

Avslag på uførepensjon

Anders M. Galaasen, Dag Bruusgaard og Bjørgulf Claussen

Institutt for allmenn- og samfunnsmedisin, Seksjon for sosialmedisin, Universitetet i Oslo

SAMMENDRAG

Introduksjon: Mens mye er skrevet om hvem som får uførepensjon, foreligger det få vitenskapelige artikler om avslag på søknad om uførepensjon.

Mål: Vi har gjennomført en undersøkelse over hvem som får avslag på søknad om uførepensjon og hvorledes det går med dem i en 6-7 års oppfølging.

Metoder: Data fra FD-trygd, koplet med Statistisk sentralbyrås demografiske data er brukt for å sammenlikne dem som får avslag med dem som blir innvilget uførepensjon 1993 ut fra alder, kjønn, utdanning, etnisitet og inntekt. Trygdestatus for dem med avslag er så fulgt til 2000.

Resultater: Vi har funnet at kvinner oftere får avslag enn menn, at de eldste og yngste sjeldnere får avslag og at de med minst inntekt og ikke-vestlig bakgrunn oftere får avslag, mens avslagsprosenten er omtrent den samme på alle utdanningsnivåer. I en oppfølging frem til 2000 viser det seg at de fleste ender opp med trygdeytelser, og at kjønnsforskjellene ytterligere forsterkes. De få av de yngste som får avslag, er relativt hyppig fortsatt uten ytelser.

Konklusjon: Selv om noen av dem som får avslag, klarer å komme tilbake til normalt lønnsarbeid, og derigjennom bidra til økt produktivitet, resulterer avslag oftere kun i en utsettelse av overgang til permanente trygdeytelser. Hva den eventuelle samfunnsøkonomiske gevinsten av en slik utsettelse er, når man også tar i betraktning økt saksbehandling fra NAV, samt utgifter til attføring og rehabilitering, er et spørsmål for videre forskning.

Galaasen AM, Bruusgaard D, Claussen B. **Denial of disability pension.** *Nor J Epidemiol* 2009; 19 (2): 203-208.

ENGLISH SUMMARY

Introduction: While much is written about who gets disability pensions, there are few scientific articles on the denial of disability pension.

Objective: We conducted a survey of who is rejected disability pension and how their life situation evolves in a 6-7-year follow-up.

Methods: Data from FD-trygd, coupled with Statistics Norway's demographic data was used to compare those who were rejected by those who were granted disability pension in 1993, based on age, gender, education, ethnicity and income. Social security status for those who were rejected was then followed until 2000.

Results: We found that women more often were rejected than men, the oldest and the youngest were less frequently rejected, and that those with least income and non-western backgrounds more often were rejected. The rejection rate was about the same at all educational levels. In a follow-up until 2000, we found that most of the rejected end up with social security benefits, and that gender differences were further amplified. The few rejected in the youngest age group, were relatively frequent still without benefits seven years later.

Conclusion: Though some of the rejected manage to return to normal wage labor, and thus contribute to increased production, rejections more often result merely in a delay of the transition to permanent social security benefits. What the potential socio-economic gain of this postponement is, when also considered increased processing effort for NAV, and costs of treatment and rehabilitation, remains a question for further investigation.

INTRODUKSJON

Det finnes en omfattende forskning om hvem som får uførepensjon i Norge (1-6), men få har interessert seg for å se nærmere på hvilke søkere som *ikke* får. Gitt den betydelige politiske oppmerksomheten rundt veksten i antall uførepensjonister, er det påfallende at såpass lite har vært gjort i forhold til avslagsproblematikken. Kunnskap om hvem som får avslag og hvordan det går med dem i tiden etter avslaget, kan bidra til en mer helhetlig forståelse av overgangen mellom arbeid og trygd. Det kan dessuten belyse hvor godt det til enhver tid gjeldende silingssystemet fungerer, og hvilke konsekvenser den rådende politikken har for ulike

grupper i samfunnet. Endelig kan avslagsstudier bringe flere nyanser inn i den generelle trygddebatten, som de senere år har vært særlig dominert av økonomenes incentiventenking.

Selv om man gjennom media og politiske bekymringsmeldinger kan få inntrykk av det motsatte, er det altså ikke slik at alle som søker om uførepensjon automatisk får innvilget denne. Prosessen frem mot en søknad kan betraktes som en kontroll- og avklaringsperiode, der både arbeidsgiver, lege og den enkelte selv kan spille avgjørende roller for utfallet. Før det i det hele tatt kan komme på tale å søke om uførepensjon, skal hensiktsmessig behandling og attføring være forsøkt. Dersom utfallet likevel blir å søke om uføre-

pensjon, stilles det etter folketrygdloven opp en rekke ytterligere vilkår som må oppfylles før ytelsen kan tilstås. Lett forenklet kan man si at hovedårsaken til den nedsatte arbeids- eller inntektsevnen skal være en anerkjent og varig sykdom, skade eller lyte. Inntektsevnen må dessuten være nedsatt med minst 50%.

Det lille som finnes av litteratur om avslag på uførepensjon i Norge, er det først og fremst Riktstrygdeverket (RTV) som har publisert. Gjennom en serie rapporter er avslagsfrekvenser fra 1992 til 2002 kartlagt, og sortert etter kjønn, alder, diagnoser og årsak (7-9). Avslagsfrekvensen har variert en del fra år til år, men har stort sett ligget rundt 20%. De som fikk avslag var oftere kvinner, middelaldrende og hadde oftere muskel- og skjelettdiagnoser enn dem som fikk pensjon. De hadde færre opptjente pensjonspoeng enn dem som fikk uførepensjon, og en mer marginal tilknytning til arbeidslivet.

Claussen og Bjerkedal (10-11) evaluerte innstramningen i tildelingskriteriene i Norge i 1991 i et mindre utvalg saker. De 90 avslåtte søkerne fra 1990 syntes tre år senere å leve av familiestøtte (33%), uførepensjon (25%), små jobber (14%) eller sosialhjelp (6%).

I en oppfølging av 870 danske fagarbeidere som fikk avslag på søknad om invalidepensjon i 1970-årene (15,2% av søkerne), hadde 32,5% fått pensjon seks år senere (12). De som fikk avslag hadde oftere muskel- og skjelettdiagnoser eller psykiatriske diagnoser enn dem som fikk pensjon ved første søknad.

MÅL

Vi vil i denne artikkelen beskrive alle som fikk avslag på søknad om uførepensjon i 1993 og følge deres trygdestatus fram til 2000.

METODER

FD-trygd (Forløpsdata trygd) er en datafil med Statistisk sentralbyrås opplysninger om utdanning, inntekt, opprinnelsesland og liknende demografiske opplysninger koblet sammen med alle RTVs ytelser til alle som er bosatt i Norge fra 1.1.1992. Her finnes også data på alle som fikk avslag på søknad om uførepensjon. Attføring og rehabilitering har FD-trygd bare til og med år 2000.

Populasjonen

Vi tok utgangspunkt i alle personer bosatt i Norge per 1.1.1993 i aldersgruppen 18 til 66 år, og som ikke allerede hadde fått innvilget uførepensjon. De som søkte, men fikk avslag i 1993, fulgte vi årlig ut år 2000. Avslagspopulasjonen for hvert år var dermed de som fremdeles levde og var bosatt i landet ved utgangen av året.

Sosiodemografiske variabler

Etnisitet ble gruppert etter foreldrenes fødeland i fire regioner. Ved ulikhet ble det mest vestlige fødeland

valgt. Utdanning var høyeste fullførte utdanning per 1.10.2000 ifølge utdanningsregisteret til SSB. Inntekt var skattbar inntekt etter skattelikningene i 1993, 1995 og 1997. Død/utvandret var registret for hvert kalenderår.

Trygdevariabler

Innvilget uførepensjon var full eller gradert pensjon som ble innvilget av RTV i året 1993. Avslag var vedtak som ble fattet i 1993. De varige tilstandene uførepensjon, alderspensjon og avtafestet pensjon, utflytting og død er beregnet som kumulative insidenser i observasjonsperioden. Attføring og rehabilitering er innvilging av minst en slik ytelse i løpet av hvert kalenderår.

Statistikk

Bivariate sammenhenger er testet ved kjikvadrat. Vi har brukt logistisk regresjon for å se på sjansen for å få avslag på søknad om uførepensjon i forhold til innvilging i 1993 og sjansen for å fortsatt stå uten noen trygdeytelse i 2000, blant dem som fikk avslag i 1993. Begge er justert for de antatte forklaringsvariablene kjønn, alder, utdanning, etnisitet og inntekt.

RESULTATER

Tabell 1 viser henholdsvis innvilgelse og avslag på søknad om uførepensjon i 1993, for ulike grupper. Den totale avslagsprosenten dette året var 15,2. Vi ser at kjønnsforskjeller gjør seg gjeldende. Mens kvinner oftere blir uførepensjonert enn menn, var avslagsprosenten for kvinner i tillegg vesentlig høyere enn for menn. Kvinner er med andre ord overrepresentert på både innvilgelse og avslag. De yngste og eldste hadde lavest avslagsprosent. Noe overraskende fant vi ingen forskjell på avslagsprosent mellom ulike utdanningsnivåer, mens de med lavest inntekt oftere fikk avslag. Innvandrere fra Øst-Europa og utviklingsland fikk vesentlig oftere avslag enn etniske nordmenn. I en logistisk modell med alder, kjønn, utdanning inntekt og etnisitet blir disse funnene stort sett bekreftet (tabell 2).

Figur 1 viser utviklingen for individene med avslag i perioden 1993-2000. Noen får både avslag og senere innvilget uførepensjon, attførings- eller rehabiliteringspenger allerede i 1993. I alt 9,3% utvandrer eller dør i oppfølgingsperioden. Et hovedfunn er ellers at en økende andel av dem som har fått avslag, likevel går over på ulike trygdeytelser i årene etter avslaget. Hele 48,6% ender opp med uførepensjon i løpet av seks-sju år, 24,7% går over på alderspensjon eller AFP, mens kun 22,4% er i live i landet og er uten trygdeytelser. De som befinner seg i denne stadig krympende gruppen tjener i gjennomsnitt lite. Mellom 40 og 50% har en skattbar inntekt på under kr. 32 000 (ikke vist). Det er med andre ord grunn til å tro at denne gruppen i stor grad blir forsørget enten av familie/ektefelle eller gjennom sosialhjelp. Samtidig er det grunn til å understreke at vel 1/3 av gruppen uten trygd ser ut til å ha inntekter

Tabell 1. Innvilgelse og avslag på søknad om uførepensjon i 1993 og befolkningen 18–66 år etter kjønn, alder, utdanning, inntekt og etnisitet. Angitt i prosent.

	<i>Søkere</i> (<i>n</i> = 21911)	<i>Innvilgede</i> (<i>n</i> = 18584)	<i>Avslag</i> (<i>n</i> = 3327)	<i>Avslagsprosent</i>	<i>Befolkningen</i> (<i>n</i> = 2708364)
Kjønn					
Menn	49,1	51,4	36,4	11,2	50,8
Kvinner	50,9	48,6	63,6	19,0	49,2
Alder					
18 – 24	1,9	2,0	1,3	10,0	16,6
25 – 34	6,3	5,6	10,0	24,2	24,4
35 – 44	13,8	12,4	21,7	23,9	22,9
45 – 54	24,7	23,7	30,1	18,5	19,7
55 – 66	53,3	56,2	36,8	10,5	16,5
Utdanning					
Grunnskole	42,7	42,9	41,7	14,7	18,3
Videregående	48,4	48,1	50,2	15,6	53,9
Høyskole/uni lavere	7,7	7,9	7,0	13,6	20,0
Høyskole/uni høyere	1,2	1,2	1,0	13,5	6,3
Missing					1,3
Inntekt 1993					
0	8,9	6,7	21,1	35,8	9,0
1 – 20.000	16,9	15,9	22,7	20,3	23,0
20.000 – 115.000	19,7	19,9	18,4	14,1	22,3
115.000 – 290.000	27,2	28,6	19,4	10,8	22,5
290.000 +	27,3	28,9	18,4	10,2	22,4
Missing					0,8
Etnisitet					
Norsk	93,8	94,5	89,9	14,5	91,4
Annen vestlig bakgrunn	3,6	3,6	3,8	15,9	5,3
Øst-Europa	0,5	0,4	0,9	26,1	0,6
Annen ikke-vestlig bakgrunn	2,0	1,4	5,4	40,2	2,7
Missing					0,0
Total	21911	18584	3327	15,2	2708364

som tilsvarer normal lønnsinntekt både i 1995, 1997 og 2000 (ikke vist).

Tabell 3 viser en logistisk regresjon med de samme forklaringsvariablene som i tabell 2, men der utfallet er enten uten trygdeytelser eller på uførepensjon/attføring syv år senere. Alderspensjonistene er her holdt utenfor. Vi ser at mens kvinner altså oftere fikk avslag, er kjønnsforskjellene ytterligere forsterket i oppfølgingsperioden. Kvinner får både oftere avslag, og er oftere uten trygdetilknytning i tiden etter avslag. Når det gjelder alder, kan det se ut som om relativt flere av de få yngste som fikk avslag fortsatt er uten trygdeytelser i 2000, mens inntektsulikhetene fra primæravslag holdes omtrent uendret. Den markant høyere avslagsprosenten for ikke-vestlige innvandrere i 1993 forsterkes ytterligere for østeuropeere.

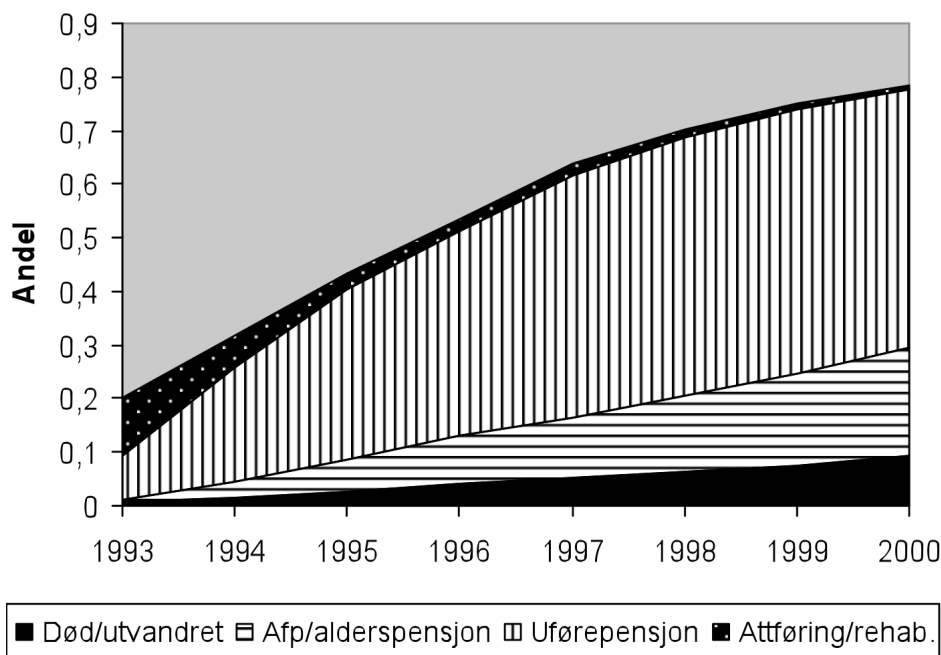
DISKUSJON

Vi har i en undersøkelse av personer som søkte uførepensjon i 1993 funnet at kvinner oftere får avslag enn menn, at de eldste og yngste sjeldnere får avslag og at

de med minst inntekt og ikke-vestlig bakgrunn oftere får avslag, mens avslagsprosenten er omtrent den samme på alle utdanningsnivåer. I en oppfølging i trygdestatistikken fram til 2000 viser det seg at de fleste ender opp med trygdeytelser, og at kjønnsforskjellene ytterligere forsterkes, mens de få av de yngste som får avslag, relativt hyppig fortsatt er uten ytelser.

Metoder

FD-trygd, Rikstrygdeverkets løpende data med kopling til Statistisk sentralbyrås demografiske registre, gir en unik mulighet for trygdeforskning. Databasen er imidlertid ikke lett tilgjengelig. Alle hendelser og endringer er registrert med start- og stoppdato og et betydelig redigeringsarbeid må til for å få data klargjort for videre analyse. Konesjonsprosedyrene er knapt forenklet og representerer en annen vesentlig hindring for større utnyttelse av denne i sitt slag unike databasen. Data vedrørende forhold som er lovpålagt og som skal resultere i økonomiske utbetalinger, er rimelig komplette og av høy kvalitet, mens data vedrørende forhold som avslag på søknader er mindre fullstendige. Kodete diagnoser



Figur 1. Trygdestatus inntil 2000 for dem som fikk avslag i 1993; døde/utvandrete per år, kumulativ overgang til AFP/alderspension, kumulativ overgang til uførepensjon og nye årlige tilfeller av attføring eller rehabilitering. n=3327.

Tabell 2. Odds ratio (OR) og 95% konfidensintervall for avslag på søknad om uførepensjon etter alder, kjønn, utdanning, etnisitet og inntekt. Logistisk regresjon.

	OR (95% KI)
Kjønn	
Menn	1,00
Kvinner	1,60 (1,47-1,74)
Alder	
18 – 24	1,00
25 – 34	2,59 (1,81-3,70)
35 – 44	2,62 (1,86-3,69)
45 – 54	2,03 (1,45-2,85)
55 – 66	1,19 (0,84-1,67)
Utdanning	
Grunnskole	1,00
Videregående	1,06 (0,97-1,15)
Høyskole/universitet lavere grad	0,94 (0,80-1,11)
Høyskole/universitet høyere grad	1,22 (0,84-1,79)
Inntekt 1993	
0	3,18 (2,77-3,66)
1 – 20.000	1,46 (1,23-1,67)
20.000 – 115.000	1,03 (0,90-1,18)
115.000 – 290.000	0,88 (0,77-0,99)
290.000 +	1,00
Etnisitet	
Norsk	1,00
Annen vestlig bakgrunn	1,09 (0,89-1,34)
Øst-Europa	1,37 (0,84-2,25)
Annen ikke-vestlig bakgrunn	2,79 (2,21-3,51)

Tabell 3. Odds ratio (OR) og 95% konfidensintervall for å stå uten trygdeytelser (alderspension ekskludert) sju år etter avslag på søknad om uførepensjon, etter alder, kjønn, utdanning, etnisitet og inntekt. Logistisk regresjon.

	OR (95% KI)
Kjønn	
Menn	1,00
Kvinner	1,53 (1,25-1,87)
Alder	
18 – 24	1,00
25 – 34	0,90 (0,46-1,77)
35 – 44	0,59 (0,30-1,14)
45 – 54	0,43 (0,22-0,84)
55 – 66	0,41 (0,21-0,81)
Utdanning	
Grunnskole	1,00
Videregående	0,99 (0,82-1,20)
Høyskole/universitet lavere grad	1,11 (0,75-1,64)
Høyskole/universitet høyere grad	1,16 (0,42-3,20)
Inntekt 1993	
0	1,17 (0,84-1,58)
1 – 20.000	0,85 (0,62-1,16)
20.000 – 115.000	1,00 (0,72-1,37)
115.000 – 290.000	0,78 (0,56-1,08)
290.000 +	1,00
Etnisitet	
Norsk	1,00
Annen vestlig bakgrunn	1,22 (0,80-1,88)
Øst-Europa	2,78 (1,17-6,60)
Annen ikke-vestlig bakgrunn	1,24 (0,84-1,85)

for dem som får avslag foreligger således bare delvis og kunne foreløpig ikke inkluderes i vårt prosjekt.

Resultater

Vi har som andre (8) funnet at kvinner oftere får avslag enn menn og at forskjellen forsterkes i en oppfølgingsperiode ved at menn oftere enn kvinner går over til trygdeytelser. Ut fra våre tall kan vi ikke uten videre hevde at dette skyldes en systematisk forskjellsbehandling. Kvinner får tross alt oftere uførepensjon enn menn. Når vi fant at de yngste sjeldnere får avslag enn de i de mellomste aldersgruppene kan dette skyldes at mange av de unge uføre har medfødte eller tidlig ervervete alvorlige tilstander der avgjørelsen om innvilgelse er relativt uproblematisk. Til gjengjeld kan det se ut som om de av de yngste som først får avslag, oftere holder seg utenfor trygdesystemet. Det er bare å håpe at dette betyr at ulike tiltak har hjulpet dem til å komme i lønnsarbeid. Lønnsinntekten til dem uten trygdeytelser er imidlertid lav, så det er rimelig å anta at flere av dem levde på sosialstønad eller var familieforsørget. Blant de yngste er dessuten studielån et aktuelt alternativ. Mer detaljert informasjon om dette har vi imidlertid ikke.

Det kanskje mest overraskende resultatet er at vi ikke har funnet ulikheter mellom utdanningsnivåene. Vi vet fra tidligere undersøkelser at uførepensjonering er mer avhengig av utdanningsnivå enn det som er rimelig ut fra påviste sosiale ulikheter i helse. Vi har i en annen artikkel (innsendt *Scandinavian Journal of Public Health*) påpekt at dette kan skyldes helserelaterte arbeidsproblemer, at personer med lav utdanning har yrker som krever mer, spesielt av fysisk helse, enn personer med høyere utdanning. Dermed er det rimelig å anta at når personer med høy utdanning først søker om uførepensjon, har de mer invalidiserende sykdom enn folk med lavere utdanning. Likevel er avslags-

prosenten omtrent den samme i de fire utdanningsnivåene vi opererer med. Det kan tyde på at systemet ikke bare vektlegger sykdom i snever forstand, men følger §12-7 i Folketrygdloven, der det heter at det også skal legges vekt på "... alder, evner, utdanning, yrkesbakgrunn, arbeidsmuligheter på hjemstedet og arbeidsmuligheter på andre steder der det er rimelig at vedkommende tar arbeid."

Avslag har i prinsippet to hensikter, for det første en individualpreventiv virkning ved å avvise personer som ikke er sykere enn at de bør kunne få seg arbeid. For det andre har avslag en generalpreventiv virkning. Det er et signal til hjelpeapparatet om at trygdemyndighetene forventer at attførings- og behandlingsapparatet skjerper seg og tilbyr bedre og mer målrettede tiltak. Det er et signal til befolkningen som ikke må få det inntrykk at hvis noen bestemmer seg for å få uførepensjon, så får de det, tilsvarende oppfatningen om at alle som ønsker sykmelding får det.

KONKLUSJON

Selv om mange av dem som får avslag på søknad om uførepensjon, får innvilget dette i løpet av en oppfølgingsperiode, har avslaget medført en utsettelse av endelig overgang til permanent trygdeytelse. Vi vet imidlertid lite om hvorvidt denne forsinkelsen resulterer i noen samfunnsøkonomisk produktivitet og heller ikke prisen på det ofte omfattende oppfølgingsarbeidet som nedlegges av NAV og behandlingsapparatet for om mulig å unngå permanent trygd. Det kan imidlertid se ut som om en betydelig del av dem som forblir "utenfor", har inntekter som tilsvarer normal lønnsinntekt, selv om den største gruppen opererer uten eller med svært lav inntekt. Avslag har imidlertid også en viktig generalpreventiv funksjon som nevnt over.

REFERANSER

1. Krokstad S, Johnsen R, Westin S. Social determinants of disability pension: a 10-year follow-up of 62 000 people in a Norwegian county population. *Int J Epidemiol* 2002; **31**: 1183-91.
2. Krokstad S, Westin S. Disability in society-medical and non-medical determinants for disability pension in a Norwegian total county population study. *Soc Sci Med* 2004; **58**: 1837-48.
3. Karlsson NE, Carstensen JM, Gjesdal S, Alexanderson KA. Risk factors for disability pension in a population-based cohort of men and women on long-term sick leave in Sweden. *Eur J Public Health* 2008; **18**: 224-31.
4. Valset K, Naper SO, Claussen B, Dalgard OS. Does mastering have an effect on disability pensioning independent of health, and may it explain divides of education in the Oslo Health Survey? *Scand J Public Health* 2007; **35**: 157-63.
5. Claussen B, Dalgard OS, Bruusgaard D. Disability pensioning: Can ethnic divides be explained by occupation, income, mental distress, or health? *Scand J Public Health* 2009; **37**: 395-400.
6. Gravseth HM, Bjerkedal T, Irgens LM, Aalen OO, Selmer R, Kristensen P. Influence of physical, mental and intellectual development on disability in young Norwegian men. *Eur J Public Health* 2008; **18**: 650-5.
7. Rikstrygdeverket. Avslag i uførepensjonssaker – etter ulike kjennetegn. Rapport nr. 6/93. Oslo: Rikstrygdeverket 1993.
8. Rikstrygdeverket. Søknader og avslag 1995/96. Uførepensjon. Rapport nr. 8/97. Oslo: Rikstrygdeverket 1997.

9. Rikstrygdeverket. Avslag på søknad om uførepensjon 1999-2002. Rapport nr. 3/2003. Oslo: Rikstrygdeverket 2003.
10. Claussen B, Bjerkedal T. Kilder til livsopphold etter avslag på søknad om uførepensjon. *Tidsskr Nor Lægeforen* 1999; **119**: 2187-91.
11. Claussen B. Physicians as gatekeepers: will they contribute to restricting disability benefits? *Scand J Prim Health Care* 1998; **16**: 199-203.
12. Jeune B, Lander F. Førtidspensionering blant spesialarbejdere efter tidligere afslag. *Ugeskr Læger* 1987; **149**: 2044-5.