

Rapport  
2/2016

## **Bevegelser inn i, mellom og ut av NAVs ytelser**

Elisabeth Fevang  
Simen Markussen  
Knut Røed  
Trond Christian Vigtel



*Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning  
Ragnar Frisch Centre for Economic Research*

**Rapport 2/2016**

## **Bevegelser inn i, mellom og ut av NAVs ytelser**

Elisabeth Fevang  
Simen Markussen  
Knut Røed  
Trond Christian Vigtel

**Sammendrag:** Rapporten studerer ytelsesforløp for NAV-brukere i perioden 1993 til 2013, og skisserer hvordan slike forløp har endret seg over perioden. Rapporten vier et ekstra fokus på unge ytelsesmottakere, og utforsker i tillegg en tilsynelatende vridning fra arbeidsrelaterte ytelser til helserelaterte ytelser.

**Nøkkelord:**

**Kontakt:** [t.c.vigtel@frisch.uio.no](mailto:t.c.vigtel@frisch.uio.no), [www.frisch.uio.no](http://www.frisch.uio.no)

Rapport fra prosjektet "Bevegelser inn i, mellom og ut av NAVs ytelser" (internt prosjektnummer 1338), finansiert av Arbeids- og sosialdepartementet.

ISBN: 978-82-7988-232-9  
ISSN: 1501-9721

# Bevegelser inn i, mellom og ut av NAVs ytelser

Elisabeth Fevang, Simen Markussen, Knut Røed og Trond Christian Vigtel

## 1. Innledning

Denne rapporten har som formål å beskrive ytelsesforløp for NAV-brukere i Norge i tidsperioden januar 1993 til desember 2013, og skissere hvordan slike forløp har endret seg over perioden.<sup>1</sup> Rapporten bygger på forløpsanalysen til Fevang m.fl. (2013), og vil i likhet med Fevang m.fl. (2013) belyse følgende spørsmål knyttet til NAV-brukeres ytelsesforløp:

1. Veien inn i forløpet: Hva gjorde mottaker forut for ytelsen?
2. Veien innad i forløpet: Hva gjør mottaker i forløpet? Hvordan er bevegelser mellom ytelsene?
3. Veien ut av forløpet: Hvor lenge mottas ytelser før forløpet avsluttes? Hva er avslutningen?

Rapporten vil i tillegg til dette vie ekstra fokus til forløp for unge mottakere under 30 år. Dette er en relativt liten gruppe som har fått mye oppmerksomhet i media, og som kan være utsatt for varig utenforskap allerede fra en tidlig alder. Videre vil vi fokusere på om sammensetningen av ytelser har endret seg fra dagpenger og sosialhjelp til helserelaterte ytelser over tid, og utrede hvorvidt en eventuell endring i sammensetning av ytelser over den aktuelle tidsperioden skyldes observerbare kjennetegn hos ytelsesmottakerne, eller uobserverbare kjennetegn hos enten ytelsesmottakerne eller ytelsessystemet. Vi vil også prøve å avdekke hvorvidt sannsynligheten for å forlate et ytelsesforløp har endret seg over tid når vi kontrollerer for observerbare kjennetegn hos ytelsesmottakeren.

For unge mottakere finner vi at deres ytelsesforløp i perioden januar 1996 til desember 2013 er mindre persistente (altså lavere sannsynlighet for å være på samme ytelse fra en kalendermåned til den neste) enn for populasjonen som helhet. Dette tilsvares ved at sannsynligheten for å forlate ytelsesforløpet fra en måned til den neste er høyere for unge mottakere sammenlignet med hele populasjonen. Unntaket

---

<sup>1</sup> Før etableringen av NAV i 2006 bestod de relevante institusjonene av Aetat, trygdeetaten og den kommunale sosialtjenesten. Vi velger å referere til disse under paraplybetegnelsen NAV.

er arbeidsavklaringspenger, hvor sannsynligheten for å forlate ytelsen er lavere, og hvor sannsynlighet for overgang fra arbeidsavklaringspenger til sosialhjelp fra en kalendermåned til den neste er høyere enn for populasjonen sett under ett.<sup>2</sup>

Ser vi på ytelsesforløp som avsluttes i 2002 og 2012 finner vi at unge mottakere har lengre forløp på arbeidsavklaringspenger enn populasjonen sett under ett, men at de unge mottakerne i mindre grad avslutter forløp med uføretrygd og i større grad med jobb enn populasjonen sett under ett. For ytelsesforløp som avsluttes i 2002 og 2012 er det slik at en større andel av de unge mottakerne kommer inn i ytelsesforløpet fra utdanning og avslutter ytelsesforløpet ved å gå ut i utdanning sammenlignet med populasjonen forøvrig.

Hva angår vridning i ytelser peker våre funn i retning av at det har vært en vridning i ytelser fra dagpenger og sosialhjelp til helserelaterte ytelser over perioden 1993 til 2007. Mye av denne ytelsesvridningen skyldes en vridning fra dagpenger til arbeidsavklaringspenger, og en stor andel av denne vridningen skyldes ikke-observerbare kjennetegn til ytelsesmottakerne eller trekk ved ytelsessystemet. Om vi legger til grunn at det eksisterer en «tildelingsfunksjon» for ytelser basert på observerbare kjennetegn hos ytelsesmottakeren som den jevne NAV-saksbehandler følger når det fattes en beslutning om ytelsestildeling, forklarer denne en del av ytelsesvridningen. Delene av vridningen som ikke kan forklares av denne tildelingsfunksjonen tolker vi i retning av at måten man tildeler ytelser har endret seg over perioden, være det som følge av tildelingspraksis/tildelingsrutiner eller institusjonelle reformer.

Rapporten er bygd opp som følger: I kapittel 2 går vi igjennom datagrunnlaget og definisjoner som brukes i rapporten. I kapittel 3 presenterer vi en oppsummering av forløpene i perioden januar 1993 til desember 2013, samt endringer i innstrømning til forløp i perioden januar 1993 til desember 2013. I kapittel 4 beskriver vi mottakere som avslutter forløp i 2002 og 2012. Videre ser vi på hvor mottakere kommer fra før forløpet starter og hvordan dette har endret seg over tid, samt overgangssannsynligheter mellom ytelsene innad i forløpet. I kapittel 5 ser vi nærmere på forløp for unge mottakere under 30 år. I kapittel 6 estimerer vi en statistisk modell for å forstå endringen i sammensetningen av ytelser over tid og hvorvidt dette kan skyldes observerbare kjennetegn hos mottakerne. I kapittel 7

---

<sup>2</sup> Begrepet «arbeidsavklaringspenger» brukes her også om ytelsene som var forløperne til arbeidsavklaringspenger: rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad.

estimerer vi en statistisk modell for å bedre forstå hvordan sannsynligheten for å avslutte et forløp har endret seg over tid når vi kontrollerer for observerbare kjennetegn hos mottakerne. I kapittel 8 oppsummerer vi funnene.

## **2. Datagrunnlag og definisjoner**

### **2.1. Datagrunnlaget**

Til denne rapporten har vi brukt opplysninger fra NAV og Skatteetaten. Opplysningene blir overlevert til SSB hvor dataene blir bearbeidet. I tillegg krypteres direkte identifiserbare kjennetegn før dataene blir utlevert til Frischsenteret. Ved Frischsenteret kobles så de ulike opplysningene sammen ved hjelp av dette krypterte identifikasjonsnummeret: trygde- og sosialhjelpsopplysninger kobles sammen med opplysninger som alder, kjønn, utdanningsnivå, osv. For å se på utfallet av et forløp kobles det også til informasjon om inntekt.

Registerdataene som brukes i denne rapporten inneholder informasjon for perioden 1992-2013, slik at vi kan konstruere individuelle arbeidsmarkeds- og trygdehistorier for samme periode. I tråd med definisjonene av et forløp beskrevet i kapittel 2.2 behøves det en kontrollperiode før og etter forløpet, som innebærer at tidligste start på et forløp er januar 1993 og seneste slutt er desember 2012. Aldersbegrensningen på ytelsesmottakerne ved starten av forløpet er 17-61 år, som betyr at vi ikke tar med overganger til alderspensjon og/eller AFP.

### **2.2. Begreper og definisjoner**

Vi ser på følgende tre midlertidige tilstander for en NAV-bruker, hvor hver tilstand er knyttet opp mot en ytelse:

1. Sosialhjelp og kvalifiseringsstønad (heretter omtalt som sosialhjelp)
2. Ordinært ledige (helt og delvis) med dagpenger og ordinære tiltaksdeltakere med ventestønad, tiltakspenger (tidligere omtalt som individstønad) eller dagpenger (heretter omtalt som dagpenger)
3. Arbeidsavklaringspenger (heretter omtalt som AAP)<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Før 1. mars 2010 tilsvarte arbeidsavklaringspenger personer som mottok enten rehabiliteringspenger, attføringspenger eller tidsbegrenset uførestønad.

Tilstandene er gjort gjensidig utelukkende ved at tilstanden med høyest nummer i listen over gis prioritet. For eksempel vil en person som mottar sosialhjelp (tilstand 1) og AAP (tilstand 3) samtidig defineres til å være mottaker av AAP (tilstand 3). En innvending mot en slik rangering er at den ikke vil plukke opp samtidig mottak av flere velferdsytelser, ofte omtalt som «sambruk». Sambruk av sosialhjelp og andre ytelser er generelt mulig (Dalgard 2015). Videre kan man ikke motta AAP og dagpenger samtidig (NAV 2014). For de tre ytelsene som senere utgjorde AAP (rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad) var det også slik at sambruk med dagpenger ikke var mulig. De tre midlertidige tilstandene er ikke fullstendig gjensidig utelukkende i praksis, men graden av overlapping ved forløpsstart er såpass lav at vi finner det tilforlatelig å bruke denne rangeringen.

Som følge av at stønadsutbetalinger fra NAV kan være forsinket og at det er midlertidige opphold i stønader uten at problemet som skaper stønadsbehov bortfaller (for eksempel ved at personen forsøker seg i arbeidsmarkedet) er inngangs- og utgangskriteriet for et forløp nokså strenge, slik som i Fevang m.fl. (2013). Vi definerer starten på et ytelsesforløp slik:

- Personen er i en av tilstandene 1-3 i en gitt måned
- Personen har ikke vært i tilstand 1-3 i noen av de 12 forutgående månedene
- Personen har ikke vært på uføretrygd (enten foreløpig uførepensjon eller varig uføretrygd, uansett gradering) i noen av de 12 forutgående månedene

Videre definerer vi slutten på et ytelsesforløp slik:

- Personen har opphør av tilstand 1-3 i minst 12 måneder

Tilstanden til en person før et ytelsesforløp starter er definert som den sist observerte tilstanden personen er i de 12 foregående månedene før forløpet starter. Vi skiller mellom fem forskjellige slike tilstander personen kan være i før et forløp starter:

1. Ingenting (ingen av tilstandene 2-5 under)
2. Utdanning (uten trygd eller sosialhjelp)
3. Jobb med yrkesinntekt over 1,5 G uten uføretrygd<sup>4</sup>
4. Sykepenger
5. Fødselspenger

---

<sup>4</sup> G refererer her til grunnbeløpet i folketrygden, som per 1. mai 2015 er kr. 90 068.

Tilstandene er gjort gjensidig utelukkende ved at tilstanden med høyest nummer i listen gis prioritet. Det vil si at en person som mottar fødselspenger (tilstand 5) og er i utdanning (tilstand 2) samtidig er definert til å motta fødselspenger (tilstand 5).

Videre skiller vi mellom følgende åtte utfall av et ytelsesforløp:

1. Jobb med yrkesinntekt over 1,5 G uten uføretrygd
2. Jobb i kombinasjon med uføretrygd (enten foreløpig uførepensjon eller varig uføretrygd, uansett gradering) med yrkesinntekt over 0,75 G
3. Uføretrygd (uansett gradering) uten jobb
4. Utdanning (uten trygd eller sosialhjelp)
5. Selvstendig næringsdrivende med næringsinntekt over 1,5 G
6. Død
7. Utvandret
8. Ingenting (ingen av tilstandene 1-7 over)

Utfallet er definert som den sist observerte tilstanden personen er i de 12 månedene etter forløpet er avsluttet. Utfallene i listen over er gjort gjensidig utelukkende ved at utfallet med høyest nummer gis prioritet. En person som er i utdanning (tilstand 4) og samtidig selvstendig næringsdrivende (tilstand 5) er dermed definert til å være selvstendig næringsdrivende (tilstand 5).

### 3. Deskriptiv statistikk

#### 3.1. Antall forløp og lengde på forløp i perioden 1993-2013

Tabell 3.1 viser at det i perioden januar 1993 til desember 2013 totalt var ca. 1,54 millioner ytelsesforløp fordelt på ca. 1,31 millioner personer. Merk at forløp beskrevet i tabell 3.1 ikke er høyresensurert ved utgangen av desember 2013, hvor det er 230 369 forløp som fortsatt foregår. Videre ser vi at 74,0% av personene i vårt utvalg har kun ett forløp, 19,9% har to forløp, 4,9% har tre forløp og 1,2% har 4 forløp eller flere.

**Tabell 3.1:** Ytelsesforløp i Norge, januar 1993-desember 2013

	Antall
Månedsobservasjoner	24 285 488
Forløp	1 539 801
Personer	1 309 432
Gjennomsnittlig forløpstid (måneder)	18,5

Andel (i %) personer med	
1 forløp	74,0
2 forløp	19,9
3 forløp	4,9
4 forløp eller flere	1,2

Gjennomsnittlig forløpstid og antall månedsobservasjoner inkluderer kun avsluttede forløp.

Fra tabell 3.1 ser vi også at om vi deler antall månedsobservasjoner på antall forløp vil ikke dette gi gjennomsnittlig forløpstid. Dette følger av utgangskriteriet definert i kapittel 2.2 (som tillater kortvarige «hull» i ytelsesmottak uten at dette oppfattes som at ytelsesforløpet til mottakeren faktisk er avsluttet), samt av at antall forløp rapportert i tabell 3.1 ikke er antall avsluttede forløp.

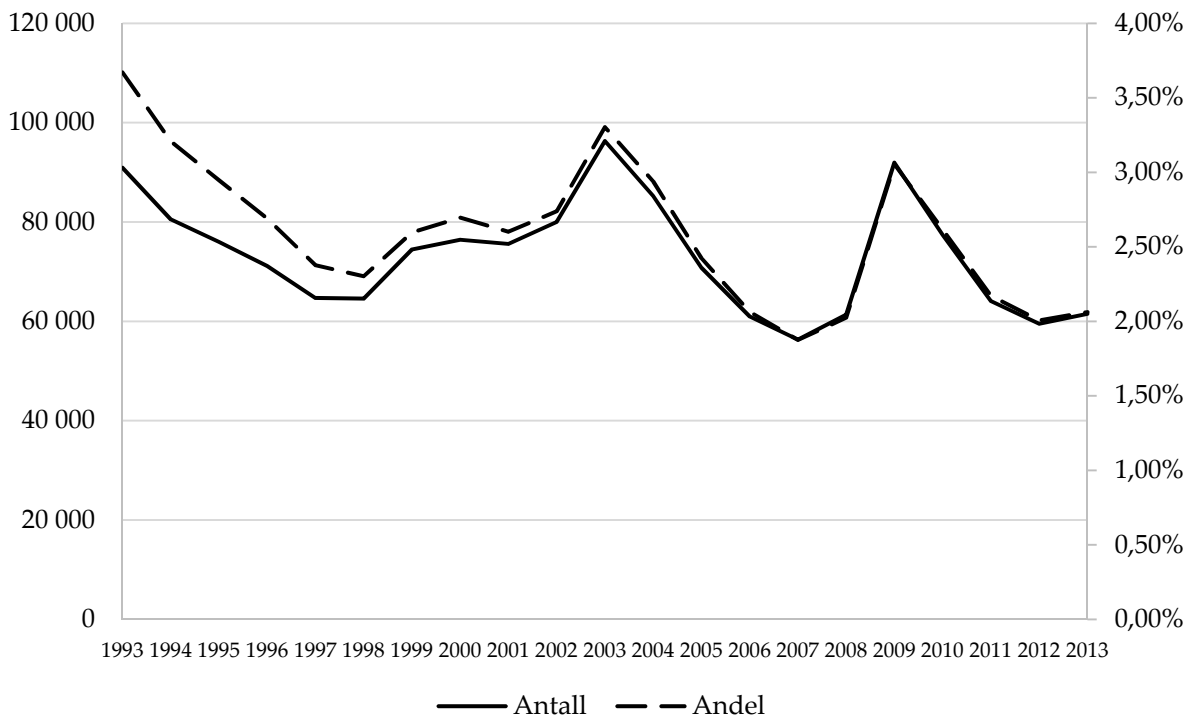
### 3.2. Innstrømning til forløp 1993-2013

Figur 3.1 viser årlig innstrømning til alle typer ytelsesforløp i perioden januar 1993 til desember 2013, mens figur 3.2 til figur 3.4 viser innstrømning til henholdsvis sosialhjelp, dagpenger og AAP over samme tidsperiode. Venstreaksene viser det totale antallet nye forløp, mens høyreaksen viser andelen av «risikosettet» som starter på et forløp. Med «risikosettet» mener vi populasjonen som ikke har vært i tilstand 1-3 eller uføretrygd i de 12 foregående månedene, og som er dermed er «kvalifisert» til å starte et ytelsesforløp i henhold til inngangskriteriene i kapittel 2.2 (men ikke nødvendigvis i henhold til krav som NAV stiller ved tildeling av ytelsene). Merk at forløpene i figurene ikke er høyresensurert, hvilket betyr at forløpene kan vare forbi desember 2013.

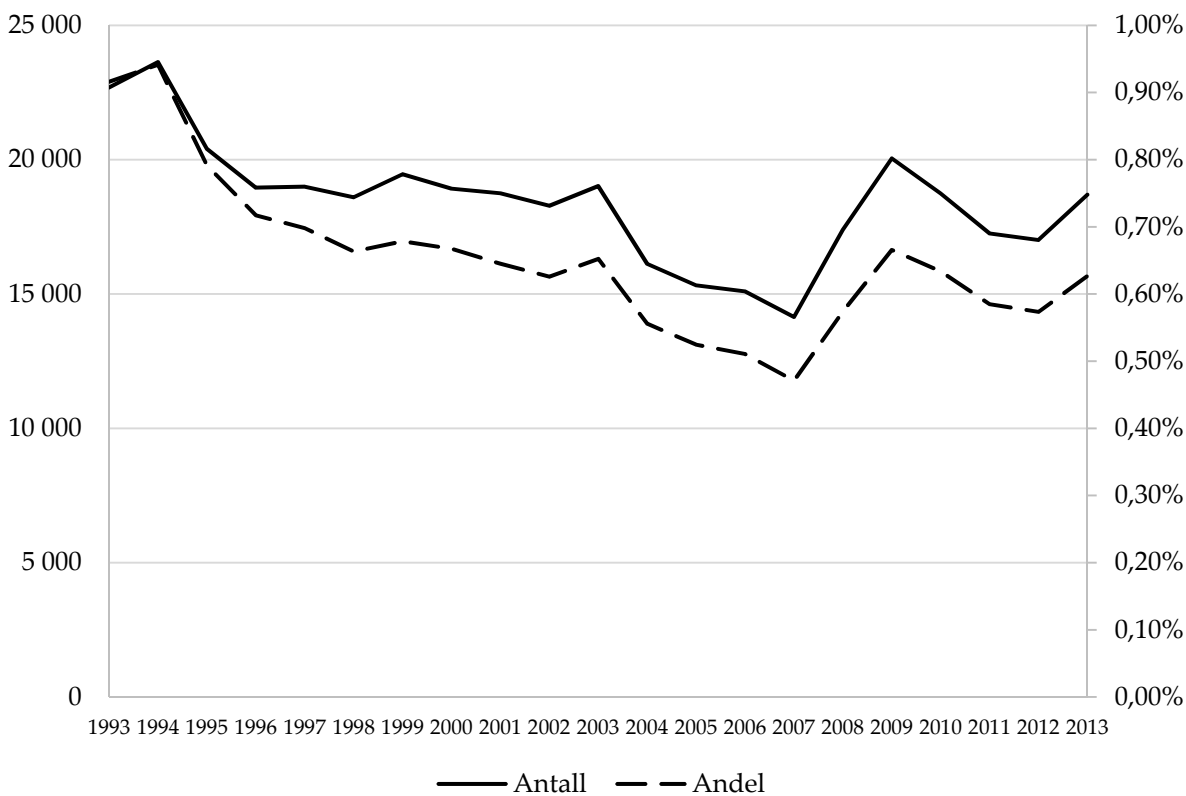
Fra figur 3.1 ser vi at det totale antallet nye forløp per år (heltrukken linje) over perioden ligger mellom ca. 56 000 og 96 000, eller mellom ca. 1,9% til 3,7% av risikosettet (stiplet linje). Innstrømning til nye ytelsesforløp (både i totalt antall og som andel av risikosettet) toppe seg i 1993, 2003 og 2009, noe som samsvarer nokså godt med lavkonjunktorene i Norge i disse årene.

Fra figur 3.2 og figur 3.3 ser vi at innstrømningen til sosialhjelpsforløp har holdt seg nokså stabilt over perioden 1993-2013 (mellom ca. 14 000 nye forløp i 2007 og ca. 23 000 nye forløp i 1994). Innstrømningen til dagpengeforløp varierer i større grad med konjunktursituasjonen, med toppe i antall nye forløp i 1993, 2003 og 2009 (henholdsvis ca. 52 000, ca. 42 000 og ca. 40 000 nye forløp).

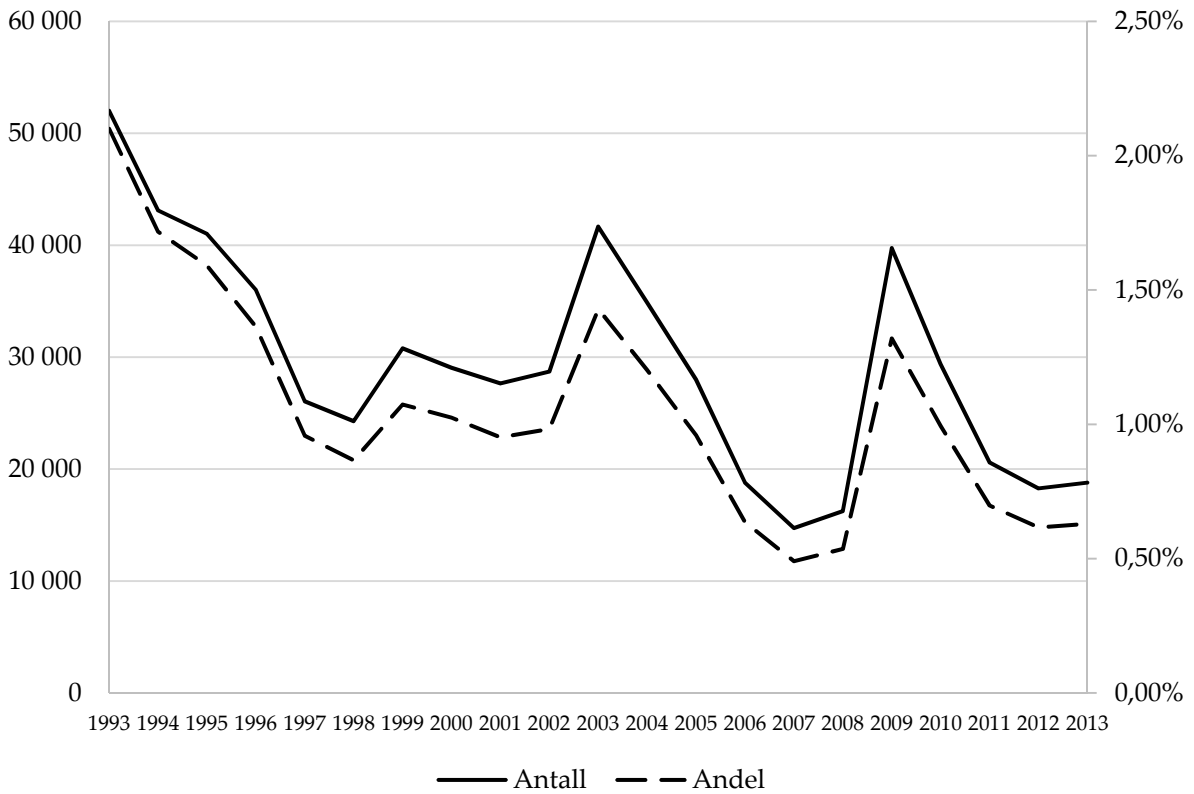




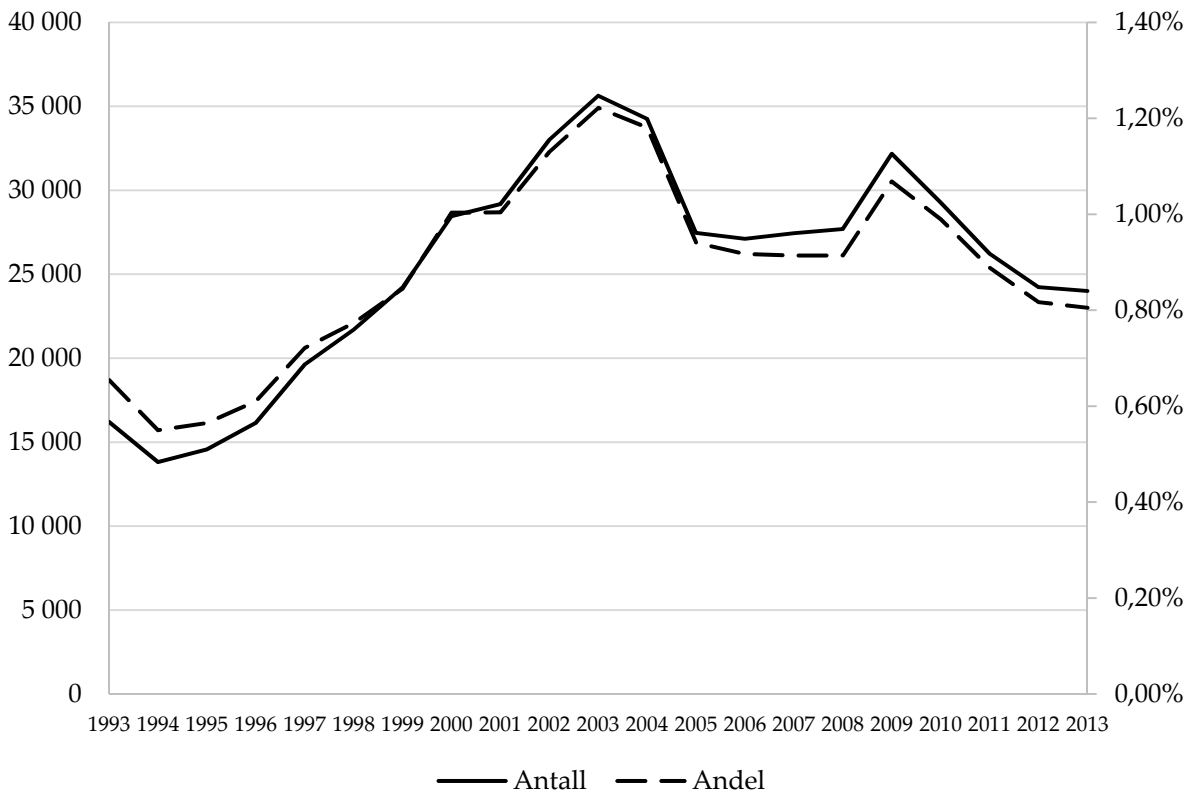
**Figur 3.1:** Antall og andel nye ytelsesforløp per år



**Figur 3.2:** Antall og andel nye sosialhjelpsforløp per år

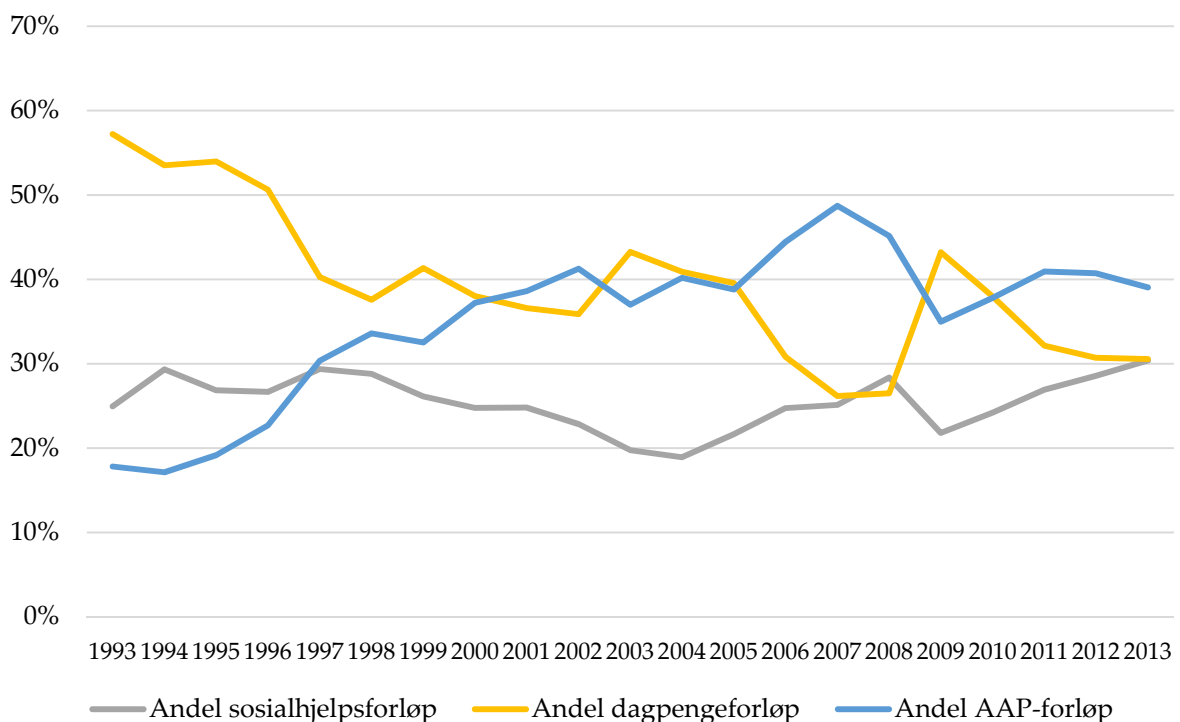


**Figur 3.3:** Antall og andel nye dagpengeforløp per år



**Figur 3.4:** Antall og andel nye AAP-forløp per år

Sammenligner vi figur 3.3 og figur 3.4 kan det virke som den generelle nedgangen i innstrømning til dagpengeforløp fra 1993 og utover har blitt oppveid med en generell økning i innstrømning til AAP fra 1994 og utover. Med andre ord kan endringene over tid illustrert i figur 3.3 og figur 3.4 indikere at det har forekommet en vridning til helserelaterte ytelser over denne perioden. For å se nærmere på hvorvidt en slik vridning har forekommet, har vi i figur 3.5 illustrert utviklingen i årlige nye sosialhjelpsforløp (grå linje), AAP-forløp (blå linje) og dagpengeforløp (gul linje) som prosentandel av totalt antall nye forløp i året over perioden 1993 til 2013.



**Figur 3.5:** Andel av nye forløp som er sosialhjelps-, dagpenge- eller AAP-forløp

Som vi ser fra figur 3.5 har det vært en markant økning i andelen av nye forløp som er AAP-forløp (fra 17% til 48%), en reduksjon i andelen av nye forløp som er dagpengeforløp (fra 57% til 26%) og en nokså konstant andel av nye forløp som er sosialhjelpsforløp (mellom 19% og 30%). Fra figuren ser vi også at finanskrisen i 2008-2009 førte til en markant økning i prosentandelen nye forløp som var dagpengeforløp og et tilhørende brudd i trenden for dagpengeforløp og AAP-forløp. Dette skyldes i stor grad et nivåskift opp i antall nye dagpengeforløp fra 2008 til 2009 (fra 16 250 til 39 746) og ikke en reduksjon i antall nye helserelaterte forløp. Vridningen i ytelser illustrert i figur 3.5 er et tema i kapittel 6, hvor vi forsøker å avdekke årsaken til vridningen ved hjelp av en statistisk modell.

## 4. Ytelsesforløp – start, stopp og bevegelser innad

### 4.1. Forløp som ble avsluttet i 2002 og 2012

I dette kapittelet ser vi nærmere på ytelsesforløp som ble avsluttet i periodene januar 2002–desember 2002 og januar 2012–desember 2012 for å få et tverrsnitt av «typiske» forløp, og dermed kunne sammenligne hvordan forløp har endret seg over tid. Årsaken til at vi ser på 2012 er fordi det er siste år hvor forløp avsluttes i våre data i henhold til utgangskriteriet definert i kapittel 2.2. Tabell 4.1 oppsummerer ytelsesforløp som ble avsluttet 2002. Merk at gjennomsnittlig antall måneder i hver tilstand ikke summeres opp til gjennomsnittlig varighet målt i måneder, som følger av at det er «hull» i ytelsesmottak innad i et forløp. Hullene i ytelsesmottak vil i tillegg føre til at noen ytelsesforløp varer utover det man kan forvente fra NAVs regler om hvor lenge en bruker kan motta stønaden.

**Tabell 4.1:** Ytelsesforløp som ble avsluttet i 2002

	Starter med AAP*	Starter med dagpenger	Starter med sosialhjelp
Månedsobservasjoner	494 436	288 802	296 174
Antall forløp	23 592	23 880	15 401
Varighetsfordeling (i %)			
Varighet < 3 måneder	8,5	31,8	30,3
Varighet 3- 6 måneder	14,1	24,9	13,7
Varighet 7-12 måneder	18,5	13,9	12,9
Varighet 13-24 måneder	27,4	14,2	15,8
Varighet > 24 måneder	31,5	15,2	27,3
Gjennomsn. varighet (i antall måneder)	21,0	12,1	19,2
Gjennomsn. antall måneder i hver tilstand			
AAP	19,5	0,6	3,5
Dagpenger	0,3	8,6	1,4
Sosialhjelp	0,2	0,2	9,0
Tilstand før forløp starter (i %)			
Jobb	18,2	75,9	28,4
Utdanning	2,5	5,4	21,8
Sykepenger	75,8	5,6	13,7
Fødselspenger	0,5	4,1	2,1
Ingenting	3,0	9,0	34,0
Årsak til at forløp avsluttes (i %)			

Jobb	45,3	78,4	50,1
Komb. av jobb og uføretrygd	6,4	0,1	0,3
Kun uføretrygd	31,0	1,2	7,3
Utdanning	2,5	6,3	13,4
Selvstendig næringsdrivende	5,2	2,9	4,1
Død	1,7	0,2	1,2
Utvandret	0,6	1,0	3,0
Ingenting	7,3	9,9	20,6
Aldersfordeling (i %) ved start av forløp			
Alder < 25 år	5,0	20,1	33,5
Alder 25-34	17,7	33,1	32,1
Alder 35-44	25,0	22,9	21,7
Alder 45-54	32,2	16,1	9,9
Alder 55-61	20,1	7,8	2,8
Gjennomsnittsalder	44,0	35,4	31,2
Andel (i %) kvinner	56,8	40,0	53,7
Utdanningsfordeling (i %)			
Grunnskole	32,5	26,9	47,7
Noe videregående	24,2	13,9	9,3
Fullført videregående	24,5	40,7	25,8
Høyskole/universitet	17,8	17,0	10,2
Ukjent utdanning	1,0	1,5	7,0
Landbakgrunn (i %)			
Norge	89,1	85,7	66,3
Vest-Europa, USA og Australia	6,0	8,2	8,2
Øst-Europa (EØS)	0,4	0,6	1,2
Øvrig	4,5	5,5	24,3

\*AAP inkluderer rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad.

Fra tabell 4.1 finner vi at AAP-forløp i all hovedsak er lange forløp, hvor 58,9% av forløpene har en varighet 13 måneder eller lengre. Dagpengeforløp er hovedsakelig korte forløp, med 56,7% av forløpene 6 måneder eller kortere. Sosialhjelpsforløp er nokså jevnt fordelt mellom lange og korte forløp, hvor 30,3% av forløpene er kortere enn 3 måneder og 27,3% av forløpene varer lengre enn 24 måneder. Videre finner vi at den dominerende tilstanden før et AAP-forløp er sykepenger (75,9%) mens det før et dagpengeforløp er jobb (75,8%). Tilstanden før sosialhjelpsforløp er jevnere fordelt mellom de forskjellige tilstandene, men vi kan merke oss at en stor andel kommer fra utdanning og residualtilstanden «ingenting» (henholdsvis 21,8% og 34,0%).

Utfallet etter et AAP-forløp er hovedsakelig jobb (45,3%) eller uføretrygd (31,0%), mens utfallet etter et dagpengeforløp i all hovedsak er jobb (78,4%). For sosialhjelpsforløp ender mange forløp i jobb (50,1%) eller i residualkategorien «ingenting» (20,6%). Videre finner vi at dagpengeforløp og sosialhjelpsforløp har en yngre aldersprofil enn AAP-forløp, og da spesielt sosialhjelpsforløp hvor 65,8% er 34 år eller yngre. Vi finner også at personer i sosialhjelpsforløp generelt har lavere utdanning enn personer i AAP- eller dagpengeforløp (47,7% i sosialhjelpsforløp har grunnskole som høyeste utdanning, mot henholdsvis 32,5% og 26,9% i AAP- og dagpengeforløp), samt en lavere andel med norsk landbakgrunn (66,3% mot henholdsvis 89,1% og 85,7% i AAP- og dagpengeforløp).

Tabell 4.2 oppsummerer ytelsesforløp som ble avsluttet i perioden januar 2012- desember 2012, hvor tall i parentes indikerer endring fra forløp som ble avsluttet i samme periode i 2002 som rapportert i tabell 4.1. Endringer i prosentandeler, som f. eks. i tilstand før forløp starter, rapporteres som prosentpoengsendring.

<b>Tabell 4.2: Ytelsesforløp som ble avsluttet i 2012</b>			
	Starter med AAP*	Starter med dagpenger	Starter med sosialhjelp
Månedsobservasjoner	1 261 554 (767 118)	338 513 (49 711)	551 537 (255 363)
Antall forløp	27 556 (3 964)	21 170 (-2 710)	16 738 (1 337)
Varighetsfordeling (i %)			
Varighet < 3 måneder	2,4 (-6,1)	21,6 (-10,2)	20,7 (-9,6)
Varighet 3-6 måneder	6,2 (-7,9)	24,0 (-0,9)	14,8 (1,1)
Varighet 7-12 måneder	10,6 (-7,9)	15,8 (1,9)	11,6 (-1,3)
Varighet 13-24 måneder	17,3 (-10,1)	16,8 (2,6)	14,4 (-1,4)
Varighet > 24 måneder	63,5 (32,0)	21,8 (6,6)	38,5 (11,2)
Gjennomsn. varighet (i antall måneder)	45,8 (24,8)	16,0 (3,9)	33,0 (13,8)
Gjennomsn. antall måneder i hver tilstand			
AAP	42,9 (23,4)	1,9 (1,3)	11,1 (7,6)
Dagpenger	0,3 (0)	10,0 (1,4)	2,4 (1,0)
Sosialhjelp	0,5 (0,3)	0,6 (0,4)	13,5 (4,5)
Tilstand før forløp starter (i %)			
Jobb	27,2 (9,0)	71,0 (-4,9)	23,4 (-5,0)
Utdanning	3,7 (1,2)	7,0 (1,6)	20,3 (-1,5)
Sykepenger	64,6 (-11,2)	6,5 (0,9)	12,8 (-0,9)
Fødselspenger	0,4 (-0,1)	5,1 (1,0)	1,7 (-0,4)

Ingenting	4,1 (1,1)	10,4 (1,4)	41,8 (7,8)
Årsak til at forløp avsluttes (i %)			
Jobb	39,0 (-6,3)	75,6 (-2,8)	44,9 (-5,2)
Komb. av jobb og uføretrygd	11,9 (5,5)	0,2 (0,1)	0,5 (0,2)
Kun uføretrygd	33,0 (2,0)	1,7 (0,5)	10,4 (3,1)
Utdanning	2,7 (0,2)	6,4 (0,1)	11,6 (-1,8)
Selvstendig næringsdrivende	3,2 (-2,0)	2,4 (-0,5)	2,1 (-2,0)
Død	2,0 (0,3)	0,2 (0)	1,0 (-0,2)
Utvandret	0,8 (0,2)	1,8 (0,8)	3,6 (0,6)
Ingenting	7,4 (0,1)	11,7 (1,8)	25,9 (5,3)
Aldersfordeling (i %) ved start av forløp			
Alder < 25 år	5,8 (0,8)	21,0 (0,9)	35,4 (1,9)
Alder 25-34	17,4 (-0,3)	29,7 (-3,4)	31,4 (-0,7)
Alder 35-44	29,8 (4,8)	24,5 (1,6)	20,0 (-1,7)
Alder 45-54	29,8 (-2,4)	16,8 (0,7)	10,3 (0,4)
Alder 55-61	17,2 (-2,9)	8,0 (0,2)	2,9 (0,1)
Gjennomsnittsalder	43,0 (-1,0)	35,7 (0,3)	30,9 (-0,3)
Andel (i %) kvinner	60,5 (3,7)	39,1 (-0,9)	48,7 (-5,0)
Utdanningsfordeling (i %)			
Grunnskole	29,2 (-3,3)	29,3 (2,4)	52,0 (4,3)
Noe videregående	13,8 (-10,4)	6,0 (-7,9)	3,5 (-5,8)
Fullført videregående	32,0 (7,5)	38,8 (-1,9)	21,6 (-4,2)
Høyskole/universitet	23,5 (5,7)	19,5 (2,5)	11,2 (1,0)
Ukjent utdanning	1,5 (0,5)	6,4 (4,9)	11,7 (4,7)
Landbakgrunn (i %)			
Norge	83,4 (-5,7)	64,8 (-20,9)	47,4 (-18,9)
Vest-Europa, USA og Australia	7,5 (1,5)	10,3 (2,1)	8,0 (-0,2)
Øst-Europa (EØS)	1,1 (0,7)	10,5 (9,9)	2,8 (1,6)
Øvrig	8,0 (3,5)	14,4 (8,9)	41,8 (17,5)

\*AAP inkluderer rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad.

Fra tabell 4.2 ser vi at det er en markant endring i antall AAP-forløp som ble avsluttet i 2012 sammenlignet med 2002, med en økning på 3 964 forløp. Samtidig ser vi at det er en markant nedgang i antall dagpengeforløp, med en reduksjon på 2 710 forløp. Dette kan gjenspeile vridningen i ytelsesforløp illustrert i figur 3.5. Fra tabellen finner vi videre at forløpenes gjennomsnittlige varighet sammenlignet med 2002 øker for alle forløpstypene, med en økning på 24,8 måneder for AAP-forløp, 3,9 måneder for dagpengeforløp, og 13,8 måneder for sosialhjelpsforløp. For AAP ser vi at økningen i

gjennomsnittlig forløpsvarighet skyldes en markant økning i andelen av forløp som varer over 2 år, med en økning på 32,0 prosentpoeng, og en tilsvarende reduksjon i andelen kortere forløp. Økningen i varigheten til avsluttede AAP-forløp fra 2002 til 2012 må imidlertid tolkes med noe varsomhet, ettersom arbeidsavklaringspenger kan tildeles i opptil fire år. Dette er en betydelig lengre periode enn ytelsene som før mars 2010 utgjorde arbeidsavklaringspenger kunne tildeles (rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad).

Videre finner vi at før AAP-forløp kommer stadig flere fra jobb og stadig færre fra sykepenges, med en økning og reduksjon på henholdsvis 9,0 og 11,2 prosentpoeng sammenlignet med 2002. For sosialhjelp er det en stor økning i andelen som kommer fra residualkategorien «ingenting» før forløpets start, med en økning på 7,8 prosentpoeng sammenlignet med 2002. Ved avslutningen av AAP-forløp og sosialhjelpsforløp går stadig færre ut i jobb uten uføretrygd, med en reduksjon på henholdsvis 6,3 og 5,2 prosentpoeng sammenlignet med 2002. Samtidig er det en større andel som avslutter AAP-forløp som går ut i en kombinasjon av jobb og uføretrygd, med en økning på 5,5 prosentpoeng sammenlignet med 2002. Godt over halvparten som avslutter et sosialhjelpsforløp i 2012 har kun grunnskole som høyest fullført utdanning (en økning på 4,3 prosentpoeng siden 2002), og en stadig større andel har en ikke-vestlig bakgrunn (en økning på 17,5 prosentpoeng siden 2002).

#### **4.2. Tilstand før innstrømning til forløp**

I dette kapittelet er vi interessert i å se hvorvidt det har vært endringer i tilstandene før ytelsesforløp starter. Figur 4.1 til figur 4.3 viser tilstand før påbegynt ytelsesforløp (for henholdsvis sosialhjelp, dagpenger og AAP) i perioden 1993-2013. Merk at forløpene i figurene ikke er høyresensurert ettersom vi kun ser på innstrømning til forløp, hvilket betyr at forløpene kan vare forbi desember 2013.

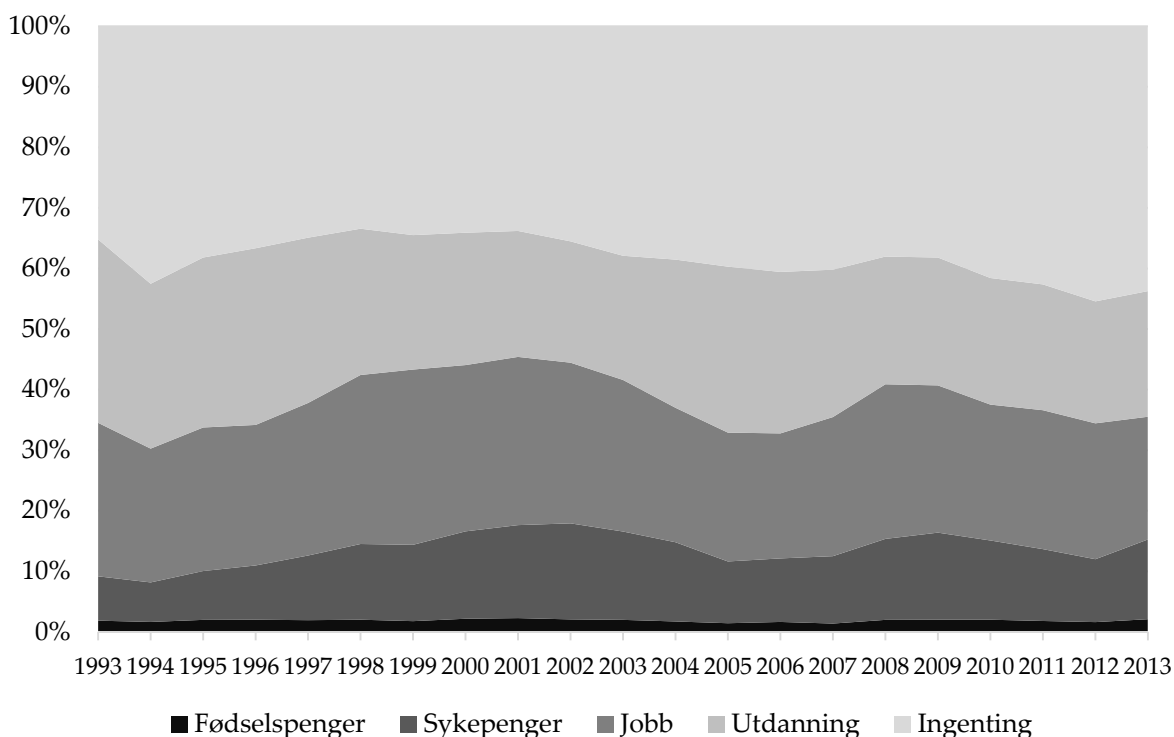
Fra figur 4.1 ser vi at en stor andel av personer som starter på et sosialhjelpsforløp kommer fra residualtilstanden «ingenting» (altså fra verken utdanning, jobb, sykepenges eller fødselspenger), med en prosentandel mellom 33,4% og 45,4% over perioden 1993-2013. Over den samme perioden er mellom 41,0% og 47,9% av disse personene fra residualkategorien unge mottakere under 30 år. Dette kan peke til at mange som starter på sosialhjelp og kvalifiseringsstønad er unge personer uten jobb som ikke har opparbeidet seg rettigheter til andre ytelser fra NAV, og som kan være



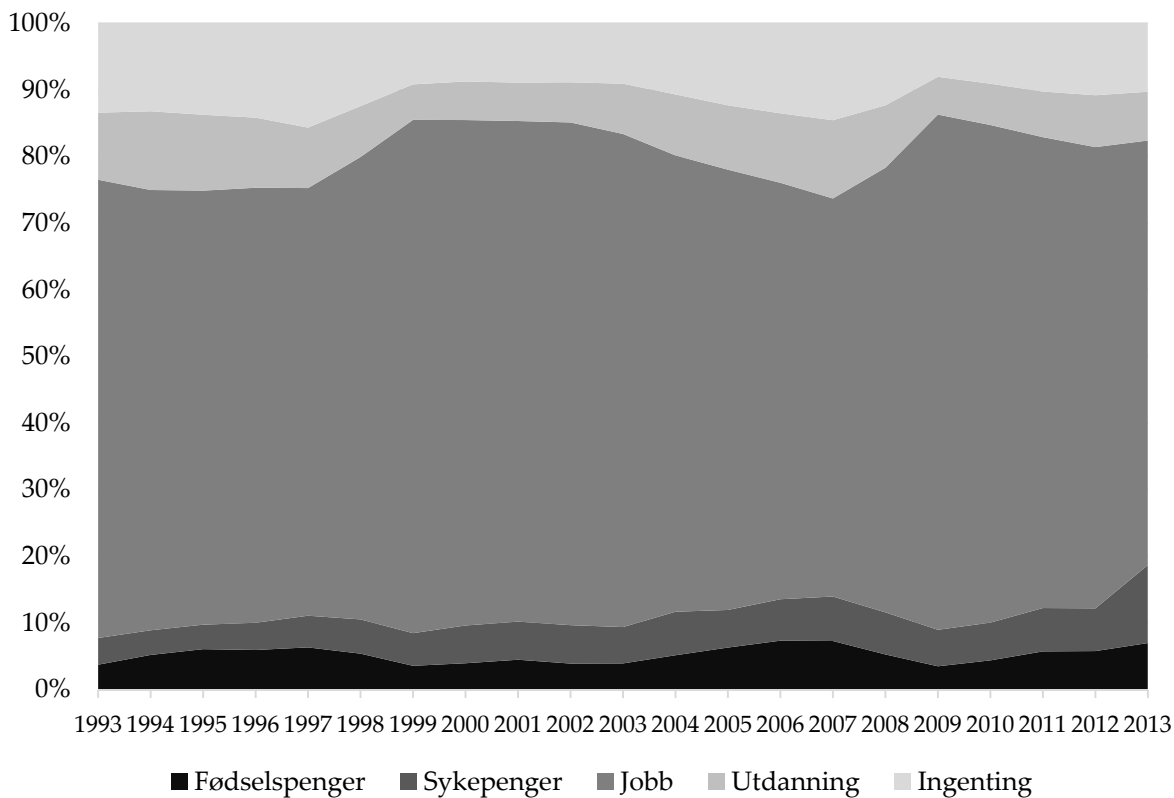
utsatt for varig utenforskap fra arbeidsmarkedet. Vi kommer nærmere tilbake til denne gruppen med unge mottakere under 30 år i kapittel 5.

Fra figur 4.2 ser vi at jobb er den dominerende tilstanden før et dagpengeforløp starter, med en prosentandel mellom 59,7% og 77,3% over perioden. Det er i årene 2002 og 2009 at jobb som tilstand før ytelsesforløpet starter når sine topper, med henholdsvis 75,5% og 77,3%. Dette samsvarer med lavkonjunktoren på starten av 2000-tallet og finanskrisen i 2008-2009, da vi skulle forvente en økning i både absolutt og relativ innstrømning til dagpenger fra jobb som sist observerte tilstand.

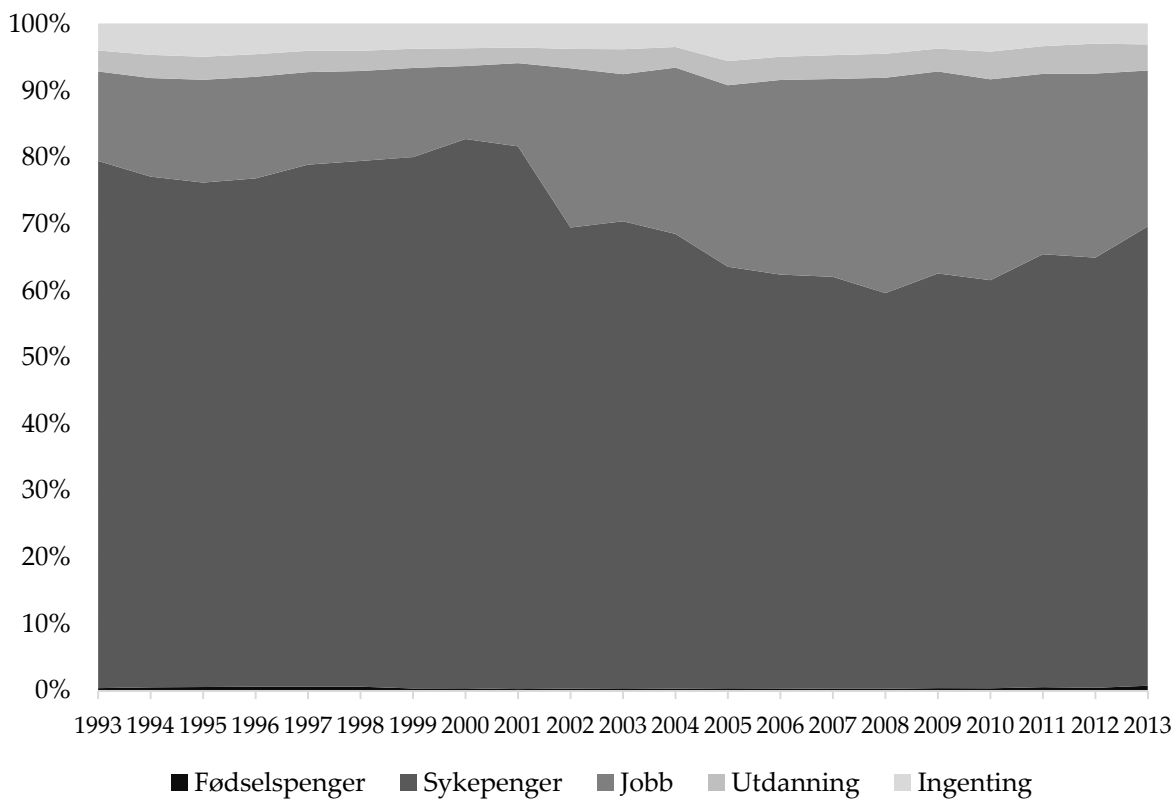
Fra figur 4.3 ser vi at det er mottak av sykepenger som er den dominerende tilstanden før et AAP-forløp, med en prosentandel mellom 59,4% og 82,4% over perioden. Denne prosentandelen har over tid blitt redusert til fordel for innstrømning fra jobb, med et stort hopp i andelen som kommer fra jobb fra 2001 til 2002 (fra 12,5% i 2001 til 23,9% i 2002). Dette skyldes en markant økning fra 2001 til 2002 i antall som starter på AAP som kommer fra jobb som siste observerte tilstand, med en økning fra 3 647 til 7 887 personer. Noe, men ikke alt, av denne økningen skyldes endring i beregningen av og krav til tildeling for både rehabiliteringspenger og attføringspenger i 2002, hvorpå vi observerer at en større andel kommer fra jobb enn tidligere.



**Figur 4.1:** Tilstand før forløp – sosialhjelp



**Figur 4.2:** Tilstand før forløp – dagpenger



**Figur 4.3:** Tilstand før forløp – AAP

### 4.3. Overganger mellom ulike ytelser – bevegelser på tvers

I dette kapittelet ser vi på hvordan personer beveger seg mellom og ut av ytelser fra en kalendermåned til den neste. I dette kapittelet høyresensurerer vi ikke forløpene ettersom vi er interessert i månedlige overganger, noe som betyr at forløp kan vare forbi desember 2013. Ettersom vi har pålagt strenge inngangs- og utgangskriteria for forløp (se kapittel 2.2) vil personer med mindre enn 12 måneders mellomrom mellom ulike ytelser være definert til å være i samme forløp. Vi ser på sannsynlighetene for å gjøre overgang mellom ytelser eller ut av ytelsesforløp i fire separate perioder:

- Januar 1996-desember 2000
- Januar 2001-desember 2005
- Januar 2006-desember 2010
- Januar 2011-desember 2013

Årsaken til at den første perioden kun dekker overganger fra januar 1996 og ikke fra januar 1993 er at våre tidligste forløp starter i januar 1993, og dermed vil den gjennomsnittlige sannsynligheten for å forlate ytelsesforløp være nokså lav de første årene. Tabell 4.3 til tabell 4.6 viser den gjennomsnittlige sannsynligheten (målt i prosent) for at en person som er i tilstand 1-3 i en kalendermåned er i tilstand 1-3 neste kalendermåned eller har endt sitt forløp, separat for hver periode (henholdsvis for periodene 1996-2000, 2001-2005, 2006-2010 og 2011-2013). Hvis personen avslutter sitt ytelsesforløp, registrerer vi årsaken til at forløpet ender (altså utfallstilstanden).

Tabell 4.3 til tabell 4.6 viser oss dermed både hvordan overganger mellom ytelser og utstrømning fra forløp har endret seg over de fire periodene. Eventuelle endringer i sannsynligheter mellom periodene er statistisk signifikante som følge av et stort antall månedsobservasjoner. Tabellene tar ikke med overgang til eller fra «hull» i ytelsene. I parentes etter ytelsesnavnet i først kolonne i hver tabell rapporterer vi gjennomsnittlig «ytelsesforløpsalder» (basert på hvilken ytelse personen opprinnelig starter på). For forløp som avsluttes innad i perioden er ytelsesforløpsalder lik forløpslengden, mens for forløp som ikke avsluttes i perioden er ytelsesforløpsalder lik lengden på det pågående forløpet ved periodens slutt.

Fra tabell 4.3 til tabell 4.6 ser vi at den vanligste tilstanden fra en kalendermåned til den neste innen et forløp i perioden januar 1996-desember 2013 er at personen er på den samme ytelsen, hvor dagpenger generelt er den minst persistente ytelsen og

AAP er den mest persistente ytelsen. Sannsynligheten for overgang fra dagpenger til opphør av ytelse er mellom 7,5% og 12,0% i perioden, mens den tilsvarende sannsynligheten for sosialhjelp er mellom 3,5% og 9,8% i samme periode. Sannsynligheten for overgang fra AAP til opphør av ytelsen er betydelig lavere, og er mellom 1,5% og 3,6%. For sosialhjelp og AAP faller sannsynligheten for overgang til opphør av ytelsen jevnt over hele perioden, mens det for dagpenger forekom en økning på 1,3 prosentpoeng fra perioden januar 2001-desember 2005 til perioden januar 2006-desember 2010.

**Tabell 4.3:** Månedlige overganger mellom ytelser, januar 1996-desember 2000

		<i>Fra</i>		
		Sosialhjelp	Dagpenger	AAP
Sosialhjelp (19,1)		87,9	0,7	0,2
Dagpenger (12,9)		1,3	87,2	0,1
AAP (18,7)		1,0	0,1	96,1
Opphør av ytelse		9,8	12,0	3,6
Jobb		4,8	9,3	1,5
<i>Til</i>	Jobb med uføretrygd	0,0	0,0	0,2
	Ufør	0,4	0,0	1,2
	Utdanning	1,7	1,1	0,1
	Selvstendig næringsdrivende	0,4	0,3	0,2
	Død	0,1	0,0	0,1
	Utvandret	0,3	0,1	0,0
	Ingenting	2,1	1,2	0,3

**Tabell 4.4:** Månedlige overganger mellom ytelser, januar 2001-desember 2005

		<i>Fra</i>		
		Sosialhjelp	Dagpenger	AAP
Sosialhjelp (28,5)		89,2	0,9	0,3
Dagpenger (14,2)		1,9	89,3	0,1
AAP (25,5)		2,0	0,1	97,0
Opphør av ytelse		6,9	9,7	2,6
Jobb		3,2	7,4	1,2
<i>Til</i>	Jobb med uføretrygd	0,0	0,0	0,2
	Ufør	0,4	0,0	0,8
	Utdanning	1,0	0,8	0,1
	Selvstendig næringsdrivende	0,3	0,3	0,1
	Død	0,1	0,0	0,0
	Utvandret	0,2	0,1	0,0
	Ingenting	1,7	1,1	0,2

Sammenligner vi tabell 4.3 og tabell 4.4 ser vi at sannsynligheten for overgang fra sosialhjelp til dagpenger har blitt økt (fra 1,3% til 1,9%) samtidig som sannsynligheten for overgang fra sosialhjelp til AAP har økt (fra 1,0% til 2,0%) fra perioden januar 1996-desember 2000 til perioden januar 2001-desember 2005. Sannsynligheten for overgang fra dagpenger og AAP til en annen ytelse innad i samme forløp har holdt seg nokså stabilt over perioden. Overgangen til jobb, målt som andel av antall ytelsesopphør, har blitt redusert for alle ytelsene i den samme perioden.

**Tabell 4.5:** Månedlige overganger mellom ytelser, januar 2006-desember 2010

		Fra		
		Sosialhjelp	Dagpenger	AAP
	Sosialhjelp (35,3)	89,6	1,6	0,2
	Dagpenger (15,4)	2,0	87,3	0,0
	AAP (35,8)	2,5	0,1	97,6
	<b>Opphør av ytelse</b>	<b>5,9</b>	<b>11,0</b>	<b>2,2</b>
	Jobb	2,8	8,6	1,0
<i>Til</i>	Jobb med uføretrygd	0,0	0,0	0,1
	Ufør	0,3	0,0	0,6
	Utdanning	0,8	0,7	0,1
	Selvstendig næringsdrivende	0,1	0,3	0,1
	Død	0,1	0,0	0,1
	Utvandret	0,2	0,2	0,0
	Ingenting	1,6	1,2	0,2

Fra tabell 4.5 ser vi at sannsynligheten for at en person på en ytelse i en kalendermåned er på samme ytelse i neste kalendermåned i perioden januar 2006-desember 2010 er høyere enn i perioden januar 2001-desember 2005 for sosialhjelp og AAP, men reduseres for dagpenger (fra 89,3% til 87,3%). Den reduserte sannsynligheten for dagpengeforløp tilsvares i all hovedsak av en økt sannsynlighet for å forlate ytelsen fra en kalendermåned til den neste, med en økning fra 9,7% til 11,0%. Videre er det verdt å merke seg at sannsynligheten for overgang fra sosialhjelp til AAP har økt sammenlignet med de to foregående periodene (fra mellom 1,0% og 2,0% til 2,5%). Som i perioden januar 1996-desember 2005 er overgang til jobb den dominerende utfallstilstanden ved opphør av ytelsen fra en kalendermåned til den neste, med 1,0% for AAP-forløp, 2,8% for sosialhjelpsforløp og 8,6% for dagpengeforløp.

**Tabell 4.6:** Månedlige overganger mellom ytelser, januar 2011-desember 2013

	Fra		
	Sosialhjelp	Dagpenger	AAP
Sosialhjelp (43,0)	92,7	1,7	0,1
Dagpenger (20,6)	2,1	90,7	0,0
AAP (44,2)	1,7	0,1	98,4
Opphør av ytelse	3,5	7,5	1,5
Jobb	1,7	5,9	0,6
Til			
Jobb med uføretrygd	0,0	0,0	0,2
Ufør	0,1	0,0	0,6
Utdanning	0,5	0,4	0,0
Selvstendig næringsdrivende	0,1	0,2	0,0
Død	0,0	0,0	0,0
Utvandret	0,1	0,1	0,0
Ingenting	1,0	0,9	0,1

Fra tabell 4.6 ser vi at alle ytelsesforløp i perioden januar 2011-desember 2013 har blitt mer persistente sammenlignet med perioden januar 1996-desember 2010, med en økning på 3,1 prosentpoeng for sosialhjelp, 3,4 prosentpoeng for dagpenger og 0,8 prosentpoeng for AAP sammenlignet med perioden januar 2006-desember 2010. Denne økningen i persistens skyldes både redusert sannsynlighet for overgang til andre ytelser innad i ytelsesforløpet (for sosialhjelp og AAP) og redusert sannsynlighet for opphør av ytelsesforløpet sammenlignet med tidligere perioder.

## 5. Ytelsesforløp for unge mottakere

### 5.1. Forløp som ble avsluttet i 2002 og 2012

I dette kapittelet ønsker vi å se på unge mottakere (definert som mottakere under 30 år ved starten av forløpet) og forsøke å beskrive deres ytelsesforløp. Som nevnt i kapittel 4.2 er det mange personer som starter på sosialhjelp som ikke har vært yrkesaktive, og det er mange unge mottakere i denne gruppen. I tabell 5.1 ser vi på forløp som ble avsluttet i perioden januar 2002-desember 2002, hvor tall i parentes viser differansen mellom tabell 5.1 og tabellen som oppsummerer forløp som ble avsluttet i perioden januar 2002-desember 2002 for populasjonen sett under ett (tabell 4.2). I tabell 5.2 ser vi på forløp som ble avsluttet i perioden januar 2012-desember 2012, hvor tall i parentes viser differansen mellom tabell 5.2 og tilsvarende tabell for hele populasjonen (tabell 4.3). Endring i prosentandeler, som i f. eks. tilstand før forløp starter, rapporteres som prosentpoengsendring.

**Tabell 5.1: Ytelsesforløp som ble avsluttet i 2002, unge mottakere under 30 år**

	Starter med AAP*	Starter med dagpenger	Starter med sosialhjelp
Månedsobservasjoner	85 233	92 883	148 199
Antall forløp	2 862	8 902	7 682
Varighetsfordeling (i %)			
Varighet < 3 måneder	7,1 (-1,4)	33,4 (1,6)	28,6 (-1,7)
Varighet 3-6 måneder	10,1 (-4,0)	26,6 (1,7)	14,1 (0,4)
Varighet 7-12 måneder	12,0 (-6,5)	15,0 (1,1)	13,6 (0,7)
Varighet 13-24 måneder	21,7 (-5,7)	13,5 (-0,7)	16,5 (0,7)
Varighet > 24 måneder	49,1 (17,6)	11,5 (-3,7)	27,2 (-0,1)
Gjennomsn. varighet (i antall måneder)	29,8 (8,8)	10,4 (-1,7)	19,3 (0,1)
Gjennomsn. antall måneder i hver tilstand			
AAP	27,3 (7,8)	0,6 (0)	3,1 (-0,4)
Dagpenger	0,4 (0,1)	6,8 (-1,8)	1,4 (0)
Sosialhjelp	0,5 (0,3)	0,3 (0,1)	9,2 (0,2)
Tilstand før forløp starter (i %)			
Jobb	11,1 (-7,1)	63,9 (-12,0)	22,5 (-5,9)
Utdanning	16,5 (14,0)	11,6 (6,2)	37,9 (16,1)
Sykepenger	66,3 (-9,5)	4,0 (-1,6)	7,9 (-5,8)
Fødselspenger	1,9 (1,4)	5,2 (1,1)	2,7 (0,6)
Ingenting	4,2 (1,2)	15,3 (6,3)	29,0 (-5,0)
Årsak til at forløp avsluttes (i %)			
Jobb	57,3 (12,0)	73,4 (-5,0)	46,2 (-3,9)
Komb. av jobb og uføretrygd	1,3 (-5,1)	0,1 (0)	0,1 (-0,2)
Kun uføretrygd	14,4 (-16,6)	0,4 (-0,8)	3,5 (-3,8)
Utdanning	10,0 (7,5)	13,0 (6,7)	21,8 (8,4)
Selvstendig næringsdrivende	2,8 (-2,4)	1,7 (-1,2)	2,3 (-1,8)
Død	1,2 (-0,5)	0,3 (0,1)	1,0 (-0,2)
Utvandret	0,9 (0,3)	1,2 (0,2)	2,6 (-0,4)
Ingenting	12,1 (4,8)	9,9 (0)	22,5 (1,9)
Aldersfordeling (i %) ved start av forløp			
Alder 17-20	12,7	16,2	37,6
Alder 21-25	38,3	46,3	35,9
Alder 26-30	49,0	37,5	26,5
Gjennomsnittsalder	24,9	24,1	22,6
Andel (i %) kvinner	52,8 (-4,0)	35,9 (-4,1)	57,8 (4,1)

Utdanningsfordeling (i %)			
Grunnskole	32,5 (1,0)	26,9 (-1,6)	47,7 (7,2)
Noe videregående	24,2 (-15,2)	13,9 (-9,0)	9,3 (-5,6)
Fullført videregående	24,5 (15,5)	40,7 (13,6)	25,8 (1,9)
Høyskole/universitet	17,8 (-1,0)	17,0 (-2,9)	10,2 (-2,9)
Ukjent utdanning	1,0 (-0,3)	1,5 (-0,1)	7,0 (-0,6)
Landbakgrunn (i %)			
Norge	85,5 (-3,6)	84,6 (-1,1)	64,7 (-1,6)
Vest-Europa, USA og Australia	8,2 (2,2)	9,0 (0,8)	9,0 (0,8)
Øst-Europa (EØS)	0,4 (0)	0,7 (0,1)	1,3 (0,1)
Øvrig	5,9 (1,4)	5,7 (0,2)	25,0 (0,7)

\*AAP inkluderer rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad.

Fra tabell 5.1 kan vi først merke oss at AAP-forløp for unge mottakere som avslutter sitt forløp i 2002 er markant lengre enn for populasjonen sett under ett, hvor unge mottakere som starter på AAP i gjennomsnitt er 8,8 måneder lengre i forløpet enn populasjonen og 49,1% av forløpene varer lengre enn 24 måneder (17,6 prosentpoeng høyere enn for populasjonen). I likhet med tabell 4.1 er dagpengeforløp generelt nokså korte, mens sosialhjelpsforløp fordeler seg mellom korte og lange forløp. Felles for AAP-, dagpenge- og sosialhjelpsforløp er at unge mottakere i større grad kommer fra utdanning (mellom 6,2 og 16,1 prosentpoeng høyere enn for populasjonen sett under ett) og færre fra jobb eller sykepenger enn for populasjonen.

Videre ser vi fra tabell 5.1 at en større andel av ytelsesforløpene ender i utdanning sammenlignet med populasjonen, og færre i kun uføretrygd. For AAP virker det som mye av reduksjonen i uføretrygd som utfall (16,6 prosentpoeng lavere enn for populasjonen) skyldes en større grad av overgang til jobb etter endt forløp (12,0 prosentpoeng høyere enn for populasjonen). Fra tabellen ser vi også at andelen med kun grunnskole er 7,2 prosentpoeng høyere for unge sosialhjelpsmottakere enn for mottakere av sosialhjelp i populasjonen.

**Tabell 5.2:** Ytelsesforløp som ble avsluttet i 2012, unge mottakere under 30 år

	Starter med AAP*	Starter med dagpenger	Starter med sosialhjelp
Månedsobservasjoner	268 113	109 689	268 113
Antall forløp	3 549	7 614	8 849
Varighetsfordeling (i %)			



Varighet < 3 måneder	1,8 (-0,6)	24,6 (3,0)	20,7 (0)
Varighet 3-6 måneder	5,1 (-1,1)	26,7 (2,7)	16,4 (1,6)
Varighet 7-12 måneder	10,0 (-0,6)	16,4 (0,6)	12,5 (0,9)
Varighet 13-24 måneder	15,0 (-2,3)	14,9 (-1,9)	15,2 (0,8)
Varighet > 24 måneder	68,1 (4,6)	17,4 (-4,4)	35,2 (-3,3)
Gjennomsn. varighet (i antall måneder)	52,8 (7,0)	14,4 (-1,6)	30,3 (-2,7)
Gjennomsn. antall måneder i hver tilstand			
AAP	48,4 (5,5)	2,0 (0,1)	10,0 (-1,1)
Dagpenger	0,5 (0,2)	8,3 (-1,7)	2,1 (-0,3)
Sosialhjelp	1,1 (0,6)	1,0 (0,4)	12,2 (-1,3)
Tilstand før forløp starter (i %)			
Jobb	13,2 (-14,0)	57,2 (-13,8)	19,0 (-4,4)
Utdanning	21,3 (17,6)	16,4 (9,4)	35,0 (14,7)
Sykepenger	58,0 (-6,6)	4,9 (-1,6)	7,8 (-5,0)
Fødselspenger	1,0 (0,6)	6,2 (1,1)	2,2 (0,5)
Ingenting	6,5 (2,4)	15,3 (4,9)	36,0 (-5,8)
Årsak til at forløp avsluttes (i %)			
Jobb	47,7 (8,7)	70,2 (-5,4)	44,2 (-0,7)
Komb. av jobb og uføretrygd	2,9 (-9,0)	0,1 (-0,1)	0,2 (-0,3)
Kun uføretrygd	22,9 (-10,1)	1,4 (-0,3)	6,6 (-3,8)
Utdanning	12,9 (10,2)	14,1 (7,7)	18,9 (7,3)
Selvstendig næringsdrivende	1,7 (-1,5)	1,5 (-0,9)	1,2 (-0,9)
Død	0,9 (-1,1)	0,1 (-0,1)	0,7 (-0,3)
Utvandret	1,2 (0,4)	1,3 (-0,5)	2,9 (-0,7)
Ingenting	9,8 (2,4)	11,3 (-0,4)	25,3 (-0,6)
Aldersfordeling (i %) ved start av forløp			
Alder 17-20	15,8	20,0	36,4
Alder 21-25	37,8	46,4	37,6
Alder 26-30	46,4	33,6	26,0
Gjennomsnittsalder	24,6	23,6	22,6
Andel (i %) kvinner	56,3 (-4,2)	36,6 (-2,5)	50,6 (1,9)
Utdanningsfordeling (i %)			
Grunnskole	39,3 (10,1)	39,4 (10,1)	61,6 (9,6)
Noe videregående	1,4 (-12,4)	0,2 (-5,8)	0,3 (-3,2)
Fullført videregående	39,9 (7,9)	43,8 (5,0)	19,7 (-1,9)
Høyskole/universitet	17,5 (-6,0)	11,2 (-8,3)	7,4 (-3,8)
Ukjent utdanning	1,9 (0,4)	5,4 (-1,0)	11,0 (-0,7)

Landbakgrunn (i %)			
Norge	79,1 (-4,3)	66,1 (1,3)	48,4 (1,0)
Vest-Europa, USA og Australia	9,8 (2,3)	10,6 (0,3)	8,4 (0,4)
Øst-Europa (EØS)	1,2 (0,1)	8,4 (-2,1)	1,8 (-1,0)
Øvrig	9,9 (1,9)	14,9 (0,5)	41,4 (-0,4)

\*AAP inkluderer rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad.

Fra tabell 5.2 finner vi at mange av de samme forskjellene mellom unge ytelsesmottakere og populasjonen i 2002 dokumentert i tabell 5.1 også var gjeldende i 2012. Likevel kan vi merke oss at den store forskjellen i varighet for AAP-forløp mellom unge mottakere og populasjonen er redusert, hvor differansen for andelen av AAP-forløp som varer lengre enn 24 måneder faller fra 17,6 prosentpoeng i 2002 til 4,6 prosentpoeng i 2012. Differansen mellom andelen av unge AAP-mottakere som kommer fra jobb og utdanning sammenlignet med populasjonen øker fra 2002 til 2012 (henholdsvis fra -7,1 prosentpoeng til -14,0 prosentpoeng og fra 14,0 prosentpoeng til 17,6 prosentpoeng). En sammenligning av tabell 5.1 og tabell 5.2 (altså en sammenligning av unge mottakere over tid) er lagt ved i appendiks A.

## 5.2. Overganger mellom ulike ytelser – bevegelser på tvers

Det er også interessant å se hvordan bevegelser innad i og ut av ytelsesforløp fortøner seg for unge mottakere, og hvordan dette har endret seg over de fire tidsperiodene fra kapittel 4.3 (januar 1996-desember 2000, januar 2001-desember 2005, januar 2006-desember 2010 og januar 2011-desember 2013). Disse overgangssannsynlighetene er oppsummert i tabell 5.3 til tabell 5.6.

Sammenligner vi tabell 5.3 med tabell 4.3 finner vi at det er høyere sannsynlighet for å forlate sosialhjelps- og dagpengeforløp for unge mottakere sammenlignet med hele populasjonen (med en differanse på henholdsvis 0,7 prosentpoeng og 3,4 prosentpoeng), men at sannsynligheten er lavere for AAP (med en differanse på -1,6 prosentpoeng) i perioden januar 1996-desember 2000. Samtidig ser vi at dagpengeforløp og sosialhjelpsforløp er en mindre persistent tilstand for unge mottakere enn populasjonen som helhet (henholdsvis 83,5% og 87,2% sannsynlighet for å gå fra dagpenger i en kalendermåned til den neste, og 87,1% og 87,9% sannsynlighet for å gå fra sosialhjelp i en kalendermåned til den neste). Av de som avslutter ytelsesforløp er det generelt en større andel av unge mottakere som gjør overgang til utdanning og «ingenting» enn for populasjonen som helhet.

**Tabell 5.3:** Månedlige overganger mellom ytelser, januar 1996-desember 2000, unge mottakere under 30 år

		<i>Fra</i>		
		Sosialhjelp	Dagpenger	AAP
Sosialhjelp (19,0)		87,1	1,0	0,3
Dagpenger (11,4)		1,4	83,5	0,1
AAP (25,4)		1,0	0,1	97,6
Opphør av ytelse		10,5	15,4	2,0
Jobb		4,8	11,1	1,1
<i>Til</i>	Jobb med uføretrygd	0,0	0,0	0,0
	Ufør	0,1	0,0	0,4
	Utdanning	2,9	2,6	0,2
	Selvstendig næringsdrivende	0,2	0,2	0,1
	Død	0,0	0,0	0,0
	Utvandret	0,2	0,1	0,0
	Ingenting	2,3	1,4	0,2

**Tabell 5.4:** Månedlige overganger mellom ytelser, januar 2001-desember 2005, unge mottakere under 30 år

		<i>Fra</i>		
		Sosialhjelp	Dagpenger	AAP
Sosialhjelp (28,1)		88,6	1,5	0,5
Dagpenger (12,4)		2,2	86,8	0,1
AAP (34,0)		1,9	0,1	97,7
Opphør av ytelse		7,3	11,6	1,7
Jobb		3,1	8,1	1,0
<i>Til</i>	Jobb med uføretrygd	0,0	0,0	0,0
	Ufør	0,1	0,0	0,2
	Utdanning	1,8	1,8	0,2
	Selvstendig næringsdrivende	0,2	0,2	0,1
	Død	0,1	0,0	0,0
	Utvandret	0,2	0,2	0,0
	Ingenting	1,8	1,3	0,2

Et lignende bilde avtegner seg også for perioden januar 2001-desember 2005 i tabell 5.4, men her er differansen mellom unge mottakere og populasjonen i sannsynligheten for å forlate et AAP-forløp mindre enn i perioden januar 1996-desember 2000 (differansen faller fra -1,6 prosentpoeng til -0,9 prosentpoeng). I likhet med populasjonen som helhet har sannsynligheten for å forlate et ytelsesforløp blitt redusert fra perioden januar 1996-desember 2000 til perioden januar 2001-desember

2005, men reduksjonen for AAP er mindre for unge mottakere enn for hele populasjonen (en reduksjon på henholdsvis 0,3 prosentpoeng og 1,0 prosentpoeng).

**Tabell 5.5:** Månedlige overganger mellom ytelser, januar 2006-desember 2010, unge mottakere under 30 år

		<i>Fra</i>		
		Sosialhjelp	Dagpenger	AAP
Sosialhjelp (33,6)		88,8	2,6	0,5
Dagpenger (14,2)		2,3	84,8	0,0
AAP (43,4)		2,4	0,1	98,0
Opphør av ytelse		6,5	12,5	1,5
Jobb		2,9	8,9	0,8
<i>Til</i>	Jobb med uføretrygd	0,0	0,0	0,0
	Ufør	0,1	0,0	0,2
	Utdanning	1,5	1,8	0,2
	Selvstendig næringsdrivende	0,1	0,2	0,1
	Død	0,0	0,0	0,0
	Utvandret	0,2	0,2	0,0
	Ingenting	1,7	1,4	0,2

Som i tabell 4.5 finner vi i tabell 5.5 at det er en økning i sannsynligheten for å forlate dagpengeforløp i perioden januar 2006-desember 2010 sammenlignet med den foregående perioden (fra 11,6% til 12,5%). Målt i prosentpoeng er økningen likevel mindre enn for populasjonen sett under ett (hvor økningen er fra 9,7% til 11,0%). Samtidig er det generelt en større andel av de unge mottakerne som starter i utdanning eller havner i residualkategorien «ingenting» når forløpet avsluttes sammenlignet med populasjonen sett under ett, i likhet med de tidligere periodene januar 1996-desember 2005 oppsummert i tabell 5.3 og tabell 5.4.

Fra tabell 5.6 ser vi i likhet med tabell 4.6 at persistensen til alle ytelsesforløp øker markant for sosialhjelp, dagpenger og AAP sammenlignet med foregående perioder som følge av både redusert sannsynlighet for overgang til en annen ytelse innad i forløpet og redusert sannsynlighet for å forlate ytelsesforløpet. Sammenlignet med populasjonen sett under ett øker persistensen av sosialhjelps-, dagpenge- og AAP-forløp for de unge mottakerne med henholdsvis 3,0 prosentpoeng, 4,1 prosentpoeng og 0,7 prosentpoeng for de unge mottakere, mot henholdsvis 3,1 prosentpoeng, 3,4 prosentpoeng og 0,8 prosentpoeng for populasjonen sett under ett.

**Tabell 5.6:** Månedlige overganger mellom ytelser, januar 2011-desember 2013, unge mottakere under 30 år

	<i>Fra</i>		
	Sosialhjelp	Dagpenger	AAP
Sosialhjelp (41,6)	91,8	2,7	0,2
Dagpenger (20,2)	2,4	88,9	0,0
AAP (52,6)	1,8	0,1	98,7
Opphør av ytelse	4,0	8,3	1,1
Jobb	1,7	6,0	0,5
<i>Til</i> Jobb med uføretrygd	0,0	0,0	0,0
Ufør	0,1	0,0	0,4
Utdanning	0,9	1,1	0,1
Selvstendig næringsdrivende	0,1	0,1	0,0
Død	0,0	0,0	0,0
Utvandret	0,1	0,1	0,0
Ingenting	1,1	1,0	0,1

Kort oppsummert finner vi at AAP-forløp generelt er mer persistente for unge mottakere enn for populasjonen sett under ett, som følger av at sannsynligheten for å forlate AAP-forløpet er lavere enn for populasjonen. Dette er et mønster som gjør seg gjeldende for hele perioden januar 1996 til desember 2013. Dermed virker det som AAP har en større «innelåsningseffekt» på unge mottakere.

## 6. Vridning i ytelser over tid

### 6.1. Ideen om en «tildelingsfunksjon»

Som vi så i figur 3.5 har det forekommet en dreining i sammensetning av ytelser i form av en vridning fra dagpenger til AAP, spesielt over perioden 1993 til 2007. I dette kapittelet ønsker vi å utforske dette nærmere, og vi tar utgangspunkt i idéen om at tildelingen av ytelser skjer ved at en potensiell ytelsesmottaker møter en saksbehandler hos NAV. I dette tildelingsmøtet utredes arbeidsmarkedstilstanden og tilhørende stønadsrettigheter til den potensielle mottakeren. Basert på stønadsrettighetene og de observerbare kjennetegnene til den potensielle ytelsesmottakeren, samt de tilgjengelige midlene saksbehandleren disponerer, fattes det en beslutning om tildeling av enten sosialhjelp, dagpenger eller AAP.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Ettersom ytelsesvridningen fant sted fram til 2007 er det kanskje mer presist å omtale det som et tildelingsmøte hos enten Aetat, trygdeetaten eller den kommunale sosialtjenesten. Vi velger allikevel å omtale disse institusjonene under paraplybetegnelsen NAV for enkelhets skyld.

For å strukturere idéen om tildelingsmøtet tar vi utgangspunkt i at saksbehandleren følger en «tildelingsfunksjon». Denne tildelingsfunksjonen er ment å modellere hvordan en saksbehandler tar innover seg de observerbare kjennetegnene og stønadsrettighetene til ytelsesmottakeren når han eller hun beslutter hvilken ytelse mottakeren kan og burde starte på. Idéen er at i den grad denne modellerte tildelingsfunksjonen ikke forklarer hvilken ytelse mottakeren starter på, så er det andre uobserverbare forhold som forklarer tildelingen. Slike uobserverbare forhold kan eksempelvis være overordnede prioriteringer i arbeidsmarkedspolitikken, tildelingsrutiner på det lokale NAV-kontoret eller tildelingspraksis på saksbehandlernivå.

## 6.2. Den statistiske modellen

For å modellere tildelingsfunksjonen bruker vi en statistisk modell for å estimere sannsynligheten for at en person som starter på et ytelsesforløp starter på enten AAP, sosialhjelp eller dagpenger, hvor vi kontrollerer for mottakerens observerbare kjennetegn og stønadsrettigheter, samt mottakerens sykepengehistorie før forløpets start.<sup>6</sup> Estimeringen av modellen gjøres for et tverrsnitt av nye ytelsesmottakere i 1993 og 2013, og disse to estimerte modellene utgjør våre to tildelingsfunksjoner for henholdsvis 1993 og 2013 (omtalt som henholdsvis P1993 og P2013).

Disse to tildelingsfunksjonene brukes deretter til å predikere sannsynligheten for at en person som starter på en ytelse starter på enten sosialhjelp, dagpenger eller AAP for hvert år fra 1993 til 2013. De predikerte andelene er altså hva vi skulle forvente at fordelingen av ytelser blir når vi kontrollerer for de observerbare kjennetegnene til de nye ytelsesmottakerne, gitt at tildelingsfunksjonen for ytelser i 1993/2013 fortsatt gjelder i de senere/tidligere årene. Noe forenklet kan vi si at tolkningen av tildelingsfunksjonen i 1993 (P1993) er hvordan prosessen bak tildelingen av ytelser foregikk i 1993 («slik gjorde vi det før i tiden»), mens tolkningen av tildelingsfunksjonen i 2013 (P2013) er hvordan prosessen bak tildelingen av ytelser foregikk i 2013 («slik gjør vi det nå for tiden»). Ved hjelp av tildelingsfunksjonene ønsker vi å se hvorvidt ytelsesvridningen illustrert i figur 3.5 skyldes en endringen i sammensetningen av nye ytelsesmottakere eller om det er andre uobserverbare forhold som kan forklare vridningen.

---

<sup>6</sup> Årsaken til at vi tar med mottakerens sykepengehistorie for forløpsstart er fordi en vanlig «rute» i velferdssystemet er fra oppbrukte sykepenge rettigheter til AAP.

Den statistiske modellen vi estimerer er en multinomisk logit-modell, se Train (2009) for en grundig gjennomgang. Slike modeller brukes for å modellere sannsynligheten for å velge ett av flere (diskrete) gjensidig utelukkende alternativer, og er teoretisk motivert av konseptet om individuell nytteoptimering. Kort fortalt vil en person velge alternativ  $j$  over alternativ  $k$  om det å velge alternativ  $j$  fører til en høyere subjektiv nytte enn det å velge alternativ  $k$ . Men som presisert av Train (2009) kan den multinomiske logit-modellen også benyttes for å relatere et sett av forklaringsvariabler til valget uten å måtte spesifisere hvordan valget fattes. Denne tolkningen ligger nærmere problemstillingen her ettersom en person som starter på et ytelsesforløp formodentlig ikke kan velge ytelse utelukkende for å maksimere sin egen subjektive nytte. Vi kan heller bedre forstå prosessen som mer sammensatt ved at NAV-saksbehandleren ønsker å finne det beste ytelsesalternativet for mottakeren gitt mottakerens stønadsrettigheter og observerbare kjennetegn. Formelt sett kan den multinomiske logit-modellen formuleres som følger:

$$p_{ij} = \frac{\exp(\mathbf{x}_i^T \boldsymbol{\beta}_j)}{\sum_{l=1}^m \exp(\mathbf{x}_i^T \boldsymbol{\beta}_l)}, \quad j = 1, \dots, m$$

Her er  $p_{ij}$  sannsynligheten for at person  $i$  starter på ytelsesforløp  $j$  betinget på at personen starter på et ytelsesforløp, hvor alternativene er sosialhjelp, dagpenger og AAP.  $\exp(\cdot)$  er den eksponentielle funksjonen. Videre er  $\mathbf{x}_i$  en vektor med observerbare individkjennetegn for person  $i$  som kan tenkes å forklare hvorfor person  $i$  starter på ytelsesforløp  $j$ . I denne vektoren med observerbare kjennetegn har vi inkludert følgende variable:

- Høyeste oppnådde utdanningsnivå ved starten av forløpet (grunnskole, noe videregående, fullført videregående, høyskole/universitet, eller ukjent utdanning)
- Antall år med yrkesinntekt over 1,5 G de siste fem årene før forløpets start
- Alder ved starten av forløpet
- Kjønn
- Sivilstatus ved forløpets start
- Antall barn under 18 år ved forløpets start
- Landbakgrunn
- Mottak av sykepenger de siste 12 månedene før forløpets start
- Rettighetsstatus for de tre ytelsene (sosialhjelp, dagpenger og AAP)

Videre er  $\beta_j$  en vektor som oppsummerer effektene av disse variablene på utfallsvariabelen, som er enten sosialhjelp, dagpenger eller AAP (derav fotskriften  $j$ ). Det er denne effektvektoren vi ønsker å estimere, ettersom den vil indikere hvordan sammensetningen av ytelsesmottakere påvirker andelen som starter på hver av de tre ytelsene. Basert på den estimerte effektvektoren (tildelingsfunksjonen for enten 1993 eller 2013) konstruerer vi en predikert andel for AAP, sosialhjelp og dagpenger for hvert år i perioden 1993-2013.

Hvis det er et avvik mellom den predikerte andelen og den faktiske andelen på en ytelse vil det skyldes uobserverbare forhold. En mulig forklaring på et slikt avvik er at det er flere observerbare kjennetegn hos ytelsesmottakeren som kan forklare sannsynligheten for å starte på en ytelse, men som ikke er inkludert i vektoren  $x_i$ . Et eksempel på en slik utelatt variabel ville være detaljert individuell helsetilstand de siste 5 årene før forløpets start. Samtidig mener vi at ved å kontrollere for komposisjonen av nye mottakere ved bruk av de sosioøkonomiske kjennetegnene og rettighetsstatus i stor grad får tatt høyde for endringer i mottakersiden av tildelingsprosessen. En annen mulighet er derfor, som nevnt tidligere, at overordnede arbeidsmarkedspolitiske prioriteringer, tildelingsrutiner på det lokale NAV-kontoret eller tildelingspraksis på saksbehandlernivå kan forklare et eventuelt avvik mellom den predikerte og den faktiske andelen som starter på en ytelse.

### 6.3. Resultater

For å illustrere hvordan forskjellen mellom den predikerte og den faktiske andelen har endret seg over tid bruker vi en grafisk fremstilling av estimeringsresultatene. Figur 6.1 til figur 6.3 viser den predikerte andelen basert på tildelingsfunksjonen fra 1993, P1993 (blå linje), den predikerte andelen basert på tildelingsfunksjonen fra 2013, P2013 (grønn linje) og den faktiske andelen av nye ytelsesmottakere (stiplet grå linje) som mottar henholdsvis sosialhjelp, dagpenger eller AAP i perioden 1993-2013.

Fra figur 6.1 ser vi at begge tildelingsfunksjonene (P1993 og P2013) predikerer en negativ trend i andelen av nye ytelsesmottakere som starter på sosialhjelp i perioden 1994 til 2003, fra mellom 28% og 32% og ned til mellom 22% og 24%. Samtidig ser vi at den faktiske andelen følger tildelingsfunksjonen fra 1993 (P1993) nokså godt fram til 1996, men at den faktiske andelen fra 1997 til 2002 i større grad følger tildelingsfunksjonen fra 2013 (P2013) i stedet. En tolkning av «hoppet» fra 1996 til 1997 er at en endring fra 1993-tildelingsmåte til 2013-tildelingsmåte fra 1996 til 1997



førte til at en større andel av de nye ytelsesmottakerne startet på sosialhjelp enn hva vi skulle forvente om vi la til grunn tildelingsfunksjonen fra 1993. Etter 2002 forklarer begge tildelingsfunksjonene faktisk tildeling av sosialhjelp nokså dårlig, og faktisk andel ligger under predikerte andeler i nesten hele perioden 2003-2013. Det er altså ikke grunn til å hevde at det forekom noen entydig overgang fra 1993-tildelingsmåte til 2013-tildelingsmåte over perioden 2002 til 2013 for tildeling av sosialhjelp.

Fra figur 6.2 ser vi at begge tildelingsfunksjonene generelt predikerer en negativ trend i andelen av nye ytelsesmottakere som starter på dagpenger i perioden 1993 til 2007, fra mellom 42% og 57% og ned til mellom 26% og 37%. Vi ser også at den faktiske andelen som starter på dagpenger gradvis går fra å følge tildelingsfunksjonen fra 1993 (P1993) til å følge tildelingsfunksjonen fra 2013 (P2013) over den samme perioden (med unntak av årene 2003 til 2005, hvor den faktiske andelen ligger noe nærmere P1993 enn P2013). Dette vil si at basert på de observerbare kjennetegnene til ytelsesmottakerne skulle vi forvente en høyere andel på dagpenger enn det som faktisk var tilfellet om vi legger til grunn hvordan ytelser ble tildelt i 1993, og at denne differansen generelt øker over perioden 1993 til 2007.

Som et eksempel kan vi se på året 1999 i figur 6.2, hvor tildelingsfunksjonen fra 1993 (P1993) tilsier at vi skulle forventet en andel av de nye ytelsesmottakerne som startet på dagpenger på rundt 0,51. Den faktiske andelen av nye ytelsesmottakere som startet på dagpenger i 1999 var derimot kun litt over 0,41. Dette vil si at selv om vi tar høyde for endringen i komposisjonen av nye dagpengemottakere fra 1993 til 1999, så «mangler» vi en del av de nye dagpengemottakerne. Vi tolker dette avviket som forårsaket av en endring fra 1993-tildelingsmåte til 2013-tildelingsmåte for tildeling av dagpenger. Etter 2007 og fram til 2013 følger den faktiske andelen 1993-tildelingsmåten (P2013) nokså tett, med unntak av årene 2009 og 2010.

Fra figur 6.3 ser vi at begge tildelingsfunksjonene generelt predikerer en økning i andelen av nye ytelsesforløp som er AAP-forløp i perioden 1994 til 2007, fra mellom 17% og 28% og opp til mellom 36% og 46%. I likhet med figur 6.2 ser vi at den faktiske andelen som starter på AAP går fra å følge tildelingsfunksjonen fra 1993 (P1993) til å følge tildelingsfunksjonen fra 2013 (P2013), og hvor overgangen fra P1993 til P2013 hovedsakelig finner sted i perioden 1993 til 2006. Vi ser samtidig at begge tildelingsfunksjonene underestimerer den faktiske andelen som starter på AAP i 2007, men at den faktiske andelen fra 2008 og utover følger tildelingsfunksjonen fra 2013 (P2013) nokså godt.

Som nevnt tidligere kan noe av avviket mellom den faktiske andelen som starter på AAP og P1993 skyldes at vi ikke har data om helsetilstand på individnivå, ettersom det kan ha forekommet en forverring av helsetilstanden til arbeidstakere og dermed økt innstrømning til AAP i stedet for dagpenger. Samtidig har vi kontrollert for mottak av sykepenger før forløpets start, og dette vil dermed fange opp ytelsesmottakere som allerede har fått fastsatt en diagnose fra lege. Disse mottakerne ville dermed «kvalifisere» til et videre forløp på AAP. Gitt at dette stemmer vil vridningen i den faktiske andelen som starter på AAP fra å følge P1993 til å følge P2013 i perioden 1993 til 2007 i figur 6.3 gjenspeile en endring fra 1993-tildelingsmåte til 2013-tildelingsmåte.

Videre speiler figur 6.3 utviklingen vi så i figur 6.2 ved at de predikerte andelene og den faktiske andelen som starter på AAP generelt øker i samme periode som de predikerte andelene og den faktiske andelen som starter på dagpenger generelt reduseres. Begge figurene viser en endring fra 1993-tildelingsmåte til 2013-tildelingsmåte med en stadig lavere andel på dagpenger og en stadig høyere andel på AAP enn hva vi skulle forvente gitt tildelingsfunksjonen fra 1993. Dette kan tyde på at en stadig større andel av de nye ytelsesmottakerne som ellers ville startet på dagpenger starter på AAP i stedet.

Kort oppsummert viser altså figur 6.2 og figur 6.3 at selv når vi kontrollerer for komposisjonen av nye ytelsesmottakere, foreligger det en uforklart økning i andelen av nye ytelsesmottakere som starter på AAP og en uforklart reduksjon i andelen av nye ytelsesmottakere som starter på dagpenger i perioden 1993 til 2007. Med forbehold om at en forverring av helsetilstand på individnivå (som ikke plukkes opp av å kontrollere for mottak av sykepenger før forløpsstart i tildelingsfunksjonen) ikke driver resultatene, tolker vi disse uforklarte endringene som en vridning i ytelsestildeling fra dagpenger til AAP over perioden 1993 til 2007. Denne vridningen fra 1993-tildelingsmåte til 2013-tildelingsmåte vil da kunne skyldes endringer i de tre uobserverbare forholdene vi omtalte tidligere: arbeidsmarkedspolitik, tildelingsrutiner og tildelingspraksis.

Den overordnede arbeidsmarkedspolitiske prioriteringen i perioden vi ser på var å forhindre utstøting av yrkeshemmede fra arbeidsmarkedet (Dale-Olsen m.fl. 2006), noe som ble gjenspeilet både i et økt relativt antall tiltaksplasser for yrkeshemmede fram til 2000 og et økt absolutt antall tiltaksplasser for yrkeshemmede over perioden 1993 til 2007, samt potensielt endringer i retningslinjer som saksbehandlerne var

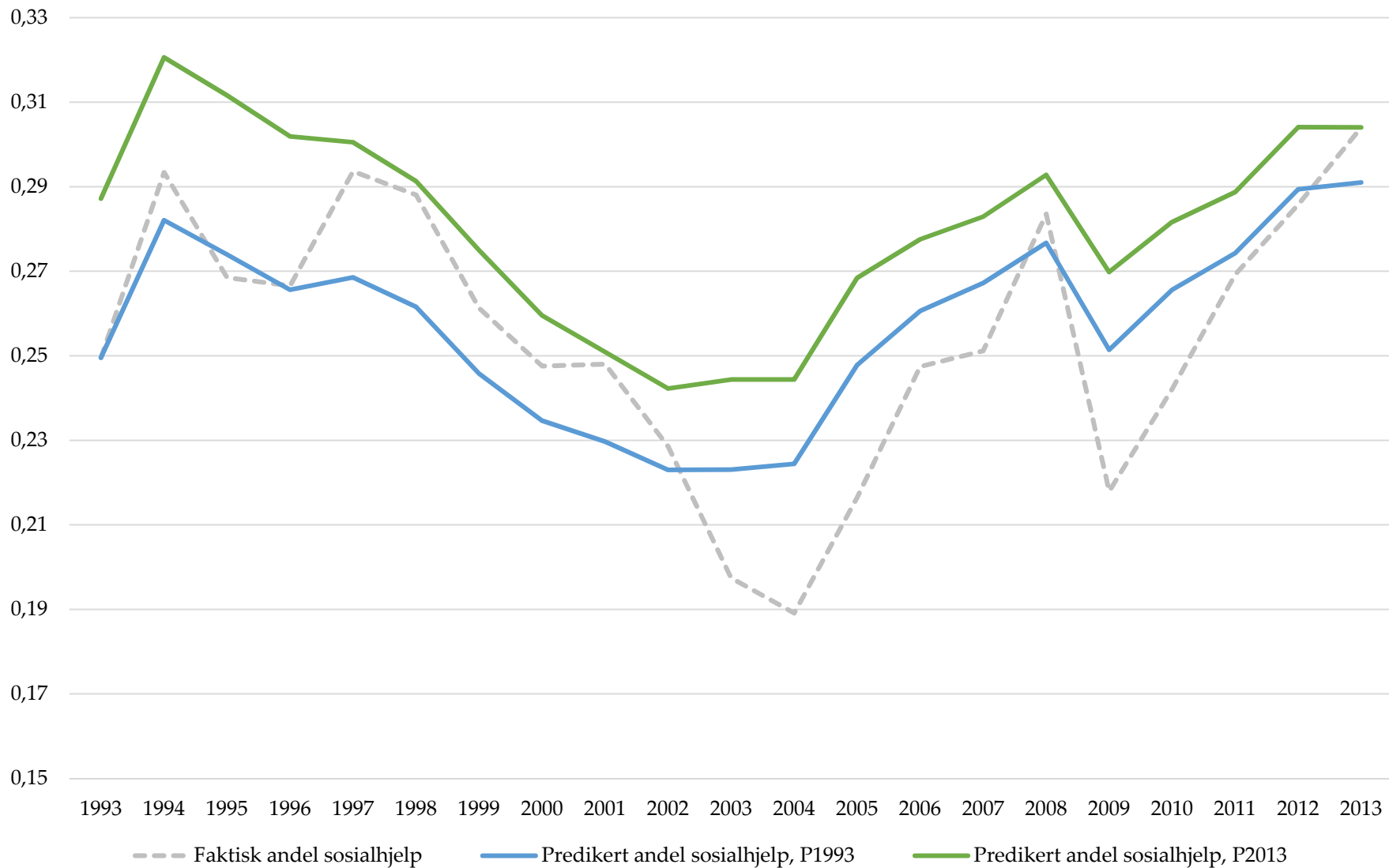
pålagt å følge ved tildeling. Dette økte politiske fokuset på å styrke yrkeshemmedes tilknytning til arbeidsmarkedet kan dermed bidra til å forklare vridningen fra dagpenger til AAP. Endringer i rutiner for AAP-tildeling på det lokale NAV-kontoret eller endringer i praksis for AAP-tildeling på saksbehandlernivå kan også bidra til å forklare vridningen, selv om rommet for skjønsmessige vurderinger ved tildeling av rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad tilsynelatende var nokså lite i perioden før innføringen av arbeidsevnetodikken i 2009.<sup>7</sup> Disse tre potensielle forklaringene for avviket mellom faktisk og predikert andel på AAP utelukker ikke hverandre, og kan heller sees på som komplementære i forsøket på å forklare vridningen fra dagpenger til AAP vi observerte i figur 3.5.

En annen og mer «mekanisk» forklaring til vridningen i andelen på dagpenger til andelen på AAP er at vridningen ble drevet av endrede konjunkturforhold, spesielt overgangen fra nedgangskonjunktoren på starten av 1990-tallet til mer stabile makroøkonomiske forhold utover 1990-tallet og starten av 2000-tallet. Ved å estimerte den foregående modellen med den gjennomsnittlige årlige lokale arbeidsledighetsraten i året før forløpets start som forklaringsvariabel blir omfanget av uforklart endring fra de predikerte andelene i 1993 (altså P1993) redusert for både AAP og dagpenger. Omfanget av og endringen i uforklart andel på dagpenger og AAP i årene 1994, 1998, 2003, 2008 og 2013 er oppsummert i tabell 6.1.

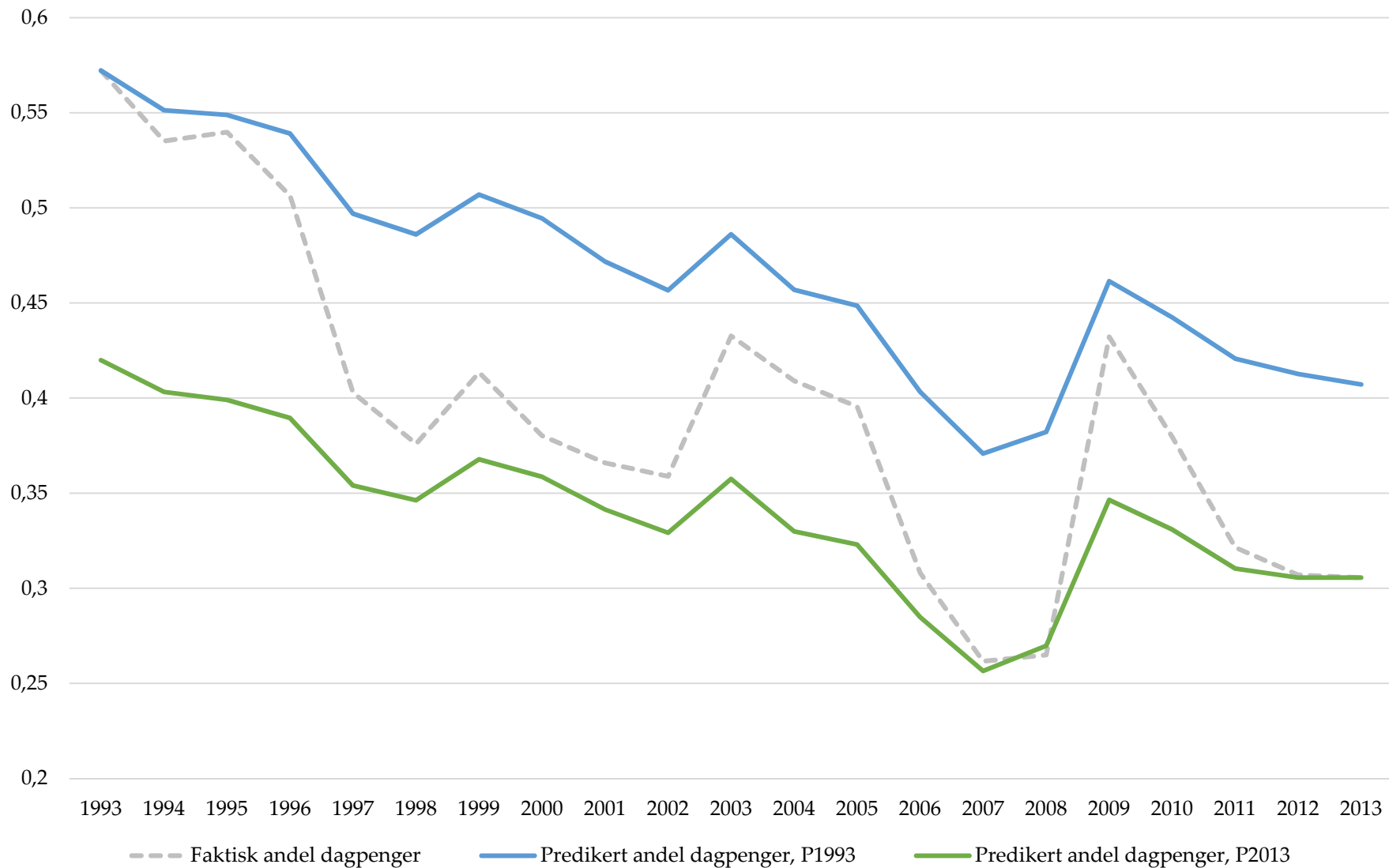
**Tabell 6.1:** Avvik mellom predikert og faktisk andel, dagpenger og AAP

År	Avvik dagpenger	Avvik dagpenger (estimert med ledighet)	Differanse	Avvik AAP	Avvik AAP (estimert med ledighet)	Differanse
1994	0,016	0,023	-0,007	-0,005	0,001	-0,005
1998	0,110	0,084	0,026	-0,084	-0,069	-0,014
2003	0,053	0,025	0,028	-0,079	-0,062	-0,017
2008	0,117	0,075	0,042	-0,110	-0,087	-0,023
2013	0,102	0,066	0,035	-0,089	-0,068	-0,021

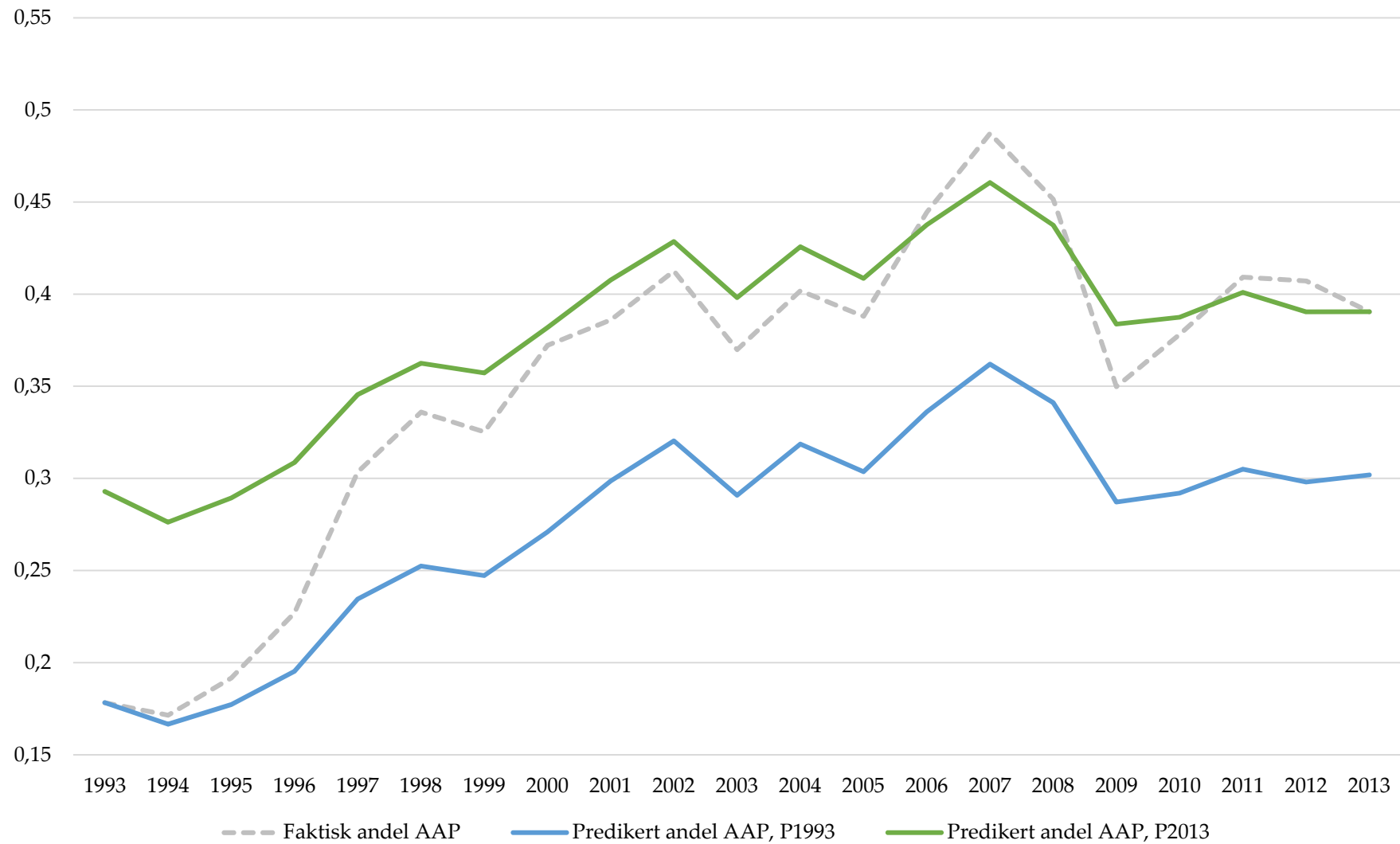
<sup>7</sup> Ved innføringen av arbeidsevnetodikken i 2009 ble begrepet «arbeidsevne» utvidet til å inkludere ikke bare helsetilstand, men også kvalifikasjoner, arbeidsmarkedssituasjon og personlige forhold som påvirker personens evne til å skaffe seg eller beholde arbeid.



**Figur 6.1:** Predikerte andeler og faktisk andel av nye ytelsesmottakere som mottar sosialhjelp, 1993 til 2013



**Figur 6.2:** Predikerte andeler og faktisk andel av nye ytelsesmottakere som mottar dagpenger, 1993 til 2013

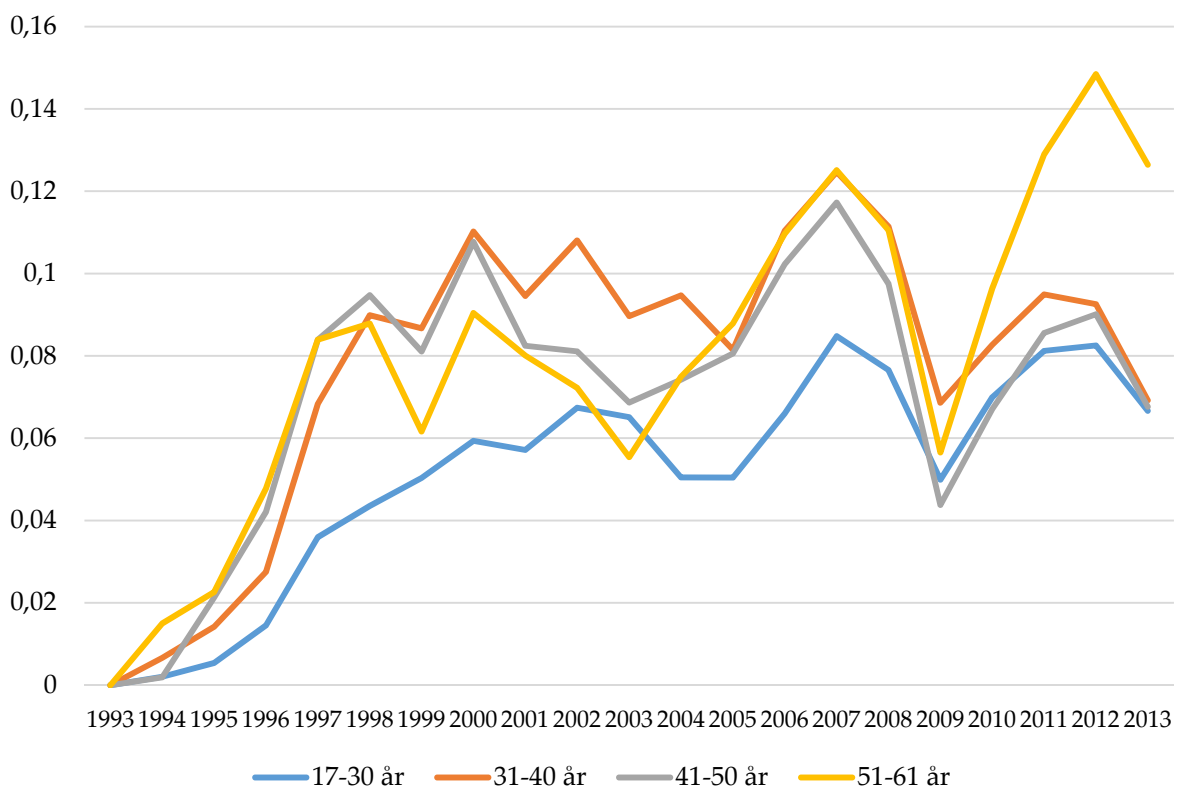


**Figur 6.3:** Predikerte andeler og faktisk andel av nye ytelsesmottakere som mottar AAP, 1993-2013

Fra tabell 6.1 ser vi at den predikerte andelen med arbeidsledighet ligger nærmere den faktiske andelen enn den predikerte andelen uten arbeidsledighet for både AAP og dagpenger, hvor absoluttdifferansen ligger mellom 0,5 og 0,7 prosentpoeng i 1994 og 2,3 og 4,2 prosentpoeng i 2008. Med andre ord virker konjunktursituasjonen til å både påvirke og predikere hvilke ytelse en ny ytelsesmottaker blir satt på. Samtidig foreligger det fortsatt en uforklart andel av nye ytelsesmottakere på dagpenger og AAP, som tilsier at det forekom en reell vridning i ytelsestildeling. Det kan samtidig være slik at den lokale arbeidsledigheten (definisjon i fotnote 9 i kapittel 7.1) i året før ytelsesforløp selv er et produkt av hvordan ytelser tildeles, som igjen betyr at den lokale arbeidsledighetsraten ikke er egnet for å predikere ytelsestildeling.

#### 6.4. Ytelsesvridningens aldersprofil

For å undersøke hvorvidt avviket mellom den faktiske andelen av nye ytelsesmottakere som starter på AAP og den predikerte andelen basert på tildelingsfunksjonen fra 1993 (P1993) har en aldersprofil, estimerer vi modellen i kapittel 6.2 separat for fire aldersgrupper: 17-30 år, 31-40 år, 41-50 år og 51-61 år. Differansen mellom den faktiske andelen og den predikerte andelen (P1993) som starter på AAP for hver av disse aldersgruppene er illustrert i figur 6.4.



**Figur 6.4:** Avvik mellom faktisk andel og predikert andel på AAP, 1993-2013

Fra figur 6.4 ser vi at fra 1993 til 2007 forekom det en like stor økning i avvik mellom faktisk andel og predikert andel for nye ytelsesmottakere mellom 31 og 61 år (med en økning på 0,113). Dette betyr med andre ord at overgangen fra 1993-tildelingsmåte til 2013-tildelingsmåte for AAP slo likt ut for denne aldersgruppen i denne perioden. Mer interessant er det kanskje at avviket mellom den faktiske andelen og den predikerte andelen som startet på AAP for unge mottakere (mottakere under 30 år) lå langt under de andre aldersgruppene (med en økning på 0,085). Dette peker med andre ord i retning av at overgangen fra 1993-tildelingsmåte til 2013-tildelingsmåte for AAP i perioden 1993 til 2007 slo minst ut for de unge AAP-mottakerne.

Fra 2007 til 2009 faller avviket mellom faktisk andel og predikert andel på AAP for alle aldersgruppene, mens endringen fra 2009 til 2012 er nokså forskjellig mellom aldersgruppene. For aldersgruppene 17-30 år, 31-40 år og 41-50 år var endringen i avviket på mellom 0,02 og 0,05, mens avviket for aldersgruppen 51-61 år øker fra 5,7 prosentpoeng til 14,8 prosentpoeng (en økning i avviket på 0,09). En potensiell tolkning av dette er at i den grad at innføringen av arbeidsevneetodikken i 2009 førte til mer rom for skjønnsmessige vurderinger fra NAV-kontorets eller saksbehandlers side ved tildeling av AAP, virker dette å ha slått ut mest for den eldste aldersgruppen av mottakerne av AAP.

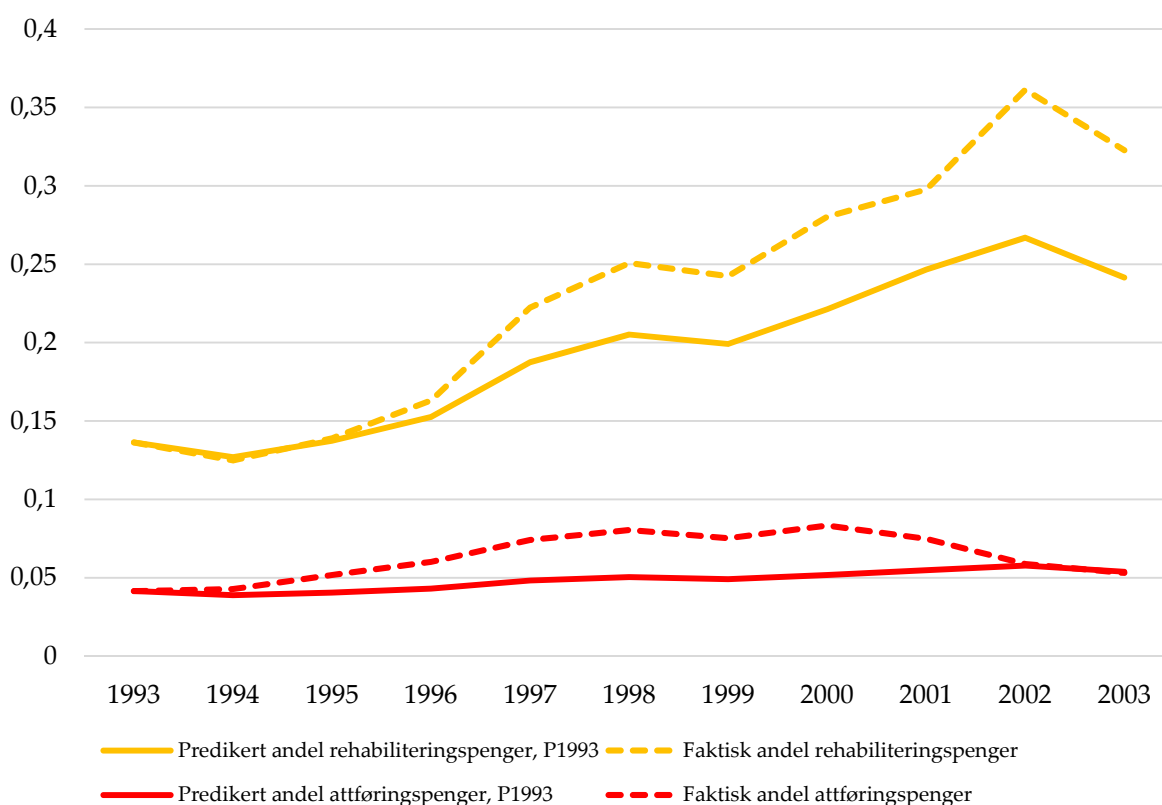
## **6.5. Dekomponering av ytelsesvridningen**

I den foregående analysen om vridning i ytelsestildeling slo vi sammen ytelsene attføringspenger, rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad under samlebetegnelsen AAP. Om vi nå avgrenser analysen til perioden 1993 til 2003 kan vi avdekke hvorvidt det var attføringspenger eller rehabiliteringspenger som bidro mest til vridningen over denne perioden, ettersom tidsbegrenset uførestønad først ble innført i 2004. For å utforske dette estimerer vi den samme statistiske modellen som i kapittel 6.2, men nå med fire mulige gjensidig utelukkende utfall: (1) sosialhjelp, (2) dagpenger, (3) rehabiliteringspenger og (4) attføringspenger. Et eventuelt avvik mellom den predikerte andelen (som tilsvarer tildelingsfunksjonen P1993 fra kapittel 6.2) og den faktiske andelen for hver av ytelsene vil dermed indikere omfanget av vridningen for hver av ytelsene i listen.

Med fokus på ytelsene som etter 2010 ble omtalt som AAP (utfallene 3 og 4 i listen over) er vridningen oppsummert i figur 6.5, som viser den faktiske andelen og den predikerte andelen som starter på rehabiliteringspenger og attføringspenger over



perioden 1993 til 2003. Som vi ser av figuren var det lite vridning i tildeling av attføringspenger (rød linje) over perioden, ettersom den predikerte andelen og den faktiske andelen sammenfaller nokså godt. Den vridningen som fant sted for attføringspenger var i perioden 1993 til 2002. En mer markant vridning i andelen som starter på en ytelse finner sted for rehabiliteringspenger (gul linje), hvor det fra 1993 og utover forekommer en stadig større vridning ettersom differansen mellom faktisk andel og predikert andel øker. Figur 6.5 indikerer med andre ord at vridningen fra dagpenger til AAP i perioden 1993 til 2003 i størst grad skyldes en vridning fra dagpenger til rehabiliteringspenger.



**Figur 6.5:** Predikerte andeler og faktisk andeler av nye ytelsesmottakere som mottar rehabiliteringspenger eller attføringspenger, 1993-2003

## 6.6. Endringer i tilstand før innstrømning til ytelse

Det kan videre være interessant å undersøke utviklingen i hvilke tilstander de nye ytelsesmottakerne kommer fra og hvilken ytelsen de havner på. Noe forenklet kan vi kanskje forvente at personer med dagpengerrettigheter i størst grad starter på dagpenger, personer som har mottatt sykepenger starter på AAP og at personer fra andre tilstander starter på sosialhjelp. I tabell 6.2 ser vi på prosentandelen og faktisk

antall (i parentes) av nye mottakere fra hver av de tre bakgrunnstilstandene (dagpengerrettigheter, sykepengemottak og residualkategorien «andre tilstander») som starter på sosialhjelp, dagpenger og AAP i årene 1993, 1997, 2001, 2005, 2009 og 2013.<sup>8</sup> De tre kategoriene er gjort gjensidig utelukkende. Videre definerer vi sykepengemottak som at personen har mottatt sykepenger alle de siste 12 månedene før forløpets start.

**Tabell 6.2:** Tilstand før innstrømning til sosialhjelp, dagpenger og AAP

År	Dagpengerrettigheter			Sykepengemottak			Andre tilstander		
	Sos.hjelp	DP*	AAP	Sos.hjelp	DP*	AAP	Sos.hjelp	DP*	AAP
1993	15,6 (9 455)	72,3 (43 827)	12,1 (7 345)	0,2 (19)	1,1 (86)	98,7 (7 811)	59,1 (13 213)	36,2 (8 103)	4,7 (1 051)
1997	20,1 (7 863)	55,8 (21 875)	24,1 (9 464)	0,3 (28)	0,6 (50)	99,1 (8 890)	67,2 (11 104)	25,0 (4 131)	7,7 (1 279)
2001	19,0 (9 235)	53,0 (25 799)	28,0 (13 657)	0,5 (76)	0,5 (69)	99,0 (14 056)	74,3 (9 437)	14,1 (1 792)	11,6 (1 467)
2005	12,2 (5 735)	52,0 (24 523)	35,8 (16 863)	0,5 (40)	0,5 (48)	99,0 (8 509)	63,4 (9 550)	22,7 (3 426)	13,9 (2 094)
2009	12,7 (8 384)	54,8 (36 096)	32,5 (21 440)	1,4 (130)	1,1 (98)	97,5 (8 779)	67,7 (11 532)	20,9 (3 552)	11,5 (1 952)
2013	16,6 (6 312)	42,9 (16 295)	40,5 (15 378)	3,1 (231)	3,3 (249)	93,6 (7 062)	76,1 (12 152)	14,1 (2 244)	9,8 (1 567)

\*Forkortelsen DP referer til dagpenger.

Fra tabell 6.2 ser vi som forventet at nye ytelsesmottakere som har dagpengerrettigheter i størst grad starter på dagpenger (mellom 72,3% og 42,9%), nye ytelsesmottakere med langvarig sykepengemottak i størst grad starter på AAP (mellom 93,6% og 99,0%) og nye ytelsesmottakere fra andre bakgrunnstilstander i størst grad starter på sosialhjelp (mellom 59,1% og 76,1%). For nye ytelsesmottakere med dagpengerrettigheter er andelen som starter på sosialhjelp, dagpenger og AAP nokså stabil over perioden. Det samme gjelder også for nye ytelsesmottakere med sykepengemottak før forløpets start.

For nye ytelsesmottakere fra residualtilstanden «andre» er den store endringen over perioden en reduksjon i andelen som starter på dagpenger (fra 36,2% i 1993 til 14,1% i 2013) og en økning i andelen som starter på AAP (fra 4,7% i 1993 til 9,8% i 2013). Om vi fokuserer på perioden 1993 til 2007, som er perioden figur 6.2 og figur 6.3

<sup>8</sup> Merk at vi bruker reglene for dagpenger fra 2013 for hele analyseperioden, som betyr at noen ytelsesmottakere som faktisk hadde dagpengerrettigheter tidligere i analyseperioden ikke vil ha dagpengerrettigheter etter vår (strengere) definisjon.

indikerer at det forekom størst vridning i ytelsestildeling fra dagpenger til AAP, ble andelen fra residualtilstanden «andre» som startet på dagpenger redusert fra 36,2% til 19,5% mens andelen som startet på AAP økte fra 4,7% til 14,8%.

## 7. Endring i utstrømning fra ytelsesforløp over tid

### 7.1. Sannsynligheten for å forlate ytelsesforløp

Som vi så i tabell 4.3 til tabell 4.6 i kapittel 4.3 er det en jevn utstrømning av personer fra ytelsesforløp, og denne sannsynligheten for å avslutte forløpet har endret seg over tid. I dette kapittelet vil vi forsøke å forstå hvordan sannsynligheten for å forlate et ytelsesforløp i løpet av et år har endret seg over perioden 1994-2012 når vi tar høyde for observerbare kjennetegn hos ytelsesmottakerne. For å estimere hvordan denne sannsynligheten har endret seg over tid bruker vi en lineær sannsynlighetsmodell, som formelt sett kan spesifiseres på følgende måte:

$$y_{it} = \mathbf{x}_{it}^T \boldsymbol{\beta} + \sum_{q=1994}^{2012} \gamma_t \mathbf{1}\{t=q\} + \varepsilon_{it}$$

Her er  $y_{it}$  en binær variabel som er lik 1 om person  $i$  forlater ytelsesforløpet i løpet av år  $t$  (altså i perioden januar til desember i år  $t$ ), og lik 0 om person  $i$  ikke forlater ytelsesforløpet i løpet av år  $t$ . Dette betyr at vi ved estimering betinger på at person  $i$  allerede er i et forløp i januar i år  $t$ , altså ser vi kun på pågående forløp for hvert år. Dette betyr videre at vi ser vekk ifra forløp som starter i februar eller senere i et år og slutter i det samme året (altså i perioden februar til desember i samme år). Videre er  $\mathbf{x}_{it}$  en vektor med observerbare individkjennetegn for person  $i$  i år  $t$  som kan tenkes å forklare hvorfor personen forlater eller ikke forlater ytelsesforløpet, samt et mål på den lokale arbeidsledighetsraten i regionen hvor personen startet forløpet.<sup>9</sup> I denne vektoren har vi inkludert følgende variable:

- Høyest oppnådde utdanningsnivå i år  $t$  (grunnskole, noe videregående, fullført videregående, høyskole/universitet, eller ukjent utdanning)
- Antall år med yrkesinntekt over 1,5 G de siste fem årene før forløpet starter
- Et sett med fleksible variabler som måler forløpets lengde, målt i januar i år  $t$

---

<sup>9</sup> Målet på den lokale arbeidsledighetsraten konstrueres ved å se på forholdet mellom antall sysselsatte (definert som antall personer med yrkesinntekt over 2 G) til antall personer registrert med dagpenger hos NAV for hver økonomiske region i Norge.

- Den lokale arbeidsledighetsraten i den økonomiske regionen hvor personen starter sitt ytelsesforløp, målt i år  $t$
- Kjønn

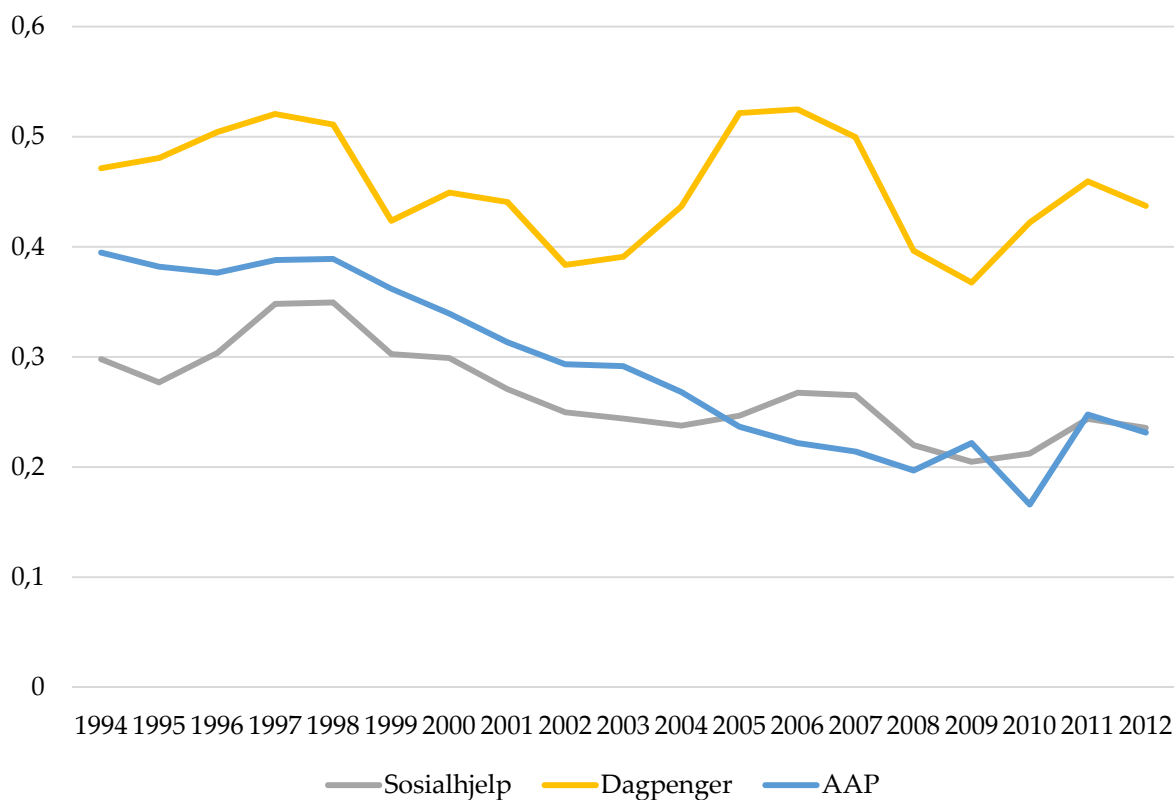
Årsaken til at vi inkluderer den lokale arbeidsledighetsraten som en variabel i  $x_{it}$  er fordi sannsynligheten for å forlate forløpet vil påvirkes sterkt av konjunktursituasjonen og de tilgjengelige jobbmulighetene, ettersom tabell 4.3 til tabell 4.6 indikerer at dette er den vanligste veien ut av ytelsesforløp. Årsaken til at vi tar med variablene som måler forløpets lengde er fordi de tidligste forløpene i våre data starter i 1993, og dermed vil den gjennomsnittlige lengden for ytelsesforløp mekanisk øke over perioden 1994-2012 (som vi så i tabell 4.3 til tabell 4.6).

Videre er  $\beta$  en vektor som oppsummerer effektene av de observerbare kjennetegnene til person  $i$  på hvorvidt personen forlater ytelsen i år  $t$ . Det neste leddet i ligningen er et sett av binære variabler som tar høyde for kalenderårseffekter, en for hvert år 1994-2012. Det er den estimerte effekten for disse binære variablene ( $\gamma_t$  for  $t = 1994, \dots, 2012$ ) vi er interessert i ettersom de kan vise hvordan sannsynligheten for å forlate et ytelsesforløp har endret seg over tid. Til slutt i ligningen har vi  $\varepsilon_{it}$ , som er feilleddet til modellen og oppsummerer variasjon i  $y_{it}$  som ikke forklares av de øvrige variablene på høyre side av ligningen.

Vi estimerer ligningen separat for hver ytelse (sosialhjelp, dagpenger og AAP). I året 1993 er variabelen  $y_{it}$  lik null for alle personer ettersom ingen kan per definisjon forlate et forløp dette året siden våre tidligste ytelsesforløp starter i januar 1993. Dermed er de estimerte sannsynlighetene fra modellen fra 1994 og utover, hvor 1996 er brukt som referanseår i estimeringen. I 2013 forlater ingen personer sine forløp (med andre ord er variabelen  $y_{it}$  lik null for alle personer i dette året) ettersom vi mangler kontrollperioden etter forløpsslutt for å definere en reell slutt på forløpet. Som følge av dette er 2013 ikke tatt med i estimering av modellen.

I figur 7.1 har vi illustrert de estimerte effektene for de binære variablene for kalenderårseffektene for sosialhjelp (grå linje), dagpenger (gul linje) og AAP (blå linje). I figuren har vi lagt til gjennomsnittlig sannsynlighet for å forlate de respektive ytelsesforløpene i 1996 (referanseåret) til hver estimerte kalenderårseffekt. Det vil si at figur 7.1 viser hvordan den forventede sannsynligheten for å forlate forløpet endrer seg over perioden 1994-2012 relativt til 1996 når vi kontrollerer for observerbare kjennetegn hos ytelsesmottakeren, samt målet på den lokale

arbeidsledighetsraten. Her er det viktig å merke seg at sannsynlighetene på venstreaksen i figuren avhenger av hvilket referanseår man velger i estimeringen, så disse tallene må tolkes med varsomhet. Figur 7.1 kan med andre ord kun brukes til å se på utviklingen i sannsynligheten for å forlate ytelsesforløp over tid.

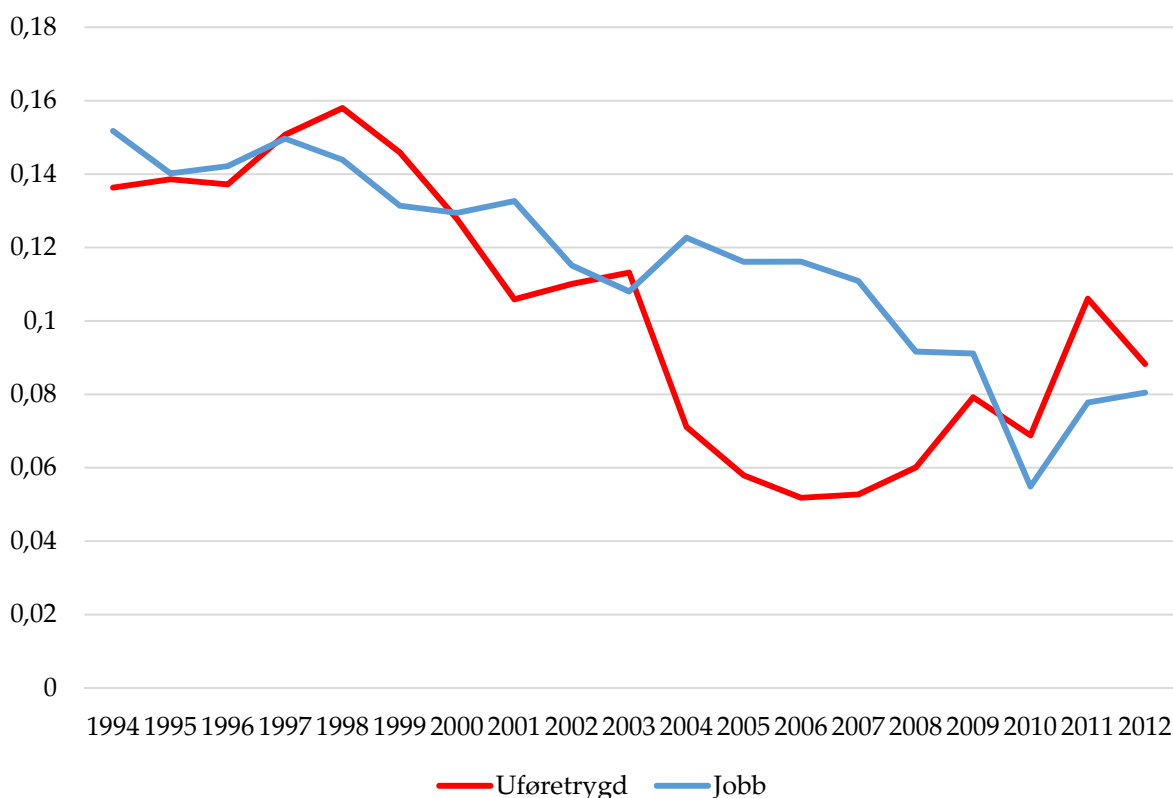


**Figur 7.1:** Utvikling i den predikerte sannsynligheten for å forlate sosialhjelps-, dagpenge- og AAP-forløp, 1994-2012

Fra figur 7.1 ser vi at den predikerte sannsynligheten for å forlate sosialhjelpsforløp når vi kontrollerer for observerbare kjennetegn til ytelsesmottakeren øker fra 1995 til 1998, men at sannsynligheten fra 1998 og utover jevnt over reduseres. Videre ser vi at den predikerte sannsynligheten for å forlate dagpengeforløp jevnt over er nokså høy relativt til sannsynligheten for å forlate sosialhjelpsforløp og AAP-forløp. Videre ser vi at sannsynligheten for å forlate dagpengeforløp samvarierer nokså godt med konjunktorene selv når vi kontrollerer for arbeidsledighetsraten, med lavest sannsynlighet i 2002 og 2009. Når det gjelder AAP ser vi derimot fra figur 7.1 at det er en nokså klar negativ trend i sannsynligheten for å forlate et AAP-forløp over perioden 1994-2012, og da spesielt fra 1998. Fra 2009 og utover sammenfaller den predikerte sannsynligheten for å forlate et AAP-forløp nokså godt med den predikerte sannsynligheten for å forlate et sosialhjelpsforløp.

## 7.2. Sannsynligheten for overgang fra AAP-forløp

Ved å bruke en tilsvarende modell som i kapittel 7.1 kan vi se nærmere på trenden i sannsynligheten for å forlate et AAP-forløp illustrert i figur 7.1. Vi gjør dette ved å estimere to separate sannsynligheter: (1) sannsynligheten for å gå ut i jobb fra et AAP-forløp, og (2) sannsynligheten for å gå ut i uføretrygd fra et AAP-forløp. Resultatene fra estimeringen (med 1996 som referanseår) er illustrert i figur 7.2, hvor vi viser utviklingen i sannsynligheten for å gå fra AAP-forløp til jobb (utfallstilstand 1 i kapittel 2.2, blå linje) og sannsynligheten for å gå fra AAP-forløp til uføretrygd (utfallstilstand 3 i kapittel 2.2, rød linje) over perioden 1994-2012. Igjen må vi merke oss at figuren kun kan brukes til å se på utviklingen i sannsynligheten for å forlate ytelsesforløp over tid, ettersom de estimerte sannsynlighetene avhenger av hvilket referanseår vi velger i estimeringen.



**Figur 7.2:** Utvikling i den predikerte sannsynligheten for overgang til uføretrygd eller jobb fra et AAP-forløp, 1994-2012

Fra figur 7.2 ser vi at sannsynligheten for å gå ut i jobb fra et AAP-forløp generelt har en negativ trend over hele perioden, mens sannsynligheten for å gå over i uføretrygd

fra et AAP-forløp hovedsakelig ble redusert i periodene 1998-2001 og 2003-2006. Vi må merke oss at den markante reduksjonen i den predikerte sannsynligheten for å gå fra AAP til uføretrygd fra 2003 til 2004 skyldes innføringen av tidsbegrenset uførestønad (en ytelse vi klassifiserer under betegnelsen AAP) i 2004, som dermed førte til en reduksjon i innstrømmingen til uføretrygd fra enten rehabiliteringspenger eller attføringspenger.

Fra 2006 og utover ser vi derimot en positiv trend i sannsynligheten for overgang fra AAP-forløp til uføretrygd. Ettersom den overordnede arbeidsmarkedspolitiske prioriteringen i perioden var å forhindre utstøting av yrkeshemmede fra arbeidsmarkedet, kan økningen i den predikerte sannsynligheten for å gjøre overgang fra AAP-forløp til uføretrygd potensielt peke på at det er andre faktorer som for eksempel tildelingsrutiner eller tildelingspraksis som kan forklare økningen. Samtidig kan det være at helsetilstanden til AAP-mottakere forverret seg fra 2006 og utover, men i mangel på helsedata på individnivå kan vi ikke utforske denne forklaringen videre.

## **8. Oppsummering**

Formålet med denne rapporten har vært å beskrive ytelsesforløp for NAV-brukere, og se på veien inn, veien innad og veien ut av sosialhjelpsforløp, dagpengeforløp og AAP-forløp. I motsetning til Fevang m.fl. (2013) har vi ikke fokusert på NAV-reformen, men heller fokusert på unge mottakere under 30 år og hvorvidt det har vært en dreining i ytelser fra dagpenger til helserelaterte ytelser over tid.

For unge mottakere finner generelt at deres ytelsesforløp i større grad ender opp i utdanning og i mindre grad i uføretrygd enn for populasjonen sett under ett, samt at unge AAP-mottakere i større grad har lange forløp som varer mer enn to år (se tabell 5.1 og tabell 5.2). Videre finner vi at sannsynligheten for at en ung ytelsesmottaker forlater forløpet fra en måned til den neste er lavere for AAP og høyere for sosialhjelp og dagpenger enn for populasjonen i sin helhet (se tabell 5.3 til tabell 5.5).

Vi finner at det har forekommet en vridning i ytelser fra dagpenger til AAP i perioden 1993-2013, og ved hjelp av en multinomisk logit-modell ser vi at vridningen i stor grad ikke kan tilskrives en endring i sammensetningen av ytelsesmottakerne (se figur 6.1 til figur 6.3). Omfanget av denne vridningen fra dagpenger til AAP er minst for aldersgruppen 17-30 år i perioden 1993 til 2007, og størst for aldersgruppen

51-61 år i perioden 2009 til 2013 (se figur 6.4). Ved å dekomponere AAP til bestanddelene attføringspenger og rehabiliteringspenger i perioden 1993 til 2003 finner vi at det i størst grad var det tilsynelatende rehabiliteringspenger som drev vridningen fra dagpenger til AAP (se figur 6.5).

Ved å bruke to lineære sannsynlighetsmodeller finner vi videre at den predikerte sannsynligheten for å forlate AAP- og sosialhjelpsforløp når vi kontrollerer for observerbare kjennetegn hos ytelsesmottakerne som kan tenkes å påvirke deres muligheter på arbeidsmarkedet jevnt over faller i perioden 1994-2012 (se figur 7.1). For AAP-forløp falt den predikerte sannsynligheten for å gjøre overgang til uføretrygd i perioden 1998-2006, mens den økte i perioden 2006-2012 (se figur 7.2).

## Referanser

- Dale-Olsen, H., Røed, M. & Schøne, P. (2006). *Omfang av arbeidsmarkedstiltak: Betyr det noe?* ISF-rapport 2006:12. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Dalgard, A.B. (2015). *Sambruk i kommunale og statlige ytelser: En analyse av samtidig bruk av ulike velferdsytelser*. Rapport 2015/55. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Fevang, E., S. Markussen & K. Røed (2013): *Til, fra og mellom inntektssikringsordninger - før og etter NAV*. Frischrappport 1/2013. Oslo: Frischsenteret.
- NAV (2014). *Rundskriv § 11-23 Forholdet til andre fulle ytelser fra folketrygden*. Hentet fra <https://www.nav.no/rettskildene/Rundskriv/11-23-forholdet-til-andre-fulle-ytelser-fra-folketrygden>.
- Train, K. (2009): *Discrete Choice Methods with Simulation*, Cambridge: Cambridge University Press.



## Appendiks A

Tabell A1 til A3 viser differansen (målt i prosentpoeng) mellom tilstander før og etter forløp for unge mottakere under 30 år for henholdsvis AAP-forløp, dagpengeforløp og sosialhjelpsforløp. Tall i parentes viser differansen (målt i prosentpoeng) mellom andelen unge mottakere i hver tilstand og andelen i hele populasjonen i hver tilstand i enten 2012 eller 2002. Tallene er hentet fra tabell 5.1 og tabell 5.2.

<b>Tabell A1: AAP-forløp, unge mottakere</b>			
	2012	2002	Differanse mellom 2012 og 2002
Tilstand før forløp starter (i %)			
Jobb	13,2 (-14,0)	11,1 (-7,1)	2,1
Utdanning	21,3 (17,6)	16,5 (14,0)	4,8
Sykepenges	58,0 (-6,6)	66,3 (-9,5)	-8,3
Fødselspenges	1,0 (0,6)	1,9 (1,4)	-0,9
Ingenting	6,5 (2,4)	4,3 (1,3)	2,2
Årsak til at forløp avsluttes (i %)			
Jobb	47,7 (8,7)	57,3 (12,0)	-9,6
Komb. av jobb og uføretrygd	2,9 (-9,0)	1,3 (-5,1)	1,6
Kun uføretrygd	22,9 (-10,1)	14,4 (-16,6)	8,5
Utdanning	12,9 (10,2)	10,0 (7,5)	2,9
Selvstendig næringsdrivende	1,7 (-1,5)	2,8 (-2,4)	-1,1
Død	0,9 (-1,1)	1,2 (-0,5)	-0,3
Utvandret	1,2 (0,4)	0,9 (0,3)	0,3
Ingenting	9,8 (2,4)	12,1 (4,8)	-2,3

<b>Tabell A2: Dagpengeforløp, unge mottakere</b>			
	2012	2002	Differanse mellom 2012 og 2002
Tilstand før forløp starter (i %)			
Jobb	57,2 (-13,8)	63,9 (-12,0)	-6,7
Utdanning	16,4 (9,4)	11,6 (6,2)	4,8
Sykepenges	4,9 (-1,6)	4,0 (-1,6)	0,9
Fødselspenges	6,2 (1,1)	5,2 (1,1)	1,0
Ingenting	15,3 (4,9)	15,3 (6,3)	0

Årsak til at forløp avsluttes (i %)			
Jobb	70,2 (-5,4)	73,4 (-5,0)	-3,2
Komb. av jobb og uføretrygd	0,1 (-0,1)	0,1 (0)	0
Kun uføretrygd	1,4 (-0,3)	0,4 (-0,8)	1,0
Utdanning	14,1 (7,7)	13,0 (6,7)	1,1
Selvstendig næringsdrivende	1,5 (-0,9)	1,7 (-1,2)	-0,2
Død	0,1 (-0,1)	0,3 (0,1)	-0,2
Utvandret	1,3 (-0,5)	1,2 (0,2)	0,1
Ingenting	11,3 (-0,4)	9,9 (0)	1,4

**Tabell A3: Sosialhjelpsforløp, unge mottakere**

	2012	2002	Differanse mellom 2012 og 2002
Tilstand før forløp starter (i %)			
Jobb	19,0 (-4,4)	22,5 (-5,9)	-3,5
Utdanning	35,0 (14,7)	37,9 (16,1)	-2,9
Sykepenges	7,8 (-5,0)	7,9 (-5,8)	-0,1
Fødselspenges	2,2 (0,5)	2,7 (0,6)	-0,5
Ingenting	36,0 (-5,8)	29,0 (-5,0)	7,0
Årsak til at forløp avsluttes (i %)			
Jobb	44,2 (-0,7)	46,2 (-3,9)	-2,0
Komb. av jobb og uføretrygd	0,2 (-0,3)	0,1 (-0,2)	0,1
Kun uføretrygd	6,6 (-3,8)	3,5 (-3,8)	3,1
Utdanning	18,9 (7,3)	21,8 (8,4)	-2,9
Selvstendig næringsdrivende	1,2 (-0,9)	2,3 (-1,8)	-1,1
Død	0,7 (-0,3)	1,0 (-0,2)	-0,3
Utvandret	2,9 (-0,7)	2,6 (-0,4)	0,3
Ingenting	25,3 (-0,6)	22,5 (1,9)	2,8

## Publikasjoner fra Frischsenteret

Alle publikasjoner er tilgjengelig i Pdf-format på : [www.frisch.uio.no](http://www.frisch.uio.no)

### Rapporter

1/2011	<b>Yrkesdeltaking på lang sikt blant ulike innvandrergupper i Norge</b>	Bernt Bratsberg, Knut Røed, Oddbjørn Raaum
1/2012	<b>NAV-refomen: Flere i arbeid – færre på trygd?</b>	Ragnhild Schreiner
2/2012	<b>Privatization of the absenteeism scheme: Experiences from the Netherlands</b>	Julia van den Bemd, Wolter Hassink
1/2013	<b>Til, fra og mellom inntektssikringsordninger – før og etter NAV</b>	Elisabeth Fevang, Simen Markussen, Knut Røed
2/2013	<b>Sluttrapport fra strategisk instituttprogram om pensjonsforskning 2007-2012</b>	Erik Hernæs
1/2014	<b>Produktivitetsutviklingen etter NAV-reformen</b>	Sverre A.C. Kittelsen, Finn R. Førsund
2/2014	<b>Sysselsetting blant funksjonshemmede</b>	Ragnhild C. Schreiner, Simen Markussen, Knut Røed
3/2014	<b>Produktivitetsanalyse av Universitets- og Høgskolesektoren 2004 – 2013.</b>	Dag Fjeld Edvardsen, Finn R. Førsund, Sverre A. C. Kittelsen
1/2015	<b>Kan kjønnsforskjellen i sykefravær forklares av holdninger, normer og preferanser?</b>	Karen Hauge, Simen Markussen, Oddbjørn Raaum, Marte Ulvestad
2/2015	<b>Effekter av arbeidspraksis i ordinær virksomhet: Multiple og sekvensielle tiltak</b>	Tao Zhang
1/2016	<b>Kompensasjonsgrader i inntektssikringsystemet for personer med svak tilknytning til arbeidsmarkedet</b>	Øystein Hernæs, Simen Markussen, Knut Røed
2/2016	<b>Bevegelser inn i, mellom og ut av NAVs ytelser</b>	Elisabeth Fevang, Simen Markussen, Knut Røed, Trond Christian Vigtel

### Arbeidsnotater

1/2011	<b>Job changes, wage changes, and pension portability</b>	Erik Hernæs, John Piggott, Ola L. Vestad, Tao Zhang
2/2011	<b>Sickness and the Labour Market</b>	John Treble
1/2012	<b>Dummy-encoding Inherently Collinear Variables</b>	Simen Gaure
2/2012	<b>A Faster Algorithm for Computing the Conditional Logit Likelihood</b>	Simen Gaure

<b>3/2012</b>	<b>Do medical doctors respond to economic Incentives?</b>	Leif Andreassen, Maria Laura Di Tommaso, Steinar Strøm
<b>1/2013</b>	<b>Pension systems and labour supply – review of the recent economic literature</b>	Erik Hernæs
<b>1/2016</b>	<b>Occupational crosswalk, data and language requirements</b>	Maria B. Hoen

## **Memoranda**

Serien publiseres av Økonomisk institutt, Universitetet i Oslo, i samarbeid med Frischsenteret. Listen under omfatter kun memoranda tilknyttet prosjekter på Frischsenteret. En komplett oversikt over memoranda finnes på <http://www.oekonomi.uio.no/memo/>.

<b>1/2011</b>	<b>Is corporate social responsibility associated with lower wages?</b>	Karine Nyborg, Tao Zhang
<b>16/2011</b>	<b>Who pays for occupational pensions?</b>	Ola L. Vestad
<b>1/2012</b>	<b>Earning Distribution and Labour Supply after a Retirement Earnings Test Reform</b>	Erik Hernæs, Zhiyang Jia
<b>4/2012</b>	<b>Second-best Climate Policy</b>	Michael Hoel
<b>10/2012</b>	<b>Entrepreneurial School Dropouts: A Model on Signalling, Education and Entrepreneurship</b>	Jens Fredrik B. Skogstrøm
<b>16/2012</b>	<b>Cooperation Is Relative: Income and Framing Effects with Public Goods</b>	Kjell Arne Brekke, James Konow, Karine Nyborg
<b>19/2012</b>	<b>Does Retirement Age Impact Mortality?</b>	Erik Hernæs, Simen Markussen, John Piggott, Ola L. Vestad
<b>24/2012</b>	<b>Resource Depletion and Capital Accumulation under Catastrophic Risk: The Role of Stochastic Tresholds and Stock Pollution</b>	Eric Nævdal, Jon Vislie
<b>32/2012</b>	<b>Do Medical Doctors Respond to Economic Incentives?</b>	Leif Andreassen, Maria Laura Di Tommaso, Steinar Strøm
<b>2/2013</b>	<b>Technology Agreements with Heerogeneous Countries</b>	Michael Hoel, Aart de Zeeuw
<b>3/2013</b>	<b>Supply Side Climate Policy and the Green Paradox</b>	Michael Hoel
<b>8/2013</b>	<b>Identifying Age-Cohort-Time Effects, Their Curvature and Interactions from Polynomials: Examples Related to Sickness Absence</b>	Erik Biørn
<b>19/2013</b>	<b>Age-Cohort-Time Effects in Sickness Absence: Exploring a Large Data Set by Polynomial Regression</b>	Erik Biørn
<b>20/2013</b>	<b>Compensated Discrete Choice with Particular</b>	John K. Dagsvik, Steinar

	<b>Reference to Labor Supply</b>	Strøm, Marilena Locatelli
24/2013	<b>Resource Depletion and Capital Accumulation under Catastrophic Risk: Policy Actions against Stochastic Thresholds and Stock Pollution</b>	Eric Nævdal, Jon Vislie
16/2014	<b>Contributing to Public Goods as Individuals versus Group Representatives: Evidence of Gender Differences</b>	Karen Evelyn Hauge, Ole Røgeberg
21/2014	<b>Practical correlation bias correction in two-way fixed effects linear regression</b>	Simen Gaure
22/2014	<b>Labor Supply as a Choice among Latent Jobs: Unobserved Heterogeneity and Identification</b>	John K. Dagsvik, Zhiyang Jia
24/2014	<b>Wages Anatomy Labor Supply of Nurses and a Comparison with Physicians</b>	Leif Andreassen, Maria Laura Di Tommaso, Steinar Strøm
8/2015	<b>Catastrophes and Expected Marginal Utility – How the Value of The Last Fish in a Lake is Infinity and Why We Shouldn't Care (Much)</b>	Eric Nævdal
13/2015	<b>Saliency and Social Security Benefits</b>	Brinch, Christian N., Erik Hernæs and Zhiyang Jia
19/2015	<b>The effects of motherhood</b>	Markussen, Simen, Marte Strøm
21/2015	<b>OPEC's market power: An Empirical Dominant Firm Model for the Oil Market</b>	Golombek, Rolf, Alfonso A. Irarrazabal, Lin Ma



### ***Frischsenteret***

**Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning er en uavhengig stiftelse opprettet av Universitetet i Oslo. Frischsenteret utfører samfunnsøkonomisk forskning i samarbeid med Økonomisk institutt ved Universitetet i Oslo. Forskningsprosjektene er i hovedsak finansiert av Norges forskningsråd, departementer og internasjonale organisasjoner. De fleste prosjektene utføres i samarbeid mellom Frischsenteret og forskere ved andre norske og utenlandske forskningsinstitusjoner.**

**Frischsenteret  
Gaustadalléen 21  
0349 Oslo  
Tlf: 22958810  
[frisch@frisch.uio.no](mailto:frisch@frisch.uio.no)  
[www.frisch.uio.no](http://www.frisch.uio.no)**