

Arbeids- og sosialdepartementet

Høringsnotat om forslag til enkelte endringer i reglene for uføretrygd mv.

Utsendt 22. januar 2019

Høringsfrist 22. april 2019

Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	3
1.1	Høringsnotatets hovedinnhold.....	3
2	Gjeldende rett	4
2.1	Folketrygdloven kapittel 11 - Arbeidsavklaringspenger	4
2.2	Folketrygdloven kapittel 12 - Uføretrygd.....	5
2.3	Folketrygdloven kapittel 21 og 22 – felles bestemmelser	7
3	Revurdering av uføretrygden	9
3.1	Innledning og gjeldende rett	9
3.2	Bakgrunn	10
3.3	Departementets vurdering og forslag	12
4	Beregningsgrunnlaget for uføretrygd ved tidligere mottak av arbeidsavklaringspenger 17	
4.1	Gjeldende rett	17
4.2	Bakgrunn	17
4.3	Departementets vurdering og forslag	19
5	Vilkår for høyere minsteytelse som ung ufør.....	23
5.1	Gjeldende rett	23
5.2	Bakgrunn	24
5.3	Departementets vurdering og forslag	26
6	Økonomiske og administrative konsekvenser.....	30
7	Forslag til endringer i folketrygdloven.....	31
8	Forslag til endringer i forskrift om uføretrygd	32

1 Innledning

Arbeids- og sosialdepartementet sender med dette på høring forslag om enkelte endringer i lov 28. februar 1997 nr.19 om folketrygd (folketrygdloven), kapittel 12 uføretrygd og kapittel 11 arbeidsavklaringspenger.

I Prop. 130 L (2010–2011) om endringer i folketrygdloven (ny uføretrygd og alderspensjon til uføre) la departementet frem forslag til endringer i reglene for uførepensjon. Uførereformen var dels en nødvendig tilpasning til pensjonsreformen og dels et ledd i fornyelse av folketrygdens inntektsordninger for personer med helseproblemer, med sikte på å underbygge høy arbeidsdeltakelse og sikre en bærekraftig velferdsstat. Et av hovedmålene ved omlegging fra uførepensjon til uføretrygd var at reglene skulle bli enklere og at det skulle bli mer forutsigbart og fleksibelt å kombinere uføretrygd med arbeidsinntekt. I proposisjonen uttalte departementet:

" Velferdsstaten bygger på at alle som er i stand til det, skal forsørge seg selv ved eget arbeid. Det er til det beste både for den enkelte og for samfunnet. Mange som mottar uføretrygd vil i perioder kunne arbeide noe ved siden av uføretrygden. Det er derfor viktig å ha regler som stimulerer til å utnytte arbeidsevnen. Samtidig er uføretrygd en erstatning for tapt arbeidsinntekt ved hel eller delvis uførhet. Grunnprinsippet er at uføretrygden skal kompensere for den reduserte inntektsevnen, som igjen vil reflekteres i uføregraden. Eventuell arbeidsinntekt må dermed få betydning for nivået på utbetalt uføretrygd. "

Ny uføretrygd ble vedtatt 16. desember 2011 av et enstemmig Storting, og trådte i kraft 1. januar 2015.

Formålet med og innrettingen av uføreordningen er både å sikre at personer som ikke kan arbeide får en trygg inntekt å leve av, og å stimulerer til arbeid og legge til rette for arbeidstilknytning for personer i yrkesaktiv alder med helseutfordringer. Reglene tar sikte på å innrettes slik at de er tilpasset personer med helseutfordringer som kan jobbe helt eller delvis, personer med varierende mulighet til å være i arbeid og personer som er helt ute av stand til å arbeide.

Departementet følger effektene av uførereformen løpende og vurderer behov for endringer, herunder om det oppstår utilsiktede virkninger for de ovennevnte målene.

1.1 Høringsnotatets hovedinnhold

To av de tre forslagene som sendes på høring kommer som følge av erfaringer med effekten av nye reglene. Det siste forslaget gjelder en språklig endring i bestemmelsene om høyere minsteytelse for unge uføre som mottar uføretrygd og arbeidsavklaringspenger. Hensikten med forslagene er å ivareta uføreordningen som en inntektssikring for personer med helseutfordringer som faller ut av eller ikke kommer inn i arbeidslivet, og at innrettingen av ordningen skal bygge opp under arbeidsdeltakelsen til de som kan jobbe.

I kapittel 2 gis det en oversikt over gjeldende rett på de områder forslagene i høringsnotatet omhandler. En kort oversikt over de mest relevante reglene er gjentatt i det enkelte kapittel.

I kapittel 3 foreslår departementet enkelte endringer i reglene for uføretrygd (folketrygdloven kapittel 12) for å regulere konsekvenser når en mottaker av uføretrygd har en inntektsevne, men ikke pensjonsgivende inntekt. Dette kan for eksempel være selvstendig næringsdrivende som lar overskuddet bli stående i virksomheten eller tar ut inntekt som ikke er pensjonsgivende, eller uføre som jobber svart.

Kapittel 4 gjelder problemstillingen ved at enkelte tidligere mottakere av arbeidsavklaringspenger kan få et høyere beregningsgrunnlag for uføretrygden enn inntekten de hadde før de startet med arbeidsavklaringspenger. Dette skyldes at de to ordningenes ulike innrettinger. For rett til uføretrygd er det som hovedregel et krav at *inntektsevnen* er nedsatt med minst halvparten (uføretidspunktet). For rett til arbeidsavklaringspenger er det et vilkår at *arbeidsevnen* er nedsatt med minst halvparten. Selv om disse to tidspunktene ofte er sammenfallende, er dette ikke alltid tilfelle. Problemstillingen gjelder i hovedsak for selvstendig næringsdrivende. Departementet foreslår en særregel for vurdering av inntektsevnen for denne gruppen.

Kapittel 5 omhandler behandling av saker etter folketrygdloven § 11-21 og § 12-13 tredje ledd om høyere minsteytelse for mottakere av uføretrygd og arbeidsavklaringspenger som oppfyller vilkårene som "ung ufør". Vurderingen av de strengere vilkårene er krevende for Arbeids- og velferdsetaten å håndtere, blant annet fordi det har utviklet seg en ulik praksis ved førstegangsbehandling av sakene og i klagesaksbehandlingen. Departementet foreslår en språklig endring i bestemmelsen. Det understrekes at dette ikke innebærer en faktisk endring i lovens vilkår.

2 Gjeldende rett

2.1 Folketrygdloven kapittel 11 - Arbeidsavklaringspenger

Formålet med arbeidsavklaringspenger er å sikre inntekt for personer som har nedsatt arbeidsevne på grunn av sykdom, skade eller lyte, mens de mottar behandling, deltar i tiltak eller får annen oppfølging med sikte på å komme i eller beholde et arbeid. Det er et krav at sykdommen, skaden eller lytet er en *vesentlig* medvirkende årsak. Retten til arbeidsavklaringspenger er betinget av at arbeidsevnen er nedsatt med minst 50 prosent, se folketrygdloven § 11-5.

Arbeidsavklaringspengene utgjør 66 prosent av et beregningsgrunnlag.

Beregningsgrunnlaget er personens pensjonsgivende inntekt året før arbeidsevnen ble nedsatt med minst halvparten, eventuelt gjennomsnittet av de tre siste årene dersom dette gir et høyere grunnlag. Personer med lav eller ingen egen opptjening er sikret en minsteytelse. Arbeidsavklaringspenger er ment å være en midlertidig inntektssikring for personer som trenger bistand til å komme i, eller komme tilbake til, arbeidslivet. Ytelsen er pensjonsgivende.

Det følger av folketrygdloven § 11-20 første ledd at den ordinære minsteytelsen for arbeidsavklaringspenger er 2 G. En person som får sin arbeidsevne nedsatt før fylte 26 år på grunn av en alvorlig og varig sykdom har imidlertid krav på en minste årlige ytelse på 2,44 G, se folketrygdloven § 11-21.

Arbeidsavklaringspengene innvilges som full ytelse, og reduseres på bakgrunn av antall timer mottakeren har vært eller kunne vært i arbeid, se folketrygdloven § 11-23. I Ot.prp.nr. 4 (2008-2009) om lov om endringer i folketrygdloven og i enkelte andre lover (arbeidsavklaringspenger, arbeidsevnevurderinger og aktivitetsplaner) benyttet departementet ordet "arbeids-/inntektsevne" i omtalen, mens det i lovteksten kun er vist til arbeidsevne. Departementet viste til at faktisk arbeidet tid i lønnet arbeid normalt gir et riktig inntrykk av den enkeltes evne til å utføre inntektsgivende arbeid, og et godt bilde av hvordan arbeidsevnen varierer. Opplysninger om arbeidet tid er samtidig lett tilgjengelige og kontrollerbare. Samtidig vil det i enkelt saker, hvor personen har en høyere inntekt enn arbeidsinnsatsen skulle tilsi, innebære at en mottaker av arbeidsavklaringspenger kan ha høy inntekt samtidig som størrelsen på arbeidsavklaringspengene ikke reduseres, eller i svært liten grad reduseres.

2.2 Folketrygdloven kapittel 12 - Uføretrygd

Formålet med uføretrygd er å sikre inntekt til livsopphold for personer som har fått inntektsevnen varig nedsatt på grunn av sykdom, skade eller lyte, se folketrygdloven § 12-1. Dette er ivarettatt ved at folketrygden yter delvis kompensasjon for bortfalt inntekt, samt at uføre med lav eller ingen inntekt forut for uførheten er sikret gjennom minsteytelser.

Det er et hovedvilkår for rett til uføretrygd at inntektsevnen er nedsatt med minst halvparten, se folketrygdloven § 12-7. For personer som mottar arbeidsavklaringspenger når krav om uføretrygd settes frem er det tilstrekkelig at inntektsevnen er nedsatt med minst 40 prosent. Med inntektsevne menes evnen til å skaffe seg inntekt ved eget arbeid. Selv om den pensjonsgivende inntekten i de fleste tilfeller vil være den riktige angivelsen for inntektsevnen, er det personens *inntektsmuligheter* som har betydning for retten til og størrelsen på uføretrygden.

Videre er det et vilkår for rett til uføretrygd at det er gjennomført hensiktsmessig behandling og arbeidsrettede tiltak, uten at inntektsevnen er bedret. Dette følger av folketrygdloven § 12-5.

Det fastsettes en uføregrad ved å sammenligne inntektsevnen før og etter uførhet, se folketrygdloven § 12-10 første ledd jf. § 12-7. For å komme frem til hvor mye inntektsevnen er nedsatt, skal det foretas en sammenligning av den uføres nåværende inntektsmuligheter, sammenlignet med inntekten før uførhet.

Uføretidspunktet er det tidspunktet inntektsevnen ble varig nedsatt etter reglene i folketrygdloven § 12-7, se § 12-8. Uføretidspunktet har blant annet betydning for om retten til uføretrygd er til stede og hvilken perioden inntekten før uførheten skal hentes fra.

Det skal fastsettes en inntekt før uførhet (IFU) og en inntekt etter uførhet (IEU) for den uføretrygdde, se folketrygdloven § 12-9. Inntekt før uførhet fastsettes til personens normale årsinntekt i full stilling før uføretidspunktet, eller den gjennomsnittlige inntekten de siste tre kalenderårene for selvstendig næringsdrivende. Inntekt etter uførhet er den resterende inntekten vedkommende forutsettes å kunne ha. Det er altså de to inntektsstørrelsene IFU og IEU som har betydning for fastsettelsen av inntektstapet. For arbeidstakere kan stillingsandelen legges til grunn ved fastsettelse av IEU, se Forskrift 5. mai 2015 nr. 1602 om uføretrygd fra folketrygden § 2-1 første ledd første punktum. IFU har betydning for uføregraden, reduksjon i uføretrygden ved samtidig inntekt, samt taket på barnetillegg.

Som inntekt skal all pensjonsgivende inntekt medregnes, se folketrygdloven § 12-9 femte ledd første punktum. Dette er en videreføring av § 12-7 andre ledd tredje punktum, slik denne lød frem til 1. januar 2015. Det følger imidlertid av § 12-9 femte ledd tredje punktum at det kan gjøres unntak for arbeidstakere, dersom inntekten ikke er uttrykk for reell inntektsevne.

Det kan ikke innfortolkes noen tilsvarende unntak for selvstendig næringsdrivende. I Rt. 2005 s.548 som gjaldt fastsettelse av inntektsevne etter dagjeldende § 12-7 uttalte Høyesterett:

" I avgjørende frå Trygderetten er det ikkje spor av den rettsforståinga at § 12-7 andre ledd tredje punktum skulle gjelde for arbeidstakarar. Etter mitt syn må såleis folketrygdlova § 12-10, jf. § 12-7, forståast slik at det avgjerande er når inntektsevna er nedsett med minst halvparten, og utan at føresegna i folketrygdlova § 12-7 andre ledd tredje punktum kjem inn i vurderinga for ein arbeidstakar. For arbeidstakarar vil det likevel til vanleg vere slik at sjukmeldingstidspunktet er avgjerande. "

Departementet uttalte følgende i lovmerknaden i forslag til endringslov til folketrygdloven § 12-8 i Prop.130 L (2010–2011) om fastsettelse av inntekt før og etter uførhet:

" I femte ledd første punktum videreføres nåværende § 12-7 andre ledd siste punktum om at all pensjonsgivende inntekt skal regnes som inntekt etter paragrafen. Etter femte ledd andre punktum skal opparbeidet inntekt som er etterslep fra helt avsluttet aktivitet likevel holdes utenfor. Bestemmelsen viderefører forskriften § 1 siste strekpunkt.

Femte ledd tredje punktum innebærer en presisering av gjeldende rett om at inntekt som ikke er uttrykk for reell inntektsevne, ikke medregnes for arbeidstakere."

Uføretrygden utgjør 66 prosent av et beregningsgrunnlag. Beregningsgrunnlaget er gjennomsnittet av den pensjonsgivende inntekten i de tre beste av de fem siste årene før uføretidspunktet, se folketrygdloven § 12-11. Personer med lav eller ingen egen opptjening er sikret en minsteytelse.

Personer som har blitt uføre før fylte 26 år på grunn av en alvorlig og varig sykdom, skade eller lyte som er klart dokumentert har rett på en høyere minsteytelse for uføretrygd, se folketrygdloven § 12-13. Dette gjelder selv om vedkommende har vært mer enn 50 prosent yrkesaktiv etter fylte 26 år, forutsatt at det er klart dokumentert at

vilkårene for høyere minsteytelse som ung ufør var oppfylt før 26 år og kravet settes fram før fylte 36 år. Formålet med denne presiseringen er at unge personer med redusert funksjonsevne skal få større mulighet til å forsøke seg i arbeidslivet uten risiko for å miste muligheten til å få rett til garantiytelsen som ung ufør.

Den ordinære minsteytelsen for uføretrygd er 2,28 G for gifte/samboende og 2,48 G for enslige. Den høyere minsteytelsen for unge uføre er 2,66 G for gifte/samboende og 2,91 G for enslige.

Regler om hvilken pensjonsgivende inntekt en ufør kan ha ved siden av uføretrygden før trygden reduseres følger av folketrygdloven § 12-14. Det er inntektsgrensen som avgjør dette. Som inntekt etter denne bestemmelsen regnes pensjonsgivende inntekt og tilsvarende inntekt fra utlandet. Når uføregraden fastsettes skal det fastsettes en inntektsgrense, som skal svare til inntekt etter uførhet (IEU) tillagt 0,4 G per år, se folketrygdloven § 12-14.

Hvis inntekten utgjør mer enn 80 prosent av inntekten før uførhet (IFU), utbetales ikke uføretrygden. Bestemmelsen omhandler også hvordan reduksjonen i uføretrygd foretas, og etteroppgjør for tilfeller hvor det er utbetalt for lite eller for mye uføretrygd i løpet av et kalenderår.

Det følger av folketrygdloven § 12-10 tredje ledd at hvis uføretrygden ikke kommer til utbetaling fordi inntekten utgjør mer enn 80 prosent av inntekten før uførheten, kan personen beholde retten til uføretrygd med opprinnelig uføregrad i inntil fem + fem år, ved å melde fra til Arbeids- og velferdsetaten (hvilende rett).

Nærmere regler om hvilende rett er gitt i forskrift om uføretrygd fra folketrygden § 3-4. En periode med hvilende rett etter folketrygdloven § 12-10 tredje ledd fastsettes når etteroppgjøret foretas, og skal gjelde for hele kalenderåret etteroppgjøret foretas for dersom personen ikke har hatt rett til utbetaling av uføretrygd i noen av månedene. Vedkommende anses for å ha meldt ifra om arbeidsinntekten når Arbeids- og velferdsetaten mottar ligningsopplysninger fra skatteetaten til bruk i etteroppgjøret.

2.3 Folketrygdloven kapittel 21 og 22 – felles bestemmelser

Etter folketrygdloven § 21-6 kan arbeids- og velferdsetaten fatte nytt vedtak om ytelse fra trygden når det skjer endringer i forhold som er av betydning for retten til den ytelsen en person mottar. Bestemmelsen gjelder for alle ytelser, også uføretrygd. Gjelder endringen forhold som har betydning for graderingen av en ytelse til livsopphold, følger det av andre ledd at det kan gjøres nytt vedtak bare dersom endringen er vesentlig. I NOU 1990:2 Forenklet folketrygdlov uttalte utvalget blant annet følgende om daværende § 8-5:

" Utvalget finner det hensiktsmessig å la paragrafen her handle om endrede forhold generelt, herunder endrede forhold som har betydning for gradering av ytelser til livsopphold.

Det er bare når det gjelder de sistnevnte forhold at det kreves vesentlige endringer før en sak kan tas opp til ny vurdering, se utkastets første ledd andre punktum. Når det gjelder

endringer i andre forhold kan i og for seg en liten faktisk endring føre til at et vilkår for rett til en trygdeytelse ikke lenger er oppfylt. Hvis en person for eksempel oppholder seg så lenge i utlandet at vedkommende ikke kan anses å være bosatt i Norge, vil vedkommende ikke lenger være trygdet. "

Når det gjelder forholdet mellom de særlige reglene om uføretrygd i kapittel 12 og den generelle regelen i folketrygdloven § 21-6, uttalte departementet følgende i Prop.130 L (2010-2011) punkt 8.6.2:

" Departementet foreslår i punkt 8.6.4 at uføretrygden skal reduseres ved økt arbeidsinntekt. Departementet mener at det er viktig at den enkelte kan prøve seg i arbeid uten å miste retten til den uføregraden som er innvilget. En slik trygghet kan være avgjørende for om man faktisk velger å prøve seg i arbeid. Når endringer i pensjonsgivende inntekt fører til at utbetalt uføretrygd justeres, bør uføregraden etter departementets syn derfor ikke endres. Dette vil være en videreføring av dagens regler om hvilende pensjonsrett, se også punkt 8.6.7. Departementet foreslår derfor at det ikke skal fastsettes en ny uføregrad når uføretrygden reduseres ved økt arbeidsinntekt. Det er ikke satt som et vilkår at vedkommende har meldt fra til etaten om inntektsøkning. Se lovforslaget § 12-9 andre ledd. Departementet mener imidlertid det er behov for å opprettholde en bestemmelse om revurdering av uføregraden ved vesentlig [endrede] medisinske forhold etter misbrukstilfeller hvor det for eksempel er avdekket svart arbeid eller annen aktivitet som er i strid med grunnlaget for uføretrygden, slik at det er aktuelt å revurdere uføretrygden, jf. folketrygdloven § 21-6. "

Folketrygdloven § 21-3 regulerer medlemmets opplysningsplikt ovenfor Arbeids- og velferdsetaten og Helsedirektoratet mv. Bestemmelsens første ledd innebærer at en person som fremsetter krav om ytelse fra folketrygden eller mottar en løpende ytelse, plikter å gi informasjon om forhold som kan være avgjørende for om retten til en ytelse er tilstede eller størrelsen på denne. Dersom vedkommende mot bedre vitende gir uriktige opplysninger eller holder tilbake opplysninger som er viktige for rettigheter og plikter, kan Arbeids- og velferdsetaten avslå kravet, holde tilbake eller stanse en løpende ytelse, se § 21-7.

Forvaltningsloven § 35 hjemler forvaltningens adgang til å omgjøre egne vedtak uten at de er påklaget. Vedtak kan blant annet omgjøres når de anses ugyldige, for eksempel som følge av at feil faktum er lagt til grunn. Denne bestemmelsen gir ikke anledning til å fatte nytt vedtak dersom det skjer endringer i forhold som er av betydning for en ytelse etter at vedtaket er fattet.

I folketrygdloven § 22-15 er det gitt regler om tilbakekreving etter feilaktig utbetaling fra Arbeids- og velferdsetaten, Helsedirektoratet eller organ underlagt helsedirektoratet. Når den man retter kravet til har utvist forsett eller grov uaktsomhet, beregnes et rentetillegg på 10 prosent av beløpet som kreves tilbake, se § 22-17 a.

Boks 2.1 Nøkkelord

Inntekt før uførhet (IFU)	Personens normale årsinntekt før uføretidspunktet
Inntekt etter uførhet (IEU)	Personens inntekt etter innvilgelse av uføretrygden (restinntektsevnen)
Uføretidspunkt	Tidspunktet da personens inntektsevne ble nedsatt med minst halvparten (40 prosent for mottakere av arbeidsavklaringspenger og 30 prosent ved godkjent yrkesskade)
Beregningsgrunnlag	Uføretrygden utgjør 66 prosent av et beregningsgrunnlag. Beregningsgrunnlaget er gjennomsnitt av inntekten de tre beste av de fem siste årene
Inntektsgrense	Personens fribeløp. Det er kun inntekt over dette beløpet som skal gå til reduksjon i uføretrygden
Ung ufør	Personer som har blitt uføre før fylte 26 år på grunn av en alvorlig og varig sykdom, skade eller lyte som er klart dokumentert, har rett på en høyere minsteytelse for uføretrygd og arbeidsavklaringspenger

3 Revurdering av uføretrygden

3.1 Innledning og gjeldende rett

Selv om uføretrygd bare skal ytes dersom inntektsevnen er varig nedsatt, kan det senere skje endringer som påvirker vedkommendes inntektsmuligheter, dvs. inntektsevne. Med inntektsevne menes evnen til å skaffe seg inntekt ved eget arbeid.

Ved overgang fra uførepensjon til uføretrygd 1. januar 2015 ble det innført en ny, fleksibel og sømløs ordning for å kombinere uføretrygd med arbeidsinntekt.

Uførepensjonen skulle tidligere revurderes dersom dette skjedde en vesentlig endring, jf. daværende folketrygdloven § 12-12 første ledd og § 21-6. Enhver inntekt over friinntekten (1 G) ble ansett å være en vesentlig endring.

Friinntekten skapte en terskeffekt, fordi samlet inntekt ble redusert når arbeidsinntekten overskred friinntekten. Etter overgang fra uførepensjon til ny uføretrygd skal innvilget uføregrad ikke endres selv om arbeidsinntekten overstiger inntektsgrensen. Det er kun selve uføretrygden som reduseres, dvs. at utbetalingen justeres. Det fleksible systemet innebærer at personer som senere får en økt inntektsevne likevel får behold den samme

uføregraden som ved inngangen. Hensikten med å fjerne terskelen var at reglene ikke skulle være til hinder for at så mange uføre som mulig skulle prøve seg i arbeid igjen.

De nye reglene la til grunn at uføretrygden skulle justeres på bakgrunn av pensjonsgivende inntekt. Imidlertid vil også andre forhold enn pensjonsgivende inntekt kunne ha betydning for retten til - og størrelsen på uføretrygd. Etter uførereformen er dette ikke lenger regulert i folketrygdloven kapittel 12 om uføretrygden. Etter at bestemmelsene om revurdering ble tatt ut av stønadskapittelet, er det oppstått usikkerhet om gjeldende rett i disse sakene.

Departementet foreslår derfor enkelte endringer i folketrygdloven kapittel 12 om uføretrygd, for å regulere saker der den uføre har en inntektsevne som ikke samsvarer med vedkommendes pensjonsgivende inntekt.

3.2 Bakgrunn

Ett av hovedgrepene ved uførereformen var å legge til rette for økt arbeidsaktivitet blant uføretrygdede. Endringene innebar blant annet at det ikke fastsettes en ny uføregrad når inntekten øker, og at retten til å beholde uføretrygden ikke er betinget av at den uføretrygdede på forhånd har meldt ifra om inntekten til Arbeids- og velferdsetaten.

Arbeids- og velferdsetaten skal hvert år foreta et etteroppgjør. Gjennom etteroppgjøret foretas en årlig kontroll av om det er utbetalt for mye eller for lite uføretrygd året før. Etteroppgjør kan også foretas for tidligere år, dersom det tilkommer endringer i inntektsforhold. Ordningen ligger nærmere et skatteoppgjør enn behandlingen av feilutbetalinger ellers i etaten. Dette innebærer blant annet at det ikke gjøres en vurdering av årsaken til feilutbetalingen. Etter de generelle bestemmelsene om tilbakekreving av for mye utbetalt ytelse fra folketrygden kan etaten kreve rentetillegg. Selv om årsaken til at personen har fått for mye utbetalt uføretrygd er at vedkommende ikke har informert etaten om økning i inntekten, kreves det ikke renter i etteroppgjøret av det som er for mye utbetalt.

Reglene for uføretrygd som trådte i kraft fra 1. januar 2015 har lagt til rette for at uføretrygdede skal kunne ta i bruk sin restarbeidsevne. Departementet uttalte blant annet følgende i Prop.130 L (2010-2011) punkt 8.6.4:

" Departementet mener at det er en stor fordel for den enkelte at løpende ytelse er riktig fastsatt. En person som mottar uføretrygd og som vet at arbeidsinntekten vil stige, må derfor gi melding til Arbeids- og velferdsetaten om dette, slik at uføretrygden kan justeres. Det må være enkelt å gi en slik melding, slik at dette ikke fører til at noen som har muligheten til å arbeide, unnlater å prøve seg i arbeid. Departementet mener derfor at det må bygges opp automatiserte løsninger som legger til rette for at den enkelte enkelt skal kunne melde fra om endringer i arbeidsinntekt og som sikrer at det blir utbetalt riktig uføretrygd."

Høsten 2016 ble det første etteroppgjøret for uføretrygd gjennomført. Etteroppgjøret for de ca. 335 000 mottakerne av uføretrygd hadde en svært høy automatiseringsgrad¹. Arbeids- og velferdsdirektoratet har varslet at Arbeids- og velferdsetaten vil fortsette å forbedre systemløsningene og øke automatiseringsgraden for etteroppgjøret for uføretrygd.

Tilgang på opplysninger om pensjonsgivende inntekt fra A-ordningen og likningen gir Arbeids- og velferdsetaten mulighet til å kunne gjøre raskere og mer effektive kontroller for å avdekke og korrigere utbetaling av uføretrygden. Dette har sammen med automatiserte løsninger gjort det mulig å innføre den fleksible ordningen for uføre som mottar trygd og samtidig har pensjonsgivende inntekt som avviker fra det som ble lagt til grunn ved innvilgelsen.

Dette er gode løsninger i de aller fleste sakene. Den pensjonsgivende inntekten før og etter at uførheten oppstod, gir grunnlag for å bedømme inntektsevnen. Reglene sikrer at uføretrygdede som har varierende inntektsevne kan benytte denne, uten at det fattes nytt vedtak om uføregrad. Departementet mener dette systemet på en god måte legger til rette for at flere uføretrygdede skal benytte sin restinntektsevne.

I enkelte saker skjer det imidlertid endringer etter innvilgelsen av uføretrygd som har betydning for den uføres inntektsevne, uten at dette gjenspeiles i den pensjonsgivende inntekten. Dette kan skyldes forhold som likevel har betydning for retten til, og størrelsen på uføretrygden. Den sentrale vurderingen vil være vedkommendes mulighet til å stå i et inntektsgivende arbeid, dvs. et arbeid som normalt blir lønnet.

Det kan for eksempel skje endringer i de medisinske forholdene som lå til grunn for innvilgelse av uføretrygden, eller at den uføre har en restinntektsevne som ikke vises i den pensjonsgivende inntekten. Enten fordi vedkommende ikke benytter sin restinntektsevne, eller at inntekten ikke viser det reelle omfanget av arbeidsinnsatsen.

Personer som har inntekt fra næring eller arbeid som ikke oppgis til Skatteetaten (svart arbeid), vil ha restinntektsevne, men ikke pensjonsgivende inntekt. Nærings- eller lønnsinntekt vil også pro-forma kunne føres på andre medlemmer i husholdningen enn den som utøver det inntektsgivende arbeidet, slik som ektefelle eller barn.

Uføre som er ansatt i egen virksomhet kan utføre arbeidsaktivitet som gir seg utslag i overskudd som blir stående i virksomheten, tas ut i inntekt som ikke er pensjonsgivende eller at vedkommende tar ut lønn som er klart lavere enn arbeidsinnsatsen og næringens økonomiske avkastning tilsier.

Videre er inntekts- og utgiftsnivået i de fleste land lavere enn det inntekten ville ha vært for tilsvarende arbeid i Norge, slik at inntekten ikke nødvendigvis gjenspeiler inntektsevnen. I Meld. St. 40 (2016–2017) Eksport av norske velferdsytelser punkt 6.4.7 varslet departementet at det ville se nærmere på tiltak som kan sikre at Arbeids- og velferdsetaten i større grad enn i dag vurderer retten til uføretrygd til personer som er

¹ Årsrapport 2016 Arbeids- og velferdsdirektoratet

bosatt i utlandet. Arbeids- og sosialkomiteen ga i Innst. 108 S (2017–2018) sin tilslutning til at regjeringen følger opp tiltak skissert i stortingsmeldingen.

Frem til 1. januar 2015 fulgte det som nevnt av folketrygdloven § 12-12 at dersom det skjer en vesentlig endring i forhold som har betydning for inntektsevnen/arbeidsevnen, skulle uføregraden revurderes. Inntektsevnebegrepet er behandlet i en rekke kjennelser om uførepensjon i de ordinære domstoler, og Trygderetten². I dom i Eidsivating Lagmannsrett (LE-2011-127041) uttaler retten:

" Etter folketrygdloven § 12-12 skal det foretas en revurdering av uføregraden dersom det finner sted en vesentlig endring i forhold som har betydning for en uføretrygdets inntektsevne eller arbeidsevne, jf. også lovens § 21-6 om endrede forhold. Dette gjelder selv om det ikke foreligger endringer i medisinske eller inntektsmessige forhold, men hvor den aktivitet som er utvist, utvilsomt representerer en betydelig restinntektsevne. "

3.3 Departementets vurdering og forslag

Ved innføringen av de nye reglene for uføretrygd ble bestemmelsene om revurdering tatt ut av kapittelet om uføretrygd. Det ble i liten grad problematisert hvordan saker der den uføre har endret inntektsevnen etter innvilgelse av uføretrygd, uten at den pensjonsgivende inntekten er endret, skal reguleres. Med dette menes at det ikke er spesifisert på hvilket tidspunkt den uføre skal gi melding om endring i inntektsevnen, og hvilke konsekvenser endringen skal få. Departementet mener dette er uheldig fordi det kan medføre at enkelte mottakere av uføretrygd får en høyere ytelse enn de skulle hatt.

Vilkåret om ervervsmessig uførhet (evnen til å kunne utføre inntektsgivende arbeid) står sentralt i uføreordningen. Det vil oppfattes som urimelig, og i strid med formålet med ordningen, dersom mottakere av uføretrygd kan utføre arbeid uten at dette får konsekvenser for trygden.

Det kan også innebære at Arbeids- og velferdsetaten har mindre effektive sanksjonsmuligheter ved misbruk av uføretrygd, enn ved andre ytelser fra folketrygden. For etaten vil det være utfordrende å anmelde forhold hvor den uføre utfører arbeid eller har inntekt som ikke samsvarer med den innvilgede uføregraden. Med dette menes at det vil være vanskelig å vurdere både de objektive og subjektive vilkårene for straff, dvs. at den uføre forstod eller burde ha forstått at han eller hun tilegnet seg en uføretrygd man ikke hadde krav på.

Useriøse aktører i arbeidsmarkedet kan undergrave norske samfunnsstrukturer, og virker konkurransevridende. Misbruk av ytelser fra arbeids- og velferdsforvaltningen er en del av den profittmotivert kriminaliteten. I regjeringens politiske plattform av 14. januar 2018 (Jeløya erklæringen) understrekes det at regjeringen vil føre en aktiv politikk, med målrettede tiltak, for å bekjempe arbeidslivskriminalitet. Departementet understreker at det er et viktig hensyn at reglene for trygdeytelser innrettes slik at de ikke er til hinder for effektiv oppfølging og sanksjonering, når misbruk avdekkes.

² Eks. LB-2010-043254, TRR-14/00615, TRR.14/03033

Forståelsen av inntektsevnebegrepet som er lagt til grunn i rettspraksis, som vist til i LE-2011-127041 over, er fortsatt gyldig. Reglene som ble innført med ny uføretrygd, at endringer i pensjonsgivende inntekt etter innvilgelse av uføretrygd ikke lenger skal føre til revurdering, hadde som formål å fjerne den terskeffekten som lå i regelverket. Den løpende reduksjonen i uføretrygden innebar at behovet for revurdering ikke lenger var tilstede i denne type saker. Dette skal ikke forstås som at innføring av ny uføretrygd fjerner muligheten for revurdering i alle saker der den uføre endrer inntektsevnen etter innvilgelse av uføretrygd.

Departementet følger nå opp Prop.130 L (2010–2011) ved å foreslå å regulere i kapittel 12 om uføretrygd hvilke regler som gjelder når en mottaker av uføretrygd har en endring i inntektsevnen som har betydning for retten til uføretrygd.

Revurdering av uføretrygden

Tilgang på opplysninger fra A-ordningen og likningen har gjort at Arbeids- og velferdsetaten kan legge til rette for løpende justering og kontroll med størrelsen på uføretrygden når mottaker av uføretrygd har samtidig pensjonsgivende inntekt. Den løpende pensjonsgivende inntekten og mulighet for samtidig reduksjon var en betingelse for at bestemmelsen om revurdering i kapittel 12 om uføretrygd ble fjernet.

I andre saker hvor den uføre har endret inntektsevnen har Arbeids- og velferdsetaten begrensede virkemidler for å kunne sikre at det utbetales riktig ytelse. Etaten er i stor grad avhengig av at den uføretrygdede selv gir korrekte opplysninger. Når inntektsevnen ikke gir utslag i den pensjonsgivende inntekten, foreligger derfor en økt risiko for at etaten utbetaler uføretrygden på feilaktig grunnlag. Lav oppdagelsesrisiko kan samtidig føre til at mottakers insentiver til å gi korrekte opplysninger reduseres.

Departementet understreker at det av hensyn til legitimiteten i ordningen og mulighet for kontroll av utbetalinger fra folketrygden er viktig at Arbeids- og velferdsetaten kan gjøre en ny vurdering av om vilkårene for uføretrygd fortsatt er oppfylt, herunder graderingen. Dette gjelder saker som ikke fanges opp i den automatiserte kontrollen, og hvor de faktiske forholdene ofte er vanskelig å fastslå. En helt eller delvis automatisering av saksbehandlingen er ikke mulig. Hver enkelte sak må behandles manuelt, og kan være svært ressurskrevende for etaten. Dette gjør seg særlig gjeldende i de saker hvor den uføre bevisst går inn for å holde de faktiske forholdene skjult. Det er derfor ikke mulig å legge til rette for en tilsvarende sømløs justering av uføretrygden, som ved endringer i den pensjonsgivende inntekten.

Boks 3.1 Eksempel hvor den uføres inntektsevne ikke samsvarer med faktisk pensjonsgivende inntekt

Dom i Haugaland tingrett (THAUG-2015-64394-2) mot tidligere leder og ansatte i en veldedig organisasjon hvor vedkommende blant annet ble dømt for en periode på over fire år å ha forledet ansatte i NAV til å utbetale uberettiget uførepensjon ved at han unnlot å opplyse om at han i perioden hadde arbeidsevne og inntektsevne som oversteg en restarbeidsevne tilsvarende 50 prosent. Retten uttaler etter en omfattende gjennomgang av vitneforklaringer, beslag mv.:

A må som leder av en slik organisasjon og ut fra sin erfaring besitte kunnskap og mulighet til å utføre en viss arbeidsinnsats som vil fungere på en rekke kontoryrker i samfunnet som ville kunne gitt lønnet arbeid. As omfattende aktivitet i perioden viser at han vil kunne være i stand til å fungere i en rekke andre stillinger (...)

For retten fremstår det som klart at A bevisst har benyttet systemet og har ytt en betydelig arbeidsinnsats for organisasjonene og Aktivist Eiendom og kun latt SOS Rasisme lønne han 1 G, og således i realiteten har sendt lønnskostnadene til NAV istedenfor til SOS Rasisme.

Uføretrygden skal erstatte bortfalt inntektsevne. Det forhold at den uføre ikke har en faktisk pensjonsgivende inntekt, er dermed ikke avgjørende. Departementet har vurdert to ulike endringer i regelverket for å møte problemstillingen.

Det følger i dag av folketrygdloven § 12-9 tredje ledd at inntekt etter uførhet (IEU) skal fastsettes til den inntekt vedkommende forutsettes å kunne skaffe seg ved å utnytte restinntektsevne. Med inntekt etter denne bestemmelsen menes pensjonsgivende inntekt, jf. femte ledd første punktum. Departementet har vurdert et nytt ledd hvor presiseres at IEU også kan fastsettes på bakgrunn av inntektsevne, selv om vedkommende ikke har endret pensjonsgivende inntekt etter innvilgelsen.

En slik endring vil tydeliggjøre at fastsettelsen av inntekt etter uførhet (IEU) skal basere seg på inntektsevnen, og ikke kun den pensjonsgivende inntekten. Dette vil være i tråd med formålet med uføretrygd som inntektssikring for personer som er arbeidsuføre. I saker hvor mottakeren av uføretrygd utfører et arbeid eller har næringsvirksomhet som ikke samsvarer med den pensjonsgivende inntekten vil det imidlertid kunne være vanskelig å fastsette en ny IEU fordi det ikke er mulig å fastslå nøyaktig omfang av arbeid og/eller inntekt. En slik endring vil videre ikke bidra til å klargjøre sammenhengen med og forståelsen av folketrygdloven § 21-6 om revurdering av ytelser fra folketrygden, etter overgang til ny uføretrygd.

Departementet har derfor vurdert en endring i folketrygdloven § 12-10 om fastsetting og endring av uføregrad, tilsvarende det som tidligere fulgte av § 12-12. En slik regel vil tydeliggjøre at den generelle bestemmelsen om revurdering av ytelser fra folketrygden i § 21-6, også gjelder for uføretrygd. For uføretrygd vil dette innebære at det kan foretas en ny vurdering av gradering av uføretrygden, og ny vurdering av om vilkår om nedsatt

inntektsevne med minst halvparten er oppfylt, se § 12-7. Dersom det har skjedd en endring i de faktiske forhold som er av betydning for retten til uføretrygd, kan det fattes vedtak om at uføretrygden opphører eller at uføregraden endres.

Departementet foreslår at det skal presiseres i kapittel 12 at uføregraden kan revurderes dersom det har skjedd en *vesentlig* endring i de forhold som lå til grunn for innvilgelse av uføretrygden. Dette kan for eksempel være medisinske forhold, eller at den uføre ved sin arbeidsinnsats har vist at inntektsmulighetene er endret. Tilsvarende gjelder også når den uføretrygdede ikke utnytter sine muligheter i et inntektsgivende arbeid.

Deltakelse i et arbeidsrettet tiltak i regi av Arbeids- og velferdsetaten vil som hovedregel ikke innebære at det foreligger en varig endring i inntektsevnen. Departementet viser til at uføre kan ha krav på tilleggsstønad etter folketrygdloven § 11 A-3 ved gjennomføring av et arbeidsrettet tiltak når etaten finner det nødvendig og hensiktsmessig for å bedre inntektsevnen slik at uføretrygden på sikt kan reduseres eller bortfalle.

Saker der uføretrygden er utbetalt med for høyt beløp fordi mottaker har hatt en høyere pensjonsgivende inntekt enn forutsatt, skal fortsatt behandles etter reglene i folketrygdloven § 12-14. Dette innebærer at den fastsatte uføregraden beholdes. Det er kun størrelsen på uføretrygden som justeres på bakgrunn av den pensjonsgivende inntekten.

Vesentlig endring

Hva som skal anses som vesentlig må vurderes i den enkelte sak. Det bør godtas en viss endring i inntektsevnen utover det forutsatte når uføretrygden ble innvilget, før det foreligger en vesentlig endring. Frem til 1. januar 2015 ble dette tolket som at enhver inntekt over friinntektsgrensen innebar en vesentlig endring.

Etter folketrygdloven § 12-14 er det først når den pensjonsgivende inntekten overstiger inntektsgrensen, at denne går til reduksjon i uføretrygden. Inntektsgrensen er inntekt etter uførhet (IEU), tillagt 0,4 G. Videre medfører pensjonsgivende inntekt på inntil 80 prosent av inntekten før uførhet (IFU) ingen endring i uføregraden.

Ved en revurdering vil både uføregraden og retten til uføretrygd vurderes på nytt. Departementet har derfor vurdert om grensen for når det skal foreligge en vesentlig endring bør settes noe høyere sammenlignet med grensen for når uføretrygden justeres ved pensjonsgivende inntekt.

Etter departementets syn vil ulike terskler for når endringer i inntektsevnen skal få konsekvenser for de med og uten pensjonsgivende inntekt, innebære en uheldig forskjellsbehandling. Uføretrygdede som har en pensjonsgivende inntekt får redusert uføretrygden fra første krone over inntektsgrensen. Videre innebærer tillegget på 0,4 G i inntektsgrensen at alle uføre tjene på å ha noe inntekt ved siden av uføretrygden. Mindre endringer i inntektsevnen bør derfor heller ikke føre til revurdering.

Departementet foreslår at enhver inntektsevne utover den uføretrygdedes inntektsgrense, skal anses som en vesentlig endring.

Senere endring av likning

En særlig problemstilling oppstår i de tilfeller hvor inntekten ikke er innberettet, men hvor skattemyndighetene fatter nytt vedtak om ligning tilbake i tid. Dette kan for eksempel være i forbindelse med et bokettersyn. Ved vedtak om endring av ligning kan svart arbeid/inntekt gjøres om til pensjonsgivende inntekt.

Intensjonen ved etteroppgjør etter folketrygdloven § 12-14 var mulighet for oppdaterte, korrekte, sanntidige endringer. Det følger av forskrift om uføretrygd § 4-1 tredje ledd at etteroppgjøret skal foretas "etter at ligningen for kalenderåret foreligger". Dette viser i hovedsak til den ordinære ligningen for kalenderåret, ikke vedtak om endring av likning for flere år tilbake i tid.

Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser at Arbeids- og velferdsetaten ikke har informasjon om hva som er bakgrunnen for endringen av likningen når etaten mottar opplysningene fra Skatteetaten. Departementet understreker at selv om inntekt fra svart arbeid på et senere tidspunkt blir omgjort til pensjonsgivende inntekt, kan etaten behandle saken etter reglene om vesentlig endring. Det må gjøres en vurdering av om den uføretrygdde oppga riktige opplysninger på det tidspunkt det hadde betydning for mottaket av uføretrygden.

Alternativt ville man behandle to saker med svart arbeid ulikt, avhengig av om etaten får opplysningene etter kontroll utført av Skatteetaten, eller kontroll utført av Arbeids- og velferdsetaten. Det er kun førstnevnte som har hjemmel til å foreta vedtak om endring av ligning.

Det var ikke intensjonen med de nye reglene å gi uføretrygdde som utfører svart arbeid/næring rett til å beholde uføretrygden uten ny vurdering. Selv om inntekten etter et eventuelt endringsvedtak er pensjonsgivende, legger departementet til grunn at Arbeids- og velferdsetaten kan foreta revurdering av uføretrygden.

Hvilende rett

Etter departementets syn er det viktig å ivareta arbeidsinsentiver og muligheten til å forsøke seg i arbeid også for uføre som får endring i inntektsevnen uten at den pensjonsgivende inntekten endres tilsvarende. Dette kan for eksempel være tilfelle ved oppstart av egen virksomhet, eller arbeid i aksjeselskap hvor overskudd tas ut som utbytte i stedet for lønn. Hvis den uføre risikerer en varig nedsatt uføregrad eller tap av retten til uføretrygd, kan det være til hinder for at vedkommende forsøker seg i arbeid. Departementet foreslår derfor at det ved vesentlig endring i inntektsevnen kan gis hvilende rett til å få tilbake den opprinnelige uføregraden i fem + fem år.

Hvilende rett innebærer at retten til uføretrygd beholdes selv om de faktiske forhold er endret etter innvilgelsen. Det er derfor naturlig å stille krav til at vedkommende har overholdt sin opplysningsplikt overfor etaten, hvor det er et vilkår for hvilende rett at den uføre har informert Arbeids- og velferdsetaten om endringen. Det er etaten som vurderer om endringen er vesentlig slik at det skal foretas en revurdering, med påfølgende endring i uføregraden og innvilgelse av hvilende rett.

En periode på tre måneder fra en endring inntraff vil gi den uføre noe tid til å gjennomføre meldingen. Samtidig er det viktig å sikre at hvilende rett ikke er til hinder for Arbeids- og velferdsetatens kontroll og oppfølging. Departementet foreslår derfor at selv om den uføre har meldt ifra innen de tre månedene, kan det likevel ikke gis hvilende rett dersom meldingen kommer etter Arbeids- og velferdsetaten på annen måte uansett ville bli gjort kjent med endringen. Dette vil være tilfelle dersom en ufør melder ifra om endringen etter å ha blitt påtruffet i arbeid av en offentlig etat under stedlig kontroll, eller etter at Skatteetaten har varslet om bokettersyn.

For personer som mister retten til uføretrygd når den pensjonsgivende inntekt utgjør mer enn 80 prosent av inntekten før uførhet (IFU) er melding gitt når etaten mottar ligningsopplysninger fra skatteetaten til bruk i etteroppgjøret, se folketrygdloven § 12-14 og forskrift om uføretrygd § 3-4.

Departementet foreslår at dersom det skjer en vesentlig endring i forhold av betydning for innvilgelse av uføretrygden kan Arbeids- og velferdsetaten gjøre en revurdering av uføretrygden. Med vesentlig endring menes enhver inntektsevne utover den uføres inntektsgrense. Reduksjon i uføretrygden på grunn av pensjonsgivende inntekt skal som hovedregel likevel behandles etter bestemmelsen i folketrygdloven § 12-14.

Departementet foreslår videre at det gis hvilende rett til å beholde opprinnelig uføregrad ved revurdering hvis den uføre har meldt ifra om endringen. Det vises til forslag ny bestemmelse om hvilende rett ved revurdering i forskrift om uføretrygd.

4 Beregningsgrunnlaget for uføretrygd ved tidligere mottak av arbeidsavklaringspenger

4.1 Gjeldende rett

Arbeidsavklaringspenger innvilges som full ytelse, og reduseres på bakgrunn av antall timer mottakeren har vært i arbeid eller kunne vært i arbeid. Dette medfører at enkelte mottakere kan ha forholdsvis høy lønn- eller næringsinntekt uten at arbeidsavklaringspengene i særlig grad reduseres. Arbeidsavklaringspenger er pensjonsgivende inntekt, som kan inngå i beregningsgrunnlaget for uføretrygd.

Det er et vilkår for uføretrygd at inntektsevnen er nedsatt med minst halvparten (40 prosent for personer som mottar arbeidsavklaringspenger når krav om uføretrygd settes frem). Ved innvilgelse av uføretrygd fastsettes uføretidspunktet til når inntekten ble redusert med minst halvparten. Inntekt før uførhet (IFU) blir gjennomsnittet av inntekten tre år før uføretidspunktet, og beregningsgrunnlaget for uføretrygden de tre beste av fem siste årene før uføretidspunktet.

4.2 Bakgrunn

De inntektssikrende ytelsene fra folketrygden har til dels ulikt formål og innretting. Hvilke vilkår som stilles for rett til en ytelse fra folketrygden varierer. Det gjør også

reglene for hvordan ytelsene skal beregnes, når og hvordan ytelsen skal reduseres mv. De ulike innretningene kan få konsekvenser for uføretrygden på flere måter.

Sykepenges, arbeidsavklaringspenges og uføretrygd er helserelaterte ytelser, som skal kompensere for bortfall eller sikre inntekt ved sykdom mv. Ved behandling av krav om uføretrygd vil uføretidspunktet (tidspunktet hvor inntektsevnen ble nedsatt med minst halvparten) ofte være sykemeldingstidspunktet, eventuelt tidspunktet for innvilgelse av arbeidsavklaringspenger dersom personen ikke har mottatt sykepenges eller hatt en lav sykmeldingsgrad. I enkelte saker vil det imidlertid kunne være ulike skjæringstidspunkt.

Det er et vilkår for rett til arbeidsavklaringspenger at *arbeidsevnen* er nedsatt med minst halvparten. Størrelsen på utbetalingen reduseres på bakgrunn av meldte arbeidstimer. Det er et vilkår for rett til uføretrygd at *inntektsevnen* er nedsatt med minst halvparten. Den arbeidsevne en person har vil i de fleste saker vises gjennom inntekten. I enkelte saker med selvstendig næringsdrivende har imidlertid Arbeids- og velferdsdirektoratet erfart at arbeidsevnen er nedsatt, uten at inntekten er tilsvarende nedsatt. Uføretidspunktet kan derfor bli etter perioden med mottak av arbeidsavklaringspenger.

Uføretidspunktet har betydning for hvilken periode inntekt før uførhet (IFU) og beregningsgrunnlaget for uføretrygd skal hentes fra. Arbeidsavklaringspengene er pensjonsgivende inntekt. Forutsatt at perioden med mottak av arbeidsavklaringspenger inngår i årene som skal legges til grunn innebærer dette at arbeidsavklaringspengene inngår i fastsettelse av IFU, og inngår i beregningsgrunnlaget for uføretrygd. Enkelte kan få et høyt beregningsgrunnlag for uføretrygden sammenlignet med inntekten de hadde før uførheten oppstod, fordi det skjer en "dobbel opptjening". Med dette menes at personen i perioden både har høy ytelse fra folketrygden og høy egen inntekt, som samlet sett gir et høyere grunnlag for uføretrygden enn den inntekten vedkommende hadde som frisk.

Frem til 1. januar 2015 fulgte det av folketrygdloven § 12-7 tredje ledd tredje punktum at dersom inntekten for en selvstendig næringsdrivende de siste tre årene ikke var representativ, kunne inntektsnivået settes lik gjennomsnittlig inntekt for tilsvarende virksomhet. Formålet var å sikre mot urimelige resultater både til gunst og ugunst for den uføre, og å unngå at den uføre kunne få "dobbel opptjening" fordi vilkårene for de inntektssikrende ytelsene er ulike.

Departementet foreslo i Prop.66 L (2013 – 2014) å gå bort fra unntak for inntekt som ikke er uttrykk for reell inntektsevne, samt å fjerne særregelen for selvstendig næringsdrivende. Det ble vist til at bestemmelsen for selvstendig næringsdrivende vedrørende hva "lik gjennomsnittlig inntekt for tilsvarende virksomhet" skulle utgjøre, var krevende for Arbeids- og velferdsetaten å praktisere. Færre særbestemmelser og skjønnsvurderinger ville sikre likebehandling, gi et enklere regelverk, samt øke muligheten for automatiserte løsninger. Det fremgår av Innst. 289 L (2013-2014) at flertallet i Arbeids- og sosialkomiteen gikk inn for å videreføre bestemmelsen om å utelate den delen av inntekten som ikke er uttrykk for reell inntektsevne fra grunnlaget for fastsetting av uføegrad for arbeidstakere. Dette følger i dag av folketrygdloven § 12-9 femte ledd tredje punktum.

For arbeidstakere kan Arbeids- og velferdsetaten ved fastsettelse av inntekt før og etter uførhet, se bort fra inntekt som ikke er et uttrykk for reell inntektsevne. Det er ingen tilsvarende regler for selvstendig næringsdrivende. Problemstillingen med "dobbel opptjening" gjelder derfor i all hovedsak selvstendig næringsdrivende. I enkelte tilfeller vil det imidlertid også kunne gjelde for arbeidstakere. For eksempel dersom personen har hatt arbeidsavklaringspenger, så jobbet ett år eller to, før ny uførhet inntreffer.

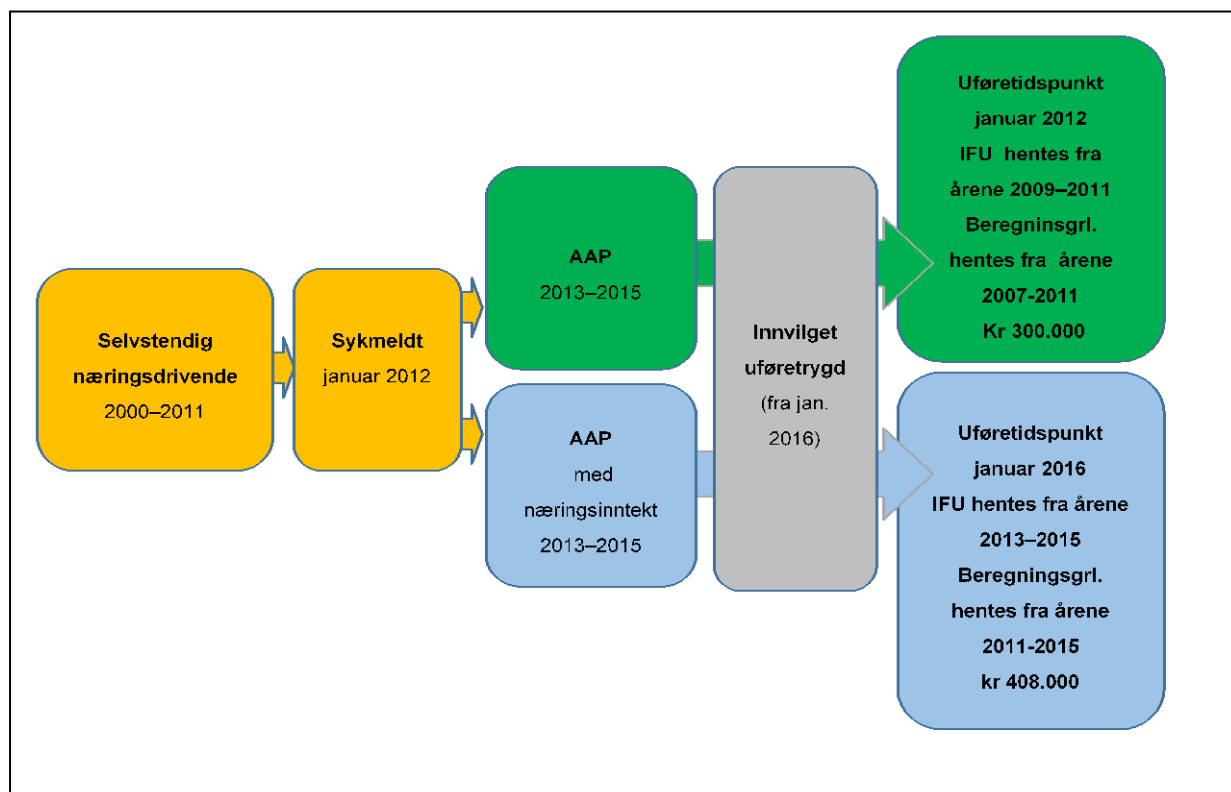
4.3 Departementets vurdering og forslag

Flertallet av personer som får innvilget uføretrygd har mottatt arbeidsavklaringspenger umiddelbart forut for uføretrygden. Blant nye uføretrygdde i 2018³ hadde 78,1 prosent arbeidsavklaringspenger to måneder før innvilgelse av uføretrygd, og 6,8 prosent hadde sykepenger. En persons inntekt reflekterer som oftest vedkommendes arbeidsevne, slik at tidspunkt for når inntektsevnen er nedsatt og når arbeidsevnen er nedsatt er sammenfallende. Dagens regler treffer dermed godt i de fleste sakene.

Enkelte vil imidlertid ha en inntekt- og trygdehistorikk som kan gi særlige utslag for graderingen og størrelsen på uføretrygden. En slik problemstilling oppstår når mottakeren av arbeidsavklaringspenger har tilnærmet fulle arbeidsavklaringspenger, og høy egen inntekt samtidig. Dette skyldes at personens inntekt disse årene ikke er redusert i tilstrekkelig grad til å oppfylle inngangsvilkåret for uføretrygd om nedsatt inntektsevne med minst 50 eller 40 prosent. Uføretidspunktet "flyttes" til det tidspunkt inntekten er tilstrekkelig redusert. For det første kan arbeidsavklaringspengene få betydning for fastsettelse av inntekt før uførhet (IFU) for selvstendig næringsdrivende. IFU har blant annet betydning for uføregraden (sammenligning av inntekten før og etter uførhet), og hvilken reduksjonssats uføretrygden skal reduseres med dersom den uføretrygdde øker inntekten etter innvilgelse av uføretrygd. For det andre kan arbeidsavklaringspengene få betydning for beregningsgrunnlaget for uføretrygden. To personer med lik inntektshistorie før mottak av helserelaterte ytelser fra folketrygden, vil kunne få ulikt beregningsgrunnlag for uføretrygden fordi den ene får arbeidsavklaringspengene med i opptjeningen. Eksempelet under illustrerer dette.

³ 1-3 kvartal 2018.

Figur 5.1 Et typisk og et utypisk stønadsforløp og inntekt for en selvstendig næringsdrivende



Forutsetning er at A og B er selvstendig næringsdrivende, og har en normal årsinntekt på 300 000 kr før det stønadsutløsende tilfellet inntreffer 31. desember 2011. Ved innvilgelse av uføretrygd har hverken A eller B inntekt.

A mottar arbeidsavklaringspenger 100 pst. januar 2013 ut desember 2015, og ingen inntekt i tillegg til ytelsen.

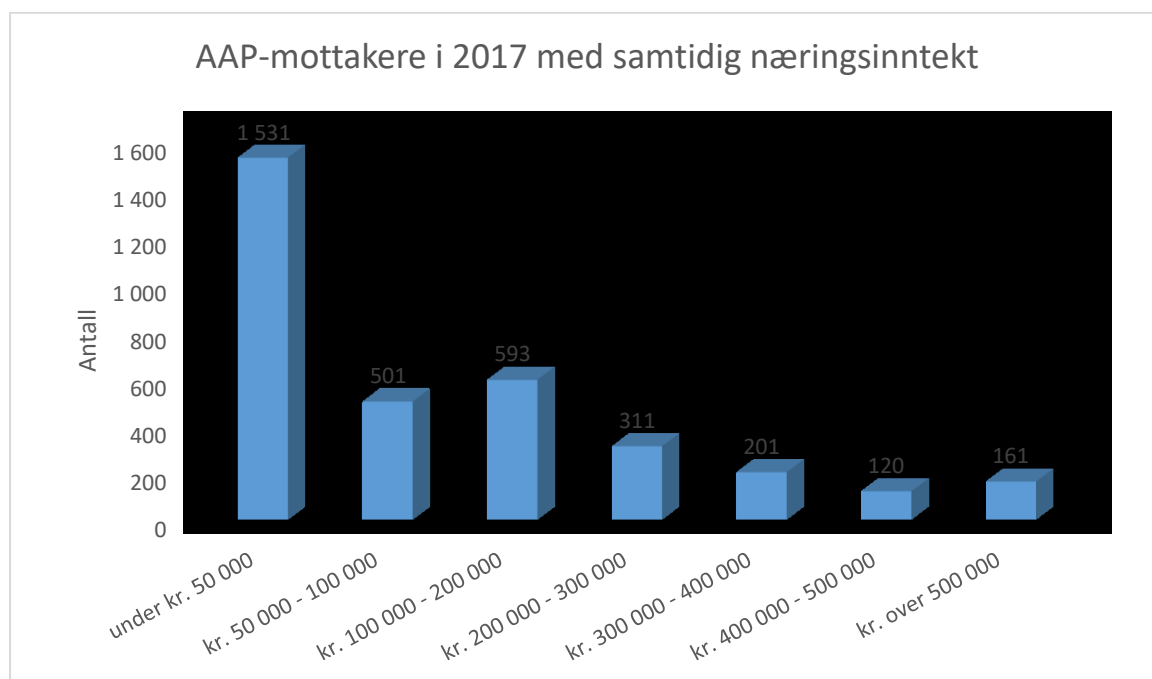
B mottar arbeidsavklaringspenger 80 pst. fra januar 2013 ut desember 2015. Han har næringsinntekt på 250 000 kr per år mens han mottar ytelsen. Under mottak av arbeidsavklaringspenger jobber B 7,5 timer per uke, som han melder på meldekortene. Arbeidsavklaringspengene reduseres på bakgrunn av arbeidede timer, og utbetales med 158 400 kr per år. B har årene 2013-2015 en total inntekt på 408 000 kr per år (pensjonsgivende næringsinntekt 250 000 + arbeidsavklaringspenger 158 400).

A får uføretrygden beregnet på bakgrunn av egen inntekt. B får uføretrygden beregnet på bakgrunn av egen inntekt og arbeidsavklaringspengene.

Inntekt før uførhet (IFU) skal gi et mål på hvilke inntektsmuligheter en person kunne hatt dersom uførheten ikke hadde inntrådt. Arbeidsavklaringspenger er en helserelatert ytelse for personer med nedsatt arbeidsevne, og hvor sykdom, skade eller lyte må være en vesentlig medvirkende årsak. Det er en utilsiktet konsekvens av de ulike innretningene i ordningene, at utbetalingen av arbeidsavklaringspenger kan gi et høyere grunnlag for uføretrygden.

Også etter reglene som gjaldt frem til 1. januar 2015 kunne år med både tilnærmet fulle arbeidsavklaringspenger og høy egen inntekt inngå i beregningen av uføretrygden. Uførepensjon ble beregnet tilsvarende som alderspensjon. Pensjonen bestod av grunnpensjon, tilleggspensjon og/eller sært tillegg. Tilleggspensjonen ble tjent opp på grunnlag av pensjonsgivende inntekt. Størrelsen på tilleggspensjonen var avhengig av hvor høy inntekt personen hadde hatt i de 20 beste årene (besteårsregelen), samt hvor mange år med inntekt over 1 G. Med gjeldende regler kan utbetalingen av arbeidsavklaringspenger få større utslag fordi inntekten hentes fra en kortere periode, nemlig tre år.

Figur 5.2 Personer som mottok arbeidsavklaringspenger hele 2017 med samtidig pensjonsgivende næringsinntekt



Figur 5.2 gir en oversikt over mottakere av arbeidsavklaringspenger som mottok ytelsen gjennom hele året, og samtidig var registrert med næringsinntekt. Figuren viser ikke hvor mye arbeidsavklaringspenger personene fikk utbetalt, dvs. i hvilken grad deres ytelse ble avkortet på grunnlag av arbeidstimer.

I 2017 var det 1 386 mottakere av arbeidsavklaringspenger som mottok stønaden hele året, og samtidig hadde en pensjonsgivende nærings inntekt på 100.000 kr eller mer. Det antas derfor at problemstillingen med dobbeltopptjening gjelder et fåtall saker. Få særregler gir et enklere regelverk, samt øker muligheten for automatiserte løsninger. Dette taler imot å gjøre endringer i reglene for å begrense denne dobbeltopptjeningen.

Hensynet til at to personer med lik inntekt før det stønadsutløsende tilfellet inntreffer bør sikres en lik kompensasjon for tapt inntekt, taler på den annen side for å gjøre endringer med sikte på å forhindre dobbeltopptjeningen. Departementet mener videre at det er viktig å ivareta prinsippet om at beregningen av uføretrygd gjøres på bakgrunn av den

inntekten vedkommende hadde før uførheten oppstod. Sammenhengende mottak av en helserelatert ytelse fra folketrygden, bør ikke gi en høyere opptjening til en annen helserelatert ytelse fra folketrygden.

Departementet har vurdert ulike løsninger på problemstillingen som oppstår når mottakere av arbeidsavklaringspenger både har tilnærmet full ytelse og høy egen inntekt i samme perioder, for deretter å få innvilget uføretrygd.

Det er vurdert å foreslå å endre reglene for fastsettelse av inntekt før uførhet (IFU). En særregel om fastsettelse av IFU for selvstendig næringsdrivende vil imidlertid ikke føre til at arbeidsavklaringspengene ikke inngår i beregningsgrunnlaget for uføretrygden. Det er videre vurdert en endring i reglene for fastsettelse av beregningsgrunnlaget for uføretrygd, som ville innebære at samlet inntekt ikke kan settes høyere enn hva den ville vært dersom det sees bort fra perioden med mottak av arbeidsavklaringspenger. Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser at inntektene som ligger til grunn for beregningsgrunnlaget hentes fra pensjonsopptjeningsregisteret, og at dette ikke vil være tilstrekkelig for å identifisere arbeidsavklaringspengene. En slik løsning ville betinge en ny systemløsning for fastsetting av beregningsgrunnlaget, som vil komme i tillegg til den kompleksiteten som allerede finnes i fagsystemet. Departementet mener derfor dette ikke er aktuelle løsninger.

Departementet foreslår i stedet en endring i reglene for vurdering av når inntektsevnen er nedsatt for selvstendige næringsdrivende. Forslaget innebærer at det ved fastsettelse av uføretidspunktet for selvstendig næringsdrivende skal ses bort fra inntekt i perioder hvor vedkommende har mottatt sykepenger eller arbeidsavklaringspenger fra folketrygden, når inntekten ikke er representativ. Inntektsevnen er en sammenligning av personens inntektsmuligheter før og etter at uførheten inntrådte. Når en person opprettholder eller øker inntekten samtidig som vedkommende mottar nesten full inntektssikring fra folketrygden, gir ikke dette et korrekt bilde av i hvor stor grad inntektsevnen er nedsatt. Inntekten er ikke representativ når vedkommende har helseutfordringer av slik art at vedkommende oppfyller de ordinære vilkårene for disse ytelsene. Selvstendig næringsdrivende som går umiddelbart over fra arbeidsavklaringspenger til uføretrygd skal få vurdert inntektsevnen til da inntekts- og arbeidsevnen reelt sett ble redusert. I de fleste saker vil dette være tidspunkt for sykmelding.

Forslaget innebærer i praksis at uføretidspunktet "flyttes" til tidspunkt for sykmelding eller eventuelt tidspunktet ved innvilgelse av arbeidsavklaringspenger. Uføretidspunktet har betydning både for hvilken periode inntekten før uførhet (IFU) og beregningsgrunnlaget for uføretrygden hentes fra.

Unntaket skal kun gjelde ved samtidig mottak, dvs. at det ikke kan ses bort fra den pensjongivende inntekten i andre perioder. Det følger av langvarig rettstilstand i folketrygden at en person ikke bør gis kompensasjon for bortfalt inntektsevne i form av uføretrygd samtidig som vedkommende oppbeholder en betydelig næringsinntekt, noe som mange ellers ville oppfattet som urimelig. Dersom det er et opphold mellom mottak av arbeidsavklaringspenger og søknad om uføretrygd, hvor personen har vist å igjen ha en

inntektsevne etter perioden med arbeidsavklaringspenger, skal fastsettingen av uføretidspunktet foretas etter de samme regler som gjelder i dag.

Departementet foreslår at det ved vurdering av inntektsevnen for selvstendig næringsdrivende ved fastsettelse av uføretidspunkt, skal sees bort fra pensjonsgivende inntekt i perioder med mottak av sykepenger og arbeidsavklaringspenger, dersom inntekten ikke gir uttrykk reell inntektsevne. Hensikten med endringen er at de ulike innrettingene av ordningene med arbeidsavklaringspenger og uføretrygd, ikke skal gi utilsiktede konsekvenser for uføregraden og størrelsen på uføretrygden.

5 Vilkår for høyere minsteytelse som ung ufør

5.1 Gjeldende rett

Personer som har blitt uføre før fylte 26 år på grunn av en alvorlig og varig sykdom, skade eller lyte som er klart dokumentert har rett på en høyere minsteytelse for uføretrygd. Bestemmelsene om høyere minsteytelse etter folketrygdloven § 12-13 tredje ledd første punktum gir ingen begrensninger for hvor gammel personen er på det tidspunkt kravet fremsettes. Dette innebærer at en person som fremsetter krav om uføretrygd i en alder av 50 år, kan få rett til den høyere minsteytelsen hvis uføretidspunktet er før fylte 26 år.

En ufør kan også få rett til den høyere minsteytelsen selv om vedkommende har vært mer enn 50 prosent yrkesaktiv etter fylte 26 år, dersom det er klart dokumentert at vilkårene for minsteytelse som ung ufør var oppfylt før 26 år. Da er det et vilkår at kravet settes fram før fylte 36 år. Hensikten med unntaket er at flere unge med helseutfordringer skal forsøke seg i arbeid, fremfor å søke uføretrygd.

Det er en tilsvarende bestemmelse for personer som mottar arbeidsavklaringspenger som får sin arbeidsevne nedsatt før fylte 26 år på grunn av en klart dokumentert alvorlig og varig sykdom. Bestemmelsen videreførte tidligere regler om høyere ytelse til unge uføre som mottok rehabiliteringspenger, yrkesrettet attføring eller tidsbegrenset uførestønad. I Ot.prp. nr.4 (2008–2009) varslet departementet at man i oppfølgingen av uførepenjonsutvalget ville komme tilbake med en vurdering av ordningen for unge uføre. I Prop. 130 L (2010–2011) ble særfordelen for unge uføre foreslått videreført.

Nivået på den høyere minsteytelsen for uføretrygd på 2,66 G for gifte/samboende og 2,91 G for enslige tilsvarende hhv. 390 469 kroner og 427 166 kroner i inntekt før uførhet. Den høyere minsteytelse for arbeidsavklaringspenger tilsvarende en inntekt på 358 174 kroner før arbeidsevnen ble nedsatt. De høyere minsteytelsene kan tidligst gis fra fylte 20 år.

Bestemmelsene stiller altså følgende tilleggskrav for rett til de høyere minsteytelsene i uføretrygd og arbeidsavklaringspenger:

- uførhet må foreligge før fylte 26 år
- uførheten må følge av alvorlig og varig sykdom, skade eller lyte
- sykdommen må være klart dokumentert

5.2 Bakgrunn

Folketrygdloven fikk i 1981 regler om tilleggspensjon for unge uføre. I ny uføretrygd er tillegget videreført gjennom høyere minsteytelse for unge uføre. Intensjonen med den høyere minsteytelsen er å sikre personer som er født uføre eller har blitt uføre i så ung alder at de ikke har hatt mulighet til å delta i inntektsgivende arbeid på grunn av en tidlig omfattende medisinsk lidelse, et visst nivå på trygden.

Det er strengere vilkår for rett til den høyere minsteytelsen enn det som følger av de ordinære reglene for uføretrygd. For å ha rett til en høyere minsteytelse for unge uføre kreves det at vedkommende i tillegg til å oppfylle de generelle vilkårene for å motta uføretrygd, også fyller vilkårene om at uføretidspunktet er før fylte 26 år og at uførheten skyldes en alvorlig og varig sykdom, skade eller lyte som er klart dokumentert. Dette innebærer at det er to grupper av personer som blir ufør i ung alder; de som oppfyller de ordinære vilkårene for uføretrygd og de som oppfyller de strengere vilkårene for høyere minsteytelse som ung ufør. Personer som ikke fyller de strengere vilkårene er sikret gjennom de generelle minsteytelsene, på samme måte som den som blir ufør etter fylte 26 år.

Bestemmelsen er endret en rekke ganger, senest i 1998, se Ot.prp. nr. 8 (1996–97) og Innst. O. nr. 46 (1996–97). Grensen for uføretidspunktet ble hevet fra 24 år til 26 år. Samtidig ble kravet til den medisinske diagnosen, dens alvorlighet og dokumentasjonen strengere.

Bakgrunnen for innstrammingen i 1998 var at man mente den gjeldende praksisen innebar at garantiordningen kom enkelte til gode "som ikke har vært forhindret fra å opptjene pensjonspoeng ved inntektsgivende arbeid på grunn av en alvorlig medisinsk lidelse. Yngre med mer diffuse og sammensatte problemer har i praksis også fått garantert tilleggspensjon, spesielt i forbindelse med rehabilitering og yrkesrettet attføring."⁴

Departementet foreslo derfor å legge mer vekt på lidelsens alvorlighet for å utløse retten til den garanterte tilleggspensjonen. Forslaget innebar at årsaken til den nedsatte inntektsevnen må være en alvorlig og varig sykdom, skade eller lyte, og at det ble stilt skjerpet krav til dokumentasjonen. Man mente at ordningen på denne måten ville målrettes bedre mot fødte og unge uføre som ikke har hatt mulighet til å delta i inntektsgivende arbeid på grunn av en tidlig omfattende medisinsk lidelse.

Uførepensjonsutvalget viste i NOU 2007:4 *Ny uførestønad og ny alderspensjon til uføre* til at tilgangen av nye mottakere av garantert tilleggspensjon som ung ufør ble betydelig redusert i årene etter innstrammingen. De siste årene hadde det igjen vært en vekst både i antall, og målt pr. 1000 ikke-ufør i befolkningen av personer med tilleggspensjon som ung ufør.

Analyse av utviklingen i diagnoser blant personer som blir uføre i ung alder har vist at spesielt uførhet på grunn av psykiske sykdommer har økt over tid.⁵ Det er imidlertid

⁴ Ot.prp. nr. 8 (1996-1997)

⁵ Brage, S., Thune, Ola., "Ung uførhet og psykisk sykdom?", Arbeid og Velferd nr. 1, 2015.

variasjon mellom aldersgrupper. For personer under 20 år som blir uføre er årsaken oftest en diagnose innen gruppen psykisk utviklingshemming, medfødte misdannelser og kromosomavvik. Dernest er alvorlige psykiske lidelser unntatt psykisk utviklingshemming den største diagnosegruppen. Disse gruppene har begge vist en sterk vekst de siste 15 årene. Blant de noe eldre (20-24 år) er psykiske lidelser unntatt psykisk utviklingshemming den viktigste diagnosegruppen, dernest psykisk utviklingshemming, medfødte misdannelser og kromosomavvik. Tidligere var sistnevnte største diagnosegruppe blant 20-24-åringene, men her har uføreratene gått ned de siste 15 årene. Sett i sammenheng med utviklingen for de aller yngste, kan dette tyde på at denne gruppen tidligere får uføretrygd i dag, sammenlignet med tidligere. Blant 25-29-åringer som blir uføre har det særlig vært en sterk vekst i uføretrygding på grunn av psykiske lidelser unntatt psykisk utviklingshemming. Dette er også den klart viktigste årsaken til uføretrygding i denne aldersgruppen.

Andelen unge under 30 år som mottar ytelser fra folketrygden er nesten halvert fra 20 prosent i 1992 til 12 prosent i 2016. Et trekk ved utviklingen for de under 30 år er at de, i motsetning til befolkningen for øvrig, bruker mer helserelaterte ytelser i 2016 enn i 2003. I rapporten "stadig færre på trygd?"⁶ stilles det spørsmål ved om dette skyldes at helsen er dårligere blant unge, eller at ytelser med medisinske inngangsvilkår brukes til å løse problemer som ikke nødvendigvis er medisinske, og heller ikke kan løses gjennom medisinsk behandling. Til tross for innstramningen i vilkårene i 1998, har både antall personer med innvilget uføretrygd med garantiytelse som ung ufør og andelen med garantiytelse av personer som mottar uføretrygd økt betydelig. Antall personer med innvilget uføretrygd med høyere minsteytelse som ung ufør har doblet seg de siste 20 årene. Ved utgangen av 2017 var det i underkant av 68 000 uføre som mottok høyere minsteytelse som ung ufør. Dette utgjorde 21 prosent av alle uføretrygdede. Til sammenligning mottok 13,9 prosent av alle uføre en høyere minsteytelse som ung ufør før innstramningen av regelverket i 1998. Av personer som fikk innvilget uføretrygd i perioden 2010-2014 med uføretidspunkt før fylte 26 år, hadde 96 prosent fått innvilget den høyere minsteytelsen ved utgangen av 2014.

Det er også en høy omgjøringsprosent for sakene som gjelder høyere minsteytelse som ung ufør i Trygderetten. Omgjøringsprosenten var i overkant av 48 prosent i 2015 og i overkant av 39 prosent i 2016. Dersom Arbeids- og velferdsetatens praksis er for streng slik at den enkelte må klage for å få sine rettigheter er dette problematisk, både med hensyn til ressursbruk i etaten og den enkeltes rettigheter. På den andre side er det problematisk i forhold til folketrygdens utgifter, og mulig påvirkning på tilbøyelighet til å kreve uføretrygd i ung alder, dersom Trygderetten omgjør for mange saker. Sintef skriver i en rapport om omgjøring av vedtak i NAV og Trygderetten⁷ at:

⁶ Kann, I, Sutterud L, "Stadig færre på trygd?", Arbeid og Velferd nr. 3, 2017

⁷ Roland Mandal, Karin Dyrstad, Line Melby og Trude Mariane Midtgård (2016) "Omgjøring av vedtak i Nav og Trygderetten – Omfang og årsaker", Sintef

" Ifølge klageinstansen har Trygderetten omgjort så mange saker på dette området, til brukers gunst, at NAV konstaterer at Trygderetten har et annet syn på hvordan dette skal praktiseres enn NAV har."

I rapporten omtaler Arbeids- og velferdsetatens informanter reglene om høyere minsteytelse for unge uføre som krevende, og at dette særlig gjelder vurderingene som må gjøres knyttet til diagnoser og alvorlighetsgrader.

De aller fleste som får innvilget uføretrygd med uføretidspunkt før fylte 26 år, får dermed etter hvert innvilget høyere minsteytelse som ung ufør. Den høye omgjøringsprosenten i Trygderetten tyder på at det foreligger uklarhet om hvordan bestemmelsen skal forstås. Departementet ser på denne bakgrunn behov for å presisere bestemmelsen for å sikre en praksis som er i tråd med Stortingets intensjoner.

5.3 Departementets vurdering og forslag

I dag får nesten alle som får fastsatt uføretidspunktet til før fylte 26 år innvilget høyere minsteytelse som ung ufør. Det er to mulige tilnærminger til hvorfor så stor andel får innvilget et tillegg som ble innført for å gjelde en begrenset gruppe av personer som blir ufør i ung alder.

Den høye andelen kan tilsi at det i liten grad blir innvilget uføretrygd til unge personer, uten at dette nettopp skyldes alvorlig sykdom, som er klart dokumentert. Som det fremgår av avsnitt 6.2 er nesten 40-50 prosent av sakene hvor det er gitt avslag på den høyere minsteytelsen, omgjort under klagebehandlingen de siste årene. Dette er svært ressurskrevende både for den enkelte, og for Arbeids- og velferdsetaten. Departementet har derfor vurdert om det kan være aktuelt å fjerne tilleggsvilkårene, slik at alle som får innvilget uføretrygd med uføretidspunkt før fylte 26 år får den høyere minsteytelse som ung ufør.

Antallet uføretrygdde under 30 år utgjør en liten andel av de om lag 334 000 uføretrygdde, men økningen de senere årene gir grunn til bekymring. Antall uføre i aldersgruppen 18-29 år har økt med nær 90 prosent, og andelen uføre av befolkningen i samme aldersgruppe har økt fra 1,2 prosent til 1,8 prosent fra 2002 til juni 2017. Antall nye unge mottakere av uføretrygd var i 2016 over dobbelt så høyt som for 15 år siden.

Det er per i dag ikke grunnlag for å trekke en konklusjon om at den høye andelen med minsteytelse som ung ufør skyldes at det har blitt vanskeligere å få innvilget uføretrygd med uføretidspunkt i ung alder, sammenlignet med tidligere. En utvidelse av bestemmelsen ved å fjerne tilleggsvilkårene kan øke tilgangen til uføretrygd blant unge personer.

Flertallet av personer som får innvilget uføretrygd har mottatt arbeidsavklaringspenger umiddelbart forut for uføretrygden. Departementet viste i Prop. 74 L (2016–2017) *Endringer i folketrygdloven mv. (arbeidsavklaringspenger og tilleggssstønader til arbeidsrettede tiltak mv.)* til en endring i mottakergruppen for arbeidsavklaringspenger sammenlignet med ytelsene ordningen erstattet:

" I sine analyser finner Kann m.fl. at når det kontrolleres for endringer i sykefravær, arbeidsledighet og alder, er det samlet sett ikke noen økning i antall mottakere etter innføringen av arbeidsavklaringspenger i 2010 sammenlignet med årene før⁸. Men de finner en betydelig økning i antall mottakere under 25 år. Analysene viser også at de med lav tidligere yrkesinntekt (under 2 G) har betydelig høyere sannsynlighet for å komme inn på arbeidsavklaringspenger sett i forhold til de tre forutgående ytelsene.

Oppsummert er de nye mottakerne som ikke kommer fra sykepengene yngre, de er uten arbeid eller har hatt lav inntekt, har gjennomgående mindre erfaring fra og sliter med å komme seg inn i arbeidslivet, og de har oftere psykiske lidelser."

Tall fra Arbeid- og velferdsetaten tilsier at nesten halvparten av mottakerne av arbeidsavklaringspenger får innvilget den høyere minsteytelsen først etter at de har fått innvilget uføretrygd med høyere minsteytelse som ung ufør, dvs. som etterbetaling. Det fremstår dermed som om de strengere vilkårene for ung ufør i mange saker ikke er funnet mulig å vurdere, under mottak av arbeidsavklaringspenger. Dersom det gjøres en endring i bestemmelsen om ung ufør for uføretrygd, må en tilsvarende endring for arbeidsavklaringspenger vurderes. At alle som mottar arbeidsavklaringspenger fra ung alder skal få den høyere minsteytelsen som ung ufør er heller ikke aktuelt for departementet å foreslå.

Den høye andelen uføre blant personer med uføretidspunkt før fylte 26 år som får innvilget høyere minsteytelse som ung ufør kan også tyde på at dagens tilleggsvilkår om alvorlig sykdom, skade eller lyte som må være klart dokumentert, ikke medfører strengere vilkår for den høyere minsteytelsen som ung ufør enn for uføretrygd generelt. Dersom flere enn den gruppen som var ment får innvilget den høyere minsteytelsen er dette uheldig ettersom uføretrygding i ung alder har store konsekvenser både for samfunnet og den enkelte. Det vil også innebære at unge personer uten forutgående opptjening får en høyere minsteytelse, enn andre uføre med lav eller ingen forutgående opptjening.

Det er bekymringsfullt at mange får lange perioder utenfor arbeidslivet, og spesielt unge som kan ha et langt yrkesliv foran seg. Departementet mener det er behov for mer og oppdatert kunnskap om unge som blir uføretrygdet, og årsaker til utviklingen i antall unge uføre. Det ble derfor høsten 2017 lyst ut et forskningsprosjekt om temaet. Dette vil kunne gi nyttig informasjon for en nærmere vurdering av hvorvidt det bør gjøres større endringer i reglene for unge uføre.

Det er videre nylig foretatt endringer i regelverket for arbeidsavklaringspenger. Endringene innebærer en smalere inngang til ordningen, at det legges til rette for et strammere stønadsløp og økte arbeidsinsentiver. De nye reglene trådte i kraft 1. januar 2018, og måling av effekter vil derfor ligge noe frem i tid.

Departementet vil derfor ikke foreslå materielle endringer i bestemmelsen om en høyere minsteytelse for fødte og unge uføre på nåværende tidspunkt.

⁸ Kann, I. C., Yin, J. og Kristoffersen, P. (2016) Arbeidsavklaringspenger – utviklingen i hvem som kommer inn, Arbeid og velferd nr. 2/2016, Arbeids- og velferdsdirektoratet

Imidlertid er det etter departementets syn mye som tyder på at det gjennom praksis har skjedd en gradvis liberalisering av fortolkningen av tilleggsvilkårene. I dag er praktiseringen til dels sprikende og omgjøringsandelen i klage- og ankesaker er høy, noe som har gitt en uklar rettstilstand. Det fremgår klart av forarbeidene at lovgiver ønsket å ta inn et alvorlighetsvilkår for å understreke at høyere minsteytelse som ung ufør er målrettet mot fødte og unge uføre som ikke har hatt mulighet til å delta i inntektsgivende arbeid på grunn av en tidlig omfattende medisinsk lidelse.

Bestemmelsene er skjønnsmessig utformet, som forutsetter at det foretas en konkret vurdering og utøves skjønn i den enkelte sak. Det vil derfor ikke være hensiktsmessig å gi utfyllende retningslinjer, som griper inn i forvaltningens skjønnsutøvelse. Den uklare rettstilstanden som har oppstått er imidlertid problematisk. Departementet foreslår derfor en språklig endring i bestemmelsene for uføretrygd og arbeidsavklaringspenger, med sikte på å sikre en praktisering av bestemmelsen i tråd med lovgivers intensjon.

Departementet redegjør i det følgende for vilkårene om sykdommens alvorlighet og det skjerpede dokumentasjonskravet. Videre drøftes bestemmelsen om at det kan innvilges rettighet som ung ufør til et medlem som har vært mer enn 50 prosent yrkesaktiv etter fylte 26 år dersom det er klart dokumentert at vilkårene i første punktum var oppfylt før 26 år og kravet settes fram før fylte 36 år.

Sykdommens alvorlighet

Det var en klar forutsetning i forarbeidene til bestemmelsen, se Ot.prp. nr. 8 (1996–97), at kravet som stilles til sykdommens, skadens eller lytets alvorlighet og lidelsens konsekvenser for funksjonsevnen er strengere for denne bestemmelsen enn for rett til uføretrygd etter lovens ordinære regler.

Det kan se ut til at praksis over tid har beveget seg bort fra en ren vurdering av de medisinske forholdenes alvorlighet og innvirkning på funksjonsevnen. Med dette menes en dreining fra lidelsens alvorlighet rent medisinsk til en større vektlegging av funksjon, og at behandling og attføring ikke har avhjulpet situasjonen. I sin praksis i den senere tid har Trygderetten i en del saker lagt vekt på forhold som ikke direkte følger av den eller de aktuelle medisinske tilstander når det vurderes om alvorlighetskriteriet er oppfylt. Det foretas en helhetlig vurdering av den innvirkningen personligheten, skole- og arbeidsaktivitet, sykdom, underliggende årsaker som kan føre til sykdom og ytre omstendigheter som oppvekstmiljø, familieforhold, sosiale og økonomiske utfordringer har hatt på evnen til å fungere i arbeid og dagligliv over tid.⁹

Departementet presiserer at det er sykdommens alvorlighet og den innvirkningen sykdommen og dens følgetilstander har på funksjonsevnen, som skal ligge til grunn for vurderingen av hvorvidt alvorlighetskriteriet er oppfylt. Med alvorlig menes at sykdommen, skaden eller lytet må gi en varig og betydelig funksjonssvikt. Sykdommen må kunne forklare et varig inntektstap av vesentlig betydning.

⁹ Se for eksempel TRR-2015-136, TRR-2014-3564, TRR-2014-2618, TRR-2014-2614 og TRR-2014-2124.

De alvorlige diagnosene som etter Arbeids- og velferdsetatens rundskriv kan gi rett til høyere minsteytelse, indikerer hva som skal legges i kravet om at sykdom skal være alvorlig og klart dokumentert. Oversikten er ikke uttømmende. Departementet presiserer imidlertid at funksjonstapet må ha en tilfredsstillende medisinsk forklaring.

Dokumentasjon av lidelsen

Dokumentasjonskravet innebærer at det må være klart dokumentert at uførheten som oppstod før fylte 26 år skyldtes en alvorlig og varig sykdom, skade eller lyte. Ved innføringen av de strengere vilkårene, ble det i liten grad drøftet hva som menes med "klart dokumentert". Departementet mener kravet til dokumentasjon av alvorlighet må forstås som et krav om kvalifisert sannsynlighet (herunder krav til kvaliteten på dokumentasjonen på at sykdommen er alvorlig), dvs. et skjerpet beviskrav.

Trygderetten har i en del saker vurdert at kravet til klar dokumentasjon kan anses å være oppfylt selv om det ikke foreligger medisinske opplysninger fra tiden før fylte 26 år, dersom ettertidige medisinske opplysninger eller opplysninger fra andre tidsnære kilder gir en formodning om alvorlig og varig sykdom også før 26 år.¹⁰

Det framgår av forarbeidene, se Ot.prp. nr. 8 (1996–97), at i de tilfellene hvor det ikke har vært særlig kontakt med lege eller annet helsepersonell før fylte 24 år (den daværende aldersgrensen), vil det i de aller fleste tilfeller være liten grunn til at personen skal komme inn under garantiordningen for fødte og unge uføre. Dokumentasjonskravet vil som hovedregel ikke vil være oppfylt dersom det ikke foreligger medisinske opplysninger fra lege eller annet helsepersonell fra tiden før medlemmet fylte 26 år. Helt unntaksvis kan det gis rett til høyere minsteytelse som ung ufør selv om det ikke foreligger medisinske opplysninger fra lege eller annet helsepersonell fra før fylte 26 år. Dette kan for eksempel gjelde saker der det er åpenbart at det er sykdommen i seg selv som har medført at vedkommende ikke oppsøker behandling. Mangel på samtidig dokumentasjon vil imidlertid innebære strengere krav for øvrig hva gjelder sannsynligheten for at vilkårene er oppfylt.

Det er videre ikke tilstrekkelig at det dokumenteres at sykdom oppstod før fylte 26 år dersom sykdommen på dette tidspunktet ikke medførte nedsatt funksjonsevne i en slik grad at alvorlighetskravet var oppfylt. Det er den faktiske funksjonsevnen på dette tidspunktet, og ikke risiko for senere funksjonssvikt knyttet til lidelsen som må være avgjørende. Departementet presiserer at det likevel ikke er slik at en omfattende funksjonssvikt er tilstrekkelig for at tilleggsvilkårene er oppfylt. Det vises til at departementet i Ot.prp. nr. 8 (1996–97) er tydelig på at det er sykdommen eller skadens medisinske alvorlighet som utløser de særlige rettighetene.

Yrkesaktivitet etter fylte 26 år

Det kan innvilges rettighet som ung ufør til et medlem som har vært mer enn 50 prosent yrkesaktiv etter fylte 26 år, dersom det er klart dokumentert at vilkårene i første punktum var oppfylt før 26 år og kravet settes fram før fylte 36 år. For øvrig er det ingen frist for

¹⁰ Se for eksempel TRR-2015-2472, TRR-2014-2124 og TRR-2014-845.

når kravet må settes fram. Arbeids- og velferdsetaten har ikke mulighet til å ta ut statistikk for hvor mange som har fått innvilget høyere minsteytelse som ung ufør etter denne bestemmelsen, eller informasjon om effekt. Det er derfor vanskelig å si om denne bestemmelsen faktisk medfører at flere unge med helseutfordringer forsøker seg i arbeid, enn det som ellers ville være tilfelle.

Vilkåret om at uføretidspunktet må være før fylte 26 år gir grunn til å anta at presisering for personer som har vært mer enn 50 prosent yrkesaktivitet etter fylte 26 år, benyttes i begrenset utstrekning. Uføretidspunktet er tidspunktet da inntektsevnen ble varig nedsatt med minst halvparten. Personer som har vært i inntektsgivende arbeid av et visst omfang etter fylte 26 år antas derfor sjelden få fastsatt uføretidspunkt før dette.

Ved yrkesaktivitet etter fylte 26 år må det vurderes om vedkommende hadde en reell inntektsevne i denne perioden, eller om yrkesaktiviteten skal anses som et forsøk i arbeid. Dersom en person har fungert i ordinært arbeid eller studie over en viss periode, har vedkommende vist å ha en reell inntektsevne. Dette tilsier at uføretidspunktet ikke kan settes til før denne yrkesaktive perioden. Motsatt vil arbeid som del av tiltak i regi av Arbeids- og velferdsetaten være å anse som arbeidstrening.

Departementet foreslår en språklig endring i folketrygdloven § 12-13. Det presiseres at den høyere minsteytelsen som ung ufør kun er ment å omfatte de som er født ufør eller tidlig får en omfattende medisinsk lidelse. Andre som blir uføretrygdde i ung alder, og har lav eller ingen opptjening, er sikret gjennom de ordinære minsteytelsene.

Forslaget om å endre bestemmelsen om rett til den høyere minsteytelsen som ung ufør for uføretrygd medfører at det gjøres en tilsvarende endring i den likelydende bestemmelsen for arbeidsavklaringspenger. Det foreslås en endring i folketrygdloven § 11-21.

6 Økonomiske og administrative konsekvenser

Det legges til grunn at de økonomiske og administrative konsekvensene av forslagene er begrenset.

Forslaget i avsnitt 3.3 om regulering av revurdering av uføretrygd vil kunne gi noe økte utgifter knyttet til økt saksbehandling av feilutbetalingssaker i Arbeids- og velferdsetaten. Utfallet i sakene kan medføre at det settes en lavere uføregrad eller at retten til uføretrygd bortfaller. Dette vil kunne gi mindreutgift.

Forslaget i avsnitt 4.3 om en særregel ved vurdering av inntektsevnen for selvstendige næringsdrivende er ikke mulig å anslå presist, fordi vi ikke har oversikt over uføre som var selvstendig næringsdrivende forut for innvilgelsen av uføretrygd. Antallet antas imidlertid å være få basert på oversikten over personer som mottar arbeidsavklaringspenger og samtidig har næringsinntekt. Forslaget vil sannsynligvis gi små økonomiske effekter, og mest sannsynlig en liten innsparing. Inntekt før uførhet fastsettes gjennom manuelle vurderinger av saksbehandler, og vil ikke ha administrative kostnader av betydning.

Forslaget i avsnitt 5.3 om en språklig endring i bestemmelsene for høyere minsteytelse som ung ufør uføretrygd og arbeidsavklaringspenger vil innebære en viss innstramming av praktiseringen, og vil derfor trolig føre til at noen færre får innvilget en høyere minsteytelse. Dette vil kunne gi en mindreutgift. Det er imidlertid ikke grunnlag for å tallfeste en slik innsparing. Forslaget har ikke administrative kostnader av betydning.

7 Forslag til endringer i folketrygdloven

§ 11-21 skal lyde:

§ 11-21 Minsteytelse til et medlem som fikk arbeidsevnen nedsatt før fylte 26 år

For et medlem som får arbeidsevnen nedsatt, se § 11-5, før fylte 26 år *og det er klart dokumentert at den nedsatte arbeidsevnen skyldes* alvorlig og varig sykdom, skade eller lyte, er minste årlige ytelse 2,44 ganger grunnbeløpet. Dette gjelder selv om medlemmet har vært mer enn 50 prosent yrkesaktiv etter fylte 26 år, *dersom det er klart dokumentert at vilkårene i første punktum var oppfylt før 26 år* og kravet settes fram før medlemmet fyller 36 år. Arbeidsavklaringspenger etter denne bestemmelsen kan tidligst gis fra og med den dagen medlemmet fyller 20 år.

§ 12-7 nytt fjerde ledd skal lyde:

For selvstendig næringsdrivende skal det ses bort fra inntekt i perioder med mottak av sykepenger og arbeidsavklaringspenger, dersom inntekten ikke gir uttrykk for inntektsevnen.

§ 12-10 andre og tredje ledd skal lyde:

Skjer det en vesentlig endring i forhold som har betydning for inntektsevnen, kan uføregraden revurderes, se § 21-6. Den fastsatte uføregraden endres likevel ikke når uføretrygden reduseres på grunn av inntekt etter § 12-14.

Dersom retten til uføretrygd faller bort eller uføregraden reduseres etter andre ledd første punktum eller § 12-14 tredje ledd, beholdes retten til ytelsen med opprinnelig uføregrad i inntil fem år (hvilende rett) når vedkommende har meldt fra om endringen til Arbeids- og velferdsetaten. Etter søknad beholdes retten i ytterligere fem år.

§ 12-10 nytt sjette ledd skal lyde:

Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om revurdering av uføretrygden og hvilende rett.

§ 12-13 andre ledd første og andre punktum skal lyde:

For et medlem som har blitt ufør før fylte 26 år *og det er klart dokumentert at uførheten skyldes* en alvorlig og varig sykdom, skade eller *lyte*, er minsteytelsene som nevnt i andre ledd henholdsvis 2,66 og 2,91 ganger grunnbeløpet. Dette gjelder selv om et medlem har vært mer enn 50 prosent yrkesaktiv etter fylte 26 år, dersom det er klart dokumentert at vilkårene i første punktum var oppfylt før 26 år og kravet settes fram før fylte 36 år.

8 Forslag til endringer i forskrift om uføretrygd

Overskrift til kapittel 3 skal lyde:

Kapittel 3. Reduksjon av uføretrygd på grunn av inntekt mv.

Ny § 3-5 skal lyde:

§ 3-5 Hvilende rett til uføretrygd ved vesentlig endring i inntektsevnen

Ved vesentlige endringer i inntektsevnen, se folketrygdloven § 12-10 andre ledd første punktum, beholder den uføre retten til å få tilbake ytelsen med opprinnelig uføregrad i fem + fem år, ved å melde ifra til Arbeids- og velferdsetaten.

Det er et vilkår for hvilende rett at den uføre har meldt ifra om endringen i inntektsevnen senest innen tre måneder etter at vedkommende har tatt arbeid eller oppdrag, eller har startet virksomhet. Dersom den uføre melder ifra etter at en offentlig myndighet har gjennomført eller varslet kontroll av vedkommendes arbeidssted eller virksomhet, kan likevel ikke hvilende rett innvilges.