

Mottakere av foreløpig uførestønad:

Noen trenger sosialhjelp i tillegg

Foreløpig uførestønad er en behovsprøvd ytelse som nyttes av én av fem nye uførepensjonister. Nesten én av ti som mottar denne stønaden får også sosialhjelp, noe som innebærer at de blir behovsprøvd samtidig av trygdeetaten og sosialetaten. Unge enslige, og spesielt menn, havner oftest i denne dobbeltposisjonen.

Uførepensjon er ment å sikre et inntektsgrunnlag dersom personer av medisinske grunner ikke lenger klarer å stå i arbeidslivet. Det finnes ulike inngangsporter til denne pensjoneringen. Det mest alminnelige er å gå direkte fra å være sysselsatt til å bli uførepensjonist, eller å gå fra å være forsørget av en annen ytelse eller av andre personer. Foreløpig uførestønad er en spesiell inngang som bare er tiltenkt personer som mister inntektsgrunnlaget allerede før de har fått en avgjørelse på sin søknad om uførepensjon. Søker har bare krav på denne midlertidige stønaden fra trygdeetaten dersom andre inntekter ikke dekker utgiftene til livsopphold. I tillegg må det anses sannsynlig at uførepensjonen blir innvilget. Foreløpig uførestønad er med andre ord både medisinsk begrunnet og behovsprøvd, og mottakerne kan betraktes som en spesielt vanskeligstilt gruppe.

I denne artikkelen beskrives hvem som mottar foreløpig uførestønad, heretter kalt foreløpig uføre. Det er av særlig interesse å studere hvor lenge mottakerne får denne sjelden omtalte ytelsen, det vil si om ordningen faktisk er en korttidsytelse. Sosialhjelp blir gitt til personer som ikke er i stand til å forsørge seg selv eller sin familie. Det er den enkelte kommune som er ansvarlig for tildeling av stønaden. Velferdsforskningen betrakter sosialhjelp både som en alternativ inntektskilde til trygdesystemet og som et supplement til trygden fordi pensjonsutbetalingene ikke strekker til (Hanssen og Terum 1992). Vårt fokus på ordningen foreløpig uførestønad gjør det naturlig å studere grad av supplering med sosialhjelp. Siden sosialhjelp også er en behovsprøvd og midlertidig ytelse, er det vesentlig å avdekke hvem som er så vanskeligstilt at de blir vurdert og godkjent av begge etater samtidig, og hvor lenge denne doble behovsprøvingen varer.

Én av fem nye uførepensjonister har hatt foreløpig uførestønad

Figur 1 viser utviklingen blant nye foreløpig uføre i perioden 1994 til 2000, sammenlignet med nye uførepensjonister i tilsvarende periode. Vi ser en stabil tilgang av nye mottakere fra omkring 6 500 i 1994, fulgt av et sprang til drøye 8 000 i 1997, som er toppåret i perioden. Deretter reduseres antallet jevnt til i underkant av 3 500 nye personer i 2000. Sammenligner vi denne utviklingen med tilgangen av nye uførepensjonister i samme periode, finner vi et tilnærmet likt mønster, men toppåret for uføre er 1999. Politiske føringer kan forklare den påfølgende nedgangen blant uføre. Den tidlige nedgangen blant de med foreløpig uførestønad kan tyde på en mer restriktiv saksbehandling som følge av ønsket om å redusere veksten blant uførepensjonister.

Ifølge Kjønsstad (1998:466) har praksis vært at trygdekontoret må ha forbedret saken og avgitt positiv innstilling til fylkestyngdekontoret, før foreløpig

Sandra Lien og Øyvind Sivertstøl

Folketrygdloven §12-16. Foreløpig uførestønad

Når en person har satt fram krav om uførepensjon og det er sannsynlig at han eller hun vil få innvilget uførepensjon, kan trygdekontoret yte en foreløpig uførestønad i ventetiden.

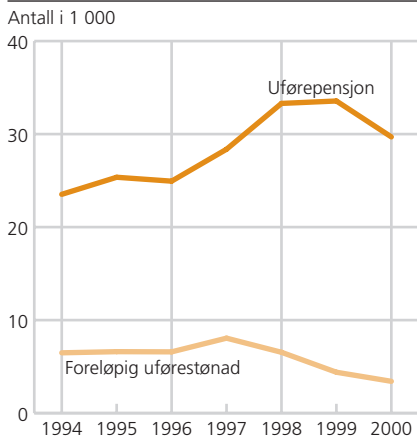
Foreløpig uførestønad ytes ikke dersom vedkommende kan dekke utgiftene til livsopphold ved hjelp av andre inntekter.

Foreløpig uførestønad graderes og beregnes på samme måte som uførepensjon, se §§ 12-11 og 12-13. Det ytes likevel ikke særtillegg.

Øyvind Sivertstøl er førstekonsulent i Statistisk sentralbyrå, Seksjon for levekårsstatistikk (oivind.sivertstol@ssb.no).

Sandra Lien er førstekonsulent i Statistisk sentralbyrå, Seksjon for levekårsstatistikk (sandra.lien@ssb.no).

Figur 1. Nye pensjonister. 1994-2000



Kilde: FD-Trygd.

Datamaterialet for denne analysen er hentet fra forløpsdatabasene FD-Trygd og NUDB i Statistisk sentralbyrå. Fram til 1994 var foreløpig uførestønad omhandlet sammen med reglene for rehabilitering og attføring, og ble den gang kalt attføringspenger i ventetid på uførepensjonering. Analysen baserer seg på situasjonen etter endring i tidligere folketrygdlov av 1966, vedtatt 11. juni 1993, hvor ordningen flyttes over til reglene for uførepensjon (Kjønstad 1998:466). Denne artikkelen tar utgangspunkt i nye mottakere av foreløpig uførestønad fra og med 1994 og som ikke lenger mottar ytelsen ved utgangen av 2000.

uførestønad kan innvilges. De som søker har imidlertid ikke noe absolutt krav på stønad, slik at det er opp til trygdeetaten å vurdere søkerens inntektsgrunnlag og økonomiske behov. Dette gjenspeiler seg i en noe begrenset adgang til ordningen. Av totalt 198 740 nye uførepensjonister i perioden 1994-2000, har 42 088 vært innom foreløpig uførestønad, det vil si en av fem.

For å beskrive hvem som kommer gjennom trygdeetatens nåløye for denne behovsprøvde ytelsen, er det blitt sett på alder, kjønn, sivilstand og utdanningsnivå hos de som har fått innvilget foreløpig uførestønad.

Mange foreløpig uføre er gift

Flere kvinner enn menn mottar foreløpig uførestønad.¹ Mange av mottakerne av denne stønaden er gifte, dette gjelder nesten to av tre blant både menn og kvinner. Resten er enten ugifte eller skilte, og det er noen flere ugifte menn og noen flere skilte kvinner.

Kvinner og menn har ikke helt samme aldersfordeling. Nesten halvparten av mennene er 55 år og eldre, mens godt over halvparten av kvinnene befinner seg i gruppen 35-54 år. Bare én av ti menn og kvinner er yngre enn 35 år.

De yngste stønadmottakerne er naturlig nok ofte ugifte, mens de fleste over 35 år er gifte. I den midterste aldersgruppen er flere menn enn kvinner fortsatt ugift, mens flere kvinner enn menn er skilt. Blant de yngste er det langt flere gifte kvinner enn menn.

Forløpsdatabasen FD-Trygd

FD-Trygd er en forløpsdatabase i Statistisk sentralbyrå som inneholder informasjon om blant annet trygd, demografi, utdanning, sosialhjelp, arbeidsmarkedet, inntekts- og formueopplysninger. Forløpsdata impliserer at alle hendelser eller endringer innen en trygdeordning registreres over kontinuerlig tid. Data omfatter hele befolkningen fra og med 1992 og er hentet fra administrative registre i Statistisk sentralbyrå, Rikstrygdeverket og Aetat. Forskere kan søke tilgang til datamaterialet via Brukertjenesten FD-Trygd, mail-adresse: fdtrygd@ssb.no. For generell informasjon om FD-Trygd, besøk web-adressen: <http://www.ssb.no/emner/03/fd-trygd/>

Tabell 1. Mottakere av foreløpig uførestønad, etter kjønn, aldersgrupper og sivilstand.¹ Prosent

| Sivilstand | I alt | | | Menn | | | Kvinner | | |
|-----------------------|--------|--------|---------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| | Totalt | Menn | Kvinner | 16-34 år | 35-54 år | 55-67 år | 16-34 år | 35-54 år | 55-67 år |
| Ugift | 17,2 | 20,9 | 13,8 | 81,9 | 21,1 | 7,1 | 58,3 | 10,8 | 3,5 |
| Gift | 62,7 | 61,2 | 64,1 | 12,6 | 55,1 | 77,7 | 32,2 | 61,1 | 79,4 |
| Skilt | 16,5 | 14,4 | 18,4 | 3,3 | 18,7 | 12,8 | 5,6 | 23,4 | 15,0 |
| Separert | 3,6 | 3,5 | 3,7 | 2,2 | 5,0 | 2,3 | 3,9 | 4,7 | 2,0 |
| Sum | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| Antall personer | 39 299 | 18 703 | 20 596 | 1 927 | 8 113 | 8 663 | 2 383 | 11 040 | 7 173 |
| Aldersandeler | | 100 | 100 | 10,3 | 43,4 | 46,3 | 11,6 | 53,6 | 34,8 |

¹ Alder er målt ved utgangen av tilgangsåret, sivilstand ved tilgangstidspunkt på ytelsen.
Kilde: FD-Trygd.

Tabell 2. Mottakere av foreløpig uførestønad, etter kjønn, alder og utdanningsnivå.¹ Prosent

| Sivilstand | I alt | | | Menn | | | Kvinner | | |
|---|--------|--------|---------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| | Totalt | Menn | Kvinner | 16-34 år | 35-54 år | 55-67 år | 16-34 år | 35-54 år | 55-67 år |
| Opp til ungdomsskolenivå | 35,0 | 36,3 | 33,8 | 19,7 | 32,8 | 43,0 | 17,5 | 31,4 | 42,3 |
| Videregående skolenivå (10-12 år) | 54,5 | 54,1 | 54,8 | 73,6 | 56,8 | 47,4 | 73,2 | 56,0 | 47,2 |
| Universitets-/høgskolenivå I (>12 år) | 10,6 | 9,6 | 11,4 | 6,8 | 10,4 | 9,5 | 9,2 | 12,5 | 10,5 |
| Sum | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| Antall personer ... | 39 371 | 18 647 | 20 724 | 1 862 | 7 976 | 8 809 | 2 342 | 10 958 | 7 424 |

¹ Alder er målt ved utgangen av tilgangsåret, sivilstand ved tilgangstidspunkt på ytelsen.
Kilde: NUDB og FD-Trygd.

Foreløpig uføre har kort skolegang

Over halvparten av mottakerne har videregående skole som høyeste utdanning, mens bare én av ti har høyere utdanning. Det er små kjønnsforskjeller, men noen flere menn har bare fullført opp til ungdomsskolenivå. På den annen side har noen flere kvinner utdanning på universitets- eller høgskolenivå.

Nesten tre av fire blant de yngste mottakerne (16-34 år) har videregående skole som høyeste utdanning. Dette er likt for kvinner og menn. Den midterste aldersgruppen av menn og kvinner (35-54 år) har en fordeling etter utdanningsnivå lik den for stønadsmottakerne samlet sett. De eldste (55-67 år) er derimot overrepresentert blant de med laveste utdanning. Andelen med høy utdanning er størst blant kvinner i midterste aldersgruppe, og minst blant unge menn.

Foreløpig uførestønad fungerer som en korttidsytelse

Foreløpig uførestønad er en trygdeordning som impliserer usikkerhet, ved at endelig vedtak om uførepensjon ikke foreligger. Hvor lenge denne usikkerheten vedvarer kan vi finne ut ved å måle hvor mange måneder stønaden utbetales.

Bare 2 prosent må vente mer enn to år på vedtak eller annen avslutning (for eksempel alderspensjon, uførepensjon eller dødsfall). De fleste avslutter forskudd på uførepensjon innen det har gått ett år (95 prosent), og flere enn halvparten avslutter i løpet av de første tre månedene. Ordningens intensjon om å være en korttidsytelse ser med andre ord ut til å være godt ivaretatt.

De fleste får innvilget uførepensjon som forutsatt i folketrygdloven. Av 40 094 personer, har nesten 39 000 en faktisk overgang til endelig uførepensjonering. Uførepensjonen trer i kraft umiddelbart i måneden etter avsluttet foreløpig uførestønad, slik at det ikke forekommer noe tomrom mellom de to trygdeytelsene.

Ved å se på om de foreløpig uføre samtidig bruker økonomisk sosialhjelp, kan en få en indikasjon på i hvilken grad de er selvhjulpne. Samtidig mottak av begge ordningene, indikerer at foreløpig uførestønad ikke dekker

Nasjonal utdanningsdatabase, NUDB

En ny og mer detaljert forløpsdatabase for utdanningsområdet omfatter elever og studenter fra 1974, avsluttet utdanning fra 1974 og befolkningens høyeste fullførte utdanning fra 1970. NUDB er spesielt egnet til å beregne gjennomstrømningshastighet og normert studietid for avsluttet utdanning og eventuelt konstruere utdanningsindikatorer. Viktigste opplysninger er utdanningens art, klassetrinn, studieretning, vektall og utfall. Basen inneholder også demografiske forhold som statsborgerskap, innvandringskategori og foreldrenes utdanningsnivå.

Tabell 3. Varighet av foreløpig uførestønad, etter antall måneder

| Måneder | Antall | Kummulativ prosent |
|-----------------------|--------|--------------------|
| 1-3 | 21 870 | 54,5 |
| 4-6 | 9 768 | 78,9 |
| 7-12 | 6 356 | 94,8 |
| 13-24 | 1 319 | 98,1 |
| 25-84 | 781 | 100,0 |
| Antall personer | 40 094 | |
| Herav: | | |
| Overgang til uføre .. | 38 844 | |

Kilde: FD-Trygd.

Tabell 4. Mottakere av sosialhjelp, etter kjønn, alder og sivilstand.¹ I prosent av alle med foreløpig uførestønad

| Sivilstand | I alt | | | Menn | | | Kvinner | | |
|----------------------------|-------|-------|---------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| | Total | Menn | Kvinner | 16-34 år | 35-54 år | 55-67 år | 16-34 år | 35-54 år | 55-67 år |
| Ugift | 20,2 | 21,2 | 19,0 | 26,9 | 21,1 | 6,8 | 20,9 | 20,3 | 1,6 |
| Gift | 2,2 | 3,4 | 1,3 | 16,5 | 5,6 | 1,4 | 4,8 | 1,7 | 0,3 |
| Skilt | 19,4 | 16,9 | 21,2 | 46,0 | 20,6 | 10,1 | 33,6 | 24,8 | 11,1 |
| Separert | 20,0 | 16,9 | 22,7 | 27,9 | 19,7 | 8,9 | 31,5 | 23,4 | 15,0 |
| Antall personer | 3 460 | 1 776 | 1 684 | 505 | 1 006 | 265 | 402 | 1 119 | 163 |
| Av alle foreløpig uføre... | 8,8 | 9,5 | 8,2 | 26,2 | 12,4 | 3,1 | 16,9 | 10,1 | 2,3 |

¹ Alder er målt ved utgangen av tilgangsåret, sivilstand ved tilgangstidspunkt på ytelsen.
Kilde: FD-Trygd.

Tabell 5. Mottakere av sosialhjelp, etter kjønn, alder og utdanningsnivå.¹ I prosent av alle med foreløpig uførestønad

| Utdanningsnivå | I alt | | | Menn | | | Kvinner | | |
|---|-------|-------|---------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| | Total | Menn | Kvinner | 16-34 år | 35-54 år | 55-67 år | 16-34 år | 35-54 år | 55-67 år |
| Opp til ungdomsskolenivå | 8,4 | 8,2 | 8,6 | 32,2 | 12,1 | 3,1 | 20,7 | 12,6 | 2,6 |
| Videregående skolenivå (10-12 år) | 9,1 | 10,1 | 8,2 | 25,1 | 12,4 | 2,7 | 16,4 | 9,4 | 2,1 |
| Universitets-/høgskolenivå I (>12 år) | 5,6 | 6,1 | 5,2 | 12,7 | 8,7 | 2,5 | 12,0 | 6,7 | 0,5 |
| Antall personer ... | 3 339 | 1 681 | 1 658 | 478 | 950 | 253 | 392 | 1 106 | 160 |

¹ Alder er målt ved utgangen av tilgangsåret, sivilstand ved tilgangstidspunkt på ytelsen.
Kilde: NUDB og FD-Trygd.

Tabell 6. Mottakere av foreløpig uførestønad, etter kjønn og tilleggs pensjon. Prosent

| | Menn | | Kvinner | |
|------------------------|----------|------------|----------|------------|
| | Under 1G | 1G og over | Under 1G | 1G og over |
| Med sosialhjelp | 13,6 | 7,7 | 7,4 | 7,9 |
| Uten sosialhjelp | 86,4 | 92,3 | 92,6 | 92,1 |
| I alt | 100 | 100 | 100 | 100 |
| Antall personer | 4 359 | 14 480 | 13 432 | 7 136 |

Kilde: FD-Trygd.

hele inntektstapet som er kriteriet for å få tildelt denne midlertidige og behovsprøvde ytelsen. Bare 3 502 personer er så vanskeligstilte at de samtidig mottar både foreløpig uførestønad og sosialhjelp (se note 1). Disse personene utgjør om lag 9 prosent av alle med foreløpig uførestønad.

Unge enslige er oftere avhengig av sosialhjelp

De som benytter sosialhjelp har en litt annen kjønnsfordeling enn den vi beskrev for alle som mottar forskudd på uførepensjon. Det er noen flere menn enn kvinner som mottar begge disse ytelsene samtidig. Det å være gift er ikke lenger det typiske trekket når vi ser på mottak av begge stønadene. Bare 2 prosent av de gifte mottar sosialhjelp, og kvinner i litt mindre grad enn menn. Både blant ugifte, skilte og separerte med foreløpig uførestønad er det om lag 20 prosent som mottar sosialhjelp.

Generelt synker andelen av sosialhjelpsmottakere med stigende alder, unge menn mottar oftere doble ytelser enn kvinner. For de eldste er sosialhjelpen av liten betydning. Blant de yngste er det særlig stor avhengighet av sosialhjelp blant skilte menn (nesten halvparten mottar sosialhjelp) og blant skilte og separerte kvinner (om lag en av tre er sosialhjelpsmottakere i begge grupper).

Funnene peker på at et inntektstap skaper særlige problemer for de som må klare alle utgifter på egenhånd,

spesielt gjelder dette de unge. Unge gifte menn har likevel en noe høyere tilbøyelighet enn andre gifte til å motta sosialhjelp. Det kan tyde på at den trygdedes ektefelle ikke har det økonomiske fundamentet for å motvirke avhengighet av sosialhjelp.

Høyt utdannede mottar i mindre grad sosialhjelp

Andelen sosialhjelpsmottakere synker med stigende utdanningsnivå innen de fleste aldersgruppene. Det er særlig stor avhengighet av sosialhjelp blant de yngste, dette gjelder i størst grad de med lavest utdanning. En av tre unge menn med utdanning opptil ungdomsskolenivå mottar sosialhjelp i tillegg til foreløpig uførestønad, mot en av fem unge kvinner med samme utdanningsnivå.

Menn med lav tilleggspensjon supplerer med sosialhjelp

Tilleggspensjon er avhengig av tidligere arbeidsinntekt og er ment å sikre tilvart levestandard. Den kan fortelle noe om inntektstapets størrelse, men indikerer også om utbetalingsnivået er tilstrekkelig for de foreløpig uføre til å klare seg uten sosialhjelp. Vil de med lav tilleggspensjon oftere dekke sine utgifter med sosialhjelp?

Menn oppnår høyere pensjonsutbetaling (tabell 6²). Om lag 14 500 menn mottar en tilleggspensjon som er høyere enn grunnbeløpet³, og mindre enn 4 400 menn har lavere trygd. En omvendt fordeling finner vi blant kvinnene, bare drøyt 7 100 får en utbetaling høyere enn grunnbeløpet mot over 13 400 som får mindre enn dette.

Menn med lav tilleggspensjon havner desto oftere på sosialkontoret, 13 prosent av dem gjør det. Tilleggspensjon påvirker derimot ikke kvinnenes avhengighet av sosialhjelp. Omkring 7 prosent av kvinnene mottar sosialhjelp, enten de har høy eller lav tilleggspensjon. Menn med lav tilleggspensjon er altså mer avhengig av sosialhjelp for å forsørge seg selv og familien, selv med samme økonomiske betingelser som kvinner. Menn er nok i langt flere tilfeller hovedforsørger i familien og det er mer kritisk for familieøkonomien dersom hovedforsørger blir foreløpig ufør. I en slik situasjon trenger menn trolig i større grad sosialhjelp.

Nærmere halvparten mottar sosialhjelp mesteparten av tiden som foreløpig ufør

Ikke mange foreløpig uføre mottar sosialhjelp samtidig, men det er likevel av interesse å undersøke varigheten av denne doble behovsprøvingen. Sosialhjelpen kan gis over lengre tid til noen foreløpig uføre, mens andre kan motta denne økonomiske bistanden over relativt kortere del av stønadsperioden.

Hele fire av ti mottar sosialhjelp mesteparten av tiden som foreløpig ufør (kvartilet 76-100 prosent i tabell 7), mens bare to av ti begrenser sosialhjelpen til en relativ korttidsytelse. Gifte kvinner har derimot en motsatt tendens, hvor de fleste klarer seg med korte mottak. Selv om både gifte, separerte og skilte menn er avhengig av sosialhjelp over lengre tid, så klarer likevel en av fire seg med kortvarige sosialhjelpsutbetalinger (kvartilet 1-25 prosent). Dette i motsetning til ugifte, separerte og skilte kvinner som har en sosialhjelpsavhengighet lik ugifte menn.

¹ Totalpopulasjon for foreløpig uføre utgjør 40 094, herav mottar 3 502 sosialhjelp samtidig. Avvik fra disse tallene skyldes uoppgett sivilstand, utelatelse av kategorien enke/-mann grunnet små tall, samt uoppgett i utdanningsopplysning.

² Tabell 6 inkluderer kun de med utbetalt tilleggspensjon.

³ Grunnbeløpet per 01.05.2000 var kr 49 090.

Referanser

Hanssen, Jan-Inge og Lars Inge Terum (1992): *Samfunnsendringer og sosialhjelpsvekst. En analyse av veksten i sosialhjelpsforbruket i norske kommuner på 80-tallet*. INAS-rapport 1992/7, Oslo, Institutt for sosialforskning.

Kjønstad, Asbjørn (red. 1998): *Folketrygdloven med kommentarer*, Oslo: Ad Notam Gyldendal.

Lov 17. juni 1966 nr. 12 om folketrygd (Opphevet fra 1. mai 1997).

Lovendring 11. juni 1993 nr. 84.

Lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd.

Syse, Aslak (red. 1997): *Ny folketrygdlov*, Oslo: Cappelen Akademiske Forlag.

Tabell 7. Grad av sosialhjelpsavhengighet i perioden med foreløpig uførestønad, etter kjønn og sivilstand. Tidsandel målt som sosialhjelpstiden i prosent av foreløpig uføreperiode

| Tidsandel | I alt | | | Menn | | | | Kvinner | | | |
|-----------------------|-------|-------|---------|-------|------|----------|-------|---------|------|----------|-------|
| | Total | Menn | Kvinner | Ugift | Gift | Separert | Skilt | Ugift | Gift | Separert | Skilt |
| 1-25 prosent..... | 21,1 | 21,9 | 20,3 | 16,8 | 28,3 | 24,4 | 27,3 | 18,1 | 36,9 | 18,7 | 18,5 |
| 26-50 prosent | 25,1 | 25,5 | 24,7 | 26,1 | 25,2 | 25,1 | 22,7 | 25,3 | 31,5 | 22,6 | 26,0 |
| 51-75 prosent | 12,5 | 11,6 | 13,5 | 12,0 | 8,6 | 13,2 | 12,7 | 13,2 | 10,1 | 14,0 | 15,6 |
| 76-100 prosent | 41,2 | 41,0 | 41,4 | 45,1 | 37,9 | 37,2 | 37,3 | 43,4 | 21,4 | 44,7 | 39,9 |
| I alt | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| Antall personer | 3 460 | 1 776 | 1 684 | 827 | 385 | 454 | 110 | 537 | 168 | 806 | 173 |

Kilde: FD-Trygd.