

KORTERE MAKSTID PÅ AAP: GUNSTIG ETTER SYKEPENSER - FOR KORT FOR RESTEN

Sammendrag

I denne studien undersøker vi langtidseffektene av å redusere maksimal varighet for arbeidsavklaringspenger (AAP) fra fire til tre år, en endring som ble innført i 2018. Studien bygger videre på Myhre og Kann (2022) ved å følge AAP-mottakere i nærmere åtte år etter innvilgelse. Vi sammenligner personer som fikk innvilget AAP i januar 2018 (med tre års makstid) med en tilsvarende kontrollgruppe som fikk AAP i desember 2017 (med fire års makstid). Målet er å vurdere om en kortere makstid fører til andre avklaringsforløp og varige forskjeller i arbeidsdeltakelse og mot-tak av trygdeytelser.

Resultatene viser markante forskjeller mellom AAP-mottakere som kommer fra sykepenge og de som går direkte inn på AAP. For de med forutgående sykepengeforløp bidrar tre års makstid til raskere avklaring, lavere samlet trygdebruk og noe høyere arbeidsdeltakelse og arbeidsinntekt. Selv om overgang til uføretrygd skjer tidligere, skjer dette i større grad som gradert uføretrygd, som åpner for kombinasjon av arbeid og trygd. På lang sikt er nivåforskjellene mellom gruppene små, noe som tyder på at reformen primært fremskyndet tidspunktet for avklaring snarere enn å endre sluttutfallet.

For mottakere som går direkte inn på AAP er effektene mindre gunstige. Kortere makstid gir en klart høyere risiko for varig uføretrygd uten en tilsvarende reduksjon i andelen som mottar AAP. Selv om arbeidsdeltakelsen øker noe på kort sikt, så vedvarer ikke denne effekten på lengre sikt. Funnene indikerer at tre år er for kort for mottakere som starter avklaringsprosessen med AAP, og har svak eller ustabil arbeidstilknytning og større behov for behandling, aktivitet og kvalifisering.

Samlet viser studien at kortere makstid i hovedsak virket etter intensjonen for mottakere med et sykepengeforløp før de kom inn på AAP, mens effektene for de som kom direkte inn på AAP i mindre grad var hensiktsmessige. Etter regelendringene i juli 2022, med opphevet karenstid og bredere adgang til forlengelser, er det imidlertid åpnet for mer fleksible og individuelt tilpassede avklaringsforløp. Dette kan ha redusert noe av virkningen av den faste treårsrammen.

<https://doi.org/10.60847/NAV.6158>

Introduksjon¹

Maksimal varighet for arbeidsavklaringspenger (AAP) ble fra 1. januar 2018 redusert fra fire til tre år. Samtidig ble det innført karensbestemmelser som gjorde at man ikke kunne starte en ny periode med AAP umiddelbart, selv om vilkårene ellers var oppfylt. Det ble også åpnet for forlengelse i særskilte tilfeller. Endringene skulle bidra til tydeligere tidsrammer for ordningen.

Formålet med reformen var å skape et mer målrettet og tidsavgrenset avklaringsløp, motvirke lange og passive forløp og stimulere til raskere avklaring av arbeidsevnen. I forkant av endringen uttrykte både Riksrevisjonen (2015–2016) og flere høringsinstanser bekymring for manglende framdrift i AAP-løpene, og det var en forventning om at klare tidsgrenser og sterkere styring ville gi økt progresjon.

Tidligere analyser, og spesielt Myhre og Kann (2022), viser at kortere makstid førte til raskere avgang fra AAP til både arbeid og uføretrygd på kort sikt. Forskning på varighetsbegrensninger i andre ordninger – som ledighetstrygd og dagpenger – dokumenterer også at tidsgrenser fremskynder avklaringer (Kaitz 1970; Røed & Zhang 2005; Falch mfl. 2012). Samtidig gir eksisterende studier mer begrenset kunnskap om langsiktige effekter: om kortere makstid påvirker de «endelige» utfallene for arbeid og uføretrygd, eller primært påvirker tidspunktet for når avklaringen skjer.

Denne artikkelen er en oppdatering av analysen i Myhre og Kann (2022), der AAP-mottakere ble fulgt i litt over fire år etter innvilget AAP. I denne artikkelen følges AAP-mottakerne i nærmere åtte år (92 måneder) etter innvilgelse. Vi undersøker både de samlede effektene i løpet av hele perioden som er gått siden innvilgelse av AAP og langsiktige virkninger av reformen 92 måneder etter innvilgelse. Spørsmålet vi stiller i denne artikkelen er om reduksjonen i makstid kun har betydning for når avklaringen skjer, eller om det også påvirker varige utfall?

Vi forsøker derved å svare på hvordan reformen har virket i praksis – både når det gjelder avklaringsprosessen, arbeidsdeltakelsen og andelen på trygd. Vi ønsker også å svare på om, og eventuelt for hvem, kortere makstid fungerer i tråd med intensjonene bak regelendringen.

Denne artikkelen bidrar med ny kunnskap ved å følge AAP-mottakere over en lengre periode enn tidligere studier, med observasjoner i opptil nær åtte år etter innvilgelse. I tillegg analyserer vi nye utfall ved å skille mellom gradert og full uføretrygd, og undersøker hvordan effektene av redusert makstid varierer systematisk mellom aldersgrupper.

Eksisterende litteratur

Myhre og Kann (2022) viste at reduksjonen i makstid fra fire til tre år førte til raskere avklaring til arbeid eller uføretrygd. Effektene ble imidlertid kun studert på kort sikt, og det var uklart om effektene var et resultat av raskere avklaring eller om de også hadde varige konsekvenser for arbeidsdeltakelse eller risiko for varig uføretrygd.

Eksisterende forskning understøtter at varighetsbegrensninger påvirker tempoet i avklaringsprosesser. Myhre (2021) finner at kortere maksimal varighet på AAP reduserer stønadsperioden med om lag 2,2 måneder per år reduksjon, og antyder økt sannsynlighet for uføretrygd blant unge mottakere (19–29 år), men ikke for eldre grupper. Kann mfl. (2016) dokumenterer at sannsynligheten for overgang til arbeid øker markant når stønadsperioden nærmer seg utløp, og at årlige vedtak om forlengelse også utløser økt avgang.

Internasjonal litteratur viser tilsvarende mønstre for arbeidsledige. Falch mfl. (2012) finner at kortere dagpengeperiode øker overgang til arbeid, og at sannsynligheten for jobb stiger når retten til dagpenger nærmer seg slutten. Disse mekanismene kan delvis overføres til AAP, selv om mottakergruppen har helseutfordringer. Eriksson og Rooth (2014) viser at langvarig fravær fra arbeid svekker humankapital og ansettbarhet, noe som også kan gjelde personer med helseproblemer.

¹ Takk til Eirik Grønlien for hjelp til å tilrettelegge data.

Studier som undersøker virkningene av regelendringene i 2018 viser at avklaringen til både arbeid og uføretrygd gikk raskere etter reformen. Kann og Dokken (2019) finner at varigheten på AAP ble kortere, og at sannsynligheten for overgang til både jobb og uføretrygd økte. Lima og Grønlien (2020) viser at innstramningen i muligheten for forlengelse etter fire år førte til en kraftig reduksjon i antallet som mottok AAP utover fireårsgrensen, men ikke til økt arbeidsdeltakelse som følge av regelendringen. I stedet økte overgangene til uføretrygd og sosialhjelp betydelig, men det førte ikke til økt arbeidsdeltakelse blant dem som nådde fireårsgrensen. Samlet peker litteraturen på at varighetsbegrensninger i hovedsak påvirker tempoet i avklaringsprosesser, men gir begrenset evidens for varige virkninger på sysselsetting eller redusert trygdebruk.

Data og metode

Analysen bygger på samme datagrunnlag og metode som i Myhre og Kann (2022). Datamaterialet omfatter alle nye mottakere av arbeidsavklaringspenger (AAP) med første virkningsdato i perioden juli 2015–desember 2019, koblet med Navs registerdata om ytelser, arbeidsinntekt/arbeidstimer (A-ordningen), utdanning og sentrale personkjennetegn. Virkningsdato er tidspunktet Nav vurderer at vilkårene for AAP er oppfylt, og er også datoen som ligger til grunn for beregning av maksimal varighet (makstid) på AAP.

Den viktigste endringen fra forrige artikkel er at vi nå kan følge individene lenger: Utfall observeres til og med september 2025, slik at mottakerne kan følges i inntil 92 måneder etter virkningsdato for AAP (mot 51 måneder i Myhre og Kann, 2022). Vi måler utfall måned for måned, uavhengig av om personen fortsatt mottar AAP eller ikke. Dette gjør det mulig å studere utviklingen gjennom og etter det ordinære stønadsløpet og hva som skjer i årene etter at makstiden nås.

Utvalg

Hovedutvalget i analysen består av AAP-mottakere med virkningstidspunkt i desember 2017 og januar 2018. Vi begrenser utvalget til mottakere bosatt i Norge, og som var 18-58 år ved virkningstidspunktet.

Årsaken til dette er at vi ønsker å følge det samme utvalget i nærmere åtte år etter virkningstidspunktet. De eldste i utvalget vårt vil derfor kunne følges i hele perioden før de fleste vil ha overgang til ordinær alderspensjon ved 67 år.

Som i Myhre og Kann (2022) deler vi analysen i to delutvalg basert på mottakernes situasjon før virkningsdato for AAP:

- AAP-direkte: Mottakere som ikke har mottatt sykepengen i løpet av de siste 6 månedene før virkningsdato på AAP.
- Fra sykepengen: mottakere som kommer fra et sykepengeløp inn i AAP, definert som at mottakere har mottatt sykepengen i løpet av de siste 6 månedene før virkningsdato.

Grunnen til at vi skiller mellom disse to gruppene, er at de er systematisk forskjellige langs flere dimensjoner (bl.a. arbeidsmarkedstilknytning og hvor langt et helseløpet typisk har kommet før man starter på AAP). De som kommer fra sykepengen har allerede hatt en periode på sykepengen i inntil ett år før AAP, mens de som kommer direkte inn på AAP oftere kan ha svakere arbeidsmarkedstilknytning og en senere start på helseløpet i gjennomsnitt.

Metode

For å isolere virkningen av redusert makstid (fra fire til tre år) utnytter vi at regelendringen trådte i kraft 1. januar 2018. Vi sammenlikner mottakere med virkningsdato rett før og rett etter endringen:

- Intervensjonsgruppe: virkningsdato i januar 2018 (ordinær makstid tre år)
- Kontrollgruppe: virkningsdato i desember 2017 (ordinær makstid fire år)

Fordi gruppene starter AAP nesten samtidig, blir de eksponert for svært like konjunkturførhold og (i oppfølgingsperioden) de samme pandemirelaterte særreglene. Dette styrker tolkningen av at forskjeller mellom gruppene i stor grad kan knyttes til forskjellen i makstid, heller enn ulikt «tidsmiljø».

- 1) Regresjon diskontinuitet (RD)

For AAP-direkte-utvalget estimerer vi effekten med et regresjon diskontinuitetsdesign (RD), der vi sammenlikner personer med virkningsdato på hver side av en grense (1. januar 2018 da regelendringene trådte i kraft). Intuisjonen er at dersom personer på hver side av årsskiftet er sammenliknbare, kan et brudd i utfall tilskrives effekter av regelendringen (kortere makstid).

I Myhre og Kann (2022) dokumenterer vi at vi i liten grad ser tegn til systematiske forskjeller i kjennetegn mellom personer med virkningsdato i desember og januar for personer som kom direkte inn på AAP. Dette taler for at gruppene er sammenliknbare, og at vi kan sammenlikne gruppene direkte for å måle effektene av redusert makstid.

- 2) Forskjell-i-forskjell (DID)

For gruppen som kommer fra sykepengen bruker vi en forskjell-i-forskjell-modell (DID). I praksis kan dette forstås som RD-effekten beskrevet over, men der vi også tar hensyn til at det også kan være forskjell mellom individer med virkningsdato i januar og desember i en normalsituasjon. Vi estimerer forskjellen mellom intervensjonsgruppen og kontrollgruppen, relativt til forskjellen mellom virkningsdato i januar mot desember de foregående to årene.

Som vist i Myhre og Kann (2022) finner vi tegn på forskjeller i kjennetegn mellom AAP-mottakere med virkningsdato i januar og desember før regelendringen. Dette kan for eksempel skyldes sesongmønstre i sykefravær og overgang fra sykepengen til AAP. DID-oppsettet justerer eksplisitt for slike stabile sesongforskjeller ved å trekke fra sesongeffekten de to foregående årene.

I begge tilnærminger inkluderer vi et sett med bakgrunnsvariabler målt før AAP-start (slik som i Myhre og Kann, 2022) for å øke presisjonen og kontrollere for små, tilfeldige forskjeller i sammensetning (se faktaboks om kontrollvariabler). Standardfeil klustres på individnivå.

Påvirkede effektene av koronapandemien?

Koronapandemien falt inn under den ordinære stønadperioden til både intervensjons- og kontrollgruppen vi benytter i analysene, og førte til midlertidige særregler som forlenget enkelte stønadperioder (se faktaboks om varighet på AAP). De to gruppene fikk

Varighet på AAP

Grunnlag for beregning av maksimal varighet på AAP går frem av folketrygdloven § 11-12 fjerde ledd:²

«Det er etablert praksis at den enkelte stønadperioden beregnes ved å telle dager fra virkningstidspunktet og frem til utløpsdato i vedtaket. Hvorvidt ytelsen har kommet til utbetaling eller ikke, styrer ikke beregningen av stønadperioden. Perioder hvor medlemmet har et løpende vedtak, men hvor ytelsen ikke kommer til utbetaling (for eksempel på grunn av arbeid eller fravær), vil inngå i beregningen av stønadperiode.»

Mottakere med virkningstidspunkt før 1.1.2018 kunne som hovedregel motta AAP i inntil fire år, mens mottakere med virkningstidspunkt 1.1.2018 eller senere som hovedregel kunne motta AAP i inntil tre år. Begge gruppene kunne maksimalt få forlenget stønadsløpet med to år utover dette. Vilkårene for forlengelse ble strammet inn som følge av endringene 1.1.2018, samtidig som det ble innført en karenperiode. Dette innebar at man som hovedregel ikke kunne få innvilget AAP på nytt før det hadde gått 52 uker etter utløpet av stønadperioden.

Endringer i 2020 og under koronapandemien

Da pandemien inntraff i mars 2020, utvidet myndighetene stønadperioden med seks måneder for alle som mottok AAP per 16. mars. Videre forlengelsene for alle som nådde makstid ble videreført i flere omganger gjennom pandemien.

Regelverksendringer i juli 2022

1. juli 2022 ble vilkårene for forlengelse utvidet og karenperioden fjernet. Nav fikk adgang til å innvilge ny AAP-periode direkte etter at en tidligere periode var avsluttet, forutsatt at mottakeren fortsatt oppfylte vilkårene i folketrygdloven kapittel 11. Samtidig ble vilkårene for forlengelse utvidet, men rammen er fremdeles to år. De nye vilkårene gjelder både nye og eksisterende mottakere.

Kilder: Folketrygdloven kapittel 11, *Rundskriv til ftrl kap. 11 - Arbeidsavklaringspenger - Lovdata, Lov om endring i folketrygdloven, Midlertidig koronaforskrift, Prop. 114 LS (2021–2022), Kann og Grønlien (2025)*

² https://lovdata.no/nav/rundskriv/r11-00#KAPITTEL_13-2

innvilget AAP nesten samtidig og observeres derfor i tilnærmet samme tidsrom. Begge gruppene vil derfor ha den samme påvirkningen av pandemien og medfølgende forlengelser av stønadperioden. Samtidig kan pandemien ha påvirket nivået på enkelte utfall. Effektene på arbeid kunne for eksempel ha vært annerledes i en normalsituasjon. Analysen gjennomføres også i en periode der karenstiden var gjeldende, og vilkårene for forlengelse av stønadperioden var relativt stramt sammenliknet med regelverket etter juli 2022. Dette kan for eksempel ha fremskyndet avklaringer av stønadperioden for utvalget vi undersøker sammenliknet med dagens situasjon.

Utfall

Utfall i analysene er om man mottar AAP, om man mottar uføretrygd, om man har arbeidsinntekt, arbeidsinntekt målt i 1 000 kroner, om man er registrert i høyere utdanning og om man mottar sosialhjelp. I tillegg ser vi på separate utfall om man mottar full eller gradert uføretrygd, og et utfall om man mottar enten AAP eller uføretrygd (se faktaboks om utfallsva-

riabler for detaljert informasjon). Vi beregner effekten av hvert utfall for hver av de 92 månedene etter virkningsdato slik vi kan undersøke hvordan effektene utvikler seg over tid. Dette illustreres i figurer.

I tabellene viser vi gjennomsnittseffekten for hele perioden vi har data på (1-92 måneder etter virkningsdato). For å vise de langsiktige effektene av redusert makstid viser vi også estimer for den siste perioden vi har data på som er 92 måneder etter virkningsdato. Dette tolker vi som langtidseffekten av redusert makstid, når det har gått nesten åtte år.

Resultater

I resultatdelen vises effekter av å få innvilget AAP med makstid på tre år sammenliknet med makstid på fire år. I tolkningen av resultatene er det viktig å huske på at vi observerer utfall for alle som startet på AAP, uavhengig av om de fortsatt er AAP-mottakere eller ikke³ Effektene kan derfor tolkes som forskjellen mellom hele gruppen med makstid på tre år, sammenliknet med hele gruppen med makstid på fire år. Resultatene presenteres for tre hovedgrupper: mottakere som kommer direkte inn på AAP, mottakere som kommer fra sykepengen, og alle mottakere samlet.

Færre på trygd og høyere arbeidsdeltakelse blant dem som kommer fra sykepengen

For mottakere som kommer fra sykepengen før AAP, gir tre års makstid en markert reduksjon i AAP-mottak. Over hele perioden 1–92 måneder, er andelen som mottar AAP 4,5 prosentpoeng lavere enn for mottakere med fire års makstid (Tabell 1). Samlet andel på trygd, målt som mottak av AAP eller uføretrygd, reduseres med 2,7 prosentpoeng. Samtidig øker arbeidsdeltakelsen. Andelen med lønnsinntekt er 3,9 prosentpoeng høyere, og gjennomsnittlig månedlig lønnsinntekt er om lag 1 400 kroner høyere, tilsvarende en økning på rundt 9 prosent (Tabell 1).

På lang sikt (92 måneder etter man starter på AAP) er andelen som mottar AAP fortsatt klart lavere blant mottakere med tre års makstid, med en forskjell på 3,5

Utfalls- og kontrollvariabler

Arbeid og utdanning

- Lønnsinntekt (i kroner)
- Har arbeidsinntekt (arbeidsinntekt > 0, ekskludert feriepenger)
- Registrert i høyere utdanning

Trygd eller økonomisk sosialhjelp

- Mottar AAP
- Mottar uføretrygd
- 100 prosent uføretrygd
- Gradert uføretrygd
- Mottar AAP eller uføretrygd (trygd)
- Mottar sosialhjelp

Kontrollvariabler

- Kjønn, om man er født utenfor Norge.
- Målt måneden før virkningsdato for AAP: Gift, (gradert) uføretrygdet, ledighet i arbeidsmarkedsregion, samt følgende kategoriske variabler:
 - Alder
 - Utdanningsnivå, rapportert fra CV (ukjent, grunnskole, videregående, høyere utdanning).
 - Gjennomsnittlig arbeidstimer per uke siste 6 måneder (0, 1-10, 10-20, 20-30, 30-37 og mer enn 37 arbeidstimer).
 - Inntekt siste 6 måneder før AAP

.....

³ Kun døde tas ut av utvalget fra og med måneden etter de dør.

Tabell 1. Effekter av redusert makstid.

	AAP direkte			Fra sykepenger			I alt		
	Effekt i prosent-poeng	Gjennom-snitts nivå	Effekt i %	Effekt i prosent-poeng	Gjennom-snitts nivå	Effekt i %	Effekt i prosent poeng	Gjennom-snitts nivå	Effekt i %
Samlet effekt (Måned 1-92)									
Uføretrygd	4,7*	22,7	21	1,8**	29,5	6	2,4***	27,9	9
Full uføretrygd	2	20,2	10	-0,5	20,3	-3	0,1	20,3	0
Gradert uføretrygd	2	2,7	74	2,4***	9,5	25	2,3***	7,9	29
AAP	-2	51,9	-4	-4,5***	42,3	-11	-3,7***	44,5	-8
AAP eller uføretrygd	2,5	73,7	3	-2,7**	70,3	-4	-1,3	71,1	-2
Økonomisk sosialhjelp	0,1	10,9	1	-0,1	1,3	-5	-0,1	3,5	-4
Har lønnsinntekt	1,3	22	6	3,9**	48,4	8	3,3**	42,2	8
Lønnsinntekt (1000kr)	1,1	5,5	20	1,4**	15,5	9	1,2	13,2	9
I høyere utdanning	-1,1	4,5	-24	0,1	2,8	4	0	3,2	0
Individer		1 254			13 417			17 788	
Observ.		14 916			1 119 655			1 507 263	
92 måneder etter									
Uføretrygd	5,3*	46,1	11	0,6	53,3	1	2	51,6	4
Full uføretrygd	2,3	42,6	5	-2,1	39,5	-5	-1,1	40,2	-3
Gradert uføretrygd	2,3*	4,9	47	2,5**	14,7	17	2,8**	12,3	22
AAP	-2,6	22,6	-12	-3,5***	13,2	-27	-3,1***	15,5	-20
AAP eller uføretrygd	2,3	68,2	3	-3	65	-5	-1,2	65,8	-2
Har lønnsinntekt	0,8	29	3	3,2	47,6	7	2,3	43,1	5
Lønnsinntekt (1000kr)	0,6	9,8	6	2,1	19,6	11	1,5	17,2	9
I høyere utdanning	-1,4	5,1	-27	0,2	2,1	9	-0,3	2,9	-10
Individer		1 233			10 697			14 716	
Observ		1 233			10 697			14 716	

* p<0.10, ** p<0.05, *** p<0.01.

Alle utfall måles i prosentpoeng med unntak av inntekt som måles i 1,000 kr.

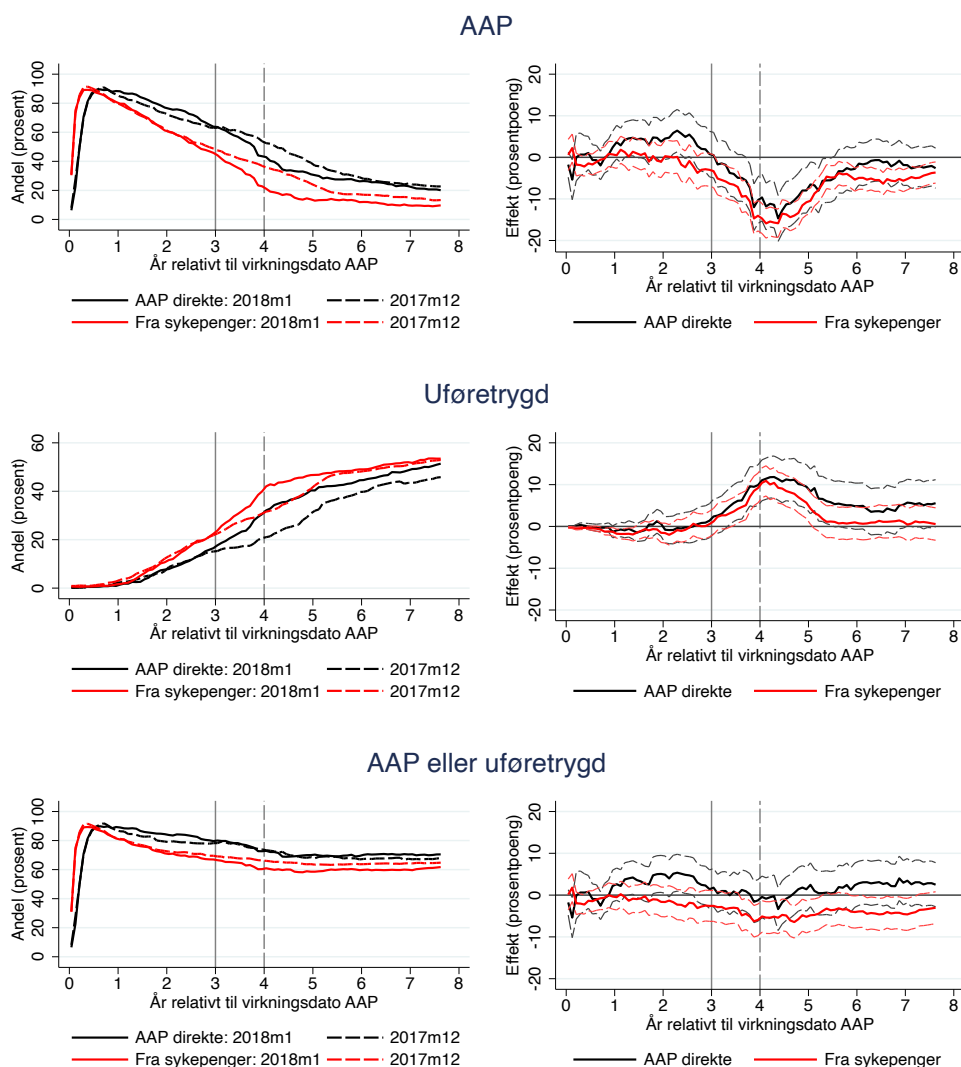
Kilde: NAV

prosentpoeng. Det er noe færre individer i utvalget når vi undersøker utfall etter 92 måneder. Dette skyldes at noen individer dør eller flytter ut. Andelen i arbeid og nivået på lønnsinntekt er også noe høyere (Tabell 1). Andelen som mottar uføretrygd er på samme nivå som for mottakere med fire års makstid, men sammensetningen av uføretrygd er endret. Andelen som mottar gradert uføretrygd er 2,5 prosentpoeng høyere

etter 92 måneder, tilsvarende en økning på 17 prosent (Tabell 1).

For mottakere som kommer fra sykepenger faller andelen på AAP tydelig rundt tidspunktet for utløp av makstiden. Andelen på uføretrygd øker, og økningen skjer raskere for gruppen med tre år makstid. Forskjellen i andelen på uføretrygd mellom gruppene er

Figur 1. Andel* som mottar AAP eller uføretrygd 1 til 92 måneder etter virkningstidspunkt for AAP (venstre panel). Effektestimater med 95 % konfidensintervall (Høyre panel).



* gjennomsnitt for kontrollgruppen (virkningsdato i desember 2017), mens intervensjonsgruppen (virkningsdato i januar 2018) måles som gjennomsnitt for kontrollgruppen pluss effektestimatet.

kun midlertidig (Figur 1). I figuren ser vi hvordan andelen på AAP og uføretrygd utvikler seg fra måned til måned frem mot 92 måneder etter virkningsdato for AAP (venstre figurer), og effektene av at makstiden på AAP ble redusert fra fire til tre år i 2018 (høyre figurer). Gruppen som kommer fra sykepengen, er illustrert med røde linjer.

På lang sikt observerer vi ingen forskjell i andelen på uføretrygd (Figur 1). Effektestimatene for samlet andel på trygd (AAP eller uføretrygd) indikerer en reduksjon rundt 3–5 prosentpoeng i store deler av perioden, og konfidensintervallene indikerer en vedvarende reduksjon i samlet andel på trygd (Figur 1). Dette skyldes at det er færre på AAP. Vi observerer en liten økning i andelen på gradert uføretrygd, mens andelen på full uføretrygd på lang sikt ligger på omtrent samme nivå eller litt lavere som for mottakere med fire års makstid (Figur 2). Arbeidsdeltakelsen og arbeidsinntekten er gjennomgående noe høyere for mottakere med tre års makstid, og denne effekten virker langt på vei å vedvare også på litt lengre sikt (Figur 3). Dette tyder på at den reduserte makstiden førte til en vedvarende økning i arbeidsdeltakelse.

Samlet sett virker den kortere makstiden å bidra til raskere avklaring til uføretrygd og høyere arbeidsdeltakelse av mottakere som kommer fra sykepengen. Andelen på uføretrygd øker midlertidig, men den kortere makstiden virker kun å fremskynde avklaring til uføretrygd - og virker ikke å øke den samlede andelen som mottar varig uføretrygd på sikt. Den kortere makstiden fører også til at færre mottar AAP på lengre sikt.

Flere uføre, men ikke færre på AAP blant de som kommer direkte inn på AAP

For mottakere som går direkte inn på AAP, er bildet mindre gunstig. Et flertall av denne gruppen er unge mottakere som var under 30 år da de fikk innvilget AAP. I denne gruppen gir tre års makstid raskere avgang fra AAP, men reduksjonen i mottak av AAP er relativt beskjeden. Over hele perioden 1–92 måneder er andelen på AAP 2 prosentpoeng lavere enn for mottakere med fire års makstid (Tabell 1). Samtidig er andelen som mottar uføretrygd 4,7 prosentpoeng høyere for gruppen med makstid på tre år, tilsvarende en

økning på 10 prosent. Samlet andel på AAP eller uføretrygd er også litt høyere, med 2,5 prosentpoeng, men forskjellen er ikke statistisk signifikant (Tabell 1).

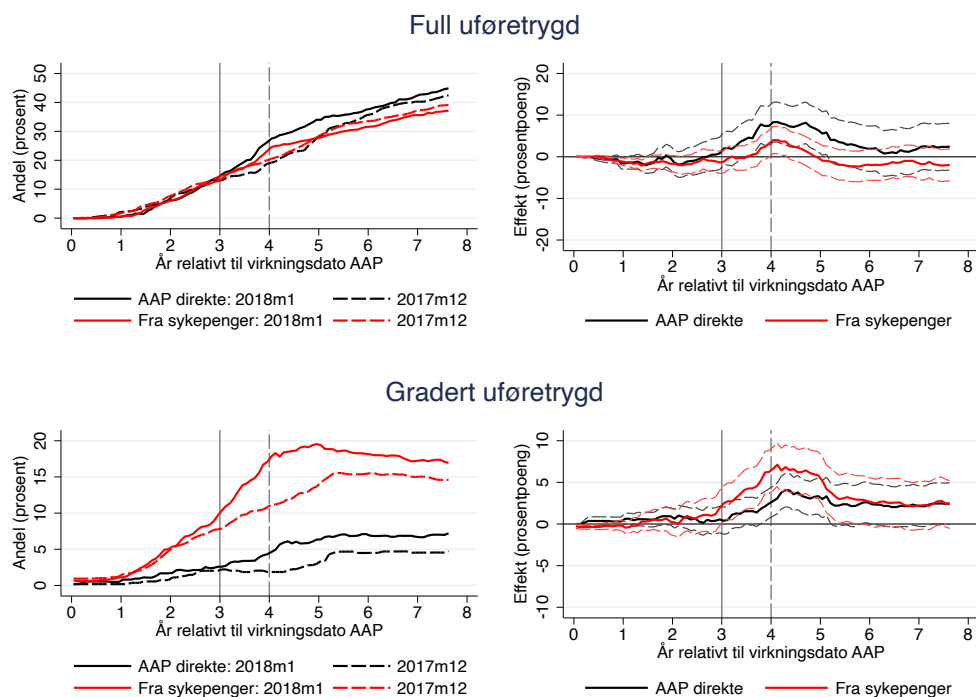
Etter 92 måneder er forskjellene tydeligere. Andelen som mottar uføretrygd er 5,3 prosentpoeng høyere blant mottakere med tre års makstid enn blant dem med fire år (Tabell 1). Også her er økningen særlig knyttet til gradert uføretrygd, som er 2,3 prosentpoeng høyere, mens full uføretrygd øker mer moderat. Arbeidsdeltakelsen er derimot i liten grad påvirket. Andelen med lønnsinntekt er kun 0,8 prosentpoeng høyere etter 92 måneder, men forskjellen er ikke statistisk signifikant (Tabell 1).

For mottakere som går direkte inn på AAP faller andelen på AAP raskt for gruppen med tre år makstid, men dette motsvares i stor grad av en økning i andelen som mottar uføretrygd (Figur 1). Gruppen som kommer direkte inn på AAP er illustrert med sorte linjer. Effektestimatene for samlet andel på AAP eller uføretrygd ligger nær null gjennom store deler av perioden etter tilgang, og er i hovedsak ikke signifikante (Figur 1). Den kortere makstiden virker å føre til en økning i andelen på gradert uføretrygd (Figur 2).

Når det gjelder arbeid, observerer vi noen flere i arbeid blant gruppen med tre år makstid etter omtrent tre til seks år (Figur 3). På lengre sikt observerer vi derimot ingen tydelige forskjeller i arbeidsdeltakelse eller arbeidsinntekt mellom gruppene. Kortere makstid gir dermed raskere avklaring til uføretrygd og midlertidig høyere arbeidsdeltakelse, men virker ikke å øke arbeidsdeltakelsen på lang sikt for de som kommer direkte inn på AAP.

Samlet sett virker den kortere makstiden å bidra til raskere avklaring for gruppen som kommer direkte inn på AAP. Resultatene tyder på at flere har hatt overgang til uføretrygd, og at dette også langt på vei kan ha ført til at flere har blitt uføre, og ikke bare en fremskyvning av uføretidspunktet. På kort sikt mottar færre AAP, siden de går raskere ut av ordningen på grunn av den kortere makstiden. Etter om lag seks år derimot, er det om lag samme andel som mottar AAP blant de med henholdsvis tre og fire år makstid. Selv

Figur 2. Andel* som mottar gradert eller full uføretrygd, 1 til 92 måneder etter virkningstidspunkt for AAP (Venstre panel). Effektestimat med 95 % konfidensintervall (Høyre panel).



* gjennomsnitt for kontrollgruppen (virkningsdato i desember 2017), mens intervensjonsgruppen (virkningsdato i januar 2018) måles som gjennomsnitt for kontrollgruppen pluss effektestimatet.

Kilde: NAV

om den kortere makstiden virker å føre til høyere arbeidsdeltakelse i årene etter makstiden blir nådd, virker heller ikke denne effekten å vedvare på lang sikt.

Høyere arbeidsdeltakelse, færre på AAP og flere graderte uføre

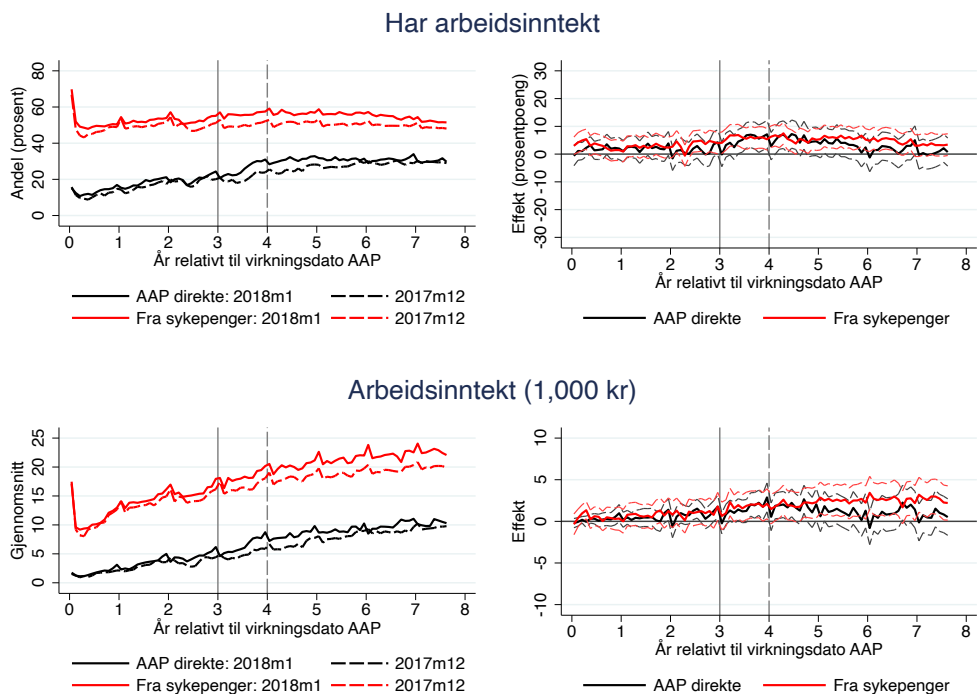
Når alle mottakere ses samlet, er arbeidsdeltagelsen høyere både de første 92 månedene og ser ut til å være litt høyere også på lang sikt blant mottakere med tre år makstid (Tabell 1). Andelen som mottar uføretrygd er om lag to prosentpoeng høyere etter 92 måneder, men ikke statistisk signifikant. Flere har gradert uføretrygd, om lag 3 prosentpoeng høyere blant mottakere med makstid på tre år. Andelen med lønnsinntekt er også høyere (3,3 prosentpoeng) og lønnsinntekten er høyere med 1 200 kroner per måned (Tabell 1).

Kortere makstid gir raskere avklaringer, men virkningene avhenger i stor grad av om man mottok sykepenge før AAP. For mottakere som kommer fra sykepenge gir kortere makstid både raskere avklaring og høyere arbeidsdeltakelse. For dem som går direkte inn på AAP fører kortere makstid i større grad til uføretrygd enn arbeid, uten tydelig reduksjon i samlet trygd eller en varig økning i arbeidsdeltakelse.

Ingen effekt på utdanning eller andelen som mottar sosialhjelp

Kortere makstid virker ikke å ha noen påvirkning på andelen som er i utdanning, hverken for mottakere som kommer direkte inn på AAP eller mottakere som kommer fra sykepenge (Tabell 1, Figur VI i vedlegg). Andelen som er i utdanning er relativt lav, mellom 1 og 6 prosent av utvalget avhengig av tid etter innvilget AAP.

Figur 3. Arbeidsdeltakelse* 1 til 92 måneder etter virkningstidspunkt for AAP (Venstre panel). Effektestimat med 95 % konfidensintervall (Høyre panel).



* Andel med inntekt over 0 (øverst og gjennomsnittlig lønnsinntekt nederst) For kontrollgruppen (virkningsdato i desember 2017), mens intervensjonsgruppen (virkningsdato i januar 2018) måles som gjennomsnitt for kontrollgruppen pluss effektestimatet.

Kilde: NAV

Det er heller ikke tegn til at den kortere makstiden har påvirket andelen som mottar sosialhjelp (Tabell 1, Figur V1 i vedlegg). Mottak av sosialhjelp er høyere for gruppen som kommer direkte inn på AAP, og utgjør om lag 11 prosent av de som fikk innvilget AAP for denne gruppen. Andelen er relativt stabil i årene etter innvilget AAP, og det er heller ikke noe som tyder på at den kortere makstiden øker eller påvirker behov for sosialhjelp. Blant gruppen som kommer fra sykepenger mottar svært få sosialhjelp i årene etter innvilgelse av AAP, om lag 1-2 prosent av utvalget. Det er ikke noe som tyder på at den reduserte makstiden fører til en endring i andelen som mottar sosialhjelp.

Sykepengestatus er avgjørende for virkningene av redusert makstid, ikke alder

Vi har til nå sett at virkningene av redusert makstid i stor grad avhenger av om man hadde sykepenger før AAP. Gruppen som kommer direkte inn på AAP er i

stor grad dominert av unge mottakere. Om lag 60 prosent av de som kom direkte inn på AAP var under 30 år da de fikk innvilget AAP. For å undersøke om alder kan være en forklaring på virkningene av redusert makstid, og ikke sykepengestatus i seg selv, undersøker vi effekter for ulike aldersgrupper. Vi oppsummerer resultatene for de som kommer fra sykepenger (Tabell 2A) og de som kommer direkte inn på AAP (Tabell 2B) for seg. I tillegg viser vi effektene måned for måned i vedlegget (Figur V2-V10).

18-29 år: Sykepengestatus før AAP viktig

For unge mottakere i alderen 18–29 år virker effektene i stor grad å gå i samme retning som for alle mottakere samlet, selv om presisjonsnivået i estimatene er noe lavere for denne gruppen på grunn av mindre utvalgsstørrelse. For gruppen som går direkte inn AAP virker kortere makstid å føre til noen flere uføre, men det virker ikke å bli færre mottakere på AAP på lengre sikt

(Figur V2 i vedlegg). Det er ingen antydning til at kortere makstid fører til en endring i arbeidsdeltakelse. Arbeidsdeltakelsen er nærmest identisk mellom gruppene som har henholdsvis tre og fire år makstid, både på kort og lang sikt (Figur V4). For gruppen som kommer fra sykepengen virker bildet å være motsatt. Effektestimatene tyder på at færre unge mottakere som kommer fra sykepengen mottar AAP på lang sikt. Denne effekten er sterk og statistisk signifikant (Tabell 2B). Derimot er det ikke flere på uføretrygd (Figur V2).

Resultatene fra den første analysen (Myhre & Kann, 2022) viste at nivået av aktivitet i AAP-løpene økte noe over tid, og at flere mottakere – særlig unge – kom tidligere i gang med tiltak, kurs eller andre planlagte aktiviteter. Samtidig så vi en tydelig økning i andelen som rapporterte at sykdom hindret dem i å delta på den planlagte aktiviteten. Denne utviklingen kan være en viktig forklaringsmekanisme for de langsiktige resultatene vi finner i denne oppdaterte analysen.

De fleste (om lag 60 prosent) som kommer direkte inn på AAP er unge mottakere under 30 år på innvilgestidspunktet. For denne gruppen kan kombinasjonen av tidlig aktivitetsstart, lavere tiltaksbruk totalt sett og hyppigere avbrudd på grunn av sykdom ha medført at oppfølgingen ikke i tilstrekkelig grad bidro til bedring i arbeidsevnen før makstiden ble nådd. Dermed kan en større del av avklaringen ha skjedd ved overgangen til uføretrygd, snarere enn gjennom gradvis arbeidstilknytning.

For unge med forutgående sykepengeforløp derimot, kan bedre kontinuitet i både behandling og aktivitet ha bidratt til at progresjonen i avklaringsløpet ble mer effektiv, noe som samsvarer med de mer positive langsiktige arbeidsutfallene i denne gruppen. Samlet tyder dette på at aktiviteten i AAP-løpene – både nivået og kvaliteten – spiller en sentral rolle for hvordan kortere makstid virker for unge mottakere.

Samlet peker resultatene mot at kortere makstid for unge som går direkte inn på AAP primært fører til en fremskyndet og forsterket overgang til uføretrygd, snarere enn til økt og varig arbeidsdeltakelse. For unge som kommer fra sykepengen er bildet annerledes. Det er markant færre som mottar AAP på lengre

sikt, men ikke flere uføre. Arbeidsdeltakelsen er også litt høyere for denne gruppen.

30–49 år: Færre på AAP og forskyvning mot gradert uføretrygd

For 30–49-åringene er bildet litt annerledes enn for yngre mottakere. For mottakere som kommer direkte inn på AAP observerer vi også raskere avklaring fra AAP til uføretrygd (Figur V5). På lang sikt er andelen på AAP og andelen på uføretrygd tilnærmet identisk mellom gruppene som har henholdsvis tre og fire år makstid. Derimot virker den kortere makstiden å føre til at det blir noen flere graderte uføre. Denne effekten er også statistisk signifikant (Tabell 2A). Samlet andel på uføretrygd virker ikke å øke i nevneverdig grad. På kort til mellomlang sikt er også noen flere med tre år makstid i arbeid, men denne effekten virker ikke å vedvare på lang sikt. Etter om lag seks år er andelen i arbeid om lag den samme mellom gruppene (Figur V7).

For mottakere som kommer fra sykepengen er det færre mottakere av AAP på lang sikt (Tabell 2B). Dette motsvares derimot ikke av en økning i andelen uføre. Andelen i arbeid er også litt høyere for gruppen med tre år makstid, men ikke statistisk signifikant forskjellig.

Samlet sett virker kortere makstid til å føre til raskere avklaring for mottakere som var 30–49 år ved innvilget AAP. Det virker å være en forskyvning mot gradert uføretrygd uten å øke andelen som mottar varig uføretrygd. På lang sikt er det færre som mottar AAP.

50–58 år: Kortere tid på AAP – men ikke mer arbeid

For mottakere i alderen 50–58 år gir kortere makstid raskere avklaring, men uten tydelige forbedringer i arbeidsutfallene for dem som går direkte inn på AAP. For dem som kommer fra sykepengen er effektene mer i tråd med intensjonene bak regelendringen, med noe høyere arbeidsdeltakelse og mer gradert uføretrygd (Tabell 2A og 2B).

Tabell 2A. Gjennomsnittseffekter av redusert makstid. De som kommer fra sykepenger Etter alder.

	Fra sykepenger								
	18-29 år			30-49 år			50-58 år		
	Effekt i prosent-poeng	Gjennomsnittsnivå	Effekt i %	Effekt i prosent-poeng	Gjennomsnittsnivå	Effekt i %	Effekt i prosent-poeng	Gjennomsnittsnivå	Effekt i %
Samlet effekt (Måned 1-92)									
Uføretrygd	1,8	12,9	14	2,7*	24,3	11	0,4	42,3	1
Full uføretrygd	0,8	10,1	8	0	16,3	0	-2,5	28,7	-9
Gradert uføretrygd	1,2	3,1	38	2,6**	8,4	30	3,1*	13,8	22
AAP eller uføretrygd	-5,1	62,1	-8	-2,8	67,5	-4	-2,5	76,3	-3
AAP	-6,6**	50	-13	-5,5***	44,3	-12	-3,2**	36,1	-9
Økonomisk sosialhjelp	-1,3*	3,1	-42	0,3	1,5	18	0	0,4	-10
Har lønnsinntekt	4,9	45,2	11	3,4*	53,4	6	5,9**	45,9	13
Lønnsinntekt (1000kr)	1,9	14,1	13	1,5	17,9	8	1,7	14,6	12
I høyere utdanning	-1,4	8,1	-18	0,9	3,3	27	-0,3	0,6	-50
Individer		1 538			6 044			3 539	
Observasjoner		138 979			542 321			313 305	
92 måneder etter									
Uføretrygd	0,9	31,4	3	2,3	48,6	5	-2,6	70	-4
Full uføretrygd	-0,7	25,3	-3	-0,8	34,4	-2	-4,7	53,3	-9
Gradert uføretrygd	1,2	7,4	16	2,6	15,1	18	2,6	17,1	15
AAP eller uføretrygd	-10*	55	-18	-0,9	61	-1	-3,3	75,7	-4
AAP	-10,6**	24,5	-43	-3,7**	14,3	-26	-0,1	6,9	-2
Har lønnsinntekt	6,7	50,7	13	1,7	53,7	3	4,5	37,3	12
Lønnsinntekt (1000kr)	4,4	20,3	22	1,9	23	8	1,4	14,3	9
I høyere utdanning	-3,9	6,6	-59	1,6*	2,1	77	-0,4	0,4	-105
Individer		1 487			5 769			3 297	
Observasjoner		1 487			5 769			3 297	

* p<0.10, ** p<0.05, *** p<0.01.

Effekt ved 92 måneder kan ikke beregnes for sosialhjelp da tidsserien kun går til 2024
 Alle utfall måles i prosentandel med unntak av inntekt som måles i 1000 kr.

Kilde: NAV

Tabell 2B. Effekter av redusert makstid. Etter alder. De som kommer direkte inn på AAP.

AAP direkte									
	18-29 år			30-49 år			50-58 år		
	Effekt i prosent-poeng	Gjennom-snitts nivå	Effekt i %	Effekt i prosent-poeng	Gjennom-snitts nivå	Effekt i %	Effekt i prosent-poeng	Gjennom-snitts nivå	Effekt i %
Samlet effekt (Måned 1-92)									
Uføretrygd	5,3	16,4	32	1,5	26,1	6	11,2	39,2	29
Full uføretrygd	3,6	15,5	23	-5	23,6	-21	9	31	29
Gradert uføretrygd	1,3	1,1	118	5,3**	2,6	204	0,7	8,8	8
AAP eller uføretrygd	3,9	70	6	0,5	77,1	1	0,6	81	1
AAP	-1	54	-2	-1,1	51,9	-2	-10,8**	42,9	-25
Økonomisk sosialhjelp	0,7	10,1	7	0	14,9	0	-2,5	7,1	-35
Har lønnsinntekt	0,2	23,4	1	5,1	18,9	27	1,9	22,3	9
Lønnsinntekt (1000kr)	0,5	15,9	3	2	5,4	37	1,5	4,4	34
I høyere utdanning	-2,4	6,8	-35	0,6	1,9	32	0		
Individer		756			344			134	
Observasjoner		9 026			4 128			1 599	
92 måneder etter									
Uføretrygd	5,4	39,1	14	1,9	52,4	4	13,4	65,6	20
Full uføretrygd	3,6	37,2	10	-4,6	49,7	-9	11,6	52,5	22
Gradert uføretrygd	1,9	2,8	68	4,6*	4,8	97	0,3	14,8	2
AAP eller uføretrygd	3	64,4	5	1,4	70,7	2	0	80,3	0
AAP	-2,2	25,6	-9	-0,5	19	-3	-10,2*	16,4	-62
Har lønnsinntekt	0,6	33,1	2	3,9	24,5	16	-6,9	18	-38
Lønnsinntekt (1000kr)	-0,5	11,4	-4	2,4	8,6	28	-0,2	4	-5
I høyere utdanning	-2,1	7,5	-28	-1,4	2	-70	0		
Obs/individer		750			344			133	

* p<0.10, ** p<0.05, *** p<0.01.

Effekt ved 92 måneder kan ikke beregnes for sosialhjelp da tidsserien kun går til 2024
 Alle utfall måles i prosentandel med unntak av inntekt som måles i 1000 kr.

Kilde: NAV

Oppsummering og diskusjon

I 2018 ble maksimal varighet på AAP redusert fra fire til tre år. Formålet med endringen var å få et «strammere stønadsløp», fremskynde avklaringer av arbeids-evne og motvirke passive og langvarige forløp, slik blant annet Riksrevisjonen (2016–2017) pekte på i forkant av reformen, og som ble lagt til grunn i Prop. 74.

I denne artikkelen har vi analysert langtidsvirkninger av endringen ved å sammenlikne mottakere som fikk innvilget AAP rett før regelendringen (makstid fire år) med mottakere som fikk innvilget AAP rett etter regelendringen (makstid tre år). Studien bygger videre på Myhre og Kann (2022) som studerte kortsiktige virkninger av regelendringen. I denne artikkelen følges AAP-mottakeren i nærmere åtte år (92 måneder) etter innvilget AAP. Vi kan derfor undersøke om reduksjonen i makstid kun påvirker når avklaringen skjer, eller om det også påvirker varige utfall.

Funnene fra analysen viser at endringene i stor grad virker etter hensikten for mottakere som kommer fra sykepengen: Avklaringen fremskyndes, samlet andel på trygd faller over perioden og arbeidsdeltakelsen blir noe høyere på lang sikt. På lang sikt er det færre som mottar AAP, mens det ikke er flere uføre i gruppen som startet på AAP med en makstid på tre år. For mottakere som går direkte inn på AAP ser vi derimot en tydelig, vedvarende økning i uføretrygd, men uten en reduksjon i andelen på AAP på lang sikt. Også for denne gruppen fremskyndes avklaringen. Det er også litt flere i arbeid blant gruppen som startet på AAP med tre år makstid en periode etter makstiden nås, men på lang sikt ser vi ingen forskjell i arbeidsdeltakelse. Funnene indikerer at tre år kan være for kort for mottakere som starter avklaringen først ved AAP.

Et moment som bør trekkes inn i vurderingen av disse funnene, er at regelverket for AAP ble endret på nytt 1. juli 2022. Fra dette tidspunktet ble karensbestemmelser opphevet, og vilkårene for forlengelse ble også utvidet. Den samlede tiden til avklaring blir da lenger og kan i større grad tilpasses individuelle behov. Endringene kan ha svekket, men neppe fjernet,

betydningen av den ordinære treårsrammen.⁴ Det er derfor mulig at noen av de uheldige konsekvensene vi finner i mindre grad oppstår under det reviderte regelverket for de som starter på AAP nå. En analyse av regelverksendringene fra 2022 kan tyde på at denne faktisk har gitt bedre avklaringsløp, særlig for de som starter AAP uten et sykepengeforløp i forkant (Kann og Grønlien 2025).

Hvorfor så ulike virkninger av kortere makstid?

Forskjellene i virkningene av redusert makstid mellom de ulike mottakergruppene kan antakelig forstås i lys av at de to gruppene ofte har svært ulike forutsetninger når de starter på AAP. Mottakere som kommer fra sykepengen, har i gjennomsnitt langt sterkere arbeidsmarkedstilknytning. Mye av avklaringen kan dreie seg om restarbeidsevne, tilrettelegging og tempo i tilbakeføringen til en eksisterende jobb. For denne gruppen kan en strammere tidsramme bidra til mer framdrift og tidligere avklaringer, uten at det nødvendigvis innebærer en varig økning i uføretrygd. De har også allerede hatt inntil ett år på sykepengen før AAP, der sykepengereguleringen pålegger både lege og arbeidsgiver en lovfestet plikt til jevnlig medisinsk vurdering gjennom fornyelse av sykmeldinger, vurdering av arbeidsevne og dialogmøter.

For de fleste mottakere som går direkte inn på AAP er situasjonen vesentlig annerledes. Mange starter ofte med svak eller fraværende arbeidstilknytning, og større behov for oppfølging som faktisk bygger arbeidsevne og kompetanse over tid. Når tidsrammen blir kortere, kan det bli mindre rom for å kombinere behandling, utprøving, oppfølging og eventuelt kvalifisering/utdanning på en måte som rekker å gi varig fotfeste i arbeid. I så fall kan raskere avklaring i større grad innebære avklaring til uføretrygd slik Ekelund (2022) finner, og i mindre grad avklaring til arbeid. Dette kan særlig være relevant for unge mottakere, der utdanning og kompetansebygging ofte er mer aktuelt, men også mer tidkrevende.

Utdanning er et tiltak som krever tid, og forskning viser at tidsrammer er en sentral barriere for om mot-

⁴ Kann og Grønlien (2024) viser at sannsynligheten for å avslutte AAP etter treårsrammen er høy også etter 2022 (se figur 4).

takere faktisk starter utdanning (Nicolaisen og Kann (2019). Erfaringene etter at forlengelsesreglene ble myket opp i 2022 viser at deltakelse i utdanning økte, særlig blant unge (Kann & Grønlien 2025). Også Ekelund (2022) viser hvordan veiledere peker på behov for bedre tid og fleksibilitet for de unge. I tillegg viser Dahl mfl. (2024) at mange som kommer i arbeid via Nav tiltak havner i fysisk eller psykososialt belastende yrker, hvor risikoen for frafall er høy. Dette understreker at utdanning kan være en nødvendig vei inn i mindre belastende jobber.

De som går direkte inn på AAP kan også i større grad være preget av sammensatte barrierer (helse, psykiske plager, brudd i skole/arbeid og lavere kompetanse), som kan gjøre det vanskeligere å oppnå en stabil arbeidsplassering innen en fast treårsramme. Myhre og Kann (2022) peker i samme retning ved å dokumentere at færre i denne gruppen deltar på tiltak og flere har helserelaterte avbrudd, noe som kan tyde på dårligere helse, men kanskje også i mindre grad medisinsk vurdering av når aktivitet er hensiktsmessig. Dette gir uansett en svakere kontinuitet i aktivitetsløpene. Dersom arbeidsmarkedstiltak oftere avbrytes av sykdom, kan det også bli vanskeligere å få effekt av en reform som nettopp skulle motvirke passive og langvarige forløp gjennom tidligere og mer konsentrert aktivitet.

De unge er ikke en ensartet gruppe

Unge AAP-mottakere trekkes ofte fram som en sentral gruppe, blant annet fordi de har potensielt mange år igjen i arbeidslivet. Samtidig tyder våre resultater på at alder i seg selv ikke forklarer virkningene av redusert makstid. Selv om en stor andel av mottakerne som går direkte inn på AAP er unge, om lag 60 prosent, finner vi ikke at de unge som gruppe skiller seg vesentlig fra øvrige mottakere når vi først tar hensyn til inngangsløpet. Vi finner at virkningene av redusert makstid framstår som mer gunstig for unge mottakere som kommer fra sykepengen, mens den er mindre gunstig for unge mottakere som kommer direkte inn på AAP. Dette peker mot at det først og fremst er situasjonen før AAP som har betydning for effekten av en strammere tidsramme, snarere enn alder.

Gradert uføretrygd - hvilken rolle kan det ha?

Våre analyser viser at økningen i uføretrygd i stor grad skyldes en økning i gradert uføretrygd, særlig blant mottakere som kommer fra sykepengen og blant dem i alderen 30–49 år. Dette tyder på at kortere makstid ikke bare fører til raskere avklaring, men at avklaringen i mange tilfeller skjer til løsninger som kombinerer delvis arbeid og delvis trygd. Det kan gi økt arbeidsdeltagelse blant personer med redusert arbeidsevne: graderte løp kan gi mer stabil tilknytning til arbeidslivet, mindre frafall og mulighet for å gradvis øke arbeidsdeltagelsen. Økt gradert uføretrygd kan altså være positivt, men kan også være et tegn på at avklaringen stopper opp før full restarbeidsevne realiseres. Rollen til graderte løp bør derfor vurderes i den videre utviklingen av regelverket og oppfølgingspraksisen.

Implikasjoner og politikk i praksis

Våre funn peker mot at en felles makstidsregel kan treffe ulikt på tvers av mottakergrupper. For mottakere med sykepengeforløp i forkant kan en treårsramme i stor grad være tilstrekkelig for å få et mer stramt og målrettet løp, med raskere avklaring og færre AAP-mottakere over tid. For dem som går direkte inn på AAP tyder funnene våre på at treårsrammen kan være for knapp til å oppnå varig overgang til arbeid, særlig der avstanden til arbeidslivet kan være stor og der kompetansebygging og helsemessig stabilisering må skje parallelt.

Dette kan tale for at videre utvikling av regelverket i større grad vurderer treffsikkerhet opp mot disse funnene. Et alternativ kan være differensiert makstid, der mottakere som går direkte inn på AAP gis en lengre tidsramme enn mottakere med sykepengeforløp, blant annet fordi de ikke har hatt en periode på sykepengen i forkant til behandling, stabilisering og gradvis avklaring. Samtidig viser resultatene at raskere avklaring i seg selv ikke nødvendigvis er et entydig mål, dersom avklaringen i større grad ender i varig trygd.

Referanser

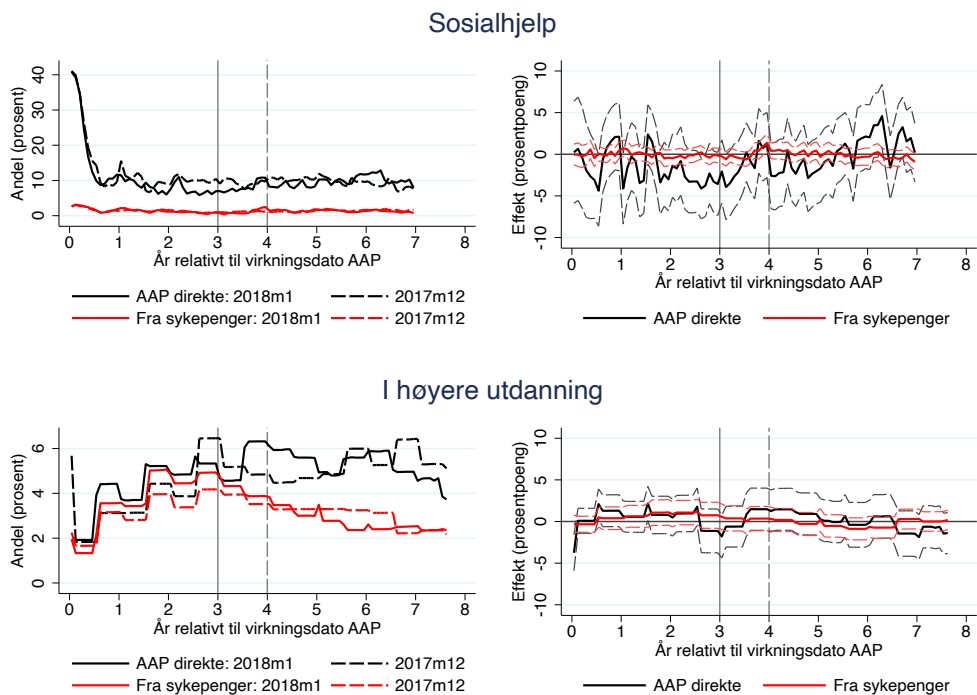
- Arbeids- og sosialdepartementet (2019). Prop. 1 S (2019–2020) – Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak) for budsjettåret 2020. *Prop. 1 S (2019–2020) - regjeringen.no*
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet. (2020). *Midlertidig forskrift om unntak fra folketrygdloven og arbeidsmiljøloven i forbindelse med covid-19-pandemien - Lovdata*
- Dahl, E., van der Wel, K. A., Hermansen, Å., & Bråthen, M. (2024). *Work Hazards and Social Class among 'successful' ALMP-Participants in Norway* | *Journal of Comparative Social Work*, 19(2), 1–25.
- Eriksson, S., & Rooth, D.-O. (2014). Do employers use unemployment as a sorting criterion when hiring? Evidence from a field experiment. *American Economic Review*, 104(3), 1014–1039.
- Ekelund, R. (2022). *Kan «raskere avklaringer» bli for raske? Veilederes dilemmaer når unge står på terskelen til uføretrygd*. *Arbeid og velferd*, 3/2022.
- Falch, N. S., Hardoy, I., & Røed, K. (2012). *Analyse av en dagpengereform: Virkninger av forkortet dagpengeperiode. Søkelys på arbeidslivet*, 29(3), 181–197.
- Kaitz, H. B. (1970). Analyzing the length of spells of unemployment. *Monthly Labor Review*, 93(11), 11–20. <https://www.jstor.org/stable/41837841>
- Kann, I. C., & Dokken, T. (2019). *Flere har avsluttet arbeidsavklaringspenger etter regelverksendringene i 2018 - De fleste til uføretrygd eller jobb*. *Arbeid og velferd*, 3/2019
- Kann, I. C., Yin, J., & Kristoffersen, P. (2016). *Fra arbeidsavklaringspenger til arbeid*. *Arbeid og velferd*, 2/2016.
- Kann, I. C., & Grønlien, E. (2021) *Midlertidige helse-relaterte ytelser til unge – har vi misforstått utviklingen??* *Arbeid og velferd*, 1/2021
- Kann, I. C., & Grønlien, E. (2024). *Tilbake til fortiden? Reverserte AAP-regler – igjen lettere å forlenge*. *Arbeid og velferd*, 3/2024.
- Kann, I. C., & Grønlien, E. (2025). *Flere i aktivitet - utdanning stadig viktigere*. *Arbeid og velferd*, 3/2025.
- Lima, I., & Grønlien, E. (2020). *Flere mottar uføretrygd og sosialhjelp etter innstramming i AAP-regelverket*. *Arbeid og velferd*, 2/2020
- Lovdata (1997). *Lov om folketrygd (folketrygdloven) - Kapittel 11. Arbeidsavklaringspenger - Lovdata*.
- Myhre, A. (2021). *Hvordan påvirker en kortere varighetsbegrensning på AAP avklaring til arbeid og uføretrygd?* *Arbeid og velferd*, 1/2021.
- Myhre, A., & Kann, I. C. (2022). *Kortere makstid på AAP ga flere i arbeid og raskere uføretrygd*. *Arbeid og velferd*. 2/2022
- Nav (2025). fra *Samarbeid med utdanningssektoren - nav.no*. NAV. Hentet 11.02.2026
- Nicolaisen, H., & Kann, I. C. (2019). *Hvem får hva og hvorfor? Utdanning, opplæring og unge Nav-brukere*. *Arbeid og velferd*, 1/2019
- Prop. 74 L (2016–2017). Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak): Endringer i folketrygdloven mv. (arbeidsavklaringspenger og tilleggsstønader til arbeidsrettede tiltak mv.). Arbeids og sosialdepartementet. *Prop. 74 L (2016–2017) - regjeringen.no*
- Riksrevisjonen. (2015–2016). *Dokument 1 (2015–2016): Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2014. Stortinget*.
- Røed, K., & Zhang, T. (2005). Unemployment duration and economic incentives: A quasi-random assignment approach. *European Economic Review*, 49(7), 1799–1825. <https://doi.org/10.1016/j.eurocorev.2004.04.001>

Vedlegg

1. Figurer med høyere utdanning og sosialhjelp-Alle
2. Figurer - Utvikling over tid i aldersgruppen 18-29 år
3. Figurer -Utvikling over tid i aldergruppen 30-49 år
4. Figurer- Utvikling over tid i aldergruppen 50-58 år

Figurer med høyere utdanning og sosialhjelp-Alle

Figur V1. Andel som er i høyere utdanning eller mottar sosialhjelp 0 til 8 år etter virkningstidspunkt for AAP Effektestimat med 95 % konfidensintervall (Høyre panel).

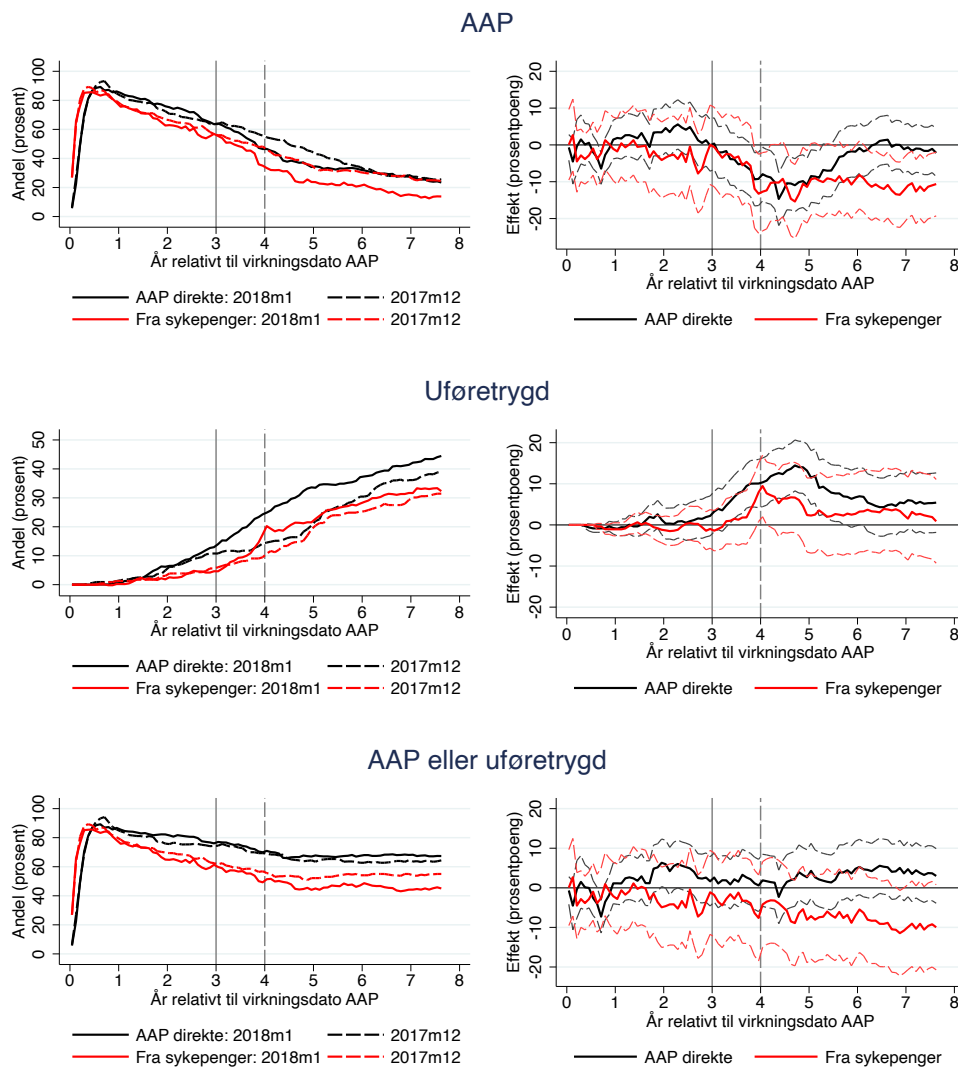


* Andel med sosialhjelp g andel registrert i høyere utdanning. For kontrollgruppen (virkningsdato i desember 2017), mens intervensjonsgruppen (virkningsdato i januar 2018) måles som gjennomsnitt for kontrollgruppen pluss effektestimatet.

Kilde: NAV

Figurer - Utvikling over tid i aldersgruppen 18-29 år

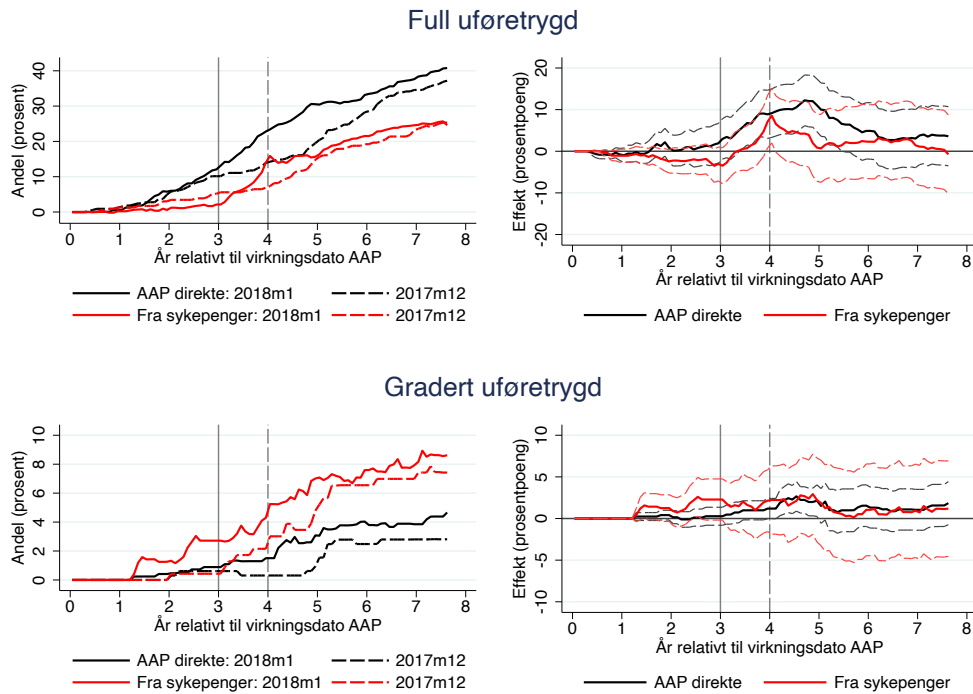
Figur V2. Aldersgruppen 18-29 år. Andel* som mottar AAP eller uføretrygd 0 til 92 måneder etter virkningstidspunkt for AAP (venstre panel). Effektestimater med 95 % konfidensintervall (Høyre panel).



* gjennomsnitt for kontrollgruppen (virkningsdato i desember 2017), mens intervensjonsgruppen (virkningsdato i januar 2018) måles som gjennomsnitt for kontrollgruppen pluss effektestimatet.

Kilde: NAV

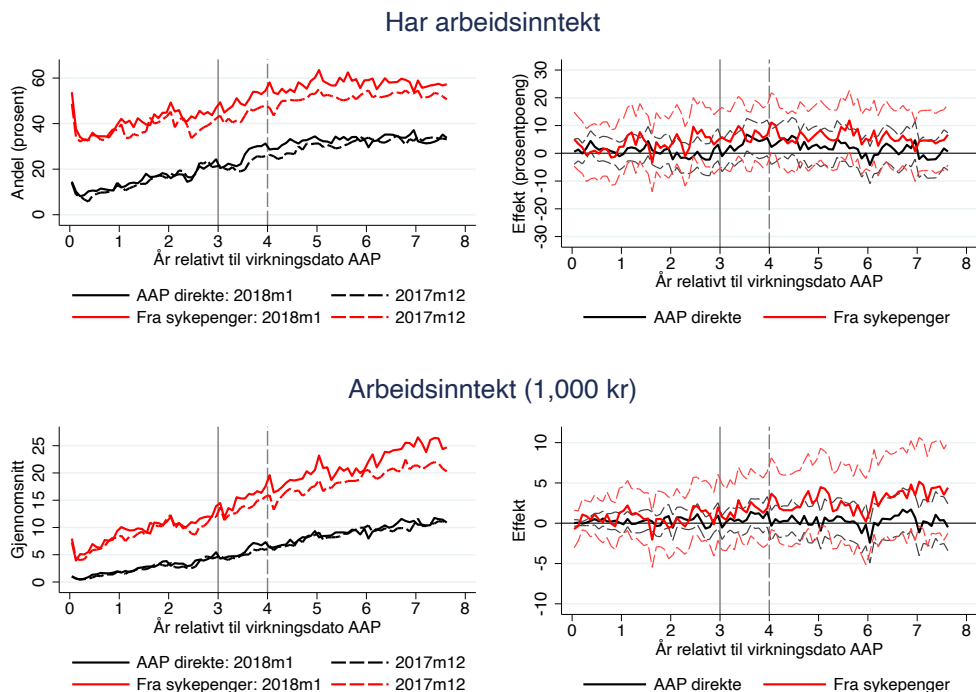
Figur V3. Aldersgruppen 18-29 år. Andel* som mottar gradert eller full uføretrygd, 0 til 92 måneder etter virkningstidspunkt for AAP (Venstre panel). Effektestimat med 95 % konfidensintervall (Høyre panel).



* gjennomsnitt for kontrollgruppen (virkningsdato i desember 2017), mens intervensjonsgruppen (virkningsdato i januar 2018) måles som gjennomsnitt for kontrollgruppen pluss effektestimatet.

Kilde: NAV

Figur V4. Aldersgruppen 18-29 år. Arbeidsdeltakelse* 0 til 92 måneder etter virkningstidspunkt for AAP (Venstre panel). Effektestimat med 95 % konfidensintervall (Høyre panel).

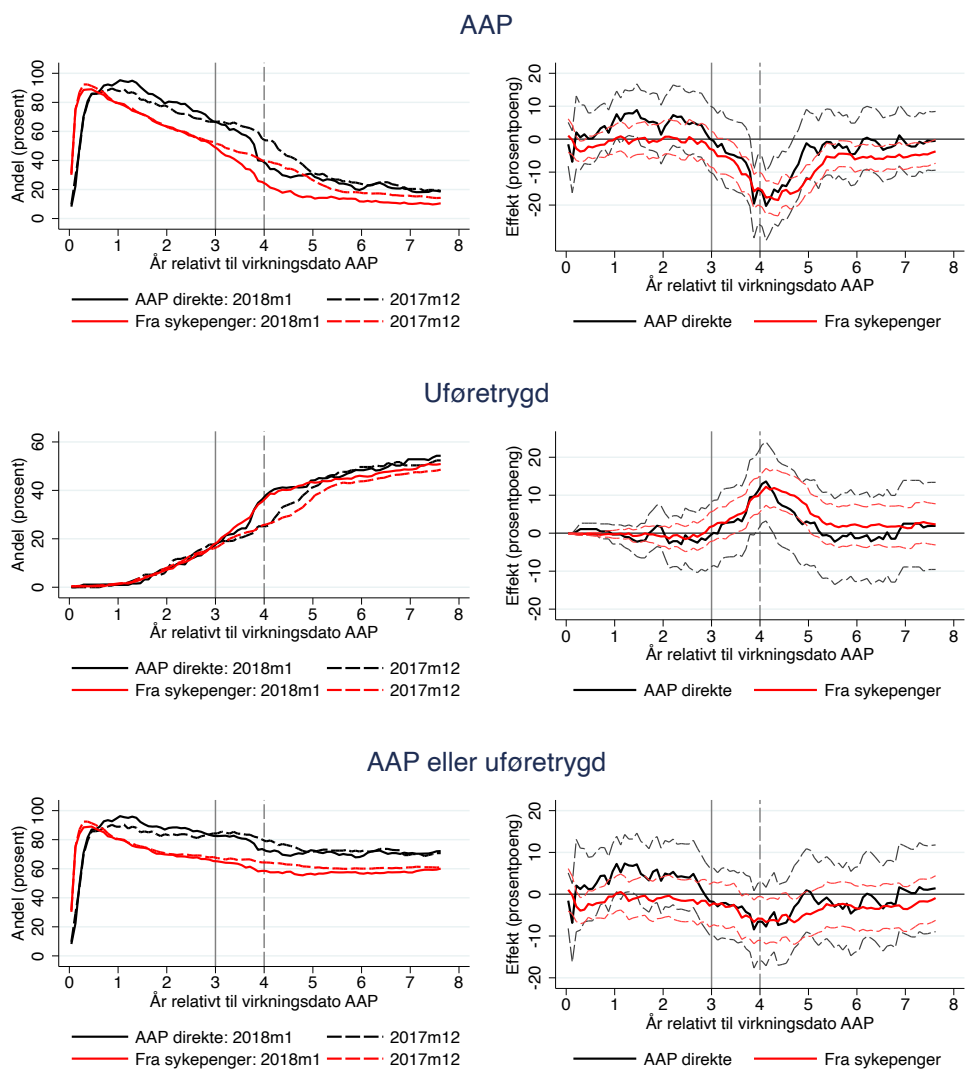


* gjennomsnitt for kontrollgruppen (virkningsdato i desember 2017), mens intervensjonsgruppen (virkningsdato i januar 2018) måles som gjennomsnitt for kontrollgruppen pluss effektestimatet.

Kilde: NAV

Figurer -Utvikling over tid i aldergruppen 30-49 år

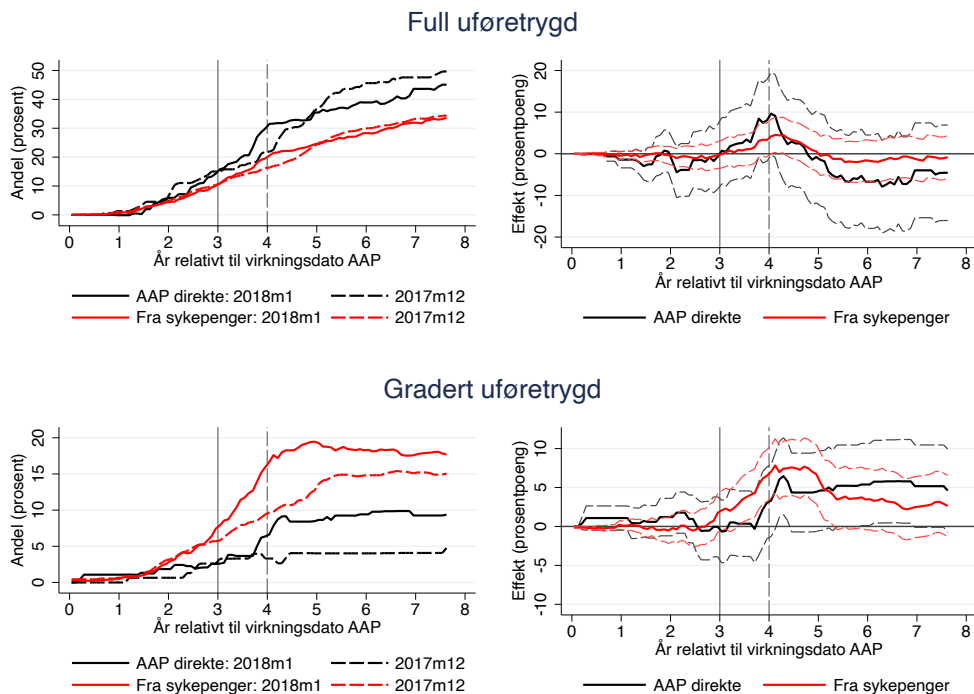
Figur V5. Aldersgruppen 30-49 år. Andel* som mottar AAP eller uføretrygd 0 til 92 måneder etter virkningstidspunkt for AAP (venstre panel). Effektestimater med 95 % konfidensintervall (Høyre panel).



* gjennomsnitt for kontrollgruppen (virkningsdato i desember 2017), mens intervensjonsgruppen (virkningsdato i januar 2018) måles som gjennomsnitt for kontrollgruppen plusseffektestimatet.

Kilde: NAV

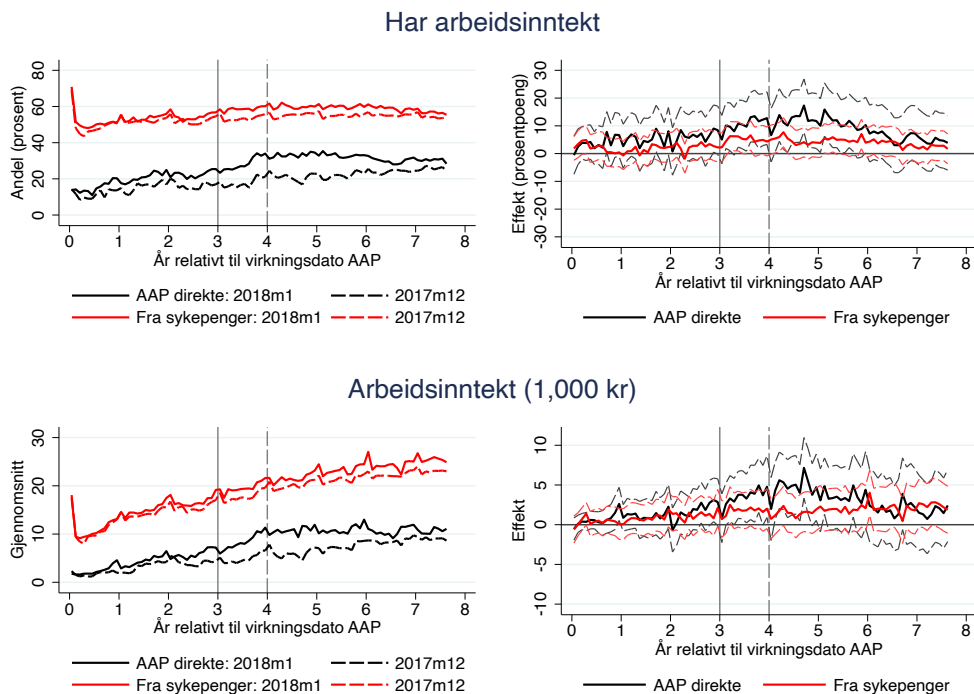
Figur V6. Aldersgruppen 30-49 år. Andel* som mottar gradert eller full uføretrygd, 0 til 92 måneder etter virkningstidspunkt for AAP (Venstre panel). Effektestimat med 95 % konfidensintervall (Høyre panel).



* gjennomsnitt for kontrollgruppen (virkningsdato i desember 2017), mens intervensjonsgruppen (virkningsdato i januar 2018) måles som gjennomsnitt for kontrollgruppen pluss effektestimatet.

Kilde: NAV

Figur V7. Aldersgruppen 30-49 år. Arbeidsdeltakelse* 0 til 92 måneder etter virkningstidspunkt for AAP (Venstre panel). Effektestimat med 95 % konfidensintervall (Høyre panel).

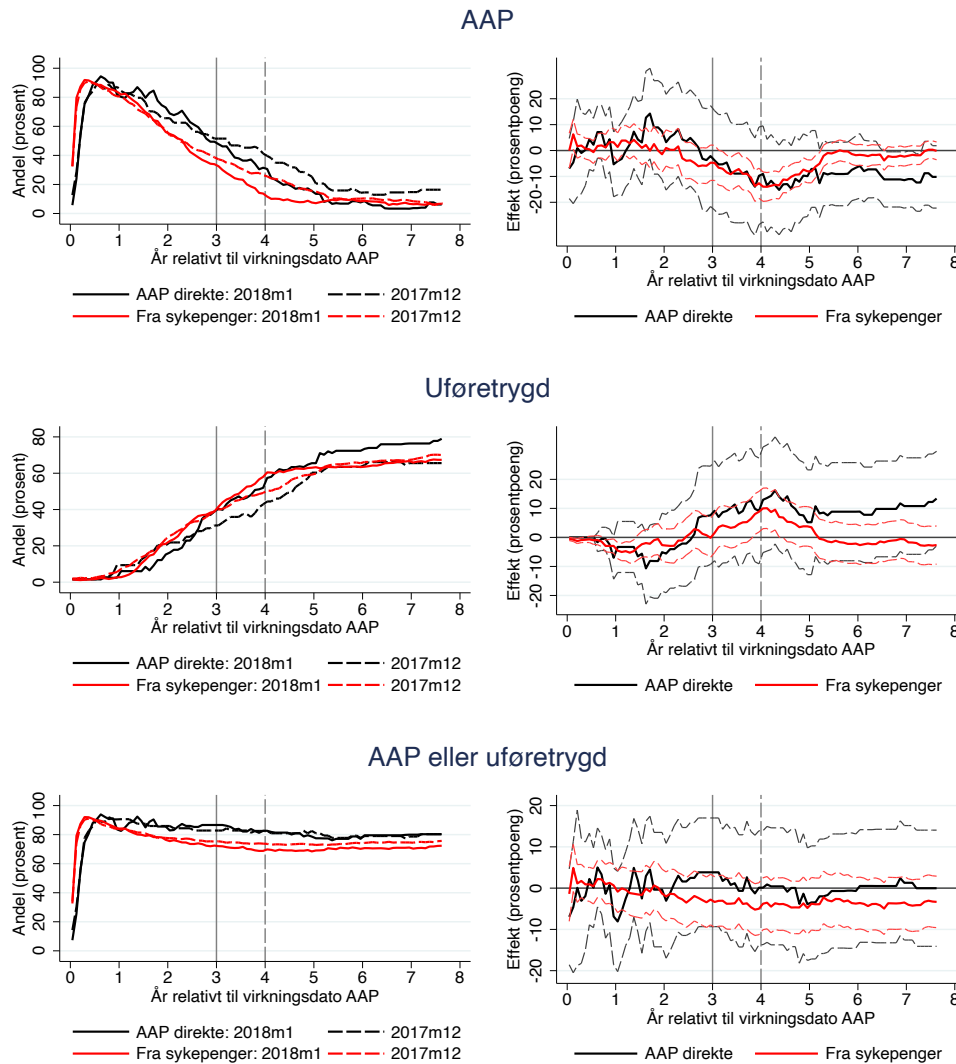


* gjennomsnitt for kontrollgruppen (virkningsdato i desember 2017), mens intervensjonsgruppen (virkningsdato i januar 2018) måles som gjennomsnitt for kontrollgruppen pluss effektestimatet.

Kilde: NAV

Figurer- Utvikling over tid i aldergruppen 50-58 år

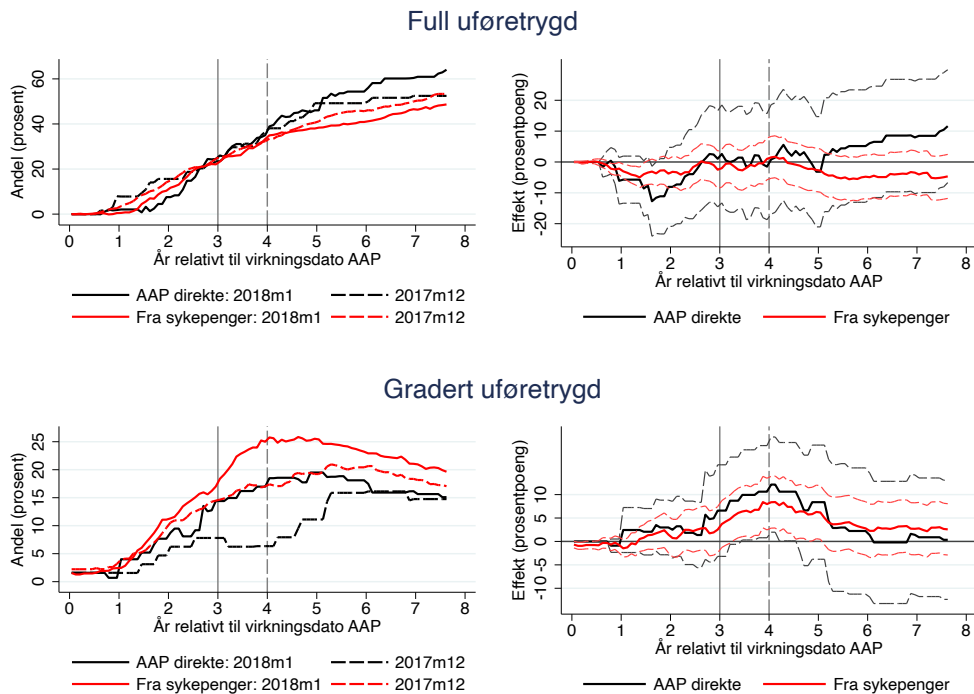
Figur V8. Aldersgruppen 50-58 år. Andel* som mottar AAP eller uføretrygd 0 til 92 måneder etter virkningstidspunkt for AAP (venstre panel). Effektestimater med 95 % konfidensintervall (Høyre panel).



* gjennomsnitt for kontrollgruppen (virkningsdato i desember 2017), mens intervensjonsgruppen (virkningsdato i januar 2018) måles som gjennomsnitt for kontrollgruppen pluss effektestimatet.

Kilde: NAV

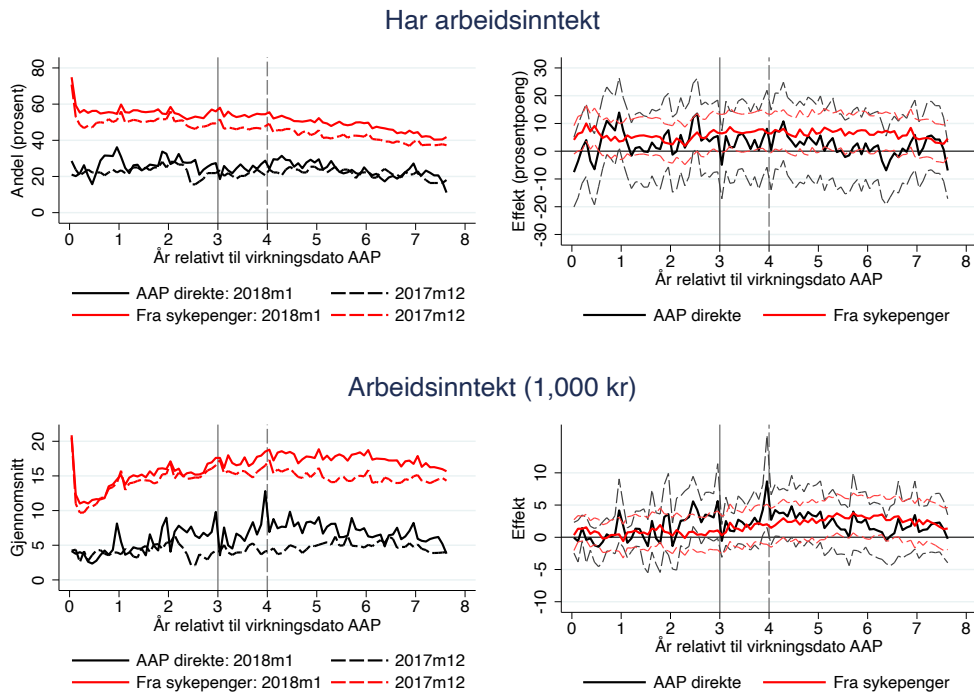
Figur V9. Aldersgruppen 50-58 år. Andel* som mottar gradert eller full uføretrygd, 0 til 92 måneder etter virkningstidspunkt for AAP (Venstre panel). Effektestimat med 95 % konfidensintervall (Høyre panel).



* gjennomsnitt for kontrollgruppen (virkningsdato i desember 2017), mens intervensjonsgruppen (virkningsdato i januar 2018) måles som gjennomsnitt for kontrollgruppen pluss effektestimatet.

Kilde: NAV

Figur V10. Aldersgruppen 50-58 år. Arbeidsdeltakelse* 0 til 92 måneder etter virkningstidspunkt for AAP (Venstre panel). Effektestimat med 95 % konfidensintervall (Høyre panel).



* gjennomsnitt for kontrollgruppen (virkningsdato i desember 2017), mens intervensjonsgruppen (virkningsdato i januar 2018) måles som gjennomsnitt for kontrollgruppen pluss effektestimatet.

Kilde: NAV