

Revisjonsrapport for 2017 om uførereformen



Revisjonen er gjennomført i henhold til Lov om Riksrevisjonen § 9, tredje ledd og instruks om Riksrevisjonens virksomhet § 9. Revisjonen er gjennomført i samsvar ISSAI 300, INTOSAI's internasjonale standarder for forvaltningsrevisjon.

Innhold

1	Sammendrag.....	6
2	Innledning	7
3	Revisjonens mål og problemstillinger	7
4	Metoder.....	8
4.1.	Analyse av registerdata og statistikk	8
4.1.1.	Analyser av omfanget av uføretrygdde som kombinerer trygd med arbeidsinntekt.....	8
4.1.2.	Sammenlignbarhet i registeropplysninger og valg av tidsperiode.....	9
4.2.	Intervju	9
4.3.	Spørreundersøkelse	9
4.4.	Dokumentanalyse	10
5	Revisjonskriterier	10
5.1.	Overordnede mål	10
5.2.	Målene for ny uførereform	11
5.2.1.	Flere skal kombinere arbeidsinntekt med trygd	11
5.2.2.	Økt bruk av gradert uføretrygd	11
5.3.	Krav til myndighetenes styring og oppfølging	12
5.3.1.	Krav til Arbeids- og sosialdepartementet	12
5.3.2.	Krav til arbeids- og velferdsetatens styring	12
5.3.3.	Krav til arbeids- og velferdsetatens oppfølging av brukerne	12
6	Status og utvikling i omfanget av uføretrygdde og hvor mange som kombinerer trygd med arbeidsinntekt	13
6.1.	Utvikling i antall og andel personer med uføretrygd	13
6.2.	Status og utvikling i omfanget av uføre som kombinerer trygd med arbeidsinntekt.....	14
6.2.1.	Andelen uføre som kombinerer trygd med arbeidsinntekt	14
6.2.2.	Utvikling i uføretrygdedes stillingsandeler	16
6.3.	Uføretrygdedes incentiver til å kombinere trygd med arbeidsinntekt	17
6.3.1.	Endrede økonomiske incentiver til å kombinere trygd med arbeidsinntekt.....	17
6.3.2.	Den enkeltes inntekt før uførhet påvirker hvor lønnsomt det er å kombinere trygd med arbeidsinntekt	19
7	Arbeids- og velferdsetatens arbeid for å nå målene i uførereformen.....	21
7.1.	Etatens organisering av arbeidet med uføretrygd	21
7.1.1.	NAV-kontoret har ansvaret for å avklare og utrede brukere for uføretrygd	22
7.1.2.	NAV Arbeid og ytelser har ansvaret for behandling av uføresøknader	23
7.2.	NAV Arbeid og ytelsers arbeid med å vurdere vilkårene for uføretrygd og fastsetting av uføregrad	23
7.2.1.	Dokumentasjon av medisinske forhold	23
7.2.2.	Dokumentasjon av arbeidsevne og arbeidsmuligheter	24
7.2.3.	Saksbehandlernes vurdering av om dokumentasjonsgrunnlaget er tilfredsstillende	26
7.2.4.	Utvikling i andelen av nye vedtak hvor det innvilges gradert uføretrygd.....	27

7.2.5.	Saksbehandlernes vurdering av potensialet for å fatte flere vedtak om gradert uføretrygd ..	27
7.3.	Etatens arbeid med å bistå brukere som vil kombinere uføretrygd med arbeid	29
7.3.1.	Informasjon til brukere om mulighetene i regelverket og at brukerne kan få bistand fra NAV	29
7.3.2.	Hvilken bistand får uføretrygdde fra NAV til å kombinere trygd med arbeid?	30
8	Arbeids- og sosialdepartementets og Arbeids- og velferdsdirektoratets styring og oppfølging for å legge til rette for at målene med uførereformen nås.....	33
8.1.	Styring og oppfølging for å nå målet om at flere uføre skal kombinere arbeidsinntekt med trygd	33
8.2.	Styring og oppfølging for å nå målet om økt bruk av gradert uføretrygd	34
8.3.	Tiltak overfor arbeidsgivere	35
9	Konklusjoner	35
9.1.	Andelen uføre som kombinerer trygd med arbeid har ikke økt etter innføringen av uførereformen 1. januar 2015	35
9.2.	Målet om økt bruk av gradert uføretrygd er ikke nådd.....	35
9.3.	Flertallet av de uføretrygde får lav økonomisk uttelling ved å utnytte restarbeidsevnen sin	36
9.4.	NAV-kontor gir i varierende grad bistand til uføretrygdde som ønsker å kombinere trygd med arbeid	36
9.5.	Arbeids- og sosialdepartementet har i sin styring og oppfølging av etaten hatt lite oppmerksomhet på at målene i uførereformen nås.....	37
9.6.	Arbeids- og velferdsdirektoratet har ikke fulgt opp at målene i uførereformen nås.....	38
10	Referanseliste	39
	Vedlegg 1: Totale utbetalinger ved ulike nivåer av arbeidsinntekt	41
	Vedlegg 2: Økonomisk gevinst ved arbeid over friinntektsgrensen i nytt regelverk	45

Figurer

Figur 1	Utvikling i antall uføretrygdde, og som andel av total befolkning i arbeidsfør alder (personer mellom 18–67 år). Per måned, fra januar 2013 til desember 2017	13
Figur 2	Utvikling i andelen av de uføretrygdde som har vedtak om gradert uføretrygd, i perioden 2013–2017 (status per 31. desember hvert år)	14
Figur 3	Utvikling i andelen uføre som er i et arbeidsforhold, per måned, fra januar 2013 til desember 2017	15
Figur 4:	Utvikling i andelen uføre som er i et arbeidsforhold per måned, fordelt på henholdsvis helt uføre og gradert fra januar 2013 til desember 2017	15
Figur 5	Utvikling i gjennomsnittlig antall arbeidstimer per uke, for uføretrygdde som er registrert i et arbeidsforhold fra januar 2015 til desember 2017	16
Figur 6	Totale utbetalinger for en uføretrygd ved ulike nivåer av arbeidsinntekt, i henholdsvis tidligere og nytt regelverk.....	18
Figur 7	Prosentvis andel av arbeidsinntekt som beholdes for uføre ved ulike nivåer av kompensasjonsgrad.....	20
Figur 8	Organisasjonskart for NAV 2017	22

Figur 9	Saksbehandleres anslag på hvor ofte ulik dokumentasjon om medisinske forhold foreligger	24
Figur 10	Saksbehandleres anslag for hvor ofte ulik dokumentasjon om arbeidsevne og arbeidsmuligheter foreligger	25
Figur 11	Andelen av nye uføretrygdde som har fått innvilget gradert ytelse, per år i perioden januar 2013 til 2017	27
Figur 12	Saksbehandleres svar på spørsmål om de mener flere brukere burde fått innvilget gradert uføretrygd	28

Tabeller

Tabell 1	Uføretrygdde etter kompensasjonsgrad (per 31. desember 2016)	20
Tabell 2	I hvor mange av de 20 siste kravene om uføretrygd mener saksbehandleren at det forelå tilfredsstillende dokumentasjon	26
Tabell 3	Tilgjengelige tiltak for ulike innsatsgrupper	31
Tabell 4	Svar fra tre ulike NAV-kontor på spørsmålet: Har uføretrygdde som henvender seg rett til å få vurdert sitt bistandsbehov etter NAV-loven § 14 a?	31
Tabell 5	Tiltak som gjøres tilgjengelige for uføretrygdde arbeidssøkere ved de ulike NAV-kontorene	32
Tabell 6	Forutsetninger for eksempelperson	41
Tabell 7	Skattesatser for 2014	42
Tabell 8	Totale utbetalinger for en ufør ved ulike nivåer av arbeidsinntekt i tidligere regelverk (oppgitt som andel av folketrygdens grunnbeløp [G])	43
Tabell 9	Totale utbetalinger for en ufør ved ulike nivåer av arbeidsinntekt i nytt regelverk (oppgitt som andel av folketrygdens grunnbeløp [G])	44
Tabell 10	Økonomisk gevinst ved arbeid over inntektsgrense	45

Faktabokser

Faktaboks 1	De viktigste endringene i nytt regelverk for uføretrygd	17
-------------	---	----

1 Sammendrag

Målet med revisjonen har vært å vurdere om Stortingets mål for uførereformen om økt yrkesdeltakelse blant uføretrygdte er nådd, og i hvilken grad Arbeids- og sosialdepartementets og arbeids- og velferdsetatens oppfølging av reformen har bidratt til måloppnåelse.

Uføretrygden skal sikre inntekt til personer som har fått inntektsevnen varig nedsatt med minst halvparten på grunn av varig sykdom, skade eller lyte.¹ Personer som ikke har mistet hele inntektsevnen, skal få en gradert uføretrygd tilsvarende den delen av inntektsevnen som er tapt. I 2011 vedtok Stortinget å endre reglene for uførepensjon, jf. Innst. 80 L (2011–2012). Regelendringene trådte i kraft 1. januar 2015, og uførepensjon ble da erstattet av uføretrygd i folketrygden. Bakgrunnen for reformen var til dels å tilpasse folketrygdens ytelser til uføre til pensjonsreformen, som trådte i kraft 1. januar 2011. Et viktig mål med reformen var også å tilpasse regelverket slik at det i større grad ville motivere de uføretrygdte til å benytte restarbeidsevnen sin. Det var videre et mål om å stimulere til økt bruk av gradert uføretrygd, slik at flest mulig kunne opprettholde en tilknytning til arbeidslivet.²

Revisjonen har tatt utgangspunkt i følgende vedtak og forutsetninger fra Stortinget:

- *lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV-loven)*
- *lov om folketrygd (folketrygdloven)*
- bevilgningsreglementet
- bestemmelser for økonomistyring i staten
- reglement for økonomistyring i staten
- Innst. 80 L (2011–2012), jf. Prop. 130 L (2010–2011) *Endringer i folketrygdloven (ny uføretrygd og alderspensjon til uføre)*
- Innst. 15 S (2014–2015) *Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2015*, jf. Prop. 1 S (2014–2015)
- Innst. 15 S (2016–2017) *Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2017*, jf. Prop. 1 S (2016–2017)

Funnene i revisjonen er videre basert på data fra spørreundersøkelse, intervjuer og analyse av dokumenter, statistikk og registerdata. Datainnsamlingen omfatter i hovedsak perioden 2015–2017.

Revisjonen har følgende hovedfunn:

- Andelen uføre som kombinerer trygd med arbeid har ikke økt etter innføringen av uførereformen 1. januar 2015.
- Målet om økt bruk av gradert uføretrygd er ikke nådd.
- Flertallet av de uføretrygdte får lav økonomisk uttelling ved å utnytte restarbeidsevnen sin.
- NAV-kontor gir i varierende grad bistand til uføretrygdte som ønsker å kombinere trygd med arbeid.
- Arbeids- og sosialdepartementet har i sin styring og oppfølging av etaten hatt lite oppmerksomhet på at målene i uførereformen nås.
- Arbeids- og velferdsdirektoratet har ikke fulgt opp at målene i uførereformen nås.

Revisjonsrapporten ble forelagt Arbeids- og sosialdepartementet i brev av 23. mars 2018. Departementet har i brev av 23. april 2018 gitt kommentarer til rapportutkastet, og kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten.

¹ Arbeids- og velferdsdirektoratet (2015) *Rundskriv, Generell del, – kapittel 12: – Uføretrygd, 1.1 Formål*.

² Prop. 130 L (2010–2011) *Endringer i folketrygdloven (ny uføretrygd og alderspensjon til uføre)*.

2 Innledning

Uføretrygden skal sikre inntekt til personer som har fått inntektsevnen varig nedsatt med minst halvparten på grunn av varig sykdom, skade eller lyte.³ Folketrygdloven kapittel 2 og 12 regulerer kravene for ytelsen nærmere. Personer som ikke har mistet hele inntektsevnen, skal få en gradert uføretrygd tilsvarende den delen av inntektsevnen som er tapt.

Ved utgangen av 2017 var det om lag 328 400 personer som hadde et vedtak om uføretrygd, hvorav 56 000 hadde gradert uføretrygd. Andelen av den arbeidsføre befolkningen som er uføretrygdet har ligget stabilt på om lag 9,5 prosent de siste årene. I statsbudsjettet for 2018 er det bevilget i overkant av 86 milliarder kroner til uføretrygd.

Et sentralt mål i arbeids- og velferdspolitikken er å få flere i arbeid og færre på trygd.⁴ Arbeids- og velferdspolitikken skal legge til rette for at personer som har problemer med å få innpass i arbeidsmarkedet også kan få en egnet jobb, og motvirke at personer i yrkesaktiv alder faller ut av arbeidslivet. Mange av dem som står utenfor arbeidslivet, og som mottar en helse relatert trygdeytelse⁵ som følge av sykdom eller nedsatt arbeidsevne, har en restarbeidsevne. Det er derfor et potensial for at flere kan delta i arbeidslivet.⁶ Å forbli utenfor arbeidslivet har uheldige konsekvenser, ikke bare for samfunnet men også for den enkelte som ikke får utnyttet sin restarbeidsevne. Arbeids- og velferdsforvaltningen er et sentralt verktøy for myndighetene i gjennomføringen av arbeids- og velferdspolitikken.⁷

Målet om høy sysselsetting krever at alle som helt eller delvis kan arbeide, motiveres til å delta i arbeidslivet.⁸ For å bygge opp under arbeidslinjen vedtok Stortinget i 2011 å endre reglene for uførepensjon, jf. Innst. 80 L (2011–2012). Regelendringene trådte i kraft 1. januar 2015, og uførepensjon ble da erstattet av uføretrygd i folketrygden. Bakgrunnen for reformen var til dels å tilpasse folketrygdens ytelser til uføre med pensjonsreformen som trådte i kraft 1. januar 2011. Et viktig mål med reformen var også å tilpasse regelverket slik at det i større grad ville motivere de uføretrygdete til å benytte restarbeidsevnen sin. Det var videre et mål om å stimulere til økt bruk av gradert uføretrygd, slik at flest mulig kunne opprettholde en tilknytning til arbeidslivet.⁹

I 2016 ble det gjennomført to undersøkelser av de foreløpige virkningene av uførereformen.¹⁰ Begge undersøkelsene konkluderte med at uførereformen seks måneder etter innføringen ikke hadde påvirket arbeidstilknytningen blant uføretrygdete. Undersøkelsene viste dermed at det er risiko for at Stortingets mål for uførereformen om økt yrkesdeltakelse blant uføre ikke nås.

3 Revisjonens mål og problemstillinger

Målet med undersøkelsen er å vurdere om Stortingets mål for uførereformen om økt yrkesdeltakelse blant uføretrygdete er nådd, og i hvilken grad Arbeids- og sosialdepartementets og arbeids- og velferdsetatens oppfølging av reformen har bidratt til måloppnåelse.

Undersøkelsen har følgende problemstillinger:

1. Hva er status og utvikling for uførereformens mål om at flere skal kombinere trygd med arbeid, og at det skal være økt bruk av gradert uføretrygd?
2. I hvilken grad bidrar arbeids- og velferdsetaten til at målene med uførereformen nås?

³ Arbeids- og velferdsdirektoratet (2015) *Rundskriv, Generell del, – kapittel 12: – Uføretrygd*, 1.1 Formål.

⁴ Meld. St. 33 (2015–2016) *NAV i ny tid – for arbeid og aktivitet*.

⁵ 18 prosent av befolkningen i yrkesaktiv alder (aldersgruppen 18–66 år) mottar helse relaterte trygdeytelser. Om lag halvparten av disse mottar uføretrygd (Revidert nasjonalbudsjett 2017, s.59).

⁶ Meld. St. 2 (2016–2017) *Revidert nasjonalbudsjett 2017*, s. 59.

⁷ Prop. 1 S (2016–2017) *Arbeids- og sosialdepartementet*, s. 12.

⁸ Prop. 1 S (2014–2015) *Arbeids- og sosialdepartementet*, s. 11 og 14., Prop. 130 L (2010–2011) *Endringer i folketrygdloven (ny uføretrygd og alderspensjon til uføre)*.

⁹ Prop. 130 L (2010–2011) *Endringer i folketrygdloven (ny uføretrygd og alderspensjon til uføre)*.

¹⁰ FAFO (2016) *Uførereformen. Konsekvenser for yrkesaktiviteten og Alne (2016) Jobber de uføretrygdete mer etter uførereformen i 2015?*

3. I hvilken grad har Arbeids- og sosialdepartementet gjennom sin styring og oppfølging lagt til rette for at målene for uførereformen nås?

4 Metoder

For å belyse problemstillingene i undersøkelsen er det gjennomført dokumentanalyse, intervjuer med relevante aktører, spørreundersøkelse og analyse av statistikk og registerdata.

4.1. Analyse av registerdata og statistikk

For å belyse utviklingen i omfanget av uføretrygdde, og andelen av de uføre som mottar gradert ytelse, er det hentet inn registeropplysninger fra NAV om individer som var uføretrygd i hver måned i perioden fra og med januar 2013 til og med desember 2017. I registeropplysningene kommer det blant annet fram om en person i en aktuell måned har et gyldig vedtak om uføretrygd¹¹, alder, kjønn og uføregrad. Det er videre hentet inn opplysninger om antall personer i arbeidsfør befolkning (mellom 18–67 år), slik at utviklingen i omfanget av uføretrygdde kan holdes opp mot utviklingen i arbeidsstokken ellers.

Der undersøkelsen framstiller resultater kategorisert etter henholdsvis helt og gradert uføretrygdde, er et mindre antall individer ekskludert fra utvalget fordi de i NAVs registre er oppført uten uføregrad eller er registrert med en uføregrad på null. I desember 2017 utgjorde dette 77 individer.

For å belyse hvor stor andel av tidligere inntekt de uføretrygdde får kompensert ved overgang til uføretrygd (kompensasjonsgrad), er det innhentet opplysninger fra Arbeids- og velferdsdirektoratet. Det er mottatt oversikter over hvor mange uføre som ligger innenfor ulike intervaller for kompensasjonsgrad, per 31. desember 2016.

4.1.1. Analyser av omfanget av uføretrygdde som kombinerer trygd med arbeidsinntekt

Det er hentet inn opplysninger fra Arbeidstaker- og arbeidsgiverregisteret (Aa-registeret), hvor det kommer fram om en person i en aktuell måned er registrert i et arbeidsforhold, og tilhørende arbeidstimer. Disse opplysningene er koblet opp mot opplysningene om hvilke personer som har et gyldig vedtak om uføretrygd. Formålet med denne analysen har vært å framstille omfanget av og utviklingen i uføretrygdde som kombinerer trygd med arbeidsinntekt, og utviklingen i de uføres stillingsandeler.

Aa-registeret oppdateres etter hvert som registrerte arbeidsforhold rapporteres inn, og dette medfører en viss forsinkelse i registeropplysningene. Undersøkelser som er gjennomført av NAV Statistikk, viser at registeret er tilstrekkelig oppdatert etter tre måneder. Det er derfor lagt til grunn en tre måneders forsinkelse når opplysninger om uføretrygdde individer er koblet sammen med opplysninger fra Aa-registeret. Dette innebærer for eksempel at opplysninger om uføretrygdde individer for januar 2015 er koblet med informasjon fra Aa-registeret for april 2015.

I bearbeidingen av opplysninger fra Aa-registeret er det funnet feil i forbindelse med uttrekk av opplysninger fra Aa-registeret for februar og mars 2016. I samråd med NAV Statistikk er disse månedene ekskludert fra analysene i undersøkelsen. For antall arbeidstimer de uføretrygdde arbeider, er det i analysen satt en øvre grense på antall timer en arbeidstaker kan ha per arbeidsuke. Denne grensen er satt til 45 timer. Dette er gjort for å korrigere for urealistisk høye timer og rapporteringsfeil i systemet.

Selvstendig næringsdrivende er ikke pliktig å registrere opplysninger om arbeidsforhold i Aa-registeret. For å belyse omfanget av uføretrygdde som er selvstendig næringsdrivende, er det hentet inn egne tall fra NAV Statistikk som viser antall personer som har mottatt uføretrygd ved både inn- og utgangen av årene 2013–2016, og som samtidig har vært registrert med næringsinntekt samme år.

¹¹ I undersøkelsen defineres uføre som individer som til enhver tid har et gyldig vedtak om uføretrygd. Dette er forskjellig fra NAV Statistikk, der *mottakere* av uføretrygd blir betraktet som uføre. Med en mottaker av uføretrygd menes en som mottar utbetaling av uføretrygd. Dersom en ufør har en arbeidsinntekt som overstiger en gitt beløpsgrense, vil vedkommende miste retten til utbetaling det aktuelle året. Ved å definere uføre ut fra om de er mottakere, vil man derfor risikere å ekskludere uføre som har høy arbeidsinntekt fra analysen. Ulike forutsetninger medfører at det er mindre forskjeller i tallene som presenteres i Riksrevisjonens undersøkelse, og de tallene som publiseres på nav.no. Som eksempel var det ved utgangen av juni 2017 om lag 323 800 personer som hadde et vedtak om uføretrygd, mens det var 321 800 mottakere av uføretrygd.

4.1.2. Sammenlignbarhet i registeropplysninger og valg av tidsperiode

Samme dato som ny uførereform trådte i kraft, ble den såkalte A-ordningen¹² innført (1. januar 2015). Med innføringen av A-ordningen kom det nye, strengere krav til arbeidsgivers innrapportering av opplysninger om arbeidsforhold til Aa-registeret. Blant annet var arbeidsgivere fram til 1. januar 2015 kun pliktig til å rapportere inn opplysninger om arbeidsforhold der arbeidstakeren jobbet *mer* enn 4 timer i gjennomsnitt per uke. 1. januar 2015 ble denne grensen opphevet, og alle arbeidsforhold der arbeidstakeren jobbet *mindre* enn fire timer per uke, skal også rapporteres inn.¹³

De endrede kravene til rapportering medførte en sterk økning i antall innrapporterte arbeidsforhold fra og med januar 2015, og særlig omfanget av mindre arbeidsforhold har økt. Ved å ekskludere alle registreringer av mindre arbeidsforhold (mindre enn fire timer per uke) fra 1. januar 2015 vil man i utgangspunktet oppnå mer sammenlignbare registeropplysninger i perioden før og etter uførereformen. Samtidig vil man ved en slik framgangsmåte risikere å fjerne en potensiell virkning av uførereformen, da uføretrygdede i større grad enn andre grupper kan antas å være i mindre arbeidsforhold enn andre grupper.

Begrenset sammenlignbarhet i registeropplysningene gjør det utfordrende å sammenligne data om arbeidsforhold før og etter innføringen av uførereformen. I undersøkelsen framstilles derfor utviklingen i andelen av de uføre som er i et arbeidsforhold, i reformens virketid, fra januar 2015 til og med desember 2017.

4.2. Intervju

I forbindelse med undersøkelsen er det gjennomført intervjuer med representanter fra tre lokale NAV-kontor. Hovedhensikten med intervjuene har vært å få innsikt i hvordan de utvalgte kontorene følger opp og utreder brukere i fasen før krav om uføretrygd framsettes, og hvordan kontorene tar imot uføretrygdede som henvender seg og ønsker bistand til å kombinere trygd med arbeid. Tre til fire erfarne medarbeidere og én avdelingsleder har deltatt på intervjuene. Kontorene som er intervjuet, er NAV Ringerike, NAV Kristiansand og NAV Tromsø. Kontorene ble valgt ut til intervju ut fra kriterium om at de skulle ha geografisk spredning, og at kontorene måtte være av en viss størrelse, slik at de hadde et visst omfang av uføretrygdede brukere.

Det er gjennomført både innledende og avsluttende intervju med Arbeids- og sosialdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet. Hovedhensikten med disse intervjuene har vært å hente inn informasjon om departementets og direktoratets styring og oppfølging for å legge til rette for at målene for uførereformen nås.

Alle referatene fra intervjuene som blir brukt i rapporten, er verifisert av de aktuelle aktørene.

Det er videre gjennomført møter med representanter for NAV Statistikk og Forskningsstiftelsen FAFO og Ragnar Hjelset Alne (doktorgradsstipendiat i Gruppe for trygdeøkonomi ved Universitetet i Bergen). Hensikten med disse møtene har vært å få innsikt i tilgjengelige data og alternativer for å belyse omfanget av uføretrygdede som kombinerer trygd med arbeid.

4.3. Spørreundersøkelse

For å kartlegge arbeids- og velferdsetatens arbeid med behandling av krav om uføretrygd ble det i november 2017 sendt ut en spørreundersøkelse til samtlige saksbehandlere i NAV som behandler framsatte krav om uføretrygd. Totalt ble spørreundersøkelsen sendt til 201 saksbehandlere i NAV Arbeid og ytelser. Av disse besvarte 139 undersøkelsen. Dette gir en svarprosent på i overkant av 69 prosent.

I spørreundersøkelsen ble saksbehandlerne blant annet bedt om å anslå hvor ofte ulik dokumentasjon har foreligget ved fastsettelse av krav i 2017. Videre ble saksbehandlerne bedt om å ta utgangspunkt i et utvalg saker

¹² A-ordningen er en felles ordning for arbeidsgivers rapportering om ansettelsesforhold og inntektsopplysninger til det offentlige. Tidligere ble innrapporteringen utført i form av fem skjemaer til tre ulike etater — Skatteetaten, NAV og Statistisk sentralbyrå. A-ordningen innebærer at arbeidsgivere månedlig rapporterer opplysninger om inntekt, arbeidsforhold og skattetrekk i én elektronisk melding (A-meldingen). Dataene fra A-meldingen blir fordelt mellom etatene, og opplysninger om arbeidsforhold blir lagt inn i NAVs Aa-register.

¹³ Fra 1. januar 2015 skal alle arbeidsforhold med årlig inntekt over 1000 kroner innrapporteres.

(sine 20 siste saker) og vurdere hvorvidt dokumentasjonen i disse sakene hadde vært tilfredsstillende. I spørreundersøkelsen ble saksbehandlere også bedt om å ta stilling til en rekke påstander om arbeidet med å behandle krav om uføretrygd, inkludert fastsetting av personers uføregrad. Flere av spørsmålene som ble stilt i spørreundersøkelsen er basert på en spørreundersøkelse som ble gjennomført av Sintef i 2012.¹⁴

Før spørreundersøkelsen ble distribuert, ble spørreskjemaet testet ut på to saksbehandlere og en av fagkoordinatorerne på uføreområdet i NAV Arbeid og ytelser. Det ble også gjennomført et etterfølgende møte hvor saksbehandlere og fagkoordinator ga kommentarer til spørsmålsformuleringer, svaralternativer og tematikken i spørreskjemaet.

4.4. Dokumentanalyse

Dokumentanalyse er brukt for å belyse alle de tre problemstillingene. Forsknings- og evalueringsrapporter på uføreområdet og om fastsetting av uføregrad er gjennomgått for å få oversikt over hvilke funn forskningsinstitusjoner har publisert.

For å belyse hvordan Arbeids- og sosialdepartementets styring bidrar til å nå målene med uførereformen, er relevante styringsdokumenter gjennomgått og analysert. Dette omfatter blant annet budsjettproposisjoner, tildelingsbrev til underliggende etat, tertial- og årsrapporter og referater fra etatsstyringsmøter.

Videre er relevant styringsinformasjon fra Arbeids- og velferdsdirektoratet til arbeids- og velferdsetaten gjennomgått og analysert. Det er blant annet hentet inn mål- og disponeringsbrev, tertial- og årsrapporter og referater fra styrings- og rapporteringsmøter.

Relevante lovbestemmelser, forskrifter, rundskriv, retningslinjer og annet, er også gjennomgått i forbindelse med undersøkelsen, i hovedsak for å få oversikt over og innsikt i kravene til saksbehandlingen på uføreområdet.

5 Revisjonskriterier

5.1. Overordnede mål

I behandling av *lov om arbeids- og velferdsforvaltningen* (NAV-loven) understreket Arbeids- og sosialkomiteen at et sentralt mål i NAV-reformen er å få flere i arbeid og færre på stønad.¹⁵

I Meld. St. 33 (2015–2016) *NAV i en ny tid — for arbeid og aktivitet* framheves det at arbeidskraften er samfunnets viktigste ressurs, og det er derfor behov for en aktiv arbeids- og velferdspolitikk med sikte på at flest mulig skal kunne delta i arbeidslivet. Et velfungerende arbeidsmarked der det lønner seg å jobbe framfor å motta trygd, er viktig for å oppnå høy sysselsetting og inkludering av flere mennesker i arbeidslivet. Åpenhet og fleksibilitet i arbeidsmarkedet gir flere mulighet til å prøve seg i arbeidslivet. I Prop. 1 S (2016–2017) framheves det at arbeid er avgjørende for å bekjempe fattigdom og heve den enkeltes levestandard og livskvalitet. I behandlingen av statsbudsjettet for 2017 viser flertallet¹⁶ i arbeids- og sosialkomiteen til at et av målene med uførepolitikken er å forhindre utenforskap.¹⁷ Flertallet påpeker at antallet uføre er høyt, og at det derfor er viktig å skape et arbeidsliv som har plass til flere. Flertallet framhever også at det alltid skal lønne seg å jobbe i tillegg til å motta ytelse.

Arbeids- og velferdspolitikken skal sikre økonomisk trygghet ved blant annet å sikre inntekt ved uførhet.¹⁸ Inntektssikringsordningene skal bidra til utjevning av inntekt og levekår gjennom livsløpet for den enkelte og mellom grupper, og de skal stimulere til selvforsørgelse. Det legges derfor vekt på at virkemidler og velferdsordninger – enkeltvis og samlet – utformes, dimensjoneres og tilrettelegges slik at de støtter opp under og gir insentiver til deltakelse i arbeidslivet.

¹⁴ Sintef (2012) *Mellom nasjonale grensesnitt og lokale veiledere: Saksbehandling av krav om uførepensjon i NAV forvaltning*.

¹⁵ Innst. O. nr. 55 (2005–2006), s. 10, og St.meld. nr. 14 (2002–2003) *Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten*.

¹⁶ Medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre.

¹⁷ Innst. 15 S (2016–2017) *Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2017, kapitler under Arbeids- og sosialdepartementet, Barne- og likestillingsdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet (rammeområde 7)*, s. 36.

¹⁸ Prop. 1 S (2016–2017) *Arbeids- og sosialdepartementet*, s. 62.

5.2. Målene for ny uførereform

5.2.1. Flere skal kombinere arbeidsinntekt med trygd

Den nye uføretrygden skal gi nye og mer forutsigbare muligheter for å kombinere uføretrygd og arbeid, og den skal motivere til arbeid for uføre som har mulighet til å forsøke seg i arbeid eller å øke stillingsandelen.¹⁹ I behandlingen av Prop. 130 L (2010–2011) *Endringer i folketrygdloven (ny uføretrygd og alderspensjon til uføre)* understreket arbeids- og sosialkomiteen at den nye uføretrygden skal bidra til at to likeverdige mål oppnås; en god inntektssikring for dem som ikke kan jobbe, samtidig som man sikrer en ordning som er fleksibel for dem som kan jobbe i perioder.²⁰ Det ble videre uttalt at det var lagt vekt på å skape et mer forutsigbart system som er enklere å forstå for dem som mottar uføretrygden. Komiteen viste til at endringene i regelverket bidrar til å styrke insentivene for å benytte seg av eventuell restarbeidsevne fordi flere terskeffekter i tidligere regelverk, som gjorde det ulønnsomt for uføre å arbeide mer, faller bort.²¹

Etter uførereformen kan personer som mottar uføretrygd jobbe så mye som de har arbeidskapasitet til uten å miste retten til uføretrygd, men det fastsettes en grense for hvor mye pensjonsgivende inntekt vedkommende kan ha før trygden reduseres (inntektsgrense).²² Inntektsgrensen fastsettes individuelt. Uføretrygden utbetales ikke når den pensjonsgivende inntekten utgjør mer enn 80 prosent av inntekt før uførhet.

Under behandlingen av budsjettet for 2015 uttalte flertallet²³ i arbeids- og sosialkomiteen at de nye reglene for uføreytelser vil være viktige med tanke på å kombinere arbeid og uføretrygd.²⁴ Loven skal gi bedre økonomiske insentiver for uføre til å utnytte restarbeidsevnen sin.

I behandlingen av budsjettproposisjonen for 2017 viste flertallet²⁵ i komiteen til at inntektssikringsordningene bør være innrettet slik at det alltid lønner seg å jobbe, eventuelt å øke arbeidsinnsatsen dersom man kombinerer arbeid og ytelser.²⁶

I Prop. 130 L (2010–2011) framheves det at andelen uførepensjonister under 30 år er lav, men at den sterke veksten de senere årene er bekymringsfull.²⁷ Det betyr at en økende andel unge mennesker ikke får anledning til å prøve seg i arbeidslivet. Både for den enkelte og for samfunnet er dette et stort velferdstap. En 25-åring som varig settes utenfor arbeidslivet, har potensielt fire ganger så mange produktive år foran seg som en 55-åring som blir uførepensjonert. I behandlingen av Dokument 8:97 S (2013–2014) viser flertallet²⁸ i arbeids- og sosialkomiteen til at arbeidsevnen kan endres over tid, og at man må legge vekt på forskjellige tiltak som kan hjelpe mennesker på uføretrygd tilbake til arbeidslivet.²⁹ Komiteen mener at dette arbeidet er ekstra viktig for unge uføre.

5.2.2. Økt bruk av gradert uføretrygd

Det følger av forarbeidene til lovendringen i 2011 at det er et mål om økt bruk av gradert uføretrygd for at flere skal beholde tilknytning til arbeidslivet og utnytte restarbeidsevnen.³⁰ Det ble ved innføringen av ny uførereform presisert i folketrygdloven § 12-10 at det i alle saker skal vurderes om uføregraden skal settes lavere enn 100 prosent. Uføregraden fastsettes ved å sammenligne inntektsevne før og etter uførhet.³¹ Dersom personen har tapt hele inntektsevnen, skal uføregraden settes til 100 prosent. Personer som ikke har mistet hele inntektsevnen, får en gradert uføretrygd tilsvarende den delen av inntektsevnen som er tapt. Regjeringen opplyste i budsjettproposisjonen for 2015 at den har som mål at gradert uføretrygd skal tas i bruk i større grad enn tidligere.

¹⁹ Prop. 130 L (2010–2011) *Endringer i folketrygdloven (ny uføretrygd og alderspensjon til uføre)*, s. 9.

²⁰ Innst. 80 L (2011–2012), s. 13.

²¹ Innst. 80 L (2011–2012), s. 20.

²² Folketrygdloven § 12-14.

²³ Alle unntatt medlemmet fra Sosialistisk Venstreparti.

²⁴ Innst. 15 S (2014–2015), s. 37.

²⁵ Medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre.

²⁶ Innst. 15 S (2016–2017), s. 36.

²⁷ Prop. 130 L (2010–2011), s. 11 og 73.

²⁸ Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre.

²⁹ I Innst. 88 S (2014–2015), s. 2.

³⁰ Prop. 130 L (2010–2011) *Endringer i folketrygdloven (nye uføretrygd og alderspensjon til uføre)*.

³¹ Lov om folketrygd § 12-10, jf. § 12-9.

5.3. Krav til myndighetenes styring og oppfølging

5.3.1. Krav til Arbeids- og sosialdepartementet

Arbeids- og sosialdepartementet har ansvaret for at arbeids- og velferdspolitikken er i samsvar med de målene som går fram av Stortingets vedtak og forutsetninger. Arbeids- og velferdsetaten har ansvaret for å gjennomføre sentrale deler av arbeids- og velferdspolitikken³², og er departementets viktigste redskap for å nå målene på politikkområdet. Arbeids- og sosialdepartementet har det overordnede ansvaret for at arbeids- og velferdsetaten følger opp Stortingets vedtak og forutsetninger og departementets fastsatte mål og prioriteringer.³³

I henhold til *reglement for økonomistyring i staten* (økonomireglementet) § 7 skal det ansvarlige departementet fastsette overordnede mål, styringsparametere og krav til rapportering for underliggende virksomheter. Styring, oppfølging og kontroll skal tilpasses virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet, jf. § 4. Virksomhetene skal rapportere om måloppnåelse og resultater internt og til overordnet myndighet, jf. § 9. Departementene skal sørge for at det blir gjennomført evalueringer for å skaffe kunnskap om effektivitet, måloppnåelse og resultater, jf. § 16.

Departementet skal i forslaget til statsbudsjett beskrive de resultatene man tilsikter å oppnå, og gi opplysninger om oppnådde resultater for siste regnskapsår. Departementet har også ansvar for at utgiftsbevilgningene disponeres på en slik måte at ressursbruk og virkemidler er effektive i forhold til forutsatte resultater.³⁴

5.3.2. Krav til arbeids- og velferdsetatens styring

Arbeids- og velferdsdirektoratet har ansvaret for å lede arbeids- og velferdsetaten. Arbeids- og velferdsetaten har ansvaret for å gjennomføre sentrale deler av arbeids- og velferdspolitikken.³⁵ Den interne styringen i etaten skal være innrettet slik at virksomheten har nødvendig styringsinformasjon og beslutningsgrunnlag til å følge opp aktivitetene og resultatene.³⁶ Direktoratet styrer etatens arbeid blant annet gjennom NAV Fylke som igjen har ansvaret for den statlige virksomheten ved NAV-kontorene.

Det er et grunnleggende styringsprinsipp i staten at virksomhetene skal fastsette mål og resultatkrav innenfor rammen av disponible ressurser og forutsetninger gitt av overordnet myndighet, sikre at fastsatte mål og resultatkrav nås, at ressursbruken er effektiv og at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler, jf. økonomireglementet § 4. Det følger av bestemmelsenes punkt 2.2 at virksomhetens ledelse har ansvaret for å gjennomføre aktiviteter i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger og fastsatte mål og prioriteringer fra departementet. Virksomhetens ledelse skal også sørge for planlegging, gjennomføring og oppfølging, inkludert resultat- og regnskapsrapportering.

5.3.3. Krav til arbeids- og velferdsetatens oppfølging av brukerne

I Meld. St. 33 (2015–2016) framheves det at arbeids- og velferdspolitikken skal legge til rette for at personer som har problemer med å få innpass i arbeidsmarkedet, kan få en egnet jobb, og motvirke at personer i yrkesaktiv alder faller ut av arbeidslivet. Dette omfatter også kvalifisering og tilrettelegging i form av tilpassede oppgaver mv. til dem som trenger det.

Det følger av NAV-loven § 4 at arbeids- og velferdsetaten skal bistå arbeidssøkere med å få jobb og stimulere den enkelte stønadsmottaker til arbeidsaktivitet der dette er mulig. Videre skal etaten gi råd og veiledning til arbeidsgivere og arbeidstakere for å hindre utstøting fra arbeidslivet. Formålet med veiledningen skal være å sette brukerne i stand til å ivareta sine rettigheter og muligheter på best mulig måte. Alle som henvender seg til kontoret, og som ønsker eller trenger bistand for å komme i arbeid, har i henhold til NAV-loven § 14 a rett til å få vurdert bistandsbehovet sitt. Flertallet³⁷ i arbeids- og sosialkomiteen uttalte under behandlingen av statsbudsjettet for 2017 at arbeids- og velferdsetaten er en viktig deltaker i å hjelpe uføre med å benytte sin restarbeidsevne.³⁸

Arbeids- og velferdsetaten administrerer ordningen med arbeidsrettet bistand og beslutter hvem som får tilbud om tiltak og tilskudd etter reglene i tiltaksforskriften.³⁹ Forskrift om arbeidsrettede tiltak mv. § 1-3 fastslår at det er et

³² Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven) [NAV-loven] § 4.

³³ Bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 1.2: Myndighet og ansvar.

³⁴ Bevilgningsreglementet §§ 9 og 10.

³⁵ NAV-loven § 3 første ledd og § 4.

³⁶ Bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 2.3.2.

³⁷ Høyre, Frp og Venstre.

³⁸ Innst. 15 S (2016–2017), Prop. 1 S (2016–2017) *Arbeids- og sosialdepartementet*.

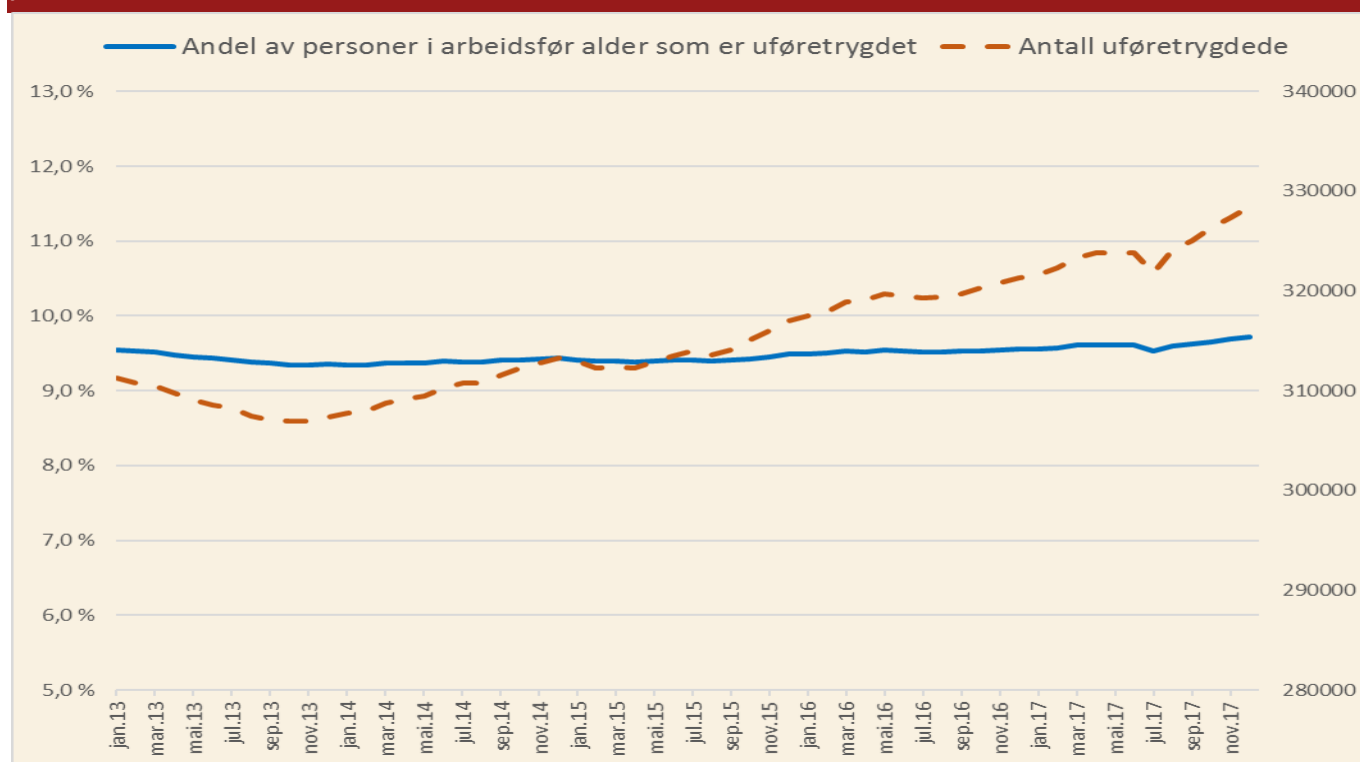
³⁹ Jf. forskrift av 11.12.2015 nr. 1598 om arbeidsmarkedstiltak (tiltaksforskriften) § 1-5.

vilkår for deltakelse i arbeidsrettede tiltak at tiltaket vurderes å være nødvendig og hensiktsmessig for at deltakeren skal skaffe seg eller beholde inntektsgivende arbeid.

6 Status og utvikling i omfanget av uføretrygdde og hvor mange som kombinerer trygd med arbeidsinntekt

6.1. Utvikling i antall og andel personer med uføretrygd

Figur 1 Utvikling i antall uføretrygdde, og som andel av total befolkning i arbeidsfør alder (personer mellom 18–67 år). Per måned, fra januar 2013 til desember 2017



Kilde: Registerdata fra Arbeids- og velferdsdirektoratet

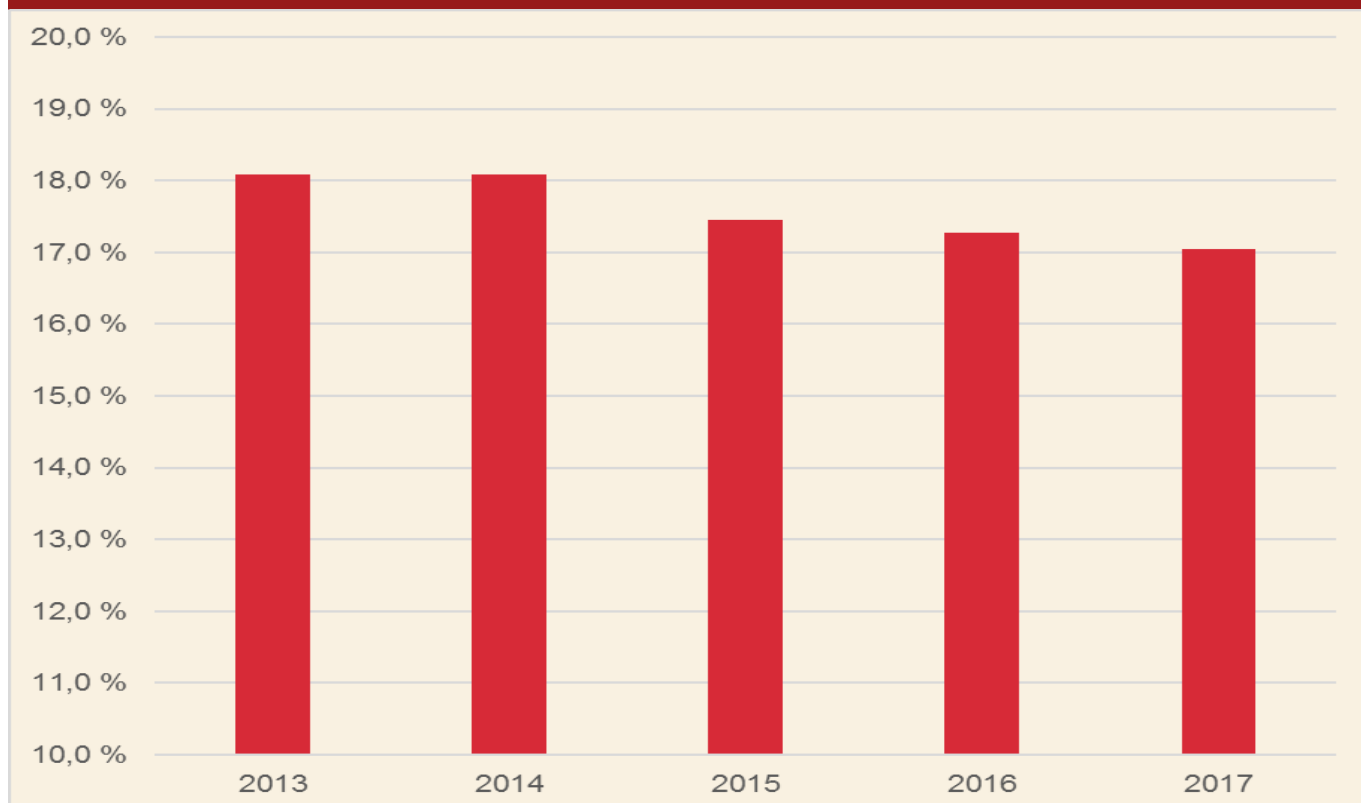
Figur 1 viser at antallet uføretrygdde i perioden fra januar 2013 til desember 2017 har økt fra 311 300 til 328 400 personer. Samtidig har også befolkningen i arbeidsfør alder økt. Figur 1 viser at antall uføretrygdde som andel av den totale befolkningen i arbeidsfør alder (18–67 år) ligger stabilt på om lag 9,5 prosent i perioden.

En stor andel av de uføretrygdde er over 50 år. Ved utgangen av 2017 var om lag 226 400 personer, eller 69 prosent av de uføretrygdde, i aldersspennet 50–67 år. Om lag 86 200, eller 26 prosent av de uføretrygdde, var i aldersspennet 30–49 år, mens i underkant av 5 prosent, eller 15 800 personer, var i aldersspennet 18–29 år.

Tilstrømningen av nye personer på uføretrygd henger sammen med utviklingen i andre helserelaterte ytelser. Statistikk fra Arbeids- og velferdsdirektoratet viser at 76 prosent av nye uføretrygdde i 2017 var mottakere av arbeidsavklaringspenger (AAP) i perioden før innvilgelse av uføretrygd. De resterende nye uføretrygdde har i hovedsak vært mottakere av sykepenger, hatt nedsatt arbeidsevne eller vært arbeidssøkere.

Personer som har mistet hele inntektsevnen, skal i henhold til folketrygdloven få innvilget *full uføretrygd*. Personer som ikke har mistet hele inntektsevnen, skal få innvilget en *gradert uføretrygd*, tilsvarende den delen av inntektsevnen som er tapt. Gradert uføretrygd innebærer derfor at personen har en resterende inntektsevne. For eksempel forutsettes det for en person som er 70 prosent ufør, at vedkommende har en restinntektsevne tilsvarende 30 prosent.

Figur 2 Utvikling i andelen av de uføretrygdde som har vedtak om gradert uføretrygd, i perioden 2013–2017 (status per 31. desember hvert år)



Kilde: Registerdata fra Arbeids- og velferdsdirektoratet (N varierer mellom 307 100 og 328 300)

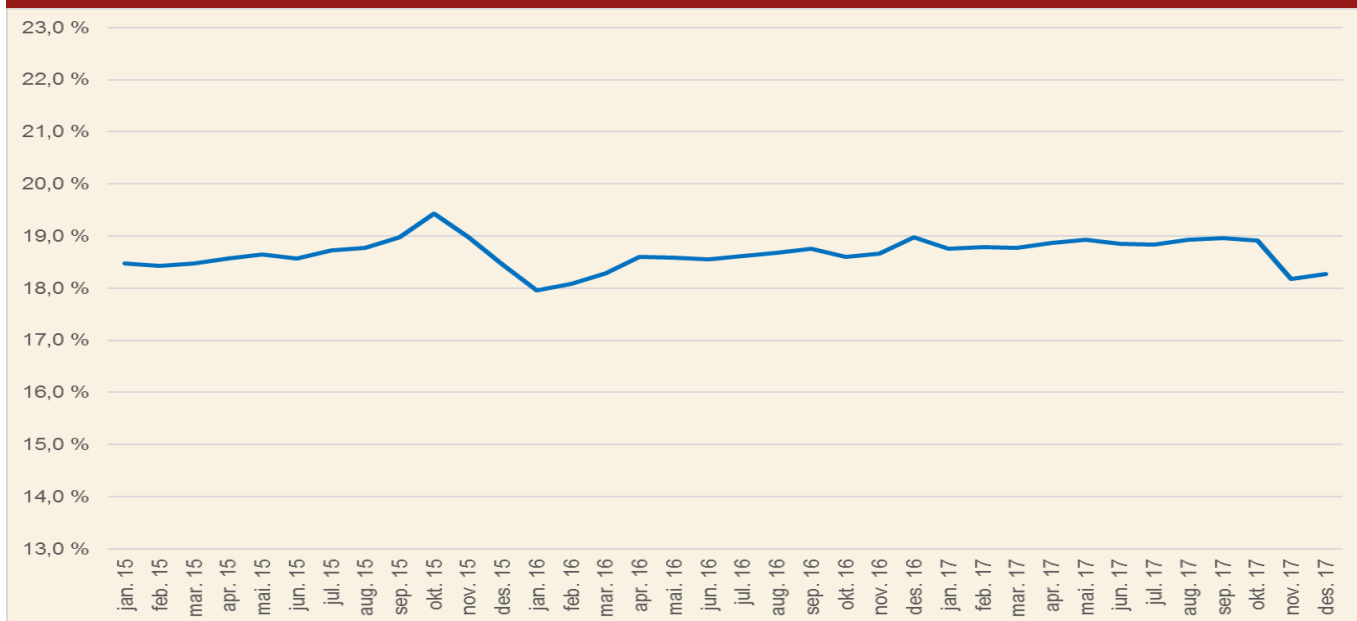
Figur 2 viser at andelen av de uføretrygdde som har et vedtak om gradert uføretrygd, ble redusert i perioden 2013–2017. Om lag 56 000 av de totalt 328 400 uføretrygdde, tilsvarende 17 prosent, hadde et vedtak om gradert uføretrygd ved utgangen av 2017. Den tilsvarende andelen var på 18,1 prosent i 2013. Dette innebærer at andelen med vedtak om full uføretrygd har økt i perioden.

6.2. Status og utvikling i omfanget av uføre som kombinerer trygd med arbeidsinntekt

6.2.1. Andelen uføre som kombinerer trygd med arbeidsinntekt

For å undersøke hvor mange uføre som kombinerer trygd med arbeidsinntekt etter uførereformen, er det hentet inn opplysninger om de uføres ansettelsesforhold fra Arbeidstaker- og arbeidsgiverregisteret (Aa-registeret).

Figur 3 Utvikling i andelen uføre som er i et arbeidsforhold, per måned, fra januar 2013 til desember 2017

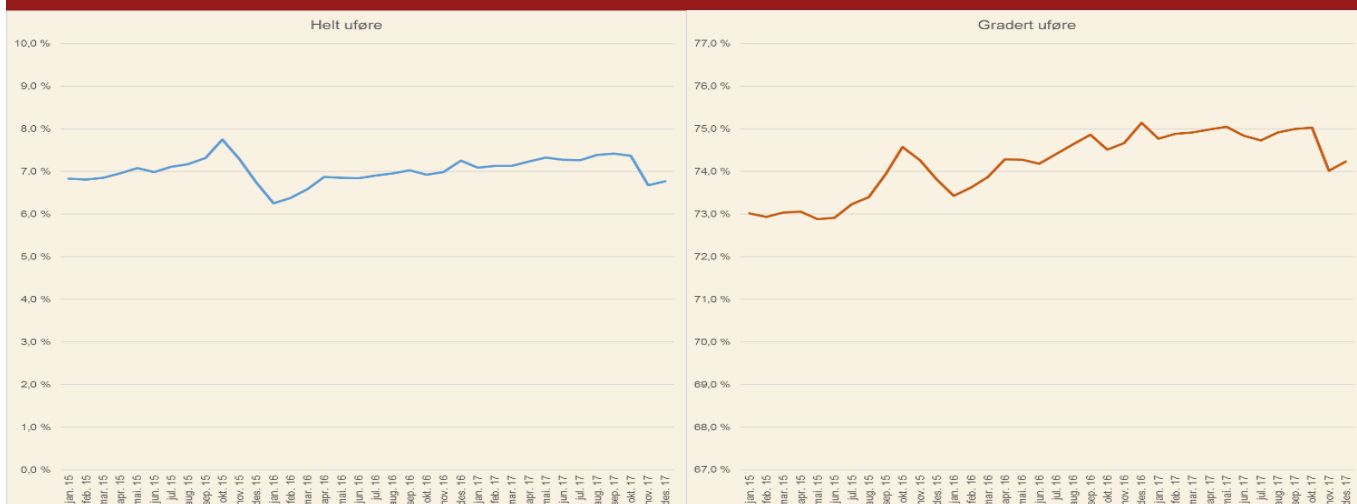


Kilde: Registerdata fra Arbeids- og velferdsdirektoratet (N varierer mellom 307 100 og 328 400)

Figur 3 viser at andelen uføre i et arbeidsforhold ligger relativt likt ved uførereformens innføringstidspunkt (januar 2015) og ved utgangen av 2017. I januar 2015 var andelen i arbeid på 18,5 prosent, mens tilsvarende andel ved utgangen av 2017 var på 18,3 prosent. Det utgjør om lag 60 000 av de totalt 328 400 uføretrygdde ved utgangen av 2017.

Arbeids- og sosialdepartementet bekrefter i intervju at andelen uføre som er i et arbeidsforhold, ligger relativt stabilt i perioden. Departementet uttaler videre at deskriptiv statistikk anses å gi en pekepinn på hvordan uførereformen kan ha påvirket andelen i arbeid. Samtidig understreker departementet at andre forhold enn uførereformen kan ha påvirket utviklingen i andelen uføre i arbeid. Departementet viser blant annet til at konjunkturer i arbeidsmarkedet kan ha påvirket de uføretrygdde muligheter til å komme i arbeid.

Figur 4: Utvikling i andelen uføre som er i et arbeidsforhold per måned, fordelt på henholdsvis helt uføre og gradert uføre fra januar 2013 til desember 2017



Kilde: Registerdata fra Arbeids- og velferdsdirektoratet

Figur 4 viser utviklingen i andelen helt uføre og gradert uføre som er i et arbeidsforhold, i perioden januar 2015 til desember 2017. Figur 4 viser at andelen av de med vedtak om full uføretrygd som har arbeidstilknytning, ligger relativt stabilt på om lag syv prosent i perioden etter innføring av reformen. Ved utgangen av 2017 var om lag 6,8 prosent, eller 18 400 av totalt 272 400 personer med vedtak om full uføretrygd, i et arbeidsforhold.

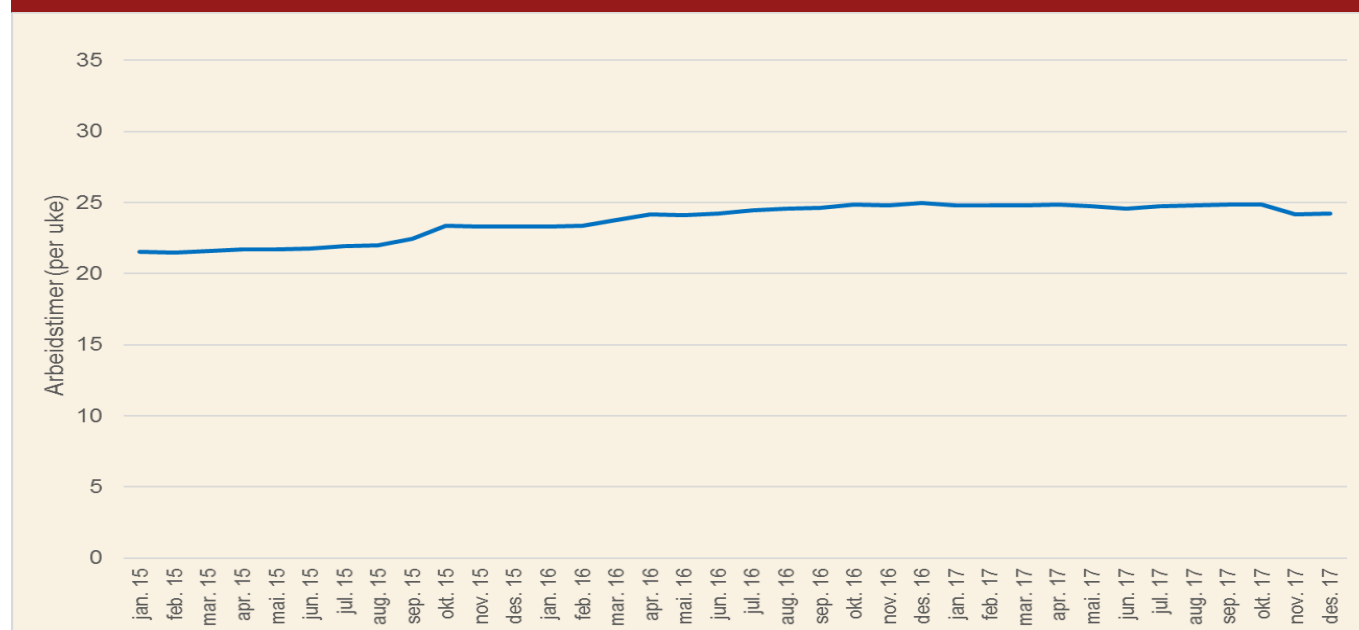
Figur 4 viser videre at arbeidsdeltakelsen er betydelig høyere blant gradert uføre enn helt uføre, og at andelen i arbeid blant gradert uføre har økt noe i perioden. Ved utgangen av 2017 var 74,2 prosent, eller 41 550 av de totalt 56 000 gradert uføre registrert i et arbeidsforhold, mens tilsvarende andel ved inngangen til reformen var på 73 prosent.

I tillegg til data om uføre som er i et arbeidsforhold (jf. Figur 3 og Figur 4), er det hentet inn opplysninger fra Arbeids- og velferdsdirektoratet om omfanget av selvstendig næringsdrivende. Tallene fra direktoratet viser at omfanget av selvstendig næringsdrivende ikke har økt etter reformen. Andelen av de gradert uføre som har vært registrert med næringsinntekt, var stabil i perioden 2013–2016. I 2013 hadde 7 prosent av de gradert uføretrygdde næringsinntekt, mens tilsvarende andel var på 6,9 prosent i 2016. Andelen selvstendig næringsdrivende blant de helt uføretrygdde er også stabil. Av de helt uføretrygdde var 1,2 prosent registrert med næringsinntekt i 2016, mens tilsvarende andel var på 1,3 prosent i 2013.

6.2.2. Utvikling i uføretrygdedes stillingsandeler

For å belyse hvorvidt de uføretrygdde som er i arbeid, har økt sine stillingsandeler etter innføringen av uførereformen, er det hentet inn opplysninger om arbeidstid for de uføre som er registrert i et arbeidsforhold i Aa-registeret.

Figur 5 Utvikling i gjennomsnittlig antall arbeidstimer per uke, for uføretrygdde som er registrert i et arbeidsforhold fra januar 2015 til desember 2017



Kilde: Registerdata fra Arbeids- og velferdsdirektoratet

Figur 5 viser at de uføretrygdde som er i et arbeidsforhold, arbeider i relativt store stillingsandeler. Gjennomsnittlig arbeidstid for de om lag 60 000 uføretrygdde som var i arbeid ved utgangen av 2017, var på litt i overkant av 24 timer i uken. Figur 5 viser videre at uføretrygdde som er i et arbeidsforhold har økt sine stillingsandeler etter 2015. Ved inngangen av reformen var gjennomsnittlig arbeidstid for uføretrygdde i arbeid i overkant av 21 timer i uken. Det er altså slik at det ikke har blitt flere uføretrygdde som kombinerer trygd med arbeidsinntekt (jf. Figur 4), men de som er i arbeid har økt stillingsandelene sine.

Analyse av registerdata viser at økningen i gjennomsnittlig arbeidstid har vært sterkest for personer som har et vedtak om full uføretrygd. Gjennomsnittlig arbeidstid per uke for denne gruppen var litt i overkant av 22 timer i januar 2015, mens den ved utgangen av 2017 var rett i overkant av 27 timer.

Registerdata viser videre at gjennomsnittlig arbeidstid per uke har økt også for de gradert uføre. De gradert uføre som arbeidet i januar 2015, hadde en gjennomsnittlig arbeidstid på litt over 21 timer i uken. Tilsvarende tall ved utgangen av 2017 var 23 timer per uke.

6.3. Uføretrygdedes insentiver til å kombinere trygd med arbeidsinntekt

Endringene i regelverket for uføretrygd skal, gjennom å fjerne flere hindringer i det gamle regelverket for uførepensjon, bidra til å styrke insentivene til å benytte eventuell restarbeidsevne. For eksempel beholder en uføretrygdet i det nye regelverket fra 2015 alltid retten til ytelse selv om vedkommende forsøker seg i arbeid, jf. Faktaboks 1. Ved arbeidsinntekt over en viss beløpsgrense risikerer ikke lenger den uføretrygdde å utløse en revurdering av uføregraden sin.

Videre skal trygd og inntekter som følge av arbeid behandles likt skattemessig i det nye regelverket. At en uføretrygdet ikke lenger må forholde seg til to skatteregimer, skal gjøre det mer oversiktlig og lettere å se de økonomiske konsekvensene av det å ha inntekt i tillegg til uføretrygd.

Bestemmelsen om at uføre ikke kan ta inntektsgivende arbeid det første året etter innvilgelse av ytelse, er også fjernet. Det innebærer at det har blitt lettere å kombinere trygd med arbeidsinntekt for de uføre som er i stand til dette det første året etter innvilget trygd. De øvrige endringene i det nye regelverket er beskrevet i Faktaboks 1.

Faktaboks 1 De viktigste endringene i nytt regelverk for uføretrygd

Nye beregningsregler for uføretrygd

Ved overgang til uføretrygd skal personer kompenseres for tap av sin tidligere inntekt. I det tidligere regelverket ble utbetalingene beregnet på bakgrunn av inntekt de 20 beste årene i opptjeningsperioden fra 17–66 år. Antatt fremtidig inntekt fra tidspunktet før uførhet og fram til vedkommende var 66 år ble også medregnet.

Fra 1. januar 2015 skal gjennomsnittlig inntekt i de tre beste av de fem siste kalenderårene forut for uføretidspunktet legges til grunn for beregningen. Utbetalt uføretrygd skal i utgangspunktet fastsettes til 66 prosent av den tidligere inntekten. Videre er det slik at utbetalingene justeres ned i forhold til eventuell restarbeidsevne den uføretrygdde måtte ha. Gradert uføretrygdde skal altså motta lavere ytelser enn de som er 100 prosent uføretrygdet.

Uføretrygden skattlegges som vanlig lønnsinntekt, og ikke pensjonsinntekt

Fra 1. januar 2015 skal uføretrygd skattlegges som vanlig lønnsinntekt. I tidligere regelverk ble uførepensjonen skattlagt som pensjonsinntekt med egne særbeskatningsregler, mens arbeidsinntekt skulle beskattes som lønnsinntekt. Denne endringen medfører at trygd og inntekter ved arbeid behandles likt skattemessig.

Nye regler for inntekt og pensjonsrett

Det nye regelverket har endret den tidligere bestemmelsen om at arbeidsinntekt over et gitt nivå kunne føre til en revurdering av uføregraden. I det tidligere regelverket kunne personer med 100 prosent uføreytelse ha en årlig friinntekt på inntil folketrygdens grunnbeløp (G) (93 634 kroner per 1. mai 2017). Oversteg arbeidsinntekten 1 G, utløste dette en revurdering av uføregraden. Ved revurderingen ble det tatt hensyn til hele inntekten, også friinntekten. Revurderingen kunne medføre at uføregraden ble satt ned. Dersom den uføretrygdde formelt meldte fra til NAV innen en måned etter overskridelse av inntektsgrensen, kunne vedkommende imidlertid beholde retten til sin opprinnelige uføregrad, til tross for overskredet inntektsgrense. Dette omtales som den « hvilende pensjonsretten », og den kunne opprettholdes i opptil fem år. Videre var det i det tidligere regelverket en bestemmelse om at helt uføretrygdde måtte vente ett år etter innvilget uføreytelse før de kunne ta inntektsgivende arbeid ved siden av stønaden (karensår).

I nytt regelverk er det ikke lenger slik at arbeidsinntekt over en gitt beløpsgrense utløser revurdering av en persons uføregrad. I stedet er det innført en modell hvor den uføretrygdde kan arbeide fritt opp til 0,4 G (37 454 kroner per 1. mai i 2017) uten at det medfører reduksjon i trygdeutbetalingene, mens inntekt over den fastsatte beløpsgrensen medfører en *gradvis* reduksjon i utbetalt trygd i takt med at arbeidsinntekten stiger. Fra 1. januar 2015 er videre bestemmelsen om at en uføretrygdet må vente ett år før vedkommende kan ta inntektsgivende arbeid fjernet. Bestemmelsen om « hvilende pensjonsrett » er videreført i det nye regelverket.

Det utbetales ikke uføretrygd når den pensjonsgivende inntekten utgjør mer enn 80 prosent av inntekten før uførhet – dette er likt i det nye og gamle regelverket.

Kilde: Prop. 130 L (2010–2011) *Endringer i folketrygdloven (ny uføretrygd og alderspensjon til uføre)*

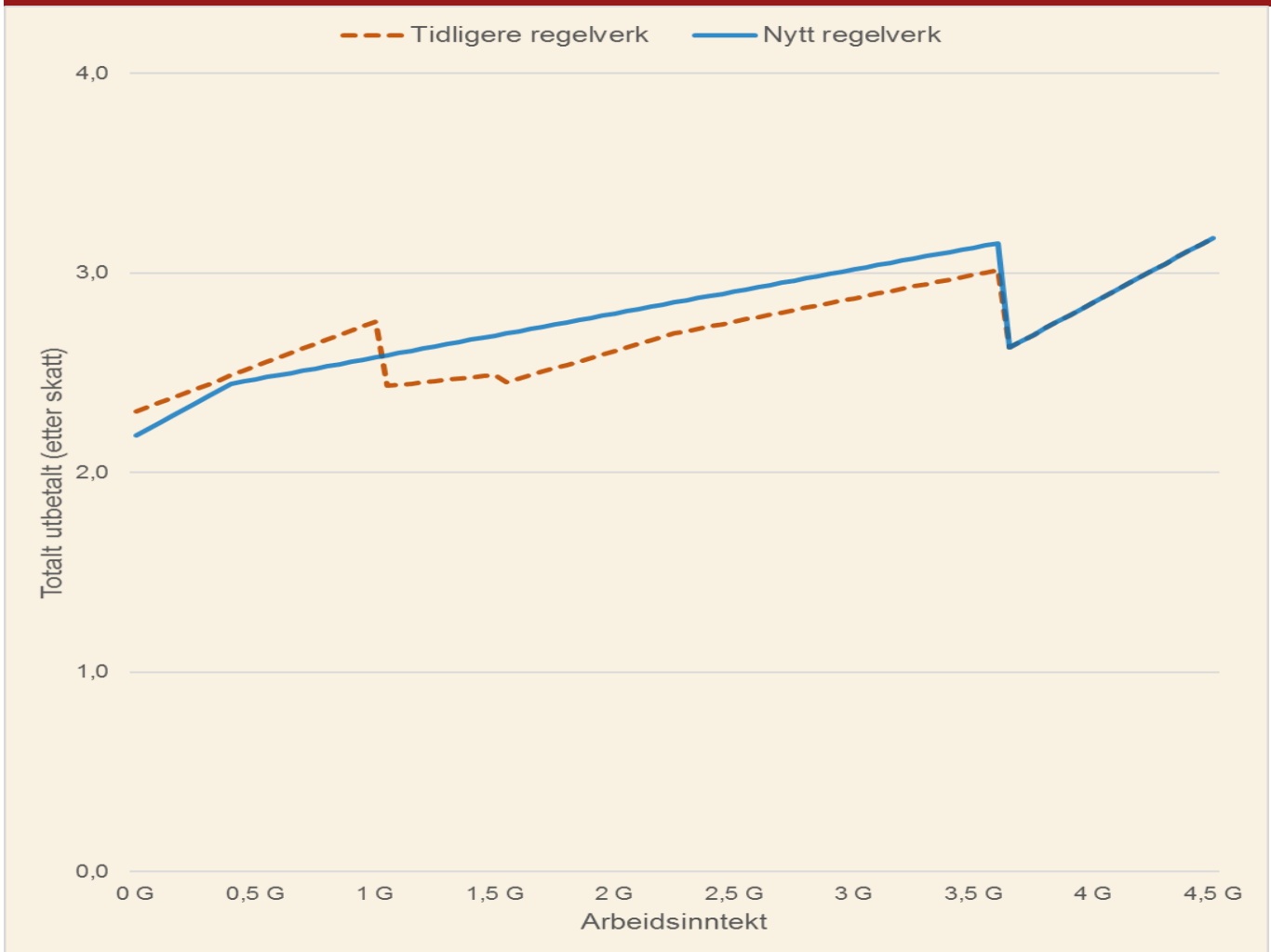
6.3.1. Endrede økonomiske insentiver til å kombinere trygd med arbeidsinntekt

De endrede reglene for uføretrygd medfører at uføretrygdde står overfor nye økonomiske insentiver til å kombinere trygd med arbeidsinntekt. For å belyse hvordan uføretrygdedes økonomiske insentiver til å kombinere trygd med arbeid har endret seg, er det utarbeidet en illustrasjon i Figur 6.

Figur 6 angir total utbetaling (summen av trygd og arbeidsinntekt etter skatt) en uføretrygdet oppnår ved ulike nivåer av arbeidsinntekt, under det tidligere og det nye regelverket. Total utbetaling en uføretrygdet ville oppnådd ved ulike nivåer av arbeidsinntekt i det tidligere regelverket, er vist ved oransje, stiplet linje. Total utbetaling ved ulike nivåer av arbeidsinntekt i det nye regelverket er vist ved blå, heltrukket linje.

Se vedlegg 1 for forutsetninger for utregninger.

Figur 6 Totale utbetalinger for en uføretrygdet ved ulike nivåer av arbeidsinntekt, i henholdsvis tidligere og nytt regelverk



Kilde: Riksrevisjonen

Figur 6 viser at uføre i det tidligere regelverket sto overfor flere terskler hvor de risikerte å komme dårligere økonomisk ut ved å øke arbeidsinnsatsen sin. Den første terskelen var da arbeidsinntekten oversteg folketrygdens grunnbeløp (1 G), noe som utløste en revurdering av uføregraden og ga tilhørende reduksjon i trygdeutbetalinger. Videre var det en terskel når arbeidsinntekten oversteg om lag 1,5 G ettersom den uføre da mistet sin rett til særbeskatning.⁴⁰

Figur 6 viser videre at de overnevnte tersklene er fjernet i det nye regelverket. I det nye regelverket kan uføre arbeide inntil 0,4 G per år uten å få avkortet uføretrygden. Ved inntekt utover dette får man en gradvis reduksjon i trygdeutbetalinger. Det medfører at uføretrygdede aldri vil risikere å komme dårligere økonomisk ut ved å øke arbeidsinnsatsen sin. I både det tidligere og det nye regelverket medfører arbeidsinntekt over 80 prosent av tidligere inntekt at trygdeutbetalingene bortfaller. Dette forklarer hvorfor man under begge regelverk vil oppleve en markant reduksjon i totale utbetalinger dersom arbeidsinntekten overstiger 3,6 G.

At uføretrygdede i det nye regelverket kan ha arbeidsinntekter utover den tidligere grensen på 1 G, uten å få større reduksjoner i utbetalinger eller revurdering av uføregrad, er relevant når uføres incentiver til å kombinere trygd med arbeidsinntekt skal undersøkes. Jacobsen og Thune (2013) viser at den tidligere friinntektsgrensen trolig var en faktor som begrenset arbeidsinnsatsen til flere av de uføre som var i arbeid før reformen.⁴¹ Dette medfører at det

⁴⁰ Når uføregraden falt under 2/3 mistet uføre retten til en særskilt skattebegrensning samtidig som særfradraget for uførhet ble halvert.

⁴¹ Jacobsen og Thune (2013) viser at nærmere én av fem av de helt uføre som arbeidet i 2011, hadde inntekt i tillegg til trygd som lå marginalt under den tidligere inntektsgrensen på 1 G

nye regelverket i større grad vil stimulere disse uføre til å utnytte den gjenværende restarbeidsevnen sin og øke stillingsandelen sin.

Figur 6 viser videre at alle nivåer av arbeidsinntekter opp til 1 G gir lavere utbetalinger i det nye regelverket, sammenlignet med det gamle. Dette innebærer at uføretrygdde for alle nivåer av arbeidsinntekt opp til 1 G i hovedsak har lavere eller tilnærmet like økonomiske incentiver til å ta lønnet arbeid etter innføringen av uførereformen. En uføretrygdet må altså opparbeide en arbeidsinntekt i intervallet over 1 G (93 634 kroner per 1. mai 2017) for å oppnå høyere utbetalinger under det nye regelverket, enn under det gamle.

Med utgangspunkt i overnevnte observasjon peker Ragnar Hjelset Alne i sin publisasjon «Jobber de uføretrygdde mer etter uførereformen i 2015» (publisert i Arbeid og Velferd nr. 3/2016) på at det er lite trolig at en uføretrygdet som ikke var i et arbeidsforhold før reformen, vil gå inn i arbeidslivet, med mindre vedkommende har en restarbeidsevne som tillater en arbeidsinntekt som er over 1 G. Alne (2016) konkluderer derfor med at det nye regelverket gir få nye incentiver til å gå inn i arbeidsmarkedet, for de uføretrygdde som ikke var i arbeid før reformen.

Arbeids- og sosialdepartementet uttaler i intervju at uføre kan komme om lag likt eller noe dårligere ut økonomisk ved å kombinere trygd med arbeidsinntekt i det nye regelverket, i de tilfellene der den uføretrygdde arbeidsinntekt er under 1 G. Samtidig peker departementet på at flere terskler i det tidligere regelverket, som kunne begrense de uføretrygdde incentiver til å arbeide, er fjernet. Blant annet var trolig friinntektsgrensen på 1 G i det tidligere regelverket en begrensende faktor. Departementet uttaler at man ved å fjerne denne regelen har gitt økte økonomiske incentiver for uføre til å øke arbeidsinntekten sin utover 1 G. Departementet viser videre i brev til at forenklingene i regelverket, samt tryggheten ved at uføre ikke får revurdert uføregraden, kan gjøre at flere vil prøve seg i arbeid.

6.3.2. Den enkeltes inntekt før uførhet påvirker hvor lønnsomt det er å kombinere trygd med arbeidsinntekt

For å beregne størrelsen på uføretrygd skal inntekt de siste årene før uføretidspunktet legges til grunn. Utbetalt uføretrygd skal i utgangspunktet fastsettes til 66 prosent av den tidligere inntekten. Videre skal utbetalingen justeres for trygdetid, som er den tiden personen har vært medlem i folketrygden.⁴²

I regelverket er det imidlertid satt en øvre grense for tidligere inntekt som kan legges til grunn for beregningen av utbetalt uføretrygd. Denne grensen settes ut fra grunnbeløpet i folketrygden (G) og maksimal tidligere inntekt som kan legges til grunn er 6 G. Per 1. mai 2017 utgjorde dette 561 804 kroner. Samtidig er det satt satser for minsteutbetalinger av ytelser for forskjellige grupper, basert på alder og sivilstatus.⁴³

De vedtatte minste- og maksimumssatsene for inntekt som kan legges til grunn for beregning av uføretrygden, medfører at personer som før uførhet har hatt en høy inntekt (over 6 G), i praksis vil oppleve at utbetalt trygd faktisk er lavere enn 66 prosent av tidligere inntekt. Motsatt vil personer som har hatt en inntekt som var lavere enn minstesatsen, ha en utbetalt trygd som er høyere enn 66 prosent av tidligere inntekt. Personer med høy inntekt før uførhet får altså kompensert en mindre del av tidligere inntekt enn det som er tilfellet med personer med tidligere lav inntekt.

Den såkalte kompensasjonsgraden (andelen av tidligere inntekt som kompenseres ved innvilgning av uføretrygd), skal i det nye regelverket videre legges til grunn for den avkortningen som gjøres i trygdeutbetalingene, dersom en ufør har arbeidsinntekt over friinntektsgrensen på 0,4 G. Dette betyr at de som har hatt høy inntekt, beholder en større andel av arbeidsinntekten enn de som har hatt lav inntekt.

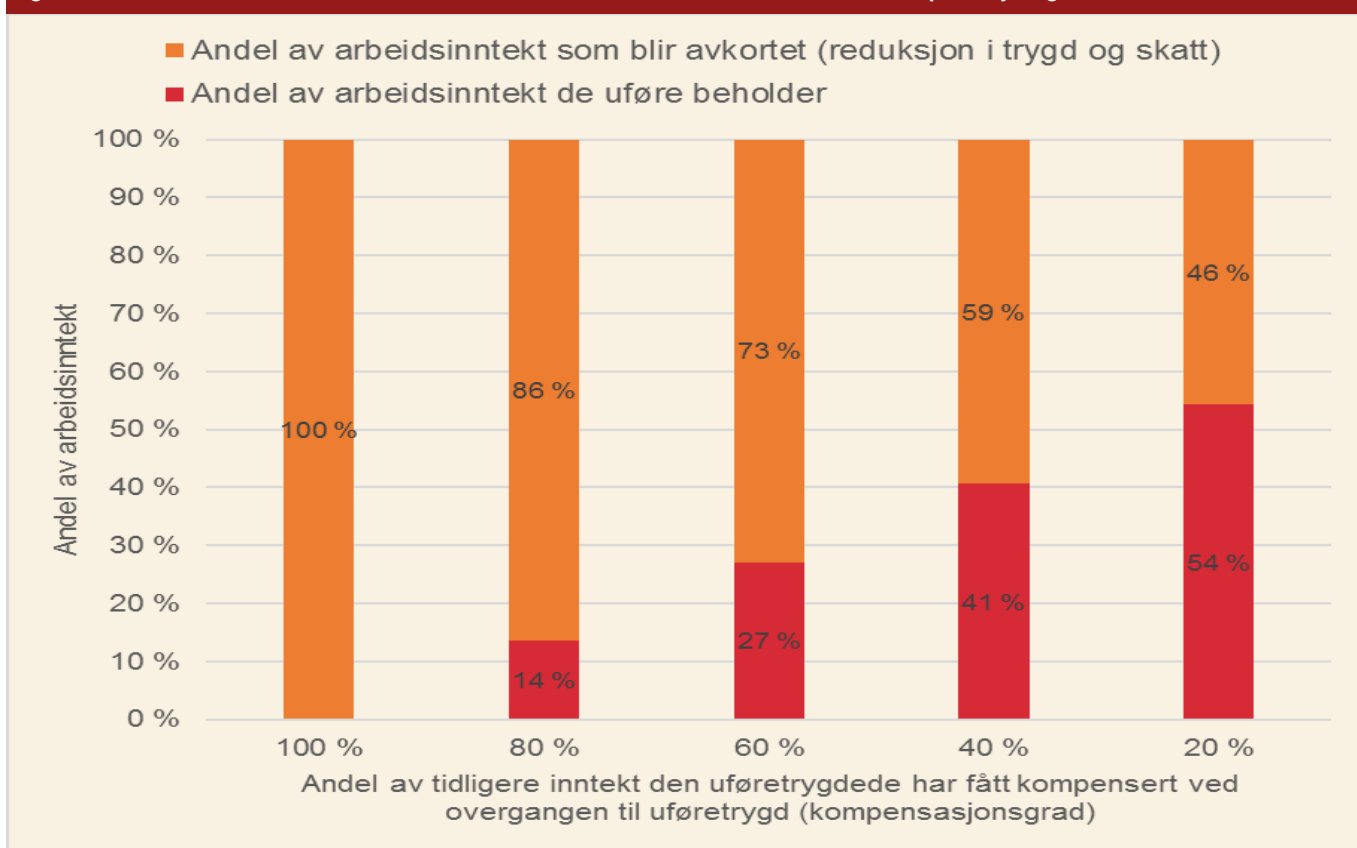
Kompensasjonsgraden påvirker derfor hvilke økonomiske incentiver den enkelte har for å kombinere trygd med arbeidsinntekt. Dette er illustrert i Figur 7, der det går fram hvor stor del av arbeidsinntekten som beholdes ved ulike nivåer av kompensasjonsgrad, dersom de har arbeidsinntekt over den fastsatte friinntektsgrensen.

Se vedlegg 2 for forutsetninger for utregninger.

⁴² Jamfør folketrygdloven §12-12 skal det skilles mellom faktisk og fremtidig trygdetid. Faktisk trygdetid er perioden fra en person fyller 16 år, fram til uførheten inntrådte. I tillegg beregnes framtidig trygdetid for perioden fra uførheten inntrådte og fram til og med det året personen fyller 66 år. Full trygdetid er 40 år.

⁴³ Ifølge folketrygdlovens § 12-9 skal ikke inntekt før uførhet settes lavere enn 3,3 G for personer som lever sammen med ektefelle/samboer, 3,5 G for enslige og 4,5 G for personer som tilfredsstiller vilkår for ung ufør (sykdom som inntraff før man var 26 år).

Figur 7 Prosentvis andel av arbeidsinntekt som beholdes for uføre ved ulike nivåer av kompensasjonsgrad



Kilde: Riksrevisjonen

Figur 7 viser at andel av arbeidsinntekten en uføretrygdde beholder blir høyere, desto lavere andel av tidligere inntekt den uføretrygdde har fått kompensert ved overgangen til uføretrygd (kompensasjonsgrad). For eksempel vil en person med kompensasjonsgrad på 60 prosent, beholde om lag 2 700 kroner av en arbeidsinntekt på 10 000 kroner, etter skatt og reduksjon i trygdeutbetalinger. Tilsvarende vil en person med kompensasjonsgrad på 20 prosent, beholde om lag 5 700 kroner av en arbeidsinntekt på 10 000 kroner. Desto høyere grad av tidligere inntekt den uføretrygdde får kompensert ved overgang til uføretrygd, desto lavere insentiv vil altså vedkommende ha for å øke arbeidsinnsatsen igjen.

Tabell 1 Uføretrygdde etter kompensasjonsgrad (per 31. desember 2016)

Kompensasjonsgrad	Antall	Andel
0–29,9%	5487	1,7 %
30–39,9 %	8458	2,7 %
40–49,9 %	28177	8,9 %
50–59,9 %	82532	25,9 %
60–69,9 %	139783	43,9 %
70–79,9 %	52476	16,5 %
80–99,9 %	1263	0,4 %
100–120 %	68	0,0 %
I alt	318244	100,0 %

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Tabell 1 viser hvor mange av de uføretrygdde som ved utgangen av 2016 var innenfor ulike nivåer av kompensasjonsgrad. Tabell 1 viser at om lag 193 600 av de totalt 318 200 uføretrygdde, tilsvarende 61 prosent, hadde en kompensasjonsgrad på 60 prosent eller høyere. Sett opp mot Figur 7 innebærer dette at flertallet av de uføretrygdde står ovenfor en avkortning på 73 prosent eller høyere av arbeidsinntekt, dersom de velger å arbeide utover den fastsatte beløpsgrensen.

Arbeids- og sosialdepartementet peker i intervju på at en høy avkortning hos grupper av uføre isolert sett kan være uheldig for de økonomiske insentivene disse uføre har til å arbeide. Samtidig understreker departementet at ulik avkortning av arbeidsinntekten er et viktig poeng i det nye uføreregelverket, fordi det skal sikre likebehandling. To uføre med lik inntektshistorikk, som er innvilget ulik uføregrad, men jobber like mye, skal i det nye regelverket få lik samlet inntekt. Det skal altså ikke lønne seg å få innvilget en høy uføregrad, for å så øke arbeidsmengden. Ifølge departementet kunne det i det tidligere regelverket oppstå ubegrunnede inntektsforskjeller mellom personer med ulik uføregrad.

Avkortningen av arbeidsinntekten skal settes individuelt på bakgrunn av tidligere inntekt, og skal ifølge departementet sikre at det er samsvar mellom bortfalt inntekt og utbetalt ytelse. Departementet peker videre på at det i tråd med de drøftingene som ble gjort i Prop. 130 L (2010–2011), i det nye regelverket skal være en balanse mellom insentivene til å komme inn på uføreordningen og de insentivene den enkelte har til å kombinere trygd med arbeid. Ifølge departementet vil for gode muligheter til å kombinere uføretrygd med arbeidsinntekt, uten at det får konsekvenser for utbetalt ytelse, kunne trekke for mange personer til ordningen. Dette er fordi personer da vil ha mulighet til å komme bedre ut økonomisk ved å kombinere trygdeutbetalinger med arbeidsinntekt, enn det vedkommende gjorde med kun tidligere inntekt. Arbeids- og sosialdepartementet gir også i brev av 23. april 2018 uttrykk for at det er rimelig at uføretrygden, som er ment som en inntektssikring, reduseres i takt med at arbeidsinntekt stiger.

Arbeids- og sosialdepartementet opplyser videre i intervju at det ikke foreligger noen planer om å endre eller justere forhold ved regelverket, herunder forhold knyttet til de økonomiske insentivene til å kombinere trygd med arbeidsinntekt. Departementet bemerker imidlertid i brev av 23. april 2018 at departementet på egnet vil måtte følge opp eventuelle behov som oppstår for å justere regelverket.

En undersøkelse som er utført av Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO) (2017) «*Livet som uføre – erfaringer med ny uføreordning*»⁴⁴, viser at uføretrygdede ikke opplever at det nye regelverket gir tilstrekkelig økonomiske insentiver til å arbeide i kombinasjon med trygd. Undersøkelsen viser at avkortningsregelen medfører at brukere sitter igjen med lite lønnsinntekt, og at brukere kan oppleve at utgiftene overstiger inntekten som følge av transportkostnader til og fra jobb.

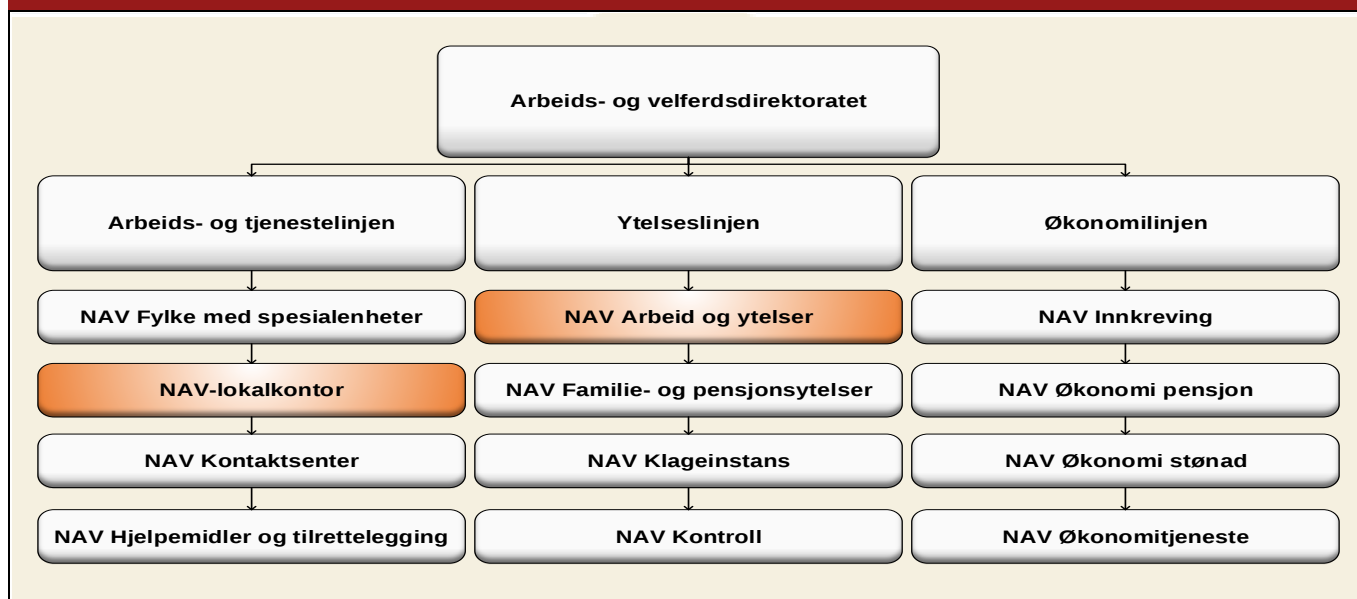
7 Arbeids- og velferdsetatens arbeid for å nå målene i uførereformen

7.1. Etatens organisering av arbeidet med uføretrygd

Arbeids- og velferdsetaten er delt inn i tre hovedområder; arbeids- og tjenestelinjen, ytelseslinjen og økonomilinja, jf. Figur 8.

⁴⁴ Rapporten er basert på samtaler med 42 uføretrygdede som er valgt ut med bakgrunn i kriterier som kjønn, alder og bosted.

Figur 8 Organisasjonskart for NAV 2017



Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Arbeidet med brukere som er aktuelle for uføretrygd er delt mellom arbeids- og tjenestelinjen og ytelseslinjen. Ved NAVs lokalkontor vil brukere som er aktuelle for uføretrygd, gjennomgå avklaring og utprøving før krav om uføretrygd kan framsettes.⁴⁵ NAV Arbeid og ytelser vil videre saksbehandle framsatte krav og vurdere om vilkårene for uføretrygd, i henhold til folketrygdloven kapittel 12, er oppfylt.⁴⁶

Ifølge folketrygdloven § 12-5 må personer som skal innvilges uføretrygd, ha gjennomgått hensiktsmessig behandling og individuelle og arbeidsrettede tiltak. All avklaring av brukerens arbeidsevne må være gjennomført og avsluttet før NAV Arbeid og ytelser kan behandle krav om uføretrygd.

7.1.1. NAV-kontoret har ansvaret for å avklare og utrede brukere for uføretrygd

For at brukeren skal ha rett på uføretrygd må NAV-kontoret som hovedregel ha gjennomført en arbeidsevnevurdering. Denne må konkludere med at vedkommende vurderes til *varig tilpasset innsats*, som innebærer at arbeidsevnen er så redusert at den ikke kan utnyttes i ordinært arbeid, eventuelt vurderes for gradert uføretrygd. Etter at dette er gjort kan brukeren søke om uføretrygd.⁴⁷

For å oppfylle vilkårene til uføretrygd skal det gjøres en individuell uttesting og utredning av hver enkelt bruker i forkant av søknad av uføretrygd. Det er veilederen ved NAV-kontoret som følger opp brukeren i forkant av uføresøknad og skal påse at all hensiktsmessig behandling er gjennomført, og at arbeidsrettede tiltak er forsøkt i tilstrekkelig grad.⁴⁸

Veilederen ved NAV-kontoret må også hente inn tilstrekkelig og oppdatert medisinsk dokumentasjon – for eksempel legeerklæring og/eller spesialisterklæring.⁴⁹ Det er veilederen som skal vurdere om dokumentasjonen som er hentet inn tilsier at tilstrekkelig behandling er utført i henhold til kravene i folketrygdloven. Veilederne ved NAV-kontorene bruker også rådgivende overlege i saker der det er usikkert om behandlingen som er gjennomført, er tilstrekkelig.⁵⁰

⁴⁵ Prosess for ytelsesbehandling uføretrygd (Folketrygdloven kapittel 12) Versjon 1.0, dato 01.02.2017

⁴⁶ Prop. 130 L (2011-2012)

⁴⁷ Rundskriv til folketrygdloven § 11-6 *Bistand til å skaffe seg eller beholde arbeid* og Prosess for ytelsesbehandling uføretrygd (Folketrygdloven kapittel 12) Versjon 1.0, dato 01.02.2017

⁴⁸ Rundskriv til folketrygdloven § 11-6 *Behov for bistand til å skaffe seg eller beholde arbeid*

⁴⁹ Rundskriv til folketrygdloven § 11-5 *Nedsatt arbeidsevne*

⁵⁰ Prop. 130 L (2010–2011), s. 69.

NAV-kontorene skal legge bestemmelsene i folketrygdloven til grunn for avklaring og utprøving av brukere. Til hjelp i dette arbeidet har NAV utarbeidet en standard for arbeidsrettet oppfølging, som angir de ulike stegene i oppfølgingen av bruker.

7.1.2. NAV Arbeid og ytelser har ansvaret for behandling av uføresøknader

Det er åtte spesialiserte enheter i NAV Arbeid og ytelser som saksbehandler uføresøknader.⁵¹

Saksbehandlerne ved NAV Arbeid og ytelser skal gjennomgå dokumentasjonen som er hentet inn av NAV-kontoret og vurdere om brukeren oppfyller vilkårene for uføretrygd. Saksbehandleren ved NAV Arbeid og ytelser er ansvarlig for at alle vilkår er vurdert og dokumentert med nødvendig kvalitet, og vedkommende skal hente inn eventuelle manglende opplysninger.⁵² Som hovedregel skal det foreligge oppdatert medisinsk dokumentasjon med en reell funksjonsevnevurdering av brukeren, oppdatert arbeidsevnevurdering fra det lokale NAV-kontoret, en funksjonsvurdering av hvordan brukeren fungerer i arbeidsrettet tiltak og opplysninger fra brukeren om privat aktivitet.

Videre skal saksbehandleren i samsvar med folketrygdloven § 12-5 vurdere at alle relevante tiltak både av medisinsk og arbeidsmessig karakter for å komme i arbeid er forsøkt, og se opplysninger om medisinsk tilstand og arbeidsevne i sammenheng med hverandre. I saker der saksbehandleren er i tvil om dokumentasjon knyttet til trygdemedisinske spørsmål kan saksbehandleren rådføre seg med NAV Arbeid og ytelsers rådgivende overleger.

7.2. NAV Arbeid og ytelsers arbeid med å vurdere vilkårene for uføretrygd og fastsetting av uføregrad

For å kunne fastsette uføregrad skal saksbehandleren på grunnlag av dokumentasjonen i saken avgjøre søkerens grad av evne til å opprettholde tidligere inntekt, etter at hensiktsmessig behandling og arbeidsavklaring er gjennomført. For å kunne fatte riktig vedtak er saksbehandleren hos NAV Arbeid og ytelser avhengig av at dokumentasjonen i saken er av god kvalitet. Dokumentasjonen må omfatte alle forhold vedrørende helse og arbeidsevne som er relevante for å vurdere kravet om uføretrygd.

7.2.1. Dokumentasjon av medisinske forhold

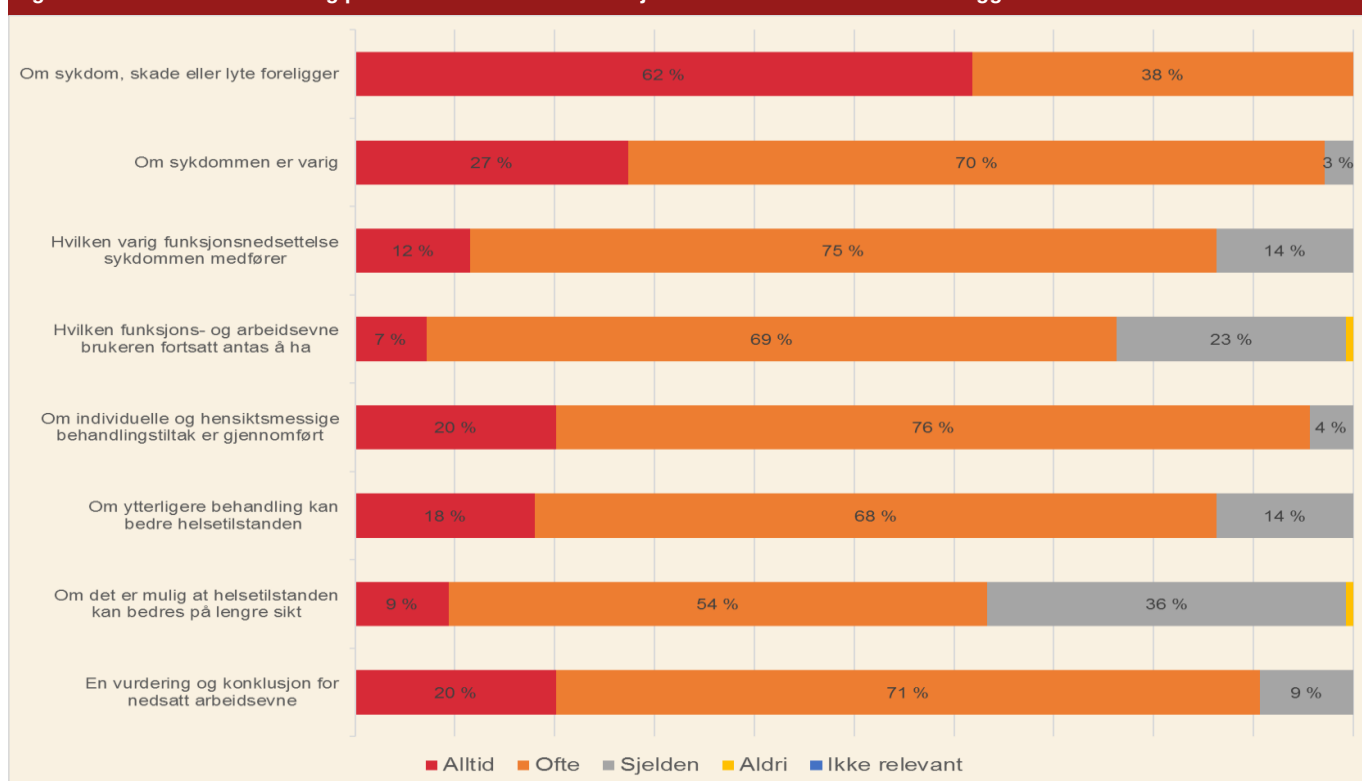
Ifølge rundskrivet til folketrygdloven § 12-5 skal den medisinske dokumentasjonen vise hvilken form for medisinsk behandling som er gjennomført, intensitet, resultat av behandlingen og hvor lenge den har vært forsøkt. Det må også være vurdert hva som kan oppnås ved videre behandling eller ved å forsøke andre behandlingsformer eller tiltak, og det må framgå hva brukeren kan gjøre til tross for sykdommen sin. Den medisinske dokumentasjonen skal også inneholde funksjonsevnevurdering av lege eller annet fagpersonell.

I spørreundersøkelsen til alle saksbehandlerne ved NAV Arbeid og ytelser som behandler krav om uføretrygd, ble saksbehandlerne bedt om anslå hvor ofte ulike dokumentasjon om ulike medisinske forhold har foreligget i sakene den enkelte hadde behandlet så langt i 2017. Resultatene framkommer i Figur 9.

⁵¹ NAV Arbeid og ytelser Kristiansand, NAV Arbeid og ytelser Lillehammer, NAV Arbeid og ytelser Sogn, NAV Arbeid og ytelser Karmøy, NAV Arbeid og ytelser Molde, NAV Arbeid og ytelser Trondheim, NAV Arbeid og ytelser Tønsberg og NAV Arbeid og ytelser Oslo.

⁵² Prosess for ytelsesbehandling uføretrygd (folketrygdloven kapittel 12), versjon 1.0., 1. februar 2017.

Figur 9 Saksbehandleres anslag på hvor ofte ulike dokumentasjon om medisinske forhold foreligger



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse (N = 139)

Figur 9 viser at de fleste saksbehandlerne mener at dokumentasjon av de ulike medisinske forholdene i stor grad *alltid* eller *ofte* foreligger, men at det også for noen forhold er *sjelden* at dokumentasjonen foreligger.

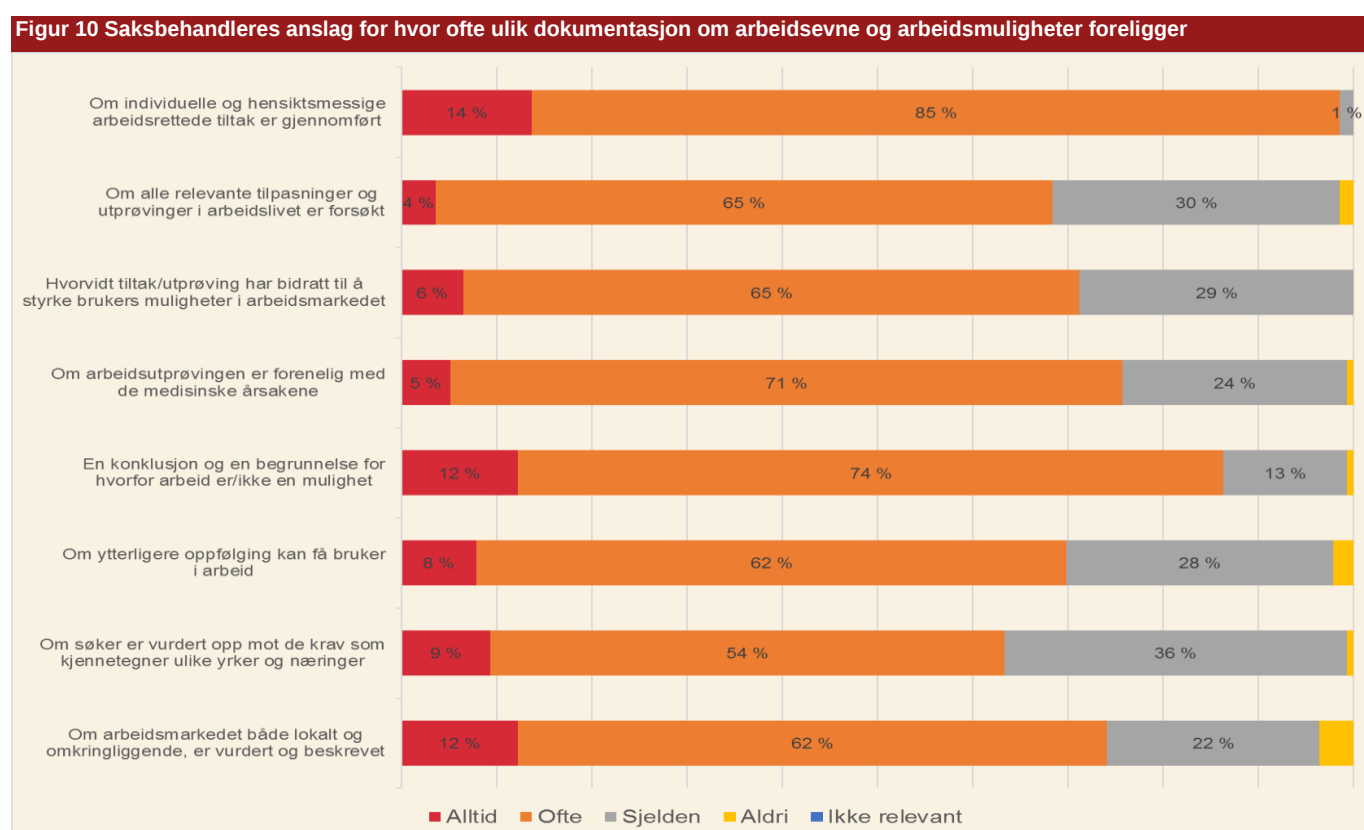
Figur 9 viser blant annet at 36 prosent av saksbehandlerne mener at det *sjelden* foreligger vurdering av om det er mulig at helsetilstanden kan bedres på lengre sikt, og at 23 prosent av saksbehandlerne mener at hvilken varig funksjons- og arbeidsevne brukeren fortsatt antas å ha *sjelden* framkommer. 14 prosent av saksbehandlerne mener at hvilken varig funksjonsnedsettelse sykdommen medfører *sjelden* framkommer.

To av de tre intervjuede NAV-kontorene viser til at det er utfordrende å belyse de medisinske forholdene fordi brukere har ulike forutsetninger. Det framheves at det kan være vanskelig å vite om det er gjennomført tilstrekkelig medisinsk behandling som kan bedre arbeidsevnen, spesielt ved diagnoser med uklart sykdomsforløp. Ett av kontorene viser også til at fastlegen i noen tilfeller kan gi mangelfull dokumentasjon ved at det gis en diagnose, men ikke en beskrivelse av brukerens funksjon.

7.2.2. Dokumentasjon av arbeidsevne og arbeidsmuligheter

Når det gjelder dokumentasjon om arbeidsevne og arbeidsmuligheter, legger saksbehandlerne til grunn de arbeidsmessige vurderingene som er gjort av NAV-kontoret i arbeidsevnevurderingen, tiltaksrapporter og de medisinske vurderingene som er gjort av fastlegen, eventuelt erklæringer fra spesialist eller uttalelser fra rådgivende overlege.⁵³ Dersom arbeid ikke er en mulighet, skal dette komme klart fram av dokumentasjonen. Dokumentasjonen om tiltak skal gi en beskrivelse av lengde, arbeidsoppgaver og vurdering av brukerens fungering i tiltaket.

I spørreundersøkelsen til saksbehandlerne i NAV Arbeid og ytelser ble saksbehandlerne bedt om å anslå hvor ofte ulik dokumentasjon om arbeidsevne og arbeidsmuligheter har foreligget i sakene den enkelte hadde behandlet så langt i 2017. Resultatene går fram av Figur 10.



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse (N = 139)

Figur 10 viser at få saksbehandlere mener at dokumentasjon om arbeidsevne og arbeidsmuligheter *alltid* foreligger. Det er flest saksbehandlere som mener at dokumentasjon om arbeidsevne og arbeidsmuligheter *ofte* foreligger, men det er også en stor andel som mener at dokumentasjonen *sjelden* foreligger.

⁵³ Rundskriv til folketrykkløven § 12-5 og Sintef (2012)

Sammenlignet med svarene i Figur 9, om de medisinske forholdene, er det et langt flere saksbehandlere som mener at dokumentasjonen om arbeidsevne og arbeidsmuligheter *sjelden* foreligger.

Figur 10 viser blant annet at 36 prosent av saksbehandlerne mener at det *sjelden* foreligger dokumentasjon på om søkeren er vurdert opp mot de kravene som kjennetegner ulike yrker og næringer, at 30 prosent av saksbehandlerne mener at det *sjelden* foreligger dokumentasjon av om alle relevante tilpasninger og utprøvinger i arbeidslivet er forsøkt, og at 28 prosent av saksbehandlerne mener at det *sjelden* foreligger dokumentasjon om ytterligere oppfølging kan få brukeren i arbeid. Videre mener 24 prosent at det *sjelden* foreligger dokumentasjon av om arbeidsutprøvingen er forenelig med de medisinske årsakene.

Saksbehandlerne ved NAV Arbeid og ytelse fikk muligheten til å gi supplerende utdypninger til sine svar på spørreundersøkelsen. Det kommer fram at flere saksbehandlere opplever at NAV-kontoret har en annen vurdering enn NAV Arbeid og ytelse av hvilke tiltak som er tilstrekkelige og nødvendige i avklaringsløpet. Det blir for eksempel trukket fram at brukere bare blir vurdert eller utprøvd i egen jobb med tilpasninger, og at konklusjonen er satt til *varig tilpasset innsats* uten begrunnelse for hvorfor det er uhensiktsmessig å prøve ut brukeren i andre alternativer. Flere saksbehandlere opplyser også at dokumentasjonen de mottar, sjelden dokumenterer og begrunner at alle tiltak er forsøkt eller vurdert å være uhensiktsmessige.

Videre utdyper flere av saksbehandlere at brukere prøves ut i tiltak som ikke er forenelige med de medisinske årsakene. Det blir blant annet trukket fram eksempler på at en person med ryggproblemer er prøvd ut som gravemaskinfører, en person med tinnitus er prøvd ut i barnehage og en person med skulderproblemer er prøvd ut i vaskeri.

Svarene som går fram av spørreundersøkelsen, indikerer at saksbehandlere ved NAV Arbeid og ytelse enten mottar mangelfull dokumentasjon, eller at utprøving av arbeidsevnen i utredningsfasen hos NAV-kontoret er mangelfull.

I en undersøkelse av Sintef (2012), *Mellom nasjonale grensesnitt og lokale veiledere: Saksbehandling av krav om uførepensjon i NAV Forvaltning*, kom det fram at uførevedtak og fastsettelse av uføregrad i mange tilfeller ble gjort på et mangelfullt dokumentasjonsgrunnlag. Undersøkelsen viste også at arbeidsevnevurderingene ikke var av tilstrekkelig kvalitet, og at søkerne ikke hadde gjennomgått tilstrekkelig utprøving i arbeidslivet. Riksrevisjonen har også tidligere vist, i Dokument 3:10 (2013–2014) *Riksrevisjonens undersøkelse av NAVs arbeidsrettede oppfølging av personer med nedsatt arbeidsevne*, at NAV i liten grad gjør en helhetlig vurdering av brukernes arbeidsevne i arbeidsevnevurderingene. Det kom videre fram av denne undersøkelsen at arbeidsevnen ikke ble vurdert opp mot mulighetene i arbeidsmarkedet ut fra brukerens ressurser og helsemessige begrensninger.

7.2.3. Saksbehandlerne vurdering av om dokumentasjonsgrunnlaget er tilfredsstillende

Saksbehandlerne hos NAV Arbeid og ytelse ble i spørreundersøkelsen bedt om å ta utgangspunkt i de 20 siste kravene som vedkommende hadde behandlet, og angi i hvor mange av disse sakene dokumentasjonen om de medisinske og de arbeidsmessige forholdene var tilfredsstillende. Resultatene går fram av Tabell 2.

Tabell 2 | Hvor mange av de 20 siste kravene om uføretrygd mener saksbehandleren at det forelå tilfredsstillende dokumentasjon

	Hvor ofte er det tilfredsstillende dokumentasjon av medisinske forhold ?	Hvor ofte er det tilfredsstillende dokumentasjon av arbeidsevne og arbeidsmuligheter ?
Ingen av sakene	0 %	0 %
1-5	3 %	4 %
6-10	9 %	12 %
11-15	23 %	32 %
16-19	53 %	47 %
I alle sakene	13 %	5 %
Totalt	100 %	100 %

Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse (N = 139)

Tabell 2 viser at det er få saksbehandlere som mener at det var tilfredsstillende dokumentasjon i *alle* de siste 20 sakene de behandlet. Tabell 2 viser imidlertid at saksbehandlerne mener at det var flere saker som hadde tilfredsstillende dokumentasjon av de medisinske forholdene enn dokumentasjon av arbeidsevne og arbeidsmuligheter. Dette samsvarer med svarene som ble presentert i Figur 9 og Figur 10, der saksbehandlerne gir uttrykk for at det oftere mangler dokumentasjon om brukernes arbeidsevne og arbeidsmuligheter.

I saker der saksbehandlerne er i tvil om dokumentasjonen er tilstrekkelig for å vise at brukeren oppfyller vilkårene i § 12-5 i folketrygdloven, kan de rådføre seg med rådgivende overleger. I spørreundersøkelsen ble saksbehandlerne i NAV Arbeid og ytelse bedt om å ta stilling til ulike påstander om bruk av rådgivende overlege. Det ble blant annet spurt om uttalelser fra rådgivende overlege bidrar til å opplyse saker på en måte som gjør saksbehandlingen bedre. 72 prosent av saksbehandlerne svarte at det *som regel* gjør det. Videre er 45 prosent enige i at NAV Arbeid og ytelse burde bruke rådgivende overlege *oftere*, samtidig som 80 prosent er enige i at det *ikke er tilstrekkelig kapasitet* hos rådgivende overlege.

I utdypende kommentarer til spørreundersøkelsen uttrykker flere saksbehandlere at ordningen med rådgivende overlege i utgangspunktet fungerer bra, men at det som følge av for få overleger kan bli for lang saksbehandlingstid. Lang saksbehandlingstid kan medføre at brukere blir stående uten ytelse, og flere av saksbehandlerne opplyser at de derfor rådfører seg internt med kollegaer i stedet. Dette er også noe de tre NAV-kontorene framhevet i intervju. Videre trekker flere av saksbehandlerne ved NAV Arbeid og ytelse fram at kapasitetsbegrensningen hos rådgivende overlege kan medføre fare for at vedtak fattes uten at det er gjort en god nok faglig vurdering og at det dermed fattes feilaktige vedtak.

NAV Klageinstans har også i sine årsrapporter for 2015–2017 påpekt at rådgivende overlege ikke brukes i tilstrekkelig grad. I årsrapporten fra 2015 viser klageinstansen til at etaten i for liten grad rådfører seg med rådgivende overlege i uføresaker. De framhever at for å sikre en god nok trygdemedisinsk vurdering er det viktig at rådgivende overlege blir involvert i nødvendige saker langt oftere enn det som er praksis. Dette trekker de igjen fram i årsrapportene for 2016 og 2017, og de påpeker at praksisen hos NAV Arbeid og ytelse ikke ser ut til å være endret fra 2015.

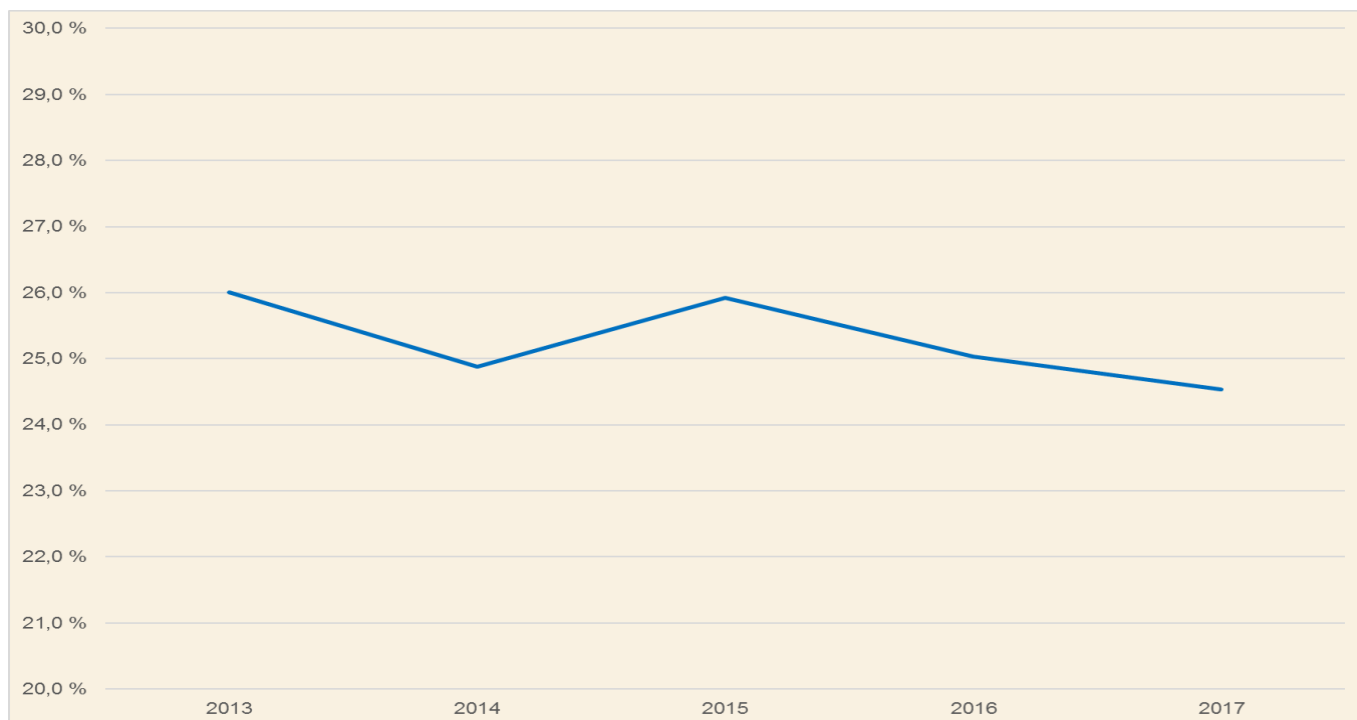
Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser i intervju at kapasiteten knyttet til rådgivende overleger hos NAV Arbeid og ytelse er dårligere enn ønsket, og at NAV nylig har foretatt ansettelse som skal gjøre at kapasiteten på rådgivende overleger vil øke framover.

I spørreundersøkelsen ble også saksbehandlerne bedt om å vurdere ulike påstander om saksbehandlingen ved NAV Arbeid og ytelse, deriblant om de har tilstrekkelig tid til å hente inn nødvendig informasjon i saker hvor det er mangelfull dokumentasjon. 22 prosent av saksbehandlerne svarer at de *ikke har* tilstrekkelig tid til å hente inn informasjon.

7.2.4. Utvikling i andelen av nye vedtak hvor det innvilges gradert uføretrygd

For å undersøke hvorvidt arbeids- og velferdsetaten innvilger flere vedtak om gradert uføretrygd etter uførereformen, er statistikk for alle nye vedtak om uføretrygd i perioden 2013 til og med 2017 gjennomgått. Totalt har om lag 147 200 personer fått innvilget uføretrygd i denne perioden.

Figur 11 Andelen av nye uføretrygdde som har fått innvilget gradert ytelse, per år i perioden januar 2013 til 2017



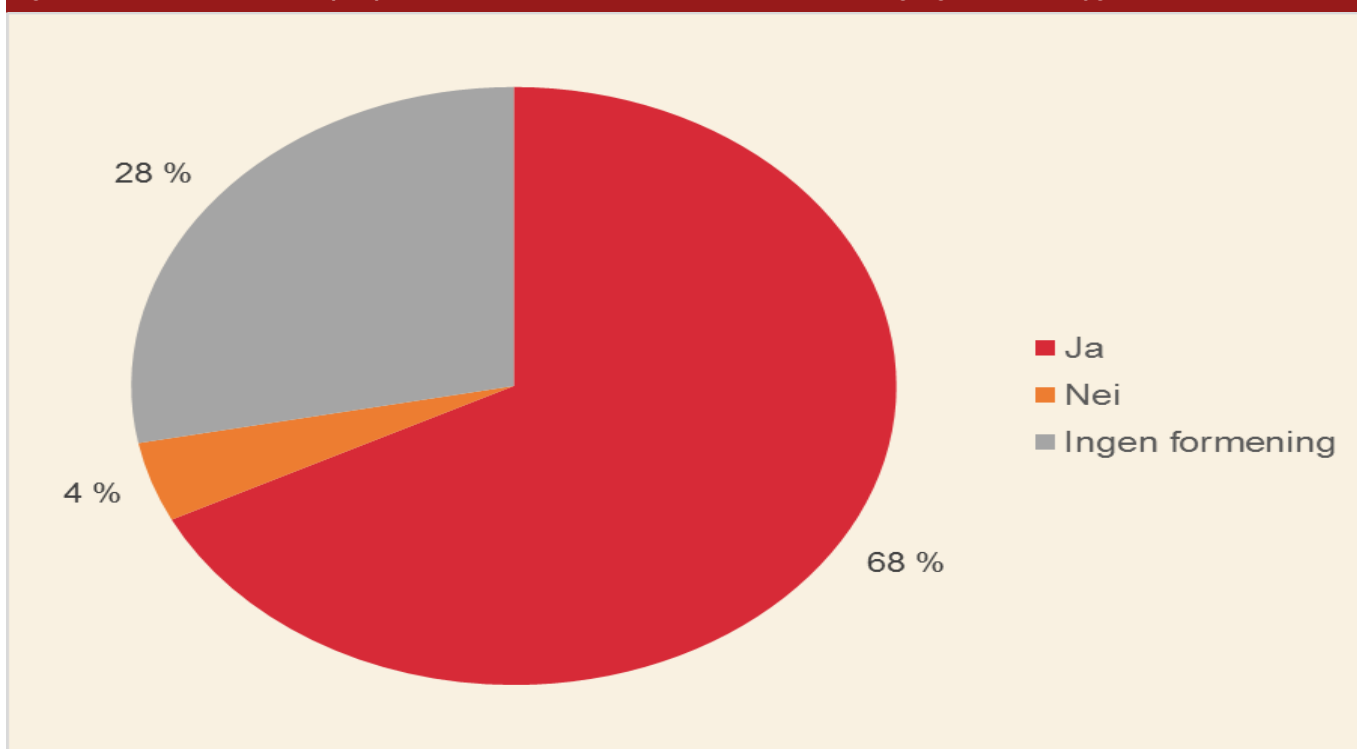
Kilde: Statistikk fra Arbeids- og velferdsdirektoratet (N varierer mellom 23 900 og 31 700)

Figur 11 viser at omfanget av uføre som får innvilget gradert uføretrygd, er relativt stabilt i perioden fra 2013 til 2017, og at arbeids- og velferdsetaten ikke innvilger gradert uføretrygd oftere etter innføringen av uførereformen i 2015. Andelen av nye uføre som fikk innvilget gradert uføreytelse var på 26 prosent i 2013, mens tilsvarende andel var 24,5 prosent i 2017.

7.2.5. Saksbehandlerne vurdering av potensialet for å fatte flere vedtak om gradert uføretrygd

Alle saksbehandlerne i NAV Arbeid og ytelser som fattet vedtak om uføretrygd har i en spørreundersøkelse blitt bedt om å ta stilling til om de mener flere brukere burde fått innvilget gradert uføretrygd. Resultatene går fram av Figur 12.

Figur 12 Saksbehandleres svar på spørsmål om de mener flere brukere burde fått innvilget gradert uføretrygd



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse (N = 139)

Figur 12 viser at 68 prosent av saksbehandlerne mener at flere brukere burde fått innvilget gradert uføretrygd. Fire prosent svarte *nei*, og 28 prosent svarte *ingen formening*. I utdypende kommentarer til spørsmålet kommer det fram at saksbehandlerne mener at flere med full uføretrygd har en restarbeidsevne, men for at flere skal kunne få gradert uføretrygd, må restarbeidsevnen beskrives bedre i dokumentasjonen til saken.

Videre kommer det fram av spørreundersøkelsen at 73 prosent av saksbehandlerne mener at flere kunne hatt gradert uføretrygd dersom arbeidsevne og arbeidsmuligheter var bedre utredet.⁵⁴ I saksbehandlerne supplerende utdypninger til spørreundersøkelsen vises det til at dersom NAV-kontoret hadde hatt en tettere og tidligere oppfølging av brukeren og bedre individuelle tilrettelegginger, kunne flere hatt gradert uføretrygd. Arbeids- og sosialdepartementet viser også i intervju til at det som skjer i oppfølgingsløpet før uføretrygd, vil ha stor betydning for andelen graderte uføretrygdde. Videre viser departementet i brev av 23. april 2018 til at det som oppfølging av Meld. St. 33 (2015–2016) *NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet* arbeides for å frigjøre ressurser til økt brukeroppfølging ved lokale NAV-kontor. Ifølge departementet arbeides det også med å heve kvaliteten på den arbeidsrettede oppfølgingen som gjennomføres av veiledere på NAV-kontor, gjennom å innføre en ny metode for brukerrettet oppfølging.

Kapasitetsutfordringene saksbehandlerne i NAV Arbeid og ytelser peker på, bekreftes i intervju med de tre lokale NAV-kontorene. Ett av kontorene uttaler at dersom de hadde hatt mer kapasitet og ressurser til å følge opp den enkelte gjennom «hele løpet» fram mot eventuell uføretrygd, ville flere brukere kunne fått gradert uføretrygd. Kontoret viser også til at dersom det var nok kapasitet, kunne også flere fått bistand til å skaffe seg en deltidsjobb før søknad om uføretrygd, som igjen ville gitt flere graderinger. De tre NAV-kontorene viser til at brukere som ikke er i arbeid eller i tiltak på søknadstidspunktet, sjelden innvilges gradert uføretrygd. Ett av NAV-kontorene framhever at det derfor er avgjørende at NAV-kontorene arbeider for dette i utredningsfasen.

Videre kommer det fram i intervju med de tre NAV-kontorene at det er utfordringer i arbeidet med å utrede restarbeidsevnen til personer som skal søke om uføretrygd. Blant annet viser ett av NAV-kontorene til at det ikke er gode tiltak for å avklare de brukerne som har 10–30 prosent restarbeidsevne. Dette skyldes blant annet at arbeidstiltakene er blitt mer arbeidsrettet, og at de dermed kan være for ambisiøse for brukere med lav

⁵⁴ 73 prosent av saksbehandlerne er enige i en påstand om at «andelen med gradert uføretrygd kunne vært høyere dersom arbeidsevnen og arbeidsmulighetene var bedre utredet av NAV lokalt».

restarbeidsevne. Flere brukere som skulle hatt en gradert uføretrygd på 70 eller 80 prosent, ender derfor opp med 100 prosent uføretrygd.

Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser i intervju at behovet for avklaringstiltak for brukere med lav restarbeidsevne er større enn tilgjengelige tiltak. Direktoratet understreker at tiltak alltid vil være et knapphetsgode, og at arbeids- og velferdsetaten må gjøre strenge prioriteringer. Etaten har derfor føringer for hvilke grupper med brukere som skal prioriteres for tiltak. De prioriterte gruppene er: personer med midlertidig nedsatt arbeidsevne, personer under 30 år, og innvandrere fra land utenfor EØS. Tiltakene vil ifølge direktoratet i størst grad være tilpasset de gruppene som er prioritert. Direktoratet understreker videre at det er fylkesenhetene som har ansvaret for å skaffe de tiltakene de mener er nødvendige og hensiktsmessige.

Arbeidsmarkedets betydning for at flere kan få gradert uføretrygd, tas opp i de utdypende svarene til spørreundersøkelsen og i intervjuene med NAV-kontorene. I intervju viser de tre NAV-kontorene til at dersom en person har en restarbeidsevne, er det avgjørende at denne er «omsettelig» i arbeidsmarkedet for å kunne fatte vedtak om gradering. Ett NAV-kontor framhever også at arbeidsgivere stiller høyere krav enn tidligere. Kontoret ser at i yrker som tidligere ikke har stilt særlig krav om kompetanse eller erfaring, ansettes det personer som i utgangspunktet er utdannings- og erfaringsmessig overkvalifisert.

Videre påpeker alle NAV-kontorene at det ikke finnes nok muligheter til å arbeide i lave stillingsbrøker (under 50 prosent) i arbeidsmarkedet, og at dersom dette var mulig, ville flere kunne fått gradert uføretrygd. Flere saksbehandlere hos NAV Arbeid og ytelse trekker også fram at brukere innvilges 100 prosent uføretrygd fordi arbeidslivet ikke er tilpasset de som yter redusert.

Arbeids- og sosialdepartementet uttaler i intervju at begrenset tilgang til deltidsstillinger kan medføre at noen uføretrygdde ikke får utnyttet restarbeidsevnen sin. Arbeids- og sosialdepartementet framhever videre at det i offentlig arbeidsformidling er avgjørende å legge til rette for god informasjon til arbeidssøkere om tilgjengelige jobber og aktuelle arbeidsgivere, slik at arbeidssøkende brukere i størst mulig grad kan komme i arbeid.

7.3. Etatens arbeid med å bistå brukere som vil kombinere uføretrygd med arbeid

7.3.1. Informasjon til brukere om mulighetene i regelverket og at brukerne kan få bistand fra NAV

For at uførereformen skal påvirke yrkesdeltakelsen til mottakerne av uføretrygd, er det viktig at målgruppen er kjent med muligheten for å kombinere arbeid og trygd. Arbeids- og velferdsdirektoratet uttaler i intervju at det før og under innføringen av uførereformen ble gitt informasjon til brukerne om mulighetene i det nye regelverket til å kombinere arbeid med trygd gjennom følgende tiltak:

- kampanjeside: nyuføretrygd.no
- nettside: nav.no
- informasjonsbrev, våren 2014
- brev om omregning av ytelse, november 2014

I informasjonsbrevet som ble sendt våren 2014, ble de uføretrygdde informert om de skattemessige endringene ved at uførepensjon ble overført til uføretrygd 1. januar 2015. Videre ble det informert om at det skulle bli lettere å kombinere arbeid og trygd, blant annet ved at uføregraden ikke skal revurderes ved arbeidsinntekt over en gitt beløpsgrense. Høsten 2014 ble det også sendt ut personlige omregningsvedtak som inneholdt flere detaljer om uføretrygdens størrelse på den månedlige utbetalingen, og hvilke muligheter hver enkelt ville ha til å kombinere yrkesinntekt og ytelse.⁵⁵ At brukeren kan få bistand fra NAV, står ikke beskrevet i disse brevene.⁵⁶

I FFO (2017) vises det til at brukerne har delte erfaringer med den skriftlige informasjonen som ble gitt av NAV i forkant av innføringen av reformen. Undersøkelsen viste at noen av brukerne mente informasjonen var lett å forstå, mens andre ikke. Det kommer også fram at brukere savnet mer informasjon tilpasset den enkeltes situasjon og bedre kunnskap om hvordan man kan kombinere trygd med arbeid.⁵⁷

⁵⁵ FAFO (2016) *Uførereformen Konsekvenser for yrkesaktiviteten*

⁵⁶ Brevene er trykkede vedlegg til FAFO (2016) *Uførereformen Konsekvenser for yrkesaktiviteten*

⁵⁷ FFO (2017) *Livet som ufør - erfaringer med ny uføretrygdordning*, samtaler med 42 uførepensjonister som ble uføretrygdde i 2015

Arbeids- og velferdsdirektoratet har i intervju i januar 2018 gjort rede for gjeldende praksis med hensyn til informasjon til brukere. Ifølge direktoratet blir brukere informert om regelverket gjennom følgende hovedkanaler:

- nav.no
- selvbetjeningsløsningen
- vedtaksbrev til nye mottakere
- NAV Kontaktsenter

På etatens nettsider (nav.no) kan brukeren få generell informasjon om regelverket. Nettsidene har også en selvbetjeningsløsning som inneholder en simuleringstjeneste. Her kan brukeren legge inn hvor mye han eller hun forventer å tjene i løpet av året, og tjenesten vil beregne hvor mye brukeren vil få utbetalt i uføretrygd ved siden av inntekten sin. Ifølge Arbeids- og sosialdepartementet gir selvbetjeningsløsningen brukeren mulighet til å ta stilling til å beregne den økonomiske konsekvensen av å øke arbeidsinnsatsen. Selvbetjeningsløsningen er dermed ifølge departementet et virkemiddel for å øke arbeidsinnsatsen. At uføretrygdede kan få bistand fra NAV til å kombinere trygd med arbeid, er per utgangen av 2017 ikke beskrevet spesifikt på etatens nettsider.

Brukeren får også et personlig vedtaksbrev med informasjon når vedkommende får innvilget uføretrygd. I vedtaksbrevet er det i tillegg til personlige beregninger av uføretrygden en informasjonstekst om blant annet hvilke rettigheter og plikter uføretrygdede har, og at brukeren kan jobbe ved siden av uføretrygden. Informasjonen omhandler i stor grad hvilken reduksjon av trygd bruker vil oppleve dersom inntekten overstiger friinntektsgrensen. I vedtaksbrevet bes brukere om å ta kontakt med NAV per telefon dersom de har spørsmål knyttet til vedtaket, men det opplyses ikke om at brukeren har rett på bistand fra NAV til å skaffe seg arbeid.⁵⁸

Samlet sett viser gjennomgangen av informasjonen fra NAV, gjennom nettsider og brev, at uføre får informasjon om mulighetene til å kombinere trygd og arbeid. At brukeren kan få bistand fra NAV er imidlertid ikke kommunisert, verken på nett eller i brev.

Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser imidlertid i intervju at uføretrygdede som henvender seg på telefon til NAV kontaktsenter, vil kunne få informasjon om at de kan få bistand fra NAV. Direktoratet viser i den forbindelse til retningslinjene for NAV Kontaktsenter, hvor det kommer fram at «uføretrygdede har rett på oppfølging fra NAV som andre arbeidssøkere om bruker ønsker hjelp til å komme i arbeid».

7.3.2. Hvilken bistand får uføretrygdede fra NAV til å kombinere trygd med arbeid?

Arbeids- og velferdsdirektoratet påpeker i intervju at NAV ikke har noen form for oppsøkende virksomhet eller aktiv oppfølging av brukere som har fått innvilget uføretrygd, slik tilfellet er for andre helserelaterte ytelser (for eksempel krav om aktivitet for å motta sykepengene og arbeidsavklaringspenger). Arbeids- og velferdsdirektoratet påpeker at det heller ikke er noen systematisk oppfølging av personer som har blitt helt uføretrygdede i ung alder. Dette innebærer for eksempel at det ikke er rutinemessige vurderinger av endrede forhold eller bedring av arbeidsevne etter en gitt tidsperiode. Det er altså opp til brukeren selv å oppsøke NAV dersom vedkommende mener å ha behov for bistand for å kombinere uføretrygd med arbeid.

Ifølge Arbeids- og sosialdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet har personer med uføretrygd som ønsker å bruke restarbeidsevnen sin den samme lovfestede rettigheten som andre arbeidssøkere, i henhold til NAV-loven § 14 a. Det følger av NAV-loven § 14 a at alle som henvender seg til et NAV-kontor, og som ønsker eller trenger bistand for å komme i arbeid, har rett til å få vurdert sitt bistandsbehov. Brukere som har behov for en mer omfattende vurdering av sitt bistandsbehov, har videre rett til å få en arbeidsevnevurdering.⁵⁹

Arbeids- og sosialdepartementet opplyser i intervju at dersom en uføretrygdet henvender seg og ber om bistand, skal vedkommende kunne få vurdert sitt bistandsbehov på lik linje med andre som henvender seg til NAV-kontoret. Arbeids- og velferdsdirektoratet viser også i intervju til at dersom en uføretrygdet oppsøker NAV og ber om bistand til å skaffe arbeid, skal veilederen på NAV-kontoret gjennomføre en behovs- eller arbeidsevnevurdering i tråd med «Standard for arbeidsrettet brukeroppfølging». En slik vurdering kan ha fire ulike utfall: standardinnsats, situasjonsbestemt innsats, spesielt tilpasset innsats og varig tilpasset innsats. Som nevnt i 7.1.1 er det et krav i folketrygdloven om at bistandsbehovet skal være vurdert til varig tilpasset innsats for å få innvilget uføretrygd. Tilgjengelige tiltak for ulike innsatsgrupper kommer fram i

⁵⁸ Eksempel på vedtaksbrev hentet fra intranettsidene NAVet

⁵⁹ Arbeids- og sosialdepartementet viser i brev av 23. april 2018 til at uføretrygdede har fått vurdert sin arbeidsevne etter NAV-loven § 14 a forut for uføretrygd, og at prosessen rundt dette ligger utenfor revisjonens omfang. Undersøkelser tar ikke for seg oppfølging av brukere før innvilgelse av uføretrygd, men om uføretrygdede arbeidssøkere har rett til å få vurdert sitt bistandsbehov etter NAV-loven § 14 a som andre arbeidssøkere.

Tabell 3.

Tabell 3 Tilgjengelige tiltak for ulike innsatsgrupper

Standard-innsats	Situasjonsbestemt innsats	Spesielt tilpasset innsats	Varig tilpasset innsats
Jobbklubb	Avklaring	Arbeidsforberedende trening	Varig tilrettelagt arbeid
	Arbeidstrening	Arbeidsrettet rehabilitering	
	Opplæring/ arbeidsmarkedsopplæring	Utdanning	
	Midlertidig lønnstilskudd	Kvalifiseringsprogrammet	Varig lønnstilskudd
	Oppfølging		
	Mentor		

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Arbeids- og sosialdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser i intervju at brukere med innsatsbehov *varig tilpasset* innsats (uføretrygdde) vil ha tilgang på alle tiltakene NAV har tilgjengelig, for å få brukeren tilbake i arbeid eller for at brukeren skal beholde arbeid, jf.

Tabell 3. Det vil si alle tiltak som er listet opp under henholdsvis standardinnsats, situasjonsbestemt innsats, spesielt tilpasset innsats og varig tilpasset innsats. Departementet framhever imidlertid at tiltaket varig tilrettelagt arbeid er rettet mot personer som mottar eller i nær framtid ventes å få innvilget uføretrygd, og at tiltaket varig lønnstilskudd er forbeholdt personer med varig nedsatt arbeidsevne.

Både Arbeids- og sosialdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet viser i intervju til at NAV må gjøre prioriteringer innenfor de tiltaksressursene de har tilgjengelig. Ettersom uføretrygdde som regel har gjennomgått omfattende utredning av mulighetene for arbeid før vedtak om uføretrygd blir fattet, mener departementet og direktoratet at det ofte er begrenset hva som ytterligere kan prøves ut for uføretrygdde som ønsker bistand for å komme tilbake i arbeid. Departementet og direktoratet viser til at etatens hovedoppgave er å unngå at brukere går over på uføretrygd, og at det derfor ofte vil være hensiktsmessig å prioritere andre brukergrupper som står nærmere arbeidslivet, og som vil ha bedre utbytte av tiltakene. Arbeids- og velferdsdirektoratet påpeker imidlertid at unge uføre som henvender seg som arbeidssøkere, skal prioriteres da fordi disse inngår som en del av ungdomssatsingen i NAV.

For å undersøke hvordan NAV-kontoret følger opp brukere som ønsker bistand til å kombinere arbeid med uføretrygd, er det gjennom intervju kartlagt praksis ved tre lokale NAV-kontor.

Tabell 4 Svar fra tre ulike NAV-kontor på spørsmålet: Har uføretrygdde som henvender seg rett til å få vurdert sitt bistandsbehov etter NAV-loven § 14 a?

	Helt uføre	Gradert uføre
NAV 1	Ja	Ja
NAV 2	Ja	Ja
NAV 3	Nei	Ja

Kilde: Intervju med NAV-kontor

Tabell 4 viser at det varierer hvorvidt en uføretrygdde får vurdert sitt bistandsbehov ved de tre NAV-kontorene. Variasjonen mellom kontorene avhenger også av om brukeren har full eller gradert uføretrygd. NAV-kontor 1 og 2 opplyser i intervju at uføretrygdde som henvender seg og ønsker bistand til å komme i arbeid, har rett til å få vurdert sitt bistandsbehov, og at den retten gjelder uavhengig av om brukeren har full eller gradert uføretrygd.

Praksis ved NAV-kontor 3 er annerledes fordi de opplyser at retten til å få vurdert bistandsbehovet avhenger av om brukeren har full eller gradert uføretrygd. Ved NAV-kontor 3 får ikke brukere med full uføretrygd vurdert sitt bistandsbehov og blir bare informert om at de må skaffe arbeid på egenhånd. Kontor 3 likestiller imidlertid brukere med gradert uføretrygd med ordinære arbeidssøkere, og disse får vurdert sitt bistandsbehov dersom de henvender seg.

I intervjuene ble også praksis med hensyn til bruk av tiltak ved de tre kontorene kartlagt. Resultatene kommer fram i Tabell 5.

Tabell 5 Tiltak som gjøres tilgjengelige for uføretrygdde arbeidssøkere ved de ulike NAV-kontorene

NAV 1	Begrenset tilgang (bare varig tilpasset arbeid og lønnstilskudd)
NAV 2	Tilgang til alle tiltak
NAV 3	Ingen tilgang

Kilde: Intervju med NAV-kontor

Tabell 5 viser at det er variasjon mellom de tre kontorene i hvilke tiltak som gjøres tilgjengelige for uføretrygdde som ønsker bistand til å arbeide.

NAV-kontor 1 og 2, som begge mente at uføretrygdde har rett til å få vurdert sitt bistandsbehov (jf. Tabell 4), har ulik oppfatning av hvilke tiltak som skal være tilgjengelige for utføre brukere. NAV-kontor 2 mener at utføre med *varig tilpasset* innsats har tilgang på *alle* tiltak, mens NAV-kontor 1 bare gir disse brukerne tilgang på en begrenset del av NAVs tiltakspakke, i form av tiltakene varig tilpasset arbeid og varig lønnstilskudd, jf. Tabell 3. NAV-kontor 3 mener at utføre med innsatsbehovet *varig tilpasset* som hovedregel ikke har tilgang på tiltak. Kontoret opplyser imidlertid at utføre med gradert uføretrygd gis tiltak dersom de har et annet innsatsbehov enn *varig tilpasset*.

For å sikre lik behandling av brukere etter NAV-loven § 14 a viser Arbeids- og sosialdepartementet til at retten til bistand fra NAV, også for mottakere av uføretrygd, er regulert gjennom lov. Ettersom retten til vurdering av bistandsbehovet er tydelig lovregulert, har ikke departementet sett behov for ytterligere styringssignaler. Departementet viser også til at Arbeids- og velferdsdirektoratets forståelse av uføres rett til bistand kommer til uttrykk i rundskrivet til tilleggsstønader (tidligere rundskrivet til arbeidsavklaringspenger). I rundskrivet er det presisert at dersom situasjonen endrer seg etter innvilgelse av uføretrygden, kan det være hensiktsmessig med arbeidsrettede tiltak for å bedre arbeidsevnen, slik at utbetalingsgraden på uføretrygd kan reduseres.

Arbeids- og velferdsdirektoratet viser i intervju til at det ikke er noen særskilte føringer for uføretrygdde, men at NAV-kontorene skal følge opp utføre i tråd med NAV-loven § 14 a og *Standard for arbeidsrettet brukeroppfølgning*. Direktoratet opplyser videre at oppfølging av brukere som vil kombinere trygd med arbeid, var tema på ledermøter på alle nivåer før innføringen av reformen. Det ble også før reformen sendt ut informasjon og samtalepakker til NAV-kontorene, gjennomført e-læringskurs og lagt ut en «Ofte stilte spørsmål»-bolk på intranettsidene NAVet. Arbeids- og sosialdepartementet viser imidlertid i brev av 23. april 2018 til at Arbeids- og velferdsdirektoratet i mål- og disponeringsbrevet til fylkene for 2018, har presisert overfor NAV-kontorene at uføretrygdde har samme lovfestede rettighet til bistand som andre arbeidssøkere.

Ett av de tre NAV-kontorene som ble intervjuet i forbindelse med undersøkelsen, ga uttrykk for at informasjonen som ble gitt fra sentralt hold i forkant av reformen, ikke var god nok. Dette førte til usikkerhet rundt hvordan utføre brukere som ønsker å kombinere ytelse med arbeid skulle tas imot av NAV-kontoret. Kontoret oppfatter at intensjonen med reformen er at gruppen utføre skal bli bedre ivarettatt av NAV, men mener at det ble overlatt til NAV lokalt å bestemme om brukergruppen skal prioriteres, og på hvilken måte.

8 Arbeids- og sosialdepartementets og Arbeids- og velferdsdirektoratets styring og oppfølging for å legge til rette for at målene med uførereformen nås

De formelle styringssignalene fra Arbeids- og sosialdepartementet til Arbeids- og velferdsdirektoratet går gjennom tildelingsbrev og etatsstyringsmøter. Etatsstyringsmøtene avholdes tre ganger i året. I etatsstyringsmøtene gir departementet tilbakemelding på arbeids- og velferdsetatens tertialrapporter og årsrapporter. Departementet kan gjennom disse tilbakemeldingene gi ytterligere styringssignaler.

Arbeids- og velferdsdirektoratet gir styringssignaler til de ulike linjene (økonomilinja, ytelseslinja og arbeids- og tjenestelinja) i arbeids- og velferdsetaten gjennom årlige mål- og disponeringsskriv. Disse brevene tar utgangspunkt i tildelingsbrevet fra Arbeids- og sosialdepartementet og gir de overordnende føringene for virksomheten. Direktoratet har også styringsdialogmøter med enhetene. Resultatrapportering fra virksomheten til Arbeids- og velferdsdirektoratet gjøres gjennom to årlige virksomhetsrapporteringer, og gjennom budsjettrapportering.

8.1. Styring og oppfølging for å nå målet om at flere uføre skal kombinere arbeidsinntekt med trygd

De årlige tildelingsbrevene fra Arbeids- og sosialdepartementet til Arbeids- og velferdsdirektoratet gir rammer og retningslinjer for etatens virksomhet det inneværende året. En gjennomgang av tildelingsbrevene for 2015–2017 viser at departementet bare i 2016 har satt en styringsparameter med rapporteringskrav relatert til uførereformens mål. Det ble da satt et krav overfor etaten om at andelen mottakere av uføretrygd med lønnsinntekt skal øke. I etatens årsrapport for 2016 ble det til departementet rapportert om en svak nedgang i andelen mottakere av uføretrygd med lønnsinntekt. Kravet om at andelen mottakere av uføretrygd med lønnsinntekt skal øke er ikke videreført i 2017, men departementet har i tildelingsbrev presisert at *etaten på egnet måte skal bidra til at flere uføre kombinerer uføretrygd med arbeidsinntekt*. Utvikling i omfanget uføre i arbeid har for øvrig ikke vært omtalt i den formelle styringsdialogen mellom departement og direktoratet.

Arbeids- og sosialdepartementet opplyser i intervju at det i etatsstyringsmøtene legger vekt på prioriterte områder der det er lav måloppnåelse eller risiko for lav måloppnåelse. Målet om at flere uføre kombinerer uføretrygd med arbeidsinntekt, har ikke vært tema i etatsstyringsmøtene. Ifølge departementet har det imidlertid vært stor oppmerksomhet på etatens generelle innsats for å få flere personer med nedsatt arbeidsevne i arbeid. Blant annet har departementet satt et styringsparameter om at andel personer med nedsatt arbeidsevne med overgang til arbeid skal øke. Departementet påpeker at det viktigste i etatsstyringen på uføreområdet har vært å sikre en vellykket implementering av uførereformen. I dette ligger det at man har prioritert at etaten skulle ha nødvendig kapasitet og støttesystemer for å overføre i overkant av 300 000 uførepensjonister til den nye uføretrygden. Videre har departementet prioritert at etaten har fått på plass tilstrekkelig gode informasjonsverktøy, blant annet selvbetjeningsløsningen på nav.no. Departementet viser videre til at det har tilgang på informasjon om utviklingen i andelen uføre i arbeid, gjennom NAVs kvartalsvise statistikknotat om uføretrygd.

Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser i intervju at departementets krav om økt andel uføre i arbeid ikke er fulgt opp med videre styringssignaler til etaten. Direktoratet opplyser at kravet vurderes som lite hensiktsmessig å styre på nedover i etaten. Bakgrunnen for dette er blant annet at NAV ikke har tilstrekkelig oppdaterte tall for arbeidstilknytningen for denne gruppen, og at det er et relativt lavt antall uføremottakere på mange NAV-kontor som kan gi tilfeldige svingninger over tid. Direktoratet opplyser videre at det ikke har bedt enhetene i etaten om å rapportere på utviklingen av omfanget uføre i arbeid, eller hvordan det arbeides i etaten med å nå målet om flere uføretrygdde i arbeid. Direktoratet opplyser videre i intervju at det ikke foreligger noen egen strategi for å få uføretrygdde over i arbeid, men at de legger til grunn at uføretrygdde arbeidssøkere som kontakter NAV i utgangspunktet skal følges opp på lik linje med ordinære arbeidssøkere. Arbeids- og sosialdepartementet viser også i brev av 23. april 2018 til at direktoratet anser det som mer hensiktsmessig å bruke ressurser på arbeidsrettet oppfølging av brukere før de havner på uføretrygd. Videre vises det til at det ikke er noe krav til etaten om oppfølging av uføretrygdde som igjen gjenspeiler direktoratets styring på område.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har hentet inn kunnskap om uførereformen gjennom å sette i gang en evaluering. Direktoratet ga i 2015 forskningsstiftelsen FAFO i oppdrag å måle hvorvidt uførereformen hadde hatt en påvirkning på uføremottakernes tilknytning til arbeidslivet. Analysens hovedkonklusjon var at uførereformen ikke hadde påvirket hverken faktisk eller ønsket arbeidstilknytning blant uføretrygdde, seks måneder etter innføringen. Arbeids- og sosialdepartementet framhever i intervju at direktoratet i et supplerende tildelingsbrev for 2017 har fått i oppdrag å sette i verk et nytt prosjekt om uførereformens effekt på arbeidsdeltakelsen blant uføre. Direktoratet opplyser i intervju at prosjektet i første omgang skal ta for seg alders- og kjønnseffekter, inkludert om ulike undergrupper responderer ulikt på de endrede insentivene til å kombinere arbeid og trygd. Ifølge direktoratet vil resultater fra prosjektet trolig rapporteres mot slutten av 2018.

8.2. Styling og oppfølging for å nå målet om økt bruk av gradert uføretrygd

En gjennomgang av tildelingsbrevene for 2015–2017 viser at Arbeids- og sosialdepartementet ikke har stilt noen krav til etaten om økt bruk av gradert uføretrygd.

Arbeids- og sosialdepartementet påpeker i intervju at det i tildelingsbrevene til Arbeids- og velferdsdirektoratet for 2016 og 2017 imidlertid har gjort etaten oppmerksom på viktigheten av at det fastsettes *riktig* gradering når uføretrygd innvilges, for å tydeliggjøre den gjenværende arbeidsevnen for den uføretrygdde. Videre har departementet i tildelingsbrev for 2017 bedt direktoratet rapportere om utvikling i omfanget av mottakere med gradert uføretrygd. Arbeids- og velferdsdirektoratet viser i sin årsrapport for 2017 at det over tid har vært en nedgang i andelen som får innvilget gradert uføretrygd.

Departementet understreker i brev av 23. april 2018 at hvorvidt en person skal ha en hel eller gradert uføretrygd, er regelstyrt. Ifølge departementet innebærer dette at verken Arbeids- og sosialdepartementet eller arbeids- og velferdsdirektoratet kan eller bør stille konkrete krav til omfanget av graderinger. Departementet opplyser videre i intervju at det som skjer i oppfølgingsløpet før uføretrygd, vil ha stor betydning for hvor mange som får gradert uføretrygd. NAV må gi god oppfølging til personer som står i fare for å bli uføretrygdet og legge til rette for at flest mulig klarer å opprettholde en tilknytning til arbeidslivet. Departementet framhever at viktigheten av å gradere allerede i sykmeldingsperioden og oppfølging av mottakere av arbeidsavklaringspenger og personer med nedsatt arbeidsevne også er blitt understreket i tildelingsbrevene til Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Departementet understreker i intervju at det generelt er opptatt av god kvalitet i saksbehandlingen og ytelsesforvaltningen. Det er på flere ytelsesområder derfor utarbeidet og satt krav til ulike kvalitetsparametere. Departementet opplyser videre at det imidlertid ikke er utarbeidet egne kvalitetsparametere på uføreområdet. Departementet har videre ikke etterspurt eller mottatt rapportering om kvaliteten i uførevedtak særskilt. Departementet viser for øvrig til at arbeids- og velferdsetaten har rapportert om utfordringer knyttet til saksbehandlingstid på uføreområdet, men at departementet ikke har mottatt noen signaler fra etaten om at det er utfordringer med kvaliteten i uførevedtakene.

Arbeids- og sosialdepartementet viser til at det de senere årene har pågått en stor ikt-modernisering i arbeids- og velferdsetaten. I forbindelse med denne moderniseringen har også ytelsesforvaltningen blitt spesialisert, og dette har blant annet ført til at saksbehandlingen av uføresøknader utføres av færre forvaltningsenheter enn tidligere. Ifølge departementet har disse grepene medvirket til økt kvalitet i saksbehandlingen.

Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser i intervju at det ikke har stilt krav til enheter i etaten om økt bruk av gradert uføretrygd. Direktoratet har heller ikke etterspurt styringsinformasjon på omfanget av graderinger på uføreområdet. Direktoratet viser til at ytelsesdirektøren i sin styring av NAV Arbeid og ytelser følger opp kvaliteten i uførevedtakene gjennom å stille spørsmål om kvalitetsutvikling i forbindelse med virksomhetsrapporteringen. Videre har direktoratet i 2017 pålagt NAV Arbeid og ytelser å gjennomføre kvalitetsmålinger på uføreområdet.

Direktoratet opplyser videre i intervju at de har arbeidet med å styrke NAV-veiledernes muligheter for å følge opp og utrede den enkelte bruker de siste årene. Antall brukere med nedsatt arbeidsevne hver enkelt veileder har ansvar for er redusert fra om lag 150 brukere til gjennomsnittlig om lag 120 brukere per veileder.⁶⁰ En økt andel av henvendelsene fra brukere skal gå gjennom kontaktsentrene og etatens nettsider, i stedet for oppmøte på det lokale NAV-kontoret. Dette har ført til at det er frigitt ressurser til avklaring og utredning av brukere.

⁶⁰ Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser i intervju at tallene er hentet fra en ressursbruksundersøkelse (utvalgsundersøkelse) på NAV-kontor, og det er ifølge direktoratet knyttet vesentlig usikkerhet til disse tallene.

8.3. Tiltak overfor arbeidsgivere

En viktig forutsetning for å nå målet om at flere uføre skal kombinere arbeid og trygd, er at det finnes arbeidsmuligheter for uføre som ønsker arbeid. Et eksempel vil være at det er deltidsjobber til personer som får fastsatt gradert uføretrygd. Arbeids- og sosialdepartementet viser i intervju til at regjeringen i Meld. St. 33 (2015–2016) *NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet* har lagt opp til å styrke og videreutvikle Arbeids- og velferdsetatens arbeidsmarkedsinnsats overfor arbeidsgivere og arbeidssøkere. I meldingen blir det pekt på at arbeids- og velferdsetaten bør ha en tettere kontakt med arbeidsgiverne, og det foreslås blant annet å legge til rette for at det kan tilbys mer helhetlige og koordinerte tjenester til arbeidsgivere. Det ble videre påpekt at Arbeids- og velferdsforvaltningen bør ha en mer aktiv formidlingsinnsats knyttet til arbeidssøkere, og at dette må understøttes av rekrutteringsinnsats ut mot arbeidsgivere.

Departementet viser i intervju til at Arbeids- og velferdsdirektoratet i tildelingsbrevet for 2016 har fått i oppdrag å vurdere etatens organisering av sin bistand overfor arbeidsgivere. Departementet opplyser at Arbeids- og velferdsdirektoratet på bakgrunn av overnevnte oppdrag har utarbeidet en egen plan for styrking av NAVs tjenester til arbeidsgivere. Tjenestene omfatter rekruttering, formidling av arbeidskraft, bistand ved omstilling og permittering, sykefraværsoppfølging og IA-tjenester. Departementet peker videre på at det er lagt opp til universelle tjenester som er rettet mot alle grupper av arbeidssøkere, inkludert personer med uføretrygd. Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser i intervju at NAV i senere tid har økt kontakten med arbeidsgivere, og at de blant annet har arbeidet for å inngå flere rekrutteringsavtaler.

9 Konklusjoner

9.1. Andelen uføre som kombinerer trygd med arbeid har ikke økt etter innføringen av uførereformen 1. januar 2015

Et sentralt mål i uførereformen er at flere uføre skal kombinere arbeidsinntekt med trygd. Det framheves i Prop. 130 L (2010–2011) *Endringer i folketrygdloven (ny uføretrygd og alderspensjon til uføre)*, jf. Innst. 80 L (2011–2012), at ny uføretrygd skal motivere uføre som har mulighet til å forsøke seg i arbeid eller øke stillingsandelene sine.

Undersøkelsen viser at andelen av uføre som kombinerer trygd med arbeid, ikke har økt etter innføringen av reformen i januar 2015. Andelen uføre som er i et arbeidsforhold, ligger relativt stabilt på mellom 18 og 19 prosent i perioden januar 2015 til desember 2017. De uføre som er i arbeid, har imidlertid økt stillingsandelene sine noe etter at reformen ble innført. Ved inngangen av reformen var gjennomsnittlig arbeidstid for uføretrygdde i arbeid 21 timer i uken, mens de ved utgangen av 2017 arbeidet i overkant av 24 timer i uken.

Utgangspunktet for uførereformen var at flere uføre skulle forsøke seg i arbeid eller øke stillingsandelene sine. Det er positivt at de uføre som er i arbeid har økt stillingsandelene sine noe etter innføringen av uførereformen. Det har imidlertid ikke blitt flere uføretrygdde i arbeid, og dette innebærer at et viktig mål med uførereformen ikke er nådd. Dette har uheldige konsekvenser både for samfunnet og for uføre som ikke får benyttet sin restarbeidsevne. Å forbli utenfor arbeidslivet kan gi store sosiale og økonomiske konsekvenser for den enkelte.

9.2. Målet om økt bruk av gradert uføretrygd er ikke nådd

Det et mål i uførereformen å øke bruken av gradert uføretrygd, for at flere skal beholde tilknytning til arbeidslivet og utnytte restarbeidsevnen, jf. Prop. 130 L (2010–2011). Personer som ikke har mistet hele inntektsevnen, skal få innvilget en *gradert uføretrygd*, tilsvarende den delen av inntektsevnen som er tapt. Det ble ved innføringen av ny uføretrygd presisert i folketrygdloven § 12-10 at det i alle saker skal vurderes om uføregraden skal settes lavere enn 100 prosent.

Undersøkelsen viser at arbeids- og velferdsetaten innvilger færre vedtak om gradert uføretrygd etter innføringen av uførereformen. I 2013 fikk 26 prosent av nye uføre innvilget gradert uføreytelse, mens den tilsvarende andelen i 2017 var på 24,5 prosent.

Ifølge folketrygdloven § 12-5 må personer som skal innvilges uføretrygd, ha gjennomgått hensiktsmessig behandling og individuelle og arbeidsrettede tiltak. De lokale NAV-kontorene skal følge opp og påse at brukerens helsetilstand, arbeidsevne og arbeidsmuligheter avklares, og hente inn dokumentasjon før krav om uføretrygd

framsettes. Saksbehandlerne hos NAV Arbeid og ytelse skal deretter med utgangspunkt i dokumentasjonen i saken vurdere om vilkårene for uføretrygd er oppfylt og fastsette uføregrad.

Undersøkelsen viser at det ofte foreligger mangelfull dokumentasjon og vurderinger av brukerens arbeidsevne og arbeidsmuligheter når vedtak om uføretrygd skal fattes. Dette gjør det vanskelig for arbeids- og velferdsetaten å fastsette riktig uføregrad når uføretrygd skal innvilges. Liknende funn er også vist tidligere, av Sintef (2012) og i Riksrevisjonens undersøkelse Dokument 3:10 (2013–2014) *Riksrevisjonens undersøkelse av NAVs arbeidsrettede oppfølging av personer med nedsatt arbeidsevne*.

En viktig årsak til mangelfull dokumentasjon er at arbeids- og velferdsetaten ikke har egnede tiltak for å utrede personer med lav restarbeidsevne. I tillegg har etaten ikke kapasitet til å gi tilstrekkelig oppfølging i avklaringsløpet før søknad om uføretrygd framsettes. 73 prosent av saksbehandlerne i NAV Arbeid og ytelse som behandler krav om uføretrygd, mener at en bedre utredning av brukerens arbeidsevne og arbeidsmuligheter ville gitt flere vedtak om gradert uføretrygd. 68 prosent av saksbehandlerne mener videre at flere burde hatt gradert uføretrygd. Økt bruk av gradert uføretrygd kan bidra til en økt andel uføretrygdde i arbeid, og at flere kan beholde en arbeidstilknytning.

Undersøkelsen viser videre at det er manglende kapasitet på rådgivende overleger i NAV. Dette har medført at saksbehandlere unnlater å be om medisinske uttalelser fra de rådgivende overlegene i saker der de er i tvil om hvorvidt dokumentasjonen er tilstrekkelig for å vise at brukeren oppfylder vilkårene i § 12-5 i folketrygdloven. At rådgivende overleger ikke trekkes inn ofte nok, har også blitt påpekt av NAV Klageinstans i både 2015, 2016 og 2017. Det vurderes som uheldig at en slik praksis har vedvart over tid, fordi det gir risiko for at etaten fatter vedtak om uføretrygd uten at det er gjort nødvendige faglige medisinske vurderinger.

Stortingets mål med uføreformen om økt bruk av gradert uføretrygd er ikke nådd. De nevnte svakhetene i arbeids- og velferdsetatens saksbehandling og oppfølging viser at det er potensial for at flere kan få innvilget gradert uføretrygd. Arbeids- og velferdsetaten har etter revisjonens vurdering dermed ikke lagt godt nok til rette for at flest mulig kan opprettholde en tilknytning til arbeidslivet og dermed utnytte restarbeidsevnen sin.

9.3. Flertallet av de uføretrygdde får lav økonomisk uttelling ved å utnytte restarbeidsevnen sin

I Prop. 130 L (2010–2011) *Endringer i folketrygdloven (ny uføretrygd og alderspensjon til uføre)* blir det framhevet at ny uføretrygd skal gi nye og mer forutsigbare muligheter for å kombinere uføretrygd og arbeid, og motivere til arbeid for uføre som har mulighet til å forsøke seg i arbeid eller øke stillingsandelen. I Innst. 15 S (2014–2015) uttalte flertallet i arbeids- og sosialkomiteen at regelverket skal gi bedre økonomiske incentiver for uføre til å utnytte restarbeidsevnen sin. Videre viste flertallet i komiteen i Innst. 15 S (2016–2017) til at inntektssikringsordningene bør være innrettet slik at det alltid lønner seg å jobbe, eventuelt å øke arbeidsinnsatsen dersom man kombinerer arbeid og ytelse.

Det nye regelverket har gjort det enklere og mer oversiktlig for uføretrygdde å kombinere trygd med arbeidsinntekt. Uføretrygdde risikerer blant annet ikke lenger å få revurdert retten til ytelse dersom arbeidsinntekten overstiger en gitt inntektsgrense. Samtidig viser undersøkelsen at det nye regelverket gir få nye økonomiske incentiver for uføre til å tre inn i arbeid, og at flertallet av de uføretrygdde vil få en lav økonomisk uttelling ved å utnytte restarbeidsevnen i det nye regelverket.

Undersøkelsen viser at i overkant av 60 prosent av de uføretrygdde vil sitte igjen med 27 kroner eller mindre av en lønnsinntekt på 100 kroner i det nye regelverket, dersom arbeidsinntekten overstiger en fastsatt beløpsgrense. Uføretrygdde peker på at dette er et nivå som gjør at de i praksis kan komme dårligere økonomisk ut ved å øke arbeidsinnsatsen sin, dersom man tar høyde for jobbelaterte kostnader til for eksempel transport.

De økonomiske incentivene i det nye regelverket synes ikke å være tilstrekkelig til å motivere flere til å kombinere trygd med arbeid.

9.4. NAV-kontor gir i varierende grad bistand til uføretrygdde som ønsker å kombinere trygd med arbeid

Flertallet i arbeids- og sosialkomiteen uttalte under behandlingen av statsbudsjettet for 2017 at arbeids- og velferdsetaten er en viktig deltaker i å hjelpe uføre med å benytte restarbeidsevnen sin. Flertallet i arbeids- og

sosialkomiteen uttalte videre i Innst. 88 S (2014–2015) at arbeidsevnen kan endres over tid, og at fokuset må være på forskjellige tiltak som kan hjelpe mennesker på uføretrygd tilbake til arbeidslivet.

Arbeids- og velferdsetaten har ingen form for oppfølging av brukere som har fått innvilget uføretrygd. Dette gjelder uavhengig av brukerens alder, og heller ikke de som får innvilget uføretrygd i ung alder får oppfølging. Det er derfor opp til brukeren selv å oppsøke NAV dersom vedkommende mener å ha behov for bistand for å kombinere uføretrygd med arbeid.

Det følger av NAV-loven § 4 at arbeids- og velferdsetaten skal bistå arbeidssøkere med å få jobb og stimulere den enkelte stønadsmottaker til arbeidsaktivitet der dette er mulig. NAV-loven § 14 a gir videre alle som henvender seg til NAV-kontoret, og som ønsker eller trenger bistand for å komme i arbeid, rett til å få vurdert sitt bistandsbehov. Verken Arbeids- og sosialdepartementet eller Arbeids- og velferdsdirektoratet har gitt noen særskilte føringer for hvordan uføretrygdde arbeidssøkere skal følges opp ved det lokale NAV-kontoret, utover det som kommer fram i NAV-loven § 14 a.

Undersøkelsen viser at NAV-loven § 14 a tolkes ulikt av NAV-kontorene. En kartlegging av praksis ved tre NAV-kontor viser at det varierer hvorvidt uføretrygdde arbeidssøkere får vurdert sitt behov for bistand. Videre varierte det mellom de tre NAV-kontorene hvilke tiltak som gjøres tilgjengelige for uføretrygdde arbeidssøkere. Ved ett av NAV-kontorene gis uføretrygdde arbeidssøkere ikke tilgang på noen tiltak for å komme i arbeid, mens de ved et annet NAV-kontor har tilgang på hele NAVs tiltaksportefølje. At NAV-kontor tolker NAV-loven § 14 a ulikt, fører til at uføretrygdde ikke er sikret lik behandling. Manglende bistand til å komme i arbeid vil også kunne medføre at uføre ikke får mulighet til å utnytte sin restarbeidsevne.

Undersøkelsen viser også at informasjon om at uføre kan få bistand fra NAV til å komme i arbeid ikke blir formidlet spesifikt på etatens nettsider eller i vedtaksbrev til nye uføre. Informasjon om retten til bistand blir dermed ikke formidlet systematisk og er heller ikke lett tilgjengelig for brukerne. Manglende informasjon til uføre om muligheten for bistand fra NAV kan gjøre det vanskelig å innfri Stortingets mål om å øke andelen uføretrygdde i arbeid.

9.5. Arbeids- og sosialdepartementet har i sin styring og oppfølging av etaten hatt lite oppmerksomhet på at målene i uførereformen nås

Arbeids- og sosialdepartementet har ansvaret for at arbeids- og velferdspolitikken er i samsvar med de målene som går fram av Stortingets vedtak og forutsetninger. Arbeids- og sosialdepartementet har videre i henhold til bestemmelser om økonomistyring i staten det overordnede ansvaret for at arbeids- og velferdsetaten følger opp Stortingets vedtak og forutsetninger, og departementets mål og prioriteringer.

Undersøkelsen viser at Arbeids- og sosialdepartementet i liten grad har operasjonalisert eller videreformidlet målene for uførereformen i sin styringsdialog med Arbeids- og velferdsdirektoratet. Departementet satte i tildelingsbrevet for 2016 et krav om at andelen mottakere av uføretrygd med lønnsinntekt skal øke. Utover dette er målet om at flere uføre skal kombinere trygd med arbeid ikke omtalt i den skriftlige styringsdialogen i perioden 2015–2017. Arbeids- og sosialdepartementet har imidlertid hentet inn kunnskap om virkningene av uførereformen gjennom en evaluering i 2016. Departementet har også i 2017 gitt Arbeids- og velferdsdirektoratet i oppdrag å sette i verk et nytt evalueringsprosjekt om effekter av uførereformen.

Arbeids- og sosialdepartementet har videre ikke gitt noen føringer for arbeids- og velferdsetatens arbeid med innvilgelse av uføretrygd, eller om uførereformens mål om at flere skal få innvilget gradert uføretrygd. Departementet påpeker at hvorvidt en person skal ha gradert uføretrygd, er regelstyrt. Departementet mener derfor at det ikke bør stilles konkrete krav til omfanget av graderinger. Departementet har imidlertid i tildelingsbrev gjort etaten oppmerksom på viktigheten av at det fastsettes riktig gradering når uføretrygden innvilges. Undersøkelsen viser at departementet har satt krav og etterspurt rapportering på ulike kvalitetsparametere på flere andre ytelsesområder. Departementet har imidlertid ikke etterspurt eller mottatt rapportering om kvaliteten på NAVs arbeid med uførevedtak.

Riksrevisjonen konstaterer at Arbeids- og sosialdepartementet i sin styring og oppfølging av arbeids- og velferdsetaten har hatt lite oppmerksomhet på at målene i uførereformen nås.

En viktig forutsetning for å nå målene i uførereformen er at det er arbeidsmuligheter for de uføretrygdde som ønsker arbeid, for eksempel ved at det finnes en deltidsjobb til personer som får fastsatt gradert uføretrygd. I Meld. 33 (2015–2016) ble det påpekt at det er behov for en tettere kontakt mellom arbeids- og velferdsetaten og arbeidsgivere. Arbeids- og velferdsdirektoratet har, på bakgrunn av oppdrag fra Arbeids- og sosialdepartementet,

satt i verk et arbeid for å styrke NAVs innsats overfor arbeidsgivere. Dette omfatter blant annet en styrket rekrutteringsinnsats overfor arbeidsgivere og en bedret formidling av arbeidskraft. Undersøkelsen viser samtidig at veiledere ved NAV-kontor og saksbehandlere som fatter vedtak om uføretrygd, opplever at det ikke er tilstrekkelig tilgang på stillinger for personer med redusert arbeidsevne. Dette framheves videre som en begrensende faktor for uføretrygdedes arbeidsdeltakelse og etatens muligheter til å innvilge gradert uføretrygd.

9.6. Arbeids- og velferdsdirektoratet har ikke fulgt opp at målene i uførereformen nås

Arbeids- og velferdsdirektoratet skal i henhold til bestemmelser om økonomistyring i staten fastsette mål for arbeids- og velferdsetaten og sikre at resultatkrav nås innenfor rammen av disponible ressurser og forutsetninger som er gitt av den overordnede myndigheten. Virksomhetens ledelse har videre ansvaret for å gjennomføre aktiviteter i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger og fastsatte mål og prioriteringer fra departementet.

Undersøkelsen viser at Arbeids- og velferdsdirektoratet ikke har operasjonalisert eller videreformidlet kravet om økt andel uføretrygdede i arbeid, som Arbeids- og sosialdepartementet satte i tildelingsbrevet for 2016. Direktoratet har heller ikke stilt noen krav eller gitt styringssignaler til etaten om økt bruk av gradert uføretrygd. Direktoratet har videre ikke etterspurt rapportering om måloppnåelse eller informasjon om hvordan det arbeides i etaten for å nå målene med uførereformen.

Mangelen på styringssignaler og styringsinformasjon fører til at direktoratet har et svakt grunnlag for å vurdere om målene med reformen nås, og om innsatsen for å nå målene er innrettet hensiktsmessig. Lite oppfølging fra direktoratet gir også risiko for at arbeidet for å nå Stortingets mål om økt yrkesdeltakelse blant uføretrygdede prioriteres i ulik grad i NAV Arbeid og ytelser og ved de lokale NAV-kontorene.

10 Referanseliste

Intervjuer og møter

- Verifisert referat fra intervju med representanter fra NAV Ringerike, 16. oktober 2017
- Verifisert referat fra intervju med representanter fra NAV Kristiansand, 24. oktober 2017
- Verifisert referat fra intervju med representanter fra NAV Tromsø, 03. november 2017
- Verifisert referat fra intervju med Arbeids- og velferdsdirektoratet, 25. januar 2018
- Verifisert referat fra intervju med Arbeids- og sosialdepartementet, 07. februar 2018

Brev

- Brev fra Arbeids- og sosialdepartementet til Riksrevisjonen, datert 26. september 2017

Styringsdokumenter

Stortingsproposisjoner

- Prop. 1 S (2014–2015) Arbeids- og sosialdepartementet
- Prop. 1 S (2015–2016) Arbeids- og sosialdepartementet
- Prop. 1 S (2016–2017) Arbeids- og sosialdepartementet
- Prop 130 L (2010–2011) *Endringer i folketrygdloven (ny uføretrygd og alderspensjon til uføre)*
- Prop. 1 LS (2012–2013) *Skatter, avgifter og toll 2013*

Stortingsmeldinger

- St.meld. nr. 14 (2002–2003) *Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten*
- Meld. St. 33 (2015–2015) *NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet*
- Meld. St. 2 (2016–2017) *Revidert nasjonalbudsjett 2017*

Innstillinger fra Stortinget

- Innst. O. nr. 55 (2005–2006) *Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven)*
- Innst. 80 L (2011–2012) *Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om endringer i folketrygdloven (ny uføretrygd og alderspensjon til uføre)*
- Innst. 88 S (2014–2015) *Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene Karin Andersen og Heikki Eidsvoll Holmås om å gi unge som er innvilget uføretrygd, tilgang på hjelp og tiltak fra Nav for å komme i arbeid*
- Innst. 15 S (2014–2015) *Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2015, kapitler under Arbeids- og sosialdepartementet, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet (rammeområde 7)*
- Innst. 15 S (2015–2016) *Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2016, kapitler under Arbeids- og sosialdepartementet, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet (rammeområde 7)*
- Innst. 15 S (2016–2017) *Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2017, kapitler under Arbeids- og sosialdepartementet, Barne- og likestillingsdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet (rammeområde 7).*

Andre styringsdokumenter

- Arbeids- og sosialdepartementet (2015–2017) *Tildelingsbrev til arbeids- og velferdsetaten*
- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2015–2017) *Mål- og disponeringsskriv til fylkene*
- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2015–2017) *Mål- og disponeringsskriv til ytelseslinjen*
- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2015–2017) *Mål- og disponeringsskriv til arbeids- og tjenestelinjen*
- Referater fra etatsstyringsmøter i perioden 2015–2017
- Tertial- og årsrapporter for arbeids- og velferdsetaten for perioden 2015–2017
- Årsrapporter for NAV Klageinstans for perioden 2015–2017

Lover

- *Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV-loven).*
- *Lov om folketrygd (folketrygdloven).*

Reglement, forskrifter, rundskriv og veiledere

- *Bevilgningsreglementet*, vedtatt av Stortinget, 26. mai 2005.
- *Bestemmelser om økonomistyring i staten*. Fastsatt 12. desember 2003 med endringer, senest 18. september 2013. Finansdepartementet.

- *Reglement for økonomistyring i staten*. Fastsatt 12. desember 2003 med endringer, senest 18. september 2013. Finansdepartementet.
- *Forskrift om uføretrygd fra folketrygden* av 5. desember 2014 nr. 1602
- *Forskrift om arbeidsmarkedstiltak* av 11. desember 2015 nr. 1598 (tiltaksforskriften)
- Rundskriv til folketrygdloven § 11-5 *Nedsatt arbeidsevne*
- Rundskriv til folketrygdloven § 11-6 *Bistand til å skaffe seg eller beholde arbeid*
- Rundskriv til folketrygdloven *Kapittel 12 – Uføretrygd*
- *Standard for arbeidsrettet brukeropfølging i NAV*.
- *Prosess for ytelsesbehandling uføretrygd (folketrygdloven kapittel 12)*, versjon 1.0., 1. februar 2017

Rapporter og artikler

- Sintef (2012) *Mellom nasjonale grensesnitt og lokale veiledere: Saksbehandling av krav om uførepensjon i NAV forvaltning*
- Dokument 3:10 (2013–2014) *Riksrevisjonens undersøkelse av NAVs arbeidsrettede oppfølging av personer med nedsatt arbeidsevne*
- FAFO (2016) *Uførereformen. Konsekvenser for yrkesaktiviteten*
- Proba Samfunnsanalyse (2014) *Bruken av gradert uførepensjon*
- Alne, Ragnar H. (2016) «Jobber de uføretrygdde mer etter uførereformen i 2015», *Arbeid og Velferd* nr. 3/2016, s. 43–59
- Jacobsen, O. og O. Thune (2013). «Uførepensjon og gradering», *Arbeid og velferd* nr. 2/2013, s. 69–75.
- FFO (2017) *Livet som ufør – erfaringer med ny uføretrygdordning*, samtaler med 42 uførepensjonister som ble uføretrygdde i 2015

Internettider

- NAV (2018) Uføretrygd
<https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Statistikk/AAP+nedsatt+arbeidsevne+og+uforetrygd+-+statistikk/Uforetrygd> [hentedato 05.03.2018]
- NAV (2018) Grunnbeløpet i folketrygden
<https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Kontakt+NAV/Utbetalinger/Grunnbelopet+i+folketrygden> [hentedato 29.01.2018]
- Statsbudsjettet (2018) *Vedtatte skattesatser, fradrag og beløpsgrenser for Statsbudsjettet 2015*.
<https://www.statsbudsjettet.no/Statsbudsjettet-2015/Artikler/Skattesatser-2015/> [hentedato 12.03.2018]
- NAV intranettsider

Vedlegg 1: Totale utbetalinger ved ulike nivåer av arbeidsinntekt

Forutsetninger om den uføretrygdde

Forutsetningen for en ufør eksempelperson er de samme som ble benyttet i Prop. 130 L (2010–2011) *Endringer i folketrygdloven (ny uføretrygd og alderspensjon til uføre)*, side 181.

Tabell 6 Forutsetninger for eksempelperson

Sivilstatus	Enslig
Beregningsgrunnlag for ytelse (tidligere inntekt)	4,5 G
Uføregrad	100 prosent (helt ufør)
Opptjeningstid i folketrygden	40 år
Skattepliktig formue	Ingen
Årlig utbetalt uførepensjon før skatt (tidligere regelverk)	2,47 G
Årlig utbetalt uføretrygd før skatt (nytt regelverk)	2,97 G

Beregning av årlig utbetalt ytelse før skatt

Beregning av årlig utbetalt uførepensjon ble i det tidligere regelverket regulert av § 12-13 i folketrygdloven, og utmålingen besto av tre elementer: grunnpensjon, tilleggspensjon og eventuelle særtillegg.

Grunnpensjon ble beregnet etter folketrygdloven § 3-2 og var uavhengig av tidligere inntekt. Grunnpensjon utgjorde 1 G for enslige, gitt full opptjeningstid i folketrygden.

Tilleggspensjon ble beregnet etter folketrygdloven § 3-8 og var avhengig av tidligere inntekt. For å beregne tilleggspensjon måtte sluttpoengtall og antall poengår fastslås, jf. § 3-8 (1).⁶¹ En enslig person med en jevnlig pensjonsgivende inntekt på 4,5 G over 40 år, ville oppnådd et sluttpoengtall på 3,5. Gitt en fastsatt prosentandel på 0,42 G gir dette en tilleggspensjon på 1,47 G.

Særtillegget ble beregnet etter folketrygdloven § 3-3 og ble tildelt personer som hadde en tilleggspensjon som var lavere enn satsene for særtillegg. Særtillegget skulle utgjøre mellomlegget mellom utmålt tilleggspensjon og minstenivået for særtillegg. Den ordinære satsen for særtillegg for enslige var på 1 G. En enslig person med en jevnlig pensjonsgivende inntekt på 4,5 G over 40 år ville, som vist ovenfor, mottatt en tilleggspensjon på 1,47 G i 2014. Dette overstiger minstenivået for særtillegg, og vedkommende ville dermed ikke fått utbetalt noe som særtillegg.

Beregning av utbetalt uføretrygd blir i det nye regelverket regulert av § 12-13 i folketrygdloven. Utmålt uføretrygd skal som hovedregel fastsettes til 66 prosent av gjennomsnittlig inntekt i tre av de fem siste årene før uføretidspunktet. En enslig person med en jevnlig tidligere inntekt på 4,5 G vil altså få utbetalt en årlig trygd på 2,97 G.

Beregning av totale utbetalinger før skatt for ulike nivåer av arbeidsinntekt

Arbeidsinntekten for eksempelpersonene er oppgitt i nivåer av grunnbeløpet i folketrygden (G). I beregningen av totale utbetalinger i tidligere regelverk forutsettes det at arbeidsinntekter over 1 G utløser en revurdering av uføregrad og dermed utbetalt uførepensjon. Ny uføregrad for den uføre beregnes ved å holde inntekt etter uførhet opp mot inntekt før uførhet. For eksempelpersonen som har en inntekt før uførhet på 4,5 G, vil for eksempel en inntekt på 1,5 G medføre at ny uføregrad blir $(4,5 - 1,5) / 4,5 = 67$ prosent. Eksempelpersonen får med denne arbeidsinntekten utbetalt 67 prosent av opprinnelig trygdeutbetaling.

⁶¹ Poengtallene ble opptjent hvert år pensjonsgivende inntekt var høyere enn 1 G, og ble regnet ut ved at den delen av inntekten som oversteg 1 G, ble dividert med G. For eksempel ville en inntekt på 1,5 G gi et halvt poengtall, mens en inntekt på 4,5 G vil gi 3,5 poengtall. Inntekt over 12 G ble ikke regnet med, mens inntekt mellom 6 G og 12 G bare telte for en tredjedel. Poengtall ble regnet for alle år der pensjonsgivende inntekt oversteg 1 G. Sluttpoengtall beregnes igjen ved å regne gjennomsnittet av de 20 høyeste poengtallene, eller alle poengtallene dersom man har færre enn 20. Når sluttpoengtall og antall poengår er kjent kan tilleggspensjonen regnes ut. Utregningen reguleres av § 3-8 (3). Utregningen gjøres konkret ved at sluttpoengtallet ganges med en fastsatt prosentandel på 0,45 G. Her er utregningen ulik for år før og etter årsskiftet 1991/1992. Prosentandelen er 45 før 1992, og 42 for år etter 1991. For enkelthets skyld forutsettes det her at all opptjening (40 år) er gjort etter 1991. Med kortere trygdetid reduseres tilleggspensjonen tilsvarende.

I beregningen av totale utbetalinger i nytt regelverk forutsettes det at arbeidsinntekter over 0,4 G utløser en reduksjon i trygdeutbetalingene. Reduksjonen i trygdeutbetalingene skjer gradvis, tilsvarende 66 prosent av arbeidsinntekten som overstiger grensen. En arbeidsinntekt på 1,5 G vil for eksempelpersonen medføre en reduksjon i trygdeutbetalingene tilsvarende $(1,5 - 0,4) \times 0,66 = 0,73$ G.

Når arbeidsinntekt overstiger 80 prosent av personenes arbeidsinntekt før uførhet, faller utbetaling av ytelse helt vekk. Dette gjelder under både tidligere og nytt regelverk.

Beregning av skatt av totale utbetalinger

Gjeldende skatteregler for 2014 er lagt til grunn for beregning av skatt. Bakgrunnen for dette er at 2014 er siste år med tidligere regelverk, og at det derfor ikke finnes relevante skattesatser for en særskilt skattebegrensningsregel, samt eget særfradrag for uførepensjonister som var i det tidligere regelverket.

Tabell 7 Skattesatser for 2014

Skatt på alminnelig inntekt	27 prosent
Trygdeavgift, lønnsinntekt	8,2 prosent ⁶²
Trygdeavgift, pensjonsinntekt	5,1 prosent ⁶³
Minstefradrag i lønns- og trygdeinntekt	43 prosent ⁶⁴
Minstefradrag i pensjonsinntekt	27 prosent ⁶⁵
Særfradrag for uførhet	0,37 G ⁶⁶
Skattebegrensning for uførepensjonister	Ingen skatt for nettoinntekt opp til 1,5 G ⁶⁷ , deretter 55 prosent skatt

Kilde: Vedtatte skattesatser, fradrag og beløpsgrenser for statsbudsjettet 2015 på statsbudsjettet.no

I det tidligere regelverket ble uførepensjonister skattlagt etter egne regler. Uføre hadde krav på skattereduksjon gjennom en såkalt skattebegrensningsregel.⁶⁸ Regelen innebar at nettoinntekt opp til et årlig fastsatt beløp var skattefri.⁶⁹ Den fastsatte beløpsgrensen for 2014 var om lag 1,5 G for enslige. Fordelen av skattebegrensningen ble nedtrappet ved at inntekter over beløpsgrensen ble skattlagt med 55 prosent, inntil skatting etter ordinære regler gir lavere skatt.⁷⁰ Uførepensjonister hadde i det tidligere regelverket videre krav på særfradrag for uførhet. Dette særfradraget utgjorde om lag 0,37 G i 2014.

I det tidligere regelverket ble beskatningsreglene skjerpet når uføregraden falt under 2/3.⁷¹ Da ble særfradraget for uførhet halvert, og retten til skattebegrensning falt vekk. Dette er lagt til grunn i utregningen, og eksempelpersonene forholder seg derfor utelukkende til ordinære skatteregler for pensjon og et halvt særfradrag når uføregraden faller under 67 prosent.

I det nye regelverket likestilles uføretrygd med vanlig lønnsinntekt i beregning av trygdeavgift og skatt.

⁶² Trygdeavgift skal beregnes av brutto lønnsinntekt. Det er videre en nedre grense på 39 600 kroner før trygdeavgift skal ilegges, og det er en bestemmelse om at trygdeavgift ikke skal utgjøre mer enn 25 prosent av differansen mellom lønn og minstesats.

⁶³ Trygdeavgift skal beregnes av brutto pensjonsinntekt.

⁶⁴ Videre er det en nedre grense på 4000 kroner og en øvre grense på 84 150 kroner

⁶⁵ Videre er det en nedre grense på 4000 kroner og en øvre grense på 70 400 kroner

⁶⁶ Grunnbeløpet i folketrygden for 2014 var på 87 328 kroner. Særfradrag utgjorde altså da $32\,000 / G = 0,37$ G.

⁶⁷ Beregningsregelens minstesats for enslige for 2014 var på kroner 131.400. Dette utgjør 1,5 G for 2014.

⁶⁸ Prop. 1 LS (2012–2013) *Skatter, avgifter og toll 2013*, side 42.

⁶⁹ Prop. 1 LS (2012–2013) *Skatter, avgifter og toll 2013*, side 78: Nettoinntekt beregnes som brutto lønns-, pensjons-, nærings- og kapitalinntekt fratrasket minstefradraget og andre fradrag, utenom særfradrag og personfradrag. For all nettoinntekt under beløpsgrense skal det ikke beregnes skatt eller trygdeavgift.

⁷⁰ For eksempelpersonen er det lønnsomt å benytte skattebegrensning for alle nivåer av inntekt opp til 1,5 G.

⁷¹ Prop. 130 L (2010–2011), side 122.

Tabell 8 Totale utbetalinger for en ufør ved ulike nivåer av arbeidsinntekt i tidligere regelverk (oppgitt som andel av folketrygdens grunnbeløp [G])

Arbeids- inntekt	Uføre- grad	Utbetalt trygd	Totalt (før skatt)	Netto pensjons- inntekt	Netto arbeids- inntekt	Trygde- avgift	Ordinær skatt	Sum ordinær skatt og avgift	Beregnet skatt med skatte- begrensning	Totalt utbetalt (etter skatt)
0 G	100 %	2,47	2,47	1,44	0,00	0,13	0,39	0,51	0,16	2,31
0,05 G	100 %	2,47	2,52	1,44	0,00	0,13	0,39	0,52	0,19	2,33
0,10 G	100 %	2,47	2,57	1,44	0,05	0,13	0,40	0,53	0,22	2,35
0,15 G	100 %	2,47	2,62	1,44	0,09	0,13	0,41	0,54	0,25	2,37
0,20 G	100 %	2,47	2,67	1,44	0,11	0,13	0,42	0,54	0,27	2,40
0,25 G	100 %	2,47	2,72	1,44	0,14	0,13	0,43	0,55	0,30	2,42
0,30 G	100 %	2,47	2,77	1,44	0,17	0,13	0,43	0,56	0,33	2,44
0,35 G	100 %	2,47	2,82	1,44	0,20	0,13	0,44	0,57	0,36	2,46
0,40 G	100 %	2,47	2,87	1,44	0,23	0,13	0,45	0,58	0,38	2,49
0,45 G	100 %	2,47	2,92	1,44	0,26	0,13	0,46	0,58	0,41	2,51
0,50 G	100 %	2,47	2,97	1,44	0,29	0,14	0,46	0,60	0,44	2,53
0,55 G	100 %	2,47	3,02	1,44	0,31	0,15	0,47	0,62	0,47	2,55
0,60 G	100 %	2,47	3,07	1,44	0,34	0,16	0,48	0,64	0,49	2,58
0,65 G	100 %	2,47	3,12	1,44	0,37	0,18	0,49	0,66	0,52	2,60
0,70 G	100 %	2,47	3,17	1,44	0,40	0,18	0,50	0,68	0,55	2,62
0,75 G	100 %	2,47	3,22	1,44	0,43	0,19	0,50	0,69	0,58	2,64
0,80 G	100 %	2,47	3,27	1,44	0,46	0,19	0,51	0,70	0,60	2,67
0,85 G	100 %	2,47	3,32	1,44	0,48	0,20	0,52	0,71	0,63	2,69
0,90 G	100 %	2,47	3,37	1,44	0,51	0,20	0,53	0,73	0,66	2,71
0,95 G	100 %	2,47	3,42	1,44	0,54	0,20	0,53	0,74	0,69	2,73
1,00 G	100 %	2,47	3,47	1,44	0,57	0,21	0,54	0,75	0,71	2,76
1,05 G	77 %	1,89	2,94	1,02	0,60	0,18	0,44	0,62	0,51	2,43
1,10 G	76 %	1,87	2,97	1,00	0,63	0,19	0,44	0,62	0,53	2,44
1,15 G	74 %	1,84	2,99	0,98	0,66	0,19	0,44	0,63	0,54	2,45
1,20 G	73 %	1,81	3,01	0,96	0,68	0,19	0,44	0,63	0,56	2,45
1,25 G	72 %	1,78	3,03	0,94	0,71	0,19	0,45	0,64	0,58	2,46
1,30 G	71 %	1,76	3,06	0,92	0,74	0,20	0,45	0,64	0,59	2,46
1,35 G	70 %	1,73	3,08	0,90	0,77	0,20	0,45	0,65	0,61	2,47
1,40 G	69 %	1,70	3,10	0,88	0,80	0,20	0,45	0,65	0,63	2,48
1,45 G	68 %	1,67	3,12	0,86	0,83	0,20	0,45	0,66	0,64	2,48
1,50 G	67 %	1,65	3,15	0,84	0,86	0,21	0,46	0,66	0,66	2,49
1,55 G	66 %	1,62	3,17	1,00	0,88	0,21	0,51	0,72	0,00	2,45
1,60 G	64 %	1,59	3,19	0,98	0,91	0,21	0,51	0,72	0,00	2,47
1,65 G	63 %	1,56	3,21	0,96	0,94	0,22	0,51	0,73	0,00	2,49
1,70 G	62 %	1,54	3,24	0,94	0,97	0,22	0,52	0,73	0,00	2,50
...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
3,40 G	24 %	0,60	4,00	0,26	2,44	0,31	0,73	1,04	0,00	2,97
3,45 G	23 %	0,58	4,03	0,24	2,49	0,31	0,74	1,05	0,00	2,98
3,50 G	22 %	0,55	4,05	0,22	2,54	0,31	0,74	1,06	0,00	2,99
3,55 G	21 %	0,52	4,07	0,20	2,59	0,32	0,75	1,07	0,00	3,00
3,60 G	20 %	0,49	4,09	0,18	2,64	0,32	0,76	1,08	0,00	3,01
3,65 G	0 %	0,00	3,65	0,00	2,69	0,30	0,73	1,02	0,00	2,63
3,70 G	0 %	0,00	3,70	0,00	2,74	0,30	0,74	1,04	0,00	2,66
3,75 G	0 %	0,00	3,75	0,00	2,79	0,31	0,75	1,06	0,00	2,69
3,80 G	0 %	0,00	3,80	0,00	2,84	0,31	0,77	1,08	0,00	2,72
...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
4,40 G	0 %	0,00	4,40	0,00	3,44	0,36	0,93	1,29	0,00	3,11
4,45 G	0 %	0,00	4,45	0,00	3,49	0,36	0,94	1,31	0,00	3,14
4,50 G	0 %	0,00	4,50	0,00	3,54	0,37	0,95	1,32	0,00	3,18

Netto pensjonsinntekt = utbetalt trygd fratrukket minstefradrag i pensjonsinntekt og særfradrag for uførhet.

Netto arbeidsinntekt = arbeidsinntekt fratrukket minstefradrag i lønnsinntekt.

Trygdeavgift = 5,1 prosent av netto pensjonsinntekt og 8,2 prosent av netto arbeidsinntekt. Nedre grense 39 000 kroner på lønnsinntekt, og avgift skal ikke utgjøre mer enn 25 prosent av differanse mellom lønn om minstesats.

Ordinær skatt = 27 prosent av netto pensjons- og arbeidsinntekt.

Skattebegrensning = 55 prosent skatt på netto pensjonsinntekt (eksklusive særfradrag) over 1,5 G.

Tabell 9 Totale utbetalinger for en ufør ved ulike nivåer av arbeidsinntekt i nytt regelverk (oppgitt som andel av folketrygdens grunnbeløp [G])

Arbeidsinntekt	Uføregrad	Utbetalt trygd	Totalt (før skatt)	Netto inntekt	Trygdeavgift	Ordinær skatt	Totalt utbetalt (etter skatt)
0 G	100 %	2,97	2,97	2,01	0,24	0,54	2,18
0,05 G	100 %	2,97	3,02	2,06	0,25	0,56	2,22
0,10 G	100 %	2,97	3,07	2,11	0,25	0,57	2,25
0,15 G	100 %	2,97	3,12	2,16	0,26	0,58	2,28
0,20 G	100 %	2,97	3,17	2,21	0,26	0,60	2,31
0,25 G	100 %	2,97	3,22	2,26	0,26	0,61	2,35
0,30 G	100 %	2,97	3,27	2,31	0,27	0,62	2,38
0,35 G	100 %	2,97	3,32	2,36	0,27	0,64	2,41
0,40 G	100 %	2,97	3,37	2,41	0,28	0,65	2,44
0,45 G	100 %	2,94	3,39	2,42	0,28	0,65	2,45
0,50 G	100 %	2,90	3,40	2,44	0,28	0,66	2,47
0,55 G	100 %	2,87	3,42	2,46	0,28	0,66	2,48
0,60 G	100 %	2,84	3,44	2,47	0,28	0,67	2,49
0,65 G	100 %	2,80	3,45	2,49	0,28	0,67	2,50
0,70 G	100 %	2,77	3,47	2,51	0,28	0,68	2,51
0,75 G	100 %	2,74	3,49	2,53	0,29	0,68	2,52
0,80 G	100 %	2,71	3,51	2,54	0,29	0,69	2,53
0,85 G	100 %	2,67	3,52	2,56	0,29	0,69	2,54
0,90 G	100 %	2,64	3,54	2,58	0,29	0,70	2,55
0,95 G	100 %	2,61	3,56	2,59	0,29	0,70	2,57
1,00 G	100 %	2,57	3,57	2,61	0,29	0,70	2,58
1,05 G	100 %	2,54	3,59	2,63	0,29	0,71	2,59
1,10 G	100 %	2,51	3,61	2,64	0,30	0,71	2,60
1,15 G	100 %	2,47	3,62	2,66	0,30	0,72	2,61
1,20 G	100 %	2,44	3,64	2,68	0,30	0,72	2,62
1,25 G	100 %	2,41	3,66	2,70	0,30	0,73	2,63
1,30 G	100 %	2,38	3,68	2,71	0,30	0,73	2,64
1,35 G	100 %	2,34	3,69	2,73	0,30	0,74	2,65
1,40 G	100 %	2,31	3,71	2,75	0,30	0,74	2,66
1,45 G	100 %	2,28	3,73	2,76	0,31	0,75	2,68
1,50 G	100 %	2,24	3,74	2,78	0,31	0,75	2,69
1,55 G	100 %	2,21	3,76	2,80	0,31	0,76	2,70
1,60 G	100 %	2,18	3,78	2,81	0,31	0,76	2,71
1,65 G	100 %	2,14	3,79	2,83	0,31	0,76	2,72
1,70 G	100 %	2,11	3,81	2,85	0,31	0,77	2,73
...	...	...	...	...	...	...	...
...	...	...	...	...	...	...	...
3,40 G	100 %	0,99	4,39	3,43	0,36	0,93	3,10
3,45 G	100 %	0,96	4,41	3,44	0,36	0,93	3,12
3,50 G	100 %	0,92	4,42	3,46	0,36	0,93	3,13
3,55 G	100 %	0,89	4,44	3,48	0,36	0,94	3,14
3,60 G	100 %	0,86	4,46	3,49	0,37	0,94	3,15
3,65 G	100 %	0,00	3,65	2,69	0,30	0,73	2,63
3,70 G	100 %	0,00	3,70	2,74	0,30	0,74	2,66
3,75 G	100 %	0,00	3,75	2,79	0,31	0,75	2,69
3,80 G	100 %	0,00	3,80	2,84	0,31	0,77	2,72
...	...	...	...	...	...	...	...
...	...	...	...	...	...	...	...
4,40 G	100 %	0,00	4,40	3,44	0,36	0,93	3,11
4,45 G	100 %	0,00	4,45	3,49	0,36	0,94	3,14
4,50 G	100 %	0,00	4,50	3,54	0,37	0,95	3,18

Netto inntekt = utbetalt trygd og arbeidsinntekt fratrasket minstefradrag i lønns- og arbeidsinntekt

Trygdeavgift = 8,2 prosent av brutto inntekt

Ordinær skatt = 27 prosent av netto inntekt

Vedlegg 2: Økonomisk gevinst ved arbeid over friinntektsgrensen i nytt regelverk

Tabell 10 Økonomisk gevinst ved arbeid over inntektsgrense

Kompensasjonsgrad	100 %	80 %	60 %	40 %	20 %
Økt lønn (arbeidsinntekt)	kr 10 000	kr 10 000	kr 10 000	kr 10 000	kr 10 000
Reduksjon i trygd	kr 10 000	kr 8 000	kr 6 000	kr 4 000	kr 2 000
Økonomisk gevinst før skatt	kr 0	kr 2 000	kr 4 000	kr 6 000	kr 8 000
– skatt av lønn (24 pst)	kr 2 400	kr 2 400	kr 2 400	kr 2 400	kr 2 400
– trygdeavgift (8,2 pst)	kr 820	kr 820	kr 820	kr 820	kr 820
spart skatt pga. redusert trygd (24 pst)	kr 2 400	kr 1 920	kr 1 440	kr 960	kr 480
spart trygdeavgift pga. redusert trygd (8,2 pst)	kr 820	kr 656	kr 492	kr 328	kr 164
Økonomisk gevinst av arbeidsinntekt (etter reduksjon i trygd og skatt)	kr 0	kr 1 356	kr 2 712	kr 4 068	kr 5 424
Andel av arbeidsinntekt som blir avkortet (skatt og reduksjon i trygd)	kr 10 000	kr 8 644	kr 7 288	kr 5 932	kr 4 576
Økonomisk gevinst av arbeidsinntekt (i pst.)	0 %	14 %	27 %	41 %	54 %
Andel av arbeidsinntekt som blir avkortet (i pst.)	100 %	86 %	73 %	59 %	46 %

I eksempelet er det tatt utgangspunkt i at de uføre opparbeider seg en arbeidsinntekt på 10 000 kroner over fastsatt inntektsgrense på 0,4 G. Den prosentvise avkortningen uføre står ovenfor vil være konstant, uavhengig av nivå av arbeidsinntekt over fastsatt inntektsgrense. Altså vil den prosentvise avkortningen for uføre med for eksempel en kompensasjonsgrad på 60 prosent være på 73 prosent, uavhengig av om vedkommende har arbeidsinntekt på 10 000 kroner, 50 000 kroner eller 150 000 kroner.

I beregning av skatt og trygdeavgift er gjeldende satser for 2017 lagt til grunn. Som følge av at arbeidsinntekt over friinntektsgrensen medfører reduksjon i trygdeutbetalinger er den uføretrygdede i utregningen følgelig kompensert for skatt og trygdeavgift vedkommende ellers ville betalt.