

HVORFOR SÅ STERK UFØREVEKST BLANT UNGE I ÅRENE 2014 – 2019?

Av Sigrid Lande¹

Sammendrag

I årene 2014-2019 økte antallet nye uføre under 30 år sterkt, og betydelig mer enn i de umiddelbare årene før og etter. Vekstperioden korresponderer med at det løpende var mange som nådde makstiden på arbeidsavklaringspenger (AAP). I årene før 2014 var det ingen som gikk til makstid på AAP, og fra våren 2020 ble det å nå makstiden mindre avgjørende på grunn av vide muligheter for forlengelse. Årene 2014-2019 var derfor spesielle, ved at mange risikerte å stå uten livsoppholdsyttelse fordi de nærmet seg makstiden med AAP. Om dette kan forklare den sterke uføreveksten blant unge i perioden, er tema i denne artikkelen.

Det årlige antallet nye unge uføre var nesten dobbelt så høyt i perioden 2014-2019 som i 2011-2013, og to tredeler av forskjellen gjaldt unge som hadde gått til makstid på AAP. Utviklingen ser ikke ut til å skyldes andre kjennetegn ved de nye unge uføre. Den kan heller ikke forklares med høy avgang fra AAP, for veksten i antallet nye unge uføre var betydelig sterkere enn det man skulle forvente å se ut fra antallet som sluttet å motta AAP i den samme perioden. Fra 2018 gjaldt uføreveksten også unge som hadde mottatt AAP uten å nå makstiden. Dette kan skyldes at det dette året ble innført strengere regler for forlengelse av AAP utover makstiden. Det nye regelverket kan ha gjort det enda viktigere enn før å avklare retten til uføretrygd før makstiden på AAP ble nådd. I 2020-2022 falt antallet nye unge uføre, og mesteparten av nedgangen skjedde blant AAP-mottakere med oppnådd makstid. Samlet indikerer analysen at varighetsbestemmelsene på AAP-ordningen er den viktigste årsaken til uføreveksten blant unge i årene 2014-2019. Om dette vil påvirke andelen som får uføretrygd eller deltar i arbeid på lengre sikt, er likevel et annet spørsmål som ikke besvares i denne artikkelen.

Veksten i tilstrømmingen til uføretrygd gjelder også unge som ikke har mottatt AAP. For denne gruppen må det være andre forhold som driver utviklingen enn varighetsbestemmelsene på AAP-ordningen. De fleste i denne gruppen er under 20 år. Personer som ikke har mottatt AAP, eller som er under 20 år, utgjør en minkende andel av de nye unge uføre i perioden, men i antall og som andel av befolkningen er det jevn vekst. Det kan indikere at uføreutviklingen blant unge også drives av noen mer grunnleggende, men saktegående samfunnsendringer.

¹ Takk til Eirik Grønlien for hjelp med tilrettelegging av data.

Bakgrunn og problemstilling

Etter flere år med sterk økning i antallet unge uføre, har veksten flatet noe ut etter 2019. Ved utgangen av 2022 mottok 21 800 personer i alderen 18-29 år uføretrygd. Disse utgjorde 2,6 prosent av befolkningen i samme aldersgruppe, og dette er omtrent det samme som ved utgangen av 2021. Utflatingen i antall og andel unge uføre begynte i 2020, med svak vekst både dette året og i 2021 (figur 1).

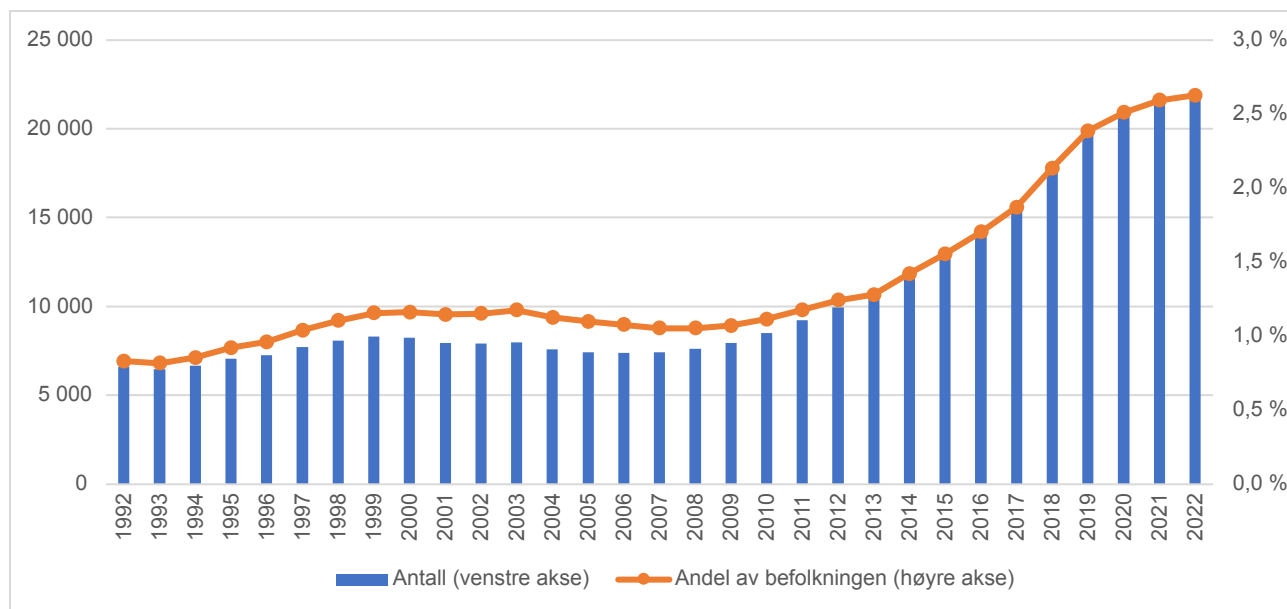
Senere års vekst i antallet unge uføre startet allerede i 2008/2009², men ble intensivert i årene 2014-2019. Mens det ved utgangen av 2013 var 10 400 uføretrygdmottakere i alderen 18-29 år, og disse utgjorde 1,3 prosent av befolkningen i samme aldersgruppe, var tallene økt til 20 100 og 2,4 prosent på samme tid i 2019. I løpet av disse seks årene økte altså uføreandelen blant unge med et gjennomsnitt på nesten 0,2 prosentpoeng per år. Dermed var veksten rundt tre ganger så sterk som i de umiddelbare årene før og etter (figur 1). Utviklingen i årene etter 2013, skyldes

en uvanlig kraftig vekst i antallet nye mottakere (figur 2). I denne artikkelen belyses mulige årsaker.

Også på 1990-tallet økte antall og andel unge med uføretrygd. Og regner vi med mottakere av tidsbegrenset uførestønnad (TU), var det også uførevækst det første tiåret av 2000-tallet (Bragstad 2018). Flere har forsøkt å forklare utviklingen, og generelt ser det ut til at uførevæksten blant unge skyldes en kombinasjon av både regelverkendringer på trygdeområdet, og mer underliggende samfunnsendringer som økt åpenhet om psykiske lidelser og økt bruk av diagnoser (Berg og Thorbjørnsrud 2009, Bråten og Sten-Gahmberg 2022). I tillegg har utviklingen blitt satt i sammenheng med at flere barn og unge overlever med alvorlige medfødte tilstander (Brage og Thune 2015), og at arbeidsmarkedet over tid har endret seg med økt krav til kompetanse og færre jobber for ufaglærte (Berg og Thorbjørnsrud 2009).

Når det gjelder perioden 2014 – 2019, synes veksten i antallet nye unge uføre å være sterkere enn det en skulle

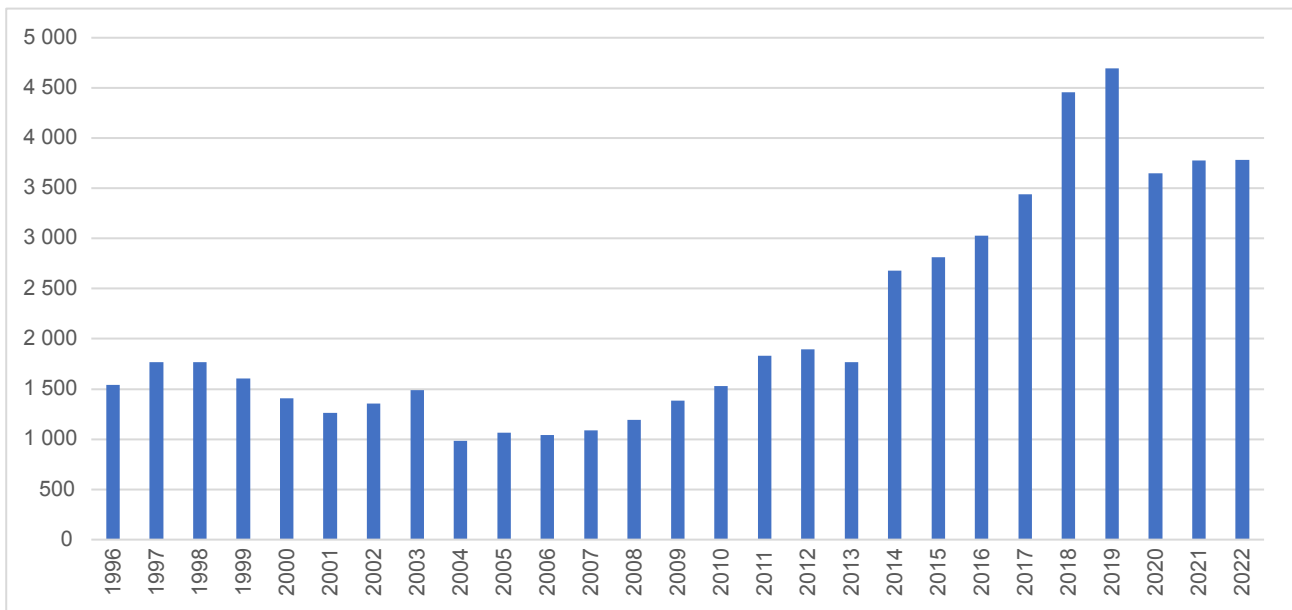
Figur 1. Antall og andel mottakere av uføretrygd i alderen 18-29 år. 1992 – 2022.



Kilde: NAV

² Hvordan veksten har forløpt avhenger av hvordan man definerer uføre. I denne analysen inkluderes kun mottakere av varig uføretrygd. I andre studier inkluderes også mottakere av tidsbegrenset uførestønnad (TU) og eventuelt også tidligere TU-mottakere overført til arbeidsavklaringspenger.

Figur 2. Antall nye mottakere av uføretrygd i alderen 18-29 år. 1996 – 2022.



Kilde: NAV

forvente å se bare ut fra generelle samfunnsendringer. Fra tidligere studier, vet vi også at regelverket for midlertidige helseytelser kan virke inn på overgangen til uføretrygd (Brage og Thune 2015 og Bragstad 2018). AAP er en slik midlertidig ytelse forbeholdt personer som har nedsatt arbeidsevne på grunn av helseårsaker, og ytelsen mottas ofte etter sykepenger og før uføretrygd. Formålet med AAP er å sikre livsopphold mens mottakeren får medisinsk behandling, deltar i arbeidsmarkedstiltak eller får annen hjelp og støtte til å komme i jobb. For å få innvilget uføretrygd er det også et vilkår at hensiktsmessig behandling og arbeidsrettede tiltak er forsøkt, og de fleste som får innvilget uføretrygd har mottatt AAP. Det er dermed relevant å undersøke om den sterke uføreveksten blant unge i årene etter 2013 kan knyttes til regelverket for AAP.

Flere nye unge uføre som følge av varighetsbegrensningen på AAP?

Uføreveksten i 2014-2019 korresponderer med at det i denne perioden løpende var personer som nådde makstiden på AAP. Før 2014 var det ingen som nådde makstiden, og det skyldes at AAP ble innført i 2010, med en ordinær maksvarighet på fire år. I årene 2020-2022 ble ytelsen automatisk forlenget i de fleste saker grunnet koronapandemien, og i påvente av nye varig-

hetsbestemmelser innført i 2022 (se faktaboks). Årene 2014-2019 var derfor spesielle ved at det løpende var mange AAP-mottakere som risikerte å stå uten livsoppholdsyttelse fordi de nærmet seg makstiden. Dette kan ha bidratt til at flere ble avklart til uføretrygd. I en nylig gjennomført kvalitativ studie finner Ekelund (2022), at veiledere som følger opp unge AAP-mottakere dreier oppmerksomheten fra avklaring av arbeidsmuligheter til avklaring mot uføretrygd når det nærmer seg slutten på stønadsperioden. Risiko for at brukeren skal bli stående uten livsoppholdsyttelse gjør det viktig å dokumentere at personen er så syk at det kvalifiserer for uføretrygd. Dette kan gjøre at unge i noen tilfeller avklares til uføretrygd litt for raskt, og uten at alle muligheter for arbeid er uttømt (Ekelund 2022, s.10). I tillegg har en kvantitativ studie vist at hvor lenge man maksimalt kan motta AAP, påvirker hvor raskt man blir avklart (Myhre og Kann, 2022).

Problemstillingen for analysen i denne artikkelen er om den sterke veksten i antallet nye unge uføre i årene 2014-2019 er relatert til det å nå makstiden på AAP. Dersom dette er tilfelle skulle vi forvente å se at veksten først og fremst gjelder de som har gått til makstid, og at utviklingen ikke kan forklares med andre endringer i kjennetegn ved de nye unge uføre.

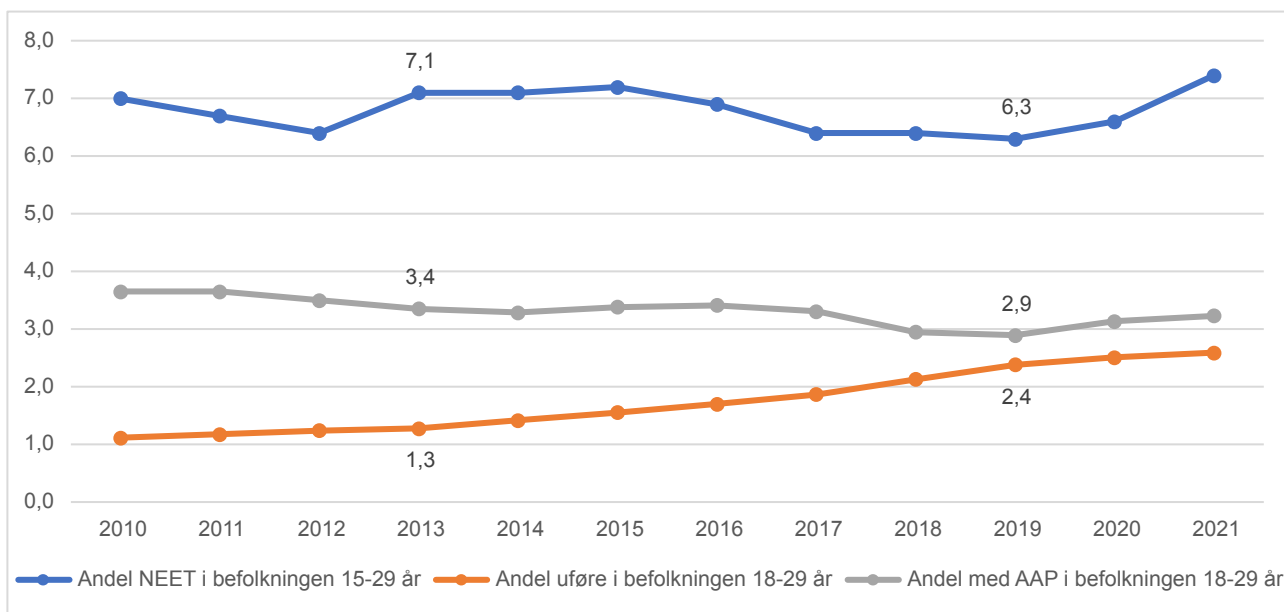
Uførekost blant unge – et overdrevent problem?

Det kan innvendes at den høye oppmerksomheten på uførekosten blant unge ikke er så relevant. Kann og Sutterud (2017) har vist at den samlede andelen unge som mottar livsoppholdsytelser fra NAV sank i perioden 1992-2017. I tillegg viser SSBs arbeidskraftsundersøkelse at andelen i den unge i befolkningen (15-29 år) som står utenfor arbeid, utdanning eller opplæring (NEETs), har holdt seg relativt stabil senere år, (SSB 2022, van der Weel 2022). Faktisk var andelen unge utenfor arbeid og utdanning lavere i 2019 enn i 2013, til tross for den sterke uførekosten (figur 3). Om unge mottar AAP eller uføretrygd har heller ingen umiddelbare samfunnsøkonomiske konsekvenser, og for de som uansett er for svakt fungerende til å delta i arbeid, er det en fordel at avklaringsløpet ikke drar ut i tid. Slik sett kan det tenkes at veksten i antallet nye unge uføre kun innebærer en fremskynding av uføretidspunktet, og at de fleste uansett ville fått uføretrygd etter hvert.

Samtidig kan det være grunn til bekymring hvis innvilgelse av uføretrygd gir mer utenforskap på sikt. Når

personer får innvilget uføretrygd avsluttes normalt den arbeidsrettede oppfølgingen fra NAV-kontoret, og noen unge kunne kanskje ha kommet i jobb om de hadde fått litt mer tid på seg. Overgang til uføretrygd kan også oppleves som et nederlag for den enkelte, og det er ikke gitt at alle som fyller vilkårene til uføretrygd ville foretrukket denne ytelsen dersom de kunne gått lenger med AAP. Uførekosten blant unge ser også ut til å representere noe mer enn en ren forskyvning av unge fra en ytelse til en annen. Andelen unge som mottar AAP har falt mindre enn veksten i andelen som mottar uføretrygd (figur 3). I praksis er det også relativt få som kombinerer uføretrygden med arbeid, og få går ut av denne ordningen annet enn ved alderspensjonering eller død (Ellingsen 2023)³. I dette perspektivet er det ikke urimelig å søke etter mulige forklaringer til uførekosten blant unge. Uførekost som skyldes regelverksmekanismer, vil det også være enklere å finne tiltak mot enn uførekost som skyldes generelle samfunnsendringer. Samlet sett er det derfor relevant å undersøke om regelverket på AAP kan ha bidratt til at flere unge blir uføre.

Figur 3. Prosentandelen i befolkningen 15-29 år som er utenfor arbeid og utdanning (NEETs) og prosentandelen i befolkningen 18-29 år som mottar hhv. uføretrygd og arbeidsavklaringspenger (AAP).



Kilde: NAV og SSB

³ Rundt 18 prosent av uføretrygdede deltar i arbeid, og rundt 75 prosent av avgangen fra uføretrygd gjelder overgang til alderspensjon, mens rundt 15 prosent gjelder død.

Varighetsbestemmelser for arbeidsavklaringspenger (AAP)

Trygdeytelsen AAP ble innført i 2010, og i de første årene med ordningen var den ordinære stønadperioden maksimalt fire år. Stønadperioden kunne i særlige tilfeller forlenges, og vilkårene for forlengelse var regulert i forskrift. Iht. til forskriften kunne arbeidsavklaringspengene forlenges dersom mottakeren hadde behov for en særlig langvarig periode med utredning eller oppfølging, og etter en arbeidsevnevurdering ble vurdert å ha «en viss mulighet for å komme i arbeid».

I 2018 ble stønadperioden redusert fra fire til tre år, men endringen gjaldt bare nye AAP-mottakere. Det ble også satt en begrensning på maksimalt to år for forlengelser utover den ordinære stønadperioden. I tillegg ble det gjort endringer i vilkåret for å få slike forlengelser. Forlengelse kunne nå bare gis dersom AAP-mottakeren hadde blitt forsinket i avklaringene mot arbeid/uføretrygd på grunn av langvarig (medisinsk) utredning, eller fordi hen hadde vært forhindret fra å kombinere medisinsk behandling og arbeidsrettede tiltak. Vilket for forlengelse ble på den måten «tilbakeskuende», ved at det tok utgangspunkt i forhold fra tidligere i stønadperioden. Endringen innebar i praksis at færre personer enn før fylte vilkåret for forlengelse, og dette var også intensjonen med endringen.

Under koronapandemien ble det gjennom forskrift gitt vide muligheter for forlengelse av arbeidsavklaringspengene utover maksimaltiden, og de fleste som gikk til makstid fikk ytelsen automatisk forlenget. Med ny regjering høsten 2021, ble det igangsatt et arbeid for å endre regelverket slik at flere kunne få forlengelse. I påvente av det nye regelverket fikk alle som ønsket det forlenget arbeidsavklaringspengene.

Nytt regelverk trådte i kraft 1.juli 2022. Det ble ikke gjort endringer i varigheten av den ordinære stønadperioden, eller maksimal varighet av forlengelser, men vilkåret for å få forlengelse ble endret slik at det ikke lenger var tilbakeskuende, kun fremadskuende. Etter gjeldende regelverk kan forlengelser gis dersom AAP-mottakeren er nær ved å komme i arbeid eller øke arbeidsevnen sin til mer enn 50 prosent, eller dersom hen deltar på et opplærings-tiltak.

Uførevækst og betydningen av regelverk

Endringer i regelverket for midlertidige trygdeytelser har ved flere anledninger hatt vesentlig innvirkning på antallet mottakere av varig uføretrygd. For grundigere redegjørelse av dette, se Brage og Thune (2015) og Bragstad (2018). Her gjennomgås kort det vi vet om betydningen av de to ordningene tidsbegrenset uførestønad (TU) og arbeidsavklaringspenger (AAP).

Tidsbegrenset uførestønad og forsinkede overganger til varig uføreytelse

Da ordningen tidsbegrenset uførestønad (TU) ble innført i 2004 ble det færre nye med varig uføretrygd i en periode. TU hadde i utgangspunktet de samme inngangsvilkårene som varig uføretrygd, men den hadde en maksimal varighet på fire år, og skulle gis til personer der det fortsatt var håp om å komme i jobb etter hvert. I praksis var det oftest unge som fikk vedtak om den tidsbegrensede uføreytelsen i stedet for den varige (Bragstad 2009 og 2018). Derfor var det i årene 2004 – 2010 relativt få nye mottakere av varig uføretrygd under 30 år (figur 2).

Mange av TU-mottakerne ble likevel innvilget varig uføretrygd etter hvert, gjerne i forbindelse med at de nådde maksimaltiden, noe de første gjorde i 2008. De som fortsatt mottok TU i 2010, ble overført til AAP 1.mars dette året, men også blant disse tidligere TU-mottakerne fikk de fleste med tiden innvilget varig uføretrygd⁴. En god del av uførevæksten i perioden 2008 - 2014, skyldtes dermed det vi kan kalle «forsinkede» overganger fra midlertidig til varig uføreytelse⁵.

Arbeidsavklaringspenger og avklaring av overførte mottakere i 2014

På lignende måte, kan innføringen av AAP ha bidratt til å utsette tidspunktet for overgang til uføretrygd, og dermed ha påvirket den umiddelbare utviklingen i uføretallene. Alle de som ble overført til AAP fra de ytelsene som AAP erstattet⁶, kunne få inntil fire nye år på denne ordningen, uavhengig av hvor lenge de hadde mottatt en av de foregående ytelsene. Mange ble riktignok fer-

⁴ Ved utgangen av februar 2014 hadde 71 prosent av dem hatt overgang til uføretrygd (Lande 2014). Ett år senere hadde 44 prosent av de gjenværende AAP-mottakerne som var tidligere TU-mottakere fått innvilget varig uføretrygd (Sørbo og Ytterborg 2015).

⁵ Det reelle uføretidspunktet for mange var ved tilståelse av tidsbegrenset uførestønad, og siden det særlig var unge som først fikk den tidsbegrensede ytelsen, har forskning på uføreutviklingen blant unge til dels studert utviklingen av flere mottakergrupper under ett, dvs. TU-mottakere, tidligere TU-mottakere som var overført til arbeidsavklaringspenger, og mottakere av varig uføretrygd. Bragstads tall (2018) inkluderer alle disse tre gruppene, mens Bråthen og Gahmbergs tall (2022) omfatter TU-mottakere og mottakere av varig uføretrygd.

⁶ Rehabiliteringspenger og attføringspenger i tillegg til tidsbegrenset uførestønad.

dig avklart (til arbeid, uføretrygd eller annet), og sluttet å motta AAP i god tid før makstiden var nådd, men i mange tilfeller ble avklaringen utsatt frem til makstiden nærmet seg. Status ved utgangen av september 2013 var at mer enn en tredel fortsatt mottok arbeidsavklaringspenger blant de som hadde blitt overført til ordningen i 2010 (Lande 2014). Unge under 30 år var overrepresentert blant de som våren 2014 passerte fire år med arbeidsavklaringspenger (Sørbø og Ytterborg 2015). Unge fikk oftere enn andre aldersgrupper forlenget arbeidsavklaringspengene utover makstiden (ibid), men at mange måtte få sine trygderettigheter avklart, er likevel den mest nærliggende forklaringen til at antallet nye unge uføre økte sterkt i 2014.

Eskalerende uførevækst til tross for AAP-forlengelser i 2015-2019

Det viste seg imidlertid at uførevæksten var mer enn en forbigående bølge. Antallet nye unge med uføretrygd fortsatte å øke i årene etter 2015, og veksten var i liten grad drevet av AAP-mottakere som hadde mottatt tidsbegrenset uførestønad (Bragstad 2018, figur 2). Den skjedde også til tross for at mange fikk forlenget AAP-perioden utover den ordinære maksimaltiden. At muligheten for forlengelse tross alt hadde dempet uførevæksten, ble tydelig i 2018. Da ble vilkårene for AAP-forlengelser strammet inn, og antallet som fikk innvilget uføretrygd steg enda sterkere enn i foregående år (figur 2). Det kan se ut til at de nye reglene i mange tilfeller presset fram avklaringer mot (arbeid og) uføretrygd på et tidligere tidspunkt enn det som hadde vært nødvendig før 2018. Kann og Dokken (2019) finner at sannsynligheten for å slutte å motta AAP økte spesielt for mottakere med lange varigheter i 2014 og 2018, og at dette ga økt overgang til både arbeid og uføretrygd. At innstramningen i 2018 ga økt overgang til uføretrygd vises også av Lima og Grønlien (2020) og Lima m.fl. (2023).

Redusert uføretilgang i 2020 - 2022

Fra 16.mars 2020 og ut oktober 2022 ble behovet for avklaringer mot uføretrygd igjen dempet. I denne perioden fikk de fleste som gikk ut AAP-perioden forlenget ytelsen etter en midlertidig forskrift som ble iverksatt i forbindelse med koronapandemien. Forskriften ble deretter fornyet i påvente av nye varighetsbestemmelser. Samtidig falt antallet nye unge uføre noe. Tilstrømmin-

gen var riktignok fortsatt høy i årene 2020-2022, med et årlig antall nye unge uføre om lag som i 2017 (figur 2). En mulig forklaring kan være at de første AAP-mottakerne med ordinær stønadsperiode på tre år i stedet for fire år, begynte å nærme seg makstiden. Til tross for at det var mulig med forlengelse i de fleste saker, har det vist seg at perioden man mottar AAP blir kortere når den ordinære maksvarigheten blir kortere (Myhre og Kann, 2022).

Uførevækst og betydningen av samfunnsendringer

Dersom uførevæksten i årene 2014-2019 også gjelder unge som ikke har mottatt AAP, må dette ha med andre forhold å gjøre enn varighetsbestemmelsene på AAP-ordningen. Mulige forklaringer kan da være ulike endringer i samfunnet, og mye av forskningen om unge og uføretrygd har konsentrert seg om betydningen av samfunnsendringer. Når det gjelder uføretrygding generelt, så har forskere blant annet vært opptatt av hvordan endringer i, og utstøting fra, arbeidslivet kan bidra til at flere blir uføre (se f.eks. Fevang og Røed 2006). En kvalitativ studie konkluderte likevel med at andre årsaker så ut til å være viktigere blant unge. Studien viste at en stor del av de unge uføre hadde hatt det svært vanskelig i barndommen, og at årsaken var omsorgssvikt og dysfunksjonelle familieforhold (Olsen m.fl. 2009).

En samfunnsendring som ofte nevnes er at det har blitt mer åpenhet om og aksept for psykiske lidelser, og at helsetjenesten oftere enn før setter diagnoser på tilstander som før forble udiagnostisert. En slik sykkelgjøring, eller medikalisering av vanlige livsutfordringer kan tenkes å bidra til at flere unge blir uføre. Dette kan skje ved at ambisjonene om hva som er mulig å oppnå av utdanning og arbeid, senkes av både den enkelte selv og av omgivelsene rundt. Det kan føre til at flere faller utenfor nettopp utdanning og arbeid, og dermed får behov for trygdeytelser (Berg og Thorbjørnsrud 2009, Bråten og Sten-Gahmberg 2022). Markussen og Røed (2020) finner at tilbøyeligheten til å utrede og behandle psykiske helseplager blant unge varierer mellom kommunene, og at unge i kommuner med høy tilbøyelighet, har høyere risiko for frafall fra videregående skole og mottak av helserela-

terte ytelser, og lavere sannsynlighet for å komme i jobb. Funnene indikerer at medikalisering av barn og unge bidrar til utstøting fra skole og arbeidsliv. Om medikalisering er en vesentlig årsak til *uførekosten* blant unge, er likevel et annet spørsmål.

Det er også en mulighet for at uførekosten blant unge skyldes mer faktiske endringer i unges mentale helse. Helt ny forskning (Vejrup m.fl. 2023) indikerer at barns kosthold tidlig i livet har betydning for både personlighet og symptomer på angst og depresjon ved 8 års alder. Samtidig viser studier at angst, depresjon og atferdsforstyrrelser er de største diagnosegruppene blant personer som blir uføre i 20-årene (Bråten og Sten-Gahmberg 2022).

Tidligere analyser har vist at uførekosten blant unge har vært sterkest for de under 20 år, og at veksten særlig gjelder diagnoser innenfor kategoriene utviklingshemming og autisme (Brage og Thune 2015, Bragstad 2018, Bråten og Sten-Gahmberg 2022). Mulige årsaker kan være den medisinske utviklingen og at flere barn overlever med alvorlige diagnoser (Brage og Thune 2015) men også at flere barn og unge blir diagnostisert med disse tilstandene (Bråten og Sten-Gahmberg 2022). I prosent av befolkningen er antallet nye uføre under 20 år høyere enn for befolkningen i 20-årene, og dette gjelder spesielt for 18-åringene. Siden de som blir uføre ved 18 års alder kan tilhøre aldersgruppen 18-29 i opptil 12 år, har de stor innvirkning på uføreandelen blant unge (Bragstad 2018).

Data, metode og begrepsavklaringer

I analysen tar jeg utgangspunkt i alle nye mottakere av uføretrygd i alderen 18-29 år i perioden 2011 – 2022. Nye mottakere er definert som personer som mottar uføretrygd i en bestemt måned, men ikke i de to foregående månedene. I alt er det registrert 37 790 tilfeller av tilgang til uføretrygd under 30 år i den aktuelle perioden. Etter fjerning av dubletter (mer enn én registrert tilgang samme år) består datasettet av 37 502 tilfeller av tilgang til uføretrygd⁷.

⁷ Enkelte personer er registrert med tilgang til uføretrygd flere ganger (ulike år), og i alt består materialet av 37 295 unike personer.

Dataene inneholder opplysninger om kjønn, innvandringsstatus, år/måned for første utbetaling av uføretrygd, og den enkeltes alder på dette tidspunktet. Videre er det koplet på informasjon om personen har mottatt AAP i løpet av det siste året eller i det hele tatt. Nye uføre som tidligere har mottatt AAP etter overgangsregler, dvs. at de i 2010 ble overført fra de foregående ordningene, er merket med hvilken ytelse de ble overført fra. For nye uføre som har mottatt AAP uten å være overført fra tidligere ordninger, er det opplysninger om varighet tilbake til første registrerte måned med AAP. For de med overgang fra AAP til uføretrygd i 2015 og senere, er det også opplysninger om gjenstående tid fram til slutt på ordinær stønadsperiode (makstid), og om personen hadde en stønadsperiode på 3 eller 4 år.

I analysen undersøkes utviklingen i kjennetegn ved de nye unge uføre, for å se om uførekosten i større grad gjelder noen grupper enn andre. Antallet unge med overgang fra AAP til uføretrygd sammenholdes også med publisert statistikk over antall personer under 30 år med avgang fra AAP (som har avsluttet AAP).

I teksten benyttes en del forkortelser og begreper for å gjøre språket enklere og mindre omstendelig. Disse har følgende forklaringer:

- «Tilstrømming til uføretrygd», «tilgang til uføretrygd» og «uføretilgangen»: Antallet nye mottakere av uføretrygd
- «Ordinær stønadsperiode»: viser til den ordinære varighetsbestemmelsen for arbeidsavklaringspenger, regulert i Folketrygdlovens §11-12, dvs. en varighet på tre år for nye tilfeller i 2018 og senere. Før 2018 var den ordinære stønadsperioden fire år.
- «Forlenget AAP-periode», «forlenget stønadsperiode» og «forlengelse»: Her menes at arbeidsavklaringspengene forlenges utover maksimaltiden for den ordinære stønadsperioden. Slike forlengelser skjer etter en egen unntakshjemmel i §11-12
- «Unntak» og «unntakshjemmelen»: Unntak fra hovedregelen om ordinær maksimal stønadsperiode, dvs. videreføring av arbeidsavklaringspengene utover ordinær maksimaltid
- «Maksimaltid» og «makstid»: Viser til tidspunktet der AAP-mottakeren har brukt opp sine rettigheter til å motta AAP innenfor ordinær stønadsperiode.

Resultater

Med utgangspunkt i data om nye uføre under 30 år, undersøker jeg hva som kjennetegner veksten i årene 2014-2019, samt den noe reduserte uføretilgangen i årene 2020-2022.

En økende andel av de nye unge uføre har mottatt arbeidsavklaringspenger

Økningen i antallet nye unge uføre i årene 2014-2019 er størst i gruppen som har mottatt AAP i forkant (figur 4). Personer med overgang fra AAP utgjør dermed over tid en økende andel av de nye unge uføre. Andelen steg tydelig i 2014 og i 2018, og har etter begge disse årene lagt seg på et litt høyere nivå enn før. Det ser dermed ut til at uførevæksten knytter seg til forhold som inntrådte disse to årene. 2014 var året da AAP-mottakere begynte å nå makstiden på AAP, mens 2018 var året da AAP-regelverket ble endret. Blant annet ble det vanskeligere å få forlenget ytelsen utover makstiden.

I samme periode er det også vekst i antallet nye unge uføre som ikke har mottatt AAP. Veksten i denne gruppen er svakere, men samtidig jevnere. Antallet synker litt

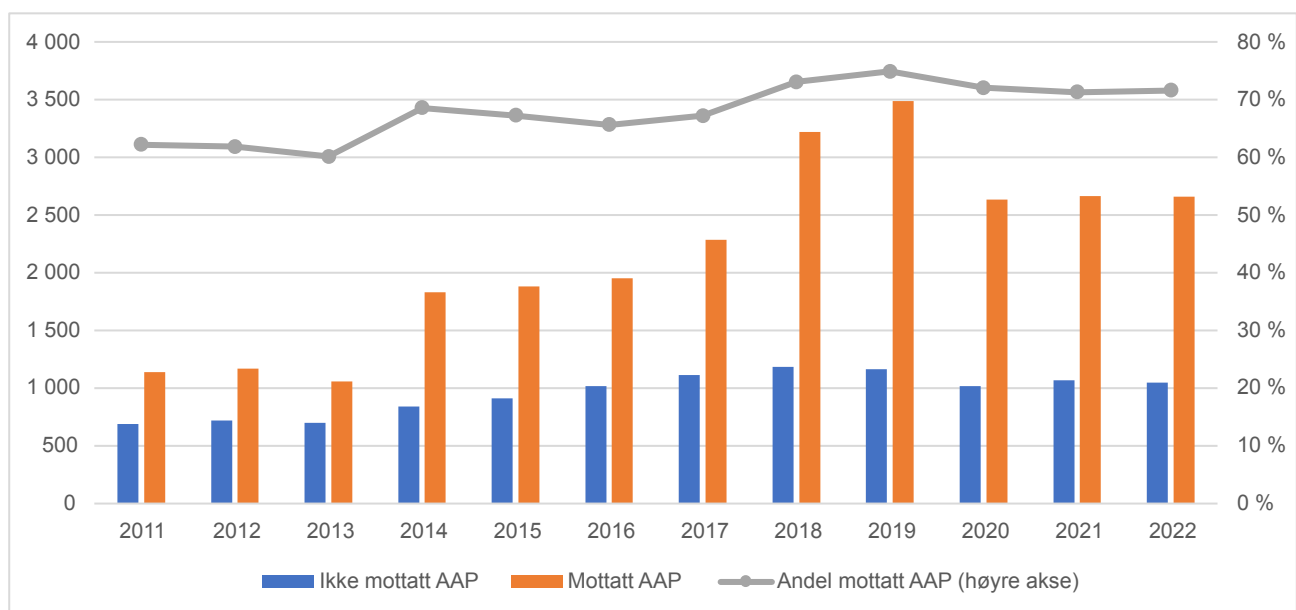
og flater ut i årene 2020-2022, tilsvarende som for tidligere AAP-mottakere. Unge som får innvilget uføretrygd uten å ha gått veien om AAP, vil gjerne ha alvorlige medfødte tilstander, eller lidelser der det anses som lite hensiktsmessig å forsøke arbeidsmarkedstiltak eller medisinsk behandling for å komme i jobb.

Uførevæksten sterkt knyttet til personer som har nådd maksstiden med AAP

Personer som har gått til makstid på AAP utgjør nesten halvparten (46-47%) av de nye unge uføre med overgang fra AAP i årene 2015-2017 (figur 5). Til sammenligning gjaldt dette ingen i årene 2011-2013. Antallet som hadde mottatt AAP men ikke nådd maksimaltiden, endret seg samtidig lite. Det er altså de som nådde makstiden på AAP som driver uførevæksten blant de tidligere AAP-mottakerne fra 2015 av, og sannsynligvis også i 2014, selv om vi ikke har data som kan bekrefte dette⁸.

I 2018 økte andelen blant de tidligere AAP-mottakerne som hadde gått til makstid. Dette samsvarer med regelverksendringene dette året, som gjorde det vanskeligere enn før å få forlenget AAP etter unntaks-

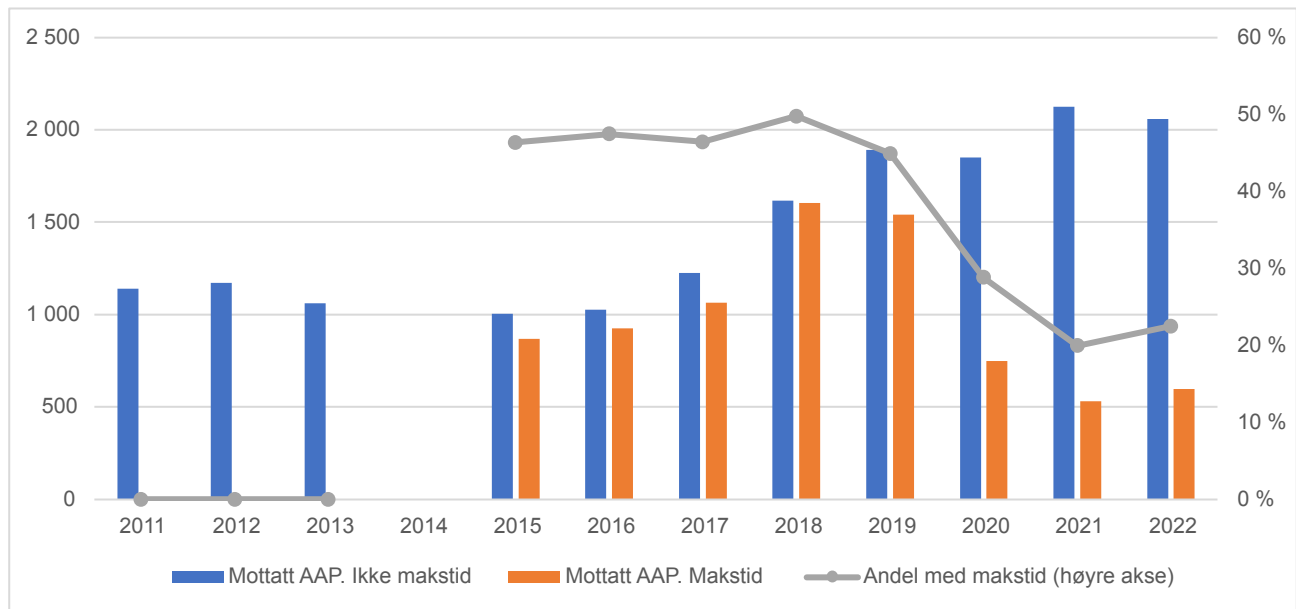
Figur 4. Antall nye uføre under 30 år, fordelt på personer som har mottatt AAP og ikke mottatt AAP i løpet av det siste året (2011 – 2022).



Kilde: NAV

⁸ Data om antall og andel tidligere AAP-mottakere som har gått til makstid på AAP foreligger ikke for 2014.

Figur 5. Antall nye uføre under 30 år med overgang fra AAP. Fordelt på personer med og uten gjenstående varighet på AAP, dvs. hhv. ikke makstid og makstid. 2011-2013 og 2015-2022.



Kilde: NAV

bestemmelsen. At denne innstramningen ga flere unge med uføretrygd, er også vist i andre studier (Lima og Grønlien 2020, Lima m.fl. 2023). Imidlertid var det i 2018 også en tydelig vekst i antallet nye unge uføre som hadde mottatt AAP uten å nå makstiden. En mulig forklaring kan være at innstramningen i muligheten for forlengelse gjorde at flere søkte om uføretrygd før oppnådd makstid på AAP, slik at risikoen for å stå uten inntekt ble redusert.

I 2019 fortsatte veksten i antallet nye unge uføre som ikke hadde nådd maksimaltiden på AAP, mens antallet falt litt for de med oppnådd makstid. Nedgang i sistnevnte gruppe kan skyldes at disse også inkluderer personer som har fått videreført arbeidsavklaringspengene etter unntaksbestemmelsen. Antallet AAP-mottakere med slike forlengelser ble sterkt redusert allerede året før (Ellingsen 2019).

Utflating i 2020-2022 grunnet færre med overgang fra makstid AAP

I årene 2020-2022 sank antallet nye unge uføre noe (figur 2). Dette skyldes i hovedsak at gruppen nye uføre med oppnådd makstid på AAP gikk ned (figur 5 og 6). Utviklingen rimer med at AAP-regelverket i denne

perioden tillot forlengelser utover makstiden i de fleste saker. Dette har sannsynligvis dempet det umiddelbare behovet for å avklare retten til uføretrygd.

Samtidig ble det også litt færre nye unge uføre som ikke hadde mottatt AAP (figur 4 og 6). Dette kan delvis ha sammenheng med størrelsen på fødselskullene som ble 18 og 19 år disse årene. Langt de fleste av de nye unge uføre som ikke har mottatt AAP er under 20 år⁹, og regnet per 1000 i den ikke-uføre befolkningen, er det bare i 2020 at tilgangen til uføretrygd blant unge under 20 år var spesielt lav (figur 11a). Utviklingen dette året kan ha sammenheng med koronapandemien. Det at flere tilbragte mer tid med familien, kan ha gjort at overgangen til voksenlivet i noen grad ble utsatt for unge med alvorlige helsetilstander, slik at færre søkte om uføretrygd dette året.

Antallet nye unge uføre som hadde mottatt AAP, men uten å nå maksimaltiden, gikk derimot ikke ned under

⁹ I perioden 2011-2019 var i gjennomsnitt 79 prosent av de nye unge uføre som ikke hadde mottatt AAP under 20 år. Motsatt hadde 83 prosent av de nye uføre under 20 år ikke mottatt AAP (ikke vist i figur/tabell).

pandemien (figur 5). Det stabiliserte seg riktignok noe, etter sterk vekst i 2018 og 2019. I denne gruppen utgjorde personer med maksimal stønadperiode på tre år i stedet for fire, en økende andel (figur 6). Tidligere analyser har vist at om den ordinære maksimaltiden på AAP er fire eller tre år, har stor innvirkning på hvor raskt personer kommer i arbeid eller starter med uføretrygd. Forskerne bak denne studien argumenterer for at det er selve makstidstidspunktet, og ikke hvor lenge de har mottatt AAP, som påvirker avklaringsstidspunktet (Myhre og Kann 2022). En annen studie har vist at forkortet stønadperiode gir økt sannsynlighet for overgang til uføretrygd for unge under 30 år, men ikke for aldersgruppen 30-50 år (Myhre 2021).

To tredeler av den økte uføretilgangen gjelder unge med oppnådd makstid AAP

Samlet ser vi at veksten i antallet nye unge uføre i årene 2014-2019 er sterkt knyttet til personer som har gått til maksimaltid på AAP. I årene 2015-2019 var det i gjennomsnitt dobbelt så mange nye unge uføre

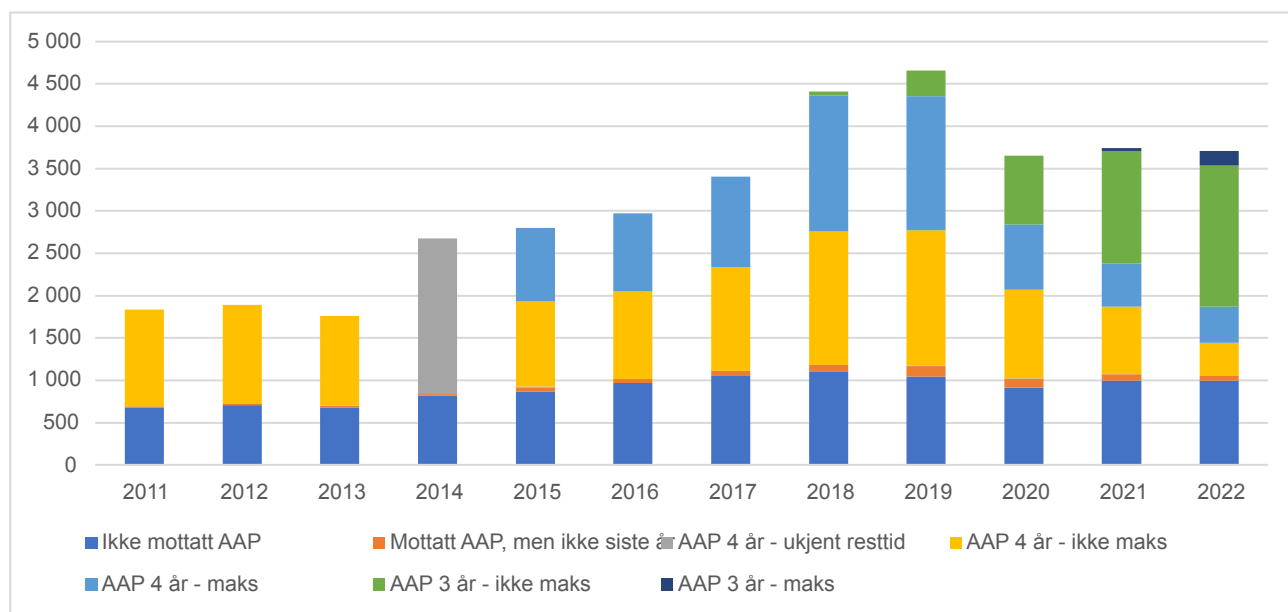
per år enn i perioden 2011-2013. Personer med oppnådd makstid på AAP utgjorde 66 prosent av denne forskjellen, mens tidligere AAP-mottakere uten oppnådd makstid utgjorde 13 prosent og unge uten mottatt AAP utgjorde 21 prosent (tabell 1). To tredeler av den økte uføretilgangen mellom de to periodene gjaldt altså unge som hadde gått til maksimaltiden på AAP¹⁰. Det er dermed denne gruppen som bidrar sterkest til uførevæksten. Den samme gruppen bidrar også til 81 prosent av nedgangen i antallet nye uføre i 2020.

I alt bidrar tidligere AAP-mottakere (med og uten oppnådd makstid) til 79 prosent av uførevæksten i årene 2014-2019, og 85 prosent av nedgangen fra 2019 til 2020 (tabell 1).

Naturlig avklaring av langtidsmottakere av AAP ?

Resultatene indikerer at uførevæksten blant unge i årene 2014-2019 har sammenheng med at mange nådde makstiden på AAP. Om det også, eller egentlig, er andre forhold som driver utviklingen, er vanskelig

Figur 6. Antall nye uføre under 30 år, fordelt på grupper etter mottak av AAP, og opplysninger om stønadperiodens varighet og oppnådd makstid.



Kilde: NAV

¹⁰ Andelen av veksten er større om vi ser bort fra 2018 og 2019, da det også var sterk vekst i antallet nye uføre med overgang fra AAP uten oppnådd makstid.

Tabell 1. Antall nye med uføretrygd under 30 år.

	Ikke mottatt AAP siste år	AAP siste år. Ikke gått til makstid	AAP siste år. Gått til makstid	Nye uføre i alt
2011-2013 (gj.sn.antall pr.år)	705	1 124	0	1 829
2015-2019 (gj.sn.antall pr.år)	1 080	1 355	1 207	3 647
Endring	375	232	1 207	1 819
Prosentvis fordeling av endringen	21 %	13 %	66 %	100 %
2019	1 167	1 899	1 579	4 656
2020	1 020	1 861	767	3 654
Endring	-147	-38	-812	-1 002
Prosentvis fordeling av endringen	15 %	4 %	81 %	100 %

Kilde: NAV

å si. For eksempel kan det være kjennetegn ved de som går til makstid som predikerer både lang varighet på AAP og høy sannsynlighet for overgang til uføretrygd. Over tid kan det også ha skjedd en opphopning av unge som har vært lenge på AAP, og avklaring av disse kan ha bidratt til uførevæksten. Alternativt kunne en tenke seg at andelen med overgang fra AAP til uføretrygd var stabil gjennom årene 2014-2019, men at antallet økte fordi det samlede antallet som avsluttet AAP øker.

Veksten i antallet unge med overgang fra AAP til uføretrygd, har vært sterkere enn veksten i antallet unge som avslutter AAP, og dette gjelder hele perioden 2014-2019 (figur 7). Det er altså ikke slik at uførevæksten blant unge bare skyldes et økende antall som slutter med AAP. I stedet ser det ut til at andelen med overgang til uføretrygd har økt. Veksten i antallet nye unge uføre drives heller ikke av de AAP-mottakerne som hadde mottatt AAP aller lengst, dvs. de som ble overført fra tidligere ordninger i 2010. Med unntak av året 2014, så minker denne gruppen i både antall og andel blant de nye unge uføre gjennom analyseperioden (figur 8).

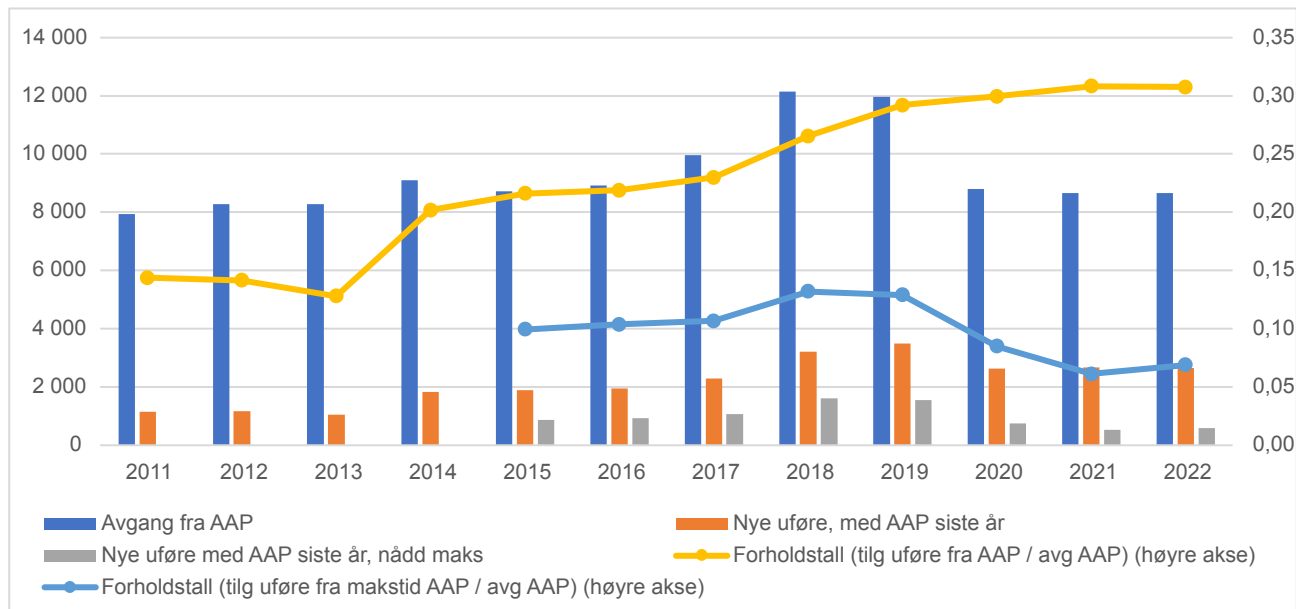
Størstedelen av veksten i perioden 2014-2019 gjelder nye uføre som har mottatt AAP uten å være overført fra tidligere ordninger (figur 8), og blant disse har vi data om varighet fra første måned med AAP til første måned med uføretrygd. Denne varigheten vil variere, også blant de som har nådd makstiden med AAP. Det skyldes at noen har fått uføretrygd nokså raskt etter at

de nådde makstiden, mens andre har hatt en lengre periode med forlengelse etter unntakshjemmelen. I tillegg vil saksbehandlingstiden for uføresøknaden ha vært kort for noen og lengre for andre. I denne perioden har søkeren rett på AAP etter en egen lovhjemmel.

Dataene om varighet siden første måned med AAP, viser at denne økte gjennom analyseperioden, både blant de nye unge uføre som hadde nådd makstiden med AAP og blant de som ikke hadde nådd makstiden (figur 9). Imidlertid er en slik utvikling uansett naturlig, i og med at AAP-ordningen var ny i 2010, og tallene kun gjelder de som kom inn på ordningen etter at den ble opprettet. Samtidig kan økende gjennomsnittlig varighet også skyldes økt innsats for å avklare langtidsmottakere av AAP. Om dette har vært tilfelle, er vanskelig å si ut fra foreliggende data. Tidligere analyser viser at sjansen for å avslutte AAP var spesielt høy i 2014 og 2018, men holdt seg relativt stabil i perioden 2015 t.o.m. 1.halvår 2017 (Kann og Dokken 2019, figur 5 og 6). Dette harmonerer med at antallet unge som ble avklart fra AAP til uføretrygd økte spesielt sterkt i 2014 og 2018, men endret seg mindre i perioden imellom.

Den gjennomsnittlige varigheten med AAP før uføretrygd, øker derimot nokså jevnt gjennom analyseperioden. Den økte noe sterkere i 2014 enn øvrige år, men ikke med tilsvarende sprang som for antallet med avgang fra AAP (jfr. Kann og Dokken 2019) eller for antallet unge med overgang fra AAP til uføretrygd

Figur 7. Antall unge under 30 år med avgang fra AAP, og antall i samme alder som har overgang til uføretrygd fra AAP, herunder makstid AAP.

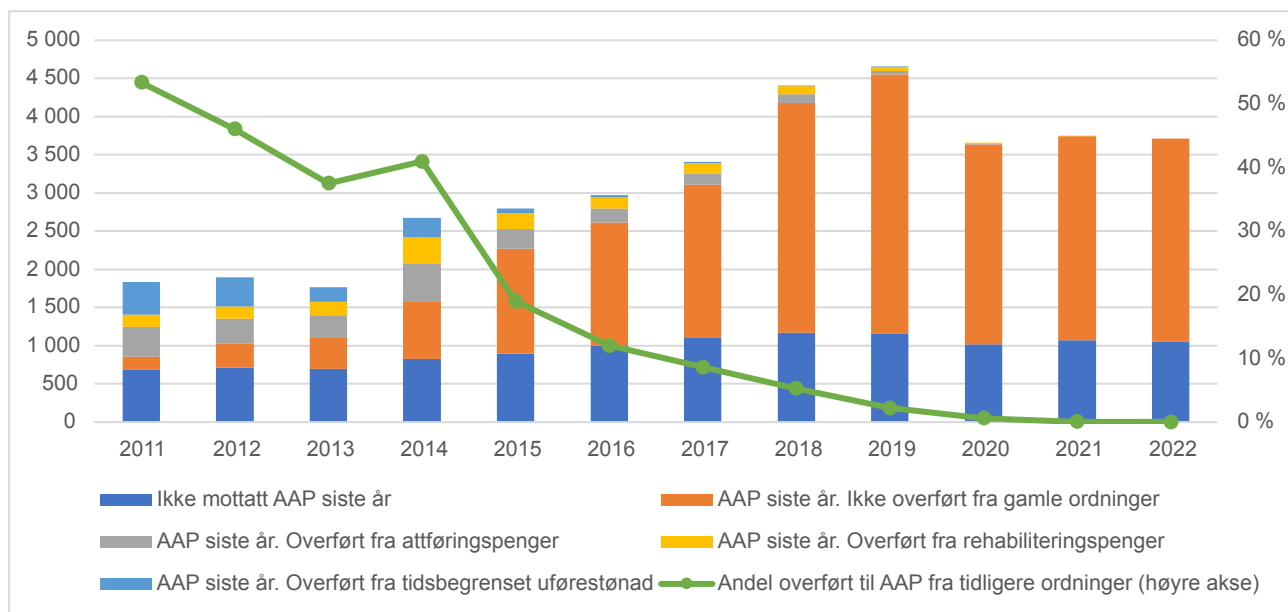


Kilde: NAV

(figur 4). I 2018 økte den gjennomsnittlige varigheten bare tilsvarende som foregående år, til tross for sterk vekst i antallet nye unge uføre med overgang fra AAP. Samlet tyder dette på at varighet siden første måned

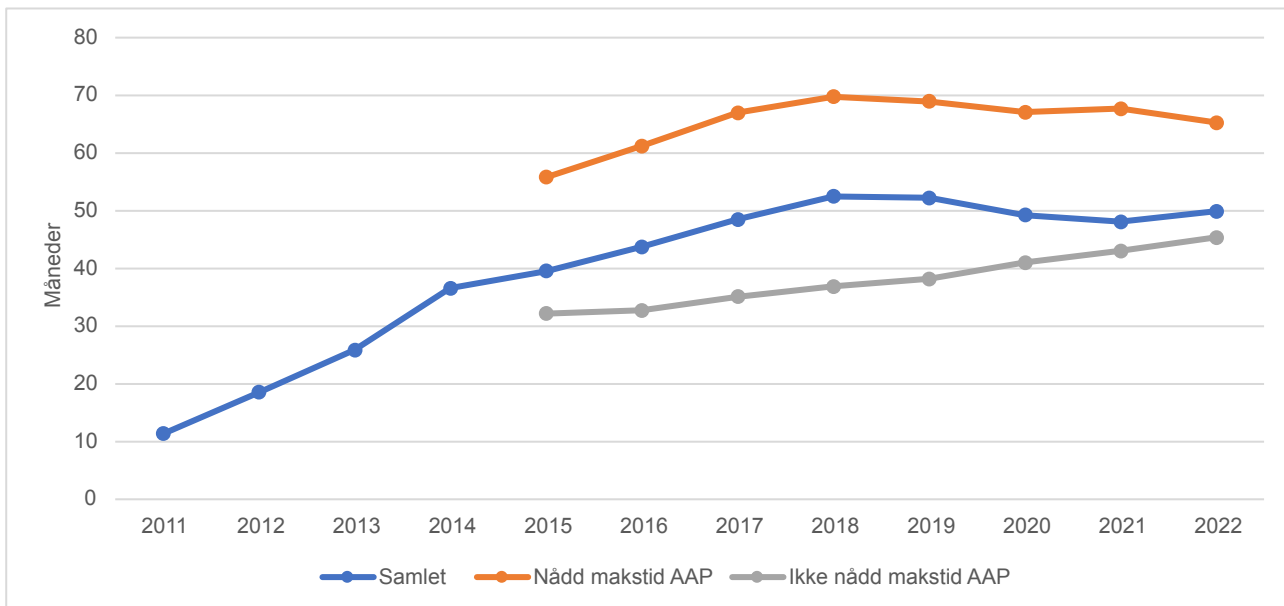
med AAP ikke i seg selv er en vesentlig driver bak uførevæksten blant unge i perioden. Det kan bety at utviklingen faktisk knytter seg til det å nå makstiden på AAP.

Figur 8. Antall nye uføre under 30 år. Tidligere mottakere av rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønning, øvrige med overgang fra AAP, og personer som ikke har mottatt AAP siste år.



Kilde: NAV

Figur 9. Gjennomsnittlig varighet i måneder siden første måned med AAP. Nye unge uføre som har mottatt AAP siste år (ekskl. overførte til AAP fra tidligere ordninger).



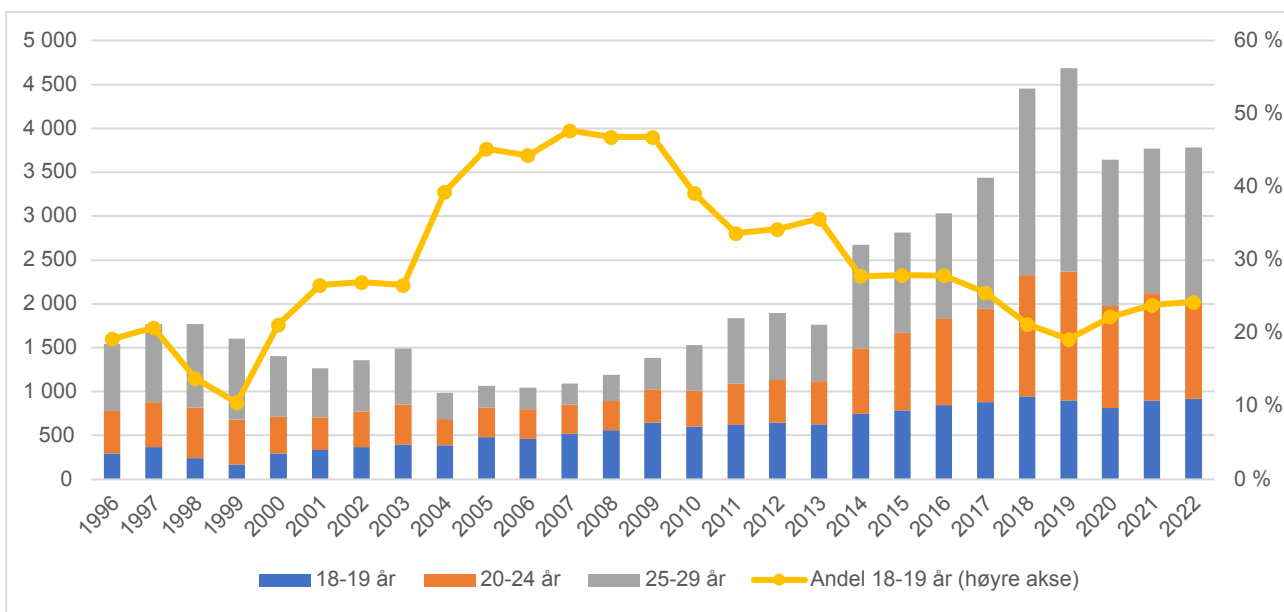
Kilde: NAV

Veksten skyldes i liten grad de under 20 år

Selv om unge under 20 år utgjør en høy andel av de nye unge uføre, er det ikke denne aldersgruppen som bidrar mest til uføreveksten i årene 2014 –

2019. Antallet nye uføre i alderen 18-19 år øker noe gjennom perioden, men veksten er langt sterkere for unge i 20-årene. Dermed ser vi at andelen under 20 år faller blant de nye uføretrygdmottakerne under

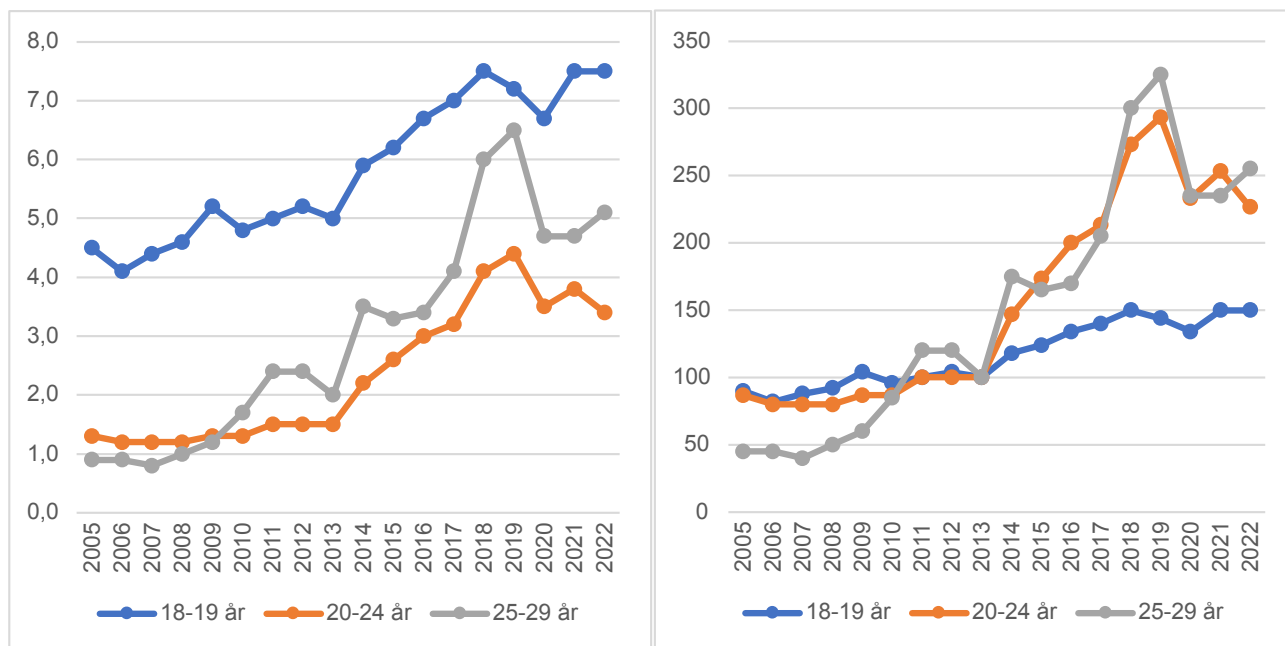
Figur 10. Antall nye uføretrygdmottakere under 30 år. Fordelt på aldersgruppene 18-19 år, 20-24 år og 25-29 år. 1996 – 2022.



Kilde: NAV

Figur 11a (venstre). Antall nye uføretrygdmottakere under 30 år per 1 000 i den ikke-uføre befolkningen. Fordelt på aldersgruppene 18-19 år, 20-24 år og 25-29 år. 2005 – 2022.

Figur 11b (høyre). Antall nye uføretrygdmottakere under 30 år per 1 000 i den ikke-uføre befolkningen. Fordelt på aldersgruppene 18-19 år, 20-24 år og 25-29 år. 2005 – 2022. Standardiserte tall (2013 = 100).



Kilde: NAV

30 år, en utvikling som startet allerede i 2010 (figur 10).

Også når vi ser utviklingen i antallet nye uføre i de tre aldersgruppene per 1000 i den ikke-uføre befolkningen¹¹, finner vi at veksten i årene 2014-2019 er svakere for de under 20 år enn for de i 20-årene (figur 11b). I volum er likevel tilgangen til uføretrygd til enhver tid størst i aldersgruppen under 20 år (figur 11a). Mens det blant unge i alderen 18-19 år ble 7,5 nye uføre per 1000 i den ikke-uføre befolkningen i 2022, så var antallet 5,1 for aldersgruppen 25-29 år og 3,4 for aldersgruppen 20-24 år.

Veksten gjelder særlig unge over 22 år som har mottatt AAP

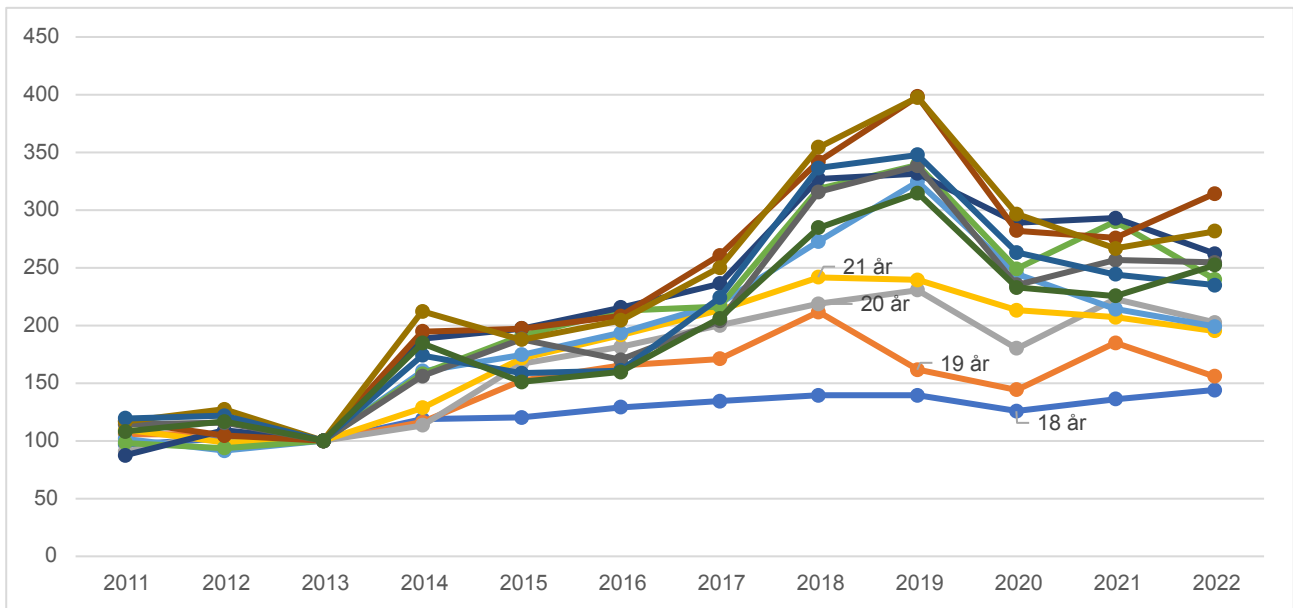
En mer detaljert analyse viser at veksten i antallet nye unge uføre i årene 2014-2019 gjelder alle alderstrinn. Den er likevel større for personer i alderen 22-29 år, enn for de i alderen 19-21 år (figur 12). Dette rimer med at uførevæksten fra 2014 av i stor grad er relatert til det å nå den ordinære maksimaltiden for arbeidsavklaringspenger. Ingen yngre enn 22 år kan ha nådd denne varighetsgrensen før i 2021, siden arbeidsavklaringspengene i de første årene med AAP kunne mottas i inntil fire år fra fylte 18 år.

Kjønn og innvandrerbakgrunn – begrenset forklaringskraft

Andelen innvandrere blant de nye unge uføre har variert litt fra år til år, men hadde samlet sett ingen økende eller synkende trend i årene 2011-2019 (ikke vist i figur). Uførevæksten i denne perioden gjelder altså i like stor grad innvandrere som norskfødte. Fra 2020 av økte innvandrerandelen noe, og årsaken var nedgang i antallet nye norskfødte uføre. Utviklingen har

¹¹ I offisiell statistikk blir antallet nye uføretrygdmottakere standardisert i forhold til antallet i befolkningen som ikke allerede mottar uføretrygd. Denne delen av befolkningen kalles den ikke-uføre befolkningen eller risikobefolkningen.

Figur 12. Antall nye uføretrygdmottakere under 30 år fordelt på alder 2011 - 2022 Standardiserte tall. (2013 = 100).



Kilde: NAV

sammenheng med at norskfødte oftere enn innvandrere mottar AAP¹², og at antallet med overgang fra (makstid) AAP falt under pandemien. Mens innvandrere i gjennomsnitt utgjorde 6 prosent av de nye unge uføre i årene 2011-2019, var andelen gjennomsnittlig 7,7 prosent i årene 2020-2022.

Fordeling på kjønn viser at veksten i antallet nye unge uføre har vært noe større for kvinner enn for menn, og at endringen for en stor del skjer i 2018 (ikke vist i figur), det året mulighetene for forlengelse av AAP utover ordinær maksimaltid ble strammet inn. Dette harmonerer med tidligere funn som viser at virkningen av forkortet stønadperiode på overgang til uføretrygd for unge, er størst for kvinner (Myhre 2021). Hovedbildet er likevel at antallet nye unge uføre har utviklet seg nokså likt for kvinner og menn, og at den sterke veksten i antallet nye uføre i årene 2014-2019 gjelder begge grupper.

.....

¹² Blant AAP-mottakere under 30 år, utgjør innvandrere 8 prosent og ikke-innvandrere 82 prosent (jfr. NAVs kvartalsstatistikk om arbeidsavklaringspenger). Til sammenligning utgjør innvandrere ca. 15 prosent av befolkningen (SSB)

Hvorfor avklaring i forkant av frist ?

Vi har sett at økningen i antallet nye unge uføre knytter seg sterkt til årstallene 2014 og 2018. En mer detaljert analyse viser at veksten startet noen måneder før årsskiftet begge disse årene (ikke vist i figur). Når uførevæksten i 2014 startet allerede høsten 2013, så er forklaringen at det var ønskelig å avklare trygderettigheter i god tid før 1.mars 2014, for å redusere risiko for at personer ble stående uten inntekt (Lande 2014). Når det gjelder veksten som startet noen måneder før 1.januar 2018, er en mulig forklaring vissheten om de kommende strenge reglene for å få forlenget stønadperioden etter unntakshjemmelen. Dette kan ha påvirket hvordan disse sakene ble håndtert i NAV, slik at flere fikk innvilget uføretrygd i stedet for forlengelse av AAP.

Hvorfor færre nye uføre først fra sommeren 2020 ?

I 2020 var det færre unge som startet å motta uføretrygd. Nedgangen startet rundt sommeren/høsten dette året, og kom altså ikke umiddelbart etter at koronasituasjonen inntraff, og den midlertidige forskriften for forlengelser av AAP ble iverksatt. En sannsynlig for-

klaring er at den midlertidige forskriften i praksis hadde liten betydning for AAP-mottakere som var «ferdig avklart» ved NAV-kontoret og allerede hadde søkt om uføretrygd da koronapandemien inntraff. Søknadene fra denne gruppen ble behandlet som normalt, og dette pågikk gjennom sommeren 2020. Saksbehandlingstiden for søknader om uføretrygd var på den tiden rundt 3 måneder, og det harmonerer med at tilgangen til uføretrygd gikk ned først fra sommeren 2020.

Oppsummering og diskusjon

I denne artikkelen har jeg undersøkt om den sterke veksten i antallet nye unge uføre i årene 2014-2019 kan knyttes til varighetsbestemmelsene på AAP-ordningen. Resultatene fra analysen tyder på at dette er tilfelle. Personer som har nådd makstiden på AAP står for to tredeler av økningen i antallet nye unge uføre i denne perioden sammenlignet med årene før. De står også for mesteparten av nedgangen i perioden etterpå. Før 1. mars 2014 var det ingen som gikk til makstid på AAP, og fra mars 2020 ble muligheten for forlengelse åpnet nærmest fullstendig opp på grunn av pandemisituasjonen. Perioden imellom var dermed spesiell ved at det løpende var personer som nådde den ordinære maksimaltiden med AAP, og derfor risikerte å stå uten livsoppholdsyttelse. Dette ser ut til å ha gitt vekst i antallet unge som fikk innvilget uføretrygd.

Veksten i antallet nye unge uføre var særlig sterk i 2014 og 2018, og andelen av dem med overgang fra AAP la seg etter begge disse årene på et litt høyere nivå enn før. Uføreveksten i 2014 knytter seg nærmest utelukkende til unge som har nådd makstid på AAP. Den samme gruppen bidro også sterkt til uføreveksten i 2018, da regelverksendringer gjorde det vanskeligere enn før å få forlenget AAP-perioden utover den ordinære maksimaltiden. Imidlertid drives veksten i 2018 også av personer som har mottatt AAP uten å gå til makstid. En sannsynlig forklaring er de innstrammede reglene for forlengelse av AAP-perioden, gjeldende fra 2018. Disse kan ha gjort det mer nødvendig enn før å gjennomføre alle avklaringer, og søke om uføretrygd før maksimaltiden var nådd. Slik ble risikoen for å stå uten inntekt mindre. Selv om saksbehandlingen av uføresøknaden kan ta noe tid, er søke-

ren i denne perioden sikret inntekt gjennom en egen lovhjemmel i AAP-regelverket.

Antallet nye unge uføre som hadde mottatt AAP uten å gå til makstid, sank ikke under pandemiperioden. Dette er et noe overraskende funn. Man kunne tenke seg at de vide mulighetene for forlengelse av AAP-perioden gjorde at flere ville motta AAP fram til makstiden, med forlengelse etterpå, og dermed utsette søknaden om uføretrygd. En mulig forklaring til utviklingen kan være at en økende andel hadde stønadsperiode på tre år, i stedet for fire. Analyser tyder på at varigheten av den ordinære stønadsperioden påvirker når avklaringene mot arbeid og uføretrygd skjer (Myhre og Kann 2022). Forkortet ordinær stønadsperiode skulle tilsi at flere enn før vil nærme seg makstiden. Dermed er det en risiko for at flere avklares til uføretrygd enn det som ville vært tilfelle dersom stønadsperioden var lenger. Dette kan være en forklaring til den fortsatt høye tilgangen til uføretrygd i årene 2020-2022 blant unge som har mottatt AAP, men ikke nådd makstiden.

I prosent av befolkningen er tilstrømmingen til uføretrygd til enhver tid sterkest blant unge under 20 år. Antallet som blir uføre i denne alderen har stor innvirkning på uføreandelen blant unge, ettersom de kan tilhøre gruppen «unge uføre» (18-29 år) i opptil 12 år. Imidlertid er det ikke de yngste som har bidratt mest til *veksten* i antallet nye unge uføre senere år, og spesielt ikke i årene 2014-2019. I disse årene var veksten i tilgangen til uføretrygd sterkest for unge i 20-årene, og spesielt for de i alderen 22-29 år. Dette har to årsaker. For det første er mottak av AAP relativt uvanlig blant de yngste, slik at denne gruppen i liten grad påvirkes av mekanismer eller endringer i AAP-regelverket. Videre var det helt fram til 2021 bare personer med alder 22 år eller mer som kunne nå maksimaltiden på AAP.

I antall og i prosent av befolkningen har det likevel vært jevn vekst i tilgangen til uføretrygd også blant unge under 20 år. Den samme utviklingen ser vi blant unge som ikke har mottatt AAP, og disse to gruppene er sterkt overlappende. Når det er vekst i antallet unge som blir uføre uten å ha mottatt AAP, må det ha med andre forhold å gjøre enn varighetsbestemmelsene på

AAP-ordningen. Studier har vist at økningen i antallet nye uføre under 20 år skyldes vekst i antallet med utviklingshemming og autisme. (Brage og Thune 2015, Bråten og Sten-Gahmberg 2022). Hva som er den bakenforliggende årsaken til dette er likevel usikkert. Mens Brage og Thune (2015) peker på den medisinske utviklingen, og at stadig flere barn og unge overlever med alvorlige diagnoser, er Bråten og Sten-Gahmberg (2022) mer opptatt av at medikaliseringmekanismer kan gjøre seg gjeldende også i denne aldersgruppen. Uavhengig av årsak er muligheten for å påvirke disse forholdene begrenset.

Potensialet for å gjøre noe med uførevæksten blant unge kan kanskje i stedet ligge i regelverket for midlertidige livsoppholdsytelser, og spesielt regelverket for arbeidsavklaringspenger. Dette forutsetter likevel at en utsettelse av tidspunktet der det må tas beslutning om uføretrygd, også gir redusert sannsynlighet for dette utfallet på sikt, og økt sjans for deltakelse i arbeid. Om dette er tilfelle har vi foreløpig ikke godt nok grunnlag for å si. En studie som belyser disse spørsmålene (Myhre 2021) finner at forkortet stønadperiode øker sjansen for uføretrygd for unge, men at konsekvensene for overgang til jobb var usikre.

Noen endringer er allerede gjort med AAP-ordningen, ved at muligheten for forlenget stønadperiode ble permanent utvidet gjennom lovendring fra 1.juli 2022. Samtidig ble karenstiden på ett år fjernet, slik at det også (som før 2018) er mulig å søke om en ny AAP-periode rett etter oppnådd makstid. Muligheten for å motta AAP over lengre tid har altså økt igjen, noe som kan dempe det umiddelbare behovet for å søke om uføretrygd når makstiden nærmer seg. Samtidig er den ordinære stønadperioden fortsatt tre år. Dette kan kanskje dra i den andre retningen, ved å trekke opp antallet som nærmer seg makstiden og avklares til uføretrygd, sammenlignet med det som var tilfelle da stønadperioden var fire år.

Ved siden av varighetsbestemmelsene på AAP, kan det også være hensiktsmessig å se på regelverket for andre midlertidige livsoppholdsytelser, for om mulig å lette presset mot AAP og uføretrygd. Antall og andel unge som mottar dagpenger, tiltakspenger, overgangsstønad, sykepenger og sosialhjelp har blitt redu-

sert de siste 30 årene (Kann og Sutterud 2017, Dahl og Lima 2020) og utviklingen ser ut til å henge sammen med innstramminger i regelverket for disse ordningene (Fevang 2020). Fevang (2020) konkluderer med at regelendringer har medført en vridning fra ledighet til helserelaterte ytelser. I tillegg finner FAFO at regelverk i stor grad styrer unge inn på AAP i stedet for Kvalifiseringsprogrammet, ettersom retten til statlige ytelser skal være prøvd før kommunale ytelser kan innvilges (Strand og Svalund 2021, kap.5). Andelen unge med AAP har riktignok også blitt redusert senere år, men andelen med uføretrygd har økt mer. Den samlede andelen unge som mottar enten AAP eller uføretrygd har altså økt, mens andelen som mottar andre ytelser er redusert.

Det kan innvendes at den høye oppmerksomheten på uførevæksten blant unge ikke er så relevant. Det har små samfunnsøkonomiske konsekvenser på kort sikt hva slags livsoppholdsytelser unge mottar. For unge som uansett er for svakt fungerende til å delta i arbeid, er det også en fordel at avklaringsløpet ikke drar ut i tid. Veksten i andelen unge uføre har heller ikke vært ledsaget av noen vekst i andelen NEETs, dvs. unge som står utenfor arbeid og utdanning. Samtidig kan det være grunn til bekymring hvis en overføring av unge fra midlertidig til varig ytelse fra NAV medfører lavere arbeidsdeltakelse og større utenforskap på lengre sikt. Analysen har vist at veksten i antallet nye unge uføre i årene 2014-2019 for en stor del gjelder unge i slutten av 20-årene. Disse tilhører aldersgruppen unge uføre i bare en kort periode før de går over i eldre aldersgrupperinger i statistikk. Forskere bør derfor være opptatt av utviklingen i andelen utenfor jobb og utdanning, ikke bare blant personer under 30 år, men også blant de i 30- og 40-årene. Et viktig spørsmål vil være om det å tillate mer langvarig mottak av midlertidige ytelser, kan gi økt arbeidsdeltakelse og mindre mottak av trygdeytelser på sikt.

Referanser

- Berg, Helene & Trude Thorbjørnsrud (2009). «Hvorfor blir det flere unge uføre?» *Søkelys på arbeidslivet*, 26, 389–399.
- Brage, Søren. og Ola Thune (2015) «Ung uførhet og psykisk sykdom». *Arbeid og velferd*, 1/2015, 37–49.
- Bragstad, Torunn (2009). *Tidsbegrenset uførestønad – evaluering fire år etter innføring*. NAV-rapport 3/2009
- Bragstad, Torunn (2018). «Vekst i uføretrygging blant unge». *Arbeid og velferd*, 2, 69–87.
- Bråten Ragnhild Haugli og Susanna Sten-Gahmberg (2022). «Unge uføre og veien til uføretrygd». *Søkelys på arbeidslivet*, 1, 1-19.
- Dahl og Lima (2020). «Utviklingen i sosialhjelp fra 2010 til 2020. Noen færre mottakere, store endringer i hvem som mottar». *Arbeid og velferd* 3/2021
- Ekelund, Ragnhild (2022). «Kan «raskere avklaringer» bli for raske?» *Arbeid og velferd* 3/2022
- Ellingsen, Jostein (2019) «*Utviklingen i uføretrygd per 31. desember 2018*». Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet. Hentet 13.04.23.
- Ellingsen, Jostein (2023) «*Utviklingen i uføretrygd per 31. desember 2022*». Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet. Hentet 13.04.23.
- Fevang, Elisabeth og Knut Røed (2006). *Veien til uføretrygd i Norge*. Rapport 10/2006. Oslo: Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning
- Fevang, Elisabeth (2020). «Helserelaterte ytelser og skjult arbeidsledighet – en diskusjon om mulige sammenhenger». *Søkelys på arbeidslivet*, 37, 201-2015.
- Grønlien, Eirik, og Lima, Ivar (2020). «Flere mottar uføretrygd og sosialhjelp etter innstramming i AAP-regelverket». *Arbeid og velferd* nr. 2/2020
- Kann, Inger Cathrine og Therese Dokken (2019). «Flere har avsluttet arbeidsavklaringspenger etter regelverksendringene i 2018 - de fleste til uføretrygd eller jobb». *Arbeid og velferd* nr. 3/2019, 41-61
- Lande, Sigrid (2014). «Arbeidsavklaringspenger – mottakere overført fra tidligere ordninger». *Arbeid og velferd* 2/2014
- Lima, Ivar og Eirik Grønlien (2020). «Flere mottar uføretrygd og sosialhjelp etter innstramming i AAP-regelverket» *Arbeid og velferd* 2/2020
- Lima, Ivar, Eirik Grønlien og Frøydis Bakken (2023). «Venteåret – Hvordan går det med de som slutter å motta AAP etter å ha nådd 4-årsgrensen?» *Arbeid og velferd* 1/2023
- Markussen, Simen og Knut Røed (2020). «Bidrar medikalisering av ungdom til utstøting fra skole og arbeidsliv?» *Søkelys på arbeidslivet*, 27, 219-237
- Myhre, Andreas (2021): «Hvordan påvirker en kortere maksimal varighet på AAP overgang til arbeid og uføretrygd?» *Arbeid og velferd* 1/2021
- Myhre, Andreas og Inger Cathrine Kann (2022) «Kortere makstid på AAP ga flere i arbeid og raskere uføretrygd». *Arbeid og velferd*, 2/2022
- Olsen, Torunn S., Nina Jentoft og Hanne Cecilie Jensen (2009). «*Et liv jeg ikke valgte*» *Om unge uføre i fire fylker*. Universitetet i Agder og Agderforskning, FoU rapport nr. 9/2009
- Strand, Anne Hege og Jørgen Svalund (2021). *Velferdsordninger til unge*. Fafo-rapport 2021:35
- Sørbø, Johannes og Helene Ytteborg (2015) «*Arbeidsavklaringspenger – Hva har skjedd med de som har passert 4 år?*». *Arbeid og velferd*, 3/2015, 123-133.
- van der Weel, Kjetil A. (2022). «Faller virkelig «stadig flere» unge utenfor arbeid og utdanning?». *KAI-kronikken*. Publisert: 21.10.22

Vejrup Kristine, Elisabeth R. Hillesund, Neha Agnihotri, Christine Helle og Nina C. Øverby (2023). «Diet in Early Life Is Related to Child Mental Health and Personality at 8 Years: Findings from the Norwegian Mother, Father and Child Cohort Study (MoBa)» *Nutrients* 2023, 15, 243

Aamodt, Ingebjørg (2022, 4.april). Norge blant landene med lavest NEET-andel i Europa. SSB <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/sysselsetting/statistikk/arbeidskraftundersokelsen/artikler/norge-blant-landene-med-lavest-neet-andel-i-europa>