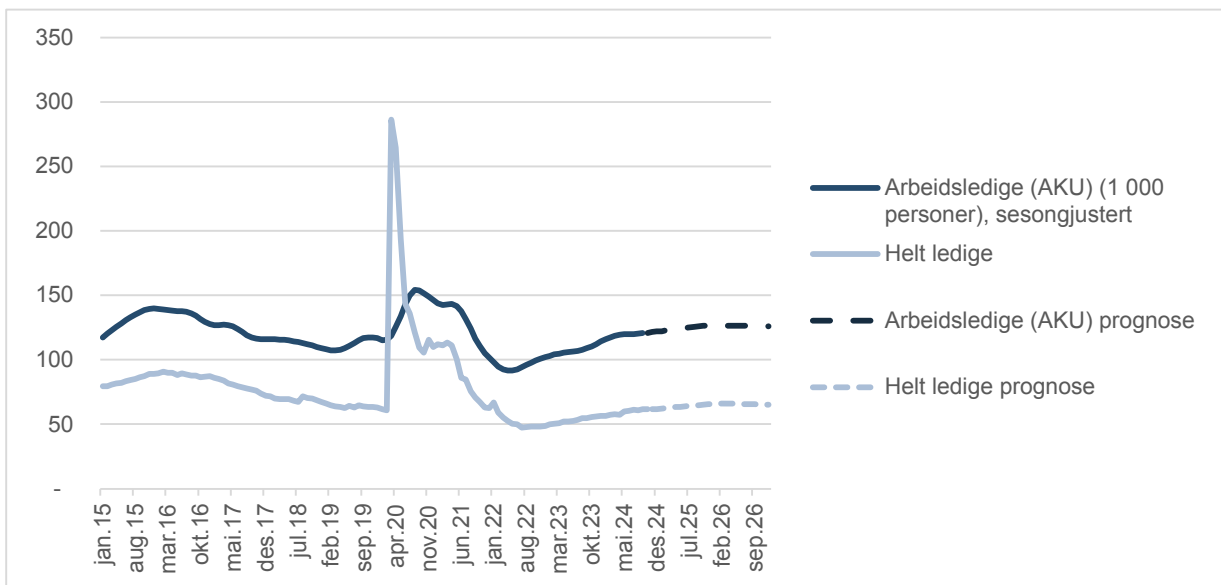
Det er også økt geopolitisk usikkerhet. Etter valget i USA er det usikkerhet både rundt den framtidige økonomiske politikken og sikkerhetspolitikken. Det kan gå mot nye handelskriger, med nye tollbarrierer, som også kan involvere Europa. Det kan også påvirke norsk økonomi, men det er vanskelig å si hvordan per nå. I tillegg er det fare for at USA vil kutte sin støtte til Ukraina. Det kan i så fall føre til at langt flere vil flykte fra Ukraina. Den videre ankomsten av flyktninger fra Ukraina er et betydelig usikkerhetsmoment for arbeidsmarkedet framover, og kan ha stor betydning for utviklingen i ledigheten. Det går også mot nyvalg i Tyskland, og den politiske situasjonen der er også mer usikker enn tidligere.

**Figur 8.** Antall personer i arbeidsstyrken og antall sysselsatte ifølge AKU. 1 000 personer. Sesongjusterte tall



Kilde: SSB og Nav

**Figur 9.** Antall registrerte helt ledige og ledige ifølge AKU. 1000 personer. Sesongjusterte tall



Kilde: SSB og Nav

**Tabell 1.** Navs prognose for utviklingen i norsk økonomi i 2024 – 2026. Prosentvis vekst om ikke annet er angitt

	2024	2025	2026
<b>Arbeidsmarked</b>			
Registrerte helt ledige, antall	60 000	64 000	65 000
Registrerte helt ledige i prosent av arbeidsstyrken	2,0	2,1	2,2
AKU-arbeidsledige i prosent av arbeidsstyrken	4,0	4,1	4,1
Syssettingsvekst (AKU)	0,3	0,6	0,7
Arbeidsstyrkevekst (AKU)	0,7	0,7	0,7
Syssettingsandel (AKU), nivå	69,6	69,4	69,6
Yrkesdeltakelse, nivå	72,5	72,4	72,6
<b>Realøkonomi</b>			
Konsum i husholdninger mm	1,1	2,0	3,3
Bruttoinvesteringer Fastlands-Norge	-2,4	-0,2	2,5
Eksport	1,9	1,9	1,3
Bruttonasjonalprodukt Fastlands-Norge	0,7	2,1	2,8
BNP-vekst handelspartnere (veid gjennomsnitt)	1,3	1,3	1,9
<b>Valutakurs og oljepris (nivå)</b>			
NOK per euro	11,6	11,8	11,8
Råoljepris i dollar	79	72	69

Kilde: Nav

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

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Befolkning 15-74 år	3 981 000	4 003 000	4 019 000	4 024 000	4 054 000	4 101 000
Arbeidsstyrken	2 830 000	2 857 000	2 868 000	2 902 000	2 944 000	2 983 000
Sysselsatte	2 716 000	2 746 000	2 732 000	2 774 000	2 849 000	2 876 000
Yrkesdeltakelsen	71,1 %	71,4 %	71,3 %	72,1 %	72,6 %	72,8 %
Sysselsettingsandel	68,2 %	68,6 %	68,0 %	68,9 %	70,3 %	70,1 %
AKU-arbeidsledige	113 000	111 000	136 000	128 000	96 000	107 000
AKU-arbeidsledige i prosent av arbeidsstyrken	4,0 %	3,9 %	4,7 %	4,4 %	3,2 %	3,6 %
Registrerte helt ledige (Nav)	65 547	63 451	141 939	88 862	52 148	53 110
Registrerte helt ledige i prosent av arbeidsstyrken	2,4 %	2,3 %	5,0 %	3,2 %	1,8 %	1,8 %

Kilde: SSB og Nav

### Makromodellen KVARTS

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

### Referanser

Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2023) «Hurtigarbeidende gruppe om tiltak for økt arbeidsmarked-sinkludering blant fordrevne fra Ukraina»

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

Hernes, Vilde, Aadne Aasland, Oleksandra Deinenko, Marthe Handå Myhre, Tone Liodden, Trine Myrvold, Marianne Stærkebye Leirvik og Åsne Øygard Danielson (2023) «Reception, settlement and integration of Ukrainian refugees in Norway: Experiences and perceptions of Ukrainian refugees and municipal stakeholders (2022-2023)» NIBR-report 2023: 11.

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

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

Meld. St. 31 (2023-2024) «Perspektivmeldingen 2024».

von Simson, Kristine, Johannes Sørbø og Kristian Myklathun (2024) «Ukrainske flyktningers vei inn på arbeidsmarkedet» *Arbeid og velferd*, 2/2024.



# LØNNER DET SEG Å JOBBE VED SIDEN AV STUDIENE?

Av Elisabeth Elman og Kristine von Simson

## Sammendrag

I denne artikkelen ser vi på hvordan jobb under studier henger sammen med jobb etter endte studier. Utgangspunktet er registerdata over alle studenter i alderen 20-29 år som avslutter høyere utdanning våren 2016, 2017 eller 2018. Vi sammenligner studenter som har betalt arbeid i løpet av siste studieår med studenter som ikke har betalt arbeid. For studenter med jobb, ser vi om studiejobben er relevant for yrker som utdanningen leder til. Vi undersøker så om jobb under studiene har noe å si for om studentene er i jobb 6 og 18 måneder etter endt utdanning, og om det er forskjeller etter om studiejobben var relevant eller ikke.

Om lag 80 prosent av studentene jobber i løpet av siste studieår. Over halvparten av disse har en studiejobb som er relevant for yrker som utdanningen leder til. De vanligste studiejobbene finner vi innen yrkesgruppene butikkselger og pleiemedarbeider, samt universitets- og høyskolelærer (herunder seminarleder og vitenskapelig assistent). Det er ikke tilfeldig hvilke studenter som har en studiejobb. Blant annet finner vi store forskjeller mellom ulike fagfelt, med høyest andel studenter som jobber innen helse-, sosial- og idrettsfag og lavest andel innen naturvitenskapelig fag. Studenter som ikke jobber har også noe høyere utdannede foreldre enn studenter som jobber, og de er oftere menn.

Resultatene våre viser stort sett en positiv sammenheng mellom jobb under studiene og jobb etter studiene, særlig for studenter har hatt en relevant studiejobb. Det er likevel forskjell etter hvilket nivå studentene studerer på. Blant annet ser arbeidserfaring fra studiene ut til å ha relativt mer å si for dem som ikke har fullført noen grad. For masterstudenter, derimot, er det mindre forskjeller i senere jobbutfall mellom de som har jobbet eller ikke siste studieår. I analysene våre tar vi hensyn til at studenter som jobber skiller seg fra studenter som ikke jobber langs en rekke observerbare kjennetegn, som kjønn, alder, sosial bakgrunn, evner og fagfelt. Det kan likevel fortsatt være forskjeller mellom studentene som vi ikke kan observere i våre data og som vi dermed ikke kan kontrollere for. Vi må derfor være forsiktige med å tolke sammenhengene vi finner som årsakssammenhenger.

<https://doi.org/10.60847/NAV.5213>

## Bakgrunn og problemstilling

Mange studenter jobber ved siden av studiene. Tall fra den siste europeiske studentundersøkelsen (Eurostudent 2022) viser at Norge er blant landene med flest studenter som kombinerer jobb og utdanning, med en andel på 67 prosent (Keute, 2024). En viktig årsak til at studenter jobber ved siden av studiene er å sikre inntekt til å tilfredsstillende nødvendig og ønsket forbruk (Lervåg et al., 2022). I Norge har som hovedregel alle studenter rett på lån og stipend fra Lånekasen. Det er svært vanlig å benytte seg av studiestøtten i løpet av studietiden, og de fleste tar opp fullt lån og stipend. Mange opplever likevel at studiestøtten ikke strekker til, og er avhengig av deltidsjobb for å spe på inntekten (ibid.).

Økt studiestøtte er stadig på den politiske agendaen, der hovedargumentet er å verne om heltidsstudenten. Tid brukt på jobb kan gå på bekostning av tid brukt på studier og læringsutbytte, som kan føre til både dårligere karakterer og studieprogresjon, og derigjennom dårligere jobbutfall senere. På den andre siden kan arbeidserfaringen gjøre det lettere for studenter å komme seg ut i jobb etter endte studier. For eksempel ved at studentene fortsetter å jobbe for samme arbeidsgiver, eller bruker nettverket fra studentjobben for å få seg en annen jobb etter studiene. Arbeidserfaringen kan også signalisere kompetanse, motivasjon og erfaring, som fremtidig arbeidsgiver verdsetter. I tillegg kan erfaringen gi studentene ferdigheter som gjør de mer produktive og dermed mer attraktive på arbeidsmarkedet. Om å jobbe under studiene er positivt eller negativt for senere utfall i arbeidslivet, kan blant annet avhenge av hvor relevant studentjobben er for utdanningen de tar og senere jobbmuligheter.

Studenter er en viktig reservearbeidskraft som er med på å smøre hjulene i arbeidsmarkedet. Mange studenter jobber i ufaglærte jobber, gjerne deltid, innen butikkhandel og salg, men også innen helse og omsorg (Lervåg et al., 2022). De utgjør en fleksibel del av arbeidsstyrken, som enkelt kan øke eller redusere sitt arbeidstilbud (Albæk et al., 2015; Barth & von Simson, 2012). Dette så vi tydelig under og etter koronapandemien. Nærmest umiddelbart etter nedstengningen i mars 2020 falt antall ledige stillinger for unge dramatisk (Barth et al., 2021), samtidig som arbeids-

ledigheten blant unge økte kraftig (Alstadsæter et al., 2020). Flere unge trakk seg ut av arbeidsmarkedet, og gikk heller over i utdanning (Bratsberg & Raaum, 2023). Etter hvert som samfunnet åpnet opp igjen, økte også aktiviteten i økonomien og det ble etter hvert stor mangel på arbeidskraft. I takt med dette meldte stadig flere unge seg på arbeidsmarkedet, og andelen unge i jobb, enten som hovedaktivitet eller i kombinasjon med utdanning, økte kraftig (Pettersen, 2022).

I denne artikkelen ser vi nærmere på studentjobbing og sammenhengen med senere arbeidsmarkedsutfall. Kommer studenter som jobber ved siden av studiene lettere i jobb etter endte studier? Får de høyere lønte jobber? Og har de høyere sannsynlighet for å få en jobb som krever akademisk kompetanse? Basert på tidligere forskning og undersøkelser, skiller vi i analysene mellom ulike typer jobb under studiene. Mer spesifikt skiller vi mellom hvorvidt studentene hadde en jobb som var relevant for yrker utdanningen leder til. Studierelevansmålet er basert på faktiske yrker det er vanlig at ferdigutdannede innen samme fagfelt har, samt yrker som tilhører samme karrieresti som disse.

## Tidligere undersøkelser og forskning

Det er få norske studier som har benyttet registerdata for å utforske sammenhengen mellom jobb ved siden av høyere utdanning og utfall i arbeidslivet etter endte studier. Fedoryshyn og Segiet (2020) finner at unge med universitetsgrad som kombinerte jobb og studier har noe større sysselsettingsandeler to år etter endt utdanning enn unge som kun studerte. SSB har sett på sammenhengen mellom det å ha hatt enn sommerjobb eller deltidsjobb som 17-åring og utfall senere i arbeidslivet. Ifølge denne undersøkelsen er median årslønn som 34-åring nesten 100 000 kroner høyere for de med slik tidlig arbeidserfaring enn de uten. En del av forskjellen kommer av at mange som ikke jobbet som 17-åring heller ikke jobber som voksne 34-åringer (Statistisk sentralbyrå, 2023).

Internasjonalt finnes det flere studier som undersøker betydningen av jobb ved siden av høyere utdanning og senere arbeidsmarkedstilknytning. Elman (2023b) oppsummerer tolv internasjonale forskningsartikler

som ser på dette, og konkluderer med at nesten alle finner en positiv eller ingen sammenheng mellom studentjobbing og senere arbeidsmarkedsutfall.<sup>1</sup>

Flere av studiene har skilt mellom relevante og ikke-relevante studiejobber, eller kompetansekrevende og ikke-kompetansekrevende studiejobber. Samtlige av disse finner mer positive arbeidsmarkedsutfall når studentjobben var relevant eller kompetansekrevende. For eksempel finner en studie fra Sveits (Geel & Backes & Gellner, 2012) at studenter med studierelevant jobb hadde lavere risiko for arbeidsledighet etter studiene, sammenlignet med de som ikke jobbet under studiene. De med studierelevant jobb hadde også kortere jobbsøkeperiode, høyere lønn og mer ansvar i jobben etter studiene. Studenter som hadde en studiejobb uten relevans for studiene, hadde derimot ingen gevinst av å jobbe ved siden av studiene sammenlignet med studenter som ikke jobbet. Liknende finner Bartolj og Polanec (2021) at slovenske studenter med en studierelevant og kompetansekrevende jobb har nesten 16 prosent høyere sannsynlighet for å være i jobb første år etter endt utdanning. Dette er sammenlignet med studenter som hadde lavkompetansejobb urelatert til studiene.

Enkelte studier ser også på forskjellene mellom korttids- og langtidseffekter, og de finner en sterkere sammenheng de første årene etter utdanning enn på lengre sikt (Bartolj & Polanec, 2021; Häkkinen, 2006; Joensen & Mattana, 2022). For eksempel finner Häkkinen (2006) at et ekstra år med arbeid ved siden av studiene øker sannsynligheten for å være i arbeid ett, to og tre år etter uteksaminering med henholdsvis 5,6, 4,2 og 3,7 prosentpoeng.

## Data, variabler og metode

I denne artikkelen benytter vi oss av microdata.no, SSBs anonymiserte database for individdata. Her har vi tilgang til fulltelling av studenter, med detaljerte

data om pågående og fullført utdanning (Nasjonal utdanningsdatabase), arbeidsmarkedsforhold (a-ordningen) og registre som indikerer trygdemottak og inntekt (FD-trygd og inntektsregisteret). I tillegg inneholder databasen informasjon om demografiske variabler for både studentene selv og deres familier. Databasen gjør det mulig å følge studenter over tid, koble på informasjon om hva slags arbeidsforhold de har under studiene, samt senere arbeidsmarkedstilknytning.

Ved hjelp av regresjonsanalyser undersøker vi hvordan ulike egenskaper ved arbeidsforholdet etter endte studier henger sammen med arbeidsmarkedstilknytning under studietiden. Utgangspunktet for analysene er alle heltidsstudenter i alderen 20-29 år som avsluttet høyere utdanning våren 2016, 2017 eller 2018, og som var mellom 20-25 år da de første gang registrerte seg i høyere utdanning.<sup>2</sup> Vi sier at en student har avsluttet høyere utdanning dersom han/hun ikke er registrert som student de påfølgende fire semestrene. Vi plukker så opp disse studentene 6 måneder og 18 måneder (i november) etter avsluttet utdanning og undersøker egenskaper ved arbeidsforholdet de (eventuelt) har: sannsynligheten for å ha en heltidsjobb, sannsynligheten for å ha en jobb som krever høy kompetanse og månedslønn. Heltidsjobb er definert som et arbeidsforhold med avtalt arbeidstid over 30 timer/uken. Høykompetansejobb er definert som et yrke som (normalt) krever utdanning på universitets- eller høyskolenivå.<sup>3</sup> For å unngå at utbetalt lønn også fanger opp antall arbeidstimer, bruker vi heltidsekvivalent månedslønn, korrigert for stillingsprosent.

Jobb ved siden av studiene er hovedforklaringsvariabelen vår. Vi måler studentjobbing i perioden september til mai siste studieår. Det vil si at vi ser bort fra arbeid som kun utføres i løpet av sommerferien. Hvis studentene har flere ulike jobber i løpet av studieåret, avgjøres yrke basert på det sist registrerte jobbforholdet. Siste studieår og sist registrerte yrke er valgt

<sup>1</sup> Unntaket er en spansk studie (Di Paolo & Matano, 2022), som finner en negativ sammenheng for studenter som jobber deltid i en ikke-studierelevant jobb. Disse studentene hadde lavere sannsynlighet for å være i jobb fire år etter studiene sammenlignet med studenter som kun studerte og ikke jobbet.

<sup>2</sup> Vi bruker SSBs definisjon av heltidsstudent: Studenter med planlagt studieprogresjon per 1. oktober på 70 prosent eller mer. I tillegg tar vi ut studenter som jobbet fulltid siste semester (30 timer eller mer per uke i perioden fra januar til mai), om lag fem prosent.

<sup>3</sup> Identifisert ved hjelp av første siffer i STYRK08

hovedsakelig ut fra datatilgjengelighet. For eksempel kan det tenkes at studentene jobber med ulik intensitet ut fra hvor langt i studiene de har kommet. Det kan også tenkes at de får mer relevante jobber jo lenger ut i studiene de er. Elman (2023a) viser imidlertid at det er små forskjeller i hvorvidt, og hvor mye, norske studenter jobber etter hvilket nivå de studerer på (bachelor eller master). Det kan tyde på at siste studieår kan være representativt for arbeidstilbudet under studiene.

I analysene skiller vi mellom om studentene har en jobb ved siden av studiene som er relevant for utdanningen (nivå og fagfelt)<sup>4</sup> de tar eller ikke. For å avgjøre studierelevans, følger vi Joensen og Mattana (2022) og tar utgangspunkt i hvilke jobber voksne med oppnådd grad innen samme utdanningsretning har. Mer konkret undersøker vi hvordan voksne i alderen 35-53 år med oppnådd grad innen samme fagfelt fordeler seg på ulike yrkesgrupper.<sup>5</sup> Vi sier så at et yrke er studierelevant hvis det er blant de vanligste jobbene for voksne med fullført grad innen samme fagfelt og nivå. Vanligste jobber er definert som de yrkesgruppene som sysselsetter mer enn halvparten (over medianen) av personer med fullført grad innen fagfeltet. Å ha en relevant studiejobb er dermed ikke bestemt av om du bruker utdanningen i jobben; den er relevant med hensyn til hvilke jobber det er vanlig å få som ferdigutdannet.

Fremgangsmåten over har en åpenbar ulempe knyttet til utdanningsnivå. For eksempel vil det kunne være relevant for en lærerstudent å jobbe som skoleassistent under studiene. Det er imidlertid lite sannsynlig

at en ferdigutdannet lærer jobber som skoleassistent, og skoleassistent vil derfor ikke dukke opp blant de studierelevante yrkene for lærerstudenter.<sup>6</sup> For bedre å kunne klassifisere studierelevante jobber, tar vi derfor i tillegg utgangspunkt i den amerikanske jobbdatabasen O\*NET. O\*NET klassifiserer yrker etter ulike kjennetegn, blant annet hvilke karrierer ulike yrker leder til. Yrker som leder til samme karriere er gruppert sammen i «karrierestier». For eksempel er skoleassistent gruppert sammen med andre læreryrker i karrierestien «Teaching/training». Det finnes totalt 73 slike karrierestier, og hvert enkelt yrke tilhører minst én slik karrieresti.<sup>7</sup>

Vi definerer yrker som hører til samme karrieresti som de vanligste jobbene blant ferdigutdannede, som studierelevante. Dermed blir skoleassistent også en relevant studiejobb for lærerstudenter.

For å undersøke sammenhengen mellom jobb under studiene og senere arbeidsmarkedsutfall, estimerer vi følgende multiple lineære regresjonsmodell:

$$(1) Y_{it} = \alpha + \beta J_i + \gamma X_i + \varepsilon_i$$

$Y_{it}$  betegner arbeidsmarkedsutfall målt ved tidspunkt  $t \in \{6, 18\}$  måneder etter avsluttet utdanning for individ  $i$ .  $J_i$  er jobb under studiene, der det skilles mellom relevant og ikke-relevant jobb.  $X_i$  er observerbare kontrollvariabler som varierer på individ- og utdanningsnivå, mens  $\varepsilon_i$  er et idiosynkratisk feilledd. Gjennom kontrollvariablene tar vi høyde for at det ikke er tilfeldig hvem som jobber ved siden av studiene, og at det heller ikke er tilfeldig hvilke studenter som kommer i jobb etter endte studier. Av kontrollvariabler inkluderer vi demografiske kjennetegn som kjønn, alder ved studieslutt og innvandrerbakgrunn (innvandrere, etterkommer), samt for om studentene hadde arbeidsinntekt kalenderåret før start i høyere utdanning. Vi kontrollerer også for kjennetegn ved utdan-

<sup>4</sup> Utdanningsnivå defineres fra første siffer i NUS, mens fagfelt defineres ut fra andre siffer i NUS. Vi skiller mellom to utdanningsnivåer: nivå 6 (universitets- og høyskoleutdanning, lavere nivå) og nivå 7 (universitets- og høyskoleutdanning, høyere nivå). Fagfeltene vi skiller mellom er 1: Humanistiske og estetiske fag, 2: Lærerutdanninger og utdanninger i pedagogikk, 3: Samfunnsfag og juridiske fag, 4: Økonomiske og administrative fag, 5: Naturvitenskapelige fag, håndverksfag og tekniske fag, 6: Helse-, sosial- og idrettsfag.

<sup>5</sup> Oppnådd grad defineres som å være registrert med enten en cand. mag/bachelor + høyeste fullførte utdanning på nivå 6 eller hovedfag/master + høyeste fullførte utdanning på nivå 7. Yrkesgruppe er definert ut fra de tre første sifrene i STYRK08. Vi har valgt å bruke yrkesgruppe fremfor yrke, siden yrkesgrupper etter vår oppfatning gir et noe bedre resultat på hvilke jobber som blir relevante. Vedleggstabell A1 gir en oversikt over de ti vanligste yrkene blant voksne, fordelt på høyeste fullførte grad og fagfelt.

<sup>6</sup> Kun 0,4 prosent av voksne med bachelorutdanning innen lærerutdanninger jobber som skoleassistent.

<sup>7</sup> Vi bruker en crosswalk mellom det amerikanske yrkesklassifiseringssystemet SOC og det europeiske yrkesklassifiseringssystemet ISCO (og norske STYRK) for å konvertere amerikanske yrkeskoder til europeiske (og norske).

ningen, som fagfelt siste studieår, kalenderår ved avsluttede studier og type studieinstitusjon (universitet eller høyskole). I tillegg kontrollerer vi for grunnskolepoeng på ungdomsskolen og foreldres høyeste utdanning da studenten var 16 år, som indikatorer for henholdsvis evner og ressurser – to viktige faktorer som kan påvirke både beslutningen om å jobbe ved siden av studiene og senere arbeidsmarkedstilknytning.

I tolkningen av resultatene er det viktig å peke på noen metodologiske utfordringer knyttet til å skille årsaks-sammenhenger fra samvariasjon. Hvis vi observerer at studenter med relevant studiejobb gjør det bedre i arbeidsmarkedet etter endte studier, betyr ikke dette nødvendigvis at det er studiejobben i seg selv som er årsaken til denne sammenhengen. Det kan være andre faktorer som både påvirker sannsynligheten for å ha en relevant studiejobb og senere arbeidsmarkedsutfall. Noen av disse faktorene kan vi observere i data-materialet vårt og kontrollere for, slik som sosioøkonomisk bakgrunn og fagfelt. Andre faktorer er vanskeligere å observere, slik som motivasjon og helse. Resultatene våre må derfor tolkes som assosiasjoner og ikke som årsakssammenhenger.

## Hvilke studenter jobber, og hva slags jobber har de?

Utvalget vårt består av 59 400 studenter. En tredjedel avsluttet studiene i 2016, en tredjedel avsluttet i 2017 og en tredjedel avsluttet i 2018. Tabell 1 viser deskriptiv statistikk over utvalget, fordelt etter type arbeidsmarkedstilknytning i løpet av siste studieår: ingen studiejobb, ikke-relevant studiejobb eller relevant studiejobb. De aller fleste studenter har en form for studiejobb: omtrent 80 prosent er registrert med et aktivt jobbforhold minst én måned i løpet av siste studieår. Over halvparten av studentene som jobber ved siden av studiene har en jobb som kan kategoriseres som studierelevant. Studenter med relevant jobb, jobber litt mer enn studenter med ikke-relevant jobb, og de har også en høyere gjennomsnittlig lønnsinntekt siste studieår.

Menn er overrepresentert blant studenter som ikke jobber. Dette kan henge sammen med hvilke fagfelt menn og kvinner velger, og hvor vanlig det er å ha en

studiejobb i disse fagfeltene. Blant annet velger menn langt oftere naturvitenskapelige fag (ikke vist), som er et fagfelt hvor færre jobber ved siden av. Studenter uten jobb har noe høyere utdannede foreldre enn studenter som jobber. I den grad foreldres utdanning reflekterer ressurser, kan det tyde på at noen studenter ikke trenger å jobbe fordi de får hjelp hjemmefra. Det kan også være at de som har høyt utdannede foreldre i større grad velger studier som er vanskelig å kombinere med jobb, og derfor velger å jobbe mindre eller konsentrere all jobbing til sommermånedene. Studenter med studiejobb har også oftere tidligere arbeids-erfaring enn studenter som ikke jobber. I tillegg ser vi at det er en noe høyere andel som ikke fullfører studiene sine blant de som ikke jobber, samtidig som det også er en noe høyere andel som fullfører en mastergrad. Dette kan henge sammen med at masterstudier krever mer tid brukt på studier, og studentene derfor jobber mindre.

Sammenligner vi studenter med ikke-relevant og relevant studiejobb, finner vi relativt små forskjeller basert på demografiske og sosioøkonomiske kjennetegn. Det er derimot større forskjeller etter fagfelt og høyeste fullførte utdanning. Studenter med ikke-relevant jobb er oftere i fagfeltene humanistiske og estetiske fag og lærerutdanninger og pedagogikk, mens studenter med relevant jobb i større grad studerer økonomiske og administrative fag. Studenter med en relevant jobb har oftere fullført en bachelorgrad, mens studenter med ikke-relevant eller ingen jobb har høyere sannsynlighet for ikke å fullføre noe høyere utdanning (innenfor observasjonsperioden). Det kan være flere forklaringer til at vi ser dette mønsteret. For eksempel kan enkelte studenter bli forhindret fra å jobbe ved siden av studiene fordi de har helseproblemer, samtidig som helsetilstanden kan påvirke sannsynligheten for å fullføre studiene. Noen studenter med ikke-relevant jobb kan også velge jobben fremfor studiene og dermed avslutte studiene til fordel for jobb.

## De fleste studenter har ufaglærte jobber

Tabell 2 viser de ti vanligste studiejobbene blant studenter i jobb på lavere og høyere nivå, samlet og etter fagfelt. De oransje feltene viser om yrket er studierelevant for fagfeltet etter vår definisjon. Vi ser at



**Tabell 1.** Deskriptiv statistikk etter arbeidsmarkedstilknytning under studiene. Studenter som avslutter høyere utdanning i 2016, 2017 eller 2018. Gjennomsnitt (standardavvik i parentes)

	Ingen studiejobb		Ikke-relevant jobb		Relevant jobb	
<b>Jobb siste studieår:</b>						
-Antall mnd i jobb	0	(0,00)	6,14	(3,02)	6,45	(2,81)
-Gjennomsnittlig antall timer/uke	0	(0,00)	8,85	(7,00)	9,17	(6,92)
-Gjennomsnittlig månedslønn	0	(0,00)	6909,30	(5786,87)	8250,91	(6430,21)
Alder ved avsluttet utdanning	24,60	(2,26)	24,46	(2,20)	24,59	(2,09)
Kvinne	0,43	(0,49)	0,62	(0,48)	0,62	(0,48)
Grunnskolepoeng	44,36	(7,02)	44,39	(6,37)	44,67	(6,38)
<b>Innvandrerbakgrunn:</b>						
-Innvandrer	0,04	(0,19)	0,04	(0,20)	0,04	(0,19)
-Etterkommer	0,04	(0,18)	0,04	(0,19)	0,03	(0,18)
<b>Foreldres høyeste utdanning:</b>						
-Universitet	0,60	(0,49)	0,53	(0,50)	0,54	(0,50)
-Videregående	0,34	(0,47)	0,41	(0,49)	0,40	(0,49)
-Grunnskole	0,05	(0,22)	0,05	(0,23)	0,06	(0,23)
Jobbet året før høyere utdanning	0,76	(0,42)	0,92	(0,28)	0,92	(0,27)
<b>Fagfelt siste studieår:</b>						
-Humanistiske og estetiske fag	0,13	(0,34)	0,12	(0,33)	0,06	(0,23)
-Lærerutdanninger og pedagogikk	0,10	(0,30)	0,21	(0,41)	0,10	(0,30)
-Samfunnsfag og juridiske fag	0,12	(0,32)	0,10	(0,30)	0,11	(0,32)
-Økonomiske og administrative fag	0,21	(0,41)	0,13	(0,33)	0,30	(0,46)
-Naturvitenskapelige fag	0,30	(0,46)	0,19	(0,39)	0,14	(0,34)
-Helse-, sosial- og idrettsfag	0,15	(0,35)	0,25	(0,43)	0,29	(0,45)
Studert ved universitet	0,51	(0,50)	0,48	(0,50)	0,40	(0,49)
<b>Fullført utdanning ved studieslutt:</b>						
-Ingen fullført utdanning	0,28	(0,45)	0,23	(0,42)	0,16	(0,36)
-Kort høyere utdanning	0,11	(0,31)	0,10	(0,30)	0,10	(0,30)
-Bachelorgrad	0,35	(0,48)	0,47	(0,50)	0,55	(0,50)
-Mastergrad	0,26	(0,44)	0,20	(0,40)	0,20	(0,40)
<b>Antall studenter</b>	<b>12 770</b>		<b>17 380</b>		<b>29 300</b>	
<b>Prosent av total</b>	<b>21,5</b>		<b>29,2</b>		<b>49,2</b>	

Kilde: microdata.no

butikksejger er blant de vanligste yrkene blant studenter både på høyere og lavere nivå, med henholdsvis 23 prosent av studentene på lavere nivå og 14 prosent på høyere nivå. Butikksejger er studierelevant for studenter i økonomi og administrasjon, både på lavere og høyere nivå. Over halvparten av studentene på lavere nivå i helse-, sosial- og idrettsfag jobber som pleie-medarbeider under studiene, mens nærmere 30 prosent av studentene på høyere nivå i lærerutdanninger

og utdanninger i pedagogikk jobber som grunnskole-lærere. Begge disse yrkene er studierelevante for de respektive fagfeltene. Omtrent 3 prosent av studentene på lavere nivå jobber som servitører og bartendere, og dette yrket er ikke studierelevant for noen fagfelt.

Blant voksne med bachelorgrad i samfunnsfag og juridiske fag er «administrasjonsrådgiver» det klart

**Tabell 2.** Ti vanligste yrker blant studentene i jobb, etter fagfelt og utdanningsnivå. Prosent. Oransje felt indikerer om yrket er studierelevant etter vår definisjon

Yrkesgruppe	Alle	Humanistiske og estetiske fag	Lærer-utdanninger og utdanninger i pedagogikk	Samfunnsfag og juridiske fag	Økonomiske og administrative fag	Naturvitenskapelige fag, håndverksfag og tekniske fag	Helse-, sosial- og idrettsfag
<b>Lavere nivå (årsstudium, bachelor e.l.)</b>							
Pleiemedarbeidere	26 %	10 %	14 %	11 %	6 %	6 %	60 %
Butikkselgere	23 %	29 %	23 %	29 %	36 %	24 %	11 %
Barnehage- og skole-assistenter mv.	6 %	8 %	18 %	5 %	2 %	3 %	5 %
Grunnskole- og førskole-/barnehagelærere	4 %	5 %	20 %	2 %	1 %	1 %	0 %
Servitører og bartendere	3 %	6 %	2 %	5 %	4 %	2 %	1 %
Kontormedarbeidere	3 %	4 %	1 %	4 %	5 %	4 %	1 %
Reisebyrå-, resepsjons- og andre opplysningsarbeidere	2 %	3 %	2 %	3 %	4 %	2 %	1 %
Andre salgstrykker	2 %	3 %	2 %	2 %	4 %	2 %	1 %
Universitets- og høyskolelektorer/-lærere	2 %	1 %	1 %	1 %	1 %	5 %	3 %
Sykepleiere og spesialsykepleiere	2 %	1 %	1 %	1 %	1 %	0 %	3 %
<b>Antall studenter i jobb</b>	<b>34 860</b>	<b>3 180</b>	<b>5 110</b>	<b>3 070</b>	<b>8 390</b>	<b>3 590</b>	<b>11 540</b>
<b>Andel studenter i jobb</b>	<b>79 %</b>	<b>67 %</b>	<b>83 %</b>	<b>75 %</b>	<b>83 %</b>	<b>64 %</b>	<b>88 %</b>
<b>Høyere nivå (master e.l.)</b>							
Butikkselgere	14 %	18 %	16 %	15 %	18 %	11 %	12 %
Universitets- og høyskolelektorer/-lærere	14 %	5 %	4 %	12 %	6 %	30 %	4 %
Pleiemedarbeidere	9 %	8 %	12 %	13 %	6 %	5 %	16 %
Kontormedarbeidere	5 %	6 %	1 %	7 %	8 %	6 %	2 %
Grunnskole- og førskole-/barnehagelærere	5 %	7 %	28 %	1 %	1 %	0 %	2 %
Barnehage- og skole-assistenter mv.	3 %	3 %	8 %	3 %	1 %	1 %	3 %
Sykepleiere og spesialsykepleiere	2 %	1 %	3 %	1 %	0 %	0 %	16 %
Administrasjonsrådgivere	2 %	3 %	1 %	6 %	3 %	1 %	1 %
Yrker innen finanstjenester	2 %	0 %	1 %	1 %	9 %	1 %	0 %
Reisebyrå-, resepsjons- og andre opplysningsarbeidere	2 %	2 %	1 %	4 %	4 %	1 %	1 %
<b>Antall studenter i jobb</b>	<b>11 340</b>	<b>610</b>	<b>1 410</b>	<b>1 880</b>	<b>2 550</b>	<b>3 620</b>	<b>1 280</b>
<b>Andel studenter i jobb</b>	<b>73 %</b>	<b>77 %</b>	<b>87 %</b>	<b>78 %</b>	<b>72 %</b>	<b>66 %</b>	<b>76 %</b>

Kilde: microdata.no



**Tabell 3. Arbeidsmarkedsutfall etter avsluttet utdanning, etter høyeste fullførte utdanning ved studieslutt. Gjennomsnitt (standardavvik i parentes). Andel**

	Ikke fullført		Kort høyere		Bachelorgrad		Mastergrad	
<b>Heltidsjobb:</b>								
-6 mnd etter	0,28	(0,45)	0,45	(0,50)	0,60	(0,49)	0,79	(0,41)
-18 mnd etter	0,38	(0,49)	0,59	(0,49)	0,71	(0,45)	0,89	(0,30)
<b>Høykompetansejobb:</b>								
-6 mnd etter	0,08	(0,27)	0,30	(0,46)	0,64	(0,48)	0,72	(0,45)
-18 mnd etter	0,10	(0,30)	0,40	(0,49)	0,72	(0,45)	0,82	(0,38)
<b>Månedslønn (kr):</b>								
- 6 mnd etter	30 668	(7 601)	34 208	(8 150)	36 680	(6 853)	41 179	(7 172)
- 18 mnd etter	33 001	(8 296)	37 679	(8 813)	40 382	(7 322)	45 516	(7 198)
<b>Antall studenter</b>	<b>12 220</b>		<b>5 940</b>		<b>28 660</b>		<b>12 580</b>	

Kilde: microdata.no

vanligste yrket; 17 prosent har dette yrket (se vedleggstabell A1). Etter dette fordeler de gradsutdannede seg på mange yrker med en relativt liten andel innen hvert yrke. Det nest vanligste yrket blant voksne med bachelorgrad i samfunnsfag og juridiske fag er «forfattere, journalister mv.», med en andel på ca. 6 prosent, mens pleiemedarbeider kommer på sjette plass med ca. 4 prosent av de ferdigutdannede. Både «forfatter, journalist mv.» og «pleiemedarbeider» blir relevante yrker når vi sorterer de ferdigutdannede etter høyest andel i alle mulige yrker de har og teller med alle yrker opp til median som relevante. Det er ikke opplagt at pleiemedarbeider skal være studierelevant for fagfeltene samfunnsfag og juridiske fag eller økonomi og administrasjon på lavere nivå. Dette er imidlertid en teknisk konsekvens av hvordan vi har definert studierelevante jobber, der utgangspunktet er hva som er vanlige jobber blant gradsutdannede innen samme fagfelt.<sup>8</sup> Med vår definisjon av relevante jobber, blir det generelt flere relevante yrker på lavere nivå, fordi det er større spredning i hva de ferdigutdannede med bachelorgrad jobber med enn ferdigutdannede med mastergrad. Dette virker også rimelig

gitt at en lengre utdanning innebærer mer spesialisering.

Tabell 3 viser arbeidsmarkedsutfall 6 og 18 måneder etter avsluttede studier for studentene i utvalget vårt, etter høyeste fullførte utdanning ved studieslutt: andelen som har en heltidsjobb, andelen som har en høykompetansejobb, samt (heltidsekvivalent) månedslønn blant de som er i jobb. Vi ser en tydelig sammenheng mellom fullført utdanning og arbeidsmarkedsutfall: jo høyere fullført utdanning, desto høyere andel i heltidsjobb, i høykompetansejobb og desto høyere månedslønn. Blant annet har studenter med fullført mastergrad nesten dobbelt så høy sannsynlighet for å være i heltidsjobb 6 måneder etter studieslutt enn studenter som har fullført en kort høyere utdanning uten grad. Studenter som ikke har fullført noe høyere utdanning ved studieslutt skiller seg ut med spesielt lave andeler i heltidsjobb og høykompetansejobb, og får også dårligere betalt jobber. Noe av denne sammenhengen skyldes at det ikke er tilfeldig hvilke studenter som fullfører ulike utdanninger. For eksempel får studenter med høyt utdannede foreldre både bedre skolerresultater og fullfører oftere en høyere gradsutdanning (Grendal, 2022). Samtidig er det godt kjent fra tidligere forskning at ulike utdanninger (både nivå, grad og fagfelt) gir ulike muligheter og avkastning i arbeidsmarkedet (Gunderson, 2020; Kirkeboen et al., 2016). I de videre analysene deler vi derfor studentene

<sup>8</sup> Arbeidsgivere vurderer også arbeidserfaring som en kilde til informasjon om en potensiell arbeidstakers evne til å ta ansvar og bidra. Dette kan føre til at forskjellen mellom relevant og ikke-relevant studiejobb blir mindre, og er en mulig kilde til målefeil i vår analyse.

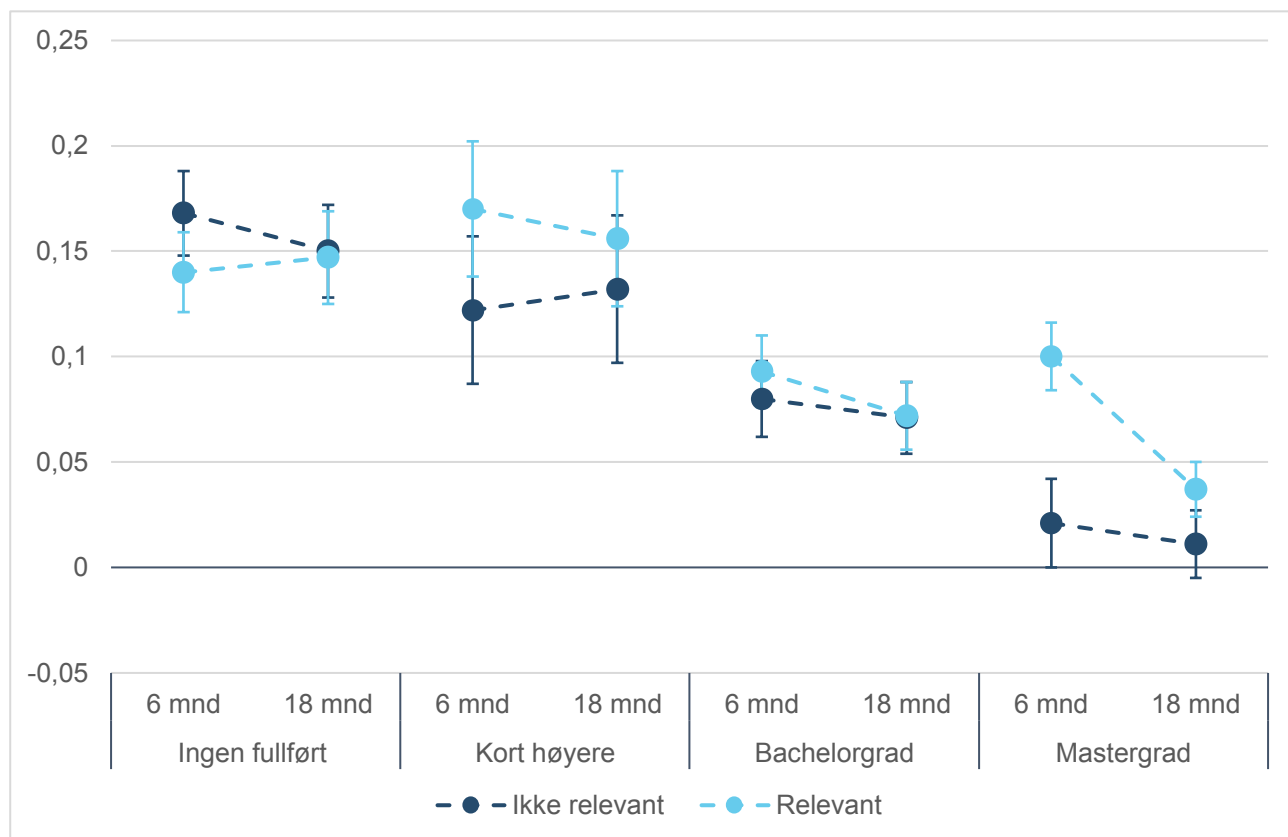
inn etter høyeste fullførte utdanningsnivå ved studieslutt, og undersøker betydningen av studiejobb for senere arbeidsmarkedsutfall separat for hver gruppe.

### Positiv sammenheng mellom jobb under studiene og senere arbeidsmarkedstilknytning

I dette avsnittet viser vi resultatene fra de multiple regresjonene, hvor vi undersøker nærmere sammenhengen mellom studentjobbing og utfall senere i arbeidslivet. Som tidligere nevnt, kontrollerer vi i alle spesifikasjonene for en rekke kjennetegn ved studentene og utdanningen de tar. Vi har også estimert spe-

sifikasjoner der vi bare kontrollerer for fagfelt og kalenderår ved avsluttede studier (ikke vist i påfølgende figurer). Dette endrer ikke sammenhengen mellom jobb under studier og senere arbeidsmarkedsutfall i noen kvalitativ grad. Vi kan ikke utelukke at det finnes uobserverte faktorer som påvirker både sannsynligheten for å jobbe under studiene, og hvor godt man lykkes i arbeidsmarkedet etter endte studier. For eksempel kan studenter som jobber under studiene være mer orienterte mot arbeidsmarkedet, noe som også kan påvirke hvor raskt de kommer i jobb etter endte studier. Vi har heller ikke informasjon om helse tilstanden til studentene. Studenter med helseproblemer kan i mindre grad ha mulighet til å jobbe under studiene, samtidig som de også kan ha lavere sann-

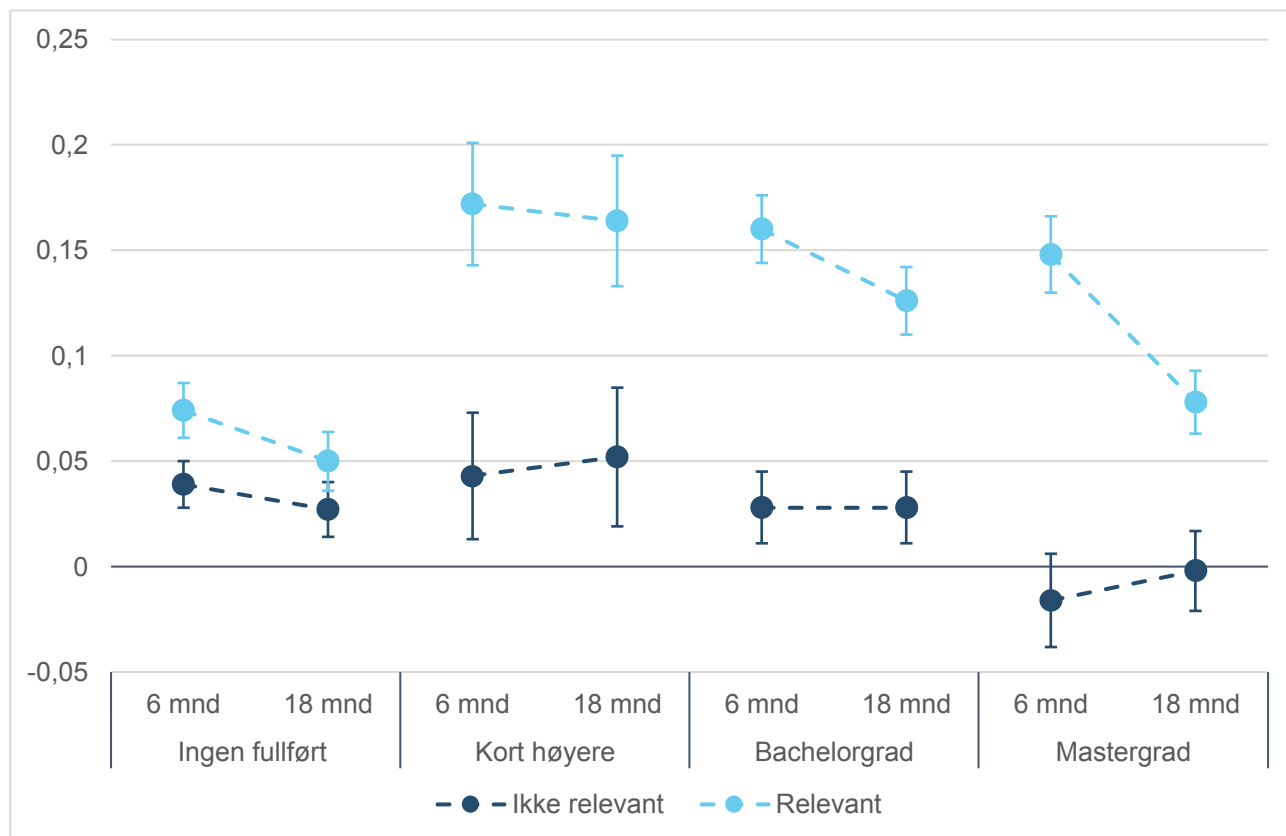
**Figur 1.** Sammenhengen mellom jobb under studier og sannsynligheten for heltidsjobb, etter høyeste fullførte utdanning ved studieslutt



Note: Figuren viser resultater fra en lineær regresjon av betydningen av ikke-relevant og relevant studiejobb for å ha en heltidsjobb. Separate regresjoner etter hvert fullførte utdanningsnivå. Uavhengige variabler er kalenderår ved studieslutt, kjønn, alder ved studieslutt, innvandrerbakgrunn, foreldres høyeste utdanning, grunnskolepoeng, arbeidserfaring før studiestart, fagfelt og studieinstitusjon. De vertikale linjene viser 95% konfidensintervall.

Kilde: microdata.no

**Figur 2.** Sammenhengen mellom jobb under studier og sannsynligheten for høykompetansejobb, etter høyeste fullførte utdanning ved studieslutt



Note: Figuren viser resultater fra en lineær regresjon av betydningen av ikke-relevant og relevant studiejobb for å ha en høykompetansejobb. Separate regresjoner etter hvert fullførte utdanningsnivå. Uavhengige variabler er kalenderår ved studieslutt, kjønn, alder ved studieslutt, innvandrerbakgrunn, foreldres høyeste utdanning, grunnskolepoeng, arbeidserfaring før studiestart, fagfelt og studieinstitusjon. De vertikale linjene viser 95% konfidensintervall.

Kilde: microdata.no

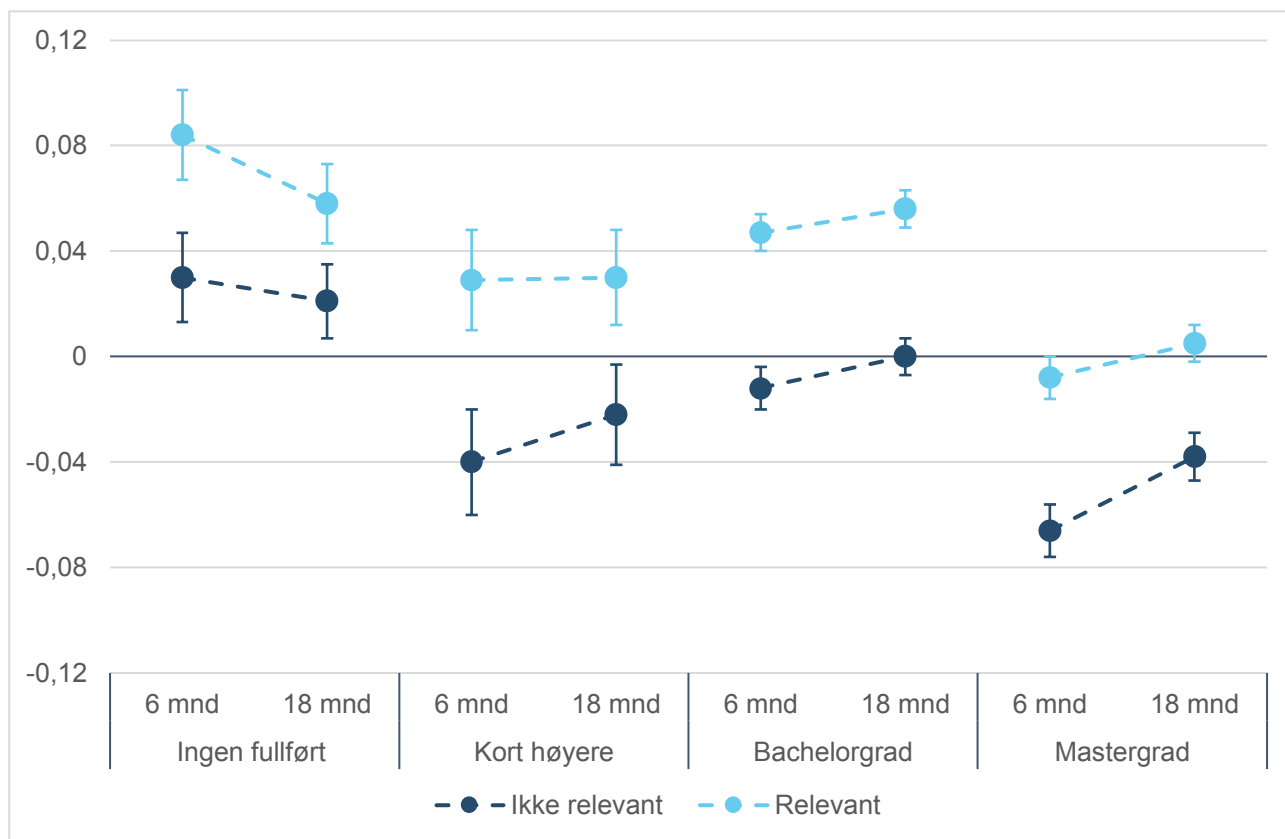
synlighet for å komme i jobb etter endte studier. Vi må derfor være forsiktige med å tolke sammenhengene som årsakssammenhenger.

I figur 1 viser vi resultater for sannsynligheten for å ha en heltidsjobb etter avsluttede studier, separat etter høyeste fullførte utdanningsnivå. Punktene viser punktestimatene 6 og 18 måneder etter studentene forlater høyere utdanning, mens de vertikale linjene viser punktestimatenes konfidensintervall (usikkerheten). Resultatene kan tolkes som forskjell i prosentpoeng i sannsynligheten for å ha en heltidsjobb for studenter som har hatt jobb i løpet av siste studieår, sammenlignet med studenter som ikke har jobbet siste studieår. Dersom konfidensintervallene krysser 0, altså den heltrukne, sorte, horisontale linjen, har ikke

jobb under studiene en statistisk signifikant sammenheng med sannsynligheten for å være i heltidsjobb. Dersom både punktestimatene og konfidensintervallene er over den sorte, horisontale streken, har jobb under studiene en positiv, statistisk signifikant sammenheng med det senere arbeidsmarked utfallet.

Vi ser at for de fleste utdanningsnivåer har studenter som har jobbet siste studieår høyere sannsynlighet for å ha en heltidsjobb enn studenter som ikke har jobbet under studiene. Dette er i tråd med forskning fra andre land. Sammenhengen er som regel sterkest rett etter avsluttet utdanning, og avtar noe over tid. En mulig forklaring er at de som har studiejobb kan fortsette i den samme jobben etter studiene, og derfor har høyere sannsynlighet for å være i jobb kort tid etter studiene.

**Figur 3.** Sammenhengen mellom jobb under studier og heltidsekvivalent månedslønn, etter høyeste fullførte utdanning ved studieslutt



Note: Figuren viser resultater fra en lineær regresjon av betydningen av ikke-relevant og relevant studiejobb for månedslønn, for studenter som kommer i jobb. Separate regresjoner etter hvert fullførte utdanningsnivå. Uavhengige variabler er kalenderår ved studieslutt, kjønn, alder ved studieslutt, innvandrerbakgrunn, foreldres høyeste utdanning, grunnskolepoeng, arbeidserfaring før studiestart, fagfelt og studieinstitusjon. De vertikale linjene viser 95% konfidensintervall.

Kilde: microdata.no

Det ser også ut som gevinsten av studiejobb faller med fullført utdanningsnivå. For eksempel er studiejobb assosiert med om lag 15 prosentpoeng høyere sannsynlighet for å være i heltidsjobb 18 måneder etter endte studier for studenter som ikke har fullført noen høyere utdanning. Relativt til en utgangssannsynlighet på 38 prosent (tabell 3), tilsvarer dette en prosentvis økning i sannsynligheten for heltidsjobb på nærmere 40 prosent. Tilsvarende estimat for studenter med fullført bachelorgrad er 7 prosentpoeng, noe som tilsvarer en prosentvis økning på 10 prosent. Det kan tenkes at det er viktigere å kunne vise til arbeidserfaring dersom en ikke fullfører en grad, og at det er derfor vi ser større forskjeller blant de som ikke har fullført enn blant gradsutdannede. Samtidig kan uobserverbare faktorer bidra til at forskjellene, mellom de

med og uten studiejobb, blir større blant de som ikke fullfører enn blant de som oppnår grad. For eksempel hvis de som verken jobber eller fullfører i større grad er representert av personer med arbeidshindrende helseproblemer enn det som er tilfelle for de som ikke jobber, men fullfører en grad.

Vi ser også at relevant studiejobb er forbundet med noe høyere sannsynlighet for heltidsjobb enn ikke-relevant jobb, men forskjellen mellom de to typene studiejobb er liten. Unntaket er studenter med fullført mastergrad; for disse studentene er det bare relevant studiejobb som er assosiert med høyere sannsynlighet for heltidsjobb, og sammenhengen er klart sterkest rett etter studieslutt.

I figur 2 ser vi på sannsynligheten for å ha en jobb som krever høy kompetanse, 6 og 18 måneder etter avsluttet utdanning. Vi finner mye av det samme mønsteret som for heltidsjobb. Jobb under studiene er forbundet med høyere sannsynlighet for høykompetansejobb sammenlignet med ingen studiejobb, og det gjelder både ikke-relevant og relevant studiejobb. Relevant studiejobb er likevel forbundet med langt høyere sannsynlighet for å være i en høykompetansejobb enn ikke-relevant jobb. Betydningen av studiejobb ser tilsynelatende ut til å være mindre for de som ikke har fullført noen utdanning, men her må vi ta i betraktning at disse i utgangspunktet har vesentlig lavere sannsynlighet for å ha høykompetansejobb enn de som har fullført. Av de som ikke fullfører har 8 prosent en høykompetansejobb etter 6 måneder, mens andelen er henholdsvis 30, 64 og 72 prosent for de som fullfører en kort høyere utdanning, bachelor- og mastergrad.

Når vi ser på månedslønn i jobben studentene får etter endte studier (figur 3), endrer bildet seg noe. I tolkningen av disse resultatene er det viktig å huske på at forskjellene i lønn mellom de med og uten studiejobb er betinget på at studentene har fått jobb etter avsluttet utdanning. For masterstudentene er det ingen signifikant forskjell mellom relevant studiejobb og ingen studiejobb, mens en ikke-relevant studiejobb er forbundet med signifikant lavere månedslønn. Også for studenter med fullført kort høyere utdanning og bachelorgrad er ikke-relevant studiejobb forbundet med lavere eller ingen lønnsforskjell sammenlignet med de som ikke jobbet under studiene. Den negative sammenhengen mellom studiejobb og månedslønn blir mindre på lengre sikt.

Det kan tenkes at en del studenter fortsetter i studiejobben mens de søker på en mer relevant jobb etter studiene. Blant de som ikke jobbet under studiene, kan derimot den første jobben i større grad representere den første «ordentlige» jobben. En slik mekanisme kan forklare noe av den negative sammenhengen mellom (ikke-relevant) studiejobb og lønn, og også at forskjellen mellom de med og uten studiejobb blir mindre på sikt. Samtidig kan vi heller ikke utelukke at studiejobb er positivt for jobbsannsynlighet etter studiene, men mindre positivt for lønn. For eksempel hvis jobb under siste studieår går utover karakterer, som igjen påvirker lønnsnivå etter studiene.

## Oppsummering og diskusjon

I denne artikkelen ser vi på sammenhengen mellom det å jobbe ved siden av studiene siste studieår og senere utfall i arbeidslivet. Ved hjelp av detaljerte registerdata og gruppering av yrker i karrierestier, lager vi et mål på om studentene har hatt en relevant, ikke-relevant eller ingen jobb under studiene.

Vi finner, i likhet med tidligere studier, at særlig det å ha hatt en relevant jobb under studiene er forbundet med positive arbeidsutfall. Studenter med relevant jobberfaring fra studiene, har høyere sannsynlighet for heltidsjobb, høykompetansejobb og høyere lønte jobber både 6 og 18 måneder etter studiene. De med ikke-relevant studiejobb har også stort sett høyere sannsynlighet for heltidsjobb og høykompetansejobb. Unntaket er de som fullfører mastergrad; disse ser ikke ut til å ha noen gevinst av en ikke-relevant studiejobb. I tillegg til ikke å ha høyere sannsynlighet for å være i jobb etter studiene, har masterutdannede (som får jobb) lavere lønte jobber både 6 og 18 måneder etter studiene sammenlignet med masterutdannede som ikke jobbet siste studieår. Også de som fullfører kort høyere utdanning og hadde en ikke-relevant studiejobb har lavere lønn etter studiene enn de som ikke jobbet.

Arbeidserfaring fra studiene ser ut til å ha relativt mer å si for studenter som ikke har fullført noen grad. For disse studentene kan arbeidserfaring være et viktigere signal for fremtidige arbeidsgivere enn akademiske resultater, og på denne måten være med på å motvirke det negative signalet ved ikke å ha fullført en høyere utdanning. En alternativ forklaring kan være at disse studentene har fått tilbud om jobb før de er ferdig med utdanningen sin, og velger å avbryte studiene for å jobbe. Seleksjon kan også være med å forklare hvorfor studiejobb ser ut til å være særlig viktig for jobbsannsynlighet etter studiene for disse studentene. Med andre ord kan forskjellene (til dels) være drevet av bakenforliggende kjennetegn ved de som verken jobber eller fullfører studiene, som for eksempel helseutfordringer.

For studenter med fullført mastergrad er relevant studiejobb stort sett knyttet til positive eller ikke signifikant forskjellige jobbutfall etter studiene. Ikke-rele-

vant studiejobb ser derimot ut til å henge sammen med både lavere sannsynlighet for høykompetansejobb og lavere månedslønn. En mulig hypotese er at masterstudentene i større grad trenger å konsentrere seg om studiene, og at tid brukt på jobb dermed går på bekostning av akademiske resultater. For relevant arbeidserfaring kan denne mekanismen kanskje motvirkes gjennom økt kompetanse og positive nettverks-effekter for fremtidige arbeidsgivere, noe ikke-relevant erfaring ikke vil gi. Her er det behov for mer forskning.

Målet vi bruker på studierelevans av jobber, kan åpenbart kritiseres for at det ikke er et krav til at utdanningen man tar må brukes i jobben for at jobben skal kunne defineres som relevant. Samtidig må det kunne sies å være relevant å ha en studiejobb som likner på jobben du kan forvente å få som ferdigutdannet. Denne type relevans fanger vårt mål opp. Dessuten kan det være svært vanskelig å kvalitativt vurdere om en jobb er faglig relevant eller ikke, særlig med utgangspunkt i registerdata, men også med tanke på at høyere utdanning ofte er mer enn bare en yrkesrettet utdanning.

Forskjellene vi finner i sannsynligheten for å ha heltidsjobb etter studiene mellom de som har og de som ikke har jobbet er relativt store. Dette kan tyde på at tilknytning til arbeidslivet under studiene er positivt for senere arbeidsmarkedstilknytning. Riktignok kan forskjellene også henge sammen med at det ikke er tilfeldig hvem som jobber og ikke jobber under studiene. Ved å kontrollere for både fagfelt og fullføring har vi tatt høyde for en del av seleksjonen. I tillegg har vi tilgang til både grunnskolepoeng (evner) og foreldres utdanning (ressurser). Vi kan likevel ikke utelukke at det kan være uobserverbare forskjeller som driver resultatene våre. For eksempel kan det være slik at studenter som jobber ved siden av studiene er mer motivert for arbeidslivet, og dermed ville kommet lettere i jobb etter avsluttet utdanning også uten erfaringen fra studiejobben. Vi har heller ikke informasjon om helsetilstanden til studentene, noe som åpenbart kan påvirke både hvorvidt de har mulighet til å jobbe ved siden av studiene og sannsynligheten for å komme i jobb etterpå. Vi må derfor være forsiktige med å trekke kausale konklusjoner.

Resultatene tyder på at det å jobbe under studiene kan være med på å lette overgangen fra studier til jobb. Det er likevel relevant arbeidserfaring som er knyttet til de største gevinstene. Mange studier tilbyr praksisperioder som en integrert del av studiet. Dette gjelder særlig en del profesjonsutdanninger som sykepleier, lærer, sosionom og ingeniør. Våre resultater er i tråd med studier som undersøker effekten av slik praksis («internships») på videre karrieremuligheter (se for eksempel Baert et al. (2021)), og gir støtte for bruk av arbeidsrelatert praksis i høyere utdanning. Det kan også være at arbeidserfaring fra studiene har mindre å si for studenter i fagfelt med mye praksis. Dette vil være interessant å undersøke i videre analyser.

## Referanser

- Albæk, K., Asplund, R., Barth, E., Lindahl, L., Simson, K. v. & Vanhala, P. (2015). *Youth unemployment and inactivity*. TemaNord 2015:548, Nordisk ministerråd.
- Alstadsæter, A., Bratsberg, B., Eielsen, G., Kopczuk, W., Markussen, S., Raaum, O. & Røed, K. (2020). *The first weeks of the coronavirus crisis: Who got hit, when and why? Evidence from Norway*. National Bureau of Economic Research.
- Baert, S., Neyt, B., Siedler, T., Tobback, I. & Verhaest, D. (2021). Student internships and employment opportunities after graduation: A field experiment. *Economics of Education Review*, 83, 102141.
- Barth, E., Dale-Olsen, H., Schøne, P. & Ostbakken, K. (2021). Chutes and ladders? Job opportunities for generation COVID. Working paper.
- Barth, E. & von Simson, K. (2012). Ungdomsarbeidsledighet og konjunkturer. Økonomiske analyser, SSB.
- Bartolj, T. & Polanec, S. (2021). An Empirical Analysis of the Effects of Student Work and Academic Performance on the Probability of Employment. *Economic and Business Review*, 23(1), 26-39.
- Bratsberg, B. & Raaum, O. (2023). Unge voksnes overganger mellom skole og arbeid under COVID-19 pandemien. *Søkelys på arbeidslivet*, 40(1), 1-16.



- Di Paolo, A. & Matano, A. (2022). The impact of combining work with study on the labour market performance of graduates: the joint role of work intensity and job-field match. *International Journal of Manpower*, (ahead-of-print).
- Elman, E. (2023a). *Arbeid ved siden av studiene. Omfang av lønnet arbeid blant heltidsstudenter som mottar utdanningsstøtte*. Notat 3/2023, Lånkassen.
- Elman, E. (2023b). *Å jobbe under høgare utdanning. Påverkar det studentane sitt utdannings- og arbeidsmarknadsutfall? Ein litteraturgjennomgang*. Lånkassen.
- Fedorshyn, N. & Segiet, K. (2020, 27.01.2020). *Dårligere start på arbeidslivet for lavt utdannede*. SSB. <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/darligere-start-pa-arbeidslivet-for-lavt-utdannede>
- Geel, R. & Backes-Gellner, U. (2012). Earning while learning: When and how student employment is beneficial. *Labour*, 26(3), 313-340.
- Grendal, O. N. (2022, 21.09.2022). *Slik henger utdanning sammen med foreldrenes utdanningsnivå*.
- Gunderson, M. O., Philip. (2020). Returns to education in developed countries. I S. G. Bradley, Colin (Red.), *The Economics of Education (Second Edition)* (s. 39-51). Academic Press. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/B978-0-12-815391-8.00003-3>
- Häkkinen, I. (2006). Working while enrolled in a university: does it pay? *Labour economics*, 13(2), 167-189.
- Joensen, J. S. & Mattana, E. (2022). Studying and Working: Your Student Job Affects Your Future Labor Market Outcome. *Samfunnsøkonomen*, 2022(3), 19-37. <https://doi.org/10.7146/samfunsokonomen.v2022i3.133978>
- Keute, A.-L. (2024, 18.06.2024). *Mye jobb fører til mindre studietid - men ikke all jobb går på bekostning av studiene*. <https://www.ssb.no/utdanning/hoyere-utdanning/artikler/mye-jobb-forer-til-mindre-studietid-men-ikke-all-jobb-gar-pa-bekostning-av-studiene>
- Kirkeboen, L. J., Leuven, E. & Mogstad, M. (2016). Field of Study, Earnings, and Self-Selection\*. *The Quarterly Journal of Economics*, 131(3), 1057-1111. <https://doi.org/10.1093/qje/qjw019>
- Lervåg, M.-L., Engvik, M. & Dalen, H. B. (2022). *Studenters levekår 2021. En levekårsundersøkelse blant studenter i høyere utdanning*. (Rapporter 34/2022, Issue. Statistisk Sentralbyrå.
- Pettersen, M. (2022, 31.08.2022). *Rekordmange unge kombinerer jobb og skole*. SSB. <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/sysselsetting/statistikk/tilknytning-til-arbeid-utdanning-og-velferdsordninger/artikler/rekordmange-unge-kombinerer-jobb-og-skole>
- Statistisk sentralbyrå. (2023, 24.05.2023). *17-åring med sommerjobb fikk betydelig høyere inntekt som voksne*. Statistisk sentralbyrå. <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/inntekt-og-formue/statistikk/inntekts-og-formuesstatistikk-for-husholdninger/artikler/17-aringer-med-sommerjobb-fikk-betydelig-hoyere-inntekt-som-voksne>



## Vedlegg

**Tabell A1. Ti vanligste yrker blant voksne 35-53 år med gradsutdanning, etter fagfelt og nivå. Målt i 2018**

	Andel	Nivå
<b>Humanistiske og estetiske fag</b>		
Lektorer mv (videregående skole)	12,88	Master
Administrasjonsrådgivere	12,44	Master
Grunnskole- og førskolelærere	11,21	Master
Grunnskole- og førskolelærere	10,40	Bachelor
Administrasjonsrådgivere	9,27	Bachelor
Universitets- og høyskolelektorer/-lærere	6,53	Master
Samfunnsvitenskapelige, humanistiske og religiøse yrker	5,58	Master
Lektorer mv (videregående skole)	4,91	Bachelor
Bibliotekarer, arkivarer mv.	4,84	Bachelor
Andre lærere	3,99	Master
<b>Lærerutdanninger og utdanninger i pedagogikk</b>		
Grunnskole- og førskolelærere	57,66	Bachelor
Grunnskole- og førskolelærere	26,99	Master
Lektorer mv (videregående skole)	10,00	Bachelor
Lektorer mv (videregående skole)	9,94	Master
Administrasjonsrådgivere	8,23	Master
Samfunnsvitenskapelige, humanistiske og religiøse yrker	7,98	Master
Andre lærere	7,81	Master
Universitets- og høyskolelektorer/-lærere	7,20	Master
Ledere av utdanning, helse- og sosialtjenester	6,22	Bachelor
Ledere av utdanning, helse- og sosialtjenester	5,41	Master
<b>Samfunnsfag og juridiske fag</b>		
Administrasjonsrådgivere	26,98	Master
Administrasjonsrådgivere	16,97	Bachelor
Juridiske yrker	15,95	Master
Samfunnsvitenskapelige, humanistiske og religiøse yrker	11,43	Master
Ledere av administrative enheter	6,26	Master
Forfattere, journalister mv	5,85	Bachelor
Grunnskole- og førskolelærere	4,21	Bachelor
Kontomedarbeidere	4,04	Bachelor
Yrker innen offentlig forvaltning	3,71	Bachelor
Pleiemedarbeidere	3,66	Bachelor

	Andel	Nivå
<b>Økonomiske og administrative fag</b>		
Administrasjonsrådgivere	12,12	Master
Finansrådgivere	11,50	Master
Finansrådgivere	10,65	Bachelor
Yrker innen finanstjenester	10,58	Bachelor
Administrasjonsrådgivere	9,00	Bachelor
Ledere av administrative enheter	8,85	Master
Ledere av administrative enheter	8,11	Bachelor
Ledere av utdanning, helse- og sosialtjenester	6,66	Master
Yrker innen finanstjenester	6,22	Master
Agenter og meglere	5,81	Bachelor
<b>Naturvitenskapelige fag, håndverksfag og tekniske fag</b>		
Ingeniører	26,10	Bachelor
Sivilingeniører (unntatt elektroteknologi)	17,53	Master
Ingeniører	15,10	Master
Sivilingeniører elektroteknologi	13,05	Bachelor
Programvare- og applikasjonsutviklere/analytikere	10,79	Master
Sivilingeniører (unntatt elektroteknologi)	9,38	Bachelor
Arkitekter, designere mv	6,46	Master
Ledere av produksjon, utvinning, bygg og anlegg, transport	5,60	Master
Administrasjonsrådgivere	5,41	Master
Administrasjonsrådgivere	4,18	Bachelor
<b>Helse-, sosial- og idrettsfag</b>		
Sykepleiere og spesialsykepleiere	53,35	Bachelor
Leger	40,59	Master
Andre medisinske yrker	11,17	Master
Sykepleiere og spesialsykepleiere	10,12	Master
Yrker innen sosialarbeid og kultur	6,12	Bachelor
Universitets- og høyskolelektorer/-lærere	5,61	Master
Samfunnsvitenskapelige, humanistiske og religiøse yrker	4,67	Bachelor
Administrasjonsrådgivere	4,59	Master
Radiografer, proteseteknikere, reseptarer mv.	4,29	Bachelor
Administrasjonsrådgivere	4,15	Bachelor

Kilde: microdata.no

# «JEG ER IKKE HER FOR Å STANSE PENGER» NAV-VEILEDERES BRUK AV SANKSJONS- REGELVERKET FOR DAGPENGER

Av Ragnhild Ekelund og Johannes Sørbø<sup>1</sup>

## Sammendrag

*Det stilles en rekke krav til personer som mottar dagpenger fra Nav. Brudd på disse kravene, kan sanksjoneres med midlertidig bortfall, som betyr at utbetalingene stopper i en periode, eller stans av utbetalingene. I denne artikkelen undersøker vi, ved hjelp av intervjuer med veiledere på Nav-kontor, hvordan sanksjonsregelverket brukes i oppfølging av dagpengemottakere.*

*Vi finner at veilederne stort sett kun vurderer kravet om å være reell arbeidssøker, og det er vanlig å omtale sanksjoner generelt som «stans». De bruker i liten grad reglene for midlertidig bortfall, og kjenner i liten grad til detaljene i regelverket. Sanksjonsreglene ble strammet inn både i 2016 og 2021, begrunnet med at det skulle forsterke arbeidslinjen. Når veilederne i liten grad forholder seg til lengden på sanksjonene, er det kanskje liten grunn til å tro at slike endringer vil ha en effekt.*

*Samtidig er veilederne opptatt av at det er viktig å kunne sanksjonere dagpengemottakere som ikke følger aktivitetskravene. De bruker imidlertid først og fremst sanksjonsregelverket til å «true» med en sanksjon, fremfor at det faktisk gis en sanksjon. «Truslene» kommer ofte i form av uformelle meldinger eller telefonsamtaler om at det kan bli nødvendig å sende ut et formelt varsel, dersom brukeren ikke gjør bestemte aktiviteter. Om dette ikke fører frem, sender de et formelt varsel. Veilederne forteller at dette ofte kan være et effektivt virkemiddel, selv om det sjelden blir til en faktisk sanksjon.*

*Veilederne oppgir flere grunner til at de lar være å sanksjonere, selv om dagpengemottakeren ifølge regelverket skulle vært ilagt en sanksjon. Sanksjonering skaper merarbeid både for Nav-kontoret og andre deler av organisasjonen, og veilederne vil derfor helst unngå det. I tillegg fremhever veilederne at trekk ved arbeidssøkerne kan virke formildende. De nevner blant annet lav digital kompetanse, lav språkkompetanse, helseutfordringer, eller hensynet til personens familie og særlig barn.*

<https://doi.org/10.60847/NAV.5222>

<sup>1</sup> Deltakelse i dette prosjektet er basert på informert samtykke. I tråd med samtykkeerklæringen og informasjon som ble gitt til informantene i forkant av intervjuene, er det kun Ragnhild Ekelund som har jobbet med datainnsamling og bearbeiding av data som brukes i denne artikkelen. Johannes Sørbø har ikke tilgang på dataene.

## Innledning og problemstilling

Arbeidsledige som mottar dagpenger fra Nav, pålegges en rekke plikter. Man må blant annet være tilgjengelig for Nav, gjennomføre avtalte aktiviteter, og søke jobber (se faktaboks for alle krav). For å underbygge disse kravene kan det også få økonomiske konsekvenser om de brytes. Brudd på pliktene kan sanksjoneres med permanent eller midlertidig stans av dagpengene (se faktaboks for definisjoner og informasjon om dagpengeregulverket). Norge har strengere sanksjoner rettet mot arbeidsledige enn sammenlignbare land (OECD 2022). I denne artikkelen vil vi ved hjelp av intervjuer med Nav-veiledere undersøke hvordan sanksjonsregelverket brukes, og hvilke konsekvenser de mener at dagens regelverk får.

Sanksjoner i dagpengeregulverket kan deles inn i tre typer. Den første sanksjonen kalles «forlenget ventetid», og inntreffer før dagpengeutbetalingen har startet. Denne sanksjonen ilegges personer som har sagt opp jobben uten rimelig grunn, eller selv er skyld i å ha mistet jobben. De må da vente 18 uker før utbetalingene av dagpenger starter (Folketrygdloven § 4-10). Denne sanksjonen iverksettes og håndheves av Nav Arbeid og ytelser (NAY), og er ikke tema for denne analysen.

De to andre typene sanksjoner ilegges i oppfølgingsløpet, og er basert på vurderinger som gjøres av veiledere på Nav-kontorene. Det er disse to sanksjonstypene vi studerer. Den første kalles «tidsbegrenset bortfall», og innebærer at Nav stopper dagpengene for en periode dersom aktivitetsplikten brytes. Brudd på aktivitetsplikten kan for eksempel være å takke nei til jobbtilbud, ikke møte til avtale med Nav, takke nei til møte med Nav eller ikke møte i tiltak (Folketrygdloven § 4-20).

Varigheten på tidsbegrenset bortfall økte i 2016 og i 2021. I 2016 ble perioden økt fra 8 til 12 uker ved første gangs sanksjon, og i 2021 ble den satt ytterligere opp til 18 uker.<sup>2</sup> Målet var å styrke arbeidsinsen-

tivene i dagpengeordningen, ved at det blant annet skulle bli vanskeligere å takke nei til jobbtilbud (Prop. 11 L (2015–2016); Prop. 27 L (2020–2021)). Reguleringene i 2016 førte imidlertid ikke til en nedgang i bruken av sanksjoner (von Simson & Sørbo 2023). Forskning tyder også på at det ikke er sanksjonenes varighet som har størst effekt, men det at man har mulighet til å sanksjonere (Røed & Westlie 2012).

Den siste typen sanksjon, er stans av dagpengene på grunn av brudd på kravet om å være reell arbeidssøker (se faktaboks). Det innebærer at dagpengene kan stanses helt, dersom man for eksempel ikke søker jobber (Folketrygdloven § 4-21). Utbetalingene kan gjenopptas dersom den arbeidsledige viser at hen gjør pliktene sine og søker om å få gjenopptatt dagpengene.

Sanksjonering av dagpengemottakere skjer i samhandling mellom Nav-kontoret og NAY. Før det kan fattes et vedtak om sanksjon, skal brukeren varsles og få mulighet til å uttale seg (se faktaboks). Dette krever altså noe arbeid fra veileder. Veilederen kan imidlertid også nevne mulighet for en sanksjon mer uformelt, f.eks. muntlig eller i en skriftlig melding, for slik å oppnå en effekt uten å måtte sende et formelt varsel. Slike «trusler» om sanksjon har vist seg å ha en positiv effekt på overgang til arbeid, og større enn selve illeggelsen av sanksjon (Lombardi 2019). Det vil derfor være interessant å finne ut mer om gangen i sanksjoneringen, og eventuelt bruken av «trusler» fremfor formelle varsler.

Tidligere forskning viser at dagpengemottakere i liten grad sanksjoneres for brudd på aktivitetskravet underveis i oppfølgingen. I årene 2016-2019 ble tre prosent av dagpengemottakerne sanksjonert for å takke nei til jobbtilbud, nekte å møte i tiltak eller nekte å møte til konferanse med Nav (von Simson & Sørbo 2023). At det i liten grad sanksjoneres, betyr likevel ikke at aktivitetsplikten overholdes.

Veiledere kan, av ulike hensyn, la være å sanksjonere, selv om dette rent juridisk skulle vært gjort. Tidligere forskning viser at veiledere ofte undersøker om brukeren har forutsetning for å oppfylle aktivitetsplikten, fremfor å sanksjonere når aktivitetskrav brytes (Terum

.....

<sup>2</sup> I tillegg ble sanksjonen økt fra 12 til 26 uker ved gjentatte brudd innenfor en 12-månedersperiode i 2016. Et unntak er imidlertid brudd for å takke nei til møte med Nav, hvor sanksjonen har holdt seg på 4 uker uten dagpenger i hele perioden.

m.fl. 2017). Fekjær m.fl. (2024) finner at veiledere i mindre grad vil sanksjonere en dagpengemottaker med et typisk somalisk navn, enn en med et typisk norsk navn. Dersom mottakeren har en historie med «uønsket» atferd, har imidlertid personen med somalisk navn størst sannsynlighet for å bli sanksjonert.

Det er interessant å undersøke nærmere hvilke begrunnelser veiledere har for å ikke sanksjonere i tilfeller der det skulle vært gjort. En antakelse er at sanksjonene er så strenge at veilederne synes det er vanskelig å håndheve regelverket. Det kan for eksempel handle om at strenge sanksjoner får store økonomiske konsekvenser for brukerne, og at illeggelse av strenge sanksjoner kan ødelegge tillitsforholdet mellom Nav og bruker. Hagelund m.fl. (2016) peker på flere grunner

til at veiledere kan la være å sanksjonere. Blant annet at det kan være ubehagelig, at bruker kan ha hatt forståelige grunner til å ikke følge opp sine plikter, at det er tidkrevende, oppleves som lite virkningsfullt eller at veileder rett og slett er uenig i regelverket.

I denne analysen vil vi se nærmere på følgende problemstillinger:

- Hvordan foregår sanksjoneringen, og hvordan bruker veilederne varsling som virkemiddel i oppfølgingen av dagpengemottakere?
- Hvilke grunner oppgir veiledere til eventuelt å la være å sanksjonere, når det etter regelverket egentlig skulle vært sanksjonert?

## Plikter og sanksjonsmuligheter i dagpengeregelverket

### Plikter

Dagpengemottakere plikter å sende meldekort, være reell arbeidssøker og være tilgjengelig for Nav (*nav.no*, lest 03.09.24). **Meldekortet** sendes til Nav hver 14. dag. I meldekortet rapporteres blant annet jobb eller annen aktivitet, og fravær. Nav bruker disse opplysningene til å beregne hvor mye dagpenger som skal utbetales (*nav.no*, lest 03.09.24).

Å være **reell arbeidssøker**, innebærer at man må:

- søke på jobber, stille til intervju og holde CV-en sin oppdatert
- delta på *arbeidsmarkedstiltak*, som kurs eller opplæring
- si ja til alle slags jobber, hvor som helst i Norge
- kunne starte i ny jobb på kort varsel
- være frisk nok til å jobbe i minst 50 prosent stilling.

### Sanksjonsmuligheter i oppfølgingen

#### § 4-20. Tidsbegrenset bortfall av dagpenger

Retten til dagpenger faller bort i et begrenset tidsrom dersom medlemmet uten rimelig grunn nekter

- å motta tilbud om arbeid som er lønnet etter tariff eller sedvane,
- å motta tilbud om arbeid hvor som helst i Norge,
- å motta tilbud om arbeid uavhengig av om det er på heltid eller deltid,
- å delta på arbeidsmarkedstiltak,
- å møte til konferanse med Arbeids- og velferdsetaten etter innkalling, eller unnlater å møte etter innkalling til slik konferanse.

Retten til dagpenger faller også bort i et begrenset tidsrom dersom medlemmet selv uten rimelig grunn unnlater å skaffe seg inntekt som arbeidstaker i stønadperioden. Det

samme gjelder dersom medlemmet har begynt i arbeid, og det deretter inntreffer forhold som nevnt i § 4-10 første ledd.

Retten til dagpenger faller bort i

- atten uker første gang et forhold som nevnt i første ledd bokstav a til d eller andre ledd inntreffer,
- seks måneder dersom forhold som nevnt i første ledd bokstav a til d eller andre ledd, eller i § 4-10 første ledd, har inntruffet to eller flere ganger innenfor de siste tolv måneder.

Retten til dagpenger faller bort i

- fire uker første gang et forhold som nevnt i første ledd bokstav e inntreffer,
- åtte uker dersom forhold som nevnt i første ledd bokstav e har inntruffet to ganger innenfor de siste tolv måneder,
- tolv uker dersom forhold som nevnt i første ledd bokstav e har inntruffet tre ganger innenfor de siste tolv måneder.

For at det skal kunne fastsettes tidsbegrenset bortfall av dagpenger etter tredje ledd bokstav b eller etter fjerde ledd bokstav b eller c, må det som følge av de tidligere forholdene ha vært gjort vedtak om tidsbegrenset bortfall av dagpenger etter denne paragraf eller vedtak om forlenget ventetid etter § 4-10.

#### § 4-21. Bortfall av retten til dagpenger

Retten til dagpenger faller bort fra det tidspunkt medlemmet ikke lenger fyller vilkårene om å være reell arbeidssøker (se § 4-5), og inntreffer på nytt først fra det tidspunkt da disse vilkårene igjen er oppfylt.

## Sanksjonsregimet på dagpengeområdet<sup>3</sup>

### Forhåndsorientering

Når dagpengemottakere og Nav inngår en avtale om en aktivitet, skal det sendes en **forhåndsorientering** til brukeren. I denne orienteringen informeres det om brukers plikter som mottaker av en arbeidsrettet ytelse, og mulige konsekvenser for ytelsen dersom pliktene ikke gjennomføres. Bruker får varsel om denne orienteringen, og skal bekrefte at informasjonen er lest.

Dersom veileder oppdager et pliktbrudd, skal det sendes ut et **forhåndsvarsel**. Dette må sendes før bruker ilegges sanksjon, og bruker har rett til å uttale seg i saken. I varselet skal det begrunnes hvorfor Nav vurderer å stanse ytelsen (Hentet fra Navet, Navs intranett, lest 08.09.24).

I dagpengesaker er det veileder på Nav-kontoret som sender det formelle varselet. Dersom brukeren uttaler seg og veileder vurderer at det ikke er grunnlag for sanksjon, fortsetter dagpengeløpet. Dersom veilederen vurderer at det er grunnlag for å stanse utbetalingen, blir det opprettet en sak som sendes til Nav Arbeid- og ytelser. De vurderer saken videre, og fatter eventuelt det formelle vedtaket om stans.

### Varsel og vedtak om sanksjon

Dagpengevedtak fattes av saksbehandlere Nav Arbeid og ytelser (NAY), ikke av veiledere som jobber på Nav-kontor. Sanksjonsvedtak om brudd på aktivitetsplikten i oppføl-

gingsløpet fattes av NAY, dersom de mottar melding fra veileder ved Nav-kontor om at det har skjedd et brudd på aktivitetsplikten.

I det digitale samhandlingsverktøyet Modia, som blant annet brukes til kommunikasjon mellom Nav og brukere, ligger det en standardmal til bruk i varsling. Malen heter «Stans og midlertidig bortfall», og er slik:

«Nav vurderer å stanse dagpengene dine, eller stanse utbetalingene dine i en periode, fordi du ikke har fulgt opp pliktene dine som arbeidssøker.

[Fyll inn en kort begrunnelse for varselet]

Vi sender deg dette varselet for å gi deg mulighet til å gi oss en forklaring før vi avgjør saken din. Svar på denne meldingen, eller ring oss for å gi forklaringen din. Fristen for å svare er [fristdato].

Se folketrygdloven §§ 4-5, 4-20- 4-21 og forskrift om dagpenger under arbeidsløshet § 4-1.

Har du spørsmål kan du svare på denne dialogmeldingen, eller ringe oss på tlf. 55 55 33 33.»

(Hentet fra Navs intranett Navet, lest 26.08.24).

<sup>3</sup> Denne beskrivelsen er i stor grad hentet fra Navs intranett, Navet. Kun tilgjengelig for ansatte i Nav.

## Data og metode

### Utvalg

Datamaterialet består av dybdeintervjuer med 10 informanter. Seks kvinner og fire menn, fra fire ulike Nav-kontor. Alle informantene jobber med arbeidsrettet oppfølging av dagpengemottakere. Noen av informantene jobber utelukkende med dagpengemottakere. Andre har dette som en del av sine arbeidsoppgaver, i tillegg til å følge opp andre brukergrupper. Det er stor variasjon i hvordan kontorene er organisert. Hvor mange personer den enkelte veileder har i sin faste portefølje, varierer fra 30 til 250 personer. De som har de minste porteføljene, har gjerne andre faste oppgaver i tillegg, eller jobber med tyngre brukere eller personer under 30 år. For eksempel jobber noen i publikumsmottaket, eller med kortvarig kartlegging av nye brukere som kommer til Nav. Generelt er det slik at dagpengemottakere som følges opp av Nav-kontoret enten er under 30 år, over 59 år, har

vært ledige i mer enn seks måneder og/eller er vurdert til å ha vanskeligheter med å skaffe seg arbeid på egenhånd. Det henger sammen med opprettelsen av Nasjonal oppfølgingsenhet (NOE), som skal ta seg av oppfølgingen av de andre dagpengemottakerne (se faktaboks).

I valget av kontor for undersøkelsen, ønsket vi å få frem ulike synspunkt på sanksjonering. For å finne frem til kontor som kan antas å ha ulik praksis, er det brukt to ulike strategier. Kontorene er valgt ut delvis etter råd fra ansatte i Arbeids- og velferdsdirektoratet, og delvis ved å bruke andelen dagpengemottakere på kontoret som har blitt sanksjonert med «tidsbegrenset bortfall». Dette er brukt som et mål på hvor strengt et kontor håndhever regelverket. For å øke sannsynligheten for at veileder har erfaring med bruk av sanksjoner, har vi valgt kontorer med relativt mange dagpengemottakere.



### **Oppfølging av dagpengemottakere på Nav-kontor og i Nasjonal oppfølgingsenhet (NOE)**

Når en person melder seg til Nav, gjøres det en vurdering av personens bistandsbehov etter Nav-loven § 14a. Ut fra vurderingen om hvor mye oppfølging bruker trenger, plasseres den enkelte i en innsatskategori. Arbeidssøkere som vurderes å kunne klare seg selv, plasseres i innsatskategorien «standard innsatsbehov». Siden 1. januar 2023, har arbeidssøkere i alderen 30-59 år med standard innsatsbehov, blitt fulgt opp av Nasjonal oppfølgingsenhet (NOE). Denne enheten følger opp brukere fra hele landet digitalt. Hensikten med opprettelsen av denne enheten, er blant annet å frigjøre kapasitet på Nav-kontorene til å følge opp de som trenger mer bistand. Brukere som vurderes å trenge mer bistand for å skaffe eller beholde arbeid, følges opp av Nav-kontoret. Dette kan enten være fordi de er under 30 år, har vært ledige lenge, eller fordi de har andre kjennetegn som gjør at de antas å trenge tettere oppfølging.

Det er klare ulemper med denne måten å velge ut kontor på. Andelen som får vedtak om sanksjon, henger ikke nødvendigvis sammen med om et kontor har streng eller mindre streng praksis. For eksempel kan arbeidsmengde eller variasjoner i befolkningen påvirke hvor mange sanksjoner som blir ilagt. Unge og innvandrere sanksjoneres for eksempel i større grad enn andre grupper (von Simson & Sørbø 2023), og man kan derfor ikke sette likhetstegn mellom at en høyere andel av dagpengemottakerne sanksjoneres, og at kontoret praktiserer regelverket strengt.

Statistikken over fattede vedtak sier heller ikke noe om i hvilken grad sanksjonene brukes for å oppnå en «trusseffekt». Regelverket kan brukes til å fortelle om muligheten for sanksjoner, uten at man sender et formelt varsel. Hvorvidt kontorene bruker sanksjonene på denne måten, har vi ikke informasjon om fra registerdata. Variasjonen mellom de kontorene som sanksjonerer «mye» og «lite» er også liten. Selv om vi kun har valgt relativt store kontorer, har alle de fire kontorene vi snakket med sanksjonert færre enn 20 dagpengemottakere i løpet av ett år. I praksis er utvalget derfor gjort etter en kombinasjon av råd fra ansatte i direktoratet, og ved å velge kontor med relativt mange dagpengemottakere.

### **Rekruttering av informanter og informantbehandling**

Informantene ble rekruttert via e-post. Før selve rekrutteringen, ble det informert om prosjektet i en felles e-post som ukentlig går ut til Arbeids- og tjenestetlinjen i Nav fra Arbeids og velferdsdirektoratet. I e-posten ble det informert om at noen kontor kom til å bli forespurt om deltakelse i prosjektet, i et gitt tidsrom. Deretter ble forespørsel om deltakelse i intervju, informasjonsskriv om prosjektet og samtykkeerklæring sendt til ledere på de utvalgte Nav-kontorene. Lederne ble bedt om å sende e-posten videre, og aktuelle kandidater ble bedt om å melde seg til prosjektansvarlig på e-post. Dette for å sikre fritt og informert samtykke.

Som et ledd i å sikre informantene anonymitet, blir det ikke gitt informasjon om hvilke kontor som deltar i undersøkelsen i forbindelse med sitater. Det blir oppgitt hvilken region kontoret tilhører. Det blir heller ikke gitt detaljer om kontorenes organisering eller annet som kan tenkes å være identifiserende. Informantene gis fiktive navn når de siteres i artikkelen.

### **Gjennomføring, analyse og bearbeiding av intervjuer**

Intervjuene ble gjort via videosamtale på Teams i juni og juli 2024. De fleste intervjuene varte mellom 30 og 40 minutter. Ett av intervjuene varte i nærmere en time. Det ble laget en intervjuguide på forhånd (vedlegg 1) med noen temaer og spørsmål som ble gått gjennom i hvert intervju.

Etter å ha gjennomført de to første intervjuene, kom det frem at det varierte hva informantene la i begrepet «sanksjon». Noen omtaler for eksempel et forhåndsvarsel som en sanksjon, mens andre kun omtaler fattede vedtak som sanksjoner. Intervjuguiden ble derfor revidert. I de fleste intervjuene er informanten bedt om å beskrive hva hen gjør i en situasjon hvor en dagpengemottaker ikke gjør det vedkommende skal. Dette ble gjort i et forsøk på å unngå å legge føringer for hva som skal oppfattes som grunn til å sanksjonere og ikke, og hva som skal regnes som å sanksjonere og ikke. Intervjuene ble transkribert, og fortløpende tematisk kategorisert underveis.



## Funn

### Vurderinger av hvilken sanksjon som er rett

Det er forskjell på å sanksjonere etter reglene for tidsbegrenset bortfall og stans. Ved stans stopper utbetalingene, og man er ikke lenger dagpengemottaker. Det er da mulig å søke gjenopptak av dagpengene, og i mange tilfeller å få innvilget dette etter kort tid. Ved tidsbegrenset bortfall får man et opphold på et gitt antall uker, avhengig av hvilket pliktbrudd man har gjort. Det kommer frem i intervjuene at flere av veilederne ikke vurderer om det er tidsbegrenset bortfall eller stans som skal brukes, og det er vanlig å omtale sanksjoner generelt som «stans». En del av veilederne forteller også at de ikke vurderer dette før de sender saken videre til NAY. Filip sa for eksempel:

*«(...) De gangene jeg har hatt dialog med NAY om det, så har jeg ofte ikke tatt stilling til det, for jeg tror varselet sier litt sånn begge deler. Men jeg har fått spørsmål tilbake om hva jeg tenkte, en stans eller bortfall, [og svart] at jeg ikke egentlig har tenkt så nøye på det selv.»*

*Filip, Vestlandet*

Det er ikke så overraskende at veiledere overlater vurderingen av type sanksjon til NAY, i og med at det er NAY som fatter vedtakene. I tillegg er det, som Filip påpeker, slik at begge typer sanksjon omtales i varselet som sendes til bruker (se faktaboks om sanksjonsregimet). Veilederne trenger derfor heller ikke å vurdere hvilken sanksjon som er aktuell når det varsles. Deres oppgave er å formidle til NAY hva som har skjedd i saken, og NAY skal vurdere hvilken reaksjon som er riktig. Det er også flere av veilederne som forteller at de stort sett bruker stans, selv om de vet at det finnes andre alternativer:

*«Når vi sender en oppgave til NAY så skriver vi hva som er saken, (...) henviser til at arbeidssøker ikke er reell arbeidssøker. Og da er det gjerne stans. Altså, de tidsbegrensa har ikke jeg erfart at blir noe særlig brukt, jeg har erfart at det er stans [som blir brukt].»*

*Øyvind, Nord-Norge*

Noe mer overraskende er det kanskje at en del veiledere er usikre på varigheten på sanksjonene for ulike

brudd på aktivitetskravene. På spørsmål om tidsbegrenset bortfall på 18 uker oppfattes som for strengt, svarer Hanne for eksempel:

Hanne: *«8 uker er det vel?»*

Intervjuer: *«Skal vi se, det står faktisk her, (leser opp fra lovteksten) '18 uker første gang et forhold som nevnt i første ledd a-d', og d det er å delta i arbeidsmarkedstiltak.»*

Hanne: *«18 uker, ja (...).»*

Veilederne noe manglende kjennskap til sanksjonsregelverket kan tolkes på flere ulike måter. For det første fattes det få sanksjonsvedtak generelt, og dette er dermed et regelverk de ikke forholder seg til så ofte. Det er heller ikke, som nevnt, veilederne på Nav-kontor som beslutter hvilken sanksjon som eventuelt skal brukes. Enkelte av pliktbruddene som kan føre til tidsbegrenset bortfall kan dessuten være vanskelig å bevise, som for eksempel det at noen har takket nei til et jobbtillbud. Funnene tyder imidlertid på at kunnskap om detaljnivået i sanksjonsregelverket ikke alltid er til stede.

### Bruk av varsler og sanksjoner

Det fattes få sanksjonsvedtak på dagpengeområdet. I perioden 2016-2019 ble kun tre prosent av dagpengemottakerne sanksjonert for å takke nei til jobbtillbud, nekte å møte i tiltak eller nekte å møte til konferanse med Nav (von Simson & Sørbo 2023). Selv om det sjeldent fattes vedtak, kan det tenkes at sanksjonsregelverket brukes på andre måter. For eksempel til å gi beskjed om at det kan komme en sanksjon, for å oppnå en atferdsendring. I de følgende avsnittene vil vi se på hvordan veilederne bruker varsler i oppfølgingen.

### Dialog før varsel

Informantene ble bedt om å beskrive hva de gjør hvis de følger opp en bruker som ikke gjør det han eller hun skal. Flere av veilederne forteller at de forsøker andre virkemidler før de sender et varsel om sanksjon. Når de ser at det foreligger brudd på aktivitetsplikten, virker det å være vanlig å kontakte brukeren før det sendes et formelt varsel. Ofte er en slik uformell advarsel tilstrekkelig for å få bevegelse i saken. Eirin beskriver sin praksis slik:

«Jeg forsøker først å kontakte dem, altså skrive melding til dem. Og svarer de ikke, så prøver jeg å ringe dem. Og tar de ikke telefonen, så er jo siste steg at jeg prøver å kalle dem inn til møte. Telefonmøte, eller helst fysisk oppmøte, pleier jeg å prøve for dem som jeg føler er litt utilgjengelige. Og møter de ikke da, så sender jeg dem varsel i aktivitetsplanen med den malen som ligger der, også skriver jeg begrunnelse med alle datoene jeg har forsøkt å kontakte dem.»

Eirin, Vestlandet

Eirin pleier altså å forsøke å kontakte brukerne flere ganger, og på flere ulike måter, før hun eventuelt sender et formelt varsel. Benedikte bekrefter denne praksisen når hun svarer på spørsmål om hva hun gjør hvis en bruker ikke møter til en avtale:

«Det er jo sånn «burde, skulle, kunne». Man får jo både en og to og fire sjanser, da. Men min erfaring er at de fleste møter. Kanskje ikke til første møte, men seinere.»

Benedikte, Østlandet

Grete beskriver den samme prosessen som Eirin, og er i likhet med Benedikte tydelig på at hun vet at hun egentlig skulle vært strengere:

«Vi skal egentlig respondere ganske fort ifølge regelverket, hvis ikke folk gjør sine plikter. (...) Det er i utgangspunktet veldig strengt. Men jeg prøver å tenke litt menneskelig, så jeg sikrer at vedkommende er godt informert. (...) Så kan man si at hvis man skulle vært veldig byråkratisk og firkanta, så hadde man gått inn med varsel på andre runde. For først så informerer man, og hvis det ikke skjer noe, så burde man kanskje sendt et forhåndsvarsel. Men jeg synes det er greit å ha en god kommunikasjon.»

Grete, Midt-Norge

At Grete er opptatt av å ha en god kommunikasjon med brukeren, kan handle om at hun er redd for at den videre relasjonen og kommunikasjonen med brukeren kan bli vanskelig dersom man er for streng. Det er imidlertid ikke alle som er like tålmodige overfor brukere når det gjelder pliktbrudd. Janne mener at det

ikke finnes så mange gode grunner til å la tiden gå og forsøke mye dialog, før man sender varsel:

«Jeg synes jo at vi er for trege av og til, at det er mange kollegaer som er alt for snille, man gir for mange muligheter. (...) Man fortsetter kanskje å ha en dialog i aktivitetsplanen om ting brukeren skal gjøre, også går det plutselig en til to måneder. Vi er forskjellige vi som jobber på Nav-kontorene også, men det som har vært erfaringa mi, er at jeg har kollegaer på andre avdelinger her som ikke vet hvordan de sender varsel, og at folk durer og går på ytelser uten at det skjer noen ting. Og det tenker jeg er synd, for det ødelegger egentlig for oss alle. Også er det noen av oss som blir «strengere». Og de bruker jo opp rettighetene sine, og vi skal jo forvalte regelverket.»

Janne, Midt-Norge

Selv om Janne nok har en strengere praksis enn de andre informantene, er det interessant at også hun begrunner sin praksis med hensyn til brukerens beste. Dersom brukere blir gående passivt kan de havne i en dårligere situasjon når de har brukt opp dagpenge retten sin, og da er det bedre å være litt streng for å prøve å unngå dette. Hun er i tillegg opptatt av den rollen hun har som «portvokter» for velferdsstatens ressursbruk, og ansvaret for at regelverket forvaltes riktig.

### Varsler får ting til å skje

Selv om veilederne ofte forsøker å få til dialog først, har alle erfaringer med å sende varsler, enten formelle eller uformelle. Det kommer frem av intervjuene at varselet i mange tilfeller oppfattes som den egentlige sanksjonen, og at sanksjonsregelverket er et godt verktøy. Sanksjonsregelverket brukes imidlertid ikke nødvendigvis for å sanksjonere, men for å få brukerne til å gjøre det man ønsker.

«Jeg synes egentlig at sanksjoner, eller, forhåndsvarsel egentlig, det er egentlig et veldig godt verktøy for veiledere. Da får vi kontakt med en gang nesten, i de fleste sakene.»

Charlotte, Østlandet

Aleksander deler erfaringen om at varselet i seg selv, uten sanksjon, gjør at ting skjer når noen bryter aktivitetplikten:

*«Jeg har sendt varsler, og det jeg ofte merker er at da begynner det å skje ting. De tar kontakt, de følger opp, og sånne ting. Jeg snakker for meg selv, men jeg kan sikkert snakke for flere også, at vi opplever terskelen for å sanksjonere som veldig høy.»*

*Aleksander, Østlandet*

Flere av veilederne unngår å sanksjonere, fordi de har erfart at det kan ha flere negative enn positive konsekvenser. En informant sier for eksempel:

*«Egentlig er det aldri ønskelig fra vår side, eller for meg, å stanse pengene til noen. Men det er noe med å få dem til å gjøre det vi har blitt enige om og å få kontakt med dem. (...) Jeg er ikke her for å stanse penger, det er det som er utgangspunktet mitt. Og det er ikke sånn at «Du har ikke gjort det du skal, pengene skal stoppes». Det er alltid ulike årsaker til at personen ikke har fulgt opp det vi har blitt enige om, og derfor vil jeg heller ha dialog, og finne ut av hva vi kan gjøre sammen.»*

*David, Vestlandet*

Det er ganske entydig i intervjuene at veilederne har høy terskel for å sanksjonere, og også for å ta i bruk formelle varsler. Ofte vil en uformell advarsel få ting til å skje. Samtidig kommer det frem at i de tilfellene meldinger og telefoner ikke er nok, kan et formelt varsel få frem ønsket atferd hos brukeren.

### **Grunner til å ikke sanksjonere**

I dette avsnittet skal vi se nærmere på hvilke årsaker veilederne oppgir for å la være å sanksjonere, når de egentlig skulle gjort det. Generelt er de fleste opptatt av at dette er noe som kommer veldig an på situasjonen, og hvilken type pliktbrudd det er snakk om. Det er likevel noen årsaker som går igjen.

### **Sanksjonering øker arbeidsbyrden for alle**

Noen trekker frem at det å sanksjonere skaper merarbeid for en selv og for andre i organisasjonen.

*«Det er mye arbeid, og det er litt derfor man helst vil unngå det, for det er mye arbeid for meg, mye arbeid for alle andre.»*

*David, Vestlandet*

Det at sanksjonering skaper merarbeid for flere, kan både handle om at det blir mer arbeid for en selv, for andre på kontoret, og for NAY. For den enkelte veileder innebærer det at de må sende varsel, vente på tilbakemelding fra brukeren, vurdere den eventuelle tilbakemeldingen, skrive et notat om hva som har skjedd i saken og oversende dette til NAY. NAY må vurdere om det skal fattes vedtak, og eventuelt fatte vedtak. Dersom det blir fattet et vedtak, og brukeren fortsatt er arbeidsledig, vil vedkommende fremdeles ha behov for inntektssikring. Dette skaper nye arbeidsoppgaver:

*«Det som ofte skjer når en sanksjon blir overholdt, det er at da flytter vi dem bare over på en kommunal ytelse. Så skaper vi arbeid for de som jobber med sosial i den andre enden. Så utbetalinga blir ikke noe mindre, vi flytter bare utbetalinga fra ett budsjett til et annet, og involverer en avdeling som egentlig ikke var involvert.»*

*Øyvind, Nord-Norge*

Øyvind forteller her at utbetalingen og oppfølgingen av brukeren flyttes fra en avdeling til en annen ved kontoret. Dersom man for eksempel jobber i publikumsmottaket i tillegg til å ha en portefølje med faste brukere, vil man kunne møte på den samme brukeren som sosialhjelpssøker kort tid etter at man har sanksjonert på dagpenger. Denne problemstillingen går igjen i de fleste intervjuene, og er noe veilederne anser som uheldig.

### **Kjennetegn ved brukere**

Generelt er personer som mottar dagpenger en relativt ressurssterk gruppe, sammenlignet med andre brukergrupper hos Nav. De har for eksempel vært i jobb før de begynte å motta dagpenger, og har i mindre grad helseproblemer enn andre brukere. Noen dagpengemottakere har likevel kjennetegn som gjør at veileder synes det er vanskelig å sanksjonere. Det handler særlig om kompetanse, familiesituasjon og helse.

## Kompetanse

Noen ganger har brukerne mangelfull kompetanse, og det kan derfor være vanskelig for dem å utføre pliktene sine. Det er særlig digital kompetanse og språkkompetanse som trekkes frem.

*«Hvis bruker har jobbet ufaglært, aldri brukt PC på jobb, og har brukt telefonen som en telefon, da, ikke som smarttelefon, så blir det helt... det er helt forferdelig. Da kan vi selvfølgelig ikke bare stoppe eller sende dem forhåndsvarsel, vi må lære dem opp.»*

*Charlotte, Østlandet*

*«Jeg har veldig mange voksne jobbsøkere. Har en god del som er 61, 65, 66, og det er klart at en del av dem har litt utfordringer med den digitale verden. Så i mange av møtene så er det å gå gjennom aktivitetsplanen, hensikten med den og så videre. Så da opplever jeg at det går opp et lys for dem.»*

*Grete, Midt-Norge*

Både Charlotte og Grete peker på digital kompetanse som en årsak til at noen brukere kan få flere sjanser, selv om det egentlig skulle vært varslet eller sanksjonert i saken. Begge er også tydelige på at de må tilby dem opplæring før de eventuelt kan gjøre noe. Samtidig er det tydelig at det går en grense for hvor lenge de mener en person kan gå arbeidsledig uten å for eksempel søke jobber:

*«Men hvis for eksempel de har fått opplæring flere ganger, og fortsatt ikke klarer å søke stillinger, da kan vi varsle. Det er en skjønnsvurdering.»*

*Charlotte, Østlandet*

På samme måte som manglende digital kompetanse kan gjøre at man ikke forstår hva og hvordan man skal gjøre sine plikter, er det flere som forteller at de er usikre på hvor mye personer med lav norskspråklig kompetanse forstår.

*«[D]e som har dårlig språklig kompetanse. Man er litt usikker på hvor mye de egentlig har skjont. Selv om man kanskje tar en telefonsamtale til dem, så er jeg fortsatt usikker på om de skjønner hva jeg har snakka om. Så da syns jeg det er litt vanskelig å*

*stanse dagpengene, for jeg tror rett og slett at de ikke skjønner hva vi ber om.»*

*Hanne, Nord-Norge*

Hvis man mistenker at brukeren ikke forstår kravene som stilles, er altså dette en mulig grunn til å la noen få flere sjanser enn man ville gitt andre.

## Hensyn til familie, barn og brukers helse

Flere trekker også frem viktigheten av å vurdere helheten i situasjonen for dagpengemottakeren. Dersom det å sanksjonere i sum gjør situasjonen verre, og veilederne ikke ser at det finnes bedre alternativer, kan det være bedre å la være å sanksjonere. Benedikte forteller om tilfeller hvor hun har fått opplysninger fra bruker om at vedkommende har brutt aktivitetsplikten, men likevel har vurdert om det er riktig å sanksjonere:

*«Jeg har fulgt opp en som har et sykt barn. Krevende hjemmesituasjon, trenger tilrettelegging i jobb, har tidligere hatt mye fravær på jobb på grunn av dette. Med de utfordringene som vedkommende har, så er det helt umulig å skaffe seg en jobb. Vedkommende vil aldri finne en arbeidsgiver som er villig til å tilrettelegge (...), og fyller ikke vilkår for å motta dagpenger egentlig, for hen er ikke verken aktiv eller reell arbeidssøker.»*

Selv om veilederen anser det som helt usannsynlig at vedkommende kommer til å få seg jobb, og også er tydelig på at brukeren ikke fyller vilkårene for å motta dagpenger, vurderer hun at det er bedre at brukeren fortsetter å motta dagpenger fremfor at hun sanksjonerer. Hun begrunner det videre med hensynet til barnets beste.

*«Da kommer dette barneperspektivet inn. Er det hensiktsmessig å følge regelverket knyttet til stans, eller er det bedre for barna at forelderen fortsetter med dagpenger? Så det er vanskelig.»*

*Benedikte, Østlandet*

Benedikte forteller videre at det å stanse dagpengene trolig vil ødelegge relasjonen mellom henne og brukeren, og at hun opplever å kunne gi bedre veiledning og oppfølging til denne personen så lenge inntekten er



sikret. Andre informanter er også inne på hensynet til barnets beste, og at brukere som har et forsørgeransvar kan være vanskeligere å sanksjonere fordi det da går ut over flere enn bare brukeren selv. Flere trekker også frem brukers helsetilstand som en årsak til å la være å sanksjonere.

*«Hvis de ikke møter på tiltak og de er syke, da sier jeg «da må du fremlegge dokumentasjon fra lege, du må sykmelde deg, og da har du ikke rett på dagpenger». Så da gir vi dem mulighet til å følge opp det, hvis de er for syke. Da får de muligheten, da stopper vi ikke og sier «nei, du er for syk», da må de få mulighet til å dokumentere det.*

*Aleksander, Østlandet*

Forhold ved brukers helse eller livssituasjon oppfattes altså som gode grunner til å ikke sanksjonere pliktbrudd.

## Oppsummering og diskusjon

Sanksjonene for dagpengemottakere som bryter aktivitetsplikter er strammet inn i to omganger siste ti år. I begrunnelsen legges det implisitt til grunn at folk kjenner til regelverket, og at innstrammingene altså vil forsterke arbeidslinjen ved å gjøre det vanskeligere å si opp jobben eller bryte pliktene man har som arbeidssøker (Prop. 11 L (2015-2016); Prop. 27 L (2020-2021)).

I denne analysen har vi sett at veiledere i liten grad forholder seg til regelverket for tidsbegrenset bortfall av dagpenger, og ikke kjenner detaljene i regelverket. Veilederne snakker mest om stans av dagpenger, og noen er også usikre på hvor lenge man mister dagpengene ved et tidsbegrenset bortfall. Det henger nok blant annet sammen med at det er veldig sjelden at det faktisk sanksjoneres, og dermed at veiledere må forholde seg til dette regelverket. Selv om det ikke er veilederne som fatter det formelle vedtaket om slike sanksjoner, er det de som må melde fra om brudd på regelverket for at Nav Arbeid og ytelser skal kunne fatte en sanksjon. De må dermed kunne regelverket godt nok til å se at det er et brudd. Samtidig skiller ikke standardmalen for varsel mellom tidsbegrenset bortfall og stans av dagpenger, og det bidrar kanskje

til at veilederne ofte heller ikke gjør det. Det er heller ikke, etter vår mening, alltid helt enkelt å vite ut fra regelverket om det er stans eller tidsbegrenset bortfall som er riktig reaksjon.

Samtidig mener veiledere at det er viktig å kunne gi en advarsel til bruker om at muligheten for sanksjon er der. Slike påminnelser er ofte effektive for å få kontakt med brukere som ikke svarer, og for å få de til å følge opp avtalte aktiviteter. Det kan enten skje gjennom en uformell melding eller telefon til brukeren, eller et formelt forhåndsvarsel. Det norske dagpengesystemet bygger på en tillit om at mottakeren søker på jobber og aktivt forsøker å komme seg i jobb. Nav sine veiledere har ikke mulighet til å kontrollere at hver enkelt dagpengemottaker gjør dette. Derfor er det viktig at det ligger en mulighet for sanksjonering i regelverket. Veilederne som er intervjuet i denne analysen bekrefter at de opplever det som viktig å kunne sanksjonere, og at det ofte holder med en melding om at det kan komme en sanksjon dersom brukeren ikke endrer oppførsel. Det er i tråd med tidligere forskning, som viser at trusselen om sanksjon har større betydningen enn selve ileggelsen av en sanksjon (Lombardi 2019).

Veilederne forteller også at det kan være flere grunner til å la være å sanksjonere, selv om bruker bryter aktivitetskravene. Det kan blant annet være av hensyn til mottakeren selv, men også med tanke på barna deres. Flere av hypotesene fra Hagelund m.fl. (2016) blir også bekreftet. Blant annet at sanksjonering er tidkrevende og skaper merarbeid både for veileder selv og andre i Nav, at det uansett bare ender med at de får sosialhjelp i stedet, og at de er opptatt av å ha en god dialog med bruker. I tillegg trekkes det frem at det kan være manglende digital kompetanse eller språkproblemer som gjør at dagpengemottakerne bryter aktivitetsplikten, og at det ikke er en handling som er gjort med hensikt. Veilederne vegrer seg da for å sanksjonere disse brukerne.

I forbindelse med innstrammingene i regelverket i 2016 og 2021, ble det fra politisk hold slått fast at overvelting til andre ytelser «er en konsekvens som bør aksepteres» (Prop. 11 L (2015-2016); Prop. 27 L (2020-2021)). Veiledere oppgir imidlertid det at bru-

keren uansett vil få sosialhjelp, som en grunn til å la være å sanksjonere. En eventuell sanksjon skaper merarbeid for en selv og kollegaer, og kanskje et dårligere forhold til bruker, uten at det i realiteten får særlige økonomiske konsekvenser. Her kan det altså se ut til at det ikke er samsvar mellom lovgivers intensjon, og realiteten på Nav-kontorene. Samtidig er det stort rom for skjønn når veileder skal vurdere en sanksjon, og noen av forholdene som skal sanksjoneres er også svært vanskelig å kontrollere. Det gjelder særlig om bruker takker nei til jobb, siden veileder i utgangspunktet ikke vet hvilke jobbtilbud en dagpengemottaker får.

Innstrammingene i regelverket, der man har økt tiden uten dagpenger fra åtte uker før 2016 til 18 uker etter 2021, ble gjort for å underbygge kravet om å være aktiv arbeidssøker og ta ethvert arbeid. Ut fra denne analysen ser det imidlertid ut til at veiledere legger liten vekt på varigheten av slike sanksjoner i sitt arbeid, og først og fremst er opptatt av «trusseleffekten». Når veilederne i liten grad forholder seg til detaljene i regelverket, er det kanskje liten grunn til å forvente store effekter av de endringene som ble gjort i 2016 og 2021.

von Simson og Sørbø (2023) fant heller ingen nedgang i bruken av sanksjoner etter at reglene ble strammet inn i 2016, og stiller spørsmål ved om folk kjenner til disse reglene. Når veilederne er usikre på regelverket, er det antagelig liten grunn til å tro at dagpengemottakere er oppmerksomme på sanksjonene og har fått med seg at disse har blitt strengere.

## Referanser

Fekjær, S., Øverbye, E. & Terum, L.I. (2024). «Who deserves to be sanctioned? A vignette experiment of ethnic discrimination among street-level bureaucrats» *Acta Sociologica* 2024, Vol. 67(2) 183–197.

*Folketrygdloven. (1997). Lov om folketrygd (LOV-1997-02-28-19). Lovdata.*

Hagelund, A., Øverbye, E., Hatland, A., & Terum, L.I. (2016). «Sanksjoner – arbeidslinjas nattsider?». *Tidskrift for velferdsforskning* 19(1).

Lombardi, S. (2019). «Threat Effects of Monitoring and Unemployment Insurance Sanctions: Evidence from Two Reforms». IFAU Working Paper No. 2019:22

*Nav-loven. (2006). Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (LOV-2006-06-16-20). Lovdata.*

Navet [Navs intranett]. «Sanksjon for mottakere av dagpenger». <https://navno.sharepoint.com/sites/fag-og-ytelser-arbeid-arbeidsrettet-brukeroppfolging/SitePages/Forh%C3%A5ndsorientering-og-forh%C3%A5ndsvarsel-i-Modia-arbeidsrettet-oppf%C3%B8lgning.aspx> (lest 08.09.24).

OECD (2022). «Activity-related Eligibility Conditions for Receiving Unemployment Benefits». Results 2022.

*Prop. 11 L (2015-2016). «Endringer i folketrygdloven og enkelte andre lover (økning i grunnpensjon til gifte og samboende pensjonister og andre endringer)».*

*Prop. 27 L (2020–2021). «Endringer i folketrygdloven og enkelte andre lover (samleproposisjon høsten 2020)».*

Røed, K. & Westlie, L. (2012). «Unemployment Insurance in Welfare States: The Impacts of Soft Duration Constraints». *Journal of the European Economic Association* 10(3).

Terum, L.I., Torsvik, G. & Øverbye, E. (2017). «Når vilkår og aktivitetskrav brytes. Frontlinjearbeideres tilnærming til sanksjoner». *Søkelys på arbeidslivet* vol. 34, utg. 3.

von Simson, K. & Sørbø, J. (2023). «Strengere sanksjoner for dagpengemottakere har ikke ført til at færre blir sanksjonert». *Arbeid og velferd* 3/2023



## Vedlegg 1: Intervjuguide

### 1. Bakgrunnsinformasjon om informanten

- Hva jobber du med, hvilken type brukere har du ansvar for? (sortert etter alder/innsatsbehov/ytelse/annet?)
- Hvor lenge har du jobbet med dette/har du jobbet med andre ting i Nav tidligere?
- Omtrent hvor mange har du i porteføljen nå?
- Kan du si noe kort om hvordan kontoret er organisert? (hvordan er ulike team inndelt, ungdomsteam, etter ytelse ect.?)

### 2. Det finnes ulike typer sanksjoner, og nå er jeg primært interessert i de sanksjonene som dere på Nav-kontoret forvalter. Gangen i sanksjonering

- Kan du beskrive hva du gjør hvis du har en bruker som ikke gjør det han eller hun skal?
- Hvilken type brudd er det som regel snakk om? (ikke møte til tiltak, ikke søke jobber, ikke møte hos Nav osv.)
- Har du erfaring med at forhåndsvarsel eller forhåndsorientering i seg selv kan medføre at brukere endrer atferd?
  - Muntlig varsel, sende sms, ringe eller lignende? Altså utenom Modia.
  - Bruker du forhåndsvarsel/eller muntlig orientering bevisst for å få brukere til å endre atferd?
  - Har du inntrykk av om brukerne kjenner til at det finnes sanksjoner før du informerer om det?
- Har du selv erfaring med å ilegge sanksjoner?
  - Hvorfor, hvorfor ikke? Hvis nei, betyr det at de du følger opp ikke bryter regelverket? Eller er det et uttrykk for at sanksjonene ikke praktiseres?
  - Hvis ja, hva er de typiske grunnene til å sanksjonere?

- Har du eksempler på tilfeller hvor du kunne sanksjonert, men ikke gjorde det?
  - Hvilke vurderinger gjorde du? Hva var det som gjorde at du ikke sanksjonerte? (Eks. tenkte at det var et engangstilfelle, forsov seg etc.)
- Har du noen eksempler på type brukere du synes det er vanskeligere å sanksjonere enn andre?
  - Hva kjennetegner dem, og hvorfor er det vanskelig?

### 3. Sanksjonsregelverket

- Sanksjonsregelverket har blitt strammet inn i flere runder de siste årene. (Midlertidig bortfall). Hvordan opplever du nivået på sanksjonene? (påvirkning på oppfølgingen)
  - Hva kan være ulemper med for strenge sanksjoner?
  - Hva kan være ulempene med for milde sanksjoner?
  - Hvilke konsekvenser får det for oppfølgingen å ilegge sanksjoner?
  - Om for strenge: bruker man heller andre virkemidler?

### 4. Har du erfaring med å følge opp dagpenge-mottakere som først har vært gjennom 18 ukers sanksjon fordi de har sagt opp jobben selv? (Forlenget ventetid)

- Hvilken betydning har det for den videre oppfølgingen/muligheten for å komme i jobb, opplever du?

### 5. Noe annet du vil legge til?

# MIDLERTIDIG LØNNSTILSKUDD: I HVILKEN GRAD OPPNÅS EN STABIL ARBEIDSTILKNYTNING?

Av Jon Petter Nossen<sup>1</sup>

## Sammendrag

*Deltakere på midlertidig lønnstilskudd ansettes på ordinære vilkår og mottar vanlig lønn, mot at arbeidsgiveren mottar et lønnstilskudd fra Nav. Målet er å oppnå ordinær fast ansettelse. I denne artikkelen benytter vi Navs registerdata til å undersøke i hvilken grad de som startet på midlertidig lønnstilskudd i årene 2013–2020 oppnådde en stabil tilknytning til ordinært arbeidsliv.*

*Vi finner at 4 av 10 deltakere på midlertidig lønnstilskudd oppnår en stabil arbeidstilknytning innen tre år. Andre har kortere perioder i vanlig jobb eller bruker lengre tid på å komme i vanlig jobb. Andelen som oppnår en stabil arbeidstilknytning, er markant høyere blant ordinære arbeidssøkere enn blant deltakere med nedsatt arbeidsevne (54 mot 23 prosent). Forskjellen er noe mindre dersom vi inkluderer dem som kommer i jobb sent i treårsperioden, og dermed ikke rekker å oppnå en stabil arbeidstilknytning.*

*Sannsynligheten for at ordinære arbeidssøkere på midlertidig lønnstilskudd oppnår en stabil arbeidstilknytning, alt annet likt, synker med alderen. Den er høyere blant dem med påbegynt høyere utdanning, og lavere blant innvandrere fra landgruppe 2. Sannsynligheten er høyere blant dagpengemottakere, som kan forklares med tidligere arbeidserfaring. Den er også høyere blant mottakere av tiltakspenger. Dette kan indikere at det er gunstig å gå direkte fra et annet tiltak til midlertidig lønnstilskudd uten en ventetid først.*

*Når det gjelder deltakere med nedsatt arbeidsevne, er betydningen av ulike kjennetegn mer usikker. Men i denne gruppen oppnår menn en stabil arbeidstilknytning i større grad enn kvinner. I begge hovedgruppene er sannsynligheten for å oppnå en stabil arbeidstilknytning lavere blant dem som året før deltok på andre tiltak. Dette kan skyldes at de som har behov for andre tiltak før lønnstilskudd har mindre gode forutsetninger for å komme i ordinært arbeid, sammenlignet med dem som ikke har dette behovet.*

<https://doi.org/10.60847/NAV.5211>

<sup>1</sup> Takk til Steinar Folkvord og Christian Ruff for gode råd knyttet til datagrunnlaget. Takk til Lamija Delalic for bistand med regresjonsanalysen.

### **English summary**

*Participants on temporary wage subsidies are employed on ordinary terms and receive regular wages, while the employer receives a wage subsidy from Nav. The goal is to achieve ordinary permanent employment. In this article, we use Nav's register data to examine the extent to which those who started on temporary wage subsidies in the years 2013–2020 achieved a stable attachment to ordinary working life.*

*We find that 4 out of 10 participants on temporary wage subsidies achieve a stable work attachment within three years. Others have shorter periods in regular jobs or take longer to get into regular jobs. The proportion who achieves a stable work attachment is significantly higher among ordinary job seekers than among participants with reduced work capacity (54 versus 23 percent). The difference is smaller if we include those who get a regular job late in the three-year period, and thus do not have time to achieve a stable work attachment.*

*The probability that an ordinary job seeker on temporary wage subsidies will achieve a stable work attachment, all else being equal, decreases with age. It is higher among those who have started higher education, and lower among immigrants from country group 2 (outside the European Economic Area). The probability is higher among unemployment benefit recipients, which can be explained by previous work experience. It is also higher among recipients of employment scheme benefits. This may indicate that it is beneficial to move directly from another employment scheme to temporary wage subsidies without a waiting period first.*

*When it comes to participants with reduced work capacity, the significance of individual characteristics is more uncertain. However, in this group, men achieve a stable work attachment to a greater extent than women. In both main groups, the probability of achieving a stable work attachment is lower among those who participated in other employment schemes in the previous year. This may be because those who need other measures before receiving wage subsidies have worse prospects for entering regular work, compared to those who do not have this need.*

## Innledning

I denne artikkelen undersøker vi hvordan det går i etterkant med deltakere på midlertidig lønnstilskudd.<sup>2</sup> Deltakerne på dette arbeidsmarkedstiltaket ansettes på ordinære vilkår og mottar vanlig lønn, samtidig som arbeidsgiveren mottar et lønnstilskudd fra Nav. Lønnstilskuddet skal kompensere for at deltakeren har lavere produktivitet enn andre ansatte. Formålet er å «bidra til at tiltaksdeltakere kan bli fast ansatt i ordinære virksomheter, og hindre utstøting av personer som står i fare for å falle ut av arbeidslivet» (Arbeids- og sosialdepartementet 2015). Forskning tyder på at midlertidig lønnstilskudd er det arbeidsmarkedstiltaket som har størst effekt i form av økt sysselsetting (von Simson 2023; Oslo Economics/Frischsenteret 2024).

### Behov for et bredere kunnskapsgrunnlag

Gjennomførte effektstudier tilsier at midlertidig lønnstilskudd gir økt arbeidsdeltakelse i etterkant, men de fleste studiene er begrenset til ordinære arbeidssøkere. Det er også en usikkerhet knyttet til effektstudiene, siden midlertidig lønnstilskudd i hovedsak benyttes for de personer i målgruppen som har best forutsetninger for å få og beholde ordinært arbeid. Deltakerne har dermed på forhånd større sannsynlighet for å komme i vanlig jobb enn personer som ikke deltar på tiltaket (sett bort fra dem som raskt kommer i arbeid på egen hånd). Slik seleksjon er det vanskelig å kontrollere godt nok for uten at det gjennomføres forsøk, noe som er vanskelig å få til i praksis. Dessuten sier effektstudiene lite både om hvilke grupper som vil ha størst nytte av tiltaket, om de oppnår en stabil arbeidstilknytning over tid, og om effekter av ulike typer tiltakskjeder. Det er derfor ønskelig at det også foretas andre typer analyser for å bidra til et bredere kunnskapsgrunnlag.

Målet med midlertidig lønnstilskudd (og andre arbeidsmarkedstiltak) er ikke bare at flest mulig skal komme i jobb, men også at de skal få en stabil og mer varig tilknytning til det ordinære arbeidslivet. Et vik-

tig spørsmål er hvordan dette kan måles på en god måte. I denne artikkelen benytter vi en metode som er velegnet til å identifisere ulike typer av individuelle forløp over tid, og som derfor også kan være godt egnet til å identifisere personer som oppnår en stabil arbeidstilknytning. Deltakerne følges da i en lengre periode (tre år) enn det som er vanlig å gjøre. Formålet er å supplere effektstudiene og få fram mer kunnskap om hvordan midlertidig lønnstilskudd fungerer. Vi undersøker også hvordan sannsynligheten for å oppnå en stabil arbeidstilknytning påvirkes av ulike kjennetegn, herunder om deltakeren er ordinær arbeidssøker eller har nedsatt arbeidsevne.

### Ordinære arbeidssøkere versus personer med nedsatt arbeidsevne

I analyser av midlertidig lønnstilskudd er det viktig å skille mellom ordinære arbeidssøkere, primært helt ledige, og personer med nedsatt arbeidsevne (se faktaboks om innsatsbehov og innsatsgruppe). Det gjelder til dels ulike regler for disse, blant annet når det gjelder hvor lenge de kan delta på tiltaket (se faktaboks om regelverk og regelverksendringer). Lønnstilskuddet skal kompensere for arbeidstakerens lavere produktivitet i perioden han eller hun deltar i tiltaket, samtidig som produktiviteten åpenbart kan være lavere blant dem med nedsatt arbeidsevne. De har ofte behov for mer omfattende oppfølging (innsatsgruppe: «spesielt tilpasset innsats») for å komme i vanlig jobb, og for denne gruppen er målet at perioden på lønnstilskudd skal bidra til å bedre arbeidsevnen. Ordinære arbeidssøkere er derimot i prinsippet klare for å fylle en vanlig jobb, og vil ofte ha et begrenset behov for oppfølging (innsatsgruppe: «situasjonsbestemt innsats»). For dem har tiltaket dermed mer karakter av formidling enn oppfølging.

Det siste tiåret har det vært prioritert å øke bruken av midlertidig lønnstilskudd blant personer med nedsatt arbeidsevne. Dette ser vi blant annet i forbindelse med et forsøk med arbeidsavklaringspenger (AAP) som lønnstilskudd, og i arbeidet fram mot ny tiltaksforskrift som ble varslet i en Stortingsmelding i desember 2014 (se faktaboks om regelverk og regelverksendringer). Sysselsettingsutvalget anbefalte også økt bruk av midlertidig lønnstilskudd, og særlig for «utsatte grupper som har særskilte problemer med

<sup>2</sup> I artikkelen betegnes de som er registrert på dette tiltaket som «deltakere på midlertidig lønnstilskudd». Siden lønnstilskuddet utbetales til arbeidsgiver og deltakeren mottar vanlig lønn, vil det ikke være riktig å omtale dem som «mottakere av lønnstilskudd».

å få innpass i arbeidsmarkedet» (NOU 2019: 7; NOU 2021: 2). Det er nylig etablert et tiltak kalt «tilskudd til sommerjobb», og i en stortingsmelding om arbeidsmarkedspolitikken foreslås det et forsøk med

lønnstilskudd i inntil fire år for «utsatte unge som står i fare for å bli uføretrygdet, eller som allerede er uføretrygdet» (Arbeids- og inkluderingsdepartementet 2024).

### Innsatsbehov og innsatsgruppe

Tiltaksregelverket skiller mellom ordinære arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne, og dette skillet finnes også i Navs offisielle statistikk. Inndelingen i statistikken er basert på Nav-kontorets vurdering av en persons bistandsbehov (Nav-loven § 14a). Her inndeles bistandsmottakerne i såkalte «innsatsgrupper».<sup>3</sup> Ordinære arbeidssøkere omfatter innsatsgruppene *standardinnsats* og

*situasjonsbestemt innsats*, mens personer med nedsatt arbeidsevne omfatter *spesielt tilpasset innsats* og *varig tilpasset innsats*. Vurderingen av bistandsbehovet er basert på kontakt med hver person og dokumentasjon i form av egenvurderinger, legeerklæringer, arbeidsevnevurderinger mv. Nedsatt arbeidsevne er også et av kravene for å ha rett til arbeidsavklaringspenger.

.....

<sup>3</sup> Jf. *Veileder for arbeidsrettet oppfølging*, et Nav-internt støtteverktøy som beskriver arbeidsprosessene for arbeidsrettet oppfølging.

### Regelverket for midlertidig lønnstilskudd

Midlertidig lønnstilskudd kan gis til arbeidsgivere som ansetter personer som har problemer med å komme inn på arbeidsmarkedet på ordinære lønns- og arbeidsvilkår, eller som beholder arbeidstakere med nedsatt arbeidsevne som står i fare for å falle ut av arbeidslivet etter 12 måneder med full eller gradert sykmelding (Arbeids- og sosialdepartementet 2015). Tiltaksdeltakeren skal utføre ordinære arbeidsoppgaver, og lønnstilskuddet skal kompensere for arbeidstakerens lavere produktivitet i en avgrenset periode. Tilskuddet kan gis i inntil ett år, men inntil to år for personer med nedsatt arbeidsevne, og deltakerne kan være midlertidig ansatt like lenge dersom det er behov for «en særlig utprøving av arbeidsevnen». Oppfølging fra Nav skal tilpasses den enkelte deltakerens og virksomhetens behov, og det kan også gis oppfølgingsbistand gjennom andre arbeidsmarkedstiltak. For ordinære arbeidssøkere skal tilskuddet utgjøre 40 prosent av lønnskostnadene i inntil seks måneder og deretter 30 prosent. For personer med nedsatt arbeidsevne skal det utgjøre 60 prosent av lønnskostnadene i inntil tolv måneder og deretter 50 prosent.

#### Regelverksendringer i perioden

Det nåværende tiltaket «midlertidig lønnstilskudd» erstattet «tidsbegrenset lønnstilskudd» fra 1.1.2016. Adgangen til midlertidig ansettelse for deltakerne ble da utvidet. Tidligere kunne bare de som hadde nedsatt arbeidsevne være midlertidig ansatt, og bare i ett år ved behov for «en særlig utprøving av arbeidsevnen». Dette ble endret til ett

år for ordinære arbeidssøkere og tre år for personer med nedsatt arbeidsevne. Formålet med endringen var å «gjøre det lettere å etablere nye lønnstilskuddsplasser» (Arbeids- og sosialdepartementet 2014: 78). Samtidig ble den maksimale tilskuddssatsen for personer med nedsatt arbeidsevne hevet fra 60 prosent av lønnskostnadene til 75 prosent. Formålet med dette var å «gjøre flere med nedsatt arbeidsevne attraktive for arbeidsgivere».

Fra 1.7.2019 ble maksimal varighet på midlertidig lønnstilskudd for personer med nedsatt arbeidsevne redusert fra tre til to år, og det samme gjelder retten til midlertidig ansettelse. Samtidig ble de maksimale tilskuddssatsene på 50 prosent for ordinære arbeidssøkere og 75 prosent for personer med nedsatt arbeidsevne fjernet, og det ble innført faste tilskuddssatser (se over). Disse er lavere enn de tidligere maksimale satsene, men noe høyere enn tilskuddet faktisk hadde vært i gjennomsnitt.

Forsøket «AAP som lønnstilskudd» ble gjennomført i noen fylker fra 2013 til utgangen av 2018 (Lillebø og Berg 2020). Formålet med forsøket var å øke tilknytningen til arbeidsmarkedet for personer med en helserelatert nedsatt arbeidsevne, og personer under 30 år skulle prioriteres. Perioden med lønnstilskudd hadde en maksimal varighet på tre år, og deltakerne kunne være midlertidig ansatt like lenge. Tilskuddet skulle utgjøre 40 prosent av lønnskostnadene.

### Tredobling av personer med nedsatt arbeidsevne på midlertidig lønnstilskudd

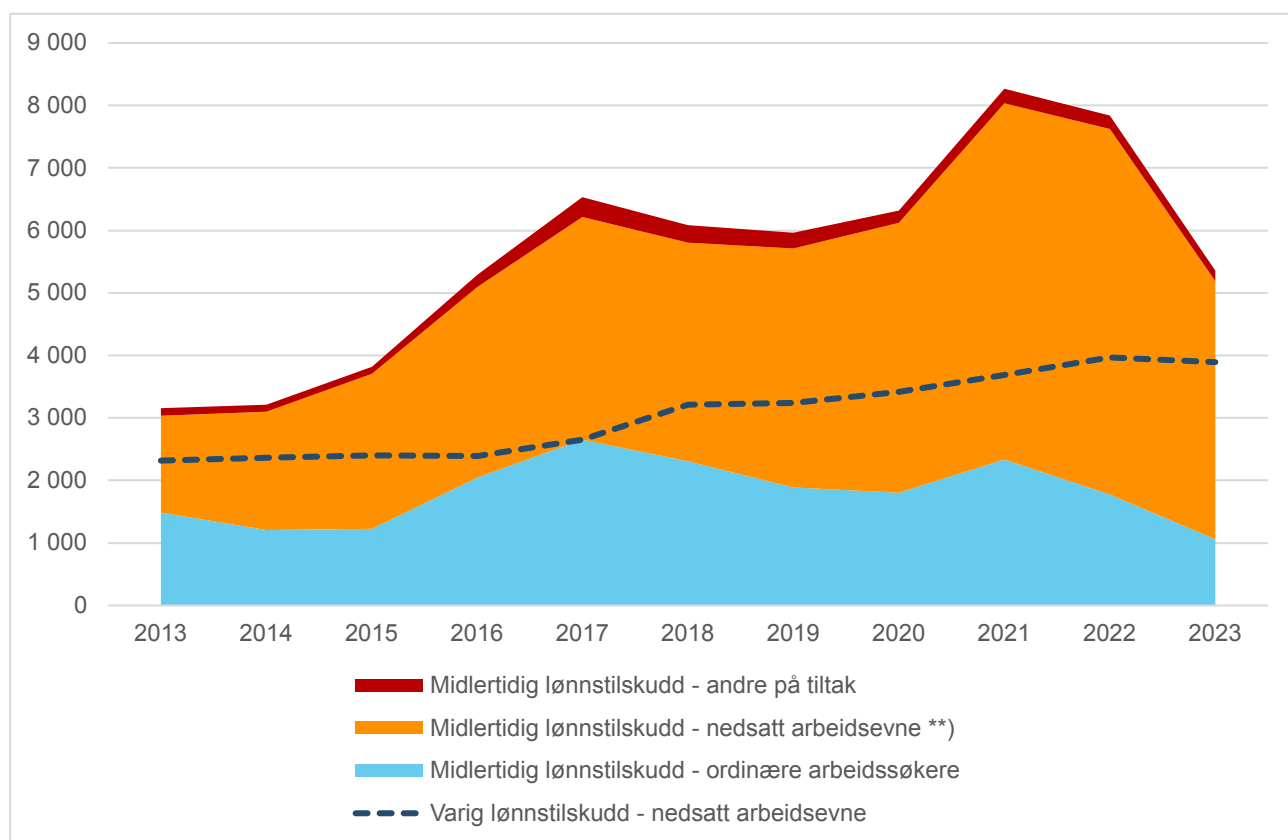
Navs statistikk viser en betydelig økning i antall deltakere på midlertidig lønnstilskudd det siste tiåret (figur 1). Økningen har i all hovedsak kommet blant personer med nedsatt arbeidsevne. Antall deltakere i denne gruppen økte fra 1 600 i 2013 til 5 700 i 2021, og ble dermed mer enn tredoblet. Merk at det også har vært en økning i antall personer med nedsatt arbeidsevne som deltar på *varig lønnstilskudd*, som ikke blir studert i denne artikkelen (evaluert i Proba 2024). Når det gjelder ordinære arbeidssøkere har antallet ligget nokså stabilt på omkring 1 500–2 000. Særlig i denne gruppen svinger antall deltakere med konjunktorene i arbeidsmarkedet. Reduserte bevilgninger etter pandemien førte til en kraftig nedgang i 2023 både for ordi-

nære arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne.

Disse endringene har medført at det nå er langt flere deltakere på midlertidig lønnstilskudd som har nedsatt arbeidsevne enn som er ordinære arbeidssøkere. Vridningen må sees i lys av at den nevnte satsingen, i hvert fall siden desember 2014, på å øke bruken av midlertidig lønnstilskudd blant personer med nedsatt arbeidsevne.

Merk at vi her viser *beholdningen av deltakere* på et gitt tidspunkt. Varigheten på tiltaket er imidlertid ulik for ordinære arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne. Sistnevnte gruppe har mulighet til å delta på tiltaket i inntil to år (tidligere tre år), mens ordinære arbeidssøkere kun kan det i ett år. Hvis man i stedet

**Figur 1.** Antall deltakere på midlertidig og varig lønnstilskudd, etter hovedgruppe og år. Gjennomsnittlig beholdning av deltakere per måned \*)



\*) Et lite antall deltakere på «tilskudd til sommerjobb» (innført i 2020) er ikke tatt med.

\*\*) Inkl. forsøket «AAP som lønnstilskudd».

Kilde: Nav



ser på *antall som starter på tiltaket* i løpet av et år, er forskjellene mindre. Eksempelvis i 2020 var det 3 400 ordinære arbeidssøkere som begynte på midlertidig lønnstilskudd, mot 4 500 med nedsatt arbeidsevne (ikke vist i figur).

## Problemstillinger

Tidligere analyser med et noe annerledes design har vist at andelen som kommer i jobb etter tiltak er høyere for midlertidig lønnstilskudd enn for andre tiltak (Nossen mfl. 2021; Nossen 2023). Vi forventer derfor at en relativt høy andel av deltakerne kommer i vanlig jobb etterpå, og slutter å være registrert hos Nav. I tråd med de tidligere analysene forventer vi også at andelen er betydelig høyere blant ordinære arbeidssøkere enn blant deltakere med nedsatt arbeidsevne (Bråthen 2023). Men målet med midlertidig lønnstilskudd (og andre arbeidsmarkedstiltak) er ikke bare at flest mulig skal komme i jobb, men også at de skal få en stabil og mer varig tilknytning til det ordinære arbeidslivet. En viktig problemstilling er derfor om det er mulig å måle på en god måte hvor stor andel av deltakerne som oppnår en stabil arbeidstilknytning.

Økningen i antall deltakere på midlertidig lønnstilskudd det siste tiåret gjør det også aktuelt å undersøke om andelen som oppnår en stabil arbeidstilknytning varierer over tid. Siden deltakergruppen har dreiet noe fra å ha en overvekt av ordinære arbeidssøkere til et økende antall deltakere med nedsatt arbeidsevne, undersøkes dette separat for de to hovedgruppene.

Et annet viktig spørsmål er hvordan overgangen til vanlig jobb påvirkes av ulike kjennetegn. Gjennomførte effektstudier peker i retning av at midlertidig lønnstilskudd har positive effekter for ordinære arbeidssøkere, herunder både unge og innvandrere (von Simson 2023). Effekter kan imidlertid variere mellom ulike innvandrergupper, for eksempel arbeidsinnvandrere og personer med flyktningbakgrunn. Det er også positive funn for personer med nedsatt arbeidsevne, men her er det gjort færre studier. Når det gjelder andre personkjennetegn, er det sannsynlig at blant annet utdanningsnivå har betydning. I tillegg vil vi undersøke betydningen av tidligere deltakelse på andre tiltak.

## Data og metode

### Data

Analysen baseres på månedlige opplysninger fra saksbehandlingsverktøyet Arena. Herfra henter vi alle deltakere på midlertidig lønnstilskudd i årene 2013–2020 som ikke deltok på lønnstilskudd året før. Midlertidig lønnstilskudd omfatter både det nåværende tiltaket med samme navn (70 % av populasjonen) og det tidligere tiltaket «tidsbegrenset lønnstilskudd» (28 %). Den nå avviklede forsøksordningen med AAP som lønnstilskudd er også inkludert (2 %). Følgende kjennetegn i startmåneden tas med til bruk i en regresjonsanalyse (se under): Hovedgruppe (ordinær arbeidssøker, person med nedsatt arbeidsevne eller «andre på tiltak»<sup>4</sup>), høyeste påbegynte utdanningsnivå (selvrapportert), deltakelse på andre tiltak året før, og om de mottok dagpenger, AAP eller tiltakspenger samme måned eller måneden før. I tillegg benyttes opplysninger om kjønn, alder, bostedsfylke, sivilstatus, innvandring, landbakgrunn, startår og startmåned, samt om aktive arbeidsforhold og mottak av uføretrygd.

Følgende utelates fra analysen:

- Personer under 18 år eller over 56 år (antall observasjoner reduseres med 3 500)
- Ikke bosatte ved utgangen av observasjonsperioden (-600)
- Personer som mottok hel eller gradert uføretrygd når de startet på midlertidig lønnstilskudd (-1 000)
- For personer som deltok på midlertidig lønnstilskudd flere ganger i perioden tas bare første deltakelse med (-2 200)

Vi ender da opp med i alt 59 745 observasjoner.

### Metode

Metoden som benyttes er sekvensanalyse (se faktaboks). Dette er en deskriptiv og eksplorerende metode som egner seg godt for å identifisere typer av forløp. Den kan også kombineres med regresjonsanalyse for å belyse mulige årsakssammenhenger. Sekvensana-

.....

<sup>4</sup> «Andre på tiltak» omfatter primært sykmeldte som har et arbeidsforhold, og dermed ikke er arbeidssøkere. At de deltar på midlertidig lønnstilskudd antas å skulle kompensere for redusert produktivitet den første tiden etter avsluttet sykmelding.

lyse har vært benyttet i flere tidligere analyser av tiltaksdeltakelse, både blant ordinære arbeidssøkere (Nossen mfl. 2021) og personer med nedsatt arbeidsevne (Nossen 2023).

Data organiseres som en sekvens av månedlige observasjoner som hver utgjør én person. Hver person kan være i én av flere, gjensidig utelukkende statuser måned for måned. Følgende statusinndeling er valgt, sortert etter antatt avstand fra «vanlig» jobb uten å være registrert hos Nav:

1. Jobb uten Nav-registrering
2. Midlertidig lønnstilskudd
3. Andre tiltak
4. Annet

«Jobb uten Nav-registrering» omfatter alle aktive arbeidsforhold uansett stillingsprosent, men kun for personer som ikke samtidig er registrert med arbeidsrettet oppfølging eller uføretrygd hos Nav. Dette er en relativt «streng» definisjon av arbeid som ikke omfatter delvis ledige eller andre som har et aktivt arbeidsforhold i tillegg til å være registrert hos Nav. På den annen side er det ikke stilt krav til avtalt arbeidstid. Også personer med små stillinger vil dermed kunne ha denne statusen, så lenge de ikke er registrert hos Nav.

Det skilles ikke på om jobben er i samme virksomhet som mottar lønnstilskuddet eller i en annen virksom-

het. Vi antar imidlertid at «jobb uten Nav-registrering» allerede første måned etter deltakelse på lønnstilskudd vil være i samme virksomhet (eventuelt også samme stilling). Motsatt antar vi at «jobb uten Nav-registrering» som starter to eller flere måneder etter deltakelse på lønnstilskudd, vil være i en annen virksomhet.

Inndelingen i fire statuser innebærer at vi mister noe informasjon som en mer finmasket inndeling kunne gitt. Spesielt er «annet» en nokså vid restkategori som omfatter både ordinære arbeidssøkere (ikke på tiltak), personer med nedsatt arbeidsevne (ikke på tiltak) og mottakere av hel eller delvis uføretrygd, samt personer som har sluttet å sende meldekort og dermed ikke er registrert med Nav-status, men heller ikke med et aktivt arbeidsforhold. Denne informasjonen ble imidlertid ofret for i stedet å få fram mer informasjon om hvordan overgangene mellom lønnstilskudd og vanlig jobb arter seg. «Midlertidig lønnstilskudd» omfatter alle som deltar på tiltaket uansett om de er registrert med et aktivt arbeidsforhold i samme måned eller ikke. «Andre tiltak» omfatter alle andre statlige arbeidsmarkedstiltak.

Vi følger så hver person i tre år (36 måneder) fra første måned på midlertidig lønnstilskudd. I sekvensanalysen identifiseres de vanligste typer forløp blant tiltaksdeltakerne i løpet av denne perioden. Vi undersøker hvor stor andel av deltakerne som har hver type

### Sekvensanalysen

Sekvensanalyse er en metode som er godt egnet til å analysere helhetlig hvordan personer beveger seg mellom ulike statuser over tid (Cornwell 2015; Abbott 1995). Først konstrueres det en matrise som angir «ulikheten» mellom hvert par av sekvenser i utvalget. Til dette benytter vi standardmetoden «optimal matching» og faktiske overgangsrater mellom statuser. Deretter foretas en klyngeanalyse for å gruppere sekvenser som er relativt like hverandre. Metoden fanger primært opp om personene er «like» med hensyn til hvor mange måneder de er i hver av de fire statusene, men også med hensyn til hvilken rekkefølge de beveger seg i fra en status til en annen. Her benytter vi en standardmetode kalt «hierarkisk Ward-analyse justert med PAM-algoritmen».

Av kapasitetshensyn ble sekvensanalysen kjørt på et representativt utvalg av populasjonen på 10 000 observasjoner. Det foretrukne antallet klynger er dels basert på statistiske kvalitetsmål og dels på kjønn. Fra 3 til 8 klynger ble testet. Kvalitetsmålet var best med 3 klynger (ASW = 0,49), men det ble for grovt til å gi særlig nyttig informasjon. Den nest beste løsningen med 6 klynger (ASW = 0,41) ga mer interessant informasjon om forløpene og ble derfor valgt. Klyngene ble gitt navn ut fra hva som er typiske forløp, det vil si de vanligste forløpene innen hver klynge (jf. figur 3 og informasjon om de individuelle forløpene, ikke vist). Det er disse betegnelsene vi bruker når vi beskriver og tolker klyngene.

## Regresjonsanalysen

I regresjonsanalysen er det flere mulige utfall, nærmere bestemt de seks typene forløp vi identifiserte i sekvensanalysen. Det benyttes en metode som er egnet i slike tilfeller, kalt multinomisk logistisk regresjon. For å gjøre tolkingen lettere, presenteres resultatene som gjennomsnittlige marginaleffekter. Gjennomsnittlig marginaleffekt gir uttrykk for i hvilken grad et kjennetegn påvirker sannsynligheten for utfallet, sammenlignet med referanse-kategorien for dette kjennetegnet, alt annet likt. For eksempel vil en gjennomsnittlig marginaleffekt for «kvinne» gi endringen i sannsynlighet for kvinner sammenlignet med sannsynligheten for

menn. En gjennomsnittlig marginaleffekt på -0,1 for «kvinne» betyr da at sannsynligheten for å ha denne typen forløp, gitt at andre kjennetegn som alder og utdanning holdes konstant, er 10 prosentpoeng lavere for kvinner enn for menn.

Resultatene presenteres med tre ulike signifikansnivåer. I omtalen av resultatene tar vi utgangspunkt i et signifikansnivå på 5 prosent, det vil si kjennetegn som i tabellene er vist med \*, \*\* eller \*\*\*.

forløp, og hvordan dette varierer med kjennetegn og over tid.<sup>5</sup> Siden vi benytter alle startårene 2013–2020, blir det åtte ulike observasjonsperioder, fra den første i 2013–2016 til den siste i 2020–2023.

Det gjennomføres også en regresjonsanalyse (se faktaboks) for å undersøke hvordan type forløp påvirkes av diverse kjennetegn når alle andre kjennetegn holdes konstante. Det regresjonsanalysen viser er hvordan ulike kjennetegn påvirker *sannsynligheten for at en deltaker har en bestemt type forløp* i treårsperioden fra han eller hun startet på tiltaket. Den viser altså ikke kausale effekter av å delta på midlertidig lønnstilskudd for ulike grupper.

I regresjonsanalysen kan vi blant annet kontrollere for hvilken hovedgruppe deltakerne tilhørte når de startet på tiltaket. Dette er viktig fordi ordinære arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne i utgangspunktet har ulik sannsynlighet for å komme i ordinært arbeid. Vi benytter også informasjon om hvilke tiltak deltakerne tidligere har deltatt på, siden midlertidig lønnstilskudd kan brukes som siste ledd i en kjede av tiltak. Videre har noen studier funnet at arbeidsmarkedstiltak har best effekt når arbeidsledigheten er lav (von Simson 2023). I regresjonsanalysen kontrollerer vi for startmåned/-år, som antas å fange opp mye av variasjonen over tid på nasjonalt nivå, og i tillegg kontrollerer vi for fylke. Et alternativ kunne vært å

kontrollere for nasjonal eller lokal arbeidsledighet i måneden hver person startet på midlertidig lønnstilskudd.

## Endringer i sammensetningen av deltakergruppen

I hele perioden 2013–2020 startet om lag 60 000 personer på midlertidig lønnstilskudd. Kjennetegn for populasjonen totalt og fordelt på startår er vist i vedlegg (tabell V1). To tredjedeler er menn, og antallet synker svakt med alderen. Andelen med nedsatt arbeidsevne har økt relativt jevnt fra 39 prosent i 2013 til 55 prosent i 2020, mens andelen ordinære arbeidssøkere er tilsvarende redusert. «Andre på tiltak» er stabil på omkring 4 prosent. Dreiningen fra flest ordinære arbeidssøkere til flere med nedsatt arbeidsevne kan ha ført til at andelen som oppnår en stabil arbeidstilknytning er redusert. Dette tas det hensyn til i regresjonsanalysen ved å foreta separate analyser for ordinære arbeidssøkere og deltakere med nedsatt arbeidsevne.

Det er også endringer i sammensetningen etter andre kjennetegn som kan påvirke andelen som oppnår en stabil arbeidstilknytning. Blant annet har andelen innvandrere fra landgruppe 2 (utenfor EØS-området) økt fra 17 prosent i 2013-kohorten til 28 prosent i 2020-kohorten. Andelen innvandrere fra både landgruppe 1 og 2 er imidlertid betydelig høyere i gruppen av ordinære arbeidssøkere (totalt henholdsvis 11 og 24 prosent, ikke vist) enn blant dem med nedsatt arbeidsevne (4 og 16 prosent, ikke vist). Videre er det en økende andel over tid som har høyere påbegynte utdanning, mens en synkende andel har videregående

<sup>5</sup> Forløpene kan påvirkes både av vanlige konjunktursvingninger i arbeidsmarkedet og av de spesielle forholdene på arbeidsmarkedet under koronapandemien, da det var uvanlig mange permitterte. Dette må det tas hensyn til ved tolkning av resultatene.

skole som høyeste utdanningsnivå. Dette kan bidra til at en økende andel oppnår en stabil arbeidstilknytning, men i regresjonsanalysen vil det kontrolleres for utdanningsnivå. I tillegg er det en del med ukjent utdanningsnivå, og særlig gjelder det 2019 og 2020.

Det er også endringer i hvor mange som mottok ulike ytelser ved start på tiltaket. Andelen som mottok AAP samme måned eller måneden før de begynte på midlertidig lønnstilskudd, sank fra 33 prosent i 2013 til 26 prosent i 2020. Dette er spesielt påfallende siden andelen med nedsatt arbeidsevne har økt i samme periode. Blant deltakere med nedsatt arbeidsevne alene, var det en nedgang i andelen med AAP fra 74 prosent til 45 prosent. Innstramningen i AAP-regelverket fra 1.1.2018 er antagelig den viktigste forklaringen på dette, siden mesteparten av nedgangen blant deltakere med nedsatt arbeidsevne fant sted mellom 2017 og 2019.<sup>6</sup> Det kan også tenkes at forsinkelser i saksbehandlingen har bidratt. Samtidig var det en økende andel som mottok tiltakspenger eller var registrert med arbeidsrettet oppfølging hos Nav uten å motta noen av de aktuelle ytelsene (de kan ha mottatt andre Nav-ytelser som uføretrygd, sykepenger, overgangsstønad, sosialhjelp og kvalifiseringsstønad). Det er vanskelig å si om endringene knyttet til ytelser har påvirket hvor mange av deltakerne som oppnår en stabil arbeidstilknytning, men i regresjonsanalysen vil det bli kontrollert for ytelse.

## Betydelige forskjeller mellom de to hovedgruppene

Vi begynner med å se overordnet på hva som skjer med deltakerne på midlertidig lønnstilskudd måned for måned i treårsperioden, når vi bare skiller mellom ordinære arbeidssøkere (figur 2a) og deltakere med nedsatt arbeidsevne (figur 2b). Første måned deltar alle i begge grupper på midlertidig lønnstilskudd, men etter hvert havner stadig flere i andre statuser. Som ventet er det betydelige forskjeller mellom de to hovedgruppene.

.....

<sup>6</sup> Det var også en markant nedgang fra 2013 til 2014.

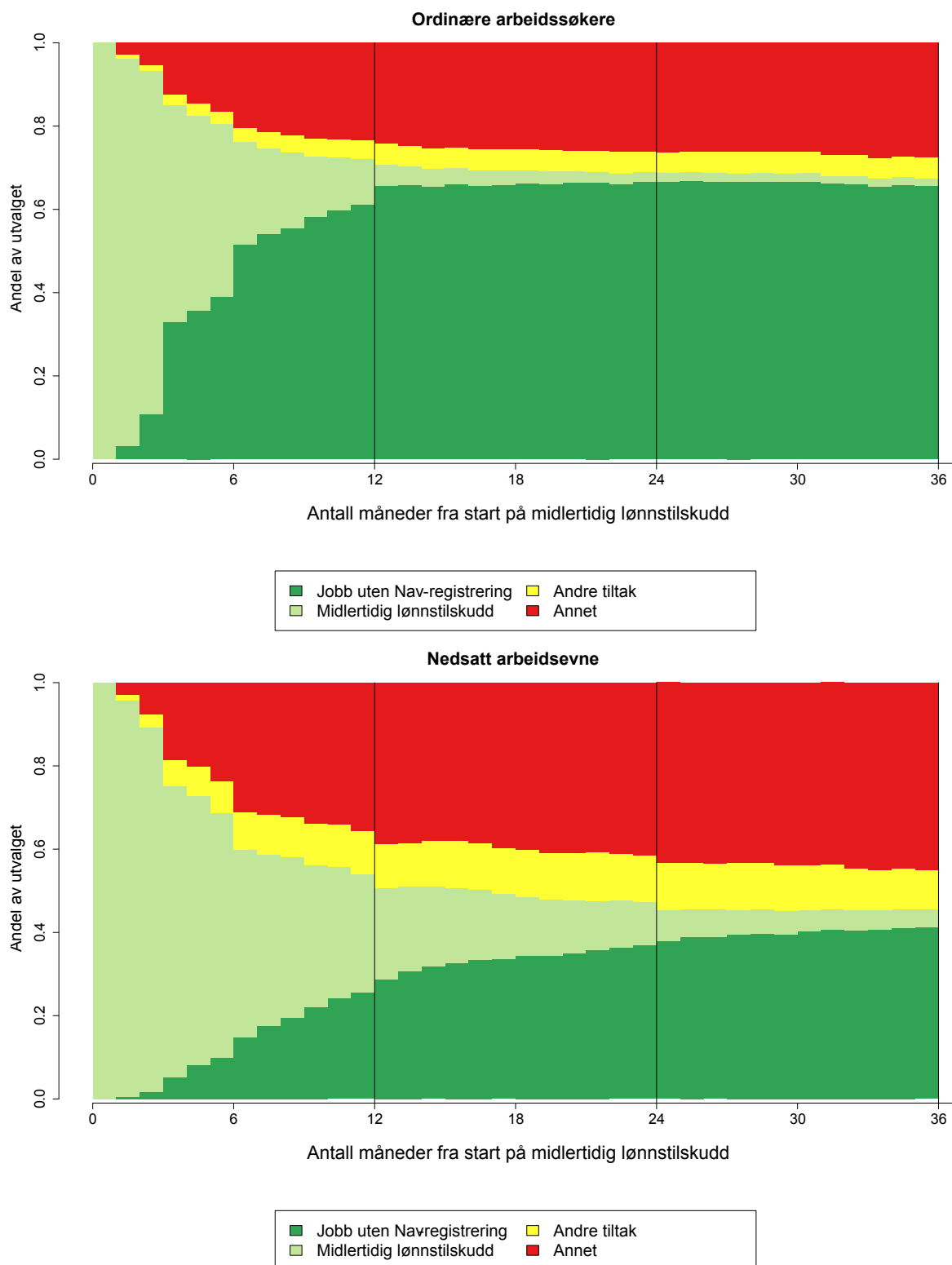
Etter 12 måneder er mer enn 6 av 10 blant de ordinære arbeidssøkerne i vanlig jobb og ikke lenger registrert hos Nav. Andelen holder seg stabil i resten av observasjonsperioden. Andelen i denne gruppen som er i jobb uten Nav-registrering gjør et hopp tre måneder etter tiltaksstart, og nye, mindre hopp etter 6 og 12 måneder. Dette kan skyldes at arbeidsgivere må søke om å få utbetalt midlertidig lønnstilskudd i perioder på tre måneder av gangen. Det ser derfor ut til at relativt mange på disse tidspunktene går over til vanlig ansettelse uten lønnstilskudd. Omkring 1 av 4 får etter hvert status «annet», det vil si at de hverken deltar på tiltak hos Nav eller er registrert med vanlig jobb uten å være registrert hos Nav. Få blant de ordinære arbeidssøkerne deltar i andre tiltak enn midlertidig lønnstilskudd.

I gruppen med nedsatt arbeidsevne er langt flere fremdeles på midlertidig lønnstilskudd etter 12 måneder. De kan maksimalt være på tiltaket i to år (tre år før 2016), men noen kan ha flere perioder med et opphold imellom. Etter 12 måneder er om lag 1 av 4 i vanlig jobb uten å være registrert hos Nav, men andelen øker noe utover i oppfølgingsperioden. I denne gruppen er det flere som deltar i andre tiltak, men de fleste er mesteparten av tiden i «annet»-statusen. Av disse er flertallet registrert med nedsatt arbeidsevne uten å delta i tiltak (ikke vist). Igjen ser vi «hopp» etter 3 og 6 måneder, men her er det i større grad andelen i «annet»-statusen eller «andre tiltak» som øker, mens det er en jevnere utvikling i andelen som er i vanlig jobb. Dette tyder på at avtaler om midlertidig lønnstilskudd i gruppen med nedsatt arbeidsevne oftere avsluttes etter 3 eller 6 måneder uten at personene oppnår vanlig ansettelse.<sup>7</sup>

Den tredje gruppen, «andre på tiltak», er som nevnt liten og har langt på vei samme statusfordeling som ordinære arbeidssøkere (ikke vist i figur). Dette er kanskje noe overraskende siden de fleste av dem er

.....  
<sup>7</sup> De relativt få deltakerne på forsøket «AAP som lønnstilskudd» viser et tilsvarende bilde, men sammenlignet med alle med nedsatt arbeidsevne kommer noen færre i forsøksgruppen i vanlig jobb, og de bruker lenger tid på det. Dette kan henge sammen med helsemessige utfordringer. Videre er en større andel fremdeles på midlertidig lønnstilskudd ved utgangen av observasjonsperioden.

**Figur 2. Deltakere på midlertidig lønnstilskudd med start i 2013–2020. Statusfordeling måned for måned i tre år (N=59 745). Andel av hver hovedgruppe <sup>\*)</sup>**



<sup>\*)</sup> «Andre på tiltak» (tredje hovedgruppe, ikke vist) har en lignende statusfordeling som for ordinære arbeidssøkere.

Kilde: Nav

**Tabell 1. Deltakere på midlertidig lønnstilskudd med start i 2013–2020. Statusfordeling etter tre år, etter hovedgruppe. Prosent**

	I alt	Ordinære arbeidssøkere	Personer med nedsatt arbeidsevne	Andre på tiltak
I alt	100,0	100,0	100,0	100,0
Jobb uten Nav-registrering	54,5	66,0	40,8	63,2
Midlertidig lønnstilskudd	2,7	1,5	4,0	2,4
Andre tiltak	7,6	5,2	10,4	7,5
Annet	35,1	27,3	44,7	26,9

Kilde: Nav

langtidssykmeldte. Den viktigste forskjellen er at det blant «andre på tiltak» er noen færre som har status «annet», og flere deltar på andre tiltak. Gruppen omfatter i hovedsak personer som er sykmeldt når de begynner på midlertidig lønnstilskudd, og som får lønnstilskudd med formål om å beholde et arbeidsforhold de allerede har.

Etter tre år er drøyt halvparten (54 %) av deltakerne i vanlig jobb og ikke lenger registrert hos Nav (tabell 1). Andelen er som forventet lavere i gruppen med nedsatt arbeidsevne (41 %) enn i de to andre gruppene (63–66 %). Dette motsvares hovedsakelig av at flere med nedsatt arbeidsevne er i «annet»-statusen etter tre år. Det betyr at de kan være registrert som ordinære tiltaksdeltakere eller med nedsatt arbeidsevne uten å delta på tiltak, eller motta uføretrygd. De kan også ha sluttet å registrere seg hos Nav uten å ha et aktivt arbeidsforhold. I alt er tre prosent fortsatt på midlertidig lønnstilskudd etter tre år, og åtte prosent deltar på andre tiltak.

## Seks typer forløp

Her følger en beskrivelse av de seks typene forløp vi identifiserte i sekvensanalysen (figur 3).

*Stabil arbeidstilknytning* (40 % av det totale utvalget): Fra 12 måneder og ut observasjonsperioden er de aller fleste i denne klyngen i vanlig jobb og ikke lenger registrert hos Nav. En naturlig tolkning er derfor at den omfatter personer som oppnår en stabil tilknytning til det ordinære arbeidslivet. Så mange som 4 av 10 har denne typen forløp, som dermed er det klart

vanligste forløpet. De fleste går direkte fra lønnstilskudd én måned til vanlig jobb neste måned (ikke vist). Vi kan derfor anta at flertallet fortsetter i samme virksomhet/stilling som i tiltaksperioden, men det gjelder ikke alle. Vi ser også de samme «hoppene» etter 3, 6 og 12 måneder som vi så for hele populasjonen (jf. figur 2).

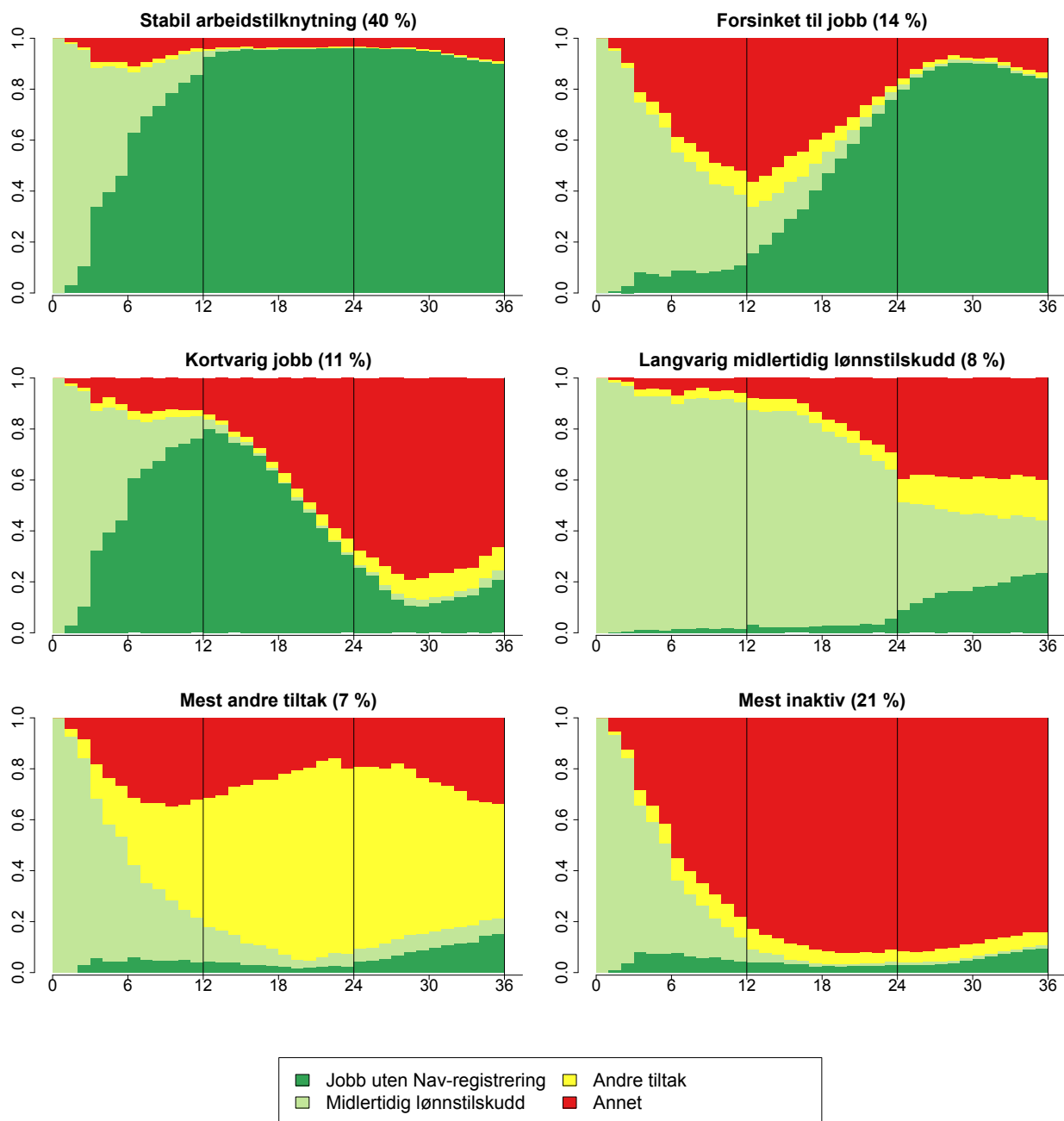
Andelen med denne typen forløp er, som forventet, høyere blant ordinære arbeidssøkere (54 %) enn blant personer med nedsatt arbeidsevne (23 %) (tabell V2 i vedlegg). Andelen er for begge grupper lavere enn andelen som etter tre år er i vanlig jobb uten Nav-registrering (henholdsvis 66 % og 41 %, jf. tabell 1). Det viser at det er en del flere som kommer i jobb etter hvert, men med en mer kortvarig arbeidstilknytning innenfor treårsperioden vi følger deltakerne. En lengre oppfølgingsperiode kunne gitt en høyere eller lavere andel med stabil arbeidstilknytning.

*Forsinket til jobb* (14 %): Dette er det tredje vanligste forløpet. Her er et stort flertall i vanlig jobb innen et par år, men etter å ha vært i «annet»-statusen en periode. Ut fra dette kan vi anta at de fleste går over i en annen virksomhet/stilling enn den de hadde i tiltaksperioden. Det er vanskelig å si noe om hvor stabil arbeidstilknytning de får, til det er oppfølgingsperioden i analysen for kort.

*Kortvarig jobb* (11 %): De fleste med denne typen forløp kommer raskt i vanlig jobb, men etter noen måneder eller mer går de over i «annet»-statusen. Relativt få er tilbake i vanlig jobb ved utgangen av perioden. Også her ser vi «hopp» etter 3, 6 og 12 måneder, og



**Figur 3.** Et representativt utvalg (N=10 000) av deltakere på midlertidig lønnstilskudd med start i 2013–2020. Statusfordeling for hver klynge måned for måned i tre år. Andel av hver klynge (venstre akse) og prosentandel av hele utvalget (overskriftene)



Kilde: Nav

igjen går de fleste direkte over i vanlig jobb og derfor sannsynligvis i samme virksomhet/stilling som i tiltaksperioden.

*Langvarig midlertidig lønnstilskudd (8 %):* De fleste med denne typen forløp har nedsatt arbeidsevne og dermed mulighet til å delta på midlertidig lønnstilskudd i mer enn 12 måneder. Det er imidlertid mulig å ha flere perioder i tiltaket, så «langvarig» innebærer ikke nødvendigvis én lang, sammenhengende periode. Vi ser et markant fall i andelen på midlertidig lønnstilskudd etter 24 måneder, som henger sammen med makstiden på tiltaket. Ved utgangen av treårsperioden er det betydelig færre på midlertidig lønnstilskudd, men ellers varierer utfallene. Flest er i «annet»-statusen, mens en mindre andel er i vanlig jobb eller deltar i andre tiltak.

*Mest andre tiltak (7 %):* De som har denne typen forløp deltar i andre tiltak etter å ha vært på midlertidig lønnstilskudd, og ofte over lengre tid. Mange har også perioder i «annet»-statusen, og få kommer i vanlig jobb i løpet av tre år.

*Mest inaktiv (21 %):* Dette er det nest vanligste forløpet. Fra 12 måneder og ut treårsperioden er det store flertallet med denne typen forløp i «annet»-statusen. Svært få kommer i vanlig jobb.

## Hvordan påvirkes forløpet av ulike kjennetegn?

Vi undersøker videre hvordan sannsynligheten for å ha de ulike typene forløp varierer med kjennetegn. Resultatene er presentert i form av gjennomsnittlige marginaleffekter (tabell V3a-c i vedlegg). For hvert kjennetegn viser de endring i prosentpoeng i sannsynligheten for å ha en type forløp, sammenlignet med en referansekategori, når alle andre kjennetegn holdes konstant. Rene fordelinger etter kjennetegn, uten å kontrollere for noe, er også gitt i vedlegg (tabell V2).

I det følgende fokuserer vi i hovedsak på forløpet *Stabil arbeidstilknytning*.

## Gruppetilhørigheten har som ventet stor betydning

Som ventet finner vi at det å ha nedsatt arbeidsevne når man starter på midlertidig lønnstilskudd, gir en betydelig lavere sannsynlighet for forløpet *Stabil arbeidstilknytning* (tabell V3a i vedlegg). Sannsynligheten reduseres med 24 prosentpoeng sammenlignet med ordinære arbeidssøkere, og ingen andre kjennetegn er i nærheten av å ha så stor betydning. Nedsatt arbeidsevne reduserer også sannsynligheten for *Kortvarig jobb*, mens sannsynligheten for alle andre forløp øker (*Forsinket til jobb*, *Langvarig midlertidig lønnstilskudd*, *Mest andre tiltak* og *Mest inaktiv*). Alle disse resultatene er statistisk svært signifikante. Siden gruppetilhørigheten har så stor betydning, har vi foretatt separate regresjonsanalyser for ordinære arbeidssøkere (tabell V3b) og personer med nedsatt arbeidsevne (tabell V3c). Den tredje gruppen, «andre på tiltak», skiller seg lite fra ordinære arbeidssøkere.<sup>8</sup> I det følgende vil vi kun referere til resultatene fra de separate analysene.

## Dagpengemottakere oppnår i større grad en stabil arbeidstilknytning

For ordinære arbeidssøkere gir mottak av dagpenger samme måned som start på midlertidig lønnstilskudd eller måneden før, sammenlignet med å være registrert hos Nav uten å motta noen av de aktuelle ytelsene, 6 prosentpoeng høyere sannsynlighet for *Stabil arbeidstilknytning*. Noe overraskende finner vi omtrent det samme for mottak av tiltakspenger og personer som ikke var registrert hos Nav måneden før de startet på lønnstilskudd.

For deltakere på midlertidig lønnstilskudd med nedsatt arbeidsevne gir mottak av AAP lavere sannsynlighet for forløp av typen *Stabil arbeidstilknytning*, *Forsinket til jobb* og *Kortvarig jobb*, og økt sannsynlighet for *Mest inaktiv*. Dette bør ses i lys av tilsvarende funn om mottak av AAP blant tiltaksdeltakere med nedsatt arbeidsevne generelt (Nossen 2023).

<sup>8</sup> Sammenlignet med ordinære arbeidssøkere har «andre på tiltak» en noe større sannsynlighet for *Langvarig midlertidig lønnstilskudd* og noe lavere sannsynlighet for *Mest inaktiv*.

### **Deltakelse på andre tiltak har en tilsynelatende negativ påvirkning**

Deltakelse på enkelte andre tiltak året før lønnstilskudd gir lavere sannsynlighet for *Stabil arbeidstilknytning*. Det gjelder oppfølgingstiltak og arbeidstrening for ordinære arbeidssøkere, og arbeidsforberedende trening for gruppen med nedsatt arbeidsevne. Ingen tiltak har en positiv påvirkning på sannsynligheten. Men disse kjennetegnene fanger kanskje først og fremst opp at de som deltok på andre tiltak året før hadde behov for kvalifiserende tiltak før de kunne begynne på lønnstilskudd, og det er usikkert i hvilken grad tiltaksdeltakelsen har kunnet kompensere for det.

### **Menn med nedsatt arbeidsevne oppnår en stabil arbeidstilknytning oftere enn kvinner**

Av andre kjennetegn finner vi at kvinner i gruppen med nedsatt arbeidsevne har 7 prosentpoeng lavere sannsynlighet for *Stabil arbeidstilknytning* enn menn, og 11 prosentpoeng høyere sannsynlighet for *Mest inaktiv*. En mulig forklaring kan være at kvinnelige deltakere på midlertidig lønnstilskudd har større helsemessige utfordringer enn mannlige, selv om begge her tilhører gruppen med nedsatt arbeidsevne. Kjønn har derimot ingen påvirkning på noen typer forløp for ordinære arbeidssøkere.

### **Økende alder gir lavere sannsynlighet for en stabil arbeidstilknytning**

Sannsynligheten for forløpet *Stabil arbeidstilknytning* blant ordinære arbeidssøkere synker generelt med alderen, men er høyest for aldersgruppen 25–29 år. Blant personer med nedsatt arbeidsevne er det i stedet – noe overraskende – aldersgruppen 40–44 år som skiller seg ut med klart høyest sannsynlighet for *Stabil arbeidstilknytning*. Samtidig har aldersgruppene over 45 år i begge hovedgrupper høyest sannsynlighet for *Mest inaktiv*.

### **Høyere utdanning øker sannsynligheten for en stabil arbeidstilknytning**

Høyeste påbegynte utdanningsnivå har også betydning. Ordinære arbeidssøkere med påbegynt høyere utdanning både over og under 4 år har høyere sannsynlighet for forløpet *Stabil arbeidstilknytning*. Derimot er det ingen forskjell på personer med grunnskole eller videregående skole som høyeste nivå. Blant per-

soner med nedsatt arbeidsevne gir høyere utdanning over 4 år en lavere sannsynlighet for *Mest inaktiv*, mens grunnskole som høyeste påbegynte utdanning gir lavere sannsynlighet for *Mest andre tiltak*. Disse resultatene må imidlertid tolkes med varsomhet siden opplysningene om høyeste påbegynte utdanning er selvrapporterte, og det er en betydelig andel med ukjent utdanning. Andelen med ukjent utdanning er høyest for «andre på tiltak», men høyere blant dem med nedsatt arbeidsevne enn blant ordinære arbeidssøkere.

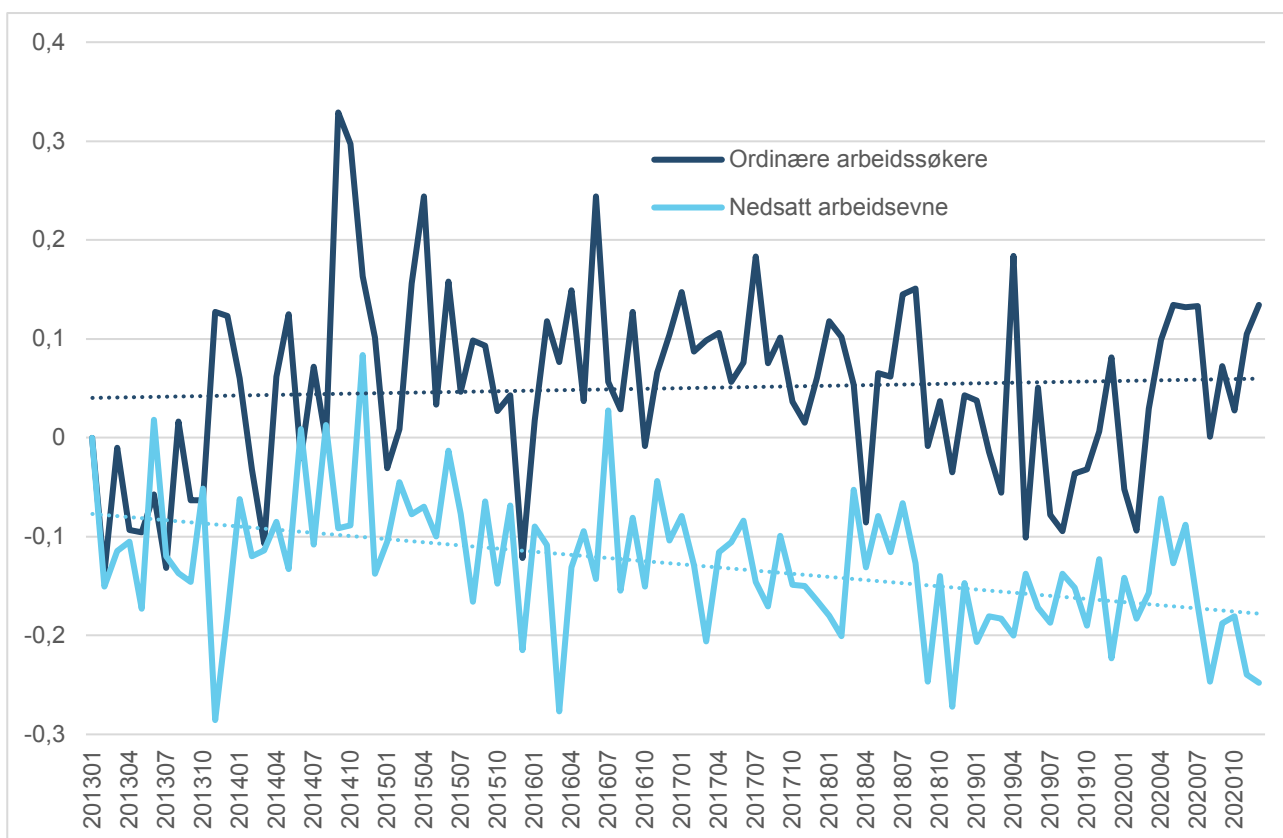
### **Ordinære arbeidssøkere fra landgruppe 2 får sjeldnere en stabil arbeidstilknytning**

Blant de ordinære arbeidssøkerne finner vi at innvandrere fra landgruppe 2 (utenfor EØS-området) har 9 prosentpoeng lavere sannsynlighet enn norskfødte for *Stabil arbeidstilknytning*, og noe høyere sannsynlighet for *Forsinket til jobb* og *Kortvarig jobb* (tabell V3b i vedlegg). Ordinære arbeidssøkere fra landgruppe 1 (vestlige land) har på sin side like høy sannsynlighet for *Stabil arbeidstilknytning* som norskfødte, men lavere sannsynlighet for *Mest andre tiltak*. Blant deltakere med nedsatt arbeidsevne har innvandrere fra landgruppe 1 lavere sannsynlighet for *Forsinket til jobb*, mens de fra landgruppe 2 har høyere sannsynlighet for *Mest andre tiltak* (tabell V3c). Det var imidlertid ingen forskjell fra norskfødte når det gjelder *Stabil arbeidstilknytning*.

### **Tendens til redusert sannsynlighet for å oppnå en stabil arbeidstilknytning**

Vi undersøker også om forløpet påvirkes av hvilken måned/år deltakerne startet på midlertidig lønnstilskudd, kontrollert for alle andre kjennetegn. Når vi ser på dette separat for hver hovedgruppe, kan vi anta at de gjennomsnittlige marginaleffektene fanger opp betydningen av endringer over tid som påvirker sannsynligheten for å ha et gitt forløp. Dette kan for eksempel være som følge av konjunktorene i arbeidsmarkedet. Vi begrenser oss her til å se på sannsynligheten for *Stabil arbeidstilknytning*. Blant ordinære arbeidssøkere finner vi at denne sannsynligheten er lavere for startåret 2013, altså for observasjonsperioden 2013–2016, enn de påfølgende årene (figur 4). Sannsynligheten viser en viss synkende tendens gjennom startår 2018 og 2019, for så å stige igjen for

**Figur 4.** Resultater fra regresjonsanalysen (N=10 000). Sannsynlighet for forløp av typen *Stabil arbeidstilknytning*, etter hovedgruppe og startmåned. Gjennomsnittlige marginaleffekter i prosentpoeng (multiplisert med 100) med lineære trendlinjer. Referansekategori: Januar 2013



Kilde: Nav

startår 2020.<sup>9</sup> De sistnevnte svingningene kan skyldes utviklingen på arbeidsmarkedet under og etter pandemiårene, siden de som startet på lønnstilskudd for eksempel i 2018 vil ha en oppfølgingsperiode fram til 2021.

Også blant deltakere med nedsatt arbeidsevne finner vi en viss synkende sannsynlighet for forløpet *Stabil arbeidstilknytning* gjennom startår 2018 og 2019. Koronapandemien er antagelig den viktigste forklaringen på dette. Men i gruppen med nedsatt arbeidsevne ser det ut til å være en synkende tendens helt fra startår 2015 (observasjonsperiode 2015–2018) og fram til 2019 (observasjonsperiode 2019–2022) (se

lineær trendlinje i figuren). Vi kommer tilbake til hvordan dette kan tolkes i neste avsnitt.

## Oppsummering og diskusjon

I denne artikkelen har vi studert hvordan det går med deltakere på midlertidig lønnstilskudd i et treårsperspektiv. En konklusjon er at sekvensanalyse fungerer godt til å identifisere deltakere som oppnår en stabil tilknytning til det ordinære arbeidslivet. Det henger sammen med at metoden er velegnet til å analysere oppfølgingsperioden helhetlig, i stedet for bare å ta utgangspunkt i om en person har et arbeidsforhold på bestemte tidspunkter, som for eksempel 6 måneder etter avslutning av tiltaket. Metoden er imidlertid sårbar for hvilke valg som gjøres med hensyn til avgrensning av populasjon/utvalg og oppfølgingsperiode. Dette kommer vi tilbake til under.

<sup>9</sup> Få av månedene er statistisk signifikante, men det henger sammen med at det er få observasjoner per måned (totalt 96 måneder).

Hovedfunnet er at 40 prosent av deltakerne på midlertidig lønnstilskudd oppnår en stabil arbeidstilknytning i løpet av tre år. Dette baseres på at det ble identifisert en klynge hvor de aller fleste er i vanlig jobb og ikke lenger registrert hos Nav fra 12 måneder og ut observasjonsperioden. Denne klyngen omfatter dermed forløp av typen *Stabil arbeidstilknytning*. Det er imidlertid viktig å skille mellom de to hovedgruppene av deltakere, det vil si ordinære arbeidssøkere på den ene siden og dem med nedsatt arbeidsevne på den andre.

Blant ordinære arbeidssøkere oppnådde 54 prosent en stabil arbeidstilknytning i løpet av tre år. Men en del som er klassifisert under andre typer forløp kom også i vanlig jobb, og særlig i klyngen vi har kalt *Forsinket til jobb* (13 prosent). Ved slutten av treårsperioden var dermed en enda høyere andel (63 prosent) av de ordinære arbeidssøkerne i jobb og ikke lenger registrert hos Nav. Vi ville derfor muligens målt en høyere andel med en stabil arbeidstilknytning dersom oppfølgingsperioden hadde vært lengre. Det er imidlertid ikke sikkert, siden noen vil bevege seg motsatt vei og falle ut av arbeidslivet i en kortere eller lengre periode, jf. at 14 prosent hadde forløp av typen *Kortvarig jobb*.

Det må understrekes at vi ikke vet hvor mange som ville kommet i jobb hvis de ikke hadde deltatt på midlertidig lønnstilskudd. Det er derfor ikke identifisert en kausal effekt av tiltaket. Vi kan likevel konkludere med at den relativt høye andelen som oppnår en stabil arbeidstilknytning ikke svekker tiltroen til at midlertidig lønnstilskudd har en positiv effekt på arbeidsdeltakelsen til ordinære arbeidssøkere.

Vi fant at andelen som oppnår en stabil arbeidstilknytning i den lille gruppen med «andre på tiltak» var like høy (55 prosent) som blant de ordinære arbeidssøkerne. Denne gruppen antas å bestå i all hovedsak av sykmeldte som starter på midlertidig lønnstilskudd mens de fortsatt er sykmeldt. Det kan da anses som positivt at en såpass stor andel ser ut til å beholde arbeidstilknytningen og slutter å være registrert for arbeidsrettet oppfølging, og heller ikke begynner å motta uføretrygd.

Sammenlignet med arbeidssøkerne, oppnår betydelig færre av dem med nedsatt arbeidsevne en stabil arbeidstilknytning. Dette er naturlig, siden personer med nedsatt arbeidsevne per definisjon har helsemessige eller andre begrensninger som gjør det vanskeligere å stå i jobb eller gjennomføre tiltak. Vi fant at 23 prosent av deltakerne i gruppen med nedsatt arbeidsevne oppnår en stabil arbeidstilknytning. Men betydelig flere enn dette (41 prosent) har etter tre år et aktivt arbeidsforhold og er ikke lenger registrert hos Nav. Dette skyldes blant annet at 14 prosent har forløp av typen *Forsinket til jobb*. Også for denne gruppen ville vi dermed muligens ha målt en høyere andel med en stabil arbeidstilknytning, dersom oppfølgingsperioden hadde vært lengre. Flertallet i gruppen med nedsatt arbeidsevne (til sammen 57 prosent) har imidlertid forløp preget av lengre perioder med oppfølging hos Nav. Disse ble klassifisert i tre grupper. Den «gunstigste» består av en eller flere lengre perioder på midlertidig lønnstilskudd, og her er såpass mange som 1 av 4 i jobb etter tre år. En del av disse vil muligens oppnå en stabil arbeidstilknytning i et noe lengre tidsperspektiv. En annen gruppe deltar i lengre perioder på andre tiltak, mens en tredje gruppe for det meste er registrert med nedsatt arbeidsevne uten å delta på tiltak (status «annet»). Her kan det være en del med mer omfattende helseproblemer, hvor mål om arbeid ikke lenger er aktuelt.

I en tidligere artikkel om tiltaksbruk blant personer med nedsatt arbeidsevne (Nossen 2023) fant vi en klynge kalt *Raskt i jobb*, som i hvert fall delvis samsvarer med den vi her kaller *Stabil arbeidstilknytning*. Andelen i den klyngen blant dem som hadde midlertidig lønnstilskudd som første tiltak, var langt høyere (50 prosent) enn det vi har funnet i denne analysen. Forskjellen kan forklares med at vi i den tidligere analysen utelot dem som hadde deltatt på alle typer tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne de tre foregående årene. Deltakerne på midlertidig lønnstilskudd i den analysen var dermed en liten og lite representativ gruppe. Dette viser hvor viktig det er å designe analysen så presist som mulig i forhold til hva som er de sentrale problemstillingene.

Forskjellen i stabil arbeidstilknytning mellom deltakere med nedsatt arbeidsevne og ordinære arbeids-



søkere er stor, og muligens større enn forventet. Det tyder på at vurderingen av oppfølgingsbehovet som gjøres på Nav-kontorene, skiller godt mellom dem som har større eller mindre sannsynlighet for å komme i ordinært arbeid. Det må påpekes at vi har benyttet en relativt streng definisjon av statusen «jobb» ved å kreve at deltakeren ikke lenger er registrert i Navs arbeidsrettede oppfølging eller med uføretrygd. Dette vil ikke fange opp om en person går over i en deltidsstilling i det ordinære arbeidslivet, men fortsetter å være registrert hos Nav for eksempel som delvis ledig eller med gradert uføretrygd. Vi må likevel innse at midlertidig lønnstilskudd langt fra vil kunne hjelpe alle med nedsatt arbeidsevne inn i det ordinære arbeidslivet på varig basis. Det er usikkert om det vil være hensiktsmessig å øke den maksimale perioden på tiltaket, selv om 1 av 4 med lengre perioder på langvarig lønnstilskudd er i jobb etter tre år. Videre er det lite som tyder på at det hjelper å delta på andre typer tiltak etter midlertidig lønnstilskudd.

Blant deltakere med nedsatt arbeidsevne fant vi en synkende sannsynlighet over tid for å oppnå en stabil arbeidstilknytning. Denne tendensen ser ut til å ha startet blant dem med 2015–2018 som oppfølgingsperiode. Det er mulig dette henger sammen med satsingen på økt bruk av midlertidig lønnstilskudd blant personer med nedsatt arbeidsevne fra omtrent samme tidspunkt. Dette kan ha ført til at terskelen for å få delta på tiltaket ble senket, slik at det nå benyttes av flere med mindre gode forutsetninger for å klare å stå i ordinært arbeid. For dem som startet i tiltaket noe senere, kan også innstramningen i AAP-regelverket fra 2018 ha hatt betydning. Innstramningen førte til at flere med nedsatt arbeidsevne ble stående uten ordinær statlig inntektssikring og sannsynligvis måtte klare seg med sosialhjelp og/eller tiltakspenger (jf. avsnittet *Endringer i sammensetningen av deltakergruppen* over). Flere av dem som begynte på midlertidig lønnstilskudd fra 2018 kan dermed i forkant ha opplevd usikkerhet knyttet til inntekt, noe som kan redusere sannsynligheten for å oppnå en stabil tilknytning til ordinært arbeidsliv, ikke minst for personer med psykiske lidelser. Endelig kan også svingningene i arbeidsmarkedet i pandemiperioden ha betydning.

Flere personkjennetegn påvirker sannsynligheten for å oppnå en stabil arbeidstilknytning. For ordinære arbeidssøkere er sannsynligheten høyere blant dem med påbegynt høyere utdanning, og den synker med alderen. Vi fant også en høyere sannsynlighet blant arbeidssøkere som mottok dagpenger eller tiltakspenger, eller ikke var registrert hos Nav, før de begynte på lønnstilskudd. For dagpengemottakere kan dette forklares med at de har arbeidserfaring som har gitt dem dagpengerrettigheter. Mottak av tiltakspenger innebærer at en person har gått rett fra et annet tiltak til midlertidig lønnstilskudd. Det er mulig at en slik rask tiltakskjedning uten en ventetid kan bidra til et vellykket forløp. På den annen side finner vi en negativ sammenheng med deltakelse på andre tiltak året før. En mulig forklaring er at de som hadde behov for andre tiltak i utgangspunktet hadde mindre gode forutsetninger for å komme i ordinært arbeid, samtidig som mange av dem kan ha hatt en ventetid før de begynte på lønnstilskudd. Det behøver dermed ikke være tiltaksdeltakelsen som sådan som virker negativt på sannsynligheten for å oppnå en stabil arbeidstilknytning.

Innvandrere fra landgruppe 2 (utenfor EØS) utgjør en økende andel av deltakerne på midlertidig lønnstilskudd. Blant de ordinære arbeidssøkerne har innvandrere fra landgruppe 2 lavere sannsynlighet for å oppnå en stabil arbeidstilknytning enn norskfødte. Det kan henge sammen med at gruppen ofte har mindre relevant arbeidserfaring og utdanning fra hjemlandet, og en del har begrensede kunnskaper om norsk språk og samfunn. Men diskriminering kan også spille inn. Det er dessuten noe paradoksalt at en lavere andel blant innvandrere enn blant norskfødte er registrert med nedsatt arbeidsevne, samtidig som de fra landgruppe 2 som er ordinære arbeidssøkere har lavere sannsynlighet for å oppnå en stabil arbeidstilknytning enn norskfødte. Det kan indikere at flere innvandrere fra landgruppe 2 burde vært vurdert til å ha nedsatt arbeidsevne, for derved å kunne få mer omfattende oppfølging. Når dette ikke skjer, kan det være fordi det legges for stor vekt på helsemessige forhold ved vurdering av innsatsbehov, slik at andre faktorer som reduserer arbeidsevnen ikke fanges opp i samme grad. Noe lignende kan sies om aldersgruppene over 40–45



år, hvor de ordinære arbeidssøkerne har betydelig lavere sannsynlighet for å oppnå en stabil arbeidstilknytning enn yngre aldersgrupper. Flere av dem kunne derfor hatt behov for mer omfattende oppfølging.

Når det gjelder betydningen av kjennetegn blant deltakere med nedsatt arbeidsevne, er det få klare funn. For denne gruppen påvirkes sannsynligheten for å oppnå en stabil arbeidstilknytning mest av kjønn (lavere sannsynlighet for kvinner), noe som ikke er tilfelle for de ordinære arbeidssøkerne. Det er vanskelig å si hva mangelen på funn skyldes, men det kan henge sammen med at gruppen med nedsatt arbeidsevne består av personer med svært varierende utfordringer. I analysen har vi ikke hatt informasjon om viktige kjennetegn som evner, motivasjon, språkkompetanse eller helsetilstand/diagnose. Opplysningene om utdanningsbakgrunn er også mangelfulle, og særlig for dem med nedsatt arbeidsevne som det ikke lenge stilles krav til om utfylling av CV. Dette er faktorer som sannsynligvis har stor betydning for i hvilken grad deltakerne oppnår en stabil arbeidstilknytning.

## Referanser

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

Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2024) *En forsterket arbeidslinje – flere i jobb og færre på trygd*. Meld. St. 33 (2023–2024).

Arbeids- og sosialdepartementet (2014) *Endringer i arbeidsmiljøloven og sosialtjenesteloven (adgang til midlertidig ansettelse mv. og vilkår om aktivitet for stønad til livsopphold)*. Prop. 39 L (2014–2015).

Arbeids- og sosialdepartementet (2015) *Forskrift om arbeidsmarkedstiltak (tiltaksforskriften)*. Sist endret 1.1.2023.

Bråthen, Magne (2023) *Midlertidig lønnstilskudd – hvem deltar, når, og hva er utfallet?* AFI-notat 2023:06. AFI/OsloMet.

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

Lillebø, Otto Sevaldson og Helene Berg (2020) «Arbeidsavklaringspenger som lønnstilskudd – en effektvaluering». *Søkelys på arbeidslivet*, 1–2, 38–51.

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.

Nossen, Jon Petter (2023) «Tiltaksdeltakere med nedsatt arbeidsevne – hvor går de etterpå?». *Arbeid og velferd*, 2, 112–128.

NOU 2019: 7 (2019) *Arbeid og inntektssikring: Tiltak for økt sysselsetting*. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.

NOU 2021: 2 (2021) *Kompetanse, aktivitet og inntektssikring: Tiltak for økt sysselsetting*. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.

Oslo Economics og Frischsenteret (2024) *Effekter av arbeidsmarkedstiltak. Bidrar arbeidsmarkedstiltak til å styrke deltakernes tilknytning til arbeidslivet?* OE-rapport 2024-26.

Proba samfunnsanalyse (2024) *Evaluering av varig lønnstilskudd*. Rapport 2024-05.

von Simson, Kristine (2023) *Hva virker for hvem? Kunnskapsoversikt over effekter av aktiveringstiltak på sysselsetting og arbeidstilbud*. Norske erfaringer. Nav-rapport 2023: 1.

## Vedlegg

**Tabell V1.** Deskriptiv statistikk for populasjonen, etter startår (N=59 745). Målt første måned på midlertidig lønnstilskudd om ikke annet er oppgitt. Prosentandel av populasjonen

Variabel og kjennetegn	I alt	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Prosent, i alt	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Kvinne	<b>33,7</b>	32,6	33,4	32,6	32,6	33,8	32,1	34,5	37,6
Innvandret, landgruppe 1	<b>7,8</b>	8,9	7,5	7,3	7,9	8,3	7,5	7,4	7,7
Innvandret, landgruppe 2	<b>20,5</b>	16,9	16,4	17,7	17,6	19,1	23,6	26,3	24,0
<i>Hovedgruppe</i>									
Ordinære arbeidssøkere	<b>51,0</b>	57,9	49,4	49,0	55,4	56,1	52,7	44,3	42,3
Personer med nedsatt arbeidsevne	<b>45,2</b>	38,9	46,9	48,0	40,7	39,2	43,0	51,6	54,7
Andre på tiltak	<b>3,8</b>	3,2	3,6	3,0	3,8	4,8	4,3	4,0	3,0
<i>Ytelse samme eller forrige måned</i>									
AAP	<b>28,4</b>	32,9	35,0	32,5	27,8	26,1	26,5	25,9	25,7
Dagpenger	<b>19,9</b>	20,2	18,6	20,3	24,4	23,2	17,6	14,3	19,3
Tiltakspenger	<b>13,7</b>	11,6	12,1	11,6	12,5	14,0	15,8	15,8	14,3
Ingen av disse, registrert hos Nav	<b>29,2</b>	25,0	25,3	26,5	26,2	27,3	30,8	36,1	33,8
Ikke registrert hos Nav	<b>8,9</b>	10,3	9,1	9,1	9,1	9,4	9,4	7,9	7,0
<i>Tiltak året før (mulig å ha flere)</i>									
Arbeidstrening	<b>25,4</b>	26,3	28,5	25,4	24,0	26,6	27,7	24,2	21,4
Opplæringstiltak	<b>0,0</b>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Oppfølgingstiltak	<b>19,7</b>	17,3	19,1	20,2	19,9	19,2	21,1	20,4	19,6
Avklaringstiltak	<b>4,8</b>	5,1	4,4	5,0	5,0	4,5	4,7	4,9	4,8
Arbeidsforberedende trening	<b>6,2</b>	5,9	6,0	6,0	4,7	5,0	6,6	7,6	7,8
Arbeidsrettet rehabilitering	<b>1,0</b>	0,7	1,1	0,7	0,8	1,0	1,0	1,2	1,1
<i>Alder</i>									
18–24 år	<b>20,0</b>	20,1	20,0	20,5	20,1	19,6	19,7	19,2	20,9
25–29 år	<b>17,7</b>	16,8	16,1	17,2	18,0	18,1	18,6	18,3	17,4
30–34 år	<b>15,6</b>	16,3	16,0	15,5	15,2	15,0	15,6	16,7	15,2
35–39 år	<b>14,1</b>	14,6	14,5	13,6	13,6	14,1	14,1	14,0	14,2
40–44 år	<b>12,1</b>	12,8	13,5	12,8	12,0	12,3	11,7	11,6	11,2
45–49 år	<b>10,4</b>	10,2	10,1	10,8	11,1	10,5	10,1	9,7	10,4
50–56 år	<b>10,1</b>	9,2	9,8	9,6	10,0	10,3	10,2	10,6	10,8
<i>Høyeste påbegynte utdanning <sup>*)</sup></i>									
Grunnskole	<b>10,1</b>	11,0	10,8	9,7	9,6	8,9	9,8	10,7	11,3
Videregående	<b>57,8</b>	60,9	61,5	63,1	60,2	58,6	57,0	53,2	50,2
Høyere utdanning ≤ 4 år	<b>18,1</b>	16,2	16,4	17,1	18,6	19,2	19,3	18,8	17,5
Høyere utdanning > 4 år	<b>6,5</b>	5,4	5,5	5,2	6,5	7,9	7,2	7,1	6,2
Ukjent	<b>7,4</b>	6,5	5,8	5,0	5,1	5,3	6,8	10,1	14,8

<sup>\*)</sup> Opplysningene om høyeste påbegynte utdanning er hentet fra arbeidssøkernes CV som de selv fyller ut på Nav.no. Den økende andelen «ukjent» utdanningsnivå i 2019 og 2020 skyldes at det ikke lenger ble stilt krav om registrering av CV.

Kilde: Nav

**Tabell V2. Fordeling av utvalget (N=10 000) på de seks klyngene, etter kjennetegn i startmåned. Prosent**

	Stabil arbeids- tilknytning	Forsinket til jobb	Kortvarig jobb	Langvarig midlertidig lønnstilskudd	Mest andre tiltak	Mest inaktiv	Totalt (=100,0)
I alt	39,6	13,7	10,6	8,5	7,1	20,6	10 000
<i>Hovedgruppe</i>							
Ordinære arbeidssøkere	53,8	13,4	14,2	2,4	3,9	12,3	5 032
Nedsatt arbeidsevne	22,9	14,2	6,4	15,3	10,8	30,4	4 605
Andre på tiltak	55,1	10,5	13,5	6,1	4,7	10,2	363
<i>Ytelse</i>							
AAP	22,9	11,8	6,4	14,5	9,7	34,7	2 875
Dagpenger	55,6	15,0	12,2	2,2	4,1	10,8	2 018
Tiltakspenger	44,1	13,5	10,9	8,3	8,4	14,8	1 323
Ingen av disse, registrert hos Nav	39,7	15,4	12,3	7,5	6,8	18,2	2 917
Ikke registrert hos Nav	50,4	11,0	14,6	6,6	4,4	13,0	867
<i>Tiltak året før</i>							
Arbeidstrening	35,7	14,9	10,3	10,3	7,6	21,2	2 579
Oppfølgingstiltak	31,2	12,2	9,1	10,6	11,4	25,4	1 966
Avklaringstiltak	29,1	13,5	6,5	12,3	9,7	28,9	495
Arbeidsforberedende trening	20,6	9,7	6,2	13,3	14,0	36,2	630
Arbeidsrettet rehabilitering	29,8	14,9	7,4	7,4	8,5	31,9	94
<i>Kjønn</i>							
Kvinne	36,9	13,3	9,9	7,9	6,9	25,1	3 442
Mann	41,0	13,8	10,9	8,8	7,2	18,2	6 558
<i>Alder</i>							
18-24 år	41,4	14,8	10,6	9,0	8,8	15,4	1 989
25-29 år	44,9	14,7	11,8	7,4	6,5	14,7	1 751
30-34 år	39,4	13,4	11,8	8,2	6,5	20,8	1 602
35-39 år	39,9	12,6	9,4	9,6	6,7	21,8	1 370
40-44 år	39,8	13,7	11,0	7,8	5,5	22,2	1 215
45-49 år	33,9	10,4	9,0	9,5	9,1	28,2	1 026
50-56 år	32,7	14,9	9,3	8,1	6,1	28,9	1 047
<i>Innvandringsbakgrunn</i>							
Ikke innvandet	38,5	13,5	9,6	9,1	7,4	21,9	7 180
Innvandet, landgruppe 1	51,9	11,9	11,5	4,4	4,7	15,6	749
Innvandet, landgruppe 2	38,8	15,0	13,8	7,8	6,9	17,8	2 071
<i>Høyeste påbegynte utdanning <sup>1)</sup></i>							
Grunnskole	36,3	15,7	11,6	8,8	5,7	21,8	1 013
Videregående skole	38,5	13,5	11,0	8,6	7,8	20,6	5 809
Høyere utdanning <= 4 år	42,4	13,4	9,3	7,0	5,9	22,0	1 832
Høyere utdanning >4 år	48,9	12,3	9,7	7,3	6,6	15,3	620
Ukjent	38,2	13,8	10,1	12,1	6,6	19,3	726
<i>Observasjonsperiode</i>							
2013-2016	36,9	18,3	11,7	5,4	5,1	22,5	981
2014-2017	42,5	10,8	12,7	9,1	5,0	19,9	868
2015-2018	40,4	12,3	11,5	8,9	6,1	20,8	1 039
2016-2019	45,2	13,6	9,5	7,4	6,3	18,1	1 468
2017-2020	43,9	12,5	10,9	7,4	6,9	19,5	1 619
2018-2021	38,6	10,3	13,6	7,1	7,2	23,2	1 423
2019-2022	33,0	15,1	9,3	10,6	9,1	22,9	1 391
2020-2023	35,3	17,1	6,3	12,1	9,9	19,3	1 211

<sup>1)</sup> Opplysningene om høyeste påbegynte utdanning er hentet fra arbeidssøkerens CV som de selv fyller ut på Nav.no.

**Tabell V3.** Resultater fra regresjonsanalysen (N=10 000). Gjennomsnittlige marginaleffekter i prosentpoeng (når tallene multipliseres med 100). Referansekategori i parentes.

## a) Hele utvalget

	Stabil arbeids-tilknytning	Forsinket til jobb	Kortvarig jobb	Langvarig midlertidig lønnstilskudd	Mest andre tiltak	Mest inaktiv
<i>Hovedgruppe</i>						
Nedsatt arbeidsevne (Ordinær arbeidssøker)	-0,239***	0,0361***	-0,0667***	0,112***	0,0605***	0,0975***
«Andre på tiltak»	0,0444	-0,0238	-0,0130	0,0349**	0,00986	-0,0523**
<i>Ytelse</i>						
AAP (Registrert hos Nav uten ytelse)	-0,0314*	-0,0330**	-0,0197	0,0131	0,0724***	0,0724***
Dagpenger	0,0552***	0,0256*	-0,0157	-0,0253**	-0,0420***	-0,0420***
Tiltakspenger	0,0395*	-0,0152	-0,0173	0,0132	-0,0298*	-0,0298*
Ikke registrert hos Nav	0,0167	-0,0336*	-0,00263	0,0398**	-0,0193	-0,0193
<i>Tiltak året før</i>						
Arbeidstrening året før (-)	-0,0298**	0,0126	0,000520	0,0121	-0,000226	-0,000226
Oppfølgingstiltak året før (-)	-0,0402**	-0,0151	0,00469	-0,000112	0,0120	0,0120
Avklaringstiltak året før (-)	0,00849	0,000454	-0,0193	-0,000732	0,00487	0,00487
Arbeidsforberedende trening året før (-)	-0,0563*	-0,0352**	-0,00874	0,00346	0,0567***	0,0567***
Arbeidsrettet rehabilitering året før (-)	-0,00312	0,0186	0,00275	-0,0353	0,00121	0,00121
<i>Kjønn</i>						
Kvinne (Mann)	-0,0312**	-0,00145	-0,00116	-0,0164**	-0,00315	0,0534***
<i>Alder</i>						
25–29 år (18–24 år)	0,0419**	-0,00116	0,0159	-0,0172	-0,0233**	-0,0162
30–34 år	-0,0150	-0,0116	0,0164	-0,0102	-0,0217*	0,0421**
35–39 år	0,00486	-0,0196	-0,00282	-0,00140	-0,0206*	0,0395**
40–44 år	0,000528	-0,00537	0,0135	-0,0214*	-0,0329***	0,0456**
45–49 år	-0,0524**	-0,0365**	-0,00195	-0,0118	0,00269	0,0999***
50–56 år	-0,0800***	0,00393	-0,00137	-0,0218	-0,0245*	0,124***
<i>Innvandringsbakgrunn</i>						
Innvandret, landgruppe 1 (Ikke innvandret)	0,0264	-0,00892	0,00754	-0,0183	-0,00241	-0,00429
Innvandret, landgruppe 2	-0,0632***	0,0153	0,0346***	-0,00255	0,0221*	-0,00619
<i>Sivilstatus</i>						
Gift (Ugift)	0,0777***	-0,0163	0,000858	-0,00994	-0,0319***	-0,0203
Separert	-0,0133	-0,0370	-0,00417	-0,00303	-0,00663	0,0642*
Skilt	-0,0161	-0,000708	0,00653	0,0236*	0,00919	-0,0225
Gjenlevende	-0,0310	0,0252	-0,0340	0,0570	-0,0277	0,0106
<i>Høyeste påbegynte utdanning</i>						
Grunnskole (Videregående skole) <sup>#)</sup>	-0,00694	0,0135	-0,00930	0,00299	-0,0211**	0,0209
Høyere utdanning, kort	0,0391**	0,00392	-0,0252**	-0,00474	-0,0102	-0,00280
Høyere utdanning, lang	0,0598**	-0,00569	-0,0298*	0,0204	0,00666	-0,0513**
Ukjent utdanning	0,0362	-0,00286	-0,00939	0,0158	-0,0137	-0,0260

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

\* p < 0.05, \*\* p < 0.01, \*\*\* p < 0.001. I regresjonen inkluderes også dummyvariabler for bostedsfylke og startmåned (jf. figur 4).

Kilde: Nav

## b) Ordinære arbeidssøkere

	Stabil arbeids-tilknytning	Forsinket til jobb	Kortvarig jobb	Langvarig midlertidig lønnstilskudd	Mest andre tiltak	Mest inaktiv
<i>Ytelse</i>						
AAP (Registrert hos Nav uten ytelse)	-0,0392	-0,0164	0,0281	0,0664	0,00241	-0,0413
Dagpenger	0,0641***	0,0112	-0,0218	-0,00814	-0,00182	-0,0434***
Tiltakspenger	0,0666**	-0,0300*	-0,0143	-0,00243	-0,00180	-0,0181
Ikke registrert hos Nav	0,0523*	-0,0341*	0,00560	0,00932	-0,00293	-0,0302*
<i>Tiltak året før</i>						
Arbeidstrening året før (-)	-0,0408*	0,0208	-0,00935	0,0151	0,0103	0,00390
Oppfølgingstiltak året før (-)	-0,0608**	0,00799	-0,00597	0,0184	0,0335**	0,00683
Avklaringstiltak året før (-)	-0,0315	0,00760	-0,0426	0,0219	0,0342	0,0103
Arbeidsforberedende trening året før (-)	-0,0292	-0,0547	-0,000907	0,0215	0,0420	0,0213
Arbeidsrettet rehabilitering året før (-)	0,0945	-0,134***	0,0371	-0,0246	0,0415	-0,0142
<i>Kjønn</i>						
Kvinne (Mann)	-0,00433	-0,00170	0,0112	-0,00700	0,00419	-0,00234
<i>Alder</i>						
25-29 år (18-24 år)	0,0314	-0,00102	0,00527	-0,0145	-0,0126	-0,00854
30-34 år	-0,0492*	-0,00556	0,0148	0,00103	-0,00574	0,0447**
35-39 år	-0,00463	-0,0219	-0,00347	-0,00210	-0,00416	0,0363*
40-44 år	-0,0627*	0,00438	0,00797	-0,00892	-0,0144	0,0737***
45-49 år	-0,106***	-0,0123	-0,0176	-0,0132	0,0364*	0,113***
50-56 år	-0,120***	0,0449*	0,00436	-0,0161	-0,000635	0,0876***
<i>Innvandringsbakgrunn</i>						
Innvandret, landgruppe 1 (Ikke innvandret)	0,0209	0,0173	0,00483	-0,0206	-0,0208**	-0,00169
Innvandret, landgruppe 2	-0,0950***	0,0336*	0,0473**	-0,00322	0,0176	-0,000241
<i>Sivilstatus</i>						
Gift (Ugift)	0,0918***	-0,0379**	-0,00387	0,00847	-0,0221***	-0,0364**
Separert	0,0135	-0,0515	0,00624	-0,0214	-0,00640	0,0597
Skilt	-0,0121	0,00647	0,00768	0,0126	0,0173	-0,0319
Gjenlevende	-0,0411	-0,00640	-0,0346	0,205	-0,0441***	-0,0788
<i>Høyeste påbegynte utdanning</i>						
Grunnskole (Videregående skole) #)	-0,00497	0,0189	-0,0156	0,00885	-0,0153	0,00809
Høyere utdanning, kort	0,0531**	0,00977	-0,0371**	0,00303	-0,0125	-0,0163
Høyere utdanning, lang	0,0910***	-0,00630	-0,0476**	0,0124	-0,00948	-0,0400*
Ukjent utdanning	0,00100	-0,00438	-0,00552	0,0121	-0,00262	-0,000620

#) Opplysningene om høyeste påbegynte utdanning er hentet fra arbeidssøkernes CV som de selv fyller ut på Nav.no.

\* p < 0,05, \*\* p < 0,01, \*\*\* p < 0,001. I regresjonen inkluderes også dummyvariabler for bostedsfylke og startmåned (jf. figur 4).

Kilde: Nav

## c) Deltakere med nedsatt arbeidsevne

	Stabil arbeids-tilknytning	Forsinket til jobb	Kortvarig jobb	Langvarig midlertidig lønnstilskudd	Mest andre tiltak	Mest inaktiv
<i>Ytelse</i>						
AAP (Registrert hos Nav uten ytelse)	-0,0339*	-0,0402**	-0,0311**	0,0152	-0,000205	0,0903***
Dagpenger	0,0772	0,00155	0,0133	-0,0254	0,00907	-0,0758*
Tiltakspenger	-0,0000871	0,00770	-0,0262	0,0353	0,0324	-0,0492*
Ikke registrert hos Nav	-0,0627	0,0170	-0,0453*	0,126**	0,00290	-0,0384
<i>Tiltak året før</i>						
Arbeidstrening året før (-)	-0,0129	-0,00159	0,000831	0,0111	0,00111	0,00145
Oppfølgingstiltak året før (-)	-0,0266	-0,0267*	0,00644	-0,0184	0,0461***	0,0192
Avklaringstiltak året før (-)	0,0120	-0,00291	-0,00774	-0,0103	-0,00219	0,0112
Arbeidsforberedende trening året før (-)	-0,0559**	-0,0465**	-0,0105	-0,0130	0,0482**	0,0778***
Arbeidsrettet rehabilitering året før (-)	-0,00881	0,0590	-0,00327	-0,0596	0,00741	0,00531
<i>Kjønn</i>						
Kvinne (Mann)	-0,0649***	-0,00283	-0,0126	-0,0225*	-0,0121	0,115***
<i>Alder</i>						
25–29 år (18–24 år)	0,0396	-0,00271	0,0358**	-0,0252	-0,0328	-0,0147
30–34 år	0,0241	-0,0285	0,0224	-0,0291	-0,0420*	0,0531*
35–39 år	0,0257	-0,0273	-0,00258	-0,00840	-0,0419*	0,0544*
40–44 år	0,0711**	-0,0216	0,0208	-0,0460*	-0,0568**	0,0325
45–49 år	-0,00354	-0,0715***	0,0196	-0,0256	-0,0347	0,116***
50–56 år	-0,0324	-0,0473*	-0,00379	-0,0422	-0,0533**	0,179***
<i>Innvandringsbakgrunn</i>						
Innvandret, landgruppe 1 (Ikke innvandret)	0,0440	-0,0649**	0,0105	-0,00138	0,0448	-0,0330
Innvandret, landgruppe 2	-0,0223	0,00283	0,00981	-0,00613	0,0335*	-0,0177
<i>Sivilstatus</i>						
Gift (Ugift)	0,0483**	0,00945	0,0113	-0,0201	-0,0385**	-0,0105
Separert	-0,0355	-0,0231	-0,0205	0,0138	-0,00289	0,0682
Skilt	-0,0280	-0,00527	0,00556	0,0472*	0,00525	-0,0248
Gjenlevende	-0,0112	0,101	-0,0617***	-0,0630	-0,0537	0,0884
<i>Høyeste påbegynte utdanning</i>						
Grunnskole (Videregående skole) #)	0,00170	-0,000459	0,00283	-0,00241	-0,0283*	0,0267
Høyere utdanning, kort	0,0222	-0,0118	-0,00352	-0,0120	-0,00828	0,0134
Høyere utdanning, lang	-0,0124	0,00538	-0,00396	0,0336	0,0380	-0,0606*
Ukjent utdanning	0,0595*	-0,0164	-0,00109	0,0114	-0,0228	-0,0305

#) Opplysningene om høyeste påbegynte utdanning er hentet fra arbeidssøkernes CV som de selv fyller ut på Nav.no.

\* p < 0.05, \*\* p < 0.01, \*\*\* p < 0.001. I regresjonen inkluderes også dummyvariabler for bostedsfylke og startmåned (jf. figur 4).

Kilde: Nav



# KAN TAP AV FORELDER I BARNDOMMEN PÅVIRKE MOTTAK AV AAP SOM VOKSEN?<sup>1</sup>

Av Lamija Delalic og Inger Cathrine Kann<sup>2</sup>

## Sammendrag

*Denne studien undersøker hvordan det å miste en forelder i barndommen påvirker sannsynligheten for å motta arbeidsavklaringspenger (AAP) som voksen. Både foreldres livssituasjon og hendelser i barndommen kan påvirke barns helse og skolegang, og på sikt gi behov for Navs helseytelser i voksen alder.*

*Resultatene viser at barn som har mistet en forelder, har høyere sannsynlighet for å motta AAP enn de som ikke har opplevd tidlig foreldredød. For å isolere effekten av selve dødsfallet på AAP-mottak, fokuserer vi på kreft som dødsårsak. Kreft rammer mer tilfeldig enn andre dødsårsaker, og er derfor i mindre grad knyttet til økonomiske og sosiale forhold i familien. Vi finner at barn som mister en forelder til kreft, har en liten, men signifikant økning i mottak av AAP. Det indikerer at det å miste en forelder i barndommen i liten grad har en langsiktig effekt på AAP-mottak i voksen alder.*

*Denne sammenhengen er sterkere blant barn av foreldre med lavere utdanning. Vi finner også at dødsårsaker som avhengighet og selvmord/selvskade har størst påvirkning på AAP-mottak. Det indikerer at ikke bare selve dødsfallet spiller en rolle for senere AAP-mottak, men også andre forhold knyttet til barnets familie, oppvekst og arvelighet.*

*Studien understreker behovet for økt kunnskap og bedre støtte til barn i sårbare situasjoner, samt viktigheten av samarbeid mellom Nav, helsetjenester og barnevern for å forebygge langvarige helseproblemer hos barn som opplever traumatiske hendelser. Våre funn viser at foreldres død i barndommen ikke nødvendigvis påvirker barns senere AAP-mottak, men at noen barn lever i sårbare familier som av ulike årsaker gir økt risiko for å motta helserelevante ytelser som voksne.*

<https://doi.org/10.60847/NAV.5221>

<sup>1</sup> Studien er en del av prosjektet *Sickness in the Family (SickFam)* som er finansiert av Norges Forskningsråd (prosjekt nummer 315269). Arbeidet er delvis finansiert av Norges Forskningsråd gjennom ordningen *Sentre for fremragende forskning*, prosjekt nummer 262700. Databruk og databehandling er godkjent av Regional komite for medisinsk og helsefaglig forskningsetikk Sør-Øst-Norge (REK 2018/434).

<sup>2</sup> Vi vil rette en stor takk til Jonathan Wörn og Bjørn-Atle Reme for idemyldring og samarbeid i forbindelse med en tilknyttet artikkel, om sammenhengen mellom tidlig foreldredød og senere NEET-status. Stor takk rettes også til Jonathan Wörn, Ivar Lima, og Othilde Skjøstad for språkjusteringer og gode kommentarer underveis.

## **Abstract**

*This study examines how parental death in childhood affects the likelihood of receiving work assessment allowance (WAA) as an adult in Norway. Both parents' life situation and events in childhood can impact children's health and education, potentially leading to a need for health benefits in adulthood.*

*The results show that children who have experienced the death of a parent are more likely to receive WAA than those who have not experienced parental death. To isolate the effect of parental death from confounding factors influencing WAA receipt, we focus on cancer-related deaths. Death following cancer at an early age occurs more randomly and is therefore less associated with economic and social conditions. We find that children who lose a parent to cancer have a small but significant increase in WAA receipt. This indicates that losing a parent in childhood has a minor long-term effect on WAA receipt in adulthood.*

*This association is stronger among children of parents with lower education. We also find that causes of death such as addiction and suicide/self-harm have the greatest impact on becoming a WAA recipient as an adult. The findings suggest that family and upbringing factors, including inheritance, also play a crucial role.*

*The study highlights the need for increased knowledge and better support for children in vulnerable situations, as well as the importance of cooperation between Nav, health services, and child welfare to prevent long-term health problems in children who experience traumatic events. Our findings show that parental death in childhood does not necessarily affect children's later WAA receipt, but that some children live in vulnerable families that, for various reasons, increase the risk of receiving health-related benefits as adults.*

## Innledning

Nav har et lovfestet ansvar for å ivareta sårbare barn og vurdere om barnets behov blir tilstrekkelig ivare tatt (Nav, 2024a). Retningslinjene for samarbeid mellom barnevernstjenesten og Nav understreker: «Barn og unge er spesielt sårbare i vanskelige situasjoner, og i foreldrenes møte med Nav-kontoret må kontoret sørge for at deres særskilte behov blir ivaretatt» (Nav, 2024a og Nav, 2024b).

Etter oppfordring fra Barneombudet har Nav utarbeidet en veileder for hvordan Nav-ansatte skal styrke og ivareta barneperspektivet og dermed sikre barnets beste (Nav, Barnets beste – veileder). Veilederen ble lansert i mars 2024, og i punkt 5.1.5, *Sårbarhetssituasjonen*, poengteres det at Nav skal være spesielt oppmerksom på barn som er i, eller kan havne i, en spesielt sårbar situasjon. Det er derfor viktig med mer kunnskap om hvordan utenforskap kan henge sammen med hendelser som skjer allerede i barndommen og med foreldres livssituasjon.

Både dårlige levekår og hendelser i barndommen kan gi negative konsekvenser for familien og påvirke barn og unge. For å sikre at Nav følger sin lovfestede forpliktelse til å ivareta barn, er det nødvendig å øke kunnskapen om barn og familier i sårbare situasjoner. Dette forutsetter blant annet kunnskap om situasjoner eller spesifikke hendelser som kan gjøre barn og unge sårbare.

En stadig økende litteratur peker på hvordan vanskelige hendelser i barndommen er forbundet med en rekke negative utfall i ungdomsårene og i voksen alder. Blant de negative følgene er økt forekomst av psykiske lidelser (Nelson mfl. (2020), Kristiansen (2021)), svakere skoleprestasjoner (Houtepen mfl. (2020), Berg mfl. (2014), Aaskoven og Gyrd-Hansen (2020)) og lavere deltakelse i arbeidslivet (de Vries mfl. (2023), Hansen mfl. (2021)). Flere viser at det å oppleve at en forelder blir alvorlig syk eller dør, har konsekvenser for barnets senere mottak av helserelaterte ytelser. Studier fra Finland, et land med sammenlignbar sysselsetting og velferdstjenester, har for eksempel funnet at foreldres dødsfall påvirker senere mottak av sykepenger som følge av psykiske lidelser (Böckerman mfl. (2023)) og uføretrygd (Kailaheimo-

Lönnqvist og Kotimäki (2020)), selv om disse studiene ikke forsøker å skille ut den kausale effekten av foreldredød.

Vi kjenner ikke til norske studier om konsekvensene av alvorlige hendelser i barndommen for mottak av helserelaterte ytelser. Hvorvidt det å oppleve negative hendelser i barndommen også øker behovet for helserelaterte ytelser som sykepenger, arbeidsavklaringspenger (AAP) og uføretrygd i norsk sammenheng, er derfor viktig for Navs arbeid med å ivareta barn.

### Foreldredød som eksempel på alvorlig hendelse i barndommen

I denne artikkelen undersøker vi hvordan det å miste en forelder som barn påvirker sannsynligheten for å motta arbeidsavklaringspenger (AAP) som voksen.

Å oppleve foreldres dødsfall kan påvirke barn negativt på flere måter. Det kan påvirke barnet direkte, gjennom stress og sorgreaksjoner, og indirekte, gjennom de konsekvensene dødsfallet har for resten av familien. En indirekte følge kan for eksempel være at en forelders dødsfall kan påvirke den gjenværende forelderens evne til å være en god omsorgsperson (Luecken (2000), Bowlby (1980)). Utover de negative konsekvensene for psykisk helse og funksjon i hverdagen, vil bortfall av den avdødes inntekt for mange familier kunne ha negative konsekvenser for familiens samlede økonomi. Et slikt inntektstap skal til en viss grad minimeres gjennom ordninger som barnepensjon, omstillingsstønad, utvidet barnetrygd og stønad til barnetilsyn (Nav, 2024c), men slike ordninger gir ikke full kompensasjon.

Samtidig antar vi at det å miste en forelder ikke vil få langsiktige konsekvenser for alle barn. For at Nav skal hjelpe barn som *kan* bli særlig og langsiktig påvirket, trengs det mer kunnskap om hvordan barn påvirkes, og om hvilke barn som vil kunne være spesielt sårbare i slike situasjoner. For å skille mellom barn som av ulike grunner kan være mer eller mindre sårbare, skiller vi både mellom foreldrenes utdanningsnivå og årsaken til forelderens død.

Vi ser på AAP-mottak fordi det er den første langvarige ytelsen personer med helseproblemer mottar. De som er

i arbeid før de eventuelt blir syke, vil det første året motta sykepengen før de går over på AAP, men også de vil etter hvert havne på AAP dersom helseproblemene er langvarige<sup>3</sup>. På en annen side vil uføretrygd innvilges for unge først etter mange år med avklaring og utredning, slik at de fleste først vil være innom AAP. Unge som starter direkte på uføretrygd gjør det som regel som følge av medfødte misdannelser og utviklingshemming (Bragstad, 2023). AAP er derfor et godt utfallsmål for alvorlige helseutfordringer for gruppen vi ønsker å undersøke.

## Data og metode

I tillegg til at dødsfall er en alvorlig hendelse i seg selv for familiene som opplever det, er det en hendelse vi kan måle i registerdata. På den måten kan vi med presisjon skille mellom barn som opplever å miste en forelder og barn som ikke gjør det.

Denne studien inkluderer alle barn født i Norge mellom 1977 og 1987, hentet fra Folkeregisteret. Det innebærer at vi ser på en studiepopulasjon på 575 389 personer. Fra Folkeregisteret har vi også innhentet informasjon om kjønn, fødselsår, dødsår, og informasjon om foreldre og om familietilhørighet. Ved bruk av pseudonymiserte identifikasjonsnumre, koblet vi til flere andre administrative registre, herunder FD-trygd, nasjonal utdanningsdatabase, og dødsårsaksregisteret. Studien er godkjent av Regional komite for medisinsk og helsefaglig forskningsetikk Sør-Øst-Norge<sup>4</sup>.

I studien sammenligner vi personer som har mistet en forelder i barndommen (mellom 0 og 18 år<sup>5</sup>), med per-

soner som ikke har mistet en forelder i barndommen. De som har mistet en forelder etter fylte 18 år, anses ikke som å ha mistet en forelder i barndommen. Av det totale utvalget mistet 3 prosent (18 643 personer) en forelder, mens 97 prosent (556 746 personer) ikke mistet en forelder.

### Utfall: mottak av AAP

Informasjon om mottak av AAP er hentet fra forløpsdatabasen FD-trygd, som angir start- og sluttidspunkt for et AAP-løp. Hvert starttidspunkt regnes som ett AAP-tilfelle, med mindre det er to starttidspunkt i samme måned. I så fall har vi beholdt starttidspunktet med lengst varighet (angitt ved det seneste sluttidspunktet).

Utfallsvariabelen er definert på to måter. I den deskriptive delen av analysen ser vi i hovedsak på **andelen personer** som har mottatt AAP i løpet av perioden 2010-2016. Variabelen er lik 1 hvis personen mottok AAP i minst én måned i løpet av denne perioden, og 0 ellers.

Vi ser også på **gjennomsnittlig antall måneder** med mottak av AAP.

I regresjonsanalysen estimerer vi kun forskjellen i forventet antall måneder med AAP-mottak mellom de som har mistet en forelder og de som ikke har det.

Utfallet måler vi fra 2010-2016, slik at alle barna følger like lenge. Siden barna er født i perioden 1977-1987, måles AAP-mottak når barna er mellom 23 og 39 år gamle. De første fødselskohortene er derfor eldre når utfallet måles, sammenlignet med de som er født sent i perioden. Andelen AAP-mottakere er stabil over tid for de ti fødselskullene (ikke vist), noe som gjør at vi antar at forskjellen i alder har liten betydning for resultatene. I regresjonsanalysene kontrollerer vi for fødselsår.

### Dødsårsak

Hvilke familier som rammes av tidlig foreldredød er ikke tilfeldig. Vi skiller derfor mellom fem undergrupper av dødsårsaker, basert på hvor mye vi antar at årsaken til dødsfallet har påvirket barnets helse, oppvekst og derved sannsynligheten for at barnet selv vil

<sup>3</sup> I en tidlig fase av arbeidet inkluderte vi også sykepengen som et eget utfall. Vi så at sykepengen, slik vi målte det, i større grad var et utfall blant sysselsatte personer, og dermed et positivt utfall. I tillegg er sykepengen så vanlig at effekten ble fullstendig kamuflert sett i sammenheng med mottak av AAP. Det ville også vært vanskeligere å tolke økt sykepengemottak, siden sykepengen både kan være positivt (i arbeid) og negativt (syk). Derfor har vi kun beholdt AAP som utfall i den endelige analysen.

<sup>4</sup> Se REK, godkjenning 2018/434

<sup>5</sup> I en tilknyttet, pågående studie med et annet utfall (NEET: Not in Education, Employment or Training), er det gjort en heterogenitetsanalyse av barnets alder ved dødsfall. Analysen viser at sammenhengen mellom dødsfall og senere NEET-status er relativt lik uavhengig av barnets alder ved forelderens død. Vi antar derfor at barnets alder ved eksponering heller ikke påvirker sammenhengen mellom tidlig foreldredød og senere AAP-mottak.

motta AAP som voksen. Barn av foreldre med rusavhengighet og psykiske lidelser har for eksempel høyere sannsynlighet for selv å få problemer med rusavhengighet og andre psykiske lidelser (Hatoum m.fl. (2023), Lieb m.fl. (2002), Rasic m.fl. (2014)), enten som følge av de sosiale forholdene som følger av å ha en forelder med alvorlige psykiske lidelser, eller fordi de har en risiko for å arve psykiske lidelser. Begge vil kunne øke deres sannsynlighet for å motta AAP, uavhengig av om forelderens dør eller ikke.

Kreft som fører til tidlig død (mens barna er mellom 0 og 18 år) er i mindre grad en konsekvens av forhold som dårlig økonomi, livsstil eller psykisk sykdom, sammenlignet med dødsfall som følge av årsaker som rusavhengighet eller selvmord.

Hvis kreftdødsfall rammer helt tilfeldig, vil behandlingsgruppen være lik kontrollgruppen på alle observerte og uobserverte variabler. Forskjellen mellom de to gruppene vil med det være den kausale effekten av foreldres død. Samtidig kan kreft tidlig i livet kan ha en arvelig komponent. I tillegg har vi ikke mulighet til å si noe om foreldrenes sykdom eller situasjon i forkant av dødsfallet. Vi kan dermed heller ikke anta at alle slike dødsfall er tilfeldige og at vi finner den faktiske kausale effekten tidlig foreldredød har på barna. Ved å skille ut dødsårsaken vi anser som *mest* tilfeldig, kommer vi likevel nærmere noe som ligner en kausal sammenheng.

### Foreldrenes utdanningsnivå

I analysen skiller vi mellom foreldrenes utdanningsnivå, siden utdanning korrelerer både med helse og inntekt som begge kan påvirke barns oppvekstvilkår.

#### Dødsårsaker

Dødsårsakene er hentet fra Dødsårsaksregisteret. De fem gruppene av dødsårsaker vi ser på er dødsfall som følge av: kreft, annen sykdom, avhengighet alkohol/stoff/medikamenter, selvmord/selvskaade og skade/forgiftning. Dødsårsakene er operasjonalisert i henhold til Folkehelseinstituttets gruppering av dødsårsaker, hentet fra kodeverket ICD-10 (Folkehelseinstituttet, 2022).

Utdanningsnivå er hentet fra Nasjonal utdanningsdatabase, og ble målt ved barnets alder lik tre år. Foreldrenes utdanningsnivå er kategorisert basert på om minst én forelder hadde fullført en bachelorgrad eller høyere, tilsvarende nivå 6 eller høyere innenfor den internasjonale standarden for utdanningsklassifisering (ISCED). I familier der ingen av foreldrene har fullført en bachelorgrad eller høyere omtales barna som barn av foreldre med lavere utdanning.

Totalt 18 643 personer (3 %) av utvalget vårt har mistet en forelder i barndommen. Skiller vi mellom barn født av foreldre med lavere og høyere utdanning er andelen noe høyere blant barn av foreldre med lavere utdanning. Her har 4 prosent mistet en forelder i barndommen, mot 2 prosent blant barn av foreldre med høyere utdanning.

### Statistisk analyse

Analysen består av to deler. Første del er deskriptiv og viser først omfanget av barn og unge som har opplevd å miste en forelder. Den deskriptive analysen beskriver andelen som har mottatt AAP minst én gang fra 2010-2016, samt gjennomsnittlig antall måneder som mottaker av AAP. Vi skiller mellom barn av foreldre med lavere og høyere utdanning, og ulike dødsårsaker.

I andre del estimerer vi betydningen av å tidlig foreldredød på mottak av AAP som voksen, kontrollert for barnets kjønn og alder<sup>6</sup>. Siden vi ønsker å se om betydningen av å miste en forelder avhenger av foreldrenes utdanningsnivå, inkluderer vi et interaksjonsledd mellom eksponering (mistet en forelder) og foreldrenes utdanningsnivå. Ved å bruke et interaksjonsledd ser vi om betydningen av å miste en forelder på AAP-mottak er ulik for barn av foreldre med lavere utdanning og barn av foreldre med høyere utdanning. Mer konkret estimerer vi følgende regresjonsmodell:

$$(1) Y_i = b_0 + b_1 \text{mistetforelder}_i * \text{utdanningsnivå}_i + X_i + e_i$$

<sup>6</sup> For å hensynta at barn i samme familie er like på andre bakenforliggende faktorer som kan påvirke deres sannsynlighet for å motta AAP, klynger vi standardfeilene på mor.



Vi estimerer regresjonsligningen ved bruk av Poissonregresjon. Poisson er en velegnet modell når utfallet er en tellevariabel, det vil si når utfallet teller antall ganger en hendelse finner sted. I analyser av mottak av ytelser fra Nav kan et slik utfall for eksempel være definert som antall dager, måneder eller år man mottar en ytelse. Ved bruk av Poisson angis estimatene som regel i insidensrateratioer (IRR). Insidensrateratioer er en måleenhet som angir insidensraten (relativ risiko) for at en hendelse inntreffer over insidensraten (relativ risiko) for at hendelsen ikke inntreffer. En insidensrateratio er alltid relativ til verdien 1 (som settes lik referansegruppen i modellen). Å tolke slike insidensrateratioer kan derimot være lite intuitive. I tillegg er de best egnet dersom en ønsker å estimere om en sammenheng er større eller mindre enn den er for referansegruppa, for eksempel om mottak av AAP er mer vanlig blant de som har mistet en forelder i barndommen enn de som ikke har mistet en forelder i barndommen. For å forenkle tolkningen, omgjør vi insidensrateratioene til marginaleffekter, som angir forventet antall ganger man mottar AAP.

I denne studien ønsker vi å telle antall måneder person  $i$  mottar AAP. Det er dermed dette som er utfallet  $Y_i$ .  $\text{Mistetforelder}_i * \text{utdanning}_i$  er et interaksjonsledd mellom to indikatorvariabler, som angir hvorvidt person  $i$  har mistet en forelder i barndommen (1 for mistet forelder, og 0 for ikke mistet forelder), for hvert nivå av foreldrenes utdanning (1 for høyere utdanning, 0 for lavere utdanning). Det er denne koeffisienten vi er interessert i.  $X_i$  er en vektor av individspesifikke kjennetegn, herunder barnets kjønn og fødselsår.

Koeffisienten  $b_j$ , som tilhører interaksjonsleddet  $\text{mistetforelder}_i * \text{utdanningsnivå}_i$ , gir dermed et estimat på antall måneder med mottak av AAP for de fire kombinasjonene:

1. Ikke mistet forelder \* lavere utdanning
2. Mistet forelder \* lavere utdanning
3. Ikke mistet forelder \* høyere utdanning
4. Mistet forelder \* høyere utdanning

Vi estimerer også regresjonsmodellen separat for ulike dødsårsaker, det vil si at vi estimerer:

$$(2) Y_i = b_0 + b_1 \text{dødsårsak}_i * \text{utdanningsnivå}_i + X_i + e_i$$

Referansepunktet er personer som ikke mistet en forelder i barndommen. Det vil si at vi sammenligner det å miste en forelder til de ulike dødsårsakene med personer som ikke har mistet en forelder. I dette tilfellet angir  $b_j$  (sammen med foreldrenes utdanningsnivå) sammenhengen mellom AAP og det å miste en forelder til henholdsvis kreft, annen sykdom, selvmord/ selvskaade og så videre. Dette gjør vi for å se om betydningen av dødsfall er ulik for ulike dødsårsaker. På denne måten ønsker vi altså å skille ut mer eksogene dødsårsaker, slik som kreft, for å nærme oss den sanne påvirkningen selve dødsfallet har på senere mottak av AAP.

## Resultater

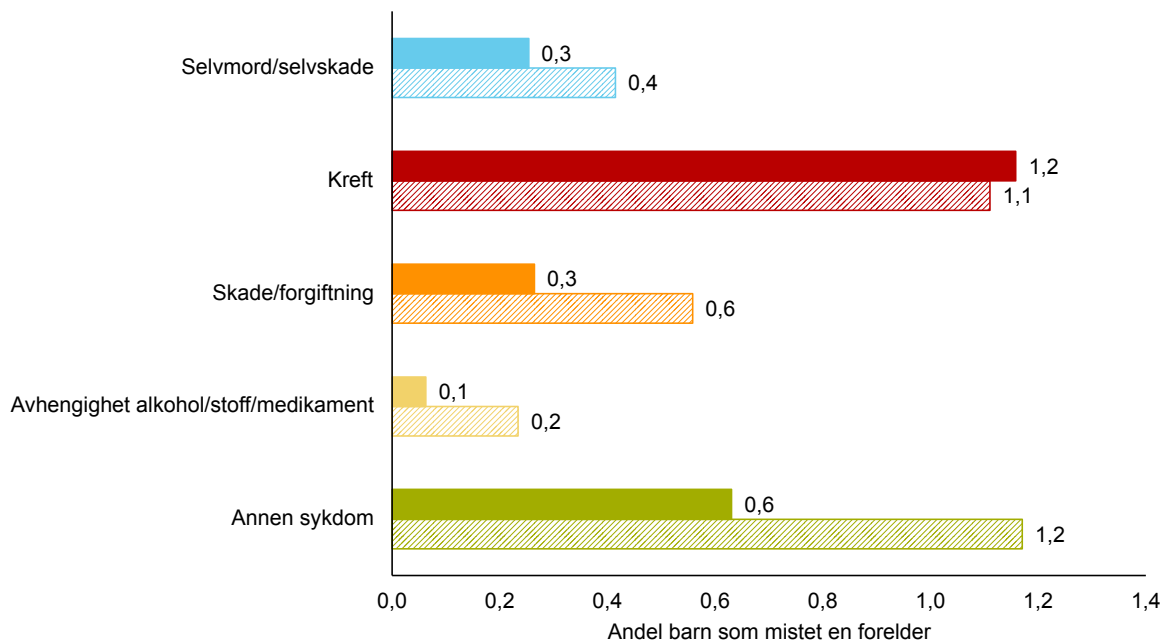
### Dødsårsak kan indikere sosiale problemer eller arvelige sykdommer i en familie

Dødsårsak gir ikke bare informasjon om årsaken til et dødsfall, men er også en markør for andre forhold som kan prege en familie. Noen dødsfall skyldes fysiske eller psykiske sykdommer med en sterk arvelig komponent. I tilfeller der barna har en risiko for å arve sykdommen, og dermed selv være ved dårlig fysisk eller psykisk helse i voksen alder, vil det påvirke deres sannsynlighet for å motta AAP uavhengig av om de opplever tidlig foreldredød eller ikke. Noen dødsfall, slik som de som følger av rusavhengighet, selvmord og selvskaade, henger ofte sammen med tung psykisk sykdom, svakere tilknytning til arbeidslivet og dårlig økonomi. Siden disse dødsårsakene i større grad reflekterer konsekvensene sykdom og eventuell rusavhengighet har på familien, er de dårlig egnet til å måle sammenhengen mellom selve foreldredødsfallet og mottak av AAP.

En annen mulig indikator for levekår, er utdanningsnivå. Personer med høy utdanning har i snitt bedre helse, og bedre inntekt, blant annet fordi en må ha god helse for å fullføre høyere utdanning, og høyere utdanning er forbundet med høyere inntekt. Selv om de færreste med lav utdanning har helseproble-



**Figur 1** Andelen barn som har mistet en forelder til hver av de fem dødsårsakene etter foreldrenes utdanningsnivå. Prosent. Skraverte stolper for barn av foreldre med lavere utdanning.



Kilde: Folkeregisteret, Dødsårsaksregisteret, Nasjonal Utdanningsdatabase og FD-Trygd.

mer, svak økonomi eller dårlige levekår, er dårlig sykdom og svak økonomi vanligere blant personer med lavere enn med høyere utdanning.

Blant barn av foreldre med lavere utdanning er det i snitt langt flere dødsfall enn blant barn av foreldre med høyere utdanning (figur 1). Dette gjelder spesielt for andre dødsårsaker enn kreft. Omtrent 1,2 prosent av barn av foreldre med lavere utdanning mister en forelder til dødsårsaker som følge av avhengighet, skade/forgiftning eller selvmord/selvskade. Til sammenligning er denne andelen 0,6 prosent blant barn av foreldre med høyere utdanning.

Blant de fem gruppene av dødsårsaker rammer dødsfall som følge av kreft en like stor andel foreldre uavhengig av utdanningsnivå (figur 1). Det tyder på at dødsfall som følge av kreft forekommer relativt tilfeldig. Denne dødsårsaken vil da i mindre grad enn de andre dødsårsakene henge sammen med andre forhold som kan påvirke barnets helse og mottak av helserelaterede ytelser.

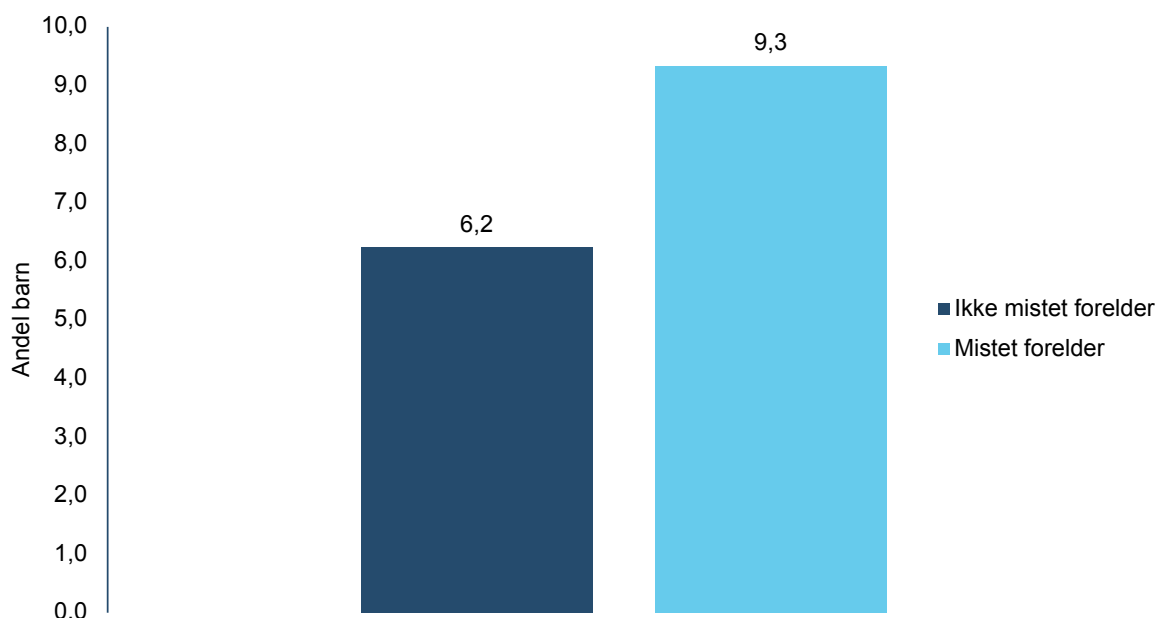
Over tid er utviklingen i antall barn som har mistet en forelder som følge av de ulike dødsårsakene relativt stabil (ikke vist). Det betyr at det ikke har vært store forskjeller i dødsårsak i perioden vi studerer som kan påvirke resultatene.

### Andelen som har mottatt AAP er høyere blant de som mistet en forelder i barndommen

Andelen som mottar AAP er høyere blant de som mistet en forelder enn de som ikke mistet en forelder. Omtrent 9 prosent av alle som har mistet en forelder har mottatt AAP minst én gang i løpet av de syv årene vi studerer (figur 2). Til sammenligning er denne andelen 6 prosent blant de som ikke mistet forelder i barndommen.

Andelen som mottar AAP er høyere blant de som mistet en forelder både blant barn av foreldre med høyere og lavere utdanning. Samtidig er forskjellen mellom de som har og de som ikke har mistet en forelder,

**Figur 2** Andelen barn som har mottatt AAP minst én gang fra 2010-2016, etter om de har mistet en forelder eller ikke. Prosent.



Kilde: Folkeregisteret, Dødsårsaksregisteret, Nasjonal Utdanningsdatabase og FD-Trygd.

betydelig større blant barn av foreldre med lavere utdanning (figur 3).

Som vi har vist mister langt flere barn av foreldre med lavere utdanning en forelder av årsaker som avhengighet, selvskaade eller selvmord (figur 1). Forskjellene vi ser kan derfor delvis reflektere at barn av foreldre med lavere utdanning opplever mer traumatiske dødsfall enn barn av foreldre med høyere utdanning, med større påvirkning på barnets psykiske helse. Det kan også skyldes at flere i denne gruppen har en vanskeligere barndom, eller at flere i denne gruppen arver psykisk sykdom som bidro til foreldrenes dødsfall.

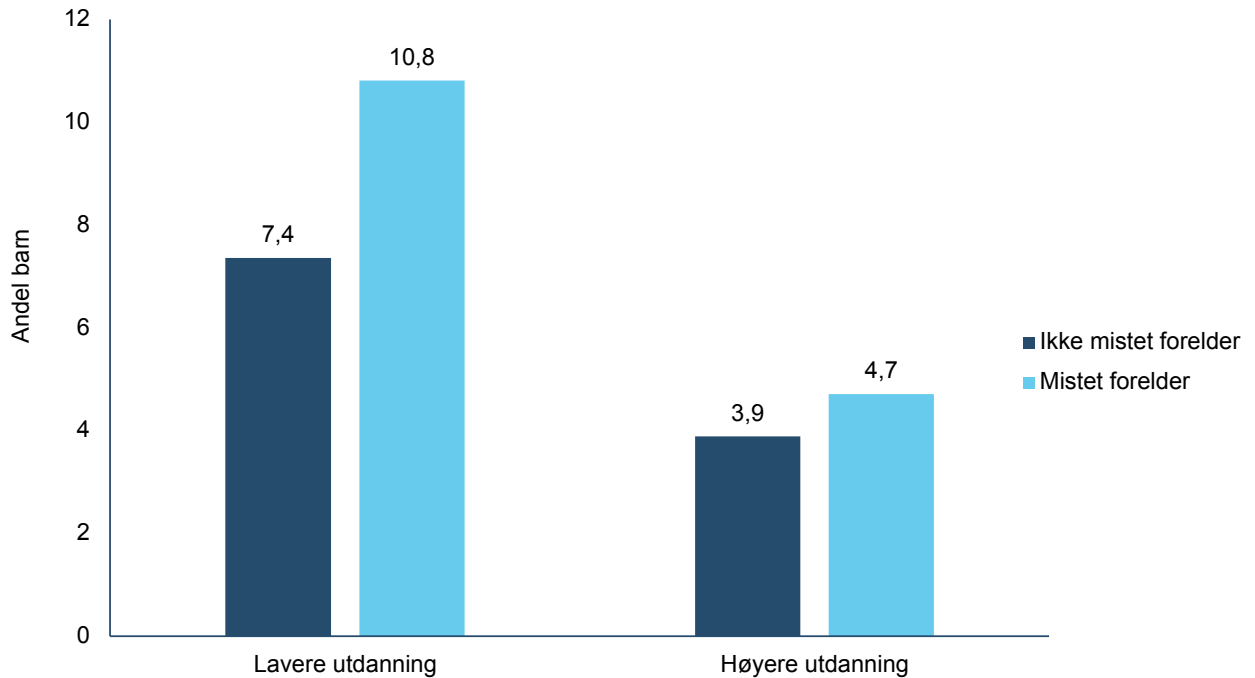
I snitt mottar personer som har mistet en forelder AAP i flere måneder enn personer som ikke har det (figur 4). Gjennomsnittlig antall måneder med mottak av AAP er størst blant barn av foreldre med lavere utdan-

ning som har mistet en forelder. Disse mottar i snitt AAP i 7,5 måneder<sup>7</sup>.

Blant barn av foreldre med lavere utdanning er antall måneder med AAP-mottak 5,1 måneder for de som ikke har opplevd dødsfall, og 7,5 måneder for de som har opplevd et dødsfall (tabell 1). Det utgjør en forskjell (i absolutte tall) på 2,3 måneder, det vil si 46 prosent høyere AAP-mottak for de som mister en forelder. For barn av foreldre med høyere utdanning er denne forskjellen 0,8 måneder (30 prosent). Når vi kontrollerer for barnets kjønn og alder endres ikke resultatet.

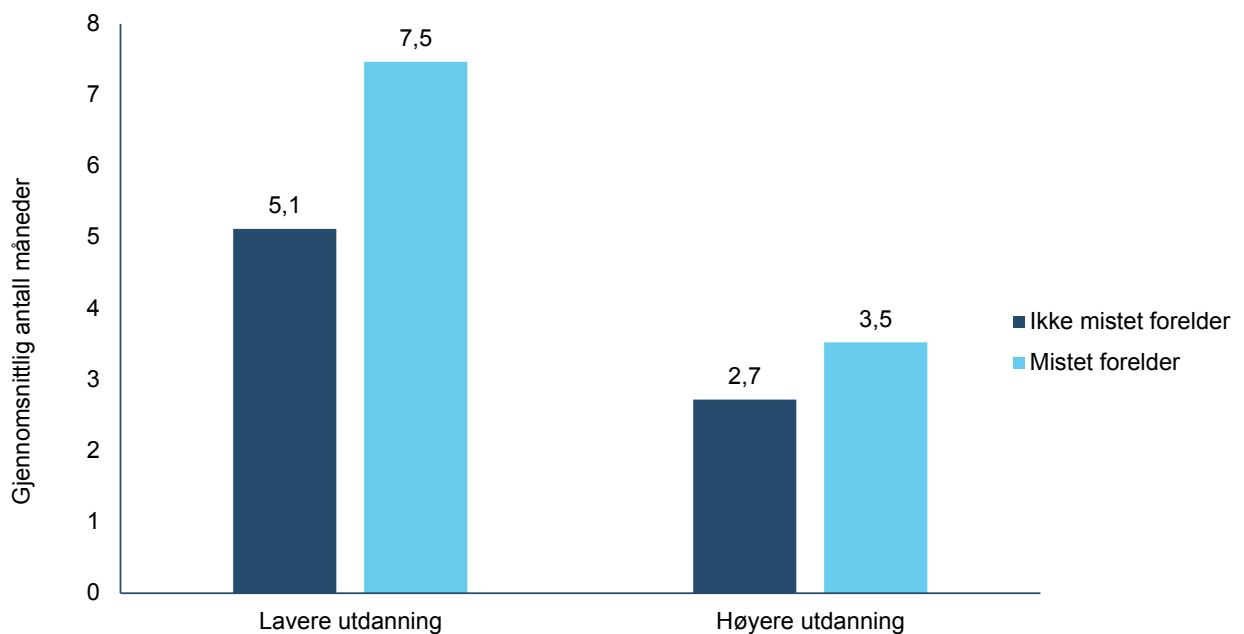
<sup>7</sup> Gjennomsnittet inkluderer også personer som aldri mottar AAP. Disse trekker ned gjennomsnittet slik at vi får et relativt lavt gjennomsnittlig antall måneder med AAP. Andelen personer som ikke mottok AAP en eneste måned fra 2010 til og med 2016 var mellom 79 og 92 prosent i de fire gruppene.

**Figur 3** Andelen barn som har mottatt AAP minst én gang fra 2010-2016 Etter om de har mistet en forelder eller ikke og etter foreldrenes utdanningsnivå. Prosent.



Kilde: Folkeregisteret, Dødsårsaksregisteret, Nasjonal Utdanningsdatabase og FD-Trygd.

**Figur 4** Gjennomsnittlig antall måneder barnet har mottatt AAP, etter om de har mistet en forelder eller ikke, og etter foreldrenes utdanningsnivå. Prosent.



Kilde: Folkeregisteret, Dødsårsaksregisteret, Nasjonal Utdanningsdatabase og FD-Trygd.

### Sterkest assosiasjon ved selvmord og rusavhengighet

Vi har også estimert forventet antall måneder med AAP-mottak separat for hver dødsårsak (tabell 1), og beregnet forskjellen (se figur 5 og tabell 1). Dette har vi gjort for begge utdanningsgruppene. For alle dødsårsaker finner vi at barn som har mistet en forelder mottar

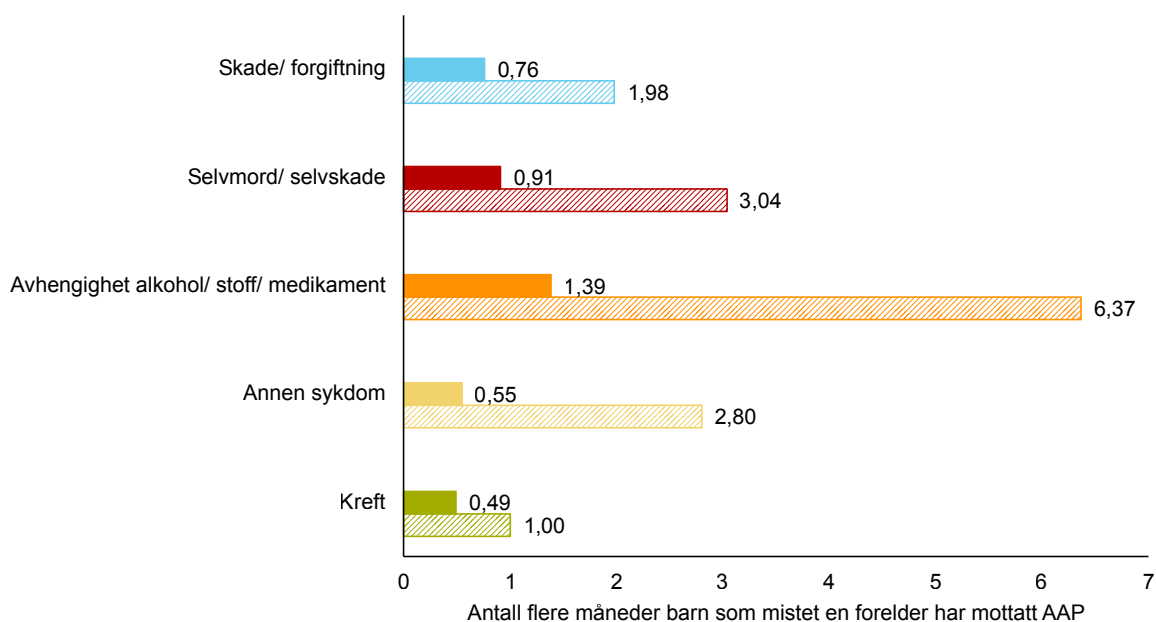
AAP i flere måneder enn barn som ikke har mistet en forelder. For hver dødsårsak er forskjellene større blant barn av foreldre med lavere utdanning. Den minste forskjellen i AAP-mottak (for begge utdanningsgrupper) finner vi for dødsfall som følge av kreft. Men forskjellen er signifikant både for barn av foreldre med lavere og med høyere utdanning (tabell V1 i vedlegg).

**Tabell 1** Estimert antall måneder barnet har mottatt AAP etter om de har mistet en forelder eller ikke

	Foreldre med lavere utdanning			Foreldre med høyere utdanning		
	Estimat	% avvik	Std. Err.	Estimat	% avvik	Std. Err.
Ikke mistet forelder	5,12		0,03	2,73		0,03
Alle dødsårsaker (gjennomsnitt)	7,46	46 %	0,03	3,5	30 %	0,04
Kreft	6,12	20 %	0,25	3,12	14 %	0,26
Annen sykdom	7,92	55 %	0,28	3,87	42 %	0,39
Avhengighet alkohol/ stoff/ medikament	11,48	125 %	0,70	4,91	80 %	1,33
Selv mord/ selvskade	8,16	59 %	0,46	5,54	103 %	0,72
Skade/ forgiftning	7,10	39 %	0,39	2,48	-9 %	0,50
Ukjent	6,87	34 %	0,75	3,11	14 %	1,11

Kilde: Folkeregisteret, Dødsårsaksregisteret, Nasjonal Utdanningsdatabase og FD-Trygd.

**Figur 5** Estimert antall flere måneder barn som mister en forelder har mottatt AAP etter foreldrenes utdanningsnivå. Skraverte stolper for barn av foreldre med lavere utdanning.



Resultatene er angitt i relative tall. Det betyr at estimatene for hvert dødsfall angir forskjellen i forventet antall måneder med AAP-mottak mellom de som ikke har mistet en forelder og de som har mistet en forelder til henholdsvis hver av de 6 dødsårsakene. Dette er gjort separat for de to nivåene av foreldrenes utdanning. Regresjonstabell i vedlegg.

Kilde: Folkeregisteret, Dødsårsaksregisteret, Nasjonal Utdanningsdatabase og FD-Trygd.

## **Å miste en forelder til avhengighet reflekterer trolig andre forhold som har betydning for AAP**

Det å miste en forelder til avhengighet og selvmord/selvskaade har størst påvirkning på AAP-mottak hos barna i begge utdanningsgrupper. Den største forskjellen ser vi for avhengighet. For barn av foreldre med lavere utdanning var forventet mottak av AAP seks måneder lenger enn barn som ikke har opplevd foreldredød (figur 5).

I tillegg til at slike dødsfall sannsynligvis er mer traumatiske for barna, kan lenger AAP-mottak skyldes andre forhold enn selve dødsfallet. Det kan skyldes at barnet har blitt påvirket av oppvekst og opplevelser forut for selve dødsfallet, og/eller at barna selv har arvet sykdommer som gir behov for senere mottak av AAP. For barn av foreldre med høyere utdanning er konfidensintervallet veldig bredt (se tabell i vedlegg), noe som innebærer stor usikkerhet. Dette følger av at det er svært få barn som opplever å miste en forelder som følge av disse årsakene.

## **Diskusjon**

I denne artikkelen undersøker vi om barn som mister en forelder har høyere risiko for å motta en helserelatert ytelse fra Nav når de blir voksne. Vi prøver å isolere den kausale effekten av tidlig foreldredød ved å se på barn som mister en forelder til kreft. Vi viser at kreft rammer likt på tvers av foreldres utdanningsnivå, noe som er en indikasjon på at kreft dødsfall (i tidlig alder<sup>8</sup>) rammer tilfeldig på tvers av sosioøkonomiske forhold.

Barn som mister en forelder til kreft, mottar i større grad AAP som voksne enn barn som ikke mister en forelder. Forskjellen er signifikant, men relativt liten: barn av foreldre med høyere utdanning mottar i gjennomsnitt AAP 0,4 måneder (14 %) mer, mens barn av foreldre med lavere utdanning mottar AAP én måned (20 %) mer.

For andre dødsårsaker ser vi en betydelig sterkere sammenheng mellom tidlig foreldredød og senere AAP-mottak. Det gjelder spesielt for dødsårsaker som følge av avhengighet, selvskaade og selvmord. Barn som mister en forelder til avhengighetsproblemer, mottar for eksempel AAP seks måneder (125 %) mer enn de som ikke mistet en forelder. Dette gjelder barn av foreldre med lavere utdanning. Barn som opplever slike dødsfall kan ha hatt en oppvekst preget av foreldrenes sykdom, eller selv arve sykdommen, noe som i tillegg til dødsfallet øker sannsynligheten for senere AAP-mottak. Funnene er i tråd med tidligere studier som viser at de negative konsekvensene av foreldredød er sterkere ved dødsårsaker som ulykker, vold, selvmord eller avhengighet enn ved naturlige, sykdomsrelaterte årsaker (Berg m.fl. (2014), Berg m.fl. (2016), Kailaheimo-Lönnqvist og Kotimäki (2020)).

Vi finner også at det å miste en forelder påvirker AAP-mottak ulikt avhengig av foreldrenes utdanningsnivå. Det å miste en forelder har større påvirkning på barn av foreldre med lavere utdanning. Det reflekterer at de med lavere utdanning dels dør av andre årsaker og dels har dårligere helse. Siden dårlig helse gjerne går i arv, påvirkes våre funn av at barnet selv kan ha arvet sykdom som gjør at de uansett ville fått behov for helserelaterte ytelser fra Nav.

Det er en svakhet ved vår studie at vi ikke har hatt mulighet til å kontrollere for barnets helse ved AAP-mottak, eller foreldres sykdom utover dødsårsaken. Begge deler kan påvirke barnets AAP-mottak som voksen uavhengig av tidlig foreldredød. Selv om vi bruker kreft som den av de fem dødsårsakene vi mener er best egnet til å komme nærmere den kausale effekten av tidlig foreldredød, rammer heller ikke alle kreftdødsfall tilfeldig. Det kan derfor være andre kjennetegn som skiller de to gruppene (de som mister en forelder og de som ikke mister en forelder) fra hverandre. Vi har heller ikke kunnet kontrollere for om barnet bor sammen med forelderen som dør, eller om den gjenlevende forelderen har eller finner en ny partner. Dette kan åpenbart være av stor betydning for barnets oppvekst og våre resultater.

<sup>8</sup> Siden tidlig foreldredød er definert som det å miste en forelder før barnet fyller 18 år, innebærer det at foreldrene som dør er relativt unge.

På en annen side har studien flere styrker. For det første har vi benyttet registerdata over alle barn født mellom 1977 og 1987, og deres mottak av AAP fra 2010 til og med 2016. Dette kobler vi med flere datakilder som gir informasjon om både barn og foreldre. For det andre skiller vi ut dødsårsaker. Hadde vi ikke tatt hensyn til at dødsfall avhenger av faktorer som alvorlig psykisk sykdom, økonomi og livsstil, kunne vi feilaktig ha påvist en effekt av tidlig foreldredød, som skyldes andre forhold enn dødsfallet. Tidligere studier som viser at de negative konsekvensene er mindre blant barn av høyt utdannede foreldre, knytter dette til betydningen av foreldres ressurser etter et dødsfall (Kailaheimo-Lönnqvist og Kotimäki (2020)). Vi viser imidlertid at forskjellen mellom foreldrenes utdanningsnivå snarere skyldes at foreldre med lavere utdanning har hatt helseproblemer som kan ha påvirket barnets oppvekst og psykiske helse også uavhengig av dødsfall. Teorien om at mindre tilfeldige dødsårsaker reflekterer familier som i utgangspunktet er mer sårbare, styrkes av at selvskaide/selv-mord påvirker AAP-mottak omtrent like mye for barn av foreldre med høyere utdanning.

Nav har et lovfestet ansvar for å sørge for at barns behov blir ivarettatt, blant annet for å forhindre utenforskap. For å oppfylle dette ansvaret, er det viktig å forstå hvilke forhold ved barndommen som kan øke risikoen for senere utenforskap. Vår studie viser at både tidlig foreldredød og foreldrenes livssituasjon påvirker behovet for helseytelser i voksen alder. Vi finner at tidlig foreldredød har relativt liten påvirkning på senere AAP-mottak. Samtidig har barn som opplever foreldredød som følge av rusavhengighet og alvorlig psykisk sykdom, betydelig høyere AAP-mottak senere. Selv om dette ikke skyldes dødsfallet alene, fremhever studien behovet for mer kunnskap og bedre støtte til sårbare barn. Våre funn viser kompleksiteten i problemstillinger som knytter oppvekst til senere utenforskap. Det er derfor viktig at Nav, helsetjenesten og barnevern samarbeider når sårbare og risikofylte situasjoner oppstår. Både for å forebygge langvarige helseproblemer hos barn som mister foreldre, og barn som av andre grunner har det vanskelig.

## Referanser

- Aaskoven, M., Kjær, T., og Gyrd-Hansen, D. (2021). Effects of parental health shocks on children's school achievements: A register-based population study. *Journal of Health Economics*, 81, Article 102573. <https://doi.org/10.1016/j.jhealeco.2021.102573>
- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2024a) «Retningslinjer for samarbeid mellom barnevernstjenesten og Nav-kontoret». Hentet fra <https://www.nav.no/samarbeidspartner/barneverntjenesten-nav-kontor>
- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2024b) «Vil vite mer om sosiale tjenester i Nav». Hentet fra <https://www.nav.no/samarbeidspartner/sosiale-tjenester#sosiale-tjenester-i-nav-kontoret>
- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2024c) «Er alene med barn fordi den andre forelderen er død». Hentet fra: <https://www.nav.no/alene-med-barn-etter-dodsfall#pengar>
- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2024d). *Arbeidsavklaringspenger (AAP)*. Hentet fra: <https://www.nav.no/aap>
- Berg, L., Rostila, M., Saarela, J., og Hjern, A. (2014). Parental death during childhood and subsequent school performance. *Pediatrics*, 133(1), Article e682. <https://doi.org/10.1542/peds.2013-2771>
- Berg, L., Rostila, M. og Hjern, A. (2016), Parental death during childhood and depression in young adults – a national cohort study. *J Child Psychol Psychiatr*, 57: 1092-1098. <https://doi.org/10.1111/jcpp.12560>
- Bowlby, J. (1980). Attachment and loss. Vol. 3. Loss: Sadness and depression. New York, NY: Basic Books
- Bragstad, T (2023). «Unge i Nav: Fra arbeidsavklaringspenger til uføretrygd». Hentet fra [https://arbeidogvelferd.nav.no/journal/2023/2/m-3454/Unge\\_i\\_Nav:\\_Fra\\_arbeidsavklaringspenger\\_til\\_uf%C3%B8retrygd](https://arbeidogvelferd.nav.no/journal/2023/2/m-3454/Unge_i_Nav:_Fra_arbeidsavklaringspenger_til_uf%C3%B8retrygd)
- Böckerman, P., Haapanen, M., og Jepsen, C. (2023). Early parental death and its association with children's mental and economic well-being in adulthood: A nationwide population-based register study. *Jour-*



*nal of Epidemiology and Community Health*, 77(10), 625–631. <https://doi.org/10.1136/jech-2023-220692>

Folkehelseinstituttet (2022). *Dødsårsaksregisteret*. Hentet fra <https://www.fhi.no/contentassets/63e-48530e2094601b0e4dab313001f60/dodsarsaker-i-norge-rev-2.pdf>

Hansen, C., Kirkeby, M., Kjellmann, K., Andersen, J., og Moberg, R. (2021). The importance of adverse childhood experiences for labour market trajectories over the life course: A longitudinal study. *BMC Public Health*, 21, Article 12060. <https://doi.org/10.1186/s12889-021-12060-5>

Hatoum, A. S., Colbert, S. M. C., Johnson, E. C., m.fl. (2023). Multivariate genome-wide association meta-analysis of over 1 million subjects identifies loci underlying multiple substance use disorders. *Nature Mental Health*, 1, 210–223. <https://doi.org/10.1038/s44220-023-00034-y>

Helsedirektoratet (2020). § 10a. Helsepersonells plikt til å bidra til å ivareta mindreårige barn som pårørende [nettdokument]. Oslo: Helsedirektoratet (siste faglige endring 28. juni 2018, lest 15. oktober 2024). Tilgjengelig fra <https://www.helsedirektoratet.no/rundskriv/helsepersonelloven-med-kommentarer/krav-til-helsepersonells-yrkesutovelse/-10a.helsepersonells-plikt-til-a-bidra-til-a-ivareta-mindrearinge-barn-som-parorende>

Helsedirektoratet (2022a). «BarnsBeste. Barn og unge med fysisk sykdom i familien.» Hentet fra: <https://www.helsenorge.no/parorende/barn-fysisk-sykdom/>

Helsedirektoratet (2022b). «BarnsBeste. Barn og unge med psykisk sykdom i familien.» Hentet fra: <https://www.helsenorge.no/parorende/barn-psykisk-sykdom/>

Houtepen, L. C., Heron, J., Suderman, M.J., Fraser, A., Chittleborough, C.R. og Howe, L.D. (2020). Associations of adverse childhood experiences with educational attainment and adolescent health and the role of family and socioeconomic factors: A prospective cohort study in the UK. *PLOS Medicine*, 17, Article e1003031. <https://doi.org/10.1371/journal.pmed.1003031>

Kailaheimo-Lönnqvist, S., og Kotimäki, S. (2020). Cause of parental death and child's health and education: The role of parental resources. *SSM - Population Health*, 11, Article 100632. <https://doi.org/10.1016/j.ssmph.2020.100632>

Kristiansen, I. (2021). Consequences of serious parental health events on child mental health and educational outcomes. *Health Economics*, 30(1), Article e4278. <https://doi.org/10.1002/hec.4278>

Lieb, R., Isensee, B., Höfler, M., Pfister, H., og Wittchen, H. (2002). Parental major depression and the risk of depression and other mental disorders in offspring: A prospective-longitudinal community study. *Archives of General Psychiatry*, 59(4), 365–374. <https://doi.org/10.1001/archpsyc.59.4.365>

Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven) (2009) Hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2009-12-18-131>

Luecken, L. (2000). Attachment and loss experiences during childhood are associated with adult hostility, depression, and social support. *Journal of Psychosomatic Research* 49 [https://doi.org/10.1016/S0022-3999\(00\)00151-3](https://doi.org/10.1016/S0022-3999(00)00151-3).

Nelson, C., Bhutta, Z., Harris, N., Danese, A. og Samara, M. (2020). Adversity in childhood is linked to mental and physical health throughout life. *BMJ* 371. <https://doi.org/10.1136/bmj.m3048>

Rasic, D., Hajek, T., Alda, M., og Uher, R. (2014). Risk of mental illness in offspring of parents with schizophrenia, bipolar disorder, and major depressive disorder: A meta-analysis of family high-risk studies. *Schizophrenia Bulletin*, 40(1), 28–38. <https://doi.org/10.1093/schbul/sbt114>

de Vries, T. R., Adema, I., Oldehinkel, A. J., og Bültmann, U. (2023). Associations between type of childhood adversities and labour market participation and employment conditions in young adults. *Journal of Epidemiology and Community Health*, 77(3), 230. <https://doi.org/10.1136/jech-2022-219574>

## Vedlegg

**Tabell V1.** Estimert antall måneder med AAP mottak for de som mister en forelder, sammenlignet med de som ikke mister en forelder

	Foreldre med lavere utdanning				Foreldre med høyere utdanning			
	Koeffisient	95% konf int.	Std. Err		Estimat	95% konf int.	Std. Err	
Ikke mistet forelder	5,12	5,07	5,17	0,03	2,73	2,67	2,78	0,03
Alle dødsårsaker (gjennomsnitt)	7,46	7,16	7,76	0,03	3,54	3,17	3,92	0,04
Kreft	6,12	5,63	6,61	0,25	3,12	2,61	3,63	0,26
Annen sykdom	7,92	7,37	8,46	0,28	3,87	3,10	4,64	0,39
Avhengighet alkohol/ stoff/ medikament	11,48	10,11	12,86	0,70	4,91	2,30	7,53	1,33
Selv mord/ selvskaide	8,16	11,26	9,06	0,46	5,54	4,13	6,95	0,72
Skade/ forgiftning	7,10	12,95	7,85	0,39	2,48	1,51	3,45	0,50
Ukjent	6,87	14,63	8,33	0,75	3,11	0,94	5,28	1,11

For noen dødsårsaker er det brede konfidensintervaller blant barn av foreldre med høyere utdanning. Det skyldes et for lavt antall dødsfall i disse gruppene til å kunne gi sikre estimat.

*Kilde:* Folkeregisteret, Dødsårsaksregisteret, Nasjonal Utdanningsdatabase og FD-Trygd.

# TILBAKE TIL FORTIDEN?

## Reverserte AAP regler - igjen lettere å forlenge

Av Inger Cathrine Kann og Eirik Grønlien<sup>1</sup>

### Sammendrag

Regelverket for arbeidsavklaringspenger (AAP) ble endret i juli i 2022 da karensåret ble fjernet og muligheten for forlengelse utover tre år ble større. Maksimal ordinær stønadsperiode (maks-tid) på tre år ble beholdt. Formålet med de utvidede forlengelsesmulighetene var å hindre at avklaringsløp ble avbrutt, noe som kunne vanskeliggjøre retur til arbeid, og derved øke risiko for uføretrygd på et senere tidspunkt.

Vi undersøker i denne artikkelen hvordan varigheten har utviklet seg fra 2016 til 2024, og hvorfor utviklingen har vært slik. Er det flere langtidsmottakere av AAP? Blir færre uføretrygdet? Hva skjer etter at de slutter å motta AAP? Hvordan er arbeidstilknytningen for de som avslutter til arbeid?

Få sluttet å motta AAP under pandemien i alle varighetsgrupper. En økning i antall som startet å motta AAP i 2019 og i starten av pandemien bidrar derfor sterkt til at antall langtidsmottakere (over tre år) nå er 37 000.

Antall med overgang fra AAP til uføretrygd går ned. Antall langtidsmottakere har økt mindre enn reduksjonen i antall med overgang til uføretrygd. Andelen med arbeidstilknytning etter AAP er høyere, og inntekten for de med arbeidstilknytning har økt, noe som kan tyde på sterkere tilknytning til arbeidslivet og mindre sjanse for tilbakefall til AAP. Muligheten for forlengelser gjør avbrudd i avklaringsløp mindre sannsynlig der arbeidsevnen kan forbedres, og kan slik ha vært med på den reduksjonen i uføretrygdene, og økningen i arbeidsdeltagelse vi nå ser. Hvorvidt dette faktisk skyldes endringer i regelverket må undersøkes i en effektanalyse.

<https://doi.org/10.60847/NAV.5220>

<sup>1</sup> Vi vil rette en stor takk til Ivar Andreas Åsland Lima, Heidi Nicolaisen, Frøydis Bakken og Othilde Skjøstad for hjelp og gode kommentarer underveis. Undersøkelsen er gjort på oppdrag fra Arbeids og inkluderings departementet (AID), som ba om en deskriptiv analyse av varighet før og etter regelendringene i 2022.

## **Abstract**

*The regulations for work assessment allowance (WAA) were changed in July 2022 when the waiting year was removed and the possibility for extension beyond three years was increased. The maximum ordinary benefit period (maximum time) of three years was retained. The purpose of the extended extension possibilities was to prevent clarification processes towards work from being interrupted, which could make it difficult to return to work, thereby increasing the risk of disability pension later.*

*In this article, we examine how the duration has developed from 2016 to 2024, and why the development has been as it is. Are there more long-term recipients of WAA? Are fewer people becoming disabled? What happens after they stop receiving WAA? How is the employment attachment for those who end up working?*

*Few stopped receiving WAA during the pandemic in all duration groups. An increase in the number who started receiving WAA in 2019 and at the start of the pandemic therefore strongly contributes to the number of long-term recipients (over three years) now being 37,000.*

*The number of transitions from WAA to disability pension is decreasing. The number of long-term recipients has increased less than the reduction in the number of transitions to disability pension. The proportion with employment attachment after WAA is higher, and the income for those with employment attachment has increased, which may indicate a stronger attachment to working life and less chance of relapse to WAA. The possibility of extensions makes interruptions in clarification processes less likely where work ability can be improved and may thus have contributed to the reduction in disability pensions and the increase in employment participation we are now seeing. Whether this is actually due to changes in the regulations must be investigated in an impact evaluation.*

## Innledning

De siste årene er regelverket for arbeidsavklaringspenger (AAP) betydelig endret (se faktaboks). Flere av endringene påvirker lengden på stønadsløpet. Dette gjelder en reduksjon av maksimal ordinær stønadperiode (heretter omtalt som makstid) til tre år i 2018, strengere vilkår for forlengelser og innføring av en karenperiode. Endringene i 2022 fjernet karensåret og knyttet reglene for forlengelse til arbeidsdeltakelse, men makstiden på tre år ble beholdt (se faktaboks).

Et dilemma preger fastsettelse av lengden på maksimal ordinær stønadperiode for AAP: en for lang makstid kan bidra til at en person blir gående lenger enn nødvendig på en midlertidig ytelse. På den andre siden vil en for kort makstid kunne bidra til å presse personer, som ellers ville hatt mulighet for å komme i arbeid, over på uføretrygd.

Tidligere analyser har vist at krav til tidlig avklaring for unge kan medføre at personer avklares til uføretrygd for å at de skal sikres inntekt når AAP stønaden løper ut (Eklund 2022). Formålet med regelverksendringen var å hindre at inntektssikringen til AAP-mottakere bortfaller, og at avklaringsløp derfor avbrytes, noe som kunne tenkes å forverre sykdomsbildet (Høringsnotat om endringer i regelverket for arbeidsavklaringspenger, 2022). I en uttalelse til FriFagbevegelse uttaler blant annet Jonas Gahr Støre at «Å bli kastet ut av en ordning gjør deg ikke friskere. Tvert imot, det øker sjansen til å bli satt varig utenfor arbeidslivet» (FriFagbevegelse 2022). Vi har derfor blant annet forsøkt å analysere hvilken innvirkning regelverket har hatt for overgang til uføretrygd. Vi vurderer hvorvidt oppmyking av muligheten til forlengelse av AAP-perioden kan hindre at personer ender utenfor arbeidslivet som en konsekvens av at de innvilges uføretrygd, fremfor å fortsette på AAP.

Målet med denne artikkelen er derfor å undersøke hvordan varigheten har utviklet seg i perioden 2016 til 2024, og hvorfor? Blir det flere langtidsmottakere av AAP? Hvor vanlig er det å slutte ved makstid, hvor vanlig er forlengelser? Hvor stor er økningen i langtidsmottakere sammenlignet med reduksjon i antall som blir uføretrygdet? Hva skjer etter at de slutter å

motta AAP? Hvordan er arbeidstilknytningen for de som avslutter AAP?

I forarbeidene til den nye loven ble det uttrykt bekymring for at endringene i regelverket kunne medføre en økning i antall langtidsmottakere av AAP (*Prp. 114 LS (2021-2022)* side 22). En konsekvens av strenge regler for forlengelse og karenregelverket har vært en økt overgang til uføretrygd for de med lang varighet på AAP (Kann og Dokken 2019, Lande 2021 og Bragstad 2023). Årsaken til økningen kan knyttes til endringene i varighetsbestemmelsene og karenregelverket (Myhre og Kann 2022, Myhre 2021, Lima m.fl. 2023). Mange sluttet også å motta AAP uten å være avklart hverken til arbeid eller uføretrygd (Kann og Dokken 2019).

Arbeidsmarkedet har betydning for både sykefravær og AAP. Når arbeidsledigheten øker, øker også lengden på sykefraværene (Nossen 2014; Nossen 2022). Det er svært nær sammenheng mellom antall mottakere av sykepenger, og antall AAP-mottakere 12 måneder senere (Kann og Galaasen 2013). Høy arbeidsledighet kan også medføre at flere begynner å motta AAP (Bratsberg m.fl. 2013, Lima m.fl. 2016; Kann m.fl. 2016a og b; Lande 2019; Andersen m.fl. 2019, Kann og Grønlien 2021; Danielsen m.fl. 2023.). Dette kan skyldes at det i perioder med høy arbeidsledighet er vanskelig å komme inn på arbeidsmarkedet, spesielt for personer med dårlig helse. Samtidig vil personer med svak helse ofte ha større utfordringer med å skaffe seg ny jobb dersom de mister den gamle, sammenlignet med personer med god helse (Fevang 2020, Fevang og Røed 2006; Kann m.fl. 2016 a og b). Det kan også forekomme en medikalisering av problemene knyttet til arbeidsledighet (Andersen m.fl. 2019, Bakken 2020, Fevang 2020), hvor sammensatte utfordringer først og fremst blir sykdomsforklart. Likeledes har arbeidsledige større sannsynlighet for å starte på en helserelatert ytelse jo lenger de er arbeidsledige. Sannsynligheten for overgang til helserelaterte ytelser øker for eksempel markant når retten til dagpenger løper ut (Yin m.fl. 2019; Furuberg og Kalstø 2017; Røed og Zhang 2005).

Koronapandemien førte både til økt sykefravær og høy arbeidsledighet, noe som virker å ha medført

## Regelverksendringer som kan ha påvirket varighet

### Regelverket fra 2010:

Ved innføringen av AAP-ordningen i mars 2010 ble varigheten på ytelsen satt til fire år, med mulighet for forlengelse. Det var på det tidspunktet ingen ytre grense for forlengelse. I tillegg var det mulig å motta AAP som avklart til arbeidssøker eller under vurdering for uføretrygd i henholdsvis 3 og 8 måneder.

### Regelverksendringer i 2018:

Fra 2018 ble maksimal varighet redusert fra fire til tre år. Samtidig ble muligheten til forlengelse innskrenket, og perioden med forlengelse redusert til maksimalt 2 år. Dersom en person gikk til makstid av ytelsen, eller sluttet å motta AAP under forlengelsesperioden, ble det innført en karenperiode på 52 uker før det var mulig å motta AAP på nytt.

Vilkårene for å få forlengelse av AAP-perioden ble strengere. Personer som skulle ha rett til forlengelse måtte enten ha påbegynt medisinsk behandling etter langvarig utredning eller ha vært forhindret fra å kombinere medisinsk behandling eller tiltak. Perioden kunne også forlenges ved deltakelse i opplæringstiltaket. De strengere reglene for unntak gjaldt både nye tilfeller som skulle vurderes for unntak, og gamle tilfeller på unntak som skulle vurderes for forlengelse av unntak når det løpende unntaksvedtaket gikk ut.

Det ble også innført en karenperiode på 52 uker dersom en mottaker hadde gått til maks av stønadsperioden (enten i ordinær periode, eller unntaksperiode). For de som var alvorlig syke eller skadet ble det gjort unntak. Karenperioden ble midlertidig opphevet 1. februar 2022, med koronaforskriften og endelig med lovendring fra 1. juli 2022.

For de som mottok AAP under opptrapping til arbeid ble perioden økt fra 6 til 12 måneder. Det innebærer at personer som var nær ved å returnere til fullt arbeid, og ellers ville arbeidet for mye til å få utbetalt AAP, kunne motta AAP noe lenger før de mistet retten til ytelsen. Samtidig ble perioden en kunne motta AAP som arbeidssøker økt fra 3 til 6 måneder.

### Regelverksendringer i 2020 og under koronapandemien:

Etter at pandemien inntraff i 2020 fikk mange som nådde makstid på AAP automatisk forlengelser av ytelsen. Forlengelsene ble deretter videreført for de fleste AAP-mottakere ved ulike tidspunkt gjennom pandemien. Karensbestemmelsen var midlertidig opphevet i perioden 1. februar 2022 til og med 30. juni 2022.

Fra og med februar 2020 ble minstesatsen for de under 25 år redusert fra 2 ganger grunnbeløpet til 2/3 av 2 ganger grunnbeløpet.

### Regelverksendringen i 2022:

Fra juli 2022 ble karenperioden fjernet og det ble åpnet for å innvilge en ny AAP-periode direkte i etterkant av at tidligere periode var løpt ut, så lenge en samtidig kvalifiserte for ytelsen under de ordinære bestemmelsene. Det innebar en forlengelse for personer der arbeidsevnen ikke var varig nedsatt og det var utsikter til arbeidsdeltagelse på sikt. Det ble innført en overgangsordning som medførte at mottakere med stønadsperiode som utløp i perioden fra og med 30. juni til og med 30. oktober 2022, fikk forlenget stønadsperioden til og med 31. oktober 2022.

Vilkårene for å kunne få innvilget forlengelse av stønadsperioden ble også endret. Dersom mottaker er i arbeid og anses å være nær ved å kunne øke arbeidsevnen sin, eller anses å være nær ved å bli satt i stand til å skaffe eller gå tilbake i arbeid kan stønadsperioden utvides med opptil 2 år. Det er et vilkår at medlemmet har eller kan oppnå en arbeidsevne på mer enn 50 prosent. Disse erstattet da de tidligere bestemmelsene for forlengelse som ble innført i 2018. Bestemmelsen om deltakelse i opplæringstiltaket er videreført.

Kilder: Folketrygdloven, kapittel 11; Lov om endring i folketrygdloven; Midlertidig koronaforskrift; Kann og Dokken (2019); Lande (2021), Danielsen m.fl. (2023).

større tilstrømming til, og varighet på AAP. Sykefraværet er fortsatt på et høyt nivå og fortsatt økende, noe som først og fremst skyldes økningen i langtidsfraværet (Nossen og Delalic 2024). På grunn av sammenhengen mellom sykefravær og AAP nevnt over kan vi forvente en økning i antall som starter på AAP også framover.

## Data og metode

Vi har etablert et individdatasett med månedsobservasjoner fra januar 2016 til og med juni 2024. Ved å inkludere perioden 2016 til 2024, dekker vi både peri-

oden før karenregelverket ble innført, og etter at det ble opphevet i juli 2022.

Vi vil i analysen skille mellom de som kommer fra sykepengen og de som kommer direkte inn på AAP. En person som kommer direkte inn på AAP har ikke hatt rett til sykepenge som gir en utbetaling over minstepennlaget for AAP (se Kann og Grønlien, 2021). Vi vil i tillegg trekke ut de som kommer inn på AAP etter et opphold i AAP-utbetaling. Vi omtaler disse som «tilbakefallsgruppen». Vi definerer tilbakefallsgruppen som at de kommer tilbake på AAP etter et opphold på under 2 år (se vedlegg).



Varighet defineres som antall måneder fra startmåned for AAP-ytelsen til den kalendermåneden vi observerer, slik at varighet for en person på AAP øker med en måned for hver kalendermåned hvor det er utbetalt AAP, helt til personen ikke lenger mottar AAP (se vedlegg for detaljer).

Det å slutte på AAP er definert som utbetalingsstopp på mer enn 2 måneder. Ved gjenopptak av samme sak innen 52 uker vil tiden som er brukt i forrige AAP-løp inkluderes når makstid beregnes for denne personen. Alle som har et slikt gjenopptak, vil per definisjon havne i tilbakefallsgruppa (se vedlegg for detaljer).

### Tre grupper AAP-mottakere

Vi deler dermed AAP-mottakere inn i tre ulike kategorier: «Fra sykepengene», «AAP direkte», og «tilbakefallsgruppe». Årsaken til at vi skiller mellom disse gruppene er at de har svært ulike kjennetegn før de starter på AAP, noe som påvirker både varighet som AAP-mottakere, hvor lett det er å komme i arbeid, og sannsynlighet for uføretrygd. Tilbakefallsgruppa er tatt ut av populasjonen i de fleste figurene, fordi varighetsberegning for denne gruppa er mer usikker (se vedlegg for detaljer).

De som starter på AAP uten først å ha mottatt sykepenge er yngre og de fleste har ingen, eller lav lønnsinntekt i løpet av 12 måneders perioden før de starter på AAP (Figur 1). Tilbakefallsgruppa er også relativt unge. De har ofte noe lønnsinntekt (1/2-3,3 ganger grunnbeløpet i Folketrygden (G)), noe som tyder på at de vanligvis har vært delvis i arbeid i perioden før de starter en ny periode på AAP, men at de har relativt svak tilknytning til arbeidslivet (Figur 1). De som kommer fra sykepenge, har hatt en inntekt før de begynner å motta AAP. De fleste har også hatt en lønnsinntekt over 4 G. Mottakere i denne gruppen er også eldre (figur VI i vedlegg)). Gruppen som kommer fra sykepenge, er dobbelt så stor som de to andre gruppene til sammen.

### Vi deler opp i 4 regelverksperioder

Vi sammenligner ulike regelverksperioder, der vi deler periodene slik:

**Periode 1:** Januar 2016-juni 2017: makstid er fire år, ikke karen. Det er tidligere vist at det skjedde en gradvis tilpasning til nytt regelverk allerede mot slutten av 2017 (se blant annet Kann og Dokken 2019). Vi har derfor ikke med hele 2017 i periode 1.

**Periode 2:** Januar 2018 til og med februar 2020: makstid er tre år, karenperiode 52 uker for de som slutter å motta AAP etter at de har passert makstid

**Periode 3:** Mars 2020 til og med juni 2022<sup>2</sup>: makstid er tre år. Forlengelse for alle som når makstid, karenperiode 52 uker for de som slutter å motta AAP etter at de har passert makstid. Karensbestemmelsen var midlertidig opphevet i perioden 1. februar 2022 til og med 30. juni 2022.

**Periode 4:** Fra november 2022 til juni 2024: makstid er tre år, ikke karen. Det ble innført en midlertidig overgangsperiode som innebærer at det nye regelverket først ble virkelig gjeldende fra november 2022. Endringene i karenregelverket hadde allikevel virkning allerede fra februar 2022, og forlengelsesmulighet på 2 år fra juli 2022 (se faktaboks).

Regelverket knyttet til makstid bestemmes av tidspunktet en startet på AAP. Unntak bestemmes av tidspunktet en vurderes for unntak. Om en må gjennom en karenperiode før ny start på AAP, bestemmes av tidspunktet du avslutter AAP. Det innebærer at i periode 1 hadde alle en makstid på 4 år. Alle som sluttet i periode 2 hadde også en makstid på 4 år selv om de som startet i periode 2 fikk innvilget en makstid på tre år, var det ingen som nådde treårsgrensen før korona inntraff.

I periode 2-4 får en økende andel en makstid på tre år (tabell 1) etter hvert som flere i gruppen vil ha fått innvilget AAP på et tidspunkt etter regelverksendringene i 2018 tredje i kraft.

.....  
<sup>2</sup> se faktaboks om regelverk, koronaforlengelser til 31 oktober 2022, men regelverket gjaldt fra juli 2022, slik at karenregelverket ble opphevet i juli, og nye forlengelser ble innvilget etter nytt regelverk.

**Tabell 1** antall måneder i hver regelverksperiode, og andel med makstid henholdsvis 3 og 4 år

	Periode 1	Periode 2	Periode 3	Periode 4
	Maks 4 år og ikke karens (før 2018)	Maks 3 år og karens (Jan 2018-feb-2020)	Koronaregelverk (mars 2020-juni 2022)	Karens fjernet (fra november 2022*)
Andel med makstid 4 år	100 %	72 %	20 %	3 %
Andel med makstid 3 år	0 %	28 %	80 %	97 %
Antall måneder regelverket er observert	18	26	27	19

\*Karens ble fjernet i juli 2022, men vi har likevel startet perioden i november, siden det ble innført overgangsregler fram til 31 oktober 2022.

Kilde Nav

I periode 4 har bortimot alle en makstid på 3 år (97 %) ettersom disse ble innvilget AAP etter 2018. Det er først da vi kan forvente å se maksgrensen på 3 år.

Vi beregner andel som slutter på AAP i hver varighetsgruppe innenfor de 4 periodene med ulikt regelverk (figur 5 og Vedlegg figur V6 og V7).

Vi gjør dette for å kunne svare på hvor vanlig det er å avslutte AAP gitt varigheten mottakeren har i regelverksperioden. Vi har delt varigheten opp i måneder (1-72 måneder). De med varighet over 72 måneder er samlet i en kategori. Noen vil ha startet stønadsløpet innenfor perioden, og er da med i de gruppene med kortest varighet

### Vi måler hva som skjer etter AAP

For alle som slutter å motta AAP måler vi status tre måneder senere. Også her deler vi inn populasjonen etter varighet (hvor lenge de har mottatt AAP). Vi omtaler dette som «overgang til» uføretrygd, arbeid og utdanning. Det er viktig å merke seg at dette inkluderer de som er i arbeid eller mottar uføretrygd før de avslutter AAP. Det er slik sett ikke en «overgang», men vi registrerer allikevel at de avslutter AAP og måler hva de gjør etterpå.

Vi benytter stort sett registreringer med lønnsinntekt tre måneder senere for å måle overgang til arbeid. I noen tabeller er også arbeidstaker brukt som utfall og andel med inntekt over 2 G. Mønstrene, som er det vi er mest opptatt av i denne artikkelen, er nesten helt like når vi måler «overgang til arbeid» på ulike måter, men nivået varierer.

Vi måler «overgang til uføretrygd» på to måter. Den første inkluderer personer som kombinerer utbetaling av uføretrygd med registrering i arbeidstakerregisteret. Den andre er personer som utelukkende er registrert med en utbetaling av uføretrygd. Det er verdt å presisere at gruppen som kombinerer uføretrygd med registrering i arbeidstakerregisteret ikke er ensbetydende med de som mottar gradert uføretrygd.

Vi har også med informasjon om deltakelse i høyere utdanning<sup>3</sup>, definert som at en er registrert tilmeldt høyere utdanning i semesteret som gjelder tre måneder etter AAP utbetalingen. Første semester løper her til og med juni, mens andre (tredje) semester starter fra og med juli.

Vi velger å benytte en relativt kort tidshorisont for å beregne utfall ettersom det nye regelverket kun har hatt effekt fra oktober 2022, og våre grunnlagsdata er begrenset til juni 2024. Det betyr at mars 2024 er siste periode hvor vi kan beregne utfall 3 måneder etter.

## Resultater

### Flere langtidsmottakere

Antall mottakere av AAP avtok i løpet av 2018 og 2019 da mange sluttet å motta AAP, og få startet (figur 1). Dette kan knyttes til regelverksendringene i 2018 da inngangsvilkårene ble strammet inn og reglene for forlengelse ble innskjerpet (se også Danielsen m.fl.

<sup>3</sup> Nav har ikke data for videregående skole, så vi har kun anslag på overgang til høyere utdanning. Overgang til videregående skole er antagelig relativt vanlig, spesielt blant de yngste.

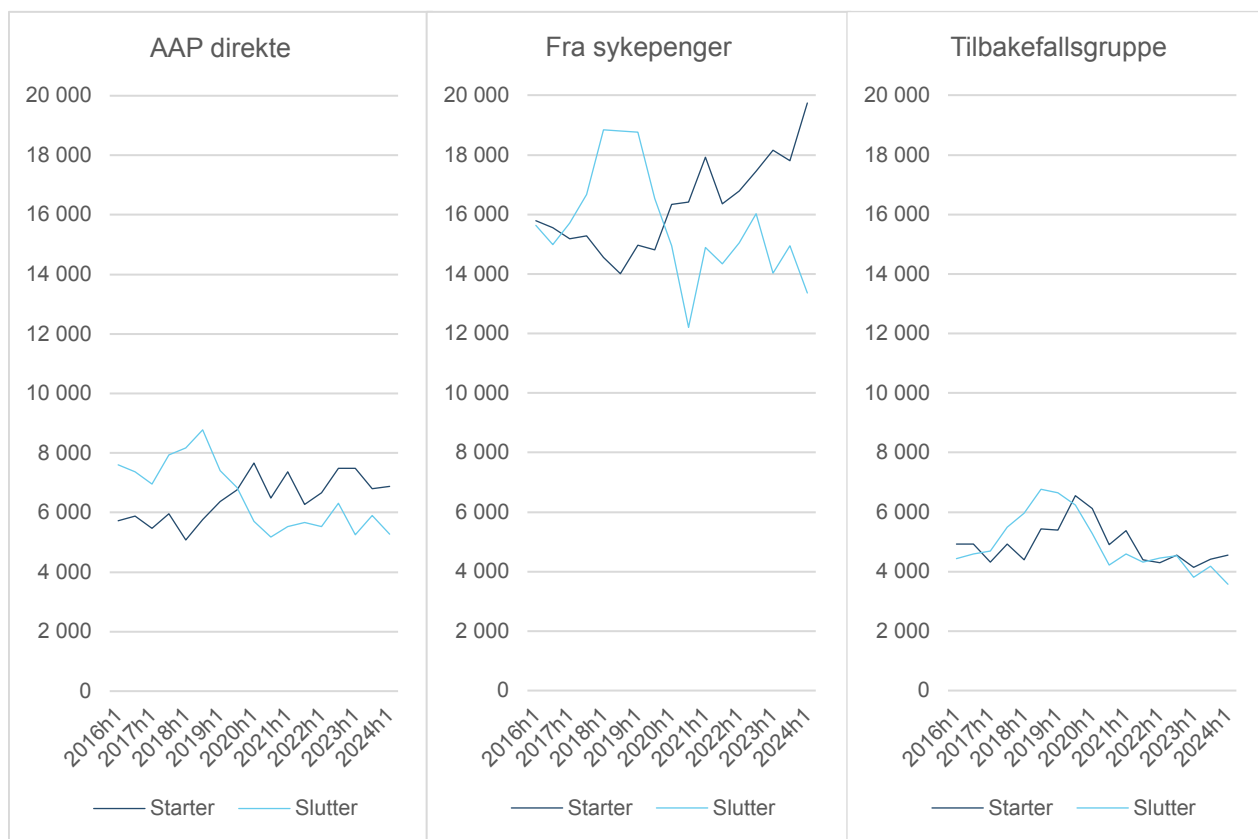
2023 og Lima m.fl. 2023). Antallet mottakere har så økt fra 2019 og er per juni 2024 på 155 000 mottakere.

Det var en kraftig økning i antall som startet å motta AAP i 2019. Etter dette har antallet som starter på AAP holdt seg på et høyt nivå (figur 1). At antall som starter i 2019 var høyt kan knyttes til innføringen av karensår der mellom 1 000 og 2 000 personer mistet ytelsen i ett år, før de kunne starte på nytt (Lima m.fl., 2023, Danielsen m.fl. 2023). Mange fikk også avslag på søknad om AAP i 2018, og søkte på nytt i løpet 2019 og fikk da innvilget AAP (Danielsen m.fl. 2023, Lande 2019 og 2021). At antall som starter har ligget høyt under pandemien og senere, kan knyttes til høyt sykefravær i befolkningen som tidligere har vist seg at følger utviklingen i antall som starter på AAP (Kann og Galaasen 2013). Også høy arbeidsledighet kan ha trukket i samme retning (Andersen m.fl. 2019, Bratsberg m.fl. 2013).

Etter 2019 var det få som sluttet å motta AAP i alle varighetsgrupper. At de med lang varighet ikke ble avsluttet kan forklares med at muligheten for å utvide stønadperioden ble større fra 2020, først på grunn av forlengelsesregelverket under pandemien, og deretter på grunn av det nye regelverket i 2022 som endret vilkårene for forlengelse i to år, og samtidig fjernet regelverket for karens. Blant de med kort varighet var det også få som sluttet, noe som kan være knyttet til selve pandemien som arbeidsledighet og smitterisiko, eller at oppfølging av AAP-mottakere ble vanskeligere blant annet som følge av stort arbeidspress og høyt sykefravær i Nav-kontorene. Disse fortsatte derfor å motta AAP, og har nå blitt langtidsmottakere (varighet over tre år).

Det har vært en kraftig økning i sykefraværet etter pandemien (Moberg 2024, Nossen og Delalic 2024), og det er sannsynlig at dette vil kunne påvirke antall

**Figur 1.** Antall som starter og slutter å motta AAP, gruppert etter på hvordan de startet på AAP.



Kilde: Nav

AAP-mottakere også fremover, siden sykefraværet tidligere har korrelert sterkt med antall som har overgang til AAP (Se Kann og Galaasen 2013). Vi ser at i gruppen som kommer inn på AAP fra sykepenger øker antall som starter fremdeles (figur 1).

### Færre starter på nytt

I tilbakefallsgruppen ser vi en reduksjon i 2020 og 2021, og som deretter stabiliserte seg på samme nivå som før karensregelverket ble innført (Figur 1 høyre panel). Denne reduksjonen skyldes nok at behovet for å starte med AAP på nytt er mindre når flere får innvilget forlengelser. Også dette bidrar til flere langtidsmottakere.

### De fleste på AAP har varighet på under tre år

Gjennom hele perioden er det langt flere med under tre års varighet enn over (figur 2 og 3). Om lag 30 prosent hadde varighet over tre år i 2016 (46 000 mottakere). Denne andelen sank helt frem til starten av koronapandemien, og var på det laveste omtrent da

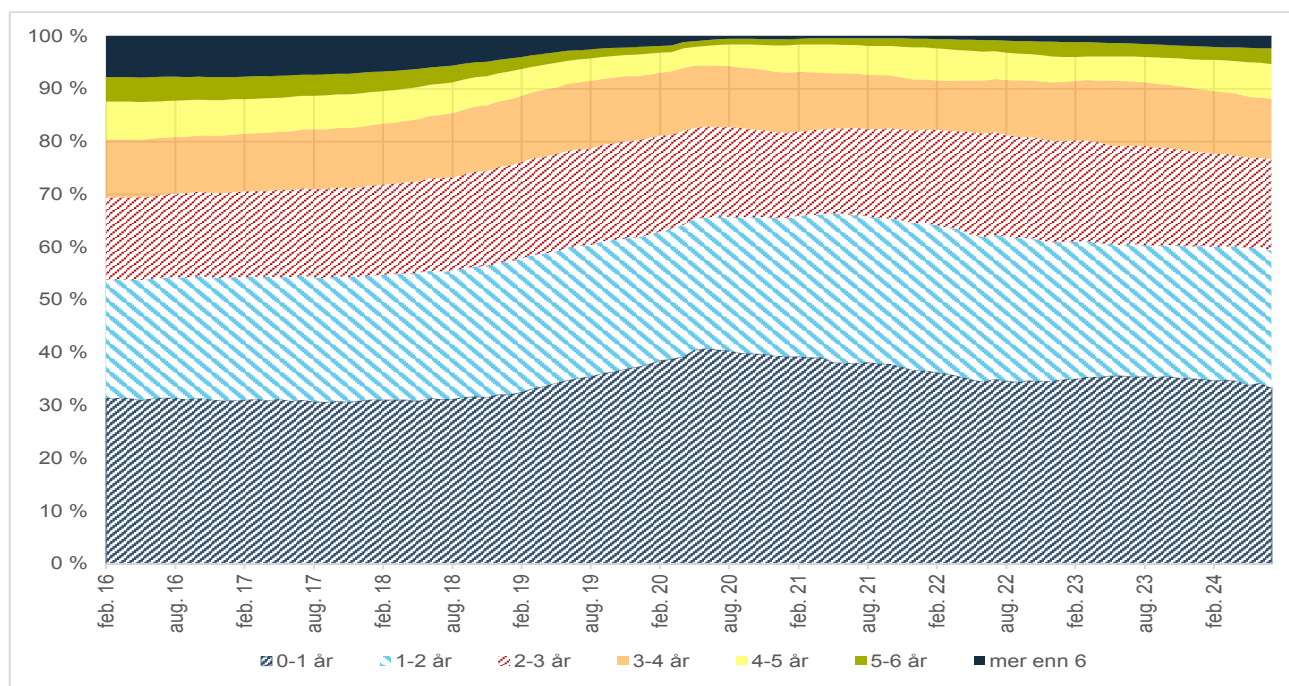
korona startet. Da hadde 17 prosent av mottakerne (21 000 mottakere) varighet på over tre år. I juni 2024 er andelen 23 prosent (37 000 mottakere<sup>4</sup>). Antallet langtidsmottakere har økt med 8 600 etter at det nye regelverket ble innført, og med 16 000 siden antall langtidsmottakere var lavest.

### De fleste langtidsmottakere etter 2022 startet i 2019 og 2020

For å forstå utviklingen kan det være nyttig å se på antall i hver varighetsgruppe og se hvordan antall i en varighetsgruppe forskyver seg år for år til neste varighetsgruppe (3). Vi kan da se hvordan veksten i antall nye mottakere i 2019 og 2020 forflytter seg for hvert år.

At mange startet i 2019 og 2020 forskyver seg år for år til neste varighetsgruppe. Økningen i gruppen 0-1 år i 2019 flytter seg for eksempel til gruppen 1-2 år i 2020, og i gruppen 2-3 år i 2021 osv. I 2022 finner vi igjen denne veksten i gruppen med varighet på 3-4 år og i 2023 i gruppen 4-5 år (figur 2). Toppen i mars

**Figur 2.** Prosentfordeling av AAP-mottakere etter varighet januar 2016- juni 2024 (til venstre). Andel med varighet over tre år til høyre



Kilde: Nav

<sup>4</sup> Figur med antall i vedlegg, figur V4 og V5

2020, kan vi følge fra varighetsgruppe til varighetsgruppe for hvert år som går (figur 2). Denne toppen ser vi så sent som i mars 2024.

At antallet langstidsmottakere er høyt og øker i 2022 og 2023 skyldes derfor at mange startet på AAP i 2019 og senere er blitt værende på ytelsen.

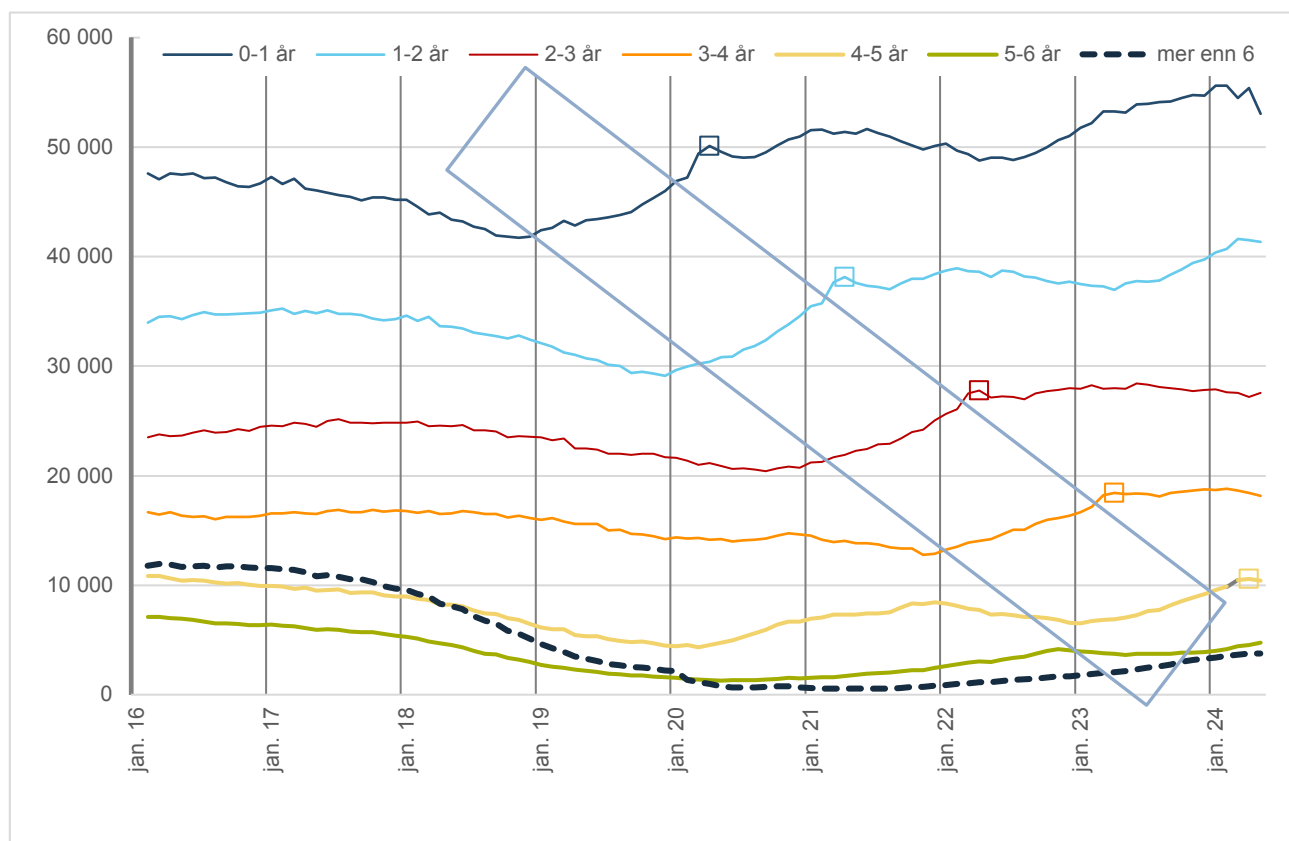
I gruppen med varighet på 4-5 år var det en markert økning fra mars 2020 til mars 2022 fra 4 300 til 7 600 (figur 3). Dette tror vi skyldes de midlertidige forlengelsene som ble innvilget under pandemien. Også i gruppen 3-4 år er det en økning i mars 2020. Disse fikk også i stor grad koronaforlengelser (Grønlien 2024). At økningen i gruppen 3-4 år ikke er like stor

som i gruppen 4-5 år i 2021 og 2022, tror vi skyldes at færre nådde makstid i denne gruppa (tabell 2).

### Hvor vanlig er det å slutte ved makstid, hvor vanlig er forlengelser?<sup>5</sup>

I dette avsnittet sammenligner vi 4 regelverksperioder (se metodekapittel). Ettersom vi beveger oss fra 2018 til 2024 vil en økende andel av mottakere falle inn under nye bestemmelser og ha makstid på tre år (se tabell 1). Når vi sammenlikner sannsynligheten for å avslutte AAP i hver av de fire regelverksperiodene, finner vi at sannsynligheten for å slutte på AAP i økende grad flytter seg mot tre år. Men, vi ser også at det påvirkes mye av midlertidige forlengelsesregelverk (figur 4).

**Figur 3.** Antall mottakere av AAP i hver varighetsgruppe.



Regelverksendring i 2022, markert med svart vertikal linje.

Kilde: Nav

<sup>5</sup> Mønsteret er litt ulikt for avgang til henholdsvis uføretrygd, arbeid og nedsatt arbeidsevne, og også for ulike grupper av AAP-mottakere. Dette er omtalt i vedlegg (figur V6 og V7).

I periode 1 hadde alle vedtak om makstid på 4 år, og sannsynligheten for å slutte å motta AAP stiger markant akkurat ved 48 måneder (tabell 1 og figur 4). Det betyr at de aller fleste avsluttet ved 4 år, selv om det da var flere muligheter for å forlenge i periode 1 (se faktaboks).

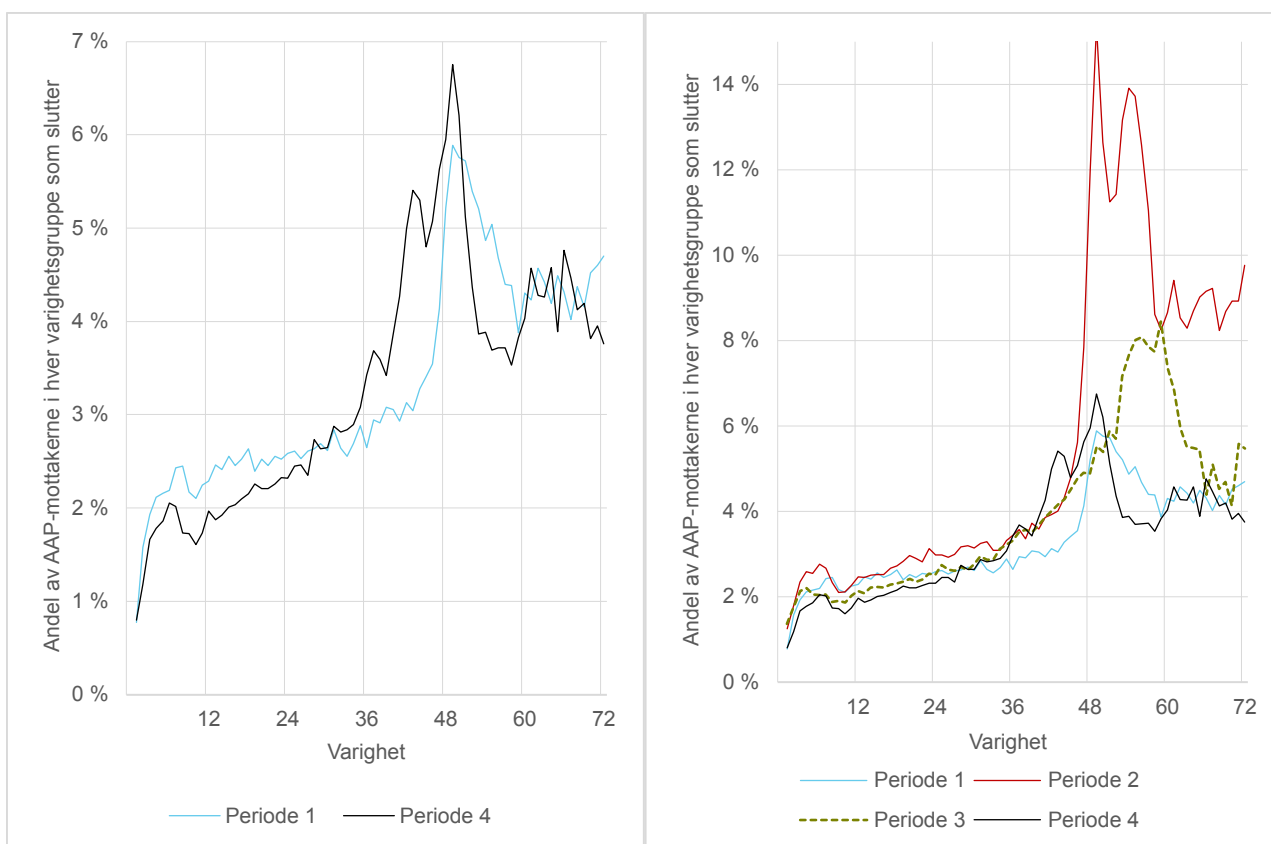
I periode 4 hadde 97 prosent vedtak om makstid på tre år (tabell 1). Vi ser da at sannsynligheten øker ved 36 måneder og så igjen ved 42 måneder (Figur 3 venstre panel). Det betyr at det ved tre år er mange som avsluttes, men vi ser også at mange får forlenget AAP med 6 måneder, noe som kan være knyttet til at man kan motta AAP som arbeidsledig i 6 måneder mot tre måneder i periode 1 (se faktaboks). Mange vil også ha mottatt AAP i ytterligere 8 måneder etter makstid mens krav om uføretrygd vurderes (Grønlien 2024).

I periode 2, har fortsatt de fleste vedtak om makstid på 4 år (se tabell 1), og vi ser at sannsynligheten for å slutte øker markert ved 4 år (Figur 6 venstre panel)

I periode 3, under koronaperioden, ser vi at sannsynligheten for å slutte å motta AAP er tydelig forskjøvet og øker markert først ved 52 måneder, noe som må knyttes til forlengelsesregelverket under korona, for alle som nådde makstid (tre eller fire år) på AAP (figur 4 høyre panel).

Disse resultatene viser at makstiden har betydning for når det er vanlig å slutte på AAP, selv når muligheten for forlengelse og det å starte på AAP på nytt er til stede. Forlengelser skjer nå i langt mindre grad enn under koronaperioden. Forskjellen mellom periode 3

**Figur 4.** Andel av AAP-mottakerne som slutter å motta AAP i hver varighetsgruppe, under ulike regelverk. Kun periode 1 og 4 i venstre panel.



Gruppene «AAP direkte» og «fra sykepengen» er slått sammen. Tilbakefallsgruppen holdt utenfor siden beregningen av deres varighet er unøytig. Se vedlegg figur V7 for detaljer

Kilde: Nav



og 4 er tydelig, og tyder på at det ikke vil bli en like sterk økning i langtidsmottakere som det var i koronaperioden. Det er også tydelig forskjell mellom periode 1 og 4, noe som tyder på at oppbygging av langtidsmottakere vil være mindre enn i periode 1, siden flere avslutter før de når fire år.

### Forlengelse eller uføretrygd?

Noe av hensikten med å gjøre forlengelse av AAP enklere, var å hindre at personer som kunne komme tilbake til arbeid på sikt, ble uføretrygdet på grunn av begrensningene i varigheten på AAP. I dette avsnittet skal vi se på statistikk over endringen i antall uføretrygdede og se det opp mot økningen i antall langtidsmottakere av AAP som er omtalt i avsnittene over. Vi vil også gjøre anslag på hvor mange som kunne blitt uføretrygdet med et annet regelverk.

### Overgang til uføretrygd

I periode 2 var det 70 395 (2700 per måned) som sluttet å motta AAP som mottok uføretrygd tre måneder senere («overgang til uføretrygd»). Dette er et betydelig høyere gjennomsnitt per måned enn i de andre periodene (tabell 2). I periode 4 var det 35 000 med overgang til uføretrygd (1 844 per måned), litt under

halvparten gjorde overgangen etter at de hadde mottatt AAP i mer enn tre år.

Vi ser at fra og med 2020 ser vi en kraftig reduksjon i antall som starter på uføretrygd fra AAP sammenlignet med i 2018 og 2019 (figur 5). Reduksjonen er svært stor under korona, før den deretter flater litt ut i 2021 og 2022, for så å bli ytterligere redusert i 2023. Dette tyder på at forlengelser som var vanlig både under korona (periode 3) og i periode 4 medfører lavere overgang til uføretrygd samtidig som antall AAP mottakere øker.

### Beregnet overgang til uføretrygd

I dette avsnittet vil vi gi et anslag på hvor mange ville ha blitt uføretrygdet i periode 4 dersom sannsynligheten for å slutte å motta AAP og starte på uføretrygd var som i periode 2. I periode 2 var det mindre mulighet for forlengelse, samtidig var den ordinære makstiden på fire år, mot kun tre år i periode 4. Vi benytter da *ratene* (andel med overgang til uføretrygd per varighetsgruppe i periode 2), og multipliserer med *antall* som er i hver varighetsgruppe i periode 4. Beregningene er gjort med utgangspunkt i om AAP mottakerne kommer fra sykepengen, direkte inn på

**Tabell 2** Faktisk og beregnet antall mottakere av uføretrygd

	Periode 1	Periode 2 (referanse)	Periode 3	Periode 4
<b>Beregnet antall uføre</b>				
Mer enn tre år som AAP-mottakere når uføretrygdet	40 690	35 984	30 367	27 757
Mindre enn tre år som AAP-mottakere når uføretrygdet	25 621	34 411	41 298	29 431
Totalt	66 311	70 395	71 665	57 188
<b>Faktisk antall uføre</b>				
Mer enn tre år som AAP-mottakere når uføretrygdet	21 296	35 984	24 307	16 670
Mindre enn tre år som AAP-mottakere når uføretrygdet	16 916	34 411	33 359	18 364
Totalt	38 212	70 395	57 666	35 034
<b>Differanse faktisk og beregnet</b>				
Differanse faktisk og predikert (varighet over 3 år)	19 394	0	6 060	11 087
Differanse under 3 år	8 705	0	7 939	11 067
Totalt	28 099	0	13 999	22 154
Antall måneder regelverket er observert	18	26	30	19
Antall uføre per måned	2 123	2 708	1 922	1 844

Kilde: Nav

AAP eller er i tilbakefallsgruppen. Vi har derved indirekte tatt hensyn til inntektsnivå og alder disse som gruppe hadde før AAP (se vedlegg figur V1 og V6 i vedlegg).

Vi finner da at hvis *ratene* var som i periode 2 ville det ha vært 22 000 flere med overgang til uføretrygdde i periode 4 enn det som faktisk var tilfelle (tabell 2). Om lag 11 000 av disse ville hatt en overgang før de passerte tre år på ytelsen, og 11 000 etter at de har mottatt AAP i tre år eller mer.

### Økning i langtidsmottakere mindre enn reduksjon i uføre

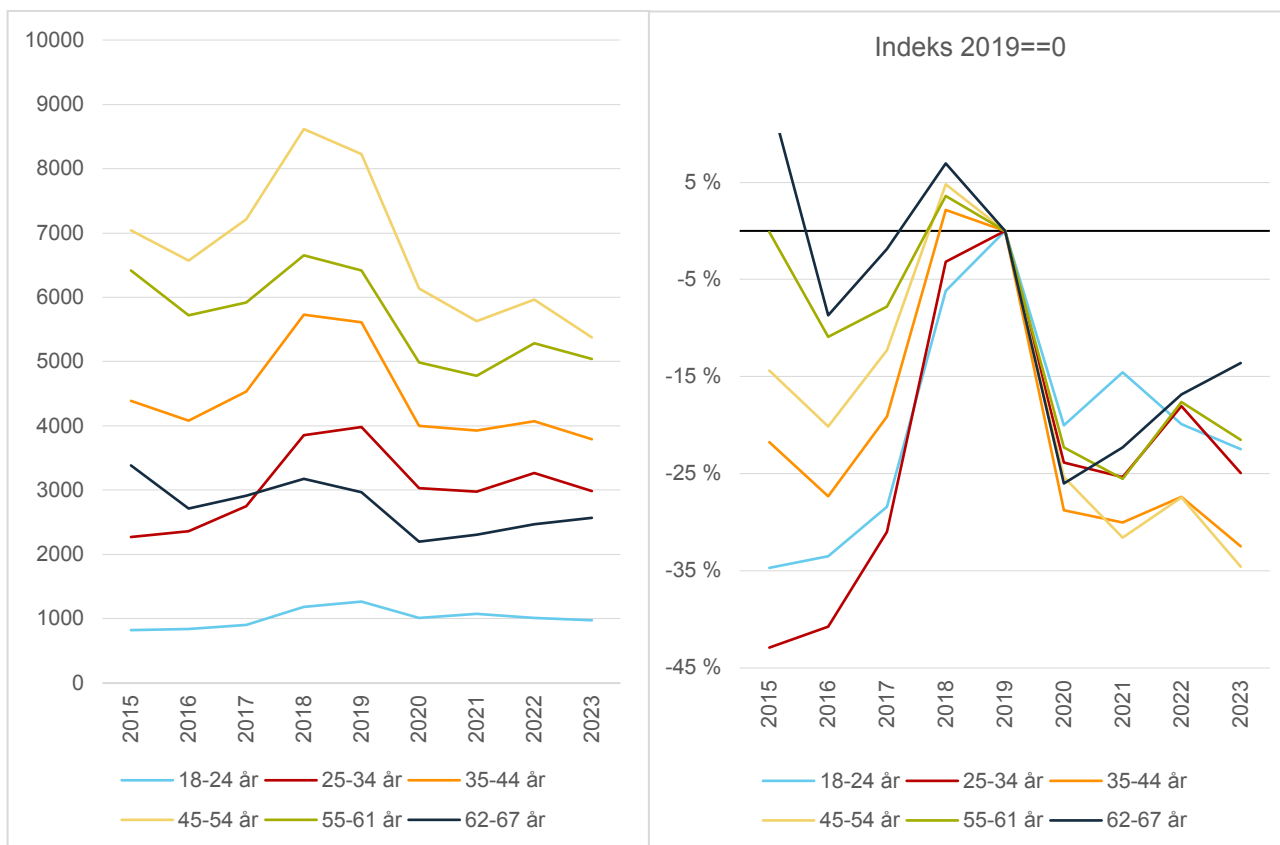
Hvorvidt alle langtidsmottakerne likevel blir uføre på sikt vet vi ikke. Hvis alle blir uføretrygdet, har vi et etterslep på antall som vil bli uføretrygdet på 8 600 fra november 2022, og om lag 16 000 fra mars 2020. Det

er mindre enn reduksjonen vi allerede har sett i antall uføre, både faktisk og beregnet antall.

Vi tror ikke alle de med varighet på over 3 år kommer til å bli uføretrygdet. Årsaken til dette er at vi ser at også de som avslutter med varighet på over tre år så har 30 og 40 prosent har en arbeidstilknytning etter AAP (se figur V8 i vedlegg). Vi tror derfor ikke det er et stort etterslep i antall uføre, som på sikt vil «spise opp» den reduksjonen vi har i antall uføretrygdde.

Om det er en årsakssammenheng mellom forlengelse og redusert overgang til uføretrygd kan vi derfor ikke si sikkert. Men vårt inntrykk er likevel at det er en rimelig antagelse. Vi har sett denne utviklingen både under korona (vanskelig arbeidsmarked) og etter korona (godt arbeidsmarked).

Figur 5. Nye uføre per år fra AAP (venstre panel), Indeks nye uføre fra AAP. 2019=0 (høyre panel)



Kilde: Nav

### Hva skjer etter AAP?

Samlet sett har om lag 40 til 45 prosent overgang til arbeid, mens mellom 43 til 47 prosent har overgang til uføretrygd, når vi måler dette som status tre måneder etter at de sluttet å motta AAP. Noen har også overgang til utdanning<sup>6</sup> (tabell 3). Andelen er relativt stabil i periode 1-4 (tabell 3).

Kategoriene arbeid eller uføretrygd er ikke absolutte. Å være uføretrygdet utelukker ikke at du har arbeidstilknytning. En relativt høy andel av de som er uføretrygdede etter AAP har arbeidstilknytning. Om lag 30 prosent av de med overgang til uføretrygd er *også* registrert med en arbeidsgiver etter endt AAP-periode (se tabell 4).

Når vi sammenligner utfallene for de ulike gruppene vi har delt mottakerne inn i, ser vi at det er store forskjeller i hva som skjer etter at de slutter å motta AAP. De som kommer fra sykepengene har oftere både arbeidstilknytning, og mottar uføretrygd (tabell 3). Det er også de som oftest kombinerer arbeid og uføretrygd (se tabell 4). Dette skyldes nok i hovedsak deres tilknytning til arbeidslivet når de blir uføre, og at de også er eldre.

Uavhengig av hvilken gruppe vi ser på, er det en økning i andelen av de ikke-uføretrygdede som har arbeidstilknytning fra periode 2 og 4 (se tabell 5). Størst vekst er det i tilbakefallsgruppen, hvor andelen som har arbeidstilknytning øker med rundt 12 pro-

**Tabell 3 Utfall 3 måneder etter at de sluttet å motta AAP etter regelverksperiodene 1-4. Tilknytning til periode er ved avslutning av AAP<sup>7</sup>**

	Periode	Arbeidstaker	Lønns- inntekt >0	Lønns- inntekt >2 G	I høyere utdanning	Uføre- trygd	Kun uføre- trygd	Antall som slutter i snitt per måned	Antall som slutter i perioden
<i>I alt</i>	1	43,0 %	42,3 %	26,8 %	2,5 %	43,5 %	30,7 %	4 556	82 000
	2	40,1 %	39,5 %	24,9 %	2,7 %	46,8 %	33,3 %	5 382	139 927
	3	46,1 %	45,0 %	32,2 %	3,0 %	46,7 %	32,8 %	4 001	116 022
	4	44,9 %	44,0 %	33,1 %	2,2 %	46,4 %	33,0 %	4 129	70 185
<i>AAP direkte</i>	1	27,4 %	28,6 %	14,6 %	3,7 %	42,3 %	35,5 %	1 219	21 933
	2	25,5 %	26,5 %	13,7 %	4,3 %	40,4 %	34,4 %	1 290	33 547
	3	30,0 %	31,3 %	19,2 %	4,5 %	41,9 %	36,1 %	902	26 170
	4	28,6 %	29,6 %	18,8 %	3,6 %	42,0 %	36,0 %	961	16 331
<i>Fra sykepengene</i>	1	50,8 %	49,0 %	32,4 %	1,9 %	46,2 %	29,7 %	2 574	46 332
	2	47,9 %	46,4 %	30,7 %	1,9 %	50,6 %	33,0 %	3 021	78 544
	3	53,1 %	51,0 %	37,6 %	2,3 %	49,4 %	31,4 %	2 363	68 541
	4	51,5 %	49,7 %	38,6 %	1,6 %	50,4 %	32,7 %	2 482	42 202
<i>Tilbakefallsgruppe</i>	1	41,5 %	41,4 %	41,5 %	2,6 %	36,1 %	26,3 %	763	13 735
	2	35,8 %	35,8 %	35,8 %	3,0 %	43,7 %	33,2 %	1 071	27 836
	3	43,2 %	42,9 %	43,2 %	3,3 %	43,9 %	32,9 %	735	21 311
	4	43,8 %	43,6 %	43,8 %	2,5 %	41,7 %	31,8 %	685	11 652

Kilde Nav

<sup>6</sup> Nav har ikke data for videregående skole, så vi har kun anslag på overgang til høyere utdanning. Overgang til videregående skole er antagelig relativt vanlig, spesielt blant de yngste.

<sup>7</sup> Andelen med overgang til arbeid er typisk høy når de slutter etter kort tid på AAP, og lav for de som avslutter etter lang tid på AAP. For overgang til uføretrygd er det motsatt (se figur V8 i vedlegg).

**Tabell 5. Utfall 3 måneder etter de sluttet å motta AAP, etter regelverksperiodene 1-4, betinget på om de mottar uføretrygd eller ikke. Tilknytning til periode er ved avslutning av AAP**

Grupper	Regelverksperiode	andel av de IKKE uføretrygdede med arbeidstilknytning	andel av de uføretrygdede med arbeidstilknytning
I alt	1	54 %	27 %
	2	51 %	27 %
	3	61 %	27 %
	4	60 %	26 %
AAP direkte	1	37 %	17 %
	2	34 %	15 %
	3	44 %	14 %
	4	41 %	14 %
Fra sykepenges	1	64 %	32 %
	2	62 %	32 %
	3	70 %	32 %
	4	68 %	31 %
Tilbakefallsgruppe	1	50 %	26 %
	2	46 %	22 %
	3	58 %	23 %
	4	58 %	23 %

Kilde: Nav

sentpoeng. Samtidig ser vi at andelen av de uføretrygdene som har arbeidstilknytning, er nær uforandret på tvers av gruppene i utvalget vårt. Det samsvarer med tidligere analyser som har vist at regelverket i 2018 førte til at flere endte uten ytelse og/eller arbeid etter endt AAP løp (Lima m.fl. 2023, Kann og Dokken 2019).

### Inntektsnivå for de med overgang til arbeid

Lav inntekt kan indikere svak arbeidsmarkedstilknytning, enten ved at de arbeider i en liten stillingsbrøk eller at de har arbeid kun i en kort periode (ustabil tilknytning). Det kan også være at de har lav inntekt fordi deres kompetanse i liten grad passer til den stillingen de har fått. I dette avsnittet ser vi derfor på inntekten til de med arbeidstilknytning<sup>8</sup> etter at de sluttet å motta AAP. Vi har justert inntekten opp til 2024 nivå og beregner hvor mange av disse som har en inn-

tekt over 2 G. Vi anser en inntekt på over 2 G som et mål på hvor mange av de som har overgang til jobb som har en relativt sterk tilknytning til arbeidslivet.

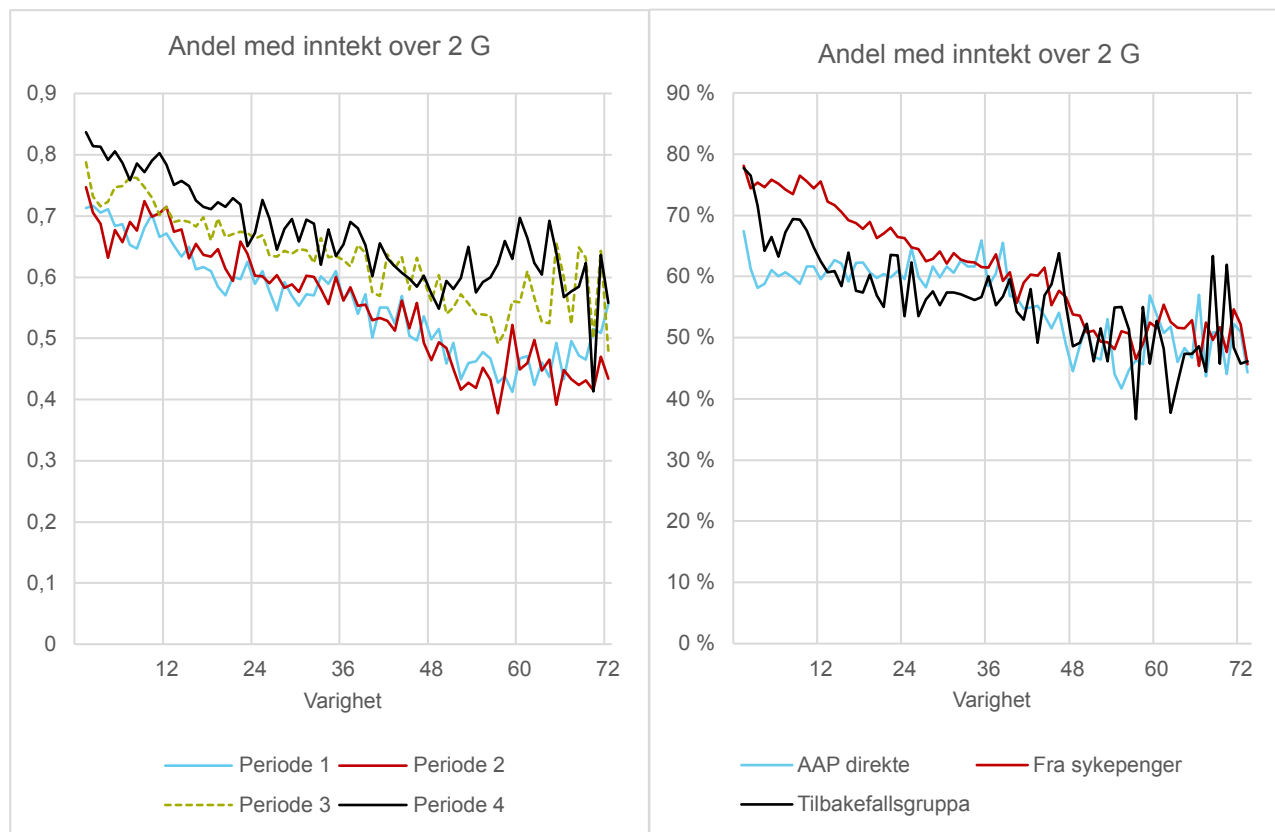
Gjennomsnittsinntekten for de som med arbeidstilknytning etter endt AAP, uavhengig av periode, er på 2,8 G. Det tilsvarer en årlig arbeidsinntekt på rundt 350 000 basert på grunnbeløpet i 2024.

Inntekten er høyest for de som sluttet å motta AAP etter få måneder som AAP-mottaker. De som kommer fra sykepenges har høyere inntekt hvis de har overgang til arbeid i løpet av de første to årene som AAP-mottaker, deretter er det ingen forskjell mellom de som kommer fra sykepenges, de som kommer direkte inn på AAP og tilbakefallsgruppa (Figur 10).

Av de som har overgang til arbeid i periode 4 så er det en større andel som har inntekt over 2 G enn i de andre periodene (figur 6)). Samtidig er det en større andel som har overgang til arbeid i periode 4 enn i periode 1 og 2 (tabell 5)

<sup>8</sup> Å ha arbeidstilknytning er her definert som at man er registrert med lønnsinntekt. Mange av de som har overgang til arbeid kan også ha vært i arbeid mens de mottok AAP. De har derfor ikke hatt en reell overgang, men fortsetter i det arbeidsforholdet de allerede var registrert med (Lima m.fl. 2023).

**Figur 6.** Andel av de med overgang til arbeid som har inntekt over 2 G, etter varighet på AAP. Under ulike regelverk (venstre panel). Etter hvordan de startet på AAP (høyre panel)



Kilde: Nav

At andelen med inntekt over 2 G er høyere i periode 4 kan være et utslag av endringer i forlengelsesregelverket som nå i større grad er knyttet til arbeidsdeltagelse og at de derfor med større sannsynlighet har vært i arbeid også før de sluttet å motta AAP. Det kan også være et utslag av at det brukes noe mer tid på arbeidsavklaring. Høyere inntekt kan bidra til bedre og lengre arbeidsmarkedstilknytning på sikt, og kan hindre at færre starter på AAP på nytt, eller eventuelt blir uføretrygdet. Det kan også skyldes sammensetningen av populasjonen, for eksempel at flere i populasjonen har sterkere tilknytning til arbeidslivet i utgangspunktet i periode 4. Det er imidlertid svært lik andel som kommer fra sykepenges i periodene vi sammenligner (se vedlegg figur V9). Det kan også være andre forhold vi ikke tar høyde for eller ikke kjenner til som kan forklare utviklingen.

Andelen med inntekt over 2 G er lavest for periode 1 og 2. Det kan skyldes at mange sluttet å motta AAP fordi de nådde makstid, uten noen reell avklaring til arbeid.

## Diskusjon

Vi har undersøkt virkninger av de nylige regelverkendringer på varigheten og utfallet for mottakere av arbeidsavklaringspenger (AAP). I 2018 ble «maksimal ordinær stønadperiode» (makstid) redusert fra fire til tre år. Vilåårene for forlengelse ble strengere, og det ble innført en karenstid på 52 uker for de som sluttet på AAP etter makstid og søkte om ny periode. Midlertidig regelverk under pandemien fra 2020 til oktober 2022 medførte store muligheter for forlengelser. Endringene i 2022 fjernet karenstid og knyttet reglene for forlengelse til arbeidsdeltakelse, men makstiden på tre år ble beholdt. På grunn av

overgangsreglene etter koronapandemien hadde det nye forlengelsesregelverket først full virkning fra og med november 2022.

### **Treårsregelen innført i 2018 synes nå i avgangsrater**

De fleste mottakere omfattes nå av maksgrensen på tre år, ettersom de aller fleste som er AAP-mottakere i dag, har startet etter 2018. Og vi ser nå i avgangsratene der sannsynligheten for å slutte å motta AAP tidligere steg akkurat ved 48 måneder da maksgrensen for alle var fire år, stiger den nå ved 36 måneder (figur 4, venstre panel). Dette har stor betydning for utvikling i antall langtidsmottakere.

Avgangsratene skiller seg også tydelig fra koronaperioden, der svært mange fikk forlengelser utover ordinær makstid (figur 4 høyre panel). Selv om det etter regelverksendringen i 2022 er relativt vanlig med korte forlengelser, skjer det i langt mindre grad enn under koronaperioden (mars 2020-juni 2022).

### **Flere langtidsmottakere**

Det er nå 37 000 mottakere med varighet på over tre år. Antallet langtidsmottakere har økt med 8 600 fra november 2022 til juni 2024, og med 16 000 fra mars 2020.

At antall med varighet over tre år er høyt, henger blant annet sammen med en kraftig økning i antall som startet på AAP i 2019 og i begynnelsen av pandemien. Disse sluttet ikke under pandemien og har nå gått over i gruppen vi omtaler som langtidsmottakere. At det var vanskelig for mange å slutte under korona kan knyttes dels med at arbeidsmarkedet var krevende, dels at AAP-mottakernes helsesituasjon kunne gjøre det ekstra utfordrende å være i arbeid på grunn av smitterisiko. I tillegg var oppfølging av AAP-mottakere vanskeligere blant annet som følge av stort arbeidspress og høyt sykefravær i Nav-kontorene. Disse fortsatte derfor å motta AAP, og har nå blitt langtidsmottakere (varighet over tre år).

Selv om de med varighet mellom tre og fire år utgjør de fleste av langtidsmottakerne, var det også økning i de med enda lengre varighet, noe som kan knyttes til automatisk forlengelse av vedtak som nådde sin maks-

tid på grunn av regelverk under pandemien fra mars 2020 til oktober 2022.

At mange av disse fortsatt mottar AAP kan også være en konsekvens av at lang varighet i seg selv nå gjør det vanskeligere å returnere til arbeid, selv når arbeidsvnen er avklart. Personer som har gått uten arbeid lenge, kan oppfattes som mindre attraktive av potensielle arbeidsgivere (se for eksempel Eriksson og Rooth (2014)). Regelverket fra 2022 har økt muligheten for forlengelse, noe som også har bidratt til økning i antall langtidsmottakere.

Det er samtidig færre som har tilbakefall til AAP. Dette kan også knyttes til at flere nå får innvilget forlengelse av gjeldende vedtak eller ny periode.

### **Færre blir uføretrygdet**

Vi ser også en markant nedgang i antall som starter på uføretrygd. Statistikken viser at antall uføre i 2018 og 2019 var over 8 000 høyere per år enn i 2023. Det er altså en tydelig reduksjon i antall som starter på uføretrygd sammenlignet med periode 2 da forlengelsesmulighetene på AAP var mindre. Beregningene der vi tar hensyn til sammensetningen viser også at flere hadde blitt uføretrygdet hvis overgangsratene fra AAP til uføretrygd var som i 2018 og 2019.

Det er sannsynlig at økningen i langtidsmottakere vil føre til økning i antall uføretrygdede på sikt. Vi tror allikevel ikke det er sannsynlig at alle som er langtidsmottakere nå vil bli uføretrygdet. Årsaken til dette er at også blant de som avslutter AAP etter mer enn tre år, har 30-40 prosent en arbeidstilknytning etter AAP (se figur V8 i vedlegg). Blant de med varighet på over 6 år er det 10-20 prosent som kommer i jobb med inntekt over 2 G. Disse andelene har vært relativt stabile gjennom hele observasjonsperioden fra 2016-2024, så vi mener det er lite sannsynlig at de endres betydelig (figur V8 i vedlegg).

Hvis alle blir uføretrygdet er antall stønadsmottakere likevel lavere siden økningen i reduksjonen i antall med overgang til uføretrygd er større enn økningen i antall langtidsmottakere. Dersom flere av de som er avsluttet likevel blir AAP-mottakere på nytt og eventuelt uføretrygdede på sikt er uføretidspunktet utsatt,



sammenlignet med hvordan det var i 2018 og 2019. Vi mener at dette er en sterk indikasjon på at flere forlengelser bidrar til at færre blir uføretrygdet.

### **Bedre tilknytning til arbeidslivet**

Andelen med arbeidstilknytning, er noe høyere. Vi finner at de som er i jobb etter AAP, har høyere inntekt. Vi tror at deler av økningen i arbeidstilknytning kan knyttes til det gode arbeidsmarkedet etter korona. Lav arbeidsledighet bidrar til å gjøre det lettere å komme inn på arbeidsmarkedet. At inntekten for de med arbeidstilknytning er høyere kan samtidig tyde på en bedre tilknytning til arbeid, og dermed mindre sjanse for tilbakefall til AAP. Vi ser også at antall med tilbakefall har avtatt<sup>9</sup>.

### **Konklusjon**

Som nevnt i innledningen kommer man fort opp i et dilemma når man skal vurdere hva som er «riktig» makstid for AAP, og hvor stor mulighet det skal være for forlengelser: For lang tid med AAP kan gjøre retur til arbeid vanskeligere. For kort tid kan bidra til å presse personer, som ellers kunne hatt mulighet for å komme i arbeid på noe lengre sikt, over på uføretrygd (Eklund 2022). En forklaring som løftes fram i Eklunds artikkel er at veiledere vektlegger de unges behov for inntektssikring. En viktig begrunnelse til oppmykningen i AAP-regelverket fra 2022, var nettopp å unngå avbrudd av pågående arbeidsavklaring, og slik unngå å skape usikkerhet om livsoppholdet og ta oppmerksomheten bort fra avklaringen av arbeidsevnen.

Både økt arbeidsdeltagelse og reduksjon i antall med overgang til uføretrygd indikerer at mulighet for forlengelser kan bidra til at flere gjenvinner arbeidsevnen. Formålet med regelverksendringene var å hindre at inntektssikringen til AAP-mottakere bortfaller, og at avklaringsløp derfor avbrytes. Muligheten for forlengelser gjør slike avbrudd mindre sannsynlig, og kan slik ha vært med på den reduksjonen i uføretrygdede, og økningen i arbeidsdeltagelse vi nå ser.

Endringene i regelverket i 2022 har, slik vi ser det, ikke gjort at vi er tilbake i fortiden. Med andre ord: Vi er ikke i samme situasjon som før regelendringene i 2018. Vi ser at treårsgrensen også i praksis fungerer som en grense for hvor lenge man kan motta AAP. Vi ser samtidig en økning i antall langtidsmottakere, men det ser ut til at denne er mindre enn reduksjonen i antall med overgang til uføretrygd. Den er også mindre enn økningen vi kunne hatt dersom ordinær makstid var 4 år (figur 4 og figur V5 i vedlegg).

Myhre og Kann (2022) analyserer effekten av å redusere makstid på AAP fra fire til tre år, og av å innføre et karensår. De fant at endringen førte til at flere kom i arbeid, men også at flere raskere fikk innvilget uføretrygd. De anbefalte derfor å endre reglene for forlengelse samt karensperioden, fremfor å utvide makstiden for alle. Dette fordi makstiden kan ha betydning for hvordan den enkelte AAP-mottaker og Nav planlegger avklaringsløp. Koronaperioden medførte mindre forutsigbarhet. Det var uklare bestemmelser og forlengelser ble videreført med ujevne mellomrom, noe som medførte at varigheten økte mye. Når vi etter oktober 2022 igjen har en gjeldende grense med makstid på 3 år, og tydelige regler for forlengelse, ser det ut til at dette raskt får betydning for når mottakerne vanligvis sluttet å motta AAP (figur 4).

Det er likevel viktig å påpeke at forlengelser og lengre stønadsløp kan gjøre det mer utfordrende å returnere til arbeid. Det er også viktig at aktivitetene og behandlingen i AAP-perioden hjelper mottakerne til å gjenvinne arbeidsevnen. Rett til forlengelser er nå knyttet til nærhet til arbeidslivet, eller gjennomføring av utdanning, noe som kanskje kan bidra til dette.

<sup>9</sup> Det gjelder også dersom vi definerer tilbakefall annerledes enn vi har gjort i denne artikkelen, se vedlegg figur V3

## Referanser

- Andersen, A. G., Markussen, S., & Røed, K. (2019). Local labor demand and participation in social insurance programs. *Labour Economics*, 61. <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2019.101767>
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet. (2022). Høringsnotat om endringer i regelverket for arbeidsavklaringspenger. <https://www.regjeringen.no/contentassets/0a8950727ec449d297a3b1dc5e9bf79e/horingsnotat-aap.pdf>
- Bratsberg, B., Fevang, E., & Røed, K. (2013). Job loss and disability insurance. *Labour Economics*, 24, 137-150. <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2013.08.004>
- Bakken, F. M. (2020). Når sammensatte problemer blir medisinske diagnoser. Unge på arbeidsavklaringspenger. *Nordisk tidsskrift for ungdomsforskning*, 1/2020.
- Bragstad, T. (2023). Unge i NAV: Fra arbeidsavklaringspenger til uføretrygd. *Arbeid og velferd*, 2/2023.
- Dahl, E. S., Furuberg, J., Helde, I., Kalstø, Å. M., Kann, I. C., Myhre, A., Nicolaisen, H., Nossen, J. P., & Sohlman, M. (2021). Ett år med Korona. Utvikling og utsikter for Navs ytelser og brukere. *Arbeid og velferd*, 1/2021.
- Danielsen, M., Kalstø, Å. M., & Grønlien, E. (2023). Innstramminger i regelverk og pandemi – Nye AAP-mottakere fra 2016 til 2022. *Arbeid og velferd*, 1/2023.
- Ekelund, R. (2022). Kan «raskere avklaringer» bli for raske? Veilederes dilemmaer når unge står på terskelen til uføretrygd. *Arbeid og velferd*, 3/2022.
- Eriksson, S., & Rooth, D.-O. (2014). Do employers use unemployment as a sorting criterion when hiring? Evidence from a field experiment. *The American Economic Review*, 104(3), 1014-1039.
- Fevang, E. (2020). Helse relaterte ytelser og skjult arbeidsledighet – en diskusjon om mulige sammenhenger. *Søkelys på arbeidslivet*, 37(3), 201-215.
- Fevang, E., & Røed, K. (2006). Veien til uføretrygd i Norge. Rapport 10:2006. Oslo: Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning.
- Folketrygdloven, kapittel 11. Hentet fra: [https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1997-02-28-19/KAPITTEL\\_5-7#%C2%A711-12a](https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1997-02-28-19/KAPITTEL_5-7#%C2%A711-12a)
- Fri fagbevegelse. (2022). Regjeringen skroter «året uten penger» for syke og skadde som ikke er ferdig avklart i Nav. <https://frifagbevegelse.no/nyheter/regjeringen-skroter-aret-uten-penger-for-syke-og-skadde-som-ikke-er-ferdig-avklart-i-nav-6.158.874435.b58436b2eb>
- Grønlien, E. (2024). Arbeidsavklaringspenger 2023, statistikknotat. Statistikknotater AAP. [https://www.nav.no/\\_/attachment/download/960b8189-3ec1-46f5-aef7-a426620bf374:6ae-3acdc6926ff3a200190c0c754363c698b3721/AAP\\_aarsnotat\\_2023.pdf](https://www.nav.no/_/attachment/download/960b8189-3ec1-46f5-aef7-a426620bf374:6ae-3acdc6926ff3a200190c0c754363c698b3721/AAP_aarsnotat_2023.pdf)
- Kann, I. C., Yin, J., & Kristoffersen, P. (2016a). Arbeidsavklaringspenger - utviklingen i hvem som kommer inn. *Arbeid og velferd*, 2/2016.
- Kann, I. C., Yin, J., & Kristoffersen, P. (2016b). Fra arbeidsavklaringspenger til arbeid. *Arbeid og velferd*, 2/2016.
- Kann, I. C., Dokken, T., & Yin, J. (2019). Arbeidsledige innvandrere – hvor lenge er de ledige og hva gjør de etterpå? *Arbeid og velferd*, 4/2019.
- Kann, I. C., & Dokken, T. (2019). Flere har avsluttet arbeidsavklaringspenger etter regelverksendringene i 2018 – De fleste til uføretrygd eller jobb. *Arbeid og velferd*, 3/2019.
- Kann, I. C., & Grønlien, E. (2021). Midlertidige helse relaterte ytelser til unge – har vi misforstått utviklingen? *Arbeid og velferd*, 1/2021.
- Kann, I. C., Thune, O., & Galaasen, A. M. (2013). Gir lavere sykefravær færre på langtidsytelser? *Arbeid og velferd*, 3/2013.

- Lande, S. (2019). Færre får innvilget arbeidsavklaringspenger med nytt regelverk. *Arbeid og velferd*, 2/2019.
- Lande, S. (2021). AAP-innstramming: Midlertidig strengere praksis og flere tilbake etter karen. *Arbeid og velferd*, 3/2021.
- Lima, I. A. Å. (2016). Hvordan har økt ledighet påvirket bruken av helseytelser og økonomisk sosialhjelp? *Arbeid og velferd*, 3/2016.
- Lima, I. A. Å., Grønlien, E., & Bakken, F. (2023). Venteåret- hvordan går det med de som slutter å motta AAP etter å ha nådd 4-årsgrensen? *Arbeid og velferd*, 1/2023.
- Myhre, A., & Kann, I. C. (2022). Kortere makstid på AAP ga flere i arbeid og raskere uføretrygd. *Arbeid og velferd*, 2/2022.
- Myhre, A. (2021). Hvordan påvirker en kortere maksimal varighet på AAP overgang til arbeid og uføretrygd? *Arbeid og velferd*, 2/2021.
- Nossen, J. P. (2014). Utviklingen i sykefraværet: Betydningen av arbeidsmarkedet, gradering og regelendringer. *Arbeid og velferd*, 2/2014.
- Nossen, J. P. (2022). Legemeldt sykefravær før og under koronapandemien: Hva driver utviklingen? *Arbeid og velferd*, 3/2022.
- Nossen, J. P., & Delalic, L. (2024). Hvorfor er sykefraværet fortsatt høyt 3–4 år etter starten av pandemien? *Arbeid og velferd*, 2/2024.
- Prop. 114 LS (2021-2022). Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak og stortingsvedtak) Endringer i skatte-, avgifts- og tollovgivinga m.m. og folketrygdloven (arbeidsavklaringspenger m.m.).
- Yin, J., Dokken, T., & Kann, I. C. (2019). Hvem går hvor og når. Fra arbeidsledighet til jobb, helserelaterte ytelser og utdanning. *Søkelys på arbeidslivet*, 36(4), 214–230. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-7989-2019-04-01>

## Vedlegg

1. Om definisjon av «å starte og å slutte på AAP»
2. Grupper av AAP-mottakere, definisjon, beskrivelse og begrunnelse
3. Antall med tilbakefall til AAP, etter opphold siden forrige AAP-periode
4. Antall mottakere etter varighet
5. Andel som slutter i hver varighetsgruppe
6. Sannsynlighet for å slutte å motta AAP for ulike grupper av AAP-mottakere
7. Sannsynlighet for overgang til arbeid, uføretrygd og nedsatt arbeidsevne
8. Hvor stor andel av avgangen til arbeid og uføretrygd?
9. Andel av mottakerne som kommer fra sykepenges
10. Gjennomsnittlig varighet
11. **De med varighet over 6 år**

### 1. Om definisjon av «å starte og slutte på AAP»

Varighet på løpende tilfeller beregnes fra start<sup>10</sup> til observasjonsmåned, og vil slik sett øke med en måned for hver kalendermåned personen observeres, helt til mottakeren sluttet å motta AAP.

Det å slutte på AAP er definert som utbetalingsstopp på mer enn 2 måneder. Ved gjenopptak av samme sak innen 52 uker vil tiden som er brukt i forrige AAP løp inkluderes når makstid beregnes for denne personen. Alle som har et slikt gjenopptak, vil per definisjon havne i tilbakefallsgruppa.

Etter at karenperioden ble fjernet, kan en ny periode starte direkte etter at den foregående AAP-perioden er avsluttet. I slike tilfeller vil det også være et vedtak om innvilgelse (§11-5). Varigheten beregnes fra den nye innvilgelsesdatoen hvis mottakeren har hatt et opphold i AAP-ytelsen på to måneder eller mer.

<sup>10</sup> For å forsøke å beregne en varighet fra innvilgelsestidspunktet for helt nye AAP-mottakere krever vi at personen har et vedtak om innvilgelse, og at det er et opphold på over 2 måneder siden forrige utbetaling av AAP. For 98,4% av mottakere finner vi en slik innvilgelsesvedtak (et §11-5 vedtak om innvilgelse) 0-3 måneder før første utbetaling. Vi finner ikke et slikt innvilgelsesvedtak for 1,6 % av utvalget. For disse benyttes utbetalingsdato som startdato. Dette viste seg altså å ikke være så viktig, så statistikk med utgangspunkt i utbetalingsstart vil være nesten identisk den som gjengis her.

Hvis to personer får innvilget henholdsvis en forlengelse og en ny periode, vil varigheten beregnes på samme måte. Å forlenge stønaden med opptil 2 år eller å innvilge en helt ny periode gir samme resultat for varighetsberegningen i denne artikkelen.

Etter 2022 er forlengelsesreglene knyttet til krav om arbeidsdeltakelse. Derfor vil de som er friske nok til å være i noe arbeid sannsynligvis få forlengelse, mens de som er for syke kan søke om en ny periode. De med varighet over tre år vil derfor bestå av både personer med forlengelse og personer med et nytt vedtak om innvilgelse (§11-5).

### 2. Grupper av AAP-mottakere, definisjon, beskrivelse og begrunnelse

#### Gruppe «kommer fra sykepenges»

Enkelte av de som starter på AAP har hatt korte perioder med sykepenges i forkant. Dette gjelder særlig i inntektsgruppene under to ganger grunnbeløpet (Kann og Grønlien 2021). Personer som kommer «fra sykepenges» er definert ved at de har maksdato for sykepenges i løpet av de siste 26 ukene før de starter på AAP. Vi begrenser det til 26 uker ettersom personer som ikke har mottatt sykepenges eller AAP i 26 uker kan ha tjent opp ny rett til sykepenges.

#### Gruppen «AAP direkte»

Gruppen som begynner å motta AAP uten å ha mottatt sykepenges først gjelder i stor grad personer uten arbeidsinntekt som ikke har rett på sykepenges. Enkelte vil ha hatt inntekt, men minstesatsen<sup>11</sup> på AAP er høyere enn sykepenges, og de innvilges derfor AAP som gir høyere utbetaling (se Kann og Grønlien 2021). Et fåtall av disse vil også kunne ha mottatt dagpenges før de starter på AAP.

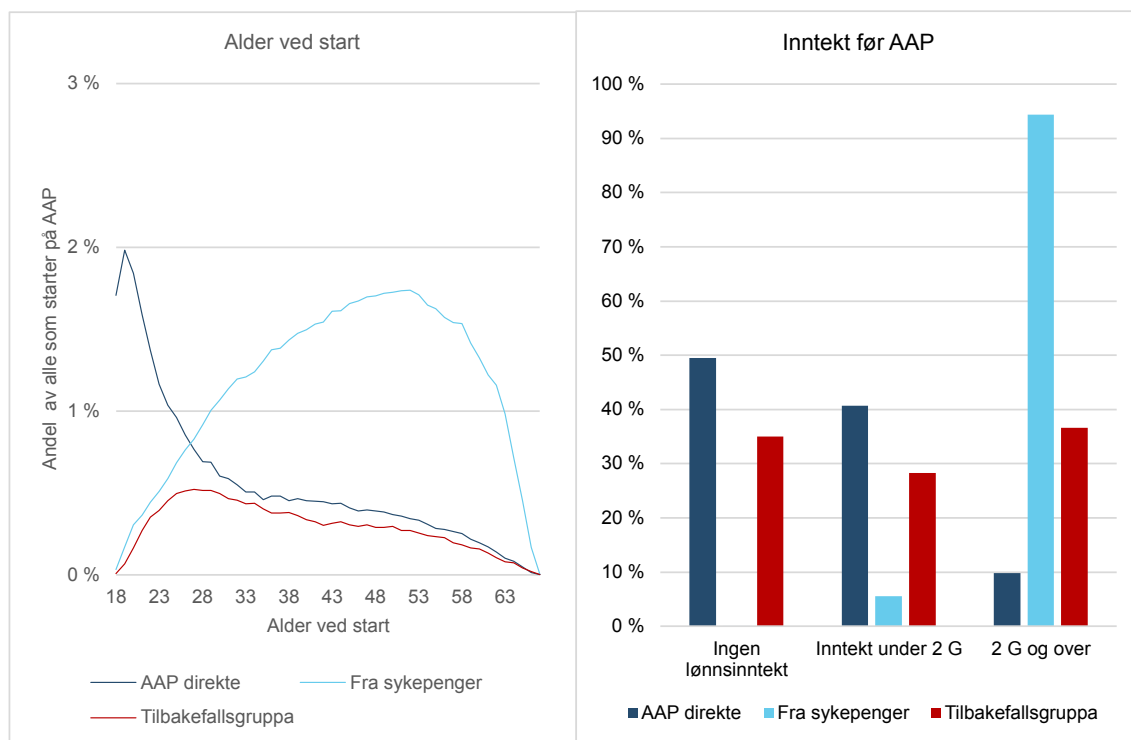
<sup>11</sup> Minstesatsen har tidligere vært på 2 G for alle, men ble fra 2020 endret slik at den inntil juni 2024 var på 2 G for de som er 25 år og eldre - og (2/3)\*2G for de som er under 25 år.

### «Tilbakefallsgruppen»

Alle som starter å motta AAP etter et opphold på mindre enn to år defineres som å tilhøre tilbakefallsgruppen<sup>12</sup>. De fleste som har opphold i AAP, har korte opphold (figur V2). Det er utfordrende å avgrense hvor langt oppholdet maksimalt bør være for at man skal inkluderes i tilbakefallsgruppen. Vi vil ikke at det skal være for langt opphold, siden det da er sannsynlig at mange har fått et nytt sykdomstilfelle og det kan ikke ses på som en forlengelse av det forrige. Vi har derfor valgt å begrense det til to år. Når vi velger å inkludere alle med inntil 24 måneders opphold fra AAP, dekker vi også 75 prosent av alle som starter på AAP på nytt i løpet av en fireårsperiode (markert med vertikal linje i figur V2).

De fleste med opphold på inntil to år har hatt mindre enn 1 år borte fra helseytelser; De med lav inntekt (under 2 G) kommer tilbake før det har gått ett år (figur V2 venstre panel). De med inntekt over 2 G kommer typisk tilbake etter 18 måneder (figur V2 venstre panel). Dette kan skyldes reglene for sykepenger, hvor 6 måneder i arbeid gir rett til en ny periode med sykepenger i 12 måneder. Etter å ha brukt opp en full sykepengeperiode, kommer de tilbake til AAP. Disse har mottatt sykepenger i mesteparten av perioden de ikke har mottatt AAP.

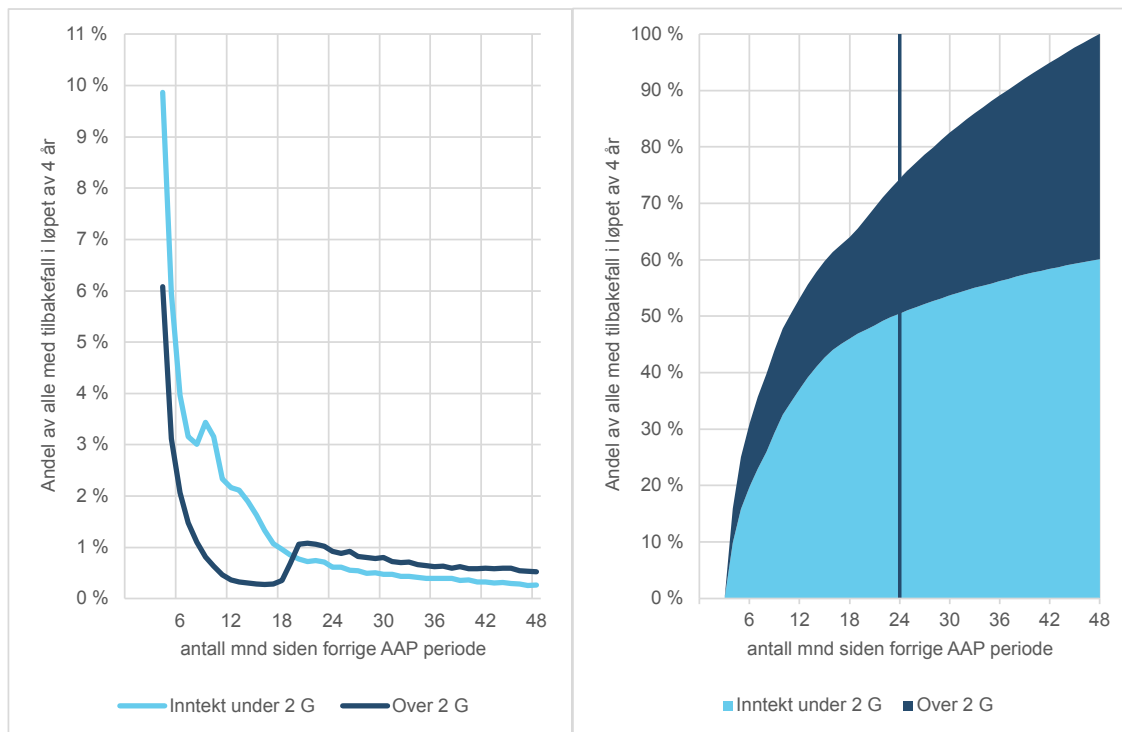
**Figur V1.** Nye AAP-mottakere fordelt på inntekt før start, og alder ved start, andel av alle som starter på AAP



Kilde: Nav

<sup>12</sup> Tidligere har tilbakefall ofte blitt kalt «gjengangere». Vi mener tilbakefall er et bedre uttrykk, fordi gjengangere assosieres både med spøkelses og at tilbakefall skjer flere ganger for samme person. Det vanligste er ett tilbakefall per person. Og tilbakefall brukes ofte om sykdomstilbakefall, noe vi mener gir riktigere assosiasjoner.

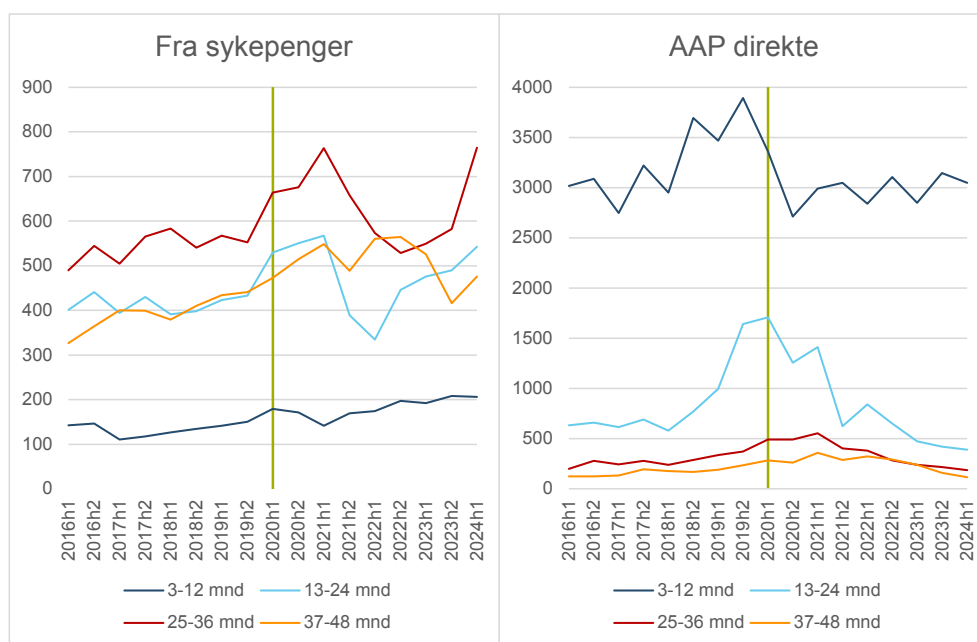
**Figur V2.** Tilbakefallsgruppe etter antall måneder siden forrige AAP-periode, fordelt på inntektsgrupper (inntekt 12 måneders perioden før de starter på AAP)



Kilde: Nav

### 3. Antall med tilbakefall til AAP, etter opphold siden forrige AAP-periode

**Figur V3.** Antall som starter på AAP, gruppert etter opphold siden forrige AAP-periode. Per halvår 2016-2024.



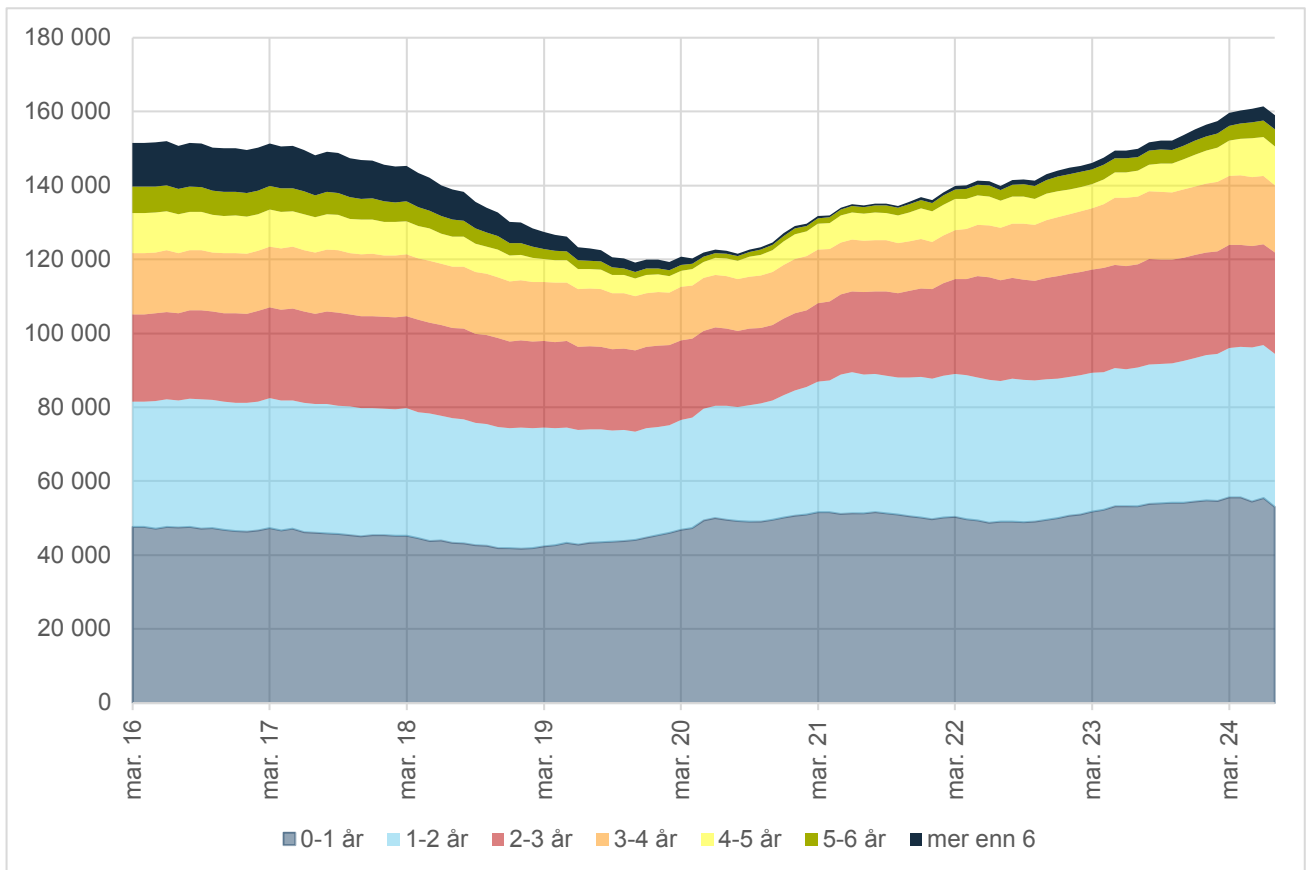
Kilde: Nav



#### 4. Antall mottakere etter varighet

Denne figuren gjengir de samme tallene som figur 2, men her på et annet format slik at totalt antall mottakere kommer frem som sum av varighetsgruppene.

**Figur V4.** Antall mottakere av AAP i hver varighetsgruppe. Regelverksendring i 2022, markert med svart linje.



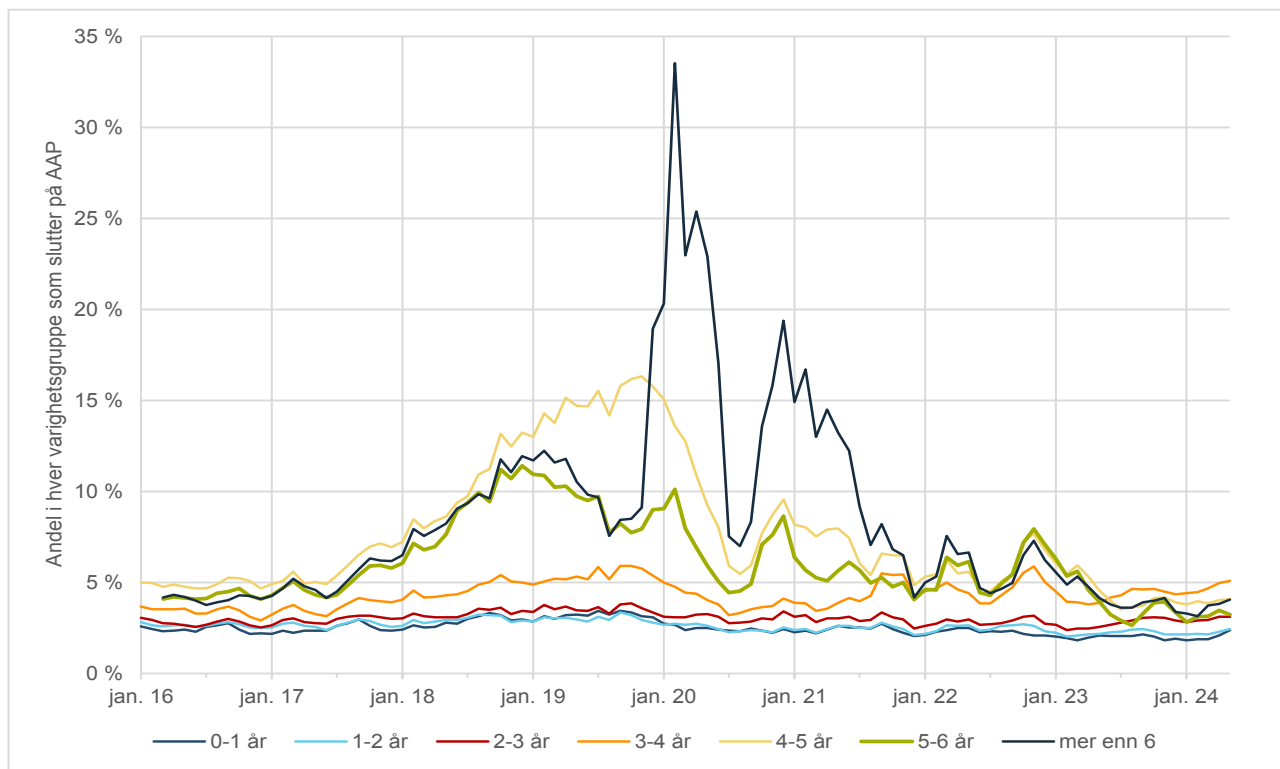
Kilde: Nav

### 5. Andel som slutter i hver varighetsgruppe

Her ser vi på andel som avslutter i hver av varighetsgruppene i perioden. I januar 2020 (akkurat **2 år etter 2018**) er avgangen spesielt stor i gruppen med varighet over 6 år. Dette skyldes at mange av de som fikk

innvilget forlengelse da regelverket ble endret i januar 2018, på det tidspunktet hadde mottatt AAP i to år. Ettersom det nye regelverket kun åpnet for forlengelse i inntil to år var det mange som i januar to år senere hadde gått til makstid.

**Figur V5.** Andel i hver varighetsgruppe som sluttet å motta AAP

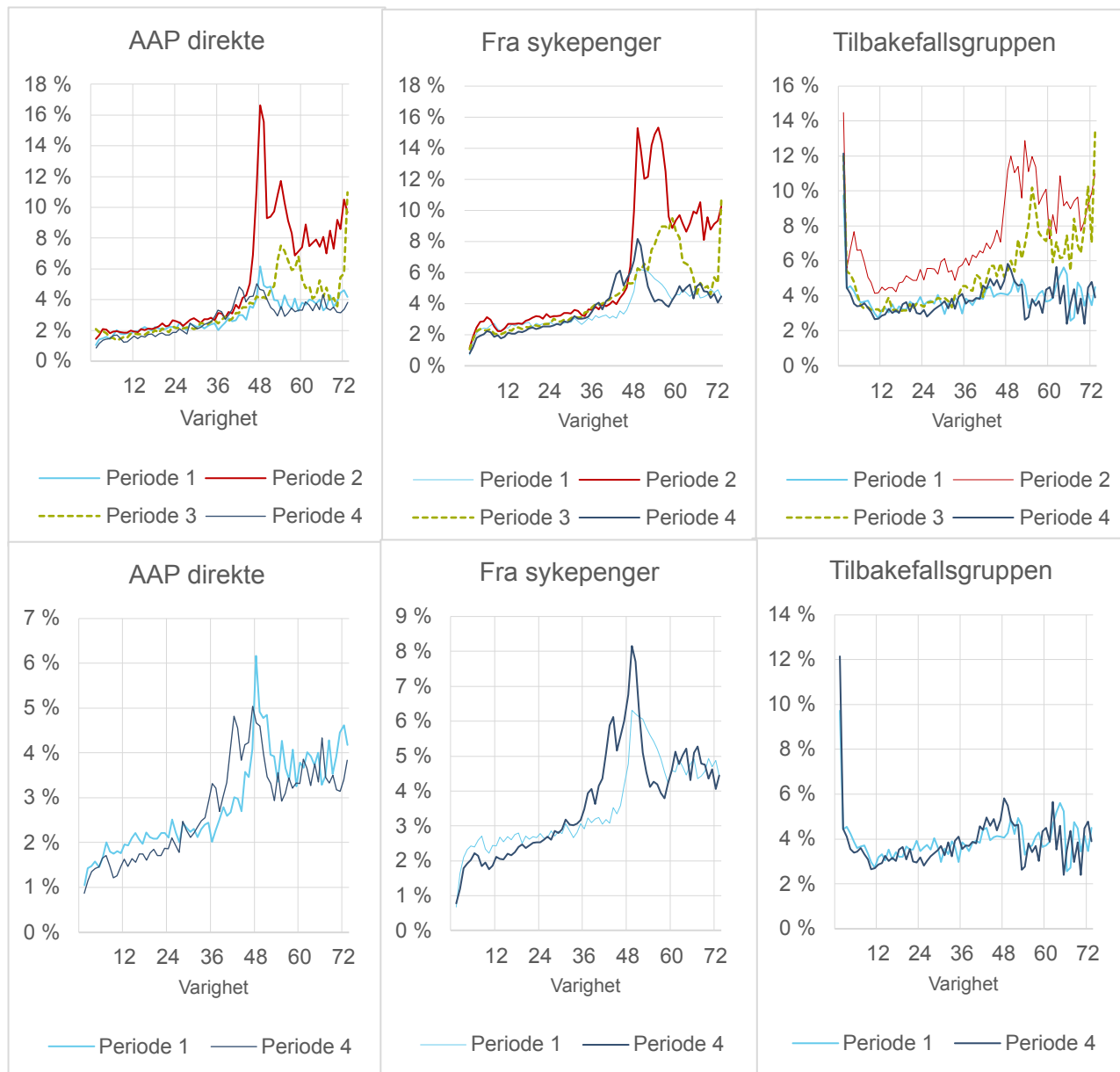


Glating 3 måneders gjennomsnitt.

Kilde: Nav

## 6. Sannsynlighet for å slutte å motta AAP for ulike grupper av AAP-mottakere

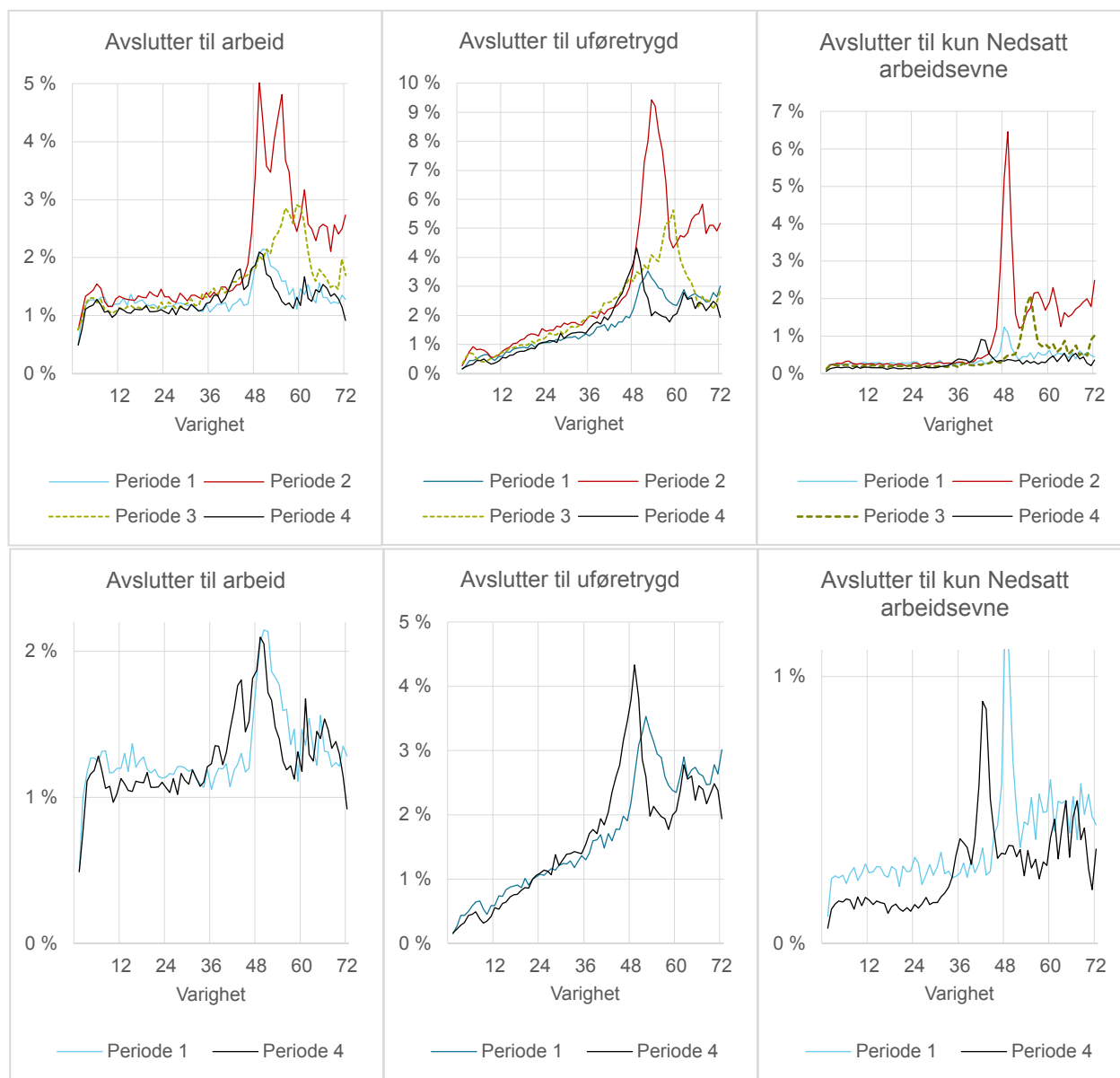
**Figur V6.** Andel av AAP-mottakerne som slutter å motta AAP i hver varighetsgruppe, under ulike regelverk for ulike grupper av AAP-mottakere. Alle perioder øverst, Kun periode 1 og 4 nederst.



Kilde: Nav

## 7. Sannsynlighet for overgang til arbeid, uføretrygd og nedsatt arbeidsevne

**Figur V7.** Andel av AAP-mottakerne som har overgang til uføretrygd, arbeid eller nedsatt arbeidsevne i hver varighetsgruppe. Periode 1-4.



Gruppene «AAP direkte» og «fra sykepengen» er slått sammen. Tilbakefallsgruppen holdt utenfor siden beregningen av deres varighet er unøyaktig  
Kun periode 1 og 4 nederst

Kilde: Nav

Her ser vi på sannsynlighet for overgang til arbeid<sup>13</sup> se når i AAP-perioden de vanligvis slutter, etter om uføretrygd og nedsatt arbeidsevne<sup>14</sup> hver for seg, for å mottakeren har overgang til utdanning eller arbeid

**Figur V8.** Andel av de som avslutter, som har overgang til arbeid (til venstre) og overgang til uføretrygd (til høyre), etter varighet på AAP, periode 1-4.



Gruppene «AAP direkte» og «fra sykepengen» er slått sammen. Tilbakefallsgruppen holdt utenfor siden beregningen av deres varighet er unøyaktig

Kilde: Nav

<sup>13</sup> Vi har her definert arbeid som registrert med inntekt 3 måneder senere, mønsteret blir relativt likt når vi definerer det som arbeidstaker eller over et nivå på arbeidsdeltagelse

<sup>14</sup> Nedsatt arbeidsevne er definert som at de er registrert med nedsatt arbeidsevne, og har ikke uføretrygd, og heller ikke lønnsinntekt over 2 G. Mønsteret i avgangssannsynligheten er uendret ved andre definisjoner

(figur V7). Sannsynligheten for overgang til arbeid<sup>15</sup> er nesten uendret gjennom hele AAP løpet, helt til makstiden nås etter 3 eller 4 år (avhengig av gjeldende regelverk). Da øker sannsynligheten, for så å falle til et litt høyere nivå enn det som var før makstiden passerer.

For uføretrygd stiger sannsynligheten måned for måned gjennom hele AAP løpet, men langt kraftigere etter at makstiden oppnås. Deretter faller sannsynligheten (for de som innvilges forlengelse/ny periode), men det er likevel høyere enn før makstiden oppnås.

I periode 2 sluttet mange å motta AAP uten å være avklart til verken arbeid eller uføretrygd (Figur V7). Dette er i tråd med tidligere funn (Lima m.fl. 2023, Kann og Dokken 2019). Vi ser at andelen er lavere for de øvrige periodene, samtidig ser vi at sannsynligheten for å slutte på AAP uten å være avklart til verken arbeid eller uføretrygd er lavere i periode 4 enn den var i periode 1.

## **8. Hvor stor andel av avgangen fra AAP til arbeid og uføretrygd?**

Andelen av de som sluttet å motta AAP og har overgang til uføretrygd øker med varigheten som AAP-mottaker. Jo lengre varighet som AAP-mottaker, jo større andel av avgangen er til uføretrygd. Det er motsatt for overgang til arbeid. Jo kortere varighet jo større andel av de som slutter går til arbeid (figur V8). Mye av endringen i sannsynlighetene for ulike overganger gjennom AAP-perioden påvirkes av seleksjon. Det betyr at de AAP-mottakerne med best tilknytning til arbeidsmarkedet og med best helse har først overgang til arbeid, og de med svakest helse og dårligste arbeidsmarkedsutsikter er de første med overgang til uføretrygd. Det er årsaken til at andelen synker over tid (se for eksempel Kann m.fl. 2019).

Uføreandelen er langt lavere blant de med avgang i periode 2 samtidig som andelen med overgang til nedsatt arbeidsevne øker kraftig (figur V8). Det viser at mange som avsluttet stønadsløpet ved 48 måneder, havnet utenfor både uføretrygd og arbeid (nedsatt arbeidsevne med eller uten AAP). Dette er i tråd med tidligere forskning (Kann og Dokken 2019, Lima m.fl. 2023). For periode 4 ser vi en nær motsatt effekt omtrent ved samme varighet. En større andel av de som avslutter mottar uføretrygd, selv om antall til uføretrygd går ned. Noe som betyr at flere fortsetter på AAP.

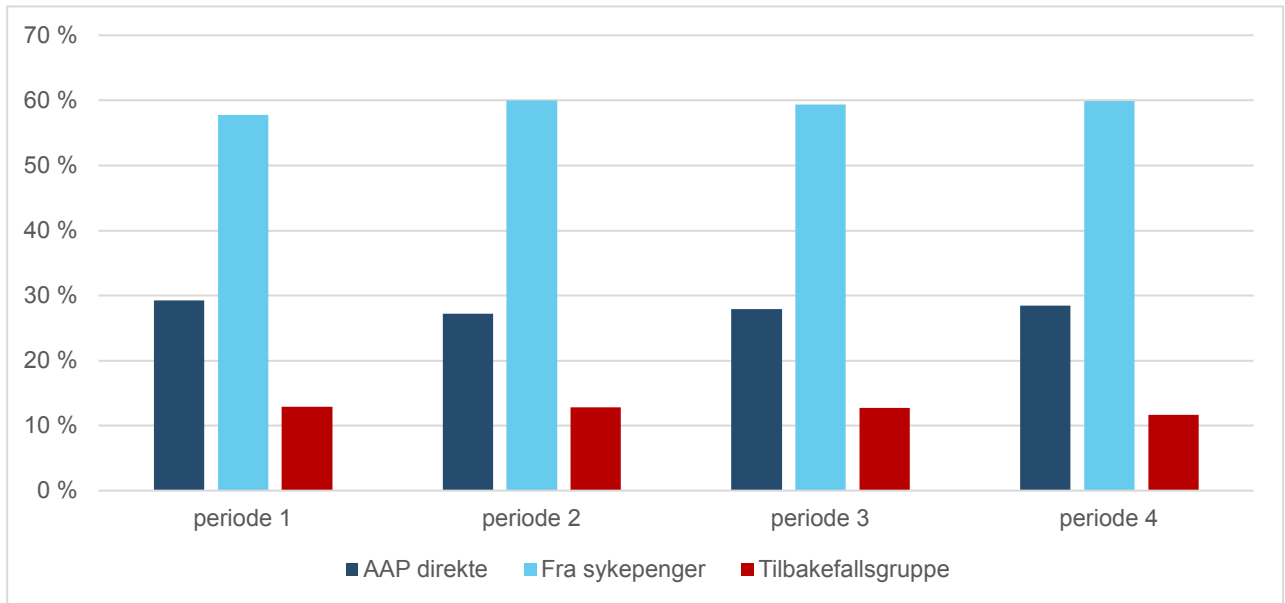
Andelen til uføretrygd faller også kraftig akkurat ved 48 måneder i periode 1 og 2 og ved 36 måneder i periode 4 uten at andelen til arbeid øker. Dette skyldes sannsynligvis at AAP ble stanset i mange tilfeller hvor mottaker passerte makstid (henholdsvis 3 og 4 år), eventuelt makstid pluss 6 måneder. At dette skjer ved 3 års varighet i periode 4 tyder på at treårsgrensen praktiseres og at noen avsluttes selv om de ikke er i arbeid eller mottar uføretrygd, dersom vilkår for forlengelse eller ny periode ikke er til stede (figur V8).

<sup>15</sup> Mange av disse vil også ha vært i arbeid mens de mottok AAP. De har derfor ikke hatt en reell overgang, men fortsetter i det arbeidsforholdet de allerede var registret med (Lima m.fl. 2023).



## 9. Andel av mottakerne som kommer fra sykepenger

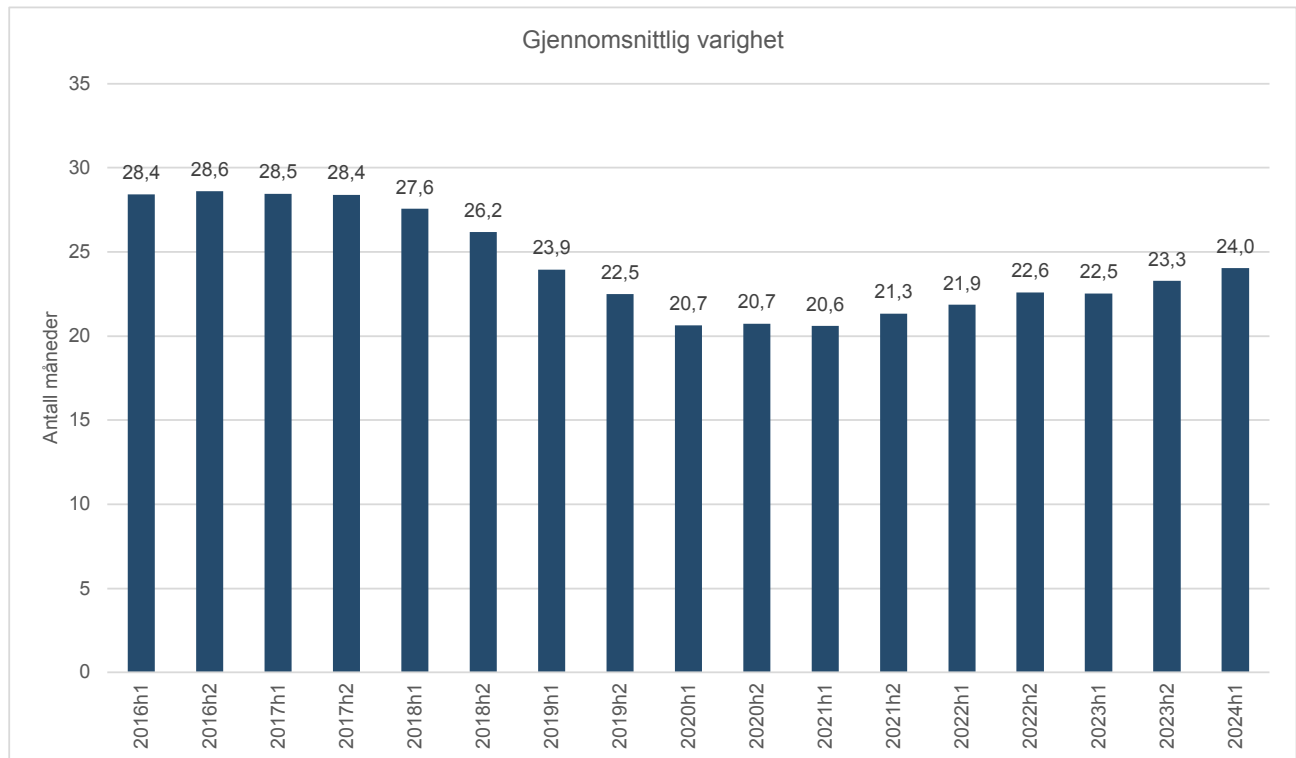
Figur V9. Andel av AAP-mottakere etter hvor de kom fra før AAP



Kilde: Nav

## 10. Gjennomsnittlig varighet

Figur V10. gjennomsnittlig varighet av AAP-perioden, antall måneder



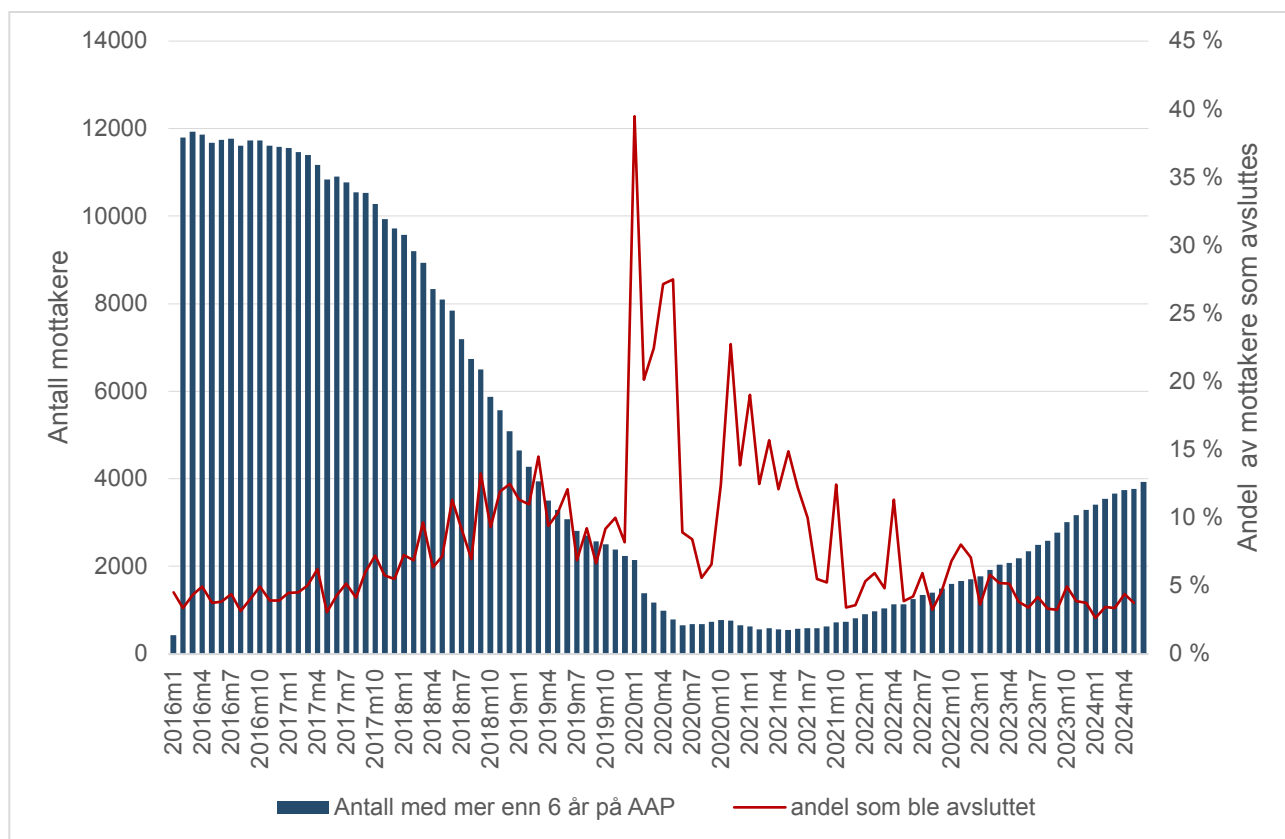
Kilde: Nav

Gjennomsnittlig varighet er en annen måte å beskrive utvikling i varighet på (figur V10). Den påvirkes både av hvor mange som starter på AAP, hvor mange som slutter, og hvilken varighet de som slutter har. Når antall som starter øker og antall langtidsmottakere slutter øker vil dette trekke gjennomsnittet ned. Det samme vil det at antall med kort varighet forblir på

ytelsen. At mange langtidsmottakere blir værende på ytelsen vil trekke gjennomsnittet opp. Vi mener derfor at dette målet er svært komplisert å tolke, og egner seg dårlig til å svare på problemstillingen. Vi mener at antall i hver varighetsgruppe (figur 3 og V5 og V5) egner seg bedre til å forstå utviklingen, og har derfor benyttet denne tilnærmingen.

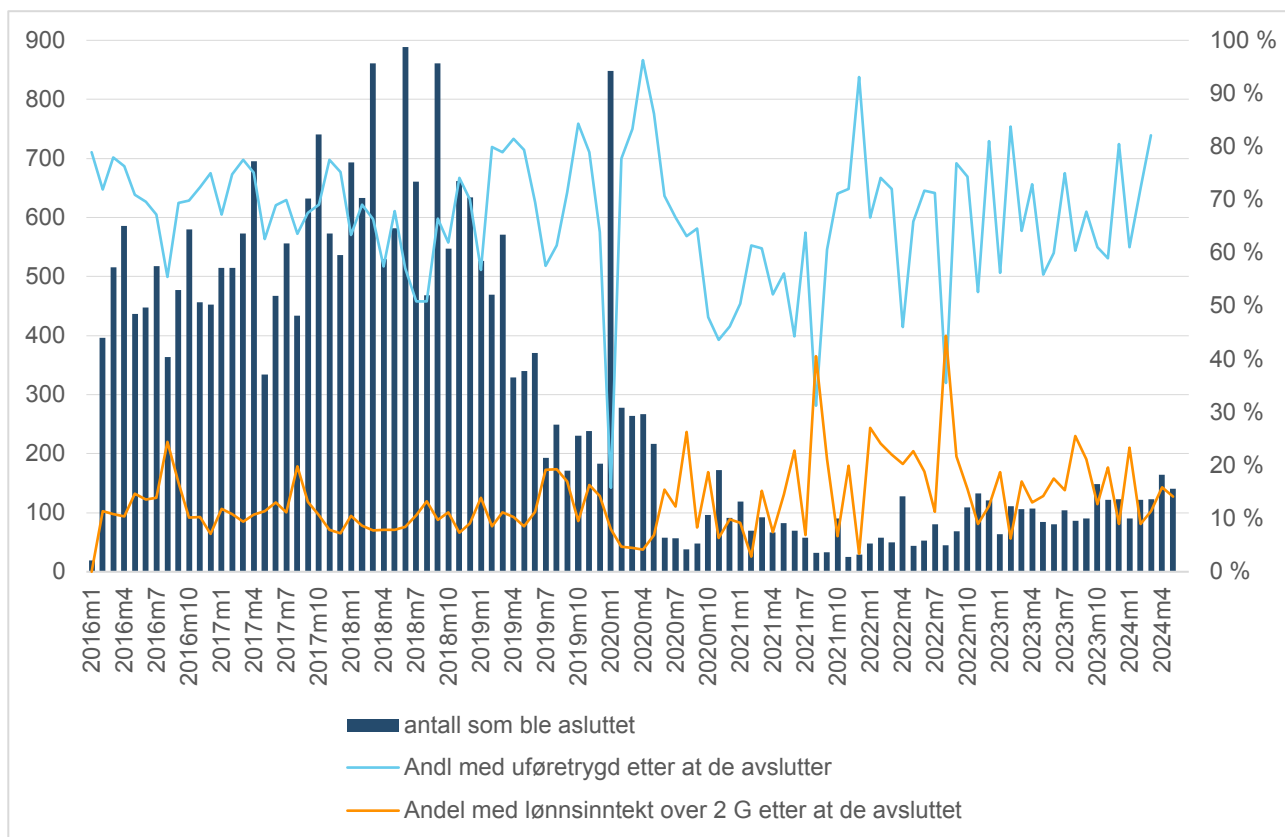
### 11. De med varighet over 6 år

**Figur V11.** Antall AAP-mottakerne md varighet over 6 år (venstre akse), og andel av disse som ble avsluttet (høyre akse).



Kilde: Nav

**Figur V12.** Antall AAP-mottakerne md varighet over 6 år som avslutter (venstre akse), og hvor stor andel av disse som ble avsluttet og mottok uføretrygd etter på, og hvor stor andel som hadde lønnsinntekt over 2 G etter avsluttet AAP (høyre akse).



Kilde: Nav

---

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

PRODUKSJON: Aksell AS  
ISSN: 1504-6729

