

FÆRRE FÅR INNVLGET ARBEIDSAVKLARINGS- PENGER MED NYTT REGELVERK

Sigrid Lande

Sammendrag

Fra 1. januar 2018 ble det innført flere endringer i regelverket for arbeidsavklaringspenger, og noen av endringene berører inngangsvilkårene til ordningen. I denne analysen undersøker vi om de skjerpede kravene for å kunne motta arbeidsavklaringspenger har gjort at færre nye kommer inn på ordningen. Etersom antallet nye mottakere bestemmes av hvor mange som søker om arbeidsavklaringspenger og hvor mange som får søknaden innvilget, undersøker vi utviklingen i begge disse forholdene før og etter at det nye regelverket ble innført. For å bedre forstå utviklingen i søknadstall, sammenholder vi dette med utviklingen i arbeidsledigheten og i antallet som går til maksimaltid på sykepenger.

Vi undersøker perioden 2010 – 2018, og finner at omfanget av søknader om arbeidsavklaringspenger i stor grad følger utviklingen på arbeidsmarkedet, med flere søknader i perioder der ledigheten øker og færre søknader når arbeidsmarkedet bedrer seg. Det er også delvis sammenfall mellom utviklingen i søknadstall og utviklingen i antallet personer som går ut maksimaltiden på sykepenger. I både 2017 og 2018 var det nedgang i antallet som søkte om arbeidsavklaringspenger. Utviklingen må antas å ha sammenheng med bedringen i arbeidsmarkedet og en nedgang i antallet makstidssaker på sykepenger i disse årene.

Andelen søknader om arbeidsavklaringspenger som blir innvilget har falt over tid, men nivået stabiliserte seg på rundt 66 prosent for de som søkte i årene 2015 – 2017. Deretter falt andelen innvilgelser sterkt igjen for de som søkte i 2018. Blant disse fikk bare 61,5 prosent innvilget søknaden. Færre innvilgelser for de som søkte i 2018 må ses i sammenheng med at inngangsvilkårene til ordningen ble skjerpet dette året. Hvis vi legger til grunn at det uten endringer i inngangsvilkårene ville blitt en endring i innvilgelsesandelen i 2018 tilsvarende endringen fra 2016 til 2017, anslår vi at 2 400 flere personer ville fått innvilget arbeidsavklaringspenger i 2018.

Bakgrunn og problemstilling

Fra 1. januar 2018 ble det innført flere endringer i regelverket for arbeidsavklaringspenger. Enkelte av disse berører inngangsvilkårene til ordningen. Blant annet ble det gjort justeringer i lovteksten som regulerer vilkåret om søkerens helsetilstand og nedsatte arbeidsevne (Folketrygdlovens § 11–5). For å ha rett til arbeidsavklaringspenger har det alltid blitt stilt krav om at arbeidsevnen er nedsatt på grunn av sykdom, skade eller lyte¹. Rundskrevet til lovteksten har også gitt føringer om at sykdom/skade/lyte skal være en vesentlig medvirkende årsak til den nedsatte arbeidsevnen. Fra 2018 ble momentet om vesentlighet tatt inn i selve lovteksten, som en presisering av gjeldende rett. I tillegg ble «interesser», «ønsker» og «muligheter for å gå tilbake til nåværende arbeidsgiver» fjernet fra oppramsingene av de forhold man skal ta hensyn til når det vurderes om arbeidsevnen er nedsatt. Endringene ble gjort for å tydeliggjøre kravet til sammenheng mellom søkerens helsetilstand og nedsatte arbeidsevne, og at det er søkerens helsetilstand og ikke andre forhold som skal være den vesentlige årsaken til at arbeidsevnen er nedsatt. Endringene gjør at vilkåret om nedsatt arbeidsevne i § 11–5 kan oppfattes som noe strengere enn tidligere.

Fra januar 2018 ble det også gjort endringer i § 11–2, som regulerer kravet om forutgående medlemskap i Folketrygden. Tidligere var det tilstrekkelig med ett års botid i Norge så fremt man i denne perioden var «fysisk og psykisk i stand til å utføre et ordinært inntektsgivende arbeid». Med noen unntaksmuligheter er det fra 2018 krav om tre års forutgående medlemskap for å få innvilget arbeidsavklaringspenger. Bakgrunnen for kravet til medlemskap er å sikre at personer som søker om arbeidsavklaringspenger har tilstrekkelig tilknytning til landet.

I tillegg ble det fra 2018 innført en karenperiode på 52 uker for å få innvilget arbeidsavklaringspenger på nytt, for personer som har gått til maksimaltid på ytelsen². Innføring av karenstid kan ha fått følger for

behandlingen av søknader om arbeidsavklaringspenger i 2018 dersom det har vært søkere dette året som har gått til maksimaltid tidligere samme år og var inne i karenperioden da de søkte på nytt.

Samlet skulle regelverksendringene medvirke til «en smalere inngang til ordningen», «et strammere stønadsløp» med raskere avklaring av stønadsmottakernes arbeidsevne, samt økt overgang til arbeid (Prop. 1 S (2017–2018), s. 17–18). I denne artikkelen er det den potensielt «smalere inngangen til ordningen» som skal undersøkes nærmere³. Vi spør om de noe skjerpede vilkårene for å kunne motta arbeidsavklaringspenger har ført til at færre nye kommer inn på ordningen.

Ettersom omfanget av nye mottakere av arbeidsavklaringspenger bestemmes av hvor mange som søker om ytelsen og hvor mange som får søknaden innvilget, skal vi undersøke utviklingen i begge disse forholdene før og etter lovendringen. Arbeidsavklaringspenger er som sykepenger en helserelatert ytelse, og mange langtidsyke har overgang til arbeidsavklaringspenger når de går ut maksimaltiden på sykepenger (ett år). Samtidig er det også mange som ikke har mottatt sykepenger som kommer inn på ordningen. Tidligere analyser har vist at økt arbeidsledighet kan gi økt sykefravær (Nossen 2014), og at antallet nye mottakere av arbeidsavklaringspenger er knyttet til både arbeidsmarkedsutviklingen og størrelsen på sykefraværet (Kann og Kristoffersen 2015, Kann, Yin og Kristoffersen 2016). Disse analysene har tatt utgangspunkt i antallet nye mottakere av arbeidsavklaringspenger, og ikke gått nærmere inn på hvordan antallet søknader og innvilgelser har utviklet seg. Ved å undersøke utviklingen i disse to størrelsene, kan vi bedre vurdere hvordan utviklingen i antallet nye mottakere ville vært i 2018 dersom det ikke var gjennomført endringer i inngangsvilkårene.

Utvikling i søknader og andelen innvilgelser kan tenkes å være forskjellig for personer med og uten sykepenger, og vi undersøker derfor også hvordan dette arter seg for hver av disse gruppene separat.

¹ Med «lyte» menes medfødte tilstander.

² For nye mottakere av arbeidsavklaringspenger etter 1.1.2018 er ordinær maksimal varighet for å kunne motta arbeidsavklaringspenger tre år, med mulighet for forlengelse i inntil to år. Tidligere var ordinær maksimal varighet fire år, da også med mulighet for forlengelse, men uten tidsbegrensning av dette.

³ Arbeids- og velferdsdirektoratet vil i løpet av 2019 og 2020 publisere flere analyser av hvilke konsekvenser regelverksendringene har fått, blant annet når det gjelder overganger fra arbeidsavklaringspenger til arbeid, uføretrygd og økonomisk sosialhjelp.

Vilkår for å få innvilget arbeidsavklaringspenger (de mest sentrale)

Nedsatt arbeidsevne med minst halvparten, og som følge av sykdom, skade eller lyte

Gjeldende før 1.1.2018:

§ 11-5. Nedsatt arbeidsevne

Det er et vilkår for rett til ytelser etter dette kapitlet at medlemmet på grunn av sykdom, skade eller lyte har fått arbeidsevnen nedsatt i en slik grad at vedkommende hindres i å beholde eller skaffe seg inntektsgivende arbeid.

Når det vurderes om arbeidsevnen er nedsatt i en slik grad at vedkommende hindres i å beholde eller skaffe seg inntektsgivende arbeid, skal det blant annet legges vekt på helse, alder, evner, utdanning, yrkesbakgrunn, interesser, ønsker, muligheter for å gå tilbake til nåværende arbeidsgiver, arbeidsmuligheter på hjemstedet og arbeidsmuligheter på andre steder der det er rimelig at vedkommende tar arbeid.

§ 11-13. Arbeidsavklaringspenger

Arbeidsavklaringspenger gis til medlem som har fått sin arbeidsevne nedsatt (jf. § 11-5) med minst halvparten, og som fyller minst ett av vilkårene i § 11-6.

Gjeldende f.o.m. 1.1.2018:

§ 11-5. Nedsatt arbeidsevne

Det er et vilkår for rett til arbeidsavklaringspenger at medlemmet har fått arbeidsevnen nedsatt med minst halvparten. Sykdom, skade eller lyte må være en vesentlig medvirkende årsak til den nedsatte arbeidsevnen.

Ved vurderingen av om arbeidsevnen er nedsatt, skal det blant annet legges vekt på helse, alder, evner, utdanning, yrkesbakgrunn og arbeidsmuligheter på steder der det er rimelig at medlemmet tar arbeid.

Forutgående medlemskap i Folketrygden

Gjeldende før 1.1.2018:

§ 11-2. Forutgående medlemskap

Det er et vilkår for rett til ytelser etter dette kapitlet at vedkommende

- a har vært medlem i trygden i minst tre år umiddelbart før han eller hun setter fram krav om en ytelse, eller
- b har vært medlem i trygden i minst ett år umiddelbart før han eller hun setter fram krav om en ytelse, og i denne tiden har vært fysisk og psykisk i stand til å utføre et ordinært inntektsgivende arbeid.

Gjeldende f.o.m. 1.1.2018:

§ 11-2. Forutgående medlemskap

Det er et vilkår for rett til arbeidsavklaringspenger at medlemmet i minst tre år umiddelbart før krav om ytelsen settes fram, har vært medlem i folketrygden. Ved vurderingen av om vilkåret er oppfylt, ses det bort fra perioder med tjeneste i internasjonale organisasjoner eller organer som staten Norge er medlem av, yter økonomisk bidrag til eller har ansvar for å bidra til bemanningen av.

Vilkåret om tre års forutgående medlemskap i første ledd gjelder likevel ikke for den som har vært medlem i folketrygden i minst ett år umiddelbart før krav om ytelsen settes fram, dersom

- a) han eller hun var medlem i trygden da arbeidsevnen ble nedsatt med minst halvparten, se § 11-5, og etter fylte 16 år har perioder med medlemskap som minst tilsvarer perioder uten medlemskap, eller
- b) han eller hun etter fylte 16 år har vært medlem i trygden med unntak av maksimum fem år.

Karensperiode

Gjeldende f.o.m. 1.1.2018:

§ 11-31. Karensperiode og nytt krav om arbeidsavklaringspenger

Et medlem som har mottatt arbeidsavklaringspenger ut maksimal stønadperiode (...), har ikke ny rett til arbeidsavklaringspenger (...) før etter en karensperiode på 52 uker. Dersom medlemmet er alvorlig sykt eller skadet, gjelder ikke karensperioden på 52 uker.

Kravet om behov for bistand

(Ingen endringer fra 2018)

§ 11-6. Bistand til å skaffe seg eller beholde arbeid

Det er et vilkår for rett til arbeidsavklaringspenger at medlemmet for å skaffe seg eller beholde arbeid som han eller hun kan utføre

- a har behov for aktiv behandling, eller
- b har behov for arbeidsrettet tiltak, eller
- c etter å ha prøvde tiltakene etter bokstav a eller b fortsatt anses for å ha en viss mulighet for å komme i arbeid, og får annen oppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten

Om saksgang og vedtaksrutiner for arbeidsavklaringspenger

Vedtaksbehandlingen av søknader om arbeidsavklaringspenger skjer i to steg, først ved NAV-kontoret og deretter ved NAV Arbeid og ytelser. (NAV Arbeid og ytelser er egne enheter i NAV som har ansvar for store deler av vedtaksbehandlingen i etaten.) NAV-kontoret vurderer om vilkårene etter Folketrygdlovens §11-5 er oppfylt og fatter vedtak om dette (i denne artikkelen også kalt «11-5-vedtak»). Dersom søkeren får et positivt vedtak etter §11-5, går saken videre til NAV Arbeid og ytelser (NAY) som fatter vedtak etter øvrige inngangsvilkår (se egen faktaboks). Dersom vedtaket ved NAY har positivt utfall ved at søker fyller vilkårene, utløser vedtaket også utbetalingen av arbeidsavklaringspenger. Dersom søkeren får avslag etter §11-5, går saken ikke videre til NAY, og det gjøres ingen vedtaksvurdering av om øvrige inngangsvilkår er oppfylt.

I noen tilfeller kan det før behandling av 11-5-saken bli klart at søker ikke fyller vilkårene om tilstrekkelig botid i Norge, ikke fyller vilkåret om alder (mellom 18 og 67 år) eller at saken rammes av karensbestemmelsen som innført fra 2018. I slike saker blir 11-5-saken avbrutt, og NAY fatter avslagsvedtaket. Også når søknader gjelder arbeidsavklaringspenger som sykepengeerstatning eller arbeidsavklaringspenger etter studentbestemmelsen, blir 11-5-saken avbrutt ved NAV-kontoret, og vedtak gjøres ved NAY (innvilgelse eller avslag). Noen søknader blir også avbrutt fordi de ved en feil er registrert flere ganger. Dersom søkeren trekker søknaden vil også saken bli avbrutt.

Det er NAV-kontoret som vurderer om inngangsvilkåret etter §11-6 er oppfylt (krav om behov for bistand) selv om det formelle vedtaket om dette fattes ved NAV Arbeid og ytelser. I noen tilfeller vurderer NAV-kontoret at §11-5 er oppfylt, men ikke §11-6. I slike tilfeller blir saken ikke avbrutt. I stedet får søkeren først et positivt vedtak etter §11-5 ved NAV-kontoret, og deretter et avslagsvedtak etter §11-6 ved NAV Arbeid og ytelser.

En liknende prosedyre gjaldt før 2018 også for vilkåret om at arbeidsevnen skal være nedsatt med minst halvparten. Etter at søknaden var innvilget etter §11-5 ved NAV-kontoret, kunne den bli avslått etter vilkåret om minst femti prosent

nedsatt arbeidsevne etter §11-13 ved NAV Arbeid og ytelser, og for dette vilkåret hadde NAV Arbeid og ytelser ansvar for både vurdering og vedtak. Fra 2018 ble imidlertid vilkåret om at arbeidsevnen skal være nedsatt med minst halvparten tatt inn i lovteksten under §11-5, og vedtaksansvaret flyttet til NAV-kontoret. Endringen er ikke ment å skulle ha noen betydning for søkerne, annet enn at det nå er tydeligere hvilken instans i NAV som er ansvarlig for å vedta om arbeidsevnen er tilstrekkelig nedsatt. Endringen har konsekvenser for statistikken, ved at avslag nå viser seg i vedtak gjort etter §11-5, mens dette tidligere viste seg i vedtak gjort ved NAV Arbeid og ytelser.

Arbeidsavklaringspenger kan maksimalt innvilges for ett år av gangen. Når vedtaksperioden løper ut, fatter Arbeid og ytelser vedtak om forlengelse, så fremt bruker deltar i aktiviteter som er avtalt med NAV-kontoret.

Pauser i utbetalingen av arbeidsavklaringspenger kan skje for eksempel ved barnefødsel eller ved soning av fengselsstraff. I slike saker fattes det vedtak om stans av ytelsen, men ikke om opphør av saken. I andre tilfeller stanses ytelsen fordi bruker i en periode ikke følger opp behandling eller arbeidsrettede aktiviteter. Hvis søknad om gjenopptak av ytelsen skjer innen 52 uker, og det kun er fattet vedtak om stans av ytelsen – ikke opphør av saken – så foregår vedtaksbehandlingen i en enklere prosess enn i nye saker. Som regel er det da ikke nødvendig med noe nytt 11-5-vedtak, men kun et vedtak ved NAV Arbeid og ytelser. Personen trer da inn i samme stønadsløp som tidligere og med det samme forbruket av tidskvoten som han/hun hadde da avbruddet startet. På grunn av forlengelses- og gjenopptaksvedtak, vil det ofte være flere vedtak ved NAV Arbeid og ytelser enn det er 11-5-vedtak i én og samme arbeidsavklaringspengesak.

Noen mottakere er i arbeid på deltid og mottar graderte arbeidsavklaringspenger. I tilfeller der personen jobber mer enn det som gir rett til ytelsen, stanses utbetalingen automatisk (uten vedtak), og starter også opp igjen automatisk dersom arbeidet reduseres igjen. I disse utbetalingspausene løper forbruket av tidskvoten med arbeidsavklaringspenger. Det samme skjer dersom personen er i arbeid med lønnskudd.

Data

Datagrunnlaget i analysen er registrerte søknader om arbeidsavklaringspenger i perioden juli 2010 til og med desember 2018, med informasjon om vedtak i de samme sakene i perioden juli 2010 – april 2019. Dataene er hentet fra NAVs administrative registre.

Søknader om arbeidsavklaringspenger behandles i to vedtaksinstanser i NAV; ved NAV-kontoret som fatter vedtak etter §11-5 i Folketrygdloven og ved

NAV Arbeid og ytelser som fatter vedtak etter øvrige inngangsvilkår i samme lov. (Se faktaboks om saksgang og vedtaksrutiner, samt faktaboks med de mest sentrale vilkårene for å kunne motta arbeidsavklaringspenger.) Dataene inneholder informasjon om vedtak ved begge vedtaksinstanser, dvs. om søknaden er innvilget eller avslått. I tilretteleggingen av data, ble vedtakene sortert etter person (avidentifisert), vedtaksløpnummer og vedtaksdatoer. Alle søknader og vedtak etter §11-5 ble tatt med i den

videre analysen, i tillegg til alle tilfeller av første vedtak ved NAV Arbeid og ytelser (NAY) som etterfulgte et positivt/innvilget 11–5-vedtak for samme person og med samme vedtaksløpenummer. Disse antar vi er vedtak i nye saker. Øvrige og etterfølgende vedtak fra NAY på samme person ble ekskludert da vi antar at disse kun er forlengelses- eller gjenopptaksvedtak og ikke representerer nye tilfeller av søknad eller oppstart med arbeidsavklaringspenger. Tilfeller av innvilgelsesvedtak fra NAY som etterfølger et innvilget 11–5-vedtak for samme person, regnes som en innvilget søknad og dermed et nytt tilfelle med arbeidsavklaringspenger⁴. Vi kan dermed vise utviklingen i antallet og andelen søknader fra ulike tidspunkt som er blitt innvilget i begge vedtaksinstanser.

Å bruke vedtaksinformasjon til å avgrense nye tilfeller på arbeidsavklaringsordningen gir en annen type avgrensning enn den som til vanlig benyttes i NAVs statistikk og analyser. Vanligvis avgrenses nye tilfeller med arbeidsavklaringspenger ved hjelp av utbetalingsinformasjon, det vil si til personer som har fått utbetalt ytelsen en gitt måned, men som ikke har hatt noen utbetaling i løpet av de to foranliggende månedene. En fordel med å avgrense nye mottakere etter vedtaksinformasjon i stedet for utbetalingsinformasjon er at vi i mindre grad fanger opp tilfeller der stønadsmottakeren bare har hatt en midlertidig stans i utbetalingene uten at saken er avsluttet, og der ny oppstart av utbetaling ikke egentlig representerer en ny oppstart på ordningen.

I analysen har vi undersøkt utviklingen i antall søknader, antall og andel avbrutte saker og avslag ved NAV-kontor, antall og andel avslag ved NAV Arbeid og ytelser etter et innvilget 11–5-vedtak, samt antall og andel søknader som er innvilget i begge vedtaksinstanser. Følgene avgrensninger er benyttet:

Søknader:

- Antall registrerte søknader om arbeidsavklaringspenger §11–5, med vedtakstypen «ny rettighet».

Avslag gjeldende §11–5:

- Antall vedtak etter §11–5 med resultatet «nei».
- Andelen disse utgjør blant vedtak etter §11–5 med resultatet «ja» og «nei».

Avbrutte søknader ved NAV-kontor:

- Antallet søknader der det ikke er fattet vedtak etter §11–5.
- Andelen disse utgjør blant alle søknader

Avslag ved NAV Arbeid og ytelser etter et innvilget 11–5-vedtak:

- Antallet vedtak gjeldende §11–5 med utfall «ja» der det påfølgende vedtaket ved NAV Arbeid og ytelser har utfall «nei».
- Andelen disse utgjør blant summen av vedtak med utfall «ja» og «nei» ved NAV Arbeid og ytelser (vedtak der det foreligger et 11–5-vedtak med utfall «ja»)

Innvilgelse i begge vedtaksinstanser / nytt tilfelle med arbeidsavklaringspenger:

- Antall søknader med utfall «ja» i både 11–5-vedtaket og det påfølgende vedtaket ved NAV Arbeid og ytelser.
- Andelen disse utgjør blant alle søknader

I presentasjonen av resultatene er det gjennomgående benyttet gjennomsnittstall per måned de ulike år. Dette skyldes delvis at dataene fra 2010 kun gjelder andre halvår, og delvis at vi ikke har informasjon om mottak av sykepenger for alle de som søkte om arbeidsavklaringspenger i 2018, kun fram til og med de som søkte i september dette året.

Den presenterte utviklingen i søknader, innvilgelser, avslag osv. tar generelt utgangspunkt i det året søknaden ble registrert hos NAV.

.....

⁴ Avgrensningen gjør at vi ikke fanger opp innvilgelser av arbeidsavklaringspenger som sykepengeerstatning (§11-13) og heller ikke innvilgelser av arbeidsavklaringspenger etter studentbestemmelsen (§11-14). I slike tilfeller fattes det ikke vedtak etter §11-5.

Resultater

Antallet søknader svinger mer enn antallet som bruker opp sykepengeretten

Det årlige antallet søknader om arbeidsavklaringspenger har variert en del siden ordningen ble innført i 2010 (figur 1). Fra et toppnivå på om lag 6000 søknader per måned i 2010, sank søknadstallet i årene som fulgte, til drøyt 5000 per måned i 2012 og 2013. Deretter økte det igjen, med en ny topp i 2015 og 2016, før antallet igjen har sunket i 2017 og 2018.

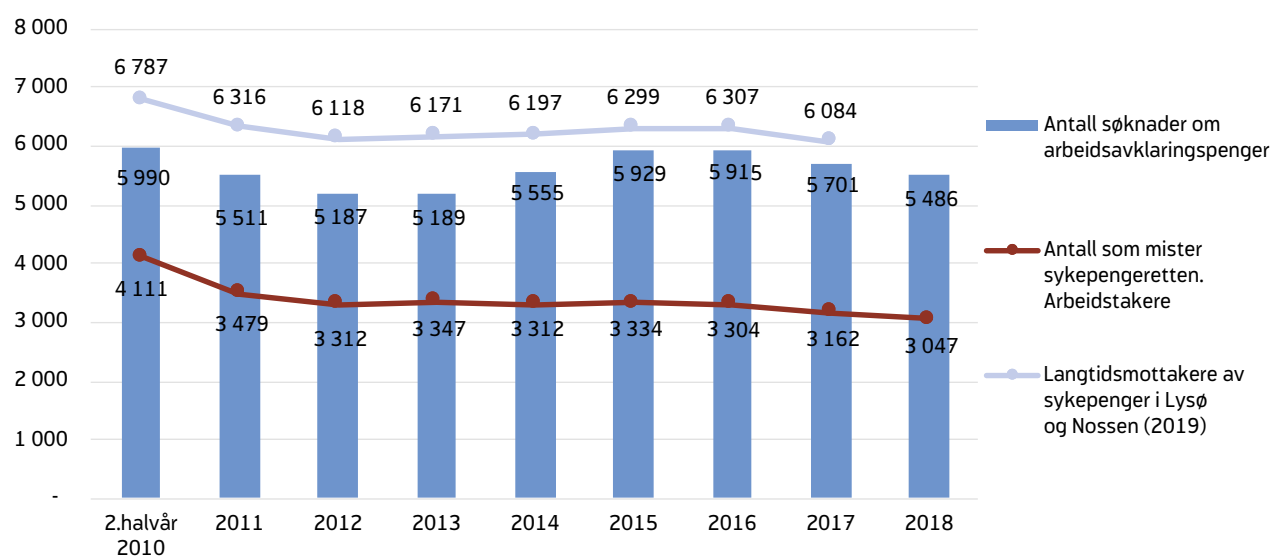
Det er i utgangspunktet naturlig å anta at omfanget av søknader om arbeidsavklaringspenger følger utviklingen i antallet personer som går ut maksimaltiden på sykepenger. Dette fordi mottak av arbeidsavklaringspenger er knyttet til søkerens helsesituasjon, og ofte «neste steg» for personer som har brukt opp sin sykepengerrett og fortsatt ikke kan være i (fullt) arbeid på grunn av helsa. Kann, Yin og Kristoffersen (2016) har også vist at det er sammenheng mellom kommuners sykefraværnivå og antallet nye mottakere av arbeidsavklaringspenger. De finner at når sykefraværet i kommunen øker med ett prosentpoeng, så øker antallet nye arbeidsavklaringspenger-mottakere med 17 prosent.

Likevel ser vi at det månedlige antallet som brukte opp sin sykepengerrett i perioden 2010 – 2018 lå mer stabilt enn søknadstallene til arbeidsavklaringspenger i samme periode (figur 1). Riktignok var det i årene 2011, 2012, 2017 og 2018 en parallell reduksjon i begge disse størrelsene, men den sterke veksten i antallet søknader i 2014 og 2015 skjedde til tross for at antallet som brukte opp sykepengeretten var nokså uforandret disse to årene. Og ser vi på utviklingen totalt fra 2013 til 2018, var antallet søknader om arbeidsavklaringspenger høyere i 2018 enn fem år tidligere, selv om færre brukte opp sykepengeretten.

Nossen og Lysø (2019) har nylig vist at en del langtidsmottakere av sykepenger senere mottar ulike ytelser uten å ha brukt opp sykepengeretten først. Antallet langtidsmottakere av sykepenger slik de har definert dette⁵ svinger noe mer enn antallet som bruker opp sykepengeretten (figur 1). Likevel er samvariasjonen med antallet søknader om arbeidsavklaringspenger overraskende liten. Det viser at også andre forhold enn langtidsmottak av sykepenger

⁵ Personer som har gått til maksimaltid på sykepenger, pluss de som har mindre enn 3 måneder igjen av sykepengeperioden.

Figur 1. Søknader om arbeidsavklaringspenger, personer som har brukt opp sykepengeretten og langtidsmottakere av sykepenger. Gjennomsnittlig antall per måned



Kilde: NAV

ger må ha betydning for søknadsutviklingen til arbeidsavklaringspenger.

Antallet søknader følger utviklingen i arbeidsmarkedet

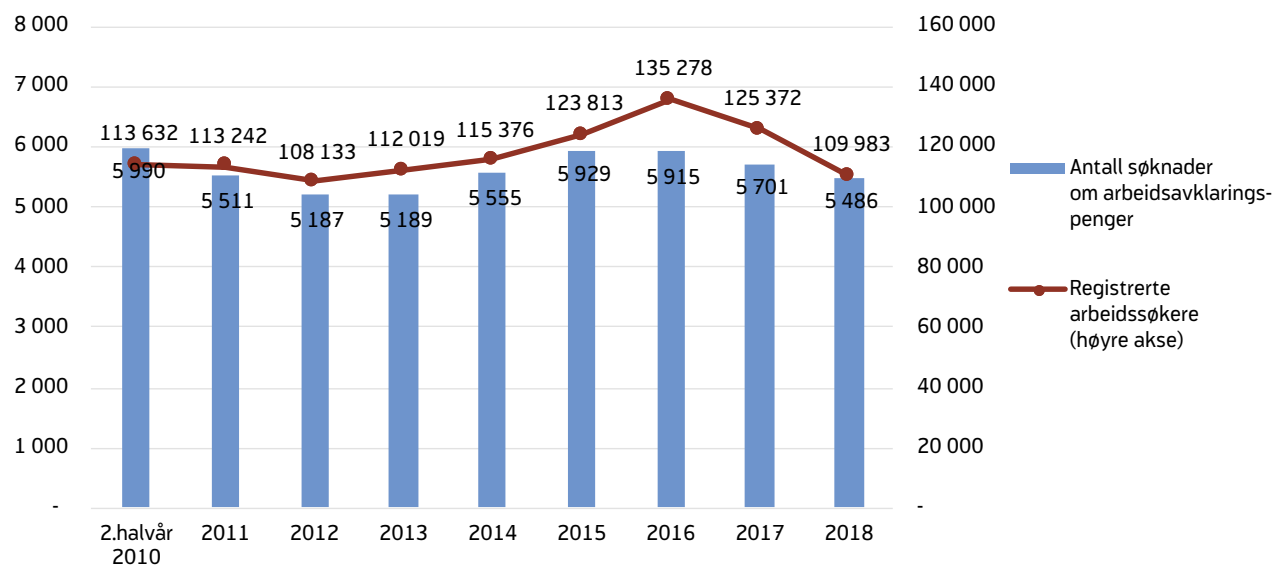
Flere forhold kan ha betydning for utviklingen i antallet søknader om arbeidsavklaringspenger. Befolkningens kjennskap til ordningen kan ha betydning, og kanskje også i hvilken grad kommunene bestreber seg på å avklare om personer med økonomisk sosialhjelp har uttømt sine rettigheter etter Folketryktdloven. Sosialhjelp skal være en subsidiær ytelse, og det forutsettes derfor at alle andre inntektsmuligheter utnyttes, også trygderettigheter. Ettersom arbeidsavklaringspenger er statlig finansiert mens sosialhjelpen er kommunal, har kommunene også økonomisk fordel av at sosialhjelpsmottakere får innvilget arbeidsavklaringspenger. Hvilken betydning slike forhold kan ha for utviklingen i antallet søknader om arbeidsavklaringspenger, har vi ikke ambisjoner om å undersøke her. Vi skal i stedet se nærmere på hvordan omfanget av søknader varierer med utviklingen i arbeidsledigheten.

Tidligere studier har vist at langtidssykefravær og videre overgang til arbeidsavklaringspenger kan være forårsaket av arbeidsledighet (Nossen 2014,

Kann, Yin og Kristoffersen 2016). Også foreliggende data viser at antallet søknader om arbeidsavklaringspenger i stor grad faller sammen med svingningene i antallet registrerte arbeidssøkere, ved at antallet søknader øker med økende arbeidsledighet og reduseres med fallende ledighet (figur 2). Noen unntak er det riktignok. I 2016 var for eksempel antallet søknader om arbeidsavklaringspenger uendret selv om det fortsatt var vekst i arbeidsledigheten. Samlet viser likevel utviklingen i antallet arbeidssøkere og antallet søknader om arbeidsavklaringspenger en større samvariasjon i perioden vi ser på enn det vi finner når det gjelder antallet som bruker opp sykepengeretten. Vi får altså indikasjoner om at arbeidsmarkedet kan ha betydning for omfanget av nye søknader om arbeidsavklaringspenger, selv når antallet som går ut maksimaltiden på sykepenger ligger stabilt. Dette kan i så fall skje enten gjennom vekst i søknader fra personer uten sykepenger, eller ved at en større andel av de som mister sykepengeretten søker.

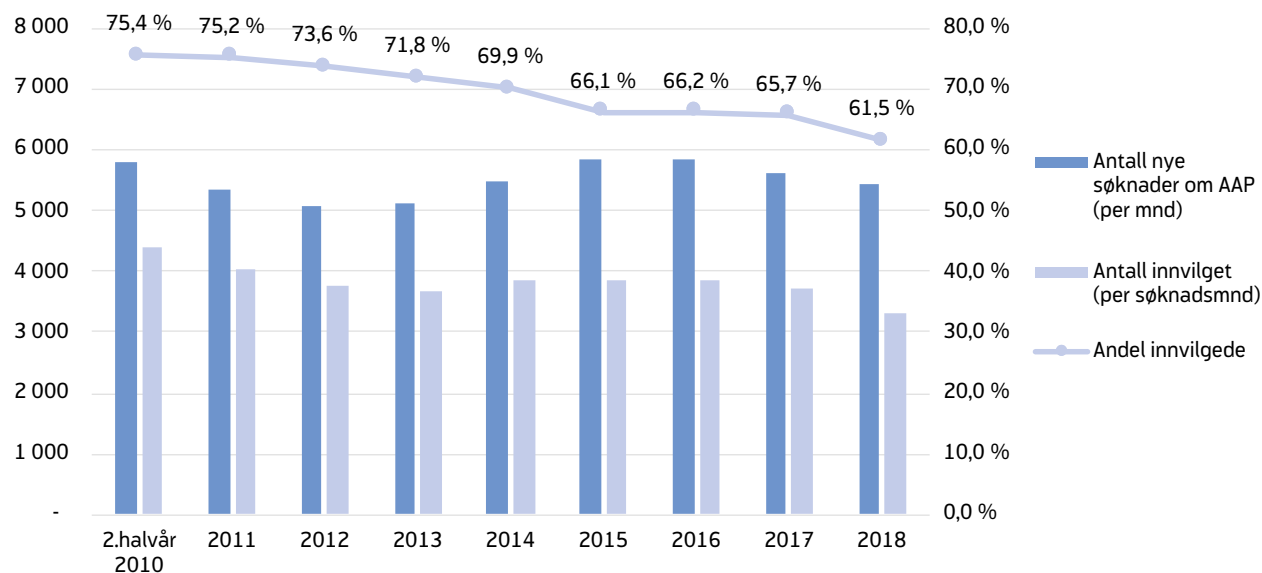
Når det gjelder nedgangen i antallet søknader i 2017 og 2018, er det mest nærliggende å anta at dette skyldes den positive utviklingen i arbeidsmarkedet og i sykefraværet. I 2018 kan søknadstallene også være påvirket av det nye regelverket som ble innført fra

Figur 2. Søknader om arbeidsavklaringspenger, og registrerte arbeidssøkere (helt ledige, delvis ledige og tilskaddeltakere). Gjennomsnittlig antall per måned



Kilde: NAV

Figur 3. Søknader om arbeidsavklaringspenger, og antall og andel av disse som ble innvilget. Gjennomsnittlig per måned



Kilde: NAV

dette året, ved at veiledningen fra NAV-kontorene har blitt endret i tråd med de nye inngangsvilkårene slik at enkelte personer som tidligere ville ha søkt om arbeidsavklaringspenger, nå ikke gjorde det.

Færre nye med arbeidsavklaringspenger som følge av skjerpede inngangsvilkår

Vedtaksbehandlingen av søknader om arbeidsavklaringspenger skjer i to instanser i NAV (se faktaboks). Først vurderer NAV-kontoret om arbeidsevnen er nedsatt i henhold til Folketrygdlovens §11–5 og fatter vedtak om dette. Ved positivt vedtak etter §11–5 overføres søknaden til NAV Arbeid og ytelser som fatter vedtak etter øvrige inngangsvilkår. Den samlede andelen søknader om arbeidsavklaringspenger som ble innvilget i begge vedtaksinstanser, har falt over tid, men nivået stabiliserte seg på rundt 66 prosent for de som søkte om ytelsen i årene 2015 – 2017. Deretter falt andelen innvilgelser sterkt igjen for de som søkte i 2018. Blant disse fikk bare 61,5 prosent innvilget søknaden. (figur 3).

Ettersom andelen innvilgelser reduseres såpass markant i 2018, er det naturlig å så utviklingen i sammenheng med de endrede inngangsvilkårene dette året. Hvis vi antar at det er en slik sammenheng, og legger

til grunn at andelen innvilgelser ville vært mer som foregående år dersom det ikke var gjort endringer i regelverket, kan vi estimere hvor mange personer som har blitt påvirket av endringene. Andelen innvilgede søknader gikk ned med 0,46 prosentpoeng for de som søkte i 2017 sammenlignet med de som søkte i 2016, og det er ikke urimelig å anta at vi ville sett omtrent den samme nedgangen i 2018 dersom inngangsvilkårene var uforandret. Vi velger å legge dette til grunn.

Gjennomsnittlig var det 5 410 personer per måned som søkte om arbeidsavklaringspenger i 2018. Blant disse ble i gjennomsnitt 3 326 søknader innvilget både ved NAV-kontoret og ved NAV Arbeid og ytelser. Den samlede andelen innvilgelser var dermed 61,5 prosent, en nedgang på 4,2 prosentpoeng i forhold til de som søkte i løpet av 2017 og som fikk søknaden behandlet etter de inngangsvilkårene som gjaldt da. Dersom andelen innvilgelser blant de som søkte i 2018 hadde blitt redusert med kun 0,46 prosentpoeng, slik nedgangen var for de som søkte året før, ville 65,3 prosent fått innvilget søknaden, det vil si 3 531 personer per søknadsmåned i gjennomsnitt. Dette er 205 flere per måned enn det observerte antallet som fikk innvilget søknaden i 2018.

Tabell 1. Estimert effekt av skjerpede inngangsvilkår for antallet nye som fikk innvilget arbeidsavklaringspenger (AAP) i 2018

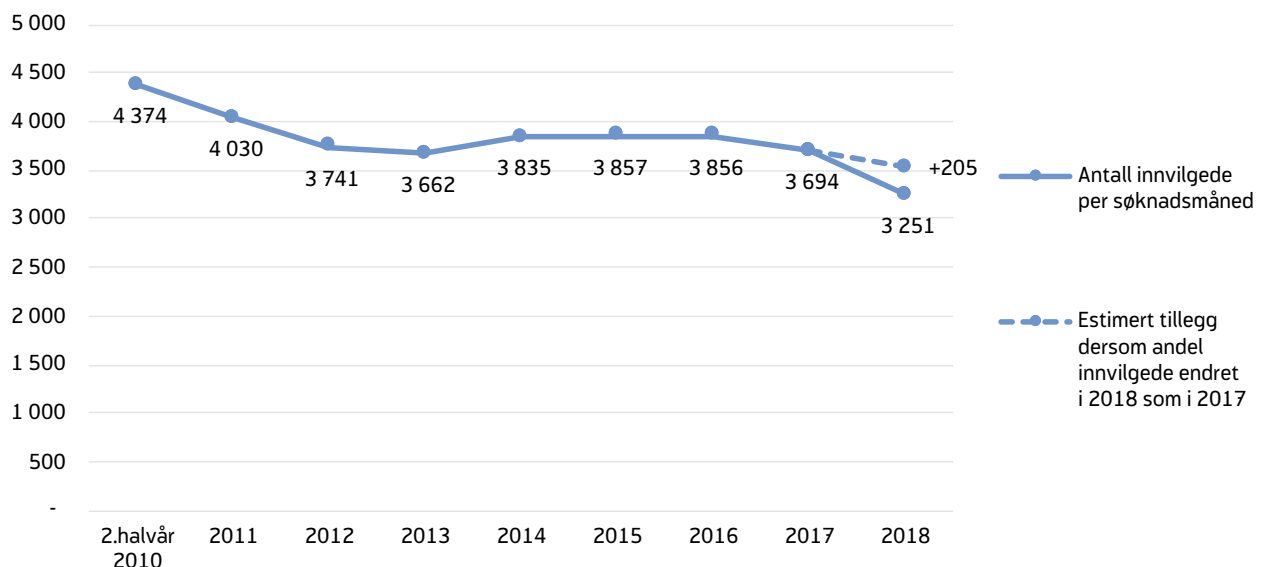
	Søknader om AAP (månedlig)	Antall innvilgede søknader (månedlig)	Endring i innvilgelser fra året før (månedlig)	Endring i innvilgelser fra året før (hele året)	Andel innvilgede	Endring i andel innvilgede fra året før	Estimert tillegg i innvilgelser uten regelverksendring (månedlig)	Estimert tillegg i innvilgelser uten regelverksendring (hele året)
2016	5 824	3 856			66,2 %	0,06 %		
2017	5 619	3 694	-162	-1 944	65,7 %	-0,46 %		
2018	5 410	3 326	-367	-4 408	61,5 %	-4,25 %		
Estimat 2018	5 410	3 531			65,3 %	-0,46 %	205	2 456

Kilde: NAV

Den observerte nedgangen fra 2017 til 2018 i antall innvilgelser per søknadsmåned, var 367 tilfeller. Det ser dermed ut til at over halvparten av denne nedgangen skyldes skjerpede inngangsvilkår ($205/367 \cdot 100 = 56\%$). Samlet estimerer vi at endringene i inngangsvilkårene har gitt rundt 2 400 ($205 \cdot 12$) færre nye tilfeller med arbeidsavklaringspenger blant de som søkte om dette i 2018 sammenlignet med de som søkte året før. Tallene som inngår i estimatet er vist i tabell 1. Estimaten er også illustrert i figur 4.

Flere avslag både ved NAV-kontor og NAV Arbeid og ytelser

Færre innvilgelser ser ut til å ha sammenheng med flere avslag etter §11-5, men også etter andre inngangsvilkår. Det var i 2018 en klar økning i antall og andel søknader som ble avbrutt ved NAV-kontoret, og også i antall og andel søknader som ble avslått etter §11-5 (figur 5 og 6). Flere avbrutte saker indikerer at flere fikk avslag etter de vilkår som NAV Arbeid og ytelser fatter vedtak om, noe som kan skyldes innføringen av karenperiode og et

Figur 4. Antall nye personer på arbeidsavklaringsordningen, basert på vedtaksinformasjon. Gjennomsnitt per måned i årene 2010 – 2018. Estimert tillegg i 2018 uten regelverksendringer

Kilde: NAV

strengere krav til medlemskap i Folketrygden, fra dette året. Det kan også være uttrykk for en økning i antallet som trekker søknaden om arbeidsavklaringspenger.

Flere avslag etter §11–5 kan skyldes at sammenhengen mellom søkerens helsetilstand og nedsatte arbeidsevne ble vurdert strengere for de som søkte om arbeidsavklaringspenger i 2018 enn for de som søkte tidligere år. En annen mulighet er at vilkåret om at arbeidsevnen skal være nedsatt med minst halvparten, ble vurdert strengere. Dette vilkåret var før 2018 hjemlet i §11–13, men ble fra 2018 flyttet til §11–5. Vedtaksansvaret for dette «femti prosentvilkåret» ble dermed flyttet fra NAV Arbeid og ytelser til NAV-kontoret, og det er mulig at NAV-kontorene er strengere i vurderingen av dette vilkåret enn det NAV Arbeid og ytelser har vært.

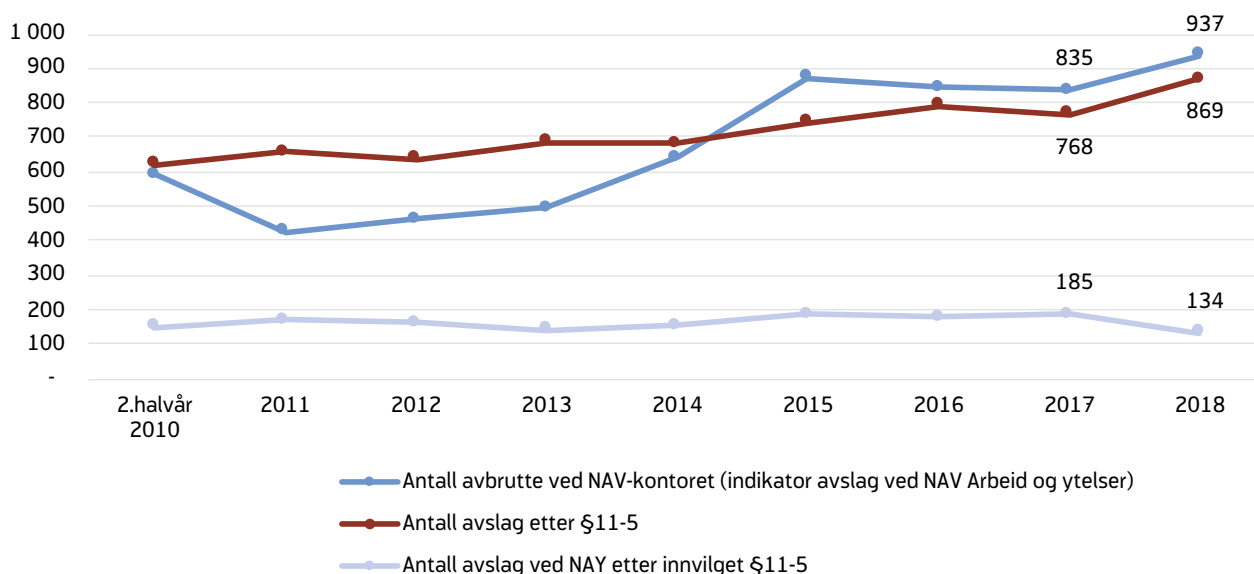
Imidlertid kan det også være mer vedtakstekniske årsaker til den økte avslagsprosenten i 11–5-vedtaket. Flyttingen av ansvaret for vilkåret om minst femti prosent nedsatt arbeidsevne innebærer at avslag om dette fra 2018 viser seg i vedtaksstatis-

tikken for §11–5, mens det tidligere viste seg i vedtak ved NAV Arbeid og ytelser.

Økt avslagsprosent i 11–5-vedtaket i 2018 kan altså skyldes både en strengere lovforklaring og mer vedtakstekniske forhold, og det kan i utgangspunktet være vanskelig å vurdere betydningen av disse to forklaringene i forhold til hverandre.

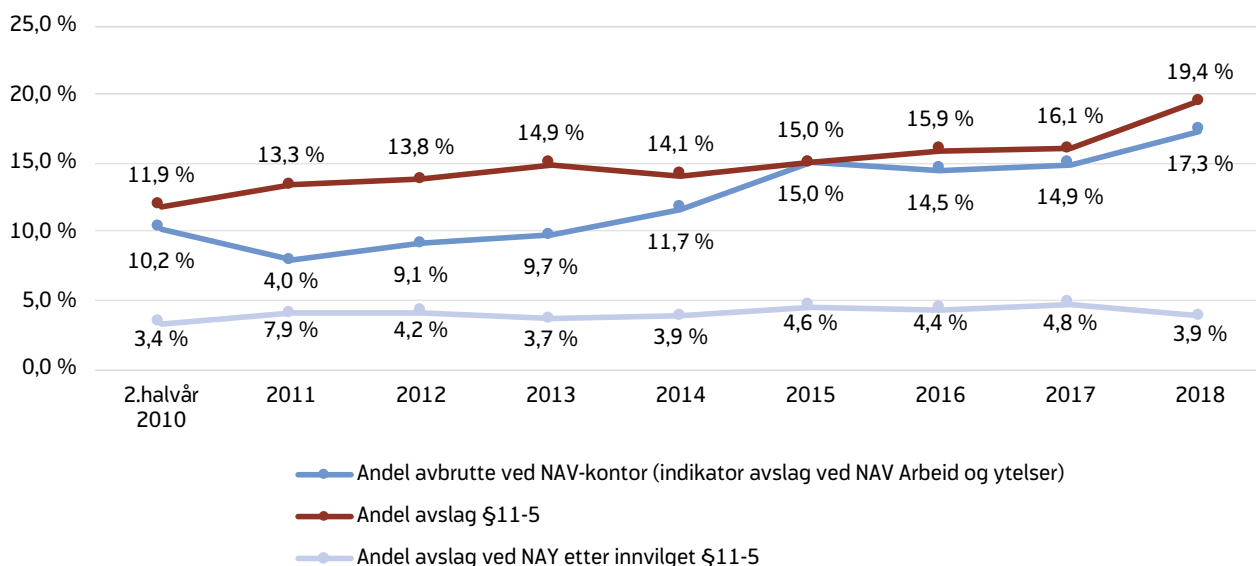
En indikasjon på at mer enn vedtakstekniske forhold spiller inn, er at økningen i andel avslag etter §11–5 startet i vedtak gjort allerede i november 2017 (figur 7). At avslagsprosenten økte allerede to måneder før nyttår er vanskelig å forklare med vedtakstekniske forhold. På dette tidspunktet var vilkåret om femti prosent nedsatt arbeidsevne fortsatt hjemlet i §11–13, og NAV-kontorene kunne ikke avslå søknader med denne begrunnelsen. Da måtte avslaget eventuelt begrunnes med noe annet. Antakeligvis er det en mer sannsynlig forklaring at enkelte saksbehandlere har blitt strengere i vurderingen av sammenhengen mellom søkerens helsetilstand og nedsatte arbeidsevne allerede noe før lovendringen om dette trådte i kraft.

Figur 5. Avbrutte saker ved NAV-kontor, avslag etter §11–5 og avslag ved NAV Arbeid og ytelser etter et positivt vedtak §11–5. Gjennomsnittlig antall per måned



Kilde: NAV

Figur 6. Andel avbrutte saker ved NAV-kontor, andel avslag etter §11-5 og andel avslag ved NAV Arbeid og ytelser etter et positivt vedtak §11-5

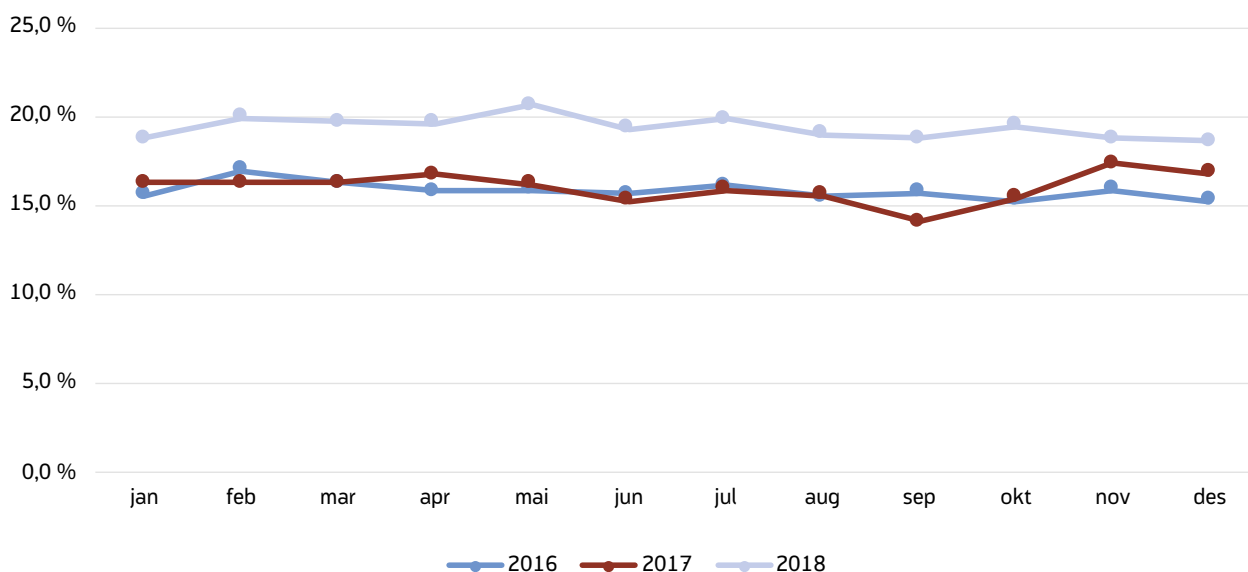


Kilde: NAV

Vi ser også at antallet avslag ved NAV Arbeid og ytelser etter et positivt 11-5-vedtak er sunket med om lag 50 saker per måned i 2018 i forhold til i 2017. Samtidig er antallet avslag etter §11-5 ved NAV-kon-

torer økt med om lag 100 saker per måned (figur 5). Det kan indikere at vedtakstekniske forhold ligger bak om lag halvparten av den økte avslagsprosenten i 11-5-vedtaket.

Figur 7. Andel avslag etter §11-5 ved NAV-kontor, fordelt etter vedtaksmåned



Kilde: NAV

Utviklingen for søkere med og uten sykepenger

Mer enn halvparten av søknadene om arbeidsavklaringspenger kommer fra personer som mottar sykepenger på søknadstidspunktet eller som har mottatt dette i løpet av de siste seks månedene. Som vist i figur 8, følger antallet søknader fra personer med og uten sykepenger en del av de samme svingningene fra år til år. Noen forskjeller er det likevel. Søknadsveksten i 2014 og 2015 er betydelig sterkere for personer uten sykepenger enn for de med sykepenger. Videre er det nedgang i antallet søknader fra personer uten sykepenger i 2016, mens det fortsatt er noe vekst for personer med sykepenger. Og selv om søknadstallene synker for begge grupper i 2017 og 2018, er nedgangen i 2018 klart sterkest for personer med sykepenger.

Nærmere om søkere med sykepenger

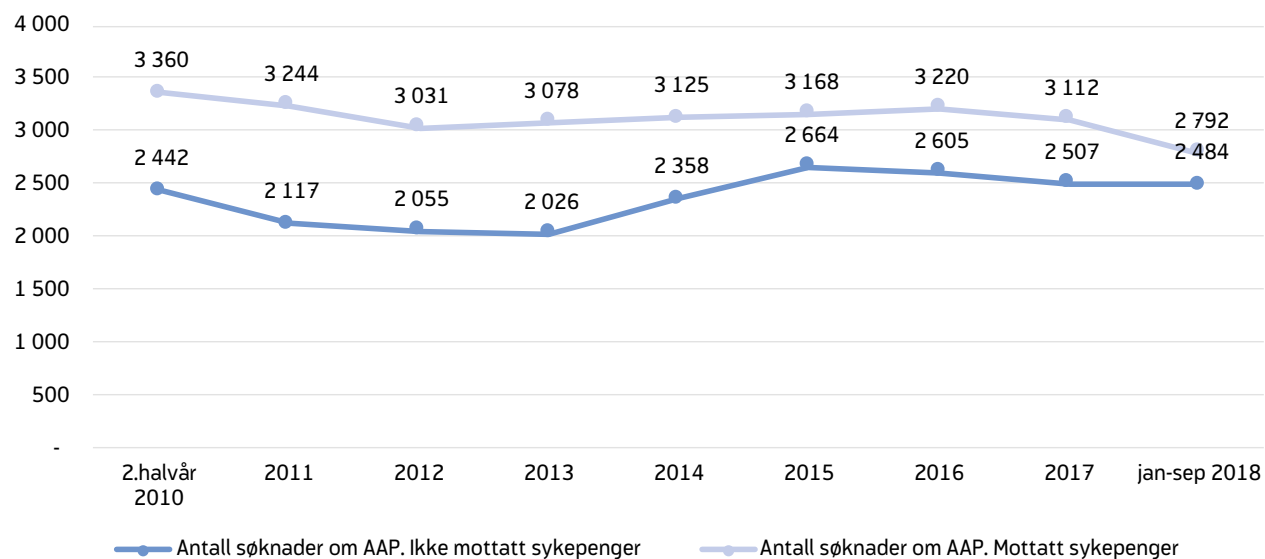
Antallet søknader om arbeidsavklaringspenger fra personer med sykepenger viste en svak, men jevn økning i årene 2013 – 2016 (figur 8), selv om antallet som mistet sykepengeretten i samme periode lå stabilt (figur 1). Antallet langtidsmottakere av sykepenger økte riktignok i perioden, men om dette kan forklare veksten i søknader er vanskelig å si. Vanligvis mottas sykepenger helt til maksimaltiden på ett år før overgang til arbeidsavklaringspenger. Dette fordi syke-

penger normalt gir full lønnskompensasjon mens arbeidsavklaringspenger har en lavere kompensasjonsgrad. En mulig forklaring til søknadsveksten blant personer med sykepenger i årene 2013 – 2016 kan være at en økende prosentandel av de som mistet sykepengeretten, søkte om arbeidsavklaringspenger. Andelen innvilgede søknader fra denne søkergruppen var relativt stabil i perioden (figur 10), og flere søknader ga dermed også vekst i antallet som startet med arbeidsavklaringspenger (figur 9).

I 2017 var det en relativt sterk nedgang i antallet søknader fra personer med sykepenger. Andelen innvilgede søknader lå fortsatt stabil, og samlet ga dette en nedgang i antallet som startet opp med arbeidsavklaringspenger. I 2018 falt søknadstallet fra personer med sykepenger betydelig, og var dette året lavere enn noen gang siden ordningen med arbeidsavklaringspenger ble innført i 2010. Synkende søknadstall i 2017 og 2018 må ses i sammenheng med reduksjonen i antallet som brukte opp sykepengeretten disse to årene, samt at arbeidsmarkedet var i bedring.

Den spesielt sterke nedgangen i søknadstall i 2018 fra personer med sykepenger, kan indikere påvirkning av også andre forhold enn sykefravær og arbeidsmarked. En mulig hypotese kan være at nedgangen i søknader

Figur 8. Søknader om arbeidsavklaringspenger fra personer med og uten sykepenger. Gjennomsnittlig antall per måned



Kilde: NAV

også skyldes endret veiledning ved NAV-kontorene. Sykepengemottakere har oftest en arbeidsgiver, og noen er gradert sykemeldt og i arbeid på deltid. NAV-kontorene har gjennom sykefraværsoppfølgingen en mer helhetlig kjennskap til denne søkergruppens arbeidsevne enn det NAV Arbeid og ytelser har, og kan tenkes å vurdere vilkåret om minst femti prosent nedsatt arbeidsevne strengere enn det NAV Arbeid og ytelser gjorde da de hadde dette vedtaksansvaret. Dette kan ha medført endret veiledning fra NAV-kontorene og færre søknader om arbeidsavklaringspenger.

I tillegg til lave søknadstall, falt også andelen innvilgede søknader tydelig i 2018 (figur 10), og det ble en sterk nedgang i antallet personer med bakgrunn fra sykepenger som kom inn på arbeidsavklaringsordningen dette året. Færre innvilgelser blant søkere med sykepenger i 2018, har sammenheng med at andelen avslag etter §11–5 økte (figur 11).

Generelt ser vi at de fleste avslagene som blir gitt til søkere med bakgrunn fra sykepenger, gjelder vilkåret om nedsatt arbeidsevne i §11–5, selv om noen saker også blir avslått ved NAV Arbeid og ytelser etter at saken først er innvilget ved NAV-kontoret (figur 11 og 13). Slike avslag ved NAV Arbeid og ytelser etter et positivt 11–5-vedtak gjelder typisk §11–6, dvs. vil-

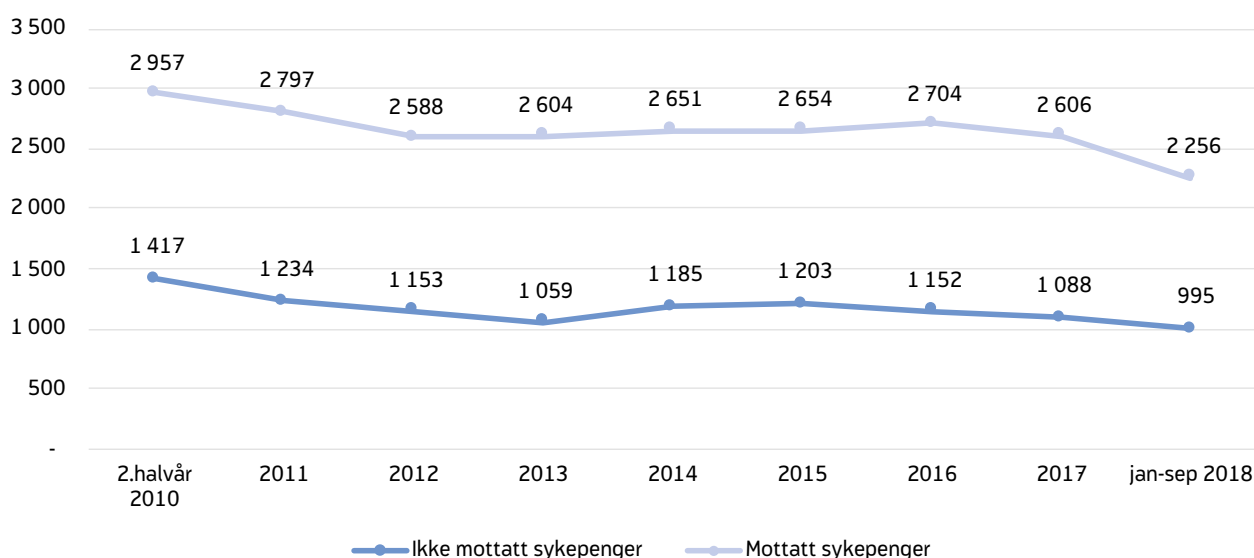
kåret om behov for bistand, eller (før 2018) vilkåret om at arbeidsevnen skal være nedsatt med minst halvparten. Gjennom årene er omfanget av slike avslag redusert for søkere med sykepenger.

For søkere som har mottatt sykepenger, blir svært få saker avbrutt ved NAV-kontoret. Det er heller ingen endringer her i 2018 (figur 12). Det harmonerer med at medlemskap i Folketrygden nær sagt alltid vil være i orden for personer som har mottatt sykepenger, og at vilkåret om karenperiode fra 2018 ikke er relevant for denne gruppen søkere.

Nærmere om søkere uten sykepenger

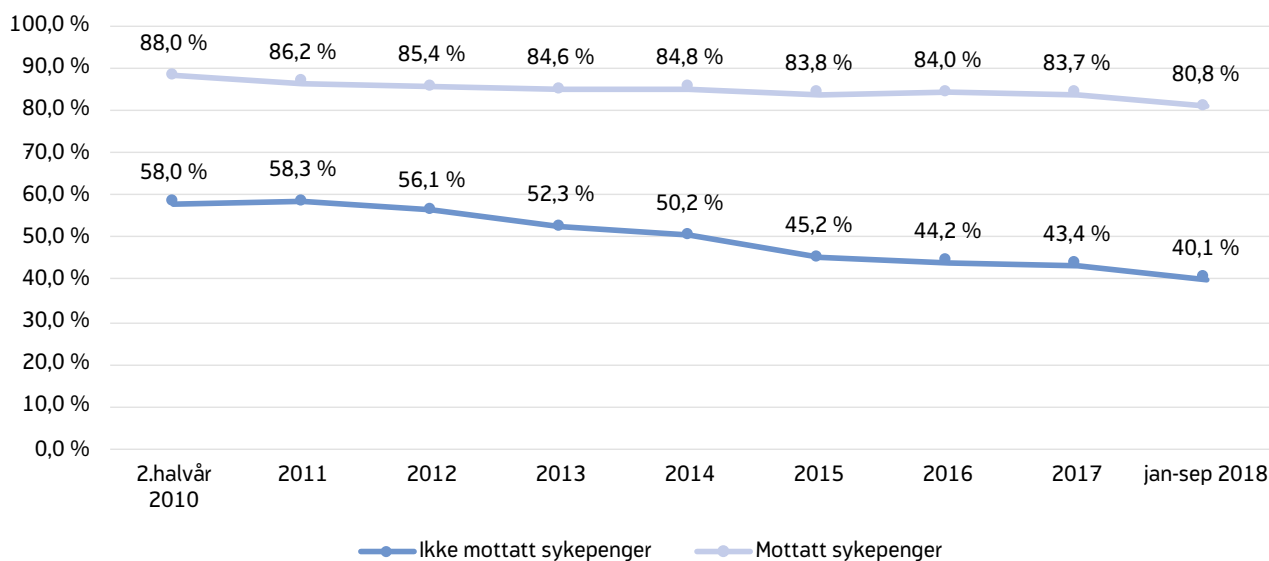
Når det gjelder personer uten sykepenger, så økte antallet søknader fra denne gruppen sterkt i 2014 og 2015 (figur 8). Dette må ses i sammenheng med et vanskeligere arbeidsmarked i disse årene. I 2014 førte dette til en klar vekst i antallet nye mottakere av arbeidsavklaringspenger uten bakgrunn fra sykepenger (figur 9). I 2015 falt imidlertid andelen innvilgelser betydelig for denne gruppen (figur 10), og veksten i antallet nye med arbeidsavklaringspenger ble dermed mer moderat. Det var ingen spesielt sterk vekst i andelen avslag etter §11–5 i 2015 (figur 11), men omfanget av avbrutte saker økte markant dette året (figur 12). Det samme gjaldt andelen avslag ved NAV

Figur 9. Nye personer på arbeidsavklaringsordningen (søknad innvilget i begge vedtaksinstanser), fordelt etter søknadstidspunkt. Personer med og uten sykepenger. Gjennomsnittlig antall per måned



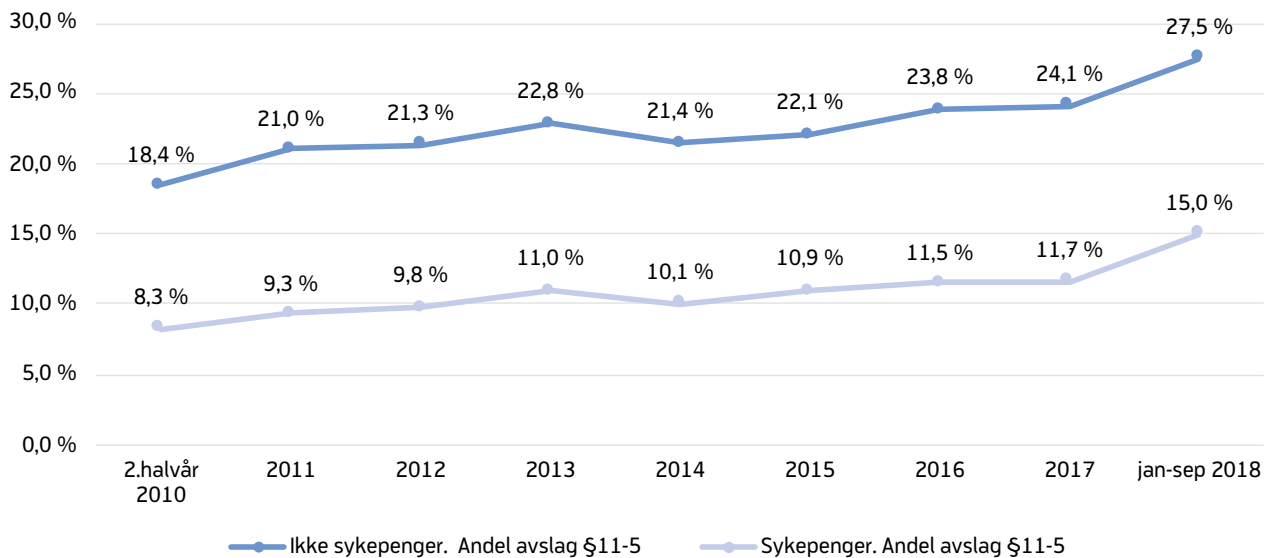
Kilde: NAV

Figur 10. Andelen innvilgede søknader ved ulike søknadstidspunkt. Personer med og uten sykepenger



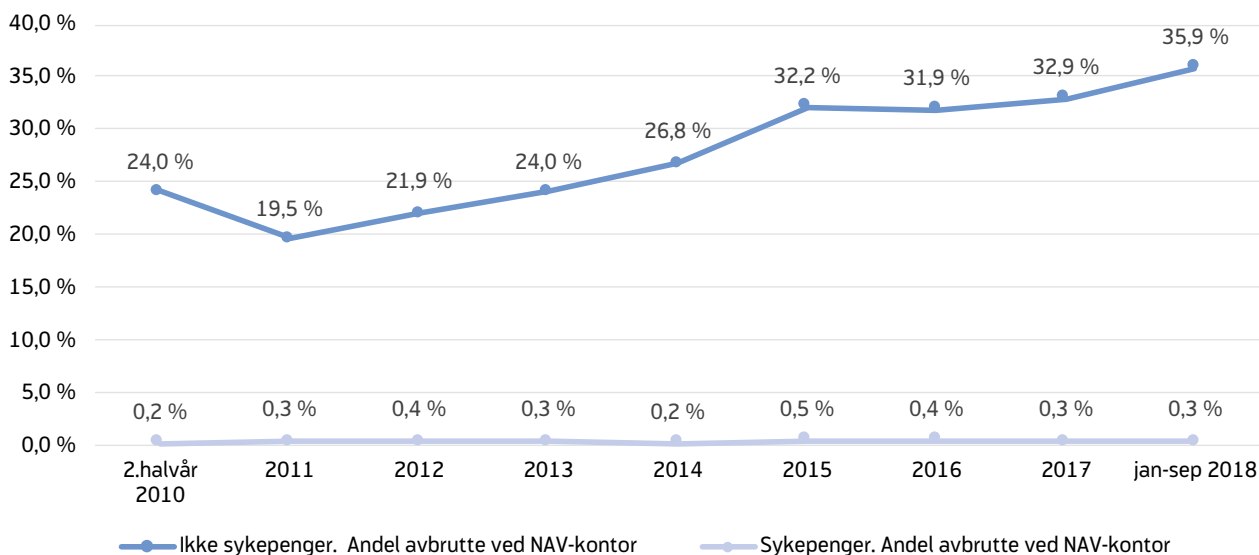
Kilde: NAV

Figur 11. Andel avslag etter §11-5 ved søknad om arbeidsavklaringspenger fra personer med og uten sykepenger



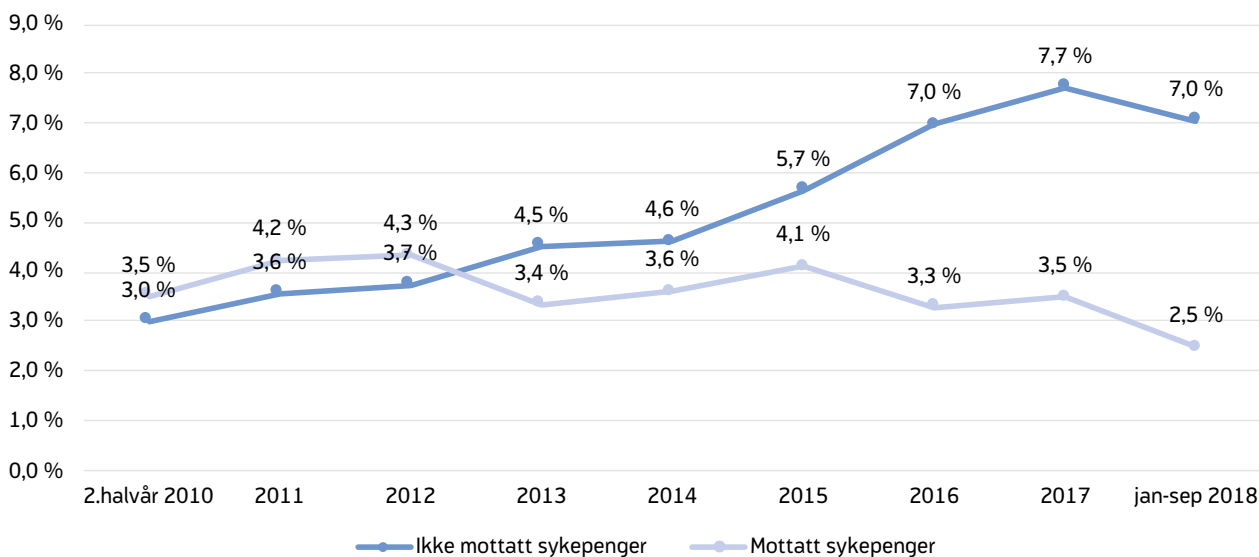
Kilde: NAV

Figur 12. Andel søknader om arbeidsavklaringspenger som ble avbrutt ved NAV-kontoret. Personer med og uten sykepenger



Kilde: NAV

Figur 13. Andel avslag i vedtaket ved NAV Arbeid og ytelser etter innvilget §11-5. Søknader fra personer med og uten sykepenger. 2010-2018



Kilde: NAV

Arbeid og ytelse etter at søknaden først var innvilget etter §11–5 (figur 13). Flere slike avslag ved NAV Arbeid og ytelse indikerer at flere fikk avslag etter §11–6 (ikke behov for bistand) eller etter §11–13 (arbeidsevnen ikke nedsatt med minst halvparten). Flere avbrutte saker ved NAV-kontoret indikerer en økning i antallet som ble vurdert etter bestemmelsen om arbeidsavklaringspenger som sykepengeerstatning eller arbeidsavklaringspenger etter studentbestemmelsen, og eventuelt fikk avslag på dette⁶. Økt omfang av avbrutte saker i 2015 kan også skyldes at flere fikk avslag etter alderskriteriet eller på grunn av manglende medlemskap i Folketrygden. Vi har ikke hatt mulighet til å undersøke avslagsårsakene nærmere med de dataene som har vært tilgjengelige for denne analysen.

I 2016 sank antallet søknader fra personer uten sykepenge, til tross for at det fortsatt var vekst i ledigheten. Dette indikerer at også andre forhold enn arbeidsmarkedet har betydning for søketilbøyeligheten til arbeidsavklaringspenger blant personer som ikke mottar sykepenge. En mulig forklaring kan rett og slett være at streng vedtakspraksis fra foregående år gjorde at flere unnlot å søke om arbeidsavklaringspenger, eventuelt at kommunenes motivasjon for slike avklaringer flatet ut.

Antallet søknader fra personer uten sykepenge fortsatte å falle i 2017. Andelen innvilgelser falt også noe, og antallet nye med arbeidsavklaringspenger uten bakgrunn fra sykepenge, ble dermed redusert. Også i 2018 falt antallet søknader fra personer uten sykepenge, men nedgangen var ikke like sterk som året før, selv om arbeidsmarkedet fortsatt var i bedring. En mulig forklaring til at søknadstallene bare falt svakt dette året, kan være et økt omfang av søknader fra personer som har mistet ytelsen på grunn av strengere vilkår for å kunne motta arbeidsavklaringspenger. NAVs statistikk viser at mange har gått ut av arbeidsavklaringsordningen etter at det nye regelverket ble innført i 2018 (NAV 2019), og det er en mulighet for at noen av disse har søkt om ytelsen på nytt. Dette kan

eventuelt undersøkes i senere analyser. En annen mulig forklaring er at utviklingen skyldes en generell underliggende trend med vekst i søknader fra personer uten sykepenge. Dette kan eventuelt ha sammenheng med at ordningen med arbeidsavklaringspenger har blitt mer kjent i befolkningen, eller at kommuner i økende grad ønsker å prøve ut hvilke rettigheter personer med økonomisk sosialhjelp har etter Folkestrygdloven.

Som for søkere med sykepenge, var det også for søkere uten sykepenge en klar nedgang i andelen innvilgede søknader i 2018 (figur 10). Dette, sammen med færre søknader, ga en nedgang i antallet nye på ordningen uten bakgrunn fra sykepenge (figur 9). Færre innvilgelser i 2018 ser ut til å være relatert til flere avslag etter §11–5 (figur 11). Også omfanget av avbrutte saker har økt mer i 2018 enn tidligere år (figur 12), og dette indikerer at flere trakk søknaden om arbeidsavklaringspenger eller fikk avslag etter den nye regelen om karenperiode, alternativt det endrede kravet til medlemskap i Folketrygden.

Oppsummering og diskusjon

Hovedhensikten med denne analysen har vært å undersøke om endrede vilkår for å kunne motta arbeidsavklaringspenger har fått noen betydning for hvor mange som kommer inn på denne ordningen. Endringene i vilkårene ble innført fra 1.1.2018 og gjaldt personer som søkte om arbeidsavklaringspenger fra denne datoen. Ettersom antallet nye mottakere av arbeidsavklaringspenger bestemmes av hvor mange som søker om denne ytelsen og hvor mange som får søknaden innvilget, har vi undersøkt utviklingen i begge disse forholdene før og etter at det nye regelverket ble innført. For å bedre forstå utviklingen i søknadstall, har vi sammenholdt dette med utviklingen i arbeidsledigheten og i antallet som personer går til maksimaltid på sykepenge.

Vi finner at antallet søknader om arbeidsavklaringspenger fra personer som mottar eller har mottatt sykepenge falt i både 2017 og 2018. Det er en mulighet for at endret veiledning fra NAV-kontorene har bidratt til færre søknader fra denne søkergruppen i 2018, men ellers antas utviklingen i 2017 og 2018 å ha sammen-

⁶ I dataene mangler vi informasjon om innvilgelser av arbeidsavklaringspenger som sykepengeerstatning og arbeidsavklaringspenger etter studentbestemmelsen.

heng med at det disse årene var nedgang i antallet som brukte opp sin sykepengerrett, og også at arbeidsmarkedet var i bedring. At arbeidsmarkedet kan ha en direkte betydning for hvor mange som søker om arbeidsavklaringspenger, får vi indikasjoner på i årene 2013 – 2016, da antallet søknader fra personer med bakgrunn fra sykepenger økte, uten at det samtidig var noen vekst i antallet personer som brukte opp sin sykepengerrett. Dette kan bety at en økende andel av de som mistet sykepengeretten søkte om arbeidsavklaringspenger som følge av et vanskeligere arbeidsmarked. Dette må eventuelt undersøkes i senere analyser.

Også fra personer uten sykepenger falt antallet søknader om arbeidsavklaringspenger i 2017 og 2018. Nedgangen i 2018 var likevel svakere enn for søkere med sykepenger, og ut fra det en kunne forvente i et godt arbeidsmarked. Antallet søknader fra denne gruppen var også betydelig høyere i 2018 enn i 2012 da ledigheten var på om lag tilsvarende nivå. Mulige årsaker til det over tid økte omfanget av søknader fra personer uten sykepenger, kan være at arbeidsavklaringspenger har blitt mer kjent i befolkningen, eller at kommuner/NAV-kontor i økende grad ønsker å prøve ut hvilke rettigheter personer med økonomisk sosialhjelp har etter Folketrygdloven. Søknadstallene i 2018 kan også indirekte være påvirket av regelverksendringene dette året, ved at personer som har mistet arbeidsavklaringspengene har søkt om ytelsen på nytt.

Andelen søknader om arbeidsavklaringspenger som blir innvilget, er langt høyere blant søkere med sykepenger enn blant de uten. Rundt 81 prosent av de med bakgrunn fra sykepenger som søkte om arbeidsavklaringspenger i 2018, fikk innvilget søknaden. Til sammenligning var andelen 40 prosent blant søkerne uten sykepenger. Andelen innvilgelser har over tid falt i begge søkergrupper, men nedgangen er klart sterkest blant søkere uten sykepenger. I denne gruppen fikk 58 prosent innvilget søknaden i 2011. En mulig forklaring til denne sterke nedgangen i andelen innvilgelser, kan nettopp være det over tid økte omfanget av søknader fra personer uten sykepenger, kanskje uten at helsetilstanden i denne søkergruppen egentlig har blitt dårligere.

Færre innvilgelser gjorde at antallet personer uten bakgrunn fra sykepenger som startet opp med arbeidsavklaringspenger, faktisk var lavere i 2018 enn i 2012. Økte søknadstall fra denne gruppen ser altså ikke ut til å ha fått vesentlig betydning for hvor mange som begynner å motta arbeidsavklaringspenger. Det kan likevel reises spørsmål om hvor heldig det er at Arbeids- og velferdsetaten i økende grad bruker ressurser på å saksbehandle og avslå søknader om arbeidsavklaringspenger der vilkårene ikke er oppfylt, i alle fall dersom motivasjonen bak disse søknadene kun er at kommuner/NAV-kontor ønsker å avklare om personer med økonomisk sosialhjelp har rettigheter etter Folketrygdloven.

Blant de som søkte om arbeidsavklaringspenger i 2018, var det en markant nedgang i andelen innvilgelser sammenlignet med foregående år, og dette gjelder både søkere med og søkere uten sykepenger. Færre innvilgelser ser ut til å ha sammenheng med en noe strengere praktisering av inngangsvilkårene i §11–5. Dette kan henge sammen med endringene i denne lov-hjemmelen som ble gjort dette året for å tydeliggjøre kravet til sammenheng mellom søkerens helsetilstand og nedsatte arbeidsevne. En annen mulig forklaring er at NAV-kontorene praktiserer vilkåret om at arbeidsevnen skal være nedsatt med minst halvparten strengere enn det NAV Arbeid og ytelse gjorde da de tidligere hadde vedtaksansvaret for dette vilkåret (for 2018)

For søkere med sykepenger ser vi ingen tegn til at andre typer avslag har økt i 2018, og dette harmonerer med at innføring av karenperiode og endrede krav til medlemskap i Folketrygden er av liten betydning for denne søkergruppen. Disse endringene kan imidlertid ha fått følger for søkere uten sykepenger, ettersom økningen i andelen avbrutte saker for denne gruppen er sterkere i 2018 enn tidligere år.

Den samlede andelen innvilgede søknader fra personer med og uten sykepenger økte med 0,1 prosentpoeng i 2016 og ble redusert med 0,5 prosentpoeng i 2017. I 2018 falt andelen innvilgelser med hele 4,2 prosentpoeng, og den markante endringen gjør det naturlig å se utviklingen i sammenheng med at vilkårene for å få innvilget arbeidsavklaringspenger ble

endret dette året. Hvordan andelen innvilgede søknader hadde utviklet seg i 2018 dersom det ikke var gjennomført endringer i inngangsvilkårene, er ikke mulig å fastslå sikkert. Dersom vi antar at den samlede andelen innvilgelser ville blitt redusert tilsvarende i 2018 som i 2017, kan vi beregne hvor mange som i så fall ville fått søknaden innvilget. Anslaget viser at det da ville blitt nesten 2 400 flere nye med arbeidsavklaringspenger blant de som søkte i 2018. Den observerte nedgangen fra 2017 til 2018 i antallet som fikk innvilget arbeidsavklaringspenger i begge vedtaksinstanser, var 4 400 personer. Litt over halvparten av denne nedgangen ser altså ut til å skyldes strengere inngangsvilkår.

Estimatet forutsetter at utviklingen i søknadstallene i 2018 er upåvirket av det nye regelverket. Vi har imidlertid sett at søknadstallene i 2018 falt noe mer enn forventet for personer med sykepenger og noe mindre enn forventet for personer uten sykepenger, og har diskutert om dette (indirekte) kan ha sammenheng med endringene i regelverket. Muligheten for en slik sammenheng gjør at estimatet er beheftet med noe usikkerhet.

Litteratur:

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

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

NAV (2019): *Utviklingen i mottakere av arbeidsavklaringspenger og personer med nedsatt arbeidsevne per 31. desember 2018* (www.nav.no)

Lysø, Nina og Jon Petter Nossen (2019) «Frafall fra arbeidslivet etter langtidssykemelding», *Arbeid og velferd*, 1/2019

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

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