

Hvorfor blir det flere uførepensjonister?

AV TORUNN BRAGSTAD, JOSTEIN ELLINGSEN OG MARIANNE N. LINDBØL

SAMMENDRAG

Den sterke veksten i antall uførepensjonister de siste årene har gitt opphav til diskusjoner knyttet til utviklingen på uføreområdet. Mens det totale antallet uførepensjonister øker, har andelen, sett i forhold til befolkningen i alderen 18–66 år, vært konstant siden 2009. Bak disse tallene ser vi imidlertid vekst i andelen yngre med uførepensjon, mens andelen eldre uførepensjonister relativt til befolkningen synker. Det er også sterkere vekst blant kvinner enn blant menn. To forhold peker seg ut som viktige forklaringer, nemlig den demografiske utviklingen og utfasingen av ordningen med tidsbegrenset uførestønad i forbindelse med at man innførte arbeidsavklaringspenger.

Det er for tiden sterk vekst i befolkningen mellom 18 og 66 år, og en stor del av denne veksten er kommet blant dem som er 55 år og eldre. Siden det er i denne aldersgruppen flest blir uføre, fører dette til økt antall uførepensjonister, selv om andelen uføre blant de eldre synker, og har sunket i lang tid.

Økt nettoinnvandring på grunn av arbeidsinnvandring etter 2004, bidrar særlig til vekst i befolkningen under 45 år. Spesielle forhold knyttet til arbeidsinnvandrerne kan bidra til at vi til en viss grad undervurderer utviklingen i uføreandelen for personer under 45 år. For å ha rett til uførepensjon kreves tre års medlemskap i folketrygden før uførheten oppstår. Mange av arbeidsinnvandrerne har imidlertid rettigheter med basis i ordninger i hjemlandet, og ved yrkesskade ser man bort fra medlemskapsvilkåret. Men, siden det uansett vil ta tid fra en arbeidstaker blir alvorlig syk eller skadet til en eventuell uførepensjon tilstås, må omfanget av innvandringen tas i betraktning ved tolking av de seneste utviklingstrekkene.

I et forsøk på å begrense veksten i uførepensjoneringen ble tidsbegrenset uførestønad innført fra 1.1.2004. Yngre personer med sterk tidligere tilknytning til arbeidslivet, og med muskel/skjelettlidelser eller psykiske lidelser som angst og depresjon, skulle ved søknad om uførepensjon få en midlertidig uføreytelse. Kravene til denne ytelsen var omtrent som for en varig uførepensjon. Trygdeetaten innførte den gang et mål om at 40 prosent av de nye uføre skulle få en tidsbegrenset uførestønad. Dette førte raskt til en nedgang i antall uførepensjonister, særlig blant kvinner. Etter hvert fikk mange med tidsbegrenset uførestønad et vedtak om varig uførepensjon og siden 2007 har disse utgjort en økende andel av de nye uførepensjonistene. Fra 1.3.2010 fikk mottakere av tidsbegrenset uførestønad ytelsen konvertert til arbeidsavklaringspenger. Dette har bidratt til å øke takten i overføring fra tidsbegrenset uførestønad til varig uførepensjon. Få ser ut til å komme ut i arbeid uten trygdeytelse. Siden dette i stor grad gjelder yngre personer og kvinner, er det i disse gruppene vi nå ser den sterkeste veksten i uførepensjonering.

Befolkningen vil fortsette å vokse framover, og andelen eldre vil holde seg høy. Utviklingen i antall uføre vil derfor avhenge av utviklingen i uførepensjoneringen blant de eldre. Samtidig mottar over 30 000 personer med tidligere vedtak om tidsbegrenset uførestønad fremdeles arbeidsavklaringspenger. Sannsynligvis vil denne gruppen fortsette å prege utviklingen på uføreområdet de nærmeste årene.

INNLEDNING OG PROBLEMSTILLING

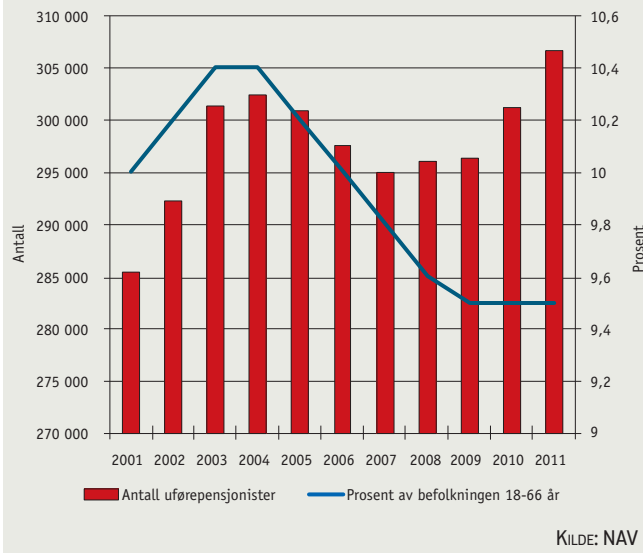
For å motta uførepensjon må man ha fått inntektsevnen eller arbeidsevnen varig nedsatt på grunn sykdom, skade eller lyte. Ved utgangen av 2011 mottok 306 700 personer uførepensjon mot 285 400 personer ti år tidligere. Både antallet og andelen uføre i befolkningen har variert over perioden, med en nedgang etter 2004 (se figur 1). Siden 2009 har det vært vekst i antall uførepensjonister, men en stabil utvikling i andelen av befolkningen med uføre-

pensjon. Fra 2007 har det vært en stadig sterkere økning i antall nye uførepensjonister hvert år, særlig gjelder dette for yngre aldersgrupper og for kvinner. Dette har gitt opphav til uro og spekulasjon om hva som er i ferd med å skje.

I denne artikkelen vil vi ta for oss to viktige årsaker til de trekkene vi observerer, nemlig den demografiske utviklingen, og konsekvensene av store reformer innenfor det helserelaterte stønadssystemet.

Vi vil se nærmere på de demografiske bølgene; rekord-

Figur 1:
Personer med uførepensjon per. 31.12.
Antall og i prosent av befolkningen. 2001-2011.



store fødselskull i etterkrigstiden gir nå en aldrende befolkning, samtidig som en rekordhøy innvandring blant annet bidrar til å dempe effekten av de spesielt små fødselskullene mellom 1975 og 1990.

Det siste tiåret har det også vært omfattende reformer både innen uføreordningen og for de midlertidige helserelaterte ytelsene. En tidsbegrenset uførestønad ble innført fra 1.1.2004. Målgruppen var dem som i hovedsak oppfylte kravene til varig uførepensjon, men som potensielt kunne vende tilbake til arbeid på litt lenger sikt. Siden 40 prosent av alle som fikk innvilget en uføreytelse fikk tidsbegrenset uførestønad, påvirket dette raskt antall uførepensjonister. Da arbeidsavklaringspenger ble innført fra 1.3.2010, ble alle som mottok tidsbegrenset uførestønad, rehabiliteringspenger og attføringspenger overført til den nye ytelsen. Samtidig fikk man et nytt system for oppfølging av personer med nedsatt arbeidsevne.

En stor andel av dem som tidligere var mottakere av tidsbegrenset uførestønad har etter hvert fått en varig uførepensjon. Bortsett fra en mindre gruppe som enten er i arbeid, har fått alderspensjon eller er død eller utvandret, omfattes resten ved utgangen av 2011 av ordningen med arbeidsavklaringspenger.

I lys av disse faktorene vil vi se nærmere på utviklingen på uføreområdet de siste ti årene. Det er klare forskjeller avhengig av kjønn og alder, og mye kan forklares med demografi og politisk/administrative reformer. Men vi ser også utviklingstrekk som er uavhengige av dette; dette gjelder særlig den sterke nedgangen i uførepensjonering blant eldre, og veksten blant de helt unge. Avslutningsvis diskuterer vi hvilke føringer summen av dette gir for utviklingen de nærmeste årene.

Datagrunnlag

Dataene i denne artikkelen er hentet fra NAVs registre over uføre, mottakere av arbeidsavklaringspenger, arbeidstakere, arbeidsledige, døde og utvandrede. Befolkningstall, befolkningsframskrivninger og innvandringsstatistikk er hentet fra Statistisk sentralbyrå.

Hvem kan få uførepensjon ut i fra regelverket?

Uførepensjon skal sikre inntekt til livsopphold for personer som har fått inntektsevnen eller arbeidsevnen varig nedsatt på grunn av sykdom, skade eller lyte. Uførepensjon er en varig ytelse som kan gis når det ikke er utsikt til bedring av inntektsevnen. De fleste stønadforløpene som følger av nedsatt helse, starter som regel med sykefravær. Sykmeldte som mottar sykepenger og ikke kommer tilbake i jobb innen ett år, går som regel over på arbeidsavklaringspenger. Begge disse ytelsene defineres som korttidsytelser, hvor målsettingen er at stønadsmottakerne skal returnere til arbeid. Hvis behandlingsopplegg og/eller oppfølgingstiltak fra NAV ikke resulterer i tilbakevending til arbeidslivet, kan det innvilges en uføreytelse.

Det er fem vilkår som må oppfylles for å få rett på uførepensjon.

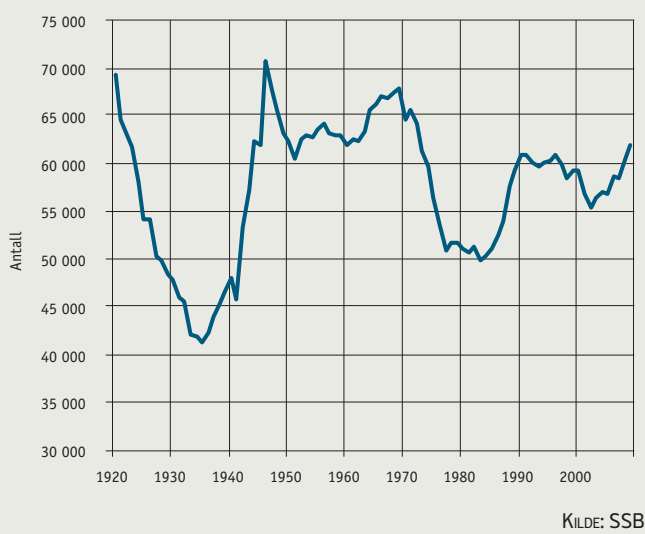
- Man må ha vært medlem i folketrygden de siste tre årene fram til man ble ufør.
- Ordningen gjelder for personer mellom 18 og 67 år.
- Inntektsevnen må være varig nedsatt på grunn av sykdom, skade eller lyte. Det er også et krav at sykdommen, skaden eller lytet er hovedårsaken til den nedsatte inntektsevnen (lyte betyr i denne sammenheng medfødte tilstander).
- Medlemmet må ha gjennomgått hensiktsmessig medisinsk behandling og individuelle og hensiktsmessige arbeidsrettede tiltak for å bedre inntektsevnen.
- Inntektsevnen må være varig nedsatt med minst 50 prosent.

KILDE: FOLKETRYGDLOVEN, KAPITTEL 12 - UFØREPENSJON

EN ALDRENDE BEFOLKNING MED PÅFYLL UTENFRA

Befolkningen er i sterk endring som en følge av store demografiske bølger. Som det framgår av figur 2, var mellomkrigstiden preget av lave fødselstall, mens vi etter annen verdenskrig og fram mot begynnelsen av 1970-tallet registrerte spesielt store fødselskull. I løpet av første halvdel av 1970-tallet ble de årlige fødselstallene redusert med over 20 prosent i løpet av noen få år, men fra midten av 1980-tallet har antall fødsler steget noe igjen.

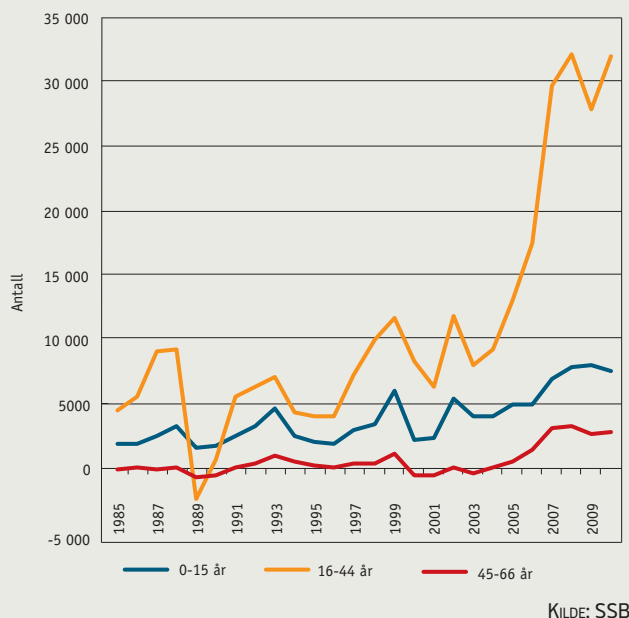
Figur 2:
Årlig antall levende fødte 1920-2009.



Slik det er illustrert i tabell 1 påvirker disse store variasjonene i fødselstallene befolkningens alderssammensetning over tid, og har ført til at vi lenge har hatt en aldrende befolkning.

I løpet av de siste ti årene har befolkningen mellom 18 og 66 år økt med 340 000 personer eller 12 prosent. Nær 60 prosent av denne veksten skyldes vekst i aldersgruppen 55-66 år der økningen var på nesten 40 prosent. Denne aldersgruppen utgjorde 18 prosent av befolkningen mellom 18 og 66 år i 2001, og 22 prosent i 2011. Antall personer mellom 25 og 35 år har på samme tid sunket med nesten sju prosent, mens det er vekst i antall personer under 25 år. Endringene i disse yngre aldersgruppene er imidlertid preget av den økende innvandringen vi har hatt den siste tiden. Uten denne ville nedgangen i aldersgruppen 25-34 år vært enda større.

Figur 3:
Nettoinnvandring etter alder 1985-2010.
Antall personer 0-66 år.



Høy innvandring

Gjennomsnittlig var det svak årlig økning i nettoinnvandringen gjennom 1990-tallet og fram til 2003. Siden EU-utvidelsene i 2004 og 2007¹ har imidlertid arbeidsinnvandringen økt kraftig, og har ført til rekordhøy befolkningsvekst de siste årene. Personer under 45 år utgjør den største delen (over 90 prosent) av nettoinn-

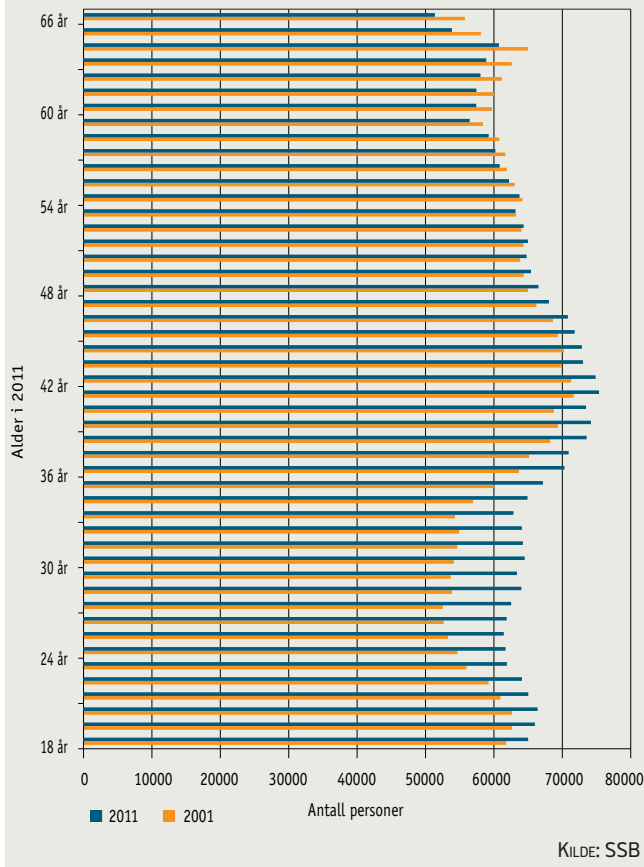
¹ Fra 1. mai 2004 ble EU utvidet med 10 nye medlemsland. Disse er Tsjekkia, Estland, Kypros, Latvia, Litauen, Malta, Polen, Slovenia, Slovakia og Ungarn. Fra 1. januar 2007 ble også Bulgaria og Romania medlemmer av EU.

Tabell 1:
Befolkningen etter alder per 1.1. 2001 og 2011. Endring i antall 2001-2011 i prosent.

	2001		2011		Prosentvis endring 2001-2011
	Antall	Prosent	Antall	Prosent	
18-24 år	382 470	13,5	449 975	14,2	17,6
25-34 år	678 059	24,0	633 585	20,0	-6,6
35-44 år	652 855	23,1	725 522	22,9	11,1
45-54 år	614 027	21,7	663 356	20,9	8,0
55-66 år	501 468	17,7	696 456	22,0	38,9
I alt	2 828 879	100,0	3 168 894	100,0	12,0

KILDE: SSB

Figur 4:
Antall personer etter alder per 1.1.2011, og antall i samme fødselskohort i 2001.



vandringen, og i 2010 utgjorde denne gruppen nær 40 000 personer (se figur 3). Nettoinnvandringen er over tid fordelt relativt likt mellom kjønnene, med en liten overvekt av menn, spesielt i de siste årene.

I figur 4 illustreres hvordan innvandringen har bidratt til å endre befolknings sammensetningen blant dem som var mellom 18 og 66 år ved inngangen til 2011. Den blå serien viser antall personer på hvert alderstrinn i 2011, mens den oransje angir hvor mange med samme fødselsår som var registrert bosatte ti år tidligere. Den relative endringen er naturlig nok størst i aldersgruppene med de laveste fødselstallene. Ved inngangen til 2011 var det f.eks. registrert 64 460 personer som var født i 1980 og dermed fylt 30 år. Ti år tidligere utgjorde det samme årskullet 54 150 personer. Dette gir en netto vekst på nesten 20 prosent som skyldes innvandring. Siden innvandringen det siste tiåret i hovedsak omfatter personer under 45 år, har den først og fremst kommet i aldersgrupper som i utgangspunktet var små, og har slik sett bidratt til en jevnere aldersfordeling. I de eldre aldersgruppene ser vi nedgang i kohortstørrelsen i løpet av tiårsperioden. Dette skyldes i hovedsak dødsfall.

Uføreutviklingen i lys av befolkningsendringene

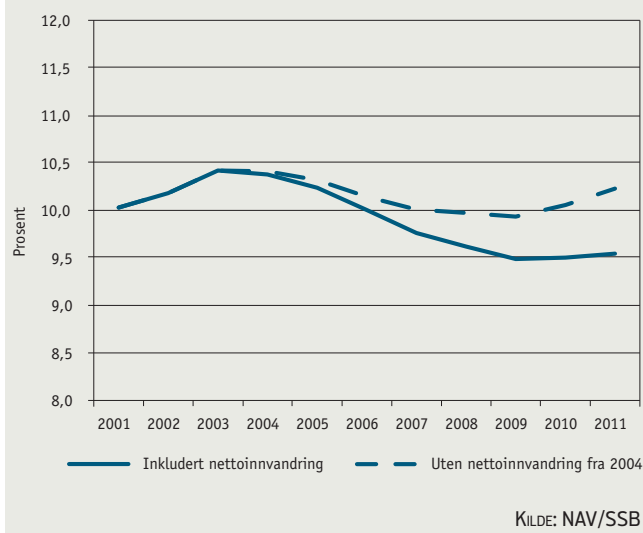
De store endringene i befolkningens størrelse og sammensetning får konsekvenser for hvordan vi skal tolke den observerte utviklingen i uførepensjoneringen. Med sterk befolkningsvekst vil vi, som nå, kunne observere en konstant andel uførepensjonister til tross for vekst i antallet. Siden sannsynligheten for å være ufør øker med alderen, vil en aldrende befolkning gi flere uføre selv ved konstante eller litt synkende uføresannsynligheter for de eldre i befolkningen.

Arbeidsinnvandringen fra midten av 2000-tallet er den andre sterke vekstkomponenten for befolkningen i arbeidsfør alder det sist tiåret, og den har bidratt til økt antall personer i de yngre aldersgruppene. Det har vært stilt spørsmål om hvorvidt disse innvandrerne bør regnes med i den potensielle uførebefolkningen, og om man ved å gjøre dette undervurderer utviklingen i andelen uføre i befolkningen. På den ene siden vil man anta at de som kommer for å arbeide er relativt friske. Et forløp fram til en uførepensjon vil også ta tid, og nye arbeidsinnvandrere og deres familier vil derfor i liten grad bidra til uførepensjoneringen den første tiden. På den andre siden vil innvandrerne etter hvert få de samme rettighetene som befolkningen ellers. Man har rett til uførepensjon dersom man har vært medlem i folketrygden minst tre år før uførheten oppsto. I land med tilsvarende ordninger (f.eks. i Norden) vil imidlertid dette kravet være oppfylt ved medlemskap i hjemlandet. Skyldes uførheten yrkesskade, ser man også bort fra medlemskapskravet. Etter hvert vil derfor en stadig større andel av innvandrerne ha rettigheter som resten av befolkningen. Siden de også er relativt unge, vil en eventuell forskjell i sannsynlighet for uførhet mellom innvandrergruppen og resten av befolkningen i samme aldersgruppe være relativt liten. Likevel, påfyll i befolkningen fra en gruppe med lavere eller ingen mulighet for uførepensjonering på kort sikt, kan bidra til at den observerte utviklingen i andelen uføre er noe lavere enn den ellers ville vært.

For å illustrere dette har vi i figur 5 vist andelen uføre i befolkningen henholdsvis med og uten nettoinnvandringen siden 2004. Samlet nettoinnvandring i aldersgruppen 16-66 år utgjør nærmere 215 000 personer. Det å se helt bort fra nettoinnvandring i hele denne perioden gir et ekstremt bilde av effekten av innvandring siden mange som er kommet siden 2004 har rettigheter som den øvrige befolkningen. Alle er heller ikke arbeidsinnvandrere.

Figuren illustrerer imidlertid hvordan den sterke befolkningsveksten fra utlandet kan påvirke et mål som andel uføre i befolkningen. Siden 2009 observeres en stabil utvikling i andelen uføre, mens dette framkommer som vekst om vi ser bort fra innvandringen.

Figur 5:
Personer med uførepensjon i prosent av befolkningen.
Med og uten nettoinnvandring fra og med 2004



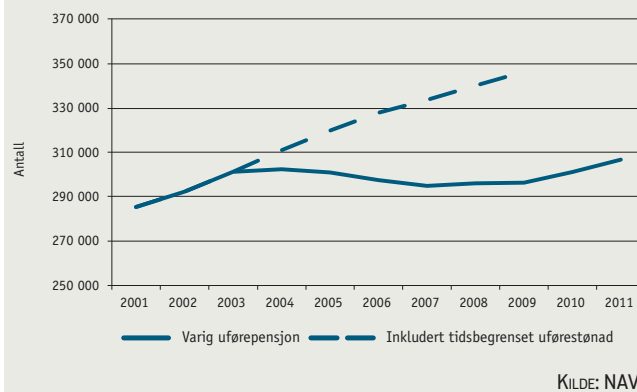
TIDSBEGRENSET UFØRESTØNAD OG ARBEIDSAVKLARINGSPENGER

Bakgrunnen for at man i 2004 innførte ordningen med tidsbegrenset utførestønad var bekymringen over sterk vekst i uførepensjoneringen gjennom siste halvdel av 1990-tallet, og en antakelse om at noen av dem som fikk innvilget uførepensjon kunne gjenvinne arbeidsevnen på litt lenger sikt om de fikk den nødvendige oppfølgingen.² Målgruppen for ytelsen var derfor personer som søkte uførepensjon med relativt sterk forutgående arbeidsmarkedstilknytning, med muskel/skjelettlidelser eller psykiske lidelser som depressive tilstander og angst, og gjerne med noe restarbeidsevne. Yngre søkere skulle i hovedsak innvilges en tidsbegrenset uførestønad, og det var en uttrykt målsetting i trygdeetaten at 40 prosent av nye uføre skulle ha en tidsbegrenset ytelse. Inngangsvilkårene for de to uføreytelsene var i utgangspunktet de samme, men både kravet til antatt varighet av lidelsen og tiden man hadde vært under medisinsk behandling var noe kortere for dem som fikk innvilget tidsbegrenset uførestønad.³ Samlet sett ble derfor døren inn til en uføreytelse noe videre, samtidig som mange færre fikk en varig uførepensjon. To tredjedeler av dem som fikk tidsbegrenset uførestønad var kvinner, og de aller fleste var under 55 år.

² NOU 2000:27, Ot.prp. nr. 102 (2001-2002)

³ Dette hang blant annet sammen med at man strammet inn på bruken av rehabiliteringspengene samtidig med innføring av tidsbegrenset uførestønad.

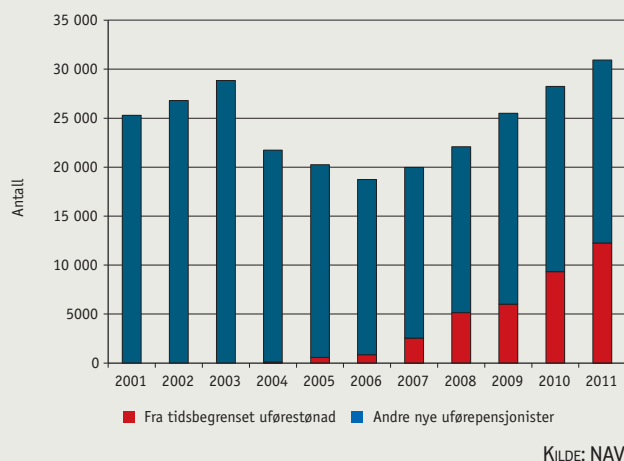
Figur 6:
Personer med uførepensjon og tidsbegrenset uførestønad. 2001-2011.



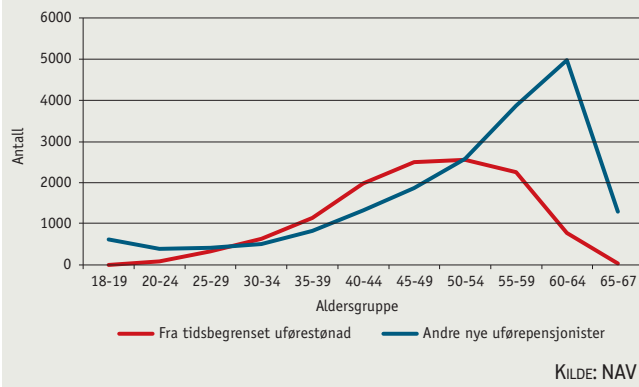
Antall nye uførepensjonister sank kraftig etter innføringen av tidsbegrenset uførestønad, og etter hvert sank også det totale antallet uførepensjonister. Det var imidlertid vanlig å se de to uføreytelsene under ett (figur 6), og samlet sett var det fremdeles vekst i antall uføre selv om veksten i hovedsak kunne tilskrives en aldrende befolkning (Bråthen 2010).

Et vedtak om tidsbegrenset uførestønad ble som regel gitt for flere år. Maksimal lengde var satt til fire år, men med mulighet for forlengelse. Den gjennomsnittlige vedtakslengden i den første fireårsperioden var på tre år, og det var de yngste som fikk de lengste vedtakene. Dette medførte at relativt få personer gikk ut av ordningen de første årene. I perioden 2004-2007 fikk 44 500 personer et vedtak om tidsbegrenset uførestønad. Ved utgangen av 1. kvartal 2008 var 82 prosent av disse fremdeles mottakere. Av de 18 prosentene som ikke lenger mottok

Figur 7:
Nye uførepensjonister 2001-2011. Med og uten tidligere vedtak om tidsbegrenset uførestønad.



Figur 8:
Nye uførepensjonister i 2011 etter alder. Med og uten tidligere vedtak om tidsbegrenset uførestønad. Antall.



ytelsen, var nær to tredjedeler blitt uførepensjonister (Bragstad 2009:32).

Som vist i figur 7 ble det fra 2007 og framover stadig mer vanlig at nye uførepensjonister var tidligere mottakere av tidsbegrenset uførestønad. I 2009 utgjorde denne andelen 24 prosent, og i 2011 var den steget til 40 prosent. Andelen for kvinner og menn var henholdsvis 45 og 33 prosent i 2011.

De nye uførepensjonistene fra tidsbegrenset uførestønad var relativt yngre enn andre nye uførepensjonister, og kvinneandelen var høyere. I figur 8 viser vi aldersfordelingen for de nye uførepensjonistene i 2011 henholdsvis med og uten tidligere vedtak om tidsbegrenset uførestønad.

Figur 8 illustrerer blant annet at det blant nye uførepensjonister mellom 30 og 55 år er en overvekt av tidligere mottakere av tidsbegrenset uførestønad. Vi ser også at nesten 45 prosent av de nye uførepensjonistene mellom 25 og 29 år har et tidligere vedtak om tidsbegrenset uførestønad.

Overgangen til arbeidsavklaringspenger

Sammen med rehabiliteringspenger og attføringspenger inngikk tidsbegrenset uførestønad i den nye ytelsen arbeidsavklaringspenger som ble innført 1.3.2010. Dette ble varslet allerede i stortingsmeldingen om velferdsordningene som kom i 2006 (St. meld. nr. 9 (2006-2007) Arbeid, velferd og inkludering), og var en del av NAV-reformen. Hensikten med arbeidsavklaringspenger var ifølge meldingen å «frigjøre store ressurser i forvaltningen knyttet til å fastlegge hvilken inntektssikring den enkelte til enhver tid har krav på». Med den nye ordningen ville også fokus flyttes «fra hvilken inntektssikring den enkelte har rett til og over til hvilke tiltak og tjenester de har behov for». Denne reformen ble nært knyttet opp mot et nytt system for oppfølging av den enkelte med arbeidsnevurdering som et viktig verktøy.

Ved overgangen til arbeidsavklaringspenger var nær en tredjedel av de nye mottakerne tidligere mottakere av tidsbegrenset uførestønad. Overgangsregler sørget for at det økonomisk sett bare var mindre endringer for den enkelte, men de fleste måtte etter 1. mars 2010 sende meldekort hver annen uke.

Overgangsregler for personer som ved innføringen av arbeidsavklaringspenger mottok tidsbegrenset uførestønad.

Reglene gjaldt personer

- med vedtak utover 28.2.2010
- som hadde søkt om og fylte vilkårene for tidsbegrenset uførestønad før 1.3.2010
- som fikk omgjort vedtak etter klage etter 1.3.2010
- som hadde hvilende pensjonsrett
- som hadde midlertidig opphold eller trekk i ytelse ved opphold i helseinstitusjon, fengsel, el. lign.

Ytelsen ble fastsatt med grunnlag i den dagsatts medlemmet hadde per 28.2.2010.

Reglene for overgangsperioden gjaldt ut vedtaksperioden, men ikke lenger enn til og med 31.12.2012

Personer med tidsbegrenset uførestønad fikk kompensasjon for

- bortfall av behovsprøvd barnetillegg
- skattemessig særfradrag for alder og uførhet bortfall av friinntekt

Personer med tidsbegrenset uførestønad kunne i overgangsperioden

- motta arbeidsavklaringspenger når arbeidsevnen var redusert med minst 20 prosent
- oppholde seg i utlandet så lenge de var medlemmer av folketrygden
- unntas fra ventetid for rett til friinntekt dersom vedtak om uførepensjon ble fattet før 31.12.2012

KILDE: F15.09.2009 NR. 1194 FORSKRIFT OM OVERGANGSREGLER.

I løpet av de litt over seks årene tidsbegrenset uførestønad eksisterte, ble 72 500 personer registrert med ytelsen i én måned eller mer. Ved konverteringen 1.3.2010 fikk over 49 300 personer, eller 68 prosent, ytelsen omgjort til arbeidsavklaringspenger. I tabell 2 viser vi status for alle de tidligere mottakerne av tidsbegrenset uførestønad på dette tidspunktet. Varig uførepensjon var innvilget for 24 prosent, og 2,4 prosent mottok arbeidsavklaringspenger uten at de var overført direkte fra tidsbegrenset uførestønad. Halvannen prosent var enten døde, alderspensjonister eller utvandret uten at de var registrert med noen ytelse.

Tabell 2:

Personer som har mottatt tidsbegrenset uførestønad i perioden 1.1.2004 – 28.2.2010. Status per 1.3.2010.

	Antall	Prosent
Konvertert fra tidsbegrenset uførestønad til arbeidsavklaringspenger	49 340	68,1
Avsluttet tidsbegrenset uførestønad før 1.3.2010	23 151	31,9
– Uførepensjon – full	13 028	18,0
– Uførepensjon – gradert	4 312	5,9
– Arbeidsavklaringspenger ellers	1 772	2,4
– Alderspensjon	66	0,1
– Utvandret uten ytelse	51	0,1
– Død	937	1,3
– Annet	2 985	4,1
Mottakere av tidsbegrenset uførestønad i alt	72 491	100,0

KILDE: NAV

Kategorien «Annet» utgjorde 4 prosent, og omfattet personer som på det gitte tidspunktet ikke var registrert innen noen av de andre kategoriene over. Denne gruppen inkluderer blant annet dem som var i arbeid uten noen NAV-ytelse. Uførepensjonistene utgjorde 75 prosent av dem som hadde avsluttet tidsbegrenset uførestønad før arbeidsavklaringspenger ble innført. En fjerdedel hadde gradert ytelse og ofte et arbeidsforhold ved siden av pensjonen.

Overgangsreglene for tidligere mottakere av tidsbegrenset uførestønad som fikk arbeidsavklaringspenger, gjaldt fram til dato for sluttvedtaket for tidsbegrenset uførestønad, og senest til og med 31.12.2012. Deretter skulle saken vurderes i forhold til regelverket for arbeidsavklaringspenger. Av de 49 340 personene som ifølge våre data ble overført, hadde 33 prosent et vedtak som gikk ut i løpet av 2010 og 46 prosent i 2011. Innen utgangen av 2011 har dermed minst 80 prosent av overgangssakene vært gjenstand for vurdering under regelverket for arbeidsavklaringspenger. De resterende vil bli vurdert i løpet av 2012.

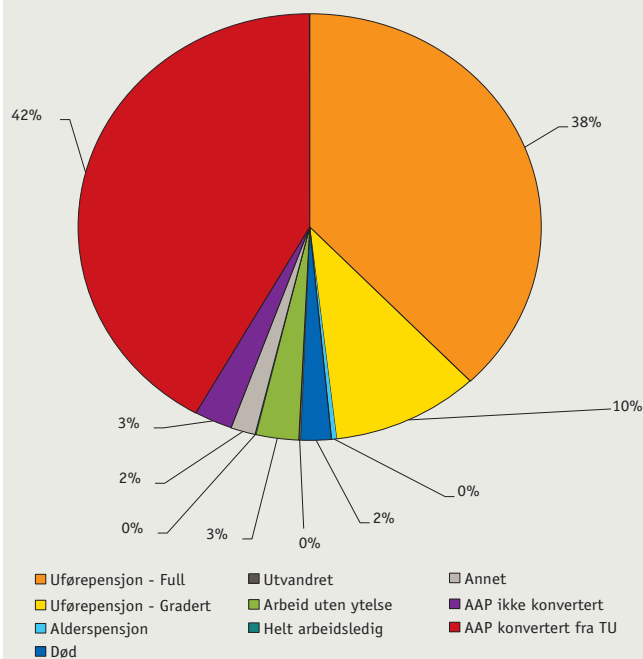
Status ved utgangen av 2011

Ved utløpet av 2011 mottok fremdeles 30 300 personer med overgangsvedtak fra 1.3.2010 arbeidsavklaringspenger. Mer enn to tredjedeler av disse har fått et nytt vedtak etter en vurdering av saken, og er ikke lenger omfattet av overgangsreglene. De mottar fremdeles arbeidsavklaringspenger, og får oppfølging i henhold til dette. Sannsynligvis har denne gruppen i større grad enn de andre tidligere mottakerne av tidsbegrenset uførestønad mulighet til å komme tilbake i arbeid.

Utviklingen siden innføringen av arbeidsavklaringspenger har imidlertid gitt en økt andel som enten er uføre-

pensjonist eller mottaker av arbeidsavklaringspenger. I figur 9 oppsummerer vi status per 31.12.2011 for alle tidligere mottakere av tidsbegrenset uførestønad. Andelen som har fått innvilget en varig uførepensjon er doblet i forhold til 1.3.2010 og utgjør nå 48 prosent. Nær 45 prosent mottar arbeidsavklaringspenger, og disse to gruppene utgjør nå 92,6 prosent mot 92,0 prosent nær to år tidligere. Andelen med et registrert arbeidsforhold uten noen ytelse utgjør 3 prosent, mens 2,5 prosent enten er alderspensjo-

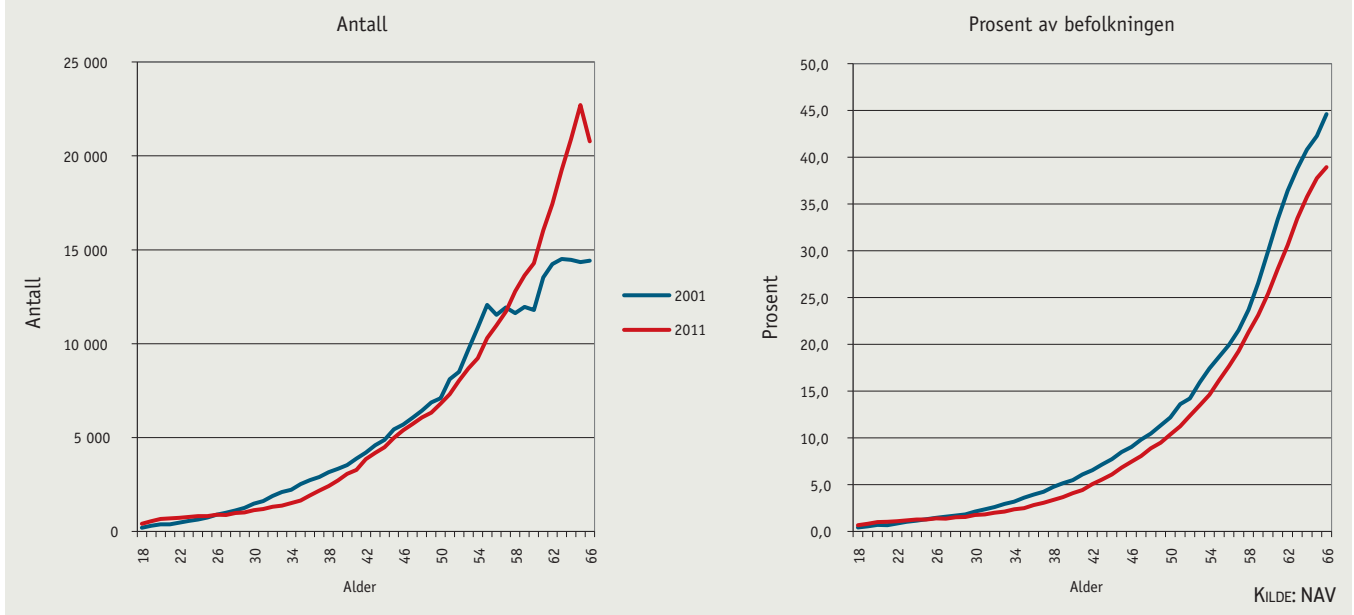
Figur 9:
Personer som har mottatt tidsbegrenset uførestønad i perioden 1.1.2004 – 28.2.2010. Status per 31.12.2011.



KILDE: NAV

Figur 10:

Personer med uførepensjon per 31.12 etter alder. Antall og i prosent av befolkningen. 2001 og 2011.



nister, utvandret eller døde. Det er imidlertid mange som kombinerer arbeid med en gradert uførepensjon eller med arbeidsavklaringspenger.

I gjennomsnitt har mottakerne av arbeidsavklaringspenger med konverterte vedtak hatt en sammenhengende stønadperiode på nesten fire år fra de fikk vedtak om tidsbegrenset uførestønad og til utgangen av 2011. Halvparten har vært mottakere i godt over tre år, og en fjerdedel har bak seg en stønadperiode på nær fem år eller lenger. Dette kommer i tillegg til eventuelle perioder med sykepenger og andre midlertidige ytelser før de fikk vedtak om tidsbegrenset uførestønad. Alle har de dermed en forholdsvis lang historie innenfor NAV-systemet, noe som gjør dette til en svært ressurskrevende gruppe å orientere mot arbeidsmarkedet. På den andre siden er dette en relativt ung gruppe – ved utgangen av 2011 var halvparten fremdeles 45 år eller yngre, og bare 10 prosent var over 55 år. Nær 70 prosent er kvinner.

UFØREPENSJONISTER 2001-2011. ALDER OG KJØNN

Det var 306 700 uførepensjonister ved utgangen av 2011. Fra 2001 til 2011 har antallet økt med 21 300 personer eller 7,5 prosent. Imidlertid har tiåret vært preget av en mye kraftigere befolkningsvekst. Sett i forhold til befolkningen i alderen 18-66⁴ år utgjør uførepensjonistene nå

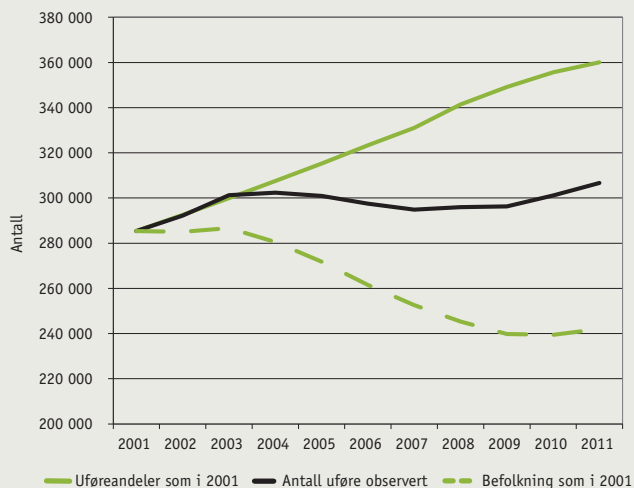
9,5 prosent, mot 10,0 prosent i 2001 og 10,4 prosent i 2003 og 2004. Siden 2009 har andelen uførepensjonister i befolkningen vært konstant, men bak denne tilsynelatende stabile utviklingen finner vi store endringer mellom aldersgrupper og avhengig av kjønn. Mye kan forklares av det som er presentert over.

I figur 10 illustreres endringen i antall uførepensjonister og andelen uføre på hvert alderstrinn i løpet av de siste ti årene. Antall eldre uføre har økt kraftig, men på grunn av den generelt sterke veksten i de eldste aldersgruppene har andelen i forhold til befolkningen sunket. Blant de yngste under 25 år finner vi både økt antall og økt andel i befolkningen. Antall uførepensjonister under 25 år økte fra 2 960 personer i 2001 til 4 640 personer i 2011, en vekst på nær 60 prosent. Det har imidlertid vært relativt sterk vekst i befolkningen i denne aldersgruppen, noe som skyldes de spesielt lave fødselskullene mellom 1975 og 1985. Som andel av befolkningen har derfor antall uførepensjonister under 25 år økt med 30 prosent i tiårsperioden. Veksten er noe sterkere for menn enn for kvinner.

Effekten av de store endringene i henholdsvis befolkningssammensetning og -størrelse, og uføreandeler er oppsummert i figur 11. Her er den observerte utviklingen i antall uføre sammenliknet med den utviklingen vi ville hatt fra 2001 dersom henholdsvis befolkningens alderssammensetning og -størrelse, og uføreandelene i befolkningen hadde vært konstante. Dersom det ikke hadde skjedd noe med uføreandelene, særlig blant de eldste, ville vi med dagens befolkning hatt mer enn 50 000 flere uførepensjonister. På den andre siden – uten befolknings-

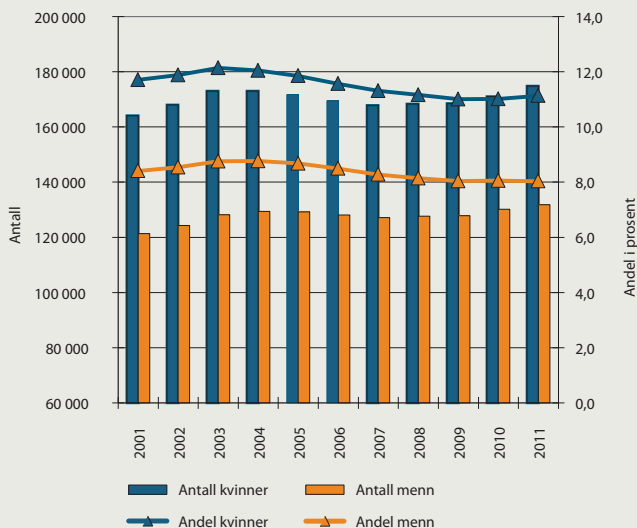
⁴ 11/12 av 18-åringene og 1/12 av 67-åringene er med i befolkningstallet. Overgangen fra uførepensjon til alderspensjon skjer i måneden etter fylte 67 år.

Figur 11:
Personer med uførepensjon per 31.12 2001-2011.
Faktisk antall, og antall justert for henholdsvis befolkningsutvikling og endring i uføreandeler fra 2001.



KILDE: NAV

Figur 12:
Personer med uførepensjon per 31.12 etter kjønn.
Antall og i prosent av befolkningen. 2001-2011



KILDE: NAV

endringen i perioden ville endrede uføreandeler gitt mer enn 60 000 færre uførepensjonister.

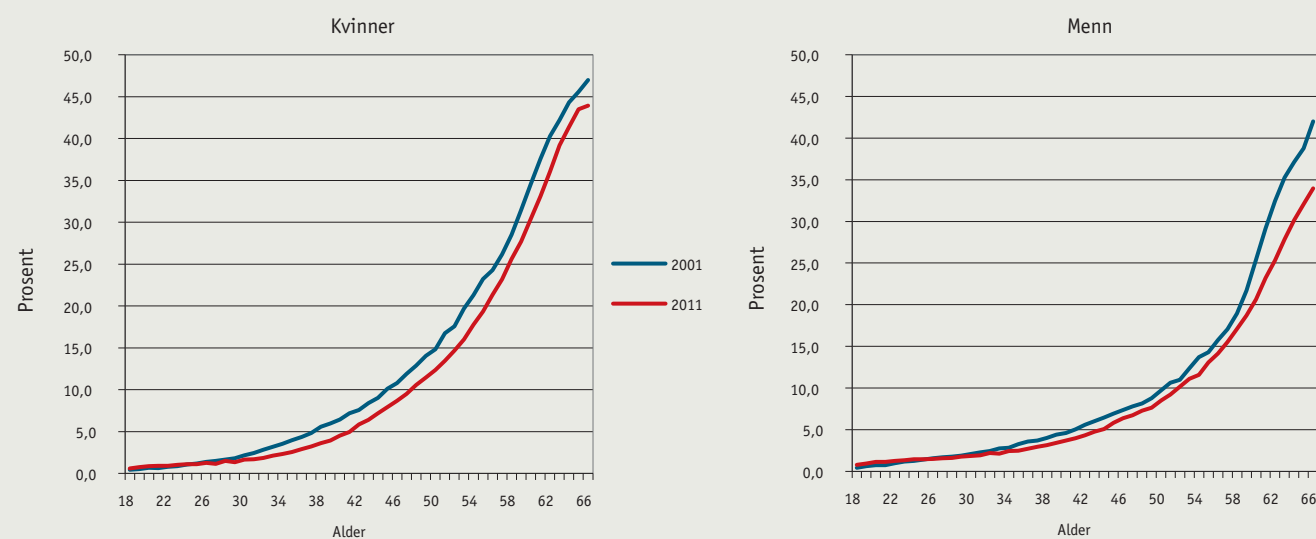
Midlertidig reduksjon i kvinneandelen

Det har lenge vært en overvekt av kvinner blant uførepensjonistene. Kvinner utgjorde 57,4 prosent av uførepensjonistene i 2001. Denne andelen ble redusert til 56,8 prosent i 2009, men har økt igjen til 57,0 prosent i 2011.

En viktig årsak til dette er at kvinner i mye større grad enn menn fikk tidsbegrenset uførestønning. To av tre nye mottakere av tidsbegrenset uførestønning var kvinner, så det var naturlig at det ble relativt færre kvinnelige uførepensjonister etter 2004.

Figur 12 viser utviklingen for henholdsvis kvinner og menn i antall uførepensjonister og andel uføre i befolkningen fra 2001 til 2011. Mens andelen uføre menn i befolkningen har vært konstant de siste årene,

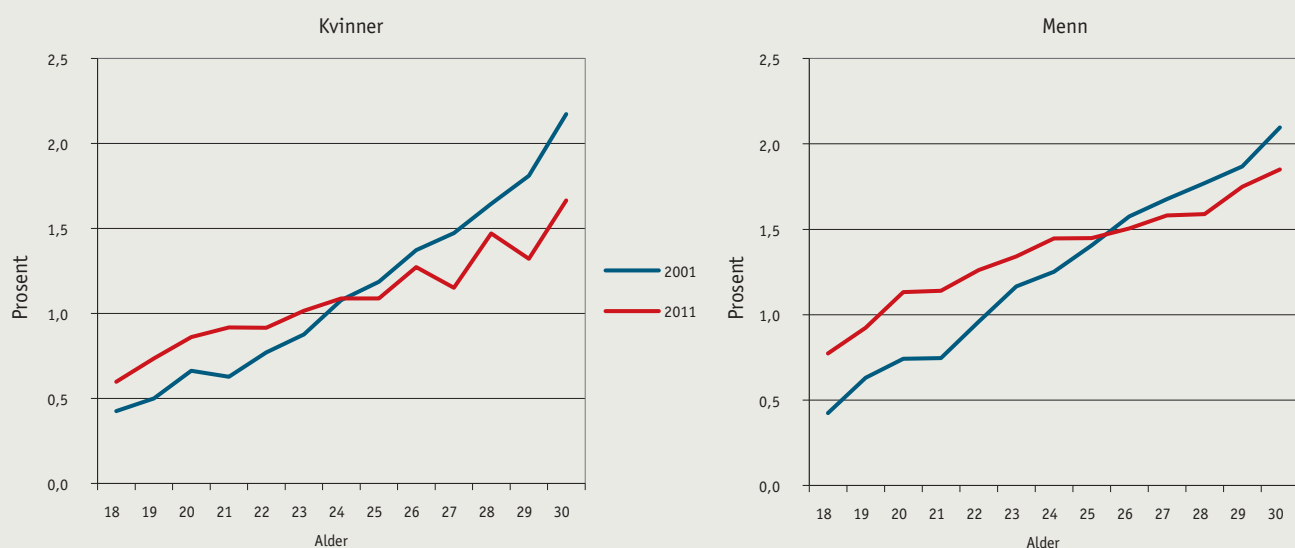
Figur 13:
Personer med uførepensjon per 31.12 etter alder og kjønn. Prosent av befolkningen. 2001 og 2011.



KILDE: NAV

Figur 14:

Personer 18-30 år med uførepensjon per 31.12 etter alder og kjønn. Prosent av befolkningen. 2001 og 2011.



KILDE: NAV

ser vi en svak vekst i uføreandelen for kvinner. Dette avspeiler at kvinner er overrepresentert blant de nye uførepensjonistene som kommer fra tidsbegrenset uførestønad. I 2011 var 65 prosent av nye uførepensjonister med bakgrunn i tidsbegrenset uførestønad kvinner, mens andelen kvinner uten slik bakgrunn var på 52 prosent.

Figur 13 viser andelen uføre på hvert alderstrinn for henholdsvis kvinner og menn i 2001 og 2011. Effekten av tidsbegrenset uførestønad kan til en viss grad leses ut av kurvene. Tidsbegrenset uførestønad ble i hovedsak gitt til personer mellom 25 og 55 år. For kvinner finner vi spesielt sterk relativ nedgang i aldersgruppene mellom 30 og 45 år. For menn er denne nedgangen mindre. Til gjengjeld er andelen menn over 60 år med uførepensjon sterkt redusert, og mye mer enn for kvinner. Dette er en aldersgruppe som i liten grad var berørt av tidsbegrenset uførestønad.

Andelen unge uføre øker

I figur 14 illustreres hvordan utviklingen har vært i de yngste aldersgruppene. Fram til 25-årsalderen finner vi en økt andel uførepensjonister i løpet av de siste ti årene. Dette er en gruppe der befolkningstallene til en viss grad er påvirket av den ekstra høye innvandringen de siste fem-seks årene, noe som skulle tilsi at andelen i 2011 er svakt undervurdert. Uansett har det vært sterk vekst i uførepensjonering blant de unge, og særlig blant menn, i perioden.

Utvikling i uføreandeler etter alder og kjønn

Gjennom det siste tiåret har det vært en kontinuerlig nedgang i uføreandelen for de eldre, en vekst i uføreandelen blant de yngste, og sterk nedgang med påfølgende vekst i andelen uføre 25-54-åringene. I figur 15 er uføreandelene i hver aldersgruppe i 2011 satt til 100. Kurvene illustrerer hvordan vi særlig for kvinner finner disse spesielle utviklingstrekkene som avspeiler innføringen av tidsbegrenset uførestønad fra 2004, og også den relativt kraftigere nedgangen for menn fra 55 år og oppover.

ENDRING I PENSJONERINGSATFERD

Mens antall uførepensjonister er et resultat av utviklingen over lengre tid, gir trekk ved de nye uførepensjonistene mer umiddelbar informasjon om den aktuelle pensjoneringsatferden.

I 2011 ble det registrert 31 000 nye uførepensjonister. Dette er en økning på 5 600 personer fra 2001 og tilsvarer en vekst på 22 prosent. Fra 2001 økte antall nye uføre fram til 2004, da tidsbegrenset uførestønad ble innført fra 1.1.2004. I en periode med økende antall eldre i befolkningen sank antall nye uføre med 7 000 fra 2003 til 2004, og med ytterligere 3 000 til 2006. Over 60 prosent av nedgangen gjaldt kvinner, og i 2006 var det like mange menn som kvinner blant de nye uførepensjonistene. Etter 2006 har det hvert år blitt stadig flere nye uførepensjonister, og veksten er klart sterkest blant kvinner (figur 16).

Figur 15:
Uførepensjonister i prosent av befolkningen etter alder og kjønn. 2001-2011. 2011=100.



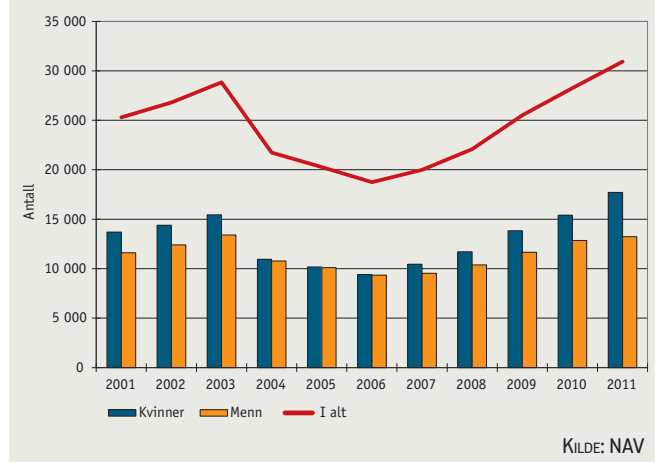
Målgruppen for tidsbegrenset uførestønad var personer med tidligere arbeidserfaring og med mulighet for å komme tilbake i arbeid (Ot.prp. nr. 102 (2001-2002)). Yngre søkere til uføreytelser skulle som hovedregel vurderes i forhold til tidsbegrenset ytelse. Som figur 17 viser, så skyldes nedgangen i sin helhet færre nye uførepensjonister i alderen 25-54 år. Dette gjelder uansett kjønn. Det er også denne aldersgruppen som øker mest etter 2006, og den utgjør en klart større andel i 2011 enn i 2001. Årsaken til dette er at tidligere mottakere av tidsbegrenset uførestønad nå i økende grad får en varig uførepensjon.

Denne utviklingen kan også illustreres ved å studere nye uførepensjonister i forhold til risikobefolkningen, dvs. den andel av befolkningen som ikke allerede har en uførepensjon.

I figur 18 vises nye uførepensjonister per 1 000 i risikobefolkningen for de eldste aldersgruppene. I takt med økende andel eldre i befolkningen, faller det gjennomsnittlige antall nye uførepensjonister per person under risiko. Blant 60-åringene har det lenge vært en nedgang i uførepensjoneringen. Den gradvise innføringen av AFP fra slutten av 1980-tallet,⁵ økt gjennomsnittlig utdanningsnivå, og i det siste forventningen om og innføringen av fleksibelt uttak av alderspensjon, er alle mulig årsaker til denne utviklingen. Nedgangen de siste ti årene er sterkest for menn – mens fire prosent av menn over 60 år og uten uførepensjon ble pensjonert i 2001, var andelen mellom to og tre prosent i 2011. Lien (2011) ser nærmere på dette i lys av pensjonsreformen.

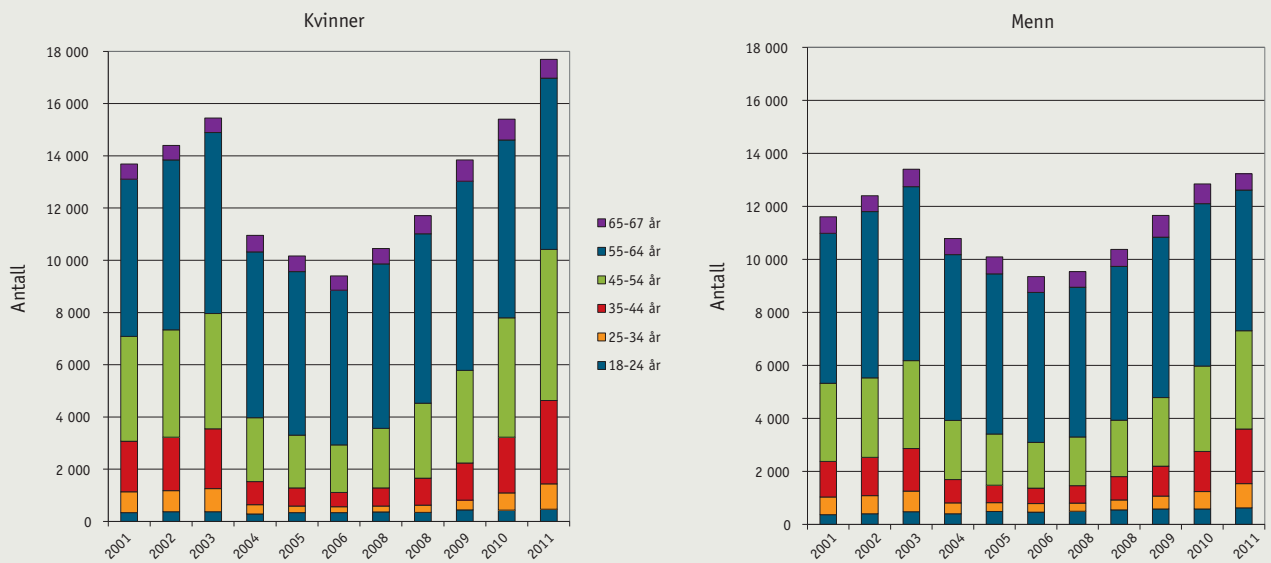
I de yngre aldersgruppene ser vi effekten av tidsbegrenset uførestønad etter 2003 for dem som var mellom 25 og 54 år (figur 19). I aldersgruppen 25-39 år reduseres uførepensjoneringen ned mot en promille av risikobefolkningen i 2006. Etter 2006 øker imidlertid uførepensjoneringen igjen, og passerer i 2011 nivået fra 2003. Blant de aller yngste er uførepensjoneringen stabil eller svakt

Figur 16:
Årlig tilgang til uførepensjon. I alt og etter kjønn. 2001-2011.



⁵ Første gang innført i 1989 for 66-åringene. I 1990 ble 65-åringene inkludert. Ordningen ble gradvis utvidet fram til 62-åringene ble inkludert i mars 1998.

Figur 17:
Årlig tilgang til uførepensjon etter alder og kjønn. 2001-2011



KILDE: NAV

økende gjennom hele perioden. Den høye arbeidsinnvandringen fra 2004 kan også her bidra til at vi under vurderer veksten noe etter 2004, spesielt for de under 40 år. Vi inkluderer her hele innvandrerguppen i risiko-

befolkningen selv om noen kan mangle rettigheter til uførepensjon i angjeldende år. Spørsmålet om slike rettigheter vil imidlertid bare registreres for den enkelte dersom det skulle foreligge en søknad.

Figur 18:
Årlig tilgang til uførepensjon for personer 55-67 år. Per 1000 i risikobefolkningen. Kvinner og menn. 2001-2011.



KILDE: NAV

Figur 19: Årlig tilgang til uførepensjon for personer 18-54 år. Per 1000 i risikobefolkningen. Kvinner og menn. 2001-2011.



KILDE: NAV

HVA KAN SIES OM UTVIKLINGEN VIDERE?

I denne gjennomgangen har vi identifisert trekk ved uførepensjoneringen som kan gi en indikasjon på hvordan utviklingen vil bli framover. Det viktigste antallsmessig er utviklingen i befolkningens vekst og alderssammensetning, og uførepensjoneringen i de eldste aldersgruppene. Befolkningsframskrivninger fra Statistisk sentralbyrå viser fortsatt vekst i befolkningen mellom 18 og 66 år.

Antall eldre vil også øke i årene som kommer, selv om veksten vil avta de første årene. Andelen som er 55 år og over vil være høyere enn på begynnelsen av 2000-tallet, men som vist i figur 20 vil den synke noe før den øker igjen. Det er derfor viktig hva som skjer med uførepensjoneringen blant de eldste.

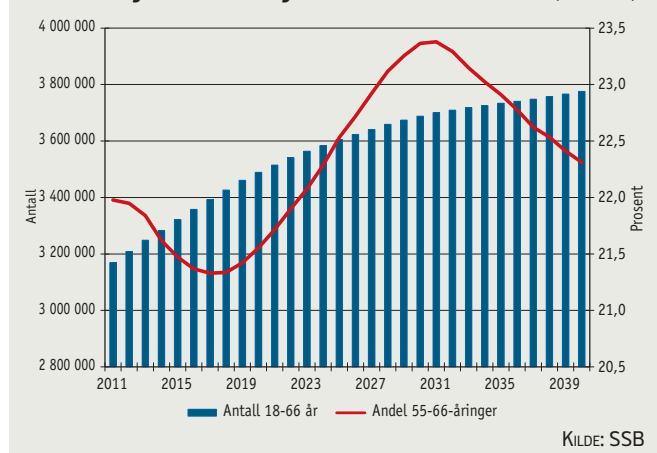
Unge uføre

I perioden 2001-2011 har antall uførepensjonister i alderen 18-24 år steget fra ca. 2 900 personer til 4 600 personer ved utgangen av 2011. Sett i forhold til befolkningen i samme alder, utgjør antall uføre 18-24-åringer nå 1,0 prosent av befolkningen, mot 0,8 prosent for ti år siden. Det har i lengre tid vært bekymring knyttet til denne stadige veksten i uførepensjonering blant de unge. Selv om de yngre uførepensjonistene er få relativt til de eldre, er det uansett en viktig oppgave å forhindre en tidlig marginalisering i forhold til utdanning og arbeid. Utviklingen her vil avhenge av i hvor stor grad man lykkes i denne oppgaven.

Konsekvenser av reformer

Så langt kan mye tyde på at innføringen av tidsbegrenset uførestønad bare har ført til en forsinket tilgang til varig uførepensjon. Det ble administrativt fastsatt i trygde-etaten at minst 40 prosent av nye uføre fra 2004 skulle ha

Figur 20: Personer i befolkningen 18-66 år. Antall og andel 55-66-åringer i prosent. Per 1.1.2011-2040. SSBs befolkningsframskrivninger - mellomalternativet (MMMM).



KILDE: SSB

en tidsbegrenset ytelse. Sannsynligvis førte dette til at mange som burde hatt en varig uførepensjon fikk en tidsbegrenset uføreytelse. Men samtidig med innføringen av den tidsbegrensede uførestønaden reduserte man også tiden den enkelte kunne motta rehabiliteringspenger. Vilkårene for å få en tidsbegrenset uføreytelse ble justert for å kunne fange opp personer som hadde brukt opp rettigheten til rehabiliteringspenger uten at behandlingsvilkåret i den opprinnelige uføreordningen kunne sies å være helt oppfylt. Resultatet var en litt bredere port inn til en uføreytelse, noe som kan ha bidratt til å øke andelen (særlig yngre) kvinner som nå mottar uførepensjon. En analyse viser at de som fikk tidsbegrenset uførestønad i utgangspunktet hadde kjennetegn som ga bedre mulighet for tilbakeføring til arbeid enn dem som fikk uførepensjon (Hauge og Bragstad 2008). Selv åtte år etter innføringen av ordningen finner vi likevel en svært liten andel av denne gruppen i arbeid uten noen ytelse; det er overgang til uførepensjon som har vært normen. Omtrent en fjerdedel kombinerer imidlertid arbeid med en gradert ytelse.

De siste års kraftige vekst i uførepensjoneringen skyldes i hovedsak overgang fra tidsbegrenset stønad. Siden dette stort sett er personer under 55 år, vil de være uførepensjonister i mange år framover. Fremdeles mottar likevel mer enn 32 000 tidligere mottakere av tidsbegrenset uførestønad arbeidsavklaringspenger. Dersom disse også ender opp med vedtak om uførepensjon, vil det bidra til en ytterligere vekst i uførepensjoneringen de nærmeste årene. På den andre siden kan innføringen av arbeidsavklaringspenger og ny vurdering av vedtakene ha ført til at de som sto lengst unna arbeidslivet nå har fått uførepensjon, og at de som er igjen på arbeidsavklaringspenger har økt sannsynlighet for framtidig yrkesaktivitet. Utviklingen i løpet av 2012 vil kunne gi svaret på dette.

REFERANSER:

Bragstad, Torunn (2009): *Tidsbegrenset uførestønad – evaluering fire år etter innføring*, NAV-rapport nr. 3-2009. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Bråthen, Magne (2010): ”Uførepensjonisters tilknytning til arbeidslivet”, *Arbeid og velferd*, 1/2010, 31-37

Hauge, Linda og Bragstad, Torunn (2008): «Kva påverkar om ein får tidsavgrensa uførestønad eller varig uførepensjon?», *Arbeid og velferd*, 4/2008, 37-43

Lien, Ole Christian 2011: «Pensjonsreformen: Hvilken effekt har den på uttak av helserelaterte ytelser?», *Arbeid og velferd*, 4/2011, 43-48

NOU 2000:27 *Sykefravær og uførepensjonering*, Statens forvaltningstjeneste, Oslo

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

St. meld. nr. 9 (2006-2007): *Arbeid, velferd og inkludering*