

<b>Dokumenttype</b>	NOU 1990:17			<b>Dokumentdato</b>	1990-07-25
<b>Tittel</b>	Uførepensjon				
<b>Utvalgsleder</b>	Askevold, Odd Helge				
<b>Utgiver</b>	Sosialdepartementet				
<b>Oppnevnt</b>	1988-11-17	<b>Sider</b>	231		
<b>Kapittel</b>	1.5 Utredningens innhold - en kort oversikt				

Arbeidsgruppens hovedinnstilling er delt i 14 kapitler. Delinnstillingen består av to hovedkapitler. Nedenfor gis en kort oversikt over innholdet i delinnstillingen og i de enkelte kapitlene i hovedinnstillingen. Under punkt 1.6 er det gitt et sammendrag av konklusjoner og forslag.

### **Kapittel 1.5** Utredningens innhold - en kort oversikt Delinnstillingen.

I kapittel 2 har arbeidsgruppen utredet spørsmålet om å fjerne særordningen for arbeidstakere over 64 år, jfr mandatets punkt b) tredje strekpunkt. Det er gitt en fylldig framstilling av bakgrunnen for innføring av særordningen. Ordningen er avgrenset mot andre relevante stønadsordninger - dagpenger ved arbeidsløshet og AFP-ordningen - herunder beskrives ulikhetene. Man har vurdert behovet for særordningen og konsekvensene av å fjerne den - sosialpolitisk, administrativt og økonomisk.

I kapittel 3 har arbeidsgruppen utredet spørsmålet om det er formålstjenlig å la arbeidsgiverne delfinansiere uførepensjoner for tidligere ansatte, jfr punkt f) i mandatet. Utredningen er i delinnstillingen begrenset til å gjelde uførepensjon som skyldes yrkesskade. Det er gitt en historisk oversikt over utviklingen i yrkesskadelovgivning, redegjørelse for yrkesskadebegrepets innhold og gjeldende regler for yrkesskade/yrkessykdom. Relevante forsikringsordninger er omtalt, spesielt den nye loven om yrkesskedeforsikring. Det redegjøres for hovedprinsipper og hensyn som er sentrale ved en framtidig yrkesskadeordning. Hovedsiktemålet ved en eventuell omlegging bør være å redusere de samfunnsmessige kostnader ved yrkesskade.

Arbeidsgruppen har vurdert tre hovedmodeller for yrkesskadefinansiering som aktuelle:

- dagens system for finansiering, men med omfordeling av arbeidsgivers avgiftsbelastning i forhold til skaderisiko
- refusjon av folketrygdens ytelser i kombinasjon med obligatorisk forsikring
- regress i det enkelte tilfelle, eventuelt kombinert med frivillig forsikring.

### **Kapittel 1.5** Utredningens innhold - en kort oversikt Hovedinnstillingen.

I kapittel 2 gis det en oversikt over folketrygdens uførepensjonsordning og forhistorien til ordningen. Sentrale områder som avgrensning av uførebegrepet, uførepensjon til helt eller delvis hjemmearbeidende og

vurdering av uføregraden omtales spesielt. Tidligere utredninger er omtalt. Trygderettens rettsskapende virksomhet er beskrevet og vurdert. Administrasjonsordningen og systemet for oppfølging av tilståtte uførepensjoner er beskrevet.

I kapittel 3 er gjort rede for tilsvarende pensjonsordninger i Danmark og Sverige. De nærmere vilkårene for førtidspensjon (uførepensjon) er beskrevet og andre pensjonsordninger som har innvirkning på etterspørselen av førtidspensjon er omtalt. Dette gjelder etterlønn, delpensjon og førtidig uttak av alderspensjon. I tabeller vises blant annet uførefrekvenser i de tre landene i 1987. Det samme gjelder for yrkesfrekvenser i de tre landene fordelt på aldersgrupper.

I kapittel 4 er vist utviklingen i utgifter og antall uførepensjonister m.v fra 1975/80 og fram til 1989. Mulige årsaker til økningen er drøftet.

I kapittel 5 er gjort rede for befolkningsutviklingen i Norge fram til år 2020. Det er videre foretatt framskrivninger av antall uførepensjonister til år 2020 under nærmere angitte forutsetninger om størrelsen på tilgangsratene.

I kapittel 6 drøftes mulige endringer i folketrygdens uførebegrep d.v.s det medisinske vilkåret for rett til uførepensjon. Sentralt står spørsmålet i mandatets punkt b) første strekpunkt om det er grunn til å kreve at en lidelse skal være objektiv registrerbar. Også alternative måter å foreta innstramming vurderes:

- å utelukke visse diagnoser
- kreve mer tydelig årsakssammenheng mellom sykdom og nedsatt ervervsevne.

Dessuten vurderes styrking av ordningen med rådgivende leger for å oppnå økt sikkerhet i den medisinske diagnostikk (sikrere og mer entydig dokumentasjon av de medisinske forhold).

I kapittel 7 behandles vilkårene om geografisk og yrkesmessig mobilitet. Det vil si i hvilken grad man skal kreve at en ufør person flytter eller pendler hvis dette er nødvendig for å kunne bli yrkesaktiv igjen. Videre i hvilken grad man skal kreve at en ufør person går over i et annet yrke hvis vedkommende ikke lenger klarer eller kan få jobb i sitt tidligere yrke.

I kapittel 8 er spørsmålet om uførepensjon til helt eller delvis hjemmearbeidende vurdert. Det er gitt en oversikt over gjeldende praksis ved fastsettelse av vurderingsgrunnlaget i slike tilfeller. Det er tale om vurdering mot yrkeslivet, mot arbeidet i hjemmet eller dels mot yrkeslivet og dels mot arbeidet i hjemmet. Fastsettelse av vurderingsgrunnlaget er av vesentlig betydning når det gjelder mulighetene for å få uførepensjon. Arbeidsgruppen har vurdert spørsmålet om å innføre et vilkår om yrkesaktivitet kort tid før uførheten inntrådte for å bli vurdert mot yrkeslivet, jfr mandatets punkt b), fjerde strekpunkt.

Man har også drøftet om enkelte hjemmearbeidende enslige, f eks etterlatte fortsatt bør vurderes automatisk mot yrkeslivet. Videre har man vurdert om den stadig økende yrkesaktiviteten blant gifte kvinner tilsier at alle kvinner bør vurderes mot yrkeslivet. Gruppen har også drøftet om det lenger er behov for såkalt § 8-6 pensjon, dvs kombinert uføre- og etterlattepensjon.

I kapittel 9 har man utredet spørsmålet om å innføre en ordning med stønad ved uførhet på midlertidig basis - en korttids uførepensjon. Hensikten med en slik stønadsform er å unngå at personer som har arbeidsevne i behold går inn i en varig uførrolle. En mulig slik ordning er beskrevet med angivelse av de viktigste kriteriene og hvordan den er forutsatt å fungere.

I kapittel 10 har arbeidsgruppen vurdert spørsmålet om delvis arbeidsgiverfinansiering av uførepensjon til tidligere ansatte, jf mandatets punkt f). Dette spørsmålet er vurdert i delinnstillingen når det gjelder finansiering av uførepensjon som skyldes yrkesskade. I dette kapitlet er det tale om uførepensjon til tidligere ansatte uansett sykdomsårsak. Hensikten med en eventuell omlegging forutsettes å være å motvirke unødig uførepensjonering.

Arbeidsgruppen har skissert to hovedalternativer for slik delfinansiering kombinert med reduksjon i arbeidsgiveravgiften:

- obligatorisk forsikringsordning, der samtlige arbeidsgivere forsikrer sitt ansvar.

- en ordning med direkte regress.

De to alternativene for finansiering vurderes både når det gjelder mulighetene for gjennomføring og hvordan de vil virke i praksis.

I kapittel 11 har arbeidsgruppen vurdert innføring og utvidelse (intensivering) av en rekke tiltak med sikte på å dempe tilgangen av nye uførepensjonister. Sentralt står en sterkere markering av bedriftsintern attføring - herunder arbeidsgivers lovbestemte ansvar for attføring av egne ansatte og innføring av muligheten for sanksjoner mot arbeidsgiver. Plasseringen av det offentliges ansvar for oppfølging av bedriftsintern attføring drøftes.

Endringer i stønadsformer og stønadsnivå vurderes. Forskjellige endringer og tilpasninger i regelverk og praksis vurderes - herunder forenkling i vedtaksrutinene.

Man vurderer ytterligere skjerping av vilkårene for uførepensjon til unge mennesker - kombinert med utvidede muligheter for attføring og en mer systematisk oppfølging.

Gruppen har også vurdert behovet for nye behandlingsopplegg for kvinner med muskel-skjelettsykdommer.

Spørsmålet om innføring av lovbestemte kvoteordninger for yrkeshemmede er reist.

I kapittel 12 vurderes tiltak som kan øke mulighetene for kombinasjon arbeid/trygd.

Kombinasjon arbeid/trygd kan være midlertidig under en attføringsfase/opptreningsfase - eller varig når arbeidsevnen er varig redusert.

Arbeidsgruppen drøfter behovet for lavere gradering enn 50 prosent av attføringspenger og uførepensjon - spesielt med sikte på en mer aktiv bruk av kombinasjonsløsninger.

Erfaringene med kombinasjonsordningen omtales, herunder informasjonsproblemet - både overfor bedrifter og de trygdede.

Man har også sett på spørsmålet om støtteordninger for å dekke funksjonshemmedes behov for praktisk hjelp på arbeidsplassen.

Videre har arbeidsgruppen vært inne på spørsmålet om varige støtteordninger til arbeidsgiver for å ha funksjonshemmede i arbeid.

I kapittel 13 vurderes bl.a forbedringer i registrering av uføre- og attføringsdata.

I kapittel 14 gis en oversikt over de økonomiske konsekvensene av gruppens forslag.

## **Kapittel 1.6 SAMMENDRAG AV ARBEIDSGRUPPENS KONKLUSJONER OG FORSLAG**

### 1.6.1 Delinnstillingen.

Særordningen for personer mellom 64 og 67 år. (Kap 2).

Flertallet - alle unntatt Holm - gikk inn for at særordningen beholdes i hvert fall foreløpig. Selv etter innføring av ordningen med avtalefestet pensjon (AFP) mente flertallet at det i en rekke tilfeller er behov for pensjonering før ordinær pensjonsalder. Arbeidsgruppens medlem Holm gikk inn for opphevelse av særordningen. Mindretallet viste blant annet til at det ved innføringen av AFP-ordningen var en klar forutsetning at denne ordningen skulle erstatte bruken av særordningen. Særordningen ble for øvrig opphevet fra 1 januar 1990 ved lov av 15 desember 1989.

## **Kapittel 1.6 SAMMENDRAG AV ARBEIDSGRUPPENS KONKLUSJONER OG FORSLAG**

### 1.6.1 Delinnstillingen.

Ny finansieringsordning for erstatning ved yrkesskade (Kap 3).

I sin konklusjon la arbeidsgruppen til grunn at utgifter som skyldes skader og sykdommer i arbeidslivet prinsipielt bør ses som en produksjonskostnad og dekkes over virksomhetens eget budsjett. Det ble lansert tre aktuelle modeller for arbeidsgiverfinansiering. Ved valg av finansieringsmodell delte gruppen seg i et flertall og et mindretall. Flertallet - alle unntatt Hult og Storaas - gikk inn for en forsikringsordning med refusjon til trygden. Medlemmene Hult og Storaas mente det var for tidlig å ta stilling til valg av modell og gikk inn for ytterligere utredning av de aktuelle modellene på administrativt plan.

## **Kapittel 1.6 SAMMENDRAG AV ARBEIDSGRUPPENS KONKLUSJONER OG FORSLAG**

### 1.6.2 Hovedinnstillingen.

Folketrygdens uførebegrep - medisinske vilkår for rett til uførepensjon (Kap 6).

Flertallet - alle unntatt Holm - er kommet til at det ikke er grunnlag for å foreslå innstramning av vilkåret for rett til uførepensjon ved å stille bestemte krav til det medisinske grunnlaget, f.eks å kreve at lidelsen skal være av organisk natur, eller at spesielle diagnoser skal utelukkes fra uførepensjonsordningen. Flertallet er også kommet til at det ikke bør innføres noen ny praksis ved å presisere nærmere kravet om årsakssammenheng mellom den medisinske lidelse og den nedsatte ervervsevne.

Medlemmet Holm tilrår at en igjen lovfester uføretrygdlovens krav om "objektivt registrerbare symptomer" som vilkår for uførepensjon.

Arbeidsgruppen mener at saksbehandlingsrutinene bør styrkes ved at det kreves større sikkerhet i diagnostiseringen. Dette bør blant annet skje ved at rådgivende leges mellomkomst i uførepensjonssaker økes, spesielt i saker hvor en nøye klarlegging av de medisinske forhold vil være av sentral betydning for spørsmålet om tilbakeføring til arbeidslivet. Arbeidsgruppen foreslår 10 nye årsverk til rådgivende legestillinger.

Arbeidsgruppen foreslår ytterligere skjerping av praksis når det gjelder uførepensjon av personer under 35 år - unntatt for tilfeller som helt åpenbart ikke er rehabiliteringsmulige - kombinert med et forbedret atferingsopplegg for denne gruppen.

## **Kapittel 1.6 SAMMENDRAG AV ARBEIDSGRUPPENS KONKLUSJONER OG FORSLAG**

### 1.6.2 Hovedinnstillingen.

Geografisk og yrkesmessig mobilitet (Kap 7).

Arbeidsgruppen mener det er et klart behov for bedre og mer aktiv

tilrettelegging når det gjelder yrkesmessig atferd og strengere mobilitetskrav. I nåværende situasjon på arbeidsmarkedet kan man ikke regne med særlig stor virkning av slike tiltak. Annerledes kan det stille seg når arbeidssituasjonen bedrer seg - og hvis man er villig til å satse på å gjøre flytteprosessen mest mulig problemfri.

For å understreke kravet om yrkesmessig mobilitet foreslår gruppen at uttrykket "i et arbeid som høver for ham" i folketrygdlovens § 8-3 annet ledd erstattes med "i ethvert arbeid som han kan utføre".

Arbeidsgruppen foreslår videre at det gis hjemmel i lovens § 8-3 til å fastsette forskrifter om flytting som et nødvendig atferdskrav for tilståelse av uførepensjon. Det forutsettes gjort unntak for personer over 60 år, i tilfelle med alvorlig sykdom i nærmeste familie og hvis personens helsetilstand skaper spesielle problemer i tilknytning til flyttingen. Det foreslås innført en sekkebestemmelse om at det kan gjøres unntak etter en samlet vurdering. Finansieringsordningen for uførepensjonssøkere der det er aktuelt med flytting bør forbedres.

## **Kapittel 1.6 SAMMENDRAG AV ARBEIDSGRUPPENS KONKLUSJONER OG FORSLAG**

### 1.6.2 Hovedinnstillingen.

Uførepensjon til helt eller delvis hjemmearbeidende (Kap 8).

Arbeidsgruppen er kommet til at det ikke bør innføres et vilkår om forutgående yrkesaktivitet kort tid før uførheten oppsto, for å kunne bli vurdert mot yrkeslivet - helt eller delvis. Det vil si at ordningen med å fastsette vurderingsgrunnlaget skjønnsmessig, foreslås opprettholdt. Gruppen er videre kommet til at tiden ikke er inne for å vurdere alle gifte kvinner fullt ut mot yrkeslivet. Bakgrunnen er det relativt store antall deltidsarbeidende gifte kvinner - samt at et betydelig antall gifte kvinner fortsatt er helt hjemmearbeidende.

Arbeidsgruppen mener også at det - i hvert fall for tiden - ikke er tilrådelig verken å oppheve folketrygdens ordning med etterlattepensjon, eller ordningen med kombinert uførepensjon/etterlattepensjon (folketrygdlovens § 8-6).

## **Kapittel 1.6 SAMMENDRAG AV ARBEIDSGRUPPENS KONKLUSJONER OG FORSLAG**

### 1.6.2 Hovedinnstillingen.

Midlertidig uførepensjon (Kap 9).

Arbeidsgruppen foreslår at det innføres en ordning med korttids uførepensjon for personer som har et ikke ubetydelig arbeidspotensiale i behold. Ordningen hjemles i folketrygdlovens § 8-3 første ledd ved at det tilføyes et nytt punktum: "Uførepensjonen kan gis som korttidspensjon i tilfelle hvor det er grunn til å vente at det kan skje endringer som kan påvirke ervervsevnen."

Det foreslås videre et nytt fjerde ledd i § 8-3: "Departementet kan gi nærmere forskrifter om korttids uførepensjon".

Korttidspensjonen forutsettes beregnet på samme grunnlag og å være av samme størrelse som ordinær uførepensjon. Vedtak om korttidspensjon skal

gjelde for fra ett til tre år. Deretter må saken vurderes på nytt. Løpende korttidspensjon gis automatisk poenggodskrivning for beregning av alderspensjon. Det er forutsetningen at ordningen bare skal omfatte personer som etter gjeldende ordning får ordinær uførepensjon. Det er således ikke tale om en utvidelse av tilgangen av uførepensjonister. Korttidspensjon bør som hovedregel bare gis til personer under 60 år. Det foreslås et eget opplegg for oppfølging av korttidspensjoner.

## **Kapittel 1.6 SAMMENDRAG AV ARBEIDSGRUPPENS KONKLUSJONER OG FORSLAG**

### 1.6.2 Hovedinnstillingen.

Spørsmålet om delvis arbeidsgiverfinansiering av uførepensjon til tidligere ansatte (Kap 10.)

Arbeidsgruppens flertall - alle unntatt Holm - er kommet til at uførepensjon som ikke entydig kan relateres til yrkesskade eller yrkessykdom fortsatt bør være en offentlig oppgave og finansieres over folketrygden gjennom ordinære premier og tilskudd. Standpunktet er nærmere begrunnet.

Medlemmet Holm tilrår at en vurderer videre spørsmålet om å innføre delfinansiering for arbeidsgiver av utgifter til uførepensjon for personer som har hatt et stabilt arbeidsforhold. Arbeidsgiveravgiften tilrås redusert i den forbindelse.

## **Kapittel 1.6 SAMMENDRAG AV ARBEIDSGRUPPENS KONKLUSJONER OG FORSLAG**

### 1.6.2 Hovedinnstillingen.

Tiltak som kan dempe tilgangen av nye uførepensjonister (Kap 11).

Arbeidsgruppen har foreslått en rekke tiltak som forutsettes å virke utførelsesfremmende. De viktigste er:

- Sterkere markering av bedriftsintern utførelse.

Det foreslås at arbeidsgiver får et klarere definert ansvar for utførelse av sine ansatte, herunder et lovpålagt ansvar for å utarbeide en arbeidsplasskartlegging for arbeidstakere som har langvarige eller hyppige sykmeldinger. Det foreslås åpnet for mulighet til å ilegge sanksjoner overfor arbeidsgivere som ikke er villige til å iverksette nødvendige tiltak.

Flertallet - alle unntatt Holm - foreslår at det offentliges ansvar for bedriftsintern utførelse av personer i et ansettelsesforhold i sin helhet legges til trykdeetaten med utvidet adgang til å yte utførelsespengene og utførelseshjelp. Bl.a at folketrygdlovens kapittel 5 om utførelse utvides til også å gjelde forebyggende virksomhet på arbeidsplassen overfor personer som står i fare for å bli varig uføre p.g.a sykdom, skade eller lyte. Forslaget innebærer at lønnstilskuddsordningen for personer på bedriftsinterne tiltak - som administreres av arbeidsmarkedsetaten - avvikles. Varighet og størrelse på folketrygdens tilskudd ved bedriftsintern utførelse foreslås vurdert nærmere. Medlemmet Holm foreslår at gjeldende ordning opprettholdes, men tilrår at det settes i verk et forsøksprosjekt i enkelte deler av

trygdeetaten, hvor etaten utprøver forsøk med bedriftsintern attføring av personer i ansettelsesforhold - forutsatt at tiltaket ikke rettighetsfestes.

- Forenkling av vedtaksrutinene i attføringssaker og innføring av oppfølgings-/kontrollrutiner i attføringssaker, herunder oppfølgingsrutiner overfor arbeidsgiver, at bedriftshelsetjenesten og arbeidsgiver knyttes sterkere til arbeidet i basisgruppene og at det utarbeides en attføringsplan for oppfølgingsarbeidet.
- Økt vekt på attføring av personer under 35 år. Uføre søkere under denne aldersgrensen tilbys individuelt tilpassede attføringsopplegg med tett oppfølging.
- Økt vekt på yrkesmessige tiltak i forkant av og under overgangen mellom utdanning og arbeidsliv. Faste samarbeidsrutiner mellom skoleverket og arbeidsmarkedsetaten.
- Forsøk med økt vekt på attføring av uføre søkere i ett fylke eller i utvalgte kommuner.
- At personer som mottar attføringspenger i ventetid på arbeid må stå tilmeldt arbeidsformidlingen og følge ordinære meldingsrutiner. Disse arbeidssøkerne vurderes i forhold til tiltak på linje med andre søkere.
- At en styrker attføringselementene i arbeidsmarkedsetatens tiltak for yrkeshemmede og at det blir lagt vekt på å innpasse en større andel kvinner i disse tiltakene.
- At det tas initiativ til å utvikle/prøve ut spesielle tilbud til personer (kvinner) med "diffuse" sykdomstilstander.
- At man vurderer en ordning der trygdekontoret (evt arbeidskontoret) i større utstrekning kjøper spesialistkompetanse for å sikre en rask vurdering og prognostisering av dominerende uførhetstilstander.
- At det utredes en modell for direkte kjøp av rehabiliteringsplasser mellom trygden og behandlingsapparatet i et par prøvefylker.
- At man vurderer en ordning der arbeidsgiver gis et ansvar for å finansiere medisinsk attføring og rehabilitering som en del av et økt ansvar for de ansatte, og at disse midlene øremerkes bestemte formål.
- At det settes igang arbeid med å utvikle statistikk som viser ressursbruk og aktivitetsnivå m.v på området medisinsk attføring.

## **Kapittel 1.6 SAMMENDRAG AV ARBEIDSGRUPPENS KONKLUSJONER OG FORSLAG**

### 1.6.2 Hovedinnstillingen.

Kombinasjon arbeid/trygd og varige støtteordninger (Kap 12).

Arbeidsgruppen foreslår at attføringspenger under medisinsk behandling med utsikt til bedring av arbeidsevnen og attføringspenger under yrkesmessig attføring, graderes etter samme regler som sykepenger, dvs ned til 20 prosent av arbeidsevnen. Det foreslås at gradering under 50 prosent bare benyttes i attføringens slutfase. Ved medisinsk behandling foreslås at gradering under 50 prosent begrenses til ett år. For personer som er under arbeidstrening foreslås at attføringspenger med gradering under 50 prosent begrenses til ett eller to år.

Gruppen er kommet til at det ikke foreligger tilstrekkelige grunner for lavere gradering enn 50 prosent når det gjelder uførepensjon.

Arbeidsgruppen foreslår at det utarbeides et opplegg for å sikre bedre informasjon og kunnskap om mulighetene for å kombinere arbeid og trygd.

Arbeidsgruppen ser det som viktig å få til et enkelt og hensiktsmessig opplegg for utbetaling av brutto trygdeytelser til arbeidsgiveren.

Arbeidsgruppen har også drøftet spørsmålet om varige støtteordninger til arbeidsgiver for å ha funksjonshemmede i arbeid, og varige støtteordninger for å dekke behovet for praktisk hjelp til yrkesaktive funksjonshemmede.

Gruppen mener at disse spørsmålene bør vurderes nærmere og har ikke formulert konklusjoner.

---

## **Kapittel 1.6 SAMMENDRAG AV ARBEIDSGRUPPENS KONKLUSJONER OG FORSLAG**

### 1.6.2 Hovedinnstillingen.

Rutinemessig rapportering om utviklingen.

Forbedringer i registrering m.v av uføre- og atføringsdata (Kap 13).

Arbeidsgruppen foreslår at man snarest utvider registreringen av data som framgår av kravskjemaene i trygdeetaten - bl.a opplysninger om utdanning, yrke og arbeidsforhold, medlemskap i pensjonsordninger og ektefelles inntekt. Man bør også trekke et utvalg fra de to siste årene og registrere den nevnte informasjon.

Kvaliteten av dataene som registreres må forbedres. Gruppen har dessuten listet opp en del nye opplysninger som bør innhentes og registreres.

Atføringsstatistikken må forbedres både i arbeidsmarkedsetaten og i trygdeetaten - og det må åpnes for dataoverføring mellom etatene.

Arbeidsgruppen anbefaler at det satses betydelig mer på utredning og forsøksvirksomhet i atføringssektoren.

---