



Unge i NAV: Fra arbeidsavklaring til uføretrygd

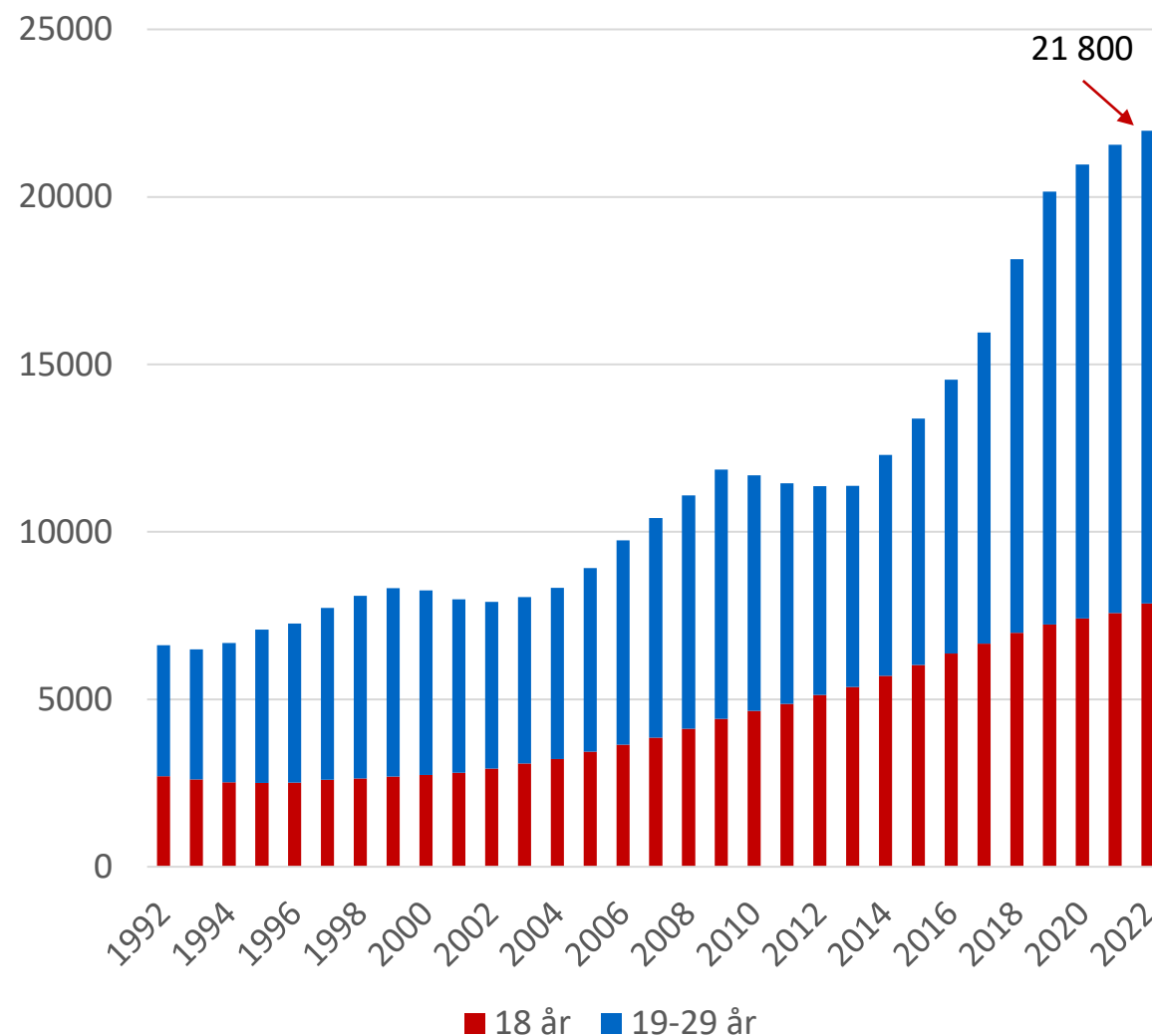
Pensjonsforum 1. mars 2024

Torunn Bragstad, Arbeids- og velferdsdirektoratet

Uføretrygd

- § 12-1. Formål
- Formålet med uføretrygd er å sikre inntekt for personer som har fått sin inntektsevne **varig*) nedsatt på grunn av sykdom, skade eller lyte**
- § 12-5. Hensiktsmessig behandling og arbeidsrettede tiltak
- Det er et **vilkår** for rett til uføretrygd at vedkommende har gjennomgått **hensiktsmessig behandling** for å bedre inntektsevnen. Med mindre åpenbare grunner tilsier at arbeidsrettede tiltak ikke er hensiktsmessige, kan uføretrygd bare gis dersom vedkommende har gjennomført eller har forsøkt å gjennomføre **individuelle og hensiktsmessige arbeidsrettede tiltak** uten at inntektsevnen er bedret.
- Når det skal avgjøres om et behandlingstiltak eller et arbeidsrettet tiltak er hensiktsmessig, legges det vekt på alder, evner, utdanning, yrkesbakgrunn og arbeidsmuligheter. Det skal også legges vekt på om vedkommende kan få arbeid dersom han eller hun pendler eller flytter.

Antall uføre 18--29 år per 31.12 etter alder ved tilgang
Inkl. tidsbegrenset uførestønad



Kilde: Bragstad (2018), NAV

Midlertidig helseytelse (regelverk for arbeidsavklaringspenger per august 2023)

§ 11-1. Formål

- a. Formålet med arbeidsavklaringspenger er å sikre inntekt for et medlem som på grunn av sykdom, skade eller lyte har fått nedsatt arbeidsevne og
 - a. får aktiv behandling, eller
 - b. deltar på et arbeidsrettet tiltak, eller
 - c. får annen oppfølging med sikte på å skaffe seg eller beholde arbeid

§ 11-5. Nedsatt arbeidsevne – krav til årsakssammenheng

Det er et vilkår for rett til arbeidsavklaringspenger at medlemmet har fått arbeidsevnen nedsatt med minst halvparten. Sykdom, skade eller lyte må være en vesentlig medvirkende årsak til den nedsatte arbeidsevnen.

Ved vurderingen av om arbeidsevnen er nedsatt, skal det blant annet legges vekt på helse, alder, evner, utdanning, yrkesbakgrunn og arbeidsmuligheter på steder der det er rimelig at medlemmet tar arbeid.

§ 11-6. Behov for bistand til å skaffe seg eller beholde arbeid

Det er et vilkår for rett til arbeidsavklaringspenger at medlemmet for å skaffe seg eller beholde arbeid som han eller hun kan utføre

- a. har behov for aktiv behandling, eller
- b. har behov for arbeidsrettet tiltak, eller
- c. etter å ha prøvd tiltakene etter bokstav a eller b fortsatt anses for å ha en viss mulighet for å komme i arbeid, og får annen oppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten.

§ 11-7. Medlemmets aktivitetsplikt

Det er et vilkår for rett til arbeidsavklaringspenger at medlemmet bidrar aktivt i prosessen med å komme i arbeid.

Midlertidige helseytelser – en historisk oversikt

Fra 1994:

- **Rehabiliteringspenger** når man gjennomgikk medisinsk behandling
- **Attføringspenger** mens man var i tiltak i regi av Aetat.

Fra 2004:

- Innføring av **tidsbegrenset uførestønad (TU)**; et alternativ til varig uføretrygd for personer som kunne tenkes å komme i arbeid på sikt. Dette gjaldt i stor grad unge. De fleste fikk likevel varig uføretrygd

Fra 1. mars 2010:

- Innføring av **arbeidsavklaringspenger (AAP)**. Mottakere av de tre ytelsene over fikk sin ytelse konvertert til AAP, og alle ble underlagt det samme regelverket.

Innføringen av AAP markerte **et kvalitativt skille i regelverket for varighet:**

- Før 1. mars 2010: ingen felles ytre ramme for inntektssikringen. Man vekslet mellom rehabiliteringspenger og attføringspenger avhengig av type oppfølging. Samlet tid med en midlertidig helseytelse var dermed relativt fleksibel.
- Fra 1. mars 2010: det ble gitt en samlet varighet på **fire år** med inntektssikring for hele forløpet, og fleksibiliteten ble redusert. Fra 1. januar 2018 ble varigheten redusert til **tre år**, og med ytterligere reduksjon i fleksibiliteten ved forlengelse.

Det er de unge i NAV som har behov for lengst tid med oppfølging. I stedet for at inntektssikringen følger arbeidsavklaringsforløpet for den unge, ser det ut til at forløpet nå i økende grad tilpasses rammen for inntektssikringen. **Dette er den viktigste årsaken til at vi nå har et rekordhøyt antall uføretrygdede under 30 år.**

Unge med behov for oppfølging og arbeidsavklaring i NAV

- Tar utgangspunkt i unge som starter et forløp med en midlertidig helseytelse første gang etter fylte 18 år
- De unge følges i inntil ti år fra første start. Utfall som deltakelse i arbeidsstyrken, uføretrygd, og annen status i NAV registreres ved utgangen av perioden
- Jeg vil presentere strukturelle trekk ved unges tilgang til midlertidige og varige helseytelser i et historisk perspektiv, og deretter forsøke å si noe om konsekvensene av det endrede varighetsregimet AAP innebar
- Forløp karakteriseres ved kalenderåret for innvilgelse av ytelsen, alder ved innvilgelse og fødselsår. Disse er gjensidig avhengige – kjenner man to følger den tredje. I todimensjonale figurer vil det derfor alltid være en tredje dimensjon.

Nærmere om rammen for analysen

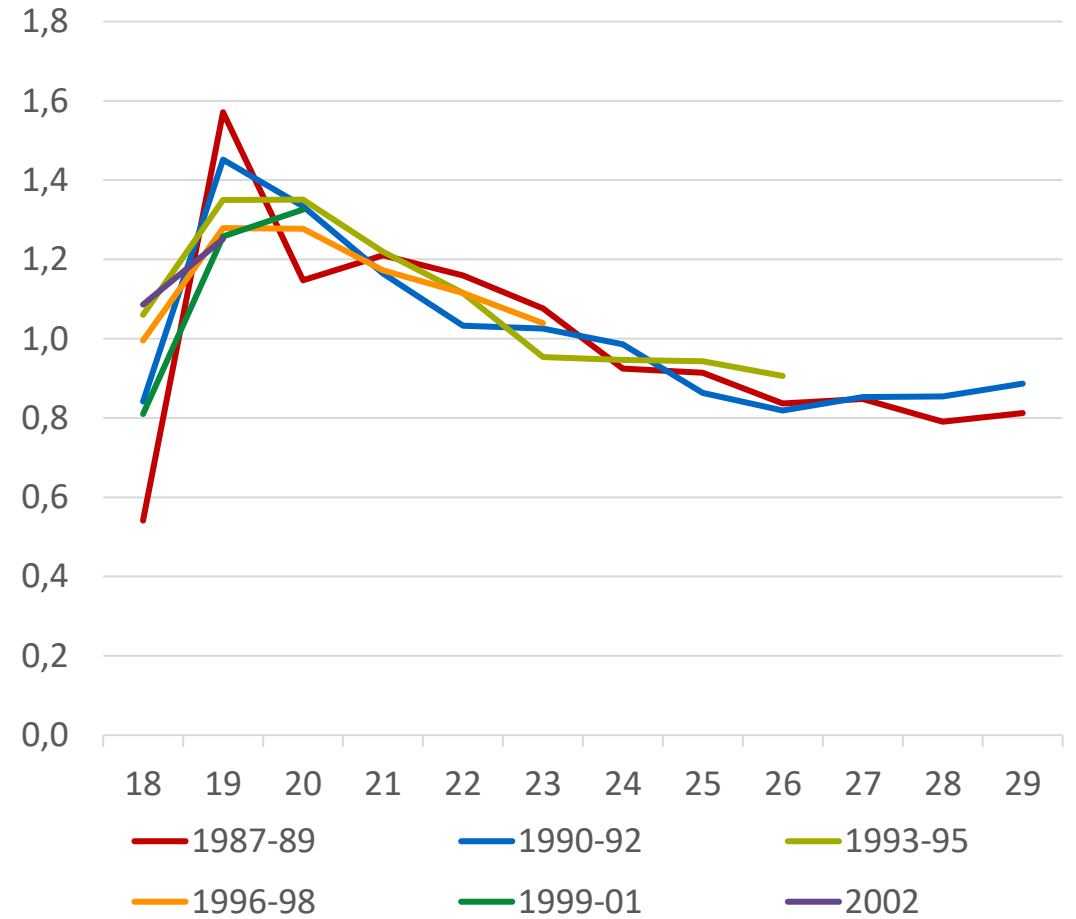
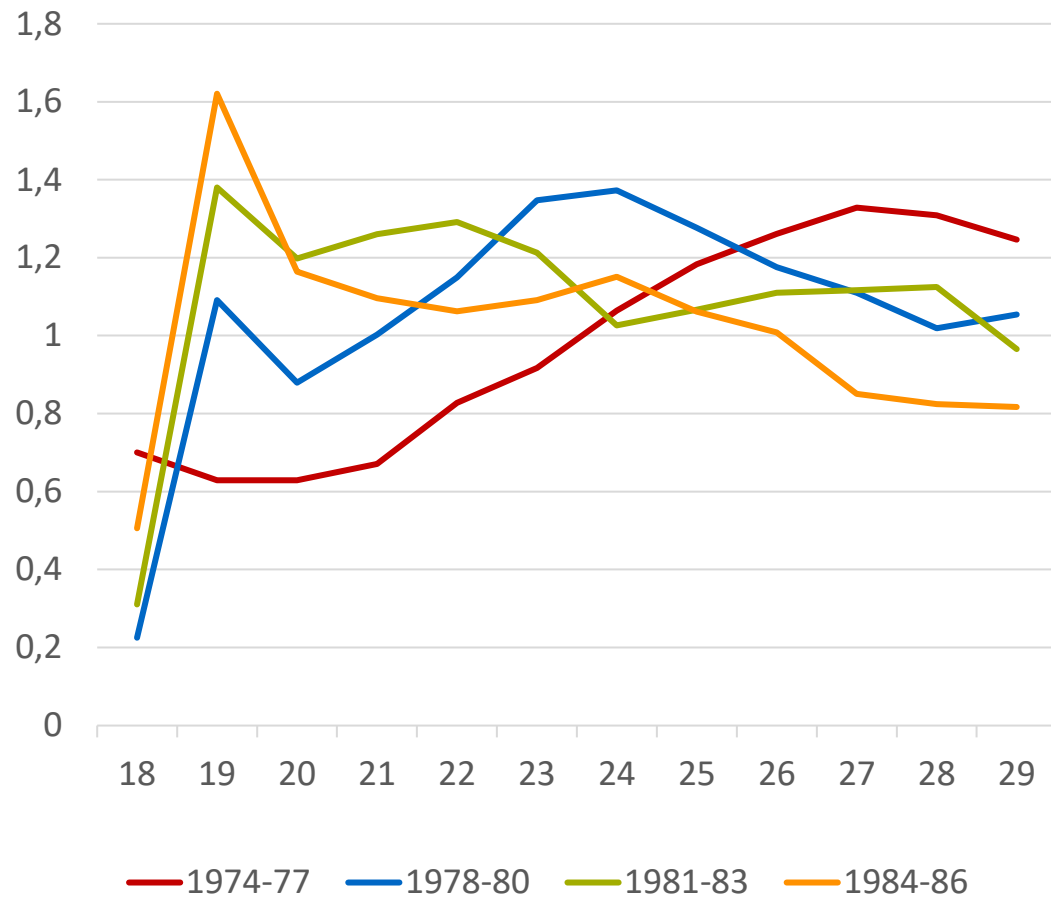
- **Fødselsåret** er en indikator for hva slags institusjonelle rammer den unge har vokst opp under. Eksempler er tilgang til barnehageplass, skoleregime (reform 94, reform 97 etc.), arbeidsmarked ved overgangen fra utdanning til jobb, utvikling i de unges helsetilstand, digital utvikling/sosiale medier
- **Kalenderåret** ved start av mottak av den midlertidige helseytelsen første gang er en indikator for hvilket regelverk de da ble underlagt, og særlig viktig var regelverket for varighet med ytelsen. Dette regelverket har variert mye over tid.
- Kalenderåret ved start viser også konjunkturer og andre forhold som kan føre de unge til NAV
- **Alder** ved start med den midlertidige helseytelsen følger av de to foregående, men blir blant annet en indikator for utdanningsnivå og arbeidserfaring idet de unge kommer til NAV første gang etter fylte 18 år

Datamaterialet er basert på registerdata fra NAV

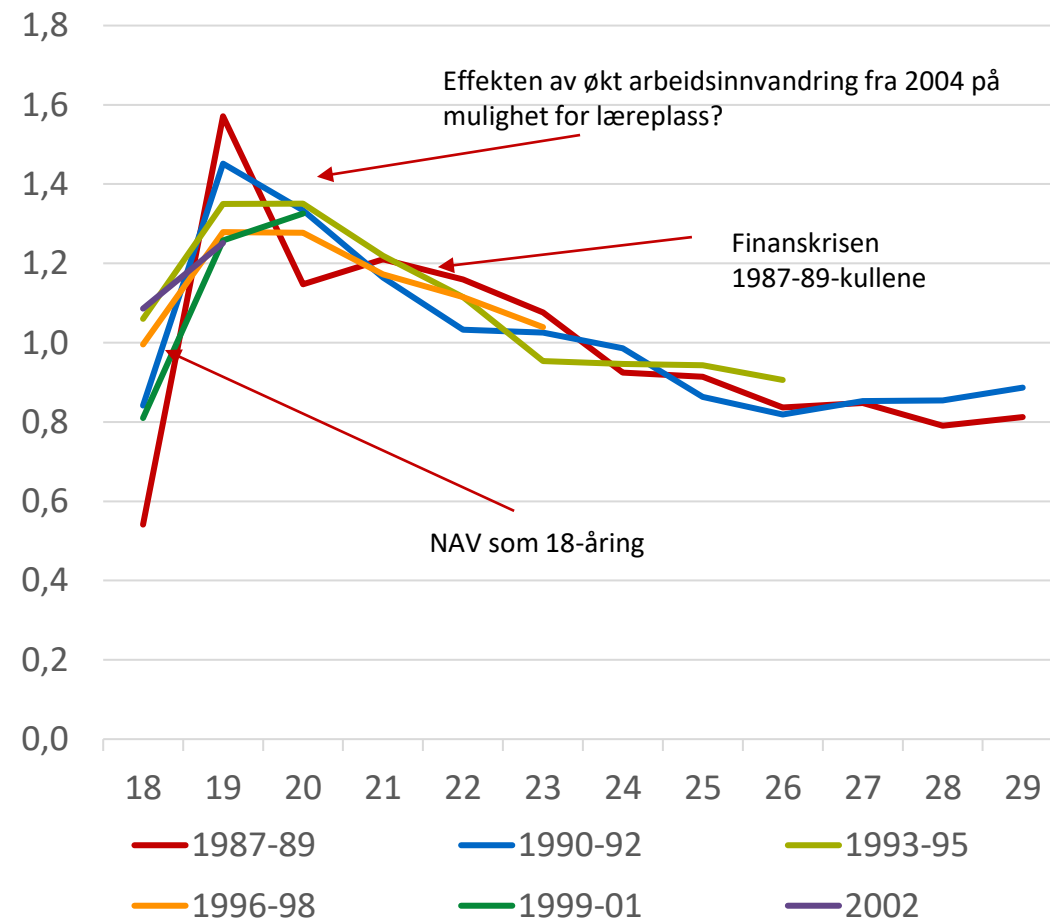
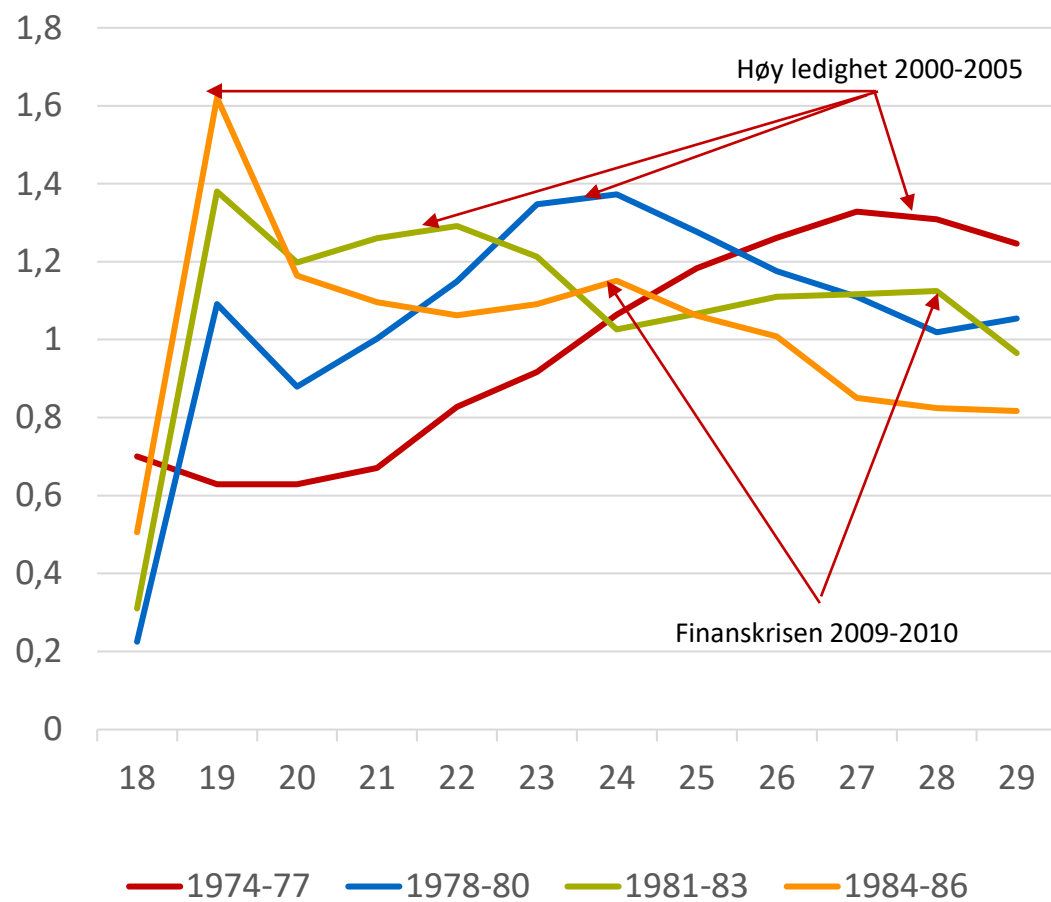
- Personer med helserelaterte ytelser født i årene 1974—2002
- Informasjon om forløp med uføretrygd, rehabiliteringspenger, attføringspenger, tidsbegrenset uførestønad (TU) og arbeidsavklaringspenger (AAP) f.o.m. 1. januar 1992 t.o.m. 31. desember 2022.
 - Fra 1. mars 2010 ble rehabiliteringspenger, attføringspenger og TU konvertert til AAP.
 - *Her:* TU behandles som uføretrygd, og mottakere av AAP der ytelsen var konvertert fra TU betraktes som uføretrygdet.
- Registrerer **første tilgang** etter fylte 18 år^{*)} med enten rehabiliteringspenger, attføringspenger eller AAP (midlertidig helseytelse)
- Registrerer **første tilgang** etter fylte 18 år^{*)} med uføretrygd/TU (varig helseytelse)
- Informasjon om arbeidsmarkedsstatus og trygdestatus er innhentet for årene 2008—2022.

^{*)} I år der aldersgrensen for noen ytelser var lavere enn 18 år, og forløpet ikke avsluttet, er tilgang flyttet til 18 år.

Nye førstegangsmottakere av midlertidige helseytelser etter alder og fødselsår. Andel i prosent av kohorten.

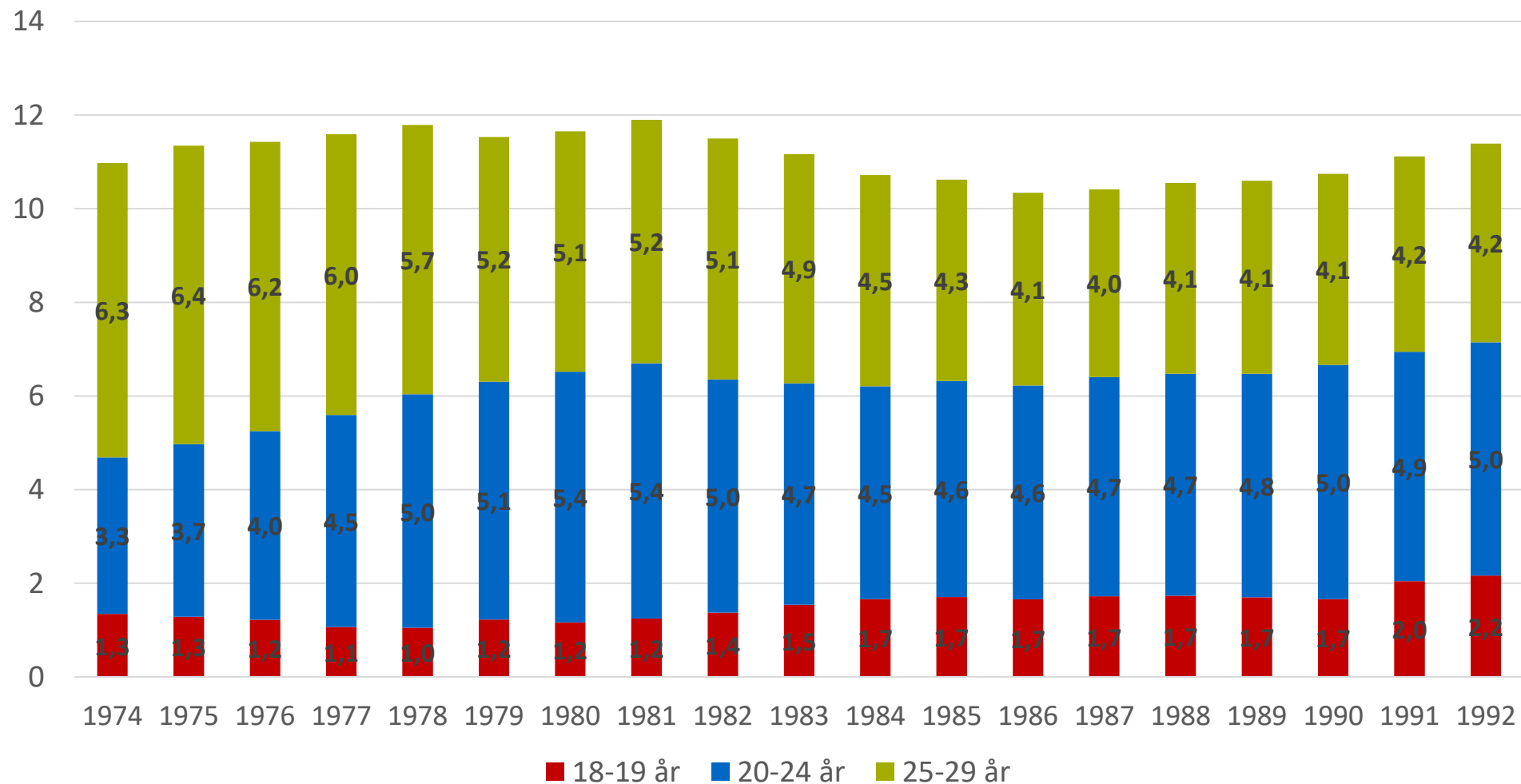


Nye førstegangsmottakere av midlertidige helseytelser etter alder og fødselsår. Andel i prosent av kohorten.

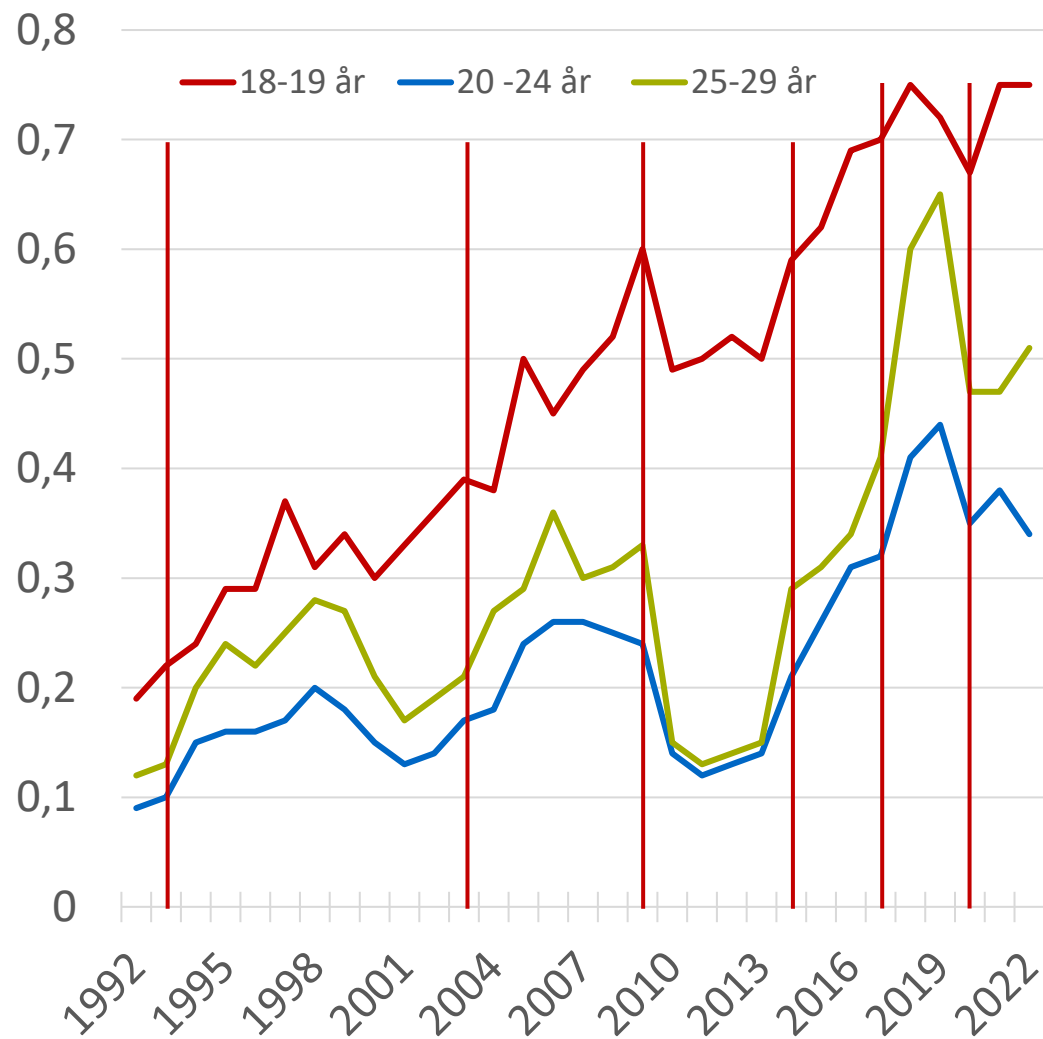


Arbeidsledighet

Andel av fødselskohort med start i midlertidig helseytelse innen fylte 30 år. 1974—1992. I prosent av antall personer i alderen 29 år i kohorten

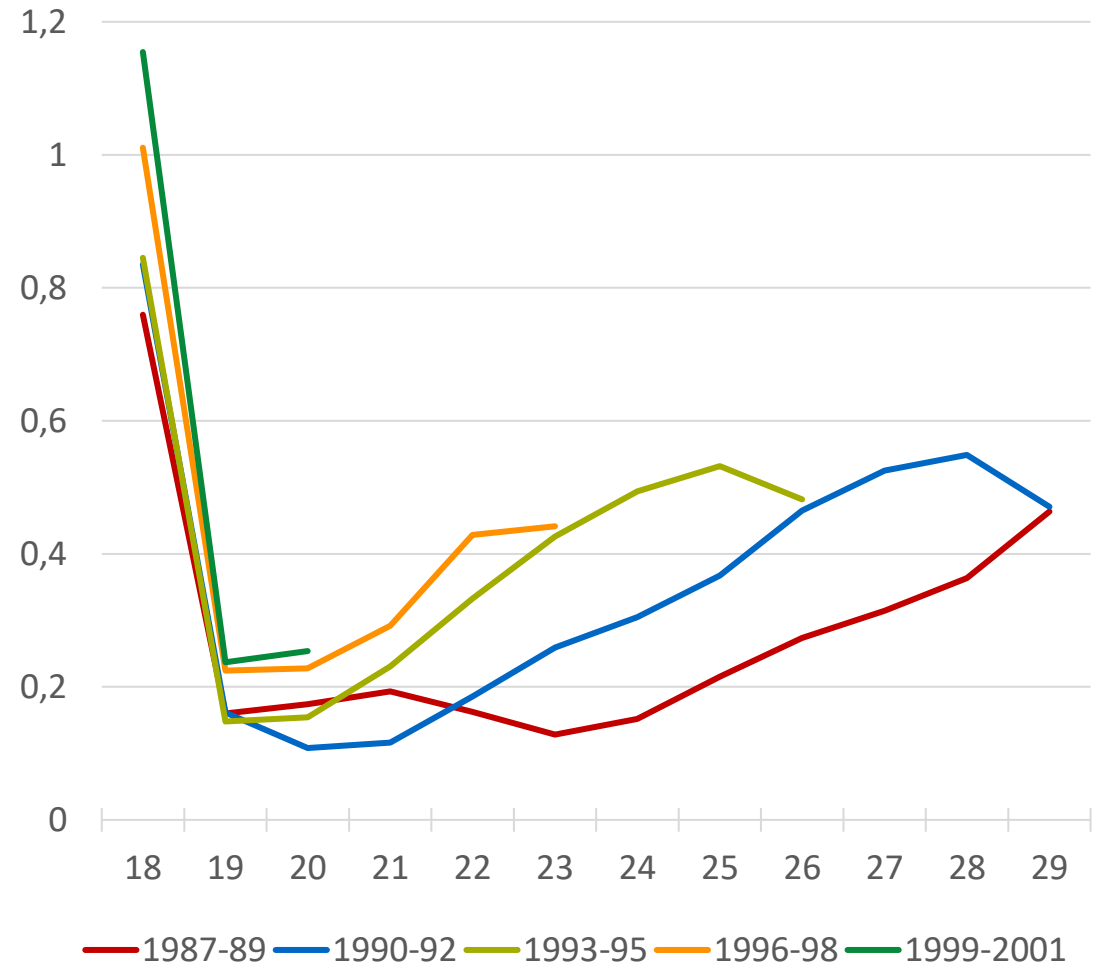
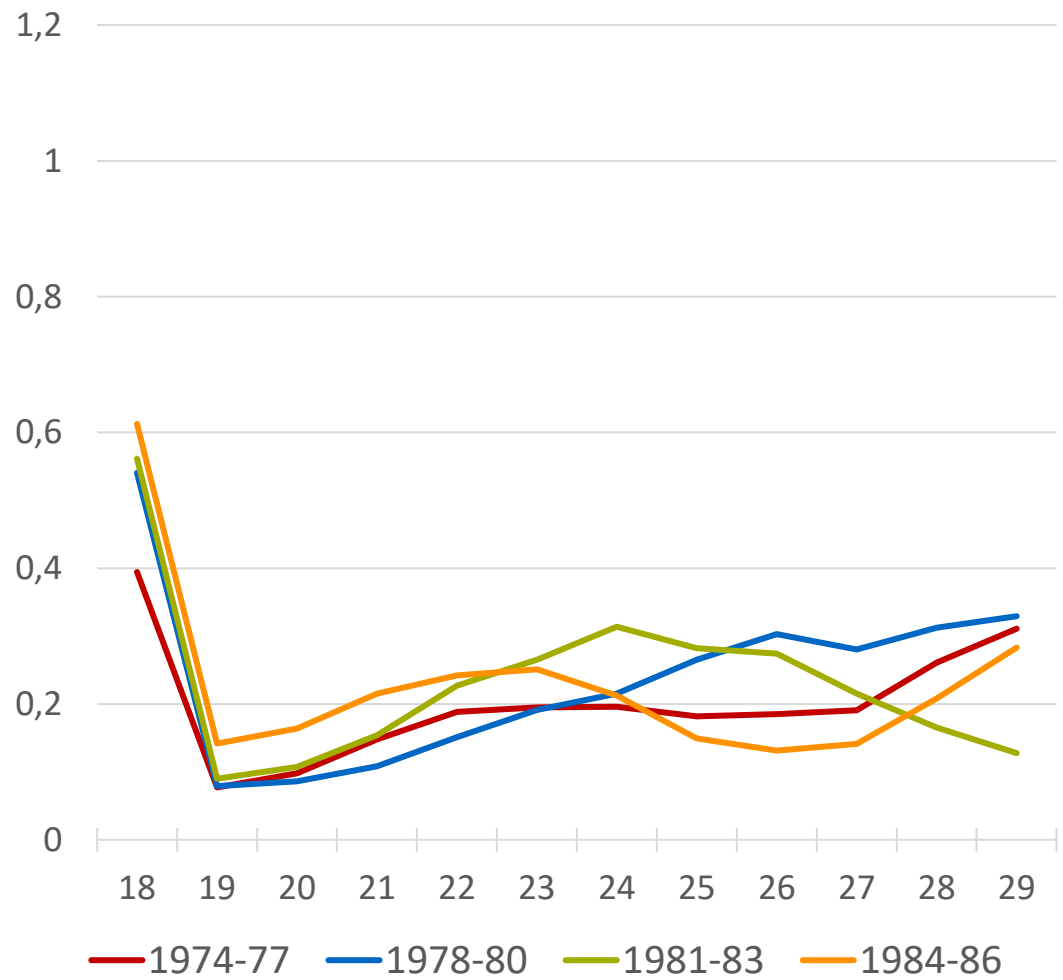


Nye uføre^{*)} i prosent av risikobefolkningen 1992—2022. Varighet med midlertidige helseytelser



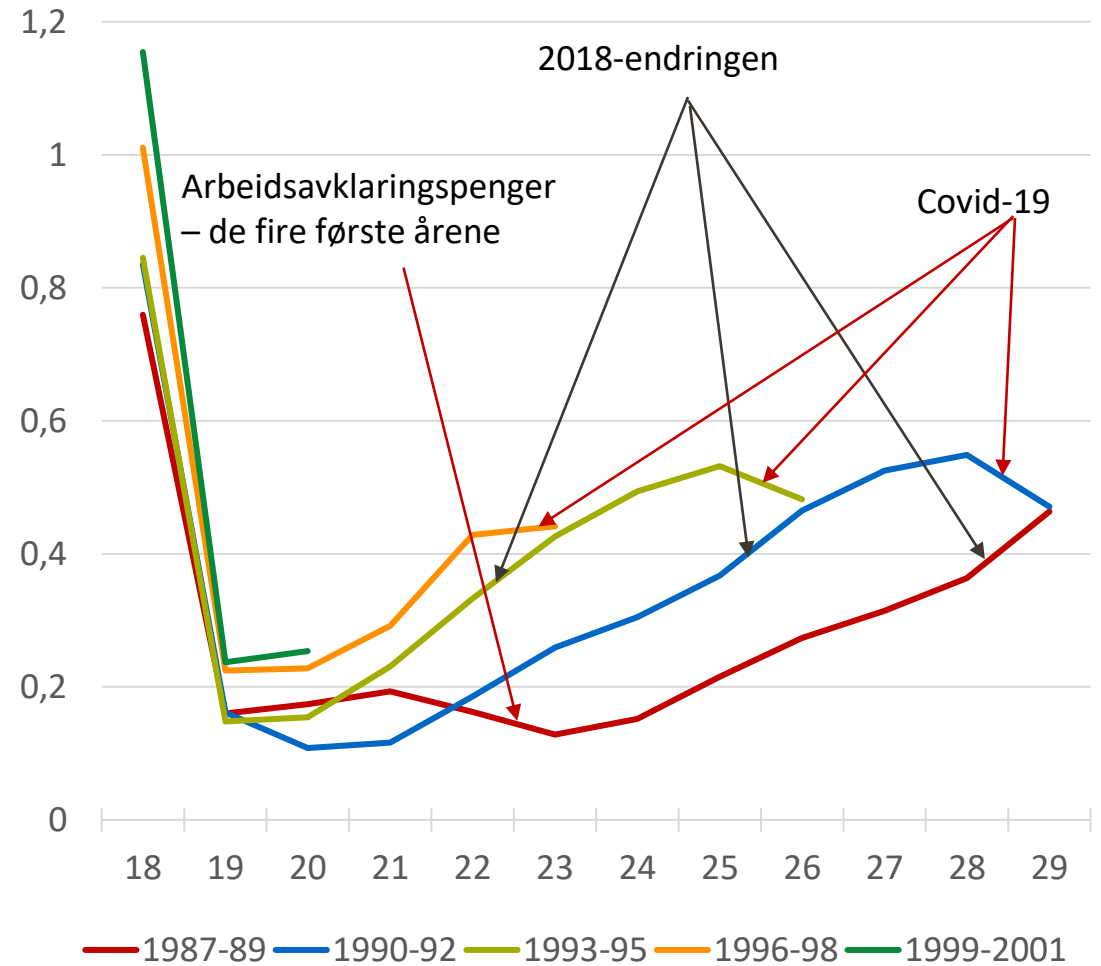
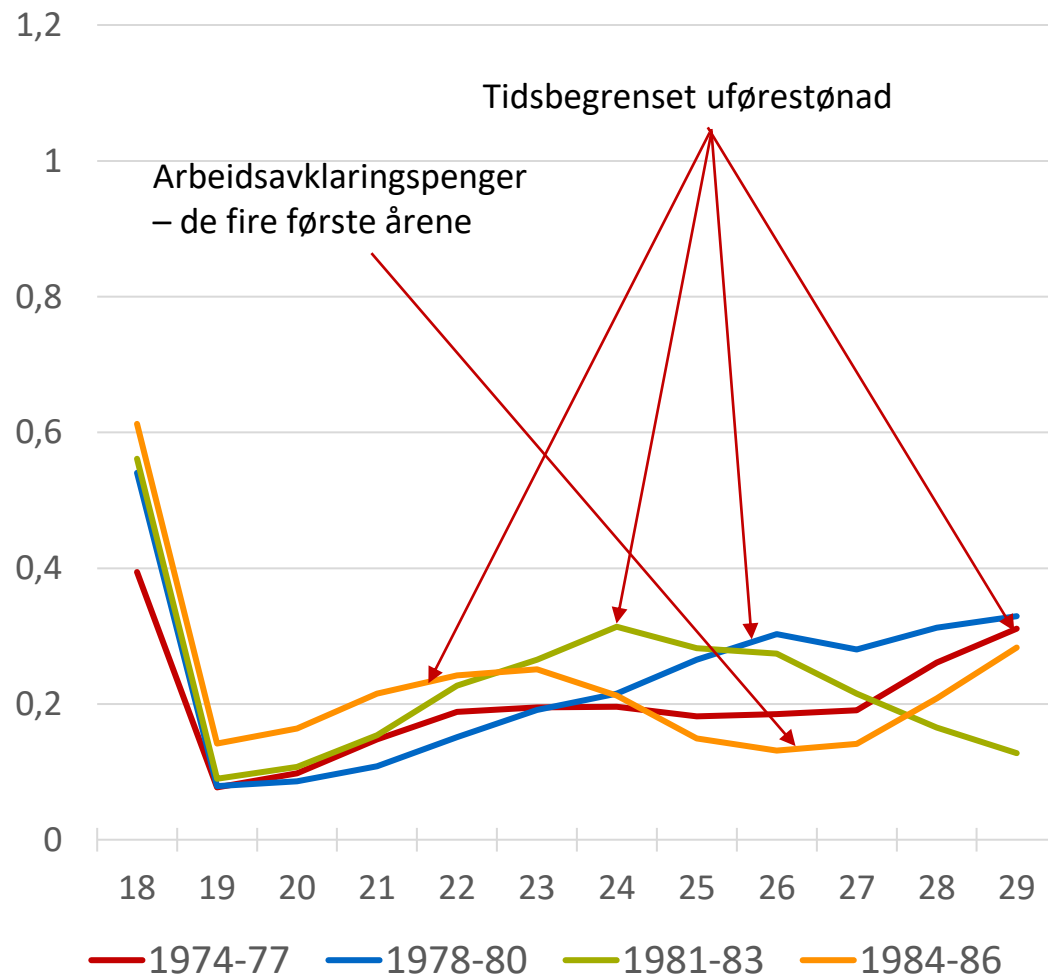
- 1994: To ytelser. **Rehabiliteringspenger** ved medisinsk behandling fikk varighet på ett år, men med rause unntak.
 - 2001: Innføring av ytterligere en unntaksbestemmelse
- 1994: **Attføringspenger** når man gjennomgikk yrkesrettede tiltak. Variabel varighet avhengig av tiltak, noe som gav fleksibilitet
- 2004: **Unntakene** for rehabiliteringspenger ble begrenset til ett år. Innførte **tidsbegrenset uførestønad** som her regnes som **uføretrygd**
- 2010: Innføring av **arbeidsavklaringspenger**. Samlet varighet med medisinsk behandling og attføringstiltak satt til **fire år**, men med et relativt raust unntak
- 2010: Rehabiliterings- og attføringspenger **konvertert** med mulighet for fire ekstra år
- 2018: Varigheten redusert til **tre år**, og det ble slutt på de rause unntakene for alle
- 2020-2022: **Pandemi**, forlengelse av vedtak og oppmyking av regelverket i mer fleksibel retning

Nye førstegangsmottakere av uføretrygd*) etter alder og fødselsår. Andel i prosent av kohorten. Hva betyr regelverk for midlertidige helseytelser?



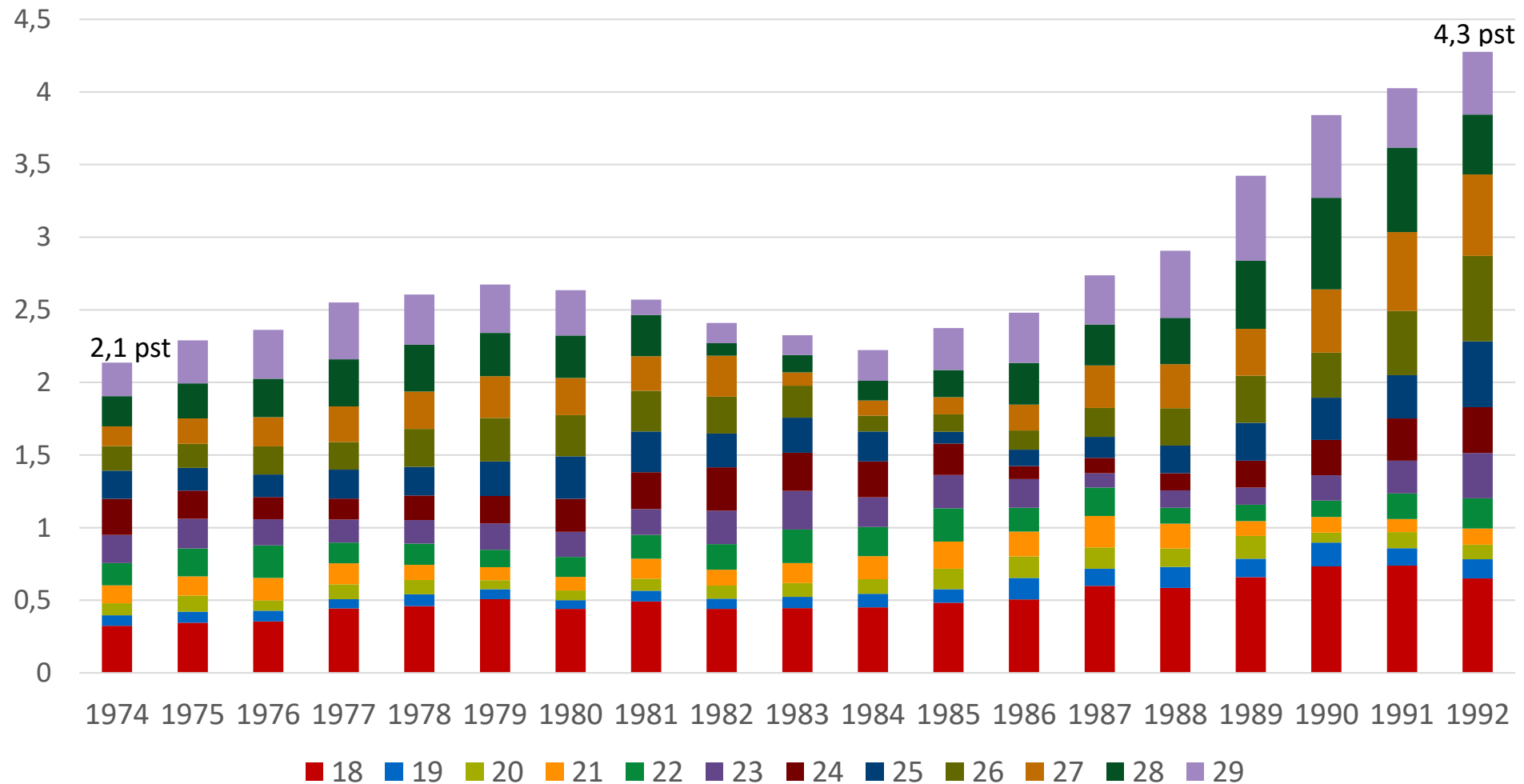
*) Inkludert tidsbegrenset uførestønad

Nye førstegangsmottakere av uføretrygd*) etter alder og fødselsår. Andel i prosent av kohorten. Hva betyr regelverk for midlertidige helseytelser?



*) Inkludert tidsbegrenset uførestønad

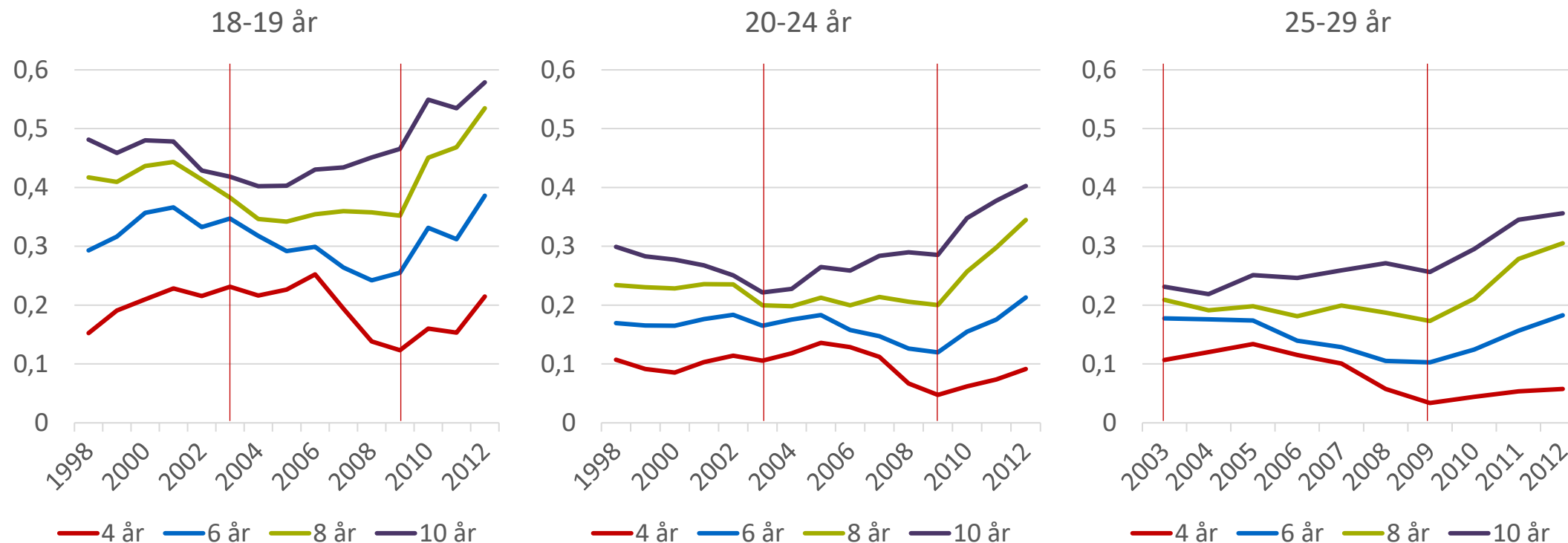
Andel av fødselskohort med innvilget uføretrygd*) innen fylte 30 år. 1974—1992.
Etter alder ved innvilgelse. I prosent av antall personer i alderen 29 år i kohorten



Gir tidlig uføretrygd flere med uføretrygd?

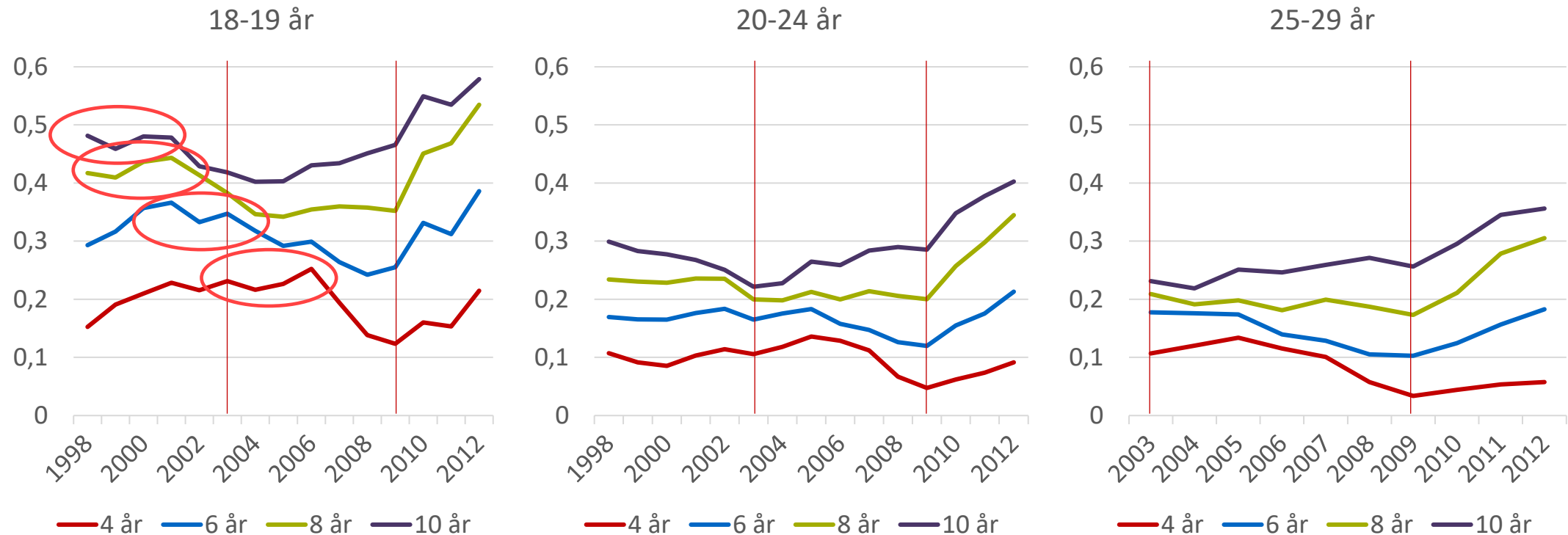
- Er tidlig uføretrygd bare en framskynding av et vedtak som uansett ville kommet?
- Myhre (2021) finner en tendens, om enn noe usikker, til at et strengere regelverk for varighet medfører at flere unge i alderen 19–29 år får innvilget uføretrygd enn med et mer fleksibelt regelverk. Hans tidsramme var ni år.
- Her studeres overgang til uføretrygd i et tiårsperspektiv.
- I en enkel analyse har jeg tatt utgangspunkt i de unge fra første gang de får den midlertidige ytelsen, og beregnet sannsynligheten for uføretrygd innen hhv. 4, 6, 8 og 10 år.
- Sannsynlighetene er beregnet gitt tilgangsåret med en midlertidig helseytelse og alder ved innvilgelse. Unge som dør innen ti år er tatt ut.
- For hvert tilgangstår avspeiler de beregnede sannsynlighetene regelverket for de midlertidige helseytelsene over tiårsperioden. Blant annet fikk mange som startet med rehabiliteringspenger og attføringspenger ytelsen konvertert til AAP i mars 2010.
- I 2018 ble AAP-regelverket strammet kraftig inn. Innstrammingene ble gjort gjeldende både for løpende og for nye tilfeller.

Sannsynlighet for uføretrygd*) etter alder og år for start med midlertidig helseytelse. 1998—2012. Merk at x-aksen varierer med aldersgruppe



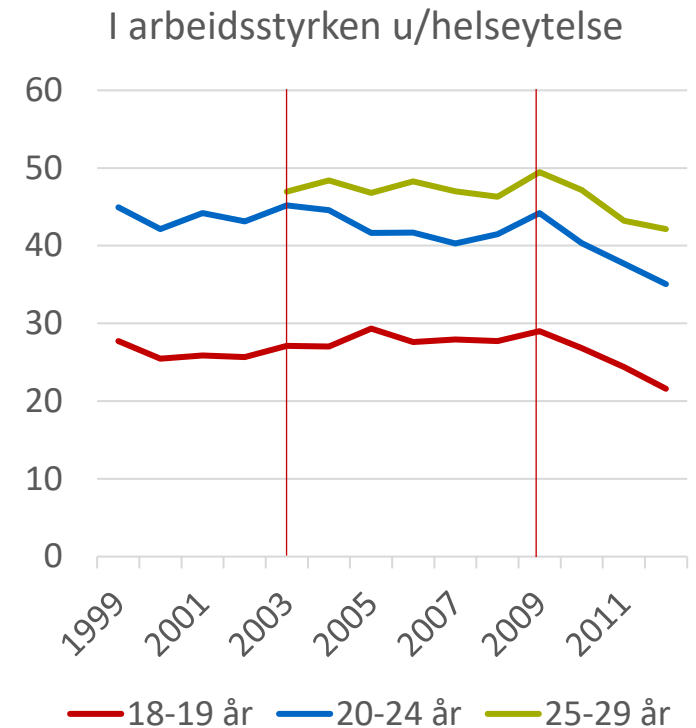
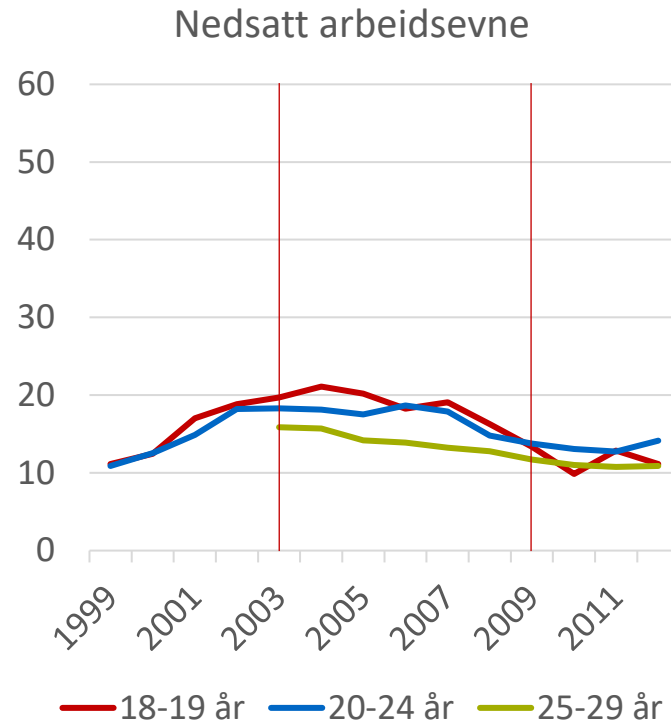
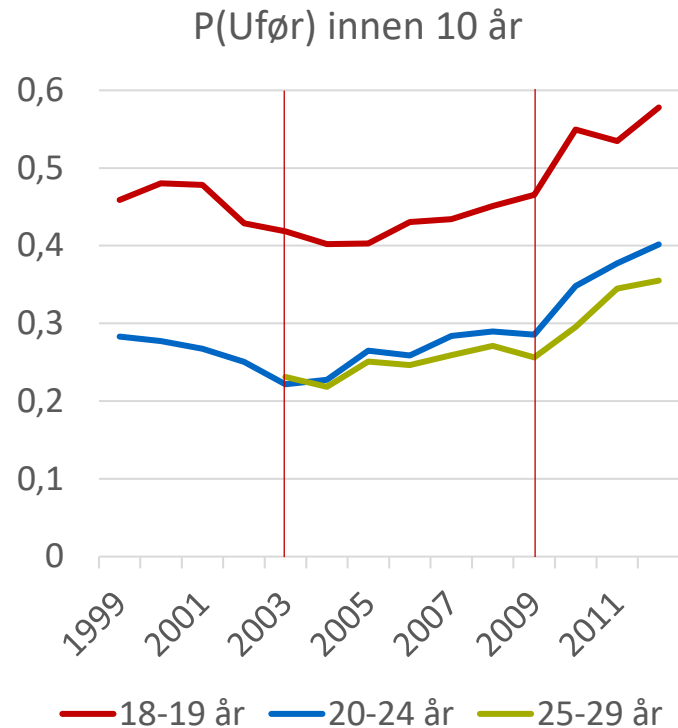
*) Inkludert tidsbegrenset uførestønad

Sannsynlighet for uføretrygd*) etter alder og år for start med midlertidig helseytelse. 1998—2012. Merk at x-aksen varierer med aldersgruppe

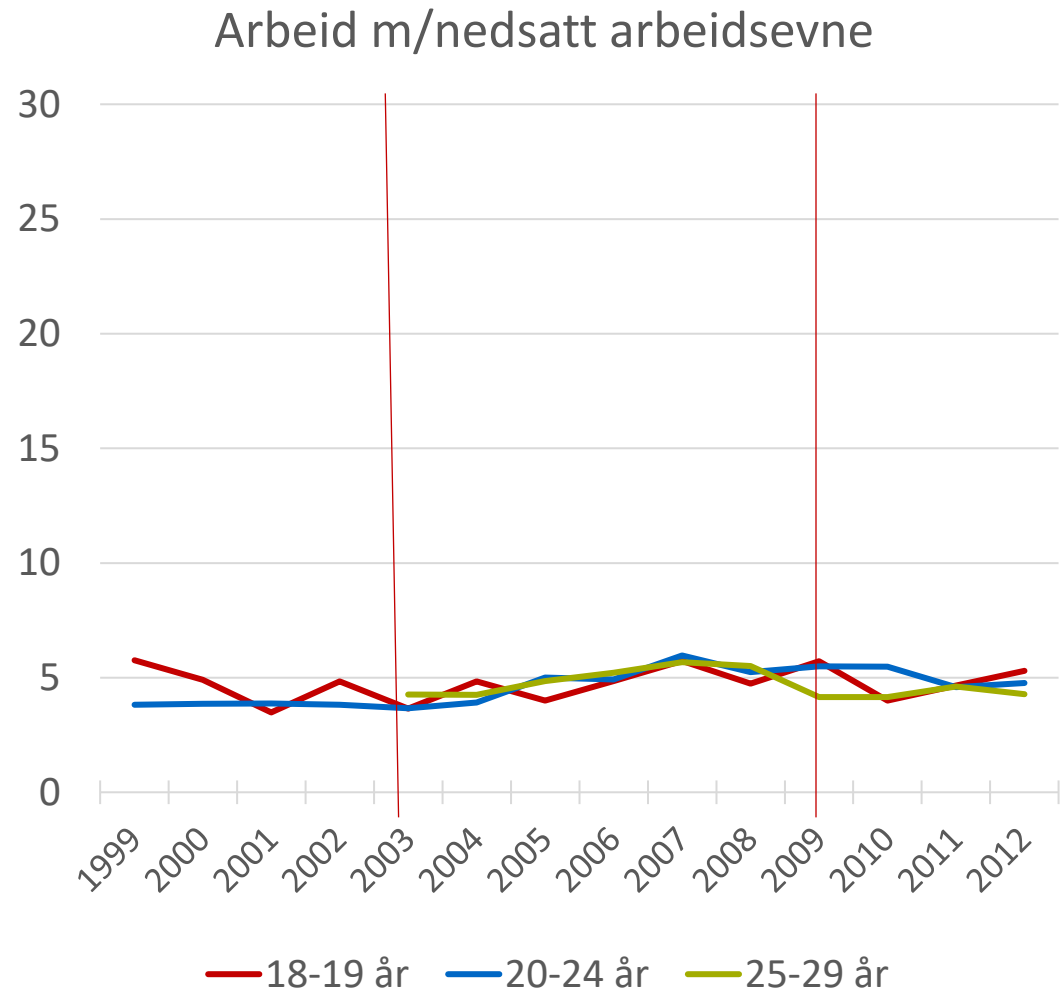
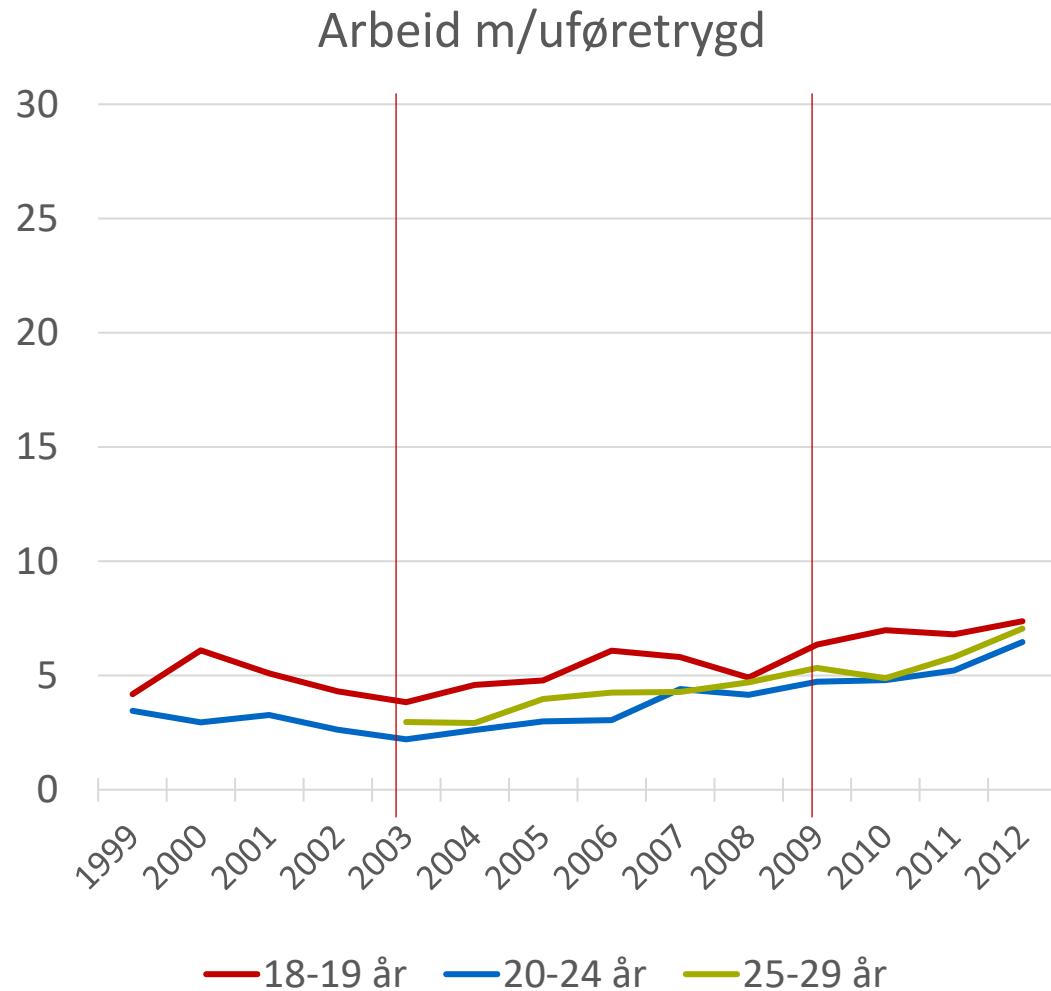


*) Inkludert tidsbegrenset uførestønad

Utfall ti år etter første start med en midlertidig helseytelse



Arbeidsmarkedsutfall ti år etter første start med en midlertidig helseytelse



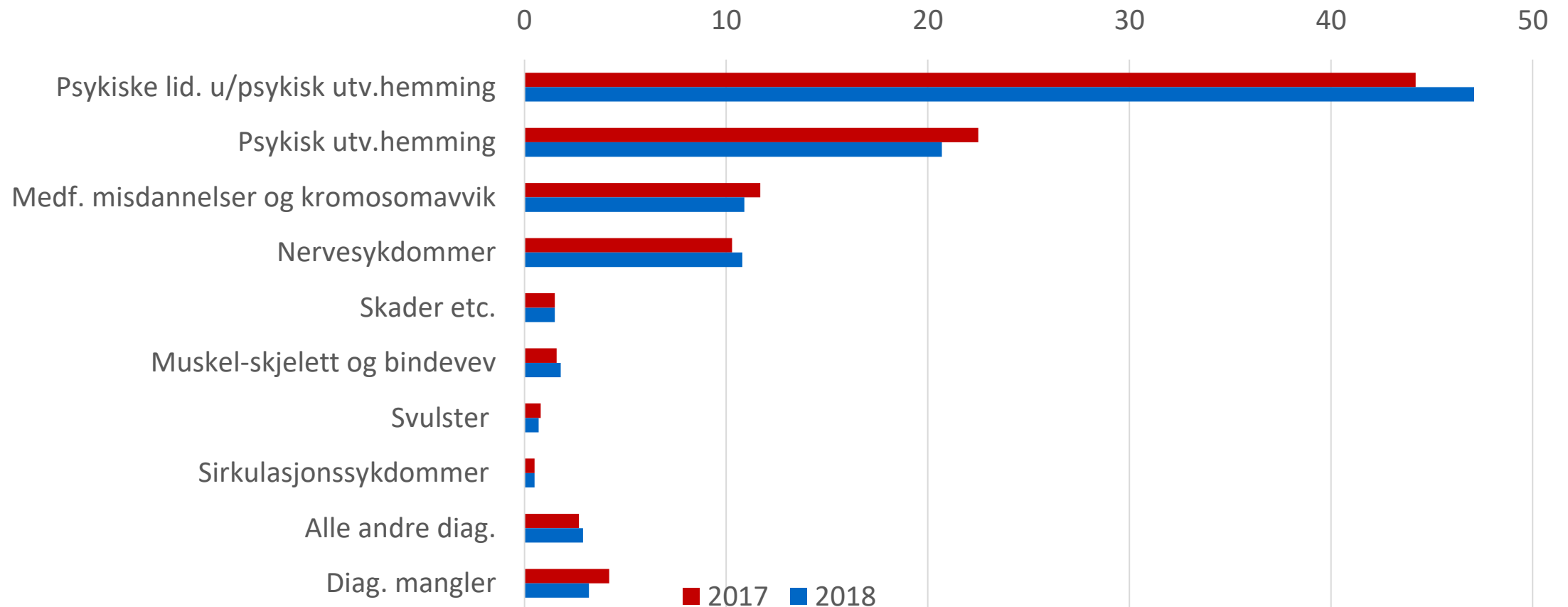
Oppsummering og videre spørsmål

- Unge med helseutfordringer kommer tidligere til NAV
 - Er de unge sykere enn før?
 - Skjer det en medikalisering av de unges strev i overgang til voksentilværelsen?
- De unge får også uføretrygd i stadig yngre alder
 - Er dette bra for unge som har alvorlige helseproblemer?
 - Når ytelsen styrer oppfølgingen: Er det ikke lenger rom for lange og gode oppfølgingsløp?
- Gir tidlig uføretrygd flere med uføretrygd?
 - Beregningene mine tyder på at press mot tidlig avklaring gir flere uføre i et tiårsperspektiv.
 - Etter ti år er færre i en uavklart situasjon der de kan få innvilget uføretrygd senere
 - Forsert uføretrygd med AAP har gitt færre i arbeidsstyrken etter ti år.
 - Dette ser vi ikke for de som fikk TU

Oppsummering og videre spørsmål forts.

- Er det derfor riktig å la en ordning som AAP være den viktigste inntektssikringen for unge som sliter? Mange er helsemessig i en gråsoner
 - Inngangskriteriet innebærer at man har en diagnose. Men det bør ikke være slik at man alltid må være «syk nok» ved neste vedtak om forutsigbar inntekt
 - Veilederne påvirkes av rammene for ordningen og styrer mot uføretrygd for å sikre inntekt for de unge (Ekelund 2022)
 - Dette ble mer akutt etter innstrammingen i 2018, og kan ha blitt moderert etter pandemi og regelendringen i 2022
 - Men, fremdeles er ordinær varighet tre år.
- NAV Trøndelag utreder og vil gjøre forsøk med en alternativ inntektssikring for unge uten krav til diagnose
 - Del av tillitsreformen i NAV
 - Vil dette være løsningen for de unge som sliter?
 - Dette prosjektet er diskutert i flere artikler i [FriFagbevegelse](#).

Mottakere av uføretrygd (18-29 år). Utvalgte diagnosegrupper. Prosent. Per 31.12. 2017 og 2018.



- Artikkelen dette er basert på er publisert i Arbeid og velferd 2/2023
 - [Unge i NAV: Fra arbeidsavklaringspenger til uføretrygd - nav.no](https://nav.no)