

VENTEÅRET – HVORDAN GÅR DET MED DE SOM SLUTTER Å MOTTA AAP ETTER Å HA NÅDD 4-ÅRSGRENSEN?

Av Ivar Lima, Eirik Grønlien og Frøydis Bakken

Sammendrag

Frem til 2017 var det mange som fikk unntak fra regelen om maksimal varighet på 4 år for mottak av arbeidsavklaringspenger (AAP). I 2018 ble det innført nye regler som gjorde det vanskeligere å få unntak fra 4-årsgrensen, samt at det ble innført ett karensår (venteår) for de som sluttet å motta AAP mens de var på unntak. Flere var bekymret for at AAP-mottakere som ikke var ferdig avklart likevel fikk stoppet ytelsen og ble kastet ut i usikkerhet og økonomiske vansker.

I denne analysen finner vi at den nye og strengere unntaksbestemmelsen raskt medførte at færre mottok AAP utover 4-årsgrensen. Dessuten ser det ut til at regelverket ble håndhevet strengere når det hadde fått virke en tid. 2 år etter innføringen av strengere unntaksbestemmelser hadde 4-årsgrensen langt på vei blitt en reell maksimal grense.

En viktig effekt av innstrammingen i unntaksregelverket var raskere avklaring til uføretrygd blant de på unntaksperiode. Vi finner samtidig at andelen uavklarte var mer enn dobbelt så høy etter at regelverksendringene ble innført. Uavklart vil si at de verken var klare for jobb eller fikk innvilget uføretrygd eller andre statlige ytelser. Denne økningen varte helt frem til koronapandemien inntraff. Blant de mange på unntaksperiode som sluttet å motta AAP i 2018 var 5 000 personer uavklart 6 måneder etterpå, noe som er en firedobling av antallet i 2016. Mange av disse mottok sosialhjelp.

24 måneder etter at de sluttet å motta AAP var forskjellene i mottak av sosialhjelp, trygdemottak og andelen uavklarte langt på vei utvisket når vi sammenligner perioden etter regelverksendringene med perioden før. En endring er imidlertid at det fra 2018 har blitt en noe høyere andel som starter på ny periode med AAP.

Vi estimerer at antallet i venteår var på 810 personer blant de som sluttet å motta AAP i 2018, 720 i 2019 og 500 i 2020. En betydelig andel av disse deltok i arbeidsmarkedstiltak i venteåret, mens 40 prosent mottok sosialhjelp. Det er grunn til å tro at flere hadde en vanskelig økonomisk situasjon i karensperioden.

Karensåret er nå fjernet og muligheten for forlengelse utover den ordinære perioden, som ble forkortet til 3 år, er større.

Innledning og problemstilling

I 2018 ble det innført et strengere unntaksbestemmelser for mottak av AAP utover 4-årsgrensen, samt et karensår for de som hadde mottatt AAP i 4 år og som ikke oppfylte kravene til forlengelse. I denne artikkelen skal vi se på hvordan det går med de som sluttet å motta AAP etter å ha brukt opp perioden på 4 år. Først beskriver vi utviklingen i antallet mottakere med varighet på over 4 år, og utviklingen i håndhevingen av forlengelse på unntaksregelverket. Vi er særlig opptatt av regelverksendringene i 2018 med innstramninger i unntaksregelverket og innføringen av karensperioden. Er det slik at flere av de som sluttet å motta AAP gikk til sosialhjelp eller til uføretrygd? Vi ser her spesielt på dem som nådde den nye 2-årsgrensen for unntak i januar 2020. I siste del av artikkelen estimerer vi hvor mange av dem som sluttet å motta AAP som endte opp i en karensperiode, og hvordan det gikk med de som var i karensperiode. Jobbet de, fikk de tiltak fra NAV selv om de mistet AAP, eller mottok de andre ytelser som sosial- og kvalifiseringsstønad?

AAP er en midlertidig helseytelse for å avklare om en person kan komme i jobb, eller skal over på uføretrygd (se faktaboks om avklaring og oppfølging av AAP-mottakere). Ved innføringen av ordningen i 2010 ble det satt en varighetsbegrensning på 4 år ut fra en avveining mellom at (for) lang varighet kan medføre at noen er lengre på ytelsen enn det som er nødvendig, mens en for kort varighet kan presse flere over på uføretrygd eller sosialhjelp (Ot.prp.nr. 4. 2008-2009, s. 26). Loven hadde unntaksregler som sa at perioden på 4 år kunne forlenges ved behov for lengre medisinsk behandling eller oppfølging, og det var ingen øvre grense for hvor varigheten på forlengelsen (se faktaboks om regelverksendringene). Et mål med innføringen av AAP i 2010 var dessuten å redusere varigheten ved å satse på tettere og tidligere oppfølging av mottakerne. Flere studier viste imidlertid at varigheten på arbeidsavklaringspenger ikke hadde blitt redusert sammenlignet med de tidligere ordningene, og at mange fikk unntak fra 4-årsgrensen (Prop 74 L, 2017, s. 27).

De siste tiårene har aktivitetsplikt og sanksjonsregimer blitt et viktig kjennetegn ved europeiske velferdsstater (Hagelund m.fl 2016). Aktivitetsplikt, og

sanksjonering ved brudd på denne, er sentrale grep i arbeidslinja og ligger til grunn for norsk arbeids- og velferdspolitik. Endringene i AAP-regelverket fra 1. januar 2018 innebar reduksjon i maksimal periode fra 4 til 3 år, innføring av maksgrense for unntak og forlengelse på 2 år, innskjerping av vilkårene for unntak samt innføring av «en karensperiode etter utløp av maksimal stønadsperiode». Disse endringene skulle tydeliggjøre at AAP er en midlertidig ytelse, og at den ordinære maksimalperioden på 4 (3) år skulle overholdes, selv om det fortsatt var mulig med unntak ved alvorlig sykdom eller skade. Det overordnede målet med disse innstramningene var å øke overgangen til arbeid, og å legge press på NAV til å raskere avklare mottakerne av ytelsen mot arbeid eller uføretrygd. Dette innebar at også NAV må bruke den ordinære AAP-perioden mer effektivt. Karensstid betyr det samme som ventetid eller karantenetid før man kan få AAP igjen på nytt. Karensbestemmelsen innebar at de som hadde mottatt AAP sammenhengende i 4 år, altså maksimal tid med AAP, måtte vente 52 uker før de kunne starte en ny AAP-periode. Innføringen av ettårig karens skiller seg dermed fra de andre virkemidlene for å få flere i arbeid og færre på trygd ved at den retter seg mye mot NAVs forvaltning og oppfølging av brukerne, samtidig som det er brukeren som blir rammet av karensperioden ved at det reduserer muligheten til å motta AAP i ett år.

I 2021 la regjeringen Støre frem et forslag om å avvikle karensperioden og å myke opp unntaksregelverket. Forslaget ble begrunnet med at:

«Tre år kan være for kort tid til å avklare arbeidsevnen for enkelte brukere. Etter en samlet vurdering foreslås det derfor å avvikle karensperioden. Avviklingen av karensperioden med mulighet til å søke om en ny stønadsperiode, skal ivareta de som trenger lenger tid til avklaring. Det vil redusere usikkerhet og engstelse for livsoppholdet som dagens maksimale tid på arbeidsavklaringspenger med påfølgende karensperiode kan medføre, på bekostning av fokus på arbeidsavklaringsgen. Et alternativ er å utvide den maksimale varigheten på tre år. Dette anses imidlertid ikke som en hensiktsmessig løsning. Dette ville medført en utvidelse av tilgjengelig stønadsperiode for alle mottakere av arbeidsavklaringspenger. Ved å opprettholde hovedregelen

Regelverksendringer AAP

Fra 2010 til 2017 var det en 4-årsgrense for ordinært mottak av AAP. Det var mulighet for forlengelse utover 4 år etter egne unntaksbestemmelser. Det ingen øvre grense for lengden på unntaksperioden. De som hadde avgang fra AAP mens de var i unntaksperioden (varighet over 4 år), kunne søke om ny periode umiddelbart etter avgangen.

Regelverksendringene i januar 2018

- Innskjærping av vilkårene for unntak fra 4-årsgrensen. Regelen har tilbakevirkende kraft. Det betyr at det strengere regelverket umiddelbart gjelder for alle med en varighet på over 4 år, og at det blir vanskeligere å fortsette å motta AAP for de som har varighet på 4 år eller mer.
- Innføringen av et karensår for alle med varighet på mer enn 4 år som har avgang fra AAP. Det innebærer at de som har avgang må vente ett år før de kan søke om ny periode. Det er unntak fra venteåret for de med alvorlig sykdom. Dette er også gjeldende fra dag 1 for alle som allerede var i unntaksperiode i januar 2018.
- Unntaksperioden begrenses til maksimalt 2 år. Alle som allerede var på unntaksperiode per januar 2018 kunne dermed maksimalt få forlenget AAP-perioden til januar 2020.
- Ordinær periode reduseres fra 4 til 3 år. Denne regelen gjelder kun nye mottakere av AAP fra og med januar 2018, og de første nådde den nye 3-årsgrensen i januar 2021.

Det er kun regelverksendringene fra punkt 1 til 3 som er tema for denne artikkelen.

Regelverksendringer i 2022

Karensbestemmelsen ble midlertidig opphevet fra 1. februar 2022 og endelig opphevet fra 1. juli 2022. Bestemmelsen virket dermed i om lag 4 år før den ble avvirket. I juli 2022 ble det også innført endringer i unntaksbestemmelse. AAP kan forlenges etter den nye unntaksbestemmelse hvis brukeren:

- a. enten allerede er i jobb og kan øke arbeidsevnen sin, eller
- b. er nær ved å bli satt i stand til å skaffe eller gå tilbake i jobb.

Hensikten med endringene i 2022 er å motivere til økt arbeidsinnsats og lette overgangen fra AAP til arbeid for brukerne som står nærmest arbeidslivet ved utløpet av den ordinære stønadperioden. Det er et mål at den enkelte skal kunne gjenvinne og utnytte arbeidsevnen sin så mye som mulig.

Oppfølging og avklaring av AAP-mottakere

NAV-kontoret vurderer AAP-mottakernes bistandsbehov etter NAV-lovens § 14 a og har ansvar for den arbeidsrettede oppfølgingen. NAV gjør en arbeidsevnevurdering som inneholder opplysninger om: a) brukerens muligheter for å komme i arbeid, b) hva slags arbeid som skal være målet, c) behovet for bistand for å komme i arbeid, d) om, og eventuelt hvor mye, arbeidsevnen er nedsatt, e) hvilken type bistand som kan være aktuell for brukeren.

NAV-veileder og AAP-mottaker utarbeider sammen en aktivitetsplan. Dette skal være en konkret plan for hvordan AAP-mottakeren skal teste sin arbeidsevne og vurdere mulighetene for å komme i arbeid. Det kan være for eksempel deltakelse i arbeidsmarkedstiltak, medisinsk behandling eller opplæring og utdanning. NAV-kontoret skal følge opp gjennomføringen av aktivitetsplanen og skal også samarbeide med andre aktører som medisinsk behandler, tiltaksarrangør og eventuelt arbeidsgiver. Ved behov kan også andre enheter i NAV være involvert, for eksempel NAV hjelpemidler og tilrettelegging, som blant annet bidrar med tolketjeneste og med hjelpemidler til personer med nedsatt funksjonsevne.

I vurderingen av de medisinske vilkårene etter Folketrygdloven § 11-5 samarbeider NAV veiledere med fastlege eller annen behandler, rådgivende overlege i NAV (ROL) og NAV Arbeidsrådgivning.

Hvis arbeidsevnen er avklart, og det skrives en arbeidsevnevurdering hvor det vurderes at brukeren har et varig behov for bistand, vil AAP-mottakeren kunne søke om uføretrygd. Det er altså NAV-kontoret som forbereder uføresøknaden, og dette skal helst gjøres i løpet av maksimaltiden på 4 (3) år. NAV fatter beslutninger basert på informasjon og skriftlig dokumentasjon som er opparbeidet i AAP-perioden, legeerklæringer, rapporter fra tiltaksarrangører og AAP-mottakerens egne vurderinger.

om en maksimal varighet på tre år signaliseres viktigheten av å komme raskt i gang, og at avklaringsløpet ikke skal strekke seg lenger ut i tid enn nødvendig» (Arbeids- og inkluderingsdepartementet 2021: s 7-8).

Begrunnelsen for opphevingen var rettet spesielt mot de AAP-mottakere som hadde brukt opp maksimaltiden på AAP uten å være friske nok til jobb, eller oppfylte kravene til uføretrygd. Disse mistet altså retten til AAP, selv om de oppfylte de øvrige AAP-vilkårene som sykdomskravet og behovet for bistand da karensregelen gjaldt. Uten rett til AAP ville disse måtte benytte annen inntektssikring som økonomisk sosial-

hjelp, eventuelt oppsparte midler eller privat forsørgelse. Karensbestemmelsen ble avvirket i februar 2022 (se faktaboks om regelverksendringene).

Metode og data

Datagrunnlaget består av personer som har mottatt AAP i 4 år eller mer, og som har avgang fra AAP i perioden fra 2016 til 2020. Vi definerer en AAP-mottaker som en person som har fått utbetalt AAP i løpet av den aktuelle måneden. Personer som kun mottar etterbetaling som gjelder en tidligere periode holdes utenfor. NAV har ingen klar definisjon på «mottatt AAP i 4 år». Vi definerer dette som at mottaker har brukt opp nær hele sin rett til ordinær AAP. Det innebærer at personer som mottar AAP som arbeidssøker, under vurdering for uføretrygd eller på bakgrunn av de såkalte «unntaksvilkårene» i §11-12 vil være en del av datagrunnlaget så lenge det ikke gjenstår mer enn 2 meldeperioder av ordinær periode, det vil si ca. en måned. Vi sjekker deretter om de samme personene er registrert med et gyldig AAP vedtak i de påfølgende månedene, og hvorvidt de returnerer på AAP senere.

NAV har ikke noen entydig definisjon på karenperiode. Samtidig vil saker som gjelder retur etter endt karenperiode behandles som nye søknader, og heller ikke disse vil ha en klar definisjon i fagsystem. Vi vil derfor vurdere personer med retur etter endt karenperiode som AAP mottakere som har gått til maks av ordinær periode (som definert over), og som i de påfølgende 12 månedene etter avgang ikke har vært registrert med AAP vedtak. Dersom de returnerer etter denne perioden vil vi definere det som at de har returnert på AAP etter endt karenperiode. Vi vil som hovedregel begrense dette til dem som kommer tilbake på AAP i løpet av de første 6 månedene.

Vi definerer avgang på samme måte som i offisiell statistikk. En avgang fra AAP defineres ved at mottakeren ikke har hatt utbetaling av AAP-stønaden i to sammenhengende måneder. Avgangsmåneden er da måneden med siste utbetaling. Oppfølgingsperioden etter avgang er på 24 måneder.

De som har avgang fra AAP mens de er i unntaksperioden er ikke nødvendigvis sammenliknbar over tid,

blant annet fordi at regelverksendringene medfører at mottakerne som har passert 4-årsgrensen har avgang stadig raskere, slik at gjennomsnittlig varighet på AAP blant de med avgang blir stadig kortere. En skal derfor være forsiktig med å bruke analysene i denne artikkelen til å si noe om effekter av regelverksendringer for alle langtidsmottakere av AAP. Dataene i denne artikkelen er egnet til å beskrive hvordan det går med de som slutter å motta AAP, og til å beskrive de som er i en karenperiode etter at de har sluttet.

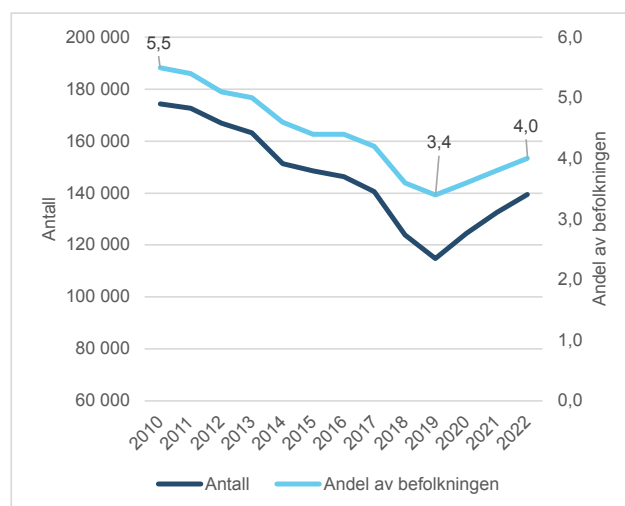
Beskrivende statistikk om utviklingen

I året da AAP ble innført, i desember 2010, mottok 174 000 personer AAP. Det utgjør 5,5 prosent av befolkningen (figur 1). Både andel og antall mottakere sank kontinuerlig til og med 2019, da antall mottakere var på 115 000 personer eller 3,4 prosent av befolkningen. Nedgangen ble forsterket ved innføringen av regelverksendringene i 2018. Men fra og med pandemiåret 2020 har antall mottakere økt igjen, og i desember 2022 var det 139 000 mottakere av AAP, noe som utgjør 4,0 prosent av befolkningen.

Innstramningen i unntaksregelverket

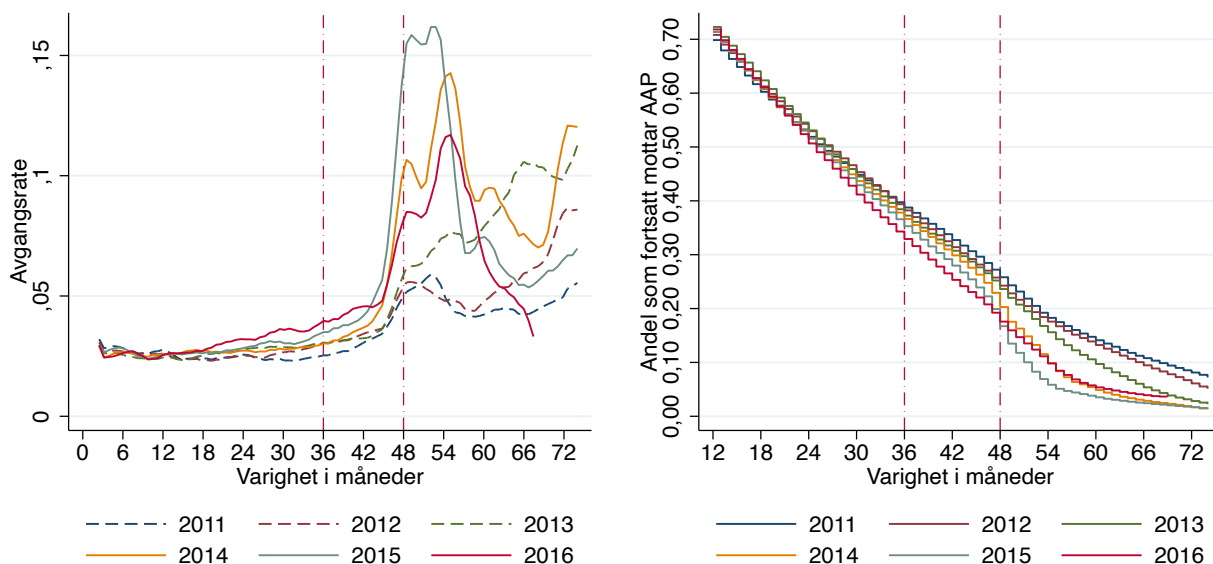
Figur 2 viser hvor stor andel av de som begynner på AAP et gitt år som slutter å motta ytelsen for hver

Figur 1. Mottakere av arbeidsavklaringspenger i antall og i andel av befolkningen 18-66 år. Prosent (høyre akse) og antall (venstre akse).



Kilde:

Figur 2. Andel som slutter å motta AAP (avgangsrate) per kvartal til venstre, etter hvor lenge de hadde mottatt ytelsen og etter startår. Figuren til høyre viser andelen (fra 0 til 1) som fortsatt mottar AAP etter varighet på ytelsen og etter startår.



Kilde: Nav

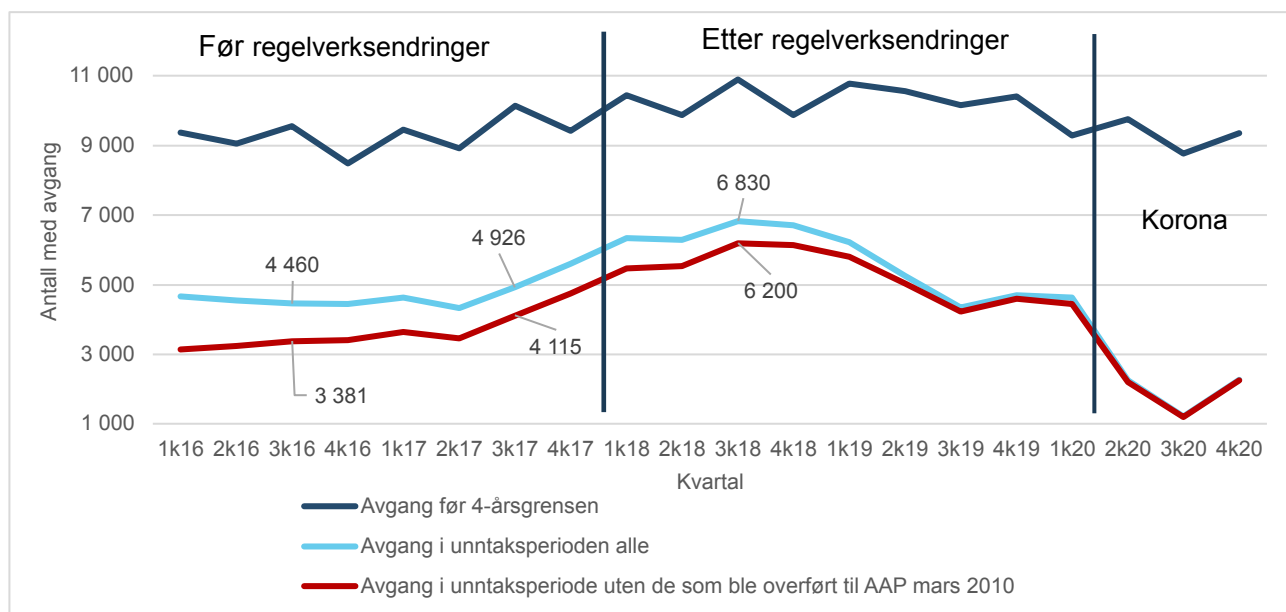
måned (hasardraten), etter hvor lenge de hadde mottatt ytelsen på det tidspunktet. Figuren til høyre viser andelen av de som begynte på AAP et gitt år, som fortsatt mottar ytelsen et gitt antall måneder etter at de startet.

Avgangsraten er ganske lik blant de som startet på ytelsen i 2011 og 2012 og som ikke er påvirket av regelverksendringene (figur 2)¹. Den ligger stort sett ganske stabilt på 0,03 per måned blant mottakerne i ordinær periode, for så å øke betydelig når de nærmer seg 4-årsgrensen. Ved 4-årsgrensen (48 til 54 måneder) er toppen på avgangsraten nesten dobbelt så høy som ved kortere varigheter. Men også senere i unntaksperioden er avgangsraten høyere enn den var i ordinær periode. Også før regelverksendringene ser vi dermed at 4-årsgrensen i noen grad ble håndhevet av NAV, og at arbeidet med å avklare mottakerne intensiveres når de har passert 4 år.

Ved innføringen av regelverksendringene er det en stor økning i avgangsraten for alle varigheter på 4 år og mer. For de med varighet på 48-53 måneder (rundt 4 år) øker avgangsraten først til 0,1 ved fireårsgrensen. Blant de som startet på ytelsen i 2019 og som når 4-årsgrensen i 2019, har raten økt til 0,15. Det er en tredobling i avgangsraten sammenlignet med før regelverksendringene. Det kan dermed se ut til at unntaksregelverket håndheves strengere i 2019 sammenlignet med 2018. I tillegg ser vi at regelverksendringene også medfører en noe høyere avgangsrate blant de som er i ordinær periode.

Figuren til høyre viser hvordan dette gir seg utslag i varigheten på AAP til de som begynner på AAP i årene 2011 til 2016 (figur 2). Vi vil påpeke at det kun er et mindretall på mellom 20 til 25 prosent som når 4-årsgrensen, og at de fleste som begynner på AAP har avgang før de når grensen. Vi ser her også tydelig at etter hvert som regelverksendringene har fått virke fører det til økt avgang både før og etter 4-årsgrensen, og at unntaksbestemmelsene blir praktisert strengere blant de som nådde 4-årsgrensen i 2019 sammen-

¹ De som startet i 2012 og som fortsatt mottar AAP seks år senere i 2018 blir påvirket av regelverksendringene fra omtrent måned 66.

Figur 3. Antall med avgang fra AAP etter varighet. Beholdningen i kvartal.

Kilde: Nav

lignet med de som nådde grensen i 2018. Blant alle som begynte på AAP i 2011 var det 14 prosent som nådde 5 års varighet i 2017. Andelen som når 5 års varighet blir redusert til henholdsvis 5 og 3,5 prosent blant de som begynte på AAP i 2014 og 2015 og som dermed nådde 4-årsgrensen etter at de strengere unntaksbestemmelsene var innført.

Antallet som avslutter etter å ha passert 4-årsgrensen er ganske stabil frem til 2. kvartal 2017, deretter begynner det stige frem til vi når en topp i 3. kvartal 2018 (figur 3). At det begynner å stige allerede i 3. kvartal 2017 indikerer at NAV begynte å stramme inn på regelverket flere måneder før regelverksendringene ble innført, noe som støttes av Kann og Dokken (2019) som finner at sannsynligheten for å slutte på AAP begynner å øke i 2. halvår 2017. Vi ser også at det er en økning i antallet som slutter å motta AAP blant de som er på ordinær periode (figur 3 – mørkeblå linje).

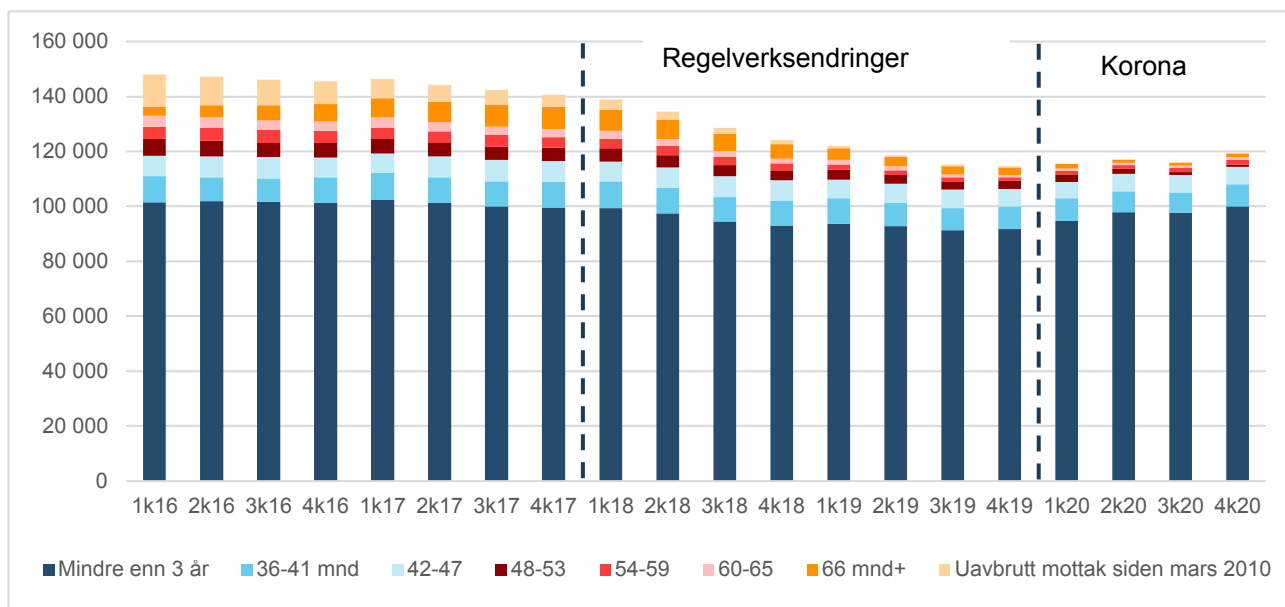
Etter hvert som det strengere regelverket har fått virke, er det stadig færre som har varighet over 4 år, og selv om avgangsratene er høye, er det nedgang i antallet på unntak som slutter å motta AAP i 2019 (figur 3). I 2. kvartal 2020 er det en sterk nedgang i avgangsraten for de som har nådd makstid, og det

skyldes koronapandemien og midlertidige regelverksendringer som ble innført da. Dette medfører også en sterk nedgang i antallet på unntak som slutter å motta AAP.

I figur 3 har vi en egen linje der vi har tatt bort alle på unntaksperiode som har mottatt AAP uavbrutt siden mars 2010. Dette er en spesiell gruppe som ble overført fra de tidligere midlertidige helseytelsene. Ved innføringen av AAP ble 160 000 mottakere av tre tidligere ytelsene² overført til AAP. Denne gruppen er blir undersøkt i to tidligere artikler (Lande 2014) og Ytterborg og Sørbø (2015). Ytterborg og Sørbø (2015) finner at 46 000 av de 160 000 som ble overført fra de gamle ytelsene nådde 4-årsgrensen på AAP i mars 2014, og at mange fikk unntak fra 4-årsgrensen. Gruppen utgjør en høy andel av de på unntak i starten av perioden, men NAV har jobbet kontinuerlig med å avklare gruppen, og i perioden etter innføringen av regelverksendringene er det etter hvert et fåtall igjen i denne gruppen.

² De tre tidligere ytelsene er rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad

Figur 4. Antall AAP-mottakere etter varighet. Beholdningen fra 1. kvartal 2016 – 4. kvartal 2020. Antall.



Kilde: Nav

Figur 4 viser antall mottakere av AAP etter varighet. De røde og oransje søylene markerer de som er på unntaksperiode (har passert 4-årsgrensen), mens de blå markerer de som er på ordinær periode (har mottatt ytelsen mindre enn 4 år). Vi har en egen kategori for de som har mottatt AAP kontinuerlig siden ytelsen ble innført i mars 2010. I 1. kvartal 2016 er antallet med uavbrutt varighet fra mars 2010 på omtrent 12 000 mottakere. Antallet med uavbrutt mottak siden innføringen blir redusert for hvert kvartal, men først i 2020 har tilnærmet samtlige av dem hatt avgang³.

I 4. kvartal 2017 var det omtrent 25 000 personer på unntaksperiode, det vil si at de hadde mottatt AAP i 4 år eller mer og dermed mottok AAP på unntaksbestemmelser. Det totale antallet mottakere var på omtrent 141 000 personer, og gruppen med varighet på 4 år eller mer utgjorde dermed omtrent 18 prosent av alle mottakere.

Hvis vi ser bort fra den spesielle gruppen som ble overført fra de tidligere ordningene, ser vi at antallet

med varighet på 4 år eller mer øker hvert kvartal frem til 2. kvartal 2017. Det skyldes særlig en vekst i gruppen med lang varighet på 66 måneder eller mer (figur 4). Når det strengere unntaksregelverket blir innført er det et nokså høyt antall med unntak fra 4-årsgrensen. Deretter, fra 1. kvartal 2018, begynner antallet med varighet over 4-årsgrensen å bli redusert, og over tid er det en sterk nedgang i antallet med varighet utover 4 år. Andelen av alle AAP-mottakere som er på unntak er redusert til 6 prosent i 1. kvartal 2020. Nedgangen er størst for de lange varighetene. Dette bidrar til den betydelige nedgangen i det totale antallet mottakere vi så i figur 1.

Med innføringen av regelverksendringene var det en midlertidig periode med en stor økning i antallet som har avgang fra AAP når de er på unntaksperiode. Siden mottakerne i stadig økende grad slutter å motta ytelsen kort tid etter at de har nådd maksgrensen, blir det etter hvert færre og færre på unntak med lengre varigheter. Selv om avgangsraten blant de på unntak er mye høyere etter regelverksendringene, faller dermed etter hvert antallet som slutter å motta AAP mens de er på unntak. 2018 blir et overgangsår med et særskilt høyt antall med avgang blant de med varighet over 4 år, mens mot slutten av 2019 er antallet som slutter

³ Selv om nesten samtlige har hatt avgang, er det en ganske stor gruppe som har begynt på en ny periode med AAP.

omtrent det samme som før regelverksendringene. De siste kvartalene før koronapandemien finner vi at den ordinære grensen på 4 år langt på vei er blitt en reell maksimal grense, og det blitt langt mindre vanlig å motta AAP i mer enn 4 ½ år.

Kjennetegn ved de som har avgang

Her sammenligner vi de som har avgang i ordinær periode med de som har avgang i unntaksperioden for hvert år (tabell 1). Dette viser hvilke grupper som blir raskt avklart til arbeid eller uføretrygd, og hvilke grupper som har lang varighet på AAP før de har avgang fra ytelsen. Den største forskjellen mellom de to gruppene er at færre av de som har avgang i unntaksperioden kom fra sykepengene. De som kom fra sykepengene var i arbeid da de ble syke, og flere har en arbeidsgiver de kan returnere til hvis de får tilbake arbeidsevnen. De som kom fra annet enn sykepengene står ofte lengre unna arbeidslivet når de blir syke.

Andre forskjeller er at det flere unge, kvinner og innvandrere blant de som har avgang i unntaksperioden. Etter regelverksendringene er det videre en viss økning i andelen i unntaksperiode som er yngre enn 30 år, fra 26 prosent i 2017 til 34 prosent i 2020.

Før regelverksendringene er median varighet til de med avgang i unntaksperioden på 62 måneder, altså

litt over 5 år (tabell 3). Når regelverksendringene blir innført i 2018 starter arbeidet med å avklare de mange med lang varighet som er på unntaksperiode. I løpet av 2018 har mange av de med lang varighet avgang fra AAP, og i 2019 faller median varighet til 53 måneder. Det er 9 måneder kortere median varighet enn de med avgang før regelverksendringene.

Hva skjer etter avgang fra AAP blant de med varighet over 4 år?

Her undersøker vi hva de som har avgang fra arbeidsavklaringspenger går til 6 måneder etterpå (figur 5). Det er noen sesongvariasjoner, i hovedsak ved at det er en høyere andel som er i jobb blant de som blir avsluttet i 3. kvartal hvert år. Vi vil minne om at 2. til 4. kvartal i 2020 er påvirket av koronapandemien ved at det blant annet var mye lavere avgang fra makstid i denne perioden, noe som skyldes at alle fikk forlenget på grunn av korona.

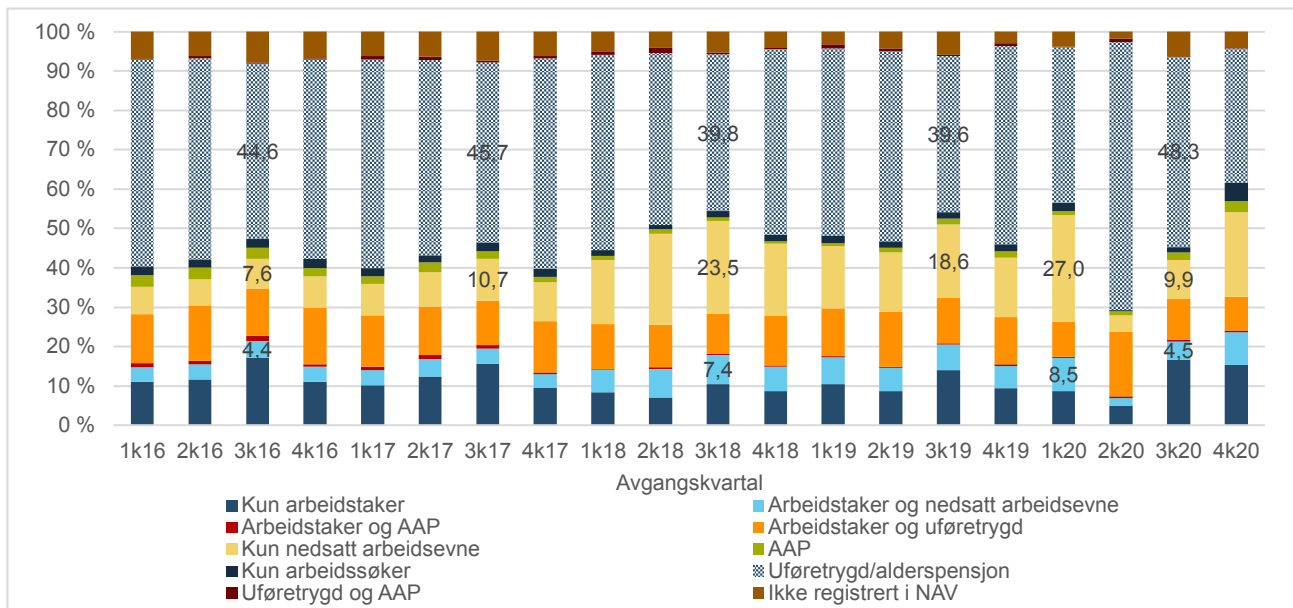
Hovedbildet både før og etter regelverksendringene er at flertallet enten er i jobb eller mottar uføretrygd (figur 5). Før regelverksendringene gjelder det rett over 80 prosent, mens etter regelverksendringene gjelder det omtrent 76 prosent. Av disse er det omtrent 50 prosent som mottar uføretrygd uten å være i jobb, mens rundt 12 prosent har uføretrygd og er delvis i jobb. Totalt er

Tabell 1. Beskrivende statistikk om de som har avgang fra AAP i ordinær periode (varighet < 4 år) og de som har avgang i unntaksperioden (varighet ≥ 4 år)

	2016		2017		2018		2019		2020	
	>=4-år	<4-år	>=4-år	<4-år	>=4-år	<4-år	>=4-år	<4-år	>=4-år	<4-år
Varighet mnd										
Gj.snitt	20,3	58,1	21,4	62,4	22,1	62,7	22,3	56,1	22,4	55,9
Median	18	61	20	62	20	59	21	53	20	54
% kvinner	54,7	60,3	54,5	60,2	55,3	61,5	56,1	61,5	56,3	60,9
Alder ved tilgang										
gj.snitt	43,9	39,3	43,7	38,6	43,8	37,5	43,8	37,4	43,6	36,6
<30 år	20,9	24,0	21,3	25,6	20,7	29,5	20,2	30,4	20,6	33,9
% fra sykepengene	67,3	40,5	67,2	44,3	67,5	46,7	66,4	50,2	65,3	45,6
% innvandrere	15,1	18,2	15,6	18,3	16,4	18,9	16,7	18,4	18,0	19,6
Antall	36329	17785	37710	18496	40773	24695	41481	18182	36850	9225

Kilde: Nav

Figur 5. Status 6 måneder etter avgang fra makstid på AAP. Prosent



Kilde: Nav

det 63 prosent som hadde begynt å motta uføretrygd før regelverksendringene 2016, mens det gjaldt 60 prosent blant de med avgang etter regelverksendringene i 2019. Totalt er rundt 30 prosent i jobb, og av disse er 17 prosent i jobb uten å motta ytelser i tillegg. En viktig konsekvens av innstrammingen i unntaksregelverket blir dermed raskere overgang fra AAP til uføretrygd, noe som også er vist i tidligere artikler (Kann og Dokken 2019, Grønlien og Lima 2020)

Den største forskjellen etter regelverksendringene er en økt andel som er registrert med kun nedsatt arbeidsevne. Det å være registrert med kun nedsatt arbeidsevne betyr her at en er uten statlig ytelse, samtidig som NAV har vurdert at en har behov for tett oppfølging og ikke er klar for arbeid. Heretter skal vi kalle denne gruppen for uavklarte. Før regelverksendringene var det omtrent 7 prosent som var uavklart, men etter regelverksendringene gjaldt det omtrent 16 prosent. Hvis vi også tar med de som er delvis i arbeid og registrert med nedsatt arbeidsevne, er endringen fra 11 prosent til 22 prosent. Det var en særlig høy andel uavklarte 6 måneder etter avgang i 2. og 3. kvartal 2018, deretter blir andelen noe lavere igjen. Som tidligere vist var det flest som avsluttet AAP etter nådd makstid disse to kvartalene i 2018.

Vi vil også kommentere to spesielle enkeltkvartal i 2020. I 1. kvartal 2020 observerer vi som tidligere nevnt de første som når den nye maksgrensen på 2 år med unntak. Dette medfører at mange mister ytelsen i akkurat dette kvartalet, og 6 måneder senere er det 27 prosent av disse som regnes som uavklarte (kun nedsatt arbeidsevne). Det er den høyeste andelen med uavklart status i noe kvartal i perioden. I det første pandemikvartalet 2. kvartal 2020 er det få på unntak som slutter å motta AAP, og da er det også en meget liten andel av disse som er registrert med kun nedsatt arbeidsevne. De har derimot en særskilt høy overgang til uføretrygd. Dette var altså de som sluttet på AAP fra april til juni 2020, en periode med strenge koronarestriksjoner i Norge.

Vi har undersøkt om de som er uavklart etter å ha sluttet på AAP skiller seg fra de som ikke er det (alle andre utfall). Sammenlignet med alle som har avgang i unntaksperioden kommer de oftere fra annet enn sykepenger, de er noe oftere innvandrere og de er oftere yngre enn 30 år (ikke vist).

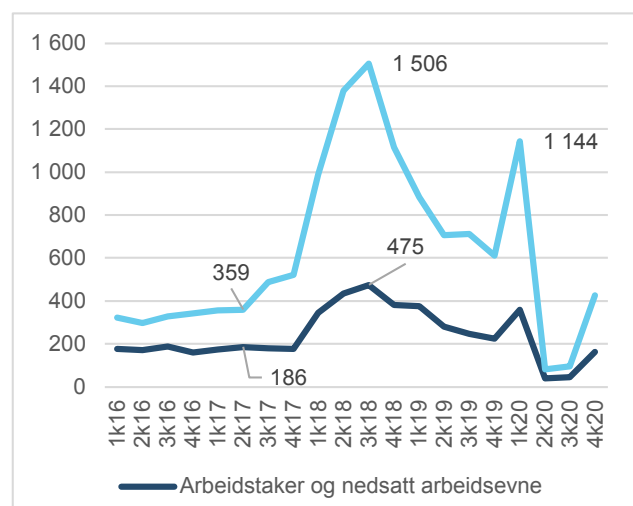
Vi har vist at regelverksendringene medførte en vekst i *andelen* som er uavklart etter avgang. Siden det er en betydelig økning i *antallet* som slutter å motta AAP, blir økningen i antallet uavklarte enda større. Før regel-

verksendringene var det omtrent 320 personer i kvartalet som hadde status kun nedsatt arbeidsevne 6 måneder etter avgang fra AAP. I 2018 økte det kraftig, og til en topp på 1 500 personer blant de som sluttet å motta ytelsen i 3. kvartal 2018 (figur 6). Totalt i 2018 var det 5 000 personer som var uavklart 6 måneder etter avgang, noe som er en firedobling sammenlignet med 2016. Denne store økningen i *antallet* uavklarte gjelder bare i en overgangsperiode, og i 4. kvartal 2019 er antallet redusert til 610 personer. Selv om det er klart færre enn i 2018, er det nesten dobbelt så mange som før regelverksendringene. Imidlertid får vi en ny topp i antallet uavklarte i 1. kvartal 2020, noe som tidligere nevnt skyldes den nye maksgrensen for unntak på 2 år. Det kan dermed se ut til at innstramningen i unntaksregelverket og innføringen av et karensår også på lang sikt ville gitt et større antall som er uavklart og uten statlig ytelse etter avgang fra et langvarig AAP-løp. Imidlertid endres dette når det blir innført midlertidige regelverksendringer pga koronapandemien.

Utviklingen på sikt etter avgang fra unntaksperiode

På grunn av sesongvariasjoner har vi valgt å ha en figur for 1. kvartalene (til venstre) og en for 3. kvartalene (til høyre i figur 7).

Figur 6. Antallet med status kun nedsatt arbeidsevne (blå linje) og antallet som er arbeidstakere med nedsatt arbeidsevne 6 måneder etter avgang fra unntaksperioden.



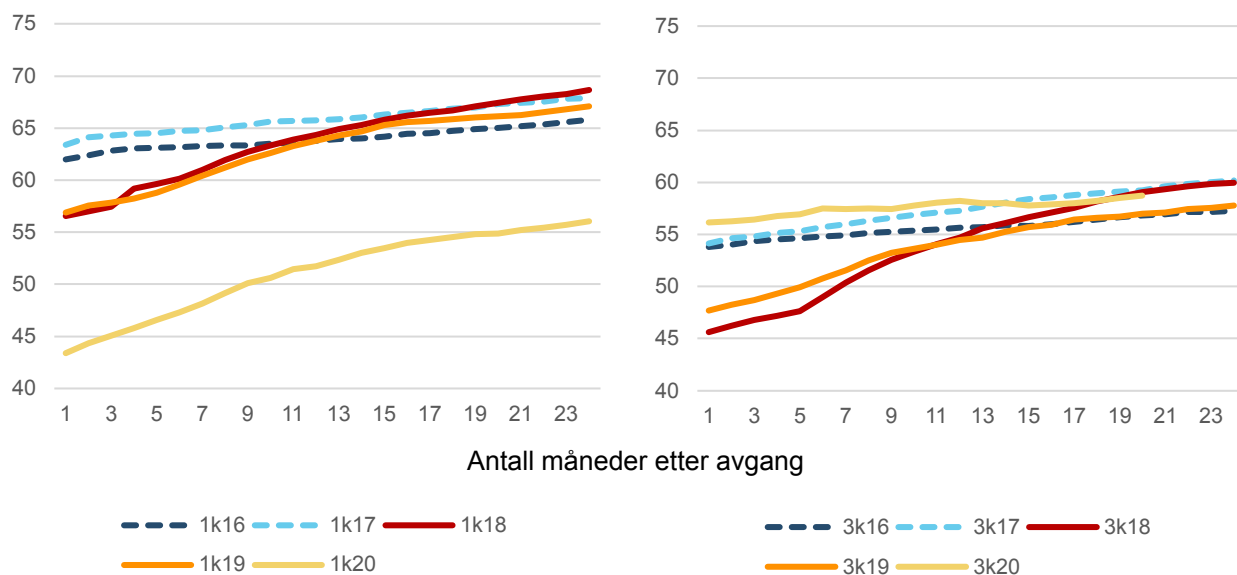
Kilde: NAV

Før regelverksendringene var det mellom 55 og 63 prosent som begynte å motta uføretrygd måneden etter avgang fra unntaksperioden på AAP (figur 7). Andelen med uføretrygd øker litt hele tiden i perioden etter avgang, og 24 måneder etterpå har andelen med uføretrygd økt til mellom 57 og 67 prosent. Mønsteret ser annerledes ut etter regelverksendringene, ved at det er en lavere andel med uføretrygd de første månedene etter avgang fra unntaksperioden. Men deretter er det en større økning i andelen mottakere av uføretrygd, og to år etter avgang er andelen mottakere av uføretrygd omtrent like høy som før regelverksendringene. Det strengere unntaksregelverket medfører at en større gruppe enn før må gjennom en periode uten statlige ytelser, før omtrent like mange som før til slutt ender opp med uføretrygd. De som sluttet å motta AAP i 1. kvartal 2020 skiller seg ut ved at det hele tiden er færre av dem som mottar uføretrygd sammenlignet med de tidligere 1. kvartalene, og som vi skal vise senere er det en høyere andel av disse som begynner på ny periode med AAP.

Blant de med avgang fra AAP før regelverksendringene er det mellom 24-30 prosent som er i jobb de første månedene etter avgang, og andelen holder seg ganske stabil når vi følger dem til 24 måneder etter avgang (figur 8). Det er altså få som kommer seg i jobb senere hvis de ikke allerede har jobb innen de slutter å motta AAP. Når avgangsratene begynner å øke fra og med 3. kvartal 2017, ser vi også en nedgang i andelen som er i jobb ved avgang. Dette kan kanskje forklares med seleksjon, ved at flere med lang varighet på AAP slutter på ytelsen selv om de ikke er i jobb. I 1.- og 3. kvartal 2018 hadde et stort antall avgang, og disse to kvartalene skiller seg også ut med relativt lav andel som er i jobb både ved avgang og i de påfølgende 23 månedene.

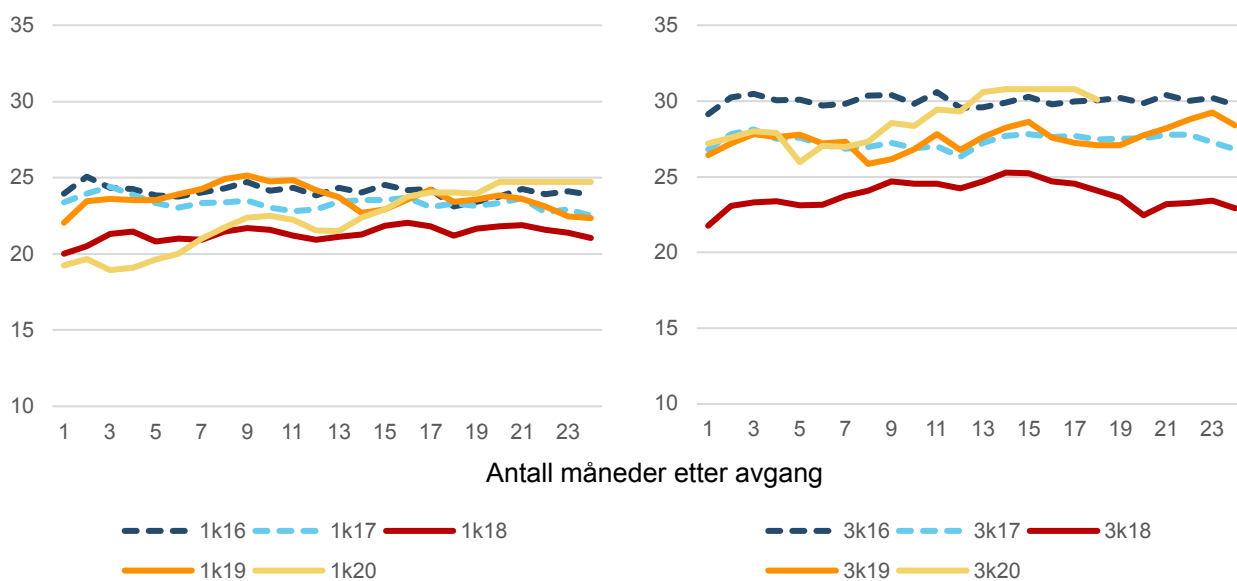
De tre siste kvartalene i figur 8 (3. kvartal 2019 til 3. kvartal 2020) ser vi at andelen som er i jobb øker noe over tid etter at de sluttet å motta AAP. Blant de med avgang i 1. kvartal 2020 er andelen i jobb rett etter avgang kun på 19 prosent, den laveste andelen av alle kvartal i figuren. Men fra og med måned 6 begynner andelen som er i jobb å øke og ender opp på 25 prosent 24 måneder senere (i 1. kvartal 2020). Vi ser liknende utvikling for de som sluttet på AAP i 3. kvartal 2020.

Figur 7. Andelen av de avgang i unntaksperioden som mottar uføretrygd etterpå. Antall måneder etter avgang. Etter avgangskvartal. Prosent



Kilde: Nav

Figur 8. Andelen i jobb⁴ etter avgang fra makstid på AAP. Antall måneder etter avgang. Etter avgangskvartal. Prosent



Kilde: Nav

⁴ Operasjonalisert som 0,5 G (grunnbeløp) eller mer i arbeidsinntekt, og registrert med et arbeidsforhold. 0,5 G utgjorde for eksempel en brutto månedsinntekt på 4 220 kr i 2020. <https://www.nav.no/grunnbeløpet>

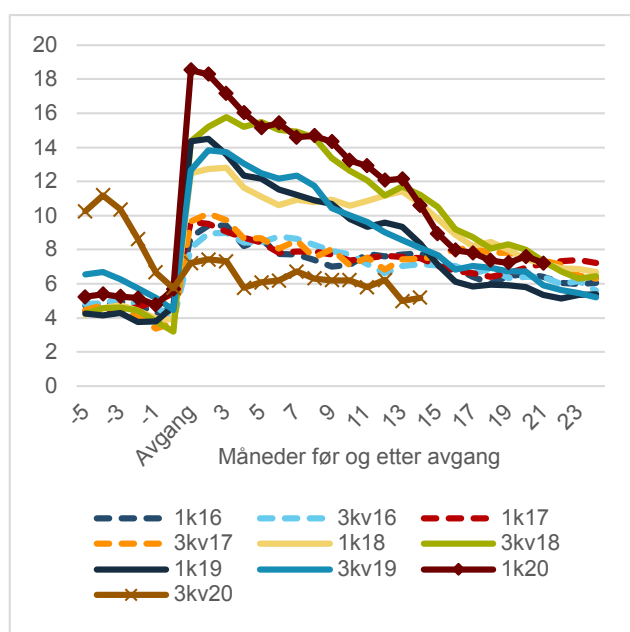
Den høye arbeidsledigheten i koronapandemien bidrar sannsynligvis til den lave andelen som er registrert med arbeid blant de med avgang i 2020. At andelen i jobb begynner å øke etter hvert kan også sees i sammenheng med at arbeidsmarkedet ble svært godt utover i 2021. Hvis det stemmer indikerer det at selv for denne gruppen som har mottatt AAP i over 4 år, så øker muligheten for å komme i jobb med godt arbeidsmarked.

I befolkningen i yrkesaktiv alder er det omtrent 1,5 prosent som mottar økonomisk sosialhjelp en gitt måned, mens det blant mottakere av AAP generelt er rundt 4 prosent som mottar supplerende sosialhjelp (Grønlien og Lima 2020). Det har sammenheng med at AAP-beløpet kan være ganske lavt og ikke alltid er tilstrekkelig til å sikre livsoppholdet. Blant de som har avgang etter å ha nådd 4-årsgrensen på AAP er andelen mottakere av sosialhjelp betydelig høyere (figur 9). Den var på rundt 10 prosent de første månedene etter avgang i unntaksperioden i 2016, og 6 prosentpoeng flere må dermed ty til sosialhjelp når de slutter å motta AAP. Andelen synker over tid etter avgang,

men 2 år etter avgang er andelen mottakere på omtrent 6 prosent, og dermed fortsatt noe høyere enn mens de mottok AAP.

Etter regelverksendringene er det en større økning i andelen som mottar sosialhjelp i månedene etter avgang. Det gjelder i alle kvartal frem til koronapandemien, men med særskilt stor økning for de med avgang i 3. kvartal 2018 og i 1. kvartal 2020. I de to sistnevnte kvartal var det på det meste henholdsvis 15 og 19 prosent som mottok sosialhjelp i noen måneder (figur 9). Det kan sees i sammenheng med den økte andelen som sluttet å motta AAP uten å være avklart etter regelverksendringene. Etter regelverksendringene ser vi imidlertid et større fall i andelen mottakere av sosialhjelp fra cirka måned 4 etter avgangen, samt fra og med måned 12. Fallet i andelen mottakere fra måned 12 har som vi skal se sammenheng med utløp av karenperioden da flere begynner å motta AAP på ny. Det kan også sees i sammenheng med at flere etter hvert begynner å motta uføretrygd, jf. figur 7. Fra 15 til 24 måneder etter avgang er behovet for sosialhjelp omtrent det samme når vi sammenligner de som hadde avgang før regelverksendringene med de som hadde avgang etter.

Figur 9. Mottakere av økonomisk sosialhjelp før og etter avgang i unntaksperiode på AAP. Etter avgangskvartal. Stiplede linjer er de med avgang før regelverksendringene. Prosent

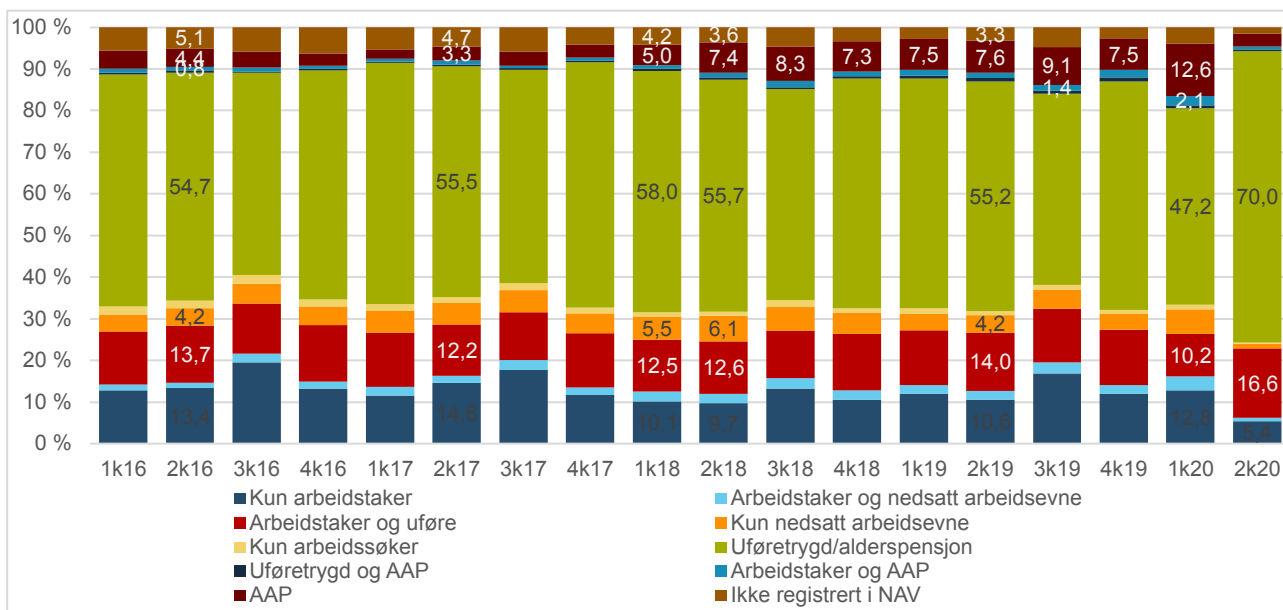


Kilde: Nav

24 måneder etter avgang er det ikke lengre noen større forskjell i trygdemottak og arbeidsmarkedsstatus når vi sammenligner perioden før regelverksendringene med perioden etter (figur 10). Blant de med avgang i 2019 er det 83 prosent som enten mottar uføretrygd eller er i jobb; samme andel som de med avgang i 2016. Andelen som kun har nedsatt arbeidsevne er redusert til 6 prosent eller mindre, og det er omtrent samme andel før og etter 2018. Et flertall på 70 prosent mottar uføretrygd, hvorav 13 til 14 prosent er delvis i arbeid. Omtrent 13 prosent er i jobb uten å motta uføretrygd eller AAP. Den eneste endringen er at det fra og med 2018 er blitt en noe høyere andel som har begynt å motta AAP på ny, og at det er noen færre som er kun arbeidstaker. Den betydelige økningen vi så i andelen uavklarte gjelder dermed for en viss periode etter avgang fra AAP. Som vist sammenfaller det med høyere andel mottakere av sosialhjelp den første perioden etter avgang og etter regelverksendringene.

Kvalifiseringsprogrammet er et kommunalt arbeidsrettet program for personer som har nedsatt arbeids-

Figur 10. Samlet trygdestatus og arbeidsmarkedsstatus 2 år etter avgang fra unntaksperioden på AAP. Etter avgangskvartal.



Kilde: Nav

evne av andre årsaker enn sykdom eller skade, og kan være aktuelt å delta i for de som har avgang fra AAP uten å være avklart til arbeid eller uføretrygd. Etter regelverksendringene finner vi en marginal økning i andelen som deltar i kvalifiseringsprogrammet 24 måneder etter avgang. Økningen er fra 0,4 prosent blant de med avgang i 2016 til 1,1 prosent i 2019 (ikke vist). De fleste av disse har status som uavklarte (kun nedsatt arbeidsevne) i figur 10.

De to siste kvartalene i figur 10 skiller seg ut fra de andre. At 2. kvartal 2020 skiller seg sterkt kan sannsynligvis forklares med at de hadde avgang i det helt spesielle første pandemikvartalet.

Ny periode med AAP?

Frem til 2018 kunne de som var på unntaksperioden på AAP og som sluttet å motta ytelsen, søke om ny periode med AAP kort tid etterpå. Innføringen av karens medførte at de fleste på unntak som sluttet å motta AAP måtte vente ett år før de kunne søke om ny periode. Det var imidlertid unntaksregler for de med alvorlig sykdom. Her sammenligner vi innvilgelse av ny periode med AAP før og etter regelverksendringene.

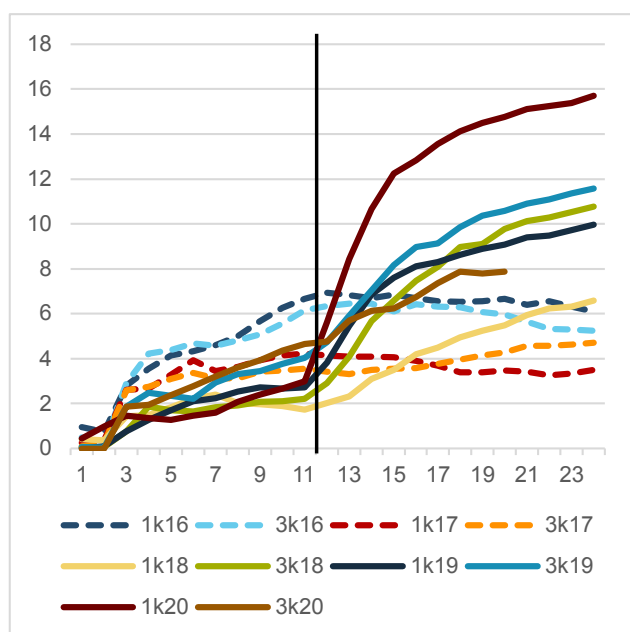
Før regelverksendringene var det rundt 3–4 prosent med avgang fra unntaksperioden som hadde fått innvilget ny periode 4 måneder etter avgang. Andelen mottakere øker deretter jevnt og trutt, og i måned 11 var det over 6 prosent som mottok AAP i de to kvartalene i 2016 (figur 11). Deretter flater andelen mottakere ut, og begynner å gå svakt nedover. 1. og 3. kvartal 2016 ser tilnærmet like ut. Det var med andre ord bare unntaksvis at noen begynte på en ny periode i løpet av det første året etter at de sluttet å motta AAP. Andelen er lavere i de to kvartalene i 2017, men disse kan ha blitt påvirket av en midlertidig strengere praktisering av inngangsvilkårene til AAP i 2018 og som etter hvert treffer de med avgang i 2017 (se Lande 2021 om innstrammingen i inngangsvilkårene)

Blant de med avgang 1. kvartal 2018 ser at karensregelverket gjelder, ved at det er en lavere andel som begynner å motta AAP på ny de første 11 månedene sammenlignet med tidligere perioder. Det er som nevnt mulig å få unntak fra karensåret, og vi ser at det gjelder mellom 2 og 3 prosent av gruppen. Andelen med ny AAP-periode begynner som forventet å øke fra måned 12, og øker deretter noe helt frem til

24 måneder etter avgangen da vi stopper å observere dem. Det er forskjeller i hvor mange som etter hvert begynner på ny periode med AAP etter hvilket kvartal de hadde avgang. I 3. kvartal 2018 øker andelen med ny periode raskere og mer enn i 1. kvartal, særlig fra måned 13 til 18. Gruppen er ikke påvirket av korona på dette tidspunktet, og denne endringen må derfor forklares med andre forhold. Denne utviklingen kan muligens sees i sammenheng med at håndhevingen av unntaksregelverket blir stadig strengere ved at flere og flere mister ytelsen kort tid etter at de har nådd 4-årsgrensen, og at de kanskje i økende grad blir avsluttet uten å være avklart. Dermed øker behovet for en ny periode med AAP.

I 1. kvartal 2019 fortsetter trenden med at ny tilgang skjer raskere etter endt karenperiode, men for denne gruppen kom koronapandemien omtrent 12 måneder etter avgang, og vi kan dermed ikke utelukke at den raskere tilgangen skyldes forhold knyttet til korona. De med avgang 1. kvartal 2020 skiller seg ut ved rask tilgang til AAP etter endt karenperiode, og at hele 15 prosent av gruppen er på ny periode med AAP to år

Figur 11. Andelen på unntaksperiode med avgang som er mottakere av AAP i 1 til 24 måneder etter avgang. Kun de med vedtak om ordinært mottak og mottak på unntak



Kilde: Nav

etter avgangen kan forklares med at disse som tidligere nevnt nådde den nye maksgrensen på 2 år. Det var mange i denne gruppen som gikk til nedsatt arbeidsevne uten ytelse, og det ser dermed ut til at behovet for ny periode med AAP var større. Det kan også ha sammenheng med en lengre periode med svært høy arbeidsledighet på grunn av pandemien i 2020.

Hva er forklaringen på denne større økningen i andelen som kommer tilbake til AAP opp til 2 år etter avgang? Dette kan være en konsekvens av en stadig strengere håndheving av unntaksregelverket som medfører at få fortsetter å motta AAP, og at det dermed blir flere med behov for en ny periode med AAP blant de som blir avsluttet. Men det kan også skyldes andre forhold, som for eksempel endret praktisering av regelverket for ny periode med AAP, eller mer informasjon om at det er mulig å søke om ny periode etter karens (Lande 2021).

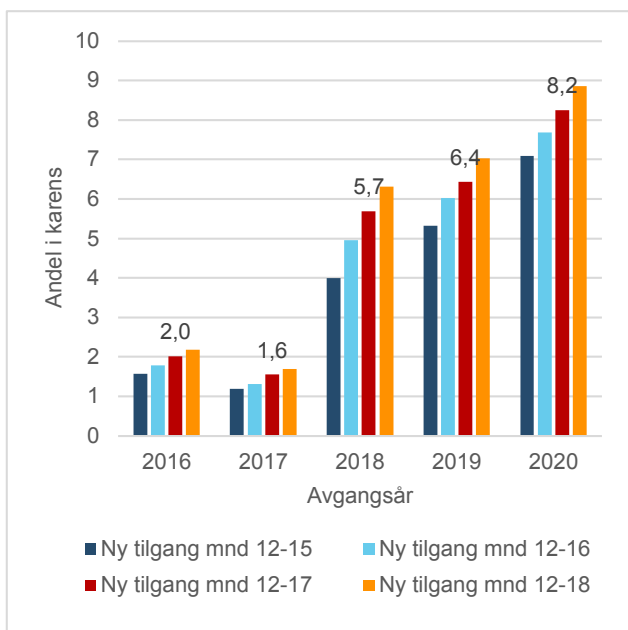
Selv om flere kommer inn på AAP igjen, gjelder dette bare et lite mindretall, og vi har tidligere vist at regelverksendringene samlet sett førte til raskere avklaring for alle som når 4-årsgrensen, og særlig i form av raskere overgang til uføretrygd (Grønlien og Lima 2020).

Mange med sosialhjelp og i tiltak i venteåret

Det er vanskelig å få dokumentert omfanget av reell karens og hvem dette gjelder. Etter regelverket er alle de som slutter på AAP når de er i unntaksperiode omfattet av karens i ett år før de kan søke på nytt, med unntak for de med alvorlig sykdom. NAV fører ikke register over personer som er i karens. Saksbehandler vurderer om en person som søker om AAP har fullført en eventuell karenperiode, men det eksisterer ikke som en egen vedtakstype. Det er ikke mulig å skille nye søknader etter venteåret fra ordinære førstegangs-søknader. En person kan også komme tilbake til AAP den første måneden eller seinere etter endt karenperiode. Men akkurat hvilken måned personen begynner på ny periode avhenger av søknadstidspunkt og saksbehandlingstid.

Figur 12 viser andel som var i en karenperiode etter avgangsåret, og ut fra hvor vi setter grensen for når de

Figur 12. Alle med avgang i et gitt kalenderår som deretter ikke mottar AAP de neste 11 månedene, men som begynner å motta ytelsen etter dette. De ulike stolpene viser hvordan estimatet på andelen i karens øker når vi utvider perioden for hvilken måned de må ha nytt vedtak om AAP.

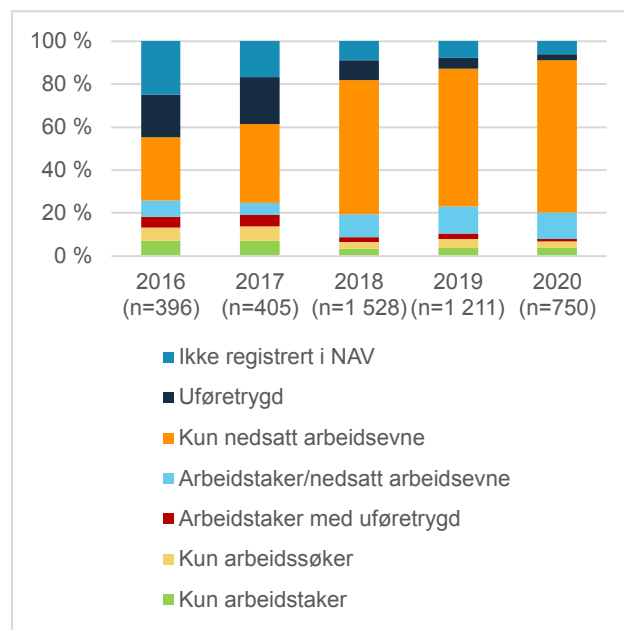


Kilde: Nav

må begynne med ny periode. Etter at regelverksendringene ble innført har det mye å si hvor vi setter grensen, og desto senere vi tillater de kommer tilbake på AAP, desto større andel antas å ha vært i en karensperiode. Vi setter grensen ved tilgang mellom 12 og 17 måneder. Gitt denne operasjonaliseringen var andelen i karens på henholdsvis 5,7 prosent, 6,4 prosent og 8,2 prosent i årene fra 2018 til 2020 av alle som hadde avgang fra unntaksperioden. Siden vi har en rent statistisk definisjon av karensperiode, vil det være noen som blir fanget opp av denne definisjonen også før regelverket ble innført⁵. Det gjaldt 2,0 prosent i 2016 og 1,7 prosent i 2017. For enkelthets skyld bruker vi betegnelsen karens også om disse, selv om det formelt sett ikke fantes personer i karens før lovendringen i januar 2018.

⁵ Det er altså personer som sluttet å motta AAP etter å ha passert 4-årsgrensen, som ikke mottok AAP de neste 11 månedene, og som begynte å motta AAP fra 12 til 17 måned etter avgang.

Figur 13. Personer som er i karens etter avgang fra makstid på AAP. Status midt i karensperioden (6 måneder etter avgang). Prosent



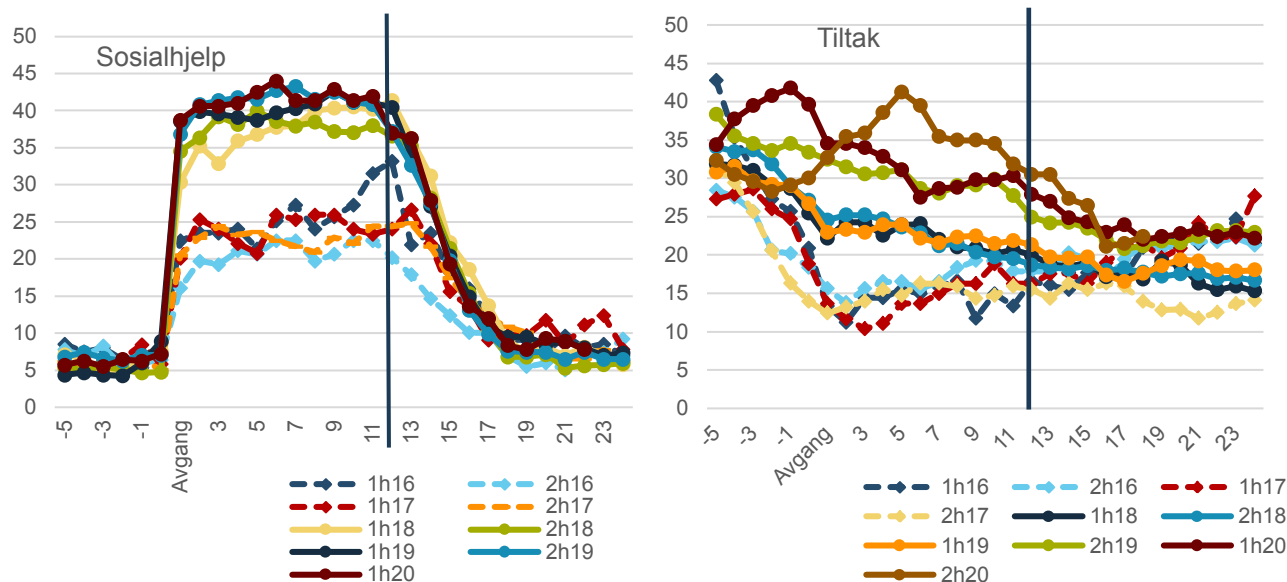
Kilde: Nav

Vi beregner andelen i reell karens ved å regne ut økningen i andelen som er i karens før og etter regelverksendringene. Vårt estimat⁶ på antall i karens er på 810 personer blant de med avgang i 2018, 720 personer i 2019 og 500 personer i 2020. At antallet i karensperiode er lavere i 2019 og 2020 skyldes at det var færre med avgang i unntaksperioden disse årene sammenlignet med 2018.

De som er i karens utgjør to ganske forskjellige typer grupper før og etter regelverksendringene (figur 13). Før regelverksendringene er gruppen ofte personer som mottar uføretrygd (25 %), som ikke er registrert hos NAV (25 %), eller som er arbeidstakere eller

⁶ Vi beregner dette ved å først regne ut økningen i andelen med karensperiode i prosentpoeng fra 2016 og til gitt avgangså etter regelverksendringene. Deretter bruker vi dette prosenttallet til å regne ut hvor mange personer det gjelder av blant alle som sluttet å motta AAP på unntaksperioden et gitt år etter at karensregelverket ble innført.

Figur 14. Andelen sosialhjelpsmottakere blant de som er i karens, før og etter avgang fra AAP (til venstre). Andelen i et i statlig arbeidsmarkedstiltak blant de som er i karens, før og etter avgang fra AAP (til høyre). Etter halvår. Prosent av alle i karens.



Kilde: Nav

avklart til arbeidssøkere (13 %). 37 prosent er registrert med behov for tett oppfølging (nedsatt arbeidsevne). Etter regelverksendringene er en mye høyere andel registrert med nedsatt arbeidsevne (77 %), mens bare 8 prosent mottar uføretrygd. Med andre ord: før regelverksendringene er dette en gruppe som er avklart eller helt utenfor NAV-systemet, mens de etter regelverksendringene langt oftere regnes som uavklarte og uten statlig ytelse.

Andelen mottakere av sosialhjelp øker med 35 prosentpoeng fra rett før avgang og til de er i en karensperiode (figur 14 til venstre). Det viser at en høy andel begynner å motta sosialhjelp som erstatning for AAP i karensperioden. Så snart det er slutt på karensperioden, begynner andelen med sosialhjelp raskt å falle og ender opp på omtrent samme nivå som før avgang. Før regelverksendringene var det 25 prosent av gruppen som mottok sosialhjelp, mens etter regelverksendringene var det nærmere 40 prosent som mottok sosialhjelp i karensperioden. Hvordan dette slår ut for økonomien til de det gjelder, er vanskelig å vite. Det er ikke alle som mister arbeidsavklaringspengene som kvalifiserer til sosialhjelp, for eksempel hvis de har en

ektefelle som har for høy inntekt eller hvis husholdningen har en formue. Et flertall på 60 prosent mottar ikke sosialhjelp i karensperioden, og for denne gruppen medfører karensperioden sannsynligvis et betydelig inntektstap.

Det er rundt 15 prosent som deltar i et statlig arbeidsmarkedstiltak før regelverksendringene, og mellom 20 og 25 prosent etter regelverksendringene (figur 14, høyre). Andelen med tiltak økte til over 30 prosent blant de som sluttet i 1. halvår 2019. Det ser dermed ut til at ganske mange brukere fortsetter å være i statlig tiltak, selv om de mister arbeidsavklaringspengene. De som deltar i et tiltak, kan motta tiltakspenger fra NAV. Satsene er imidlertid lave. Per dags dato er satsen på 268 kr per dag, noe som ville utgjort 61 640 kr i året, hvis en deltok på tiltak hver arbeidsdag i løpet av ett år. Det er langt under minsteytelsen på arbeidsavklaringer, som utgjør omtrent 220 000 kr i året i 2022. Før regelverksendringene ser vi et betydelig fall i antall som er i tiltak før de har avgang fra AAP (figur 14 til høyre). Andelen faller fra omtrent 30 prosent og ned til 15 prosent. Dette indikerer sannsynligvis at før regelverksendringene ventet en i større

grad med å avslutte ytelsen til brukeren var ferdig med et tiltak. Etter regelverksendringene blir ytelsen sannsynligvis avsluttet selv om brukeren deltar i et tiltak, og derfor er det en høyere andel i tiltak både ved avgang og etter avgang.

Vi har også undersøkt om noen av de som er i karenssår deltar i kvalifiseringsprogrammet (ikke vist). Vi finner at det er noe brukt, men at andelen som deltar i programmet aldri overstiger 6 prosent av de som er i karenssåret.

Oppsummering og drøfting

I 4. kvartal 2017 var det totalt 25 000 AAP-mottakere med en varighet på over 4 år. Allerede kvartalet før regelverksendringene ble innført, ser vi en økning i avgangsraten for de som har nådd 4-årsgrensen for AAP-mottak. Vi ser videre indikasjoner på at håndhevingen blir strengere over tid ved at stadig flere slutter å motta AAP kort tid etter at de har nådd 4-årsgrensen. I 1. kvartal 2020 er antallet med varighet utover maks-grensen redusert til 7 400 personer, mens antallet med varighet på 6 ½ år eller mer er redusert til 2 200 personer. Vi konkluderer med at før regelverksendringene var det en betydelig andel som mottok AAP langt utover 4-årsgrensen, mens etter regelverksendringene har 4-årsgrensen langt på vei blitt en reell maksimumsgrense.

2018 er det første året med det nye og strengere unntaksregelverket, og det er på flere måter et overgangsår. I 2018 er antallet med avgang fra maksimumstid størst og andelen som blir avklart til arbeid eller uføretrygd etter avgang er lavest. Dessuten er andelen som er registrert med nedsatt arbeidsevne uten å motta ytelse på 24 prosent og dermed tre ganger så høy som før regelverksendringene. Endringene gir seg utslag i en betydelig høyere andel som mottar sosialhjelp. Andelen var 15 prosent 6 måneder etter avgang i 3. kvartal 2018, mot 9 prosent på samme tidspunkt etter avgang i 3. kvartal 2016. Blant de med avgang i 2019 er det noen færre uavklarte i månedene etter avgang og noen færre mottar sosialhjelp sammenlignet med 2018, men fortsatt en betydelig høyere andel enn før regelverksendringene.

Selv om det har blitt langt færre som mottar AAP kontinuerlig i over 4 år, har det samtidig blitt noen flere som starter på en ny periode med mottak av AAP etter et opphold på minst ett år. Innskjerpningen i unntaksbestemmelsene har medført at flere har en periode med uavklart status, og med økt behov for sosialhjelp i en periode på omtrent ett år. Men på lengre sikt blir flere avklart til uføretrygd og to år etter avgang er det små eller ingen forskjeller før og etter regelverksendringene i mottak av sosialhjelp, trygdemottak og sysselsetting. En forskjell er imidlertid at andelen som begynner på ny periode med AAP innen to år etter avgang økte med omtrent 4 prosentpoeng etter regelverksendringene i 2018.

Før regelverksendringene var det ingen øvre grense for forlengelse av AAP utover 4-årsgrensen. Fra og med 2018 gjelder det en maksimumsgrense for forlengelse på 2 år. Denne gjaldt for alle som var på unntak da regelverket ble innført, og det var en større gruppe som nådde maksimumsgrensen for unntak i januar 2020. Vi ser at 1. kvartal 2020 skiller seg ut med at høyt antall blir avsluttet, og ved at utfallene til de som blir avsluttet er ganske annerledes enn tidligere kvartal. Vi finner at en lavere andel av gruppen begynner å motta uføretrygd, flere er uavklart og en høyere andel begynner å motta sosialhjelp de første månedene etter avgangen. Vi ser videre at i denne gruppe var det en betydelig høyere andel begynte å motta AAP på ny i året etter karenperioden. Dette var med andre ord en gruppe som ble rammet relativt hardt av den nye maksimumsgrensen på 2 år for unntak.

Hva er konsekvensene av karenregelen? Karenselementet kan ha en effekt både på de som er i en karenperiode, og for andre langtidsmottakere av AAP som ikke er i karen, men som likevel blir påvirket av at karenregelverket finnes. Her kan vi kun si noe om konsekvensene for de som er i en karenperiode. Vårt estimat på antall i karen er på 810 personer blant de med avgang i 2018, 720 personer i 2019 og 500 personer i 2020. Det utgjør bare en liten andel av alle som slutter å motta AAP mens de er i unntaksperiode. Det er grunn til å tro at det medfører et betydelig inntektstap i flere måneder, og opptil 12 måneder, for den mindre gruppen som rammes. Omtrent 40 prosent av de som er i karen mottar sosialhjelp i

karensperioden, noe som viser at mange av dem ikke kunne sikre eget livsopphold gjennom arbeid eller ved mottak av statlige ytelser i perioden. Flertallet av gruppen mottar imidlertid ingen ytelse, og det er grunn til å tro at denne gruppen opplevde en betydelig inntektsnedgang i venteåret. Vi ser samtidig at omtrent 25 til 30 prosent deltar i et statlig arbeidsmarkedstiltak i karensperioden selv om de ikke mottar en statlig ytelse, og at mange dermed får oppfølging selv om de ikke har rett på AAP. De som er på statlig arbeidsmarkedstiltak mottar tiltakspenger, men tiltakspenger utgjør et svært lavt beløp. Etter at de er ferdig med venteåret starter de på en ny periode med AAP, nå med en ordinær varighet på 3 år.

Karensbestemmelsen ble opphevet i 2022, samtidig med at unntaksbestemmelsene ble myket opp. Konsekvensene av regelverksendringene som vi beskriver i denne artikkelen gjelder dermed bare for perioden fra 2018 til 2020.

Vi vil avslutte med å påpeke at vi kun har beskrevet gruppen som slutter å motta AAP etter å ha nådd 4-årsgrensen, og at denne artikkelen ikke kan si noe om effektene av regelverksendringene for AAP-mottakere i sin helhet. Et viktig mål med innstrammingen i 2018 var å få til tettere og raskere oppfølging tidlig i et AAP-løp, og lenge før de når maksgrensen. En studie har sett på effektene av å redusere ordinær varighet fra 4 til 3 år for alle som begynte å motta AAP i årsskiftet mellom 2017 og 2018 (Myhre og Kann 2022). De finner at det først og fremst ga raskere avklaring til uføretrygd, men også en økning i andelen som er i jobb etter at treårsgrensen passerer. De finner ingen økning i andelen sosialhjelpsmottakere som følger av å redusere varigheten fra 4 til 3 år.

Referanser

Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2021). *Høringsnotat om endringer i regelverket for arbeidsavklaringspenger*.

Hagelund, A., Øverbye, E., Hatland, A., & Terum, L. I. (2016). «Sanksjoner–arbeidslinjas nattsider?» *Tidskrift for velferdsforskning*, 19(01), 24-43.

Lima, Ivar og Grønlien, Eirik, (2020). «Flere mottar uføretrygd og sosialhjelp etter innstramming i AAP-regelverket». *Arbeid og velferd* nr. 2/2020

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

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

Lande, Sigrid (2021). «AAP-innstramming: Midlertidig strengere praksis og flere tilbake etter karens». *Arbeid og velferd* nr. 3/2021.

Myhre, Andreas og Kann, Inger Cathrine (2022). «Kortere makstid på AAP ga flere i arbeid og raskere uføretrygd». *Arbeid og velferd* nr. 2/2022

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

Prop. 74 L (2016–2017) *Endringer i folketrygdloven mv. (arbeidsavklaringspenger og tilleggsstønader til arbeidsrettede tiltak mv.)*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Sørbø, Johannes og Ytterborg, Helene (2015). «Arbeidsavklaringspenger: Hva har skjedd med de som har passert fire år?» *Arbeid og velferd* nr. 3/2015