

FLERE HAR AVSLUTTET ARBEIDSAVKLARINGS- PENGER ETTER REGELVERKSENDNINGENE I 2018 - DE FLESTE TIL UFØRETRYGD ELLER JOBB

Inger Cathrine Kann og Therese Dokken¹

Sammendrag

I januar 2018 ble det innført endringer i reglene for arbeidsavklaringspenger (AAP). I denne artikkelen ser vi på utviklingen i sammensetningen av mottakere med hensyn til varighet på AAP, sannsynligheten for å avslutte AAP og sannsynlighet for å avslutte til ulike utfall på tvers av varighetsgrupper. Videre diskuterer vi hvorvidt utviklingen henger sammen med regelverksendringene i 2018.

Målet med endringene var raskere avklaring av AAP-mottakere. Så langt ser det ut til at utviklingen går i den retningen. Det er stadig færre med lang varighet på AAP, men fremdeles har 24 000 (16%) mottatt AAP i over fire år i 2018. Sannsynligheten for å slutte å motta AAP har økt for alle etter regelendringene, men økningen er størst blant de med lang varighet.

Sannsynlighet for å avslutte til uføretrygd for de med kort varighet har økt helt fra 2014. Vi ser det derfor som lite sannsynlig at økningen det siste året i særlig grad kan knyttes til regelendringen i 2018. De med kort varighet utgjør majoriteten (60%) av de som avslutter til uføretrygd. Blant AAP-mottakerne med varighet på over fire år har sannsynligheten for å avslutte til uføretrygd også økt, noe som kan knyttes til innskrenket mulighet for forlengelse av AAP, men siden det har vært en økende trend helt siden innføringen av AAP, er det svært usikkert i hvilken grad regelendringen i 2018 har bidratt til dette.

Vi finner også økt sannsynlighet for å avslutte til jobb. Veksten skjer hovedsakelig blant de med lang varighet. Det er også en markant økning i sannsynligheten for å avslutte til ny AAP-periode og til sosialhjelp eller ingen registrert inntekt. Disse endringene mener vi det er sannsynlig at skyldes regelverksendringene i 2018.

¹ Takk til Ola Thune for tilrettelegging av datasett, og til Per Ola Kristoffersen og kollegaer i NAV for gode kommentarer.

Innledning

Fra 1. januar 2018 ble det innført flere endringer i regelverket for arbeidsavklaringspenger (AAP). Blant annet ble vilkårene for hva som gir rett til AAP presisert i lovteksten. I tillegg ble den ordinære stønadsperioden redusert fra fire til tre år, samtidig som det ble fastsatt en absolutt grense på to år for forlengelse. Vil-kårene for forlengelse ble også strammet inn, og kan kun gis når spesielle vilkår er oppfylt. I tillegg ble det iverksatt ulike tiltak for å styrke det arbeidsrettede tilbudet i NAV-kontorene. Samlet skal regelverksendringene medvirke til en «smalere inngang til ordningen, at det legges til rette for et strammere stønadslop og økte arbeidsinsentiver», med raskere avklaring av mottakernes arbeidsevne og raskere overgang til arbeid (Prop. 1 S (2017–2018), s. 17–18). Regelverksendringene som er viktigst for vår analyse er oppsummert i en faktaboks.

I denne artikkelen ser vi på utviklingen fra 2010 til 2018 i sammensetningen av mottakere med hensyn til varighet på AAP, sannsynligheten for å avslutte AAP og sannsynligheten for å avslutte til ulike utfall på tvers av varighetsgrupper. Deretter diskuterer vi hvorvidt utviklingen vi observerer kan knyttes til regelverksendringene i 2018.

AAP-perioden skal ikke «være lenger enn det som var nødvendig for å få mottakeren i stand til å jobbe, eller å få avklart om mottakeren oppfyller vilkårene for å få uførepensjon» (Ot. Prop. nr. 4 (2008-2009, s. 25). Det har likevel vært et kjent problem at mange har blitt gående for lenge i inaktive løp. Mandal mfl. (2015) peker på manglende ressurser til oppfølging ved NAV-kontorene som den største svakheten ved AAP. Manglende ressurser til tett oppfølging av mottakerne fører ifølge deres rapport til at mange av mottakerne blir passive og langvarige trygdemottakere. Galaasen mfl. (2017) har liknende funn i sin rapport. I en gjennomgang av 475 AAP-saker finner de at aktivitetsnivået blant AAP-mottakere i mange tilfeller er for lavt. I deres utvalg av saker var det bare halvparten av mottakerne som ble vurdert til å ha et aktivitetsopplegg som var både hensiktsmessig og tilstrekkelig.

Til tross for regelen om en maks grense på fire år da AAP ble innført i 2010, var regelverket uklart med hensyn til hvor mye ytelsen kunne forlenges etter unntakshjemmel når rettigheten på maksimalt fire år var oppbrukt, og det har vært relativt vanlig med varighet utover maks grensen. Blant de som passerte fireårsgrensen i 2014 mottok halvparten fortsatt AAP året etter (Sørbø og Ytterborg 2015). Det har likevel vært slik at sannsynligheten for å slutte å motta AAP og ha overgang til arbeid eller uføretrygd øker markant rundt fire år på AAP (Kann mfl. 2016). En reduksjon i maksimal stønadsperiode fra fire til tre år og en absolutt grense for forlengelse vil med høy sannsynlighet føre til at den gjennomsnittlige varigheten på AAP reduseres. Et viktig spørsmål blir da hvordan dette påvirker situasjonen for AAP-mottakerne når ytelsen avsluttes. Da det ble satt en maks grense på fire år ved innføringen av AAP var dette etter avveining av to hensyn; at en for lang ytre varighet kan medføre at en person blir gående lenger enn nødvendig på en midlertidig ytelse, samtidig som en for kort varighet kan presse personer som kunne hatt mulighet for å komme i arbeid over på uførepensjon eller sosialhjelp (Ot. Prop. nr. 4 (2008-2009, s. 26). Holgersen (2017) problematiserer at det ikke er utredet hva som skal skje med de som ikke lenger har rett til AAP, men som fremdeles har nedsatt arbeidsevne, uten at vilkår for uføretrygd er oppfylt². Dette var et problem under regelverket frem til 2018 også, men omfanget har økt siden regelverket for forlengelse er skjerpet inn.

Det har vært en del diskusjon om AAP-ordningen har hatt en for bred inngang, og at det derfor har vært flere som blir AAP-mottakere istedenfor sosialhjelpsmottakere eller arbeidsledige. Schreiner (2019) sammenligner effekten av å motta arbeidsavklaringspenger med det å

.....
² Nedsatt arbeidsevne er et vilkår i loven for at AAP skal kunne innvilges (folketrygdloven §11.5), men også et begrep NAV bruker til å organisere hvilket hjelpebehov en person har. Alle som henvender seg til NAV, og som ønsker eller trenger bistand til å komme i arbeid, har krav på å få en vurdering av arbeidsevnen (NAV-loven § 14 a). Dersom NAV vurderer at du trenger omfattende bistand (varig eller spesielt tilpasset innsats) vurderes arbeidsevnen å være nedsatt og du registreres med «nedsatt arbeidsevne» i Navs registre. Du kan ha stønad fra NAV som AAP, uføretrygd, sosialhjelp eller ingen ytelser fra NAV. Hensikten med å registrere personer med nedsatt arbeidsevne uavhengig av ytelser er at tildelingen av arbeidsrettede tiltak og tjenester skulle frikobles fra hvilken inntektssikring som personen mottok, slik at tiltakene skulle brukes mer fleksibelt og individuelt tilpasset.

motta dagpenger eller økonomisk sosialhjelp blant unge i gråsonen mellom arbeidsledighet og helseproblemer. Hun finner at det å begynne på en midlertidig helserelatert ytelse har en negativ effekt på lang sikt for denne gruppen, blant annet i form av redusert sannsynlighet for å komme i jobb og redusert inntekt i flere år etterpå. Mandal mfl. (2015) har diskutert om arbeidsavklaringspenger er riktig ytelse for ungdom uten alvorlig sykdom. De reiser blant annet spørsmålet om sosialhjelp og økt kommunal innsats er riktigere bistand. De begrunner dette dels med at man bør unngå sykdomsfokus der det kan unngås, og dels med at kommunene dermed får sterkere insentiver til å forebygge at unge havner utenfor skole og arbeidsliv. Endringene i regelverket for AAP er ment å påvirke både antall som kommer inn på ordningen, hvor lenge man mottar ytelsen, og antallet som avslutter. I perioden etter regelverksendringene er det færre som har kommet inn på ordningen. Lande (2019) finner at dette har en sammenheng med skjærpede inngangsvilkår.

NAVs innsats har mye å si for avklaringshastigheten. Høsten 2011 skilte seg for eksempel ut fordi det var særlig mange overgangsvedtak blant tidligere mottakere av tidsbegrenset uførestønad som ville løpe ut i desember dette året. I disse sakene var det ofte aktuelt

å vurdere overgang til uføretrygd. Det har også vært gjennomført målrettet oppfølgingsinnsats overfor AAP-mottakere som nærmet seg makstid i 2014. Dette er godt beskrevet i Lande (2014). I tillegg til at varighetsbestemmelsene i regelverket og NAVs oppfølgingsinnsats påvirker hvor lenge man mottar AAP, har utviklingen i lokal ledighet også stor betydning for arbeidet med å skaffe jobb (Kann mfl. 2016).

Data og metode

Utvalget består av alle som har mottatt AAP i løpet av perioden fra mars 2010 til april 2019. Dette utgjør 658 000 tilfeller. Av disse er det 540 000 tilfeller som avsluttes i den perioden vi ser på. Noen (158 000) av disse startet før AAP ble innført med en av de midlertidige helserelaterte ytelsene (rehabiliteringspenger, attføringspenger eller tidsbegrenset uførestønad) som ble erstattet av AAP i mars 2010. Vi kan følge AAP-mottakerne til juli 2019 for alle utfall bortsett fra sosialhjelp, som kun kan følges til desember 2018.

For å belyse problemstillingene ser vi på nivået på en del indikatorer gjennom hele perioden 2010–2018, og om disse endrer seg etter innføringen av nytt regelverk. Dersom nivået er stabilt, eller har en stabil trend

Oppsummering av de viktigste regelverksendringene for varighet og antall som avslutter AAP¹

Regelendringene som trådte i kraft 1. januar 2018 har ikke tilbakevirkende kraft, men det kan likevel påvirke personer som fikk innvilget AAP før 1. januar 2018 ved at det kan påvirke hvordan forlengelse av saker vurderes og det kan også innebære at vedtak som er gjort for ett år før 2018 revurderes etter et strengere regelverk enn tidligere.

Endringer som kan *forkorte* perioden man har rett til AAP:

- Maksimal ordinær stønadperiode er redusert fra fire til tre år for alle som får innvilget AAP fra 1. januar 2018 eller senere.
- Muligheten for unntak fra maksimal ordinær stønadperiode er endret til to år. Vilkårene som må være oppfylt for at det kan gjøres unntak, endres også fra 1. januar 2018.

Presisering av hva som defineres som nedsatt arbeidsevne er tatt inn i lovteksten. Det innebærer at vedtak som er gjort før 2018 blir påvirket av regelverksendringene fra januar 2018 når vedtakene revurderes årlig. At man skal ha et strammere stønadsløp kan også føre til at personer avklares raskere, både til jobb og uføretrygd. Også før de har nådd maksimumsgrensen på tre, tidligere fire, år.

Regelendringer som kan *forlenge* perioden man har rett til AAP:

- Fra 1. januar 2018 kan man motta AAP under opptrapping i jobb i inntil tolv måneder. Tidligere var denne perioden maksimalt i inntil seks måneder.
- En AAP-mottaker som ikke lenger har nedsatt arbeidsevne, kan fortsatt motta AAP i tidsbegrenset en periode som arbeidssøker. Perioden man kan motta AAP som arbeidssøker har økt fra inntil tre til inntil seks måneder.

Regelendring som direkte kan påvirke hva man gjør etter avsluttet AAP-periode:

- Det ble innført karenperiode. Den som har mottatt AAP ut maksimal periode, må vente i 52 uker før det kan gis ny periode med AAP. Dette gjelder likevel ikke dersom den som søker om AAP har alvorlig sykdom eller skade.

¹ Hentet fra «Utdypende om AAP-endringene fra 1. januar 2018» på NAVs nettsider, <https://www.nav.no/no/Person/Arbeid/Sykmeldt%2C+arbeidsavklaringspenger+og+yrkesskade/endinger-i-reglene-for-arbeidsavklaringspenger-aap-fra-1.januar-2018/utdypende-om-aap-endringene-fra-1.januar-2018> (lest 13.august 2019).

i den ene eller andre retningen i årene før 2018, for så å endres i 2018, vurderer vi det som sannsynlig at det er en effekt av endringer i regelverket.

Endringer i regelverket kan kanskje ha effekt før de er innført. Dette kan skyldes at saksbehandlere får opplæring i regelverket før endringen skjer, og bevisst eller ubevisst tilpasser skjønnsvurderinger i retning av nytt regelverk før det trer i kraft. Når vi ser på sannsynlighet for å avslutte AAP, sammenlikner vi derfor gjennomsnittet for perioden 2015–2016 med 2018 for å beregne endringen fra perioden før regelendringen til etter. Vi kan selvsagt ikke være sikre på at det er en årsakssammenheng mellom regelverksendringene og utviklingen i indikatorene vi ser på, og dersom det er sannsynlig at det er en sammenheng, hvor mye av endringen som kan tilskrives regelendringene. Dette diskuterer vi nærmere i analysedelen.

Indikatorene som observeres over tid

Vi studerer *varighetssammensetningen* blant AAP-mottakere og blant de som avslutter i løpet av perioden 2010–2018. Vi studerer også *sannsynlighet for å avslutte AAP* innen ulike varighetsgrupper hvert halvår og sannsynlighet for å *avslutte til et bestemt utfall*, som å være i jobb, motta uføretrygd og det å motta sosialhjelp eller stå uten registrert inntekt.

Indikatorene er valgt fordi vi mener disse kan belyse de endringene i regelverket som vil kunne observeres allerede nå. Vi ser på de fleste indikatorene separat for hver enkelt varighetsgruppe for å undersøke om det er noen varighetsgrupper, for eksempel de som nærmer seg fire år på AAP, som påvirkes mer eller mindre av regelverksendringene enn de med kortere varighet.

Definisjon av varighet

Vi definerer et tilfelle som *avsluttet* når en mottaker har et opphold i utbetalingene av AAP på minst to måneder. Vi vet ikke om de som har avsluttet AAP gjorde det etter eget ønske eller om de har mistet retten til AAP.

Varighet telles som antall måneder en person har mottatt AAP. Vi teller både varighet ved avgang og varighet hvert halvår de er mottakere av AAP. Personer som er i vårt datasett flere ganger får beregnet varigheten på nytt for hver gang de avslutter, og for hvert

halvår de er med i datasettet. Der saker er gjenopptatt innen 52 uker, inkluderes de foregående periodene i varigheten NAV beregner når makstid skal vurderes. Vi har derimot sett bort i fra dette i vår beregning av varighet. Noen kan derfor ha nådd fireårsgrensen, selv om de i våre data er registrert med varighet på under fire år.

Vi lager åtte ett-årige varighetsgrupper: 0–1 år: fra og med første dag, til og med ett år (inntil 365 dager), 1–2 år: fra ett år og en dag, til og med to år, 2–3 år: fra to år og en dag, til og med 3 år og så videre. Den siste varighetsgruppen er personer som har mottatt AAP i mer enn 7 år. Vi beregner varighet på alle som er i populasjonen til enhver tid, og en person vil for hvert år flytte seg fra en varighetsgruppe til neste dersom de ikke avslutter. Noen ganger grupperer vi disse resultatene i to, de med varighet over fire år, og varighet med fire år og lavere. Inndelingen er gjort fordi utviklingen innenfor disse gruppene ligner hverandre.

For de som startet med en av de ytelsene som AAP erstattet (rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad) har vi benyttet siste startdato før 2010 til å beregne varighet på «AAP». Dette er kun dersom de fikk ytelsen i to måneder før AAP ble innført til tre måneder etter, og de fikk nytt vedtak i 2010 som erstattet det gamle.

Sannsynlighet

Vi ser på sannsynlighet for å avslutte, og sannsynlighet for å avslutte til bestemt utfall. Sannsynlighet for en hendelse er definert som antall personer som har hendelsen dividert på antall personer som er under risiko for den hendelsen. Sannsynlighet for å avslutte et AAP-forløp et bestemt halvår er altså antall som avslutter i løpet av et halvår dividert på antall som er mottakere av AAP i samme periode. Vi beregner dette for hver varighetsgruppe. Vår analyse skiller seg derfor fra overgangsstatistikken som publiseres av NAV (NAV 2019).³

³ I overgangsstatistikken ser de på antall som avslutter, og hvor mange av de som avslutter som avslutter til ulike utfall, for eksempel jobb (38 %) og uføretrygd (35 %).

Sannsynlighet for å avslutte til jobb er da alle som avslutter AAP et gitt halvår, og har jobb seks måneder etterpå, dividert på antall personer som mottar AAP i samme periode. Tilsvarende beregnes sannsynlighet for andre utfall. Når vi beregner sannsynlighet for ulike utfall for mottakere av AAP i ulike varighetsgrupper, er det antall som avslutter AAP til et bestemt utfall i et bestemt halvår med en bestemt varighet, dividert på antall som er mottakere av AAP i samme periode med samme varighet.

Definisjon av utfall

Når vi beregner sannsynlighet for å avslutte AAP til et bestemt utfall ser vi på status i NAVs registre *seks måneder* etter at de slutter å motta AAP. Det betyr at vi kun kan inkludere de som slutter senest desember 2018 i utvalget vårt siden vi må følge disse til juni 2019 (siste datapunkt) for å sjekke status seks måneder etter at de avsluttet AAP.

Vi ser på om de er i jobb (minimum fire timer per uke)⁴, mottar uføretrygd, har startet en ny periode på AAP eller om de mottar sosialhjelp eller står uten registrert inntekt seks måneder etter avsluttet AAP. Vi omtaler dette som å «avslutte til» uføretrygd, jobb osv. Disse utfallene kan overlappe, det vil si at de som er registrert med utfallet «til jobb» også kan motta ytelser fra NAV og vice versa. Årsaken til at vi har valgt dette er at vi ønsker å se alle utfall upåvirket av andre utfall.

I tillegg ser vi på noen kategorier som er gjensidig utelukkende. Den første er utfallet *kun sosialhjelp*. Dette utfallet innebærer at de har sosialhjelp, men ikke mottar andre ytelser fra NAV, og heller ikke er i arbeid. I tillegg har vi definert en kombinasjonsgruppe av de som er både uføretrygdet og i jobb, og i jobb men ikke uføretrygdet. Det er fordi vi ønsker å se spesielt på utvik-

lingen i disse gruppene for å se om utviklingen i disse gruppene ville gitt oss et helt annet bilde av situasjonen enn når vi ser på gruppene som overlapper hverandre. I artikkelen vises disse kun på aggregert nivå, ikke fordelt på varighetsgrupper.

Det siste utfallet vi ser på er sannsynlighet for å stå uten registrert inntekt etter avsluttet AAP. Dette betyr at en person ikke er å finne i NAVs registre, hverken som arbeidstaker eller mottaker av en ytelse. Å stå uten registrert inntekt, som jobb eller ytelser fra NAV, betyr for de fleste å bli forsørget av ektefelle eller annen familie eller leve på oppsparte midler. Fordi sosialhjelpstallene for 2019 ikke er tilgjengelige for oss før i 2020⁵, kan vi ikke videreføre sosialhjelpsindikatoren lenger enn første halvår 2018. Dersom vi ser på summen av sosialhjelp og det å ikke ha registrert inntekt, kan vi se på hele perioden 2010 til andre halvår 2018. Å se på de som mottar sosialhjelp og de som står uten registrert inntekt i kombinasjon er interessant fordi det fanger de fleste av de som slutter å motta AAP uten å være avklart til uføretrygd eller til jobb med reelle muligheter på arbeidsmarkedet.

Selv om vi finner at en person er i jobb seks måneder etter avsluttet AAP, betyr ikke det nødvendigvis at en person har *overgang* fra AAP til jobb per se. Det kan være at personen var (delvis) i jobb i løpet av perioden de mottok AAP, og at det er den samme jobben vedkommende er i også seks måneder etter avsluttet AAP. Dette gjelder alle utfall vi ser på, inkludert ytelsene. Den trygdede kan også motta en annen NAV-ytelse (for eksempel delvis uføretrygd eller sosialhjelp) i løpet av AAP-perioden.

Seks måneder etter er et robust mål

Status seks måneder etter avsluttet AAP er et relativt robust mål. Det betyr at resultatene bare endres marginalt om vi velger å se på status to eller både to og seks måneder etter. Dersom vi krever at de skal være i samme utfall to, seks og tolv måneder etter, reduseres antallet, men mønsteret er det samme (figur v1 i vedlegg).

⁴ Innføringen av A-ordningen 1. januar 2015 påvirker blant annet informasjonen om arbeidsforhold som er rapportert inn til NAV sitt Aa-register (Arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret). Dette registeret er kilden til arbeidsmarkedsdata som er brukt i denne analysen. Omleggingen påvirke utviklingen rundt 2015, men ikke nærmere 2018. Å se på status to måneder etter er følsomt for denne endringen, men seks måneder etter ser ut til å være mindre følsomt. Vi velger derfor å måle om de er i jobb seks og også tolv måneder etter avgang fra AAP. Vi ser i figurene at det å avslutte til arbeid er langt mer påvirket av sesongvariasjon før 2015 enn etter, noe som også kan ha med måten data ble registrert før 2015.

⁵ Sosialhjelp er kommunale data som blir samlet inn av SSB, og som NAV får tilgang til først i juni året etter at de er samlet inn. De siste data vi har om sosialhjelp er derfor de som fikk innvilget dette før 31.12.2018. Tall for mottakere av sosialhjelp 2019 får vi ikke før juni 2020.

Analyse

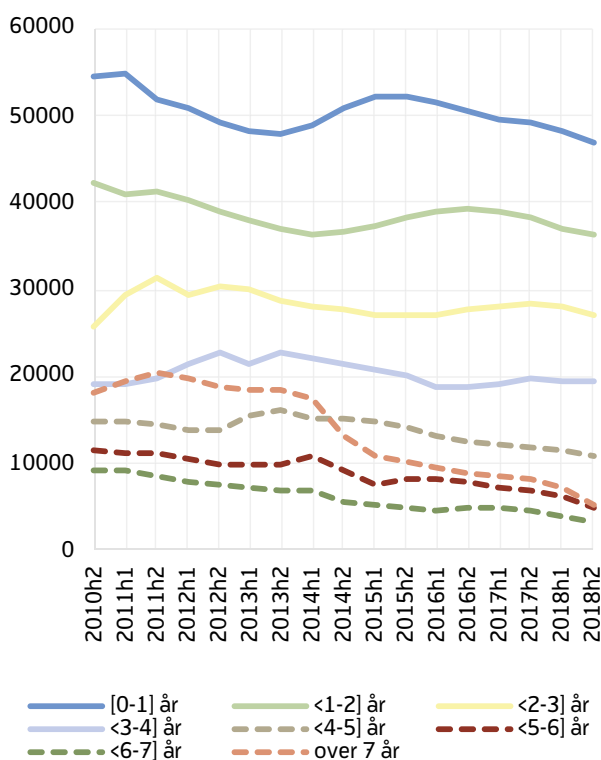
I første del av analysen ser vi på sammensetningen av mottakere med hensyn til varighet på AAP.

I andre del ser vi på sannsynlighet for å slutte å motta AAP innen ulike varighetsgrupper hvert halvår, sannsynligheten for å slutte å motta AAP og ha inntekt fra andre kilder seks måneder etter avsluttet AAP (fra jobb, trygd eller sosialhjelp), og sannsynlighet for å slutte å motta AAP, men stå uten registrert inntekt seks måneder senere. Vi omtaler dette som å «avslutte til».

Varighet utover fire år har blitt mindre vanlig

Det er flest mottakere med kort varighet, og færre med lang varighet (stiplede linjer i figur 1). Antall med varighet på mer enn fire år utgjør en stadig mindre andel av AAP-mottakerne (figur 2). Det var en kraftig reduksjon i andel med varighet på over fire år i 2014, og et nytt markert fall i 2018, der bare 16 prosent av mottakerne har en varighet utover fire år i andre halvår.

Figur 1. AAP-mottakere etter varighet. Antall

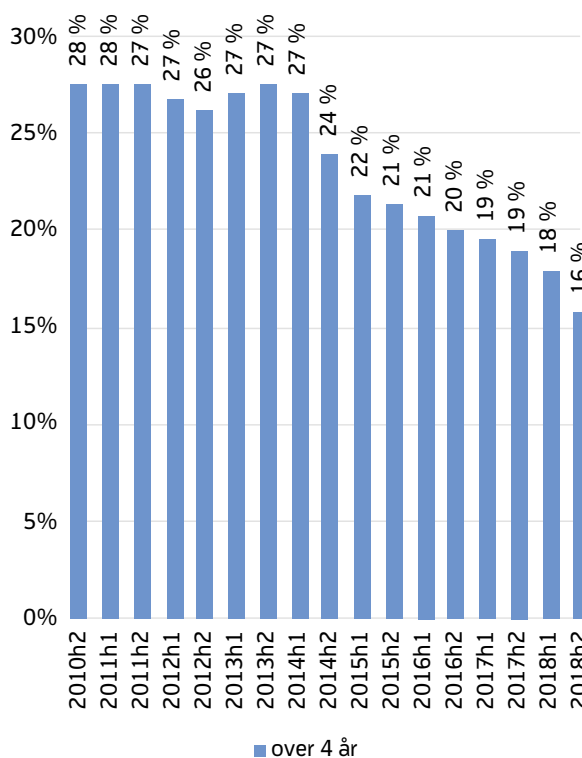


Kilde: NAV

Økt sannsynlighet for å avslutte AAP

Antall mottakere av AAP har falt fra 2011 til i dag (figur 3). I hovedsak skyldes nedgangen i antall mottakere at antall som avslutter har økt samtidig som antall som kommer inn er stabilt (NAV 2019). Innskjerpningen av regelverket med hensyn til hvem som har rett til AAP, har også ført til at cirka 1600 færre fikk innvilget AAP i 2018 (se Lande 2019). Men dette har mindre betydning for nedgangen i antall mottakere enn økt avgang. Samtidig som antall mottakere stadig synker, øker antall som avslutter AAP kraftig i 2018 (figur 3 og 4). Dette medfører at sannsynligheten for å avslutte AAP har økt fra 16–17 prosent i perioden 2015–2016 til henholdsvis 21 og 23 prosent i første og andre halvår 2018 (figur 4). Økningen begynte allerede fra andre halvår 2017. En mulig forklaring på at økningen skjedde allerede siste halvår 2017 kan være at det har skjedd en tilpasning i saksbehandlingen allerede før nytt regelverk trådte i kraft, og at andre halvår 2017 derfor kan betraktes som en overgangsperiode mellom gammelt og nytt regelverk.

Figur 2. Andel av AAP-mottakerne med varighet på over fire år. Prosent



Kilde: NAV

I løpet av perioden AAP har eksistert som ytelse har det vært en del variasjon i antall personer som avslutter (figur 4). Toppene i 2011 og 2014 henger sammen med at ekstra saksbehandlingsressurser ble satt inn for å avklare midlertidige vedtak i 2011⁶ og de som lå an til å bruke opp rettighetene sine etter fire år som AAP-mottakere i 2014 (Lande 2014). Fra første halvår 2017 har det vært en jevn økning i antallet som slutter å motta AAP. I løpet av andre halvår i 2018 gjaldt dette 35 000 personer. Dette er det høyeste antallet siden AAP ble opprettet som ytelse i 2010.

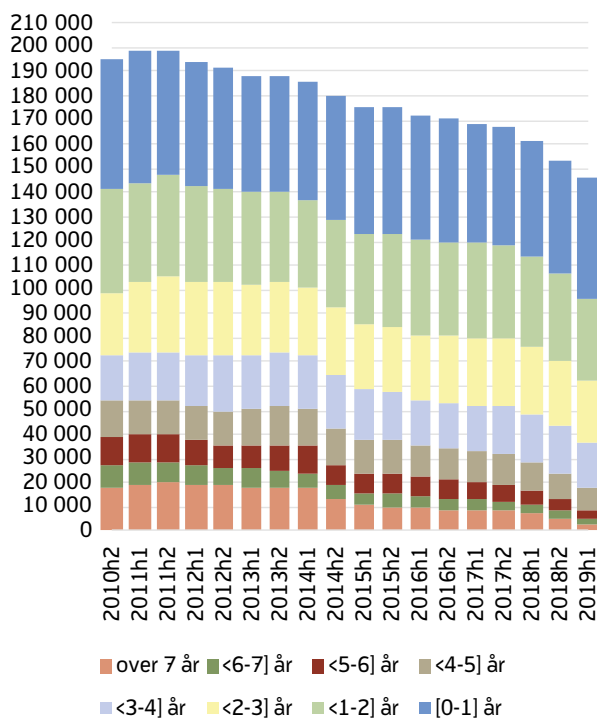
Økt sannsynlighet for å avslutte i alle varighetsgrupper

Figur 5 viser antall personer i hver varighetsgruppe som avslutter hvert halvår fra juli 2010 til desember 2018 (figur 5). Det er mange som slutter å motta AAP

⁶ Dette var personer overført fra de ordningene som erstattet AAP, og som hadde midlertidig vedtak om AAP

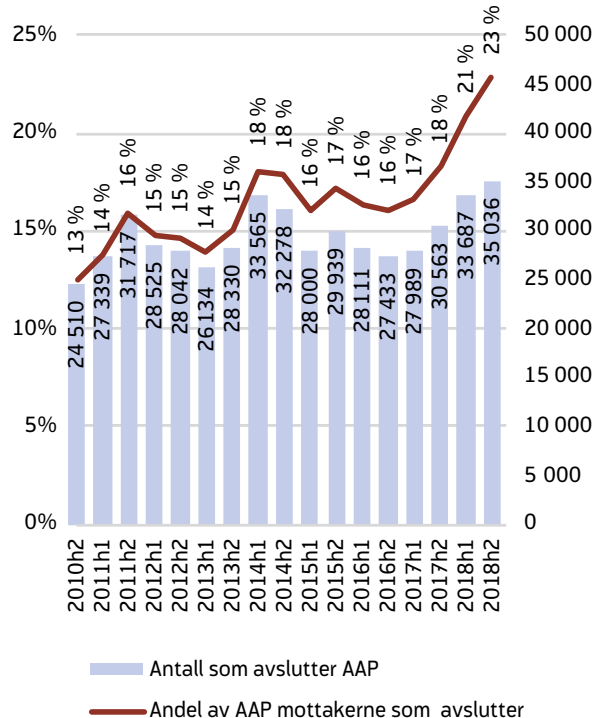
lenge før den maksimale perioden på fire (nå tre) år løper ut. Av de syv varighetsgruppene er det flest som slutter etter 0–1 år som AAP-mottaker. Antall som avslutter AAP innen det har gått ett år har ligget mellom 6000 og 8000 i perioden vi ser på, og utgjør cirka en fjerdedel av de som avslutter. Det er sterk vekst i sannsynlighet for å avslutte AAP i alle varighetsgrupper fra andre halvår 2017, og for de fleste gruppene fortsetter dette ut 2018 (figur 6). Sannsynligheten for å avslutte AAP er lavest blant de som har mottatt AAP i 0–1 år, mens økningen er størst for de med lang varighet. I perioden 2015–2016 var for eksempel sannsynligheten for å avslutte AAP 26–28 prosent dersom du hadde mottatt AAP i 4–5 år. Denne økte til 51 prosent i andre halvår 2018 (figur 6). Også i gruppene med kortere varighet var økningen stor, selv om det ikke er like tydelig i figuren fordi økningen kommer fra et lavere nivå. For eksempel lå sannsynligheten for å avslutte AAP dersom man har mottatt ytelsen i ett år eller kortere på 12 prosent, inntil den økte til 16 prosent i andre halvår 2018.

Figur 3. Mottakere av AAP i løpet av hvert halvår, etter varighet som AAP-mottaker det halvåret



Kilde: NAV

Figur 4. Antall mottakere som avslutter AAP hvert halvår, og sannsynlighet for å avslutte



Kilde: NAV

I 2011 var det som nevnt også mange som sluttet, men økningen skjedde i alle varighetskategorier. Første halvår 2014 var det særlig mange som avsluttet AAP blant de som hadde mottatt AAP i fire år eller mer (stiplede linjer), men det var ingen endring for de med kortere varighet enn fire år (heltrukne linjer). Fra andre halvår 2017 er det derimot en økning også blant disse. Det ser ut til å være en klar sammenheng mellom økt sannsynlighet for å avslutte AAP og regelverksendringene som trådte i kraft i januar 2018.

Hva gjør mottakerne etter avsluttet AAP?

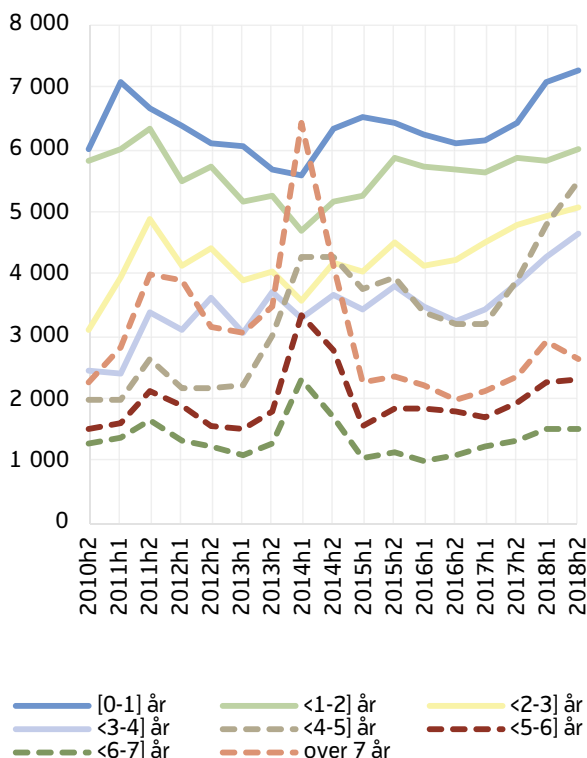
Det er mellom 24 500 og 35 000 som avslutter AAP hvert halvår (figur 4). De fleste avslutter til uføretrygd, jobb eller en kombinasjon av jobb og uføretrygd. Sannsynligheten for å avslutte til uføretrygd har aldri tidligere vært så høy som i andre halvår 2018 (figur 7). Det samme gjelder sannsynligheten for å avslutte til jobb. Sannsynligheten for å avslutte til sosialhjelp eller ingen registrert inntekt er også høyere enn noen gang siden innføringen av AAP. Endringene i sannsynlighet for alle utfallene er oppsummert i tabell V2 i vedlegget.

Av de som slutter å motta AAP i løpet av første og andre halvår 2018 er henholdsvis 12 700 og 13 200 i jobb seks måneder senere. Dette er en økning sammenliknet med perioden 2015–2016, da antallet varierte mellom 11 400 og 12 000. Sannsynligheten for å avslutte til jobb har også økt mye, fra 6,6– prosent blant de som mottok AAP i perioden 2015–2016, til 7,8 prosent i første halvår og 8,6 prosent blant de som mottok AAP i andre halvår 2018 (figur 7). I snitt gir dette en endring på 1,5 prosentpoeng.

Sannsynligheten for å være i jobb (ikke ufør) har aldri tidligere vært så høy som i andre halvår 2018 (5,8 %). Konjunktorene har vært i bedring siden 2016, og dette påvirker hvor mange som er i jobb etter avsluttet AAP. For gruppen «jobb ikke uføretrygd» (figur 7), er det en tydelig korrelasjon med konjunkturutviklingen, med nedgang i 2015 og bedring i arbeidsmarkedet utover i 2016.

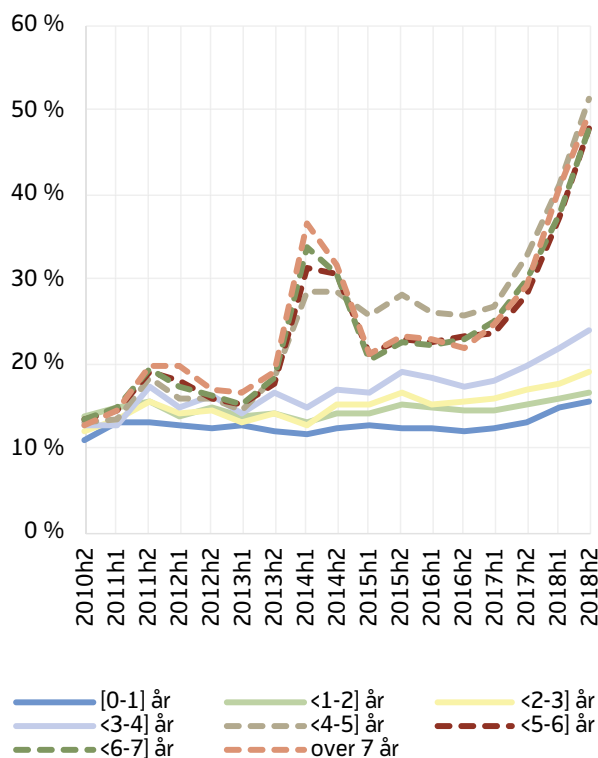
Mellom 15 og 30 prosent av de som avslutter til uføretrygd gjør dette i kombinasjon med å være i jobb. Antagelig beholder de jobben de hadde før de ble syke, og har uføretrygd istedenfor AAP i kombina-

Figur 5. Antall som avslutter AAP hvert halvår, etter varighet på AAP



Kilde: NAV

Figur 6. Sannsynlighet for å avslutte AAP hvert halvår, etter varighet på AAP



Kilde: NAV

sjon med jobb. Det er ingen tydelig endring i andel som kombinerer uføretrygd og arbeid som ser ut til å kunne knyttes til regelendringen i 2018 (figur 7).

Det er en markert økning i sannsynligheten for å avslutte til sosialhjelp eller ingen registrert inntekt, ny periode med AAP, samt andre NAV-ytelser som tiltakspenger, overgangsstønad og alderspensjon i 2018 (figur 8). Disse endringene ser ut til å være knyttet til regelverksendringene for AAP.

Vi ønsker å se nærmere på hvordan sannsynligheten for ulike utfall har endret seg for de ulike varighetsgruppene av AAP-mottakere. Vi ser da på utfallene «uføretrygd i alt», «jobb i alt», «ny periode med AAP» og «sosialhjelp eller ingen registrert inntekt».

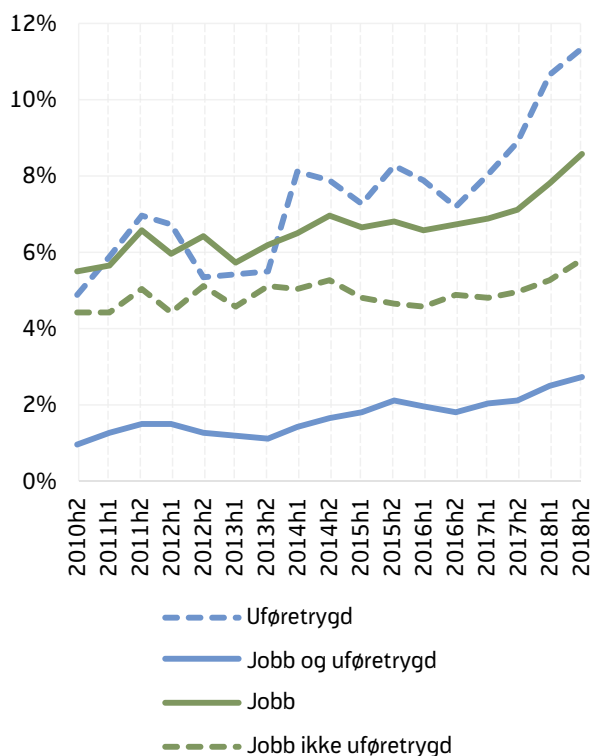
Mange til uføretrygd etter kort varighet på AAP

Det har aldri før vært så mange som avslutter AAP og mottar uføretrygd seks måneder senere. I 2018 var det 34 800, mens det i perioden 2015–2016 i snitt var 26 500

som avsluttet til uføretrygd per år. Det vil si 8200 flere i året i 2018 sammenliknet med 2015–2016. Økningen har vært størst blant de som har vært relativt kort tid på AAP. I sum har antallet økt med 5200 i varighetsgruppene til og med fire år, mens antallet har økt med 3000 blant de som har mottatt AAP i mer enn fire år (ikke vist i figur). Ser vi på de som har mottatt AAP i til og med tre år, er økningen 4000. Det meste av veksten i antall som avklares til uføretrygd er altså personer som antakelig ikke har brukt opp rettigheten til AAP.

Sannsynligheten for å avslutte til uføretrygd har heller aldri tidligere vært så høy som i andre halvår 2018, da sannsynligheten lå på 11,4 prosent, opp fra 10,7 i første halvår. Til sammenlikning varierte sannsynligheten mellom 7,2 og 8,3 prosent i perioden 2015–2016. Som med antall, er det også variasjon i endring i sannsynlighet på tvers av varighetsgrupper (figur 10). Sannsynligheten for å avslutte til uføretrygd har økt til mer enn det dobbelte fra 2014 til 2018 for de med kort varighet på AAP. Veksten hadde en midlertidig utfla-

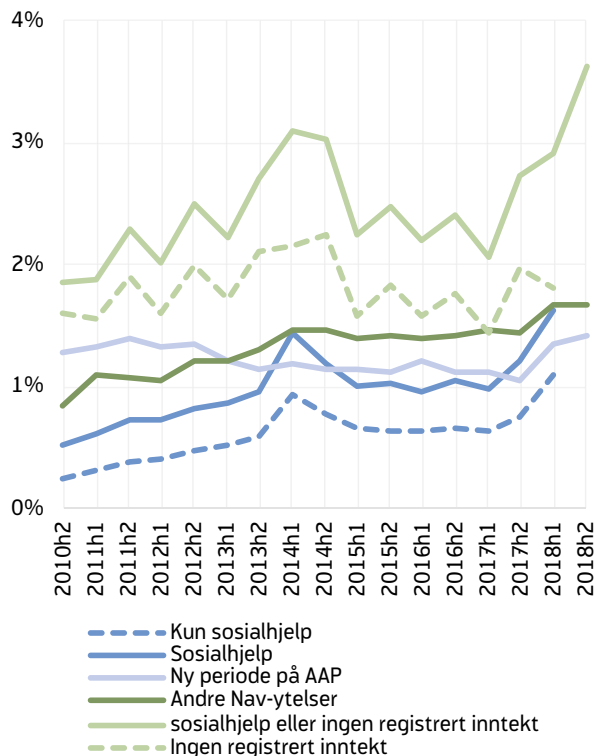
Figur 7. Sannsynlighet for å avslutte AAP til bestemt utfall, prosent av AAP-mottakerne*



Kilde: NAV

*vær oppmerksom på at de loddrette aksene er forskjellige i figur 7 og 8

Figur 8. Sannsynlighet for å avslutte AAP til bestemt utfall, prosent av AAP-mottakerne*



Kilde: NAV

ting og svak nedgang i 2015. Blant de som har mottatt AAP i fire år eller mer har også sannsynligheten økt mye. Blant de som har mottatt AAP i 5–6 år var sannsynligheten for å avslutte til AAP 13–15 prosent i perioden 2015–2016, mens den var 24 prosent i første halvår 2018 og 30 prosent i andre halvår.

Vekst i antall og sannsynlighet for å avslutte AAP til uføretrygd blant de med kort varighet på AAP kan ikke knyttes til strengere regler for forlengelse på AAP, siden mottakerne antakelig ikke har brukt opp rettighetene sine. Det er sannsynlig at dette er knyttet til raskere avklaring av arbeidsevne, hvorav mange da oppfylder vilkårene for tilståelse av uføretrygd. Det ser imidlertid ut til at denne utviklingen startet allerede i 2014, og det er usikkert hvor mye av økningen det siste året som kan knyttes til regelendringene i 2018.

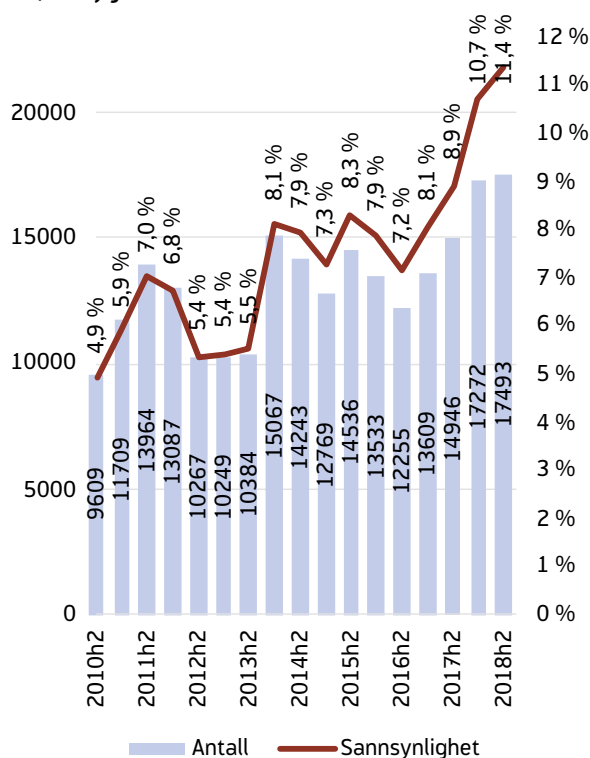
Blant de med lang varighet (over fire år på AAP) var det også økt sannsynlighet for å avslutte til uføretrygd i 2011 og 2014. Dette kan som tidligere nevnt knyttes

til at ekstra saksbehandlingsressurser ble rettet mot de med lang varighet (Lande 2014). Fra første halvår 2017 ser vi igjen en kraftig vekst i hvor mange som går til uføretrygd i denne gruppen. Fra andre halvår 2016, til andre halvår 2018 dobles sannsynligheten for å avslutte til uføretrygd for AAP-mottakere med varighet på over fire år, og er i 2018 på mellom 28 og 32 prosent. I antall utgjør disse likevel et mindretall. Vi tror at mye av økningen blant de med lang varighet kan knyttes til regelendringen med innstramning av muligheten for forlengelse, men antakelig ikke alt, da det har vært en økende trend helt siden innføringen av AAP i 2010.

Økt sannsynlighet for å avslutte til jobb for alle med lang varighet

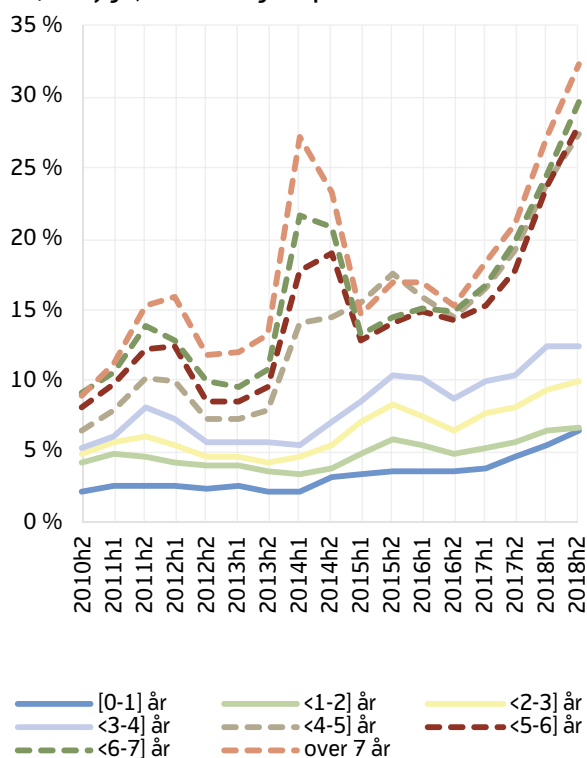
Antall og sannsynligheten for å avslutte AAP til jobb er høyere enn noen gang siden innføringen av AAP (figur 11). Av de som avsluttet AAP til jobb i løpet av første og andre halvår 2018, er henholdsvis 12 700 og 13 200 i jobb seks måneder senere. Dette er en liten økning sammenliknet med perioden 2015–

Figur 9. Sannsynlighet og antall som avslutter AAP til uføretrygd



Kilde: NAV

Figur 10. Sannsynlighet for å avslutte AAP til uføretrygd, etter varighet på AAP



Kilde: NAV

2016, da antallet varierte mellom 11 400 og 12 000. Totalt for 2018 har det altså vært en økning på 2 600 personer sammenliknet med det årlige gjennomsnittet for perioden 2015–2016. Sannsynlighet for å avslutte til jobb lå på 7,8 i første halvår 2018 og 8,6 prosent andre halvår 2018 (figur 11). Sammenliknet med perioden 2015–2016, da sannsynligheten varierte mellom 6,6 og 6,9 prosent, er dette en økning på 1,5 prosentpoeng.

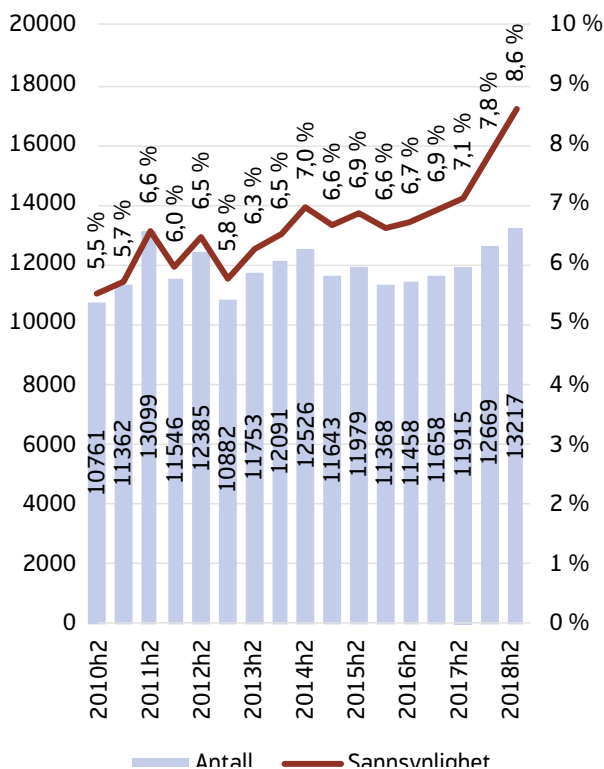
Selv om sannsynligheten for å være i jobb også påvirkes positivt av et bedret arbeidsmarked i samme periode, finner vi det sannsynlig at mønsteret vi ser også er påvirket av endringene i regelverket i 2018. Når vi ser på varighetsgruppene separat ser vi at økningen i sannsynlighet for å avslutte til jobb er størst blant de som har mottatt AAP i mer enn tre år, mens det er en mindre økning blant de med kortere varighet (figur 12). For de fleste gruppene er det stor sesongvariasjon i sannsynligheten for å avslutte til jobb, med systematisk lavere sannsynlighet første halvdel av året, men det er likevel mange av gruppene med lang varighet

som nå har hatt økt sannsynlighet tre halvår på rad. Økningen skjedde hovedsakelig i 2018, selv om det også var en økning i andre halvår 2017. Økningen var størst blant de med 4–5 års varighet på AAP. Når vi sammenlikner sannsynligheten i løpet av perioden 2015–2016 med sannsynligheten i første og andre halvår 2018 finner vi en økning på 3,2 prosentpoeng blant disse.

Siden det er så klar vekst, og særlig i grupper med lang varighet på AAP som kanskje står langt fra arbeidslivet, har vi undersøkt hvor mange av de som avslutter til jobb som også er i jobb tolv måneder etter avsluttet AAP. Vi finner da at indikatorene ser ut til å følge samme trend, selv om man setter strengere krav til varighet på arbeidsforholdet. Det er likevel noen (11 prosent) av de som er registrert i et arbeidsforhold etter seks måneder, som ikke er det etter tolv måneder (se figur v1 i vedlegg).

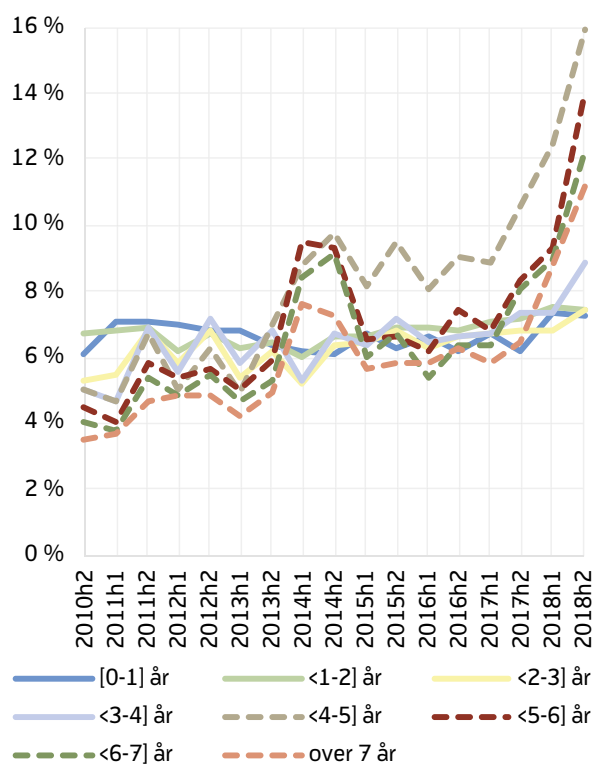
Å avslutte til jobb betyr ikke at personen kun er i jobb, da det er overlapp mellom kategoriene vi ser

Figur 11. Sannsynlighet og antall som avslutter AAP til jobb



Kilde: NAV

Figur 12. Sannsynlighet for å avslutte AAP til jobb, etter varighet på AAP



Kilde: NAV

på. Om lag en tredjedel av de som avslutter til jobb kombinerer dette med uføretrygd. Vi har ikke hatt mulighet til å sjekke hvorvidt de som er i jobb etter avsluttet AAP har vært i jobb i løpet av AAP-perioden, men det er sannsynlig at en stor andel av de har kombinert jobb og AAP. Personer som kommer i arbeid kan derfor ha så lav inntekt at de ikke kan leve av det dersom de ikke har mulighet til å øke arbeidstiden. Vi har sett på i hvor stor grad de som kommer i arbeid også får supplerende sosialhjelp. For de med varighet over fire år har dette økt noe i første halvår 2018, til mellom 3 og 3,5 prosent av de som avslutter til jobb. Det betyr at 250 av de som avslutter til jobb kombinerer dette med sosialhjelp i 2018. Dette er 50 flere i halvåret sammenlignet med perioden 2015–2016 (se vedlegg figur v3).

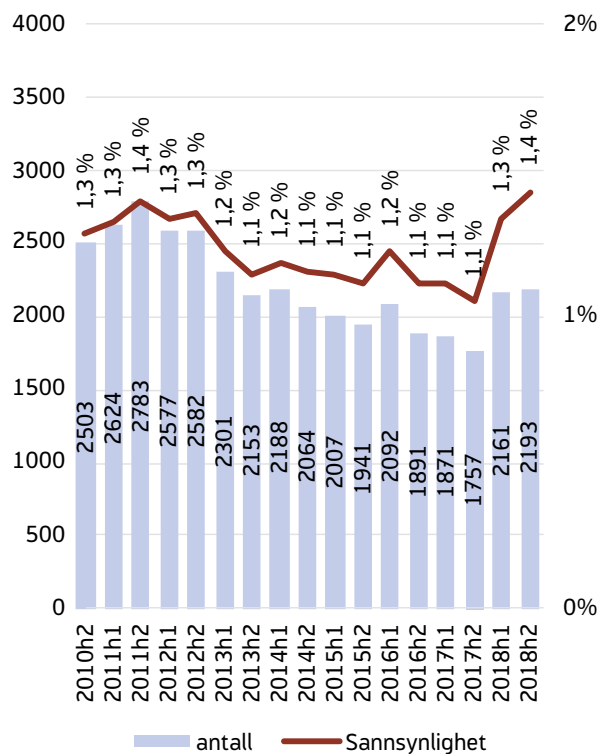
Ny periode på AAP øker kraftig i 2018

Før januar 2018 var det ingen regel for hvor lenge du måtte vente før du kunne få innvilget ny periode på AAP dersom du allerede hadde mottatt AAP ut mak-

simal periode. Dette ble avklart i det nye regelverket fra 2018. Det ble da innført en karenperiode på tolv måneder før man kunne søke om AAP igjen. Karenperioden gjelder imidlertid ikke dersom man er alvorlig syk. Det ligger altså en skjønnsvurdering også i dette nye regelverket.

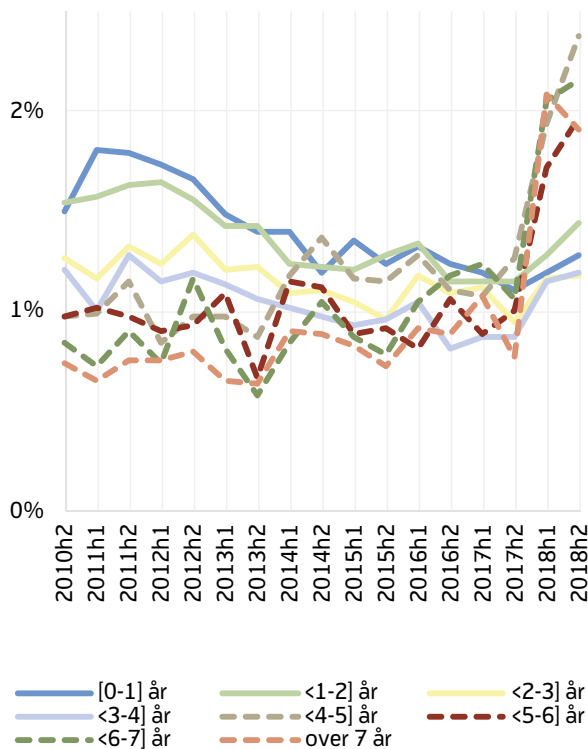
Vi forventet at antall som mottok AAP seks måneder etter at de hadde avsluttet AAP ville gå kraftig ned. Vi finner imidlertid en markant, men liten, økning i 2018 (figur 13). Blant de som avslutter første og andre halvår 2018 er det hvert halvår om lag 2 200 som avslutter til AAP. Dette er en liten økning sammenliknet med perioden 2015–2016, da antallet varierte mellom 1900 og 2 100. Totalt for 2018 ser det ut til å ha vært en økning på 400 personer sammenliknet med det årlige gjennomsnittet for perioden 2015–2016. Sannsynligheten for å avslutte til AAP har også økt noe i løpet av samme periode, fra å ligge på 1,1–1,2 prosent til 1,3–1,4 prosent (figur 13). I gjennomsnitt tilsvarer dette en økning på 0,2 prosentpoeng.

Figur 13. Sannsynlighet og antall som avslutter AAP til ny AAP-periode



Kilde: NAV

Figur 14. Sannsynlighet for å avslutte AAP til ny AAP-periode, etter varighet på AAP



Kilde: NAV

Selv om endringene i sum har vært små, ser vi store endringer i noen varighetsgrupper (figur 14). Blant de med varighet til og med fire år har sannsynligheten endret seg veldig lite, mens blant de som har mottatt AAP i mer enn fire år har det vært en økning på 0,9 –1,2 prosentpoeng når vi sammenlikner perioden 2015–2016 med 2018.

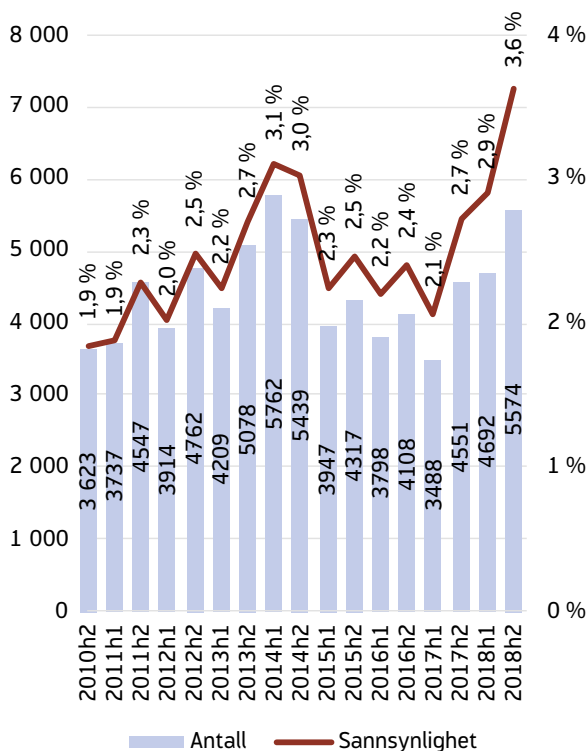
Det er viktig å være oppmerksom på at det vi måler er hvor mange som avslutter AAP (mottar ikke AAP i to måneder etter hverandre) og seks måneder senere mottar AAP igjen. Vi ikke vet om dette er en ny sak, eller om det er gjenopptak av en tidligere sak. Både antall og sannsynligheten for å starte på en ny periode på AAP var synkende i perioden før regelendringen, med unntak av en midlertidig økning i første halvår 2016. Men nå ser vi altså at andelen øker kraftig. Det er altså langt vanligere å få en ny eller gjenopptatt AAP-periode nå enn det har vært noen gang tidligere for de med varighet over fire år.

Det kan være flere grunner til denne økning. Det kan være en økt andel av de som avklares til arbeid som klager på dette vedtaket, og får medhold og gjenopptatt sitt AAP-mottak. Som vi så i figur 4 har det vært en stor økning i antall personer som har avsluttet AAP, og det har vært stort press på saksbehandlingsressurser i AAP-saker. Dette har ført til forsinket behandlingstid i mange tilfeller. Noe av økningen kan derfor også skyldes for eksempel behandlingstid, og at noen da har opplevd at perioden på AAP har løpt ut mens de ventet på å få sin sak behandlet.

Markant økning i sannsynlighet for sosialhjelp eller registrert inntekt

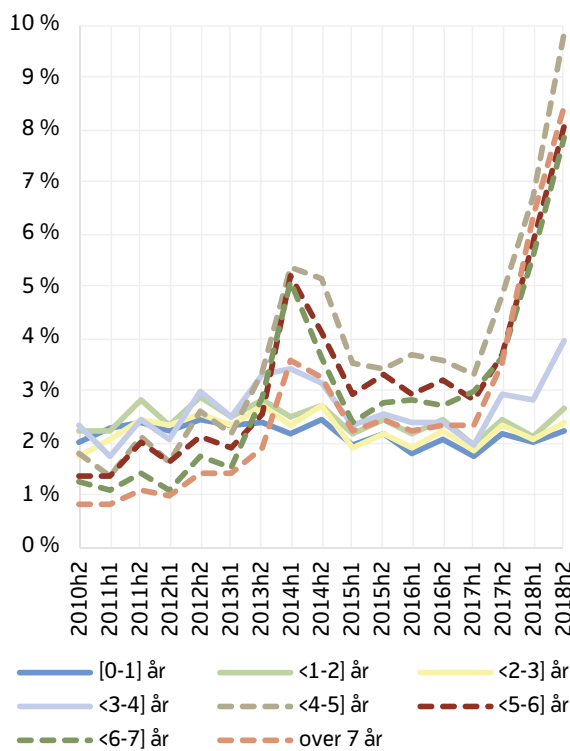
Sannsynligheten for å avslutte AAP til sosialhjelp som eneste kilde til livsopphold var 1,1 prosent blant de som var AAP-mottakere i løpet av første halvår 2018 (figur 8). Dette er en økning sammenliknet med perioden før regelverksendringen. Rundt 2014 var det en liknende økning. Fordi sosialhjelpstallene for 2019 ikke er tilgjengelige for oss før i 2020, kan vi ikke videreføre

Figur 15. Sannsynlighet og antall som avslutter AAP til sosialhjelp eller ingen registrert inntekt



Kilde: NAV

Figur 16. Sannsynlighet for å avslutte AAP til sosialhjelp eller ingen registrert inntekt, etter varighet på AAP



Kilde: NAV

sosialhjelpsindikatoren lenger enn første halvår 2018. Dersom vi ser på summen av sosialhjelp og det å ikke ha registrert inntekt, kan vi se på hele perioden 2010 til andre halvår 2018. Å se på de samlet, det vil si at man enten mottar kun sosialhjelp, eller ingen registrert inntekt eller ytelse fra NAV (unntatt sosialhjelp), er interessant fordi det fanger de fleste av de som slutter å motta AAP uten å være avklart til uføretrygd eller til jobb med reelle muligheter på arbeidsmarkedet. Vi vet ikke hvor mange av disse som andre halvår 2018 har sosialhjelp, men vi vet at de har avsluttet AAP og at de hverken er registrert i jobb, mottar uføretrygd eller er registrert som mottaker av noen av de andre ytelsene NAV utbetaler seks måneder senere. Dette gjaldt til sammen 4 700 av de som sluttet å motta AAP første halvår 2018 og 5 600 av de som mottok AAP andre halvår 2018, sammenliknet med 3 900–4 100 hvert halvår i perioden 2015–2016 (figur 15). På årsbasis betyr dette at om lag 2 200 flere av de som sluttet å motta AAP i 2018 havnet i en situasjon med sosialhjelp eller ingen registrert inntekt etter avsluttet AAP sammenliknet med perioden 2015–2016.

Sannsynligheten for å avslutte til enten sosialhjelp eller ingen registrert inntekt har også økt markert etter regelendringen. I perioden 2015–2016 lå den på mellom 2,2 og 2,5 prosent. Blant de som mottok AAP første halvår 2018 var sannsynligheten økt til 2,9 prosent og videre til 3,6 prosent andre halvår 2018 (figur 15). Sannsynligheten for å avslutte til sosialhjelp eller ingen registrert inntekt har variert fra ett halvår til ett annet, men nå har det vært en økning tre halvår på rad. For første halvår 2018 ser det ut til at økningen i stor grad skyldes økt sannsynlighet for å avslutte til sosialhjelp, mens det kun var en liten økning i sannsynligheten for å avslutte til ingen registrert inntekt (figur 8).

Når vi ser på ulike varighetsgrupper, ser vi en kraftig vekst i sannsynligheten for å avslutte til sosialhjelp eller å stå uten registrert inntekt fra andre halvår 2017 for alle med varighet på fire år eller mer. Denne veksten fortsetter inn i første og andre halvår 2018 (figur 16). Blant de med varighet på 4–5 år økte sannsynligheten fra om lag 4 prosent i perioden 2015–2016 til 7–10 prosent i 2018. I snitt tilsvarer dette en økning på 4,7 prosentpoeng. Også blant de med varighet på 3–4 år var det en økning, men mindre enn blant gruppene

med lengre varighet. Det er liten tvil om at regelverksendringene for AAP har ført til at flere avslutter til sosialhjelp eller ingen registrert inntekt. Et liknende mønster så vi også i 2014. Men i 2014 gjaldt dette kun ett halvår, mens nå har veksten fortsatt i tre halvår på rad, og det er ikke tegn til utflating.

De fleste av de som avslutter til sosialhjelp eller ingen registrert inntekt står fortsatt registrert med nedsatt arbeidsevne. Det betyr at de ikke har blitt avklart til arbeid. Det har vært en markert økning i denne andelen (figur v2 i vedlegg).

Diskusjon

Regelendringene skulle medvirke til en «smalere inngang til ordningen, at det legges til rette for et strammere stønadsløp og økte arbeidsinsentiver», med raskere avklaring av mottakernes arbeidsevne og raskere overgang til arbeid (Prop. 1 S (2017–2018), s. 17–18). Å avklare arbeidsevnen raskere (både til jobb og uføretrygd) er i tråd med målsettinger som har eksistert lenge i NAV. Våre funn er i tråd med målsettingene til regelverksendringene, og det er mye som tyder på AAP-ordningen gjennomgår store endringer. Ikke siden AAP ble opprettet i 2010 har sannsynligheten for å slutte å motta AAP vært større enn i 2018. Det eneste som har blitt mindre sannsynlig er å fortsette å motta AAP. Det vanligste utfallet er å avslutte til uføretrygd og jobb, men også sannsynligheten for å avslutte til ny periode på AAP, andre Nav-ytelser, eller sosialhjelp eller ingen registrert inntekt har økt markant i 2018, særlig for de med varighet på over fire år. Vi vet ikke om endringene er direkte knyttet til endringer i rettigheter, eller indirekte av at resurser har blitt prioritert annerledes i NAV kontorene, eller om oppfølgingen av AAP-mottakerne har blitt bedre og at avklaringen til arbeid eller uføretrygd derfor går raskere.

Raskere avklaring til uføretrygd kan neppe knyttes til regelendringen

Det har vært en kraftig vekst i antall som går over til uføretrygd *uten* at maksimal periode på AAP har utløpt. Dette er flertallet (60 prosent) av de som avslutter til uføretrygd i 2018. Det betyr at arbeidsevnen er avklart tidligere, og der vilkårene er oppfylt innvilges uføretrygd. Personer som ikke har brukt opp rettighe-

tene sine på AAP utgjør altså majoriteten av de som avslutter til uføretrygd. Fordi veksten i sannsynlighet for å avslutte til uføretrygd for de med kort varighet startet allerede i 2014, ser vi det som lite sannsynlig at dette kan knyttes til regelendringen i 2018. Det er ingen endring i trenden i 2018 som tyder på dette.

Etter uførereformen i 2015 har uføretrygdede mulighet til å jobbe uten å risikere at retten til uføretrygd blir borte hvis helsesituasjonen igjen skulle forverres. Dette kombinert med at det å motta uføretrygd gir en mer avklart situasjon for den trygdede enn å motta arbeidsavklaringspenger er økt overgang til uføretrygd ikke nødvendigvis negativt. Men for de som potensielt kunne blitt avklart til arbeid bare de hadde hatt litt lenger tid på seg kan tidlig avklaring være en kostnad. Det siste forutsetter at uføretrygden medvirker til at arbeidsmotivasjonen blir mindre og at de får mindre oppfølging som uføre enn som AAP-mottakere. Oppfølging skal være uavhengig av ytelse i NAV, men det er den ikke alltid (Nicolaisen og Kann 2019).

Kan regelverksendringene forklare at flere avslutter til uføretrygd?

Regelverksendringen i 2018 innebærer en klar innstramming av reglene for forlengelse av AAP utover maksimal varighet⁷. I motsetning til tidligere kan det ikke gis forlengelse bare fordi sykdommen gjør det nødvendig med behandling, tiltak og oppfølging som samlet tar mer enn 3 (tidligere 4) år (Holgersen 2017). Vi finner at blant AAP-mottakerne med varighet på over fire år hadde sannsynligheten for å avslutte til uføretrygd økt med 11 prosentpoeng i 2018 sammenliknet med perioden 2015–2016, og lå på 27 prosent i 2018. Det betyr at sammenliknet med 2015–2016 er det nesten 3000 flere i denne gruppen. Vi anser det som sannsynlig at deler av denne økningen i uføretrygd kan knyttes til innskrenket muligheten for forlengelse av

AAP, men neppe hele økningen, siden det har vært en økende trend helt siden innføringen av AAP.

Kan regelverksendringene forklare at flere avslutter til jobb?

Det er en tydelig vekst i sannsynlighet for å avslutte til jobb for de med lang varighet på AAP. Det er sannsynlig at dette kan knyttes til regelverket siden veksten skjer i 2018, og mer i andre halvår enn første.

Kan regelverksendringene forklare at flere avslutter til sosialhjelp eller ingen registrert inntekt?

Det har vært en økning i sannsynligheten for å avslutte AAP til sosialhjelp eller ingen registrert inntekt blant de som mottok AAP i 2018 sammenliknet med tidligere. Disse endringene skjer veldig markert i 2018 og mest for de med varighet på over fire år. Vi mener derfor at disse endringene med stor sannsynlighet kan knyttes til innstramming i mulighet for forlengelse av AAP. SSB (2019) finner at 19 prosent av alle nye sosialhjelpsmottakere i 2018 kom direkte fra AAP-ordningen. Det er en økning på 4 prosentpoeng fra året før, og de setter økningen i sammenheng med innstrammingene på AAP. Mange av de som avslutter til sosialhjelp eller ingen registrert inntekt står fortsatt registrert med nedsatt arbeidsevne i NAVs registre, men altså uten at de nødvendigvis får innvilget uføretrygd. Holgersen (2017) problematiserer at det ikke er utredet hva som skal skje med de som ikke lenger har rett til AAP, men fremdeles har nedsatt arbeidsevne. Dette var et problem under regelverket som gjaldt frem til 2018 også, men har økt siden regelverket for forlengelse er skjerpet inn.

Sosialhjelp eller andre ytelser istedenfor AAP

Det har vært påpekt av flere at det er negative sider ved å motta en helserelatert ytelse når problemene er i en gråson mellom helse og sosiale problemer. Schreiners (2019) resultater tyder på at de som er i en slik gråson har bedre utsikter på lang sikt dersom de får sosialhjelp istedenfor AAP. Mandal mfl. (2015) mener også at i slike gråsonetilfeller er sosialhjelp og økt kommunal innsats en riktiger bistand enn arbeidsavklaringspenger. De begrunner dette dels med at man bør unngå sykdomsfokus der det kan unngås, og dels med at kommunene dermed får sterkere insentiver til

⁷ Etter de tidligere reglene kunne det gis forlengelse utover fire år i særlige tilfeller, uten noen lovbestemt øvre grense. Det er nå bare to bestemte forhold som kan gi grunnlag for forlengelse: at det har vært nødvendig med en langvarig utredning før medisinsk behandling/arbeidsrettet tiltak har kunnet starte, eller at medlemmet har vært forhindret fra å kombinere behandling og tiltak (Holgersen 2017).

å forebygge at unge havner utenfor skole og arbeidsliv. Dette er perspektiver som kan tas til inntekt for at økt overgang fra AAP til sosialhjelp etter regelverksendringene på AAP ikke trenger å være ensidig negativt. For noen kan det kanskje være et skritt i riktig retning å bli definert som arbeidssøker heller enn syk.

På den annen side er det også forskning som peker på at økonomiske bekymringer kan ha flere uheldige konsekvenser, utover det å ha lite penger. Det kan også påvirke kognitiv ytelse og føre til at man tar dårligere valg. Dette er kjent fra flere eksperimenter, deriblant laboratorie- og felteksperimenter beskrevet i Mani, Mullainathan, Shafir og Zhao (2013). Hauane og Brekke (2018) har gjort et liknende eksperiment i Norge, og finner også her at økonomiske bekymringer reduserer kognitiv kapasitet. Dersom det er en slik effekt av fattigdom, bidrar dette til å skape en ond sirkel ved at fattigdom i seg selv reduserer evnen til å ta gode valg for å komme ut av fattigdom. Det å motta sosialhjelp vil for noen bety lavere utbetaling, og sosialhjelpen kan oppleves som en mer usikker inntektskilde. For noen vil derfor det å gå fra AAP til sosialhjelp kunne ha en negativ påvirkning på utsiktene til fremtidig jobb og selvforsørgelse. De siste endringene

i overgang mellom AAP og sosialhjelp må til syvende og sist kanskje bedømmes i lys av hva man ønsker å bruke AAP-ordningen til, og hvordan man best kan hjelpe de aktuelle personene *utenfor* AAP-ordningen.

Mange ubesvarte spørsmål

Det har gått for kort tid til å vurdere alle effektene av regelendringen. For eksempel gjelder dette den maksimale varigheten på tre år. Det har vært betydelige utfordringer med AAP knyttet til innholdet og kvaliteten på oppfølging (Galaasen mfl. 2017), men det er for tidlig å se på om endret oppfølging av nye AAP-mottakere har ført til raskere avklaring. Vi vet også lite om hvordan det vil gå med ulike grupper på litt lengre sikt, samt hva som kjennetegner de som ikke får forlenget AAP.

Flere mindre endringer i regelverket kan vi heller ikke studere enda, som at man kan få AAP som opptrapping til arbeid i tolv måneder mot seks måneder tidligere. Disse vil ikke ha avsluttet AAP før tidligst 2019. Man kan også få AAP som arbeidssøker i seks måneder, mot tidligere tre måneder. Noe av økningen i antall som avslutter AAP andre halvår 2018, kan skyldes en midlertidig økning knyttet til denne utvidelsen.

Referanser

- Galaasen, Anders, Anne Haugen, Nina Lysø og Christine Selnes (2017) «Dypdykk i 475 saker: Hva viser saksdokumentene om mottakernes aktivitet», i Galaasen, Anders (red.) *Aktiv eller passiv med arbeidsavklaringspenger*. NAV-rapport 1/2017.
- Hauane, Marte og Kjell Arne Brekke (2018) «Kan økonomiske bekymringer påvirke kognitiv ytelse?» *Samfunnsøkonomen*, 1, 36-42.
- Holgersen, Gudrun (2017) «Arbeidsavklaringspenger: om varighet, forlengelse og forholdet til uføretrygden». *Tidsskrift for erstatningsrett, forsikringsrett og trygderett*, 14 (3-4), 204-240.
- Kann, Inger Cathrine, Jun Yin og Per Kristoffersen (2016) «Fra arbeidsavklaringspenger til arbeid». *Arbeid og velferd*, 2/2016, 77-92.
- Lande, Sigrid (2014) «Arbeidsavklaringspenger – mottakere overført fra tidligere ordninger». *Arbeid og velferd*, 2/2014, 89-100.
- Lande, Sigrid (2019) «Færre får innvilget arbeidsavklaringspenger med nytt regelverk». *Arbeid og velferd*, 2/2019, 81-98.
- Mandal, Roland, Håvard Jakobsen Ofte, Chris Jensen og Solveig Osborg Ose (2015) *Hvordan fungerer arbeidsavklaringspenger som ytelse og ordning?* Sintef og Nasjonalt kompetansesenter for arbeidsretta rehabilitering. Sintef-rapport A26778. 328s.
- Mani, Anandi, Sendhil Mullainathan, Eldar Shafir og Jiaying Zhao (2013) «Poverty impedes cognitive action». *Science*, 341, 976-980.
- NAV (2019) *Utviklingen i mottakere av arbeidsavklaringspenger og personer med nedsatt arbeidsevne per 31. mars 2019*. Statistikknotat publisert 16.april 2019. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet. Hentet fra <https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Statistikk/AAP+nedsatt+arbeidsevne+og+uforetrygd++statistikk/Arbeidsavklaringspenger> (lest 8. august 2019).
- Nicolaisen, Heidi og Inger Cathrine Kann «Hvem får hva og hvorfor. Utdanning, opplæring og unge NAV-brukere». *Arbeid og velferd*, 1/2019, 3-18.
- Ot.prp. nr.4 (2008-2009) Om lov om endringer i folketrygdloven og i enkelte andre lover (arbeidsavklaringspenger, arbeidsevnevurderinger og aktivietsplaner). Oslo: Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- Prop. 1 S (2017–2018). Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.
- Schreiner, Ragnhild (2019) *Unemployed or disabled? Disability screening and labor market outcomes of youths*. Memorandum nr. 05/2019. Oslo: Universitetet i Oslo.
- SSB (2019) *Flere over på sosialhjelp etter innstramming i AAP-regler*, Nettartikkel publisert 29.august 2019. Tilgjengelig fra <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/flere-over-pa-sosialhjelp-etter-innstramming-i-aap-regler> (lest 12.september 2019). Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Sørbø, Johannes og Helene Ytterborg (2015) «Arbeidsavklaringspenger: Hva har skjedd med de som har passert fire år?» *Arbeid og velferd*, 3/2015, 123-133.

Vedlegg

Tabell V1. Antall som slutter å motta AAP og hvilket utfall de har etterpå

| | Jobb og uføretrygd | Jobb i alt | Jobb ikke ufør | Kun sosialhjelp | Sosialhjelp i alt | Ny periode på AAP | Andre NAV-ytelser | Uføretrygd i alt | Sosialhjelp eller ingen registrert inntekt | Ingen registrert inntekt |
|--------|--------------------|------------|----------------|-----------------|-------------------|-------------------|-------------------|------------------|--|--------------------------|
| 2010h2 | 2 009 | 10 761 | 8 752 | 481 | 1021 | 2 503 | 1652 | 9 609 | 3 623 | 3 142 |
| 2011h1 | 2 538 | 11 362 | 8 824 | 627 | 1230 | 2 624 | 2195 | 11 709 | 3 737 | 3 110 |
| 2011h2 | 2 977 | 13 099 | 10 122 | 746 | 1438 | 2 783 | 2141 | 13 964 | 4 547 | 3 801 |
| 2012h1 | 2 958 | 11 546 | 8 588 | 790 | 1425 | 2 577 | 2029 | 13 087 | 3 914 | 3 124 |
| 2012h2 | 2 540 | 12 385 | 9 845 | 927 | 1565 | 2 582 | 2325 | 10 267 | 4 762 | 3 835 |
| 2013h1 | 2 266 | 10 882 | 8 616 | 969 | 1615 | 2 301 | 2268 | 10 249 | 4 209 | 3 240 |
| 2013h2 | 2 093 | 11 753 | 9 660 | 1115 | 1781 | 2 153 | 2469 | 10 384 | 5 079 | 3 964 |
| 2014h1 | 2 721 | 12 091 | 9 370 | 1752 | 2677 | 2 188 | 2723 | 15 067 | 5 763 | 4 011 |
| 2014h2 | 3 058 | 12 526 | 9 468 | 1402 | 2149 | 2 064 | 2635 | 14 243 | 5 439 | 4 037 |
| 2015h1 | 3 218 | 11 643 | 8 425 | 1173 | 1755 | 2 007 | 2450 | 12 769 | 3 947 | 2 774 |
| 2015h2 | 3 748 | 11 979 | 8 231 | 1104 | 1788 | 1 941 | 2460 | 14 536 | 4 316 | 3 212 |
| 2016h1 | 3 476 | 11 368 | 7 892 | 1081 | 1642 | 2 092 | 2400 | 13 533 | 3 798 | 2 717 |
| 2016h2 | 3 132 | 11 458 | 8 326 | 1111 | 1802 | 1 891 | 2434 | 12 255 | 4 108 | 2 997 |
| 2017h1 | 3 442 | 11 658 | 8 216 | 1056 | 1664 | 1 871 | 2464 | 13 609 | 3 488 | 2 432 |
| 2017h2 | 3 549 | 11 915 | 8 366 | 1265 | 2037 | 1 757 | 2416 | 14 946 | 4 551 | 3 286 |
| 2018h1 | 4 127 | 12 669 | 8 542 | 1762 | 2617 | 2 161 | 2717 | 17 272 | 4 692 | 2 930 |
| 2018h2 | 4 243 | 13 217 | 8 974 | | | 2 193 | 2575 | 17 493 | 5 574 | 5 574* |

* Siden vi ikke har sosialhjelpsdata for 2019, vil alle sosialhjelpsmottakere være i kategorien «ingen registrert inntekt».

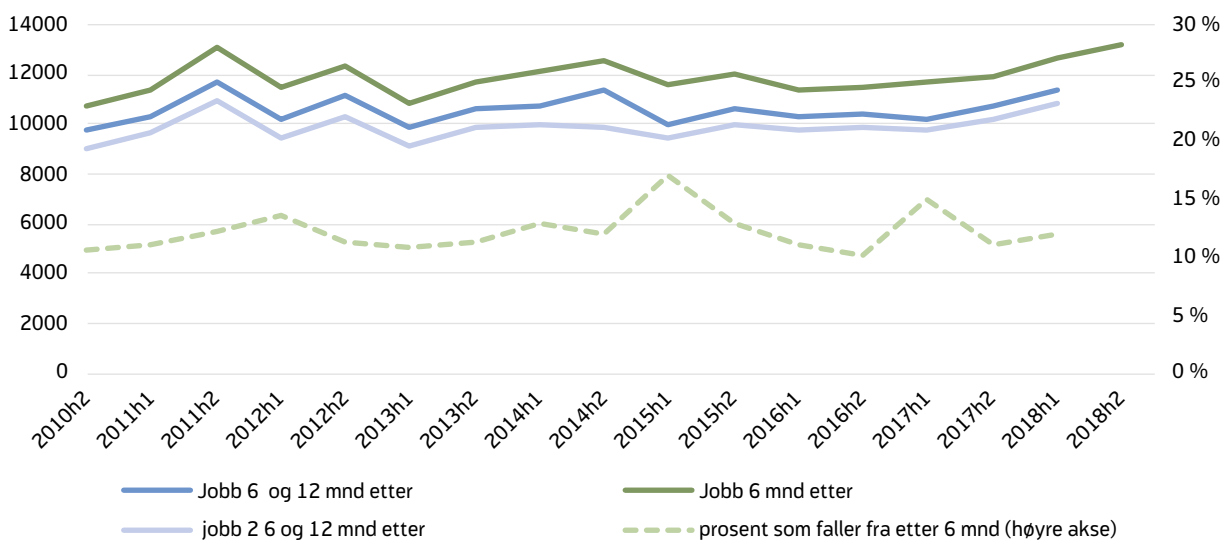
Tabell V2. Sannsynlighet for å slutte å motta AAP og hvilket utfall de har etterpå

| | Jobb og uføretrygd | Jobb i alt | Jobb ikke ufør | Kun sosialhjelp | Sosialhjelp i alt | Ny periode på AAP | Andre NAV-ytelser | Uføretrygd i alt | Sosialhjelp eller ingen registrert inntekt | Ingen registrert inntekt |
|--------|--------------------|------------|----------------|-----------------|-------------------|-------------------|-------------------|------------------|--|--------------------------|
| 2010h2 | 1,0 % | 5,5 % | 4,5 % | 0,2 % | 0,5 % | 1,3 % | 0,8 % | 4,9 % | 1,9 % | 1,6 % |
| 2011h1 | 1,3 % | 5,7 % | 4,4 % | 0,3 % | 0,6 % | 1,3 % | 1,1 % | 5,9 % | 1,9 % | 1,6 % |
| 2011h2 | 1,5 % | 6,6 % | 5,1 % | 0,4 % | 0,7 % | 1,4 % | 1,1 % | 7,0 % | 2,3 % | 1,9 % |
| 2012h1 | 1,5 % | 6,0 % | 4,4 % | 0,4 % | 0,7 % | 1,3 % | 1,0 % | 6,8 % | 2,0 % | 1,6 % |
| 2012h2 | 1,3 % | 6,5 % | 5,1 % | 0,5 % | 0,8 % | 1,3 % | 1,2 % | 5,4 % | 2,5 % | 2,0 % |
| 2013h1 | 1,2 % | 5,8 % | 4,6 % | 0,5 % | 0,9 % | 1,2 % | 1,2 % | 5,4 % | 2,2 % | 1,7 % |
| 2013h2 | 1,1 % | 6,3 % | 5,1 % | 0,6 % | 0,9 % | 1,1 % | 1,3 % | 5,5 % | 2,7 % | 2,1 % |
| 2014h1 | 1,5 % | 6,5 % | 5,0 % | 0,9 % | 1,4 % | 1,2 % | 1,5 % | 8,1 % | 3,1 % | 2,2 % |
| 2014h2 | 1,7 % | 7,0 % | 5,3 % | 0,8 % | 1,2 % | 1,1 % | 1,5 % | 7,9 % | 3,0 % | 2,2 % |
| 2015h1 | 1,8 % | 6,6 % | 4,8 % | 0,7 % | 1,0 % | 1,1 % | 1,4 % | 7,3 % | 2,3 % | 1,6 % |
| 2015h2 | 2,1 % | 6,9 % | 4,7 % | 0,6 % | 1,0 % | 1,1 % | 1,4 % | 8,3 % | 2,5 % | 1,8 % |
| 2016h1 | 2,0 % | 6,6 % | 4,6 % | 0,6 % | 1,0 % | 1,2 % | 1,4 % | 7,9 % | 2,2 % | 1,6 % |
| 2016h2 | 1,8 % | 6,7 % | 4,9 % | 0,7 % | 1,1 % | 1,1 % | 1,4 % | 7,2 % | 2,4 % | 1,8 % |
| 2017h1 | 2,0 % | 6,9 % | 4,9 % | 0,6 % | 1,0 % | 1,1 % | 1,5 % | 8,1 % | 2,1 % | 1,4 % |
| 2017h2 | 2,1 % | 7,1 % | 5,0 % | 0,8 % | 1,2 % | 1,1 % | 1,4 % | 8,9 % | 2,7 % | 2,0 % |
| 2018h1 | 2,6 % | 7,8 % | 5,3 % | 1,1 % | 1,6 % | 1,3 % | 1,7 % | 10,7 % | 2,9 % | 1,8 % |
| 2018h2 | 2,8 % | 8,6 % | 5,8 % | | | 1,4 % | 1,7 % | 11,4 % | 3,6 % | 3,6 %* |

*Siden vi ikke har sosialhjelpsdata for 2019, vil alle sosialhjelpsmottakere være i kategorien «ingen registrert inntekt».

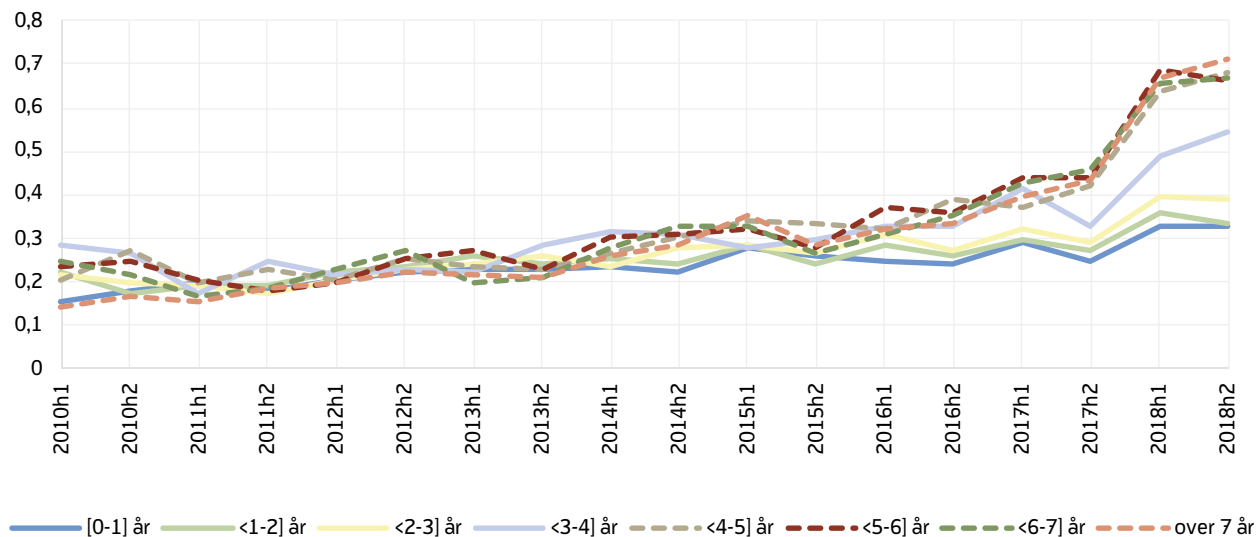
Tabell V3. Sannsynlighet for å slutte å motta AAP og hvilket utfall de har etterpå, samt endring i sannsynlighet (prosentpoeng) og endring i antall AAP-mottakere

| | Sannsynlighet for å avslutte | Endring i sannsynlighet, prosentpoeng | Endring i antall |
|---|--------------------------------------|---|--|
| Sannsynlighet for å: | Nivå i 2018 (gjennomsnitt to halvår) | Nivået i 2018 minus gjennomsnittsnivået 2015–2016 | Antall i 2018 minus årlig gjennomsnitt 2015–2016 |
| Avslutte AAP | 21,8 % | 5,4 % | 11 973 |
| Avslutte til uføretrygd | 11,0 % | 3,4 % | 8 219 |
| Avslutte til jobb | 8,2 % | 1,5 % | 2 662 |
| Avslutte til uføretrygd og jobb | 2,7 % | 0,7 % | 1 583 |
| Avslutte til jobb ikke ufør | 5,6 % | 0,8 % | 1 079 |
| Avslutte til ny periode på AAP | 1,4 % | 0,2 % | 389 |
| Avslutte til sosialhjelp eller ingen registrert inntekt | 3,3 % | 0,9 % | 2 182 |

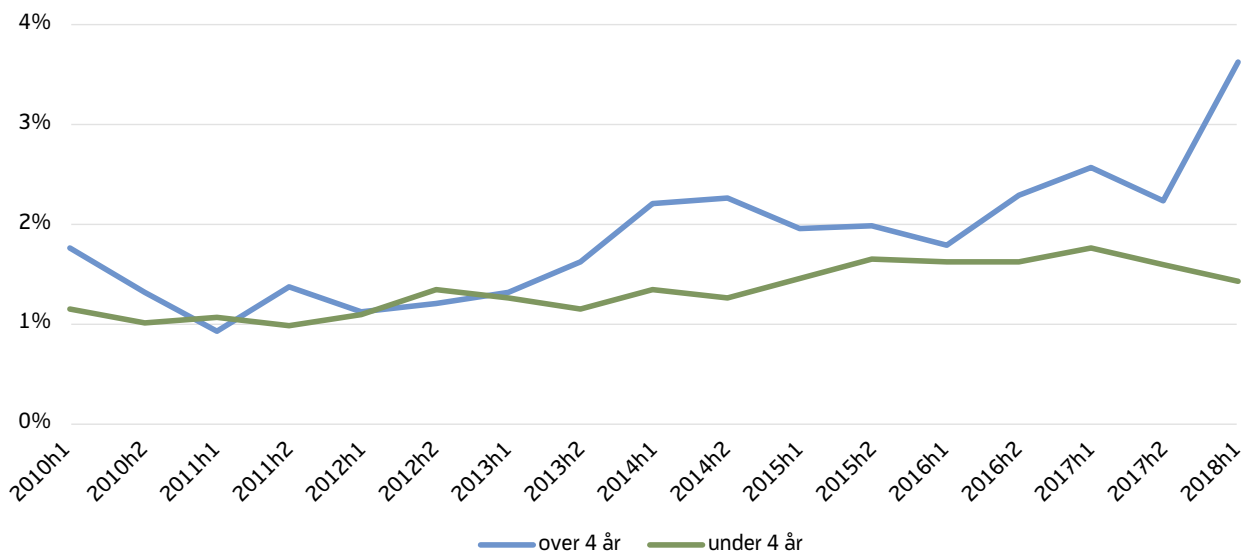
Figur V1. Antall som avslutter AAP til jobb med ulike definisjoner av jobb

Indikatorene som inneholder tolv måneder etter kan ikke videreføres til andre halvår 2018 siden vi kun har data til juli 2019.

Figur v2. Prosent av de som avslutter til 'sosialhjelp eller ingen registret inntekt' som er registrert med nedsatt arbeidsevne



Figur v3. Prosent av de som avslutter til jobb som også mottar sosialhjelp*



*Har bare data til første halvår 2018 fordi sosialhjelpsdataene for 2019 ikke er tilgjengelige før i 2020.

