

Anne Hege Strand og Roy A. Nielsen

Veier inn i, gjennom og ut av arbeidsavklaringspenger

Hvor langt unna arbeidslivet står mottakerne?

Anne Hege Strand og Roy A. Nielsen

**Veier inn i, gjennom og ut av
arbeidsavklaringspenger**
Hvor langt unna arbeidslivet står mottakerne?

© Fafo 2015

ISBN 978-82-324-0220-5 (papirutgave)

ISBN 978-82-324-0221-2 (nettutgave)

ISSN 0801-6143

Omslagsfoto: Colourbox.com

Omslag: Fafos Informasjonsavdeling

Trykk: Allkopi AS

Innhold

Forord	5
Sammendrag	7
1 Innledning	11
Bakgrunn	11
Problemstillinger	12
Noen avgrensninger og presiseringer	12
Arbeidsavklaring og arbeidsavklaringspenger	13
Innføring av ny oppfølgingsmetodikk i NAV	15
Ytelsene forut for arbeidsavklaringspenger	17
Ulike forklaringer på bruken av helserelaterte trygdeytelser	17
Datagrunnlaget og analytisk tilnærming	20
Den videre gangen i rapporten	23
2 Kjennetegn ved mottakere av midlertidige helserelaterte ytelser	25
Beholdning, tilgang til og avgang fra arbeidsavklaringspenger	25
Hvor lenge mottar personer arbeidsavklaringspenger?	28
Bakgrunnskjennetegn ved mottakere av arbeidsavklaringspenger	32
Oppsummering	40
3 Unge mottakere av helserelaterte ytelser	41
Innledning	41
Beholdning, tilgang og avgang	42
Veier inn i arbeidsavklaringspenger	44
Veier ut av arbeidsavklaringspenger	48
Hvor langt unna arbeidslivet står unge mottakere av arbeidsavklaringspenger?	57
4 Voksne mottakere av helserelaterte ytelser	59
Innledning	59
Veier inn i arbeidsavklaringspenger	62
Veier ut av arbeidsavklaringspenger	66
Oppsummering	72

5 Eldre mottakere av helse relaterte ytelser.....	73
Innledning	73
Veier inn i arbeidsavklaringspenger	75
Veier ut av arbeidsavklaringspenger	79
Oppsummering.....	86
6 Avslutning	89
Veier inn i arbeidsavklaringspenger – én hovedvei og to sideveier	89
Veier ut av arbeidsavklaringspenger – en avklaring for arbeid eller uføretrygd?	91
Veier gjennom arbeidsavklaringspenger – hvor rask er denne?.....	92
Bør vi være bekymret for lave avgangstall fra arbeidsavklaringspenger?	93
Hvor langt unna arbeidslivet står mottakere av arbeidsavklaringspenger?	94
Oppsummering.....	98
Referanser	101

Forord

I 2010 ble arbeidsavklaringspenger innført som en ny midlertid helserelatert ytelse, og over 200 000 personer mottok ytelsen det året. Et viktig formål med arbeidsavklaringspenger er å øke overgangen til arbeid og få færre på trygd. I dagens debatter om trygd og arbeid uttrykkes det en bekymring over at mange personer faller utenfor arbeidslivet. Dette er en diskusjon med mange ulike sider, og den dreier seg blant annet om at for mange eldre personer har en tidlig avgang fra arbeidslivet, om for høy bruk av uførepensjon i befolkningen og om manglende arbeidsintegrering av unge. Denne rapporten handler om hvilke veier personer følger inn i, gjennom og ut av arbeidsavklaringspenger. Vi håper at rapporten kan bidra til den pågående debatten i Norge om trygd og arbeid. Rapporten er i sin helhet basert på analyser av registerdata, og det presenteres omfattende statistikk som på ulikt vis viser hva som kjennetegner mottakere av arbeidsavklaringspenger, hvor de kom fra før de mottok ytelsen, og hvor de går hen etter at de ikke lenger er mottakere av den.

Anne Hege Strand har hatt hovedansvaret for å skrive kapitlene 1, 2, 3 og 6. Roy A. Nielsen har hatt hovedansvaret for å skrive kapitlene 4 og 5. I tillegg har Roy A. Nielsen hatt hovedansvaret for å tilrettelegge data og kjøre analyser. Alle analyser er gjort i Stata. Deskriptive figurer og tabeller er utformet av Anne Hege Strand. Regresjonstabellene er utformet av Roy A. Nielsen.

Prosjektet er finansiert av NAV gjennom programmet FARVE – forsøksmidler, arbeid og velferd. Tone Fløtten har kvalitetssikret den endelige versjonen. Takk til disse. Takk også til Fafos informasjonsavdeling for ferdigstilling av rapporten.

Oslo, mai 2015

Anne Hege Strand
(prosjektleder)

Roy A. Nielsen

Sammendrag

I mars 2010 ble ordningen med arbeidsavklaringspenger (AAP) innført. Ordningen erstattet de tre tidligere helserelaterte ytelsene yrkesrettet attføring, rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad. I rapporten omtales arbeidsavklaringspenger og disse tre ytelsene under samlebetegnelsen «midlertidige helserelaterte ytelser». Bakgrunnen for innføringen av arbeidsavklaringspenger var blant å redusere mengden byråkrati for brukere som vekslet mellom ulike ytelser, å sikre bedre og tettere oppfølging av brukerne, og å få flere over i arbeid og færre på trygd.

Arbeidsavklaringspenger skal sikre personer livsopphold i en midlertidig periode, mens man forsøker å få personen avklart for arbeid. «Å avklare for arbeid» betyr at man skal finne ut om personene kan fungere i vanlig arbeidsliv, og eventuelt hvor mye personen kan jobbe. Dersom personen ikke kan fungere i arbeid, vil det være aktuelt å søke uførepensjon.

I denne rapporten undersøker vi veier inn i, gjennom og ut av arbeidsavklaringspenger. Vi analyserer hva personer gjorde før de mottok ytelsen, hvor lenge de mottar ytelsen og hva de gjør etter at de ikke lenger mottar ytelsen. Vi stiller spørsmålet: Hvor langt unna arbeidslivet står egentlig mottakere av arbeidsavklaringspenger?

Til tross for at AAP er en ytelse som gis til personer som har nedsatt arbeidsevne på grunn av sykdom eller skade, finnes ingen samlet oversikt over diagnoser eller helsestilstand blant mottakerne. Det er nærliggende å anta at dårlig helse også er en faktor som gjør avstanden til arbeidslivet stor for denne gruppen, men informasjon om helse eller diagnose inngår ikke i analysene.

Det finnes ulike forklaringer på hvorfor personer blir som mottakere av en trygd. To vanlige forklaringer i forskningslitteraturen er utstøtingsmodellen og attraksjonsmodellen. Førstnevnte forklarer trygdebruk med at ulike forhold bidrar til å støte personer ut av arbeidslivet og over på trygd. Sistnevnte vektlegger at personer foretrekker fritid fremfor arbeid, og at trygdeordninger kan misbrukes dersom personer finner det mer attraktivt å motta trygd fremfor å jobbe. I tillegg finnes det en tredje forklaring, et medikaliseringsparadigme. Denne forklarer bruken av trygd i et medisinsk lys og peker på en samfunnstrend hvor adgangskriteriene til trygd i stadig sterkere grad knyttes til medisinske diagnoser. Perspektivet må ses i sammenheng med en generell samfunnsutvikling hvor medisinske forklaringer gjerne har en forrang foran andre forklaringstyper.

I rapporten analyserer vi registerdata for hele populasjonen av mottakere av arbeidsavklaringspenger eller en av de tre tidligere helserelaterte ytelsene, for perio-

den 2004–2012. Vi ser altså på årene før AAP ble innført, og to år etter at AAP ble innført. I analysene skiller vi mellom tre ulike aldersgrupper: unge (18–29 år), voksne (30–49 år) og eldre (50–66 år). Utfordringer knyttet til arbeidsmarkedsintegrering er ofte betinget av utdanningsbakgrunn og yrkeserfaring, som igjen vil variere med alder. Vi ser derfor på avstanden til arbeidslivet for unge, voksne og eldre mottakere av AAP. I kapittel 2 undersøker vi utviklingen i bruken av midlertidige helserelaterte ytelser i perioden 2004–2012. Vi finner at det har vært en økning i både antallet og andelen mottakere av midlertidige helserelaterte ytelser i dette tidsrommet. I 2004 mottok 175 000 personer (6,1 prosent av befolkningen 18–66 år) en midlertidig helserelatert ytelse, mens i 2012 mottok om lag 214 000 personer (6,6 prosent av befolkningen i alderen 18–66 år) arbeidsavklaringspenger. Det er flest mottakere av AAP i aldersgruppen 30–49 år og færrest i aldersgruppen 18–29 år.

Arbeidsavklaringspenger er en midlertidig helserelatert ytelse og kan i utgangspunktet mottas i inntil fire år. Det er mulig å søke om forlengelse. Mange mottakere er lenge inne på ytelsen, og voksne (30–49 år) er lengst inne. For eksempel hadde 66 prosent av voksne (30–49 år) som mottok AAP i 2012, vært mottakere av en midlertidig helserelatert ytelse sammenhengende i tre eller flere år. Tilsvarende tall for unge (18–29 år) var 54 prosent. Blant personer som mottok AAP i 2010, var 65 prosent fremdeles mottakere av AAP to år senere, i 2012.

Det er en noe høyere andel kvinner enn menn som mottar AAP, dette gjelder alle aldersgrupper, men forskjellen er størst blant de voksne (30–49 år). Et flertall av mottakerne har lite utdanning. For eksempel hadde 70 prosent av de unge mottakerne (18–29 år) kun grunnskoleutdanning.

I rapporten skiller vi mellom ulike veier inn i og ut av arbeidsavklaringspenger. Det vil si at vi beskriver aktivitetsstatusen til personer før og etter at de mottok AAP. Vi skiller mellom aktivitetsstatusene arbeid, utdanning, kombinasjonen arbeid og utdanning, svak arbeidsmarkedstilknytning (det vil si personer som enten mottar andre NAV-ytelser, som sosialhjelp, eller er noe i jobb, men med svært lav inntekt) og ingen arbeidsmarkedstilknytning (det vil si personer som ikke har noen registrert inntekt, verken fra andre NAV-ytelser eller fra arbeid). For veien ut ser vi også på varig uførepensjon.

I kapittel 3 undersøker vi unge (18–29 år) mottakere av arbeidsavklaringspenger. Vi finner at unge har mange ulike veier inn i AAP. Den viktigste veien er fra arbeid eller fra en status med svak arbeidsmarkedstilknytning. Vi finner også at unge med lav utdanning har høyere sannsynlighet for å bli mottakere av AAP, kvinner har noe større sannsynlighet enn menn, og unge som er i arbeid eller aktivitet har lavere sannsynlighet for å bli mottakere av AAP. Mange unge er lenge inne på midlertidige helserelaterte ytelser. Blant alle de som mottok AAP i 2012, hadde 46 prosent vært mottakere i ett eller to år, 23 prosent hadde vært mottakere i fem eller flere år sammenhengende. Blant alle unge som mottok AAP i 2010, var 75 prosent fremdeles mottakere i 2012.

Vi har analysert veier ut av AAP for unge som mottok AAP i 2011, men ikke i 2012, til sammen om lag 5100 unge. Blant de som forlot AAP, fant vi at flest gikk over til arbeid (i gjennomsnitt 50 prosent), noen gikk over til uførepensjon (i gjennomsnitt 15 prosent), mens en tredje vei ut var å bli «uavklart» (i gjennomsnitt 21 prosent), det vil si at man ikke lenger mottar AAP, men kun har en svak eller ingen tilknytning til arbeidsmarkedet.

Sannsynligheten for overgang til arbeid for unge øker med økende utdanning. I alt har 70 prosent av unge mottakere av AAP kun grunnskoleutdanning eller ikke kjent utdanning. De med lav utdanning, som ikke er i jobb før AAP, de med lang fartstid på AAP, og de som ikke har mottatt arbeidsrettede tiltak på AAP, eller de som mottar høyere AAP-utbetalinger (i kroner per år), har større sannsynlighet for overgang til uførepensjon. I tillegg har de yngste mennene (under 25 år) høyere sannsynlighet for overgang til uførepensjon, mens i aldersgruppen 26–29 år er sannsynligheten for uførepensjon større for kvinner.

I kapittel 4 analyserer vi voksne (30–49 år) mottakere av arbeidsavklaringspenger. Voksne utgjør den største gruppen av mottakere av AAP, og det er flere kvinner enn menn. For eksempel var 26 prosent av alle nye mottakere av AAP i 2011 kvinner mellom 30 og 49 år. Blant voksne er det i all hovedsak to veier inn i AAP; flest kommer fra arbeid, men det kommer også en gruppe med svak arbeidsmarkedsstatus. Det vil si at de før AAP enten var mottakere av andre NAV-ytelser eller var i en jobb med svært lavt inntekt. Kvinner, personer med lite utdanning, personer med lite arbeidserfaring og personer med lav yrkesinntekt har høyere sannsynlighet for å bli mottakere av AAP enn de som ikke har disse kjennetegnene.

Veien gjennom AAP er lang for mange i aldersgruppen 30–49 år. Et flertall, 66 prosent, er langtidsmottakere (mottar ytelsen i tre år eller mer). Blant alle i aldersgruppen 30–49 år som mottok AAP i 2010, var om lag 70 prosent fremdeles mottakere av AAP i 2012. Det vil si at av de vel 108 000 personene i alderen 30–49 år som mottok AAP i 2010, hadde nesten 32 500 forlatt ordningen i 2012, mens de resterende 75 500 fortsatt var på AAP.

De to hovedveiene ut av arbeidsavklaringspenger for voksne er til arbeid eller til uførepensjon. Kvinner har lavere sannsynlighet enn menn for å forlate AAP; dette har også personer som ikke var i jobb før de kom inn på AAP. Men selv om kvinner har lavere sannsynlighet for å forlate AAP, har kvinnene som faktisk forlater AAP noe høyere sannsynlighet enn menn for å ha en overgang til arbeid etterpå (når de ellers har samme kjennetegn som menn), skjønt forskjellene er små. Voksne (30–49 år) som var i arbeid før de kom inn på AAP eller som mottok et arbeidsrettet tiltak året før de forlot AAP, har størst sannsynlighet for overgang til arbeid. De som mottok andre NAV-ytelser forut for AAP og de som mottok AAP lenge, er også de som har lavest sannsynlighet for å komme over i arbeid etter AAP.

For voksne (30–49 år) øker sannsynligheten for overgang til uførepensjon med økende alder. Kvinner har høyere sannsynlighet for overgang til uførepensjon enn

menn (når de ellers har samme kjennetegn som menn), det har også personer med lav utdanning og de som har mottatt AAP lenge. De som ikke er på arbeidsrettede tiltak, sannsynligvis på grunn av dårlig helse, har også høyere sannsynlighet for overgang til uførepensjon.

I kapittel 5 undersøker vi eldre (50–66 år) mottakere av arbeidsavklaringspenger. Den viktigste veien inn i AAP for eldre er fra arbeid. Også i denne aldersgruppen har kvinner større sannsynlighet enn menn for å bli mottakere av AAP, og overgangen til AAP øker med økende alder. I motsetning til hva som er tilfellet i de yngre aldersgruppene, finner vi at innvandrere, særlig fra Øst-Europa og fra ikke-vestlige land, har en litt større overgang til AAP enn personer uten innvandringsbakgrunn. Økt utdanning reduserer risikoen for å havne på AAP, og de som hadde svak arbeidsmarkedstilknytning, har en større overgang til AAP.

Veien gjennom AAP er lang for mange av mottakerne i alderen 50–66 år. Blant mottakere i 2010 i denne aldersgruppen, mottok over halvparten AAP også i 2012, dermed er det en forholdsvis stor andel som er langtidsmottakere (tre år eller mer) også i denne aldersgruppen.

Blant AAP-mottakere i alderen 50–66 år er uførhet den vanligste veien ut, men mange går også over til arbeid. Andelen som går til arbeid, blir mindre med økende alder, og blant de eldste har menn litt høyere overgang til arbeid. Høyt utdannede går oftest over til arbeid. Det samme gjelder for personer som deltok på opplæringstiltak året før de gikk ut av AAP. Blant de som blir uføre etter AAP, er mønsteret langt på vei motsatt. Uføreratene øker med økende alder, og blant de eldste er det særlig kvinnene som blir uføre. Høy utdanning reduserer overgangen til uførhet, mens ikke å ha deltatt på arbeidstrening eller opplæringstiltak øker overgangen til uførhet.

I konklusjonen (kapittel 6) har vi tre hovedfunn. For det første, den viktigste veien inn i AAP og den viktigste veien ut av AAP er arbeid. For det andre, selv om mange kommer over i arbeid etter AAP, konkluderer vi likevel med at majoriteten av mottakere av arbeidsavklaringspenger står langt fra arbeidslivet. Hovedbegrunnelsene for denne konklusjonen er at en lav andel forlater ytelsen hvert år, og at flertallet av AAP-mottakerne er langtidsmottakere, det vil si de mottar ytelsen i tre år eller mer. Dette betyr at de fleste mottakerne tilbringer flere år utenfor arbeidslivet. Det er også en høy andel som går over til uførepensjon, og denne andelen øker med økende alder. Det tredje hovedfunnet er at voksne og eldre mottakere som forlater ordningen er «avklart», det vil si de går i stor grad enten over til arbeid eller til uførepensjon. For unge mottakere (18–29 år) er det en høy andel (om lag 1 av 5) som ender i en «uavklart» situasjon, hvor de har hverken en god tilknytning til arbeidslivet eller tilgang til en stabil inntektssikring gjennom uførepensjon. Mange av disse unge er dermed i en økonomisk sårbar situasjon. Vi konkluderer derfor med at ordningen med arbeidsavklaringspenger fungerer bedre for personer over 30 år enn for unge under 30 år, i den forstand at flere av de voksne og eldre har et «avklart» utfall etter AAP.

1 Innledning

Bakgrunn

Stortingsmeldingen *Arbeid, velferd og inkludering* (nr. 9 (2006-2007)) la grunnlaget for NAV-reformen. Målsettingen var å tilrettelegge bedre for en mer helhetlig bistand og oppfølging av brukerne og å styrke arbeidslinja (St.meld. nr. 9 (2006-2007)). Innføringen av arbeidsavklaringspenger var en av flere endringer som skulle bidra til å nå målet om flere i arbeid.

I mars 2010 ble ordningen med arbeidsavklaringspenger (AAP) innført. Denne erstattet de tre tidligere helserelaterte trygdeordningene yrkesrettet attføring, rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad. I tillegg ble det åpnet opp for at personer med nedsatt arbeidsevne kunne komme direkte fra for eksempel sosialhjelp eller kvalifiseringsstønad og over i arbeidsavklaringspenger. Det siste betød at personer utenfor arbeidslivet også skulle kunne motta ytelsen, så sant de oppfylte helsekravet.

I denne rapporten skal vi kartlegge hvilke veier personer følger inn i, gjennom og ut av arbeidsavklaringspenger, og vi ønsker å undersøke hvor langt unna arbeidslivet personer som mottar arbeidsavklaringspenger, står.

Både forskning og utredning har pekt på at de tidligere midlertidige helserelaterte ytelsene hadde begrenset tilbakeføringskraft til arbeidslivet, og at en lav andel kom over i aktivitet etter å ha mottatt attføringspenger, rehabiliteringspenger eller tidsbegrenset uførestønad (se f.eks. Fløtten mfl. 2011; NOU 2007: 4). Innføringen av arbeidsavklaringspenger skulle føre til mer oppmerksomhet om trygdemottakerens ressurser og muligheter for å komme over i arbeid. Personers begrensninger i form av helseplager eller andre barrierer mot arbeid skulle nedtones. Personers «restarbeidsevne» skulle fremheves i motsetning til personers «delvise uførhet». Med arbeidsavklaringspenger skulle brukeren få en bedre og tettere oppfølging og en mer reell innflytelse på avgjørelser knyttet til behandling og arbeidstrening. I tillegg ønsket man å samle flere helserelaterte ytelser i én og på den måten å unngå ekstra saksbehandling og ulempen det var for personer som beveget seg mellom de tidligere ytelsene, å skulle måtte dokumentere sine helseproblemer flere ganger. Det nye regelverket skulle dermed gi NAV mindre administrasjon, frigjøre ressurser til en tettere og raskere oppfølging av brukerne og slik legge til rette for en raskere vei tilbake til arbeid eller aktivitet.

Det var med andre ord knyttet ambisiøse målsettinger og store forventninger til innføringen av arbeidsavklaringspenger om større effektivitet i forvaltningen, bedre

kvalitet i oppfølging og ytelser til brukerne samt forbedrede saksbehandlingsrutiner for NAV-ansatte – og ikke minst var det knyttet forventninger til en økt overgang fra trygd til arbeid for denne brukergruppen.

Problemstillinger

Arbeidslinja har i mange år dominert norsk trygde- og sosialpolitikk. Terum & Hatland (2014) tidfester arbeidslinja til Attføringsmeldingen fra 1992 (St.meld. nr. 39 (1991-92)) hvor begrepet er knyttet til ønsket om å øke yrkesdeltakelsen i befolkningen og oppnå en nedgang i tallet på trygdemottakere. Arbeidslinja er også den dominerende begrunnelsen for innføringen av arbeidsavklaringspenger – målet er flest mulig over i varig, ordinært arbeid og færrest mulig over på varig uføretrygd. For å kunne si noe om grunnlaget for å kunne nå denne målsettingen er det nødvendig å gjøre en vurdering av avstanden til arbeidslivet for disse trygdemottakerne. Et overordnet spørsmål i denne rapporten er derfor: *Hvor langt unna arbeidslivet står egentlig mottakere av arbeidsavklaringspenger?*

For å belyse dette spørsmålet har vi valgt å ta tak i tre viktige kjennetegn ved en midlertidig ytelse, nemlig at den har en begynnelse, en varighet og en slutt. I denne rapporten ser vi derfor på disse punktene:

- Veier inn i arbeidsavklaringspenger – hva kjennetegner personer som kommer inn i ordningen, og hvor kommer de fra?
- Veier gjennom arbeidsavklaringspenger – hvor lenge blir personer i ordningen?
- Veier ut av arbeidsavklaringspenger – hva kjennetegner personer som kommer ut av ordningen, og hvor går de hen?

Ved å analysere veier inn, gjennom og ut av arbeidsavklaringspenger vil vi i rapporten belyse avstanden til arbeidslivet for disse trygdemottakerne. Vi vil undersøke betydningen faktorer som blant annet kjønn, alder, utdanning, arbeidserfaring og hvor lenge man har mottatt trygd, har for sannsynligheten mottakere av arbeidsavklaringspenger har for overgang til arbeid (og uførepensjon).

Noen avgrensninger og presiseringer

Analysene i rapporten er basert på registerdata fra perioden 2004–2012. Det vil si at vi har hatt mulighet til å se på mottakere av midlertidige helserelaterte ytelser i perioden

før innføringen av arbeidsavklaringspenger samt de to første årene med den nye trygdeordningen. Rapporten sier derfor noe om tidsrommet for overgangen fra tidligere trygdeytelser til etableringen av ny trygd. Vi er nå i 2015, og det kan være et argument mot rapporten at tilstanden på arbeidsavklaringspenger er annerledes nå enn da ordningen var ny. Dette kan medføre riktighet, men det er verdt å merke seg at et hovedfunn i denne rapporten er at en høy andel av mottakere av arbeidsavklaringspenger, eller av en av de tidligere helserelaterte ytelsene, tilbringer mange år på ytelsen. Det vil også si at mange personer som kom inn på AAP i 2012, fremdeles er der i 2015. Av dette følger at det som kjennetegner populasjonen av arbeidsavklaringspengemottakere, ikke endrer seg raskt. Dersom populasjonen endrer seg, vil det skje gradvis over mange år. Det tilsier at analysene i denne rapporten med stor sannsynlighet vil gi karakteristikker av populasjonen på arbeidsavklaringspenger med gyldighet i flere år fremover i tid.

En utfordring når vi skal belyse avstanden til arbeidslivet for mottakere av arbeidsavklaringspenger, er at vi ikke har tilgang til informasjon om helsetilstanden til mottakerne. Rapporten er i sin helhet basert på analyser av offentlige registre, og der finnes det ikke systematiserte oversikter over diagnoser eller andre typer av helseinformasjon for mottakere av arbeidsavklaringspenger. Det er først når det sendes en søknad om uførepensjon for en person, at det registreres diagnoser. Det betyr også at vi vil ha vanskeligheter med å svare på i hvilken grad manglende overgang til arbeid for mottakere av arbeidsavklaringspenger skyldes dårlig helse eller andre barrierer mot, eller i, arbeidslivet. Dette er imidlertid ikke et dilemma bare i denne rapporten, men en utfordring for mye av trygdeforskningen generelt.

Arbeidsavklaring og arbeidsavklaringspenger

Arbeidsavklaringspenger er en midlertidig helserelatert ytelse. Det viktigste kravet for at ytelsen skal *innvilges*, er at mottakeren har nedsatt arbeidsevne på grunn av sykdom, skade eller lyte. Arbeidsevnen må være nedsatt med minst 50 prosent. Dersom arbeidsevnen er nedsatt på grunn av andre forhold, som en vanskelig livssituasjon, vil det ikke være grunnlag for å innvilge arbeidsavklaringspenger. Ytelsen gis i utgangspunktet i inntil fire år, men unntak er mulig.

Arbeidsavklaringspenger er – som ordet viser – en ytelse som skal sikre personer livsopphold i en periode mens man forsøker å få personen avklart for arbeid. «Å avklare for arbeid» betyr at man skal finne ut om personene kan fungere i vanlig arbeidsliv, og eventuelt hvor mye personen kan jobbe. Søkelyset er med andre ord på arbeid, man skal først og fremst avklares for arbeidsmarkedet og ikke for et videre trygdeløp. Målet er at mottakere av arbeidsavklaringspenger skal komme over i varig arbeid, enten tilbake til en jobb de hadde før, eller så skal de finne seg en jobb. Mottakere

av arbeidsavklaringspenger skal ikke være passive stønadsmottakere, men være sikret en tett oppfølging på veien til arbeidslivet. Det viktigste kravet for å kunne beholde ytelsen er at personen følger opp den aktivitetsplanen som har blitt utarbeidet i samarbeid mellom NAV-veileder og arbeidsavklaringspengemottaker. Aktivitetsplanen kan inneholde behandlingstiltak, omskoleringstiltak, arbeidstrening, arbeidsutprøving eller kombinasjoner av disse. Brudd på kravet om oppfølging av aktivitetsplanen vil kunne føre til sanksjoner ved at man mister stønaden, eller at det kuttes i stønadsutbetalingen.

Hver enkelt person vil ha sitt eget individuelle forløp på arbeidsavklaring, men det er likevel mulig å dele mottakere av arbeidsavklaringspenger inn i tre kategorier eller dele selve prosessen med arbeidsavklaring inn i tre forløp:

- Man er under medisinsk behandling.
- Man er i et arbeidsforberedende forløp.
- Det har blitt avdekket at man ikke kan jobbe, og man vil da føres inn i et løp hvor det søkes om uførepensjon på bakgrunn av varig nedsatt arbeidsevne.

Disse forløpene trenger imidlertid ikke være gjensidig utelukkende. Mange på arbeidsavklaringspenger vil kunne kombinere medisinsk behandling og arbeidsrettede tiltak, og mange kan kombinere delvis uføretrygd med arbeid.

En viktig del av arbeidsavklaringen vil altså være å undersøke om personen kan delta noe i arbeidslivet, det vil si å avklare om vedkommende har en restarbeidsevne. For mange mottakere av arbeidsavklaringspenger vil det ikke være realistisk å kunne delta 100 prosent i arbeidslivet, men å komme tilbake i en redusert stilling.

Hvor lang tid det tar å få kartlagt og vurdert arbeidsevnen til den enkelte mottaker, vil variere. Noen vil ha betydelige barrierer som må overstiges før de kan prøve seg i arbeid. For eksempel vil enkelte ha alvorlige sykdommer som det tar lang tid å behandle, men hvor det på sikt er realistisk med tilbakeføring til arbeid. Alvorlig kreft eller ulykker vil kunne være eksempler på tilfeller med lange behandlings- eller rehabiliteringsperioder. Andre har sykdommer som utvikler seg over tid (progressive lidelser), og det vil kunne ta tid å avklare om, og eventuelt hvor mye, det vil være mulig å komme i arbeid. En del hadde ikke jobb og kanskje også lite arbeidserfaring før de kom inn på arbeidsavklaringspenger. For disse personene vil det rimeligvis være viktig med mye arbeidstrening og mer ordinære arbeidsrettede tiltak for å komme inn i arbeidslivet. Dette kan for eksempel gjelde mange unge mottakere av arbeidsavklaringspenger. Andre igjen vil ha ulike former for yrkesskader som gjør at de kanskje må omskoleres til en annen jobb enn den de hadde før de kom inn på arbeidsavklaringspenger. Dette kan blant annet gjelde voksne personer med flere års yrkeserfaring bak seg.

Det er ønskelig at så få som mulig går fra arbeidsavklaringspenger til varig uførepensjon. Det vil allikevel være en del personer som det ikke er realistisk at skal delta i arbeidslivet. Et eksempel på en slik gruppe kan være personer som på slutten av yrkes-

karrieren blir syke, og hvor det må vurderes om deres nåværende sykdomstilstand vil være så omfattende at det ikke lenger er realistisk med tilbakeføring til arbeid. Sykdom kan inntreffe hele livet, men det vil være flere eldre enn yngre som opplever dette, slik at andelen i befolkningen som føres over i uførepensjon, vil øke med stigende alder. En annen gruppe er unge voksne som det er klart ganske tidlig i livet at ikke vil kunne delta i ordinært arbeidsliv. Dette vil for eksempel kunne gjelde personer med enkelte medfødte lidelser eller alvorlige funksjonshemninger. Disse unge personene kan relativt raskt avklares for en varig uføreytelse. En annen, men mindre gruppe vil være personer som oppfyller kriteriene for å kunne motta arbeidsavklaringspenger, men som motsetter seg å følge opp enten pålagt behandling eller arbeidstrening. Disse personene vil kunne risikere å miste ytelsen dersom de ikke følger opp behandlings- eller aktiveringstiltak. Dette vil for eksempel kunne gjelde rusavhengige som faller ut av eller ikke makter å gjennomføre behandlingsopplegg. De står i fare for å miste retten til arbeidsavklaringspenger og blir i stedet mottakere av økonomisk sosialhjelp, til tross for at de medisinske kriteriene for adgang til arbeidsavklaringspenger er oppfylt.

Dette er bare noen få eksempler på mangfoldet av forløp for mottakere av denne trygdeytelsen. Det er svært mange ulike former for arbeidsavklaring som skal gjennomføres for mottakere av arbeidsavklaringspenger, og forløpene vil ta ulik tid og ha individuell form.

Innføring av ny oppfølgingsmetodikk i NAV

I begynnelsen av 2010, omtrent samtidig med innføringen av arbeidsavklaringspenger, innførte NAV en ny oppfølgingsmetodikk. Denne skulle sikre bedre og tettere oppfølging av brukerne. Den nye oppfølgingsmetodikken i NAV skulle særlig bidra til å sikre at de som står lengst fra arbeidsmarkedet, også har best tilgang til arbeidsrettet bistand, tiltak og oppfølging fra NAV. Oppfølgingsmetodikken består i hovedsak av tre ledd: behovsvurdering, arbeidsevnevurdering og aktivitetsplan. Alle mottakere av arbeidsavklaringspenger skal ha en arbeidsevnevurdering og en aktivitetsplan.

I henhold til NAV-loven (arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 14a) har alle som henvender seg til NAV, og som trenger bistand til å komme i arbeid, rett til å få vurdert bistandsbehovet. NAV kategoriserer bistandsbehovet i fire ulike spor («14a-vedtak»): standard innsats, situasjonsbestemt innsats, spesielt tilpasset innsats og varig tilpasset innsats. En konklusjon om de to første kan tas på bakgrunn av en behovsvurdering (eller eventuelt en arbeidsevnevurdering), mens konklusjon om de to siste sporene krever en arbeidsevnevurdering. Personer med spesielt tilpasset innsats eller varig tilpasset innsats har fått vurdert at de har nedsatt arbeidsevne – og kan dermed kvalifisere for mottak av arbeidsavklaringspenger.

Spesielt tilpasset innsats er rettet mot personer med nedsatt arbeidsevne som NAV anser det vil være mulig å få inn i eller beholde i arbeid ved hjelp av egeninnsats og støtte fra NAV. Varig tilpasset innsats gjelder personer med nedsatt arbeidsevne der man anser det som lite sannsynlig at personen skal klare å skaffe seg eller beholde ordinært arbeid. For disse personene vil uførepensjon være aktuelt. I de fleste tilfeller vil NAV forsøke spesielt tilpasset innsats før de eventuelt skriver personer over på varig tilpasset innsats. Det vil si at de fleste mottakere av arbeidsavklaringspenger vil først være registrert som brukere med spesielt tilpasset innsats.

Ikke alle personer med spesielt tilpasset bistandsbehov vil kunne kvalifisere for arbeidsavklaringspenger. Det er kun de personene som har nedsatt arbeidsevne på grunn av sykdom eller skade, som vil få innvilget denne ytelsen. Tall fra NAV viser at i desember 2014 var 204 500 personer registrert med nedsatt arbeidsevne, hvorav 148 100 (72 prosent) mottok arbeidsavklaringspenger (Kalstø & Sørbø 2015).

For personer med spesielt tilpasset innsats (og situasjonsbestemt innsats) er det i tillegg krav om en aktivitetsplan. Aktivitetsplanen skal signeres både av NAV og av bruker og skal utarbeides i samarbeid med bruker. Denne planen skal dokumentere det behandlingsløpet og tiltaksløpet man ser for seg å gjennomføre med tanke på å komme tilbake i arbeid eller finne varig arbeid. Dette skal også sikre en reell brukermedvirkning i oppfølgingen. Personer med spesielt tilpasset innsats er prioritert i NAV-systemet når det gjelder bruk av arbeidsrettede tiltak, for eksempel praksisplasser, og skal være sikret en tett oppfølging.

Alle som mottok ytelsen arbeidsavklaringspenger etter 1. mars 2010, skal ha blitt vurdert i henhold til den nye oppfølgingsmetodikken i NAV (skal ha et «14a-vedtak») og skal ha en arbeidsevnevurdering. Hensikten med innføringen av arbeidsevnevurderinger var å få til en reell brukermedvirkning, øke vektleggingen av ressurser hos den enkelte og muligheter for å komme i jobb eller aktivitet og minske vektleggingen av hindringer eller sykdom. I tillegg skulle arbeidsevnevurderingene innføre et relasjonelt perspektiv på arbeidsevne. I dette ligger at ressurser og eventuelle hindringer hos den enkelte skulle ses i relasjon til krav og forventninger i arbeidsmarkedet.

Tidligere evalueringer av innføringen av arbeidsevnevurderinger har vist at det tok noe tid før metodikken ble innført ved de enkelte NAV-kontorene (Proba 2011, 2012). En dårligere oppfølging av brukerne den første tiden etter innføringen kan ha forlenget trygd løpet for de første mottakerne av arbeidsavklaringspenger, redusert deres overgang til arbeid og også ha bidratt til å øke overgangen til uførepensjon for denne gruppen (Proba 2011, 2012). Det vil si at det kan ligge et potensial for en høyere overgang til arbeid gjennom bedre og tettere oppfølging av brukerne enn det som var tilfellet de første årene etter at AAP ble innført. Det vil være viktig å studere hvordan dette utvikler seg i årene fremover.

Ytelsene forut for arbeidsavklaringspenger

Før innføringen av arbeidsavklaringspenger skilte man mellom ulike helserelaterte ytelser: rehabiliteringspenger, attføringspenger, tidsbegrenset uførestønad (innført 2004). Mottakere av disse ytelsene er definert av NAV som personer med nedsatt arbeidsevne. I tillegg er varig uførepensjon en helserelatert ytelse, og sykepenger er en tidsbegrenset helse- eller arbeidsrelatert ytelse. Da arbeidsavklaringspenger ble innført i mars 2010, ble personer som mottok enten attføringspenger, rehabiliteringspenger eller tidsbegrenset uførestønad, overført til ordningen med arbeidsavklaringspenger.

Attføringspenger (også kalt yrkesrettet attføring) kunne gis til personer mellom 16 og 67 år som på grunn av sykdom, skade eller lyte hadde fått sin evne til å utføre inntektsgivende arbeid varig nedsatt, eller som hadde fått sine muligheter til å velge yrke eller arbeidsplass vesentlig innskrenket. Det var ikke fast grense for hvor lenge attføringspenger kunne utbetales, og attføringsperioden ville avhenge av situasjonen på arbeidsmarkedet og situasjonen til mottakeren av attføringspenger.

Rehabiliteringspenger var en ytelse for dem som kom fra et arbeidsforhold, og som hadde brukt opp retten til sykepenger, men fremdeles hadde nedsatt arbeidsevne på grunn av sykdom eller skade, og som i tillegg var under aktiv behandling. Personer uten rett på sykepenger som hadde vært arbeidsuføre i minst ett år, kunne også ha krav på rehabiliteringspenger. Fra 1993 var maksimal tid på ytelsen satt til 52 uker, med muligheter for unntak. Unntaksbestemmelsen ble mye brukt. Fra 2004 kom en ytterligere innskjerping av unntaksbestemmelsen til maksimalt to år.

Tidsbegrenset uførestønad var en ytelse som eksisterte i tidsrommet 2004 til 2010. Ytelsen ble gitt til personer som oppfylte vilkårene for uføretrygd, men der det ble vurdert å være muligheter for at arbeidsevnen på lang sikt kunne bli bedre. Den øvre grensen for mottak av tidsbegrenset uførestønad var fire år, men det var mulig å forlenge den ytterligere.

Ulike forklaringer på bruken av helserelaterte trygdeytelser

Tidligere studier har vist at i tiåret forut for innføringen av arbeidsavklaringspenger var det en økning i mottakere av helserelaterte ytelser (Bragstad & Brage 2011; Grødem, Nielsen & Strand 2014). Mens det i 1995 var om lag 55 000 personer som mottok en midlertidig helserelatert ytelse, var det rett før innføringen av arbeidsavklaringspenger om lag 160 000 personer på slike ytelser. Denne veksten er knyttet til alle aldersgrupper, men gjelder særlig voksne og eldre (Grødem, Nielsen & Strand 2014).

I trygdeforskningen har det vært lansert en rekke ulike hypoteser for hvorfor personer mottar trygd. Nedenfor gjør vi kort rede for noen av disse forklaringene. Dette er ikke ment som en uttømmende beskrivelse av omfattende litteratur om trygd, helse og arbeid, men som en oppsummering av noen sentrale forklaringstyper og for å illustrere poenget om at forklaringer kan søkes på ulike nivåer, både knyttet til individet, til arbeidsmarkedet, til velferdsstaten og til den rådende kulturen og forståelsen av helse i samfunnet for øvrig. Det er ofte vanskelig å peke på en åpenbar forklaring på hvorfor personer blir trygdemottakere, og ofte må trygdeforløp forstås ved hjelp av flere ulike modeller og hypoteser.

To vanlige forklaringer på bruken av trygdeytelser er utstøttingsmodellen og attraksjonsmodellen (se for eksempel Mykletun 2013; Mykletun & Øverland 2007; Olsen & Tägtström 2013 for redegjørelser av disse modellene).

Utsøttingsmodellen legger vekt på at faktorer utenfor den enkeltes kontroll bidrar til å støte personer ut av arbeidslivet og gjøre dem avhengige av trygd. Det finnes en rekke ulike utstøttingsmekanismer, for eksempel skadelig arbeidsmiljø, diskriminering eller dårlig tilrettelegging for personer med funksjonsnedsettelse og sykdom i arbeidslivet, en mismatch mellom individets kompetanse og behovene i arbeidslivet samt andre former for sosial utstøting. Modellen tar som utgangspunkt at personer ønsker å være i arbeid, men at utstøttingsmekanismer kan gjøre dette vanskelig. Perspektivet har vært dominerende i norsk kontekst hvor politikktutforming har lagt vekt på å utforme trygder for å beskytte individer og grupper mot inntektstap ved opplevelse av utstøting.

Attraksjonsmodellen skal vise at det er et visst element av valg involvert i å bli trygdemottaker, og at dette valget treffes av den enkelte etter at denne har foretatt en avveining av fordeler og ulemper ved dette valget. Modellen bygger på en forutsetning om at personer foretrekker fritid fremfor arbeid, og at det er en fare for at trygdeytelser utnyttes. Som en konsekvens av dette synet er det et viktig argument i denne modellen at trygder må utformes slik at de ikke blir for økonomisk attraktive sammenlignet med fortsatt arbeid. Videre viser denne modellen nødvendigheten av kontrollmekanismer rettet mot individet for å hindre misbruk av trygd. Politikktutforming med utgangspunkt i denne modellen vektlegger behovet for å beskytte trygdeordningen mot overforbruk.

Mens utstøttingsmodellen vektlegger prosesser i arbeidslivet for å forklare trygdebruk, legger attraksjonsmodellen større vekt på egenskaper ved velferdssystemet. En tredje forklaringstype tar utgangspunkt i samtidens forståelse av sykdom og helse for å forklare trygdebruk. Dette omtales i forskningslitteraturen som et «medikalisering-paradigme» eller en medikalisering av velferdsordningene. Noen hevder at en økende avhengighet av trygdeordninger må ses i et medisinsk lys hvor lover og regler for trygd er tuftet på medisinske diagnoser som krav for innvilgelse av en ytelse, noe som forsterkes ved at man også generelt sett i samfunnet har blitt mer opptatt av å stille diagnoser.

Det er grunn til å dvele litt ved medikaliseringparadigmet som kanskje i noe mindre grad har vært diskutert i trygdelitteraturen enn de to tidligere modellene, men som

nå ser ut for å bli en mer utbredt forklaring (se for eksempel Mykletun 2013; Grødem, Nielsen & Strand 2014). Det er to argumenter som lanseres i medikaliseringsparadigmet. For det første pekes det på en generell samfunnsutvikling som i tråd med en stadig sterkere raffinering av det medisinske faget har ført til at det har oppstått mange nye diagnoser, samtidig med at samfunnet også har blitt mer opptatt av diagnoser. Det oppstår med andre ord ikke bare en kollektiv «tro» på at personer med diagnoser kan kureres gjennom medisinske behandlinger, men også en «tro» på at dersom det finnes et problem, så kan dette problemet gis en diagnose. Dersom problemet er fravær av arbeid, er svaret i økende grad at dette skyldes en diagnose. Dette skaper i sin tur en klarere dualitet i synet på helse – hvor man enten er frisk (har ingen diagnose) eller syk (har en diagnose). Av dette følger også at dersom man er syk, skal man ha medisinsk behandling. Syke skal med andre ord ivaretas av leger og «isoleres» fra arbeid.

Det andre argumentet som fremsettes, er at diagnosefremveksten «infiltrerer» velferdsordningene. Lovverket for innvilgelse av trygd, for eksempel arbeidsavklaringspenger eller sykepenger, er utformet slik at det må dokumenteres en diagnose for å innvilges ytelsen. Dualiteten i frisk-syk overføres til adgangskriteriene for arbeidsavklaringspenger – hvis du har en diagnose, har du krav på trygd, hvis du ikke har diagnose, har du ikke adgang til trygden. Det er sykdom (og ikke andre årsaker til fravær av arbeid) som gir individet beskyttelse mot inntektstap, noe som legger press på at personer som ikke får arbeid, må få en diagnose.

Vi mener at det her ligger noen utfordringer med konsekvenser for hvordan personer kommer inn i, gjennom og ut av helserelaterte ytelser som arbeidsavklaringspenger.

For det første vil en sterk vektlegging av et medikaliseringsparadigme i verste fall skape en «etterspørsel» etter diagnoser. Ser man dette i samspill med attraksjonshypotesen, ligger det et potensial for at personer «utnytter» trygdesystemet ved «å skaffe seg» en diagnose. Videre ligger det er her en risiko for at personer som av ulike årsaker ikke er i jobb, vil forsøke å skaffe seg en diagnose for å få tilgang til trygd. I sin søken etter en diagnose risikerer man samtidig å trekke søkelyset vekk fra arbeid, som jo er målet, fordi personer vil sette diagnosen sin i fokus da det er denne som gir de adgang til ytelsen. Dette kan i verste fall føre til en form for «klientifisering» eller innelåsingeffekter og lavere overgang til arbeid.

Et annet risikoaspekt ved denne «medikaliseringstrenden» er at personer som ikke kommer seg i jobb på grunn av andre årsaker enn helseproblemer – det være seg lav utdanning, dårlige språkkunnskaper eller opplevelse av diskriminering – også tilskrives medisinske diagnoser. En sterk medikaliseringstrend i samfunnet kan føre til at man i større grad leter etter diagnoser og medisinske forklaringer på alle typer av sosiale problemer. For eksempel forklares unges manglende arbeidsmarkedsintegring ofte med veksten i psykiske lidelser blant unge. Denne forklaringen bidrar til å se arbeidsmarginalisering som utelukkende egenskaper ved individet, og unges posisjon og muligheter innenfor moderne arbeidsmarkeder blir ikke hensyntatt. Man risikerer

med andre ord å overse eventuelle andre, gjerne strukturelle, mekanismer som kan ligge bak det at visse grupper faller utenfor arbeidslivet, fordi årsaker til fravær av arbeid begrunnes medisinsk og individualiseres.

Et annet aspekt ved medikaliseringsparadigmet er at man (i tråd med attraksjons-hypotesen) forsøker å utforme velferdsordninger slik at de ikke skal kunne utnyttes. Et av inngangskravene til arbeidsavklaringspenger er «nedsatt arbeidsevne». En viktig forutsetning for å oppfylle dette kravet kommer i form av en legeerklæring som vil angi en diagnose eller peke på en medisinsk begrunnelse for hvorfor personen ikke kan være i inntektsgivende arbeid. Inngangskravet til ytelse går gjennom medisinske diagnoser, og legene er de som usteder diagnosene. Diagnosen blir med andre ord brukt som et «objektivt» kriterium, utstedt av en «uavhengig» spesialist (legen) for å unngå at en person kan kunne utnytte systemet. Det vil også si at utformingen av trygdeytelsen i stor grad vektlegger legen som en «portvokter». En kritikk her vil være at man har en for naiv tro på at leger vil være i stand til å gi presise vurderinger av når personer ikke kan være i arbeid. Et annet aspekt her er at leger også kan risikere å havne i en pressituasjon hvor de på den ene siden skal være «den nøytrale» vokteren av velferdsstatens ytelse og på den andre siden skal forholde seg til pasientens ønsker og behov. Det vil si at den samme profesjonen som skal godkjenne tilgangen til ytelsen, også skal kurere plagen. Dette gir legene en dobbeltrolle i dette systemet. I tillegg, når man legger stor vekt på legeprofesjonens skjønn om hva som skal til for å kunne kvalifisere for en trygd, legger man tilsvarende mindre vekt på trygdeprofesjonens (de NAV-ansattes) vurderinger av behovet for helserelaterte trygdeytelser.

Det er ingen konsensus i forskningslitteraturen om hva som er de riktige forklaringene på personers bruk av trygde generelt og helserelaterte ytelse spesielt. Vi mener at utstøtingsmodellen, attraksjonsmodellen og medikaliseringsparadigmet gir viktige forståelsesrammer for den utviklingen det har vært i bruken av helserelaterte ytelse, uten at vi vil hevde at disse perspektivene er uttømmende og enerådende forklaringer.

Datagrunnlaget og analytisk tilnærming

Datagrunnlaget som benyttes i denne rapporten, er levert av SSB. Dataene dekker perioden 2004 til og med 2012 og består av alle bosatte i alderen 18–67 år hvert år. Dataene er satt sammen av informasjon fra en rekke ulike registre, blant annet inntektsstatistikken, Nasjonal utdanningsdatabase (NUDB), den registerbaserte sysselsettingsstatistikken og en del informasjon fra NAV om blant annet arbeidssøkere og trygdemottakere.

For hvert individ finnes informasjon om kjønn, alder, utdanningsnivå, eventuell igangværende utdanning samt innvandrerbakgrunn. I tillegg inngår informasjon om

ulike inntekter, som yrkesinntekt, inntekt etter skatt og en rekke overføringer (pensjoner, sosialhjelp mv.).

Fra den registerbaserte sysselsettingsstatistikken har vi blant annet status på arbeidsmarkedet i november, som har vært et viktig utgangspunkt for å dele AAP-mottakerne (og befolkningen for øvrig) inn i ulike statusgrupper.

Under følger en kort redegjørelse for hvordan vi har definert noen av de mest sentrale variablene i dette prosjektet.

Mottakere av arbeidsavklaringspenger

I statistikken fra NAV finner man en oversikt over mottakere av arbeidsavklaringspenger (AAP) siden innføringen av ordningen i 2010. NAV publiserer i hovedsak statistikk på måneds- eller kvartalsbasis. Vi har i denne rapporten valgt å ta utgangspunkt i årlige oppdateringer. Dette har den fordel at det gir resultater om for eksempel sysselsetting som samsvarer med den registerbaserte sysselsettingsstatistikken. Hovedårsaken til å bruke år som tidsenhet er imidlertid at det for en del av variablene kun finnes årlige oppdateringer i våre data, og/eller at informasjonen som finnes, gjelder per kalenderår. Ulempen med å benytte årlige oppdateringer er at våre analyser ikke vil fange opp de tilfellene der personer skifter status flere ganger innenfor ett kalenderår.

Mottakere av arbeidsavklaringspenger er definert som alle de som i et gitt år mottok ytelsen i hele eller deler av året. I den deskriptive statistikken skiller vi mellom tilgang, beholdning og avgang. Med tilgang menes nye mottakere av AAP, det vil si alle som mottok AAP et gitt år, men som *ikke* mottok AAP året før. Beholdningstallene gjelder alle som mottok AAP i et gitt kalenderår. Avgangstallene beskriver dem som mottok AAP et gitt år, men som *ikke* mottok AAP året etter.

Da arbeidsavklaringspenger ble innført i 2010, erstattet den de tre ytelsene tidsbegrenset uførestønad (TU), attføringspenger og rehabiliteringspenger. For enkelthets skyld omtaler vi også de tre ordningene som er faset ut fra 2010, som AAP i tekst, tabeller og figurer. Oppstillingen av mottakere av det vi kaller AAP før 2010, er alle som mottok minst én av disse tre ytelsene i de ulike årene. I våre beskrivelser går vi ikke lenger tilbake enn til 2004, som er det første året med TU.

Aktivitetsstatus

Et hovedformål med denne rapporten er å beskrive veier inn i og veier ut av arbeidsavklaringspenger. For å beskrive veier inn i AAP (og ytelsene den erstattet) ser vi på hva slags aktivitetsstatus personer hadde året før de ble AAP-mottakere; for å beskrive veier ut av AAP ser vi på hva slags aktivitetsstatus personer hadde året etter de ble AAP-mottakere. Vi sammenligner også aktivitetsstatus blant mottakere av arbeidsavklaringspenger med den til resten av befolkningen, for å se om mottakere av AAP er annerledes enn andre.

Siden vi i denne rapporten kartlegger AAP-mottakerne på årsbasis har vi også valgt å definere aktivitetsstatus året før (og etter) som én status per kalenderår, selv om en person kan ha vært både i utdanning, i arbeid, arbeidsledig og kan ha mottatt ulike ytelser fra NAV. Aktivitetsstatus fanger derfor ikke opp eventuelle endringer i status innenfor et kalenderår, men endringer i status mellom kalenderår.

Ved definering av aktivitetsstatus har vi tatt utgangspunkt i sysselsettingsstatikken for november (og utdanningsstatistikken for oktober) fra SSB. Det vil si at når vi ser på status for arbeid (og utdanning), er disse definert med utgangspunkt i om personen var registrert i arbeid i referanseuken i november (og tilsvarende for utdanning i oktober). Dette betyr at enkelte personer som var i arbeid i store deler av et år, blir tildelt en annen status dersom personen tilfeldigvis ikke var i arbeid akkurat i november. Denne definisjonen er imidlertid den samme som SSB benytter, og våre tall for andel sysselsatte er derfor sammenlignbare med den offisielle (registerbaserte) sysselsettingsstatistikken.

Med utgangspunkt i dem som var registrert som sysselsatte og dem som var registrert i utdanning har vi laget tre grupper. Den første består av dem som var sysselsatte, den andre av de som var både sysselsatte og registrert under utdanning, og den tredje de som kun var registrert i utdanning, men ikke som sysselsatte.

Personer som ikke var registrert som sysselsatte i november (eller i utdanning i oktober) kan, i varierende grad, ha vært i arbeid i resten av året. Vi har delt denne gruppen inn i fire undergrupper. De følgende gruppene kan også omtales som NEET (Not in Employment, Education or Training), altså inaktive. Siden NEET er et begrep som i all hovedsak brukes til å omtale unge personer utenfor arbeidsmarkedet, har vi valgt å ikke bruke NEET-begrepet her

Den første gruppen har vi kalt *ingen arbeidsmarkedstilknytning*. Denne gruppen har en svært marginal tilknytning til arbeidsmarkedet, de har ikke mottatt uføretrygd eller AAP, de har ikke mottatt sosialhjelp, og de har svært liten arbeidsinntekt. De var heller i registrert som ledige i den registerbaserte sysselsettingsstatistikken. I 2012 hadde omtrent halvparten av denne gruppen en samlet inntekt (etter skatt) på 7 500 kroner. Denne gruppen er i hovedsak forsørget av andre (eller av uregistrerte inntekter).

Den neste gruppen har *svak arbeidsmarkedstilknytning*. I denne gruppen er det også en del som ikke har arbeidsinntekt, men de har registrert seg som ledige, og er dermed tilgjengelig på arbeidsmarkedet. I denne gruppen er det også en del som mottar sosialhjelp. Gjennomsnittlig arbeidsinntekt i denne gruppen var i 2012 litt over 80 000 kroner. Denne gruppen hadde imidlertid langt høyere samlet inntekt (etter skatt) enn gruppen *uten arbeidsmarkedstilknytning*, da halvparten av dem med *svak arbeidsmarkedstilknytning* hadde en samlet inntekt i 2012 som var høyere enn 240 000 kroner.

Til slutt deler vi de som mottok helserelaterte ytelser inn i to grupper; de uføre og de som mottok midlertidige helserelaterte ytelser (AAP og ytelsene den erstattet).

Aktivitetsstatusene er definert slik at de utgjør gjensidig utelukkende kategorier. En person vil derfor på et gitt tidspunkt alltid tilhøre kun én kategori. Dette målet

for aktivitetsstatus foretar derfor ingen «dobbel telling» av individer, men risikerer å «feil plassere» enkelte individer som skifter status flere ganger i løpet av et år.

I rapporten skiller vi mellom fem ulike veier inn i arbeidsavklaringspenger, og seks ulike veier ut av arbeidsavklaringspenger¹. Disse er beskrevet nedenfor.

Tabell 1.2 Aktivitetsstatuser

Status	Definisjon
I arbeid	Personer registrert i inntektsgivende arbeid i referanseuken i november.
I utdanning og arbeid	Personer registrert i arbeid i referanseuken i november og i utdanning i referanseuken i oktober.
I utdanning	Personer registrert i utdanning i referanseuken i oktober, (men ikke i arbeid i referanseuken i november).
Ingen arbeidsmarkedstilknytning	Personer som ikke var registrert i arbeid (november) eller i utdanning (oktober). Kan ha mottatt en ytelse i løpet av året (unntatt helse relatert ytelse eller uførepensjon).
Svak arbeidsmarkedstilknytning	Personer som ikke var registrert i arbeid (november) eller utdanning (oktober), har lav inntekt (under 2 G) eller ingen inntekt. Ikke registrert som mottaker av sosialhjelp eller helse relatert ytelse i løpet av året.
Uførepensjon	Personer registrert som mottaker av uførepensjon.
Midlertidig helse relatert ytelse	Mottok i løpet av året en midlertidig helse relatert ytelse (rehabiliteringspenger, attføringspenger, tidsbegrenset uførestønad eller arbeidsavklaringspenger).

Den videre gangen i rapporten

Arbeidsavklaringspenger kan utbetales til personer fra 18 år til og med 66 år, altså hele livsløpet til personer i arbeidsdyktig alder. Unge på begynnelsen av en yrkeskarriere har et helt annet utgangspunkt for arbeidsinkludering enn eldre personer med lang fartstid i arbeidslivet. utfordringer knyttet til arbeidsinkludering, og også hvilke tiltak det vil kunne være nyttig å sette inn for å få personer over i arbeid, vil være betinget av alder. I rapporten har vi derfor valgt å dele populasjonen av mottakere av arbeidsavklaringspenger inn i tre aldersgrupper. Disse har vi benevnt som *unge* (18–29 år), *voksne* (30–49 år) og *eldre* (50–66 år), selv om jo alle disse personene er voksne. Vi spør derfor om det er forskjeller i avstanden til arbeidslivet for unge, voksne og eldre mottakere av arbeidsavklaringspenger.

¹ En kan være delvis ufør og motta AAP. Dette er imidlertid en så liten gruppe at vi har utelatt den fra presentasjonene i analysene. Ufør fremkommer dermed ikke som en status forut for AAP.

I kapittel 2 gir vi en oversikt over hele populasjonen, det vil si alle som har mottatt en midlertidig helserelatert ytelse i perioden 2004-2012. Vi ser også på noen sentrale kjennetegn ved mottakere av arbeidsavklaringspenger. Vi ser også på varighet, det vil si hvor mange år personer mottar ytelsen. Til sist i kapitlet beskriver vi noen sentrale kjennetegn ved mottakere av arbeidsavklaringspenger: kjønn, utdanningsnivå og landbakgrunn.

I kapittel 3 ser vi på unge mottakere av arbeidsavklaringspenger, kapittel 4 tar for seg de voksne mottakerne og i kapittel 5 analyserer vi de eldste mottakerne av arbeidsavklaringspenger. Disse tre kapitlene følger i stor grad samme struktur. I første delen av kapitlene beskriver vi veier inn i, gjennom og ut av arbeidsavklaringspenger. Deretter presenterer vi ulike regresjonsmodeller som forklarer hvilke faktorer som er av betydning for å bli mottaker av arbeidsavklaringspenger, og regresjonsmodeller som forklarer hvilke faktorer som er av betydning for om en person forlater arbeidsavklaringspenger til arbeid eller til uførepensjon. I kapittel 6 oppsummerer vi funnene i rapporten.

2 Kjennetegn ved mottakere av midlertidige helserelaterte ytelser

I dette første analysekapitlet vil vi presentere noen oversiktsanalyser for hele populasjonen på arbeidsavklaringspenger. Først gir vi en oversikt over tre ulike måter å kartlegge strømmen av mottakere av arbeidsavklaringspenger på ved hjelp av beholdningstall, tilgangstall og avgangstall. Deretter gir vi en oversikt over varighet på ordningen, altså hvor mange år personer mottar arbeidsavklaringspenger. Til slutt gir vi en beskrivelse av noen sentrale bakgrunnskjennetegn som beskriver mottakere av arbeidsavklaringspenger: alder, kjønn, utdanningsbakgrunn, innvandrerstatus.

I flere av analysene har vi delt opp funnene etter aldersgrupper, unge (18–29 år), voksne (30–49 år) og eldre (50–66 år). I de neste tre kapitlene, kapittel 3, 4 og 5, vil vi presentere funn for hver av disse aldersgruppene.

Beholdning, tilgang til og avgang fra arbeidsavklaringspenger

Det er en dynamikk i populasjonen som mottar arbeidsavklaringspenger. Det betyr at det er stadig nye personer som kommer inn i ordningen, og personer som forlater ordningen. For å beskrive denne dynamikken skiller vi her innledningsvis mellom tre ulike mål som på ulikt vis fanger opp bevegelser i populasjonen på AAP. For det første ser vi på *beholdningstall*. Det vil si alle som i løpet av ett bestemt år har vært registrert som mottakere av AAP. Dette tallet er egnet til å si noe om det totale volumet av brukere, altså hvor mange brukere NAV må forholde seg til hvert enkelt år. Beholdningstall sier imidlertid lite om endringer i antallet mottakere. For å si noe om dette ser vi først på *tilgangstall*. Tilgangstallene beskriver dem som kommer *nye* inn i ordningen i ett bestemt år. Tilgang er her definert som at man mottar arbeidsavklaringspenger i ett år, men at man ikke mottok denne ytelsen, eller en annen helserelatert ytelse, året før. Tilgangstallene sier noe om tilstrømming til ytelsen og hvor mange nye saker NAV må forholde seg til hvert år. For det tredje ser vi på *avgangstall*. Dette tallet viser også endringer og beskriver hvor mange som forlater arbeidsavklaringspenger innenfor et gitt kalenderår. Dersom tilgangstallene over tid er høyere enn avgangstallene, øker

beholdningen på AAP. Dersom avgangstallene over tid er høyere enn tilgangstallene, synker beholdningen på AAP.

Det er å forvente at det tar noe tid før endringer med innføringen av AAP har blitt «absorbert» i NAV-systemet, og det er derfor rimelig å anta at tilgangstall og beholdningstall stiger i en periode etter innføringen av AAP.

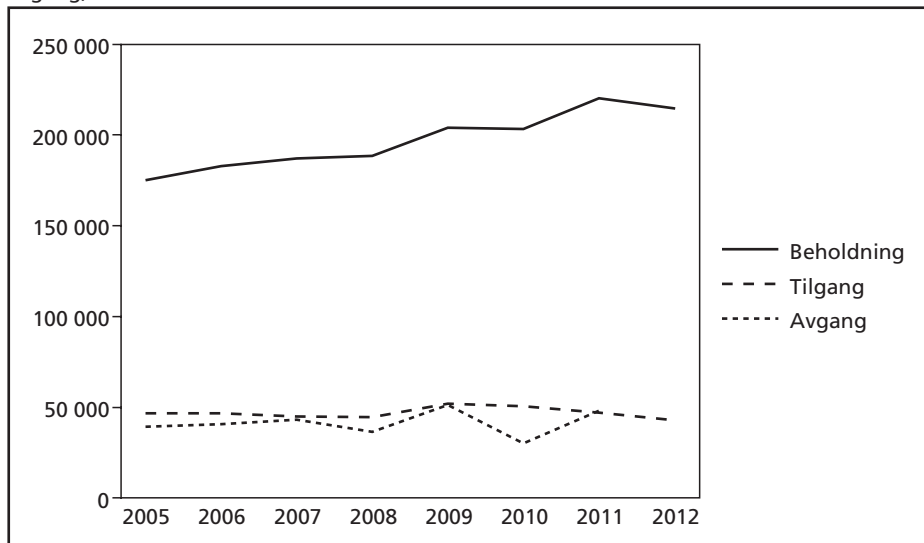
Utviklingen i bruken av helserelevante ytelser kan beregnes på ulike måter. I denne rapporten presenterer vi både *antall* og *andeler*. Antallet mottakere er en ren opptelling av hvor mange som mottok arbeidsavklaringspenger i ett gitt år. *Andeler* har vi beregnet ved å dele antallet mottakere av arbeidsavklaringspenger på antallet bosatte personer i befolkningen (i den aktuelle aldersgruppen). Antallet personer i ulike alderskohorter varierer over tid. Det er derfor viktig å regne ut andeler av befolkningen fordi man da korrigerer for endringer i befolkningsstørrelse og dermed kan sammenligne mottakere over tid.

I perioden 2005–2012 har det gjennomgående kommet flere personer inn på midlertidige helserelevante ytelser enn det er som har gått ut, noe som har ført til en akkumulering av ytelsesmottakere i dette tidsrommet. I 2005 viste beholdningstallene 174 000 mottakere av midlertidige helserelevante ytelser (figur 2.1), eller 6 prosent av befolkningen (figur 2.2). I 2014 mottok 214 000 personer arbeidsavklaringspenger, noe som utgjorde 6,6 prosent av befolkningen.

Ved innføringen av arbeidsavklaringspenger var det i NAV et skarpt søkelys på å avklare personer for ytelsen for å sikre personer en inntekt og muligens mindre søkelys på å følge opp personer med arbeidsrettede tiltak (Proba 2011, 2012).

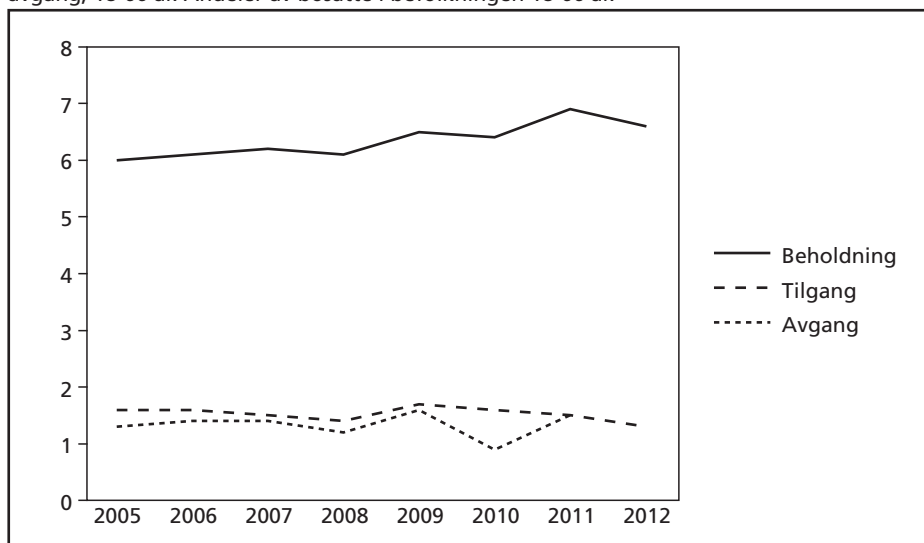
Hvert år i perioden kom det om lag 50 000 nye personer inn i en av de helserelevante ytelsene (figur 2.1). Det er verdt å merke seg at kurven for andelen av nye mottakere av AAP er flat og svakt synkende i tidsrommet (figur 2.2). Dette indikerer at årsaken til at beholdningstallene øker, ikke kan forklares av stor tilstrømning av nye mottakere etter innføringen av AAP. Derimot ser det ut til at avgangsandelen går ned, altså at det er færre som forlater ordningen hvert år (figur 2.2). Dette indikerer at om lag like mange kvalifiserer for AAP som kvalifiserte for en av de tidligere ytelsene, men at det tar lang tid før mottakerne kommer seg ut av ordningen. Det er derfor grunn til å tro at økningen i beholdningsandelen i større grad kan tilskrives en «opphopningseffekt» og ikke en sterk tilstrømning av nye tilfeller. Mange av mottakerne av AAP er flere år inne i ordningen, dette bidrar også til akkumuleringen av personer i ordningen (jf. figur 2.4).

Figur 2.1 Mottakere av midlertidige helse relaterte ytelser 2005-2012, beholdning, tilgang og avgang, 18-66 år. Antall.



Note: Antall som mottok AAP fra 2010, antall som mottok tidsbegrenset uførestønad, rehabiliteringspenger eller attføringspenger i årene 2005-2009.

Figur 2.2 Mottakere av midlertidige helse relaterte ytelser 2005-2012, beholdning, tilgang og avgang, 18-66 år. Andeler av bosatte i befolkningen 18-66 år.



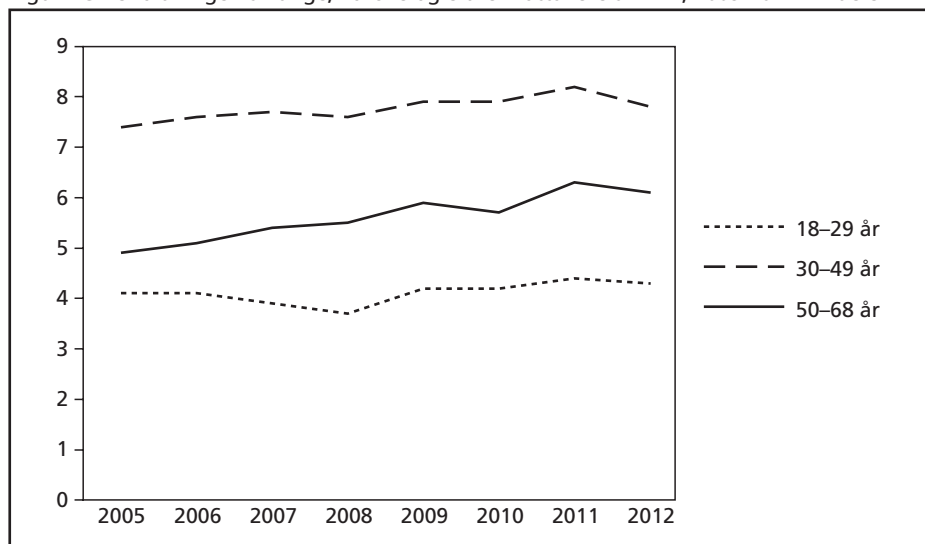
Note: Andel som mottok AAP fra 2010, antall som mottok tidsbegrenset uførestønad, rehabiliteringspenger eller attføringspenger i årene 2005-2009.

Alder – unge, voksne og eldre mottakere

Den største gruppen av arbeidsavklaringspengemottakere er personer mellom 30 og 49 år. I 2012 mottok om lag 8 prosent av alle personer mellom 30 og 49 år denne ytelsen. Deretter følger aldersgruppen 50–67 år, hvor i overkant av 6 prosent mottar AAP, mens om lag 4 prosent av alle i aldersgruppen 18–29 år mottar arbeidsavklaringspenger (figur 2.3).

I et ordinært livsløp vil det være slik at sannsynligheten for å få en helseplage øker med stigende alder. Det kunne derfor vært å forvente at andelen mottakere av arbeidsavklaringspenger ville være størst blant de eldste kohortene i befolkningen. Dette er altså ikke tilfellet. Årsaken til at det ikke er flere mottakere i den eldste aldersgruppen, er nok at det blant personer 50–66 år er en høy andel som har fått innvilget uførepensjon, og som derfor ikke er aktuelle for en midlertidig helserelatert ytelse. Andelen uføre i alderen 50–66 år i 2012 var over 21 prosent. I tillegg finnes det en rekke ulike tidligpensjoneringsordninger som gjør at mange innenfor denne aldersgruppen allerede har forlatt arbeidslivet og ikke er aktuelle kandidater for arbeidsavklaringspenger.

Figur 2.3 Beholdningen av unge, voksne og eldre mottakere av AAP, 2005-2012. Andeler.



Hvor lenge mottar personer arbeidsavklaringspenger?

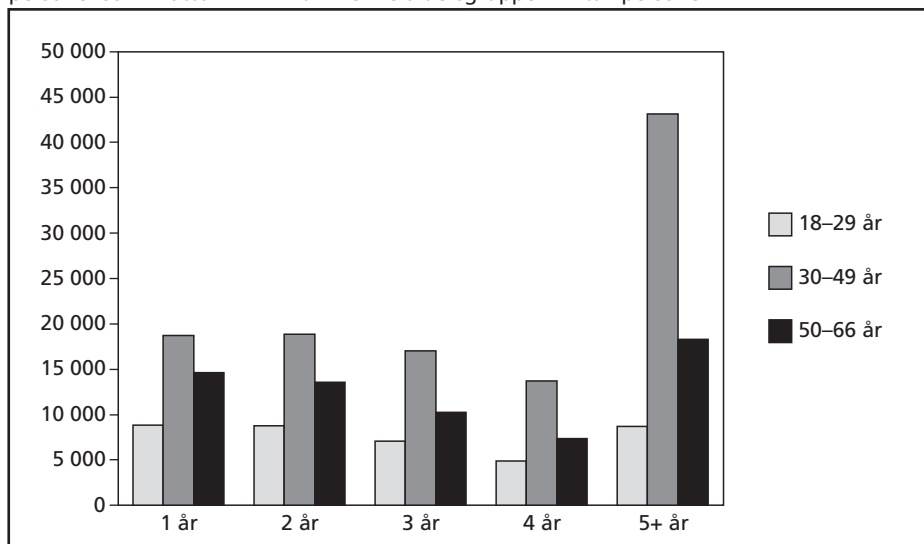
Et viktig aspekt ved arbeidsavklaringspenger er hva som skjer mens personer mottar ytelsen. Nedenfor ser vi på varighet av stønadsmottak, altså hvor mange år personer mottok ytelsen. Vi har tatt utgangspunkt i alle personer som mottok arbeidsavkla-

ringspenger i 2012, og deretter gått bakover i tid for å se hvor mange som i 2012 hadde mottatt AAP i ett, to, tre, fire eller fem år eller mer. Dataene vi har analysert, stopper i 2004, slik at den siste kategorien blir en samlekategori for alle dem som hadde mottatt ytelsen i fem år eller lengre.

Vi finner at det er flest som har mottatt arbeidsavklaringspenger lenge (fem år eller mer) i aldersgruppen 30–49 år. For denne aldersgruppen var det i 2012 i underkant av 18 700 personer som til da hadde vært et år inne på ordningen, 18 800 personer hadde vært inne i to år, 17 000 i tre år, 13 700 i fire år og 43 100 i fem år eller mer.

Antall unge mottakere er ganske likt for alle årene, men det er flest unge i kategoriene ett år og to år. Dette betyr at det er mange unge mottakere som ikke er så lenge inne i ordningen, i hvert fall ikke sammenlignet med personer i alderen 30–49 år. For eksempel var det 8800 unge personer som hadde mottatt ytelsen i ett år, 4800 unge som hadde mottatt ytelsen i fire år, og 8700 unge var mottakere i fem år eller mer (figur 2.3).

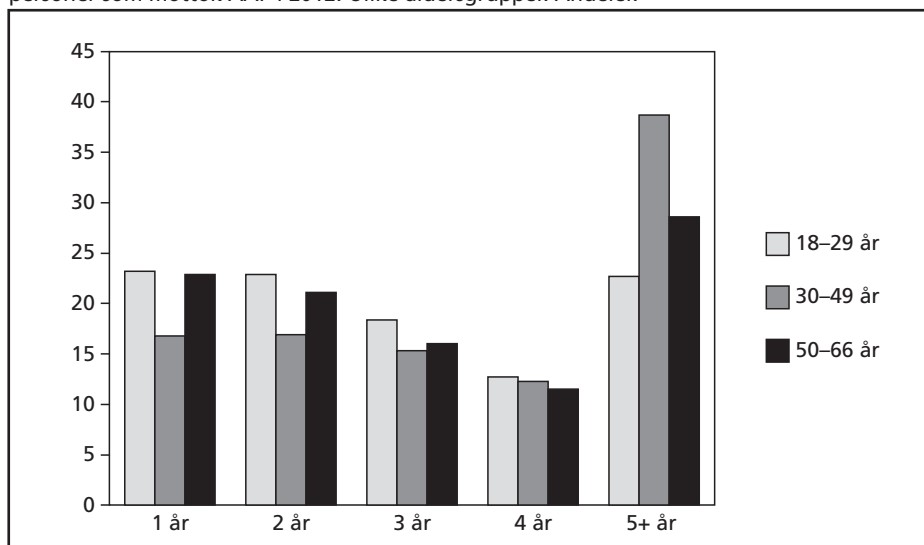
Figur 2.4 Antall sammenhengende år som mottaker av midlertidige helserelaterte ytelser, for personer som mottok AAP i 2012. Ulike aldersgrupper. Antall personer.



Forskjellene i varighet som stønadsmottaker mellom de ulike aldersgruppene blir enda tydeligere når vi ser på andelen (figur 2.4). Det er aldersgruppen 30–49 år som tilbringer lengst tid i ordningen, mens de høyeste andelen av unge (18–29 år) og eldre (50–66 år) er inne i ordningen i ett eller to år. For eksempel var henholdsvis 23 prosent av de unge og 23 prosent av de eldre inne i ett år, mens dette gjaldt 17 prosent av dem mellom 30 og 49 år. Om lag like mange fra alle aldersgrupper har vært inne i fire år (ca. 12 prosent). Hvis vi ser på dem som virkelig har vært lenge inne i ordningen, finner vi at nesten 40 prosent av mottakerne i aldersgruppen 30–49 har vært inne i

fem år eller mer. Det er også relativt høye andeler blant de unge og eldre som har vært mottakere i fem år eller mer, henholdsvis 23 og 28 prosent. Alle langtidsmottakerne har blitt overført fra en av de tidligere ytelsene, rehabiliteringspenger, attføringspenger og ikke minst tidsbegrenset uførestønad. Det er for tidlig å si om det vil være lavere andeler langtidsmottakere i fremtiden etter innføringen av arbeidsavklaringspenger.

Figur 2.5 Antall år som sammenhengende mottaker av en midlertidig helserelatert ytelse, for personer som mottok AAP i 2012. Ulike aldersgrupper. Andeler.



Avgang fra AAP blant de første mottakerne

Mange personer mottar AAP i mange år. Dette kan illustreres ved å se på hvor mange av de som mottok AAP i 2010, som fremdeles mottar ytelsen i 2011 og 2012. I tabellen nedenfor (tabell 2.1) tar vi utgangspunkt i alle som mottok AAP i 2010 (og som fortsatt var bosatte i Norge i 2011 og 2012), det vil si omtrent 200 000 personer. Av disse forlot drøye 14 prosent ordningen i 2011 (Vedleggstabell 1). Åtte prosent av AAP-mottakerne i 2010 var registrert i arbeid eller utdanning (aktivitet) i 2011, mens fem prosent var uføre. Nesten 86 prosent av AAP-mottakerne i 2010 mottok AAP også i 2011.

Følger vi så de gjenværende 85 prosentene inn i 2012 øker avgangen til 65 prosent. Det vil si at nesten to av tre som mottok AAP i 2010 var fortsatt på AAP i 2012. En av fem AAP-mottakere i 2010 var i aktivitet (arbeid og/eller utdanning) i 2012, mens omtrent 13 prosent var uføre. I tillegg var det en liten gruppe som gikk til en mer uavklart situasjon, noen med litt arbeid, noen med andre ytelser fra NAV.

Når vi ser på de ulike alderskategoriene, ser vi at avgangen øker med økende alder. Blant AAP-mottakere i 2010 i alderen 18–29 år var tre av fire fortsatt mottakere i 2012,

blant mottakere i alderen 30–49 år syv av ti, mens i den eldste gruppen var litt over halvparten av AAP-mottakerne i 2010 fortsatt inne på ordningen i 2012. Overgangen til arbeid er imidlertid ganske lik i de ulike aldersgruppene, så hovedforklaringen på at avgangen fra AAP øker med økende alder, er at det blant de eldste er flere som går over til uførepensjon.

Tabell 2.1 Status i 2011 og 2012 for alle AAP-mottakere i 2010.

Alle	2010	2011	2012
AAP	100	85,8	65,2
Aktivitet	0	8,2	19,0
Ufør	0	4,9	13,3
Annet	0	1,0	2,6
N	200514		
18-29 år	2010	2011	2012
AAP	100	90,1	74,8
Aktivitet	0	7,0	17,1
Ufør	0	1,4	4,3
Annet	0	1,5	3,8
N	31370		
30-49 år	2010	2011	2012
AAP	100	88,0	69,2
Aktivitet	0	8,0	18,9
Ufør	0	3,1	9,8
Annet	0	0,8	2,2
N	108041		
50-66 år	2010	2011	2012
AAP	100	79,8	53,2
Aktivitet	0	9,2	20,2
Ufør	0	9,9	24,0
Annet	0	1,1	2,6
N	61103		

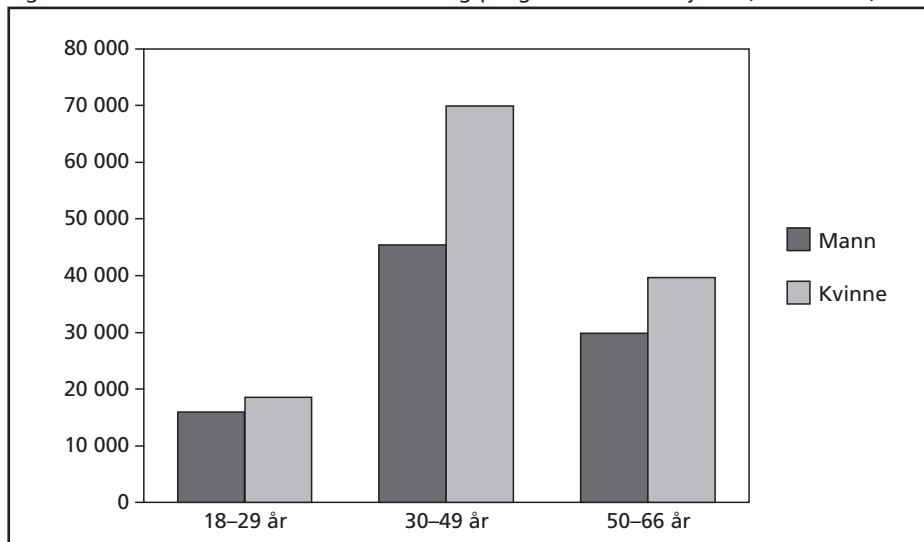
Bakgrunnskjenne­tegn ved mottakere av arbeidsavklaringspenger

Nedenfor presenterer vi noen sentrale kjennetegn ved mottakere av arbeidsavklaringspenger. Vi vil se på hvordan mottakere fordeler seg etter kjønn, utdanningsbakgrunn og innvandrers­tatus. I dette avsnittet har vi lagt størst vekt på å beskrive *nye* mottakere, altså basert på tilgangspopulasjonen. Dette gjør vi fordi tilgangstallene viser kjennetegn ved dem som kommer inn nå, og ikke kjennetegn ved dem som har vært inne lenge, men vi har også med noen beholdningstall som viser kjennetegnene til hele populasjonen av mottakere av arbeidsavklaringspenger.

Kjønnforskjeller

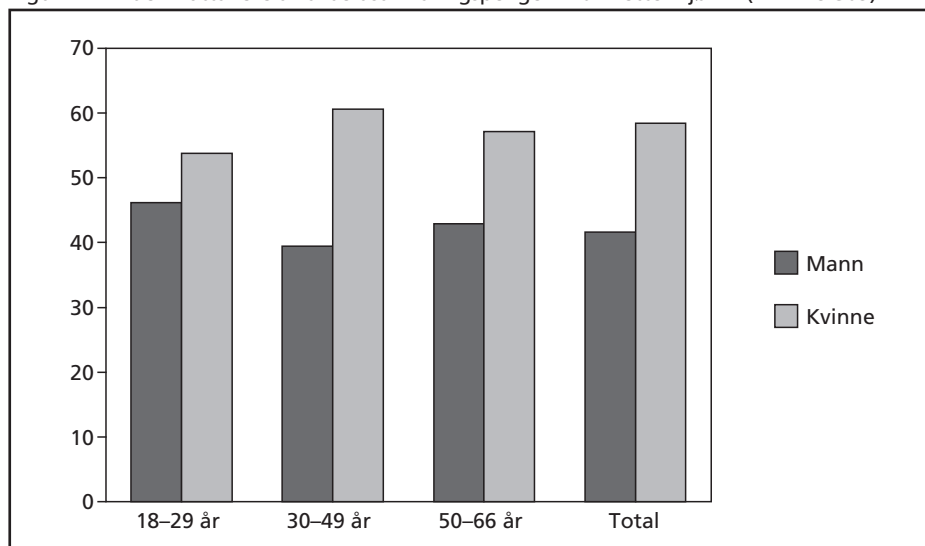
Studier av andre helse­relaterte ytels­er som sykefravær og uførepensjon viser at det er flere kvinner enn menn som mottar disse ytelsene. Det samme mønsteret gjenfinnes blant mottakere av arbeidsavklaringspenger. Av de 219 369 personene som mottok ytelsen i 2011, var 91 159 menn og 128 210 kvinner, eller 46 prosent menn og 54 prosent kvinner. Kjønnforskjellen er minst mellom de unge mottakerne av AAP (18–29 år) og størst blant voksne mottakere (30–49 år) (figur 2.6).

Figur 2.6 Antall mottakere av arbeidsavklaringspenger i 2011 etter kjønn. (N = 219 369).



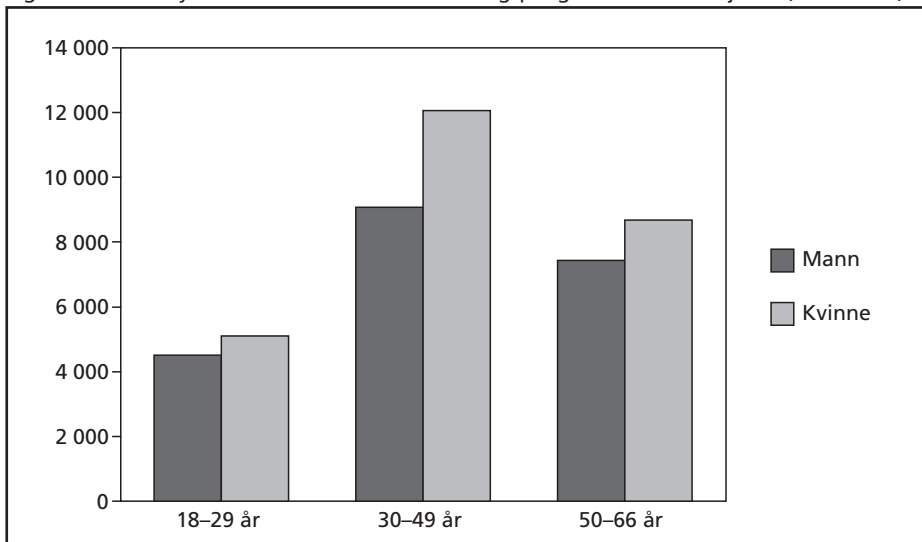
Det samme inntrykket får vi gjennom å se på andelene. Mens det var en kvinneandel på 54 prosent blant de unge, var kvinneandelen blant voksne (30–49 år) på 61 prosent (figur 2.7). Årsaken til den høye kvinneandelen på arbeidsavklaringspenger blant personer 30–49 år kan være todelt: Enten kommer det flere kvinner inn på AAP i løpet av 30- og 40-årene («tilstrømningseffekt»), eller så er det slik at kvinner i 30- og 40-årene er de som blir lenge på ordningen («oppnopningseffekt»).

Figur 2.7 Andel mottakere av arbeidsavklaringspenger i 2011 etter kjønn. (N = 219 369).

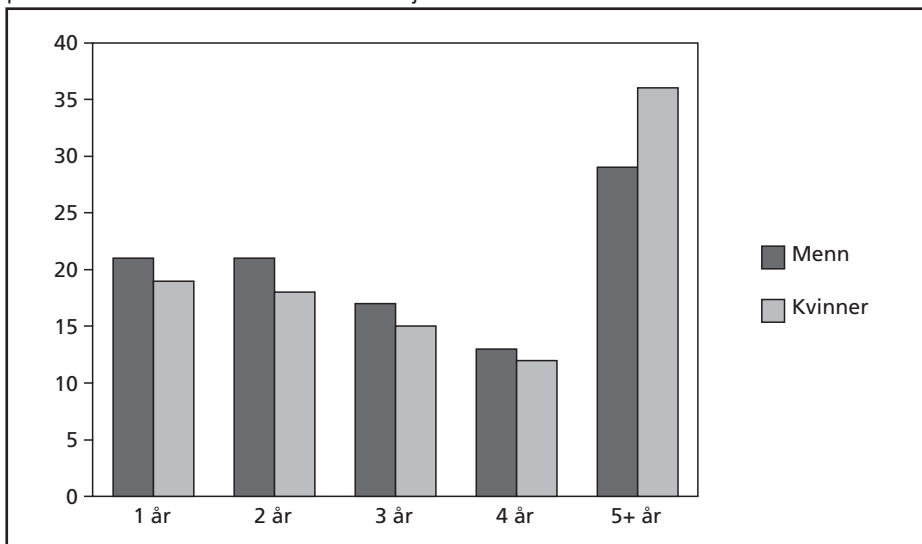


For å få et inntrykk av tilstrømningseffekt har vi sett på nye mottakere av arbeidsavklaringspenger etter kjønn. Vi finner at gruppen kvinner 30–49 år er størst blant nye mottakere av AAP, i alt 12 000 var i denne kategorien (figur 2.8). Det vil si at 26 prosent av alle nye mottakere av AAP i 2011 var kvinner mellom 30 og 49 år, tilsvarende tall for menn var 19 prosent. Dette taler for at kjønnsforskjellen i denne aldersgruppen til en viss grad kan forklares av en tilstrømningseffekt.

Figur 2.8 Antall nye mottakere av arbeidsavklaringspenger i 2011 etter kjønn. (N = 46 844).



Figur 2.9 Antall år som sammenhengende mottaker av en midlertidig helserelatert ytelse, for personer som mottok AAP i 2012. Etter kjønn. Andeler.

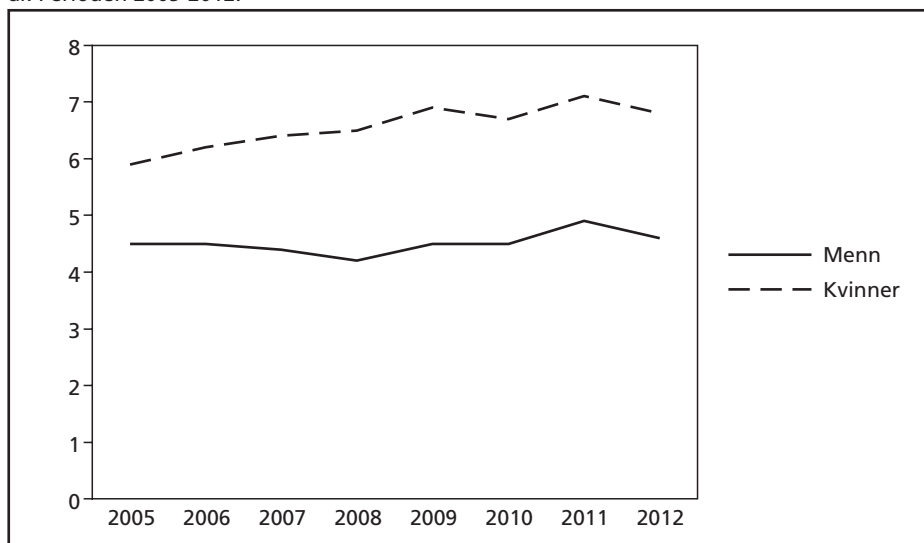


Det er forskjeller i varighet som stønadsmottaker mellom menn og kvinner. Vi finner at for personer som er mottakere i ett, to, tre eller fire år så er det en høyere andel menn enn kvinner. I gruppen som er mottakere i fem år eller mer er det en høyere andel kvinner (figur 2.9). Dette tyder på at det er en opphopningseffekt for kvinner på arbeidsavklaringspenger. Det vil si at kjønnsforskjellene blant mottakere av arbeids-

avklaringspenger både er forklart ved at en høyere andel kvinner enn menn hvert år kommer inn som nye mottakere av AAP, og at en høyere andel kvinner blir værende lenge (fem år eller mer) i AAP.

Dette bekreftes også av figur 2.9 som viser at en økende andel kvinner mottar helserelaterte ytelser i løpet av perioden vi ser på. I 2005 mottok 5,9 prosent av alle kvinner mellom 18 og 66 år en midlertidig helserelatert ytelse, i 2012 hadde dette økt til 6,8 prosent. Menn har hatt en mer stabil utvikling i perioden 2005–2012, og om lag 4,5 prosent av mennene i denne aldersgruppen har vært mottakere av helserelaterte ytelser i hele denne perioden (figur 2.10).

Figur 2.10 Kvinner og menn på helserelatert ytelse som andel i prosent av populasjonen 18-66 år. Perioden 2005-2012.



Vi finner med andre ord at i likhet med mottakere av sykepenger og uførepensjon er det blant mottakere av AAP en høyere andel kvinner enn menn. Det har vært forsket mye på kjønnsforskjeller i sykefravær uten at forskningen har kommet frem til noe entydig svar på hvorfor det finnes en slik forskjell (se for eksempel Grødem & Strand 2013; Kostøl & Telle 2011; Mykletun & Vaage 2011). Lanserte forklaringer på kjønnsforskjeller i sykefravær har blant annet vært at kvinner har en mer ugunstig plassering i arbeidsmarkedet, og at kvinner jobber i yrker som er mer sykdomsfremkallende, enn det menn gjør. Andre forklaringer er at kvinner opplever helseplager i forbindelse med svangerskap, at kvinner har dårligere helse enn menn, at kvinner oftere oppsøker lege enn det menn gjør, og at kvinner er mer utsatt for en dobbel arbeidsbyrde med ansvar for både lønnsarbeid og omsorgsarbeid enn det menn er. Ytterligere en hypotese er at

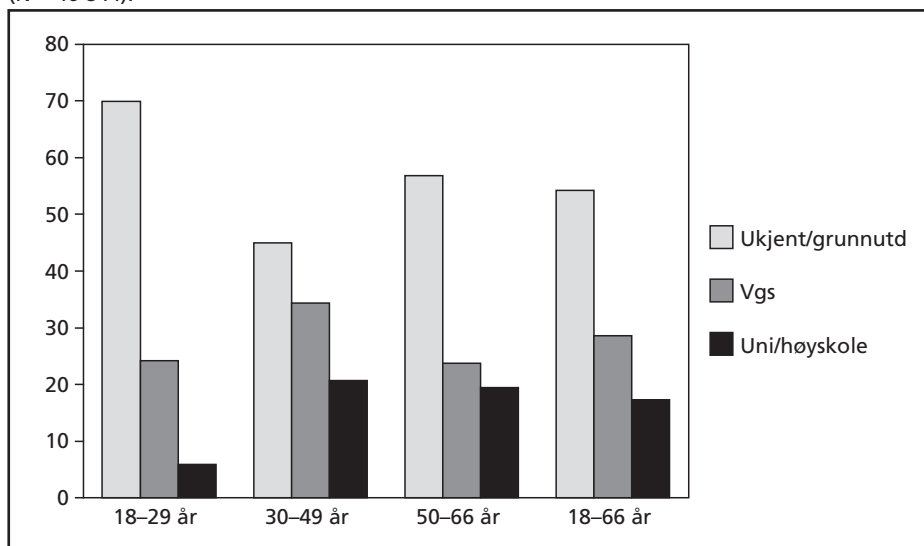
kvinner i mindre grad ønsker å arbeide (har lavere arbeidspreferanse enn menn) og derfor i større grad ønsker seg trygd fremfor arbeid.

Årsakene til kjønnsforskjeller i sykefravær er mest sannsynlig sammensatt, og ingen studier har til nå klart å kartlegge alle årsakene til at disse forskjellene oppstår. I hvilken grad de samme forklaringene som gjelder for kjønnsforskjeller i sykefravær, også er de som gjelder for kjønnsforskjeller i mottak av arbeidsavklaringspenger, har det blitt forsket mindre på, og dette er dermed et ubesvart spørsmål.

Utdanningsnivå

Det er en overvekt av personer med lav utdanningsbakgrunn blant nye mottakere av arbeidsavklaringspenger i alle aldersgrupper, men særlig gjelder dette unge mottakere (figur 2.11). Blant alle nye mottakere hadde 54 prosent det laveste utdanningsnivået (enten kun fullført grunnutdanning eller ikke registrert utdanningsbakgrunn), mens blant de unge var 70 prosent av nye mottakere i den laveste utdanningskategorien (2011-tall, figur 2.11).

Figur 2.11 Andel nye mottakere av arbeidsavklaringspenger i 2011 etter utdanningsnivå. (N = 46 844).



Det er kjent fra forskningslitteraturen at det er sosial ulikhet når det gjelder helse, og en av de viktigste indikatorene på dette er sammenhengen mellom dårlig helse og lav utdanning (Dahl, Bergsli & van der Wel 2014). På bakgrunn av dette er det ikke overraskende at det er en høy andel med lav utdanning blant dem som mottar en helserelatert ytelse. Når det gjelder de eldste mottakerne, er det viktig å huske at mange av disse er

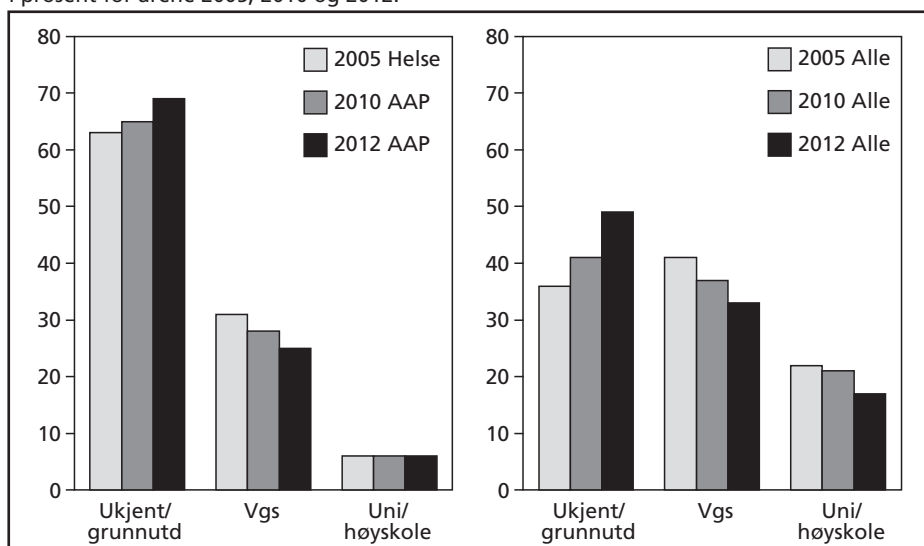
for gamle til å ha vært en del av «utdanningsboomen» på 1990-tallet, da andelen med høy utdanning i befolkningen steg kraftig. Likevel er det altså slik at unge mottakere av arbeidsavklaringspenger har lavere utdanning enn de eldste aldersgruppene.

Det er grunn til å tro at lav utdanning utgjør en barriere mot arbeidslivet for alle mottakere av arbeidsavklaringspenger, men det er også sannsynlig at mange års arbeidserfaring kan kompensere for manglende utdanning. Lav utdanning blant unge mottakere av arbeidsavklaringspenger kan dermed fremstå som et større hinder mot arbeidslivet enn lav utdanning for eldre. Det er derfor grunn til å se litt ekstra på utdanningsnivået i gruppen av unge mottakere av arbeidsavklaringspenger.

Nedenfor har vi sammenlignet utdanningsnivået blant unge mottakere av midlertidige helserelaterte ytelser (18–29 år) med utdanningsnivået blant alle unge (figur 2.12). Vi finner at mens halvparten av alle unge enten har fullført videregående eller høyskole-/universitetsutdanning, så har 70 prosent av mottakere av arbeidsavklaringspenger enten bare grunnskoleutdanning eller ukjent utdanningsbakgrunn (figur 2.12).

Samtidig finner vi at det i tidsrommet 2005–2012 var en økning i andelen med lav utdanning i ungdomspopulasjonen som helhet. Dette sannsynliggjør at en økning i andelen unge som mottar midlertidige helserelaterte ytelser, og som samtidig har lav utdanning, gjenspeiler en generell utdanningstrend blant unge, der man ser at flere ikke fullfører videregående skole. Det at så mange unge på AAP har lav utdanning kan derfor ikke alene knyttes til innføringen av en ny trygd.. Det er likevel riktig å si at unge med lav utdanning er overrepresentert blant unge mottakere av arbeidsavklaringspenger.

Figur 2.12 Utdanningsnivå blant personer 18-29 år som var nye mottakere av en helserelatert yttelse (venstre figur), og utdanningsnivå blant unge i befolkningen 18-29 år (høyre figur). Tall i prosent for årene 2005, 2010 og 2012.



Men hvorfor er det slik at de med lav utdanning i større grad havner på en helserelatert ytelse? Og hvorfor er dette noe som i større grad rammer unge enn eldre? En mulig forklaring på dette er at dårlig helse har hindret disse personene i å fullføre utdanningsløp, altså at unge personer som i utgangspunktet har dårlig helse, ikke klarer å fullføre utdanning. En annen hypotese er at unge personer med lav utdanning i større grad skyves ut av arbeidsmarkedet fordi markedet ikke etterspør deres kompetanse. Hvis denne siste forklaringen er gjeldende, peker dette mot at unges mottak av AAP er vel så mye et kompetanseproblem som et helseproblem. Attraksjonshypotesen støtter en slik forklaring ved at unge med lav utdanning ofte opplever problemer med å finne seg jobb og derfor «søker seg til trygd». Men også utstøtingshypotesen kan bidra til å forklare tendensen unge med lav utdanning har til å havne på arbeidsavklaringspenger ved at unge med funksjonsnedsettelse i særlig grad opplever vanskeligheter og diskriminering i arbeidslivet. Dette kan også begrunnes i en «medikaliseringstendens» der det som er sosiale problemer, forstås som helseproblemer i møtet med trygdesystemet. Unge med sosiale problemer, mistilpasning og i tillegg lav utdanning vil oppleve at deres kvalifikasjoner i liten grad korresponderer med kravene i arbeidslivet, og unge med lite kompetanse får ikke innpass i arbeidsmarkedet. Veien til trygd kan da bli kortere for lavt kvalifiserte unge.

Landbakgrunn

I de siste årenes velferdsdebatter har det blitt argumentert for at trygdeytelser kan gi negative insentiveffekter dersom ytelsesnivået ligger for høyt i forhold til det mottakeren kan forvente å oppnå som yrkesaktiv. Dette ble blant annet diskutert i NOU 2011: 7, *Velferd og migrasjon*. Der blir det pekt på at innvandrere, særlig fra land utenfor EU, ofte har lav utdanning og dårlige muligheter på arbeidsmarkedet og derfor kan finne det mer attraktivt å leve av norske trygder enn å delta i det norske arbeidsmarkedet. Spørsmålet er i hvilken grad personer med en annen landbakgrunn enn norsk er overrepresentert som mottakere av arbeidsavklaringspenger.

Vi finner i liten grad en overrepresentasjon av personer med annen landbakgrunn. Et stort flertall av de nye mottakerne av arbeidsavklaringspenger i 2011 har norsk bakgrunn. I alt er 79 prosent av mottakerne norske. Denne andelen er enda høyere blant de eldste hvor hele 85 prosent av mottakerne av arbeidsavklaringspenger er norske.

I tabell 2.2 viser vi andelen mottakere av arbeidsavklaringspenger etter landbakgrunn. Vi viser også hvor stor andel av befolkningen personer med ulik landbakgrunn utgjør. Dersom det er en høyere andel personer med en bestemt landbakgrunn som mottar arbeidsavklaringspenger enn det er personer fra den landbakgrunnen i hele populasjonen, kan man si at gruppen er overrepresentert på arbeidsavklaringspenger. I tabellen har vi markert i fet skrift de gruppene vi mener er overrepresentert.

Tabell 2.2 Antall og andel nye mottakere av arbeidsavklaringspenger i 2011, 18-66 år etter landbakgrunn.

18-66 år	Antall nye på AAP	Andel nye AAP	Befolkningsandel
Norge	36 917	78,8	77,6
Norden	2 051	4,4	4,6
Vest-Europa, USA, Canada, Australia og New Zealand	1 891	4,0	4,8
Øst-Europa	1 908	4,1	5,3
Øvrige	4 077	8,7	7,7
Totalt	46 844	100,0	100,0
18-29 år	Antall nye på AAP	Andel nye AAP	Befolkningsandel
Norge	7 281	75,8	69,3
Norden	559	5,8	6,5
Vest-Europa, USA, Canada, Australia og New Zealand	497	5,2	6,0
Øst-Europa	355	3,7	6,8
Øvrige	914	9,5	11,4
Totalt	9 606	100,0	100,0
30-49 år	Antall nye på AAP	Andel nye AAP	Befolkningsandel
Norge	15 989	75,7	74,7
Norden	901	4,3	4,7
Vest-Europa, USA, Canada, Australia og New Zealand	913	4,3	5,3
Øst-Europa	1 057	5,0	6,5
Øvrige	2 273	10,8	8,8
Totalt	21 133	100,0	100,0
50-66 år	Antall nye på AAP	Andel nye AAP	Befolkningsandel
Norge	13 647	84,7	88,0
Norden	591	3,7	3,1
Vest-Europa, USA, Canada, Australia og New Zealand	481	3,0	3,1
Øst-Europa	496	3,1	2,3
Øvrige	890	5,5	3,4
Totalt	16 105	100,0	100,0

Vi finner at norske mottakere er overrepresentert både blant unge (18–29 år) og blant voksne (30–49 år). Videre ser vi at «Øvrige» er overrepresentert blant voksne (30–49 år) og eldre (50–66 år). «Øvrige» inkluderer land i Asia, Afrika og Sør-Amerika.

Blant eldre er det også en viss overrepresentasjon blant personer med landbakgrunn fra de andre nordiske landene og fra Øst-Europa. Personer med landbakgrunn fra Vest-Europa, USA, Canada, Australia og New Zealand er ikke overrepresentert på arbeidsavklaringspenger i noen av aldersgruppene. I den grad det er snakk om overrepresentasjon på arbeidsavklaringspenger blant personer med annen landbakgrunn enn norsk, er dette et fenomen i størst grad knyttet til de eldste mottakerne, blant de unge mottakerne er det norske som er overrepresentert.

Oppsummering

I denne innledende beskrivelsen har vi sett at det har vært en økning i både antall og andel mottakere av arbeidsavklaringspenger sammenlignet med personer som mottok en av de tre tidligere midlertidige helserelaterte ytelsene. Dette skyldes at det hvert år i perioden 2005–2012 er noen flere mottakere som kommer inn i ordningen, enn det er som går ut. På sikt har dette ført til en «akkumulering» av mottakere av AAP.

Mange mottakere av arbeidsavklaringspenger er langtidsmottakere. Personer i aldersgruppen 30–49 år er de som er lengst inne på ordningen.

Det er en sammensatt populasjon som mottar arbeidsavklaringspenger, men noen viktige bakgrunnskjennetegn er at dette er en gruppe personer som i all hovedsak har lav utdanning, og det er noe flere kvinner enn menn. Aldersmessig fant vi at det er flest voksne mottakere av AAP (30–49 år), nest flest eldre (50–66 år) og færrest unge mottakere av AAP (18–29 år). Personer med annen landbakgrunn enn norsk er ikke overrepresentert blant mottakere av AAP, unntatt blant mottakere over 50 år, hvor det er en viss overrepresentasjon blant personer med bakgrunn fra ikke-vestlige land.

Kjennetegn som at mange personer blir værende mange år som mottaker av arbeidsavklaringspenger, og at dette er en gruppe som sett under ett har lav kompetanse, er faktorer som særlig peker mot at mottakere av arbeidsavklaringspenger som gruppe står langt unna arbeidslivet. Det er dessuten verdt å merke seg at en så stor andel av mottakere av arbeidsavklaringspenger er i aldersgruppen 30–49 år. Dette er personer som potensielt har svært mange år igjen i arbeidslivet, men som ser ut til å bli værende lenge som stønadsmottakere.

3 Unge mottakere av helse relaterte ytelser

Innledning

Unge skiller seg fra andre mottakere av arbeidsavklaringspenger ved at de har levd færre år og dermed hatt mindre tid til å opparbeide seg utdanning og arbeidserfaring. Vi så allerede i forrige kapittel at unge mottakere av AAP har lav utdanning. Unge har kanskje heller ikke rukket å etablere seg med bolig og familie, og det å oppleve sykdom eller problemer med arbeidsmarkedsintegrering tidlig i livsløpet kan gjøre personer ekstra sårbare. Dersom unge blir varig avhengige av trygd, har de mange år foran seg i en form for «utenforskap». Det står derfor mer på spill for unge mottakere av arbeidsavklaringspenger, og det er særlig viktig å bistå de unge slik at de kommer tilbake til / inn i arbeidslivet.

I internasjonal forskningslitteratur blir unge utenfor i økende grad omtalt som «NEETs», en engelsk forkortelse for «Not in Employment, Education or Training». NEET brukes altså som betegnelse på inaktive unge som deltar hverken i arbeid, utdanning eller opplæring. Litt avhengig av hvordan man definerer NEET, så vil unge mottakere av arbeidsavklaringspenger i stor grad tilhøre NEET-gruppen. Unntaket kan være personer som deltar i opplæringstiltak eller utdanningstiltak.

Unge er en prioritert gruppe i NAV-systemet, og det finnes egne garantiordninger knyttet til oppfølgingen av unge under 30 år med nedsatt arbeidsevne. NAV skal derfor gjøre en ekstra innsats for å hjelpe denne gruppen av arbeidsavklaringspengemottakere over i arbeid eller et utdanningsløp. I tillegg skal NAV-systemet ha personer med nedsatt arbeidsevne i fokus. Oppfølgingen av unge mottakere av arbeidsavklaringspenger er derfor prioritert i dobbelt forstand i NAV, både på grunn av ung alder og nedsatt arbeidsevne. Gitt dette sterke søkelyset på oppfølging av unge brukere er det særlig viktig å se på hva som kjennetegner gruppen av unge mottakere av arbeidsavklaringspenger.

Vi spør i dette kapitlet om hvor langt unna arbeidslivet unge mottakere av arbeidsavklaringspenger står. For å svare på dette ser vi her særlig på veiene inn i og veiene ut av arbeidsavklaringspenger for unge. Først tar vi en titt på beholdningstall, tilgangstall og avgangstall. Deretter ser vi på hva slags aktivitetsstatus unge hadde før de kom inn på AAP, og ved hjelp av en regresjonsmodell undersøker vi hvilke bakgrunnskjenntegn som øker sannsynligheten for at unge skal bli mottakere av AAP. Til slutt tar vi for

oss veiene ut av arbeidsavklaringspenger for unge. Vi ser først på hva slags status unge får når de forlater ordningen. Deretter benytter vi regresjonsmodeller til å forklare hvilke kjennetegn som er typiske for unges overganger til henholdsvis arbeid eller uførepensjon.

Beholdning, tilgang og avgang

Innledningsvis i rapporten viste vi at det blant alle mottakere av midlertidige helse-relaterte ytelser kommer et større antall personer inn hvert år enn det kommer ut. Vi har undersøkt om dette også gjelder den yngste delen av populasjonen, de mellom 18 og 29 år. Blant de aller yngste kan vi forvente at det finnes en gruppe av unge personer med alvorlige funksjonsnedsettelse, inkludert medfødte lidelser, som tidlig i livet vil ha behov for en arbeidsavklaring og vurdering av om de kan kvalifisere for varig uførepensjon. Vi har derfor delt gruppen av unge i to, de over og under 25 år, for å undersøke om tilstrømningen til ytelsen er ulik innad i gruppen av unge.

Hvis vi ser på beholdningstallene for unge, finner vi at det har vært en økning i antallet unge mottakere av midlertidige helse-relaterte ytelser i perioden 2005–2012, fra om lag 27 800 (18–29 år) i 2005 til 34 500 i 2012 (figur 3.1). Vi finner videre at det er flere i gruppen 25–29 år (18 400 personer) som mottar arbeidsavklaringspenger, enn det er i gruppen 18–24 år (16 000 personer) (beholdningstall figur 3.1). Én forklaring på denne økningen er at antallet unge bosatte i befolkningen mellom 18 og 29 år også øker i det samme tidsrommet, fra om lag 674 000 unge personer i 2005 til nesten 800 000 i 2012. Det er ikke uventet at antallet unge personer på helse-relaterte ytelser stiger når antallet unge i befolkningen stiger.

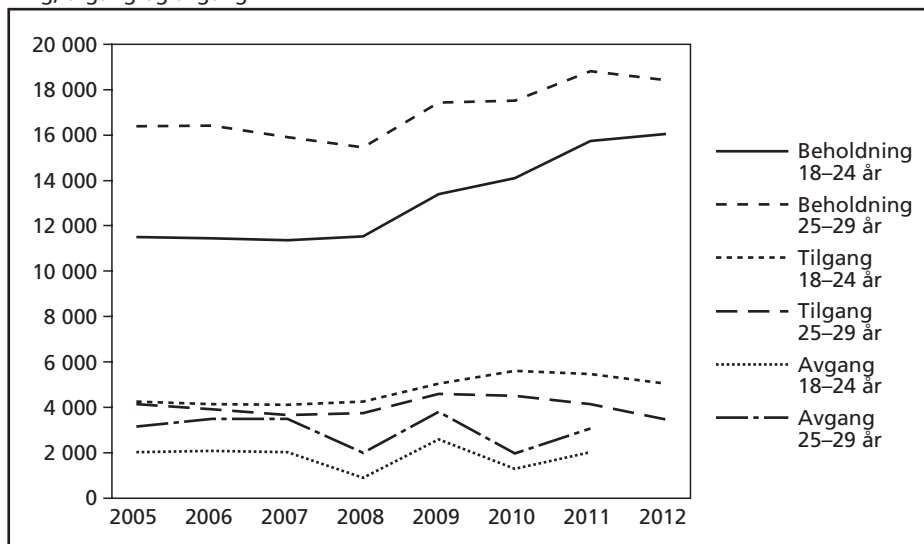
Når vi ser på tilgangstallene, altså antallet personer som kommer nye inn i disse ytelsene et gitt år, finner vi at det har vært en økning, særlig blant de yngste (18–24 år). I 2005 kom det inn om lag 4000 nye fra aldersgruppen, og i 2012 hadde dette steget til over 5000 nye. Dersom vi korrigerer for befolkningsveksten og regner ut andelene, er kurven flatere, så antakeligvis kan mye av denne økningen forklares med at det er flere unge i befolkningen i 2012 enn i 2005 (figur 3.2).

Andelen 18–24 år som mottar arbeidsavklaringspenger, ligger på 3,4 prosent og dermed langt under andelen 25–29 år som mottar AAP (5,6 prosent). Tallene tyder derfor ikke på at det er særlig tilstrømning av de aller yngste til AAP (figur 3.2).

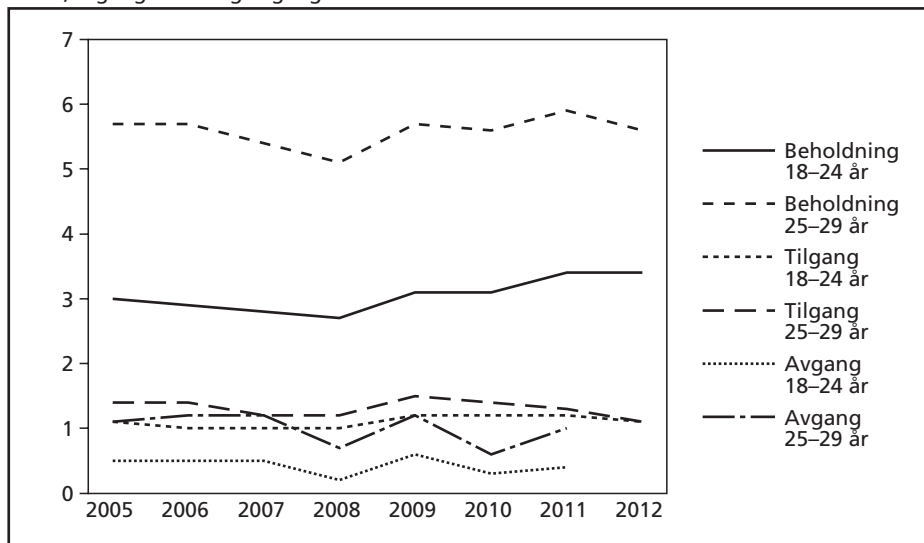
Det er verdt å merke seg at gruppen 18–24 år har lave avgangstall, altså få personer som forlater ordningen, hvert år. Avgangstallene for dem mellom 25 og 30 år er også lavere enn tilgangstallene. Det er derfor grunn til å tro at økningen i beholdningstallene i større grad skyldes en «opphopningseffekt» enn en «tilstrømningseffekt»,

altså at økningen skyldes at unge blir værende lenge i ordningen, ikke at det er en så stor økning i andelen unge som kommer inn på ytelsen.

Figur 3.1 Antall mottakere av midlertidige helse relaterte ytelser 18-24 år og 25-29 år. Beholdning, tilgang og avgang.



Figur 3.2 Andelen unge mottakere av helse relaterte ytelser, 18-24 år og 25-29 år. Beholdningsandel, tilgangsandel og avgangsandel.



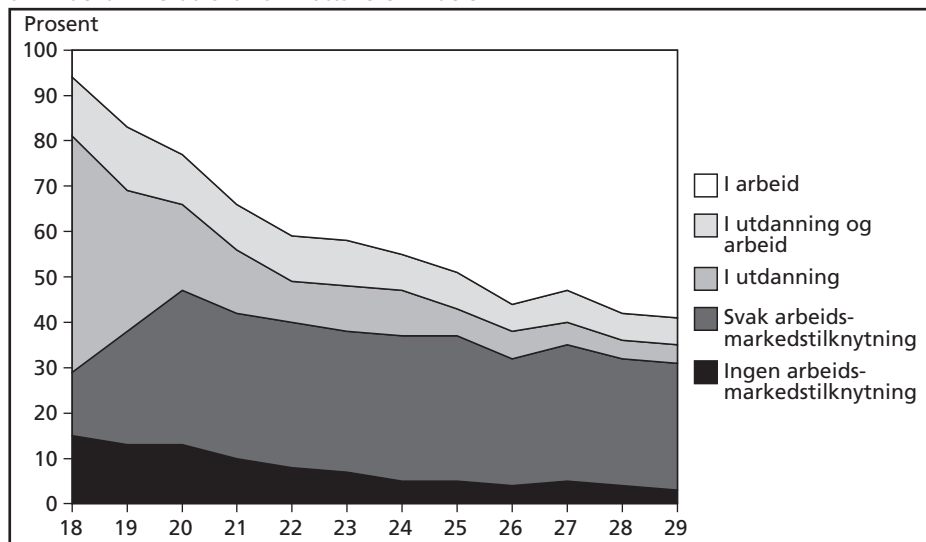
Veier inn i arbeidsavklaringspenger

Et av formålene med denne rapporten er å kartlegge veier inn i arbeidsavklaringspenger. I dette avsnittet skal vi gjøre dette ved å undersøke hva unge gjorde året før de kom inn på arbeidsavklaringspenger. Det er rimelig å anta at det vil være enklere å hjelpe personer over i jobb dersom de har med seg erfaringer fra utdanning og/eller arbeid før de ble trygdemottakere. Det er derfor viktig å kartlegge hvilket utgangspunkt unge hadde før de ble mottakere av arbeidsavklaringspenger. En slik kartlegging vil også bidra til å si noe om hvor langt unna arbeidslivet unge mottakere av AAP står.

Nedenfor presenterer vi en oversikt over aktivitetsstatusen (i 2010) til unge som i løpet av 2011 ble mottakere av arbeidsavklaringspenger (figur 3.3). Vi har også tatt med en oversikt over aktivitetsstatusen til alle unge i befolkningen mellom 18 og 29 år i 2010. En sammenligning mellom disse to viser i hvilken grad unge mottakere av arbeidsavklaringspenger skiller seg fra resten av den unge befolkningen.

I debatten om unges utenforskap og trygdebruk dukker stadig oftere begrepet «NEET» opp. I figur 3.3 vil kategoriene svak eller ingen arbeidsmarkedstilknytning utgjøre gruppen av NEET, det vil si de som kommer inn i arbeidsavklaringspenger fra en «inaktiv» status.

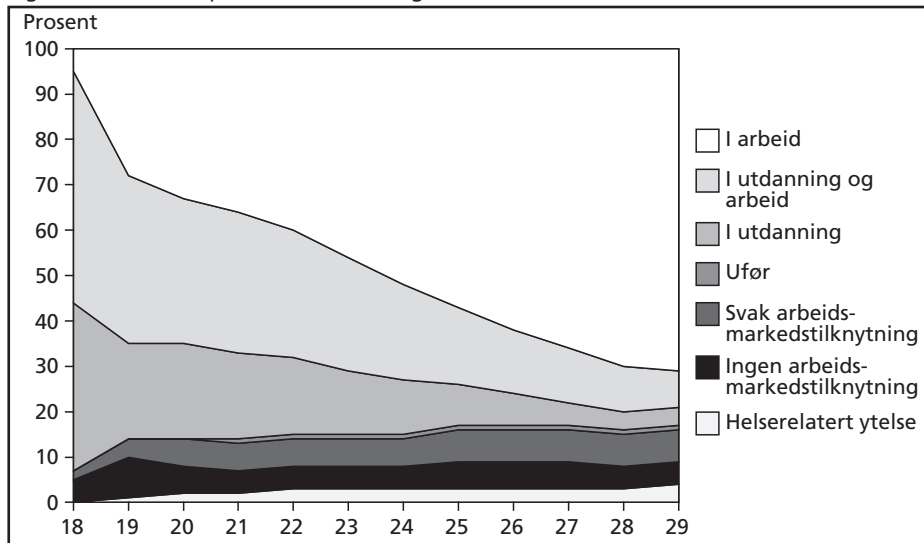
Figur 3.3 Aktivitetsstatus året før for nye mottakere av arbeidsavklaringspenger i 2011 18-29 år. Andel av hvert årskull av mottakere. Andeler.



De fleste i gruppen 18–29 år kom fra arbeid og over i arbeidsavklaringspenger, men det er, naturlig nok, stor variasjon innad i gruppen. Mens kun 13 prosent av 18-åringene var i arbeid før AAP, gjaldt dette 67 prosent av 29-åringene. Blant de yngste var den

vanligste veien inn i AAP å komme fra utdanning eller fra en kombinasjon av utdanning og arbeid. Utdanningsveien inn i AAP blir mindre viktig jo eldre mottakerne er. Mens 61 prosent av 18-åringene som kom inn i AAP i 2011, var i utdanning eller i utdanning og arbeid, gjaldt dette 11 prosent av 25-åringene og kun 4 prosent av 29-åringene. I tillegg kom en relativt stor andel fra en av de to NEET-kategoriene, svak eller ingen arbeidsmarkedstilknytning, mellom 30 prosent og 47 prosent kom fra disse statusene. Dette inkluderer personer som er i jobb, men med svært lav inntekt, personer som kommer fra sosialhjelp eller andre NAV-ytelser og personer helt utenfor arbeidsmarkedet og som ikke har noen registrert inntekt.

Figur 3.4 Status alle personer i befolkningen 18-29 år i 2010. Andeler.



Dersom vi sammenligner hva unge mottakere av AAP gjorde året før de mottok ytelsen, med hva 18-29-åringene generelt gjorde, finner vi en del forskjeller. For det første er det en langt lavere andel NEET («svak eller ingen arbeidsmarkedstilknytning») i den unge befolkningen for øvrig enn blant dem som kommer inn i AAP. For eksempel var 36 prosent av 25-åringene i en av de to NEET-kategoriene året før de kom inn på AAP, sammenlignet med 12 prosent av alle 25-åringene. For det andre er utdanning og arbeid en vanlig kombinasjon blant studenter. Vi finner at det er langt vanligere for alle unge å kombinere utdanning og arbeid enn det var for dem som ble mottakere av arbeidsavklaringspenger. Blant alle 21-åringene var det 31 prosent som kombinerte arbeid og utdanning, mens dette gjaldt 10 prosent av 21-åringene som ble AAP-mottakere. Dette viser at det var færre studenter i høyere utdanning i gruppen som ble mottakere av arbeidsavklaringspenger.

Hva avgjør veien inn i arbeidsavklaringspenger?

I det forrige kapitlet (kapittel 2) så vi på en rekke kjennetegn som beskriver unge mottakere av arbeidsavklaringspenger. Vi fant blant annet at mange hadde lite utdanning, at det var relativt jevn kjønnsfordeling, og at det var relativt få med innvandrerbakgrunn. Men hvilke kjennetegn er av størst betydning for om en ung person blir mottaker av arbeidsavklaringspenger? Dette kan vi kartlegge ved hjelp av en regresjonsmodell. Denne estimerer betydningen av enkeltkjennetegn ved individet på sannsynligheten for overgang til arbeidsavklaringspenger, kontrollert for andre kjennetegn ved individet. En regresjonsmodell gir oss med andre ord svar på hvilke faktorer som er signifikante i statistisk forstand, altså faktorer som øker sannsynligheten for å bli mottaker av arbeidsavklaringspenger.

Den avhengige variabelen i regresjonsanalysen er om man mottok AAP i løpet av 2012. Variabelen har to verdier, 0 (null) for dem som ikke mottok AAP i 2012, og 1 (én) for dem som mottok AAP i 2012. Resultatene presenteres som oddsratene. Dersom oddsraten for en gitt variabel er høyere enn 1, indikerer det at dette kjennetegnet øker sannsynligheten for å motta AAP, mens det er motsatt dersom oddsraten er mindre enn 1. I analysen har vi kontrollert for kjønn, alder, utdanning, landbakgrunn og status i 2011. I tillegg har vi med en variabel som måler om yrkesinntekten var lav (under 2 G i 2011) før personen mottok AAP. Dette er en indikator på grad av arbeidsmarkedstilknytning.

Analysen viser at blant unge i alderen 18–29 år har kvinner større sannsynlighet for å motta AAP enn menn, og at sannsynligheten for AAP-mottak øker noe med alder. Beregnede sannsynligheter etter kjønn og alder presenteres i figur 3.7. Der ser vi at forskjellene mellom menn og kvinner ikke er så store, det vil si at kjønn ikke er av særlig betydning for å forklare overgang til AAP for unge. I tillegg viser figur 3.7 at det ikke er veldig stor forskjell i sannsynligheten for AAP-mottak mellom en 18-åring og en 29-åring, og at alder i denne sammenhengen ikke er av avgjørende betydning. Det er altså andre forhold enn kjønn og alder som er viktigere for å forklare overgang til AAP blant unge.

En viktig faktor for å forklare unges overgang til AAP er utdanningsnivå. I regresjonsmodellen har vi personer med grunnskole (eller ukjent utdanning) som referansegruppe, og det er denne gruppen av unge som har størst sannsynlighet for å motta AAP. Fullført videregående reduserer sannsynligheten for å motta AAP, og reduksjonen er enda større for dem av de unge som har utdanning på høyere nivå.

Status i 2011 har også stor betydning for AAP-mottak i 2012. Personer som var i aktivitet, det vil si i arbeid eller utdanning, hadde lave sannsynligheter for AAP-mottak i 2012. Det samme gjelder for personer som allerede mottok uførepensjon (delvis uføre).

Den gruppen som hadde størst sannsynlighet for å motta AAP, var de som hadde svak eller ingen arbeidsmarkedstilknytning i 2011, og som mottok noe hjelp fra NAV

(«NEET»-gruppene). I tillegg ser vi at personer som har lav yrkesinntekt, har økt risiko for å motta AAP.

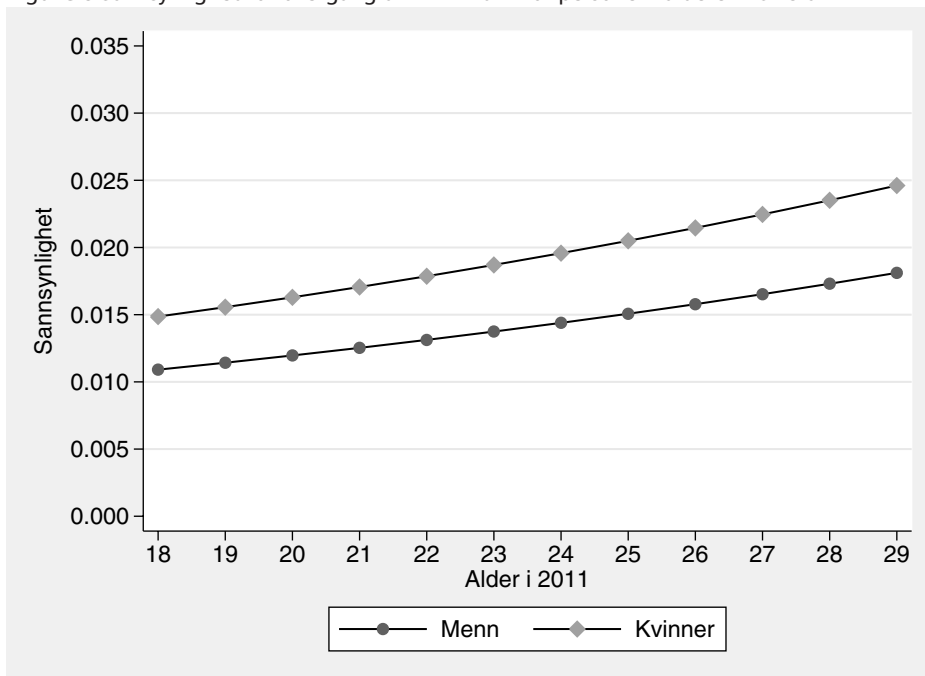
Tabell 3.1 Overgang til arbeidsavklaringspenger i 2012, personer 18-29 år. Logistisk regresjon.

AAP 2012	Odds Ratio	P > z
Kvinne	1,368	0,000
Alder (18-29 år)	1,048	0,000
Kvinne * alder	-	
Utdanningsnivå		
Videregående	0,505	0,000
Universitet/høyskole	0,225	0,000
Landbakgrunn		
Norden	0,742	0,000
Vest-Europa, USA, Canada, Australia og New Zealand	0,678	0,000
Øst-Europa	0,266	0,000
Øvrige	0,376	0,000
Status i 2011		
Lave inntekter og ytelser	3,339	0,000
Uføre	0,026	0,000
Utdanning	0,773	0,000
Utdanning og arbeid	0,255	0,000
Arbeid	0,676	0,000
Lav yrkesinntekt (< 2 G)	1,397	0,000
Konstantledd	0,007	0,000
N	736 308	
Pseudo R ²	0,0855	

Note: «-» er ikke signifikant og er ikke inkludert i denne analysen.

Det er to mulige forklaringer på hvorfor personer med lav utdanning og ingen jobb har større sannsynlighet for å bli mottakere av arbeidsavklaringspenger. Enten har disse dårligere helse og derfor større sannsynlighet for å motta en helsereelatert ytelse, eller så har disse personene dårligere muligheter på arbeidsmarkedet og skyves derfor i retning av trygd, hvor arbeidsavklaringspenger vil være en av flere trygdemuligheter. Regresjonsmodellene her kan ikke skille mellom disse to forklaringene, og fremtidig forskning burde derfor konsentrere seg om å bedre kartlegge sammenhengen.

Figur 3.5 Sannsynlighet for overgang til AAP i 2012 for personer i alderen 18-29 år.

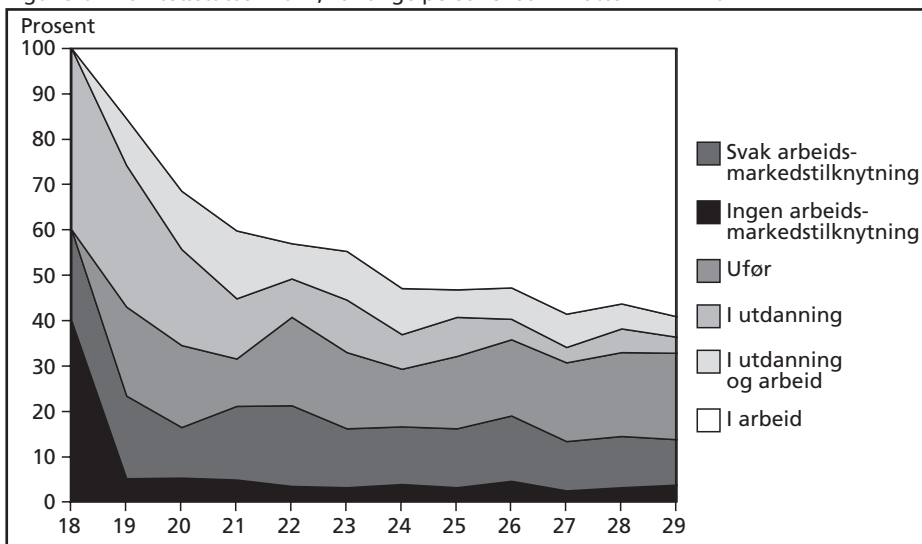


Sannsynligheter (APR-Adjusted Predictions at Representative values) beregnet for personer uten innvandringsbakgrunn som var i arbeid, som hadde lav/ukjent utdanning og yrkesinntekt over 2 G i 2011. Tallgrunnlag fra tabell 3.1.

Veier ut av arbeidsavklaringspenger

Det er et sammensatt bilde som tegnes av hva som er de viktigste veiene ut av arbeidsavklaringspenger for unge (figur 3.6). Blant de aller yngste (aldersgruppen 18–20 år) er det størst variasjon i veier ut: Få går til arbeid, mens veien ut i stedet er til utdanning, til uførepensjon, eller til en status med svak eller ingen arbeidsmarkedstilknytning. En del av disse går altså tilbake til NAV (sosialhjelp) eller over til å bli inaktiv eller NEET. Det er ikke så rart at personer under 20 år heller går over i utdanning enn arbeid, og utdanning kan være en viktig vei til arbeid senere. I alt 40 prosent av 18-åringene, 31 prosent av 19-åringene og 21 prosent av 20-åringene gikk fra AAP til utdanning. Til sammenligning er det kun 3,5 prosent av 29-åringene som forlater AAP til fordel for utdanning.

Figur 3.6 Aktivitetsstatus i 2012, for unge personer som mottok AAP i 2011.



Arbeid som veien ut øker i omfang utover i 20-årene. Mens 16 prosent av 19-åringene går ut i arbeid etter AAP, gjelder dette 60 prosent av 29-åringene. Totalt er det 57 prosent av 19-åringene som går over i aktivitet (utdanning, arbeid eller en kombinasjon av de to), mens tilsvarende tall for 29-åringene er 67 prosent.

Uførhet er også en vei ut av arbeidsavklaringspenger. I gjennomsnitt er det 17 prosent i aldersgruppen 19–29 år som har varig uførepensjon som veien ut av arbeidsavklaringspenger.

Dersom man ser bort fra aktivitet og uførhet, gjenstår den en tredje vei ut av arbeidsavklaringspenger for unge. Dette gjelder dem som etter at de ikke lenger mottar AAP, går over i «inaktivitet» eller i en av de statusene vi her har kalt svak eller ingen arbeidsmarkedstilknytning («NEET»). I alt 23 prosent av 19-åringene og 13 prosent av 29-åringene forlater arbeidsavklaringspenger til fordel for en NEET-status. NEET består her både av dem som mottar en ytelse fra NAV, men som ikke er i aktivitet, og dem som ikke mottar noen ytelse fra NAV. Den største andelen er de som mottar en annen ytelse fra NAV. For disse unge mottakerne av arbeidsavklaringspenger er utgangen altså hverken arbeid eller uførhet, men en uavklart status i forhold til arbeid. En andel på et sted mellom en firedel og en tidel av unge mottakere av arbeidsavklaringspenger oppnår dermed ingen tydelig «avklaring» etter å ha mottatt arbeidsavklaringspenger. Og mange i denne gruppen kommer ut av AAP og over på sosialhjelp. Omtrent en tredel av disse mottar sosialhjelp året etter at de ikke lenger mottar AAP (tall for sosialhjelp ikke vist).

Hva forklarer hvilken vei unge tar ut av arbeidsavklaringspenger?

Analysene gir en deskriptiv fremstilling av veiene ut av arbeidsavklaringspenger for unge. I dette avsnittet skal vi gå ett steg videre og undersøke hva som forklarer ulike utfall etter AAP for unge. Hvilke kjennetegn har størst betydning for ulike utfall? Dette vil vi vise ved hjelp av en regresjonsmodell hvor vi estimerer betydningen av ulike kjennetegn, etter kontroll for andre kjennetegn, på sannsynligheten for ikke lenger å motta AAP.

I modellen ser vi på alle unge (18–29 år) mottakere av arbeidsavklaringspenger i 2011 og undersøker sannsynligheten for at disse *ikke* skal motta AAP i 2012. I den første modellen undersøker vi den samlede sannsynligheten for å slutte å motta AAP. Deretter har vi to modeller, en hvor vi undersøker sannsynligheten for å gå over i aktivitet (arbeid eller utdanning) etter AAP, og en modell hvor vi undersøker overgangen til uførepensjon etter AAP.

Tabell 3.3 Avgang fra AAP i 2012 for personer 18-29 år på AAP i 2011. Logistisk regresjon, oddsratser.

Avgang 2012	Odds Ratio	P > z
Kvinne	2,371	0,004
Alder (18-29 år)	1,199	0,000
Kvinne * alder	0,945	0,000
Utdanningsnivå		
Videregående	1,267	0,000
Universitet/høyskole	1,530	0,000
Tiltak i 2011 (arbeidstrening=ref)		
Opplæring	1,042	0,475
Annet	1,027	0,562
Antall år inne på AAP	1,544	0,000
Sysselsatt før AAP	1,883	0,000
Andre NAV-ytelser før AAP	1,316	0,000
Flere AAP-forløp	0,224	0,000
Utbetalt AAP (i 1000)	0,996	0,006
Utbetalt AAP * Utbetalt AAP	0,9999	0,000
Konstantledd	0,006	0,000
N	34 327	
Pseudo R ²	0,2536	

I modellene kontrollerer vi for kjønn, alder og utdanningsnivå. I tillegg undersøker vi betydningen av å ha vært i arbeidspraksis (=ref), i opplæringsstiltak eller i annen oppfølging i 2011. Videre undersøker vi betydningen av selve AAP-forløpet (antall år og antall forløp) samt at vi ser på betydningen av å ha vært i arbeid eller ha mottatt andre NAV-ytelser året før de kom inn på AAP (eller de tidligere ytelsene). I tillegg undersøker vi betydningen av nivået på AAP-utbetalingen i 2011.

Kvinner i aldersgruppen 18–29 år har tilsynelatende større sannsynlighet for å forlate AAP enn menn, men i denne analysen har vi også tatt med et samspill mellom kjønn og alder. Vi finner da en samspillseffekt som viser at kvinner har en større reduksjon i avgangen fra AAP med økende alder. Sammenhengen mellom kjønn og alder vises i figur 3.7 (på neste side).

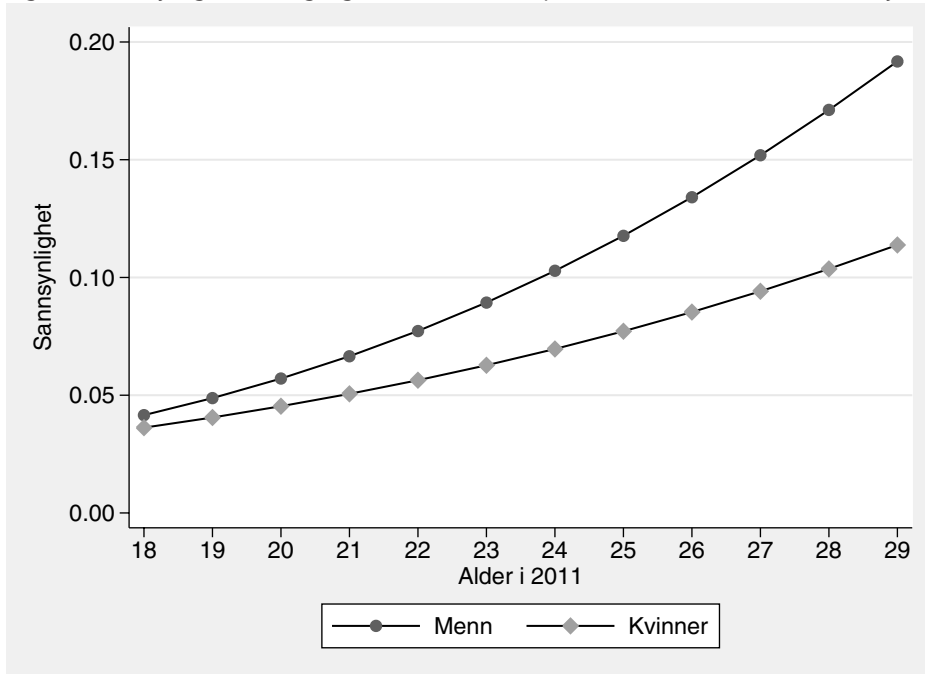
Videre viser regresjonsmodellen (tabell 3.3) at de som har høy utdanning, har større sjanser for å komme seg ut av AAP enn personer med lav eller ingen utdanning.

Tiltak i 2011 har ingen betydning for avgangen fra AAP blant de unge. Mange år på AAP øker avgangsratene, mens personer som har gått inn og ut av AAP (eller de tidligere ordningene), har lavere sannsynlighet for å gå ut. Det å ha vært i jobb forut for AAP-perioden øker sjansen for å gå ut igjen.

Vi ser også at størrelsen på AAP-utbetalingen påvirker avgangsratene negativt, og at denne effekten er tiltakende (pga. annengradsleddet). Dette kan tolkes som at høye ytelser låser folk inne i ordningen, altså en støtte til attraksjonshypotesen. Det er imidlertid viktig å huske at vi her undersøker beløpet per år, og at lave ytelser også delvis kan være et uttrykk for at man ikke mottok ytelsen hele året. Selv om nivået på utbetalt AAP henger sammen med nivået på (eventuell) tidligere arbeidsinntekt, vil det være mange av de unge som ikke har hatt tidligere arbeidsinntekt.

Fremtidig forskning bør gjennomføre ytterligere analyser av sammenhengen mellom stønadsnivå og sannsynligheten for å komme ut av AAP for unge mottakere.

Figur 3.7 Sannsynlighet for avgang fra AAP i 2012 for personer i alderen 18-29 år. Etter kjønn.



Sannsynligheter (APR-Adjusted Predictions at Representative values) beregnet for personer som var i arbeidstrening i 2011, som hadde lav/ukjent utdanning, ikke var sysselsatt siste år før AAP, hadde kort tid på AAP, ikke andre ytelser for AAP og lav utbetalt AAP i 2011. Tallgrunnlag fra regresjonsmodellen over.

Til aktivitet eller uførhet for unge mottakere av arbeidsavklaringspenger?

I figur 3.6 så vi at det vanligste å gjøre etter avsluttet AAP-mottak var å gå over i arbeid eller arbeidsrettet aktivitet (utdanning). Vi skal i det følgende undersøke hvilke kjennetegn det er ved unge som påvirker overgangen til henholdsvis aktivitet (arbeid og/eller utdanning) og til uførepensjon etter avsluttet AAP-mottak. Unge uføre er en gruppe som får mye oppmerksomhet, og det er sterkt ønskelig å begrense overgangen til uførepensjon i denne gruppen.

I de følgende analysene (tabell 3.4 og tabell 3.5) inngår kun de som gikk ut av AAP-ordningen i 2012, det vil si de som mottok AAP i 2011, men ikke i 2012.

Det pekes ofte på at arbeidsmarkedet for ufaglærte er dårlig, og at det er nødvendig med utdanning og erfaring for å komme i jobb. En rimelig antakelse er derfor at personer med god utdanning og/eller arbeidserfaring vil ha større muligheter for å komme i arbeid. Det er også rimelig å anta at arbeidsgiveres villighet til å tilrettelegge for personer med funksjonsnedsettelse eller helseplager vil øke dersom arbeidsgivere anser dem som «verdifull» arbeidskraft. Anseelsen til arbeidskraften i arbeidsgivers øyne øker sannsynligvis med utdanningsnivå og arbeidserfaring. Det er dermed mulig

å anta at arbeidserfaring og utdanning til en viss grad vil kompensere for dårligere helse (nedsatt arbeidsevne) på arbeidsmarkedet.

Tabell 3.4 Avgang fra AAP i 2011 til aktivitet (arbeid/utdanning) i 2012 for personer 18-29 år. Logistisk regresjon, oddsrater.

	Odds Ratio	P > z
Kvinne	0,802	0,002
Alder (18-29 år)	1,019	0,249
Kvinne * alder	-	
Utdanningsnivå (grunnskole / ukjent utd. = ref.)		
Videregående	2,517	0,000
Universitet/høyskole	5,066	0,000
Tiltak i 2011 (arbeidstrening = ref.)		
Opplæring	1,323	0,027
Annet	0,418	0,000
Antall år inne på AAP	0,820	0,000
Sysselsatt før AAP	2,523	0,000
Andre NAV-ytelser før AAP	0,650	0,000
Flere AAP-forløp	0,944	0,583
Utbetalt AAP (i 1000)	0,994	0,000
Utbetalt AAP * Utbetalt AAP	-	
Konstantledd	4,249	0,000
N	4855	
Pseudo R ²	0,1871	

Note: «-» ikke signifikant, ikke inkludert i analysen.

Modellen vår bekrefter langt på vei disse antakelsene. Vi finner at jo høyere utdanning en AAP-mottaker har, desto større er sannsynligheten for overgang til aktivitet. Tilsvarende har unge personer med lav utdanning mindre sannsynlighet for overgang til arbeid etter AAP. Det er her viktig å minne om at 70 prosent av unge som kom inn som mottakere av AAP i 2011, hadde kun grunnskoleutdanning eller ukjent utdanningsbakgrunn.

Det å ha vært i jobb før AAP øker også sjansen for å gå tilbake til arbeidsmarkedet eller utdanning. Lav utdanning, sammen med manglende arbeidserfaring, fremstår dermed som en stor barriere mot overgang til arbeid for unge mottakere av arbeidsavklaringspenger.

Det er knyttet aktivitetskrav til mottak av arbeidsavklaringspenger. Enten skal mottakere følge medisinske behandlingsopplegg, eller de skal motta arbeidstrening

eller opplæringstiltak for å komme over i jobb, eller en kombinasjon av disse to. Vi fant at unge mottakere av AAP som mottok arbeidstrening eller opplæring i 2011, hadde større sannsynlighet for overgang til aktivitet (arbeid og/eller utdanning) enn de som fikk en annen type oppfølging. På den ene siden kan dette tolkes som at arbeidsrettede tiltak har en positiv effekt på overgangen til arbeid for unge mottakere av AAP. På den andre siden kan dette også forstås som et uttrykk for at de personene som mottok arbeidsrettede tiltak på AAP, også var de som var de «minst syke», og som sto nærmest arbeidsmarkedet. Siden registerdataene ikke inneholder noen informasjon om grad av nedsatt arbeidsevne eller hvor alvorlig helsetilstanden til mottakere av arbeidsavklaringspenger er, er det ikke mulig å skille mellom disse to forklaringsformene i modellen.

I modellen ser vi også at kvinner har lavere overgangsrate fra AAP til arbeid og/eller utdanning enn menn (tabell 3.4), men at overgangen til slik aktivitet øker med stigende alder. Alder virker på samme måte for kvinner og menn (samspillet er ikke signifikant og derfor utelatt). Sammenhengen mellom kjønn og alder presenteres også i figur 3.8.

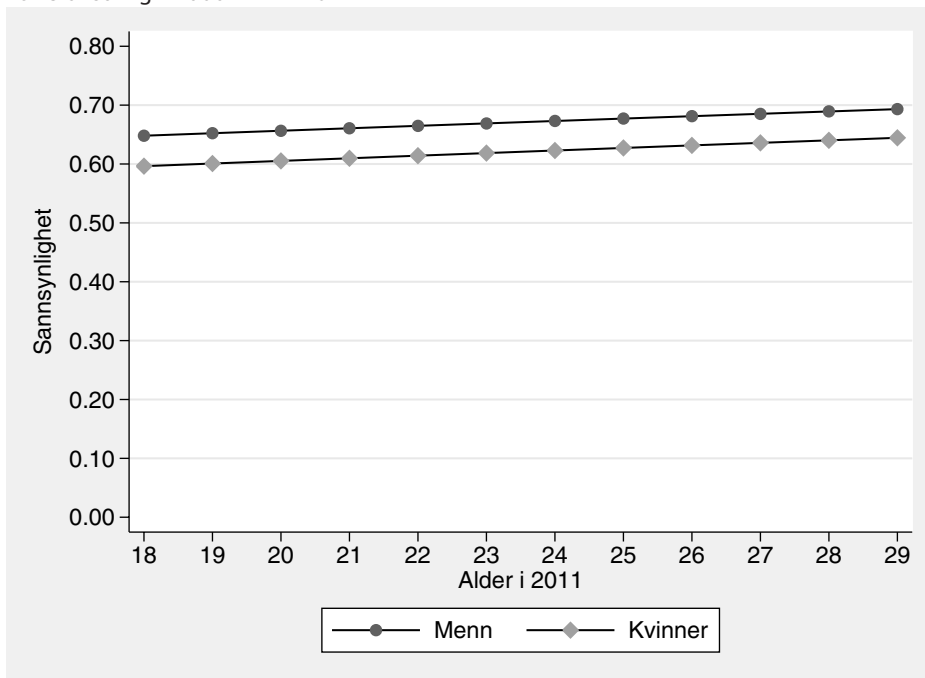
I de deskriptive analysene over fant vi at i overkant av 30 prosent av unge kom inn i AAP fra enten svak eller ingen arbeidsmarkedstilknytning. En del av disse mottok andre ytelser fra NAV. I modellen ser vi derfor hvilken betydning det å ha mottatt en annen (ikke helserelatert) ytelse før man ble arbeidsavklaringspengemottaker, har for sannsynligheten for overgang til arbeid. Vi finner at de som har mottatt andre NAV-utbetalinger, har lavere overgang til arbeid enn resten.

I tillegg ser vi på betydningen av størrelsen på utbetalt beløp på AAP. Attraksjonshypotesen peker på at høye trygdeutbetalinger kan låse individer til stønader fordi det fremstår som mer økonomisk attraktivt å motta trygd enn å arbeide. Vi finner i modellen at når årlig utbetalt beløp av arbeidsavklaringspenger øker, reduseres sannsynligheten for overgang til arbeid eller utdanning. På den andre siden vil et lavt årlig utbetalt beløp også kunne tyde på at personen ikke har mottatt AAP et helt år, men bare deler av året. Denne variabelen kan dermed også måle effekten av kortidsmottakere av AAP, som antakeligvis er de som er «minst alvorlig syke» og dermed står nærmere arbeidsmarkedet. Vi finner i modellen at jo lenger en ung person mottar AAP, jo lavere blir sannsynligheten for overgang til arbeid eller utdanning.

Når vi undersøker overgangen fra AAP til uførepensjon, finner vi langt på vei det motsatte av hva vi fant over for overgangen til aktivitet (arbeid eller utdanning). Det som fremmer overgangen til aktivitet, hemmer overgangen til uførhet (tabell 3.5).

Kvinner har tilsynelatende langt lavere sannsynlighet for overgang til uførhet enn menn har. Her er imidlertid samspillet mellom kjønn og alder signifikant og bidrar til at kvinners sannsynlighet øker med stigende alder. Som illustrert i figur 3.9 har de yngste mennene høyest overgang til uførhet, mens kvinnene har litt høyere overgang til uførhet når de nærmer seg 30 år.

Figur 3.8 Sannsynlighet for å være i aktivitet (arbeid/utdanning) blant personer i alderen 18-29 år som gikk ut av AAP i 2012.



Sannsynligheter (APR-Adjusted Predictions at Representative values) beregnet for personer som var i arbeidstrening i 2011, som hadde lav/ukjent utdanning, ikke var sysselsatt siste år før AAP, hadde kort tid på AAP, ikke andre ytelser for AAP og lav utbetalt AAP i 2011. Tallgrunnlag fra regresjonsmodellen over.

Økende utdanning reduserer overgangen til uførhet for unge, akkurat som opplærings-tiltak og arbeidspraksis (i 2011) gjør. De som fikk annen oppfølging, kanskje til dels på grunn av dårlig helse, har imidlertid økt risiko for overgang til uførepensjon. Det kan også være at unge som går lenge på AAP, har dårligere helse, da det å være lenge på ordningen øker sannsynligheten for å gå over til uførepensjon.

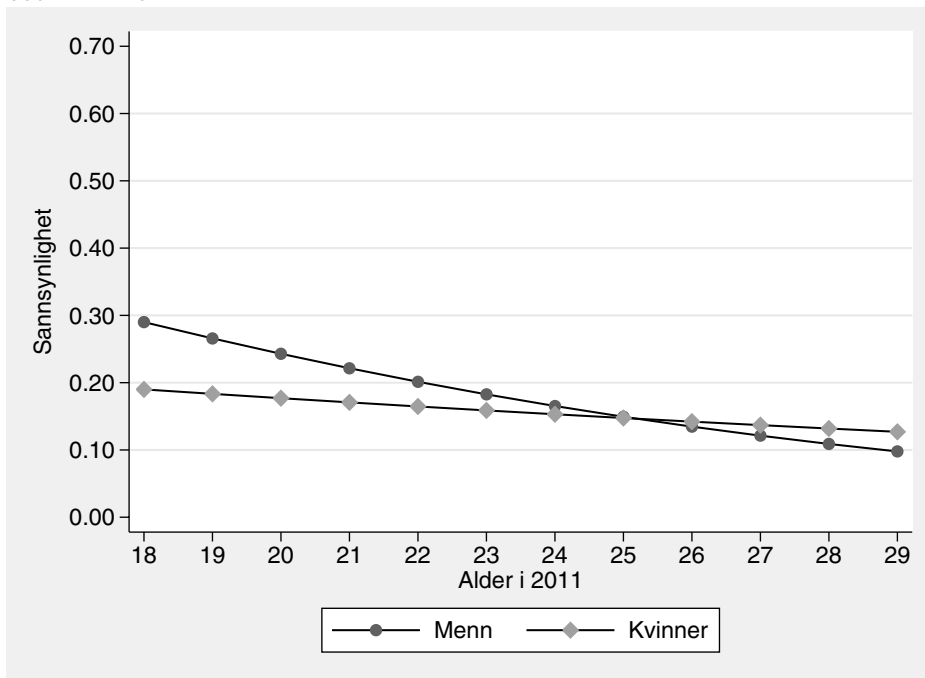
Det å ha vært i jobb før AAP reduserer sjansen for å gå over til uførepensjon, mens de som kom fra andre (ikke helserelaterede) NAV-ytelser, har økt sannsynlighet for å bli uføre.

Økt nivå på utbetalingen av AAP gir økt risiko for uførepensjon, men som vi nevnte over, kan dette dels henge sammen med at de med lave utbetalinger har kort fartstid i ordningen, men også at de med høye ytelser kommer fra arbeid og at dermed er «vist» at de ikke klarer seg i arbeidslivet.

Tabell 3.5 Avgang fra AAP i 2011 til uførepensjon i 2012 for personer 18-29 år. Logistisk regresjon, oddsrater.

Ufør 2012	Odds Ratio	P > z
Kvinne	0,143	0,014
Alder (18-29 år)	0,886	0,000
Kvinne * alder	1,080	0,015
Utdanningsnivå (grunnskole / ukjent utd. = ref.)		
Videregående	0,623	0,000
Universitet/høyskole	0,196	0,000
Tiltak i 2011 (arbeidstrening = ref.)		
Opplæring	0,254	0,000
Annet	2,602	0,000
Antall år inne på AAP	1,586	0,000
Sysselsatt før AAP	0,261	0,000
Andre NAV-ytelser før AAP	0,539	0,000
Flere AAP-forløp	1,239	0,113
Utbetalt AAP (i 1000)	1,009	0,000
Utbetalt AAP * Utbetalt AAP	-	
Konstantledd	0,571	0,361
N	4855	
Pseudo R2	0,3093	

Figur 3.9 Sannsynlighet for å motta uførepensjon blant personer i alderen 18-29 år som gikk ut av AAP i 2012.



Sannsynligheter (APR-Adjusted Predictions at Representative values) beregnet for personer som var i arbeidstrening i 2011, som hadde lav/ukjent utdanning, ikke var sysselsatt siste år før AAP, hadde kort tid på AAP, ikke andre ytelser for AAP og lav utbetalt AAP i 2011. Tallgrunnlag fra regresjonsmodellen over.

Hvor langt unna arbeidslivet står unge mottakere av arbeidsavklaringspenger?

Unge skal være en prioritert gruppe for NAV-kontorenes oppfølging av brukere. Samtidig skal personer langt fra arbeidsmarkedet være prioritert med tanke på tett oppfølging. Unge mottakere av arbeidsavklaringspenger står dermed nær sagt i en særstilling for oppmerksomhet fra NAV. Men hvor langt unna arbeidsmarkedet står unge mottakere av arbeidsavklaringspenger?

Ovenfor undersøkte vi veiene ut av arbeidsavklaringspenger for unge. Vi finner at en relativt høy andel av unge kommer over i arbeid når de forlater arbeidsavklaringspenger. Det er variasjoner innad i gruppen av unge, men i snitt kommer 50 prosent av dem i alderen 20–29 år over i arbeid. 18-åringene har ikke overgang til arbeid, og blant 19-åringene er det kun 15 prosent går over til arbeid. Om lag 15 prosent av de unge som i et gitt år forlater AAP, kommer over på uførepensjon. Dette er ikke et veldig

høyt tall, gitt at vi her snakker om en gruppe med nedsatt arbeidsevne og som mottar en stønad (arbeidsavklaringspenger) hvor en av hensiktene er å finne ut om det vil være muligheter for at denne personen skal kunne bli varig ufør. Denne lave overgangen til uførepensjon for unge henger nok sammen med at man «vegtrer» seg for å gi unge en varig uførepensjon og ønsker å prøve andre tiltak før eventuelt uførepensjon blir utfallet.

Vi finner også etter å ha undersøkt veiene ut av arbeidsavklaringspenger at en gruppe hverken kommer over i aktivitet (arbeid eller utdanning) eller over i uførepensjon etter at de forlater ordningen. Vi finner at et sted mellom 10 og 20 prosent av unge mottakere av AAP havner i denne kategorien. For disse unge er veien ut av arbeidsavklaringspenger fremdeles «uavklart». De forlater AAP uten å ha kommet inn i en situasjon hvor de varig kan forsørge seg selv med trygd, arbeid eller eventuelt utdanningslån. En god del av disse havner tilbake i NAV-systemet som sosialhjelpsmottakere. Vi har ingen sikre forklaringer på hvorfor dette skjer. En mulighet kan være at enkelte unge ikke klarer å forholde seg til aktivitetskravene som stilles til mottakere av arbeidsavklaringspenger. Brudd på aktivitetskravet vil kunne føre til frafall av ytelsen. Dette kan for eksempel gjelde unge med rusproblemer som ikke klarer å følge avrusingsopplegg. Unge med rusproblemer har samtidig svært små muligheter på arbeidsmarkedet. En annen mulighet er at vi her har en gruppe unge personer som har fått avslag på en søknad om uførepensjon.

Et spørsmål som bør stilles, er at når mellom 10 og 20 prosent av unge på AAP kommer ut uten avklaring, og fungerer AAP-ordningen da etter intensjonene for unge mottakere? Et slikt spørsmål er det ikke mulig å svare på med registerdataanalyser alene. Det er heller ikke mulig for oss å si noe her om i hvilken grad disse unge personene følges opp videre av NAV (eller eventuelt andre i velferdsapparatet), eller i hvor stor grad dette er unge personer som «glipper». Dette er en gruppe av sårbare unge som står et godt stykke unna arbeidsmarkedet selv etter at de har sluttet å motta arbeidsavklaringspenger, og som også i en viss grad opplever å bli «svingdørsbrukere» i NAV, hvor de kastes mellom arbeidsavklaringspenger og sosialhjelp. Dette er unge med antakelig små muligheter på arbeidsmarkedet og antatt store hjelpe- og oppfølgingsbehov. Politikere og myndigheter bør gjøre vurderinger av om arbeidsavklaringspenger er en god løsning for denne gruppen av unge personer.

4 Voksne mottakere av helse relaterte ytelser

Innledning

I kapittel 2 så vi at andelen mottakere av arbeidsavklaringspenger blant voksne i alderen 30–49 år lå omkring 8 prosent (jf. figur 2.3). Dette er omtrent dobbelt så stor andel som blant unge i alderen 18–29 år. Andelen AAP-mottakere i alderen 30–49 år er også høyere enn andelen blant dem som er 50 år og eldre.

Hvorvidt den høye andelen skyldes at man *ikke* tilhører en «prioritert» gruppe i NAV-systemet, er uklart. Det er likevel verdt å merke seg at det ikke er så stor forskjell på dem som er rett under 30 år, og dem som er tidlig i 30-årene. Blant nye mottakere av AAP som har passert 30 år, har en stor gruppe, omtrent 30 prosent, svak arbeidsmarkedstilknytning, og mange av disse mottar ytelser fra NAV (jf. figur 2.9).

Like fullt har personer i aldersgruppen 30–49 år fortsatt et langt liv foran seg, og dersom de ikke klarer å komme seg i arbeid, står de foran en forholdsvis lang trygdekarriere. Samtidig vet man at andelen uføre stiger ganske mye i aldersintervallet mellom 30 og 49 år. For eksempel var det i 2012 fire ganger så stor andel uføre i alderen 45–49 år som blant dem som var 30–34 år (www.nav.no).² Dermed er det en større andel i alderen 30–49 år som trenger avklaring for uførepensjon enn det er blant dem som er yngre.

Det er også verdt å minne om at sammenhengen mellom økende alder og økende andel uføre ikke er likt fordelt mellom menn og kvinner. Frem til omtrent 35-årsalderen er andelen uføre ganske lik for menn og kvinner, og andelen uføre blant dem som er mellom 30 og 35 år, har de siste årene ligget mellom 2,0 og 2,5 prosent for både menn og kvinner. Blant dem som er i alderen 45–49 år, er omtrent 10 prosent av kvinnene og 7 prosent av mennene uføre. Dermed er den relative veksten i uførhet fra 30–35 år til 45–49 år klart større blant kvinner.

Utviklingen i andelen uføre i befolkningen gjør det rimelig å anta at andelen som går over på arbeidsavklaringspenger, øker med alderen. Kjønnforskjellene i uførhet gjør det i tillegg rimelig å anta at det er flere kvinner enn menn som mottar arbeidsavklaringspenger.

² Uføretallene som kommenteres under, finnes på: <https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Statistikk/AAP+nedsatt+arbeidsevne+og+uforepensjon+-+statistikk/Uforetrygd>

De fleste som har passert 30 år, har avsluttet utdanningsløpet og er over i arbeid. Dermed er trolig andelen som kommer rett fra utdanningssystemet og over på AAP, lav for dem over 30 år og synkende med økende alder, mens det er rimelig å forvente at en høyere andel av dem mellom 30 og 49 år kommer over i AAP fra jobb enn tilfellet er blant AAP-mottakere under 30 år.

Hva slags utdanning og arbeid den enkelte har, er ikke uavhengig av helsen. Uten at vi her skal komme inn på årsakssammenhengen, som kan være forholdsvis kompleks, er det kjent at det er en sammenheng mellom utdanningsnivå og helse. De som har mye utdanning, har i gjennomsnitt bedre helse enn de som har lite utdanning (Elstad 2005). Høy utdanning vil da kunne redusere sjansen for å gå over til AAP.

Det å være i arbeid regnes som helsebringende, i alle fall for psykisk helse (Dahl, Bergsli & van der Wel 2014), og om ikke arbeid påvirker den fysiske helsen, virker det likevel rimelig å anta at de som er i arbeid, jevnt over har bedre helse enn de som ikke er i arbeid (men som ønsker å være det). Altså kan vi anta at de som kommer fra jobb til AAP, i gjennomsnitt har bedre helse enn de som ikke var i jobb. I tillegg kan vi anta, gitt at avklaringen går mot en retur til arbeid, at det er lettere for dem som nylig har vært i arbeid, å få tilgang til et nytt arbeidsforhold (ev. gå tilbake til tidligere jobb) enn det er for personer med svakere arbeidsmarkedstilknytning. Dette medfører at man kan forvente at det å være i jobb reduserer sjansen for å komme over på AAP. På den annen side kan man forvente, dersom man kom rett fra jobb og inn i AAP, at arbeidsavklaringen er lettere, og dermed at dette er en gruppe som er lett å få gjennom AAP.

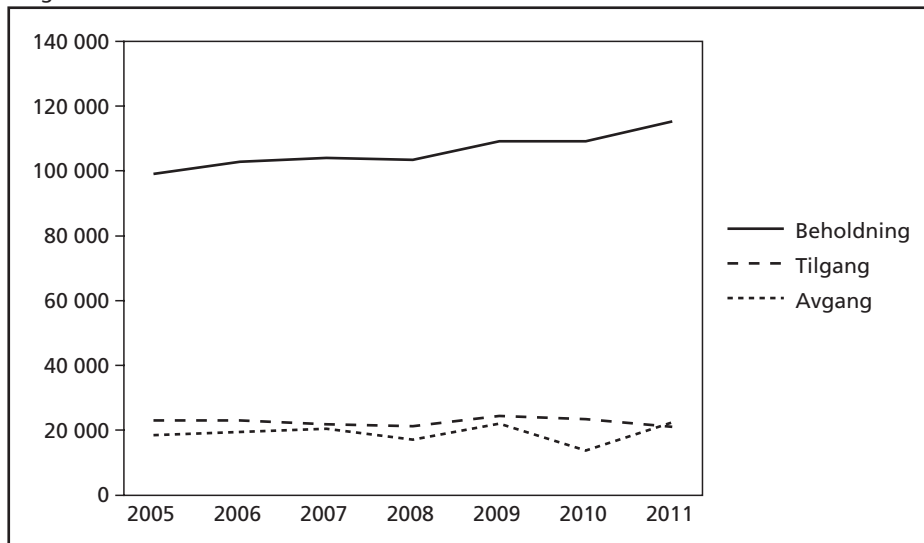
I dette kapitlet skal vi se nærmere på hva som påvirker sannsynligheten for at voksne i alderen 30–49 år kommer inn i AAP-ordningen. Vi skal også undersøke veien ut av AAP. I tillegg til å kartlegge hva som kjennetegner alle som forlater AAP, skal vi undersøke hvordan de som går over til arbeid og/eller utdanning, skiller seg fra dem som går over til uførepensjon.

Utvikling – voksne mottakere av midlertidige helserelevante ytelser

I kapittel 2 så vi at antallet mottakere av arbeidsavklaringspenger økte fra 175 000 i 2005 til omtrent 215 000 i 2012 (figur 2.1). Blant dem som var i alderen 30–49 år, økte antallet fra omkring 100 000 til omtrent 115 000. Økningen i antallet mottakere i alderen 30–49 år betyr at andelen AAP-mottakere økte fra 7,4 prosent i 2005 til 8,2 prosent i 2011 (figur 4.2).³ Økningen har vært forholdsvis jevn over tid og skyldes at det gjennom nesten hele perioden har vært høyere tilgang (nye brukere) enn avgang (jf. figur 4.1).

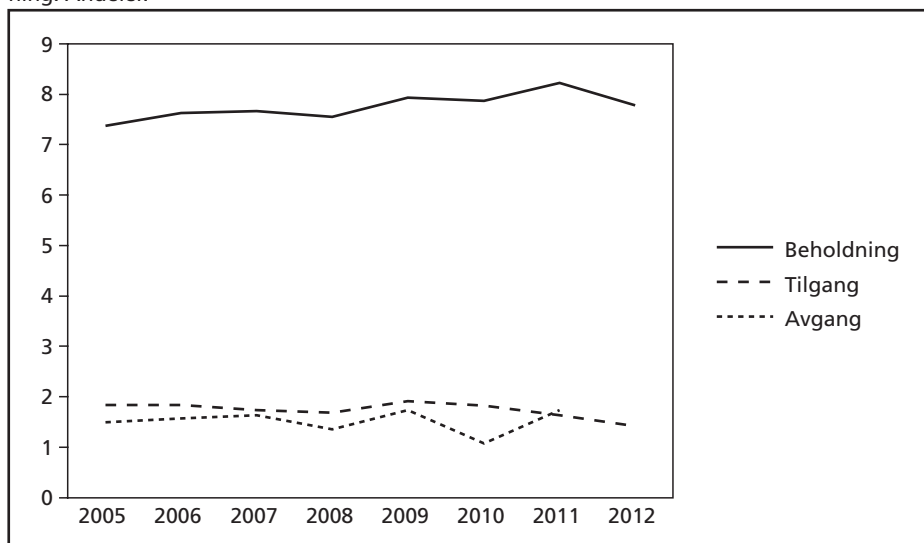
³ En liten kuriositet er at det er de som ble født i 1965 og 1966 som har de høyeste andelen på midlertidige helserelevante ytelser i de årene vi her undersøker.

Figur 4.1 Midlertidige helse-relaterede ytelser. Mottakere 30-49 år. Tilgang, avgang og beholdning. Antall.



Note: Antall som mottok AAP fra 2010, antall som mottok tidsbegrenset uførestønning, rehabiliteringspenger eller attføringspenger i årene 2005-2009.

Figur 4.2 Midlertidige helse-relaterede ytelser. Mottakere 30-49 år. Tilgang, avgang og beholdning. Andeler.



Note: Andel som mottok AAP fra 2010, antall som mottok tidsbegrenset uførestønning, rehabiliteringspenger eller attføringspenger i årene 2005-2009.

I 2011 var det omtrent like mange i denne aldersgruppen som kom inn i ordningen, som det var som forlot den. Dermed skjedde det lite med beholdningstallene, altså antallet mottakere, fra 2011 til 2012. Tall fra NAV viser at nedgangen i beholdningstallene fortsatte inn i 2013 og inn i 2014, og at antall mottakere av AAP i denne aldersgruppen har vært forholdsvis stabilt på slutten av 2014 og inn i 2015 (www.nav.no).⁴

Veier inn i arbeidsavklaringspenger

For å kunne få arbeidsavklaringspenger må arbeidsevnen være redusert med minst 50 prosent. Årsaken til at arbeidsevnen er redusert må i hovedsak være sykdom, skade eller lyte. Også for personer som skal søke om uføretrygd, må det være avklart om de har mulighet til å være i arbeid. Et tilleggskrav for uføre er imidlertid at den reduserte arbeidsevnen må være varig nedsatt.

Siden arbeidsavklaringspenger er rettet mot personer med dårlig helse, kan man forvente at i alle fall noen av disse ikke kommer rett fra et arbeidsforhold (og/eller sykepenger), men at den reduserte arbeidsevnen og sykdom eller skade allerede har gjort at mange er dårlig integrert i arbeidsmarkedet.

Sammenlignet med AAP-mottakere under 30 år (jf. kapittel 2) er det langt flere av mottakerne i alderen 30–49 år som kommer fra arbeid og utdanning. Blant de yngste i denne gruppen, det vil si de som er rett over 30 år, kommer omtrent 70 prosent fra arbeid eller utdanning, og de aller fleste av disse kommer fra arbeid (figur 4.3). Andelen som kommer fra utdanningssystemet, synker med økende alder, mens andelen som kommer fra arbeid, øker. I 2011 kom nesten 80 prosent av AAP-mottakerne som nærmet seg 50 år, fra arbeid.

Det var også en stor andel av de nye AAP-mottakerne i 2011 som ikke var registrert som sysselsatte eller i utdanning året før. Om lag 30 prosent av 30-åringene som kom inn i AAP i 2011, var i denne gruppen, og omtrent 20 prosent av dem som var i slutten av 40-årene.

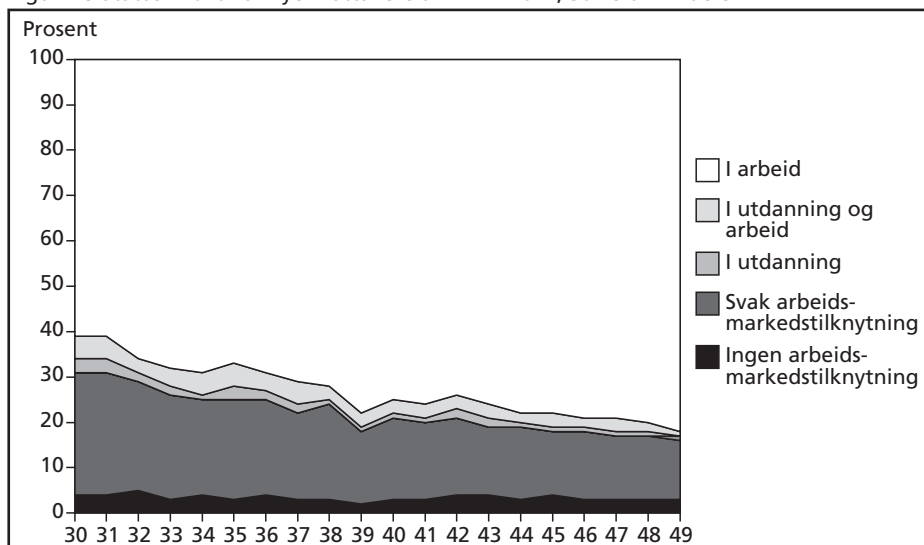
At personer ikke var registrert som sysselsatte, betyr ikke nødvendigvis at de ikke var helt uten arbeid, men snarere at mange hadde en svakere tilknytning til arbeidsmarkedet. Mange kombinerte perioder med arbeid med perioder med andre, ikke helserelaterte, ytelser fra NAV, som sosialhjelp.

Sammenligner man de nye mottakerne av AAP i alderen 30–49 år med hele befolkningen i samme alder, finner man – ikke overraskende – at det var en større andel som var i arbeid i totalbefolkningen (figur 4.4). I totalbefolkningen varierer ikke andelen

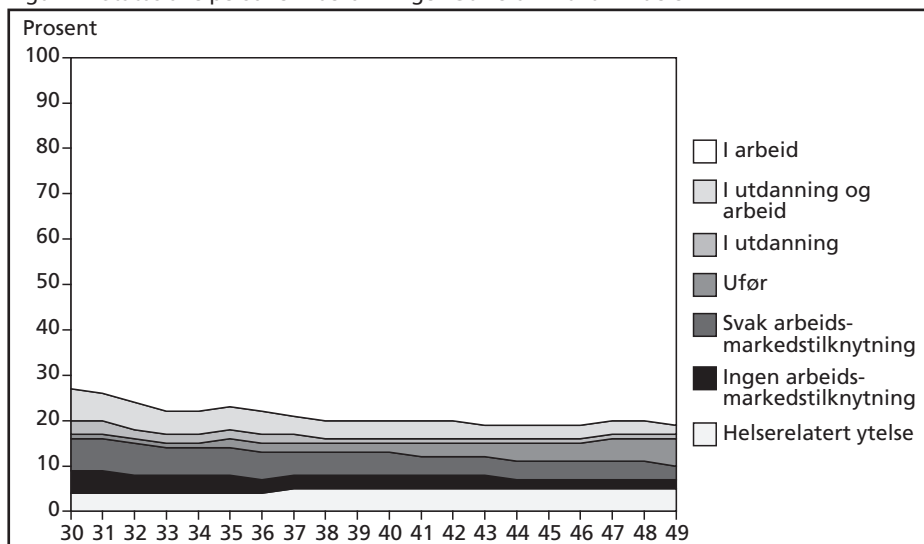
⁴ Detaljerte tall finnes på: <https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Statistikk/AAP+nedsatt+arbeidsevne+og+uforepensjon++statistikk/Arbeidsavklaringspenger>

som var i arbeid eller utdanning, nevneverdig mellom 30 og 49 år. Andelen som var under utdanning, gjerne i kombinasjon med arbeid, synker med økende alder, men samlet sett lå andelen som var i arbeid eller utdanning, rundt 80 prosent.

Figur 4.3 Status i 2010 for nye mottakere av AAP i 2011, 30-49 år. Andeler.



Figur 4.4 Status alle personer i befolkningen 30-49 år i 2010. Andeler.



I totalbefolkningen synker andelen med svak arbeidsmarkedstilknytning (og andre NAV-ytelser) noe fra 30 til 49 år, mens andelen uføre stiger omtrent tilsvarende. Dette

kan være en indikasjon på at nye mottakere av AAP som kommer inn i ordningen med mindre arbeidserfaring og mer stønadshistorikk, i mindre grad avklares til arbeid, men heller til uføretrygd. Dette vil undersøkes nærmere under.

Hva avgjør veien inn i arbeidsavklaringspenger?

Over har vi sett på en del kjennetegn ved AAP-mottakere i alderen 30–49 år. Hvilke av disse kjennetegnene er det som er av størst betydning for om man blir mottaker av arbeidsavklaringspenger eller ikke? Dette kan vi undersøke nærmere ved hjelp av en regresjonsmodell. Denne estimerer betydningen av enkeltkjennetegn ved individet på sannsynligheten for overgang til arbeidsavklaringspenger, kontrollert for andre kjennetegn ved individet. I tabell 4.1 presenteres resultatene fra en logistisk regresjonsmodell som viser betydningen av ulike kjennetegn for overgang til arbeidsavklaringspenger i 2012 blant personer i alderen 30–49 år.

Tabell 4.1 Overgang til arbeidsavklaringspenger i 2012, personer 30-49 år. Logistisk regresjon.

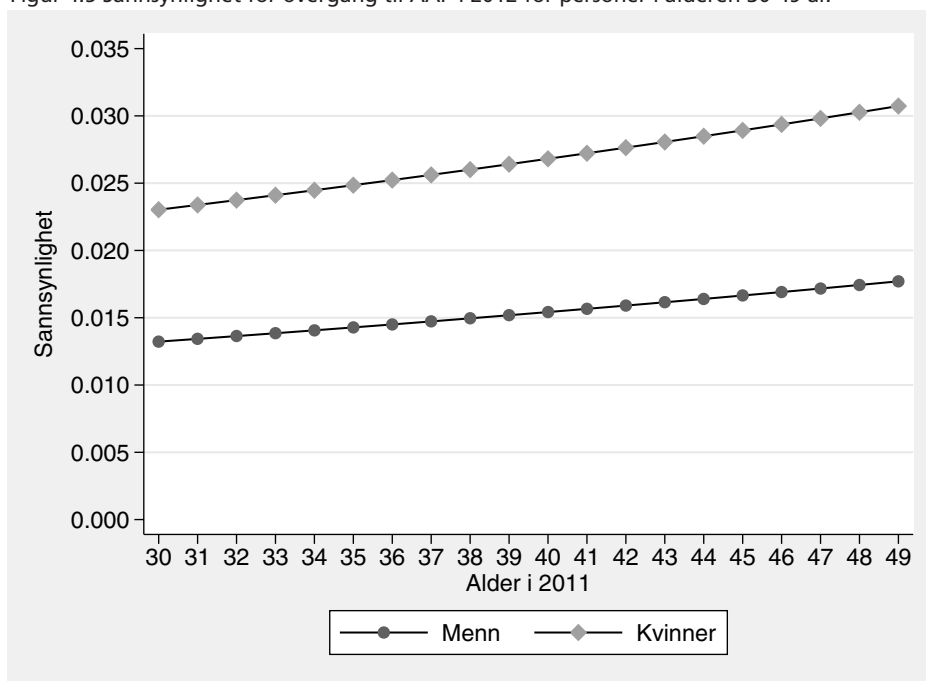
AAP 2012	Odds Ratio	P > z
Kvinne	1,759	0,000
Alder (30-49 år)	1,016	0,000
Kvinne * alder	-	
Utdanningsnivå (grunnskole/ukjent = ref.)		
Videregående	0,741	0,000
Universitet/høyskole	0,397	0,000
Landbakgrunn (Norge = ref.)		
Norden	0,898	0,003
Vest-Europa, USA, Canada, Australia og New Zealand	0,737	0,000
Øst-Europa	0,527	0,000
Øvrige	0,698	0,000
Status i 2011 (lav inntekt / ingen ytelse = ref.)		
Lave inntekter og ytelser	4,981	0,000
Uføre	0,080	0,000
Utdanning	2,070	0,000
Utdanning og arbeid	1,384	0,000
Arbeid	1,508	0,000
Lav yrkesinntekt (< 2 G)	1,369	0,000
Konstantledd	0,006	0,000
N	1 275 363	
Pseudo R ²	0,0442	

Note: «-» er ikke signifikant og er ikke inkludert i analysen.

I regresjonsanalysen måler den avhengige variabelen om man mottok AAP i løpet av 2012. Variabelen har to verdier, 0 (null) for dem som ikke mottok AAP i 2012 og 1 (én) for dem som mottok AAP i 2012. Resultatene presenteres som oddsrat. Dersom oddsraten for en gitt variabel er høyere enn 1, indikerer det at dette kjennetegnet øker sannsynligheten for å motta AAP, mens det er motsatt dersom oddsraten er mindre enn 1. I analysen har vi kontrollert for kjønn, alder, utdanning, innvandringsbakgrunn og status i 2011. I tillegg undersøker vi betydningen av å ha en yrkesinntekt under 2 G i 2011.

Analysen viser at blant personer i alderen 30–49 år har kvinner større sannsynlighet for å motta AAP enn menn, og at sannsynligheten for AAP-mottak øker noe med alder. Beregnede sannsynligheter etter kjønn og alder presenteres i figur 4.5. Der ser vi at forskjellene mellom menn og kvinner ikke er så store, og at det ikke er veldig stor forskjell i sannsynligheten for AAP-mottak mellom en 30-åring og en 49-åring.

Figur 4.5 Sannsynlighet for overgang til AAP i 2012 for personer i alderen 30-49 år.



Sannsynligheter (APR-Adjusted Predictions at Representative values) beregnet for personer uten innvandringsbakgrunn som var i arbeid, som hadde lav/ukjent utdanning og yrkesinntekt over 2 G i 2011. Tallgrunnlag fra regresjonsmodellen i tabell 4.1.

Utdanningsnivå har betydning for risikoen for å motta AAP. Referansegruppen er personer med grunnskole (eller ukjent utdanning), og det er denne gruppen som har størst sannsynlighet for å motta AAP. Fullført videregående reduserer sannsynligheten

for å motta AAP, og for dem med utdanning på høyere nivå reduseres sannsynligheten ytterligere.

Status i 2011 har stor betydning for AAP-mottak i 2012 i aldersgruppen 30–49 år. Personer som var i aktivitet, det vil si i arbeid eller utdanning, hadde høyere sannsynligheter for AAP-mottak i 2012 enn referansegruppen.

Den gruppen som hadde størst sannsynlighet for å motta AAP, var de som hadde svak eller ingen arbeidsmarkedstilknytning i 2011, og som mottok noe hjelp fra NAV. I tillegg ser vi at personer med lav yrkesinntekt har økt risiko for å motta AAP.

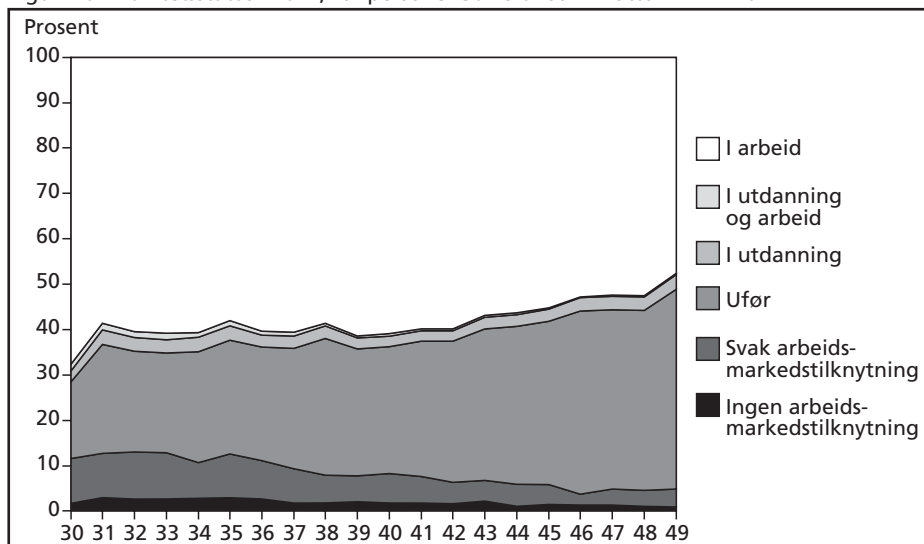
Veier ut av arbeidsavklaringspenger

Hvert år er det i underkant av 50 000 personer som går ut av AAP-ordningen (figur 2.1). Personer i alderen 30–49 år utgjør drøyt halvparten av AAP-mottakerne, men jevnt over litt under halvparten av dem som forlater ordningen.

Når de først forlater AAP-ordningen, går de fleste over i arbeid. Blant 30-åringene gikk omtrent to tredeler over i arbeid i 2012, mens denne andelen sank ned mot 50 prosent for dem som nærmet seg 50 år (figur 4.6). I tillegg var det en liten gruppe, omtrent like stor i alle kullene, som gikk til utdanning.

Og mens andelen som gikk til arbeid, sank litt jo eldre AAP-mottakerne var, ser vi at andelen som gikk over til uførepensjon, økte jo eldre de var, fra omtrent 20 prosent av 30-åringene til over 30 prosent blant dem som nærmet seg 50 år.

Figur 4.6 Aktivitetsstatus i 2012, for personer 30-49 år som mottok AAP i 2011.



I tabell 4.1 så vi på hvilke kjennetegn som påvirket sannsynligheten for å motta AAP. Under følger analyser hvor vi undersøker hvordan ulike kjennetegn, etter kontroll for andre kjennetegn, påvirker sannsynligheten for å slutte å motta AAP. Disse analysene er like analysene i forrige kapittel. Vi har sett på alle mottakere av AAP i 2011 og undersøker sannsynligheten for at de ikke skal motta AAP i 2012. Først har vi en modell hvor vi inkluderer alle som mottok AAP i 2011, og undersøker den samlede sannsynligheten for å slutte å motta AAP (tabell 4.2). Deretter følger to analyser hvor vi kun inkluderer dem som sluttet å motta AAP (de som mottok AAP i 2011, men ikke i 2012): én modell hvor vi undersøker sannsynligheten for å gå over i arbeid eller utdanning (tabell 4.3), og så en modell hvor vi undersøker overgangen til uførepensjon (tabell 4.4). I figur 4.6 så vi at dette er de to viktigste utfallene for AAP-mottakere i alderen 30–49 år.

Tabell 4.2 Avgang fra AAP i 2012 for personer 30-49 år på AAP i 2011. Logistisk regresjon, oddsrater.

	Odds Ratio	P > z
Kvinne	0,498	0,000
Alder (30-49 år)	1,030	0,000
Kvinne * alder	-	
Utdanningsnivå (grunnskole / ukjent utd. = ref.)		
Videregående	1,210	0,000
Universitet/høyskole	1,458	0,000
Tiltak i 2011 (arbeidstrening = ref.)		
Opplæring	1,491	0,000
Annet	0,999	0,970
Antall år inne på AAP	1,539	0,000
Sysselsatt før AAP	2,989	0,000
Andre NAV-ytelser før AAP	1,945	0,000
Flere AAP-forløp	0,237	0,000
Utbetalt AAP (i 1000)	0,978	0,000
Utbetalt AAP * Utbetalt AAP	1,000	0,000
Konstantledd	0,355	0,000
N	114 159	
Pseudo R ²	0,2849	

I modellene kontrollerer vi for kjønn, alder og utdanningsnivå. I tillegg undersøker vi betydningen av å ha vært i arbeidspraksis (=ref), i opplæringstiltak eller i annen oppfølging i 2011. Videre undersøker vi betydningen av selve AAP-forløpet (antall

år og antall forløp) samt at vi ser på betydningen av å ha vært i arbeid eller ha mottatt andre NAV-ytelser året før de kom inn på AAP (eller de tidligere ytelsene). I tillegg undersøker vi betydningen av nivået på AAP-utbetalingen i 2011.

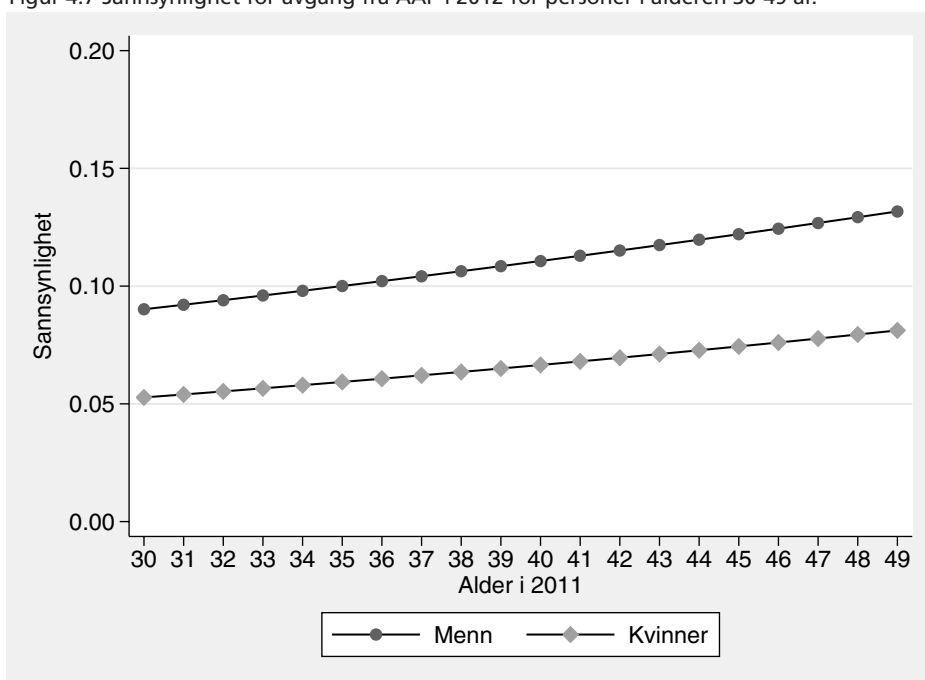
Mens kvinner har størst sannsynlighet for å komme inn på AAP (tabell 4.1), har de lavest sannsynlighet for å gå ut igjen (tabell 4.2). Dette kan bety at arbeidsavklaringen tar mer tid for kvinner enn den gjør for menn.

Sannsynligheten for å gå ut av AAP øker med stigende alder, og kjønnsforskjellene øker noe fra 30 til 49 år (figur 4.7).

Økt utdanningsnivå øker sannsynligheten for å gå ut av ordningen. I tillegg finner vi at opplærings tiltak (i 2011) har positiv effekt på avgangsratene, sammenlignet med arbeidspraksis og annen oppfølging.

De som var registrert som sysselsatte året før de kom inn i AAP, har en betydelig større sannsynlighet for å komme over i arbeid igjen enn andre har, altså er tidligere arbeidserfaring viktig for å komme seg ut av AAP-ordningen igjen.

Figur 4.7 Sannsynlighet for avgang fra AAP i 2012 for personer i alderen 30-49 år.



Sannsynligheter (APR-Adjusted Predictions at Representative values) beregnet for personer som var i arbeidstrening i 2011, som hadde lav/ukjent utdanning, ikke var sysselsatt siste år før AAP, hadde kort tid på AAP, ikke andre ytelser før AAP og lav utbetalt AAP i 2011. Tallgrunnlag fra regresjonsmodellen i tabell 4.2.

Overgang til arbeid og utdanning

Hensikten med arbeidsavklaringspenger er nettopp å få til en avklaring med tanke på muligheten for å komme seg over i arbeid (ev. via utdanning). Vi har undersøkt hvilke grupper i alderskohorten 30–49 år som har størst sannsynlighet for å komme seg over i aktivitet (arbeid/utdanning) i 2012, gitt at de faktisk slutter å motta arbeidsavklaringspenger.

Som vi så over, har kvinner lavere sannsynlighet enn menn for å slutte å motta AAP (når de ellers har samme kjennetegn som menn). Blant dem som slutter å motta AAP og kommer seg over i aktivitet, er det imidlertid en liten overvekt av kvinner (tabell 4.3). Kvinner blir altså værende lenger i AAP-ordningen enn menn, men når de går ut av ordningen, er det flere kvinner enn menn som kommer i jobb. Sannsynligheten for å komme over i arbeid igjen etter AAP avtar med økende alder (se også figur 4.8).

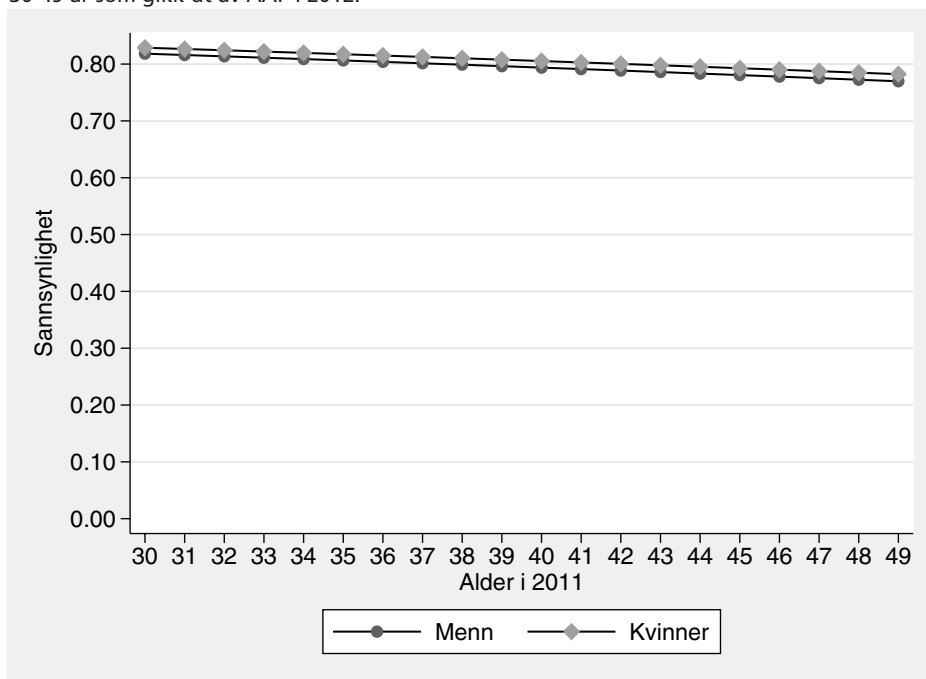
Tabell 4.3 Avgang fra AAP i 2011 til aktivitet (arbeid/utdanning) i 2012 for personer 30-49 år. Logistisk regresjon, oddsratser.

	Odds Ratio	P > z
Kvinne	1,075	0,041
Alder (18-29 år)	0,984	0,000
Kvinne * alder	-	
Utdanningsnivå (grunnskole / ukjent utd. = ref.)		
Videregående	1,763	0,000
Universitet/høyskole	2,764	0,000
Tiltak i 2011 (arbeidstrening = ref.)		
Opplæring	1,832	0,000
Annet	0,257	0,000
Antall år inne på AAP	0,842	0,000
Sysselsatt før AAP	2,016	0,000
Andre NAV-ytelser før AAP	0,485	0,000
Flere AAP-forløp	0,615	0,000
Utbetalt AAP (i 1000)	0,989	0,000
Utbetalt AAP * Utbetalt AAP	1,000	0,000
Konstantledd	31,068	0,000
N	21 107	
Pseudo R ²	0,2464	

De viktigste kjennetegnene, de som har størst betydning, hos dem som gikk fra AAP til arbeid, var om mottakerne var i arbeid rett før de kom inn på AAP, og om de var på opplæringstiltak i 2011.

De som mottok andre NAV-ytelser forut for AAP, og de som mottok AAP lenge, var også de som hadde lavest sannsynlighet for å komme over i arbeid.

Figur 4.8 Sannsynlighet for å være i aktivitet (arbeid/utdanning) blant personer i alderen 30-49 år som gikk ut av AAP i 2012.



Sannsynligheter (APR-Adjusted Predictions at Representative values) beregnet for personer som var i arbeidstrening i 2011, som hadde lav/ukjent utdanning, ikke var sysselsatt siste år før AAP, hadde kort tid på AAP, ikke andre ytelser før AAP og lav utbetalt AAP i 2011. Tallgrunnlag fra regresjonsmodellen i tabell 4.3.

Overgang til uførepensjon

Som vi så over, økte andelen som gikk over til uførepensjon, med økende alder. I en regresjonsanalyse av overgangen til uføretrygd blant dem som mottok AAP i 2011, men ikke i 2012, finner vi at denne sammenhengen holder seg også når vi har tatt hensyn til en rekke andre kjennetegn (tabell 4.4).

I tillegg finner vi at kvinner har langt større sannsynlighet enn menn for å bli uføre. Dette er igjen gitt at de faktisk går ut av AAP-ordningen, og effekten er kontrollert for en rekke andre forhold (se også figur 4.9).

Utdanningsnivå har også stor betydning for overgangen til uførepensjon. De som har lavest utdanning, har størst risiko for å bli uføre, mens de med videregående utdanning har noe lavere sannsynlighet. De som har høyere utdanning, har lavest sannsynlighet for å bli uføre.

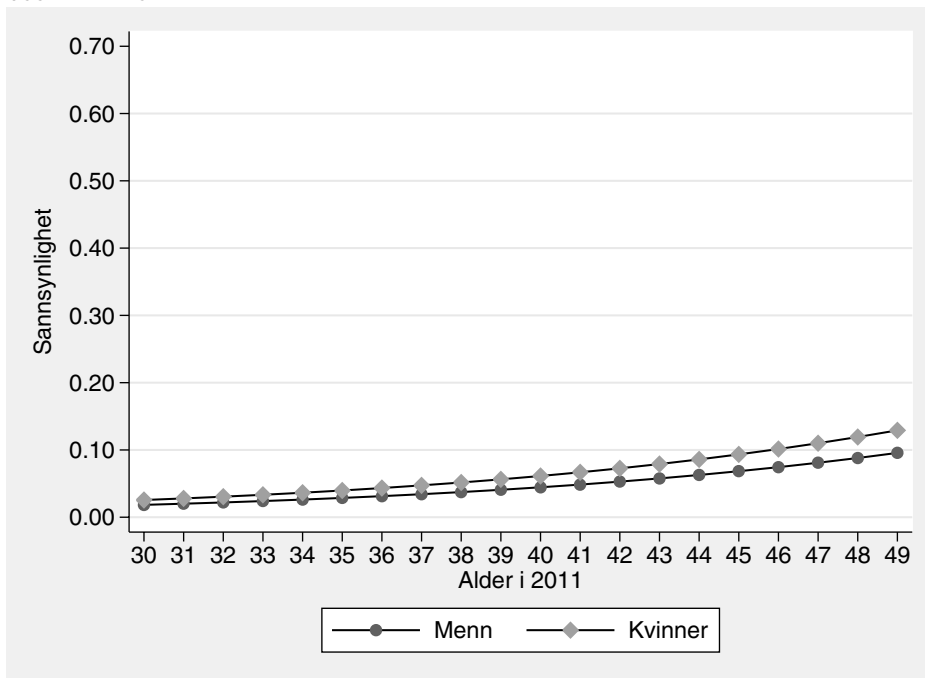
Tabell 4.4 Avgang fra AAP i 2011 til uførepensjon i 2012 for personer 30-49 år. Logistisk regresjon, oddsratser.

	Odds Ratio	P > z
Kvinne	1,403	0,000
Alder (30-49 år)	1,095	0,000
Kvinne * alder	-	
Utdanningsnivå (grunnskole / ukjent utd. = ref.)		
Videregående	0,814	0,000
Universitet/høyskole	0,449	0,000
Tiltak i 2011 (arbeidstrening = ref.)		
Opplæring	0,136	0,000
Annet	5,646	0,000
Antall år inne på AAP	1,480	0,000
Sysselsatt før AAP	0,743	0,000
Andre NAV-ytelser før AAP	1,371	0,000
Flere AAP-forløp	2,119	0,000
Utbetalt AAP (i 1000)	1,012	0,000
Utbetalt AAP * Utbetalt AAP	0,99998	0,000
Konstantledd	0,000	0,000
N	21 107	
Pseudo R ²	0,3982	

Den enkeltvariabelen (blant dem som inngår) som i størst grad predikerer uførhet, er oppfølgingen fra NAV i 2011. De som ikke var på arbeidsrettede tiltak eller på opplæringstiltak, muligens på grunn av dårlig helse, hadde langt høyere sannsynlighet for å bli uføre.

I tillegg øker overgangen til uførhet når man har mottatt AAP lenge, hvis man ikke var i jobb forut for AAP-mottaket eller om man har vært inn og ut av AAP-ordningen.

Figur 4.9 Sannsynlighet for å motta uførepensjon blant personer i alderen 30-49 år som gikk ut av AAP i 2012.



Sannsynligheter (APR-Adjusted Predictions at Representative values) beregnet for personer som var i arbeidstrening i 2011, som hadde lav/ukjent utdanning, ikke var sysselsatt siste år før AAP, hadde kort tid på AAP, ikke andre ytelser før AAP og lav utbetalt AAP i 2011. Tallgrunnlag fra regresjonsmodellen i tabell 4.4.

Oppsummering

Personer i alderen 30–49 år utgjør drøyt halvparten av alle AAP-mottakere. De aller fleste, 70–80 prosent, kommer inn i AAP fra et arbeidsforhold, og mellom 50 og 60 prosent går tilbake til sysselsetting etterpå. En del av dem som kommer inn i AAP-ordningen, har en svakere arbeidsmarkedstilknytning, og mange av dem blir uføre etter AAP.

Kvinner har høyest sannsynlighet for å komme inn i ordningen, men lavest sannsynlighet for å komme ut igjen. Personer med høy utdanning har lav sannsynlighet for å begynne med AAP, men om de først mottar AAP, har de i gjennomsnitt høyere sannsynlighet for å komme ut igjen, og de går oftere til arbeid og sjeldnere til uførepensjon enn andre.

Tilknytning til arbeidslivet er avgjørende for sannsynligheten for å begynne på AAP og er også viktig for om man går over til arbeid eller uførepensjon etterpå.

Når man først mottar AAP, ser vi at de som var på arbeidsrettede tiltak eller på opplæringstiltak (året før de gikk ut), har stor sannsynlighet for å gå over til arbeid, mens de som fikk annen oppfølging, ofte blir uføre.

5 Eldre mottakere av helse relaterte ytelser

Innledning

I 2012 var andelen mottakere av arbeidsavklaringspenger i alderen 50–66 år om lag 6 prosent (jf. figur 2.3). Dette var lavere enn andelen blant dem som er i alderen 30–49 år, men høyere enn andelen blant dem under 30 år.

Helsen blir dårligere når man blir eldre, og dermed øker også behovet for en arbeidsavklaring. På den annen side vet man at det allerede er mange i alderen 50–66 år som står permanent utenfor arbeidsmarkedet, noe som tilsier at det burde vært få eldre mottakere av AAP.

I forrige kapittel beskrev vi hvordan uføreratene i befolkningen øker med stigende alder, og at denne utviklingen blir tydeligere blant dem som nærmer seg 50 år. Blant dem som er over 50 år, forsterkes denne utviklingen ytterligere. I alderen 50–54 år var 12 prosent uføre i 2012, mens den tilsvarende andelen blant dem som var 65–67 år, var nesten 40 prosent. I tillegg er det stor forskjell i andelen uføre mellom kvinner og menn. I de to aldersgruppene 50–54 og 65–67 år var henholdsvis 15 og 44 prosent av kvinnene uføre og 10 og 33 prosent av menn uføre i 2012.

Utviklingen i andelen uføre i denne delen av befolkningen gjør det dermed rimelig å anta at andelen som går over på arbeidsavklaringspenger, fortsetter å øke med alderen. De tydelige forskjellene i uførhet mellom kvinner og menn gjør det i tillegg rimelig å anta at det er flere kvinner enn menn som mottar arbeidsavklaringspenger.

Uføreratene alene tilsier at det sannsynligvis er færre AAP-mottakere som avklares til arbeid i denne aldersgruppen, enn tilfellet er blant yngre AAP-mottakere. I tillegg kan man tenke seg at motivasjonen for å gå inn i et nytt arbeidsforhold avtar når pensjonsalderen nærmer seg, og ikke minst at mange arbeidsgivere er mindre villige til å ansette slike personer.

Samtidig må vi huske at for mange av dem som nærmer seg 67 år, står ikke «valget» bare mellom arbeid og uførepensjon. En del yrkesgrupper har særaldersgrenser som gjør det mulig å gå over på alderspensjon flere år før 67 år, noen lenge før de fyller 60 år. I tillegg har mange arbeidstakere mulighet til å ta ut avtalefestet pensjon fra fylte 62 år, og etter pensjonsreformen har det også vært mulig å ta ut fleksibel alderspensjon, gitt tilstrekkelig opptjening.

Siden kvinner oftere enn menn arbeider deltid, vil det også oftere være kvinner som ikke har tilstrekkelig oppptjening til å kunne gå av på ulike tidligpensjonsordninger. Dette faktum sammen med den generelle reduksjonen i helsen med økende alder tilsier også at kvinner vil være overrepresentert blant mottakere av arbeidsavklaringspenger i alderen 50–67 år.

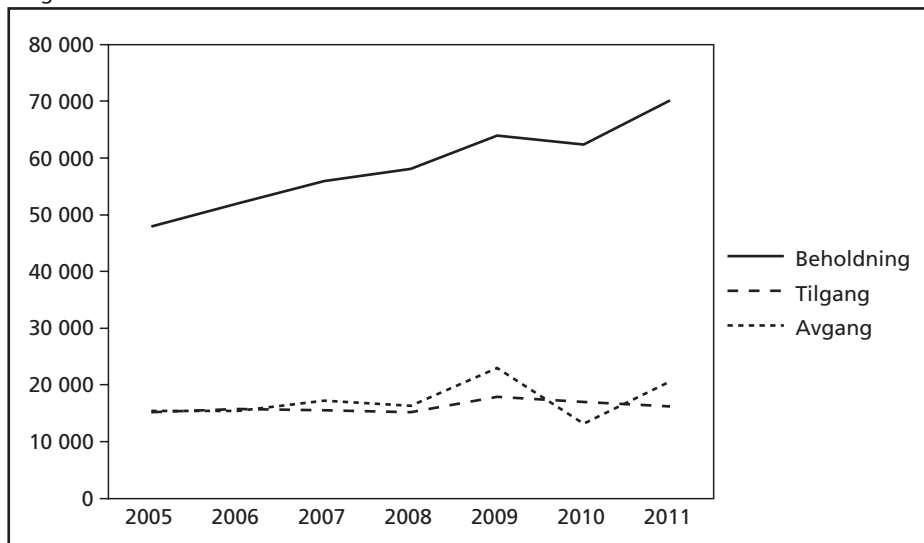
Selv om helsen blir redusert med alderen, er det rimelig å anta at utdanning og arbeidserfaring virker på samme måte blant de eldste som blant yngre, om enn kanskje ikke i like stor grad.

I dette kapitlet skal vi se nærmere på hva som påvirker sannsynligheten for at eldre i alderen 50–66 år kommer inn i AAP-ordningen. Vi skal, som for de yngre gruppene, også undersøke veien ut av AAP. I tillegg til å kartlegge hva som kjennetegner alle som forlater AAP, skal vi undersøke hvordan de som går over til arbeid (og/eller utdanning), skiller seg fra dem som går over til uførepensjon.

Utvikling – eldre mottakere av arbeidsavklaringspenger

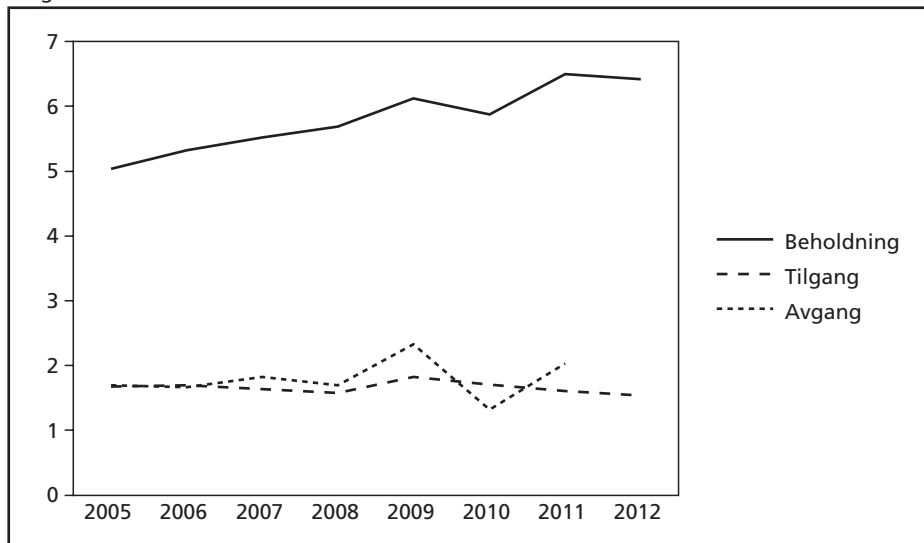
I kapittel 2 så vi at det totale antallet mottakere av arbeidsavklaringspenger økte fra 175 000 i 2005 til omtrent 215 000 i 2012 (figur 2.1). Antallet mottakere av AAP i alderen 50–66 år økte fra nesten 50 000 i 2005 til 70 000 i 2012 (figur 5.1), dermed har den relative veksten i antallet mottakere vært på hele 40 prosent.

Figur 5.1 Midlertidige helserelaterte ytelser. Mottakere 50–66 år. Tilgang, avgang og beholdning. Antall.



Note: Antall som mottok AAP fra 2010, antall som mottok tidsbegrenset uførestønad, rehabiliteringspenger eller attføringspenger i årene 2005-2009.

Figur 5.2 Midlertidige helserelevante ytelser. Mottakere 50–66 år. Tilgang, avgang og beholdning. Andel.



Note: Andel som mottok AAP fra 2010, antall som mottok tidsbegrenset uførestønad, rehabiliteringspenger eller attføringspenger i årene 2005-2009.

Veier inn i arbeidsavklaringspenger

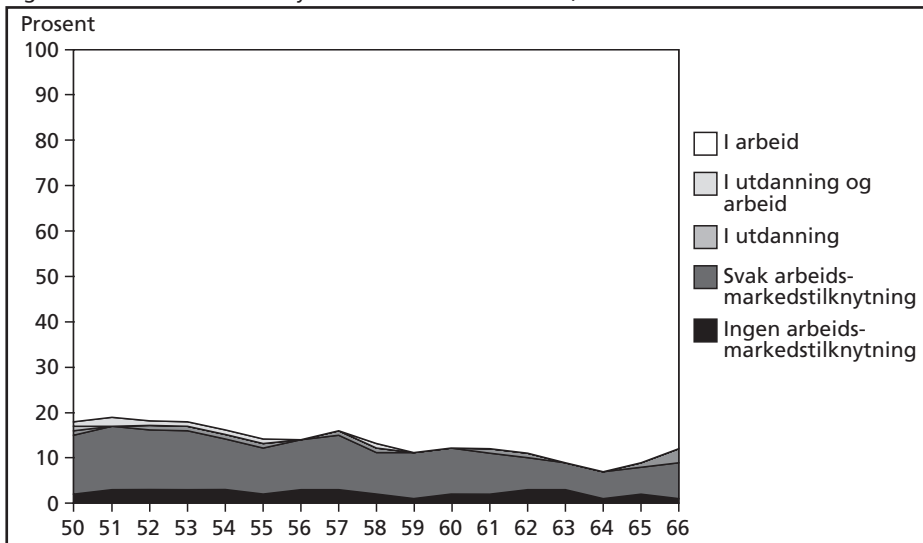
For å få arbeidsavklaringspenger må arbeidsevnen være redusert med minst 50 prosent. Årsaken til redusert arbeidsevne må i hovedsak være sykdom, skade eller lyte. Også for personer som skal søke om uføretrygd, må det være avklart om de har mulighet til å være i arbeid.

Siden arbeidsavklaringspenger er rettet mot personer med dårlig helse, kan man forvente at i alle fall noen av disse ikke kommer rett fra et arbeidsforhold (og/eller sykepenger), men at den reduserte arbeidsevnen og sykdom eller skade allerede har gjort at mange er dårlig integrert i arbeidsmarkedet.

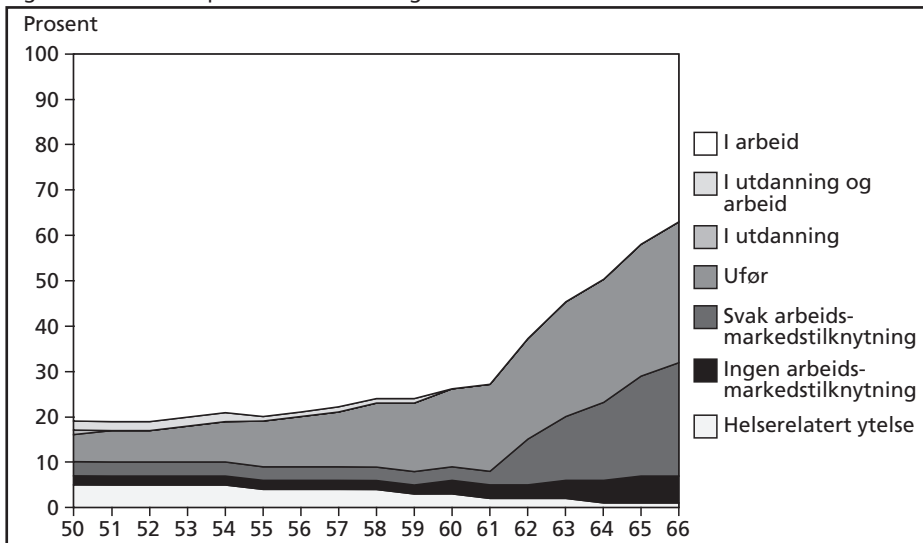
Sammenlignet med yngre AAP-mottakere er det langt flere av mottakerne i alderen 50–66 år som kom fra arbeid. Blant de yngste av disse, som er rett over 50 år, kom omtrent 80 prosent fra arbeid (figur 5.3). Blant de eldste kom omtrent 90 prosent fra arbeid.

Blant de nye AAP-mottakerne som ikke kom fra arbeid, kom de fleste fra en situasjon med svak arbeidsmarkedstilknytning og dels mottak av ikke helserelevante ytelser fra NAV.

Figur 5.3 Status året før for nye mottakere av AAP i 2011, 50-66 år. Andeler.



Figur 5.4 Status alle personer i befolkningen 50-66 år i 2010. Andeler.



Nye mottakere av AAP i alderen 50–66 år har en mye sterkere tilknytning til arbeidslivet enn tilfellet er for hele populasjonen i samme alder. Sysselsettingsraten i hele befolkningen ligger rundt 80 prosent for 50-åringene (figur 5.4) og reduseres gradvis frem til 61 år. Fra 62 år synker sysselsettingen raskt, og omtrent én av fire 66-åringene var registrert som sysselsatte. Uføreratene stiger forholdsvis jevnt, mens vi ser at grup-

pen som mottar andre ytelser (her gjelder det i hovedsak pensjoner), øker markant fra 62-årsalderen.

Hva avgjør veien inn i arbeidsavklaringspenger?

Over har vi sett på noen kjennetegn ved AAP-mottakere i alderen 50–66 år. Hvilke av disse kjennetegnene er det som er av størst betydning for om man blir mottaker av arbeidsavklaringspenger? Dette kan vi undersøke nærmere ved hjelp av en regresjonsmodell som estimerer betydningen av enkeltkjennetegn hos den enkelte på sannsynligheten for overgang til arbeidsavklaringspenger, kontrollert for andre kjennetegn ved individet. Nedenfor (tabell 5.1) er en logistisk regresjonsmodell som viser betydningen av ulike kjennetegn for overgang til arbeidsavklaringspenger i 2012 blant personer i alderen 50–66 år.

I regresjonsanalysen måler den avhengige variabelen om man mottok AAP i løpet av 2012. Variabelen har to verdier, 0 (null) for dem som ikke mottok AAP i 2012, og 1 (én) for dem som mottok AAP i 2012. Resultatene presenteres som oddsrat. Dersom oddsraten for en gitt variabel er høyere enn 1, indikerer det at dette kjennetegnet øker sannsynligheten for å motta AAP, mens det er motsatt dersom oddsraten er mindre enn 1. I analysen har vi kontrollert for kjønn, alder, utdanning, innvandringsbakgrunn og status i 2011. I tillegg undersøker vi betydningen av å ha en yrkesinntekt under 2 G i 2011.

Analysen viser at blant personer i alderen 50–66 år har kvinner større sannsynlighet for å motta AAP enn menn, og at sannsynligheten for AAP-mottak avtar noe med alder (tabell 5.1). I tillegg reduseres sannsynligheten noe mer for kvinner enn for menn med økende alder, slik at overgangssannsynligheten er likere for menn og kvinner i de eldste gruppene enn de var i de andre aldersgruppene. Like fullt er det interessant at AAP-hyppigheten avtar med økende alder i denne gruppen. For de yngre gruppene har vi sett at økende alder også øker AAP-sannsynligheten. At det ikke er slik blant de eldste, henger trolig sammen med at yrkesdeltakelsen generelt avtar med økende alder, og at det er flere uføre og alderspensjonister blant de eldste. Beregnede sannsynligheter etter kjønn og alder presenteres i figur 5.5. Der ser vi at forskjellene mellom menn og kvinner ikke er veldig store, og at det ikke er en veldig stor reduksjon i sannsynligheten for AAP-mottak fra 50 år til 66 år.

Utdanningsnivå har betydning for risikoen for å motta AAP. Referansegruppen er personer med grunnskole (eller ukjent utdanning), og det er denne gruppen som har størst sannsynlighet for å motta AAP, akkurat som vi har sett for de yngre gruppene. Fullført videregående reduserer sannsynligheten for å motta AAP, og utdanning på høyere nivå reduserer sannsynligheten ytterligere. Samtidig ser vi at de som har tatt utdanning sent i livet, har forhøyet risiko for AAP-mottak.

I motsetning til hva som var tilfellet i regresjonsmodellene for de yngre gruppene, har innvandringsbakgrunn selvstendig betydning for AAP-mottaket til de eldste. Med unntak av innvandrere fra Vest-Europa (og USA m.m.) har alle innvandringsgruppene større risiko for AAP-mottak enn personer uten innvandringsbakgrunn. Tidligere studier har vist at eldre innvandrere har dårligere helse enn majoritetsbefolkningen (Bratsberg, Røed & Raaum 2011.).

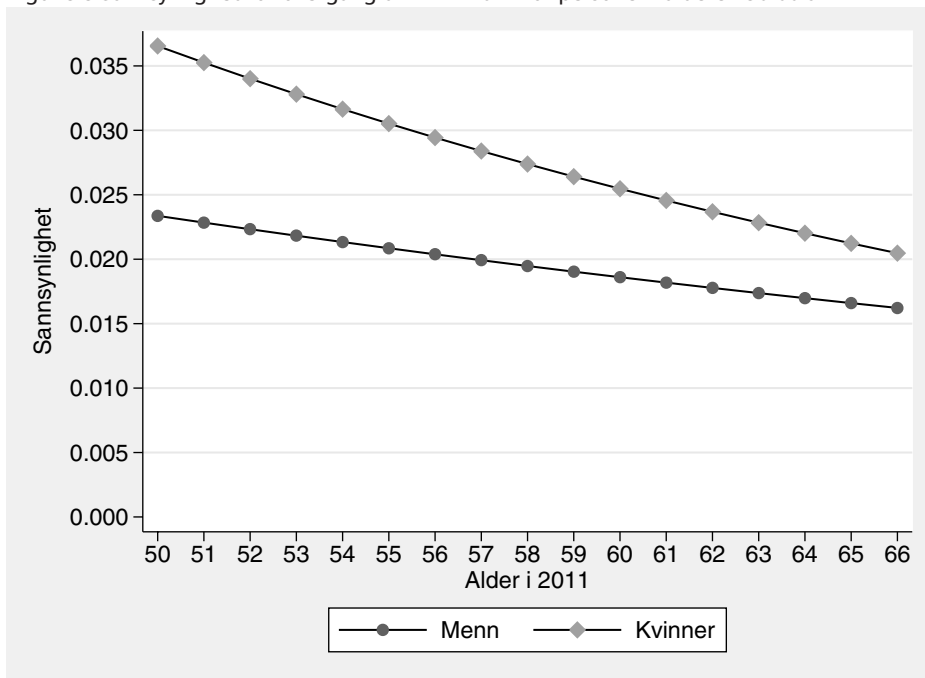
Status i 2011 har betydning for AAP-mottak i 2012 i aldersgruppen 50–66 år. Det som er spesielt her, er at det å være i arbeid ikke har noen betydning. Årsaken til det kan være at de som fortsatt står i arbeid når de nærmer seg pensjonsalder, er en selektert gruppe, mens mange med dårlig helse eller krevende jobber allerede har forlatt arbeidslivet.

Tabell 5.1 Overgang til arbeidsavklaringspenger i 2012, personer 50-66 år. Logistisk regresjon.

AAP 2012	Odds Ratio	P > z
Kvinne	3,191	0,000
Alder (50-66 år)	0,977	0,000
Kvinne * alder	0,986	0,000
Utdanningsnivå		
Videregående	0,773	0,000
Universitet/høyskole	0,449	0,000
Landbakgrunn		
Norden	1,105	0,033
Vest-Europa, USA, Canada, Australia og New Zealand	0,988	0,815
Øst-Europa	1,307	0,000
Øvrige	1,824	0,000
Status i 2011		
Lave inntekter og ytelser	1,652	0,000
Uføre	0,046	0,000
Utdanning	2,561	0,000
Utdanning og arbeid	0,686	0,001
Arbeid	0,995	0,928
Lav yrkesinntekt (< 2 G)	0,580	0,000
Konstantledd	0,077	0,000
N	951 218	
Pseudo R ²	0,0472	

Note: «-» er ikke signifikant og er ikke inkludert i analysen.

Figur 5.5 Sannsynlighet for overgang til AAP i 2012 for personer i alderen 50-66 år.



Sannsynligheter (APR-Adjusted Predictions at Representative values) beregnet for personer uten innvandringsbakgrunn som var i arbeid, som hadde lav/ukjent utdanning og yrkesinntekt over 2 G i 2011. Tallgrunnlag fra regresjonsmodellen i tabell 5.1.

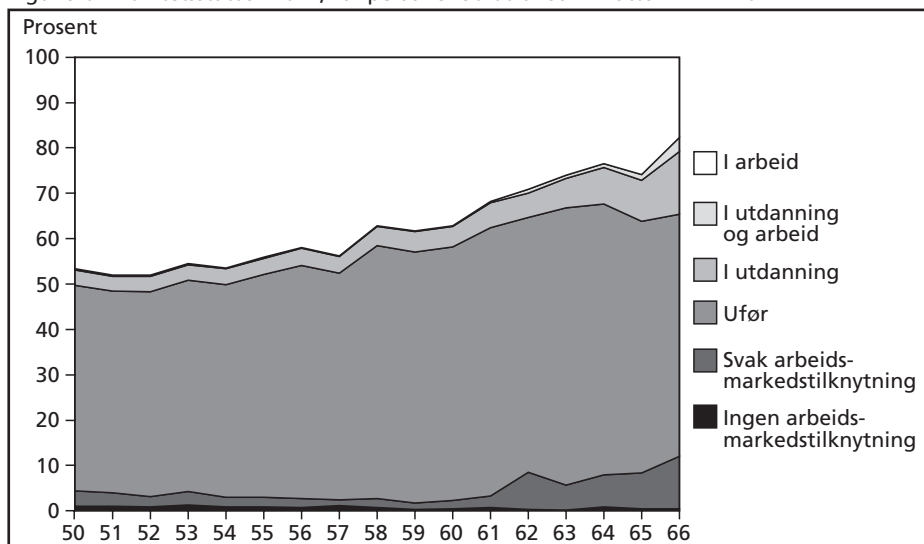
Veier ut av arbeidsavklaringspenger

Blant personer under 50 år som mottar AAP, går de fleste over i arbeid når de slutter å motta AAP. Blant personer over 50 år går den vanligste veien over til uførepensjon, men det er noen nyanseforskjeller etter som alderen øker (figur 5.7). AAP-mottakere som er tidlig i 50-årene, fordeler seg nokså likt mellom arbeid og uførepensjon når de går ut av ordningen, men når alderen øker, stiger også andelen som går over til uførepensjon noe. Mens nesten halvparten av 50-åringene går til arbeid, gjelder dette kun for omtrent en tredel av dem over 60 år. Andelen som går over til uføretrygd, øker fra omtrent 40 prosent blant 50-åringene til om lag halvparten blant dem over 60 år.

I alle aldersgrupper er det en liten gruppe som også går over i utdanningssystemet, og en liten gruppe som går ut til en slags «ventestatus» uten særlige inntekter. Sistnevnte gruppe forsørges trolig av familie, sannsynligvis ektefelle, mens de venter på mottak av alderspensjon fra folketrygden når de fyller 67 år. Årsaken til at de havner i denne

gruppen, er vanskelig å fastslå, men trolig har de en kombinasjon av dårlig opptjente pensjonsrettigheter og helse som ikke er dårlig nok til at de kvalifiserer til uføretrygd.

Figur 5.6 Aktivitetsstatus i 2012, for personer 50-66 år som mottok AAP i 2011.



I tabell 5.1 undersøkte vi hvilke kjennetegn som påvirket sannsynligheten for å motta AAP blant personer i alderen 50–66 år. Nå følger analyser hvor vi undersøker hvordan ulike kjennetegn, kontrollert for andre kjennetegn, påvirker sannsynligheten for å slutte å motta AAP. Disse analysene er like analysene i de tidligere kapitlene. Vi har sett på alle mottakere av AAP i 2011 og undersøker sannsynligheten for at de ikke skal motta AAP i 2012. Først har vi en modell hvor vi inkluderer alle som mottok AAP i 2011, og undersøker den samlede sannsynligheten for å slutte å motta AAP (tabell 5.2). Deretter følger to analyser hvor vi kun inkluderer dem som sluttet å motta AAP (de som mottok AAP i 2011, men ikke i 2012): én modell hvor vi undersøker sannsynligheten for å gå over i arbeid eller utdanning (tabell 5.3), og så en modell hvor vi undersøker overgangen til uførepensjon (tabell 5.4). I figur 5.6 så vi at dette er de to viktigste utfallene for AAP-mottakere i alderen 50–66 år.

I modellene kontrollerer vi for kjønn, alder og utdanningsnivå. I tillegg undersøker vi betydningen av å ha vært i arbeidspraksis (=ref.), i opplæringsstiltak eller i annen oppfølging i 2011. Videre undersøker vi betydningen av selve AAP-forløpet (antall år og antall forløp) samt at vi ser på betydningen av å ha vært i arbeid eller ha mottatt andre NAV-ytelser året før de kom inn på AAP (eller de tidligere ytelsene). I tillegg undersøker vi betydningen av nivået på AAP-utbetalingen i 2011.

Tabell 5.2 Avgang fra AAP i 2012 for personer 50-66 år på AAP i 2011. Logistisk regresjon, oddsratener.

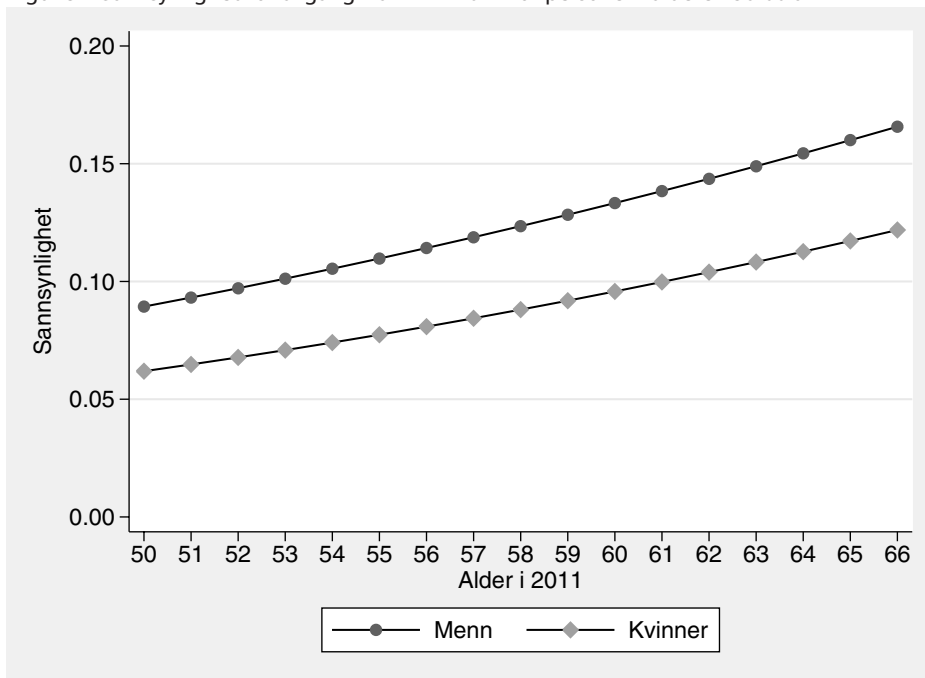
	Odds Ratio	P > z
Kvinne	0,632	0,000
Alder (50-66 år)	1,056	0,000
Kvinne * alder	-	
Utdanningsnivå		
Videregående	1,082	0,002
Universitet/høyskole	1,177	0,000
Tiltak i 2011 (arbeidstrening = ref.)		
Opplæring	1,082	0,275
Annet	1,394	0,000
Antall år inne på AAP	1,702	0,000
Sysselsatt før AAP	4,144	0,000
Andre NAV-ytelser før AAP	2,525	0,000
Fleire AAP-forløp	0,175	0,000
Utbetalt AAP 2011 (i 1000)	0,979	0,000
Utbetalt AAP * Utbetalt AAP	1,000	0,000
Konstantledd	0,030	0,000
N	68 231	
Pseudo R ²	0,2918	

I de yngre aldersgruppene har vi sett at kvinner har størst sannsynlighet for å komme inn i AAP og lavest sannsynlighet for å komme ut igjen. Dette gjelder også blant dem som er over 50 år (tabell 5.2 og figur 5.7).

Økt utdanningsnivå øker sannsynligheten for å gå ut av ordningen, på samme måte som vi har sett i de yngre gruppene. I tillegg finner vi at de som ikke fikk arbeidstrening eller opplæringstiltak (i 2011), har lavere sannsynlighet for å gå ut av AAP enn dem som fikk annen oppfølging.

De som var i arbeid før de kom inn i ordningen, har høy avgang fra AAP, men det gjelder også dem som mottok andre NAV-ytelser før de kom inn i AAP. Varighet i ordningen påvirker avgangen, mens personer som har vært inn og ut av ulike ordninger med år mellom, har svært liten sannsynlighet for å gå ut av AAP.

Figur 5.7 Sannsynlighet for avgang fra AAP i 2012 for personer i alderen 50-66 år.



Sannsynligheter (APR-Adjusted Predictions at Representative values) beregnet for personer som var i arbeidstrening i 2011, som hadde lav/ukjent utdanning, ikke var sysselsatt siste år før AAP, hadde kort tid på AAP, ikke andre ytelser før AAP og lav utbetalt AAP i 2011. Tallgrunnlag fra regresjonsmodellen i tabell 5.2.

Tabell 5.3 Avgang fra AAP i 2011 til aktivitet (arbeid/utdanning) i 2012 for personer 50-66 år. Logistisk regresjon, oddsrater.

	Odds Ratio	P > z
Kvinne	16,808	0,000
Alder (18-29 år)	0,929	0,000
Kvinne * alder	0,950	0,000
Utdanningsnivå (grunnskole / ukjent utd. = ref.)		
Videregående	1,408	0,000
Universitet/høyskole	1,868	0,000
Tiltak i 2011 (arbeidstrening = ref.)		
Opplæring	2,568	0,000
Annet	0,385	0,000
Antall år inne på AAP	0,878	0,000
Sysselsatt før AAP	1,668	0,000
Andre NAV-ytelser før AAP	0,423	0,000
Flere AAP-forløp	0,777	0,000
Utbetalt AAP (i 1000)	0,993	0,000
Utbetalt AAP * Utbetalt AAP	-	
Konstantledd	293,794	0,000
N	18 344	
Pseudo R ²	0,1365	

Note: «-» er ikke signifikant og er ikke inkludert i analysen.

Overgang til arbeid (og utdanning)

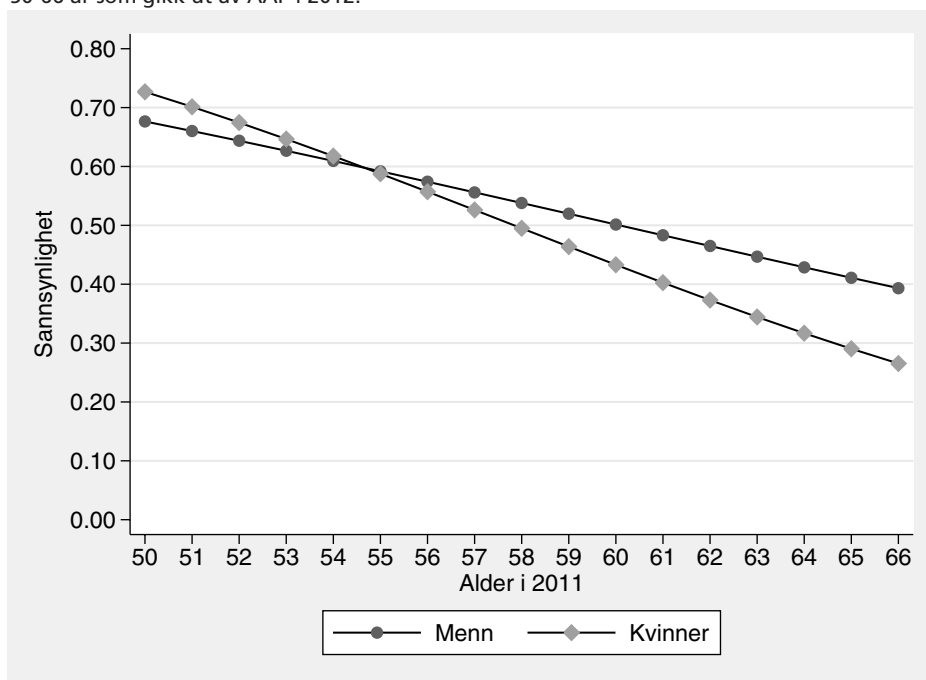
Hensikten med arbeidsavklaringspenger er nettopp å få til en avklaring med tanke på muligheten for å komme seg over i arbeid. Vi har undersøkt hvilke grupper i alderen 50–66 år som har størst sannsynlighet for å komme seg over i aktivitet (arbeid/utdanning) i 2012, gitt at de faktisk sluttet å motta AAP.

Som vi så over, har kvinner lavere sannsynlighet enn menn for å slutte å motta AAP (når de ellers har samme kjennetegn som menn). Blant dem som sluttet å motta AAP og kommer seg over i aktivitet, er det imidlertid en klar overvekt av kvinner (tabell 5.3), særlig blant de yngste. Sannsynligheten for å komme over i arbeid igjen etter AAP avtar med økende alder, og dette gjelder i større grad for kvinner (se også figur 5.8).

De gruppene som hadde størst overgang fra AAP til arbeid var de som var på opplærings tiltak i 2011, og de som var i arbeid rett før de kom inn på AAP.

De som ikke var på arbeidstrening eller opplæringstiltak i 2011, og de som mottok andre NAV-ytelser forut for AAP, og de som mottok AAP lenge, var også de som hadde lavest sannsynlighet for å komme over i arbeid.

Figur 5.8 Sannsynlighet for å være i aktivitet (arbeid/utdanning) blant personer i alderen 50-66 år som gikk ut av AAP i 2012.



Sannsynligheter (APR-Adjusted Predictions at Representative values) beregnet for personer som var i arbeidstrening i 2011, som hadde lav/ukjent utdanning, ikke var sysselsatt siste år før AAP, hadde kort tid på AAP, ikke andre ytelser før AAP og lav utbetalt AAP i 2011. Tallgrunnlag fra regresjonsmodellen i tabell 5.3.

Overgang til uførepensjon

Som vi så over, økte andelen som gikk over til uførepensjon, med økende alder blant AAP-mottakere i alderen 50–66 år. I en regresjonsanalyse av overgangen til uføretrygd blant dem som mottok AAP i 2011, men ikke i 2012, finner vi at denne sammenhengen holder seg også når vi har tatt hensyn til en rekke andre kjennetegn (tabell 5.4).

I tillegg finner vi at kvinner og menn tidlig i 50-årene har omtrent lik overgang til uførepensjon, mens overgangsratene for dem som er eldre, øker mest for kvinner. Dette er igjen gitt at de faktisk går ut av AAP-ordningen, og effekten er kontrollert for en rekke andre forhold (se også figur 5.9).

Utdanningsnivå har også stor betydning for overgangen til uførepensjon. De som har lavest utdanning, har størst risiko for å bli uføre, mens de med videregående utdan-

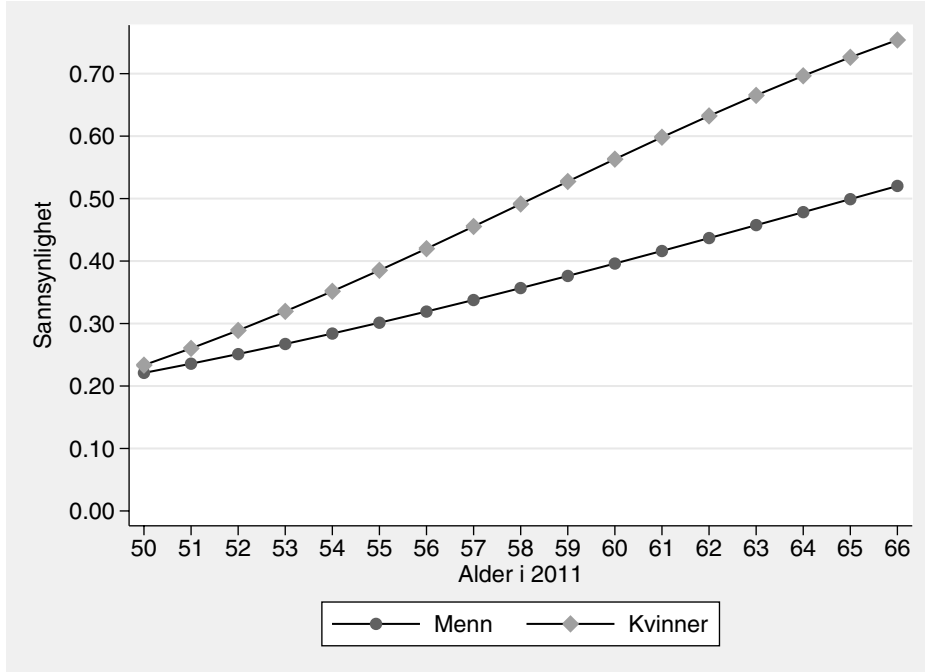
ning har noe lavere sannsynlighet. De som har høyere utdanning, har lavest sannsynlighet for å bli uføre. I tillegg har de som har deltatt på opplærings tiltak, lavere overgang til uførepensjon. De som hadde hverken opplærings tiltak eller arbeidstrening, hadde imidlertid en forhøyet risiko for å gå over til uførepensjon dersom de gikk ut av AAP.

I tillegg øker overgangen til uførhet for dem som har mottatt AAP lenge, og for dem som ikke var i jobb forut for AAP-mottaket, og dem som har vært inn og ut av AAP-ordningen.

Tabell 5.4 Avgang fra AAP i 2011 til uførepensjon i 2012 for personer 50-66 år. Logistisk regresjon, oddsratener.

	Odds Ratio	P > z
Kvinne	0,052	0,000
Alder (50-66 år)	1,087	0,000
Kvinne * alder	1,062	0,000
Utdanningsnivå (grunnskole / ukjent utd. = ref.)		
Videregående	0,762	0,000
Universitet/høyskole	0,459	0,000
Tiltak i 2011 (arbeidstrening = ref)		
Opplæring	0,124	0,000
Annet	3,535	0,000
Antall år inne på AAP	1,386	0,000
Sysselsatt før AAP	1,110	0,232
Andre NAV-ytelser før AAP	1,282	0,022
Fleire AAP-forløp	1,510	0,000
Utbetalt AAP (i 1000)	1,010	0,000
Utbetalt AAP * Utbetalt AAP	0,99999	0,000
Konstantledd	0,001	0,000
N	18 344	
Pseudo R ²	0,2068	

Figur 5.9 Sannsynlighet for uførhet blant personer i alderen 50-66 år som gikk ut av AAP i 2012.



Sannsynligheter (APR-Adjusted Predictions at Representative values) beregnet for personer som var i arbeidstrening i 2011, som hadde lav/ukjent utdanning, ikke var sysselsatt siste år før AAP, hadde kort tid på AAP, ikke andre ytelser før AAP og lav utbetalt AAP i 2011. Tallgrunnlag fra regresjonsmodellen i tabell 5.4.

Oppsummering

I 2012 var omtrent 6 prosent av alle bosatte i Norge i alderen 50–66 år mottakere av AAP. Dette er noe lavere enn den tilsvarende andelen i alderen 30–49 år. Likevel kan man argumentere for at denne andelen er høy når man tenker på at mange i dette alderssegmentet har en rekke alternative veier ut av arbeidslivet, først og fremst alderspensjon, avtalefestet pensjon og uførepensjon.

De alternative veiene ut av arbeidslivet bidrar sannsynligvis til at overgangen til AAP synker med økende alder. Samtidig er avgangen fra AAP økende med økende alder, noe som tyder på at de eldste er noe lettere å avklare.

I motsetning til hva som var tilfellet blant mange av de yngre mottakerne av AAP, er andelen som kommer fra arbeid og inn i AAP, høyere enn andelen som er i jobb, blant alle i alderen 50–66 år. Hvorfor det er slik, er uklart, men det er nærliggende å anta at mange av dem som kommer inn i AAP, ikke har tilstrekkelig opptjening eller

for dårlig økonomi til å ta ut tidligpensjon, eller at de ikke er «syke nok» til å gå over på uførepensjon.

Betydningen av kjønn og utdanning tilsvarer den vi så blant AAP-mottakere i alderen 30–49 år. Kvinner har høyest sannsynlighet for å komme inn i ordningen, men lavest sannsynlighet for å komme ut igjen. Personer med høy utdanning har lav sannsynlighet for å begynne med AAP, men om de først mottar AAP, har de i gjennomsnitt høyere sannsynlighet for å komme ut igjen, og de går oftere til arbeid og sjeldnere til uførepensjon enn andre.

Når man først mottar AAP, ser vi at de som var på arbeidsrettede tiltak eller på opplæringstiltak (året før de gikk ut), har økt sannsynlighet for å gå over til arbeid, mens de som fikk annen oppfølging, oftere blir uføre.

6 Avslutning

I denne rapporten har vi beskrevet veier inn i, gjennom og ut av arbeidsavklaringspenger for tre ulike aldersgrupper – unge (18–29 år), voksne (30–49 år) og eldre (50–66 år). Det samlede antallet som mottok AAP (eller ytelsene forut for AAP), økte fra 175 000 i 2005, til over 214 000 i 2012. I 2012 var nesten 35 000 av mottakerne i alderen 18–29 år, omtrent 110 000 i alderen 30–49 år, og 70 000 i alderen 50–66 år. I 2012 var nesten seks av ti mottakere kvinner, og kvinner i alderen 30–49 år utgjorde en fjerdedel av mottakerne. Omtrent en tredjedel av mottakerne av AAP i 2012 hadde mottatt midlertidige helserelaterte ytelser (AAP og ytelsene den erstattet) i mer enn tre år på rad. I aldersgruppen 30–49 år gjaldt dette for fire av ti av mottakere. Nedenfor vil vi oppsummere funnene fra disse analysene, men vi vil også vende tilbake til det overordnede spørsmålet vi stilte innledningsvis: *Hvor langt unna arbeidslivet står mottakere av arbeidsavklaringspenger?*

Veier inn i arbeidsavklaringspenger – én hovedvei og to sideveier

Analysene viser at det er flere veier inn i arbeidsavklaringspenger. Hovedveien inn i arbeidsavklaringspenger er fra arbeid. Denne veien er særlig tydelig for voksne og for eldre mottakere. Over 60 prosent av personer i 30-årene kommer inn denne veien, mens hele 80 prosent av personer i 50-årene kommer fra arbeid. Den andre veien inn i AAP for voksne og eldre mottakere – og som må karakteriseres som en sidevei – er de som kommer inn i ordningen enten fra andre NAV-ytelser (i dette tilfellet vil dette først og fremst være sosialhjelp) eller fra en lav inntekt. Dette vil si at de kan ha vært noe i arbeid (i en deltidsstilling eller lignende), men at denne yrkesdeltakelsen har vært så liten at inntekten ikke har vært tilstrekkelig til å fullt ut ha forsørget vedkommende. Denne sideveien gjelder om lag 20 prosent av personer i 30-årene og 12 prosent av personer i 50-årene. Dette er personer som har ingen eller svak tilknytning til arbeidslivet før de kommer inn på arbeidsavklaringspenger.

De unge mottakerne av arbeidsavklaringspenger har større heterogenitet i veiene inn i arbeidsavklaringspenger. Mens voksne og eldre stort sett kommer fra arbeid,

kommer de unge også fra utdanning og i stor grad fra en posisjon med svak eller ingen arbeidsmarkedstilknytning («NEET»).

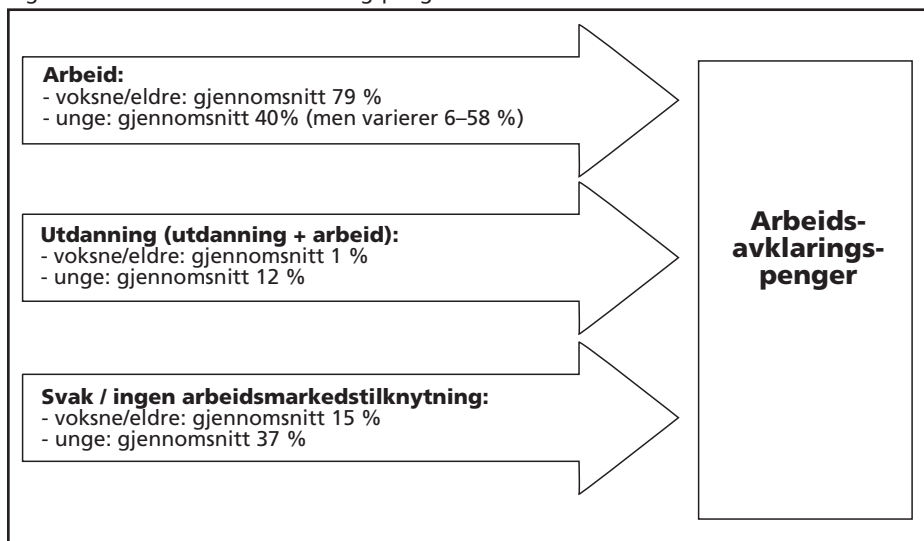
Arbeid øker i betydning som vei inn utover i 20-årene for unge. Dette er ikke så rart, siden de aller yngste neppe har rukket å være i kontakt med arbeidslivet. Mens 6 prosent av 18-åringene kom fra arbeid, gjelder dette 58 prosent av 29-åringene.

Den andre veien inn for unge mottakere er fra utdanning eller en kombinasjon av utdanning og arbeid. Men dette er en vei som blir mindre viktig utover i 20-årene. Mens hele 64 prosent av 18-åringene kommer fra utdanning eller arbeid og utdanning, så har dette sunket til 10 prosent av 29-åringene.

Den tredje veien inn i AAP for de unge er de som kommer fra en svak arbeidsmarkedstilknytning eller som ikke var tilknyttet arbeidsmarkedet før de ble AAP-mottakere. Dette er gruppen som innledningsvis (i kapittel 2) ble betegnet som NEET. Svak eller ingen arbeidsmarkedstilknytning er altså veien inn for i gjennomsnitt 37 prosent av unge mottakere av arbeidsavklaringspenger, til sammenligning kommer gjennomsnittlig 15 prosent av voksne og eldre inn i AAP denne veien.

Nedenfor har vi laget en skjematisk fremstilling av hovedveiene inn i arbeidsavklaringspenger. Til sammen oppsummerer figur 6.1 veien inn for om lag 80 prosent av dem som blir mottakere av arbeidsavklaringspenger. Hvilke veier inn som er viktigst, varierer for de ulike aldersgruppene, som angitt i figuren nedenfor.

Figur 6.1 Veier inn i arbeidsavklaringspenger.

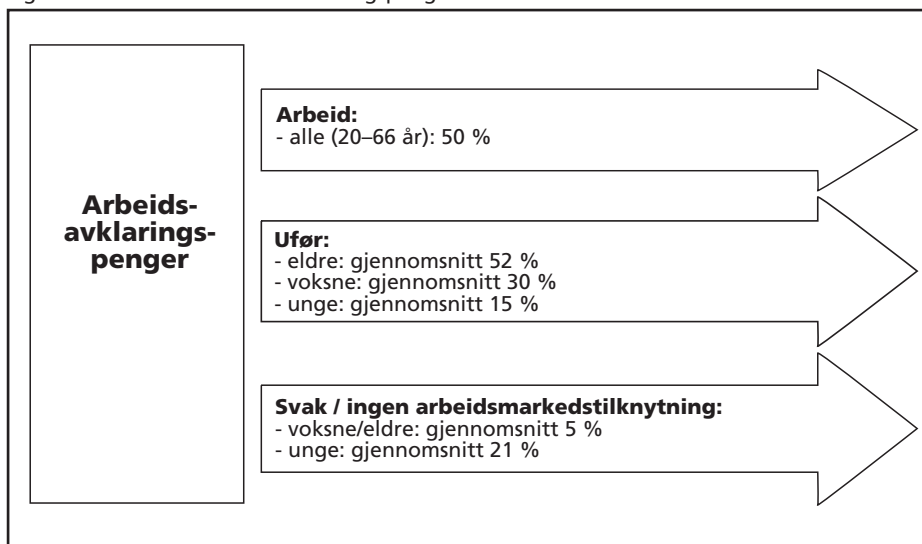


Veier ut av arbeidsavklaringspenger – en avklaring for arbeid eller uføretrygd?

En av hovedintensjonene med arbeidsavklaringspenger er å gi en person inntektssikring i en tidsavgrenset periode mens vedkommende avklares for arbeid. Arbeidsavklaring vil si å gjennomføre en kartlegging av hvorvidt personen kan ha en varig tilknytning til arbeidslivet, eller om personen er arbeidsufør. I praksis vil dette si at man skal avklare enten for arbeid eller for uførepensjon eller en kombinasjon av disse to. En viktig hensikt med arbeidsavklaringen er også å komme frem til et utfall, altså en avgjørelse, selv om dette kan ta tid.

Figur 6.2 er en skjematisk fremstilling av det som i praksis fremstår som hovedveiene ut av arbeidsavklaringspenger, og som viser i hvilken grad mottak av arbeidsavklaringspenger ender i en avklaring for arbeid eller for uførepensjon eller for ingen av delene. Det er viktig å understreke at relativt få som forlater AAP-ordningen i et gitt år. For eksempel viste vi i tabell 2.1 at blant alle mottakere av arbeidsavklaringspenger i 2010, så hadde 15 prosent forlatt ordningen i 2011, de resterende 85 prosentene var igjen.

Figur 6.2 Veier ut av arbeidsavklaringspenger.



Dersom man ser bort fra dem under 20 år, kommer om lag halvparten av alle dem som forlater arbeidsavklaringspenger i et gitt år, over i arbeid. I tabell 2.1 viste vi at avgangen til arbeid fra 2010 til 2011 gjaldt om lag 3 100 unge personer. Mange kan ha vært en del år inne på ordningen før de går ut, men når de går ut, er arbeid en viktig vei for halvparten. Hvor varig denne tilknytningen til arbeidslivet blir, har ikke blitt undersøkt i denne rapporten.

For den andre hovedveien – uførepensjon – er det noe større variasjon mellom aldersgruppene. Blant de eldste er det om lag 50 prosent som forlater ordningen til fordel for uførepensjon. For eksempel gjaldt dette om lag 6 100 eldre personer i 2011 (jmf. tabell 2.1). Dette vil også inkludere personer som er delvis uføre. For de eldste er med andre ord utfallet av et forløp på arbeidsavklaringspenger i stor grad et 50/50-anliggende – enten blir det arbeid, eller så blir det uførepensjon.

Denne tendensen er også klart til stede for de voksne (gruppen 30–49 år), hvor i gjennomsnitt 30 prosent av dem som forlot ordningen i 2012, kom over på uførepensjon. Tilsvarende tall for unge er i gjennomsnitt 15 prosent uføre.

For de unge er det en annen vei ut som ser ut for å være viktigere i omfang enn uførepensjon. Dette er en gruppe som forlater arbeidsavklaringspenger til fordel for sosialhjelp eller til fordel for en meget svak arbeidsmarkedstilknytning. Dette gjelder om lag 21 prosent av de unge. Det er altså en gruppe av unge mottakere av arbeidsavklaringspenger som forlater ordningen for så å erstatte denne med en status med svak eller ingen arbeidsmarkedstilknytning. Mange av disse forlater AAP til fordel for sosialhjelp. Dette er unge personer som etter å ha mottatt arbeidsavklaringspenger befinner seg i en svært sårbar økonomisk situasjon, og som til tross for å ha vært gjennom en arbeidsavklaring fremdeles fremstår som svært uavklarte med tanke på fremtidig arbeidsdeltakelse. Dette gjelder altså 20 av 100 unge, til sammenligning gjelder dette 5 av 100 voksne og eldre som forlater arbeidsavklaringspenger.

På bakgrunn av disse deskriptive analysene (figur 6.2) er det grunnlag for å hevde at ordningen med arbeidsavklaringspenger lykkes bedre for voksne og eldre enn for unge, dersom suksess skal måles som en avgang fra AAP til enten arbeid eller uførepensjon. Disse analysene tyder også på at når voksne eller eldre forlater arbeidsavklaringspenger, kommer de over i «noe annet» som gir dem en inntektssikring videre, enten arbeid eller uførepensjon. Blant de unge ser det derimot ut til å være en gruppe personer som faller ut av arbeidsavklaringspenger uten å ha en avklart inntektssituasjon videre. Denne gruppen utgjør som sagt om lag 20 prosent av de unge som har fått arbeidsavklaringspenger, og disse mister dermed den inntektssikringen arbeidsavklaringspenger representerer. De forlater arbeidsavklaringspenger, men føres videre inn i en sårbar økonomisk tilværelse, hvor inntektsgrunnlaget er sosialhjelp, svært lav lønnsinntekt eller ingen inntekt i det hele tatt.

Veier gjennom arbeidsavklaringspenger – hvor rask er denne?

Ut fra resultatene ovenfor er det riktig å si at arbeid er den viktigste veien både inn i og ut av arbeidsavklaringspenger. På denne måten ser også ordningen i grove trekk

ut til å virke etter intensjonen. Men – og dette er det verdt å merke seg – veien gjennom arbeidsavklaringspenger er for mange svært lang, og den strekker seg over flere år. Analysene presentert ovenfor viste at av alle dem som mottok arbeidsavklaringspenger i 2012 (beholdningstall), så hadde 40 prosent vært inne i ett eller to år, mens et flertall, 60 prosent, hadde mottatt ytelsen i tre eller flere sammenhengende år. Blant alle som mottok AAP i 2010, var fremdeles 65 prosent AAP-mottakere to år etterpå. Dette i seg selv er indikatorer på at mottakere av denne ytelsen har lang avstand til arbeidslivet.

Bør vi være bekymret for lave avgangstall fra arbeidsavklaringspenger?

I rapporten har vi sett på flere ulike mål som viser overganger fra arbeidsavklaringspenger til arbeid. Funnene peker i retning av at en relativt lav andel forlater ordningen i et gitt år. I tabell 2.1 anslår vi at om lag 15 prosent forlater ordningen et gitt år. Samtidig forteller dette lite om årsakene til at så få forlater ordningen, og om det er grunn til å være bekymret for at arbeidsavklaringen tilsynelatende tar så lang tid. Det er rett og slett vanskelig å gjøre en god vurdering av om årsakene til at mange personer bruker lang tid inne på arbeidsavklaringspenger, kan knyttes til dårlig helse, dårlig arbeidsoppfølging eller andre forhold.

En utfordring med å lage analyser av registerdata for å svare på dette spørsmålet er at vi mangler god informasjon om hva slags type oppfølging mottakere av arbeidsavklaringspenger får. En mulig årsak til de lave avgangstallene kan være at en stor andel av personer på AAP er under medisinsk behandling. Disse følges da opp av helsevesenet og er ikke i målgruppen for arbeidsrettede tiltak fra NAV. Den medisinske behandlingen skal være av en slik art at den skal hjelpe personer på sikt til å komme over i arbeid. Uansett betyr dette at en andel av mottakerne av arbeidsavklaringspenger kun vil ha medisinsk behandling som oppfølgingstiltak. Det vil imidlertid være urimelig å se for seg at personer under full medisinsk behandling er reelle kandidater for arbeidsdeltakelse. For å kunne få til en mer realistisk måling av overgangstall fra arbeidsavklaringspenger til arbeid burde kanskje den andelen mottakere som er under medisinsk behandling, vært trukket ut før man estimerte overgangsratene. En slik differensiering av analysen ville imidlertid kreve tilgang til andre registerdata enn det vi har hatt tilgjengelig for å analysere her. Eksempelvis ville det vært nødvendig å ha kjennskap til innholdet i aktivitetsplanene og i hvilken grad medisinsk behandling er registrert som hovedaktivitet for den enkelte. I regresjonsmodellene som viste avgang fra arbeidsavklaringspenger, la vi inn en enkel indikator som fortalte oss hvorvidt personen hadde mottatt et arbeidsrettet tiltak eller et opplæringstiltak året før personen forlot arbeidsavklaringspenger. Dette er riktignok en grovmasket indikator på oppfølging,

men denne viste at i snitt 70 prosent *ikke* hadde mottatt en slik form for arbeidsrettet oppfølging. For å oppfylle kravet til fortsatt å motta ytelsen er det da nærliggende å spekulere på om disse personene i stedet kan ha mottatt helserettet oppfølging, men dette kan ikke med sikkerhet deduseres ut fra våre analyser. Fremtidig forskning på mottakere av arbeidsavklaringspenger burde derfor legge opp til en bredere analyse av tiltak og oppfølging av personer underveis i arbeidsavklaringsforløpet, og det er særlig viktig å få oversikt over skillet mellom arbeidsrettet og medisinsk rettet oppfølging. Med slik kunnskap ville det ha vært mulig å gjøre en bedre vurdering av hvor gode avgangstillene til arbeid for AAP-mottakerne faktisk er.

En av målsettingene med arbeidsavklaringspenger er å avklare for hel eller delvis yrkesaktivitet. Det vil si at man også åpner opp for muligheten til å jobbe litt og kombinere arbeidsinntekt med en delvis uførepensjon. I denne rapporten har vi undersøkt overgang til uføretrygd som en vei ut av uførepensjon, men vi har ikke lagt vekt på å kartlegge hvor mange som kombinerer uførepensjon med arbeid. Fremtidige analyser av avgang fra arbeidsavklaringspenger burde derfor undersøke hvor mange det er som forlater AAP med en kombinasjon av arbeid og uførepensjon.

Hvor langt unna arbeidslivet står mottakere av arbeidsavklaringspenger?

Innledningsvis i rapporten pekte vi på at arbeidslinja har blitt stadig mer sentral i utformingen av helserelaterte trygdeytelser. Arbeidsavklaringspenger er en midlertidig, helserelatert ytelse, og det er et krav om helseproblemer («nedsatt arbeidsevne på grunn av sykdom eller skade») knyttet til mottak av ytelsen. Likevel er det ingenting i navnet «arbeidsavklaringspenger» som gir assosiasjoner til helseplager. Gamle betegnelser som «rehabilitering», «attføring» og «tidsbegrenset uførestønad» som kunne smake av sykdom eller dårlig helse, ble erstattet med en entydig vektlegging av arbeid. Arbeidsavklaringspenger kan derfor sies å tydeliggjøre skiftet mot en sterkere betoning av arbeidslinja i helsepolitikken. En tidligere idé om at trygd var en forsikring mot sykdom, altså at ved dårlig helse skulle velferdsstaten tilby personer inntektssikring, har blitt erstattet med en idé om at arbeid gir god helse. Trygd som forsikring mot sykdom har blitt erstattet med trygd og aktivisering. Velferdsstaten ivaretar fremdeles inntektssikringen, men det stilles sterkere krav til mottakeren av ytelsen om å vende seg mot arbeidslivet.

Ut fra denne bakgrunnen er det på sin plass å gjøre seg noen betraktninger om hva en målsetting om økt arbeidsmarkedsdeltakelse innebærer for en gruppe med «nedsatt arbeidsevne». Hvor realistisk er det å gjennomføre en overgang til arbeid for mottakere av arbeidsavklaringspenger? For hvilke grupper er det rimelig å se for seg

en overgang til arbeid, og for hvilke grupper er dette mindre sannsynlig? Og innenfor hvilken tidshorisont er det rimelig at personer kommer i arbeid?

Indikatorer på avstand til arbeidslivet

I rapporten presenterer vi flere ulike indikatorer som svarer på disse spørsmålene. Disse kan grovt deles inn i to grupper. Den første er betydningen av faktorer knyttet til status før man kom inn på arbeidsavklaringspenger. Her ser vi på arbeidsmarkeds-tilknytning, utdanningsnivå og hvorvidt man mottok andre NAV-ytelser før man kom inn på AAP. Den andre er betydningen av faktorer knyttet til veien gjennom arbeidsavklaringspenger, altså hva som skjer mens en person mottar denne ytelsen. Her ser vi på hvor mange år man mottar ytelsen, arbeidstrening og opplæringstiltak som AAP-mottaker, hvorvidt man har flere «runder» på AAP, og størrelsen på trygdebeløpet (kronesummen) man fikk utbetalt mens man mottok arbeidsavklaringspenger. Til sammen sier disse faktorene oss noe om hvor langt unna arbeidslivet mottakere av arbeidsavklaringspenger egentlig står.

Tidligere arbeidserfaring. I regresjonsmodellen så vi på hvordan det å ha vært i arbeid året før man kom inn på arbeidsavklaringspenger, påvirket overgang til arbeid og uførepensjon. Vi fant at det å ha vært sysselsatt økte sannsynligheten for overgang til arbeid, og vi fant at de som ikke var sysselsatt året før de kom inn på arbeidsavklaringspenger, hadde en høyere sannsynlighet for uførepensjon.

Tidligere tilknytning til arbeidsmarkedet hjelper med andre ord for å komme i jobb. Det kan være mange årsaker til dette. En sannsynlig grunn er at personer som var i jobb, også har en jobb å komme tilbake til. Det er mulig å tenke seg at arbeidsavklaringen vil være lettere å gjennomføre når man har en reell arbeidsgiver i andre enden, da vil alle konkrete spørsmål om eventuell fysisk tilrettelegging av arbeidsplassen eller avpassing av arbeidstid kunne foregå i dialog mellom bruker, NAV og en arbeidsgiver. Tilsvarende er det mulig å se for seg at det er tyngre å avslutte et løp på arbeidsavklaringspenger når man må finne en ny jobb i den andre enden.

I denne rapporten har vi kun sett på om en person var registrert i arbeid året før han eller hun mottok AAP. Det finnes i tillegg en rekke andre aspekter ved arbeidserfaring som kan ha betydning for AAP-forløpet, for eksempel hvor mange år man har vært i arbeid, og i hvilken bransje og yrke man jobber. Fremtidige analyser av arbeidsavklaringspengemottakere kunne med fordel gjøre mer differensierte analyser av betydningen av yrke, stilling, bransje og erfaring for å kunne gi en mer differensiert beskrivelse av avstand til arbeidslivet for ulike yrkesgrupper av AAP-mottakere. Det er for eksempel kjent fra forskningslitteraturen at visse yrkesgrupper har høyere sykefravær, tilsvarende bør også gjennomføres for mottakere av arbeidsavklaringspenger.

Utdanningsnivå. Vi undersøkte betydningen av utdanningsnivå for overgang til arbeid og uførepensjon. Vi fant at personer med videregående utdanning eller høyere

utdanning hadde større sannsynlighet for overgang til arbeid enn det personer med grunnskoleutdanning eller ingen registrert utdanning hadde. Tilsvarende hadde de med grunnskole eller ingen utdanning høyere sannsynlighet for overgang til uførepensjon.

Det kan være flere årsaker til at vi finner denne effekten av utdanning. For det første er det sannsynlig at personer med høyere utdanning har et bedre arbeidsmarked å tre inn i. De vil både ha flere muligheter for å finne arbeid og større sannsynlighet for å finne arbeidsgivere som er villige til å gjennomføre tilretteleggingstiltak, og de vil også ofte utføre arbeidsoppgaver hvor det vil være mindre manuelt arbeid og dermed større muligheter for å delta i arbeidslivet med noe redusert helse. For det andre er det et etter hvert veldokumentert funn i helselitteraturen at personer med høy utdanning gjennomgående også har bedre helse og dermed i seg selv står nærmere arbeidslivet enn de med lavere utdanning. For det tredje kan dette være en konsekvens av et fenomen som kan omtales som et skjult kompetanseproblem. Personer med lav utdanning vil i større grad oppleve at det er en «mismatch» mellom deres arbeidskompetanse og typen arbeid som er tilgjengelig på markedet. Lav kompetanse vil i større grad kunne støte personer med lav utdanning ut av arbeidsmarkedet og skape en «etterspørsel» blant lavt utdannede etter diagnoser som vil kunne gi adgang til arbeidsavklaringspenger. Uansett årsak ser vi en klar effekt av utdanningsnivå og at lav utdanning skaper en større distanse til arbeidslivet.

Kom inn på AAP som tidligere NAV-bruker eller lavinntektsposisjon. I tråd med de deskriptive analysene som viste ulike veier inn i arbeidsmarkedet, la vi også inn en variabel i regresjonsmodellene som fortalte hvorvidt personen før han eller hun kom inn på AAP, enten mottok en ytelse fra NAV eller kom fra en marginal posisjon i arbeidsmarkedet. Vi fant at hvis så var tilfellet, reduserte dette sannsynligheten for arbeid for alle aldersgrupper. Videre fant vi at denne variabelen økte sannsynligheten for uførhet blant voksne og eldre (30–66 år), mens den reduserte sannsynligheten for uførhet blant unge. Det siste henger godt sammen med veiene ut av arbeidsavklaringspenger som ble beskrevet innledningsvis. Der fant vi at voksne og eldre i større grad enn unge avklares for enten arbeid eller uførhet. Mens for unge fant vi at det var en relativt stor andel som forlot arbeidsavklaringspenger til fordel for en «uavklart» status. Dette peker i retning av at det kan være en liten, men signifikant, gruppe av unge mottakere av AAP som havner i en «svingdør» hos NAV etter at de har mottatt AAP.

Antall år som mottaker av AAP. En første, enkel, indikator på effekten av arbeidslinja på mottakere av arbeidsavklaringspenger er å se på andelen mottakere som i løpet av ett år går over til arbeid. Som påpekt ovenfor viser analysene i denne rapporten relativt lave avgangstall for personer som har vært kort tid inne i ordningen. Dette i seg selv illustrerer at mange AAP-mottakere står langt fra arbeidslivet. I regresjonsmodellen viste vi at jo flere år man hadde vært mottaker av arbeidsavklaringspenger, jo mindre sannsynlighet hadde man for overgang til arbeid. Flere sammenhengende år som mottaker av en helserelatert ytelse økte også sannsynligheten for overgang til uførepensjon.

Det er ikke mulig å si om dette skyldes at personer som er lenge inne på arbeidsavklaringspenger, også har omfattende helseproblemer og dermed svært redusert arbeidsevne, og at dette er årsaken til at de blir værende lenge i ordningen, eller om varigheten er et uttrykk for såkalte innelåsningseffekter, det vil si at personer blir vant med å gå på trygd, og etter hvert som tiden går, ser det som mindre og mindre sannsynlig for seg selv å finne tilbake til arbeid. Uansett viser våre analyser at tiden tilbrakt på trygd vanskeliggjør overgangen til arbeid. Dette koblet med funnet om at en høy andel mottar ytelsen over mange år, er en første viktig indikator på at mottakere av arbeidsavklaringspenger, omtalt som gruppe, har stor avstand fra arbeidsmarkedet.

Arbeidstrening og opplæringstiltak. Videre så vi i regresjonsmodellene på betydningen av hvilke tiltak man mottok, for overgang til henholdsvis arbeid og uførepensjon. Vi registrerte om personer hadde mottatt et arbeidsrettet tiltak eller et opplæringstiltak året før de forlot AAP. Vi fant at dersom man hadde mottatt arbeidstrening eller opplæring, økte dette sannsynligheten for overgangen til arbeid. Samtidig er det verdt å merke seg at det er en relativt liten andel av mottakere av arbeidsavklaringspenger som mottok slike tiltak året før de forlot ordningen. Våre funn indikerer derfor at de personene som NAV har vurdert som «arbeidsføre», og som har fått oppfølging, også i større grad kommer i arbeid, men for den store majoriteten av arbeidsavklaringspengemottakere var ikke slike tiltak brukt. Hvorvidt dette betyr at NAV har gjort en for dårlig jobb med bruk av arbeidsrettede tiltak, eller hvorvidt dette er å tolke som et tegn på at en stor andel av AAP-mottakere ikke er egnet for arbeidsrettede tiltak fordi de er for syke til å kunne nyttiggjøre seg disse, forblir et åpent spørsmål.

Flere «runder» på midlertidig helserelatert ytelse. I regresjonsmodellene la vi også inn en variabel som indikerte hvorvidt personer hadde mottatt en helserelatert ytelse flere ganger. Det vil si hvorvidt personer hadde startet og avbrutt og startet igjen på et forløp som mottaker av en midlertidig helserelatert ytelse. Vi fant at det å ha vært mottaker av en midlertidig helserelatert ytelse flere ganger de siste årene økte sannsynligheten for overgang til uførepensjon og reduserte sannsynligheten for arbeid, for voksne og eldre.

Basert på disse analysene er det ikke enkelt å forklare hvorfor noen personer er inne på en helserelatert ytelse, for så å forlate denne bare for å på et senere tidspunkt komme inn igjen. Det kan være at disse personene ikke klarte å oppfylle kravene til ytelsen lenger, kanskje fordi de ikke fullførte planlagte behandlings- eller arbeidstreningstiltak, eller fordi de forsøkte seg i arbeid, men at det viste seg etter kort tid at de var «for syke» for dette og dermed kom tilbake på ytelsen. Uansett peker dette på at det finnes en form for runddansproblematikk knyttet til en viss gruppe mottakere av arbeidsavklaringspenger, altså at noen kommer inn, ut og så inn igjen på helserelaterte ytelser, og at for personene som havner i denne kategorien, er veien til arbeid lengre enn for dem som unngår dette.

Det er verdt å merke seg at denne faktoren ikke var av betydning for de unge mottakerne. Det er kanskje fordi deres unge alder rett og slett ikke har tillatt at de har rukket

å bli «runddansere» på arbeidsavklaringspenger, altså at det ikke er så mange som har rukket å komme inn, ut og så inn igjen. Andre mulige forklaringer på hvorfor denne variabelen ikke var signifikant for unge, kan være at man er mindre villig i NAV til å skrive unge inn i helserelaterte ytelser flere ganger på rad. En annen forklaring kan være at unge har færre helseproblemer og mer «sosiale problemer» slik at årsakene til at de forlater AAP, men ikke kommer i jobb, er andre forhold enn helse. Det er ikke mulig på bakgrunn av våre analyser å si med sikkerhet hvorfor vi observerer dette.

Sum utbetalt på arbeidsavklaringspenger: I regresjonsmodellen valgte vi også å ta med en indikator på betydningen av hvor mye man hadde fått utbetalt i kroner på arbeidsavklaringspenger, på overgang til henholdsvis arbeid og uførepensjon. Denne indikatoren viste at jo mer man hadde mottatt i arbeidsavklaringspenger, jo lavere var sannsynligheten for overgang til arbeid. Tilsvarende viste den at lavere utbetalinger av arbeidsavklaringspenger ga lavere sannsynlighet for uførepensjon.

En tolkning av dette kan være at høyt stønadsnivå «låser» personer til arbeidsavklaringspenger og senker mottakerens motivasjon for arbeid. Dette kan tenkes å være tilfellet for enkelte grupper som med høy sannsynlighet vil komme over i relativt lavt betalte jobber dersom de forlater ytelsen. I tråd med attraksjonshypotesen vil dette senke motivasjonen for arbeid fordi den relative gevinsten i inntektsøkning ved overgang til arbeid vil være lav. Det er imidlertid viktig å merke seg at det også var et meget stort spenn på over en halv million mellom de høyeste og laveste utbetalte beløp på arbeidsavklaringspenger, og at dette spennet delvis kan være knyttet til tidligere inntektsnivå. Vi har definert denne variabelen basert på hvor mye en person fikk utbetalt i arbeidsavklaringspenger i et gitt år. Det kan være at de som var kort tid inne på ytelsen, også kun hadde mottatt denne i deler av et år. Det vil si at de med svært lave utbetalinger også var de som kom raskt over i arbeid.

Oppsummering

Det første hovedfunnet i denne rapporten er at hovedveien inn i arbeidsavklaringspenger og hovedveien ut av arbeidsavklaringspenger er «arbeid». Om lag halvparten av de som i et gitt år forlater arbeidsavklaringspenger går til arbeid. Dette er en god nyhet gitt målsettingen med ordningen. Det andre funnet er at de fleste mottakerne av arbeidsavklaringspenger tilbringer mange år på ytelsen og en relativt lav andel forlater ordningen et gitt år. Mellom 2010 og 2011 forlot ca 15 prosent av alle mottakerne ordningen. Det betyr også at det til enhver tid finnes en stor gruppe av mottakere av arbeidsavklaringspenger som i mange år står utenfor arbeidslivet. Det tredje funnet er at den andre hovedveien ut av arbeidsavklaringspenger er uførepensjon. Dette er en vei ut som øker i betydning med økende alder. Det fjerde funnet er at blant unge mottakere

av arbeidsavklaringspenger er det en relativt stor andel (ca 20 prosent) som forlater arbeidsavklaringspenger uten en «avklaring». De går verken til arbeid eller uførepensjon men kommer over i en uavklart inntektssituasjon hvor de enten har ingen inntekt, har inntekt fra sosialhjelp eller har en så lav arbeidsinntekt at de ikke kan leve av denne. Vi konkluderer derfor med at for unge under 30 år så ser arbeidsavklaringspenger ut til å være mindre «avklarende» enn for personer 30 år og eldre.

Selv om dette er hovedfunnene, viser rapporten et differensiert bilde av veier inn i og ut av arbeidsavklaringspenger for ulike grupper av mottakere. Mye tyder på at gruppen av arbeidsavklaringspengemottakere har vanskelig for å bli innlemmet i arbeidslivet. Oppsummert gir indikatorene på avstanden til arbeidslivet en oversikt over hvilke faktorer som øker sannsynligheten til arbeid, og hvilke som reduserer denne:

- Faktorer som øker overgangen til arbeid: høy utdanning, tidligere arbeidserfaring, arbeidsaktivisering underveis i AAP-forløpet og kort tid inne på AAP
- Faktorer som øker overgangen til uførepensjon: lav utdanning, ikke komme fra arbeid, flere «runder» som AAP-mottaker, høy utbetaling på AAP og tidligere NAV-bruker eller lavinntektssposisjon og lang tid inne på AAP

I og med at en høy andel av AAP-populasjonen har lav utdanning og er mange år inne på ordningen, er dette to faktorer som særlig taler for at mottakere av arbeidsavklaringspenger som gruppe står langt fra arbeidslivet og sliter med arbeidsmarkedsintegring.

Personer som mottar AAP har nedsatt arbeidsevne på grunn sykdom eller skade. Det finnes ikke en samlet oversikt over diagnoser eller helsetilstand blant mottakere av AAP. Hvor stor barriere mot arbeidslivet helseplager utgjør for mottakere, er derfor vanskelig å avgjøre. Det er nærliggende å anta at dårlig helse også er en faktor som gjør avstanden til arbeidslivet stor for denne gruppen.

Referanser

- Brage, S. & Thune, O. (2015). Ung uførhet og psykisk sykdom. *Arbeid og velferd*, 1, 31–49.
- Bragstad, T. & Brage, S. (2011). Unge på arbeids- og helserelevante ordninger. *Arbeid og velferd*, 2, 36–47.
- Bratsberg, B., Røed, K. & Raaum, O. (2011). *Yrkesdeltaking på lang sikt blant ulike innvandringsgrupper i Norge*. Frischsenteret
- Dahl, E., Bergsli, H. & Van der Wel, K. (2014). *Sosial ulikhet i helse: En norsk kunnskapsoversikt*. Oslo: HIOA.
- Elstad, J. I. (2005). *Sosioøkonomiske ulikheter i helse. Teorier og forklaringer*. Oslo: Sosial- og helsedirektoratet.
- Fløtten, T., Hermansen, Å., Hippe, J. M., & Lescher-Nuland, B. (2011). *Innmeldt, utmeldt eller påmeldt? Et annet bilde av utenforskap i Norge*. Oslo: Fafo-rapport 2011:13.
- Grødem, A. S., Nielsen, R. A. & Strand, A. H. (2014). *Unge mottakere av helserelevante ytelser. Fordelingen mellom offentlig og familiebasert forsørgelse av unge NEET*. Oslo: Fafo-rapport 2014:37.
- Kalstø, Å. M. & Sørbo, J. (2015) Personer med nedsatt arbeidsevne og mottakere av arbeidsavklaringspenger. Desember 2014. Arbeids- og velferdsdirektoratet, notat.
- Mykletun, A. (2013). Unge, uføretrygd og psykiske lidelser. I T. Olsen & J. Tägtström (red.), *For det som vokser. Unge, psykisk uhelse og tidlig uførepensjonering. En antologi*. Stockholm: Nordens Välfärdscenter.
- Mykletun, A. & Øverland, S. (2007). Er nedsatt funksjonsevne blant uføretrygdede alltid en konsekvens av medisinske diagnoser og symptomer? *Tidsskrift for velferdsforskning*, 1/2007.
- NOU 2011: 7 («Brochmannutvalget»). *Velferd og migrasjon. Den norske modellenes framtid*. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

- NOU 2007: 4. *Ny uførestønad og ny alderspensjon til uføre*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- Olsen, T. & Tägtström, J. (2013). Innledning. I T. Olsen & J. Tägtström (red.), *For det som vokser. Unge, psykisk ubelse og tidlig uførepensjonering i Norden. En antologi*. Stockholm: Nordens Velfärdscenter.
- Proba (2012). *Evaluering av arbeidsevnevurdering i NAV. Oppfølgingsundersøkelse 2012*. Rapport 2012/10. Oslo: Proba samfunnsanalyse.
- Proba (2011). *Arbeidsevnevurdering i NAV. Evalueringsrapport*. Rapport 2011/06. Oslo: Proba samfunnsanalyse.
- St.meld. nr 9 (2006-2007). *Arbeid, velferd og inkludering*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- Terum, L. I. & Hatland, A. (2014). Sysselsetting og trygd under arbeidslinja. *Søkelys på arbeidslivet*, 1–2, 3–22.

Veier inn i, gjennom og ut av arbeidsavklaringspenger

Trygdeytelsen arbeidsavklaringspenger ble innført i 2010. «Å avklare for arbeid» betyr at man skal finne ut om personen kan fungere i vanlig arbeidsliv, og eventuelt hvor mye vedkommende kan jobbe, eller om det vil være aktuelt å søke uførepensjon.

I denne rapporten stiller vi spørsmålet: Hvor langt unna arbeidslivet står egentlig mottakerne av arbeidsavklaringspenger? Spørsmålet belyses ved å se på hvilke veier mottakerne følger inn i, gjennom og ut av ytelsen, og hvilke kjennetegn de har. Utfordringene med å bli integrert i arbeidsmarkedet er gjerne knyttet til utdanning og yrkeserfaring, som igjen vil variere med alder. Vi skiller i rapporten derfor mellom unge (18–29 år), voksne (30–49 år) og eldre (50–66 år) mottakere av arbeidsavklaringspenger.



Fafo

Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-rapport 2015:29
ISBN 978-82-324-0220-5
ISSN 0801-6143
Bestillingsnr. 20434