

FLERE MOTTAR UFØRETRYGD OG SOSIALHJELP ETTER INNSTRAMMING I AAP-REGELVERKET

Ivar Lima og Eirik Grønlien

Sammendrag

Den 1. januar 2018 ble det innført omfattende endringer i AAP-regelverket. I denne artikkelen undersøker vi effektene av flere av endringene som medførte en innstramming av regelverket for forlengelse av AAP etter 4 års mottak. Utvalget består av AAP-mottakere som har mottatt ytelsen i 3 år og 11 måneder før og etter regelverksendringen.

Vi finner at omtrent samtidig med innføringen av det strengere regelverket, begynner antallet som mottar AAP i mer enn 4 år å falle kraftig. Andelen som fortsatt mottar AAP 12 måneder senere har blitt redusert fra 53 prosent til 26 prosent. I antall utgjør det en reduksjon fra 7 600 personer til 3 500 personer.

Innstrammingen i unntaksregelverket har bidratt til å oppnå målet om raskere avklaring av brukere ved at vi ser en betydelig økt overgang til uføretrygd. Det er en økning på 11 prosentpoeng som mottar uføretrygd 12 måneder etter. Det er videre en økning på 9 prosentpoeng som står registrert med arbeid og uten statlig ytelse. 5,5 prosentpoeng flere enn før er uten både jobb og statlig ytelse.

Innstrammingen i unntaksregelverket har medført en betydelig økning i andelen sosialhjelpsmottakere. Økningen er sterkest 6 og 12 måneder etter at 4-årsgrensen er nådd, og ser ut til å avta noe 18 måneder etter. På det meste øker andelen sosialhjelpsmottakere med 5 prosentpoeng, noe som er en dobling sammenlignet med før regelverksendringene.

Det er en økning i andelen som er i jobb etter regelverksendringene, men dette ser ut til å være et resultat av en trend som startet før endringene. Mulige forklaringer på utviklingen kan være nedgang i arbeidsledigheten, eller at innholdet i AAP er blitt mer arbeidsrettet over tid. Vi klarer ikke å påvise at det er regelverksendringene som har medført at flere er i jobb totalt. At det er en økning i andelen som er i jobb uten å motta AAP kan forklares med at flere av de som delvis var i jobb samtidig med at de mottok AAP på unntak nå har mistet ytelsen.

Innledning

Arbeidsavklaringspenger (AAP) er en midlertidig helseytelse i Folketrygden og kan innvilges hvis arbeidsevnen er nedsatt med 50 % på grunn av sykdom, skade eller lyte. Formålet med ordningen er å sikre inntekten til mottakerne mens de er i medisinsk behandling, deltar i tiltak eller får annen oppfølging fra NAV (Ftl §11-1). Flertallet av mottakerne av AAP er personer som har mottatt sykepenger i ett år uten å bli arbeidsføre, og som dermed har mistet retten til sykepenger (gjaldt 57 prosent av nye AAP-mottakere i 2019¹). Før regelverksendringene kunne arbeidsavklaringspenger mottas i en ordinær periode på opptil 4 år, men med mulighet for forlengelse utover 4 år etter søknad. Det var ingen øvre grense for hvor lenge AAP kunne forlenges utover 4 år.

Den 1. januar 2018 ble det innført omfattende endringer i AAP-regelverket. Hovedmålene med endringene var å medvirke til «en smalere inngang til ordningen», «et strammere stønadsløp» med raskere avklaring av stønadsmottakernes arbeidsevne og økt overgang til arbeid (Prop. 74 L, 2016-2017: 6).

Det ble innført betydelige innstramminger i muligheten til å motta AAP utover den ordinære perioden på 4 år. De viktigste innstrammingsene i unntaksregelverket var at alle som gikk ut 4 årsperioden etter 1. jan 2018 vil:

1. Kun ha mulighet til å motta AAP i inntil 2 år utover maksimal stønadperiode.
2. Bli møtt med strengere vilkår for forlengelse av 4-årsperioden. Endringene i vilkårene er beskrevet nærmere i faktaboksen «varighet AAP».
3. Vil måtte ha en karenperiode på 12 måneder før de kan søke om AAP på nytt hvis de har brukt opp 4-årsperioden og slutter å motta arbeidsavklaringspenger.

Samlet sett utgjør endringene en betydelig innstram-

ming i muligheten for å motta arbeidsavklaringspenger i mer enn 4 år.

Endringene gjelder både for de som begynte å motta AAP etter unntaksregler fra og med 1. januar 2018 og for de som allerede mottok AAP etter unntaksregelverket. Det medførte raskt en stor nedgang i antallet som mottok AAP etter unntaksregelverket. Kann og Dokken (2019) viser at sannsynligheten for å avslutte AAP har økt kraftig for alle grupper med varighet på over 4 år i 2018.

Det ble også innført en kortere ordinær periode på 3 års mottak av arbeidsavklaringspenger. 3-årsregelen

Faktaboks varighet

Før lovendringen var forlengelse av AAP regulert i en forskrift. I den opprinnelige forskriften står det: «Dersom medlemmet på grunn av sykdom, skade eller lyte har behov for særlig langvarig utredning, oppfølging, behandling, rehabilitering eller arbeidsrettede tiltak, og medlemmet etter en ny arbeidsevnevurdering (jf. arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 14a) fortsatt anses å ha en viss mulighet for å komme i arbeid, kan stønadperioden forlenges utover fire år.» <https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2010-02-10-152>

Etter regelverksendringene (fra 1. januar 2018) er varighet utover 4 år regulert i større detalj i lovteksten i § 11-12. Stønadperioden kan forlenges i inntil to år dersom sykdom, skade eller lyte er hovedårsaken til at medlemmets arbeidsevne ikke er avklart mot arbeid eller uføretrygd, og

a) medisinsk behandling er begynt først etter langvarig utredning eller

b) at medlemmet har vært forhindret fra å kombinere medisinsk behandling med arbeidsrettet tiltak.

Det er i tillegg gitt mulighet for forlengelse dersom medlemmet deltar i et opplæringstiltak. Det er også mulig å motta AAP i mer enn 3 år dersom medlemmet mottar AAP som arbeidssøker i hht. § 11-17, eller under behandling av krav om uføretrygd i hht. § 11-18.

Stønadperioden kan forlenges med maksimalt to år utover ordinær grense. Ved avslutning av AAP utover maksimal stønadperiode gjelder nå en karenstid på 52 uker regulert i § 11-31. Det gjøres unntak fra karenperioden dersom medlemmet er alvorlig syk eller skadet.

Da regelverket ble innført ble alle som var på unntak gitt en ny 2 års periode. Det betyr at de første som gikk ut fra AAP etter å ha brukt opp hele sin periode med unntak på 2 år gjorde det først i januar 2020.

¹ <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/aap-nedsatt-arbeidsevne-og-uforetrygd-statistikk/arbeidsavklaringspenger>

gjelder kun for personer som begynte å motta AAP etter at regelverksendringene ble innført, og har ikke tilbakevirkende kraft for de som allerede var mottakere. Effektene av den nye 3-årsregelen kan vi dermed ikke undersøke før i 2021-2022, og er ikke et tema i denne artikkelen.

Regelverksendringene har blitt utsatt for kritikk i medier og av opposisjonspartier på Stortinget. En kritikk som rettes mot regelverksendringene er at de har medført at syke folk har mistet sine trygderettigheter, og må leve på sosialhjelp, oppsparte midler eller av ektefelles inntekt.

Problemstilling

Spørsmålet vi stiller i denne artikkelen er hva som er effektene av innstrammingen i reglene for forlengelse av 4-årsperioden. Vi vil undersøke effekten på overgang til arbeid, uføretrygd, sosialhjelp, tiltakspenger og overgang til det å verken være i jobb eller å motta statlige ytelser. En interessant gruppe vil være de som har mistet arbeidsavklaringspenger, og som ikke er i jobb, mottar uføretrygd eller er registrert med andre statlige ytelser. I tillegg vil vi følge utvalget i over 12 måneder slik at vi kan undersøke hvor mange som begynner på ny periode på arbeidsavklaringspenger så snart karenstiden på 12 måneder er over.

Denne analysen beskriver kun effektene av innstrammingen i unntaksregelverket for de som hadde langvarig mottak av AAP da endringene ble iverksatt. Langvarig mottak er her definert som mottak i 47 måneder, eller 3 år og 11 måneder. Andre endringer som for eksempel tettere oppfølging, innføring av ny lavterskelsanksjon eller endring i inngangsvilkårene til AAP blir ikke undersøkt i denne artikkelen.

Tidligere forskning

Temaet for denne analysen er delvis også behandlet i Kann og Dokken (2019). Vår tilnærming likner på nevnte artikkel. Vi mener at det likevel er behov for en ny og oppdatert analyse som ser nærmere på effektene av innstrammingen i unntaksregelverket. Kann og Dokken (2019) ser på avgangen hvert halvår for ettårige varighetsgrupper, og ser på hva personene

gjør etter avgangen. Vår analyse går i dybden på konsekvensene for de som når 4-årsgrensen etter regelverksendringen, samt at vi har en lengre tidsserie og dermed kan undersøke de mer langsiktige konsekvensene av regelverksendringene. Kann og Dokken (2019) finner blant annet at blant de med lang varighet har regelverksendringene sannsynligvis medført økt sjans for å «avslutte til jobb». I nevnte analyse er det imidlertid ikke tatt hensyn til hvorvidt mottakerne allerede var i jobb før de sluttet å motta arbeidsavklaringspenger, og dette skal vi blant annet undersøke i denne artikkelen.

Blant annet kan vi undersøke hvor mange i denne gruppen som begynner å motta AAP på ny når karenstiden er over. Vår artikkel kan ikke si noe om effektene for de som hadde varigheter på 6-9 år på AAP da regelverksendringene inntraff. Konsekvensene for denne gruppen er beskrevet i Kann og Dokken (2019). Det er også publisert en studie som undersøker konsekvensene av endringene i inngangsvilkårene til AAP (Lande 2019). Sistnevnte studie viser at endringene medførte at noen flere fikk avslag på søknad om AAP, noe som ga en mindre reduksjon i antall nye mottakere.

Data og metode

For å måle effekten av nevnte regelverksendringer vil vi sammenligne de som når 4-årsgrensen etter regelverksendringen med en kontrollgruppe. Utvalget består av personer som har mottatt arbeidsavklaringspenger i 3 år og 11 måneder på gitte tidspunkt, og som ikke hadde mottatt arbeidsavklaringspenger tidligere. Det betyr blant annet at alle de som mottok attføringspenger, rehabiliteringspenger eller tidsbegrenset uførepensjon før innføringen av AAP er ekskludert fra dette utvalget.

De som har mottatt AAP i 3 år og 11 måneder er utgangspunktet i vår analyse, og vi vil benevne dette tidspunktet som t0. Siden de er nær 4-årsgrensen, men ennå ikke har nådd den, antar vi at de enda ikke er påvirket av innstrammingen i unntaksregelverket på t0. Hvorvidt dette er en rimelig antakelse eller ei skal vi undersøke ved å se på beskrivende statistikk på dette tidspunktet før og etter regelverksendringene.

Datasettet inneholder opplysninger om demografi, diagnoser på AAP, om de kom fra sykepenger eller ikke før de begynte å motta AAP, samt om de delvis er i jobb, og om nivået på ytelsen.

Vi ønsker å se på mer langsiktige konsekvenser av regelverksendringene, og vil sammenligne utfall 6, 12 og 18 måneder etter t0. Når vi konstruerer en kontrollgruppe må vi ta hensyn til at regelverksendringene påvirker de som allerede mottar AAP etter unntaksregelverket. De som passerte 4-årsgrensen i starten av 2017 vil for eksempel bli påvirket av innstramningen i unntaksreglene hvis de fortsatt mottar AAP etter 1. januar 2018. Vi vil lage en kontrollgruppe som vi kan følge over tid uten at vi passerer tidspunktet for regelverksendringene.

Kontrollgruppene består av de som når 4-årsgrensen i 1. halvår 2016 eller 2. halvår 2016. Disse gruppene begynte å motta AAP i 2012. Tiltaksgruppene består av de som nådde 4-årsgrensen i 1. og 2. halvår 2018, og som begynte å motta AAP i løpet av 2014.

Forutsetninger for en effektstudie

Ved å sammenlikne utfallene til kontrollgruppen med utfallene til tiltaksgruppene, antar vi at vi kan beskrive effektene av de nevnte regelverksendringene. Forutsetningen for at en slik sammenligning gir oss effek-

ten av regelverksendringene er at de to gruppene vi sammenligner er like på alle relevante områder, med unntak av at tiltaksgruppen er rammet av regelverksendringene og kontrollgruppen ikke er rammet. Vi skal bruke beskrivende statistikk til å undersøke om gruppene er like på observerte variabler. I tillegg vil vi kontrollere for endringer i observerte kjennetegn i regresjonsanalyser. Tidligere forskning har vist at hvor mange AAP-mottakere som kommer i jobb påvirkes av konjunkturer på arbeidsmarkedet (Kann og Kristoffersen 2016). I regresjonsanalysen vil vi forsøke å ta hensyn til dette ved å kontrollere for arbeidsledighet i økonomisk region i perioden.

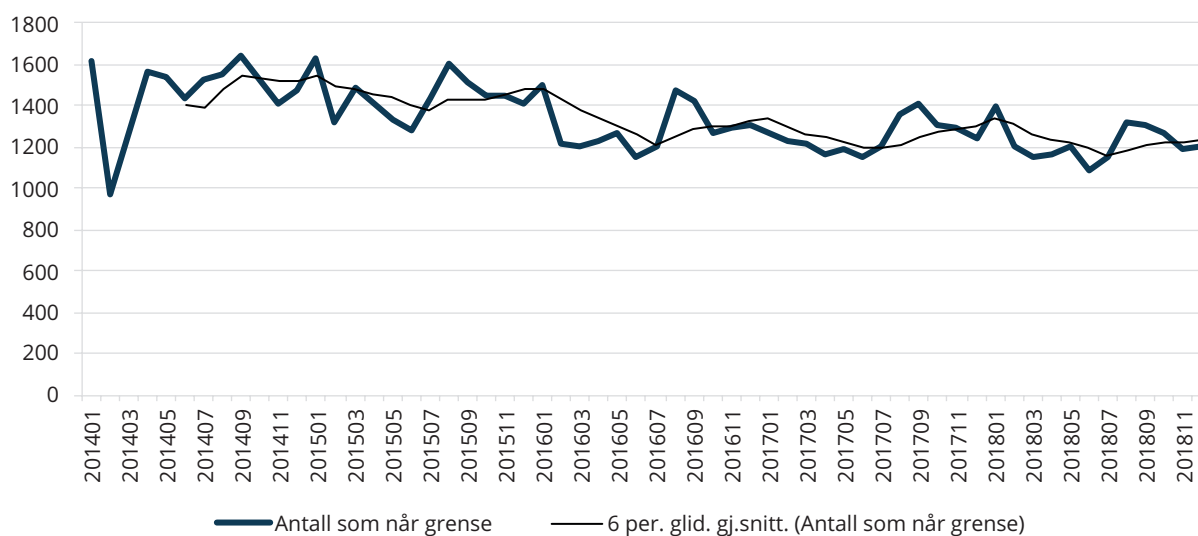
Beskrivende statistikk

Hvor mange når 4-årsgrensen?

I 2014 og 2015 var det omtrent 17 000 hvert år som nådde 47 måneder med mottak av arbeidsavklaringspenger (figur 1). I løpet av 2016 ser vi en klar nedgang i antallet som nådde 4-årsgrensen, og antallet har deretter ligget nokså stabilt på rundt 15 000 i året. Ved innføringen av regelverksendringene i 2018 ser vi en ytterligere nedgang i antallet som når grensen, men nedgangen er svak.

Det ser dermed ut til at regelverksendringene også har en gitt en liten reduksjon i antallet som når 4-årsperi-

Figur 1. Antallet som passerer 47 måneder med mottak av arbeidsavklaringspenger etter år og måned.



Kilde: NAV

Tabell 1 Beskrivende statistikk om AAP-mottakere som nådde 4-årsgrensen. Etter kalenderår. Gjennomsnitt og prosent

	2014	2015	2016	2017	2018
Alder gj.snitt	39,6	39,2	39,2	39,2	39,0
Alder median	40	40	40	39	39
Andel under 30 år	22,5	24,7	25,5	25,8	26,5
Andel menn	42,1	40,8	39,7	39,9	40,2
Andel innvandrere	19	16	15	16	17
Andel fra sykepenges	57,3	57,8	58,7	60,0	60,3
Andel i jobb	19,0	23,5	24,6	26,1	26,8
Avtalte arbeidstimer i uken	21,1	23,9	26,2	27,3	27,0
Ledighet økonomisk region	2,9	3,0	3,0	2,7	2,4
Antall	17 541	17 321	15 552	15 041	14 649

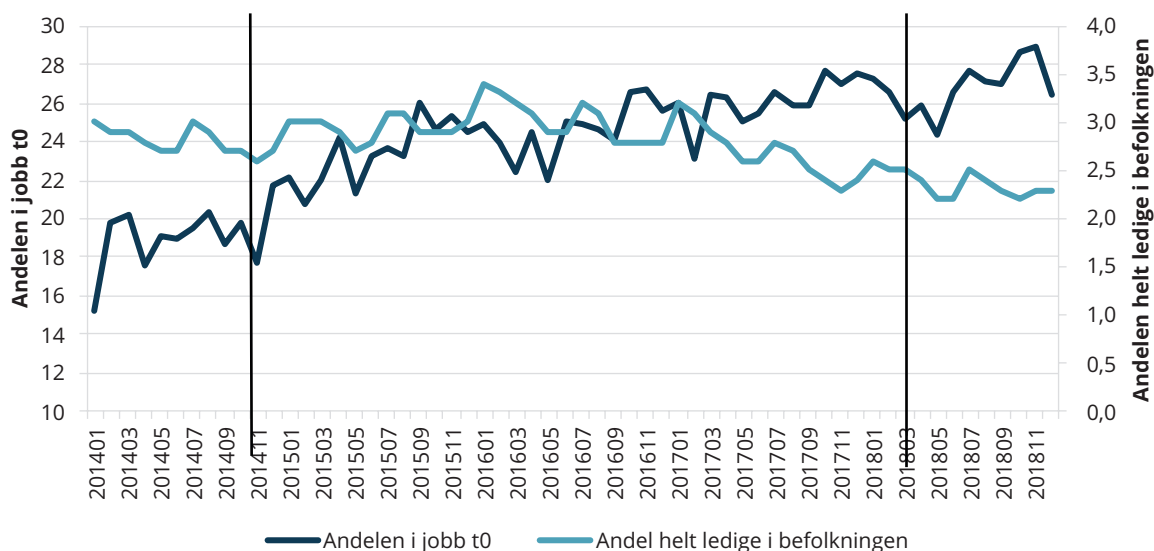
Kilde: NAV

oden, noe som gir støtte til Kann og Dokken (2019) som fant en økning i avgangen også for de med kortere varigheter enn 4 år. Nedgangen er uansett svak slik at det er liten grunn til å tro at seleksjon vil ha en vesentlig påvirkning på resultatene. I tabell 1 er det beskrivende statistikk om gruppen som nådde 4-årsgrensen i årene fra 2014 til 2018.

For at de som nådde 4-årsgrensen før regelverksendringene skal være en egnet kontrollgruppe, bør gruppen være tilnærmet lik på relevante faktorer som

gruppen som er omfattet av regelverksendringene (2018 i tabell 1). På de fleste områder er gruppene tilnærmet like over tid, men med enkelte mindre endringer. Det er for eksempel blitt en litt høyere andel som er under 30 år, og en tendens til at litt flere opprinnelig mottok sykepenges før de begynte å motta AAP (fra 58,7 prosent i 2016 til 60,3 prosent i 2018). Tidligere forskning har vist at de som tidligere har mottatt sykepenges har høyere overgang til arbeid, og denne endringen kan dermed ha en mindre betydning for resultatene.

Figur 2. Andelen i jobb t0 og andelen helt ledige i befolkningen.



Kilde: NAV

Over tid har det også vært en økning i andelen som er i jobb mens de mottar AAP på t0. Andelen har økt med over 2 prosentpoeng til 26,8 prosent i 2018. Gruppen som er omfattet av det strengere unntaksregelverket har dermed allerede noe sterkere tilknytning til arbeidsmarkedet på tidspunktet rett før de treffer det strengere unntaksregelverket. Det er usikkert om dette er en effekt av regelverksendringer, eller om det skyldes andre forklaringsfaktorer som for eksempel det at det var en nedgang i arbeidsledigheten i 2017 eller 2018. Den andre endringen vi ser er en nedgang i arbeidsledigheten fra 2016-2018. Tidligere forskning har vist at også AAP-mottakere er påvirket av konjunkturer på arbeidsmarkedet (se Kann m.fl. 2016). Vi skal se nærmere på utviklingen i andelen som er i jobb på t0 i figur

Vi har brukt vertikale linjer til å markere tidspunktet for to hendelser i figuren (figur 2). Den første linjen markerer et brudd i statistikken om arbeidsdeltakelse da a-ordningen ble innført i januar 2015. Økningen vi ser i andelen i jobb i 2015 kan være resultat av endringer i hvordan man registrerer arbeidstakere, og er ikke nødvendigvis en reell økning. Vi antar at fra og med starten av 2016 er den nye statistikken blitt stabil,

og at endringer vi ser etter dette skyldes reelle endringer i arbeidsmarkedssituasjonen til brukerne.

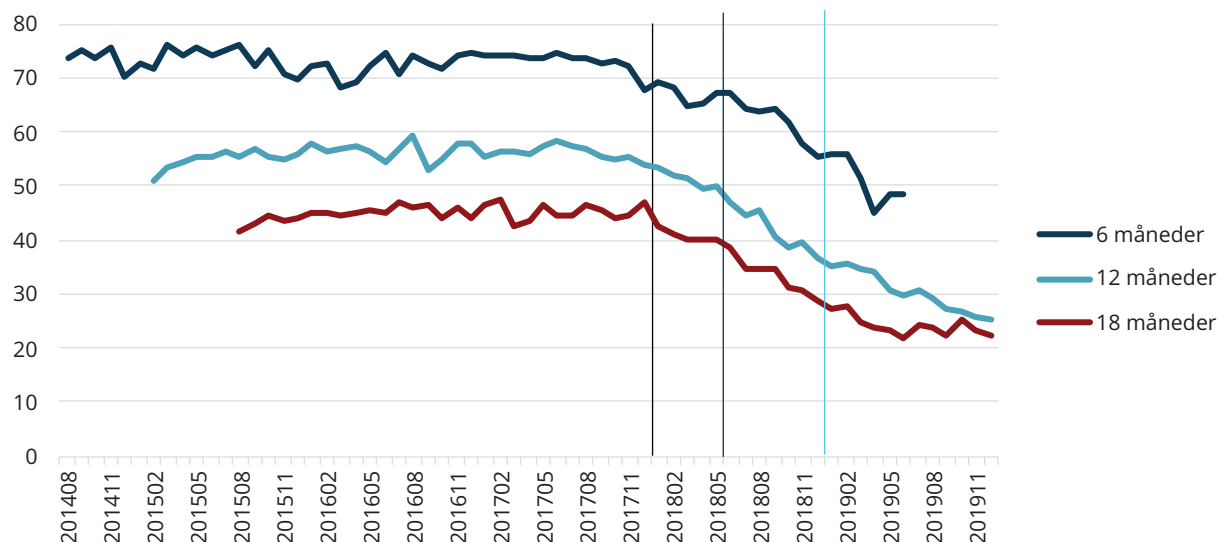
Fra og med midten av 2016 begynner andelen som er i arbeid å øke, og økningen ser ut til å fortsette etter innføringen av regelverksendringene. Mot slutten av 2018 er omtrent 28 prosent av gruppen sysselsatt, en ganske betydelig økning fra 24 prosent i starten av 2016. Figuren indikerer dermed at det allerede før regelverksendringene var flere AAP-mottakere som var i jobb da de nådde 4-årsgrensen. Den oransje linjen viser utviklingen i andel helt ledige i befolkningen. Ledigheten når en liten topp på 3 prosent i midten av 2016, og begynner deretter å synke gradvis til rett over 2 prosent mot slutten av 2018. Nedgangen i ledigheten sammenfaller med økningen i andelen sysselsatte AAP-mottakere på t0, og økt etterspørsel etter arbeidskraft kan dermed være en mulig forklaring på den økte sysselsettingen for denne gruppen.

Resultater

Stort fall i andelen som mottar AAP utover 4-årsgrensen

Når AAP-mottakere når 4-årsgrensen for mottak av AAP, kan de søke om forlengelse av ytelsen. Søknaden

Figur 3. Andel mottakere av arbeidsavklaringspenger 6, 12 og 18 måneder etter at de nådde grensen (etter t0). Etter år og måned på måletidspunkt. Svart linje markerer innføring av nytt regelverk januar 2018. Blå og oransje linje markerer de som nådde grensen etter at regelverket ble innført. Prosent.



Kilde: NAV

blir behandlet av NAV-kontoret, og hvis saksbehandlaren konkluderer med at kriteriene for forlengelse av ytelsen er oppfylt vil AAP i utgangspunktet bli forlenget med ett år til 5 år. Hvis brukeren fortsatt mottar AAP etter 5 år vil NAV-veilederen gjøre en ny vurdering av forlengelse i ett år til. Kriteriet som skulle vurderes før regelverksendringene var om brukeren hadde behov for langvarig oppfølging, om arbeidsevnen fortsatt var nedsatt på grunn av sykdom, skade eller lyte, og om det var en mulighet for at brukeren fortsatt kunne komme i jobb. En tidligere studie har vist at når mottakere når 4-årsgrensen er det en betydelig økning i avgangen fra AAP, og en høyere overgang til arbeid og uføretrygd rundt 4-årsgrensen (Kann, Yin og Kristoffersen 2016). Også før regelverksendringen var det dermed slik at NAV-veiledere og brukere forholdt seg til denne grensen.

Hvis vi skal kunne fastslå at regelverksendringene har en effekt vil vi ha en stabil trend forut for regelverksendringene, og en endring når regelendringene inntreffer. Vi ser at det er en tilnærmet stabil trend på alle tre måletidspunkt før regelverket inntreffer, og at samme måned som regelverket inntreffer begynner andelen AAP-mottakere på alle tre tidspunkt å falle betydelig (figur 3). Denne figuren gir en sterk støtte til at innstrammingene i unntaksregelverket ble iverksatt i januar 2018 og at det resulterte i at færre enn før fikk forlenget sin AAP-periode.

Vi skal først beskrive utviklingen i andelen som mottar AAP 6 måneder etter de nådde 4-årsgrensen. Fra august 2014 til november 2017 er det en meget stabil andel på rett over 74 prosent som fortsatt mottar arbeidsavklaringspenger 6 måneder etter at de nådde 4-årsgrensen (blå linje figur 3). Et klart flertall av de som nådde 4-årsgrensen før regelverksendringene fortsatte dermed å motta AAP utover grensen. Hva skjer så med det nye unntaksregelverket? Siden vi måler utfallene 6 måneder etter at de nådde grensen vil de som nådde grensen i juli 2017 bli målt i januar 2018, og dermed kunne bli påvirket av regelverksendringene (markert med den første vertikale linjen). De som når grensen fra og med 1. januar 2018 vil møte et strengere unntaksregelverk med en gang de når grensen, og dette er markert med den andre vertikale blå linjen.

Ved innføringen av regelverksendringene ser vi at det først medfører en liten reduksjon i AAP mottak 6 måneder senere etter den første vertikale linjen. Blant de som når grensen fra og med januar 2018, og som blir målt fra og med juli 2018, ser vi deretter at det inntreffer en stadig større reduksjon i antall mottakere som fortsatt mottar AAP. Blant de som blir observert sommeren 2019 er det rett under 50 prosent som fortsatt mottar AAP 6 måneder etter grensen. I forhold til perioden før endringene utgjør dette en reduksjon på omtrent 25 prosentpoeng. Det ser dermed ut til at unntaksregelverket for de som når grensen blir gradvis strengere praktisert utover 2018.

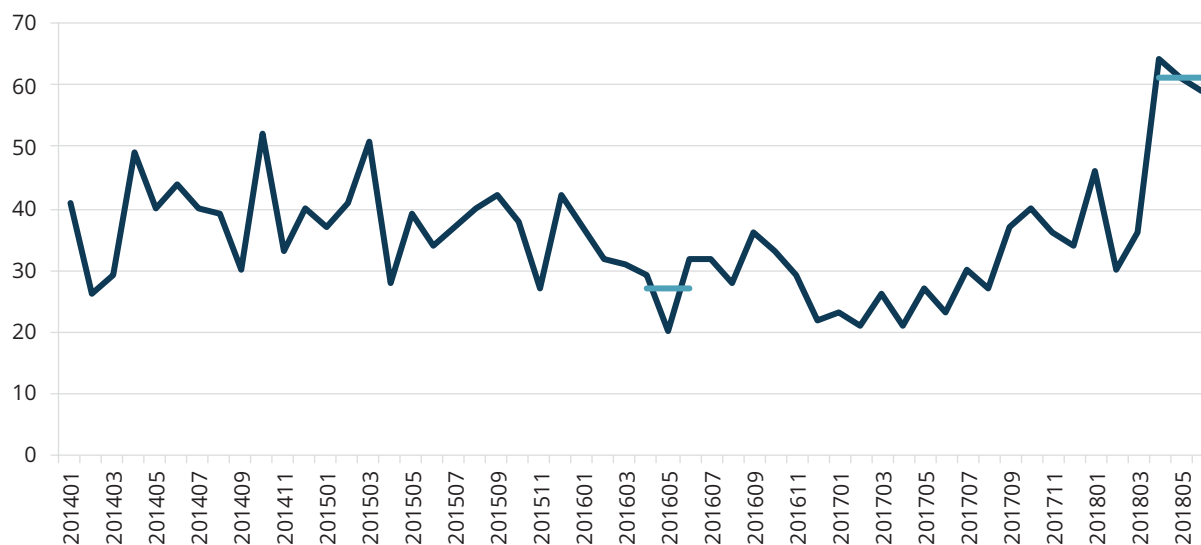
Også andelen som mottar arbeidsavklaringspenger 12 måneder etter å ha nådd grensen er tilnærmet stabil før regelverksendringene. Når vi observerer gruppen 12 måneder senere har det nye regelverket hatt enda større effekt. Andelen lå på omtrent 54 prosent før regelverksendringen, for å så falle mer og mer desto lengre det nye regelverket gjelder for en person. Blant de som blir målt i januar 2019 og som dermed nådde 4-årsgrensen etter at regelverksendringene ble innført, har andelen mottakere blitt redusert til 34 prosent, og med et ytterligere fall ned til 23 prosent i siste kvartal 2019. Andelen som mottar arbeidsavklaringspenger i opp mot 5 år er dermed mer enn halvert med det nye regelverket.

Hvis regelverket hadde blitt praktisert som før ville omtrent 7 600 personer ha mottatt arbeidsavklaringspenger i 5 år eller mer. Som følge av innstrammingene i unntaksregelverket er dette redusert til 3 500 personer hvert år².

Vi observerer en tilsvarende reduksjon også 18 måneder etter at de nådde 4 årsgrensen. Før regelverksendringene mottok 45 prosent AAP 18 måneder over grensen, mens etter endringen er andelen redusert til 23 prosent blant de som nådde 4-årsgrensen siste halvår 2018. Her ser vi imidlertid at det mot slutten av perioden er enn utflating i nedgangen. I de siste månedene vi observerer er det like mange som mottar AAP

² I denne studien ser vi kun på nye mottakere av AAP. Hadde vi tatt med dem som også hadde mottatt AAP i et tidligere forløp ville antallet som når grensen vært enda høyere.

Figur 4. Antallet som mottok arbeidsavklaringspenger 18 måneder etter 4-årsgrensen passerer. Gjelder for gruppe som ikke mottok AAP 6 måneder eller 12 måneder etterpå. Antall.



Kilde: NAV

i 18 måneder etter som i 12 måneder etter. Forklaringen på det er sannsynligvis at et større antall enn før søker om en ny periode med arbeidsavklaringspenger så snart karenstiden på 12 måneder er opphørt.

Flere søker om ny periode med AAP

De som ikke får forlenget AAP utover 4 år vil etter det nye regelverket normalt møte en karenstid på ett år før de kan søke om å begynne på en ny periode med AAP. Siden langt flere enn før slutter å motta AAP når de passerer 4-årsgrensen, vil det potensielt være en betydelig større gruppe som kan søke om en ny periode med AAP etter endt karenstid. Vi undersøker om det er blitt flere som søker om ny periode med AAP etter regelverksendringene (figur 4).

Vi undersøker her hvor mange som er registrert med ny periode med AAP 18 måneder etter at de nådde 4-årsgrensen. Vi ser en klar økning i antallet blant de som når grensen etter regelverksendringene i forhold til før. I 2. kvartal i 2016 var det cirka 27 personer hver måned som var registrert med ny periode med AAP. I 2. kvartal 2018 har det økt til 61 personer i snitt per måned. Det er dermed flere som søker om en ny periode med AAP som følge av innstrammingene i unntaksregelverket, og vi får støtte for at dette kan være en forklaring på hvorfor nedgangen i andelen

som mottar AAP 18 måneder senere etter hvert flater ut. Samtidig må dette foreløpig sies å være ganske få. Hvis dette tallet holder seg vil det utgjøre omtrent 4 prosent av alle som når 4-årsgrensen ett gitt år. Vi kan her kun undersøke utviklingen for de som nådde 4-årsgrensen i 1. halvår 2018, og får dermed ikke med oss effektene av den strengere praktiseringen av unntaksregelverket som inntreffer i 2. halvår 2018. Det er grunn til å anta at vi ville sett en ytterligere økning i antallet som søker om ny AAP hvis vi hadde hatt tall for sistnevnte gruppe³.

Mange går over til uføretrygd

Innstrammingene i unntaksregelverket har utvilsomt medført et sterkt fall i andelen som mottar AAP på unntaksregelverket. Her skal vi bruke beskrivende statistikk til å undersøke hva som skjer med de som nå ikke for forlenget sitt mottak av AAP noe særlig utover 4-årsgrensen. Vi undersøker utfall 12 måneder etter at personene nådde 4-årsgrensen for AAP-mottak. Vi sammenlikner de som nådde 4-årsgrensen i 2. halvår 2018 (tiltaksgruppen) med de som nådde gren-

³ Denne gruppen ville da blitt observert i 1. halvår 2020. På grunn av korona pandemien har det skjedd enorme endringer på de fleste ytelsesområder i NAV – og tall fra 2020 vil nok uansett medføre et stort brudd i statistikken også for denne gruppen.

Tabell 2. Beskrivende statistikk med status for AAP-mottakere 12 måneder etter at de nådde 4-årsgrensen. Prosent og antall

	2. halvår 2015	2. halvår 2016	2. halvår 2018	Forskjell 2018-2016 (prosentpoeng)	Forskjell 2018-2016 (antall)
AAP	54,0	52,9	25,7	-27,2	-2 323
Uføretrygd	19,5	18,9	29,9	11,1	944
Tiltakspenger	0,2	0,3	2,0	1,7	143
Andre statlige ytelser	1,2	1,3	1,2	-0,1	-6
Registrert hos NAV uten ytelse	5,9	6,9	11,8	4,9	419
I arbeid uten AAP/uføretrygd	15,5	16,2	25,3	9,0	772
Uten arbeid og ytelse	3,7	3,4	4,0	0,6	52
Sum	100	100	100		
Antall	10 145	9 131	8 539		

Kilde: NAV

sen 2. halvår 2016 (kontrollgruppen). Sistnevnte gruppe er ikke omfattet av regelverksendringene og brukes som kontrollgruppe. Som robusthetssjekk har vi også tatt med de som nådde grensen i 2. halvår 2015. De som nådde grensen i 2. halvår 2015 og 2016 bør ha tilnærmet identiske utfall, mens vi forventer betydelige endringer blant de som nådde grensen i 2018.

En person kan i realiteten ha en kombinasjon av kategoriene i tabell 2. For eksempel kan en både motta uføretrygd og AAP samtidig, eller motta AAP og være registrert med arbeid. I tabellen er kategoriene kodet i prioritert rekkefølge slik at en person kun er registrert med en kategori, og slik at summen blir 100 prosent. Sosialhjelp kan kombineres med alle katego-

riene under, og vi har derfor foreløpig valgt å holde sosialhjelp utenfor.

Utfallene blant gruppene som nådde grensen i 2. halvår 2015 og 2016 og som ikke er omfattet av regelverksendringene er omtrent identiske (tabell 2). Vi ser derimot som forventet store endringer i utfallene til de som nådde grensen etter regelverksendringene i 2018. Den største endringen er at langt færre er registrert med arbeidsavklaringspenger, en reduksjon på 27 prosentpoeng. Vi observerer en betydelig økning i overgangen til uføretrygd på 11 prosentpoeng. Samlet andel som mottar enten AAP eller uføretrygd er nå på 56 prosent mot 72 prosent før regelverksendringene. Det er dermed blitt 16 prosentpoeng flere som verken mottar uføretrygd eller AAP.

Tabell 3. Endringer i status for AAP-mottakere etter regelverksendringene i forhold til kontrollgruppen som nådde grensen i 1. halvår 2016. Prosentpoeng

	Endring 1. halvår 2018 i forhold til 1. halvår 2016			Endring 2. halvår 2018 i forhold til 1. halvår 2016	
	6 mnd	12 mnd	18 mnd	6 mnd	12 mnd
Uføretrygd	3,8	8,7	10,0	8,5	11,5
Tiltakspenger	1,4	1,3	0,9	2,3	1,6
Andre statlige ytelser	0,3	0,4	0,4	0,0	-0,1
Registrert hos NAV uten ytelse	6,1	6,6	3,4	6,9	5,8
I arbeid uten AAP/uføretrygd	2,9	6,8	6,0	7,5	9,6
Uten arbeid og ytelse	0,5	-0,1	0,0	0,5	0,2

Kilde: NAV

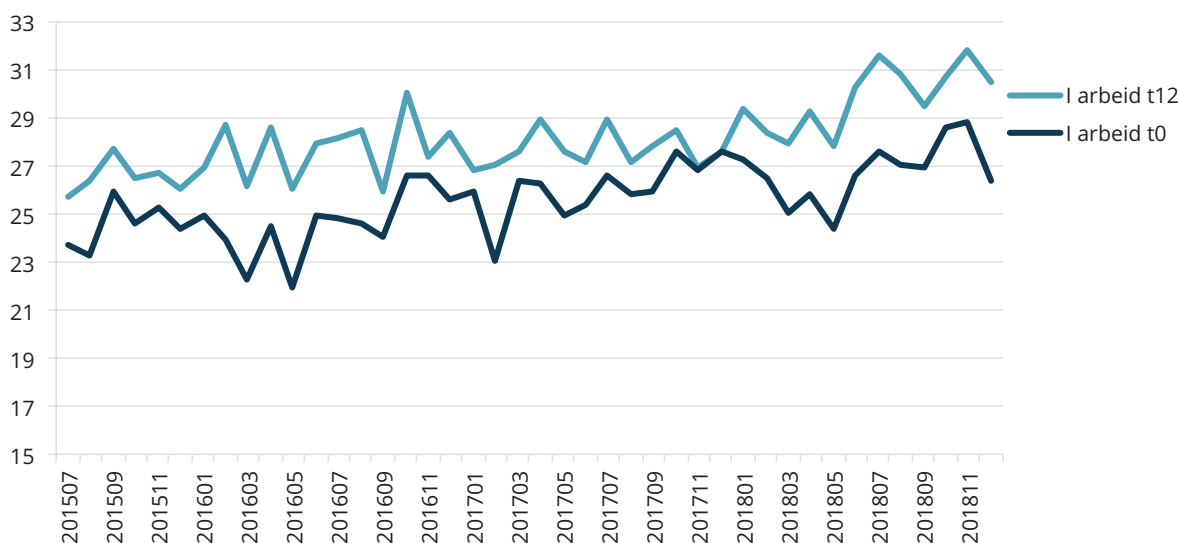
Av disse er det en økning på 9 prosentpoeng i andelen som er i jobb og ikke mottar verken AAP eller uføretrygd. Det er 5 prosentpoeng flere som er registrert hos NAV, men som verken er i jobb eller mottar en statlig ytelse. På tross av at langt færre mottar AAP på dette tidspunktet, er det relativt liten økning i andelen som verken har statlig ytelse eller har arbeid. Det ser ut til å være de som har en alternativ inntekt i form av arbeid eller overgang til uføretrygd som oftere slutter å motta AAP med det strengere regelverket.

De som nådde grensen i 1. halvår 2018 kan vi følge i opp mot 18 måneder, og tabell 3 viser vi endringene som skjer i forhold til kontrollgruppen både 6, 12 og 18 måneder senere. Vi ser da at den viktigste endringen er at en stadig høyere andel begynner å motta uføretrygd i forhold til i kontrollgruppen. 18 måneder senere er det 10 prosentpoeng flere som har hatt overgang til uføretrygd i forhold til kontrollgruppen blant de som nådde grensen i 1. halvår 2018. Effekten på overgang til uføretrygd kan dermed sies å være av en viss varighet. Blant de som når 4-årsgrensen i 2. halvår 2018 ser vi at effektene er blitt fremskyndet, og vi ser nå en sterk effekt på overgangen til uføretrygd allerede 6 måneder senere, og med en ytterligere økning 12 måneder etter. Blant de som nådde grensen i 2. halvår 2018 ser vi også en større effekt på andelen som

er registrert med arbeid og uten AAP/uføretrygd. Endringen i andelen som er registrert hos NAV uten ytelse (og uten arbeid) er derimot omtrent de samme. Når regelverket praktiseres strengere for gruppen som når 4-årsgrensen i siste halvår 2018 medfører det med andre ord først og fremst at flere enn tidligere avklares til uføretrygd, og at flere avsluttes til jobb uten å motta en statlig ytelse.

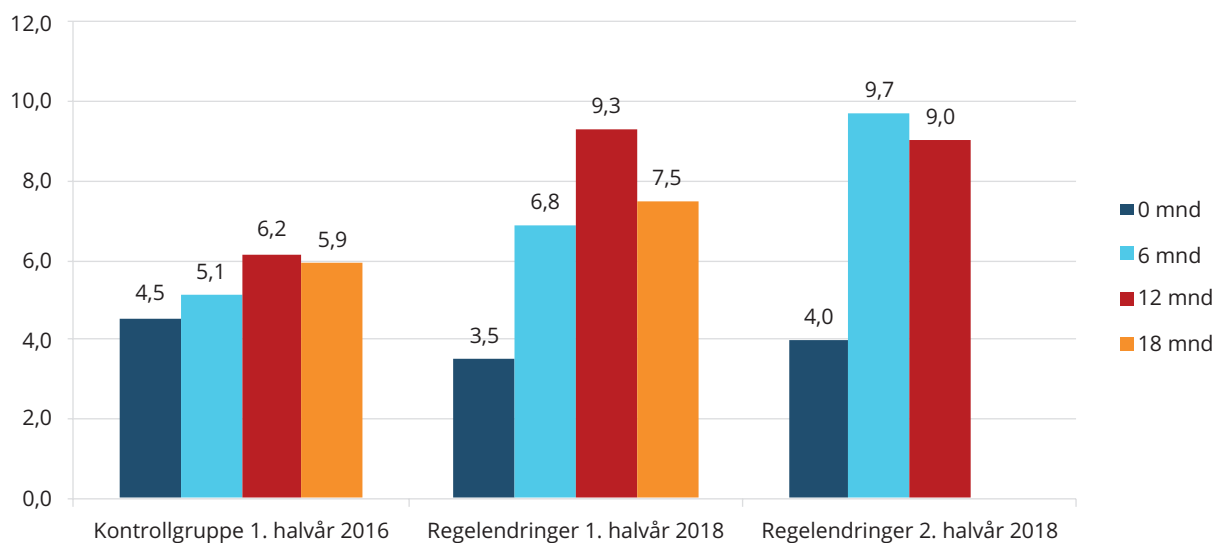
De fleste av disse endringene kan regnes som effekter av regelverksendringene, men med ett unntak. Den økte andelen som er i jobb uten ytelse trenger ikke å skyldes at flere er kommet i jobb som følge av regelverksendringene. Det kan like gjerne være et resultat av at de som tidligere var delvis i jobb mens de mottok AAP nå har mistet AAP mens de fortsatt er i jobb. Som vi tidligere har vist er det mange og en økende andel som er delvis i arbeid mens de mottar AAP. For å undersøke om flere er kommet i jobb som følge av regelverksendringene skal vi først undersøke utviklingen visuelt. Deretter skal vi gjennomføre en regresjonsanalyse der vi undersøker overgang til arbeid og overgang til sosialhjelp, og der vi kontrollerer for en rekke forhold. Vi kontrollerer blant annet for om de var i jobb eller mottok sosialhjelp ved t0, samt for demografi og flere andre forhold.

Figur 5. Andelen som er i jobb når de når 4-årsgrensen (t0) og 12 måneder senere (t12) fra juli 2015-desember 2018. Etter måned og år de nådde grensen. Prosent.



Kilde: NAV

Figur 7. Andelen sosialhjelpsmottakere på ulike tidspunkt etter hvilket halvår de nådde 4-årsgrensen. Prosent.



Kilde: NAV

I figur 7 viser vi utviklingen i mottak av sosialhjelp for en kontrollgruppe og to tiltaksgrupper etter hvilket halvår de nådde grensen⁴.

Flere går raskere over til sosialhjelp blant de som når grensen i 2. halvår 2018 sammenlignet med i 1. halvår. Det er rimelig å tolke dette som et resultat av at flere mister AAP og begynner å motta sosialhjelp allerede 6 måneder etter at de nådde grensen. Andelen som mottar sosialhjelp etter 12 måneder er derimot lik mellom de to tiltaksgruppene.

De som når grensen i 1. halvår 2018 kan vi også observere 18 måneder senere. Da er andelen sosialhjelpsmottakere fortsatt betydelig høyere enn i kontrollgruppen, men redusert med nesten 2 prosentpoeng i forhold til 6 måneder før. Økningen i andelen sosialhjelpsmottakere vedvarer dermed også 18 måneder etter, men ser ut til å svekkes noe på dette tidspunktet. Dette kan ha sammenheng med at flere da begynner på en ny periode med AAP⁵.

Vi kan regne ut en effekt av regelverksendringene ved

.....

⁴ For de som nådde grensen i 2. halvår 2018 har vi ikke informasjon om mottak av sosialhjelp 18 måneder etterpå.

⁵ Antallet som søker om ny periode med AAP økte med omtrent 3 prosentpoeng for gruppen.

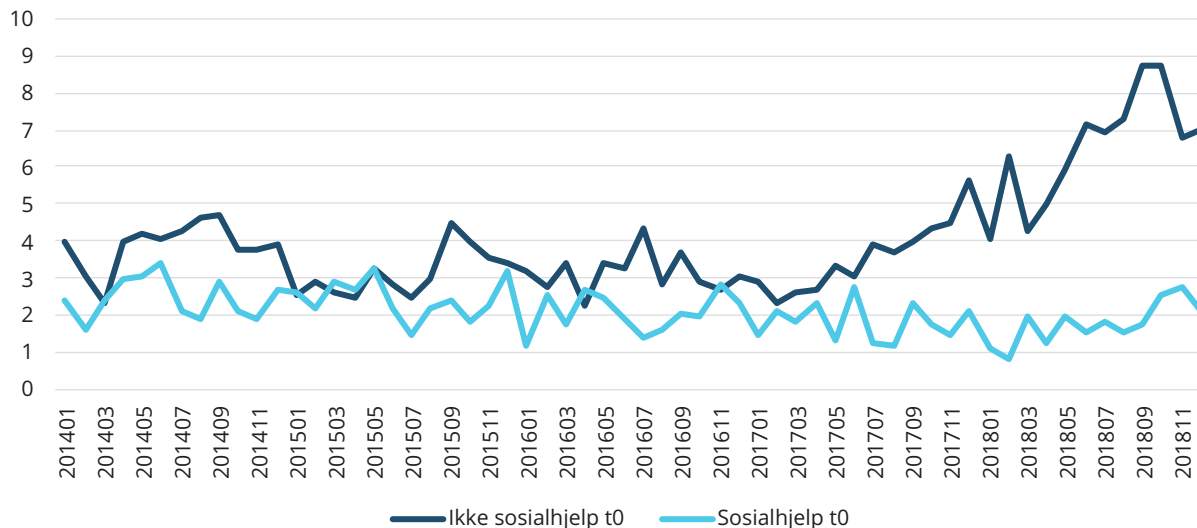
å beregne økningen fra t0 til t6 blant de som nådde grensen i 2. halvår 2018, og sammenligne det med samme økning blant de som nådde grensen i 1. halvår 2016 (kontrollgruppen). Vi finner da en effekt på 5,1 prosentpoeng flere mottakere av økonomisk sosialhjelp⁶.

Det er ikke alle som mister inntekten som kvalifiserer til sosialhjelp, for eksempel hvis de har en ektefelle som har en høy nok inntekt eller hvis de har formue. Det er dermed grunn til å tro at det er flere som opplever et betydelig fall i inntekten som følge av regelverksendringene, enn som søker og får innvilget økonomisk sosialhjelp.

Har regelverksendringene medført at langt flere av de som tidligere mottok sosialhjelp fortsetter å motta ytelsen, eller skyldes det at mange nye har begynt å motta den? Vi ser at det er en økt sannsynlighet for å motta sosialhjelp 6 måneder etter en når 4-årsgrensen (figur 8: forskjellen mellom rød og blå linje). For personer som ikke tidligere har mottatt sosialhjelp skjer det et klart brudd som sammenfaller med tidspunktet for innføring av nytt regelverk. For denne gruppen ser vi at sannsynligheten for å motta sosialhjelp har økt

.....
⁶ $(9,7-4,0)-(5,1-4,5)=5,7-0,6=5,1$ prosentpoeng.

Figur 8. Økning i andel som mottok sosialhjelp 6 måneder etter, fordelt på om de samme personene mottok sosialhjelp allerede på t0, eller ikke mottok sosialhjelp på t0. Prosentpoeng.



Kilde: NAV

med rundt 5 prosentpoeng fra starten av 2017 til siste halvdel av 2018. Hele veksten i antallet sosialhjelpsmottakere etter regelverksendringene ser dermed ut til å finne sted blant de som ikke tidligere mottok sosialhjelp. Vi finner videre at denne gruppen i stor grad fortsetter å motta sosialhjelp også 12 og 18 måneder senere (ikke vist). Dette kan indikere at personer som ender på sosialhjelp 6 måneder etter at de når 4-årsgrensen forblir mottakere av sosialhjelp over en viss tid.

Regresjonsanalyser

Vi har brukt beskrivende analyser til å vise at regelverksendringene har medført betydelig endringer i utfallene til denne gruppen med AAP-mottakere som nådde 4-årsgrensen for ordinært mottak av AAP. Det kan imidlertid ha skjedd endringer i gruppene som når 4-årsgrensen over tid, og som også kan bidra til at utfallene endrer seg. Her skal vi bruke OLS regresjon til å undersøke om tiltakene har en effekt på overgangen til arbeid eller på andelen som mottar sosialhjelp⁷. Det er to fordeler med en regresjonsanalyse. Den ene fordelen er at vi får kontrollert for endringer i gruppe-

sammensetningen over tid. Vi kontrollerer for endringer i ledigheten, for kjønn, alder, for om de kommer fra sykepengen eller ikke, og vi kontrollerer for om de var i jobb eller mottok sosialhjelp ved t0. Den andre fordelen er at vi får undersøkt om effektene er statistisk signifikante. Her gjengir vi bare hovedresultatene fra regresjonen, og den interesserte leser kan finne de komplette regresjonstabellene i vedlegget⁸.

I alle analyser under har vi brukt de som nådde grensen 1. halvår 2016 som kontrollgruppe, og sammenligner med to tiltaksgrupper som nådde 4-årsgrensen henholdsvis 1. og 2. halvår 2018. Vi har også med de som nådde grensen på andre tidspunkt som en robusthetsjekk. De som når grensen i 2017 vil være påvirket av regelverksendringene når vi observerer dem 12 og 18 måneder senere, og vi kan derfor også forvente effekter for denne gruppen på disse tidspunktene.

Regresjonsanalysene bekrefter resultatene fra den beskrivende statistikken⁹. Selv med kontroll for endringer i gruppesammensetningen finner vi en bety-

⁷ Når en benytter OLS regresjon til å analysere dikotome avhengige variabler betegnes det som en lineær sannsynlighetsmodell.

⁸ I vedlegget viser vi også resultat fra analyser av andelen i jobb der vi ikke kontrollerer for andelen som var i jobb på t0.

⁹ Se tabell v1 og tabell v2 i vedlegg for komplette regresjonsmodeller.

Tabell 4. Resultater fra regresjonsanalyser med andel i jobb og andel mottakere av sosialhjelp som utfall. Alle kontroller med. Koeffisienter i prosentpoeng

	Sosialhjelp			I jobb		
	6 mnd	12 mnd	18 mnd	6 mnd	12 mnd	18 mnd
2016h1 (kontroll)						
2018h1 (tiltak)	2,3***	3,6***	2,0***	0,1	-0,4	-0,2
2018h2 (tiltak)	5,0***	3,3***	ikke data	-0,5	0,2	ikke data
2017h1 (delvis tiltak)	-0,2	0,1	1,1**	0,3	-1,3*	-1,4*
2017h2 (delvis tiltak)	1,4***	1,4***	3,0***	-2,3***	-2,0***	-2,3***
2016h2 (alternativ kontroll)	0,6	-0,3	0,6	-0,7	-0,8	-1,9**
2014/15 (alternativ kontroll)	0,7**	-0,3	0,0	-0,4	0,1	-0,2
Sosialhjelp t0	42,3***	33,7***	28,5***			
I jobb t0				76,9***	65,7***	57,8***
Konstant	3,5***	4,5***	5,8***	10,4***	15,9***	15,7***
R²	16,3 %	11,4 %	9,4 %	57,0 %	40,9 %	31,3 %
Antall	79 614	79 614	72 883	79 614	79 614	72 883

* p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

Kilde: NAV

delig og statistisk signifikant økning i andelen sosialhjelpsmottakere (tabell 4). Som forventet er økningen sterkest etter 12 måneder blant de som nådde grensen i 1. halvår etter regelverk. Vi finner også en signifikant økning i andelen sosialhjelpsmottakere 12 og 18 måneder etter for gruppen som nådde grensen i 2017. Det er betryggende at blant gruppene som vi hadde med som robusthetssjekk finner vi kun en enkelt og svakt signifikant endring (6 måneder etter for gruppen 2014/15).

Når vi kontrollerer for andelen som er i jobb på t0 finner vi ingen økning i andelen som kommer i jobb senere på grunn av regelverksendringene. Det at langt flere har mistet arbeidsavklaringspengene etter innstrammingen i unntaksregelverket, ser ikke ut til å ha gitt økt overgang til arbeid. Som vi tidligere har vist har det over tid vært en gradvis økning i andelen mottakere som er i jobb mens de mottar arbeidsavklaringspenger. Derimot finner vi ikke at det er innstrammingen i unntaksregelverket som er årsaken til at flere er i jobb. I den grad vi finner noen signifikante endringer på overgang til arbeid, er de negative. Det kan for eksempel se ut til at noen færre er i jobb 18 måneder senere blant de som nådde grensen i 2017 og som ble påvirket av regelverksendringene når vi

observerer dem 18 måneder senere (tabell 4). De mulige negative effektene er på mellom 1,2-1,8 prosentpoeng reduksjon i andelen sysselsatte. Vi er usikre på om dette er en reell effekt eller en tilfeldighet, men hvis effekten er reell kan en forklaring være at mange flere av disse har hatt overgang til uføretrygd fremfor å fortsatt motta AAP. Det kan videre tenkes at det å begynne å motta uføretrygd fremfor AAP reduserer incentivet til å søke jobb.

I tabell v1 i vedlegget viser vi også modeller for endring i andelen som er i jobb og der vi ikke kontrollerer for andelen som er i jobb på t0. Da finner vi en svak men signifikant økning i andelen som er i jobb 6 og 12 måneder senere, men kun for de som nådde grensen i 2. halvår 2018. Vi finner ingen signifikant økning for noen grupper i andelen som er i jobb 18 måneder senere¹⁰.

¹⁰ Vi har også kjørt samme modeller der vi har inkludert alle de som har mottatt AAP i et tidligere forløp. Det inkluderer blant annet en del som har mottatt forløperne til AAP; attføringspenger, rehabiliteringspenger eller tidsbegrenset uførestønad. Vi finner omtrent det samme med et slikt utvalg.

Tabell 5. Regresjonsmodeller med sosialhjelp 12 måneder etter 4-årsgrensen som utfall. Prosentpoeng

	Sosialhjelp 12 mnd			
	Under 30 år	30 år og eldre	Psykiske lidelser	Ikke psykiske lidelser
2016h1 (kontroll)				
2018h1 (tiltak)	6,4***	2,6***	4,7***	2,7***
2018h2 (tiltak)	5,8***	2,4***	4,4***	2,4***
Sosialhjelp t0	27,8***	36,7***	31,6***	37,4***
Konstant	6,2***	5,4***	6,9***	4,4***
R²	6,8 %	13,5 %	9,8 %	11,9 %
Antall	19 851	59 763	34 002	45 612

* p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

Kilde: NAV

Sterk økning i overgang til sosialhjelp blant unge under 30 år

Her skal vi undersøke om innstrammingene i unntaksregelverket har hatt ulik effekt for noen undergrupper. De unge er en prioritert gruppe i NAV, og det er derfor av interesse å undersøke om effektene er annerledes for unge under 30 år enn for andre. Vi skal også undersøke om effektene er annerledes for AAP-mottakere med psykiske lidelser sammenlignet med andre typer lidelser. En tidligere studie har vist at AAP-mottakere med psykiske lidelser har lavere sannsynlighet for overgang til arbeid (Kann m.fl. 2016), og det er derfor grunn til å forvente at vi kan se høyere overgang til sosialhjelp for denne gruppen. Psykiske lidelser er den diagnosegruppen som forekommer oftest blant AAP-mottakere, og er en sekkebetegnelse for en rekke forskjellige lidelser med ulik alvorlighetsgrad, hvorav de hyppigst forekommende er angst og depresjonslidelser.

Vi finner at det er en langt større effekt på overgangen til sosialhjelp blant de under 30 år sammenlignet med de over 30 år (tabell 5). Effekten utgjør en økning på omtrent 6 prosentpoeng 12 måneder etter at de nådde 4 år. Blant de som er 30 år og eldre øker andelen med cirka 2,5 prosent. De unge hadde bare litt høyere mottak av sosialhjelp på dette tidspunktet før regelverksendringene i forhold til de som er 30 år og eldre, og den relative økningen er dermed også langt større blant de unge (nesten en dobling).

At innstrammingene i unntaksregelverket har gitt større overgang til sosialhjelp blant unge kan ha med flere forhold å gjøre. Vi kan anta at det er færre under 30 år som har alternative inntektskilder formue eller som blir forsørget av ektefelle, og tallene våre viser at det er noen færre unge som er i lønnet arbeid på dette tidspunktet¹¹.

Innstrammingen i unntaksregelverket har også gitt større overgang til sosialhjelp blant de med psykiske lidelser sammenlignet med de som har andre typer lidelser, og kontrollert for andre forhold. AAP-mottakere med psykiske lidelser var videre kjennetegnet ved høyere mottak av sosialhjelp på dette tidspunktet allerede før regelverksendringene.

Vi har også undersøkt om innstrammingen i unntaksregelverket har en positiv effekt på overgang til arbeid for disse undergruppene (ikke vist). Vi finner ingen positiv effekt for noen av gruppene.

Begrensninger med studien

Denne analysen beskriver kun effektene av innstrammingen i unntaksregelverket for de som har en ordinær periode på 4 år etter gammelt. Etter regelverksendringene er ordinær periode redusert til 3 år for nye AAP-mottakere. Disse vil begynne å nå 3-års-

¹¹ Blant unge som når grensen i 2. halvår 2018 er det 26 % som er i arbeid 12 måneder senere, mens blant de som er 30 år og eldre er andelen 33 %.

grensen i starten av 2021, og det må gjøres nye analyser til å for å studere effekten av denne reduksjonen i ordinær periode kombinert med de andre regelverksendringene.

Konklusjon

I januar 2018 ble det iverksatt omfattende regelverksendringer for ordningen arbeidsavklaringspenger. I denne artikkelen har vi undersøkt effektene av innstrammingen i forlengelsen av 4-årsperioden. Utvalget består av de som nådde 4-årsgrensen (47 måneder) for AAP-mottak i perioden fra 2014-2018. Hvert år er det omtrent 15 000 personer som når denne grensen for ordinær AAP-periode. For å gjøre en effektstudie må en ha en tiltaksgruppe som er omfattet av regelverksendringene og en kontrollgruppe som er lik tiltaksgruppen, bare at kontrollgruppen ikke ble omfattet av regelverksendringene. Siden nesten alle endringene ble innført i hele landet samtidig, er det utfordrende å finne en god kontrollgruppe. Vi etablerte en kontrollgruppe som består av mottakere som nådde 4-årsgrensen før regelverksendringene ble innført. Vi undersøker utfall både 6, 12 og 18 måneder etter de ble påvirket av det strengere unntaksregelverket, og kan dermed beskrive effekter både på kort og på noe lengre sikt.

Vi finner, som forventet, at innstrammingen i unntaksregelverket har medført en betydelig nedgang i andelen som mottar AAP utover 4 år. Vi finner videre klare indikasjoner på at regelverket ble praktisert mer og mer strengt utover i 2018, ved at stadig færre mottok AAP 6 måneder senere og dermed at stadig flere ble avsluttet kort tid etter at de nådde 4-årsgrensen.

Når vi for eksempel ser på gruppen som nådde grensen i 2. halvår 2018, og følger dem i 12 måneder, finner vi en reduksjon i andelen AAP-mottakere på 27,2 prosentpoeng sammenlignet med kontrollgruppen. Andelen som mottar arbeidsavklaringspenger i minst 5 år er halvert i forhold til kontrollgruppen. Samtidig finner vi en viss økning i antallet som nå starter på en ny periode med AAP etter at de først sluttet å motta AAP da de passerte 4-årsgrensen, og som dermed trolig har vært gjennom karenperioden på 12 måneder.

Mange av de som har sluttet å motta AAP har hatt overgang til uføretrygd (11 prosentpoeng) 12 måneder etter at de nådde 4-årsgrensen. Vi finner videre at 5,5 prosentpoeng flere verken er i jobb eller mottar statlig ytelse, hvorav de fleste av disse er registrert med nedsett arbeidsevne hos NAV. Omtrent 9 prosentpoeng flere enn før er registrert med arbeid og uten ytelse. Men vi finner ikke at dette skyldes en økt overgang til arbeid. Det viser seg at disse tidligere kombinerte AAP med arbeid, og nå har mistet arbeidsavklaringspengene, men fortsatt er i jobb. Det er en positiv utvikling over tid når det gjelder andelen AAP-mottakere som er i jobb, men denne utviklingen startet før regelverksendringene ble innført. Dette bekreftes av regresjonsanalyser av overgangen til arbeid der vi ikke finner noen positive effekter på noe tidspunkt som følge av regelverksendringene. Tvert imot finner vi noen svake negative effekter på enkelte tidspunkt.

Over halvparten av de nye som har mistet AAP på grunn av regelverksendringene har ikke fått innvilget uføretrygd. For noen har dette medført at de ikke lengre kan sikre sitt livsopphold, og har begynt å motta sosialhjelp. Vi finner signifikant økning i andelen sosialhjelpsmottakere både 6, 12 og 18 måneder etter de nådde grensen. Økningen er størst 6 og 12 måneder etterpå, og ser deretter ut til å avta noe. Økningen i andelen sosialhjelpsmottakere ser dermed ut til å være nokså langvarig. Den sterkeste økningen i andelen mottakere finner vi blant de som nådde grensen i 2. halvår 2018, og når vi undersøker mottak 6 måneder senere. For denne gruppen finner vi en effekt av regelverksendringene på 5 prosentpoeng økning i andelen mottakere, noe som utgjør en dobling i andelen sosialhjelpsmottakere sammenliknet med før regelverksendringene.

Regelverksendringene har gitt sterkere effekt på overgang til sosialhjelp blant unge AAP-mottakere (under 30 år) og blant mottakere med diagnoser innen psykiske lidelser. For de fleste unge er det grunn til å tro at dette medfører en noe lavere og mindre stabil inntekt i en periode¹². For unge gjelder det aktivitetskrav

.....
¹² I hvert fall fram til januar 2020, og særlig for unge som hadde et inntektsgrunnlag som ga dem høyere ytelse enn minsteytelsen. Fra og med januar 2020 er minsteytelse for AAP-mottakere under 25 år fra 2 G til 1,32 G.

ved mottak av sosialhjelp, og det er dermed grunn til å tro at gruppen fortsatt mottar arbeidsrettet oppfølging selv om de har gått over til sosialhjelp. Det er grunn til å tro at andelen som mottar sosialhjelp utgjør en undergruppe av en større gruppe som har fått en betydelig reduksjon i inntekten som følge av at de har mistet AAP og uten å øke inntekten sin på andre måter.

Samlet sett har innstrammingen i unntaksregelverket delvis oppnådd målet om raskere avklaring ved at langt flere begynner å motta uføretrygd, og at disse avklaringene etter hvert ser ut til å skje i kort tid etter at de har nådd 4-årsgrensen. For mange brukere vil dette kunne være positivt ved at de raskere får en varig og stabil inntektssikring. Men det kan også ha negative konsekvenser for enkelte ved at noen som ville kunnet komme i jobb fordi de før var i en arbeidsrettet ordning, nå i større grad kan ha blitt passive mottakere av uføretrygd. Det må gjøres andre analyser for å undersøke hva som blir konsekvensene for denne gruppen på lengre sikt. Det strengere unntaksregelverket har så langt ikke bidratt til å nå målet om økt overgang til jobb.

Som følge av regelverksendringene er det nå langt færre som mottar arbeidsavklaringspenger til de nærmer seg 6 års mottak, en reduksjon fra 45 til 24 prosent. På tross av at flere nå blir avsluttet vil det være et betydelig antall mottakere som når den nye 2-årsgrensen på unntak. Da kan ytelsen bli avsluttet for de fleste på grunn av det nye regelverket. De som da blir avsluttet vil kunne søke en ny periode med AAP etter en karenperiode på 52 uker. Det kan gjøres unntak fra denne karenperioden hvis personen er alvorlig syk eller skadet, og de som får unntak vil kunne begynne

på et nytt forløp med AAP med en gang de når 2-årsgrensen. Det vil også være mulig å motta AAP noe lengre som avklart til arbeid eller i påvente av søknad om uføretrygd. Vi har ikke undersøkt utfallene for de som når den nye 2-årsgrensen, men det er grunn til å tro at vi vil se liknende resultat som de som ble avsluttet før 2 år. Det vil si høy overgang til uføretrygd, flere som mottar sosialhjelp, og etter hvert også flere som søker ny periode med AAP.

Litteraturliste

Kann, Inger Cathrine Jun Yin og Per Kristoffersen (2016). «Fra arbeidsavklaringspenger til arbeid». *Arbeid og velferd* 2/2016, 77-92.

Kann, Inger Cathrine og Dokken, Therese (2019). «Flere har avsluttet arbeidsavklaringspenger etter regelverksendringene i 2018 – De fleste til uføretrygd eller jobb». *Arbeid og velferd* 3/2019, 41-61.

Lande, Sigrid (2019). «Færre får innvilget arbeidsavklaringspenger med nytt regelverk». *Arbeid og velferd* 2/2019, 81-98.

Prop 74 L. (2016-2017). Endringer i folketrygdloven mv. (arbeidsavklaringspenger og tilleggsstønader til arbeidsrettede tiltak mv.). Det kongelige Arbeids- og sosialdepartement

Vedlegg

Tabell v1. OLS regresjonsmodeller overgang til jobb på t6, t12 og t18. Lineær sannsynlighetsmodell. Prosentpoeng

	I jobb t6		I jobb t12		I jobb t18	
	Kontroll jobb t0: nei	Kontroll jobb t0: ja	Kontroll jobb t0: nei	Kontroll jobb t0: ja	Kontroll jobb t0: nei	Kontroll jobb t0: ja
2016h1 (kontroll)						
2018h1 (tiltak)	1,3	0,1	0,7	-0,4	0,9	-0,2
2018h2 (tiltak)	1,8*	-0,5	2,2**	0,2	ikke data	ikke data
2016h2	0,2	-0,7	-0,2	-0,8	-1,3	-1,9**
2017h1	1,0	0,3	-0,7	-1,3*	-0,7	-1,4*
2017h2	-0,6	-2,3***	-0,5	-2,0***	-0,9	-2,3***
2014/15	-2,3***	-0,4	-1,4*	0,1	-1,4*	-0,2
Ledighet økonomisk region	-1,4***	-0,6***	-1,5***	-0,9***	-1,6***	-1,0***
I jobb t0		76,9***		65,7***		57,8***
Mann	-6,7***	-0,5**	-5,8***	-0,5*	-5,1***	-0,5
Alder i år						
18/19	-7,8***	-1,1	-6,7***	-1,0	-4,6***	0,0
20/24	-5,2***	0,2	-3,4***	1,2*	-1,1	2,6***
25/29	-2,7***	1,0*	-1,5*	1,7***	0,0	2,5***
30/34	-0,7	1,5***	-0,1	1,8***	1,3*	2,6***
35/39	-0,2	0,4	0,9	1,4**	1,6*	1,9***
40/44						
45/49	-0,3	-1,1**	-0,8	-1,5**	-1,3*	-2,1***
50/54	-0,3	-1,9***	-2,4***	-3,8***	-2,9***	-4,4***
55/59	-1,4*	-3,6***	-5,1***	-6,9***	-7,2***	-9,0***
60/66	-7,3***	-7,0***	-11,4***	-11,2***	-15,1***	-15,0***
Fra sykepenger	10,6***	2,1***	10,6***	3,4***	10,3***	4,0***
Innvandrere	-8,8***	-2,5***	-9,0***	-3,6***	-8,6***	-3,9***
Diagnosegruppe						
Allment og uspesifisert	-1,9**	-2,1***	-3,7***	-4,0***	-4,4***	-4,4***
Andre lidelser	2,7***	-0,5	1,7*	-1,1*	0,9	-1,1
Hjerte- og kar sykdommer	2,6**	-1,1	1,1	-2,0**	-0,3	-2,8**
Muskel-/skjelettlidelser						
Psykiske lidelser	-3,6***	-1,1***	-4,1***	-2,0***	-4,1***	-2,1***
Svangerskapsykdommer	8,1**	5,6**	4,3	2,1	7,1*	4,9
Sykdom i fordøyelsesorganene	1,0	-0,5	-1,3	-2,6**	-1,5	-3,1***
Sykdommer i luftveiene	-0,6	-1,3	-1,5	-2,1	-2,4	-3,0*
Sykdommer i nervesystemet	1,7*	-1,0*	0,4	-1,9**	0,4	-1,3*
Ukjent	-1,7	-0,1	-2,5	-1,1	-2,3	-1,0
Konstantledd	31,3***	10,4***	33,2***	15,7***	34,3***	18,7***
R ²	4,2 %	57,0 %	3,6 %	40,9 %	3,2 %	31,3 %
Antall	79614	79614	79614	79614	72235	72235

* p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

Kilde: NAV

Tabell v2. OLS regresjonsmodeller overgang til sosialhjelp på t6, t12 og t18. Lineær sannsynlighetsmodell. Prosentpoeng

	Mottak av sosialhjelp t6		Mottak av sosialhjelp t12		Mottak av sosialhjelp t18	
	Kontroll sosialhjelp t0: nei	Kontroll sosialhjelp t0: ja	Kontroll sosialhjelp t0: nei	Kontroll sosialhjelp t0: ja	Kontroll sosialhjelp t0: nei	Kontroll sosialhjelp t0: ja
2016h1 (kontroll)						
2018h1 (tiltak)	2,0***	2,3***	3,3***	3,6***	1,8***	2,0***
2018h2 (tiltak)	4,9***	5,0***	3,2***	3,3***	ikke data	ikke data
2016h2	0,5	0,6	-0,3	-0,3	0,6	0,6
2017h1	-0,2	-0,2	0,1	0,1	1,1**	1,1**
2017h2	1,3**	1,4***	1,3**	1,4***	2,9***	3,0***
2014/15	0,8*	0,7**	-0,2	-0,3	0,0	0,0
Ledighet økonomisk region	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Sosialhjelp t0		42,3***		33,9***		28,6***
Mann	2,4***	1,9***	2,4***	2,0***	2,6***	2,2***
Aldersgrupper						
18/19	-3,5***	-2,0***	-2,7***	-1,5**	-4,2***	-3,2***
20/24	-1,4***	-0,6	0,4	1,0**	-1,0*	-0,4
25/29	0	0,2	1,1**	1,2***	0,5	0,6
30/34	-0,1	-0,1	0,8*	0,8*	1,1**	1,1**
35/39	0,4	0,5	0,7*	0,7*	0,4	0,4
40/44						
45/49	-0,8*	-0,5	-0,5	-0,3	-0,7	-0,5
50/54	-1,9***	-1,4***	-1,2***	-0,8*	-1,6***	-1,2***
55/59	-3,1***	-2,1***	-2,8***	-2,0***	-2,9***	-2,3***
60/66	-3,1***	-2,3***	-3,3***	-2,6***	-3,6***	-3,0***
Fra sykepenger	-6,5***	-4,2***	-6,6***	-4,8***	-7,0***	-5,4***
Innvandrere	4,0***	2,8***	4,9***	3,9***	5,1***	4,3***
Diagnosegruppe						
Allment og uspesifisert	-0,6	-0,5	-0,9*	-0,8*	-0,1	-0,1
Andre lidelser	-0,1	-0,1	0,1	0,1	-0,2	-0,3
Hjerte- og kar sykdommer	-0,5	-0,5	-0,4	-0,4	-0,6	-0,6
Muskel-/skjelettlidelser	0	0	0	0	0	0
Psykiske lidelser	2,6***	1,7***	2,5***	1,7***	2,3***	1,6***
Svangerskapsykdommer	-3,4*	-2,1	-2,6	-1,6	-1,8	-1,0
Sykdom i fordøyelsesorganene	0,2	0,1	0,4	0,4	0,2	0,1
Sykdommer i luftveiene	0,1	-0,1	0,9	0,7	0,1	-0,1
Sykdommer i nervesystemet	-1,5***	-1,2**	-1,7***	-1,4***	-1,8***	-1,7***
Ukjent	1,3	0,9	1,2	0,9	0,3	0,0
Konstantledd	7,0***	4,0***	7,6***	5,2***	7,9***	5,9***
R ²	3,8 %	16,3 %	3,9 %	11,4 %	4,0 %	9,5 %
Antall	79 614	79 614	79 614	79 614	72 235	72 235

* p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

Kilde: NAV

