

# ARBEIDSAVKLARINGSPENGER – ET VENTEROM FOR UFØREPENSJON?

Av Inger Cathrine Kann og Per Kristoffersen<sup>1</sup>

## Sammendrag

*En stor og økende andel av de som nå mottar arbeidsavklaringspenger har kommet inn i ordningen etter 1.mars 2010. Personer som ble overført fra de tidligere ordningene rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad utgjør dermed en stadig mindre andel av mottakerne. Vi beskriver i denne artikkelen hvordan de «nye» mottakerne skiller seg fra de som ble overført fra de tidligere ordningene.*

*Arbeidsavklaringspenger har i media blitt beskrevet som et «venterom» for uførepensjon. For de fleste mottakerne av arbeidsavklaringspenger stemmer ikke dette. De nye har en jevn avgang fra arbeidsavklaringspenger som ikke går til uførepensjon. For mange av dem som kom fra tidsbegrenset uførestønad kan imidlertid tiden på arbeidsavklaringspenger ha fortonet seg som et venterom. De fleste av disse får etter hvert en varig uførepensjon, men vi ser også at andelen som jobber ved siden av pensjonen er noe høyere for denne gruppen enn for ordinære uførepensjonister.*

*De «nye» mottakerne av arbeidsavklaringspenger har en lavere sannsynlighet for overgang til uførepensjon. Det gjelder uansett hvor lenge de er inne i ordningen, men tidspunktet for når de kom inn i ordningen har også betydning. Trenden viser at jo senere de er kommet inn i ordningen, jo lavere er sannsynligheten for overgang til uførepensjon.*

*Det at de nye mottakerne skiller seg positivt ut med en lavere overgang til uførepensjon, antyder at vi på sikt kan forvente redusert tilgang til uførepensjon etter hvert som de nye utgjør en økende andel av mottakerne. Vi finner også at de nye har høyere overgang til alle andre alternativer enn uførepensjon. Dette kan blant annet være overgang til jobb, utdanning eller selvstendig næringsvirksomhet.*

*Hvordan sykefraværet utvikler seg fremover vil også ha stor betydning for hvor mange som får innvilget arbeidsavklaringspenger, siden over halvparten av de som kommer inn i ordningen kommer fra sykepenger. Når sykefraværet går ned, slik det har gjort de siste årene, vil det bidra til å redusere antallet nye mottakere av arbeidsavklaringspenger.*

<sup>1</sup> Takk til Ola Thune for tilrettelegging av datamaterialet.

## Bakgrunn og problemstilling

Arbeidsavklaringspenger ble innført 1. mars 2010 til erstatning for ytelsene attføringspenger, rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad (Se begrepsliste bakerst). Den nye ytelsen har blitt diskutert med utgangspunkt i flere problemstillinger. Mange fra de tidligere ytelsene løp ut maksimaltiden på fire år 1. mars 2014. Fordi en antok at mange ville ende opp med uførepensjon, var det bekymring for at arbeidsavklaringspenger bare var et «venterom for uførepensjon» og at det ville oppstå en «uførebombe»<sup>2</sup> når maksimaltiden løp ut.

En sentral målsetting med NAV-reformen var å tilrettelegge for en mer helhetlig bistand og oppfølging av brukerne (St.meld. nr. 9, 2006–2007). Den 1. mars 2010 ble attføringspenger, rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad erstattet av arbeidsavklaringspenger. Ved å samle de tre ytelsene håpet man å flytte fokus vekk fra den enkeltes begrensninger og over på den enkeltes ressurser og hva som skulle til for å kunne komme i arbeid. Man ville sikre tidligere og tettere oppfølging av mottakeren. (Ot. prp. nr. 102, 2001–2002; Ot.prp. nr. 4, 2008–2009).

Våre analyser bygger på beskrivende statistikk og regresjonsanalyser, der vi benytter forløpsmodeller. De nye utgjør nå en stadig større andel av mottakerne av arbeidsavklaringspenger. Hovedhensikten er å studere om utviklingen til de nye skiller seg fra de som ble overført fra de tidligere ytelsene, med hensyn til

- Overgang til uførepensjon
- Overgang til alt annet enn uførepensjon
- Overgang til arbeid

Status og forventet utvikling for de som ble overført fra de gamle ytelsene, samt hvordan NAV har arbeidet med avklaringen av disse, er omtalt i en annen artikkel i dette nummeret av Arbeid og velferd (Lande 2014).

## Utvikling og antall

Til nå har i alt 334 000 personer vært innom arbeidsavklaringspenger, og 27 300 har hatt to eller flere perioder med ytelsen. 81 900 personer har hatt overgang til uførepensjon, og 108 800 har avsluttet av andre grunner, som arbeid, utdanning, alderspensjon, med mer. Til sammen har 187 000 personer avsluttet en periode med ytelsen, noen av dem mer enn en gang.

Ved årsskiftet 2013/2014 var det 163 000 mottakere av arbeidsavklaringspenger. Dette utgjør 5 prosent av befolkningen mellom 18 og 67 år. For menn er prosentandelen 4 prosent, mens for kvinner er den 6 prosent. For kvinnene er andelen høyere i nesten alle aldersgrupper og oppe i 8 prosent i aldersgruppen 35–45 år. Det er nå stadig færre som kommer inn i ytelsen og flere som går ut (figur 1). Antallet mottakere er på om lag samme nivå som ved etablering av ytelsen.

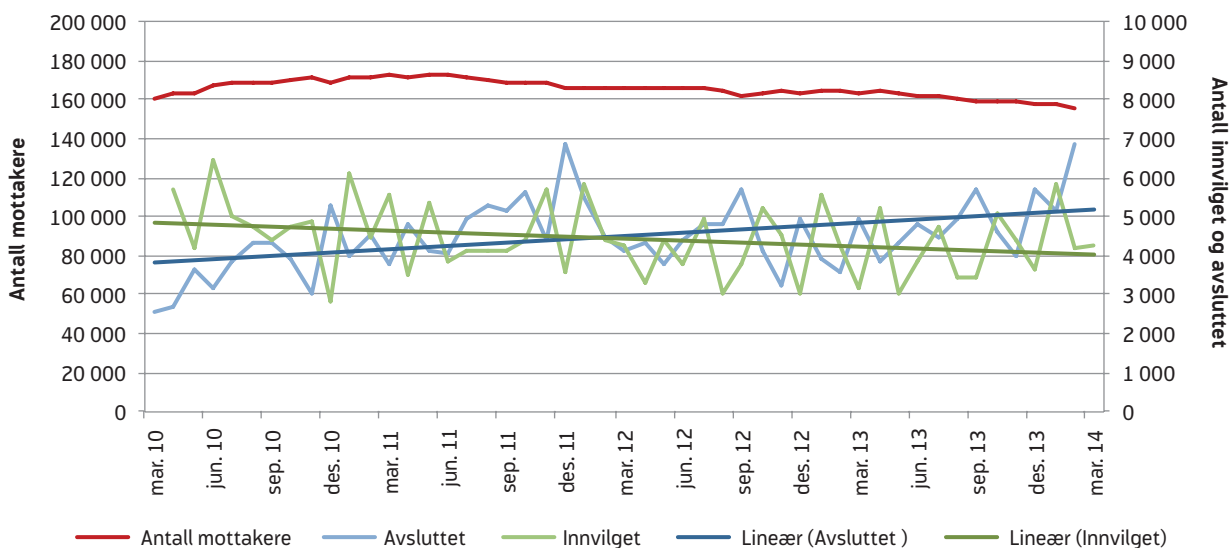
De fleste mottakerne av arbeidsavklaringspenger er nå nye, dvs. at de har fått innvilget ytelsen etter 1. mars 2010. Ved årsskiftet 2013/2014 utgjorde de som ble overført fra tidsbegrenset uførestønad 7 prosent av mottakerne, mens henholdsvis 13 og 14 prosent kom fra rehabiliteringspenger eller attføringspenger. Derved utgjorde de som kom inn på arbeidsavklaringspenger etter 1. mars 2010 majoriteten (66 prosent). Denne andelen vil øke betydelig i løpet av 2014 når de fleste fra de tidligere ytelsene ventes å gå ut av ordningen (Lande 2014).

Antallet som får *innvilget* arbeidsavklaringspenger er ganske stabilt, men avtar kanskje noe, bortsett fra årsskiftet 2013–2014 (figur 2). Enkelte av de som har blitt overført fra de tidligere ytelsene kommer inn på ytelsen på nytt<sup>4</sup> gjennom hele perioden, og utgjør mellom 10 og 12 prosent av alle innvilgelsene per måned de siste to årene (figur 2).

Blant de nye øker avgangen, hovedsakelig fordi de stadig blir fler. Avgangen for de som kom fra de tidligere ytelsene øker kraftig i slutten av observasjonsperioden. Dette er forventet siden maksimaltiden for å motta arbeidsavklaringspenger da løp ut for mange av disse.

<sup>2</sup> «Uførebomben» smeller i mars» (Verdens Gang, 24.10.2013).  
<http://www.vg.no/nyheter/innenriks/solberg-regjeringen/ufoerebomben-smeller-i-mars/a/10127592/> (Hentet: 10.4.2014)

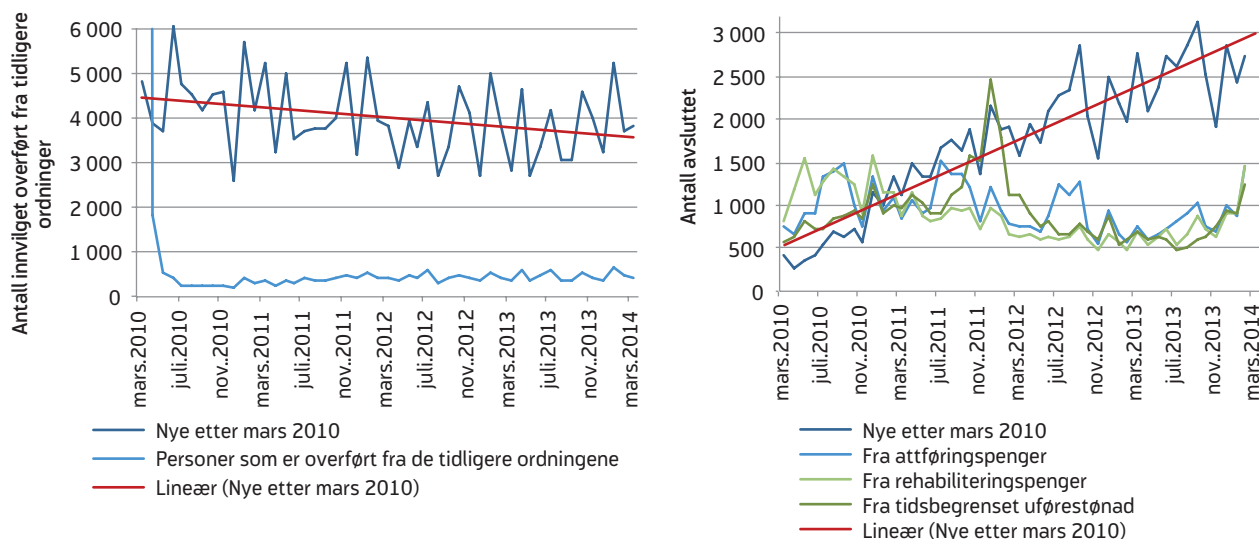
**Figur 1.** Antall mottakere (venstre akse) og antall personer som får innvilget og som avslutter arbeidsavklaringspenger per måned (høyre akse)\*



\* I vår forrige artikkel om arbeidsavklaringspenger (Kann m.fl. 2013a) viste vi til at det var mange som kom inn i ytelsen i juni hvert år. Dette ble referert i en artikkel i Dagens Næringsliv 7.3.2013 med tittelen «Sommerrush for NAV». Den spesielle tilgangen i juni skyldtes en teknisk feil i registrene som nå er rettet opp. Vi ser da ikke lengre denne tendensen. I tallene som ligger til grunn for denne artikkelen bruker vi dato for innvilgelse, og ikke utbetalingsdato slik vi gjorde i forrige artikkel.

Kilde: NAV

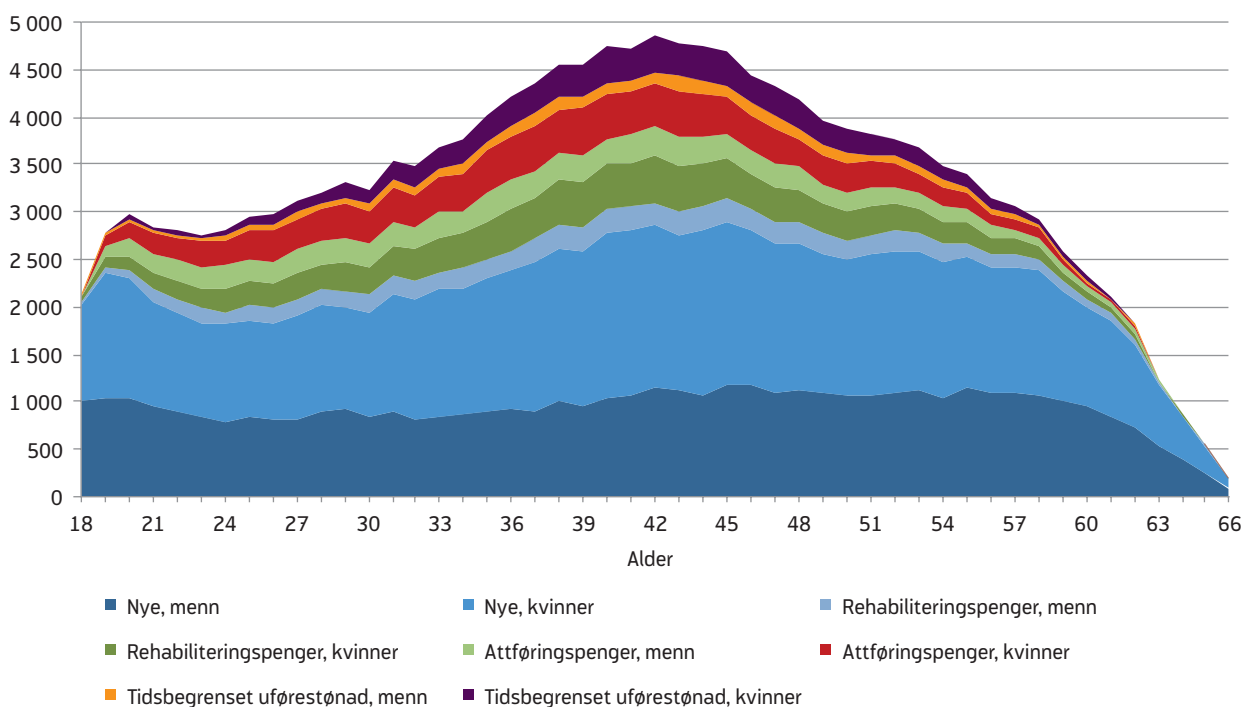
**Figur 2.** Personer som innvilges og avslutter arbeidsavklaringspenger, etter tidligere ytelse. Antall\*.



\*Innvilget mars 2010 fra rehabiliteringspenger (51 000), attføringspenger (57 000) og tidsbegrenset uførestønad (49 000), er ikke vist i figuren. Personer som tidligere har hatt attføringspenger, rehabiliteringspenger eller tidsbegrenset uførestønad er slått sammen til en gruppe i figuren til venstre. Avgangen i mars 2014 var ikke kjent på analysetidspunktet.

Kilde: NAV

**Figur 3.** Mottakere av arbeidsavklaringspenger etter tidligere ytelse, fordelt på alder og kjønn, ved utgangen av 2013. Antall



Kilde: NAV

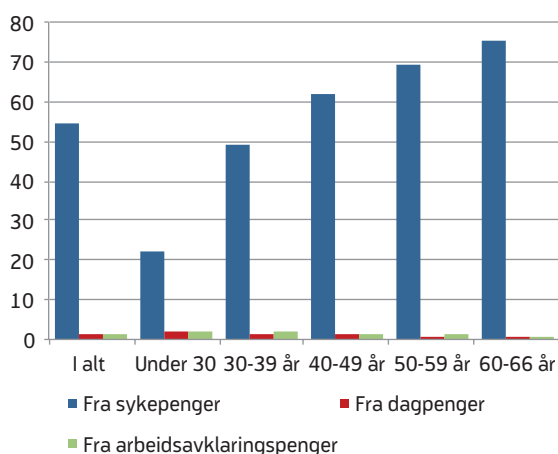
Når antall innvilgelser for de nye er stabilt eller kanskje litt avtagende, og avgangen ser ut til å stabilisere seg på omtrent samme nivå som tilgangen, kan det tyde på at antall mottakere av arbeidsavklaringspenger vil stabilisere seg (figur 2). Samtidig vil den ekstraordinære avgangen som følge av at maksimaltiden løp ut for mange i mars 2014, bidra til at antall mottakere fortsetter å gå litt ned, slik vi ser en tendens til i figur 1.

Det er flere kvinner enn menn som er mottakere av arbeidsavklaringspenger. Det er også flest mottakere i 40-årsalderen (figur 3)

### Halvparten av de nye mottakerne kommer fra sykepenger

Siden majoriteten av mottakerne av arbeidsavklaringspenger har kommet til etter 1. mars 2010, er det av interesse å få vite om de har hatt ytelser fra NAV tidligere, eventuelt hvilke. Vi har kategorisert de nye mottakerne etter om de har mottatt sykepenger, dagpenger eller arbeidsavklaringspenger det siste året før de kom inn på arbeidsavklaringspenger (figur 4). Vi fant at vel halvparten (55 prosent) hadde hatt sykepenger. Vel 1 prosent hadde hatt dagpenger og 2 prosent

**Figur 4.** Andel med ytelse det siste året før arbeidsavklaringspenger ble innvilget, etter alder. Nye mottakere etter mars 2010. Prosent.



Kilde: NAV

hadde hatt arbeidsavklaringspenger. Andelen som kommer fra sykepenger øker med alderen. Mens 75 prosent i aldersgruppen 60–66 år hadde sykepenger ett år før de fikk arbeidsavklaringspenger, gjaldt dette kun 20 prosent av de under 30 år. På samme måte øker også andelen som kommer fra dagpenger med alderen.

## Data og metode

Datagrunnlaget er hentet fra NAVs register over personer med rettighet til arbeidsavklaringspenger. Opphold i arbeidsavklaringspengeperioden på under to måneder er slått sammen til én sammenhengende periode. Vi har tatt utgangspunkt i mottakere av arbeidsavklaringspenger fra ytelsen ble innført i mars 2010 og fram til utgangen av desember 2013. Tallene kan avvike noe fra offisiell statistikk.

Vi har også koblet dataene mot NAVs andre registre for å undersøke mottakernes status det siste året før innvilgelse og 6 måneder etter avgang fra arbeidsavklaringspenger.

For å kunne se nærmere på gjennomstrømming og avgang fra arbeidsavklaringspenger, har vi benyttet overlevelseskurver, nærmere bestemt Kaplan-Meier plott. Dette er en statistisk teknikk som måler tiden til noe skjer, når man tar hensyn til at alle ikke observeres like lenge (sensurerte data). Teknikken gir et bilde av hvordan ulike grupper beveger seg gjennom og ut av ytelsen og forutsetter data på individnivå og datoer for tilgang og avgang fra ytelsen. Med en slik analyse kan en estimere andelen som fortsatt er på ytelsen eller som har avgang frem til et gitt tidspunkt, eller andelen som har overgang til en annen ytelse eller tilstand, f.eks. overgang fra arbeidsavklaringspenger til uførepensjon. Sensurerte eller ufullstendige opplysninger har vi når noen dør eller studien stopper før alle har hatt avgang. Da brukes opplysningene frem til sensureringstidspunktet. Oppfølgingstiden er frem til årsskiftet 2013/2014, dvs. tre år og ni måneder. Kurvene viser hvor stor andel av mottakerne som til enhver tid fortsatt mottar eller har hatt avgang fra arbeidsavklaringspenger. Overlevelsesfunksjonen blir definert som sannsynligheten for å fortsatt være i en tilstand, f.eks. være mottaker av arbeidsavklaringspenger, gitt at en har overlevd (fortsatt mottar ytelsen) frem til tidspunktet. Jf. formelen nedenfor. I parenteser beregnes andelen som overlever (fortsatt mottar ytelsen) i hvert tidsintervall. Deretter beregnes en total overlevelse frem til et bestemt tidspunkt ved å multiplisere alle de tidligere sannsynlighetene. Når vi aggregere disse sannsynlighetene kumulativt ser kurven ut som en trapp. De sensurerte observasjonene blir tatt ut av nevneren (Aalen 2003).

$$S(t) = \prod_{j:t_j \leq t} \left[ 1 - \frac{d_j}{n_j} \right]$$

Dette skyldes at de yngste ofte ikke har hatt et tidligere arbeidsforhold og derfor ikke har opparbeidet seg rett til sykepenger eller dagpenger.

40 prosent av de nye mottakerne har dermed hverken hatt sykepenger eller dagpenger det siste året før de

Vi benytter en regresjonsanalyse til å sammenligne personer som har kommet inn på ordningen i ulike kvartaler. Vi kan da ikke observere alle gruppene like lenge (se figur 10 i vedlegg). I regresjonsanalysen tar vi hensyn til dette ved at vi sensurerer data ved observasjonsperiodens slutt.

Andre forklaringsvariabler i regresjonsanalysen er mottakerens kjønn, alder og bostedsfylke, om han/hun er født i Norge, har barn under 18 år og sivil status. I tillegg kontrollerer vi for om de kom fra rehabiliteringspenger, attføringspenger, tidsbegrenset uførestønad eller kom inn på arbeidsavklaringspenger etter mars 2010 og om mottakerne har hatt en eller flere perioder med arbeidsavklaringspenger (gjengangere).

En slik analyse innebærer at vi lager en referansemodell som utgangspunkt for sammenligningen. Referansegruppa er de som fikk innvilget arbeidsavklaringspenger 1. kvartal 2012, er 40 år, ikke er overført fra andre ordninger (nye), er gift og bor i Oslo, er norsk og har barn under 18 år.

I regresjonsanalysen estimeres hasardratioer. Disse kan tolkes som forholdet mellom risikoen for overgang til uførepensjon for en gruppe, sammenlignet med referansegruppa på hvert tidspunkt. Resultatene leses slik at når koeffisientene er større enn 1, er risikoen for overgang til uførepensjon høyere enn for referansegruppa. Er koeffisienten for eksempel 1,5, er risikoen 50 prosent høyere enn for referansegruppa. Er koeffisienten mindre enn 1, er risikoen lavere. Er den for eksempel 0,5 er den 50 prosent lavere. Av estimatene kan vi lese den relative betydningen de ulike variablene har på utfallsvariablene for en referanseperson, kontrollert for virkningene av de andre variablene som inngår i modellen. Dette er ikke det samme som sannsynligheter, men vi har likevel valgt å bruke begrepet «sannsynlighet» i teksten noen steder.

Som vi har sett foran, har relativt mange hatt flere perioder med arbeidsavklaringspenger. De som har gått ut og inn av ordningen flere ganger kaller vi «gjengangere», og vi har gjennomført analysen med og uten disse.

fikk innvilget arbeidsavklaringspenger. Dette er personer som ikke har rett til sykepenger, men har helseproblemer – f.eks. studenter eller arbeidssøkere uten rett til dagpenger. De fleste er unge. Du kan lese mer om unge med nedsatt arbeidsevne i Bragstad og Sørbo (2014).

## Gjennomstrømning og avgang

Vi skal nå se på hvor lenge de ulike gruppene mottar arbeidsavklaringspenger, og hva som skjer etter at de går ut av ordningen. Kurvene i figur 5 viser hvor stor andel av mottakerne som fortsatt er inne i ordningen, fordelt etter hvor lenge de har mottatt ytelsen (varigheten) (se faktaboks). Varigheten telles fra dagen de får innvilget arbeidsavklaringspenger til de avslutter, eller frem til slutt punktet for analysen, dvs. ved utgangen av desember 2013. De som er observert lengst har dermed en varighet på tre år og ni måneder.

Vi ser både på hvor bratt kurven er, siden det forteller oss hvor mange som har hatt overgang på et gitt tidspunkt, og hvordan den krummer. Dersom kurven krummer nedover vil det bety at sannsynligheten for å forbli på arbeidsavklaringspenger øker jo lenger tid man har vært på ytelsen. Hvis kurven krummer oppover, vil det bety at sannsynligheten for overgang avtar med varigheten på arbeidsavklaringspenger. Hvis den *ikke* krummer betyr det at sannsynligheten for overgang ikke endres over tid.

20 prosent av dem som kom fra tidsbegrenset uførestønad mottar fortsatt arbeidsavklaringspenger etter tre år og ni måneder inne i ordningen (se figur 5 – venstre del). For de andre gruppene er andelen omkring 30 prosent. Kurvene krummer svakt oppover, noe som betyr at sannsynligheten for å forbli på arbeidsavklaringspenger øker med hvor lenge de har mottatt ytelsen. For de nye som er kommet til etter 1. mars 2010, ser denne effekten ut til å være litt sterkere i slutten av observasjonsperioden. Dette kan ha sammenheng med at arbeidet med avklaring av de som løp ut maksimaltiden på fire år høsten 2013 har medført at NAV-kontorene har hatt færre ressurser til oppfølging av de nye mottakerne. Dermed øker sannsynligheten for fortsatt å være på ytelsen for denne gruppen mot slutten av 2013. Det store fallet i kurven i 2011 for de som ble overført fra tidsbegrenset uførestønad skyldes at ekstra saksbehandlingsressurser ble satt inn på dette tidspunktet i forbindelse med at vedtakene utløp for mange av mottakerne. Mange av disse ble innvilget uførepensjon.

De som kom til etter 1. mars 2010 utgjør som nevnt en stor og økende andel av mottakerne. I høyre del

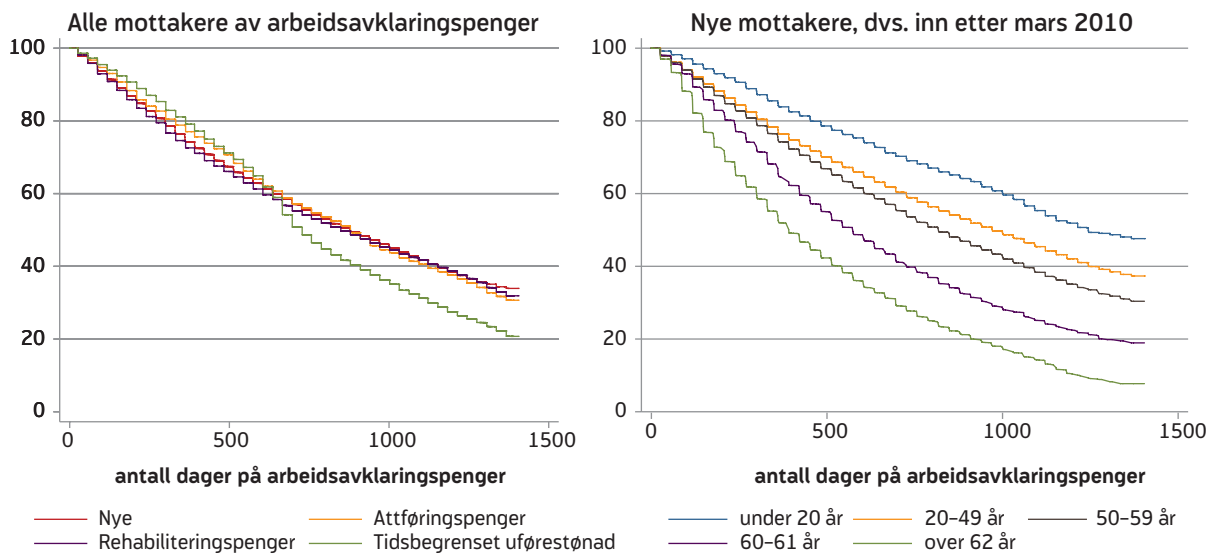
av figur 5 har vi derfor undersøkt varigheten til de nye mottakerne av arbeidsavklaringspenger fordelt på aldersgrupper. Alder er målt på innvilgelsestidspunktet. De som er i aldersgruppene over 60 år har i liten grad arbeidsavklaringspenger etter tre år og ni måneder, og har dermed kortest varighet på ytelsen. Grunnen til dette er at mange av disse har overgang til uførepensjon, avtalefestet pensjon eller alderspensjon. Kurven faller derfor raskt i starten, men krummer oppover på slutten av perioden. Dette betyr at mange avklares raskt, men at sannsynligheten for å forbli på ytelsen øker over tid. En mulig forklaring på forløpet blant de eldste er at de som er sykest (svakest arbeidsevne) går over på en uførepensjon relativt raskt. Noen er kanskje heller ikke motivert for å fortsette å arbeide og ønsker å slippe oppfølging fra NAV, og velger alderspensjon selv om de kommer dårligere ut økonomisk. En del vil kunne ha problemer med å få arbeid på grunn av alderen, og blir dermed værende på arbeidsavklaringspenger.

Aldersgruppa 20–49<sup>3</sup> er inne i ordningen lenger enn de eldre aldersgruppene. De som er under 20 år når de får innvilget arbeidsavklaringspenger er aller lengst i ordningen. Etter tre år og ni måneder er halvparten av mottakerne i aldersgruppa 18–19 år fortsatt inne i ordningen. For unge med omfattende bistandsbehov, for eksempel fordi de er født med funksjonshemninger<sup>4</sup>, skal arbeidsevnen avklares før uførepensjon eventuelt tilstås. Mange av disse vil få uførepensjon relativt raskt. For de øvrige vil uførepensjon ikke være aktuelt før ulike tiltak er prøvd ut og de vil derfor ha arbeidsavklaringspenger over en lengre periode. Også for de yngre krummer kurvene svakt oppover, noe som betyr at sannsynligheten for å forbli lenge på arbeidsavklaringspenger øker med tiden de har mottatt ytelsen. En mulig forklaring på dette er at det vil være store forbehold mot å søke uførepensjon for de yngste, selv om de har gått lenge på ytelsen. Sannsynligheten for å forbli på arbeidsavklaringspenger over en lengre

<sup>3</sup> Vi fant at varigheten i aldersgruppene fra 20–49 år var veldig lik, og har derfor slått disse sammen til én gruppe.

<sup>4</sup> Ved overgang til uførepensjon har vi sett at ca. halvparten av de som får innvilget varig uførepensjon havner i kategorien «født ung ufør». For arbeidsavklaringspenger finnes ikke informasjon om diagnoser.

**Figur 5.** Prosentandel som fortsatt mottar arbeidsavklaringspenger, etter hvor lenge de har mottatt ytelsen



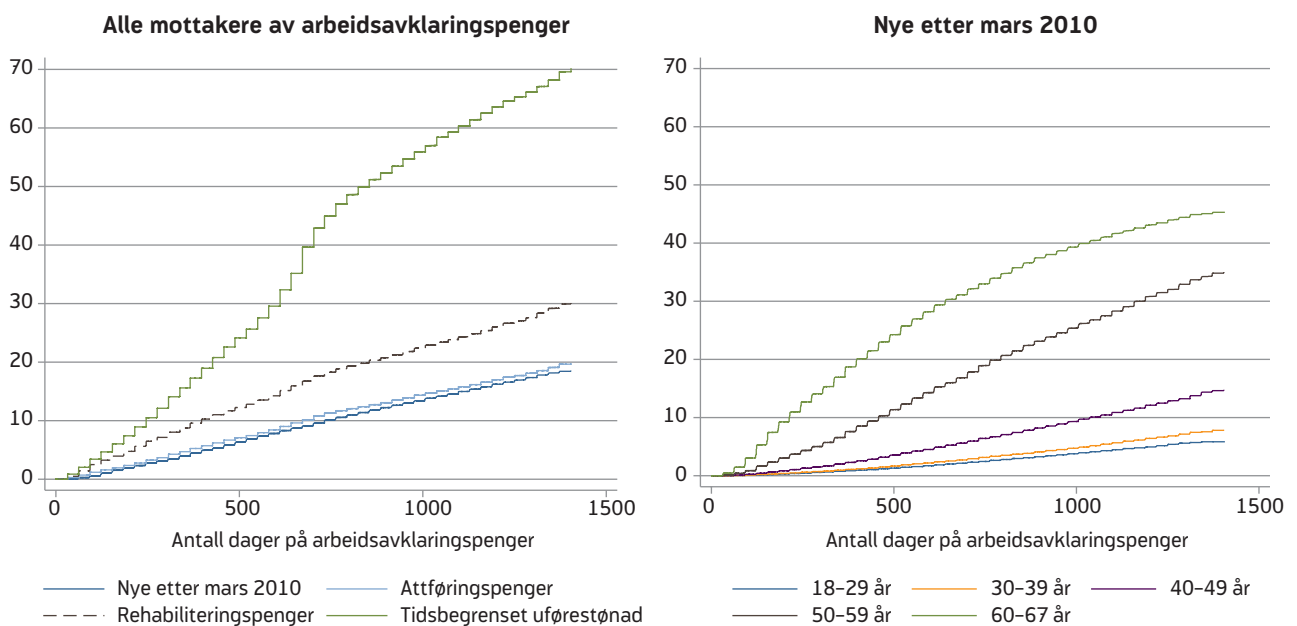
Kilde: NAV

periode øker dermed med tiden man allerede har vært inne i ordningen. Det er altså en stor andel som fortsatt er inne i ordningen etter stoppunktet for vår observasjonsperiode på tre år og ni måneder. Hva som skjer med disse etter at maksimaltiden på fire år har løpt ut, er vanskelig å si og må følges nøye i tiden fremover (se også Bragstad og Sørbo 2014).

### Overgang til uførepensjon

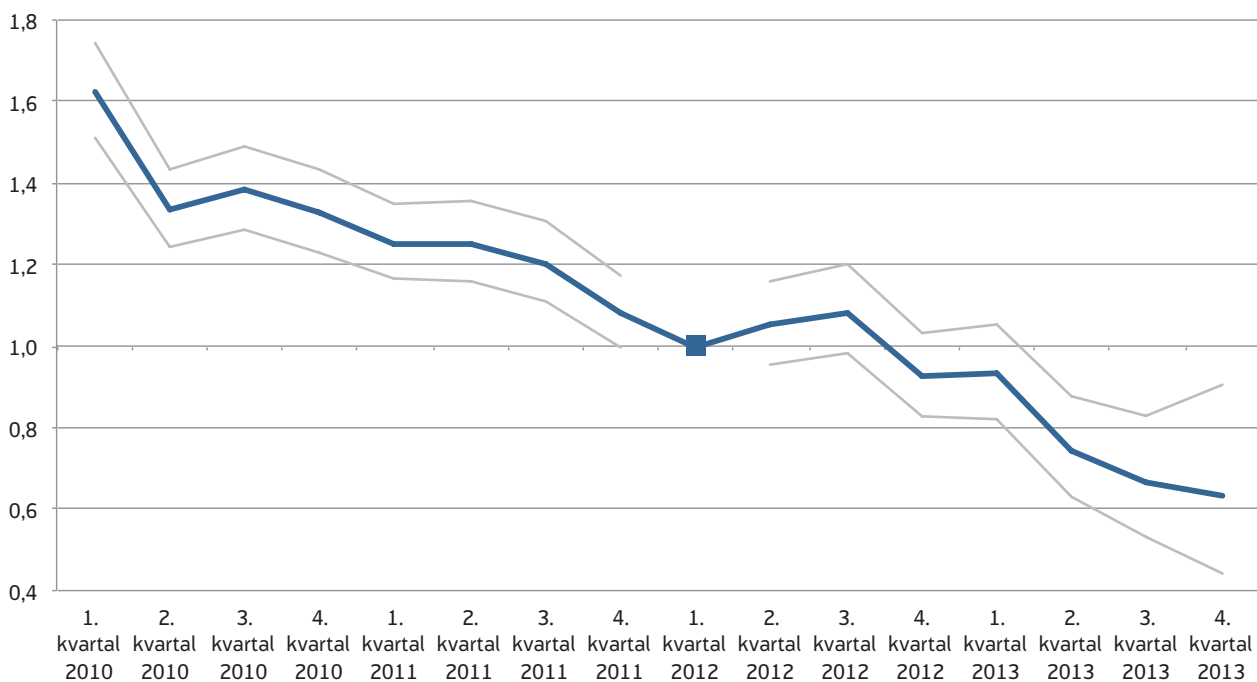
Vi har undersøkt hvordan overgangen til uførepensjon er blant de nye mottakerne av arbeidsavklaringspenger, fordelt på aldergrupper. I denne analysen har vi ikke skilt mellom full og gradert uførepensjon.

**Figur 6.** Prosentandel som går over til uførepensjon, etter hvor lenge de har mottatt ytelsen



Kilde: NAV

**Figur 7.** Risiko for overgang til uførepensjon sammenlignet med 1. kvartal 2012. Hasardratio \*)



\*) Usikkerheten i anslagene er markert med grå linjer (95 % konfidensintervall).

Kilde: NAV

Vi fant at i de yngste aldersgruppene har henholdsvis 5 og 7 prosent blitt uførepensjonister etter tre år og ni måneder, mot 45 prosent i gruppa 60–67 år (se figur 6 – høyre del).

De som tidligere mottok tidsbegrenset uførestønad skiller seg kraftig ut. Etter tre år og ni måneder på ytelsen hadde i alt 70 prosent fått uførepensjon (se figur 6 – venstre del). En særlig stor overgang til uførepensjon for denne gruppa så vi høsten 2011 da mange av vedtakene løp ut. Tilsvarende økning kan også ventes våren 2014.

I løpet av tre år og ni måneder på ytelsen hadde 30 prosent av de som kom fra rehabiliteringspenger gått over på uførepensjon. Tilsvarende var andelen ca. 20 prosent både for de nye som fikk arbeidsavklaringspenger etter mars 2010, og for de som kom fra attføringspenger.

### Overgang til annet enn uførepensjon

Vi har også sett på en gruppe som vi kaller «Alt annet enn uførepensjon». Denne omfatter bl.a. avgang til arbeid og utdanning.

Også i denne analysen skiller de som kom fra tidsbegrenset uførepensjon seg ut med lav overgang til «alt annet enn uførepensjon». Vi ser også at for denne gruppa krummer kurven svakt oppover på slutten, noe som viser at sannsynligheten for avgang til alt annet øker for de som har vært lenge på ytelsen (se figur 11 -- venstre del). For de nye så er det 18 og 19 åringene som har lavest sannsynlighet for avgang (se figur 11 -- høyre del).

### Stabile overgangsrate?

Vi har også undersøkt om overgangen til uførepensjon og overgang til «alt annet enn uførepensjon» er ulik med hensyn til når man kom inn på arbeidsavklaringspenger. Er det forskjell på de som kom inn i ordningen tidlig og de som er kommet til senere? For å undersøke dette bruker vi det kvartalet mottakerne fikk ytelsen som utgangspunkt for sammenligningen. Hvert kvartal kommer det inn mellom 13 000 og 15 000 personer på arbeidsavklaringspenger. Vi følger utviklingen for de som har kommet inn hvert enkelt kvartal og korrejerer for hvor lenge de har vært på ytelsen ved hjelp av en regresjonsanalyse (se faktaboks).



### Lavere sannsynlighet for uførepensjonering

Vi fant at sannsynligheten for uførepensjonering var lavere kvartal for kvartal (figur 7 viser et utdrag av estimatene fra regresjonsanalysen gjengitt i tabell 1 i vedlegg). Det vil si at jo senere man har kommet inn i ordningen, jo lavere er sannsynligheten for at man går fra arbeidsavklaringspenger til uførepensjon. Vi har da kontrollert for om mottakerne ble overført fra en av de tidligere ytelsene og andre kjennetegn ved mottakerne. Estimaten er beregnet på grunnlag av forskjeller mellom individer som har vært like lenge på ordningen (se faktaboks).

Den avtagende overgangen til uførepensjon kan ha flere og ulike årsaker. Vi vet ikke hva dette skyldes men NAV har blitt mer restriktive med å innvilge uførepensjon i 2013 enn i 2012 ( hhv 19,3 og 17,9 i avslagsprosent). Samtidig har antall søknader om uførepensjon gått noe opp. Det kan også skyldes at NAV har hatt stor oppmerksomhet rettet mot de som er i ferd med å løpe ut maksimaltiden på arbeidsavklaringspenger og derfor ikke har fått fulgt opp de nyere mottakerne like tett. En siste forklaring kan være at lavere overgang skyldes at ordningen er blitt mer etablert og oppfølgingsarbeidet i NAV er blitt bedre, slik at færre av de nye mottakerne går over til uførepensjon og flere går over i arbeid, utdanning eller annet.

Regresjonsanalysen viste også at risikoen for å bli uførepensjonist var 5,4 ganger (540 prosent) høyere blant de som ble overført fra tidsbegrenset uførestønad sammenlignet med de nye mottakerne (se tabell 1 i vedlegg, samt faktaboks for tolking av hasardratio). Risikoen for uførepensjonering var også noe høyere blant de som tidligere hadde rehabiliteringspenger (36 prosent) og de som tidligere hadde attføringspenger (18 prosent). Dermed bekreftes det bildet vi har sett foran, som viser at de som kom fra tidsbegrenset uførestønad skiller seg markant ut, også når vi kontrollerer for ulike kjennetegn ved mottakerne.

De som hadde flere perioder med arbeidsavklaringspenger (her kalt «gjengangere»), hadde også betydelig lavere risiko for uførepensjonering. Det kan være mange forklaringer på dette, men en hypotese kan

være at man har vært i jobb i de periodene man ikke har mottatt ytelsen<sup>5</sup>, og at det da blir lettere å returnere til arbeid.

### Stabil overgang til «alt annet enn uførepensjon»

Vi har i regresjonen også sett på overgangen til det vi kaller «alt annet enn uførepensjon» (se fig 11 i vedlegg). Hvordan denne utvikler seg kan være en indikator på overgang til aktivitet.

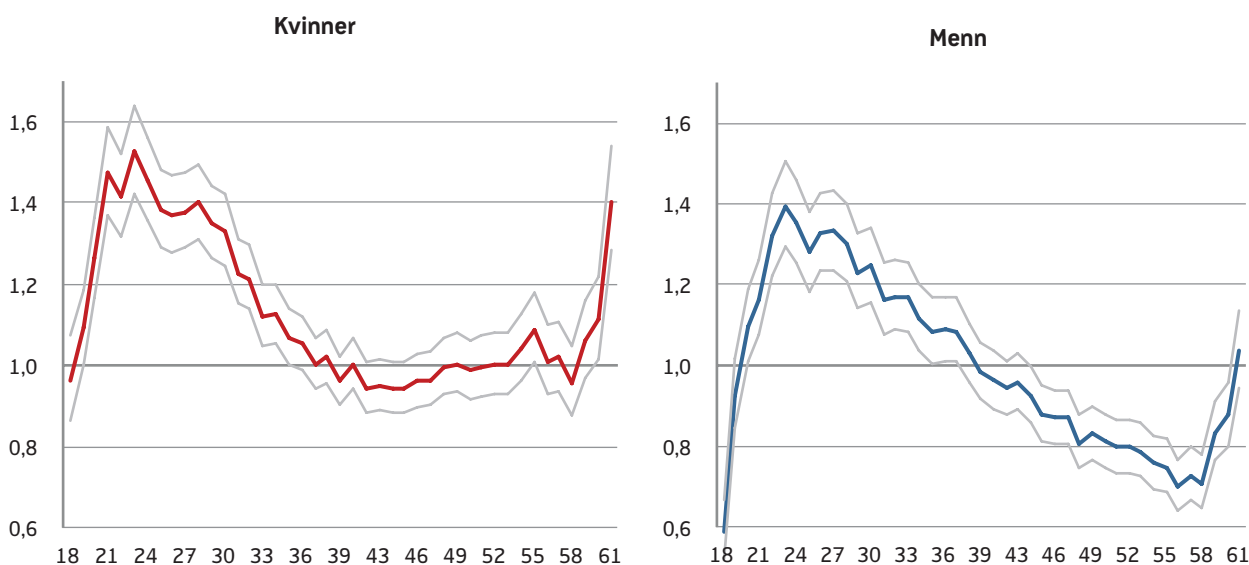
Vi fant at sannsynligheten for overgang til «alt annet enn uførepensjon», er omtrent den samme kvartal for kvartal uten tydelig trend før 3. og 4. kvartal 2013, hvor den går ned. At avgangen går ned de to siste kvartalene kan ha sammenheng med med mindre fokus på de nye som følge av den ekstraordinære oppfølgingen av de som løp ut maksimaltiden, slik vi også så i figur 2.

Regresjonsanalysen viste at sannsynligheten for å gå over til «alt annet enn uførepensjon» var størst for de nye og minst for de som kom fra tidsbegrenset uførestønad når vi kontrollerer for ulike kjennetegn ved mottakerne (Tabell 1 i vedlegg).

Regresjonsresultatene viser forøvrig at sannsynligheten for å gå ut av arbeidsavklaringspenger og over i «alt annet enn uførepensjon» er høyest for aldersgruppen 20–30 år. For menn avtar risikoen for avgang mellom 24 og 60 år, men for kvinner er den avtagende fra 24–35 år, deretter flater den ut og er uforandret fram til 61 år, da den øker for begge kjønn (figur 8). Blant tjuetåringene er det imidlertid også størst risiko for en ny periode med arbeidsavklaringspenger. De har flest avbrekk, men selv når vi tar hensyn til dette er risikoen for avgang til alt annet enn uførepensjon størst blant disse.

.....  
<sup>5</sup> Personer på tiltak har arbeidsavklaringspenger i tiltaksperioden.

**Figur 8.** Risiko for overgang til alt annet enn uførepensjon etter alder. Hasardratio \*)



\*) Usikkerheten i anslagene er markert med grå linjer (95 % konfidensintervall).

Kilde: NAV

De som har hatt ytelsen flere ganger (gjengangerne) har langt større sannsynlighet for å slutte med arbeidsavklaringspenger. Når vi tar ut denne «gjenganger» variabelen av regresjonen finner vi en klar tendens til at sannsynligheten for avgang til «alt annet enn uførepensjon» er høyere kvartal for kvartal (ikke vist i tabell).

Dette tolker vi dithen at populasjonen på arbeidsavklaringspenger vil ha større sannsynlighet for avgang fordi stadig fler av dem er gjengangere.

### Hvor mange kommer i jobb?

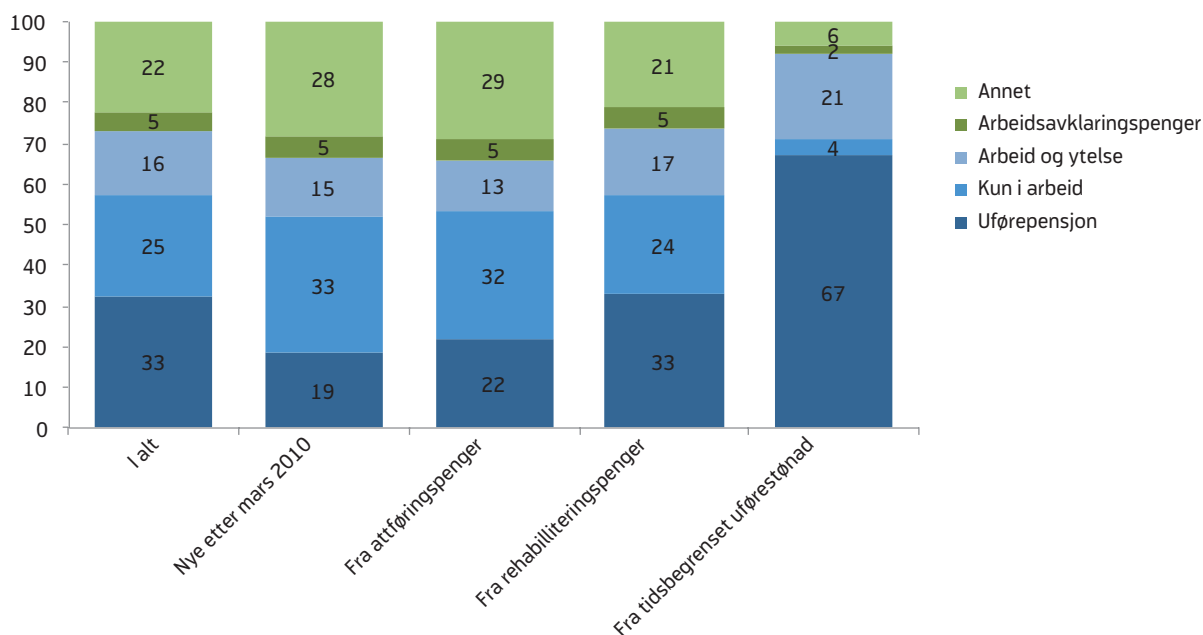
Da vi foretok forløpsanalysene hadde vi ikke oppdaterte opplysninger om arbeidsforhold. Vi har derfor laget en enkel tabell over hvor mange av dem som avsluttet arbeidsavklaringspenger som var registrert med et arbeidsforhold<sup>6</sup>, mottok uførepensjon eller på nytt hadde arbeidsavklaringspenger, seks måneder

<sup>6</sup> Alle som er registrert i arbeidstakerregisteret med et aktivt arbeidsforhold er definert «i arbeid» til tross for at vi ikke kjenner deres løpende inntekt eller hva som er deres hovedkilde til livsopphold. Omfanget av arbeidet (antall timer) har vi ikke opplysninger om i denne sammenheng.

etter at de avsluttet ytelsen. Vi har også undersøkt hvor mange av dem som kombinerte arbeid med uførepensjon. «Annet» betyr at de ikke er i en av de nevnte kategoriene, og kan da være i utdanning, alderspensjonist, selvstendig næringsdrivende, død, motta sosialhjelp eller være privat forsørget.

Andelen som er i arbeid seks måneder etter at de avslutter arbeidsavklaringspenger varierer mye etter tidligere ytelse (se figur 9). De nye og de som tidligere mottok attføringspenger har størst andel i arbeid, mens de som tidligere mottok rehabiliteringspenger befinner seg i en mellomstilling. At de som ble overført fra attføringspenger har omtrent samme resultat med hensyn til overgang til både arbeid og uførepensjon som de nye mottakerne etter etablering av ytelsen er interessant. På den ene siden har sannsynligvis disse vært lenger borte fra arbeidsmarkedet enn de nye. På den andre siden må en anta at de tidligere attføringspengemottakerne utgjør en gruppe som samlet sett har større sannsynlighet for retur til arbeid enn de øvrige arbeidsavklaringspengemottakerne. Disse effektene går i motsatt retning og kan se ut til å oppveie hverandre.

**Figur 9.** Status 6 måneder etter at arbeidsavklaringspengeperioden er avsluttet, etter tidligere ytelse. Prosent. Gjennomsnitt for mars 2010 – juni 2013.



Kilde: NAV

Selv om det var en målsetting å forsøke å få mottakere av tidsbegrenset uførestønad ut i arbeid, har de fleste etter hvert fått uførepensjon. Samtidig er det viktig å få frem at andelen som kombinerer trygd (uførepensjon) med arbeid er størst nettopp i denne gruppa. Mens 4 prosent er i arbeid uten å motta en trygdeytelse, kombinerer 21 prosent arbeid og trygd.

22 prosent av de som ikke lenger mottar arbeidsavklaringspenger fant vi verken i et arbeidsforhold, med en ny periode med arbeidsavklaringspenger eller som uførepensjonister. Disse kan være alderspensjonister, selvstendig næringsdrivende, privat forsørget, i utdanning eller døde. De kan også være mottakere av økonomisk sosialhjelp.<sup>7</sup>

## Venterom?

Det har blitt stilt spørsmål om arbeidsavklaringer fungerer som «et venterom for uførepensjon» og i så fall for hvem? Tallene og analysene i denne artikkelen viser en stor gjennomstrømning i ordningen, og det er

urimelig å karakterisere ordningen som et venterom for uførepensjon for alle grupper mottakere.

Ser vi på de nye som kom inn i ytelsen etter etableringen i 2010, og som nå utgjør majoriteten av mottakerne med arbeidsavklaringspenger, har nesten 70 prosent avsluttet ytelsen i løpet av observasjonstiden på tre år og ni måneder, mens de øvrige fortsatt er mottakere av arbeidsavklaringspenger (figur 5). Av de nye har ca. 20 prosent blitt uførepensjonert i løpet av observasjonstiden. Når vi sammenligner personer med samme varighet på arbeidsavklaringspenger, har de nye hatt lavere overgang til uførepensjon enn de som er overført fra attførings- og rehabiliteringspenger og langt lavere overgang enn de som kom fra tidsbegrenset uførestønad (figur 6).

De nye mottakerne har også hatt en relativt høy overgang til arbeid (figur 9) og en lavere overgang til uførepensjon. I regresjonsanalysen, hvor vi kontrollerer for mange ulike kjennetegn ved mottakerne, bekreftes den relativt lavere overgangen til uførepensjon for de nye. Samtidig fant vi en trend som viser at jo senere de nye er kommet inn i ordningen, jo lavere ble risikoen for å gå over på uførepensjon (figur 7, samt figur 10 i vedlegg).

<sup>7</sup> I den tidligere artikkelen om arbeidsavklaringspenger fant vi at 6 prosent var mottakere av sosialhjelp et halvt år etter avgang fra arbeidsavklaringspenger (Kann m.fl. 2013a).

70 prosent av de som ble overført fra rehabiliteringspenger og attføringspenger har gått ut av ordningen i løpet av observasjonsperioden. Andelen som har fått uførepensjon er imidlertid klart høyere for de som tidligere hadde rehabiliteringspenger enn de som hadde attføringspenger, henholdsvis 30 prosent og 20 prosent. Seks måneder etter avgang fra arbeidsavklaringspenger hadde over 40 prosent fra disse gruppene kommet helt eller delvis i jobb. Andelen som kun var i arbeid er høyest blant de som tidligere hadde hatt attføringspenger, mens de som kom fra rehabiliteringspenger i større grad kombinerte arbeid med uførepensjon. Andelen som ble tilstått uførepensjon var også noe høyere for de som tidligere hadde rehabiliteringspenger. Disse resultatene bekreftes også i regresjonsanalysen.

De fleste av de som tidligere hadde tidsbegrenset uførestønad er ikke lenger mottakere av arbeidsavklaringspenger, idet 80 prosent har hatt avgang i løpet av de tre år og ni måneder vi har observert. De skiller seg derimot ut med høy overgang til uførepensjon og lav overgang til arbeid. Formålet med etablering av arbeidsavklaringspenger var å styrke arbeidslinjen. Dette gjaldt også de som kom fra tidsbegrenset uførestønad. En mente at det å innlemme denne gruppa i arbeidsavklaringspenger ville gi et viktig signal om at målet var å komme i arbeid «selv om det kan ta tid» (St. meld. nr. 9 2006–2007 side 212). Man kan for mange i denne gruppa kanskje se på overføringen til arbeidsavklaringspenger som en utsettelse eller et «venterom» for uførepensjon. Andelen som kombinerer trygd med arbeid er likevel større blant de som tidligere mottok tidsbegrenset uførepensjon enn for de andre gruppene som ble overført til arbeidsavklaringspenger. I alt 25 prosent er registrert med et arbeidstakerforhold og har derved en tilknytning til arbeidslivet. Dette er i tråd med intensjonene i uførereformen. Det tilsvarende tallet for øvrige uførepensjonister er 17 prosent. Vi fant at 4 prosent er i arbeid uten ytelse etter seks måneder, og dette er også høyere enn for uførepensjonister generelt. Det er svært få som avslutter uførepensjon helt og går tilbake til arbeid.

### «Uførebomben»

Vi kan ikke si nøyaktig hvordan utviklingen i antall uførepensjonister vil bli i løpet av 2014. Uføreandelen vil antagelig gå noe opp når mange fra de tidligere ytelsene har passert maksimaltiden på ytelsen, selv om noen får unntak fra varighetskravet (Lande 2014).

Med redusert overgang til uførepensjon er det ikke usannsynlig at antall uførepensjonister også vil reduseres betydelig de nærmeste årene. Hovedårsaken til dette er at mottakerne av arbeidsavklaringspenger i hovedsak vil bestå av nye mottakere etter 2010. Disse ser ut til å ha lavere sannsynlighet for uførepensjonering (tabell 1). Sannsynligheten har også blitt redusert for hvert kull som har kommet inn i ordningen, spesielt de to siste kvartalene i 2013. Dette kan skyldes at NAV har hatt stor oppmerksomhet rettet mot de som har løpt ut maksimaltiden.

### Utviklingen i antall mottakere av arbeidsavklaringspenger

De nye som har kommet inn på arbeidsavklaringspenger etter etableringen av ordningen utgjør nå en stor og økende andel av mottakerne. Analysene viser også at det etter hvert er færre nye som kommer inn på ytelsen samtidig som antallet som går ut av ordningen øker.

Dersom overgangen til uførepensjon fortsetter å synke, og avgangen til «annet» ikke øker, kan det bli en sakte oppbygging i antall mottakere. Dette må følges nøye, spesielt med tanke på de unge.

De fleste nye mottakere kommer fra sykepenger. Alle som har vært på sykepenger før de gikk over på arbeidsavklaringspenger har først gått ut maksimalperioden på sykepenger, som er på ett år. Andelen som går ut maksimalperioden på sykepenger er synkende, og har vært det siden 2009 (Kann m.fl. 2013b). Dette kan være en forklaring på hvorfor antall personer som får innvilget arbeidsavklaringspenger viser en noe synkende tendens (figur 1 og 2). Tidligere studier har vist at antall som går ut maksimalperioden på sykepenger følger nivået på sykefraværet generelt (Kann m.fl. 2013b). Hvordan sykefraværet utvikler seg fremover kan derfor ha stor

betydning for hvor mange nye som kommer inn på arbeidsavklaringspenger.

Utviklingen på arbeidsmarkedet vil også kunne bety noe, fordi personer med helseproblemer som regel vil ha større problemer med å få innpass på arbeidsmarkedet når ledigheten er høy. Forholdene på arbeidsmarkedet har imidlertid vært forholdsvis stabile siden mars 2010.

Om arbeidsavklaringspenger ivaretar målsettingen om å styrke oppfølgingen med tanke på overgang til arbeid sammenlignet med de tidligere ytelsene, kan vi ikke si noe konkret om, siden vi kun har sett på overganger i perioden etter at arbeidsavklaringspenger ble innført 1. mars 2010. Dette kan imidlertid være en interessant problemstilling for senere analyser.

### Referanser:

Aalen, Odd O. m.fl. (2003) «Overlevelses- og forløpsanalyse: Det tematiske området Norevent». *Norsk Epidemiologi*, 13(2), 233–238.

Bragstad, Torunn og Johannes Sørbø (2014) «Hvem er de unge med nedsatt arbeidsevne?». *Arbeid og velferd*, 1/2014, 51–63.

Lande, Sigrid (2014) «Arbeidsavklaringspenger: Mottakere overført fra tidligere ordninger». *Arbeid og velferd*, 2/2014, 89–100.

Kann, Inger Cathrine, Per Kristoffersen og Ola Thune (2013a): «Arbeidsavklaringspenger – gjenomstrømning og avgang fra ytelsen». *Arbeid og velferd*, 1/2013, 41–57.

Kann, Inger Cathrine, Ola Thune og Anders Mølster Galaasen (2013b) «Gir lavere sykefravær færre på langtidsytelser?». *Arbeid og velferd*, 3/2013, 39–48.

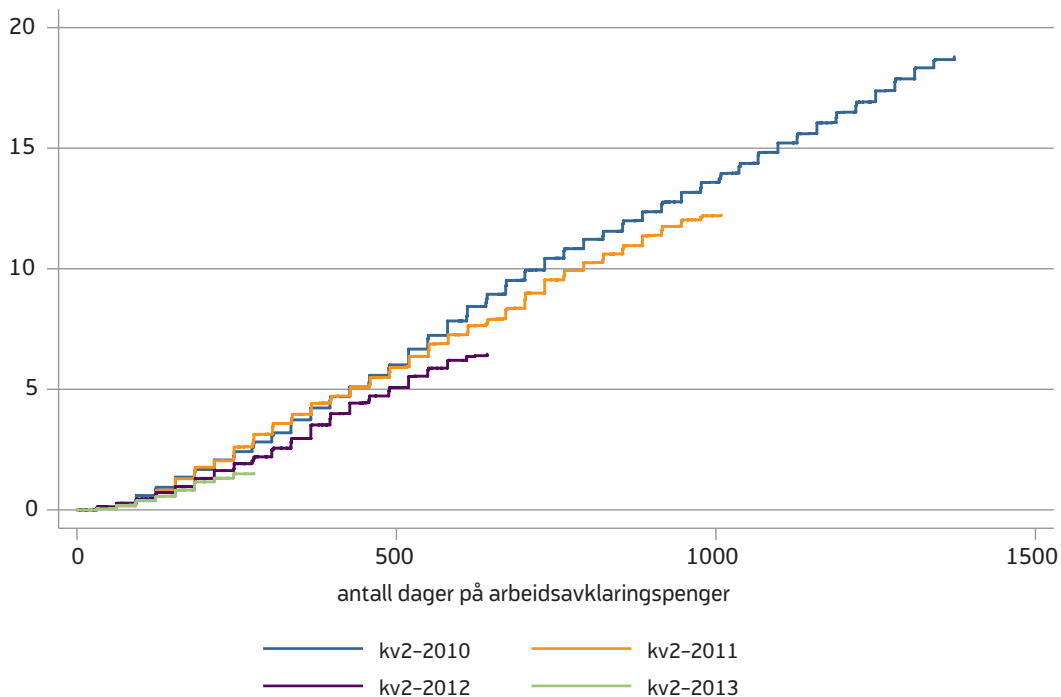
Ot.prp. nr. 4 (2008–2009) *Om lov om endringer i folketrygdloven og i enkelte andre lover (arbeidsavklaringspenger, arbeidsevnevurderinger og aktivitetsplaner)*. Oslo: Arbeidsdepartementet.

Ot.prp. nr. 102 (2001–2002) *Om lov om endringer i folketrygdloven og i enkelte andre lover (tidsbegrenset uførestønad)*. Oslo: Arbeidsdepartementet.

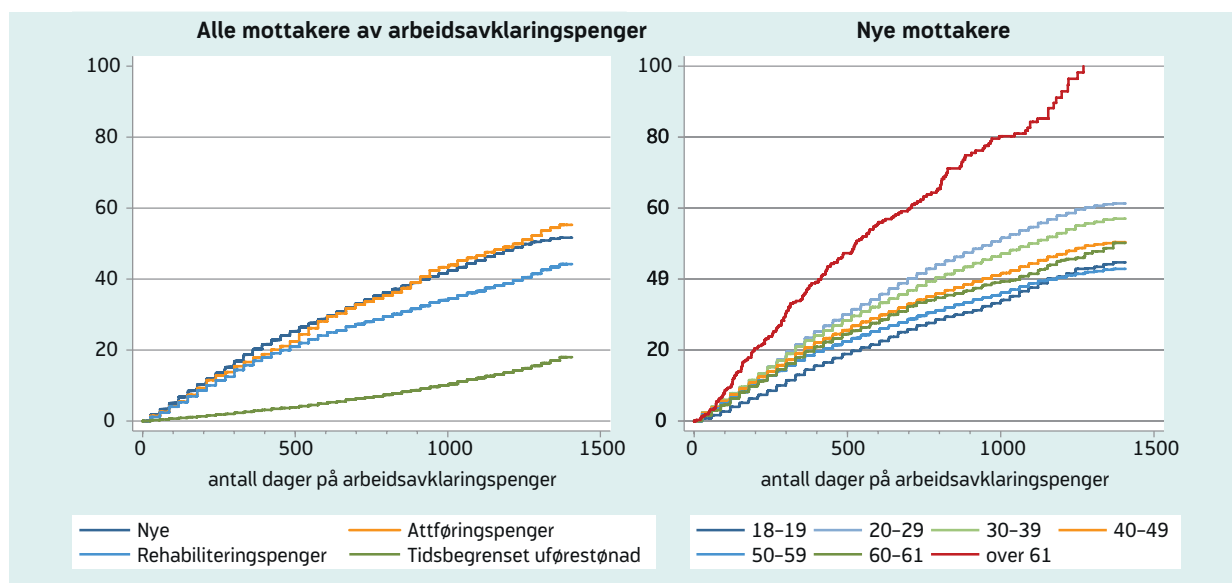
St.meld. nr. 9 (2006–2007) *Arbeid, velferd og inkludering*. Oslo: Arbeidsdepartementet. Tilgjengelig fra: [http://www.regjeringen.no/nb/dep/asd/dok/regpubl/stmeld/20\\_062\\_007/stmeld-nr-9-2006-2007-.html?id=432\\_894](http://www.regjeringen.no/nb/dep/asd/dok/regpubl/stmeld/20_062_007/stmeld-nr-9-2006-2007-.html?id=432_894)

## Vedlegg

**Figur 10.** Overgang til uførepensjon etter varighet for nye mottakere av arbeidsavklaringspenger. 2. kvartal 2010–2013. Prosent



**Figur 11.** Prosentandel som går over til "alt annet enn uførepensjon", etter hvor lenge de har mottatt ytelsen.



**Tabell 1.** Risiko for overgang til uførepensjon og overgang til «alt annet enn uførepensjon». Hasardratio

	overgang til alt annet enn uførepensjon		overgang til uførepensjon	
Tidspunkt man fikk innvilget arbeidsavklaringspenger.				
1. kvartal 2012 er referansekategori:				
1. kvartal 2010	1,442	***	1,339	***
2. kvartal 2010	0,965		1,254	***
3. kvartal 2010	0,921	***	1,350	***
4. kvartal 2010	0,929	***	1,312	***
1. kvartal 2011	0,961	*	1,242	***
2. kvartal 2011	0,952	*	1,242	***
3. kvartal 2011	0,958	*	1,198	***
4. kvartal 2011	0,984		1,075	
1. kvartal 2012	1,000		1,000	
2. kvartal 2012	0,970		1,065	
3. kvartal 2012	1,052	*	1,102	
4. kvartal 2012	0,952	*	0,933	
1. kvartal 2013	0,998		0,941	
2. kvartal 2013	0,992		0,758	***
3. kvartal 2013	0,902	**	0,667	***
4. kvartal 2013	0,495	***	0,642	*
Kjennetegn:				
Har barn under 18 år	1,241	***	0,744	***
Født i Norge	0,971	***	1,148	***
Gjenganger	4,359	***	0,631	***
Kvinne	0,838	***	0,910	***
Sivilstatus: Gift er referansekategori				
Skilt/separert	0,879	***	0,955	***
Ugift	0,849	***	0,978	*
Enke/enkemann	0,911	**	0,931	**

	overgang til alt annet enn uførepensjon		overgang til uførepensjon	
Ytelse før konvertering, de «nye» er referansekategori:				
Attføringspenger	0,604	***	1,320	***
Rehabiliteringspenger	0,477	***	1,620	***
Tidsbegrenset uførestønad	0,151	***	5,351	***
Geografi: OSLO referansefylke				
Østfold	1,006		1,915	***
Akershus	1,150	***	1,021	
Hedmark	1,012		1,427	***
Oppland	1,274	***	1,640	***
Buskerud	1,056	***	1,084	***
Vestfold	1,144	***	1,194	***
Telemark	1,372	***	1,911	***
Aust-Agder	1,044	*	1,775	***
Vest-Agder	1,153	***	1,936	***
Rogaland	1,320	***	1,892	***
Hordaland	1,255	***	1,573	***
Sogn og Fjordane	1,326	***	1,222	***
Møre og Romsdal	1,282	***	1,435	***
Sør-Trøndelag	1,357	***	1,824	***
Nord-Trøndelag	1,335	***	1,858	***
Nordland	1,285	***	2,030	***
Troms	1,284	***	1,623	***
Finmark	1,262	***	1,583	***
Ettårige aldersdummyer er inkludert. Overgang til «alt annet enn uførepensjon» er i figur 8.				