

# ARBEIDSAVKLARINGSPENGER: HVA HAR SKJEDD MED DE SOM HAR PASSERT FIRE ÅR?

Av Johannes Sørbø og Helene Ytteborg

## Sammendrag

Arbeidsavklaringspenger er en helserelatert ytelse som man som hovedregel ikke skal motta i mer enn fire år, men det er mulig å få unntak fra denne regelen og motta ytelsen lengre. I mars 2014 var det fire år siden arbeidsavklaringspenger ble innført, og de første nådde dermed grensen. Til sammen 46 000 personer passerte fire år med arbeidsavklaringspenger i månedene mars til juni 2014, noe som utgjør en fjerdedel av alle som begynte å motta ytelsen våren 2010.

Andelen som passerte fire år var høyest blant de som var under 30 år da de begynte å motta ytelsen. Her mottok en tredjedel fortsatt arbeidsavklaringspenger våren 2014. Om lag 40 prosent av de som har mottatt arbeidsavklaringspenger i fire år har en diagnose innen psykiske lidelser, og blant ungdom gjelder dette over halvparten.

Halvparten av de som passerte fireårsgrensen mottar fortsatt arbeidsavklaringspenger etter fem år, og har altså fått unntak fra fireårsregelen. Dette er vanligst blant de unge. Blant de som ikke lenger mottar ytelsen etter fem år er den største gruppen de som har blitt uføretrygdet. Overgangen til uføretrygd er særlig høy blant de som ble overført fra tidsbegrenset uførestønad til arbeidsavklaringspenger i 2010. Kun fem prosent av de som nådde fireårsgrensen våren 2014 var i jobb uten å kombinere dette med en ytelse fra NAV ett år senere. Det ser heller ikke ut til å ha vært noen stor overgang til økonomisk sosialhjelp etter at fireårsgrensen for arbeidsavklaringspenger ble passert, slik mange fryktet på forhånd. 2 250 personer mottok sosialhjelp i tillegg til arbeidsavklaringspenger ved fireårstidspunktet. Seks måneder senere mottok 1 500 personer sosialhjelp i tillegg til en annen ytelse fra NAV, mens 900 personer kun mottok sosialhjelp.

## Innledning

Arbeidsavklaringspenger ble innført i mars 2010 og erstattet de tre ytelsene attføringspenger, rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad. Ytelsen gis til personer som har arbeidsevnen nedsatt med minst 50 prosent og kan som hovedregel ikke gis i mer enn fire år. I overkant av 160 000 personer ble overført fra de tre tidligere ytelsene ved innføringen av arbeidsavklaringspenger i 2010, og en stor del av disse lå an til å nå maksimaltiden på fire år i mars 2014. Dette var med på å skape en uro i mange kommuner for at sosialhjelpsutgiftene ville øke kraftig,<sup>1</sup> eller at vi ville få en sterk økning i antallet uføretrygdede.

Det er imidlertid mulig å gi unntak fra fireårsregelen, slik at personer kan motta arbeidsavklaringspenger lengre i «særlige tilfeller». Dette kan for eksempel gjelde «*personer som først etter en omfattende og langvarig medisinsk behandling kan starte på arbeidsrettede tiltak, eller personer som har en svært uavklart helsetilstand*» (Ot.prp.nr. 4 (2008–2009), kap.4.5.4., s. 26).

Lande (2014) så nærmere på de rundt 160 000 personene som ble overført til arbeidsavklaringspenger fra de tre tidligere ytelsene, og hva som hadde skjedd med disse i løpet av de fire årene som var gått. Hun fant at rundt 50 000 personer fortsatt mottok arbeidsavklaringspenger fire år etter at de ble overført fra tidligere ordninger. Noen av disse hadde hatt en periode uten å motta ytelsen, og dermed ikke mottatt arbeidsavklaringspenger i fire år, men de fleste hadde fått innvilget arbeidsavklaringspenger etter lovhjemler der det er andre varighetsbegrensninger enn fireårsregelen som gjelder: Mer enn halvparten hadde fått innvilget en videreføring av arbeidsavklaringspenger etter unntak fra fireårsregelen, mens en fjerdedel mottok ytelsen mens de ventet på saksbehandling av en uføresøknad. Noen få mottok arbeidsavklaringspenger som såkalt sykepengeerstatning eller som ferdig avklart arbeidssøker. Lande hadde imidlertid ikke mulighet til å se hva som skjedde med de som mottok arbeidsavklaringspenger etter at fireårsgrensen var passert. Kann og Kristoffersen (2014) undersøkte

utviklingen gjennom de første fire årene med arbeidsavklaringspenger. De sammenlignet nye mottakere gjennom perioden med de som ble overført fra en av de tre tidligere ytelsene, både når det gjaldt varighet med ytelsen og overgang fra arbeidsavklaringspenger til uføretrygd eller annet. I en annen artikkel i dette nummeret av «Arbeid og velferd» sammenlignes arbeidsavklaringspenger med de tre tidligere ytelsene, både når det gjelder tilstrømming, utstrømming og varighet (Kann og Kristoffersen 2015).

I denne artikkelen vil vi se nærmere på de som i løpet av perioden mars-juni 2014 hadde mottatt arbeidsavklaringspenger i fire år, og hvordan det gikk med disse etterpå. Til sammen dreier dette seg om 46 000 personer, hvorav om lag 41 000 ble overført fra en av de tre tidligere ytelsene. I første del av artikkelen vil vi beskrivelse gruppen nærmere, det vil si hvordan de fordeler seg etter kjennetegn som alder, kjønn og diagnose, og hvor mange som tidligere mottok henholdsvis attføringspenger, rehabiliteringspenger eller tidsbegrenset uførestønad. Dette er første gang vi har muligheten til å se på diagnosefordelingen blant de som har gått fire år med arbeidsavklaringspenger.

Videre vil vi se på hva som har skjedd i månedene etter at gruppen har passert fireårsgrensen. Vi følger dem i inntil 12 måneder, fram til april 2015. Hvor mange fortsetter å motta arbeidsavklaringspenger i mer enn fire år, og hva har skjedd med de som slutter å motta denne ytelsen? Begynte de å motta sosialhjelp? Hvor mange ble innvilget uførepensjon og hvor mange kom i jobb eller ble arbeidssøkere? Vi vil skille mellom de som ble overført fra en av de tidligere ytelsene og de som var nye i 2010. Vi vil også se på om det er forskjeller etter kjennetegn som alder, kjønn og diagnose.

## En av fire nådde fireårsgrensen

En fjerdedel av de som begynte å motta arbeidsavklaringspenger våren 2010 mottok fortsatt ytelsen våren 2014, og passerte dermed fire år med arbeidsavklaringspenger (tabell 1). Til sammen utgjorde dette 45 950 personer. De aller fleste av disse ble overført fra en av de tre tidligere ytelsene over til arbeidsavklaringspenger våren 2010, men i datasettet har vi også 4 500 nye mottakere som ikke mottok en av de

<sup>1</sup> For eksempel byråd i Oslo Anniken Hauglie i Dagens Næringsliv 11.2.2014

## Varighetsbegrensningen på arbeidsavklaringspenger og muligheten for unntak

Varighetsbegrensningen på arbeidsavklaringspenger og muligheten for unntak fra denne, er regulert i Folketrygdlovens § 11-10, første ledd:

*Ytelser etter dette kapitlet gis så lenge det er påkrevd for at medlemmet skal kunne gjennomføre fastsatt aktivitet med sikte på å komme i arbeid, jf. § 11-8, men likevel ikke lenger enn fire år. Stønadsperioden kan i særlige tilfeller forlenges.*

I § 11-10, tredje ledd, gis departementet myndighet til å forskriftsregulere de tilfeller stønadsperioden kan forlenges for. Muligheten for unntak fra fireårsperioden er dermed ordinært regulert i Forskrift om arbeidsavklaringspenger, § 2a:

*Dersom medlemmet på grunn av sykdom, skade eller lyte har behov for særlig langvarig utredning, oppfølging, behandling, rehabilitering eller arbeidsrettede tiltak, og medlemmet etter en ny arbeidsevnevurdering (jf. arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 14a) fortsatt anses å ha en viss mulighet for å komme i arbeid, kan stønadsperioden forlenges utover fire år.*

I forbindelse med den ekstraordinære situasjonen at mange nærmet seg utløpet av fireårsperioden med arbeidsavklaringspenger samtidig, vedtok Regjeringen i januar 2014 en midlertidig forskrift som ga hjemmel til å forlenge pengevedtakene til 30.juni maskinelt for de som gikk ut fireårsperioden med arbeidsavklaringspenger i løpet av februar, mars eller april 2014, og der NAV trengte noe mer tid til å avklare eller ferdigstille saken (Forskrift om en tidsbegrenset forlengelse av arbeidsavklaringspenger utover maksimal stønadsperiode på fire år).

tre gamle ytelsene i månedene før de begynte å motta arbeidsavklaringspenger våren 2010.

De som ble overført fra tidsbegrenset uførestønad til arbeidsavklaringspenger skiller seg ut ved at en lavere

## Datagrunnlag

Utvalget består av personer som i løpet av mars-juni 2014 hadde mottatt arbeidsavklaringspenger i fire år (49 måneder). Personene i vårt utvalg hadde mottatt arbeidsavklaringspenger i 49 måneder i enten mars, april, mai eller juni 2014. Disse personene har i hovedsak mottatt ytelsen sammenhengende i fire år. Dataene er basert på utbetalinger av arbeidsavklaringspenger, ikke på vedtaksdata. De sier derfor lite om vedtaksgrunnlaget for ytelsen, for eksempel om personen mottar arbeidsavklaringspenger ut fra unntaksregelverk, om de er under avklaring for uførepensjon, avklart til arbeidssøker etc.

Datagrunnlaget er månedlige filer som dannes med utgangspunkt i NAVs registre. Mottakere av arbeidsavklaringspenger defineres som personer som har hatt minst en utbetaling av ytelsen i løpet av måneden. Personene må i perioden mars-juni 2014 ha mottatt ytelsen i til sammen 49 måneder (4 år). De andre statusene (arbeid, arbeidssøker, nedsatt arbeidsevne, uførepensjon) baserer seg på tall ved månedsskifte. Informasjon om arbeid er hentet fra Arbeidstakerregisteret. Informasjon om sosialhjelp er basert på Kommune-Stat-rapportering til Statistisk sentralbyrå.

andel fortsatt mottok arbeidsavklaringspenger etter fire år. Det skyldes at mange i denne gruppen var blitt avklart til uførepensjon før dette tidspunktet. Særlig var overgangen til uførepensjon høy høsten 2011 og nyåret 2012, da mange av de som tidligere hadde mottatt tidsbegrenset uførestønad hadde vedtak om arbeidsavklaringspenger som løp ut i desember 2011 (Kann og Kristoffersen 2014; Lande 2014).

Vi ser også at fireårsgrensen ble nådd av like mange av de som var nye mottakere som av de som ble overført fra attføringspenger eller rehabiliteringspenger. Dette kan være noe overraskende i lys av at de som

**Tabell 1:** Antall personer som begynte å motta arbeidsavklaringspenger våren 2010, og antall og andel (prosent) av disse som passerte fire år med ytelsen våren 2014

	Begynte å motta arbeidsavklaringspenger i mars-juni 2010	Passerte 4 år med arbeidsavklaringspenger mars-juni 2014	Prosentandel av mottakerne som passerte 4 år
Fra attføringspenger	57 649	16 705	29
Fra rehabiliteringspenger	53 465	15 949	30
Fra tidsbegrenset uførestønad	49 797	8 784	18
Nye mottakere	16 331	4 512	28
Total	177 242	45 950	26

Kilde: NAV

hadde en fortid med helserelaterte ytelser, før de begynte å motta arbeidsavklaringspenger, kan tenkes å stå lenger unna arbeidslivet i utgangspunktet. Imidlertid hadde 16 prosent av de som vi har definert som «nye mottakere» fått en av de tidligere ytelsene i løpet av 2009, men så hatt en periode uten noen av disse ytelsene før de fikk arbeidsavklaringspenger i 2010. Det er altså en del gjengangere også blant de nye mottakerne, noe som trolig bidrar til at denne gruppen skiller seg mindre fra de som kom fra attføringspenger eller rehabiliteringspenger. Motsatt kunne man også tenke seg at flere av de som allerede hadde gått lenge på en helserelatert ytelse ville bli raskere avklart mot uføretrygd, og dermed i mindre grad gå så lenge som fire år med arbeidsavklaringspenger. Denne effekten ser kun ut til å gjelde for de som kom fra tidsbegrenset uførestønad.

I perioden etter innføringen av arbeidsavklaringspenger var oppmerksomheten også rettet mot at brukere skulle få rett ytelse til rett tid. Sammen med et stort behov for opplæring i en ny metodikk for NAVs veiledere, bidro dette til at mange fikk lite arbeidsrettet oppfølging, og at svært få sluttet å motta arbeidsavklaringspenger den første perioden (Bråthen 2012; 20). Dette gjaldt trolig både nye mottakere og de som ble overført fra en av de tre tidligere ytelsene.

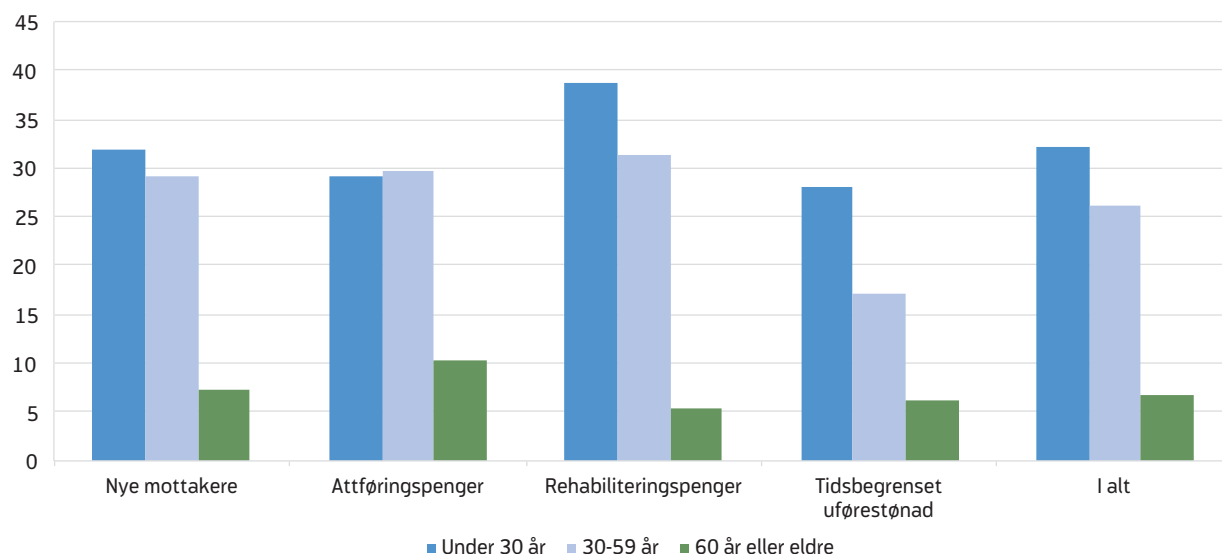
### Unge overrepresentert

Andelen som fortsatt mottok arbeidsavklaringspenger etter fire år er høyest blant de som var under 30 år da de begynte å motta ytelsen i 2010. Av disse nådde en av tre fireårsgrensen våren 2014 (figur 1). Andelen er høyest blant de unge som ble overført fra rehabiliteringspenger, hvor nesten fire av ti nådde fire år med arbeidsavklaringspenger.

Den største gruppen i vårt utvalg er likevel personer i alderen 30–59 år. Nesten 80 prosent tilhører denne aldersgruppen, og en av fire personer i denne gruppen passerte dermed fire år med arbeidsavklaringspenger. De som ble overført fra tidsbegrenset uførestønad skiller seg ut ved at en mindre andel når fireårsgrensen. Blant de som kom fra attføringspenger, rehabiliteringspenger eller var nye mottakere, har rundt 30 prosent gått fire år med arbeidsavklaringspenger.

De som er 60 år eller eldre skiller seg klart ut ved at svært få mottar arbeidsavklaringspenger så lenge som fire år. I denne aldersgruppen var det kun 7 prosent av de som begynte å motta arbeidsavklaringspenger våren 2010 som nådde fire år med ytelsen våren 2014. Dette henger sammen med at mange i denne aldersgruppen har nådd pensjonsalder i løpet av perioden. Samtidig har også pensjonsreformen gjort at langt

**Figur 1.** Andel av de som begynte å motta arbeidsavklaringspenger våren 2010 som passerte fire år med ytelsen våren 2014. Etter alder i 2010 og tidligere ytelse. Prosent



Kilde: NAV

flere fikk mulighet til å gå av med alderspensjon fra fylte 62 år, noe som trolig har forsterket denne effekten. I tillegg blir flere uføretrygdet i denne aldersgruppen, og det vil gjerne være klart tidligere at vedkommende ikke vil kunne returnere til arbeid og har krav på uførepensjon enn blant unge.

### Flere kvinner og innvandrere når firårsgrensen

Kvinner har i større grad mottatt arbeidsavklaringspenger i fire år enn menn. Dette gjelder både blant nye mottakere og de som ble overført fra en av de tidligere ytelsene. Unntaket er aldersgruppen over 60 år, hvor det er svært liten kjønnsforskjell. Vi finner også at personer født i utlandet i større grad har gått fire år med arbeidsavklaringspenger enn norskfødte. Dette gjelder kvinner og menn i alle aldersgrupper, uavhengig av om de ble overført fra en av de tre tidligere ytelsene eller ikke. Det er mulig dette skyldes at disse i tillegg til å ha helseproblem også sliter med språkproblemer og/eller kompetanseproblemer, og en del har kanskje heller ikke rett til uføretrygd på grunn av for kort botid. Det er med andre ord behov for mer kunnskap om innvandrere som mottar arbeidsavklaringspenger.

### Flest med psykiske lidelser

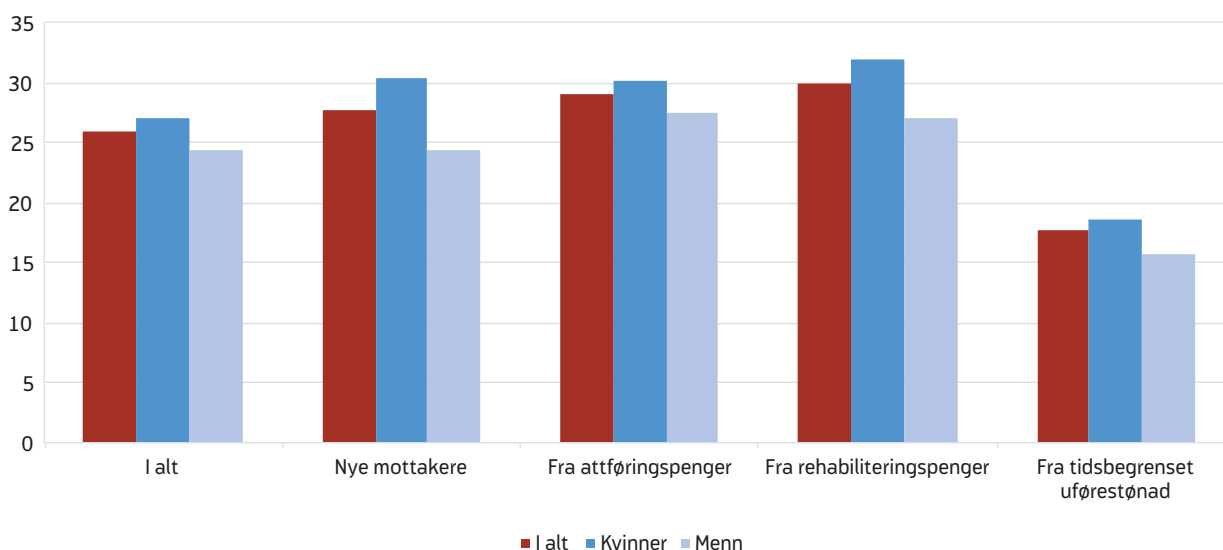
Psykiske lidelser og muskel- og skjelettlidelser er de dominerende diagnosegruppene både i vår populasjon

og blant andre mottakere av arbeidsavklaringspenger (figur 3). I overkant av to tredeler er registrert med en av disse to diagnosegruppene. Dette er en noe høyere andel enn blant sykmeldte og uføretrygdede, hvor henholdsvis omtrent halvparten og 60 prosent sorterer under disse to diagnosegruppene. Det er særlig psykiske lidelser som dominerer sykbildet for mottakerne av arbeidsavklaringspenger.

I gruppen som passerte fire år med arbeidsavklaringspenger er psykiske lidelser også overrepresentert sammenlignet med de som har mottatt arbeidsavklaringspenger i en kortere periode. Dersom man ser bort fra de med ukjent diagnose, har 45 prosent av de som har gått fire år med arbeidsavklaringspenger en diagnose innen psykiske lidelser, mens tilsvarende for de andre mottakerne av arbeidsavklaringspenger er 40 prosent. Også diagnosegruppen «Allment og uspesifisert» er noe overrepresentert blant de som har mottatt arbeidsavklaringspenger i fire år.

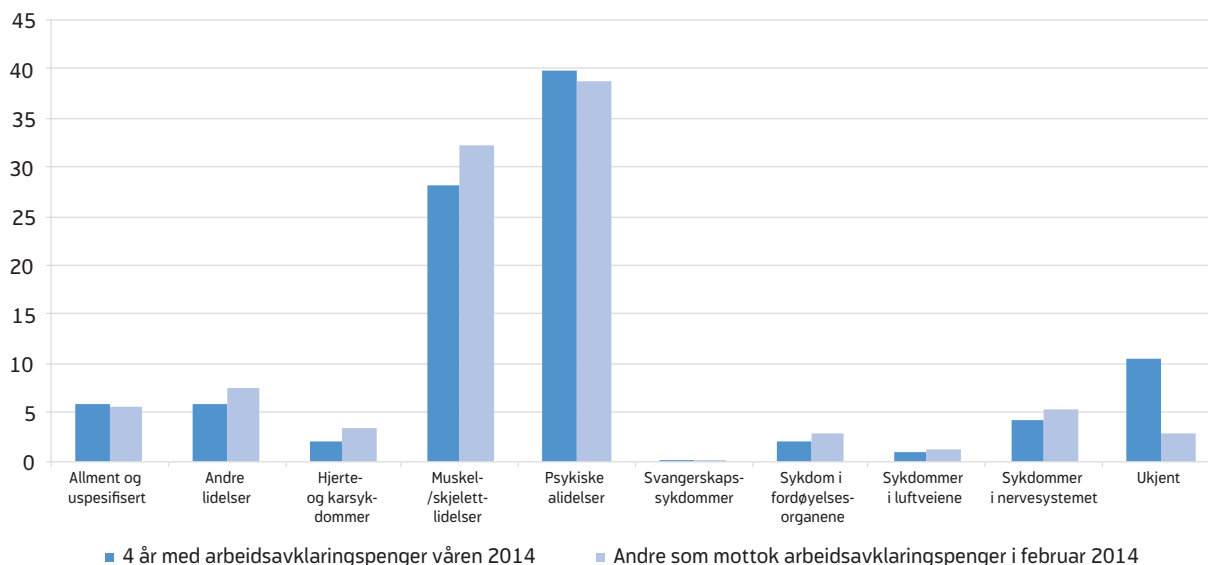
Blant de som har mottatt arbeidsavklaringspenger i fire år skiller unge seg ut ved at de i mye større grad har diagnoser knyttet til psykisk lidelser, mens de eldre aldersgruppene oftere har muskel og skjelettplager (figur 4). Blant de under 30 år var 56 prosent registrert med psykiske lidelser, mens tilsvarende

**Figur 2.** Andel av de som begynte å motta arbeidsavklaringspenger våren 2010 som passerte fire år med ytelsen våren 2014. Etter kjønn og tidligere ytelse. Prosent



Kilde: NAV

**Figur 3.** Diagnosefordeling blant de som nådde fire år med arbeidsavklaringspenger våren 2014, sammenliknet med resten av beholdningen i februar 2014. Prosent

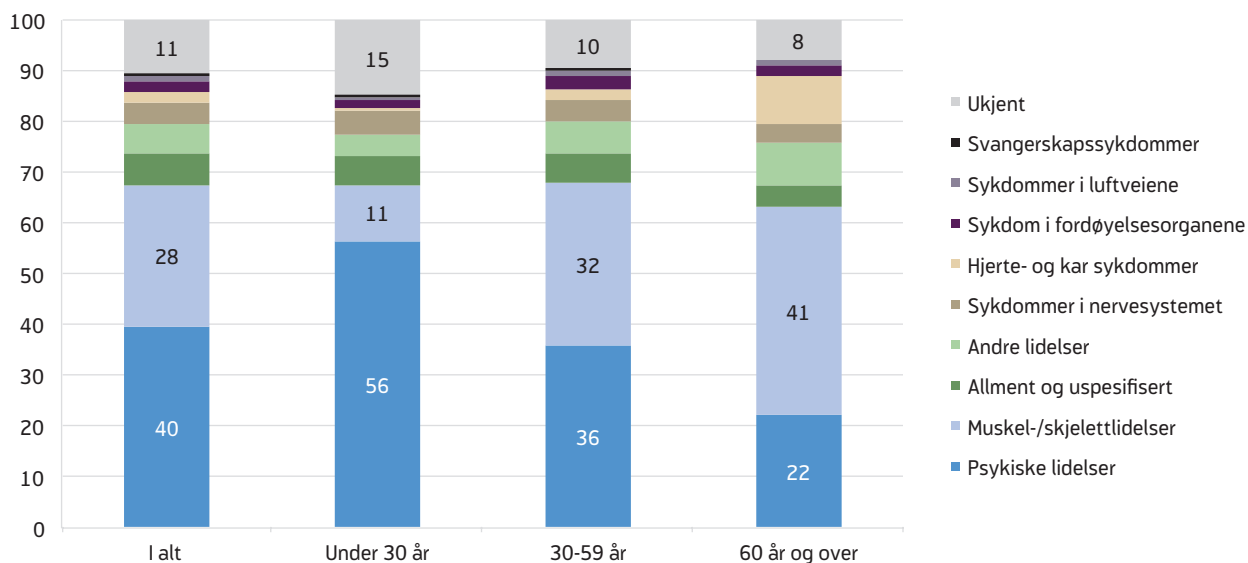


Kilde: NAV

andel var 36 prosent blant de mellom 30 og 59 år og 22 prosent for de i 60-årene. Dette motsvares av en økning i andelen med muskel- og skjelettlidelser med alder, og i den eldste gruppen også en økning innen hjerte- og karsykdommer.

Blant de psykiske diagnosene er angst og depresjon den diagnosegruppen som blir mest brukt. Litt mer enn en tredjedel av de med psykiske lidelser har diagnosen depressive lidelser, mens angst er den nest største gruppen med 11 prosent. Blant de unge er

**Figur 4:** Diagnosefordeling i ulike aldersgrupper blant de som hadde mottatt arbeidsavklaringspenger i fire år våren 2014. Diagnose i februar 2014. Prosent



Kilde: NAV



### Om diagnoser

Arbeidsavklaringspenger er en helse-relatert ytelse hvor et av inngangsvilkårene er at arbeidsevnen skal være nedsatt med minst 50 prosent basert på medisinsk dokumentasjon. Vi baserer oss her kun på hoveddiagnose registrert av saksbehandler i forbindelse med saken om arbeidsavklaringspenger. Diagnosene er hentet ut fra det som stod registrert i saksbehandlingssystemene i februar 2014. I noen få tilfeller vil diagnosen endre seg i løpet av perioden man mottar arbeidsavklaringspenger. Da vil den nyeste diagnosen benyttes. Saksbehandler henter diagnosen fra legeerklæring eller annen dokumentasjon fra spesialist. Hovedsakelig registreres dette som en egen kode etter standarden International Classification of Primary Care (ICPC). En del spesialister bruker standarden International Classification of Diseases (ICD). I statistikken brukes da egne konverteringstabeller for å klassifisere om ICD til ICPC-koder.

Ukjentandelen for vårt utvalg er på 11 prosent, grunnet mange gamle saker. Særlig slår dette ut for personer som tidligere mottok attføringspenger før de ble overført til arbeidsavklaringspenger. Blant disse personene har 23 prosent ukjent diagnose, mens kun 2 prosent hadde ukjent diagnose blant de som kom fra tidsbegrenset uførestønning. For å motta attføringspenger var det ikke krav om doku-

mentasjon med sykemelding som inngangsvilkår. En større andel blant menn enn blant kvinner kom fra attføring.

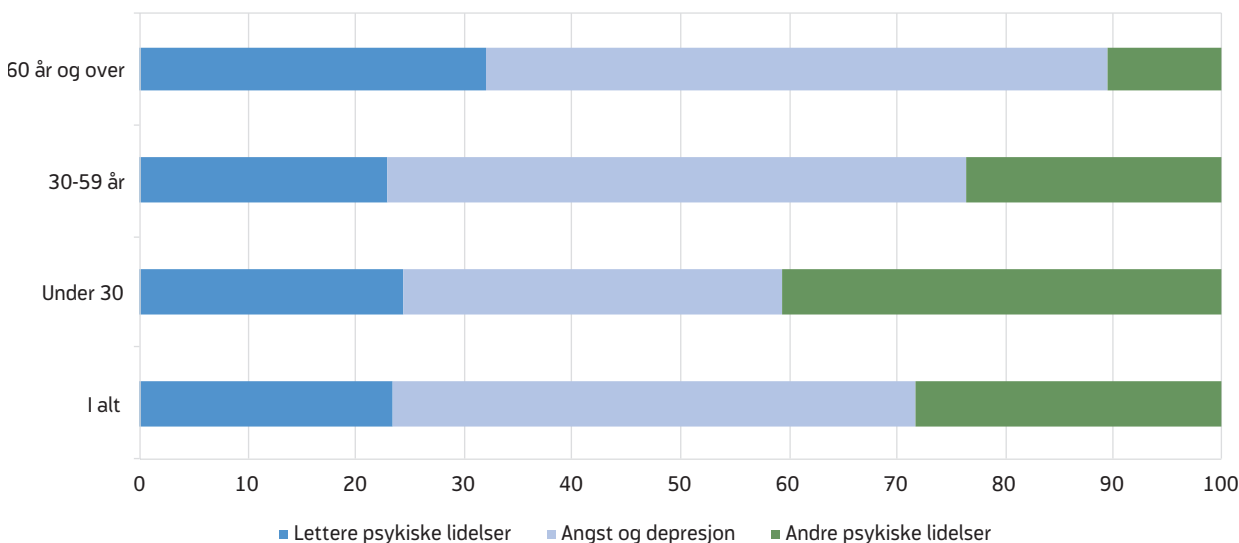
I ICPC-2 er psykiske lidelser samlet i kapittel P og inndelt i sykdomsdiagnoser (P70-P99) og symptomer og plager (P01-P29). For våre analyser har vi brukt både enkeltkoder og de tre diagnosegruppene som brukes ved publisering av NAVs offisielle statistikk: Lettere psykiske lidelser (ICPC-2 kode P02, P04, P06-P10, P20, P25, P27-P29, P75, P78, P79, P82 og P99), angst og depresjon (P01, P03, P74, P76 og P77) samt andre psykiske lidelser (P05, P11-P13, P15-P19, P22-P24, P70-P73, P80, P81, P85, P86 og P98).

Med lettere psykiske lidelser menes i denne sammenheng tilstander som ofte (men ikke alltid) har et forbigående preg, og der prognosen for å bli fullt arbeidsfør gjerne er god. De fleste psykiske symptomer og plager er dermed lagt til gruppen lettere psykiske lidelser. De to viktigste unntakene er P01 Følelse angst/nervøs/anspent som anses naturlig å høre sammen med P74 Angstlidelse, og P03 Depresjonsfølelse som anses å høre sammen med P76 Depressiv lidelse. Gruppen «andre psykiske lidelser» er en svært sammensatt gruppe som omfatter så vel alvorlige, som mer uvanlige og mindre alvorlige lidelser.

diagnosegruppen «Andre psykiske lidelser» mest brukt. Dette er en sammensatt diagnosegruppe som inneholder svært ulike typer lidelser. Her finner vi blant annet personer med personlighetsforstyrrelse, affektiv lidelse, schizofreni eller stoffmisbruk og

alkoholisme. Andelen som har diagnosene stoffmisbruk eller alkoholisme ser imidlertid ut til å variere lite mellom de ulike aldersgruppene, og utgjør til sammen 7 prosent av alle med diagnoser innen psykiske lidelser.

**Figur 5. Diagnosefordeling innen psykiske lidelser for ulike aldersgrupper blant de som hadde mottatt arbeidsavklaringspenger i fire år våren 2014. Diagnose i februar 2014. Prosent**



Kilde: NAV

## Mange får unntak fra fireårsregelen

De som fikk forlenget vedtakene om arbeidsavklaringspenger på grunn av den ekstraordinære situasjonen som oppsto da mange nådde fire år med arbeidsavklaringspenger samtidig, fikk beholde arbeidsavklaringspengene i inntil 4 år og 3 måneder.

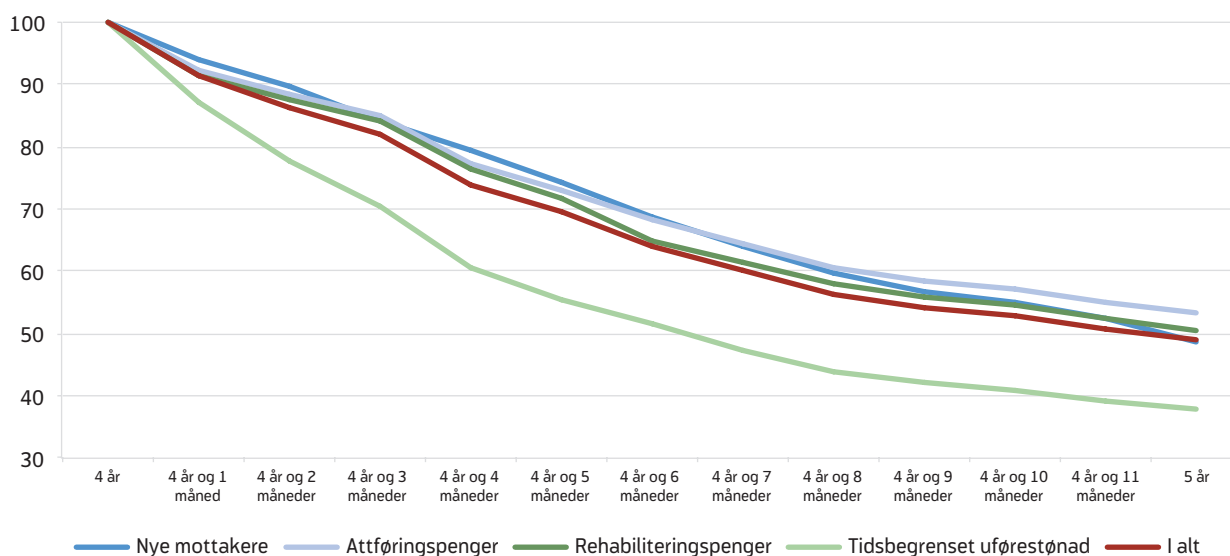
I figur 6 ser vi at mange har fått unntak fra fireårsregelen, og fortsetter å motta arbeidsavklaringspenger. Av de som nådde fire år med arbeidsavklaringspenger våren 2014, faller andelen som mottar ytelsen hver måned etterpå og mest det første halve året. Dette stemmer også med observasjonene til Kann og Kristoffersen (2015), som også finner at dette er en utvikling vi ikke så med de tre gamle ytelsene.

Ett år etter fireårsgrensen ser vi likevel at omtrent halvparten av gruppen fortsatt mottar arbeidsavklaringspenger (figur 6). Blant disse har 800 personer hatt opphold i minst to sammenhengende måneder etter at de nådde fire år med arbeidsavklaringspenger, for så å begynne å motta ytelsen på ny. Blant de som ble overført fra attføringspenger, rehabiliteringspenger eller som var nye mottakere var forskjellene små i hvor stor andel som gikk så lenge som fire år, og det ser heller ikke ut til å være store forskjeller på

disse gruppene når vi ser på hvor mange som mottok arbeidsavklaringspenger etter fem år. De som ble overført fra tidsbegrenset uførestønad skiller seg imidlertid nok en gang ut. Som vi tidligere har sett var dette gruppen som i minst grad gikk så lenge som fire år med arbeidsavklaringspenger, og etter fem år har forskjellen mot de andre gruppene forsterket seg ytterligere. De som kom fra tidsbegrenset uførestønad har altså hele veien blitt raskere avklart mot andre statuser/ytelser enn andre, og dette har i hovedsak vært avklaring til uføretrygd.

Som nevnt fortsetter de som var under 30 år da de begynte å motta arbeidsavklaringspenger i 2010 i større grad å motta ytelsen utover fire år. Dette ser ut til å gjelde uavhengig av diagnose og om de ble konvertert fra en av de tidligere ytelsene eller ikke. Mens halvparten av alle som passerte fire år med arbeidsavklaringspenger i mars/april 2014 mottok ytelsen også ett år senere, gjelder dette nesten tre av fire i den yngste aldersgruppen. En mulig forklaring er at man i det lengste søker å unngå uføretrygd for unge personer, og at man derfor i stedet forlenger perioden med arbeidsavklaringspenger så lenge det er håp om at helse-situasjonen kan bedres og vedkommende kan komme i arbeid.

**Figur 6.** Andel av de som passerte fire år med arbeidsavklaringspenger våren 2014 som mottar ytelsen 1 måned senere, 2 måneder senere osv. Prosent



Kilde: NAV



## Hva skjer med de som slutter å motta arbeidsavklaringspenger?

Nesten halvparten av de som passerte fire år med arbeidsavklaringspenger våren 2014 mottok altså ytelsen også ett år senere. Hva har så skjedd med den halvdelen som ikke lenger mottar arbeidsavklaringspenger? I figur 7 ser vi på status ved utgangen av hver måned i året etter at mottakerne passerte fire år med arbeidsavklaringspenger. Vi ser at den største gruppen er de som har blitt uføretrygdet. 29 prosent av de som passerte fire år med arbeidsavklaringspenger i mars og april 2014 var uføretrygdet ett år senere, uten å jobbe ved siden av (arbeidstaker og ytelse i figur 7). Blant de som ble overført fra tidsbegrenset uførestønad er denne andelen på 44 prosent. Det er ellers liten kjønnsforskjell når det gjelder andelen som har blitt uføretrygdet, mens andelen er lavere for de yngste og eldste. Blant de over 60 år har de fleste blitt alderspensjonister etter fem år.

### 5 prosent kun i arbeid

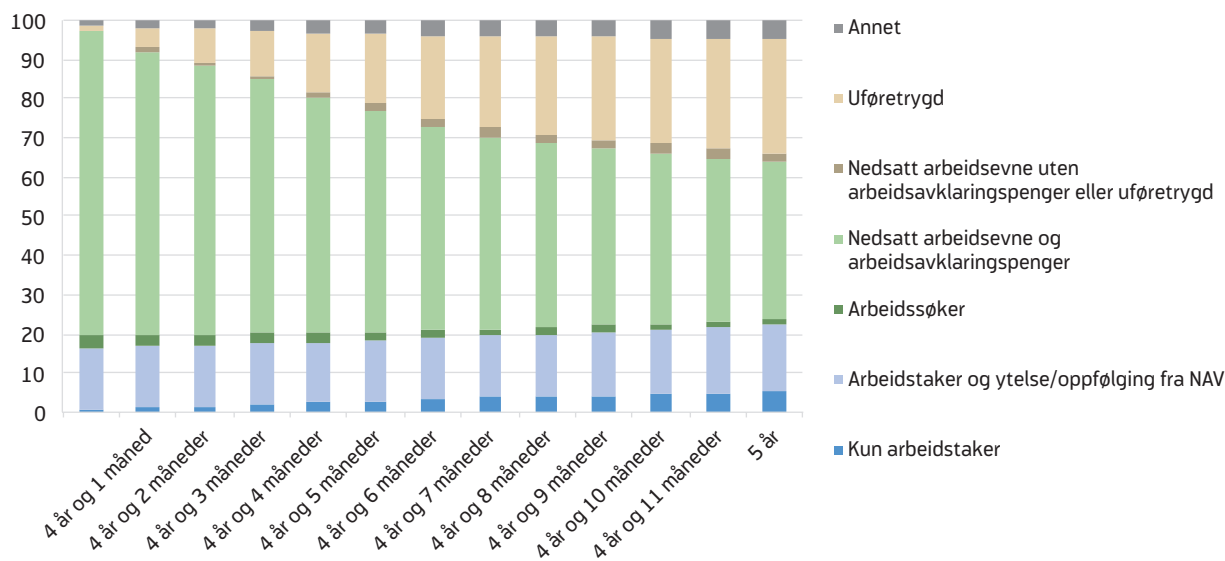
Blant de som hadde gått fire år på arbeidsavklaringspenger våren 2014 er det svært få som går over til å være i arbeid uten å kombinere dette med en ytelse/oppfølging fra NAV, men andelen øker noe gjennom året som følger (figur 7). I alt var 5 prosent i jobb uten

støtte fra NAV ett år etter fireårstidspunktet for arbeidsavklaringspenger, noe som tilsvarer omtrent 2 200 personer. Inkluderer vi de som kombinerer jobb med ytelse/oppfølging kommer vi opp i 22 prosent. Av de som hadde mottatt arbeidsavklaringspenger i fire år var det 16 prosent som jobbet og mottok arbeidsavklaringspenger i det de nådde fireårsgrensen. Mange av disse har fortsatt å jobbe og motta ytelse fra NAV, men da fått erstattet arbeidsavklaringspengene med uføretrygd. Gruppen som kombinerer arbeid med å motta en ytelse fra NAV er relativt stabil i perioden vi her ser på.

Overgangen til arbeid er størst for de som var under 30 år i 2010, hvor 7 prosent var i jobb uten å kombinere dette med en ytelse eller oppfølging fra NAV ett år etter at de passerte fire år med arbeidsavklaringspenger. 21 prosent var i jobb når vi også inkluderer de som kombinerte jobb med ytelse/oppfølging fra NAV.

Andelen som går over til kun å være i arbeid er lavest blant de som ble overført fra tidsbegrenset uførepensjon, hvor 3 prosent var i jobb ett år etter de hadde mottatt arbeidsavklaringspenger i fire år. I tillegg kombinerte 19 prosent arbeid med en ytelse, men disse gjorde i stor grad også det ved fireårstidspunktet.

**Figur 7.** Status ved utgangen av hver måned året etter at mottakerne passerte fire år med arbeidsavklaringspenger. Andel av alle som passerte fire år. Prosent



Kilde: NAV

## Sosialhjelp

Gjennom 2014 var det en økning i antallet personer som mottok sosialhjelp i Norge. Samtidig så vi også en økning i antallet personer som var registrert med nedsatt arbeidsevne uten å motta arbeidsavklaringspenger eller andre statlige ytelser. En hypotese var derfor at en del av de som passerte fire år med arbeidsavklaringspenger og mistet disse fortsatt ville stå registrert med nedsatt arbeidsevne, men motta økonomisk sosialhjelp i stedet. I figur 7 ser vi imidlertid at andelen som går over til å være registrert med nedsatt arbeidsevne uten å motta arbeidsavklaringspenger eller uførepensjon er lav, og på nivå med andelen som har blitt ordinære arbeidssøkere (henholdsvis 3 og 2 prosent).

I vårt utvalg var det 2 250 som mottok sosialhjelp i det de nådde fire år med arbeidsavklaringspenger. Disse mottok med andre ord sosialhjelp i tillegg til arbeidsavklaringspenger. I månedene etter at fireårsgrensen passerer ser det ikke ut til å være noen stor økning i antallet som mottar økonomisk sosialhjelp i vårt utvalg. Vi har imidlertid ikke sosialhjelpsdata lenger enn til desember 2014, og får dermed ikke sett på hvor mange som mottok sosialhjelp ett år etter at de passerte fire år med arbeidsavklaringspenger. Seks måneder etter at de nådde fire år med arbeidsavklaringspenger var det i alt 2 400 personer som mottok sosialhjelp. 1 500 av disse mottok sosialhjelp i kombinasjon med andre ytelser, mens 900 personer kun mottok sosialhjelp. Det ser med andre ord ut til at det i liten grad er slik at personer blir stående med nedsatt arbeidsevne og starter å motta sosialhjelp istedenfor arbeidsavklaringspenger.

## Avslutning

Våren 2014 var en spesiell periode i og med at så mange nådde fire år med arbeidsavklaringspenger omtrent samtidig. En fjerdedel av dem som begynte å motta arbeidsavklaringspenger våren 2010 passerte fire år med ytelsen våren 2014, og siden så mange ble overført til arbeidsavklaringspenger fra de gamle ytelsene ble dette en spesielt stor gruppe. Framover er det grunn til å vente en mer jevn utvikling i hvor mange som når fireårsgrensen hver måned, i og med at vi ikke har en tilsvarende stor gruppe som begynte

å motta ytelsen samtidig som det som var tilfellet i mars 2010. Utviklingen framover vil blant annet avhenge av utviklingen på arbeidsmarkedet og oppfølgingen og saksbehandlingen hos NAV.

Vi er nå inne i en periode med økende ledighet, noe som bidrar til at flere begynner å motta arbeidsavklaringspenger, men også at det blir vanskeligere å komme i arbeid (Kann og Kristoffersen 2015). Dette taler isolert sett for at en høyere andel av mottakerne av arbeidsavklaringspenger vil nå fire år med ytelsen. På den andre siden var det problemer med oppfølgingen den første perioden etter innføringen av arbeidsavklaringspenger, noe som trolig bidro til at flere ble gående lenge med ytelsen.

Omtrent halvparten av de som passerte fire år med arbeidsavklaringspenger våren 2014 mottok fortsatt ytelsen ett år senere. Disse har altså mottatt arbeidsavklaringspenger i fem år, og fått unntak fra fireårsregelen. Det er særlig unge som fortsetter å motta arbeidsavklaringspenger utover fire år. Det er imidlertid behov for mer kunnskap om denne gruppen. I den forbindelse er viktige spørsmål om de fortsatt har en uavklart helsesituasjon, slik at man avventer en eventuell uføretrygd eller om det er slik at man der ser en bedring i helsetilstanden slik at arbeidsrettede tiltak kan være aktuelt. Det er også viktig å frembringe mer kunnskap om hvilke form for oppfølging de får og om hvor lenge de vil fortsette å motta arbeidsavklaringspenger.

Fire år med en midlertidig helserelatert ytelse kan være lang tid, og det kan også være fare for at det virker passiviserende. Samtidig vet vi at mange gikk så lenge på midlertidige ytelser da vi hadde atferingspenger, rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad (Kann og Kristoffersen 2015). Det kan se ut til at fireårsgrensen gjør at flere slutter å motta arbeidsavklaringspenger rundt dette tidspunktet enn det som var tilfellet med de gamle ytelsene. Dersom dette resulterer i at flere får uføretrygd tidligere enn før, kan effekten være negativ. Samtidig er det heller ikke bra om personer som har krav på uføretrygd blir gående for lenge med midlertidige ytelser. Vi har sett at svært få av de som passerte fireårsgrensen våren 2014 går over til kun å være i arbeid. Kann og Kristoffersen

(2015) finner imidlertid ikke økt overgang til uførhet hverken for unge eller gamle sammenlignet med de tre gamle ytelsene.

Mange unge har fått unntak fra fireårsregelen. For unge mennesker er det særdeles viktig å være sikker på at alle muligheter for behandling og attføring er uttømt før man går til skrittet og innvilger en varig uføretrygd. Dersom et lengre forløp på arbeidsavklaringspenger fører til at flere, på et senere tidspunkt, likevel kommer i jobb i stedet for uføretrygd er dette positivt.

Grensen på fire år kan virke noe tilfeldig, men samlet sett tror vi det kan være positivt med en hovedregel for hvor lenge man kan motta arbeidsavklaringspenger. Dette ser ut til å bidra til økt fokus på å avklare gruppen, og større bevissthet knyttet til at dette er ment som en midlertidig ytelse. Samtidig ligger det en fleksibilitet i at det er mulig å fortsette på arbeidsavklaringspenger om det fortsatt er håp om en bedre helsesituasjon fremover.

## Referanser

Bråthen, Magne (2012) «Arbeidsavklaringspenger – status ved utgangen av 2011» *Arbeid og velferd*, 1/2012, 18–25.

Kann, Inger-Cathrine og Per Kristoffersen (2014) «Arbeidsavklaringspenger – et venterom for uførepensjon?». *Arbeid og velferd*, 2/2014, 101–115.

Kann, Inger-Cathrine og Per Kristoffersen (2015) «Arbeidsavklaringspenger – helt forskjellig fra forløperne?». *Arbeid og velferd*, 3/2015, 103–120.

Lande, Sigrid (2014) «Arbeidsavklaringspenger – Mottakere overført fra tidligere ordninger». *Arbeid og velferd*, 2/2014, 89–100.

Ot.prp. nr.4 (2008–2009). Om lov om endringer i folketrygdloven og i enkelte andre lover (arbeidsavklaringspenger, arbeidsevnevurderinger og aktivitetsplaner). Oslo: Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

