

AAP-INNSTRAMMING: MIDLERTIDIG STRENGERE PRAKSIS OG FLERE TILBAKE ETTER KARENS

Av Sigrid Lande

Sammendrag

I 2018 ble det gjort flere endringer i regelverket for arbeidsavklaringspenger (AAP). Målet var å oppnå et strammere stønadsløp, raskere avklaringer og økt overgang til arbeid. I tillegg skulle det bli en «smalere inngang» til ordningen, blant annet ved å tydeliggjøre kravet til årsakssammenheng mellom helsetilstand og nedsatt arbeidsevne.

I denne artikkelen ser jeg på mulige virkninger av regelverksendringene på antallet som søker om AAP og andelen som får søknaden innvilget. Jeg finner at tydeliggjøringen av kravet om nedsatt arbeidsevne, ga en strengere praktisering av dette vilkåret ved behandlingen av nye søknader, spesielt i 2018. Praksis ble imidlertid gjenoppmyket i løpet av 2019.

Videre ser det ut til at regelverksendringene dannet grunnlaget for en sterk søknadsvekst i 2019, og dermed økning i antallet nye mottakere dette året. I 2018 var det særlig mange som mistet arbeidsavklaringspengene fordi det ble vanskeligere å få forlenget ytelsen utover ordinær maksimaltid. Dette ga en bølge av nye søknader i 2019, etter ett års gjennomført karenstid. I tillegg ser det ut til at den midlertidige strengere praktiseringen av vilkåret om nedsatt arbeidsevne, ga en generell søknadsvekst i 2019 da vedtakspraksis ble oppmyket. Den generelle veksten i nye AAP-søknader dette året er vanskelig å forklare ut fra andre forhold, ettersom sykefraværet var lavt og ledigheten fortsatt synkende.

Samlet sett ser det ut til at personer som på grunn av regelverksendringene, enten mister arbeidsavklaringspengene, får avslag på søknaden eller lar være å søke, i stor grad søker på nytt på et senere tidspunkt når de igjen fyller vilkårene eller når vedtakspraksis er oppmyket. Dette bidrar slik sett til å begrense den innstrammende effekten som regelverksendringene var ment å skulle ha. For den enkelte kan regelverksendringene likevel ha store konsekvenser ved at stønadsløp avbrytes eller forsinkes.

Innledning

Fra 1.1.2018 ble det gjort flere endringer i regelverket for arbeidsavklaringspenger (AAP), dvs. i Folketrygdlovens kapittel 11. De mest kjente og omtalte endringene er at ordinær maksimal varighet for mottak av AAP ble redusert fra 4 til 3 år, at vilkårene for å få forlenget ytelsen utover ordinær maksimaltid ble strengere, og at mottakere som har gått til maksimaltid nå har ett års karenperiode før de eventuelt kan komme tilbake på ordningen. Andre endringer gjaldt mer grunnleggende vilkår for å motta arbeidsavklaringspenger. Nærmere bestemt ble det gjort justeringer i §11-5 som regulerer kravet til søkerens helsetilstand og nedsatte arbeidsevne, og §11-2 som regulerer kravet til forutgående medlemskap i folketrygden. Endringene ble ledsaget av en uttalt intensjon om å oppnå en «smalere inngang» til ordningen, et strammere stønadsløp, raskere avklaringer og økt overgang til arbeid (Prop. 74 L (2016-2017), s. 6 og 27, Prop. 1 S (2017–2018), s. 17–18).

Tidligere analyser har vist at mange mistet arbeidsavklaringspengene i forbindelse med regelverksendringene i 2018, og at flere ble skjøvet over på økonomisk sosialhjelp (Kann og Dokken 2019). I en tidligere artikkel fant jeg at innstrømmingen til AAP-ordningen ble påvirket ved at færre fikk innvilget sin søknad i 2018 (Lande 2019). I denne artikkelen gjenopptas spørsmålet om mulige virkninger av regelverksendringene på antallet som kommer inn på AAP-ordningen. Mulige virkninger av regelendringene undersøkes mer systematisk og over en lengre tidsperiode enn sist. Spørsmålene som blir belyst er om muligheten for å få innvilget AAP-søknaden også faller når en kontrollerer for ulike kjennetegn ved søkerne, og om dette eventuelt vedvarer over tid. I tillegg undersøkes det om regelendringene kan ha påvirket utviklingen i antallet som søker. Hvor mange som søker om arbeidsavklaringspenger kan tenkes å være påvirket av muligheten for å få søknaden innvilget, slik at søketilbøyeligheten synker når regelverket eller vedtakspraksis strammes inn, eller øker når regelverk eller praksis liberaliseres.

Botidskravet og kravet om nedsatt arbeidsevne utgjør såkalte inngangsvilkår til AAP-ordningen, og når disse hjemlene justeres innebærer det endringer i hvem som har rettigheter til å starte på ordningen. Karensregelen er ikke egentlig et inngangsvilkår, men kan likevel fungere som det, i og med at søkere kan fylle alle øvrige vilkår

uten at det har gått minst ett år siden de sist gikk til maksimaltid på ytelsen. Disse tre regelendringene kan derfor alle ha påvirket sjansen for å få innvilget en AAP-søknad, men også antallet som søker om ytelsen. For å belyse virkningen av hver av de tre endringene, skilles det i analysen mellom ulike søkergrupper som av naturlige årsaker enten kan eller ikke kan være påvirket. Dersom endringen i botidskravet har effekt, vil utviklingen for innvandrere og ikke-innvandrere være ulik. Eventuelle effekter av karensregelen vil gi ulik utvikling for tidligere AAP-mottakere som søker på nytt, sammenlignet med søkere som ikke har mottatt AAP før. Og dersom også søkere som verken er innvandrere eller har mottatt AAP før, har fått redusert sjanse for innvilget søknad, indikerer det en effekt av endringene gjort i kravet om nedsatt arbeidsevne, ettersom utviklingen ikke kan skyldes verken karensregelen eller endret botidskrav.

Ettersom temaet for analysen er mulige effekter av regelverksendringene i 2018, avgrenses data til tidsperioden før koronapandemien. Det er grunn til å anta at smitteverntiltakene og den helt spesielle arbeidsmarkedssituasjonen som dette skapte i 2020 og 2021, har påvirket både søknadstall og sjansen for å få AAP-søknaden innvilget. Å inkludere data fra denne perioden ville derfor gjort det vanskelig å skille mellom virkninger av regelverksendringene og virkninger av koronasituasjonen. Hvilken betydning pandemien og den relaterte ledigheten har hatt for utviklingen på AAP-ordningen, belyses altså ikke her.

Data-avgrensninger og metode

I denne analysen brukes registerdata for nye søknader om arbeidsavklaringspenger i perioden januar 2011 til og med desember 2019 (i alt 594 592 saker)¹.

¹ Avgrensning av data til og med 2019 gjøres for å redusere en eventuell innvirkning av koronasituasjonen på tallene. Hele 2019 er inkludert selv om noen av søknadene mottatt mot slutten av dette året ble behandlet først etter at pandemien startet. Dataene viser at blant søknader mottatt i desember 2019, var 91 prosent behandlet før smitteverntiltakene ble iverksatt 12.mars 2020, mens 97 prosent var behandlet før utløpet av mars måned. Dette er om lag tilsvarende som for søknader mottatt foregående måneder. Majoriteten av søknader mottatt i desember 2019 var altså behandlet før pandemien startet, og langt de fleste før situasjonen fikk preg av langvarighet. En eventuell innvirkning av koronasituasjonen på behandlingen av søknader mottatt mot slutten av 2019 må dermed anses å være svært begrenset. Av praktiske hensyn inkluderes derfor alle søknader mottatt i kalenderåret 2019 i analysen av innvilgelser.

Aktuelle regelendringer for arbeidsavklaringspenger i 2018

Nedsatt arbeidsevne med minst halvparten, og som følge av sykdom, skade eller lyte, §11-5

For å ha rett til arbeidsavklaringspenger har det alltid blitt stilt krav om at arbeidsevnen er nedsatt på grunn av sykdom, skade eller lyte (dvs. medfødte tilstander). Rundskrivet til lovteksten har også gitt føringer om at sykdom/skade/lyte skal være en vesentlig medvirkende årsak til den nedsatte arbeidsevnen. Fra 2018 ble momentet om vesentlighet tatt inn i selve lovteksten, som en presisering av gjeldende rett. I tillegg ble «interesser», «ønsker» og «muligheter for å gå tilbake til nåværende arbeidsgiver» fjernet fra oppramsingen av de forhold man skal ta hensyn til når det vurderes om arbeidsevnen er nedsatt. Endringene ble gjort for å tydeliggjøre kravet til sammenheng mellom søkerens helsetilstand og nedsatte arbeidsevne, og at det er søkerens helsetilstand og ikke andre forhold som skal være den vesentlige årsaken til at arbeidsevnen er nedsatt.

Endringene gjør at vilkåret om nedsatt arbeidsevne kan oppfattes som noe strengere enn tidligere, selv om endringene i stor grad bare gjenspeiler forhold som tidligere var omtalt i rundskrivet, og som derfor var like rettslig bindende tidligere. I opplæringsmateriellet som ble benyttet i etaten om regelverksendringene, ble endringen av §11-5 presentert som en tydeliggjøring av gjeldende rett.

Videre ble vilkåret om at arbeidsevnen må være nedsatt med minst halvparten, flyttet inn i §11-5, fra den tidligere §11-13. Endringen innebar at vedtaksansvaret for dette delvilkåret ble flyttet fra NAV Arbeid og ytelser til NAV-kontoret, slik at alle forhold som gjelder spørsmålet om nedsatt arbeidsevne nå behandles av NAV-kontoret.

Forutgående medlemskap i folketrygden, §11-2

Fra januar 2018 ble det også gjort endringer i §11-2, som regulerer kravet om forutgående medlemskap i Folketrygden. Tidligere var det tilstrekkelig med ett års botid i Norge så lenge

man i denne perioden var «fysisk og psykisk i stand til å utføre et ordinært inntektsgivende arbeid». Med noen unntaksmuligheter ble det fra 2018 krav om tre års forutgående medlemskap for å få innvilget arbeidsavklaringspenger. Bakgrunnen for endringen i kravet til medlemskap var å sikre at personer som søker om arbeidsavklaringspenger har tilstrekkelig tilknytning til folketrygden, og at regelverket samsvarer med det som gjelder for andre ytelser. Ettersom medlemskapstid fra EØS-land kan legges sammen med medlemskapstid fra folketrygden for å oppfylle vilkåret om tre års forutgående medlemskap, er det rimelig å anta at økningen fra 1 til 3 år i praksis hadde mindre betydning for EØS-innvandrere. Botidskravet ble ellers endret på nytt i 2020, der kravet til forutgående medlemskap ble enda strengere (fem år).

Karensperiode, §11-31

I tillegg ble det fra 2018 innført en karensperiode på 52 uker for å få innvilget arbeidsavklaringspenger på nytt, for personer som har gått til maksimaltid på ytelsen iht. §11-12. Det er imidlertid anledning til å gjøre unntak fra karensregelen dersom personen det gjelder er alvorlig syk eller skadet. Karensregelen gjelder alle som f.o.m. 2018 har gått til maksimaltid på ordinær periode, eller har avsluttet mottak av AAP etter unntaksbestemmelsen.

Endringer i varighetsbegrensningen, §11-12

Maksimal varighet med arbeidsavklaringspenger var før regelverksendringene 4 år. Dette ble endret til 3 år i 2018, men bare for nye tilfeller på ordningen fra og med 2018. Tidligere regelverk ga mulighet til forlengelse av stønadsperioden utover ordinær maksimaltid «i særlige tilfeller». Muligheten for forlengelse ble bevart i det nye regelverket fra 2018, men vilkårene ble strengere. I tillegg ble det satt en begrensning på forlengelser til inntil 2 år. Nye regler for forlengelse gjaldt personer som nådde ordinær maksimaltid på arbeidsavklaringspenger f.o.m. 2018.

Innvilgede AAP-søknader avgrenses til de med positivt vedtak først ved NAV-kontoret og deretter ved NAV Arbeid og ytelser². Saker som ikke fanges opp i denne avgrensningen av innvilgelser er ikke nødvendigvis avslått. Enkelte av dem kan være innvilget

etter studenthjemmelen eller som sykepengeerstatning.³

² Søknader om arbeidsavklaringspenger behandles i to vedtaksinstanser i NAV, først ved NAV-kontoret som vurderer om §11-5 er oppfylt, og så ved NAV Arbeid og ytelser som har vedtaksansvar for øvrige vilkår. Søknader med avslag i §11-5-vedtaket, skal ikke vurderes etter andre inngangsvilkår, og oversendes derfor ikke til NAV Arbeid og ytelser.

³ Dette er egne lovhjemler som sikrer en form for «sykepenger» når arbeidsevnen i henhold til medisinske opplysninger kommer til å være nedsatt i bare en midlertidig periode, og personen ikke har rett på sykepenger. I slike saker fattes det ikke vedtak om nedsatt arbeidsevne, og saken overføres i stedet direkte til NAV Arbeid og ytelser for vedtak der. AAP som sykepengeerstatning og etter studenthjemmelen bare gis i inntil 6 måneder. Slike innvilgelser innebærer derfor ikke oppstart av en ny ordinær periode på ordningen.

Videre kan noen søknader være feilregistrert som nye sak, og innvilget som gjenopptakssak⁴, mens andre saker kan være feilregistrerte og avbrutte søknadsdubletter. Imidlertid skal i utgangspunktet både gjenopptakssaker og dubletter være fjernet fra dataene i datatilretteleggingen. Oppsummert betyr dette at utviklingen i andelen innvilgelser i analysen må fortolkes som utviklingen i andelen som får innvilget oppstart av en ny ordinær periode på AAP-ordningen, dvs. der maksimal varighet tidligere var 4 år og nå er 3 år. Antallet innvilgelser som avgrenses på denne måten ligger litt lavere enn i offisiell statistikk over antallet nye AAP-mottakere. Det skyldes at offisielle tall også inkluderer gjenopptak av AAP, og innvilgelse av AAP som sykepengeerstatning og etter studenthjemmelen.

Datamaterialet inneholder noe, men nokså begrenset med informasjon om de som søker om AAP. Foreliggende opplysninger gjelder kjønn, aldersgruppe, om søkeren er innvandrere og herunder om bakgrunnen er fra et land i eller utenfor EØS, samt om søkeren har mottatt sykepenge eller AAP tidligere. Mottak av sykepenge er definert som å ha mottatt sykepenge i løpet av de siste 6 måneder før søknadstidspunktet. Tidligere mottak av AAP er definert som å ha mottatt AAP i løpet av de siste 12 måneder⁵, og denne variabelen brukes i analysen som indikator på å være omfattet av karenregelen, selv om det ikke gjelder alle som inngår i den valgte avgrensningen. Noen søkere kan også nylig ha vært gjennom en karenperiode, og derfor benyttes også avgrensningen mottak av AAP siste 24 måneder.

Analysen består av to deler. I den første delen gjøres en krysstabellanalyse, der utviklingen i søknadstall og innvilgelsesprosent undersøkes både samlet og for ulike grupper. Tallene presenteres som linjediagrammer, og utviklingen for ulike grupper vurderes opp mot mulige sammenhenger med de ulike regelverk-

sendringene. I den andre delen av analysen benyttes logistisk regresjonsanalyse til å undersøke utviklingen i den predikerte sjansen for å få AAP-søknaden innvilget når ulike kjennetegn ved søkerne holdes konstant. Hensikten med regresjonsanalysen er å få større sikkerhet om det resultatene fra krysstabellanalysen indikerer. For å dekke de ulike problemstillingene som først er gjennomgått i krysstabellanalysen, kjøres det regresjonsanalyser med litt ulike avgrensninger av utvalg og perioder. I alle tilfeller avgrenses regresjonsanalysen til søknader mottatt i årene 2015 – 2019 (i alt 342491 saker).

Utvikling i antallet som søker om AAP, og andelen som får søknaden innvilget

Effekter av endrede inngangsvilkår til arbeidsavklaringspenge kan tenkes å vise seg i utviklingen av både antallet søknader og andelen av disse som innvilges. Begge deler studeres derfor.

Sterk søknadsvekst i 2019

Antallet som søkte om arbeidsavklaringspenge økte sterkt i 2019, og utviklingen representerte et klart brudd med trenden foregående år (figur 1). I både 2017 og 2018 var det nedgang i søknadstallene, og utviklingen tidligere år viser ingen tilsvarende markante trendbrudd. Flere studier har vist at økt ledighet gir økt tilstrømning til helserelaterte ytelser (Nossen 2014, Kann og Kristoffersen 2015, Kann, Yin og Kristoffersen 2016). Dette er funn som harmonerer relativt godt med utviklingen i antallet som søkte om AAP frem til og med 2018. Omfanget av AAP-søknader følger i stor grad utviklingen i den registrerte arbeidsledigheten (figur 1). Det var nedgang i søknadstallene i 2011 og 2012 parallelt med bedringen i arbeidsmarkedet etter finanskrisen, flere søknader i 2014 og 2015 samtidig med ledighetsveksten under oljekrisen, og ny nedgang i 2017 og 2018 da ledigheten på nytt ble redusert. Den sterke søknadsveksten i 2019 skjedde derimot til tross for fortsatt synkende arbeidsledighet. Utviklingen må derfor ha hatt med andre forhold enn arbeidsmarkedet å gjøre.

Arbeidsavklaringspenge er ofte neste steg for personer som når maksimaltiden på sykepenge, og antallet som når denne makstiden har derfor innvirkning på

⁴ Gjenopptak kan innvilges dersom søkeren gikk ut av ordningen i løpet av siste 12 måneder, uten å ha brukt opp ordinær stønadperiode. Søkeren gjeninntre da i saken med den gjenstående varighet som var gjeldende ved avgang.

⁵ Tilfeller der mottaksperioden starter i søknadsmåneden, er ekskludert.

Binær logistisk regresjonsanalyse

Beskrivelsen av metoden bygger på notatet «En intuitiv innføring i logistisk regresjon» (Tufte 2000).

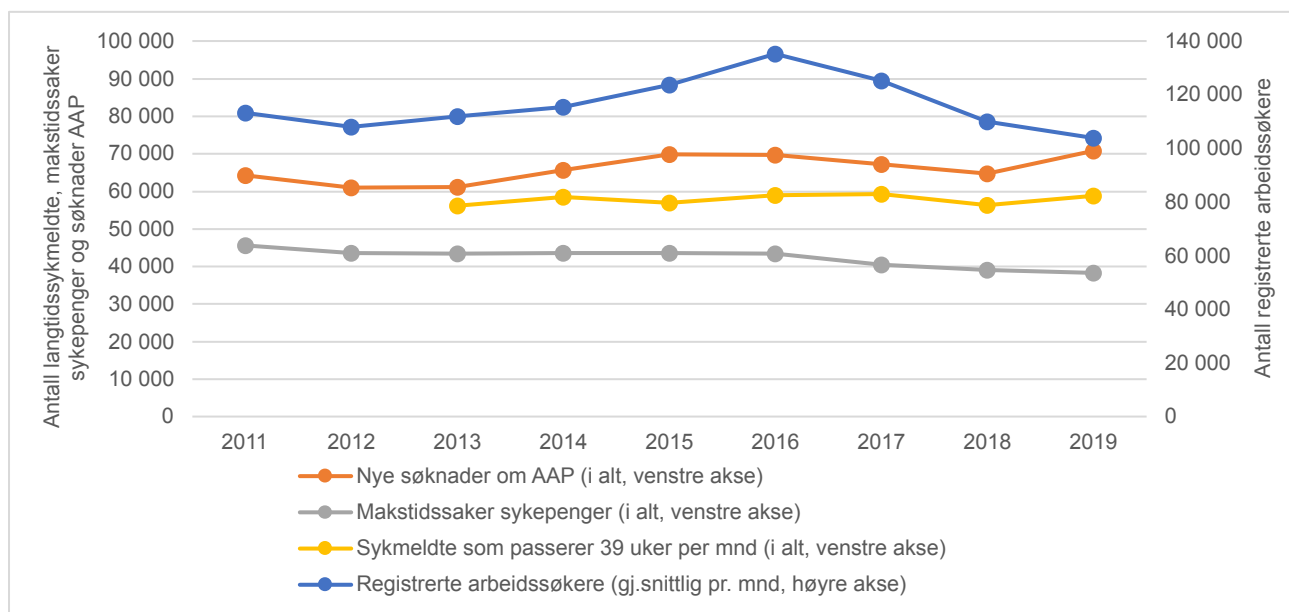
Regresjonsanalyse er analysemetoder der flere uavhengige variabler trekkes inn samtidig for å belyse en avhengig variabel. Binær logistisk regresjonsanalyse er en egnet metode når den avhengige variabelen i analysen er dikotom, og de uavhengige variablene er på nominal- eller ordinalnivå. I analysen undersøkes sannsynligheten for at en tilstand vil inntreffe, gitt at de uavhengige variablene har bestemte verdier. For hver av de uavhengige variablene defineres derfor én av verdiene som referanseverdi, som øvrige verdier sammenholdes med. Sannsynligheten for at en tilstand vil inntreffe kan i utgangspunktet bare variere mellom 0 og 1, men logistisk regresjon håndterer dette problemet ved å omregne den avhengige variabelen til en sannsynlighetsvariabel der det i prinsippet ikke er grenser for hvilke verdier variabelen kan anta. Dette gjøres ved å først omregne sannsynlighet til odds, og så ved å ta logaritmen til oddsen. Logaritmen til oddsen kalles logiten, og i logistisk regresjon er det logiten som fungerer som avhengig variabel.

Koeffesientene til de uavhengige variablene som beregnes ved logistisk regresjon, også kalt log odds, viser hvor mye logiten endres i den gitte kategorien sammenliknet med referanseverdien. Disse koeffesientene er vanskelig å fortolke utover at negativt fortegn innebærer redusert sjanse

for at tilstanden inntreffer sammenliknet med det som er tilfelle for referanseverdien, mens positivt fortegn innebærer økt sjanse. For å lette fortolkningen av resultatene beregnes oddsratioer, ved å ta antilogaritmen til de estimerte koeffisientene for hver av verdiene på de uavhengige variablene. Oddsratioen angir forholdstallet mellom odds, dvs. hvor mange ganger oddsen endres når verdien på en uavhengig variabel stiger med en enhet. Dersom oddsratioen for en bestemt verdi på en uavhengig variabel eksempelvis er 1,3, betyr det at oddsen for at tilstanden vil inntreffe er 1,3 ganger høyere enn for referansekategorien. Forskjellen kan også uttrykkes i prosent ved å trekke fra 1 og gange med 100. Med oddsratio på 1,3 betyr det at oddsen for at tilstanden inntreffer er 30 prosent høyere for enheter med den aktuelle verdien på den uavhengige variabelen, enn den er for enheter med referanseverdien.

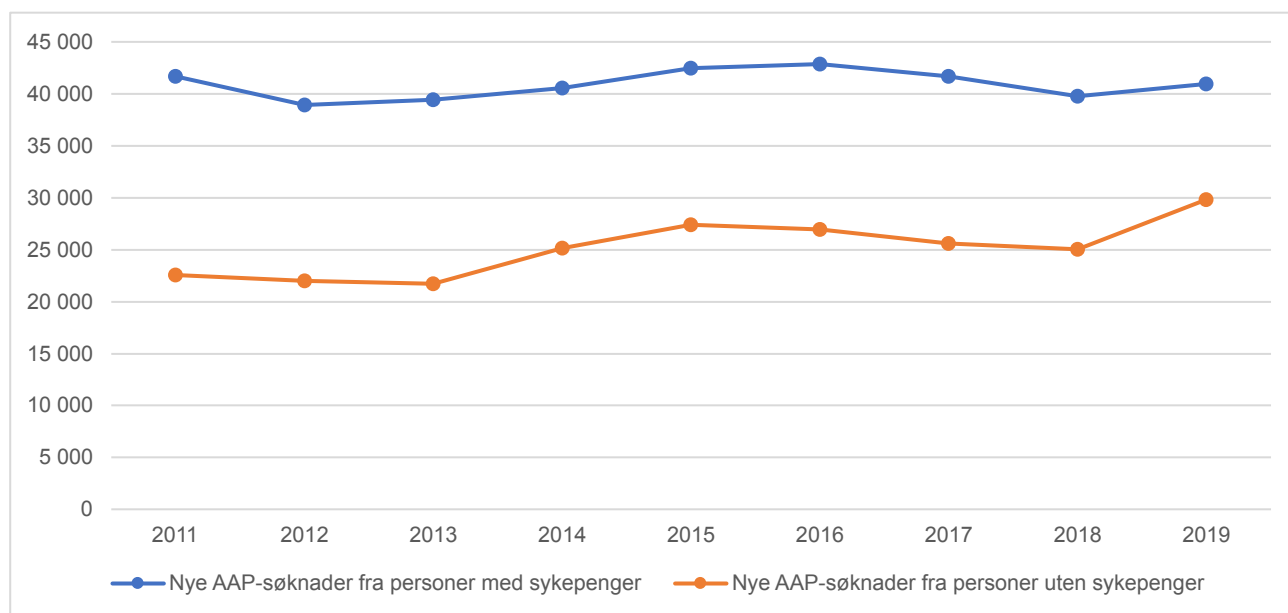
Resultater fra den logistiske regresjonen blir presentert som oddsratioer, og signifikant forskjell fra referansekategorien indikeres ved bruk av stjerner. Én stjerne betyr at vi med 95 prosent sikkerhet kan si at forskjellen ikke er tilfeldig, mens to stjerner betyr 99 prosents sikkerhet, og tre stjerner betyr at 99,9 prosents sikkerhet.

Figur 1. Utvikling i antall nye søknader om AAP, antall langtidssykmeldte, antall makstidssaker på sykepenger og antall registrerte arbeidssøkere



Kilde: NAV

Figur 2. Utvikling i antall nye søknader om AAP fra personer med og uten sykepenger



Kilde: NAV

hvor mange som søker om AAP (Kann, Yin og Kristoffersen, 2016). Imidlertid var det i 2019 fortsatt nedgang i makstidssaker på sykepenger, og antallet langtidssykmeldte lå nokså stabilt (figur 1). Dermed er det lite trolig at sykefraværsutviklingen var en vesentlig driver bak søknadsveksten til AAP dette året. Dette bekreftes ved at søknadsveksten først og fremst gjaldt personer uten sykepenger, og i mindre grad sykepengemottakere (figur 2).

Sterkest søknadsvekst blant tidligere AAP-mottakere

Månedlige søknadstall viser at søknadsveksten til AAP startet ved årsskiftet 2018/2019 (figur 3). Det er dermed naturlig å spørre om utviklingen kan ha sammenheng med karenregelen som ble innført ett år tidligere. Dersom det er en slik sammenheng, skulle søknadsveksten i 2019 være sterkere blant tidligere AAP-mottakere enn blant personer som ikke har mottatt AAP før.

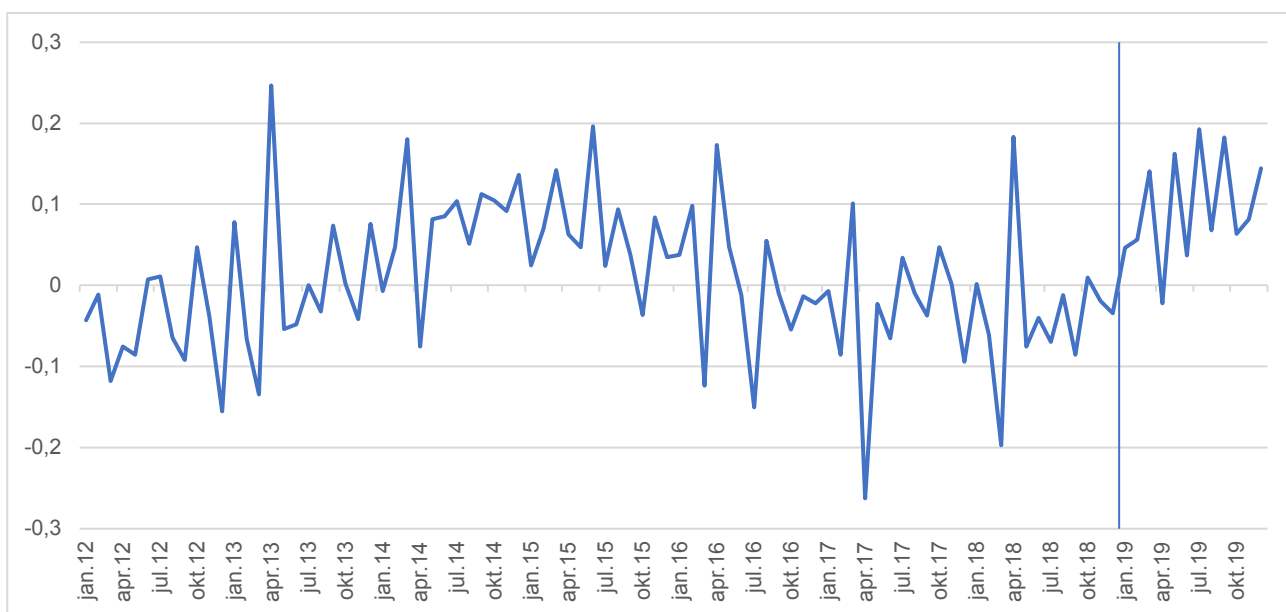
En sammenligning av søknadstall for personer som har mottatt og ikke mottatt AAP i løpet av de 12 siste månedene, viser at søknadsveksten i 2019 *relativt* sett var størst blant de som hadde mottatt AAP. Dette synliggjøres ved at andelen tidligere AAP-mottakere blant de som søkte, økte fra 2018 til 2019 (figur 4). En avgrensning av tidligere mottakere til de som har mot-

tatt ytelsen i løpet av de siste 24 måneder, gir samme resultat, og månedlige søknadstall viser at endringen skjedde ved årsskiftet (ikke vist i figur). Økt andel tidligere AAP-mottakere blant søkerne fra årsskiftet 2018/2019, støtter antakelsen om en sammenheng med karenregelen som ble innført ett år tidligere. Noen ser ut til å ha søkt på nytt mens de fortsatt var i karenstid (mottatt AAP siste 12 måneder) mens andre kan ha søkt rett etterpå (mottatt AAP siste 24 måneder).

Samtidig viser utviklingen ved årsskiftet 2017/2018 ingen nedgang i andelen tidligere AAP-mottakere blant søkerne. Søknadstallene falt altså ikke mer for denne gruppen enn for andre i 2018. Det indikerer at søknadsveksten for den samme gruppen i 2019 ikke (bare) skyldes et års utsettelse av søknadstidspunktet grunnet av karenregelen, men at det reelt sett også ble flere søknader fra tidligere mottakere. Denne veksten må være relatert til at flere enn vanlig gikk ut av ordningen i 2018 som følge av strengere kriterier for å få forlenget ytelsen utover ordinær maksimaltid, slik en tidligere analyse har vist (Kann og Dokken 2019). Det ser ut til at dette i kombinasjon med karenregelen ga flere nye søknader fra tidligere mottakere i 2019.

Om denne utviklingen var mer enn en bølge, slik at også andelen tidligere mottakere som søker på nytt

Figur 3. Prosentvis endring i antall nye AAP-søknader fra tilsvarende måned året før. Månedlig utvikling

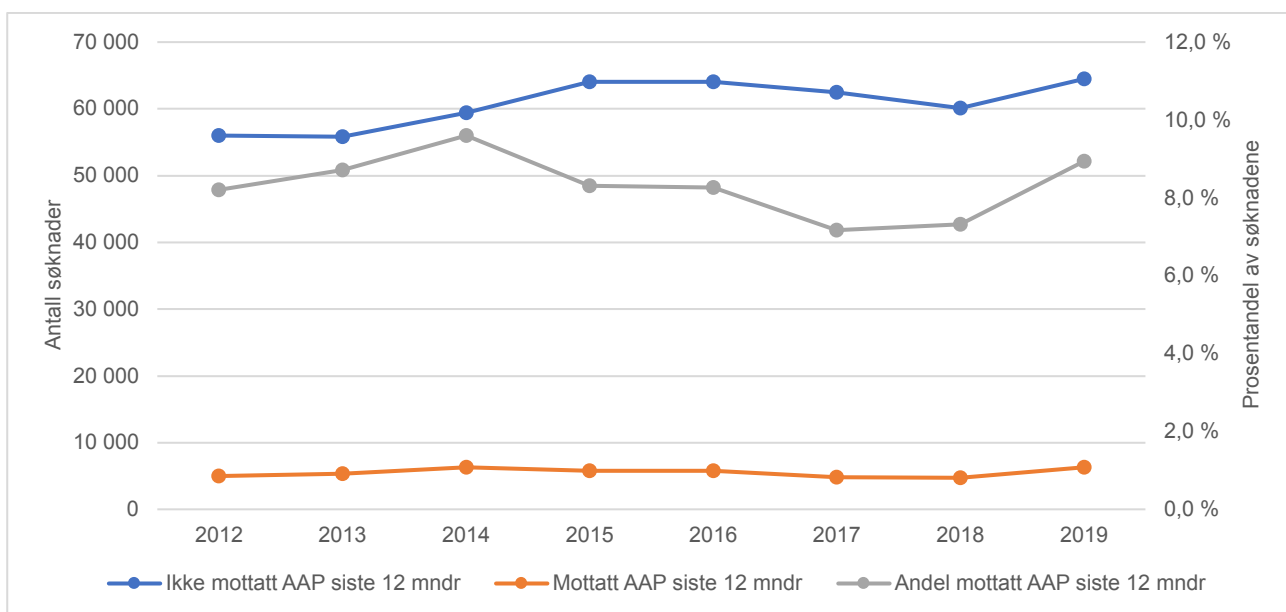


Kilde: NAV

øker, er et annet spørsmål. Med foreliggende analyse-data har det ikke vært mulig å undersøke dette på noen fullgod måte, men aggregert statistikk kan gi en pekepinn. Antallet søknader fra personer som har mottatt AAP i løpet av de siste 12 måneder, har økt mer enn antallet som går til ordinær maksimaltid på AAP

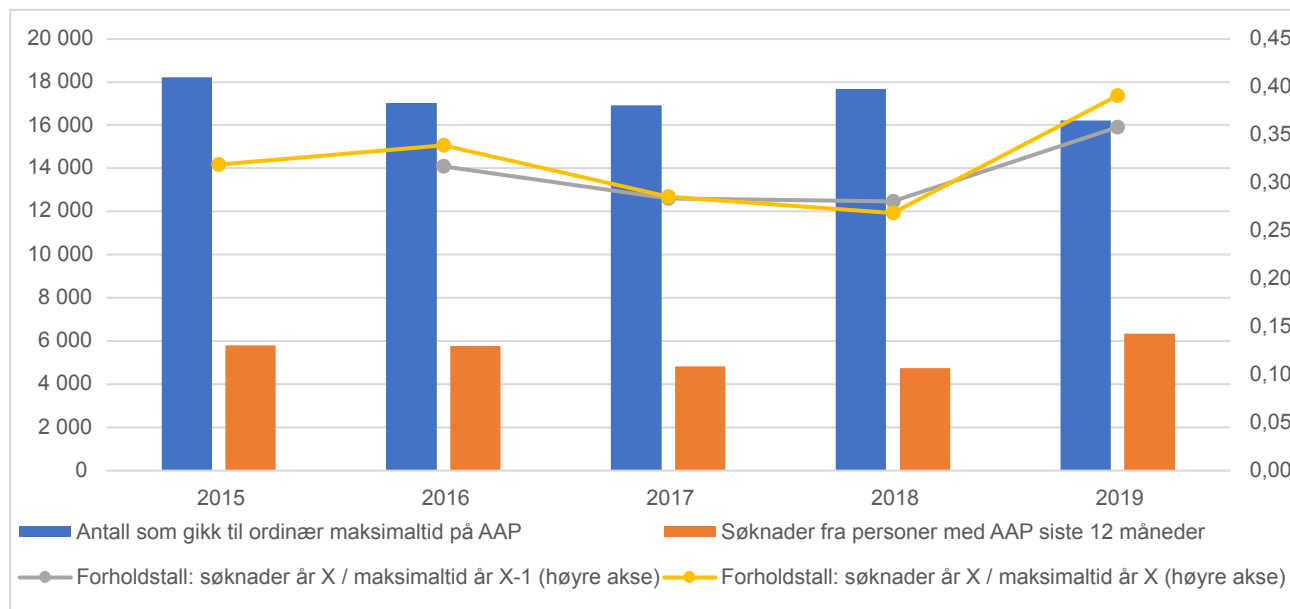
(figur 5). Dette gjelder også om vi avgrenser tidligere mottakere til mottak siste 24 måneder (ikke vist i figur). Det kan altså ha bli litt mer vanlig å søke om en ny periode med AAP, uten at det kan fastslås sikkert her. En eventuell analyse av dette vil måtte ta utgangspunkt i alle tilfeller der personer går ut av ordningen

Figur 4. Utvikling i antall nye søknader om AAP fra søkere som har mottatt og ikke mottatt AAP siste 12 måneder



Kilde: NAV

Figur 5. Antall nye AAP-søknader fra personer som har mottatt AAP i løpet av de siste 12 måneder, antall maksidssaker for ordinær AAP-periode, og forholdstall mellom disse



Kilde: NAV

fordi de når ordinær maksimaltid eller ikke lenger får forlenget ytelsen etter unntakshjemmel, og undersøke utviklingen i andelen som søker om og eventuelt får innvilget ytelsen på nytt på et senere tidspunkt.

Også sterk søknadsvekst blant personer som ikke har mottatt AAP før

I *antall* var søknadsveksten i 2019 sterkest for personer som ikke hadde mottatt AAP de siste 12 månedene før søknadstidspunktet (figur 4). Dette gjelder også ved avgrensningen ikke mottatt AAP siste 24 måneder (ikke vist i figur). Dermed må veksten i antallet AAP-søknader i 2019 også ha med andre forhold å gjøre enn karenregelen og den høye avgangen fra AAP i 2018. Som tidligere nevnt er det lite trolig at utviklingen skyldes arbeidsmarkedsutviklingen og/eller utviklingen i sykefraværet. En mulig forklaring kan imidlertid knytte seg til endringer i vedtakspraksis for vilkåret om nedsatt arbeidsevne.

Færre innvilgelser i en midlertidig periode

Andelen innvilgede AAP-søknader falt sterkt i 2018, etter å ha ligget nokså stabilt i perioden 2015-2017 (Lande 2019). Oppdaterte tall viser likevel at andelen steg en del igjen i 2019 (figur 6). Utviklingen i 2018 og 2019 gjaldt både tidligere AAP-mottakere og søkere

som ikke hadde mottatt AAP før (figur 7). For tidligere mottakere økte andelen innvilgelser til et høyere nivå i 2019 enn det som var tilfelle før regelverksendringene. Forklaringen kan være det (antatt) økte innslaget av søkere som året før hadde gått til maksimaltid på AAP uten å være ferdig avklart. Slike søkere må antas å i stor grad fortsatt fylle vilkåret om nedsatt arbeidsevne, som er det sentrale inngangsvilkåret til ordningen, og dette bidrar til å forklare den økte andelen innvilgelser.

Flere søknader og økt andel innvilgelser ga i 2019 klar vekst i antallet tidligere mottakere som fikk innvilget en ny periode på ordningen, og dette gjelder uavhengig av om gruppen avgrenses til mottak siste 12 eller 24 måneder. Ved avgrensning til mottak siste 12 måneder, var antallet som fikk innvilget en ny periode 40-50 prosent høyere i 2019 enn i 2017 og 2018, mens avgrensning til mottak siste 24 viser vekst på rundt 50-60 prosent (figur 8).

For søkere som ikke hadde mottatt AAP før, var den reduserte andelen innvilgelser i 2018 (figur 7) mer markant enn for tidligere mottakere (hhv. -4,2 og 2,1 prosentpoeng), og økningen i 2019 mer moderat (hhv. 2,4 og 4,6 prosentpoeng). Tilsvarene mønster gjelder også om gruppen avgrenses til de som ikke har mottatt AAP

siste 24 måneder (ikke vist i figur). Nedgangen i andelen innvilgede søknader gjaldt altså først og fremst søkere som ikke hadde mottatt AAP før, og utviklingen kan ikke ha sammenheng med karenregelen, ettersom denne bare er relevant for tidligere mottakere. En ytterligere avgrensning til søkere som heller ikke er innvandrere, viser at også disse fikk en markant redusert innvilgelsesandel i 2018, med påfølgende vekst i 2019 (figur 7). Utviklingen for denne gruppen kan verken knyttes til karenregelen eller endret botidskrav, og dersom den har sammenheng med regelverksemdringene, må det være justeringene i vilkåret om nedsatt arbeidsevne som ligger bak. Endringen i denne hjemmelen kan tenkes å ha medført en midlertidig innstrammet vedtakspraksis, selv om den egentlig ikke medførte endringer i gjeldende rett (se faktaboks).

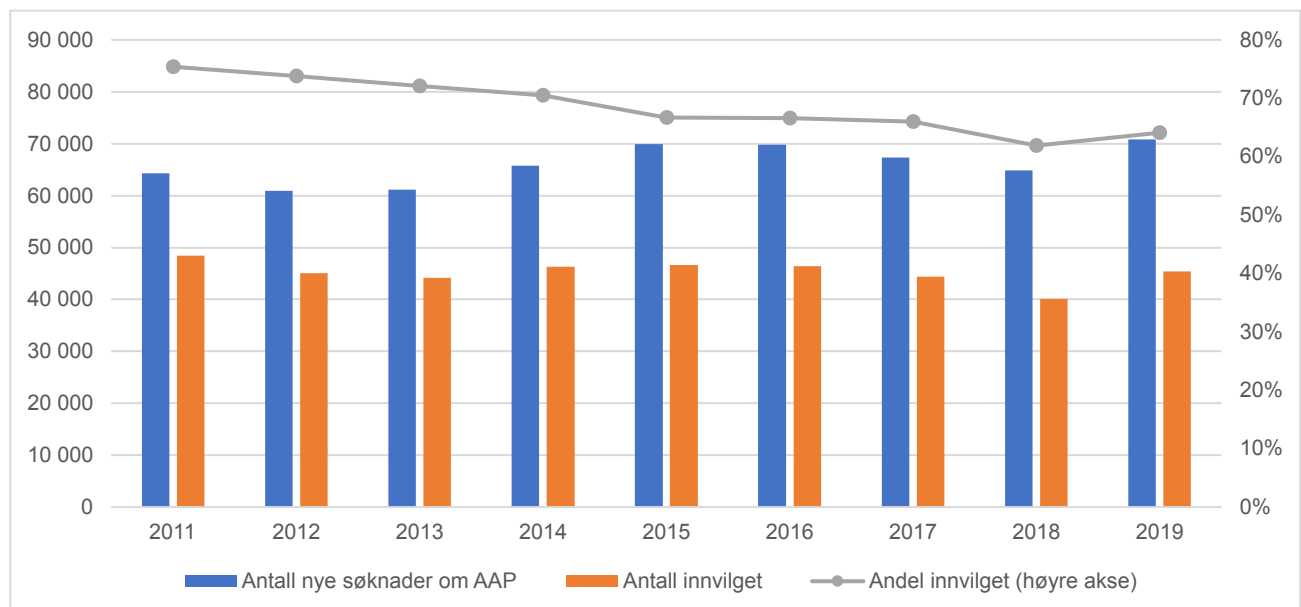
Statistikken viser også en nedgang i andelen som ble vurdert å fylle vilkåret om nedsatt arbeidsevne⁶ i 2018. Denne utviklingen er tett korrelert med den endelige andelen innvilgelser (figur 9), noe som gjenspeiler at vilkåret om nedsatt arbeidsevne er det mest

sentrale inngangsvilkåret til AAP-ordningen. Utviklingen ser imidlertid ut til å ha startet allerede høsten 2017, noe som kan synes motstridende til at det nye regelverket ble iverksatt først fra januar 2018. Imidlertid er spørsmålet om nedsatt arbeidsevne i stor grad bygget på skjønn, og den kommende lovendringen var kjent for saksbehandlerne i NAV. Dermed kan kjennskapen til den også ha fungert som en påminnelse om regelverket og derved til en innskjerping av vedtakspraksis. Ut fra den økte andelen innvilgelser i 2019, ser det likevel ut til at effekten har vært nokså midlertidig.

Søknadsvekst grunnet oppmyket vedtakspraksis?

En midlertidig strengere praktisering av vilkåret om nedsatt arbeidsevne, kan ha gitt færre søknader om AAP i 2018, med påfølgende søknadsvekst i 2019. Det er grunn til å tro at de fleste som søker om AAP allerede er under oppfølging ved NAV-kontoret, enten gjennom sykefraværsoppfølgingen, som langtidsledige eller fordi de mottar kommunale ytelser og tje-

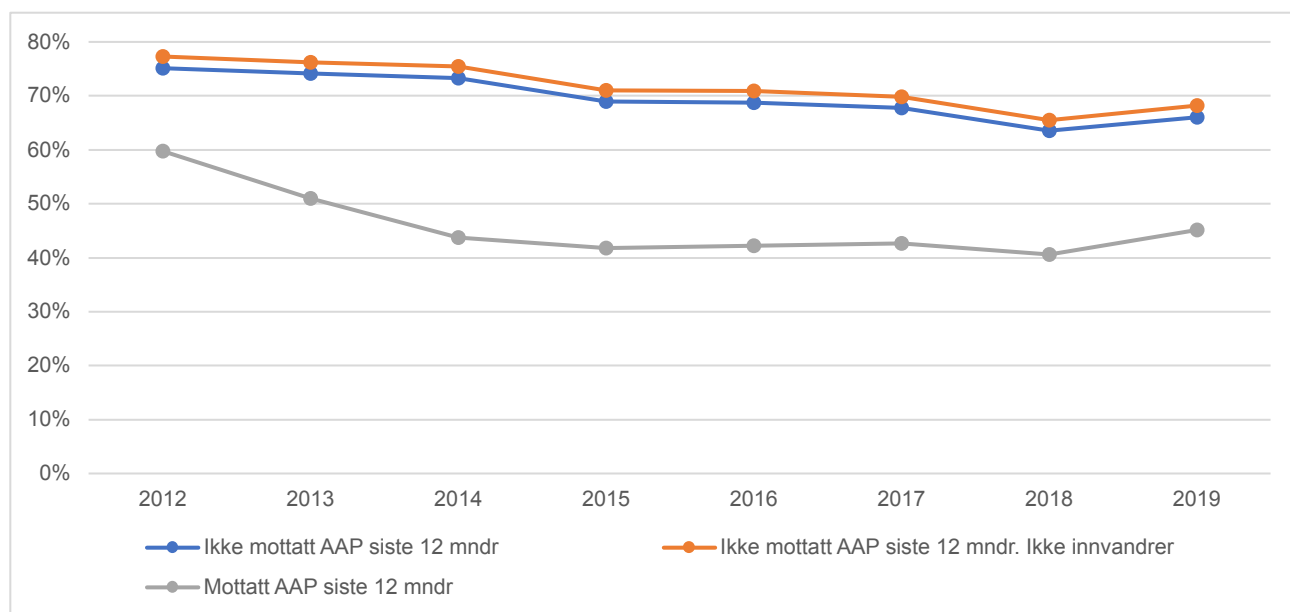
Figur 6. Antall søknader om AAP og antall og andel innvilgelser. 2011-2019



Kilde: NAV

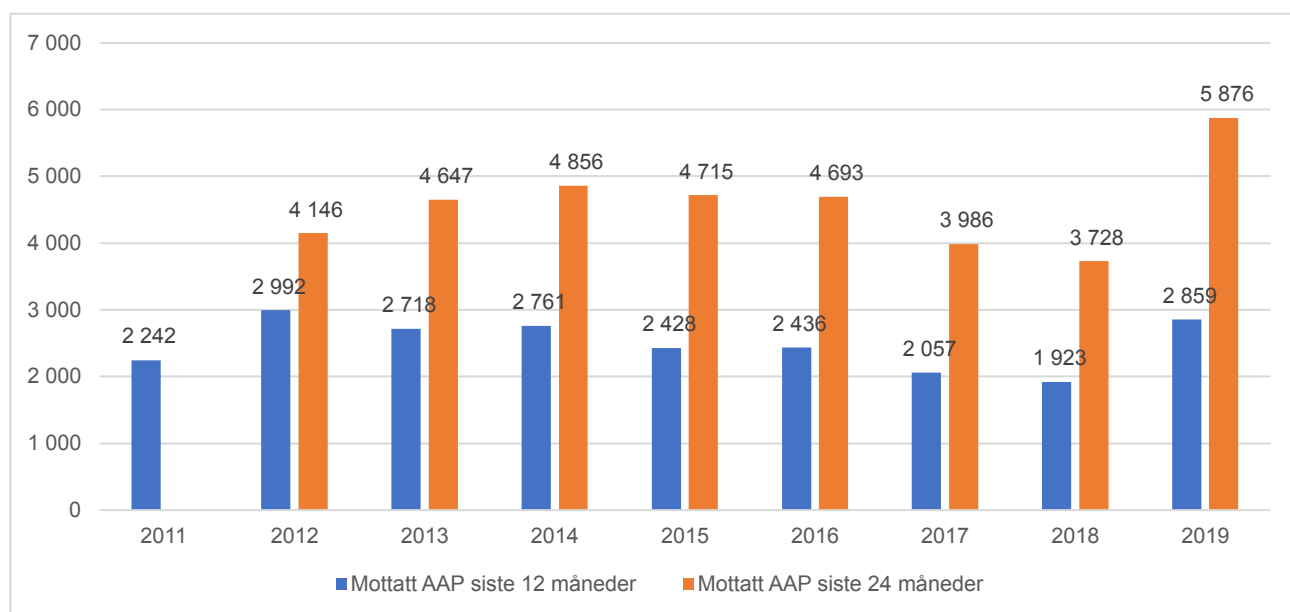
⁶ Dvs. statistikk som viser utfallet av dette vedtaket separat, uavhengig av om søknaden etterpå ble avslått etter andre vilkår. Statistikken er i noen grad påvirket av en flytting av vedtaksansvar mellom enheter i NAV i 2018.

Figur 7. Andel innvilgede søknader om AAP. Søkere som har mottatt og ikke mottatt AAP tidligere

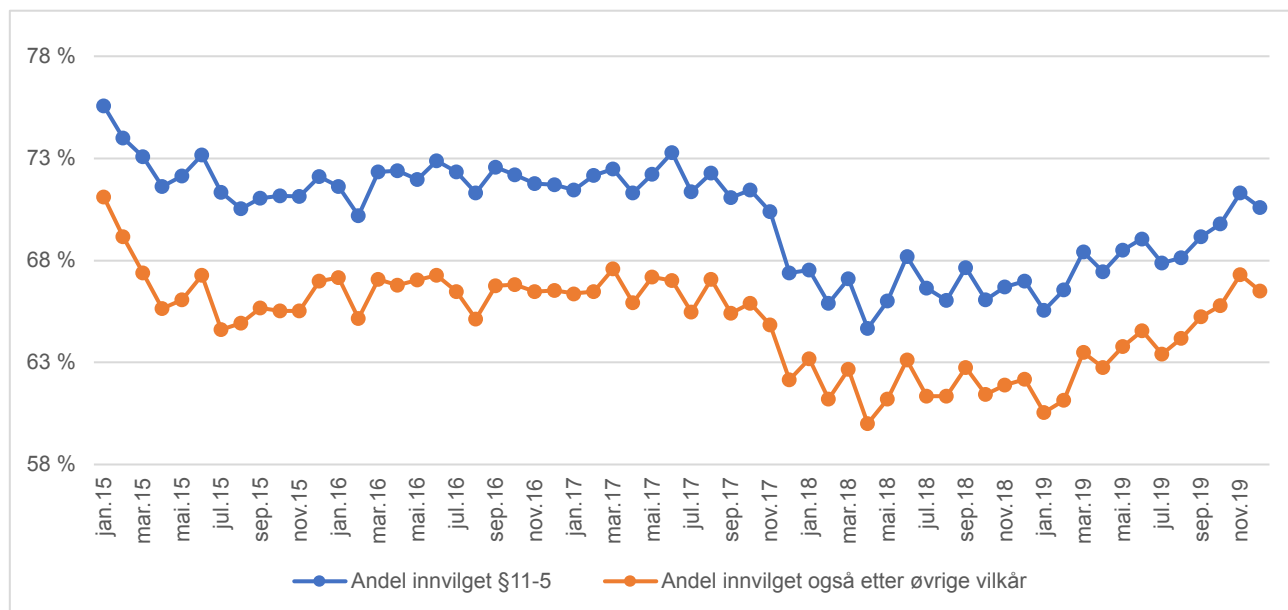


Kilde: NAV

Figur 8. Antall innvilgede søknader om AAP for personer har mottatt AAP siste 12 eller 24 måneder før søknadstidspunktet



Kilde: NAV

Figur 9. Utvikling i andelen søknader om AAP med positivt vedtak om nedsatt arbeidsevne (§11-5), og i alt

Kilde: NAV

nester. Dermed vil søknadsinngangen til AAP i noen grad være påvirket av den veiledningen som gis ved NAV-kontoret, som igjen kan være påvirket av gjeldende vedtakspraksis for vilkåret om nedsatt arbeidsevne. En streng praktisering kan dermed gjennom råd og veiledning gi færre AAP-søknader, mens en mildere praktisering kan gi søknadsvekst. Det er altså tenkelig at søknadsveksten i 2019 for personer som ikke har mottatt AAP tidligere, kan ha sammenheng med en oppmyket vedtakspraksis for vilkåret om nedsatt arbeidsevne, og dermed endret veiledning ved NAV-kontorene.

En slik sammenheng indikeres også av at det i 2019 var en klar vekst i søknader fra personer (som ikke hadde mottatt AAP siste 12 måneder), som året før søknaden hadde fått avslag på vilkåret om nedsatt arbeidsevne ved behandling av en AAP-søknad. Antallet søknader fra personer med et slikt avslag året før, er i 2019 markant høyere enn i både 2018 og tidligere år, noe vi ikke ser i sammenligningsgruppen⁷ (figur 10). Veksten i søknader fra de som tidligere har fått avslag er likevel svært liten i volum (+300 saker)

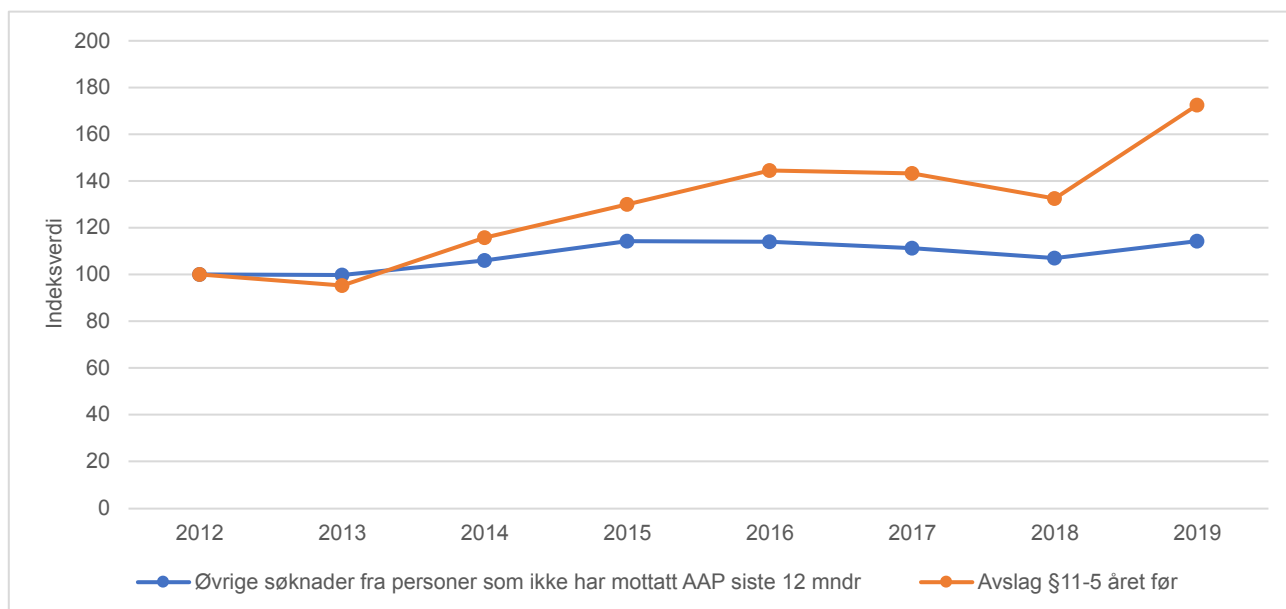
sammenlignet med veksten for de øvrige som ikke hadde mottatt AAP før (+4 100 saker). Betydningen for søknadsutviklingen i 2019 er derfor marginal, men utviklingen er likevel interessant fordi den indikerer at en gjenliberalisert vedtakspraksis har gjort det mer aktuelt for flere å søke på nytt.

Søknadsvekst og flere innvilgelser for innvandrere fra land utenfor EØS

I utgangspunktet skulle det endrede botidskravet i 2018 kun ha betydning for innvandrere fra land utenfor EØS (se faktaboks). Dersom endringen har gjort det vanskeligere for denne gruppen å komme inn på AAP-ordningen, så skulle vi forvente å se en nedgang i antallet søknader eller andelen innvilgelser for denne gruppen relativt til ikke-innvandrere og innvandrere fra EØS-land. En slik utvikling er likevel vanskelig å spore. Riktignok falt søknadstallene for innvandrere fra land utenfor EØS noe mer enn for EØS-innvandrere i 2018, men ikke mer enn for ikke-innvandrere. I 2019 var søknadsveksten for innvandrere fra land utenfor EØS sterkere enn i de to andre gruppene (figur 11). I tillegg var andelen innvilgelser i 2019 (årgjennomsnittet) tilbake på 2017-nivå for innvandrere fra land utenfor EØS, noe vi ikke ser for EØS-innvandrere eller ikke-innvandrere (figur 12). Umiddelbart ser det altså ikke ut til at det endrede kravet til medlemskap i folketrygden har ført

⁷ Øvrige søknader fra personer som ikke har mottatt AAP siste 12 måneder.

Figur 10. Indeksert utvikling i antall nye søknader om AAP fra søkere som ikke har mottatt AAP siste 12 måneder. Personer som har fått avslag §11-5 året før, og øvrige (År 2012=100)



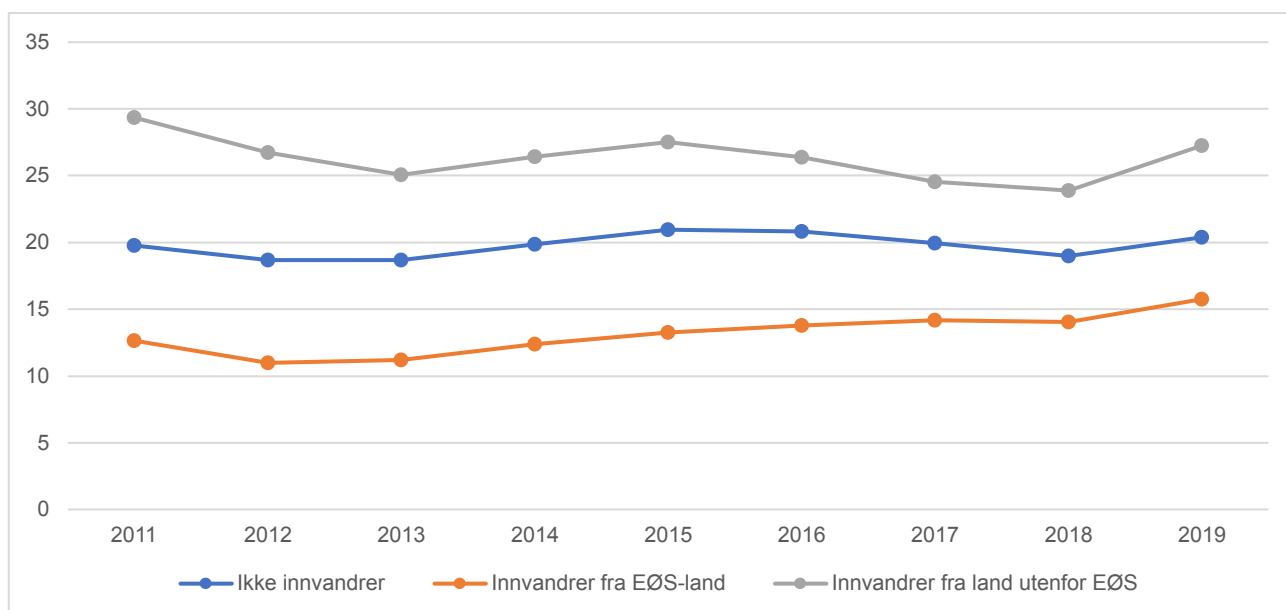
Kilde: NAV

til endringer i antall innvandrere fra land utenfor EØS kommer inn på AAP-ordningen.

For EØS-innvandrere er andelen innvilgede AAP-søknader i 2019 fortsatt like lav som i 2018. At det skulle

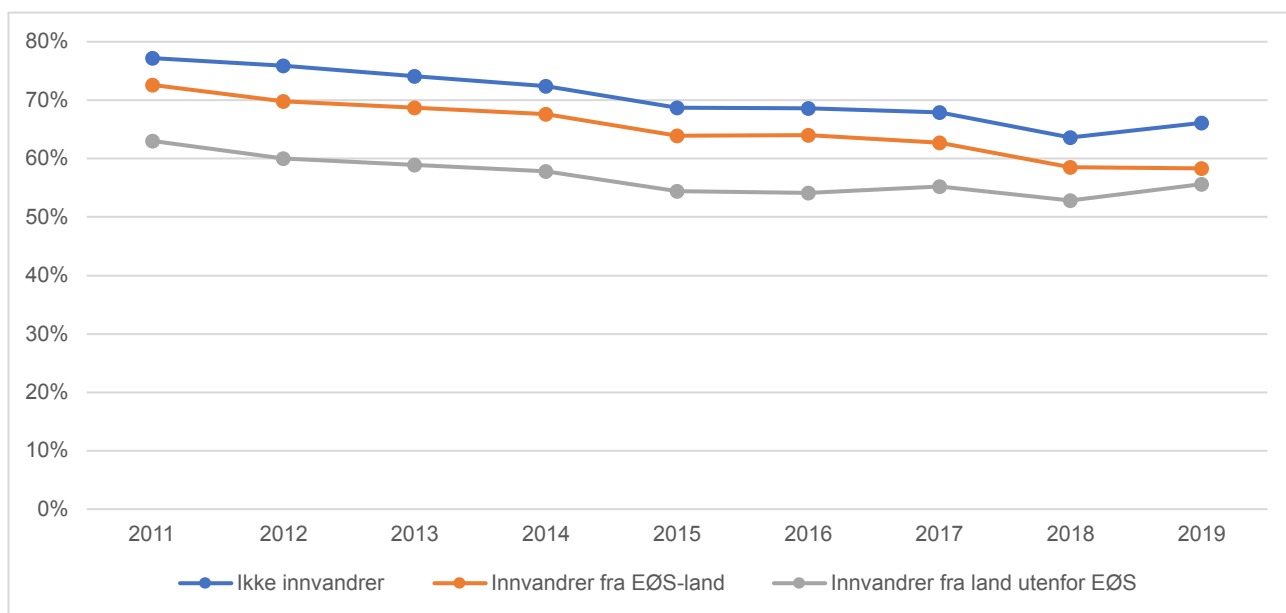
bli vanskeligere å få innvilget AAP-søknaden for denne gruppen har vi ingen god forklaring på, da de i praksis i mindre grad berøres av endringer i botidskravet. Botidskravet ble ellers endret på nytt i 2020, der kravet til forutgående medlemskap ble enda strengere

Figur 11. Utvikling i antall nye søknader om AAP per 1000 innbygger fra innvandrere og ikke-innvandrere



Kilde: NAV

Figur 12. Utvikling i andelen innvilgede AAP-søknader fra innvandrere og ikke-innvandrere



Kilde: NAV

(fem år). Hvilken virkning dette eventuelt har hatt, belyses ikke i denne artikkelen.

Predikert sannsynlighet for å få innvilget AAP-søknaden før og etter regelverksendringene

Andelen som fikk innvilget AAP falt i en periode i forbindelse med regelverksendringene i 2018. Utviklingen kan likevel tenkes å skyldes endrede kjennetegn ved de som søkte. Det er derfor hensiktsmessig å undersøke om den predikerte sjansen for innvilget AAP-søknad har endret seg når vi kontrollerer for endrede kjennetegn ved søkerne i en multivariat regresjonsanalyse.

Regresjonsanalysen avgrenses til søknader mottatt fra og med 2015. Dette fordi andelen innvilgelser lå nokså stabilt i årene 2015 – 2017, slik at denne perioden utgjør et godt sammenligningsgrunnlag for tiden etter regelverksendringene, dvs. i 2018 og 2019. I tillegg undersøkes kvartalsvis utvikling i sjansen for innvilgelse fra og med januar 2017, og da med årene 2015 og 2016 som referanse. Dette for å se om sjansen for innvilget søknad kan ha blitt redusert allerede fra høsten 2017. Det gjøres også egne analyser for ulike søkergrupper.

Når alle søknader mottatt i årene 2015-2017 sammenholdes med alle søknader i årene 2018-2019, og tilgjengelige kjennetegn ved søkerne holdes konstant, viser analyseresultatene at den predikerte sjansen for innvilget søknad er signifikant lavere i den siste perioden enn i den første (tabell 1, modell 2). Samlet sett ble altså sannsynligheten for å få AAP-søknaden innvilget, signifikant redusert fra de tre årene før til de to årene etter at det nye regelverket ble innført, gitt de forhold det var anledning til å kontrollere for i analysen, dvs. kjønn, aldersgruppe, innvandrerbakgrunn og om søkeren har mottatt sykepenger eller AAP før. Den predikerte sjansen for å få innvilget AAP-søknaden var i perioden etter regelverksendringene 88 prosent av sjansen i referanseperioden (oddsratio = 0,876). Introduksjon av kontrollvariabler i regresjonen medfører ingen vesentlige endringer i koeffisientene fra modell 1 til modell 2 i analysen. Dette betyr at endrede kjennetegn ved søkerne mellom de to tidsperiodene har liten betydning for resultatene.

Andelen innvilgede søknader begynte å falle allerede høsten 2017, men steg tilbake til opprinnelig nivå mot slutten av 2019. For å få et klarere bilde av hvordan den predikerte sjansen for innvilgelse har utviklet seg, settes perioden 2015-2016 som referanseperiode, og

Tabell 1. Utvikling i den predikerte sjansen for innvilget AAP-søknad i årene 2015-2019. Resultater fra logistisk regresjon

	Modell 1		Modell 2	
	Oddsratio		Oddsratio	
Søknadstidspunkt (ref: 2015-2017)	0,863	***	0,876	***
Mottatt AAP siste 12 mndr (ref: ikke)			0,461	***
Mottatt sykepenger siste 6 mndr (ref:ikke)			1,564	***
Innvandrerstatus (ref. Ikke innvandrere)				
Innvandrere fra EØS-land			0,733	***
Innvandrere fra land utenfor EØS			0,617	***
Kjønn (ref. kvinner)			0,980	**
Alder (ref. 40-49 år)				
Under 20			0,870	***
20-24			1,099	***
25-29			0,984	
30-39			0,973	*
50-59			1,043	***
60 og over			0,987	
Konstant	2,293	***	2,057	***

Note: Stjerner angir signifikansnivået til koeffisientene: * p < 0,05, ** p < 0,01, *** p < 0,001

Kilde: NAV

det skilles mellom søknader mottatt hvert kvartal i årene 2017-2019. Resultatene av denne analysen viser en svak, men signifikant redusert sjanse for innvilget søknad allerede fra 4.kvartal 2017 (tabell 2, modell 2), og at sjansen fortsetter å synke gjennom de neste månedene. I perioden 1.kvartal 2018 til og med 1. kvartal 2019 lå den predikerte sannsynligheten for innvilget AAP-søknad på 80-82 prosent av det som var tilfellet i referanseperioden. Deretter økte sjansen for innvilgelse igjen, men var i 3.kvartal 2019 fortsatt lavere enn i referanseperioden. Dette endret seg i 4. kvartal, da sjansen for innvilgelse var noe høyere enn i referanseperioden. Den reduserte sjansen for å få innvilget AAP-søknad, startet altså i 4.kvartal 2017, og vedvarte i rundt 2 år.

Nedgangen i andelen innvilgelser i 2018 gjaldt også søkere som verken var innvandrere eller hadde mottatt AAP før. Når regresjonsanalysen kjøres for denne gruppen separat, viser resultatene en signifikant redusert sjanse for innvilgelse i perioden fra og med 4. kvartal 2017 til og med 2.kvartal 2019 (tabell 3). For

disse søkerne, kan lovendringene som gjaldt medlemskap og karenstid ikke være årsaken til utviklingen. Når det gjelder en eventuell effekt av det endrede botidskravet, har den foregående analysen vist en noe redusert andel innvilgelser i 2018 for innvandrere fra land utenfor EØS, men at nedgangen var liten og midlertidig. Når regresjonen kjøres for denne søkergruppen, viser ingen av de enkelte kvartalene noen redusert sjanse for innvilget søknad (tabell 3) og bare når søknader for hele 2018 ses under ett, blir den lille forskjellen til referanseperioden signifikant (ikke vist i tabell). Effekten er likevel mindre enn for EØS-innvandrere og ikke-innvandrere. I 3. og 4.kvartal 2019 viser resultatene for innvandrere med bakgrunn utenfor EØS en noe økt sjanse for innvilget søknad sammenlignet med i referanseperioden (tabell 3).

For innvandrere fra EØS-land var sjansen for innvilget søknad signifikant redusert i perioden 4.kvartal 2017 til og med 3.kvartal 2019 (med unntak av i 2. kvartal 2018). Sjansen for innvilget søknad økte heller ikke like sterkt for denne gruppen i 2019 som den

Tabell 2. Utvikling i den predikerte sjansen for innvilget AAP-søknad i årene 2015-2019. Resultater fra logistisk regresjon

	Modell 1		Modell 2	
	Oddsratio		Oddsratio	
Søknadstidspunkt (ref. 2015-2016)				
1.kvartal 2017	1,008		0,999	
2.kvartal 2017	1,006		0,999	
3.kvartal 2017	0,971		0,954	**
4.kvartal 2017	0,909	***	0,899	***
1.kvartal 2018	0,831	***	0,812	***
2.kvartal 2018	0,800	***	0,799	***
3.kvartal 2018	0,813	***	0,802	***
4.kvartal 2018	0,810	***	0,807	***
1.kvartal 2019	0,806	***	0,817	***
2.kvartal 2019	0,881	***	0,917	***
3.kvartal 2019	0,905	***	0,931	***
4.kvartal 2019	0,995		1,034	*
Mottatt AAP siste 12 mndr			0,460	***
Mottatt sykepenger siste 6 mndr			1,569	***
Innvandrerstatus (ref. Ikke innvandrere)				
Innvandrere fra EØS-land			0,732	***
Innvandrere fra land utenfor EØS			0,616	***
Kjønn (ref. kvinner)			0,980	**
Alder (ref. 40-49 år)				
Under 20			0,871	***
20-24			1,102	***
25-29			0,985	
30-39			0,973	*
50-59			1,043	***
60 og over			0,988	
Konstant	1,997	***	1,821	***

Note: Stjerner angir signifikansnivået til koeffisientene: * p < 0,05, ** p < 0,01, *** p < 0,001

Kilde: NAV

gjorde for ikke-innvandrere. Innvandrere fra EØS-land hadde altså en lengre periode med redusert sjanse for innvilget søknad enn det ikke-innvandrere hadde. Ettersom endringen i botidskravet antas å ha liten betydning for innvandrere fra EØS-land, må utviklingen ha hatt andre årsaker.

For å belyse mulige effekter av karenregelen, kjøres separate regresjoner for søkere som har mottatt og ikke mottatt AAP de siste 12 måneder. Resultatene

viser ingen periode med redusert sjanse for innvilget søknad for tidligere AAP-mottakere slik som for de som ikke har mottatt AAP. Derimot hadde de en signifikant økt sjanse for innvilgelse i perioden 2.-4. kvartal 2019 (tabell 4). Resultatet gjelder også om hele perioden 2015-2017 er referanseperiode (ikke vist i tabell).

Tabell 3. Utvikling i den predikerte sjansen for innvilget AAP-søknad i årene 2015-2019. Resultater fra logistisk regresjon

	Ikke innvandrere		Innvandrere fra EØS-land		Innvandrere fra land utenfor EØS		Ikke innvandrere – ikke mottatt AAP	
	Oddsratio		Oddsratio		Oddsratio		Oddsratio	
Søknadstidspunkt (ref. 2015-2016)								
1.kvartal 2017	0,997		0,920		1,044		1,027	
2.kvartal 2017	0,978		1,091		1,083		1,025	
3.kvartal 2017	0,944	**	0,953		1,008		1,022	
4.kvartal 2017	0,892	***	0,853	*	0,962		0,934	**
1.kvartal 2018	0,796	***	0,794	**	0,928		0,845	***
2.kvartal 2018	0,772	***	0,886		0,936		0,817	***
3.kvartal 2018	0,782	***	0,727	***	0,975		0,847	***
4.kvartal 2018	0,788	***	0,773	***	0,941		0,853	***
1.kvartal 2019	0,802	***	0,712	***	0,973		0,844	***
2.kvartal 2019	0,899	***	0,815	**	1,076		0,922	***
3.kvartal 2019	0,912	***	0,786	***	1,124	**	0,961	
4.kvartal 2019	1,019		0,937		1,171	***	1,058	**
Mottatt AAP siste 12 mndr (ref. ikke)	0,434	***	0,553	***	0,595	***		
Mottatt sykepenger siste 6 mndr (ref. ikke)	1,529	***	1,612	***	1,784	***	1,549	***
Kjønn (ref. kvinner)	0,985		0,868	***	0,974		0,974	**
Alder (ref. 40-49 år)								
Under 20	0,843	***	1,138		0,900		0,846	**
20-24	1,070	***	1,030		1,332	***	1,095	***
25-29	0,975		0,778	***	1,055		0,968	
30-39	0,989		0,876	**	0,934	**	0,987	
50-59	1,023		1,095	*	1,114	***	1,038	**
60 og over	0,936	***	1,241	***	1,341	***	0,948	**
Konstant	1,891	***	1,625	***	0,926	*	1,725	***

Note: Stjerner angir signifikansnivået til koeffisientene: * p < 0,05, ** p < 0,01, *** p < 0,001

Kilde: NAV

Smalere inngang?

Karensregelen ser ikke ut til å ha gjort det mindre vanlig for tidligere AAP-mottakere å søke om eller få innvilget ytelsen på nytt. Det var i 2018 ingen (vesentlig) nedgang i søknader fra tidligere AAP-mottakere, og sjansen for innvilgelse ble heller ikke signifikant redusert. I 2019 var det i samme gruppe både søknadsvekst og økt sjanse for innvilget søknad. Hovedårsaken til utviklingen i 2019 ser ut til å være at det året før ble vanskeligere å få forlenget AAP-perioden utover ordinær maksimaltid, og at mange derfor gikk

ut av ordningen før de var ferdig avklart mot arbeid eller uføretrygd. Disse fylte i stor grad fortsatt vilkåret om nedsatt arbeidsevne da de i 2019 søkte om ytelsen på nytt. Flere søknader og økt sjanse for innvilgelse gjorde at antallet tidligere AAP-mottakere som fikk innvilget en ny periode på ordningen, økte med om lag 50 prosent i 2019.

Om det i tillegg til denne «bølgen» av søknader i 2019 også har blitt mer vanlig at tidligere mottakere søker på nytt, er uklart. Analysen omfatter ikke perioden

Tabell 4. Utvikling i den predikerte sjansen for innvilget AAP-søknad i årene 2015-2019. Resultater fra logistisk regresjon

	Ikke mottatt AAP siste 12 måneder	Mottatt AAP siste 12 måneder
	Oddsratio	Oddsratio
Søknadstidspunkt (ref. 2015-2016)		
1.kvartal 2017	0,997	1,006
2.kvartal 2017	0,982	1,202 **
3.kvartal 2017	0,953 *	0,947
4.kvartal 2017	0,891 ***	0,986
1.kvartal 2018	0,804 ***	0,907
2.kvartal 2018	0,782 ***	1,010
3.kvartal 2018	0,794 ***	0,892
4.kvartal 2018	0,797 ***	0,907
1.kvartal 2019	0,806 ***	0,943
2.kvartal 2019	0,890 ***	1,200 **
3.kvartal 2019	0,912 ***	1,133 *
4.kvartal 2019	1,025	1,124 *
Mottatt sykepenger siste 6 mndr (ref. ikke)	1,574 ***	1,538 ***
Innvandrerstatus (ref. Ikke innvandrere)		
Innvandrere fra EØS-land	0,724 ***	0,862 *
Innvandrere fra land utenfor EØS	0,608 ***	0,746 ***
Kjønn (ref. kvinner)	0,979 **	0,999
Alder (ref. 40-49 år)		
Under 20	0,878 ***	0,599 *
20-24	1,127 ***	0,878 **
25-29	0,989	0,962
30-39	0,974 *	0,966
50-59	1,048 ***	0,988
60 og over	0,982	1,095
Konstant	1,835 ***	0,755 ***

Note: Stjerner angir signifikansnivået til koeffisientene: * p < 0,05, ** p < 0,01, *** p < 0,001

Kilde: NAV

etter 2019, og data fra 2020 og 2021 ville uansett ha vært irrelevante for dette spørsmålet, siden søknadstallene må antas å ha blitt påvirket av den spesielle arbeidsmarkedssituasjonen som pandemien medførte. En midlertidig forskrift har også gjort at svært få i denne perioden har mistet ytelsen som følge av regelverkets ordinære varighetsbestemmelser. Det kan likevel være at karenregelen i seg selv gjør det mer legitimt å søke om ytelsen på nytt, og at dette dermed gir økt søketilbøyelighet for tidligere mottakere. Når lovteksten nå angir hvor lenge det må gå før en ny

stønadsperiode kan innvilges, innebærer det også en slags regulering eller formalisering av muligheten, noe som kan tenkes å gi økt legitimering av det å søke om, og få innvilget en ny periode. Om det har skjedd en slik utvikling kan ikke fastslås her. Det må eventuelt undersøkes med utgangspunkt i andre data som tar utgangspunkt i personer som har gått ut av ordningen fordi de gikk til maksimaltid på ordinær periode, eller fordi de ikke fikk ytterligere forlengelse etter unntakshjemmelen.

Uansett tyder analyseresultatene på at flere i stedet for forlengelse av AAP utover ordinær maksimaltid, har fått innvilget en helt ny periode på ordningen etter gjennomført karenstid. Økt avgang fra ordningen på grunn av strengere regler for å få forlenget ytelsen, har altså gitt flere som får innvilget en ny periode. En slik virkning er neppe i tråd med de politiske intensjonene bak regelverksendringene. Samtidig representerer det en tilpasning til regelverket som utnytter mulighetene for personer som ennå ikke er ferdig avklart, og som ellers i henhold til det nye regelverket, ville vært uten trygdeinntekt.

Det nye botidskravet synes heller ikke å ha ført til at færre kommer inn på AAP-ordningen. Dersom endringen i dette inngangsvilkåret hadde hatt en innstrammende effekt, skulle vi forvente å se at innvandrere fra land utenfor EØS fikk en større nedgang i søknadstallene, eller en sterkere nedgang i sjansen for innvilget søknad, enn det som er tilfelle for EØS-innvandrere og ikke-innvandrere. Noen slik utvikling ser vi ikke. En mulig forklaring kan være at de fleste søkere som har innvandret fra land utenfor EØS, uansett har såpass lang botid at de oppfyller både det gamle og det nye kravet, og at endringene derfor er av liten relevans. For innvandrere fra EØS-land var sjansen for innvilget søknad redusert i en lengre periode enn for andre, men dette må antas å ha med andre forhold å gjøre enn endringene i botidskravet.

Når det gjelder endringene som ble gjort i vilkåret om nedsatt arbeidsevne, ser det ut til at dette ga en midlertidig strengere vedtakspraksis i en periode på rundt 2 år, fra høsten 2017 til høsten 2019. At praksisen ble endret allerede noen måneder før de nye reglene trådte i kraft, kan skyldes at den kommende justeringen av lovteksten var kjent for saksbehandlerne fra den ble vedtatt, og dermed kan ha fungert som en påminnelse om vilkårene. Endringen som ble gjort i denne hjemmelen var juridisk sett en tydeliggjøring av gjeldende rett, og innebar ikke egentlig noen endring av inngangsvilkårene. Dette var også slik endringen ble fremstilt i opplæringsmateriellet som ble benyttet i NAV om det nye regelverket. Samtidig lå det til grunn en politisk intensjon om at færre skulle komme inn på AAP-ordningen, og justeringen av vilkåret om nedsatt

arbeidsevne ser ut til å ha blitt gjort ut fra en tanke om at vedtakspraksis var for liberal.

Saksbehandlers tilbøyelighet til å vurdere at arbeidsevnen er nedsatt ser likevel ut til å øke igjen i løpet av 2019. Det er vanskelig å si hvorfor dette skjer, men skjønnsrommet er forholdsvis stort ved vurderingen av om arbeidsevnen er nedsatt. Det kan ha ført til at NAV-kontorenes vurderinger over tid har «normalisert seg» til en praksis som ble opplevd som mer «rimelig», og at den påminnelseeffekten som justeringen av lovteksten ga, med tiden ble borte.

En normalisert vedtakspraksis for vilkåret om nedsatt arbeidsevne, med økende andel innvilgelser gjennom 2019, kan i sin tur ha medvirket til søknadsvekst. At antallet søknader økte såpass sterkt dette året, også for personer som ikke kan ha vært omfattet av karensgelen, er vanskelig å forklare på andre måter, siden omfanget av makstidssaker på sykepenger lå stabilt og ledigheten fortsatt var synkende. Det er grunn til å tro at de fleste som søker om arbeidsavklaringspenger allerede er under oppfølging ved NAV-kontoret, for eksempel fordi de mottar kommunale ytelser eller tjenester, eller fordi de har vært sykmeldte eller arbeidsledige. En endret vedtakspraksis for vilkåret om nedsatt arbeidsevne kan derfor gjennom råd og veiledning ha åpnet opp for flere nye AAP-søknader. En slik sammenheng indikeres også av at søknadsveksten i 2019 (relativt sett, om ikke i antall) er særlig sterk for personer som året før fikk avslag på vedtak om nedsatt arbeidsevne.

Samlet ser det ut til at de virkninger som regelverksendringene i 2018 medførte i form av at flere mistet ytelsen, fikk avslag eller ikke søkte i det hele tatt, i noen grad motvirkes ved at en del av de det gjelder søker på nytt på et senere tidspunkt når de igjen fyller vilkårene eller når vedtakspraksis er oppmyket. Dette bidrar til å redusere den innstrammende effekten på innstrømmingen til ordningen, som regelverksendringene var ment å skulle gi. For den enkelte kan regelendringene likevel ha store personlige konsekvenser ved at stønadsløp avbrytes eller forsinkes.

Referanser

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

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

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

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

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

Prop. 74 L (2016-2017). Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.

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

Tufte, Per Arne (2000). «En intuitiv innføring i logistisk regresjon.» Statens institutt for forbruksforskning, Arbeidsnotat nr. 8/2000.

