

Magne Bråthen og Roy A. Nielsen

# **Uførereformen**

## **Konsekvenser for yrkesaktiviteten**



Magne Bråthen og Roy A. Nielsen

# **Uførereformen**

## **Konsekvenser for yrkesaktiviteten**

© Fafo 2016

ISBN 978-82-324-0313-4 (papirutgave)

ISBN 978-82-324-0314-1 (nettutgave)

ISSN 0801-6143 (papirutgave)

ISSN 2387-6859 (nettutgave)

Omslagsfoto: Colourbox.com

Omslag: Fafos Informasjonsavdeling

Trykk: Allkopi AS

# Innhold

Forord .....	5
Sammendrag .....	7
Summary .....	11
<b>1 Innledning .....</b>	<b>15</b>
Ny uføretrygd .....	15
Har yrkesaktiviteten endret seg som følge av reformen? .....	16
<b>2 Metodisk tilnærming .....</b>	<b>19</b>
Datagrunnlag .....	19
Hvordan måle effekten av uførereformen? .....	21
<b>3 Uførereformen .....</b>	<b>23</b>
Mottak av uføreytelser og yrkesaktivitet .....	23
Bakgrunn for reformen .....	27
Innholdet i uførereformen .....	28
Hva påvirker de uføretrygdedes yrkesdeltakelse? .....	32
Den ubenyttede arbeidskraften .....	35
<b>4 Kunnskap om uførereformen .....</b>	<b>37</b>
Informasjon om ny uføretrygd .....	37
Kjennskap til reformen .....	38
Kanaler for informasjon .....	40
Kombinasjon av arbeid og uføretrygd .....	41
De uføres vurdering av regelendringene .....	42
<b>5 Uføretrygdedes yrkestilknytning .....</b>	<b>43</b>
Samlet andel sysselsatte blant uføre .....	44
Sysselsetting i ulike diagnosegrupper .....	46
Arbeidstid blant uføre .....	48
Holdninger til arbeid blant uføre uten sysselsetting .....	50
Har reformen påvirket sysselsettingen? .....	51

<b>6 Oppsummering og diskusjon.....</b>	<b>55</b>
Litteratur .....	61
Vedlegg 1 Informasjonsbrev til mottakere av uførepensjon sendt fra NAV i mai og juni 2014.....	63
Vedlegg 2 Informasjonsbrev til mottakere av uførepensjon sendt fra NAV i oktober og november 2014 .....	65
Vedlegg 3 Vedleggsfigur .....	68

# Forord

Den 1. januar 2015 ble uførepensjon erstattet av uføretrygd i folketrygden. Myndighetenes motivasjon for å gjennomføre denne reformen har vært å gjøre det lettere for personer med en uføreytelse å delta helt eller delvis i arbeidslivet med den arbeidsvnen man har. I denne rapporten presenteres det en analyse av om regelendringene har påvirket ønsket og reell yrkesdeltakelse blant dem med uføretrygd de seks første månedene etter at reformen ble innført.

Prosjektet er finansiert gjennom FoU-midler fra Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVdir). AVdir har også tilrettelagt data over mottakere av uførepensjon/uføretrygd, mens Statistisk sentralbyrå har sammenstilt disse med opplysninger fra Arbeidskraftundersøkelsen. En stor takk til Ola Thune ved statistikkseksjonen i Arbeids- og velferdsdirektoratet og Mahari Tikabo ved seksjon for utlån av mikrodata i Statistisk sentralbyrå. I tillegg har resultater fra to spørreundersøkelser gjennomført av Uføreprosjektet i NAV blitt gjort tilgjengelige for Fafo. Opinion hadde ansvar for denne undersøkelsen, og de har bidratt med ferdige tabeller som ligger til grunn for enkelte av analysene i rapporten.

Ved Fafo har flere bidratt. Arne Backer Grønningseter har kvalitetssikret rapporten, mens Fafos publikasjonsavdeling har stått for ferdigstilling av den. Ansvar for eventuelle feil og mangler hviler imidlertid på forfatterne alene.

Oslo, august 2016

Magne Bråthen  
Prosjektleder

Roy A. Nielsen





## Sammendrag

Uførerereformen som ble innført den 1. januar 2015 skal legge til rette for at mottakere av uføretrygd lettere skal kunne kombinere ytelsen med arbeidsinntekt. I denne rapporten ser vi nærmere på om regelendringene har påvirket ønsket og faktisk yrkesaktivitet, målt de seks første månedene etter innføringen av reformen. Formålet har vært å undersøke om insentivene til økt yrkesdeltakelse har ført til en endring i atferden til de uføretrygdene når det gjelder å kombinere ytelsen med en jobb.

I analysen som presenteres gis det innledningsvis en gjennomgang av endringene i regelverket som følger av uførerereformen. Disse omfatter fire hovedelementer:

1. Tidligere måtte personer som hadde fått innvilget uførepensjon vente ett år før de kunne ta seg lønnet arbeid. Dette «venteåret» er blitt fjernet.
2. Inntektsgrensen for de som har blitt innvilget full uføretrygd ble redusert til 0,4 G<sup>1</sup>. Det betyr at for de som tjener mer enn 0,4 G, skjer det en avkortning av trygden.
3. I tillegg er det ikke lenger slik at uføregraden revurderes hvis man jobber mye. Dette betyr at mottakerne av uføretrygd ikke behøver å være engstelige for at økt yrkesaktivitet skal føre til en revurdering fra NAVs side når det gjelder hvilket behov man har for ytelsen.
4. Skattereglene ble endret ved at uføretrygd nå blir skattlagt som lønn. Endringene er ment å gjøre de økonomiske konsekvensene av det å jobbe mer oversiktlige.

Ved utgangen av 2014 oppga to av tre uføre som deltok i en spørreundersøkelse gjennomført av NAV at de var kjent med at det skulle gjennomføres en uførerereform. Bare en av tre mente at de hadde god eller svært god kjennskap til hvordan de ville berøres av regelendringene. Om lag halvparten var enige i at regelverket ville gjøre det enklere å kombinere uføretrygd og arbeid, mens bare en av ti trodde at de kom til å jobbe mer etter at det nye regelverket ble innført enn de gjorde i 2014. Basert på de uføres kunnskap og vurdering gjort i forkant av uførerereformen, var det derfor grunnlag for å anta at de nye reglene ville påvirke sysselsettingen for en begrenset andel av mottakerne av ytelsen. Ved hjelp av data fra Statistisk sentralbyrås arbeidskraftundersøkelse (AKU) påkoblet informasjon fra NAVs registre over utbetalinger av uførepensjon/uføretrygd,

<sup>1</sup> G er en forkortelse for *grunnbeløpet i folketrygden* som benyttes for å beregne norske trygde- og pensjonsytelser. På tidspunktet for uførerereformen utgjorde 1 G 88 370 kroner.

er yrkesaktiviteten til mottakerne analysert to år før og seks måneder etter innføringen av det nye regelverket.

De beskrivende analysene viser at blant dem med full uføretrygd økte sysselsettingen blant menn noe i 2015, mens det var en svak nedgang i andelen kvinner som oppga at de hadde lønnet arbeid. Når det gjelder dem med en gradert ytelse, sank andelen sysselsatte etter innføringen av reformen både blant menn og kvinner, men klart mest blant kvinner.

For å isolere effekten av selve uførereformen, og dermed knytte endringer i sysselsettingsmønsteret til regelendringene, er det benyttet en rekke såkalte fast effekt-regresjonsmodeller. Disse analysene viser at de observerte endringene i yrkesaktiviteten i hovedsak ikke kan tilskrives reformen. De nye reglene har ikke påvirket sysselsettingen, verken blant de helt (100 prosent) uføre eller blant delvis uføre menn. Når det gjelder kvinner med en gradert uføreytelse, som utgjør om lag en tiendedel av de uføre, finner vi imidlertid at reformen har hatt en negativ effekt på sysselsettingen. Den observerte nedgangen i andelen som oppgir de er i jobb i denne gruppen, står seg når vi kontrollerer for andre faktorer som kan påvirke yrkesdeltakelsen enn selve regelendringene.

Datagrunnlaget som er benyttet i denne analysen dekker de seks første månedene etter at reformen ble innført. Dette er kort tid til å få etablert et ansettelsesforhold. Derfor inkluderte vi i analysemodellen ikke bare om regelendringene førte til at flere faktisk kom i jobb, men også om de påvirket de uføres ønske om arbeid. Dette endret ikke resultatene. På bakgrunn av dataene som er benyttet i denne analysen, er derfor hovedkonklusjonen at uførereformen påvirket verken faktisk eller ønsket arbeidstilknytning målt seks måneder etter innføringen.

De økonomiske insentivene til økt yrkesaktivitet som ligger i de nye reglene, er bare én av en rekke faktorer som kan påvirke de uføres yrkesdeltakelse, og dermed også den forventede effekten av reformen. I rapporten legges det vekt på følgende mulige forklaringer til de manglende endringene i sysselsettingsmønsteret.

For det første er grunnlaget for å få innvilget ytelsen at arbeidsevnen er varig svekket som følge av helseproblemer. Mottakerne av uføretrygd har altså helseutfordringer som vil begrense i hvilken grad den enkelte kan delta i arbeidslivet, uavhengig av de økonomiske gevinstene man får ved å jobbe. Som et utgangspunkt for analysene drøftes det derfor hvilket ubrukt arbeidskraftpotensial som de uføre utgjør. Tall fra AKU fra 2014 over den ubenyttede arbeidskraften i gruppen, viser at om lag 7 prosent av de som er utenfor arbeidsstyrken ønsker å jobbe, 1 prosent er arbeidsledige – noe som vil si at de aktivt søker arbeid, og 0,5 prosent har et ansettelsesforhold og ønsker å jobbe flere timer i uken enn de gjør i dag. Om lag 25 600 uføretrygdede ønsker altså en jobb, eller vil jobbe mer enn de gjør i dag. Selv om formålet med uførereformen er at flere mottakere skal forsøke seg i arbeidslivet, gir disse tallene en indikasjon om at nedslagsfeltet til reformen er begrenset til en liten andel av de uføre.

Et annet moment som trekkes frem er kunnskapen om de økonomiske konsekvensene av reformen. Selv om NAV sendte ut informasjonsbrev og opprettet en webside for å informere om regelendringene og konsekvensene for hver enkelt, viste en spørreundersøkelse gjennomført av etaten at bare en av tre hadde god eller svært god kjennskap til hvordan de selv ville bli berørt. Dette kan tyde på at en stor andel av mottakerne av uføretrygd var usikre på innholdet i regelverket, og hvilke følger yrkesaktivitet ville ha på trygdeutbetalingene.

I perioden like før og like etter innføringen av uførereformen, dreide det offentlige ordskiftet seg i stor grad om hvilke konsekvenser regelendringene ville ha på størrelsen på utbetalingene til de som mottok uføreytelser, og lite om mulighetene for å kombinere ytelse med jobb. For uførepensjonistene kan denne debatten og frykten for en reduksjon i utbetalingene ha flyttet oppmerksomheten vekk fra insentivene som skulle føre til at flere enten kombinerte ytelsen med en jobb eller forsøkte seg i arbeidslivet. Dette kan også ha dempet effekten uførereformen var ment å ha på yrkesaktiviteten.

Situasjonen på arbeidsmarkedet endret seg i den perioden hvor effektene av uførereformen er analysert. Fra 2013 økte arbeidsledigheten ifølge AKU fra 3,5 prosent til 4,4 prosent. Selv om det i analysene kontrolleres for endringer i arbeidsmarkedet, kan den generelle nedgangen i etterspørselen etter arbeidskraft påvirke resultatene i større grad enn det som fanges opp i modellen. Tidligere studier har nemlig vist at en lavkonjunktur særlig slår ut på yrkesdeltakelsen blant de som står langt unna arbeidsmarkedet (Bakken & Bråthen 2009). Det at den økte ledigheten slår ulikt ut for de som mottar en uføreytelse og resten av arbeidsstyrken, kan ha ført til at forverringen i arbeidsmarkedet undervurderes for de uføretrygdede.

Hovedkonklusjonen i analysen som presenteres i rapporten er at de insentivene som ligger i uførereformen, ikke påvirket atferden til mottakerne av ytelsen de seks første månedene med nye regler. Dette betyr imidlertid ikke at uførereformen ikke kan ha hatt noe effekt på yrkesdeltakelsen for enkelte mottakere av ytelsen, eller at atferden til gruppen ikke vil endres over tid. For det første har datagrunnlaget, som bygger på et utvalg uføretrygdede som har deltatt i AKU, noen begrensninger når det gjelder å identifisere om det er enkeltgrupper av uføre som kan ha hatt større effekter enn andre. I tillegg vil det alltid kunne stilles spørsmål om analysemodeller av den typen som er benyttet for å isolere effekten av uførereformen, fullt og helt klarer å kontrollere for andre faktorer som også kan påvirke yrkesaktiviteten til gruppen. Det kanskje største forbeholdet når det gjelder resultatene av analysen som presenteres, er imidlertid at det kun analyserer effekter i de første seks månedene etter at regelendringene trådte i kraft. Spørreundersøkelsen fra NAV viste at innholdet i regelendringene på langt nær hadde nådd ut til alle på dette tidspunktet. I tillegg vil det ta tid før de som blir berørt av reformen og som ønsker arbeid, faktisk finner en jobb som er tilpasset både kompetansen og arbeidsevnen de har. For selv om tilbudet av arbeidskraft fra dem med

uføretrygd øker, må det være ledige stillinger og arbeidsgivere som etterspør denne arbeidskraften.

Det er en rekke barrierer som kan legge begrensninger for yrkesaktiviteten både for uføre og andre med nedsatt funksjonsevne. En årsak som ofte trekkes frem for å forklare denne gruppens manglende deltakelse i arbeidslivet, har dreid seg om arbeidsgivernes holdninger og vilje til å ansette personer med funksjonsnedsettelse i egen virksomhet. Disse holdningene vil ha betydning for mulighetene til å få en jobb, og dermed også for de potensielle effektene av en reform som kun er rettet mot å endre de uføres atferd. Med dette som utgangspunkt kan man tenke seg at de økonomiske insentivene som ligger i de nye regelendringene kunne vært kombinert med konkrete tiltak og virkemidler rettet mot arbeidsgiverne, som tok sikte på å øke etterspørselen etter den arbeidskraften de uføre representerer.

## Summary

On 1 January 2015, new legislation concerning disability benefits was introduced. The primary aim of this “disability reform” was to facilitate increased participation in the labour market among recipients of disability benefits. We investigate whether this reform caused a change in the labour market participation among disability pensioners in the first 6 months after introduction. A central part of the reform was that all work should increase net income, thus our findings shed light on the assumption that financial incentives will change behaviour, also among disability pensioners.

The reform comprised four important changes:

1. Previously, an individual could not work during the first year after being granted disability pension. This one year suspension has been lifted.
2. The work income limit (before the disability pension is reduced) was reduced from 1.0 B.a to 0.4 B.a.<sup>2</sup>
3. Taxation was changed, making disability pension taxes the same as taxes for work income. The purpose was to make it easier to understand the financial consequences of increased work.
4. The degree of disability does not change if a recipient works more than was originally anticipated. Thus, increased work does not entail a new assessment of the need for, or extent of, the disability benefit coverage.

The changes were aimed at ensuring that work will always be financially beneficial, i.e. the disability benefit alone will always be lower than the sum of labour income and disability benefit combined.

In a survey<sup>3</sup> of disability pensioners in late 2014, two out of three respondents stated that they were aware of the upcoming disability reform. However, only one in three stated that they had a good understanding of how they would be affected by the new legislation. About 50 per cent agreed that the reform would make it easier to combine

<sup>2</sup> Benefits from the National Insurance Scheme are determined in relation to a basic amount (B.a). This amount is adjusted annually in accordance with the increase in wages. On 1 January 2015, the basic amount was NOK 88 370 (about € 9 800).

<sup>3</sup> Conducted by the Norwegian Labour and Welfare Administration.

disability benefit and work, but only one in ten thought they would actually work more from 2015. Thus, based on the recipients' knowledge and assessments of the reform prior to its introduction, there was reason to assume that the new legislation would only affect a small share of recipients.

By linking the Labour Force Survey (LFS) with data on disability recipients from the Norwegian Labour and Welfare Administration (NAV), we were able to analyse the labour market participation among disability pensioners two years prior to the introduction of the reform, and six months after.

Overall, we found that men receiving full disability pension had a slight increase in employment in 2015, while the corresponding group of women saw a slight reduction. Partially disabled men and women both saw a reduction in employment; however the reduction was larger among the women.

In order to investigate whether the observed changes in employment were a result of the reform we performed a series of fixed-effects regression analyses. The analyses concluded that these changes for the most part did not affect employment rates among disability pensioners. The new legislation has not changed the employment rates of the fully disabled, nor of partially disabled men. Among partially disabled women, who make up about 10 per cent of the population of disability benefit recipients, the reform had a negative effect on employment rates.

However, the data used in our analyses only covers the first 6 months after the reform was introduced. This is a relatively short time to gain a foothold in the labour market, especially for a disabled person. We therefore extended our analyses, investigating not only employment per se, but also the disability pensioners who stated that they wanted to work. These analyses did not change our initial findings. Thus, with the aforementioned exception, our main conclusion is that the reform did not affect the employment rate among disability pensioners during the first 6 months after introduction.

The implicit financial incentives embedded in the new legislation are not the only factors related to the reform which can affect employment rates. In brief, the following factors may contribute to the reform's lack of impact on employment rates among disability pensioners.

Firstly, in order to qualify for disability benefit a person's earnings capacity must be permanently reduced due to illness or injury, or both. Thus, disability pensioners have health issues that reduce their work ability, regardless of the potential financial benefits to be gained from working. Based on the LFS in 2014, about 26 000 disability pensioners were either looking for work or looking for more work than they had at the time. Given that the total population of disability pensioners was 300 000, this shows that at the outset only a relatively small share of the disabled population were likely to be affected by the reform.

Secondly, there are indications that the financial consequences of the reform were not very well understood by the disability benefit recipients. Although NAV sent information to the recipients and created a website to disseminate information, a survey showed that few knew how they would be affected. Thus, uncertainty regarding both the new legislation and the financial consequences of work may have made some hesitant to start or increase work.

In addition, when the reform was first introduced, the media focused more on how the reform might affect actual benefit amounts, and not on the possibilities of combining benefit and employment. Therefore, disability pensioners may have worried more about whether their benefit would be reduced, rather than focusing on the inherent financial incentives aimed at making more recipients seek employment.

Our main conclusion is that the incentives in the “disability reform” did not affect the majority of disability benefit recipients in the first 6 months after introduction. However, this does not mean that the employment rate will not increase at a later stage, since it may take some time for the reform to have an impact. The NAV survey showed that the new legislation was poorly understood at the time of introduction. For a disabled person seeking employment, it may take some time to find work that matches their work ability and skills. If a large number of disability pensioners start searching for employment, this new supply has to be met with vacant positions and employers who are willing to hire.

There are a number of barriers that may restrict labour market participation among disability pensioners and others with a reduced ability to work. A common explanation of the low employment rates in these groups is the attitudes and the willingness among employers to hire individuals with reduced work ability. Such attitudes will affect the possibilities of getting a job, and therefore also the potential effects of a reform designed to change the behaviour of disability pensioners. With this in mind, the reform and its incentives may have been more efficient had they been combined with measures and means to increase the demand for the work capacity found among recipients of disability pension.





# 1 Innledning

## Ny uføretrygd

Hvis man av helsemessige årsaker ikke kan delta i arbeidslivet, skal man sikres inntekt på enten midlertidig eller varig basis. Dette er et av de viktigste fundamentene i den norske velferdsstaten. Det foregår likevel en løpende debatt om hvordan ytelsene best skal utformes. Denne diskusjonen har utgangspunkt i den såkalte arbeidslinja i sosialpolitikken, som innebærer at velferdsytelsene innrettes på en slik måte at de stimulerer personer til å jobbe fremfor å leve på trygdeytelser. I de siste to tiårene har også veksten i velferdsutgiftene vært et argument. Bekymringen blir gjerne knyttet til at nivået på antall mottakere øker selv i perioder med mangel på arbeidskraft, og at sykefraværet og uføreraten er høyere i Norge enn i de fleste andre OECD-land (OECD 2015). En prioritert oppgave for myndighetene har derfor vært, og er, å styrke yrkestilknytningen til personer som har fått redusert arbeidsevnen på grunn av helsa. Man ønsker med andre ord en større innsats for å få flere over i arbeid og færre på trygd. Dette omfatter også å øke andelen som kombinerer den permanente helserelaterede ytelsen uføretrygd med arbeidsinntekt.

Et bidrag fra myndighetene for å øke yrkestilknytningen for denne gruppen, har vært gjennomføringen av uførefor reformen. Denne trådte i kraft 1. januar 2015. Formålet med reformen var – i tillegg til å tilpasse uførefor regelverket til det nye pensjonssystemet – å gjøre det enklere for mottakere av uføretrygd å ta i bruk sin restarbeidsevne. Formuleringen som ble benyttet i pressemeldingen fra Arbeids- og sosialdepartementet den 8. oktober 2014 var: «Omleggingen vil gjøre det lettere for uføre å kombinere trygd og arbeid, og å øke arbeidsinnsatsen dersom de har mulighet for det». Ytelsen skiftet også navn, fra uførepensjon til uføretrygd.

Regelendringene som utgjør reformen skal bidra til at det legges bedre til rette for at flere med uføretrygd skal kunne kombinere ytelsen med arbeid, og at det lønner seg å arbeide. Dette skal oppnås ved hjelp av et mer oversiktlig system for avkortning av ytelsen og gjennom beskatning, ved at man fjerner «venteåret» fra man blir ufør til man kan forsøke seg i arbeidslivet, og ved å gi uføre muligheten til å jobbe så mye de vil uten at de mister retten til den uføretrygden de har fått innvilget. Før uførefor reformen ble innført, kunne nemlig det å arbeide litt ekstra føre til at uføregarden som sådan ble revurdert. I sum skal det altså være økonomisk lønnsomt å jobbe ved siden av uføre-

ytelsen hvis man har mulighet til det, og yrkesaktiviteten skal ikke påvirke fremtidige utbetalinger av ytelsen hvis man bestemmer seg for å jobbe mindre.

## Har yrkesaktiviteten endret seg som følge av reformen?

Det å gjøre det lettere å ha lønnet arbeid ved siden av en uføreytelse, er ment å gi insentiver til de uføretrygdene som ikke er i jobb, til å forsøke seg i arbeidslivet. For de som allerede kombinerer uføretrygden med en jobb, skal regelendringene motivere til å øke yrkesaktiviteten. Ved hjelp av data for perioden 2013 til og med 2. kvartal 2015, har Fafø i dette prosjektet sett nærmere på om reformen har påvirket henholdsvis den ønskelige og den faktiske tilknytningen til arbeidslivet blant de uføretrygdene. Formålet har vært å avdekke om det allerede etter seks måneder kan observeres effekter av endringene i lovverket, både for de mottakerne som var i et ansettelsesforhold, og for de som stod utenfor arbeidslivet på det tidspunktet reformen ble innført. Opplysningene er hentet fra Arbeidskraftundersøkelsen (AKU) til Statistisk sentralbyrå (SSB) og NAVs registre over mottakere av uføreytelser.

En felles konklusjon for mange av analysene som er utført rundt uføres yrkesdeltaelse (se f. eks. Bråthen 2011 og ASD 2015), er at det i de ti til femten årene forut for uførereformen var små endringer i andelene som kombinerte jobb og ytelse. Det er imidlertid identifisert store forskjeller i hvilken grad undergrupper av uføre kombinerer ytelsen med arbeidsinntekt. Resultatene viser for eksempel at kvinner som mottar uførepensjon i større grad er i arbeid enn menn, at yngre uførepensjonister ikke kombinerer ytelsen med arbeid i samme grad som gruppen over 30 år, at andelen personer med psykiske lidelser som jobber i kombinasjon med en ytelse er om lag halvparten av tilsvarende andel med en muskel-skjelettlidelse, og at det er regionale forskjeller i yrkestilknytningen. I prosjektet har det derfor vært viktig, i den grad datamaterialet har gjort det mulig, å se på om uførereformen har hatt ulik effekt for ulike grupper.

En forutsetning for at uførereformen skal kunne ha ønsket effekt, er at målgruppen har blitt gjort kjent med de endringene som er blitt innført, og hvilke konsekvenser disse har for muligheten til å kombinere arbeid og trygd. For å imøtekomme behovet for informasjon om de fremtidige endringene i uføreytelsen, opprettet NAV et kontaktsenter (Kontaktsenter Uføre) i desember 2013. I mai og juni 2014 sendte etaten ut et informasjonsbrev om ny uføretrygd til de som mottok ytelsen på dette tidspunktet, hvor de ble underrettet om at uførepensjonen skulle overføres til ny uføretrygd den 1. januar 2015. Brevet skisserte også hovedtrekkene i det nye regelverket. I tillegg ble det høsten 2014 sendt ut personlige vedtaksbrev i posten. Her ble størrelsen på den månedlige utbetalingen angitt, det ble gitt en beskrivelse av beregningene som ble lagt til grunn og av de nye skattereglene, samt av mulighetene for å kombinere arbeid og ytelse.

For å kartlegge om informasjonen hadde nådd ut, gjennomførte NAV to spørreundersøkelser i 2014. Undersøkelsene omfattet spørsmål om kunnskap om både innhold og konsekvenser av reformen, og om de planlagte endringene ville påvirke yrkesdeltakelsen til respondentene. I prosjektet har vi gått igjennom resultatene fra de to undersøkelsene for å se i hvilken grad mottakerne hadde gjort seg kjent med informasjonen, siden dette vil påvirke hvilke effekter man kan forvente å finne etter seks måneder. Rapporten starter med en gjennomgang av datagrunnlaget som ligger til grunn for analysen og den metodiske tilnærmingen som er benyttet. I kapittel 3 gis det en beskrivelse av bakgrunnen for reformen, hvilke regelendringer som er gjort, og hvilke konsekvenser det å ha inntektsgivende arbeid har på størrelsen av uføreytelsen. For å motta uføretrygd, må arbeidsevnen være varig nedsatt. Det betyr at for mange mottakere legger helsetilstanden store begrensninger for hvor mye man kan jobbe. Forenklingene som skal gjøre det enklere å kombinere ytelse og jobb, vil derfor kunne ha et begrenset nedslagsfelt. Før konsekvensene av uførereformen analyseres, drøftes derfor hvilket ubrukt arbeidskraftpotensial de uføre utgjør. Analysen av spørreundersøkelsen gjennomført av NAV, som gir et bilde av kunnskapen om reformen blant de uføretrygdede, er lagt til kapittel 4. Ved hjelp av data fra AKU ser vi i kapittel 6 om faktisk og ønsket yrkesdeltakelse ble påvirket i de seks første månedene etter regelendringene trådte i kraft. Avslutningsvis drøftes det i kapittel 7 hvilke mulige årsaker som ligger til grunn for de observerte resultatene.



## 2 Metodisk tilnærming

### Datagrunnlag

Analysene i dette prosjektet er i hovedsak hentet fra to hovedkilder. Den første er to brukerundersøkelser gjennomført av NAV, Arbeids- og velferdsdirektoratet, i løpet av året før uførereformen trådte i kraft. Undersøkelsene var rettet mot personer som på dette tidspunktet mottok uførepensjon. Spørsmålene som ble stilt skulle blant annet fange opp kunnskapen blant uførepensjonistene om den forestående reformen på dette tidspunktet, og om de trodde at regelendringene som skulle innføres ville påvirke deres planlagte yrkesaktivitet.

Den andre datakilden er Statistisk sentralbyrås arbeidskraftundersøkelse (AKU), påkoblet informasjon fra NAVs registre over mottakere av uførepensjon/uføretrygd. Ved hjelp av opplysninger fra AKU kan vi følge både yrkesaktiviteten og ønske om å jobbe til et utvalg av trygdemottakere fra tiden før og tiden etter regelendringene. De dataene vi har tilgjengelige, dekker perioden fra 2013 til andre kvartal 2015. Nedenfor gis det en nærmere beskrivelse av datakildene som ligger til grunn for analysene i prosjektet.

### Brukerundersøkelse rettet mot mottakere av uførepensjon

NAV sendte i 2014 ut to informasjonsbrev for å orientere mottakerne av uførepensjon om hvilke konsekvenser som ville følge av regelendringene i uførereformen. I den forbindelse gjennomførte Opinion på oppdrag av Uførereformprosjektet, som var ansvarlig for gjennomføring og implementering i NAV, to brukerundersøkelser. Formålet med undersøkelsene var henholdsvis å avdekke om informasjonsbrevet var mottatt og lest, og om de som mottok uførepensjon hadde tilegnet seg informasjon og kunnskap om den nye uføretrygden.

Intervjuene ble utført per telefon, 1–2 uker etter at brukerne skulle ha mottatt brevet. Den første undersøkelsen ble foretatt fra uke 21 til uke 26, den andre i perioden fra uke 48 til og med uke 50. Bruttoutvalget i undersøkelsene, som bestod av henholdsvis 10 000 og 18 200 personer, ble forhåndsvarslet om at de kunne bli kontaktet med et informasjonsbrev.

I tabell 2.1 er de to utvalgene fordelt etter alder. I tillegg inneholder tabellen fordelingen blant hele populasjonen av mottakere målt ved utgangen av 3. kvartal 2014. Tallene viser at i den første av de to undersøkelsene ligger aldersfordelingen i utvalget

tett opp mot tilsvarende fordeling i totalpopulasjonen. I den andre undersøkelsen er imidlertid andelen under 50 år noe lavere enn hva som er tilfellet for alle mottakere av uførepensjon.

Tabell 2.1 Respondenter i NAVs to brukerundersøkelser rettet mot mottakere av uførepensjon og registrerte mottakere ved utgangen av tredje kvartal 2014, fordelt etter alder. Antall og prosent.

Alder	Utvalg				Alle uførepensjonister 3. kvartal 2014	
	1. spørreundersøkelse		2. spørreundersøkelse		Antall	Prosent
	Antall	Prosent	Antall	Prosent		
I alt	1 667	100	1 501	100	309 984	100
Under 50	447	27	269	18	87 303	28
50-59 år	556	33	529	35	102 379	33
60-66 år	664	40	703	47	120 302	39

### Mottakere av uføretrygd/uførepensjon som har deltatt i AKU

Alle personer som får uføretrygd er registrert i fagsystemene til NAV. På bakgrunn av disse opplysningene, danner NAV månedlige datafiler (registre) som omfatter mottakerne av ytelsen i det gitte tidsrommet. Disse filene utgjør grunnlaget for NAVs offisielle statistikk over antall personer på uføretrygd, de inneholder informasjon om tidspunktet når den enkelte begynte å motta utbetalinger, om uføreytelsen er gradert eller ikke, og hvilke diagnoser som ligger til grunn for innvilgelse av stønaden. Ved hjelp av disse registrene har vi identifisert alle personer som fikk uførepensjon/uføretrygd i perioden fra og med første kvartal 2013 til og med andre kvartal 2015.

For å måle yrkestilknytningen til denne gruppen, er disse mottakerne koblet sammen med data fra Arbeidskraftundersøkelsen. AKU dekker alle personer i alderen 15–74 år som er bosatt i Norge. Datainnsamlingen gjennomføres ved hjelp av telefonintervjuer med et representativt utvalg. På grunnlag av adresseregisteret blir det trukket ut et tilfeldig antall familieenheter bestående av til sammen 24 000 personer (per kvartal) i den aktuelle aldersgruppen. Hvert familiemedlem i denne alderen intervjues om sin tilknytning til arbeidsmarkedet i en nærmere spesifisert referanseuke. I hvert kvartal blir det gjennomført intervjuer med om lag 1400 og 1550 personer som mottar en uføreytelse, se tabell 2.2.

Disse personene blir spurt om de er i lønnet arbeid, hvor mange timer i uken de eventuelt jobber, om de ønsker å jobbe mer, og om arbeidsforholdet er fast eller midlertidig. For de av respondentene som oppgir at de ikke er sysselsatt, blir det stilt oppfølgings spørsmål om arbeidssøking. Personer som svarer bekreftende på ett eller flere av følgende tre oppfølgings spørsmål, blir klassifisert i kategorien «Ønsker arbeid»:

- Har du forsøkt å få arbeid det siste året?
- Har du forsøkt i løpet av de siste 4 ukene, regnet frem til «referansedato»?
- Selv om du ikke har forsøkt å få arbeid de siste 4 uker, ØNSKER du likevel et arbeid?

Som tabell 2.2 viser, er aldersfordelingen blant de uføre som deltar i AKU litt forskjellig fra fordelingen blant alle som får utbetalt ytelsen. De over 50 år utgjør her 77 prosent, mens tilsvarende andel for de som er registrerte mottakere er 69 prosent. Økonomiske insentiver har vist seg å fungere best på uføre under 50 år (Kostøl & Mogstad 2014). Skjevheten i utvalget kan dermed bidra til noe større usikkerhet om resultatene i effektanalysen, i og med at de under 50 år vil utgjøre en mindre andel i vårt utvalg enn de gjør av totalpopulasjonen.

Tabell 2.2 Personer som var registrert som mottakere av uførepensjon hos NAV og som svarte på Arbeidskraftundersøkelsen i perioden 1. kvartal 2013 til 2. kvartal 2016, etter alder. Antall og prosent.

	Utvalg AKU				Alle uførepensjonister	
	3. kvartal 2014		1. kv 2013 - 2. kv 2015		3. kvartal 2014	
Alder	Antall	Prosent	Antall	Prosent	Antall	Prosent
I alt	1 419	100	14 697	100	309 984	100
Under 50	327	23	3 397	23	87 303	28
50-59 år	435	31	4 643	32	102 379	33
60-66 år	657	46	6 657	45	120 302	39

## Hvordan måle effekten av uførereformen?

Det finnes en rekke metodiske tilnærminger som kan benyttes for å undersøke sammenhengen mellom et fenomen (her uførereformen) og et utfall (her jobb/ønske om jobb). Dersom en ønsker å identifisere om det er en årsakssammenheng mer enn en statistisk samvariasjon, må en benytte analyseteknikker som er egnet til dette. Én tilnærming er å benytte såkalte multivariate analyser eller regresjonsmodeller, hvor man forsøker å kontrollere for andre faktorer (variabler) enn det fenomenet som analyseres, som kan tenkes å påvirke utfallet.

Hovedutfordringen med en slik tilnærming er å fange opp alle relevante kjennetegn. Hvis man benytter en lineær regresjon (OLS eller tilsvarende) utviklet for analyser av tverrsnittsdata, er for eksempel risikoen stor for at de estimerte koeffisientene vil være skjeve (*biased*) på grunn av utelatte variabler (*omitted variables*). Disse er enten vanskelig å få tak i, vanskelig å måle, eller begge deler. For uføretrygdede kan dette være opplysninger som beskriver sykdommen eller skaden som ligger til grunn for ytelsen

og hvordan dette påvirker arbeidsevnen, eller den enkeltes motivasjon for og mulighet til å arbeide ved siden av ytelsen.

Det finnes dermed flere metodiske tilnærminger som kan benyttes for å undersøke om uførereformen har hatt en (kausal) effekt på yrkesaktiviteten blant de som er uføre. Mange vil mene at det er behov for eksperimentelle data innsamlet for et slikt formål for å kunne undersøke dette. Det er imidlertid utviklet flere analyseteknikker hvor en kan belyse årsakssammenhenger gjennom bruk av ikke-eksperimentelle data. Det er to vanlige, og beslektede, metoder som ofte benyttes til dette. For det første forskjell-i-forskjeller (*difference-in-differences*), hvor en sammenligner to grupper i to perioder, og for det andre en generalisering av denne, hvor en ved å benytte data fra flere perioder kan kontrollere for enhetsfaste effekter (Finseraas & Kotsadam 2013). Vi har i vår analyse benyttet en variant av den sistnevnte tilnærmingen, gjennom regresjonsmodeller med faste effekter (*fixed effects*). I våre data, et AKU-panel påkoblet data fra NAV, har vi ingen naturlig sammenligningsgruppe, så vi gjør før-etter-analyser av de uføre. Det vil si at vi undersøker de uføretrygdedes sysselsetting før og etter uførereformen ved hjelp av regresjonsmodeller med faste effekter.

I en regresjonsmodell med faste effekter kan en kontrollere for all individuell observerbar og uobserverbar heterogenitet (variasjon) som ikke endres over tid. Dette innebærer at en i beregningene av effektene av uførereformen kan få et resultat hvor en har tatt hensyn til alle faste individkjennetegn som ikke varierer over tid. Dette gjelder også kjennetegn som ikke er eller kan bli observert. Faste individkjennetegn er for eksempel kjønn og utdanningsnivå, men også personlighet, motivasjon og (for de uføretrygdede) opplevd arbeidsevne gitt sykdommen/skaden som ligger til grunn for uførheten. I slike analyser kan en dessuten kontrollere for tidspunkt data er innsamlet (i tillegg til tidspunktet for uførereformen), slik at man også fjerner eventuelle tidseffekter som er de samme for alle enhetene som inngår i analysen. Det at denne analyseteknikken gjør det mulig å «kontrollere bort» så mye uobserverbar heterogenitet, gjør at man med større sikkerhet kan anta at tiltakseffektene faktisk er kausale effekter.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> For en mer detaljert gjennomgang av metoden, se for eksempel Angrist & Pischke (2009) eller Wooldridge (2002).



## 3 Uførerereformen

Historisk kan vi si at uføretrygden slik den er utformet i dag, har røtter tilbake til 1936. I dette året ble ulykkestrygden, som til da hadde vært den eneste formen for uførepensjonering, supplert med lov om hjelp til blinde og vanføre. Dette omfattet også personer med alvorlige og varige funksjonshemninger. Siden den gang har reglene knyttet til inngangsvilkår og mulighetene for å kombinere arbeid og ytelse blitt endret ved en rekke anledninger. Innledningsvis i dette kapitlet beskrives bakgrunnen for føreerereformen som ble gjennomført 1. januar 2015. Videre gis det en kort oversikt over dagens regelverk som angir hvilke fem vilkår som må være oppfylt for å få innvilget uføretrygd, og hvilke konsekvenser det har for utbetalingen av uføretrygd at man er i inntektsgivende arbeid. Hovedformålet med reformen er å legge til rette for at mottakerne av uførepensjon lettere skal kunne kombinere ytelsen med arbeidsinntekt ved et mer forutsigbart regelverk som sikrer at det lønner seg å arbeide. Det er imidlertid mange faktorer som kan spille inn på yrkesaktiviteten til denne gruppen, noe som igjen kan påvirke hvilke effekter man kan forvente at regelendringene vil gi. Med utgangspunkt i utviklingen i andelen personer med uføreytelser som jobber, ser vi nærmere på hvilke faktorer dette kan være, og drøfter hvilket arbeidskraftpotensial gruppen utgjør.

### Mottak av uføreytelser og yrkesaktivitet

#### Bruken av uføreytelser fra 1990 og frem til i dag

I den offentlige debatten blir det jevnlig uttrykt en bekymring både for nivået på sykefraværet og det faktum at det blir stadig flere som mottar uføreytelser. Økningen skjer i tider hvor det er mangel på arbeidskraft og til tross for at den generelle helsetilstanden i befolkningen blir bedre (Svalund & Kjølvik 2004). Fra 1990 til 2004 økte antall mottakere av uførepensjon fra 234 000 til 302 000 personer. Som andel av befolkningen i alderen 18-66 år utgjorde dette en økning fra 8,4 til 10,4 prosent.

Denne utviklingen, både økningen i personer på uførepensjon og mottakere av andre helserelaterte ytelser, var motivasjonen for oppnevningen av det såkalte Sandmanutvalget i 1999. Utvalget hadde som mandat å se på årsaker og komme med forslag til regelendringer og nye tiltak (NOU 2000: 27). Ett av forslagene i innstillingen fra utvalget var å dele uførepensjonen i en tidsbegrenset og en varig ytelse, for å stoppe

veksten i antall uføretrygdede. Motivasjonen var både å bidra til en holdningsendring til uførepensjon og å øke trygdemottakernes mulighet til å komme tilbake i arbeidslivet ved hjelp av økt oppfølging fra daværende trygdeetat (Bråthen 2011). Som følge av dette ble den midlertidige ytelsen tidsbegrenset uføretrygd innført høsten 2004. Inngangsvilkårene var i utgangspunktet de samme for tidsbegrenset uførestønad som for uførepensjon. I praksis ble det likevel stilt strengere krav til sykdommens/lidelsens varighet for å kunne få uførepensjon (NOU 2007: 4).

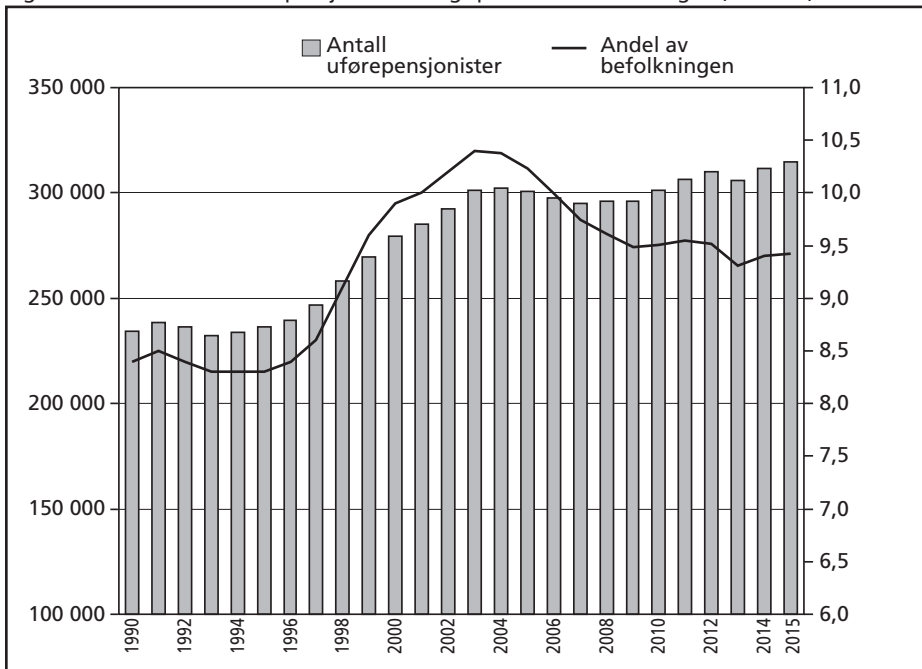
Todelingen av uførepensjon i en tidsbegrenset og en permanent ytelse førte til at personer som hadde større sannsynlighet for å vende tilbake til arbeidslivet, fikk tidsbegrenset uførestønad (TU). Antall mottakere gikk fra 0 i 2004, da TU ble innført, til om lag 50 000 da den ble avviklet i mars 2010. Som en følge av at flere som tidligere ville ha oppfylt kravene til uførepensjon nå ble innvilget den midlertidige uføreytelsen, stanset naturlig nok veksten i mottakere av uførepensjon i denne seksårsperioden. Andelen uførepensjonister i befolkningen sank fra 10,2 til 9,6 prosent.

Ordningen med en permanent og en midlertidig ytelse hadde ikke den ønskede effekten. Evalueringer konkluderte med at det var få av dem med TU som faktisk kom tilbake i arbeid (se for eksempel Bragstad 2009). Av de som fikk innvilget ytelsen i 2004, var for eksempel 30 prosent på varig uførepensjon fire år senere, mens 60 prosent enten fremdeles mottok TU eller hadde en annen form for inntektssikring.

På bakgrunn av forslag i stortingsmeldingen *Arbeid, velferd og inkludering* (St.meld. nr. 9 (2006-2007)), ble rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad slått sammen til én ytelse, og arbeidsavklaringspenger ble innført fra 1.3.2010. I den forbindelse gikk NAV igjennom vedtakene som lå til grunn for innvilgelse av de tre tidligere ytelsene for de personene som ble konvertert til AAP. Det ble gjort nye arbeidsevnevurderinger, og for en del av dem med tidsbegrenset uførestønad førte dette til at de ble innvilget permanent uførepensjon. Fra 2010 til 2013 økte antall mottakere til 306 000.

I 2014 passerte flere mottakere grensen på fire år for mottak av ytelsen. Antallet personer dette gjaldt var så høyt at NAV måtte sette inn ekstra ressurser for å få avklart videre oppfølging og ytelser for disse brukerne. Svært mange oppfylte vilkårene for uførepensjon, noe som hadde stor betydning for antall nye uførepensjonister (tilgang) i 2014, og i 2015. I tillegg til den forventede økningen som følger av at befolkningen lever stadig lenger – uføresannsynligheten øker sterkt med alder (Bragstad, Ellingsen & Lindbøl 2012) – var det 9000 flere uførepensjonister ved utgangen av 2015 enn det var to år tidligere.

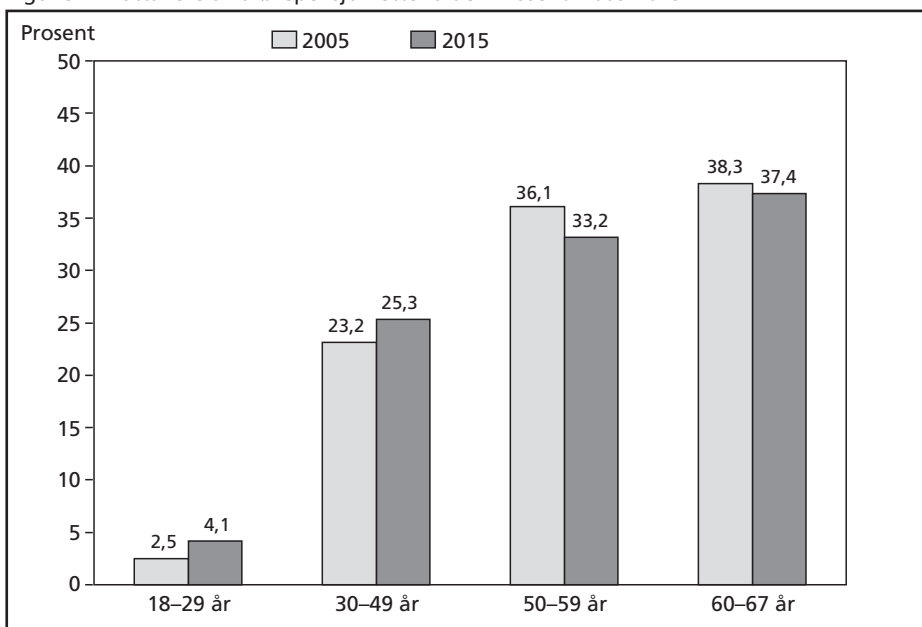
Figur 3.1 Mottakere av uførepensjon. Antall og i prosent av befolkningen (18–66 år). 2004–2015.



Selv om NAV forventer en økning i årene fremover, er det usikkert hvor stor denne vil bli. Denne usikkerheten er særlig knyttet til to faktorer. For det første, selv om befolkningen blir stadig eldre, har analyser vist at sammenhengen mellom uførepensjon og alder har blitt noe svakere de siste ti årene (Bragstad, Ellingsen & Lindbøl 2012). Personer i de eldste aldersgruppene blir nå i mindre grad uføre enn tidligere, blant annet fordi de har fått bedre helse og høyere utdanning. Den andre faktoren som også påvirker uføretallene, er pensjonsreformen. Mulighetene til å ta ut alderspensjon fra fylte 62 år har gitt en lavere uføreandel i de eldste aldersgruppene (Amundsen, Dahl & Haga 2014; Jacobsen 2014). Dette kan forklares med at eldre som forlater arbeidslivet velger å gå over på alderspensjon, selv om de oppfyller kravene til å motta uføretrygd.

Et viktig trekk ved utviklingen, og som har forsterket seg de siste årene, er endringen i alderssammensetningen blant de uføre. Mottakerne er blitt yngre. Andelen uføre under 29 år har de siste ti årene økt fra 2,5 til 4,1 prosent, og i 2015 utgjorde de mellom 30 og 49 år 25,3 prosent av alle uføre, mot 23,2 prosent ti år tidligere. Nedgangen i andelen uførepensjonister i den eldste aldersgruppen er for øvrig i stor grad en følge av at antall uføre menn over 60 år har gått ned.

Figur 3.2 Mottakere av uførepensjon etter alder. Prosent. 2005-2015.



Det at andelen unge uføre øker, forsterker behovet for å legge til rette for å kombinere ytelsen med arbeid. Langvarig utenforskap har sosiale konsekvenser for den enkelte, og det er kostbart for samfunnet.

### Utviklingen i yrkesdeltakelsen blant uføretrygdete

Yrkesdeltakelsen blant mottakerne av uføreytelser har vært svært stabil over en lang periode. Ser vi på andelen som har kombinert ytelsen med et arbeidsforhold, har denne variert mellom 17 og 18 prosent siden den første IA-avtalen ble inngått i 2001 og frem til og med 2014. De fleste av de som hadde lønnet arbeid ved siden av uførepensjonen, hadde en gradert ytelse. Ved utgangen av 2014 mottok 72 prosent av de 52 500 personene som var registrert med et ansettelsesforhold, gradert uførepensjon (ASD 2015).

Ser vi på de som slutter å motta uføretrygd (uførepensjon før 2015), er det svært sjelden at årsaken er overgang til lønnet arbeid. Et eksempel som illustrerer dette, er at av de 20 000 personene med avgang fra uførepensjon i perioden fra januar 2014 til september samme år, var det drøyt 1 prosent (297 personer) som var i arbeid målt tre måneder senere (ASD 2015). De fleste som sluttet å motta uførepensjon på dette tidspunktet, fikk enten alderspensjon (82 prosent), eller så var dødsfall årsaken (14 prosent). I og med at uføretrygd er en permanent inntektssikring, hvor kriteriet for å

motta ytelsen er at arbeidsevnen er varig nedsatt, er det heller ikke å vente at overgangen fra trygd til arbeid skal være særlig høy.

Informasjonen om yrkesaktivitet som er benyttet for å utarbeide disse tallene, er for øvrig hentet fra Arbeidstakerregisteret. I januar 2015 ble innrapporteringsrutinene til dette registeret endret som følge av innføringen av den såkalte a-ordningen, som har samlet all rapportering til NAV, skatteetaten og Statistisk sentralbyrå om inntekt, arbeidsforhold og skattetrekk i én elektronisk melding. Dette har ført til at arbeidsgivere rapporterer hyppigere enn tidligere og at flere arbeidsforhold blir innmeldt til registeret, noe som igjen fører til at datagrunnlaget for disse tallene er endret. Det betyr at det ikke kan utarbeides sammenlignbar statistikk før og etter 2015, noe som også er motivasjonen for at vi i dette prosjektet benytter data fra AKU.

## Bakgrunn for reformen

Det er i de siste 25 årene gjort flere endringer i uførepensjonsregelverket. Endringene har vært motivert ut fra et ønske om både å få dempet veksten i antall mottakere og å få flere med en innvilget uføreytelse til å prøve seg i arbeid. Som nevnt ovenfor, skulle opprettelsen av en tidsbegrenset uføreytelse i 2004 gi flere muligheten til å få arbeidsrettet oppfølging, og gjennom dette skulle man forhindre at personer som stod på terskelen til uførepensjon havnet på en permanent ytelse. Når det gjelder å motivere til økt yrkesdeltakelse blant de som allerede var blitt innvilget uførepensjon, ble det i 1994 innført ett års «hvilende pensjonsrett» i forbindelse med arbeidsforsøk i 1994. Lovendringen innebar at uførepensjonister som prøvde seg i arbeid, kunne få tilbake uførepensjonen uten ny vurdering dersom arbeidsforsøket ikke lyktes. Denne såkalte «frysperioden» ble senere utvidet til tre år i 1997, og til fem år fra 2006 (NOU 2007: 4). I tillegg ble friinntektsgrensen hevet fra  $\frac{1}{2}$  G<sup>5</sup> til 1 G i 1997. Samme år ble det også innført en forsøksordning med mulighet til å gradere uførepensjonen ned til en uforegrad på 20 prosent i forbindelse med opptrapping av arbeidsinnsatsen.

Til tross for disse endringene, ble behovet for en uførerreform tatt opp igjen av Pensjonskommisjonen, i NOU 2004: 1, *Modernisert folketrygd*. Her ble det drøftet hvilke økonomiske utfordringer folketrygden vil møte i fremtiden, som følge av at en økende andel av befolkningen vil være i aldersgrupper som normalt ikke er yrkesaktive. Det at en mindre del av befolkningen skal skape de verdiene som hele befolkningen skal leve av, var hovedargumentet for å sette i gang en reform som kan sikre et pensjonssystem som det er mulig å betale for også i fremtiden. Pensjonskommisjonen

<sup>5</sup> G er en forkortelse for *grunnbeløpet i folketrygden*, som benyttes for å beregne norske trygde- og pensjonsytelser.

diskuterte dessuten hvilke konsekvenser forslaget til en modernisert folketrygd burde få for utformingen av uførepensjonssystemet. I St.meld. nr. 12 (2004-2005) *Pensjonsreform – trygghet for pensjonene*, varslet regjeringen Bondevik II at den ville sette ned et offentlig utvalg for å vurdere fremtidens uføreordninger, som omfattet å gi forslag til hvordan uførepensjonen skal utmåles.

Dette uførepensjonsutvalget foreslo i sin innstilling, som ble presentert i mai 2007, at det skulle utarbeides ny modell for beregning av ytelser til uføre. På den ene siden måtte uføregelverket tilpasses det nye pensjonssystemet, slik at det ikke skulle lønne seg å gå over på uføretrygd i alderen 62 til 67 år, fremfor å gå av med tidlig alderspensjon («pensjonsgapet»). I tillegg ble det fremholdt at det i den nye ordningen må lønne seg å arbeide fremfor å motta uførestønad, og at det må gis gode insentiver til å utnytte den arbeidsevnen den enkelte har. Uføreordningen vil også måtte bygge på prinsipper som er enkle å forstå for den enkelte, og den bør gi forutsigbare endringer i inntekt ved overgang til og fra andre stønadsordninger og arbeid.

Med bakgrunn i rapporten fra uførepensjonsutvalget lanserte Stoltenberg II-regjeringen i november 2010 uførereformen, som etter et forlik ble vedtatt i desember 2011.

## **Innholdet i uførereformen**

### **Vilkår for uføretrygd**

Vilkårene for å få innvilget uføretrygd er beskrevet i kapittel 12 i folketrygdloven. I dette avsnittet gis det en oppsummering av de fem vilkårene.

#### **1. Man må være mellom 18 og 67 år**

Ifølge formålsbestemmelsen skal uførepensjon sikre inntekt for personer som har fått sin inntektsevne eller arbeidsevne varig nedsatt på grunn av sykdom mv. Som utgangspunkt er ordningen derfor ment å omfatte de som tilhører de yrkesaktive aldersgruppene. Nedre aldersgrense for rett til uførepensjon ble hevet fra 16 år til 18 år fra 1. januar 1998. Endringen ble begrunnet med at det var et behov for å harmonisere aldersgrensene i stønadsordningene for unge uføre for bedre å kunne målrette ytelsene og stimulere yngre funksjonshemmede til attføring og arbeid. Det ble også fremhevet at det bør være samsvar mellom det tidspunkt foreldrenes forsørgelsesplikt opphører og det tidspunkt ungdom får selvstendig rett til livsoppholdsytelser fra det offentlige. Øvre aldersgrense for rett til uførepensjon har sammenheng med at aldersgrensen for rett til alderspensjon er 67 år.

## **2. Man må ha vært medlem av folketrygden i de siste tre årene før man ble ufør**

Selv om det i utgangspunktet er et vilkår for rett til uføretrygd at man fortsatt er medlem i folketrygden, er det gjort enkelte unntak. En uføretrygdet som ikke er medlem i folketrygden, kan få innvilget uføretrygd dersom hun eller han har minst 20 års trygdetid (botid). Botid vil være tid som medlem i trygden fra fylte 16 år, eller fra det tidspunkt vedkommende ble medlem. Vilkåret om minst 20 års botid kan derfor tidligst være oppfylt ved fylte 36 år (20 år etter fylte 16 år).

## **3. Sykdom, skade og/eller lyte må være hovedårsaken til at inntektsevnen er nedsatt**

Bestemmelsen i folketrygdlovens § 12-6 spesifiserer nærmere det medisinske vilkåret for rett til uførepensjon. Ordet sykdom er det mest omfattende av begrepene. Det omfatter både fysiske og psykiske tilstander, medfødte og påførte. Sykdomsbegrepet skal være vitenskapelig basert og alminnelig anerkjent i medisinsk praksis. Med begrepet skade forstås personskafe som påføres utenfra, for eksempel ved trafikkulykker, arbeidsulykker, hjemmeulykker osv, mens lyte i denne sammenhengen betyr medfødte tilstander, som for eksempel psykisk utviklingshemming. Funksjonsnedsettelsen må utgjøre hovedårsaken til den nedsatte inntektsevnen/arbeidsevnen. Hvis den medisinske betingede funksjonsnedsettelsen ikke har avgjørende betydning for vedkommendes yrkesmuligheter, vil årsakskravet ikke være oppfylt.

## **4. Hensiktsmessig behandling og arbeidsrettede tiltak må være gjennomført**

Alle som har fått sin inntektsevne/arbeidsevne nedsatt på grunn av sykdom, skade eller lyte, har rett og plikt til å medvirke aktivt for å gjennomføre hensiktsmessig behandling og arbeidsrettede tiltak med sikte på å komme tilbake i arbeid. Før det kan innvilges uføretrygd, må derfor personen ha gjennomgått en slik behandling og deltatt på tiltak. Behandling betyr medisinsk oppfølging for sykdom, skade eller lyte. Behandlingen skal ta sikte på å bedre inntektsevnen. Dette kan blant annet være medikamentell behandling eller operasjon. Med individuelle og hensiktsmessige arbeidsrettede tiltak menes alle former for arbeidsrettede tiltak som kan øke inntektsevnen og hjelpe personen til å skaffe seg arbeid, øke arbeidsinnsatsen eller beholde lønnet arbeid. Arbeidsrettede tiltak kan blant annet være arbeidsutprøving og utdanning. Tiltakene kan være bedriftsinterne eller det kan være tiltak gjennom NAV.

## **5. Inntektsevnen din må være varig nedsatt med minst 50 prosent på grunn av sykdom og/eller skade**

Det er et vilkår for rett til uføretrygd at evnen til å utføre inntektsgivende arbeid (inntektsevnen) er varig nedsatt med minst halvparten. For personer som mottar arbeidsavklaringspenger når krav om uføretrygd settes frem, er det tilstrekkelig at inntektsevnen er varig nedsatt med 40 prosent.

Ved vurderingen av hvor mye inntektsevnen er nedsatt, legges det vekt på alder, evner, utdanning, yrkesbakgrunn og arbeidsmuligheter på hjemstedet eller andre steder der det er rimelig at vedkommende tar arbeid. Inntektsmulighetene i ethvert arbeid som vedkommende nå kan utføre (inntekt etter uførhet), sammenlignes med inntektsmulighetene som vedkommende hadde før uføretidspunktet (inntekt før uførhet). Dersom sykdommen, skaden eller lytet har redusert inntektsevnen gradvis over flere år, kan det tas utgangspunkt i inntektsevnen før sykdommen, skaden eller lytet oppsto.

### **Nye regler for kombinasjon av uføretrygd og arbeid**

Hovedformålet med uførefor reformen har vært å legge bedre til rette for å kombinere uføretrygd og arbeid, slik at flere kan bruke sin egen arbeidsevne og forsøke seg i jobb uten å risikere tap av rettigheter. Forenklingene i regelverket skulle føre til at de med uføretrygd skulle slippe å engste seg for at inntekter over den såkalte friinntekten, som før var 1 G, ville føre til nedsatt uføregrad. Hvis man er 100 prosent ufør, endres ikke uføregraden som følge av at man tjener mer. I tillegg skal det lønne seg å arbeide mer. Kombinasjonen av trygd og inntekt skal gi mer utbetalt etter skatt enn om man bare får uføretrygd. Helt konkret omfattet regelendringene knyttet til arbeidsinntekt følgende fire hovedelementer:

- Den tidligere ordningen med at nye uføre måtte vente ett år før de kunne prøve seg i arbeidslivet, er fjernet.
- Inntektsgrensen for de som ble innvilget full uføretrygd etter 1.1.2015 er 0,4 G, mot tidligere 1 G. Et unntak er de som har fått innvilget tiltaket «Varig tilrettelagt arbeid». For disse er inntektsgrensen 1 G. Personer som mottok uførepensjon før reformen ble innført, er omfattet av en overgangsordning som varer ut 2018, hvor inntektsgrensen er 60 000.
- Tjener man over inntektsgrensen, vil man beholde inntekten, men uføretrygden reduseres noe. Samlet sett vil man sitte igjen med mer, fordi det bare er en andel av inntekten over inntektsgrensen som fører til reduksjon av uføretrygden (se eksempel nedenfor).



- Systemet med automatisk revurdering av uføregraden dersom arbeidsinntekten overstiger inntektsgrensen, er falt bort. Dette betyr at innvilget uføregrad blir stående, uavhengig av hvor mye man jobber.
- Den nye uføretrygden skattlegges som lønn. Tidligere ble uførepensjonister med uføregrad på minst 2/3 skattlagt etter skattebegrensingsregelen. Motivasjonen for endringen var å gi et mer oversiktlig system, som fører til at verdien av 100 kr i inntekt nå er den samme som 100 kr i uføretrygd. Dette fører til at uføretrygdede må betale mer skatt enn tidligere. Det er to hovedårsaker til dette. For det første har trygdeavgiften, som er en gitt prosent alle får trukket fra inntekt over 49 650<sup>6</sup>, økt fra 5,1 prosent i 2014 til 8,2 prosent, som for vanlige lønnstakere. Samtidig er særfradraget for uføre fjernet. For å kompensere for skatteendringen er uføretrygden før skatt, brutto uføretrygd, blitt justert opp.

For å bidra til å gjøre det enklere å se hvordan inntekten påvirker uføretrygden, lanserte NAV høsten 2014 en selvbetjeningsløsning på hjemmesiden, som beregner fremtidige utbetalinger ut fra forventet arbeidsinntekt.

I tabell 3.3 gis det et eksempel på hvordan det å kombinere uføretrygd og arbeidsinntekt slår ut på den samlede inntekten (ref. folketrygdloven §12-14 Reduksjon av uføretrygd på grunn av inntekt) etter uførereformen. Denne personen har følgende kjennetegn:

1. Arbeidsinntekt før uførhet: 378 788 kroner  
Denne er beregnet som et gjennomsnitt av de tre beste av de fem siste årene før uføretidspunktet.
2. Uføregrad: 100 prosent
3. Tidspunkt for innvilgelse av uføretrygd: 1.1.2015
4. Uføretrygd: 250 000  
Uføretrygden utgjør 66 prosent av inntektsgrunnlaget, det vil i dette eksempelet si  $378\,788 \cdot 0,66$
5. Inntektsgrense: 37 030  
Inntektsgrensen for personer som ble innvilget uførestønad etter 1.1.2015 er 0,4\*grunnbeløpet av folketrygden, som fra 1.5.2016 er 92 576.
6. Inntektsgrense for bortfall av uføretrygd: 303 030  
Når inntekten overstiger 80 prosent av arbeidsinntekt før uførhet, faller uføretrygden bort.

<sup>6</sup> Nedre grense i personinntekten for å beregne trygdeavgift i 2015 og 2016.

Tabell 3.1 Eksempel på justering av uføretrygd ved lønnsinntekt.

Lønnsinntekt	Uføretrygd	Sum lønnsinntekt og uføretrygd
0	250 000	250 000
20 000	250 000	270 000
37 030	250 000	287 030
50 000	241 440	291 440
75 000	224 940	299 940
100 000	208 440	308 440
150 000	175 440	325 440
200 000	142 440	342 440
300 000	76 440	376 440
303 030	74 440	377 470
305 000	0	305 000

Kilde: NAV

## Hva påvirker de uføretrygdedes yrkesdeltakelse?

Endringene i regelverket beskrevet ovenfor legger til rette for at man lettere skal kunne kombinere ytelsen med arbeidsinntekt. De økonomiske konsekvensene av å jobbe skal være oversiktlige, det å jobbe skal lønne seg, og som mottaker av uføretrygd skal man ikke være engstelig for at det å jobbe fører til en revurdering av behovet for ytelse. Kort oppsummert utgjør dette de økonomiske insentivene som er ment å motivere uføretrygdede til å forsøke seg i arbeidslivet eller eventuelt å øke stillingsandelen.

Det er utført en rekke studier av hvilken betydning økonomiske insentiver har for deltakelsen i arbeidslivet til mottakere av ulike trygdeytelser, også i Norge. I en analyse av «Reaktiveringsforskriften», et forsøk innført i september 2001 og videreført i januar 2005, som skulle gi uførepensjonistene en mulighet til å sitte igjen med mer pensjon hvis arbeidsinntekten oversteg fribeløpet, konkluderte Kostøl og Mogstad (2012) med at en betydelig andel av de med uførepensjon var villige til å jobbe når de økonomiske insentivene ble forsterket. Dette gjaldt i særlig grad de yngste aldersgruppene. Selv om flere studier til en viss grad støtter opp om disse funnene, se for eksempel Campolieti og Riddell (2012), er det viktig å påpeke at økonomiske insentiver bare er ett av flere elementer som påvirker mulighetene til og motivasjonen for stå i arbeid. Dette understrekes også i stortingsmeldingen om arbeid, velferd og inkludering (nr. 9 (2006-2007)).

Det er en rekke andre faktorer enn de rent økonomiske som kan påvirke yrkesdeltakelsen for de uføretrygdede. Disse kan dreie seg om selve funksjonsnedsettelsen,

barrierer i arbeidslivet i form av holdninger blant arbeidsgivere, fysiske hindringer på selve arbeidsplassen, etterspørselen etter arbeidskraft eller kjennetegnet ved den enkelte uføretrygdene. Nedenfor gis det en kort gjennomgang av disse faktorene.

## **Helse**

Grunnlaget for å få innvilget uføretrygd er at arbeidsevnen er varig svekket som følge av helseproblemer. Da følger det selvsagt at helsetilstanden er avgjørende for mulighetene til å kombinere ytelsen med jobb. Hvis vi ser på hvilke diagnoser som ligger til grunn for uføretrygden, har statistikk og analyser vist at sysselsettingsraten varierer sterkt etter hvilken type funksjonsnedsettelse den enkelte har. En gruppe som skiller seg ut fra de øvrige når det gjelder tilknytning til arbeidslivet, er de med psykiske lidelser. Ved å analysere tilleggsundersøkelsen til arbeidskraftundersøkelsen (AKU) rettet mot funksjonshemmede, fant Ramm og Otnes (2013) at sysselsettingsraten blant dem med nedsatt syn eller hørsel var 54 prosent, tilsvarende rate for dem med nedsatt bevegelsesevne var 42 prosent, mens kun 24 prosent av de som oppga at de hadde psykiske vansker var i jobb. Det samme mønsteret finner vi når vi kun ser på de uføretrygdene. Bråthen (2011) viste at mens i underkant av 18 prosent av alle mottakere av uførepensjon hadde et arbeidsforhold ved siden av ytelsen, gjaldt dette om lag 11 prosent av mottakerne med psykiske lidelser. Årsakene til den lave yrkesdeltakelsen i den sistnevnte gruppen kan være mange, for eksempel at deres helseproblemer virker inn på muligheten til å utføre aktuelle arbeidsoppgaver like godt som andre uføre, mulighetene for tilrettelegging på arbeidsplassen, arbeidsgiveres oppfatning av arbeidssøkere med denne typen lidelser, og hvordan NAV lykkes med oppfølging av denne gruppen.

## **Situasjonen på arbeidsmarkedet**

Etterspørselen etter arbeidskraft vil naturlig nok påvirke muligheten for å få jobb. Forskning og løpende statistikk gir ikke et entydig svar på hvorvidt personer med funksjonsnedsettelse er mer følsom for konjunkturer enn det som er tilfellet for arbeidsstyrken for øvrig (Tøssebro 2012). Ser vi på tall fra Arbeidskraftundersøkelsen over personer med nedsatt funksjonsevne, har variasjonene i sysselsetting i perioden fra 2002 i stor grad fulgt variasjonene til befolkningen generelt (Bø & Haaland 2014). Dette bekreftes av en svensk studie, som konkluderer med at andelen personer med funksjonsnedsettelse som mistet jobben ikke var større enn for andre i lavkonjunkturer på 1990-tallet (Szebehely, Fritzell & Lundberg 2001). Andre studier, som for eksempel Bakken og Bråthen (2008), konkluderer imidlertid med at effekten av konjunkturendringer er størst for de gruppene som befinner seg i utkanten av arbeidsmarkedet. Det rekrutteres bredere når etterspørselen etter arbeidskraft er stor, og dette gjør det lettere for arbeidssøkere med lavere individuell jobbsjans å komme i jobb. Dette vil

med andre ord si at et arbeidsmarked preget av stor tilgang på arbeidskraft, vil gjøre det vanskeligere for personer med uføretrygd som har funksjonsnedsettelse, å kombinere ytelsen med en jobb.

### **Arbeidsgiveres holdninger til personer med funksjonsnedsettelser**

Arbeidsgiveres tilbøyelighet til å beholde eller ansette personer med funksjonsnedsettelser, og dermed også grupper av mottakere av uførestønning, er avhengig av hva slags holdninger de har til denne gruppen av arbeidstakere. Nå gir ikke forskningen noe entydig svar på om de er positive eller negative. Arbeidsgiveres holdninger varierer etter næring og hva slags helseproblemer de med nedsatt funksjonsevne har (Andreassen 2009; Tronstad 2010). Det viser seg også å være stor forskjell på arbeidsgiveres holdninger til den som alt er ansatt og til det å rekruttere nye (Drøpping 2004; Andreassen 2009).

Senter for seniorpolitikk gjennomfører hvert år en undersøkelse blant ledere, som måler holdninger til seniorer i arbeidslivet. I denne finnes det enkeltspørsmål som omfatter andre grupper, deriblant funksjonshemmede. I et av disse blir lederne spurt om hvor godt eller dårlig de ville like å ansette ulike typer arbeidstakere. De minst «populære» er funksjonshemmede. Også når det spørres om hvilke typer arbeidstakere bedriftene vil beholde i en nedbemanningsprosess, kommer funksjonshemmede dårlig ut. Bare de med kort ansiennitet, og ansatte med mulighet til å ta ut pensjon, er rangert lavere. Dette stemmer for øvrig også overens med andre funn. Fevang og Røed (2006) viser at nedbemanninger ser ut til å innvirke på sannsynligheten for å bli ufør.

### **Andre kjennetegn ved mottakerne**

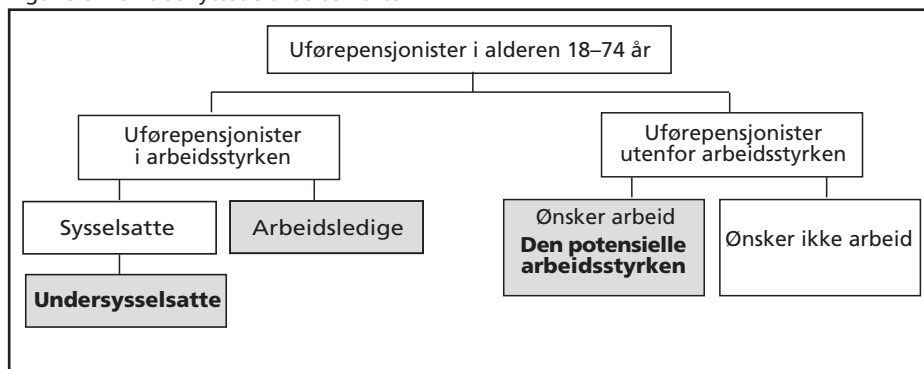
I tillegg til momentene nevnt ovenfor, kan barrierer på arbeidsplassen spille inn. Det er imidlertid lite kunnskap om i hvilken grad den fysiske tilgjengeligheten til arbeidsplasser bidrar til å forklare lav sysselsetting blant personer med funksjonsnedsettelse (Tøssebro 2012). Også personlige kjennetegn ved hver enkelt som har en funksjonsnedsettelse kan påvirke sannsynligheten for yrkesdeltakelse blant dem med uføretrygd. Utdanningsnivå er gjennomgående den variabelen som har størst effekt. I analyser av hva som påvirker sannsynligheten for å motta en uføreytelse, er det noen gjennomgående mønstre. For eksempel har kvinner større risiko for å bli uføretrygdet enn menn, eldre er mer utsatt enn yngre, og personer med lavere utdanning har høyere sannsynlighet enn personer med høyere utdanning.

## Den ubenyttede arbeidskraften

Mottakerne av uføretrygd har helseutfordringer som i ulik grad påvirker muligheten for å delta i arbeidslivet. Derfor kan det i utgangspunktet være vanskelig å anslå hva som er det ubrukte arbeidskraftpotensialet i gruppen, og dermed hvilke forventninger man bør ha til effekter av uføreforamen.

En mulig tilnærming for å kunne kartlegge dette arbeidskraftpotensialet, er å tallfeste den ubenyttede arbeidskraften. Figur 3.3 viser hvordan The International Labour Organization (ILO) definerer denne størrelsen og hvilke grupper som inngår. Beregningen tar utgangspunkt i befolkningen i arbeidsfør alder. I arbeidskraftundersøkelsen består denne av personer mellom 15 og 74 år. Befolkningen splittes opp etter om den er i arbeidsstyrken, det vil si sysselsatt eller arbeidsledig, eller utenfor arbeidsstyrken. Den ubenyttede arbeidskraften utgjøres av de som har en jobb men ønsker å jobbe flere timer i løpet av uken (undersysselsatte), de som aktivt har søkt arbeid de siste fire ukene (arbeidsledige), og de som verken er sysselsatte eller ledige men ønsker arbeid (den potensielle arbeidsstyrken).

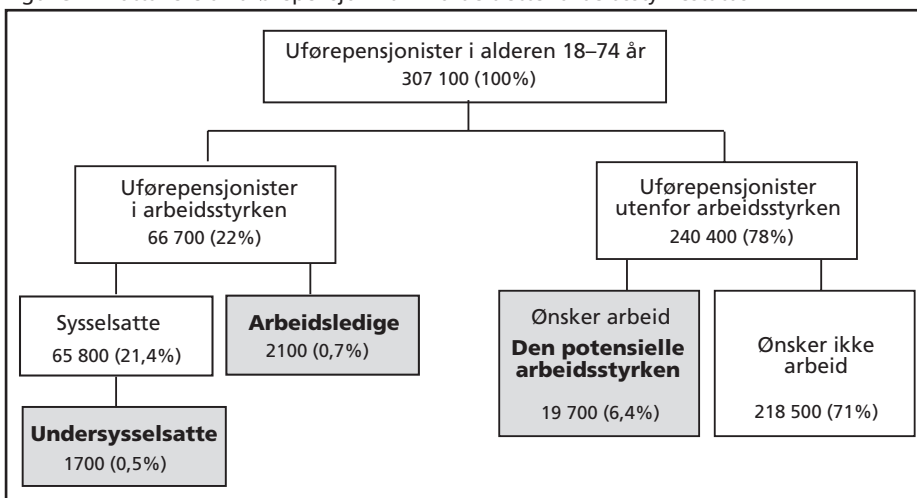
Figur 3.3 Den ubenyttede arbeidskraften.



Kilde: ILO (2013)

Ved hjelp av data fra AKU i 1. og 2. kvartal 2013 har vi beregnet andelen mottakere av uførepensjon i de ulike boksene i figur 3.4. Andelene er videre ganget opp med antall mottakere av ytelsen registrert i NAV. Dette gir et bilde av arbeidskraftpotensialet blant uførepensjonistene på dette tidspunktet. I underkant av 64 000 oppgir at de har en jobb. Om lag 1600 av disse ønsker å jobbe flere antall arbeidstimer i uken (undersysselsatte). 2700 personer har søkt arbeid de siste fire ukene, mens 21 300 står utenfor arbeidsstyrken men ønsker arbeid. 71 prosent av de uføre, eller 219 100 personer, står utenfor arbeidsstyrken og ønsker ikke arbeid.

Figur 3.4 Mottakere av uførepensjon 2014 fordelt etter arbeidsstyrkestatus.

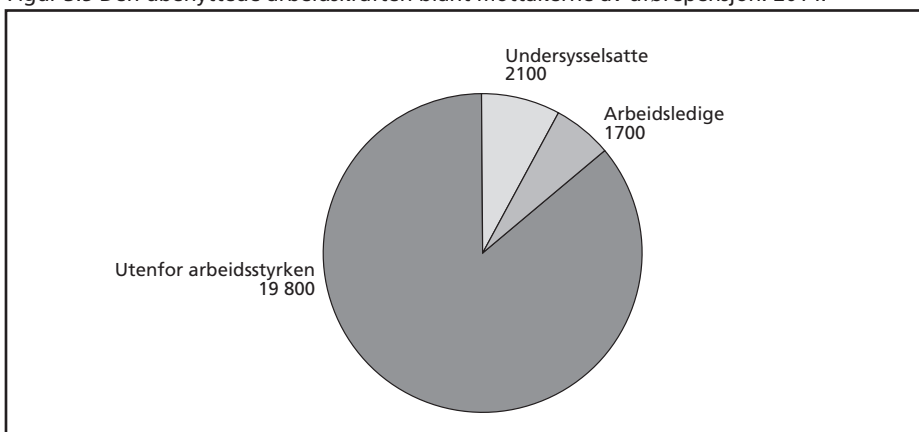


Kilde: AKU 2014

Kort oppsummert betyr dette at om lag 24 000 av de 307 000 uførepensjonistene som i gjennomsnitt mottok uførepensjon i 2014, enten søkte jobb aktivt eller ønsket å jobbe. I tillegg var det 1600 av de 64 000 som allerede kombinerte arbeid og ytelse, som ønsket å jobber mer (se figur 3.4).

Når vi videre skal vurdere hvorvidt uførereformen har hatt effekt, vil vi både se på om den faktiske yrkesdeltakelsen har endret seg og om det er flere som enten ønsker å jobbe eller jobbe mer enn det de gjør på tidspunktet de blir spurt. Før analysen av mulige effekter på yrkesdeltakelsen, ser vi nærmere på i hvilken grad mottakerne av uførepensjon var kjent med og forstod regelendringene før de ble innført.

Figur 3.5 Den ubenyttede arbeidskraften blant mottakerne av uførepensjon. 2014.



Kilde: AKU

## 4 Kunnskap om uførereformen

For at uførereformen skal påvirke yrkesdeltakelsen til mottakerne av uføreytelsen, må målgruppen bli gjort kjent med de endringene som innføres og hvilke konsekvenser de har for muligheten til å kombinere arbeid og trygd. Informasjonen må også bli presentert på en slik måte at den blir forstått. I dette kapitlet ser vi nærmere på hvilken informasjon som ble gitt uførepensjonistene om det nye regelverket, hvilke kanaler som ble brukt for å formidle informasjon, i hvilken grad innholdet ble forstått, og hvilke vurderinger som ble gjort av uførepensjonistene med hensyn til fremtidig yrkesaktivitet. Grunnlaget for denne delen av analysen er basert på to brukerundersøkelser som ble gjennomført av NAV i løpet av 2014.

### Informasjon om ny uføretrygd

Forslaget om endringer i folketrygdloven (ASD 2011), som også ga nye regler for uføretrygd, ble lagt frem i slutten av mai 2011 av daværende regjering (Stoltenberg II). Reformen ble vedtatt av Stortinget i desember 2011, og i oktober 2014 ble det kunngjort at den skulle tre i kraft fra 2015.

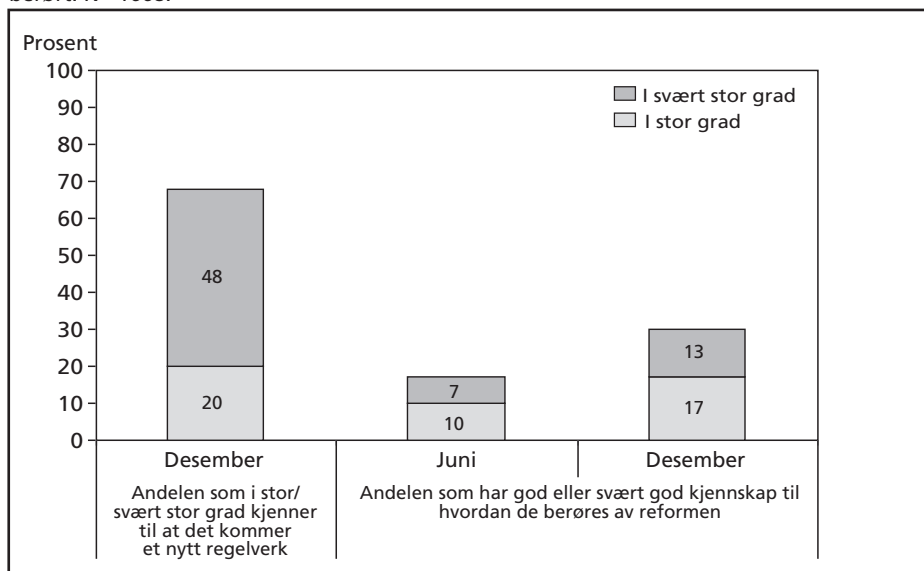
Som nevnt opprettet NAV *Kontaktsenter Uføre* i desember 2013 for å imøtekomme behovet for informasjon om de fremtidige endringene i uføreytelsen. I mai og juni 2014 sendte etaten ut et informasjonsbrev om ny uføretrygd de som på dette tidspunktet mottok uførepensjon, i tillegg til utenlandske trygdemyndigheter, tjenestepensjonsordninger og forsikringskasser. Brevet inneholdt informasjon om at uførepensjonen skulle overføres til ny uføretrygd 1. januar 2015, og det skisserte hovedtrekkene i det nye regelverket. I tillegg ble det høsten 2014 sendt ut personlige vedtaksbrev i posten, med flere detaljer om uføretrygden som størrelsen på den månedlige utbetalingen, og hvilke muligheter hver enkelt har til å kombinere yrkesinntekt og ytelse.

For å dokumentere hvilken effekt informasjonstiltakene iverksatt av NAV hadde hatt, ble det gjennomført to brukerundersøkelser, den første på samme tidspunkt som de første brevene ble sendt, det vil si mai og juni 2014, den andre i november og desember samme år. Antall uførepensjonister som deltok i undersøkelsene var henholdsvis 1667 og 1501 personer.

## Kjennskap til reformen

Ved utgangen av 2014, om lag en måned før reformen skulle tre i kraft, oppga i underkant av syv av ti av de spurte at de enten i stor eller svært stor grad kjente til at det skulle innføres et nytt regelverk for uføretrygd fra 1. januar 2015. Inkluderer vi de som svarte «i noen grad», er andelen 84 prosent. Uførepensjonistene hadde med andre ord god kjennskap til det faktum at det skulle skje en endring. Når det gjaldt kunnskap om hvordan de ville bli berørt av endringene, var bildet noe annerledes. I den første av NAVs brukerundersøkelser som ble gjennomført i juni 2014, svarte kun 17 prosent av de uføre at de hadde god eller svært god kjennskap til konsekvensene av den nye uføretrygden. Denne andelen hadde økt til 30 prosent i slutten av desember, noe som altså bare utgjør en av tre uførepensjonister. Til sammenligning svarte 40 prosent av de spurte at de hadde dårlig kjennskap til hvordan de selv ble berørt av de nye reglene, og det i november/desember 2014, ved inngangen til den nye uføretrygden. Vurderingen av hva respondentene visste om innholdet i reformen, var for øvrig nokså lik uavhengig av aldersgrupper, om de var menn eller kvinner, hvor respondentene bodde og om de allerede hadde inntekt ved siden av uførepensjonen eller ikke.

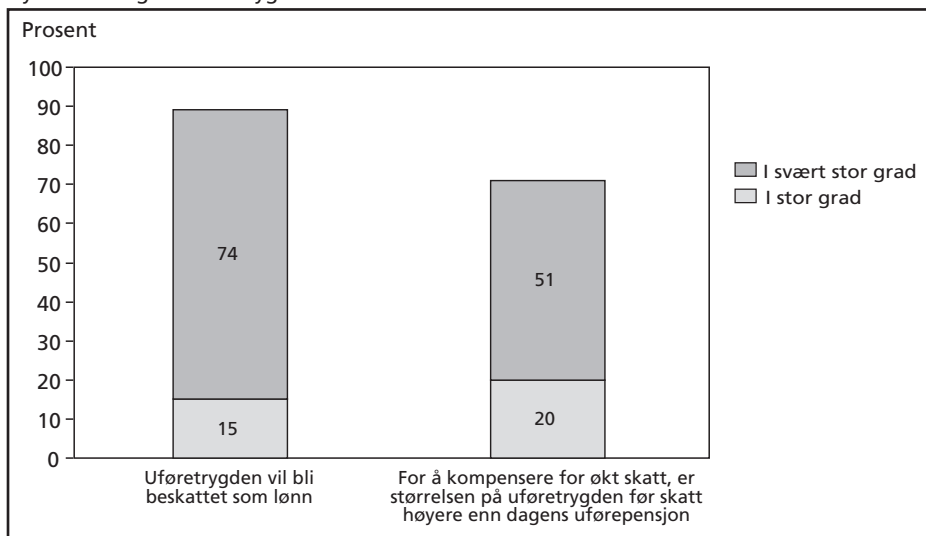
Figur 4.1 Uførepensjonister som svarte at de i stor eller svært stor grad kjente til at det kom et nytt regelverk 1.1. 2015, og at de hadde god eller svært god kjennskap til hvordan de ble berørt. N= 1668.





Når det ble spurt om konkrete enkeltelementer i uføreforamen, er det flere som oppgir at de kjenner til endringene enn hva som er tilfellet når det stilles et mer generelt spørsmål. Størst er kunnskapen om at uføreytelsen nå vil bli beskattet som lønn. Dette var for øvrig et moment som, sammen med foreslåtte endringer i barnetillegget, fikk stor medieoppmerksomhet da statsbudsjettet ble lagt frem i 2014. Diskusjonen dreide seg om hvilke effekter den nye beskatningen ville ha på ytelsesnivået<sup>7</sup>. Det var noe færre som ga uttrykk for at uføretrygden før skatt ville bli justert for å kompensere for skatteendringene.

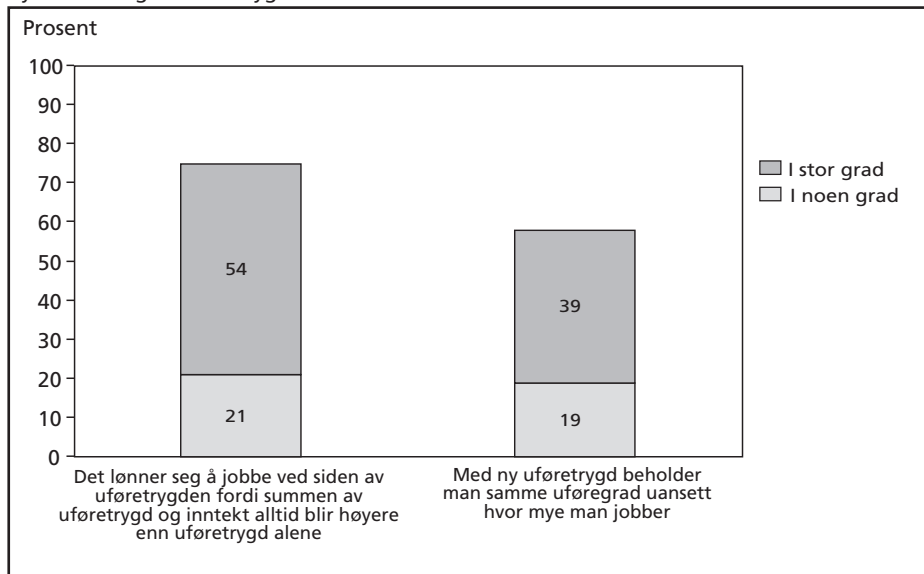
Figur 4.2 Uførepensjonister som svarte at de i stor eller noen grad kjente til konsekvensene av ny beskatning av uføretrygd. Desember 2014. N= 1668.



De delene av det nye regelverket som berører fordelene ved å kombinere yrkesinntekt og uføretrygd, var mindre kjent. Selv om tre fjerdedeler av de som deltok i undersøkelsen i desember oppga at de var kjent med at det generelt skal lønne seg å jobbe ved siden av ytelsen, var det en lavere andel som svarte at de kjente til at man beholder uføregraden uansett hvor mye jobber.

<sup>7</sup> Se for eksempel: <https://stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=61618>

Figur 4.3 Uførepensjonister som svarte at de i noen eller stor grad kjente til konsekvensene av ny beskatning av uføretrygd. N= 1668.



Hvis vi sammenligner de to brukerundersøkelsene fra henholdsvis juni og desember, var det en økning i andelen som kjente til de ulike momentene i den nye uførereformen, med om lag 20 prosentpoeng. For eksempel var andelen som oppga at de i noen eller stor grad kjente til at det lønner seg å jobbe ved siden av uføretrygden, 55 prosent i juni, mens tilsvarende andel økte til 75 prosent i desember.

## Kanaler for informasjon

Som nevnt sendte NAV ut to brev før innføringen av reformen, et generelt informasjonsbrev i månedsskiftet mai/juni 2014 om tidspunktet for innføringen av det nye uføreregelverket og en beskrivelse av innholdet i reformen, samt ett i november/desember samme år, som beskrev hvilke konsekvenser endringene ville ha for den enkelte (omregningsbrev). Om lag 80 prosent oppga at de husket at de hadde mottatt informasjon om uførereformen. Når det gjaldt informasjonen som ble gitt i omregningsbrevet, syntes 55 prosent at innholdet i stor eller noen grad var lett å forstå, mens 37 prosent ikke syntes at det var lett å få med seg innholdet.

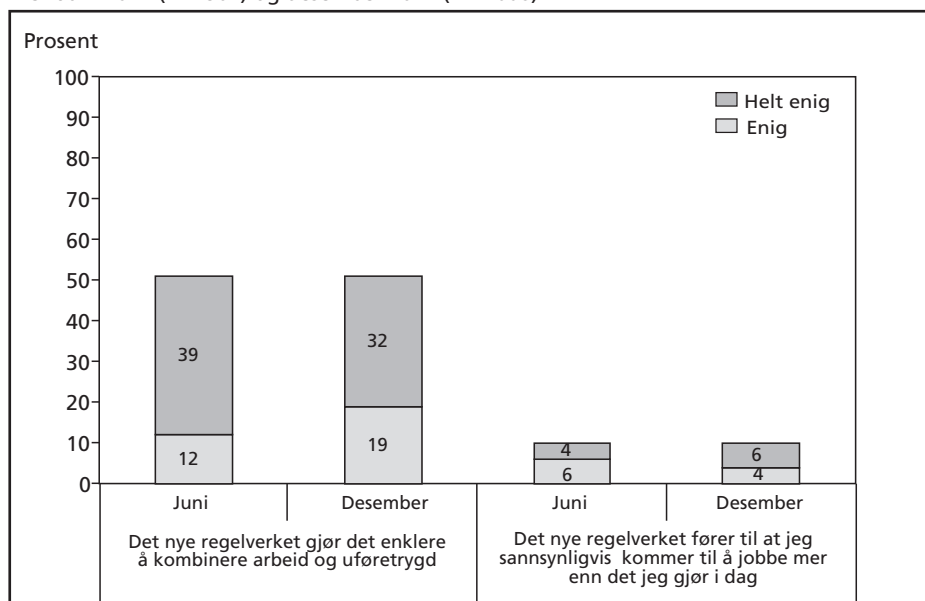
I tillegg til brevene la NAV også ut informasjon på hjemmesidene (nav.no), og opprettet et kontaktsenter for mottakere, som skulle ta seg av henvendelser relatert til uføretrygd. 24 prosent av respondentene oppga at de hadde oppsøkt nav.no, mens kun

10 prosent hadde ringt NAV for å få svar på spørsmål om uføreforamen. De fleste av de som selv hadde oppsøkt informasjon for å finne ut om regelendringene, 40 prosent av alle respondentene, hadde benyttet media, det vil si tv, aviser og radio.

## Kombinasjon av arbeid og uføretrygd

Over halvparten av de spurte svarte at de var enige eller helt enige i at endringene i regelverket som følge av uføreforamen gjør det enklere å kombinere ytelsen med arbeidsinntekt. På spørsmål om det er sannsynlig at det nye regelverket vil føre til at de selv vil jobbe mer enn de gjør i dag, svarte en av ti at de var enige eller helt enige dette. Hvis vi fordeler disse svarene på om respondentene har yrkesinntekt i dag eller ikke, svarte 9 prosent av dem uten inntekt at de var enige i at dette vil føre til at de jobber mer, mens 12 prosent av dem med inntekt svarte at de vil jobbe mer.

Figur 4.4 Uførepensjonister som svarte at de er enig eller helt enig i at endringene i regelverket gjør det enklere å kombinere arbeid og uføretrygd, og at endringene vil føre til at de jobber mer. Juni 2014 (N=1501) og desember 2014 (N= 1668).



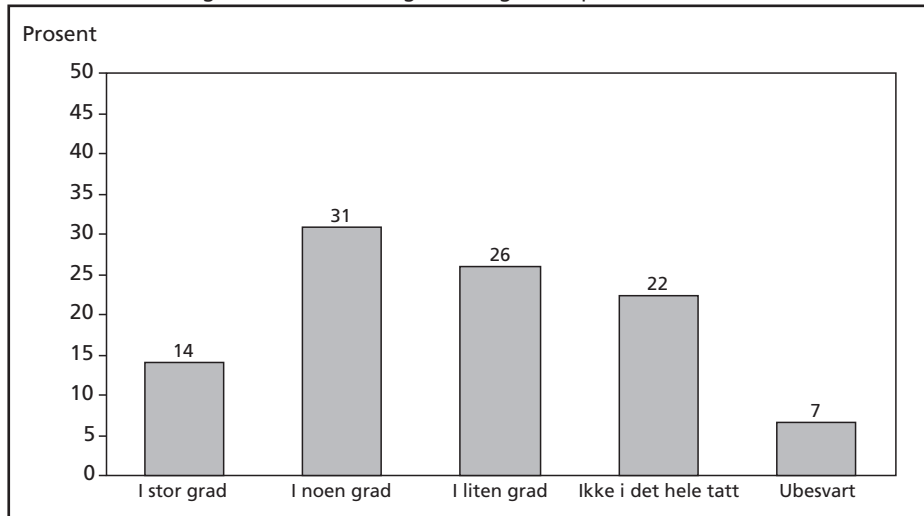
Selv om respondentene i desember i større grad enn i juni ga uttrykk for at de kjente konsekvensene av det nye regelverket, var andelen som vurderte at endringene kommer til å føre til økt yrkesdeltakelse lav. 10 prosent var enten enig eller helt enig i at

reformen sannsynligvis vil føre til at de vil jobbe mer. Det at andelen er så stabil og lav, kan tolkes på flere måter. Én forklaring kan være at de økonomiske insentivene som ligger i reformen eller forenklingene i regelverket er tilstrekkelige til å motivere flere til å øke yrkesaktiviteten. En annen forklaring kan være at de uføretrygdde allerede har en tilknytning til arbeidslivet, hvor de bruker det arbeidskraftpotensialet de har, og at effektene av endringene dermed blir små.

## De uføres vurdering av regelendringene

45 prosent av respondentene mente at regelendringene enten i stor eller i noen grad er positive. Andelen som oppga «i liten grad» eller «ikke i det hele tatt», var 48 prosent. Ved inngangen til den nye reformen var det altså flere av de som mottok uførepensjon på dette tidspunktet som hadde en negativ oppfatning av reformen enn som var positive til endringene.

Figur 4.5 Uførepensjonisters vurdering av spørsmålet «Alt i alt, når du tenker på det du har lest eller hørt, i hvilken grad mener du at regelendringene er positive? Desember 2014. N= 1668.



## 5 Uføretrygdedes yrkestilknytning

Hovedformålet med uførereformen var å gjøre det enklere for mottakere av uføretrygd å ta i bruk sin restarbeidsevne, eller, som det ble formulert fra Arbeids- og sosialdepartementet: «Omleggingen vil gjøre det lettere for uføre å kombinere trygd og arbeid, og å øke arbeidsinnsatsen dersom de har mulighet for det»<sup>8</sup>.

I forrige kapittel så vi at omtrent to av tre uføretrygdete mente de hadde god eller svært god kjennskap til innføringen av reformen rett før den ble iverksatt. Samtidig var det på samme tidspunkt, i desember 2014, bare en av tre som mente at de hadde god eller svært god oversikt over hvordan de ville bli berørt av reformen. Selve reformen var altså godt kjent, mens konsekvensene av den ble opplevd som mer uklare.

Dersom konsekvensene av reformen ikke ble forstått blant de uføre, er det ikke sikkert at reformen fungerte som et insentiv til økt arbeidsinnsats. Selv om regelverket ble utformet for å øke arbeidsinnsatsen, var det forut for innføringen av reformen stor oppmerksomhet i mediene på hvor mange som ville få mindre uføretrygd under de nye reglene<sup>9</sup>. Uførereformen kunne dermed medføre en økonomisk gevinst for de som kunne og ville arbeide mer, men den kunne også innebære et økonomisk tap for uføre som ikke var i stand til å øke arbeidsinnsatsen. I økonomisk (og psykologisk) forskning har en funnet at individer har en tendens til å vektlegge et tap (her redusert uføretrygd) mer enn en tilsvarende potensiell gevinst (her økt arbeidsinntekt), altså at en vil være mer redd for å tape 500 kroner enn en vil verdsette å øke inntekten med 500 kroner (Kahnemann & Tversky 1979). Dersom mange var usikre på konsekvensene av uførereformen, kan den dermed ha vært et begrenset insentiv for økt arbeidsinnsats.

En tidligere studie av uføre i Norge viste at økonomiske insentiver påvirker uføre til å arbeide mer (Kostøl & Mogstad 2014). Studien viste imidlertid at insentivene fungerer best på uføre under 50 år, og at kvinner i liten grad responderer på økonomiske insentiver.

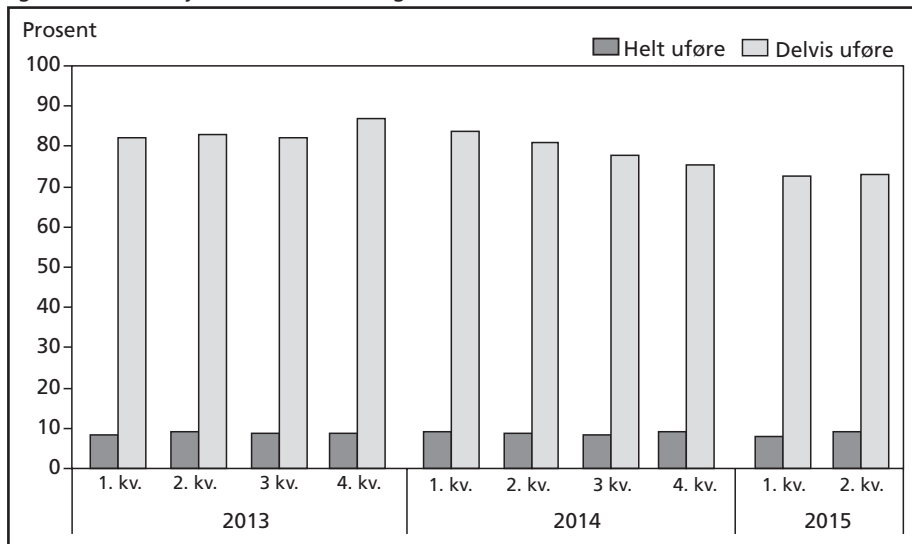
Vi skal i dette kapitlet undersøke om andelen uføretrygdete som var sysselsatt har endret seg i forbindelse med innføring av reformen. For å gjøre dette benytter vi data fra Arbeidskraftundersøkelsen (AKU) som dekker perioden fra 1. kvartal 2013 til

<sup>8</sup> <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/Uforereformen-iverksettes-i-2015/id2005733/>

<sup>9</sup> Se for eksempel: <http://www.aftenposten.no/norge/Lise-Hetland-taper-flere-tusen-i-maneden-pa-de-nye-uforereglene-77167b.html> og <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/arbeidsliv/ufoere-anne-55-tilstatsraad-eriksson-hvorfor-tror-du-folk-blir-ufoer-for-moro-skyld/a/23311951/>

og med 2. kvartal 2015. AKU-datasettet er påkoblet informasjon om uføre fra NAVs registre. De uføre i AKU er en begrenset gruppe, det er dermed ikke mulig å splitte opp gruppen etter alle kjennemerker. Vi har konsentrert oss om å dele de uføre inn i helt og delvis uføre. I tillegg ser vi på menn og kvinner separat, primærdiagnose (gruppe) og arbeidstid.

Figur 5.1 Andelen sysselsatte blant helt og delvis uføre. 1. kvartal 2013 til 2. kvartal 2015. Prosent.



## Samlet andel sysselsatte blant uføre

AKU-tallene viser at sysselsettingen i hele befolkningen har vært stabil i perioden (jf. vedleggsfigur 3.1). Det var en liten nedgang fra 4. kvartal 2014 til 1. kvartal 2015, men denne var mindre enn tilsvarende nedgang ett år tidligere og kan tilskrives sesongvariasjoner i sysselsettingen. Andelen uføre som var sysselsatt har variert litt mer i perioden, men tallgrunnet er også lavere. Blant helt uføre lå andelen sysselsatte stort sett rundt 9 prosent gjennom perioden, men med et bunnpunkt i 1. kvartal 2015 da uførereformen ble innført (jf. figur 5.1). Samtidig var sysselsettingen blant helt uføre godt over 9 prosent kvartalet etter, det høyeste nivået for perioden vi har data for. Dersom endringen til 1. kvartal 2015 var knyttet til uførereformen, var effekten svakt negativ og kortvarig.

Andelen sysselsatte blant delvis uføre har variert mer gjennom perioden. Nivået var høyest ved utgangen av 2013, og sank deretter jevnt frem til uførereformen ble innført. Også blant delvis uføre sank altså sysselsettingen da uførereformen ble innført, men

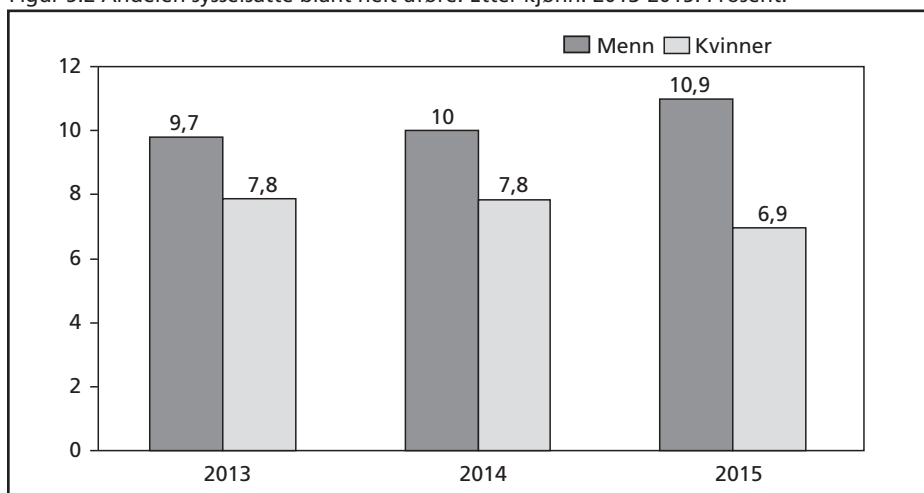
det er uklart om nedgangen kan knyttes til reformen. Det er dermed ingenting som tyder på at uføreforamen økte sysselsettingen blant delvis uføre umiddelbart etter innføringen av den.

Ser vi på kvinner og menn separat, finner vi at sysselsettingen blant helt uføre endret seg i ulik retning da reformen ble innført. I 2013 og 2014 lå sysselsettingen noe høyere blant helt uføre menn enn blant helt uføre kvinner, på henholdsvis omtrent 8 og 10 prosent i begge årene. Da reformen ble innført i 2015, økte sysselsettingen noe blant helt uføre menn, mens den ble litt redusert blant helt uføre kvinner (jf. figur 5.2).

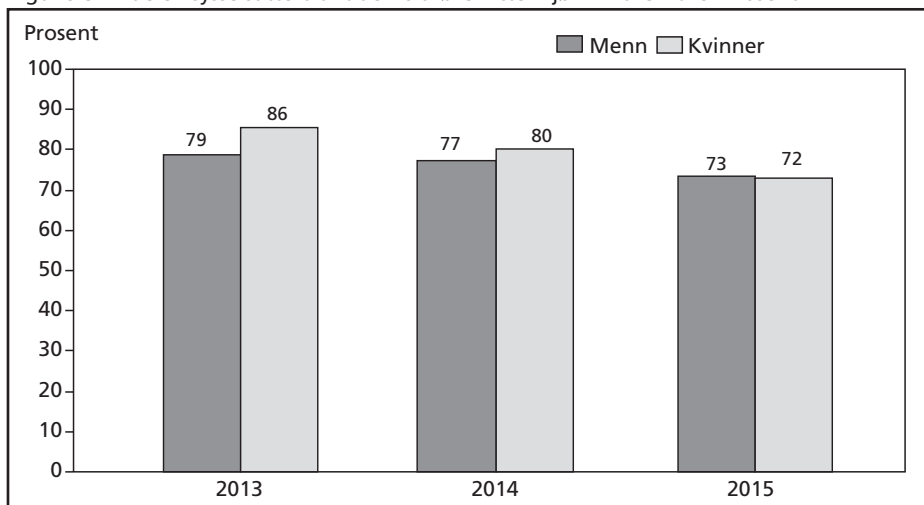
Blant delvis uføre ble sysselsettingen redusert både blant menn og kvinner frem mot reformen i 2015, men i mye større grad blant kvinner. Delvis uføre kvinner hadde en sysselsettingsrate på over 85 prosent i 2013, mens andelen sysselsatte blant delvis uføre menn var 79 prosent (jf. figur 5.3 på neste side). I 2015 hadde delvis uføre kvinner marginalt lavere sysselsettingsrate enn delvis uføre menn; begge omkring 73 prosent.

Det første halvåret etter innføringen av uføreforamen kan det se ut til at andelen sysselsatte heller er blitt redusert enn at den har økt. Dette virker å være særlig gjeldende blant delvis uføre kvinner.

Figur 5.2 Andelen sysselsatte blant helt uføre. Etter kjønn. 2013-2015. Prosent.



Figur 5.3 Andelen sysselsatte blant delvis uføre. Etter kjønn. 2013-2015. Prosent.



## Sysselsetting i ulike diagnosegrupper

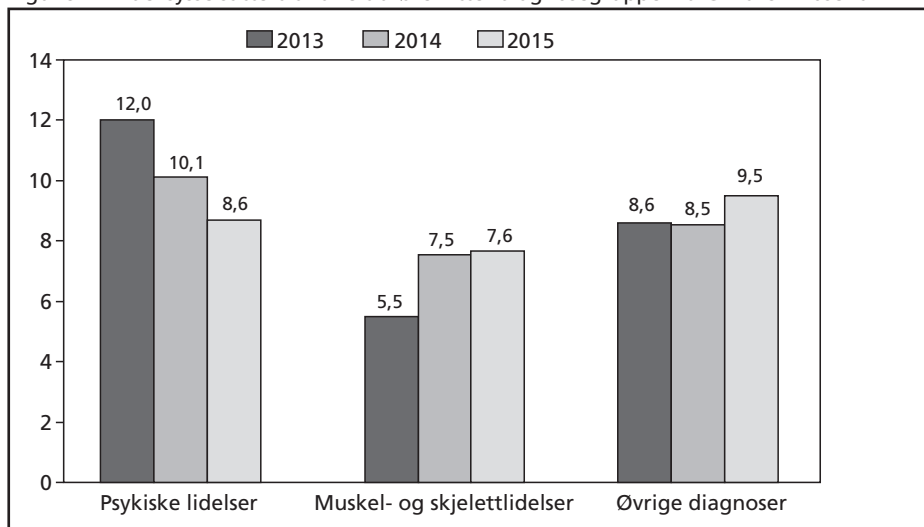
Tidligere undersøkelser har vist at uføre med ulike diagnoser har varierende tilknytning til arbeidslivet. Dette innebærer at ulike diagnosegrupper i utgangspunktet har forskjellig potensial til å øke sysselsettingen, men en kan også tenke seg at responsen til uførereformen varierer mellom ulike typer av diagnoser.

Psykiske lidelser og lidelser i muskel- og skjelettsystemet er de to største diagnosegruppene blant de uføre som inngår i våre data. Vi ser derfor på disse gruppene separat, og så grupperes øvrige diagnoser sammen.

Blant helt uføre med psykiske lidelser sank andelen sysselsatte ved innføring av uførereformen (jf. figur 5.4), mens andelen sysselsatte blant helt uføre med muskel- og skjelettlidelser var lik i 2014 og 2015. Andelen sysselsatte blant helt uføre med øvrige diagnoser økte med omtrent et prosentpoeng fra 2014 til 2015. Av figuren fremgår det imidlertid at reduksjonen blant helt uføre med psykiske lidelser ser ut til å ha vært synkende gjennom hele perioden, og at det dermed er usikkert om reduksjonen i 2015 skyldes reformen eller om det kun er en fortsettelse av en trend som har gått over flere år. Blant helt uføre med muskel- og skjelettlidelser økte sysselsettingen fra 2013 til 2014, men det var som nevnt liten endring i forbindelse med innføringen av uførereformen.

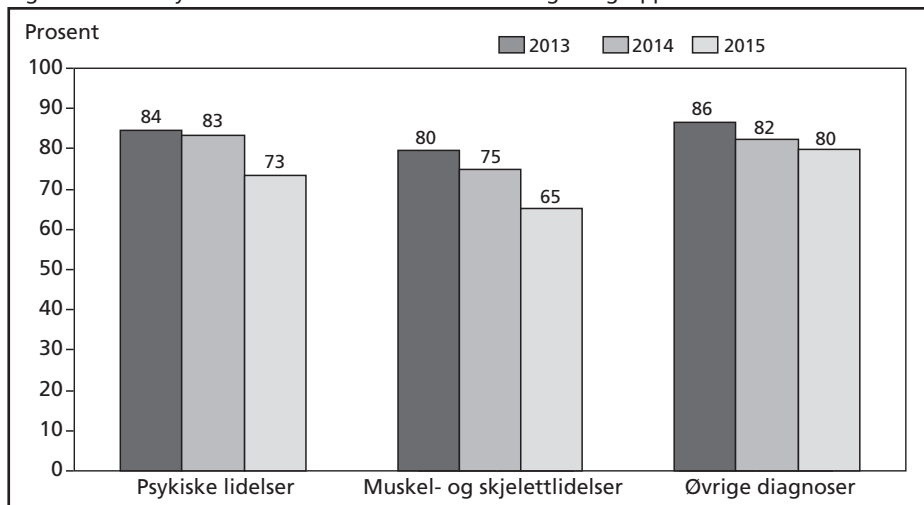


Figur 5.4 Andel sysselsatte blant helt uføre. Etter diagnosegruppe. 2013–2015. Prosent.



Blant delvis uføre med psykiske lidelser og med muskel- og skjelettlidelser sank sysselsettingen med omkring 10 prosent fra 2014 til 2015, mens det var en mindre reduksjon blant delvis uføre med andre diagnoser (jf. figur 5.5).

Figur 5.5 Andel sysselsatte blant delvis uføre. Etter diagnosegruppe. 2013–2015. Prosent.



Basert på figurene over kan det virke som om uførereformen i liten grad har hatt den tiltenkte eller ønskede effekten på andelen sysselsatte blant helt eller delvis uføre. Samlet sett var det små endringer i sysselsettingen blant uføre da reformen ble innført (jf. figur

5.1). Ved å undersøke kvinner og menn hver for seg og samtidig ta hensyn til uføregrad (helt eller delvis ufør), var funnene sprikende. Blant helt uføre menn var det en svak tendens til økende sysselsetting da reformen ble innført, mens det motsatte var tilfellet for helt uføre kvinner (figur 5.2). Blant delvis uføre sank andelen sysselsatte for både menn og kvinner (mest for kvinner), men reduksjonen i 2015 kan være en fortsettelse av en nedadgående trend fra 2013 (figur 5.3). Det er dermed uklart om reduksjonen i andelen sysselsatte blant delvis uføre kan knyttes til uførereformen, men dersom uførereformen påvirket sysselsettingen i denne gruppen, var det gjennom å redusere den.

Sysselsettingsratene innen ulike diagnosegrupper ga heller intet entydig bilde av betydningen av uførereformen. Blant helt uføre endret sysselsettingen seg mer fra 2013 til 2014 enn den gjorde ved innføringen av uførereformen (figur 5.4). Dette gjaldt særlig blant helt uføre med psykiske diagnoser (nedgang) og helt uføre med muskel- og skjelettlidelser (økning). Det var imidlertid en svak økning i sysselsettingen i 2015 blant helt uføre med «øvrige diagnoser». Blant delvis uføre var det en tydelig reduksjon i sysselsettingen fra 2014 til 2015 blant de som hadde psykiske lidelser og muskel- og skjelettlidelser, og en mindre reduksjon blant delvis uføre med øvrige diagnoser. Alle diagnosegruppene hadde også en nedgang i sysselsettingen fra 2013 til 2014 (figur 5.5).

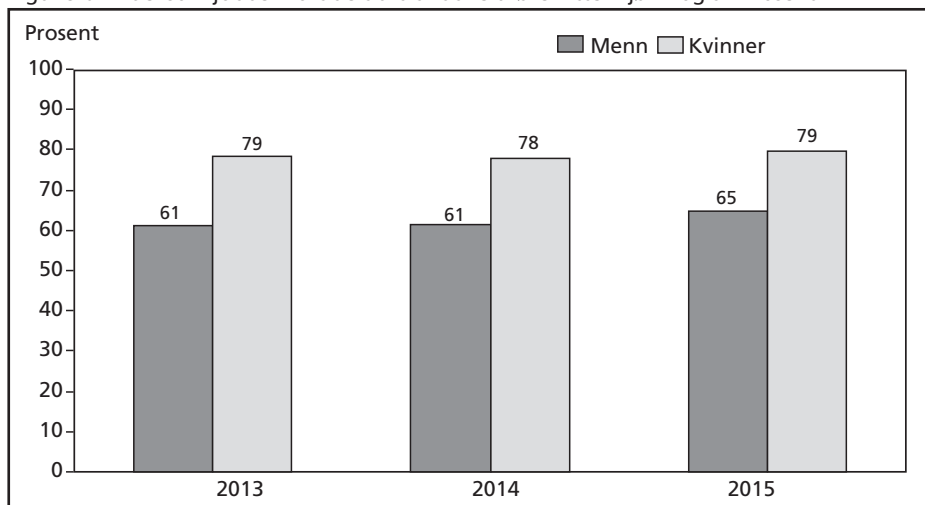
## Arbeidstid blant uføre

Ut fra de deskriptive analysene over kan det virke som om uførereformen har hatt begrenset effekt på andelen sysselsatte blant uføre. Når ikke flere har begynt å arbeide, kan jo det skyldes begrensninger i arbeidsmarkedet, men det kan også være slik at uføre som allerede var i arbeid da reformen ble innført, har endret arbeidstiden.

De fleste uføre som kombinerer arbeid og uføretrygd, arbeider deltid. Som vi så over er det en liten andel av de helt uføre som er sysselsatt, mens det er forholdsvis mange av de som er delvis uføre som også arbeider. Siden de uføre har nedsatt inntektsevne, er det, blant de som kombinerer arbeidsinntekt og uføretrygd, aller vanligst å arbeide deltid. Omkring syv av ti uføre som jobber, arbeider 20 timer eller mindre per uke, så vi skal her fokusere på om det har skjedd endringer i andelen som arbeider kort deltid i forbindelse med innføringen av uførereformen.

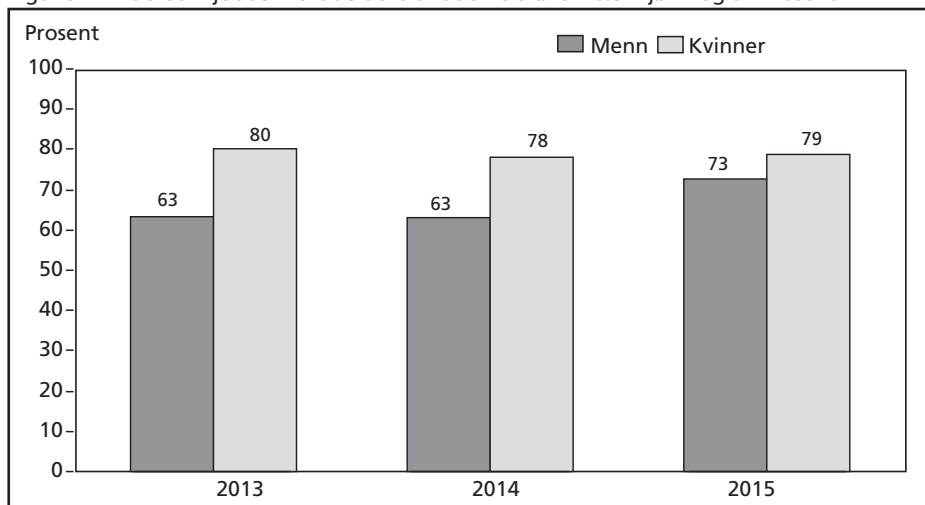
Andelen kvinner som arbeider kort deltid har vært stabil gjennom perioden, og endret seg ikke i forbindelse med innføringen av uførereformen. For menn økte andelen litt i 2015, men også her var endringen liten (figur 5.6). Heller ikke blant delvis uføre har det skjedd noe særlig med andelen som arbeidet kort deltid, for kvinner har den vært stabil gjennom hele perioden, mens det har vært en litt tydeligere økning blant menn, hvor andelen med kort deltid har økt med nesten 10 prosentpoeng etter innføringen av uførereformen.

Figur 5.6 Andel som jobber kort deltid blant alle uføre. Etter kjønn og år. Prosent.

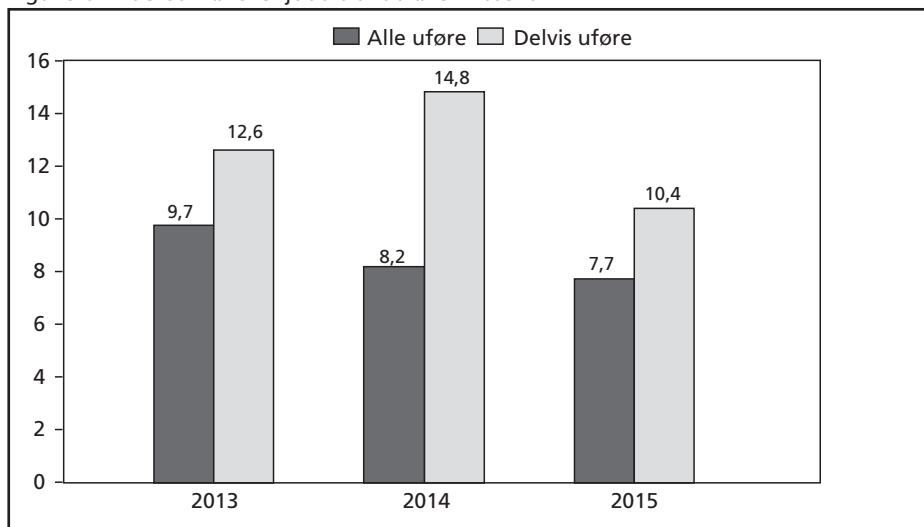


Det kan dermed se ut som at uførereformen heller ikke har fått uføretrygdde i arbeid til å arbeide mer. Mens andelen sysselsatte blant kvinner synes å ha blitt redusert, har andelen delvis uføre menn som jobber et mindre antall timer, økt.

Figur 5.7 Andel som jobber kort deltid blant delvis uføre. Etter kjønn og år. Prosent.



Figur 5.8 Andel som ønsker jobb blant uføre. Prosent.



## Holdninger til arbeid blant uføre uten sysselsetting

I AKU får respondentene spørsmål om de har forsøkt å få jobb eller om de ønsker jobb (selv om de ikke har søkt). Dersom det blir lagt til rette for at det skal være lettere å kombinere uføretrygd og arbeidsinntekt, kan en tenke seg at flere ønsker å jobbe, uavhengig av hvilke muligheter de har til faktisk å skaffe seg eget arbeid. En slik endring fordrer at de uføre er kjent med reformen *og* at de endrer oppfatning av eller innstilling til det å jobbe.

Ser en på den samlede utviklingen i andelen uføre som ønsker jobb, ser det ikke ut til at det skjedde noe spesielt ved innføring av uføreforamen i 2015 (jf. figur 5.8). Ser vi bare på de som var delvis uføre, økte andelen som ønsket arbeid fra 2013 til 2014, mens den ble redusert igjen i 2015.

Det er ingenting som tyder på at flere ønsker jobb etter innføringen av uføreforamen, men det er heller ingenting som tyder på at innføringen av uføreforamen påvirket uføretrygdedes ønske om arbeid.

## Har reformen påvirket sysselsettingen?

Basert på beskrivelsene over, synes det mest nærliggende å anta at uførereformen i hovedsak har ført til mindre sysselsetting blant uføre. Ett av få unntak fra dette mønsteret gjaldt for helt uføre menn, hvor det var en svak økning i sysselsettingen fra 2014 til 2015.

Det er imidlertid vanskelig å si om mønstrene over skyldes uførereformen eller om de skyldes andre endringer, for eksempel i etterspørselen etter arbeidskraft eller i ledighetsratene, eller noe annet. Noe av endringene vi har sett over kan også skyldes at sammensetningen av uførepensjonister har endret seg, for eksempel at det blir flere yngre uføre eller at årsakene til uførhet (primærdiagnosen) over tid har endret seg for gruppen av uføre.

Vi vil i de følgende analysene utnytte at datasettet vi benytter er et panel som dekker perioden forut for og litt etter at uførereformen ble innført. Vi benytter en regresjonsmodell med faste effekter på individnivå, som i praksis lar oss «kontrollere bort» (ta hensyn til) all uobserverbar heterogenitet som ikke endres over tid (se også kort beskrivelse i kapittel 2). Denne tilnærmingen gjør at en med større sikkerhet kan si at eventuelle effekter av uførereformen på sysselsettingen faktisk er forårsaket av reformen og ikke av noe annet.

Den avhengige variabelen indikerer om den enkelte er sysselsatt eller ikke. Den viktigste uavhengige variabelen er innføringen av uførereformen ved inngangen til 2015. Betydningen av uavhengige variabler som ikke endres over tid, er implisitt kontrollert for og inngår derfor ikke i selve analysen. Dette gjelder for kjennetegn som kjønn og utdanningsnivå,<sup>10</sup> men også kjennetegn som er stabile over tid, men som er vanskeligere å måle, som for eksempel motivasjon for å arbeide, hvor hemmende sykdom eller skade den enkelte uføre har, mv.

Uavhengige variabler en vet påvirker sysselsettingen *og* som endres over tid, har vi kontrollert for i analysene. Av individkjennetegn er det kun alder (og alder kvadrert) som inngår i analysene. Siden vi også vet at sysselsettingen endres over tid og gjennom året, har vi både kontrollert for kalenderår og kvartal, og vi har i tillegg kontrollert for kjønnsspesifikke ledighetsrater per kvartal. I tabellene som følger, rapporteres kun hva som skjedde med sysselsettingsnivået blant uføre i 1. og 2. kvartal 2015, vi viser ikke effekten av de øvrige variablene.

Siden vi ikke kan estimere en effekt av kjønn i analysene, har vi gjort tre sett av analyser: for alle, for menn og for kvinner. I tillegg analyserer vi alle uføre, og henholdsvis helt og delvis uføre for seg. Siden datagrunnlaget er begrenset, har vi ikke gjort separate analyser av de ulike diagnosegruppene, men siden analysemodellen beregner individuelle faste effekter, er effekten av uførereformen også kontrollert for diagnosegruppe.

<sup>10</sup> Utdanningsnivået kan endres, men for de fleste uføre er den stabil over tid, og vi behandler den slik.

Gruppen av uføre som ikke var sysselsatte men som ønsket arbeid, er for liten til at de kan analyseres for seg i egne regresjonsanalyser. Vi har også kjørt analysene under med disse inkludert, uten at det endret de substansielle funnene (ikke vist).

## Effekten av uførereformen på sysselsettingen

### Alle uføre

Våre analyser viser at sysselsettingen blant alle uføre sank med 3,5 prosent i 1. kvartal 2015, da uførereformen ble innført. I det påfølgende kvartalet ble den negative effekten på sysselsettingen svakere (og ikke signifikant). Den samlede reduksjonen i sysselsetting skyldes at uførereformen reduserte sysselsettingen med om lag 6 prosent blant kvinner (både i 1. og 2. kvartal 2015), mens reformen ikke påvirket menns sysselsetting.

Tabell 5.1 Endring i andelen sysselsatte blant alle uføre ved innføringen av uførereformen (1. og 2. kvartal 2015). Lineær sannsynlighetsmodell med faste effekter på individnivå.\*

	Koeffisient	S.E.
<b>Alle</b>		
1. kv. 2015	-0,035 **	0,012
2. kv. 2015	-0,024	0,013
<b>Menn</b>		
1. kv. 2015	0,014	0,022
2. kv. 2015	0,045	0,023
<b>Kvinner</b>		
1. kv. 2015	-0,060 **	0,019
2. kv. 2015	-0,059 **	0,020

\* Kontrollert for alder, alder kvadrert, kjønnsspesifikke arbeidsledighetsrater per kvartal, kvartal og år.

### Helt uføre

Blant uføretrygdede som er helt uføre (100 prosent ufør), har reformen ikke hatt noen effekt. Mønsteret er det samme som over, med en svak negativ effekt samlet sett, svak positiv for menn og svak negativ for kvinner. Her er det imidlertid ingen koeffisienter som er signifikante.

Tabell 5.2 Endring i andelen sysselsatte blant helt uføre ved innføringen av uførereformen (1. og 2. kvartal 2015). Lineær sannsynlighetsmodell med faste effekter på individnivå.\*

	Koeffisient	S.E.
<b>Alle</b>		
1. kv. 2015	-0,015	0,013
2. kv. 2015	-0,004	0,013
<b>Menn</b>		
1. kv. 2015	0,020	0,021
2. kv. 2015	0,041	0,022
<b>Kvinner</b>		
1. kv. 2015	-0,034	0,019
2. kv. 2015	-0,027	0,020

\*Kontrollert for alder, alder kvadrert, kjønnsesifikke arbeidsledighetsrater per kvartal, kvartal og år.

### Delvis uføre

Blant delvis uføre sank sysselsettingen med drøyt 10 prosentpoeng ved innføringen av uførereformen. Men, som over, reformen har ikke hatt noen effekt på menn, mens det blant kvinner er en markert nedgang i sysselsettingen i kjølvannet av uførereformen.

Tabell 5.3 Endring i andelen sysselsatte blant delvis uføre ved innføringen av uførereformen (1. og 2. kvartal 2015). Lineær sannsynlighetsmodell med faste effekter på individnivå.\*

	Koeffisient	S.E.
<b>Alle</b>		
1. kv. 2015	-0,110 **	0,035
2. kv. 2015	-0,104 **	0,035
<b>Menn</b>		
1. kv. 2015	-0,030	0,080
2. kv. 2015	0,046	0,087
<b>Kvinner</b>		
1. kv. 2015	-0,126 **	0,046
2. kv. 2015	-0,138 **	0,048

\*Kontrollert for alder, alder kvadrert, kjønnsesifikke arbeidsledighetsrater per kvartal, kvartal og år

### Hovedfunn

Regresjonsanalysene støtter inntrykket fra de innledende deskriptive analysene. Uførereformen har ikke ført til økt sysselsetting blant uføre, men har heller gjort at sysselsettingen i denne gruppen er redusert.

Sett under ett er likevel hovedkonklusjonen at uførereformen ikke har påvirket sysselsettingsnivået blant uføre. Alle som er helt uføre og menn som er delvis uføre, altså omtrent ni av ti av alle uføre, opplevde ingen endring i sysselsettingsnivået ved innføringen av reformen. Vi fant imidlertid at uførereformen har påvirket delvis uføre kvinner til å avstå fra å arbeide. Delvis uføre kvinner utgjør mindre enn én av fem uføre kvinner, og drøyt en av ti av samtlige uføre. Det er dermed en liten andel av de uføre som har blitt påvirket på denne måten, men like fullt har de blitt påvirket på en helt annen måte enn det som vel var intensjonen med uførereformen.

Det er grunn til å minne om at dette er den umiddelbare effekten av uførereformen, og selv om analysene over ikke gir grunn til å tvile på at reformen har påvirket uføre kvinners sysselsetting i negativ retning, så kan noen av resultatene for menn være en forsiktig indikasjon på at uføre menn kanskje økte sin sysselsetting etter hvert. For å finne ut om dette er riktig, kreves imidlertid nye data og nye analyser.



## 6 Oppsummering og diskusjon

### Uførereformen har i liten grad påvirket ønsket eller faktisk yrkesdeltakelse

Ved utgangen av 2014 oppga to av tre uføre som deltok i en spørreundersøkelse gjennomført av NAV, at de var kjent med at det skulle gjennomføres en uførerreform, mens bare en av tre mente at de hadde god eller svært god kjennskap til hvordan de selv ville bli berørt av regelendringene. De fleste var kjent med at det ville komme nye skatteregler, mens noen færre kjente til at det alltid vil lønne seg å jobbe ved siden av uføretrygden, og at uføregraden ikke vil endres uansett hvor mye man kombinerer arbeid med ytelsen. Om lag halvparten var enige i at regelverket ville gjøre det enklere å kombinere uføretrygd og arbeid, og en av ti trodde at de kom til å jobbe mer enn de gjorde i 2014. Basert på de uføres kunnskap om og vurdering av ufører reformen, var det derfor ingen grunn til å tro at de nye reglene ville ha noen stor betydning for den samlede sysselsettingen i de første månedene etter at reformen ble innført.

I denne rapporten har vi analysert endringene i ønsket og faktisk yrkesaktivitet blant uføre de første seks månedene med nytt regelverk, ved hjelp av data fra Statistisk sentralbyrås arbeidskraftundersøkelse, påkoblet informasjon fra NAVs registre over utbetalinger av uførepensjon/uføretrygd.

De deskriptive analysene viste at sysselsettingen blant menn med full uføretrygd økte noe i 2015, mens det var en svak nedgang i andelen blant kvinner med 100 prosent uføregrad. Når det gjelder dem med en gradert ytelse, sank andelen sysselsatte både blant menn og kvinner, men klart mest blant kvinner.

For å isolere effekten av ufører reformen, benyttet vi en rekke såkalte fast effekt-regresjonsmodeller. Det innebærer at vi med større sikkerhet kan knytte endringer i sysselsettingsmønsteret til regelendringene. Disse analysene viste at de observerte endringene i yrkesaktiviteten i hovedsak ikke kunne tilskrives reformen. De nye reglene påvirket ikke yrkesaktiviteten blant de helt uføre. Det samme gjelder for menn med en gradert ytelse. Blant de delvis uføre kvinnene finner vi imidlertid at ufører reformen har hatt en negativ effekt på sysselsettingen. Denne gruppen utgjør om lag en tiendedel av samtlige uføre.

Siden det kan ta tid for de uføre å få et ansettelsesforhold, inkluderte vi i analysemodellen også de som ønsket arbeid. Dette endret ikke resultatene, noe som vil si at reformen påvirket verken faktisk eller ønsket arbeidstilknytning målt seks måneder etter innføringen.

### **Mulige årsaker til manglende effekt av uførereformen**

I kapittel 3 ble det nevnt enkelte faktorer som alle kan påvirke de uføres yrkesdeltakelse, i tillegg til de økonomiske insentivene som ligger i reformen. I tillegg vil informasjonsflyten i forbindelse med reformen, om informasjonen når frem og blir forstått av de det gjelder, kunne påvirke effekten av regelendringene. I dette avsnittet drøfter vi disse og andre mulige årsaker til hvorfor vi ikke observerer endringer verken i ønsket eller faktisk yrkesdeltakelse for gruppen målt de seks første månedene etter innføringen av det nye regelverket.

### **Nedsatt helse påvirker arbeidskraftpotensialet**

Personer som mottar en uføreytelse har et helseproblem som gjør at arbeidsevnen er nedsatt. For mange vil dette helseproblemet sette begrensninger for hvor mye, om i det hele tatt, man kan delta i arbeidslivet. Da vil det hjelpe lite å øke de økonomiske gevinstene ved å kombinere ytelsen med arbeid. Tall fra AKU over den ubenyttede arbeidskraften i gruppen, viste at om lag 7 prosent av de uføretrygdene som var utenfor arbeidsstyrken i 2014, ønsket å jobbe. Det vil si om lag 21 300 personer. 1 prosent oppga at de var arbeidsledige, noe som betyr at de aktivt hadde søkt arbeid de siste fire ukene før de deltok i undersøkelsen. Dette utgjorde 2700 personer. I tillegg hadde 0,5 prosent av mottakerne et ansettelsesforhold, men ønsket å jobbe mer enn de gjorde på tidspunktet de ble spurt. I alt ønsket 25 600 uføretrygdene en jobb, eller de ville jobbe flere timer. Selv om formålet med uførereformen er at flere mottakere skal forsøke seg i arbeidslivet, gir disse tallene en pekepinn om at nedslagsfeltet til reformen er begrenset. Dette følger naturlig av at vilkåret for ytelsen er at arbeidsevnen er varig nedsatt.

### **Forverring av situasjonen på arbeidsmarkedet**

Situasjonen på arbeidsmarkedet endret seg i den perioden hvor vi så på mulige syssettingseffekter av uførereformen. I 2013 var den gjennomsnittlige ledigheten 3,5 prosent, ifølge AKU. Tall for 2015 viste at den var økt til 4,4 prosent. Til tross for at det i analysemodellen legges opp til å kontrollere for endringer i arbeidsmarkedet, kan nedgangen i etterspørselen etter arbeidskraft likevel påvirke resultatene. Tidligere analyser viser at effekter av lavkonjunktur særlig slår ut på yrkesdeltakelsen blant de som står langt unna arbeidsmarkedet (Bakken & Bråthen 2009). Dersom den økte ledigheten slår sterkere ut for de som mottar en uføreytelse enn for resten av arbeidsstyrken, risikerer vi å undervurdere betydningen av forverringen i arbeidsmarkedet.

## Uklare økonomiske konsekvenser av reformen

I perioden like før og like etter innføringen av uførefor reformen dreide det offentlige ordskiftet i stor grad seg om hvilke konsekvenser regelendringene ville ha på størrelsen på utbetalingene til de som mottok uføreytelser. Det var særlig to økonomiske elementer som ble diskutert. For det første at uføretrygden ble skattet som lønn, noe som førte til at mottakerne av ytelsen nå måtte betale mer skatt enn hva som var tilfellet før regelendringene trådte i kraft. Årsaken er, som før nevnt, at trygdeavgiften økte fra 5,1 prosent til 8,2 prosent, som for vanlige lønnstakere. For å kompensere for den økte skatten, er brutto uføretrygd blitt justert opp. Samtidig ble særfradraget for uføre fjernet. I tillegg ble det gjennomført en overgangsordning for dem med høy gjeld, for å dekke tapet av at fradragprosenten ble endret fra 55 prosent til 27 prosent. Budskapet var at de uføre skulle sitte igjen med om lag samme ytelse etter skatt som tidligere.

For å informere om regelendringene og konsekvensene for hver enkelt, sendte NAV ut to informasjonsbrev. I spørreundersøkelsen som NAV gjennomførte for å kartlegge i hvilken grad informasjonen hadde nådd ut, nærmere beskrevet i kapittel 2, svarte i underkant av 70 prosent at de hadde kjennskap til at det ble innført regelendringer i 2015. Det var imidlertid bare 30 prosent som oppga at de hadde god eller svært god kjennskap til hvordan de selv ville bli berørt. Undersøkelsen ble gjennomført en måned før det nye regelverket trådte i kraft. En forutsetning for at de insentivene som ligger i uførefor reformen skal ha konsekvenser for yrkesdeltakelsen, er at endringene er kjent og forstått. Tallene fra NAV kan tyde på at to av tre uføretrygdede i større eller mindre grad er usikre på hvordan de nye reglene vil påvirke utbetalingene og mulighetene for å jobbe.

## Den offentlige debatten

Spørreundersøkelsen viste at de uføre som selv søkte opplysninger om hvilke konsekvenser regelendringene ville komme til å ha, benyttet media som informasjonskilde. Som nevnt dreide diskusjonen i media seg mest om hvorvidt mottakerne av uføretrygd ville få utbetalt mer eller mindre som følge av reformen. Også på Stortinget foregikk det en debatt om mulige uønskede konsekvenser av uførefor reformen. Denne debatten fortsatte etter at de første utbetalingene ble foretatt i kjølvannet av innføringen av den nye uføretrygden. Både NAV og ulike organisasjoner fikk tilbakemeldinger fra trygdemottakere som opplevde at de fikk mindre penger etter reformen. I tillegg ble det lagt frem beregninger som viste forskjellige resultater når det gjaldt omfanget av mottakere som kom dårligere ut med de nye reglene. Beregninger fra NAV anslo at i alt 62 000 vil få en inntektsreduksjon som følge av reformen, mens skattedirektoratets beregninger viste at hele 127 000 fikk en nedgang i nettoinntekten.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Se Dagsavisen 9. april 2015 <http://www.dagsavisen.no/innenriks/127-000-uforetapere-1.349485>

Diskusjonen omkring uførereformen ble med andre ord dreid over mot usikkerheten om størrelsen på utbetalingene. For uførepensjonistene kan denne debatten og frykten for en reduksjon i utbetalingene ha flyttet oppmerksomheten vekk fra insentivene som skulle føre til at flere enten kombinerte ytelsen med en jobb eller forsøkte seg i arbeidslivet. Dette kan ha dempet effekten uførereformen var ment å ha på yrkesaktiviteten.

### **Endring av inntektsgrensen**

Uførereformen skal sende signaler til uføretrygdede om at de kan jobbe så mye de vil, uten at ytelsen de har blitt innvilget vil bli påvirket. Det utbetalte trygdebølet blir imidlertid redusert, og grensene for når ytelsen blir avkortet, er flyttet fra 1 G til 0,4 G. Adgangen til å tjene 88 370 kroner (grunnbeløpet i 2014) uten at det påvirker uføretrygden, er altså fjernet. Selv om det under det nye regelverket skal lønne seg økonomisk å jobbe ved siden av uføreytelsen, kan reduksjonen i fribeløpet, det vil her si det man kan tjene på arbeid uten at uføretrygden avkortes, ha motarbeidet insentivene som ligger i reformen. Ut fra økonomisk atferdsteori kan man begrunne dette på følgende måte.

For det første viser flere studier at personer tilpasser hvor mye de jobber til inntektsgrenser. Ved å analysere alderspensjonister og hvilke effekter en økning i inntektstaket har for arbeidstilbudet deres, illustrerer Friedberg (2000) hvordan det blir en opphopning av personer som tilpasser yrkesaktiviteten til inntektsgrensene. Overført til uførepensjonistene kan man anta at enkelte som mottok ytelsen før 2015, tilpasset hvor mye de kunne jobbe til inntektstaket på 1 G. Hvis man tjente mer enn dette ville uføregarden bli revurdert og pensjonsdelen bli avkortet. Det at denne grensen ble flyttet til 0,4 G ga et lavere inntektstak. Regelendringene førte til at uføregarden nå ikke vil bli revurdert, men selve pensjonsutbetalingen vil fortsatt bli redusert. Avkortning av en stønad og eventuell gevinst av arbeidsinntekt vurderes forskjellig. Kahneman og Tversky (1979) viste at individer ikke er nøytrale i sin vurdering av mulig økonomisk tap og gevinst. Man gjør en større innsats for å hindre at man mister noe enn man gjør for eventuelt å tjene mer. Ut fra et slikt resonnement kan det tenkes at flere uførepensjonister legger større vekt på det faktum at de har mistet muligheten til å tjene opp til om lag 90 000 kroner uten at dette påvirker utbetalingen av trygden, enn på det at de nå har muligheten til å jobbe så mye de vil og fortsatt beholde retten til ytelsen.

### **Avsluttende kommentarer**

Hovedkonklusjonen i vår analyse er at det har vært minimale endringer i faktisk eller ønsket yrkesaktivitet blant dem med uføretrygd etter at endringen i regelverket ble innført i 2015. De insentivene som ligger i reformen, har foreløpig ikke påvirket atferden til mottakerne av ytelsen i stor nok grad til at det fanges opp i datamaterialet vi har hatt til rådighet. Dette betyr imidlertid ikke at uførereformen likevel kan ha påvirket

yrkesdeltakelsen for enkelte mottakere av ytelsen, eller at atferden til gruppen ikke vil endres over tid.

For det første peker vi i rapporten på en rekke andre faktorer ved siden av regelendringene som også vil ha konsekvenser for hvor mye de uføre jobber. Selv om vi trekker inn noen av disse faktorene i vår analysemodell, vil det kunne stilles spørsmål ved om vi fullt ut klarer å kontrollere for effekten av disse. I tillegg begrenser omfanget av datagrunnlaget, som bygger på et utvalg uføretrygdde som har deltatt i AKU, mulighetene for å identifisere om det er enkeltgrupper som kan ha hatt større effekter enn andre.

Det kanskje største forbeholdet når det gjelder resultatene av analysen som presenteres, er at vi kun analyserer effekter de første seks månedene etter at regelendringene trådte i kraft. Spørreundersøkelsen rettet mot uførepensjonister like før reformen ble gjennomført, viste at kun rundt en tredjedel hadde god eller svært god kjennskap til hvordan de selv ville bli berørt. Det betyr at insentivene som ligger i regelendringene, langt fra hadde nådd ut og blitt forstått av alle på dette tidspunktet. Årsakene til dette kan dels ligge i informasjonsarbeidet som er gjort, men også i at de nye reglene i seg selv og konsekvensene av dem er vanskelige å forstå. Uansett vil det være rimelig å anta at de uføretrygdedes kunnskap om regelverket vil bli bedre etter hvert som tiden går. I tillegg vil det ta tid før de som blir berørt av reformen og som ønsker arbeid, faktisk finner en jobb som er tilpasset både kompetansen og arbeidsevnen de har. For selv om tilbudet av arbeidskraft fra dem med uføretrygd øker, må det være ledige stillinger og arbeidsgivere som etterspør denne arbeidskraften.

Evalueringer av innsatsen rettet mot å inkludere personer med nedsatt funksjons- evne i arbeidslivet, som utgjør en stor andel av de uføre, har vist at yrkesaktiviteten blant denne gruppen har vært tilnærmet uendret i perioden hvor IA-avtalen har vært aktiv. En årsak som ofte trekkes frem for å forklare den manglende måloppnåelsen, har dreid seg om arbeidsgivernes holdninger og vilje til å ansette personer med funksjonsnedset- telse i egen virksomhet (se for eksempel Ose et al. 2013). Disse holdningene vil ha betydning for gruppens muligheter til å få en jobb, og dermed også for de potensielle effektene av en reform som kun er rettet mot å endre de uføres atferd. Med dette som utgangspunkt kunne man tenke seg at de økonomiske insentivene som ligger i de nye regelendringene burde vært kombinert med konkrete tiltak og virkemidler rettet mot arbeidsgiverne, som tok sikte på å øke etterspørselen etter den arbeidskraften de uføre representerer.



# Litteratur

- Andreassen, T. A. (2009). Når politikken rettes mot arbeidslivet. I J. Tøssebro (red.), *Funksjonshemming – politikk, hverdagsliv og arbeidsliv* (s. 87–103). Oslo: Universitetsforlaget.
- Arbeids- og sosialdepartementet (2015). *Målene om et mer inkluderende arbeidsliv: Status og utviklingstrekk*. Faggruppen for IA-avtalen. Rapport. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.
- Angrist, J. D. & Pischke, J-S. (2009). *Mostly Harmless Econometrics: An Empiricist's Companion*. Princeton: Princeton University Press.
- Bakken, F. & Bråthen, M. (2008). Overgang fra ledighet til arbeid i ulike konjunkturer. *Arbeid og velferd*, nr. 1-2008.
- Bråthen, M. (2011). *Uførepensjonisters tilknytning til arbeidslivet*. NAV rapport nr. 2-2011.
- Bø, T. P. & Håland, I. (2014). *Funksjonshemma på arbeidsmarknaden*. Oslo: SSB Rapport 2014/36.
- Campolieti, M. & Riddell, C. (2012). Disability policy and the labor market: Evidence from a natural experiment in Canada, 1998–2006. *Journal of Public Economics*, 96, 306–316.
- Drøpping, J. A. (2004). *Inkluderende arbeidsliv – inkluderende arbeidsgivere?* Oslo: Fafo-notat 2004:26.
- Finseraas, H. & Kotsadam, A. (2013). Hvordan identifisere årsakssammenhenger i ikke-eksperimentelle data? En ikke-teknisk introduksjon. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 54(3), 371–387.
- Friedberg, L. (2000). The Labor Supply Effects of the Social Security Earnings Test. *Review of Economics and Statistics*, 82(1), (February, 2000), 48–63.
- International Labour Organization (2013). Report II: Draft Resolution concerning work statistics. 19th International Conference of Labour Statisticians, 2-11 October 2013.

- Kahneman, D. & Tversky, A. (1979). Prospect theory: An analysis of decisions under risk. *Econometrica*, 47, 313–327.
- Kostøl, A. R. & Mogstad, M. (2012). Betydningen av økonomiske insentiver for arbeidsmarkedsdeltakelsen til uførepensjonister. *Økonomiske analyser*, 3/2012. Statistisk sentralbyrå.
- OECD (2015). *Employment Outlook*. OECD Publishing Paris.
- Ose, S. O., Dyrstad, K., Slettebak, R., Lippestad, J., Mandal, R., Brattlid, I. et al. (2013). *Evaluering av IA-avtalen (2010–2013)*. SINTEF rapport A24444. Trondheim: SINTEF.
- Prop. 130 L (2010 – 2011). *Endringer i folketrygdloven (ny uføretrygd og alderspensjon til uføre)*.
- St.meld. nr. 9 (2006-2007). *Arbeid, velferd og inkludering*.
- Szebehely, M., Fritzell, J. & Lundberg, O. (2001). *Funktionshinder och välfärd*. SOU 2001:56. Stockholm: Fritzes.
- Svalund, J. & Kjølvik, J. (2004). Sosiale indikatorer 1980-2004 – Helse. *Samfunnsspeilet*, 4/2004. Statistisk sentralbyrå.
- Tronstad, K. R. (2010). *Mangfold og likestilling i arbeidslivet. Holdninger og erfaringer blant arbeidsgivere og tillitsvalgte*. Oslo: Fafo-rapport 2010:39.
- Wooldridge, J. M. (2002). *Econometric analysis of cross section and panel data*. Cambridge: The MIT Press.



# Vedlegg 1

## Informasjonsbrev til mottakere av uførepensjon sendt fra NAV i mai og juni 2014

### Informasjon til deg som mottar uførepensjon

1. januar 2015 innføres nye regler for uføretrygd. Vi sender deg dette brevet for å informere om de viktigste endringene:

- Dagens uførepensjon blir erstattet av uføretrygd.
- Uføretrygden blir skattlagt som lønn og ikke som pensjon.
- Uføretrygden øker for å kompensere for økt skatt.
- Det skal bli lettere å kombinere arbeid og uføretrygd for de som har mulighet til å jobbe.

### Hva betyr ny uføretrygd for deg?

Den nye uføretrygden skal fortsatt gi deg en varig inntektssikring.

Uføretrygden skal skattlegges som lønnsinntekt. Det betyr at skattetrekket på uføretrygd blir høyere enn det er for uførepensjon. For å tilpasse utbetalingen til den økte skatten, vil størrelsen på uføretrygden før skatt økes.

Uføretrygd vil bli utbetalt til kontoen din på samme måte som uførepensjon. Første utbetaling av ny uføretrygd er 20. januar 2015. Uførepensjonen din blir utbetalt som i dag fram til det.

I løpet av november 2014 mottar du et vedtaksbrev fra NAV med detaljer om din nye uføretrygd.

### Beregning av skatt

Hvor mye du betaler i skatt er individuelt og avhenger av flere forhold i din totale økonomiske situasjon. For noen vil den nye skattleggingen derfor føre til at utbetalingen av uføretrygd etter skatt blir ulik den de har utbetalt etter skatt i uførepensjon.

### Informasjon til deg som har mulighet til å jobbe

En av de viktigste endringene ved uførereformen, er at det blir lettere å kombinere arbeid og uføretrygd for de som har mulighet til det. Når du har inntekt ved siden av uføretrygd beholder du uføregraden din, men utbetalingen av uføretrygd kan bli redusert.

NAV utvikler selvbetjeningsløsninger som gjør det enklere å planlegge eventuell inntekt slik at du kan se hva totalsummen av inntekt og uføretrygd blir. Dette får du mer informasjon om

i vedtaksbrevet ditt. Du kan også lese mer om de nye reglene for kombinasjon av inntekt og uføretrygd på [www.nyuføretrygd.no](http://www.nyuføretrygd.no).

**Har du spørsmål?**

Du finner mer informasjon om ny uføretrygd på [www.nyuføretrygd.no](http://www.nyuføretrygd.no). Du kan også ringe oss på telefon 21 05 21 05. Du må alltid oppgi fødselsnummeret ditt når du tar kontakt med NAV. Da kan vi lettere gi deg rask og god hjelp.

Med vennlig hilsen  
NAV Kontaktsenter

# Vedlegg 2

## Informasjonsbrev til mottakere av uførepensjon sendt fra NAV i oktober og november 2014



Dato: 3. oktober 2014

### NAV regner om uførepensjonen din til uføretrygd

Fødselsnummer: 

Saksreferanse: 

Fra 1. januar 2015 blir uførepensjonen din erstattet av uføretrygd.

Uføretrygden blir skattlagt som lønnsinntekt. Det betyr at skattetrekket på uføretrygd blir høyere enn i dag. For å tilpasse utbetalingen til den økte skatten, er størrelsen på uføretrygden for skatt høyere.

Du får 16 790 kroner i uføretrygd per måned før skatt.

Uføretrygden blir utbetalt til kontoen din på samme måte som uførepensjon. Første utbetaling av uføretrygd er 20. januar 2015. Du får siste utbetaling av uførepensjon 12. desember 2014.

I dette brevet forklarer vi hvilke rettigheter og plikter du har. Det er derfor viktig at du leser hele brevet.

#### Begrunnelse for vedtaket

Stortinget har vedtatt en ny lov om uføretrygd. Du som mottar uførepensjon blir ivarettatt av egne overgangsregler og vil fortsatt være sikret en varig ytelse.

De nye reglene gjør det tryggere og mer fleksibelt å kombinere uføretrygd og arbeid for de som har mulighet til det. Lik skattlegging av inntekt og uføretrygd gjør det også mer lønnsomt og oversiktlig å være i arbeid.

Vedtaket er gjort etter forskrift om overgangsregler ved innføringen av uføretrygd.

#### Hva betyr overgangen til uføretrygd for deg?

NAV Forvaltning

Postadresse: NAV ØSTRE TOTEN // POSTBOKS 23 // 2851 LENA

PE\_UF\_04\_300

Besøksadresse: RÅDHUSGATA 20 // 2850 LENA  
Tel: 55 55 33 33

nav.no

Vi tar utgangspunkt i rettighetene du har i uførepensjonen din per 31. desember 2014, når vi regner om til uføretrygd.

Overgang til uføretrygd betyr at:

- du beholder uføregraden din
- uføretrygden blir skattlagt som lønn og ikke som pensjon
- det er nye regler for kombinasjon av uføretrygd og inntekt

Uføregraden i uføretrygden din er 100 prosent.

### **Uføretrygden blir skattlagt som lønn og ikke som pensjon**

Når uføretrygden skattlegges som lønn, betyr dette at skattetrekket blir høyere enn tidligere. Hvor mye du betaler i skatt er individuelt og avhenger av flere forhold i din totale økonomiske situasjon. For noen vil den nye skattleggingen derfor føre til at utbetalingen av uføretrygd etter skatt blir ulik det de har utbetalt etter skatt i uførepensjon.

Uføretrygden din er trekkfri i juni, og det er halvt skattetrekk i desember, mens uførepensjonen bare er trekkfri i desember. Det totale skattetrekket vil derfor fordeles på 10,5 måneder istedenfor 11 måneder.

### **Slik beregner vi uføretrygden din**

Når vi regner om uførepensjon til uføretrygd, tar vi utgangspunkt i uføregraden din på 100 prosent. Vi fastsetter uføretrygden ut fra størrelsen på uførepensjonen din, og reglene som gjelder ved overgangen til uføretrygd. Vi justerer deretter uføretrygden din ut fra eventuell inntekt du har utover 60 000 kroner.

Du kan lese mer om dette i vedlegget «Opplysninger om beregningen».

Vi tar også utgangspunkt i den sivilstanden du har per 31. desember 2014. Den årlige uføretrygden du får avhenger av sivilstanden din. Dersom den endrer seg, kan dette medføre at uføretrygden din endres.

### **Skal du kombinere uføretrygd og inntekt?**

En av de viktigste endringene ved innføring av uføretrygd er at det blir enklere å kombinere arbeid og uføretrygd for de som har mulighet til det.

Hvis du har inntekt ved siden av uføretrygden, beholder du uføregraden du har fått innvilget, uansett hvor mye du tjener. Du må likevel melde fra om endringer i inntekten din, slik at du får riktig utbetaling av uføretrygd. En kombinasjon av inntekt og uføretrygd vil alltid gi en høyere utbetaling enn uføretrygd alene.

Du kan i tillegg til uføretrygden tjene 60 000 kroner årlig før vi justerer uføretrygden din. Dette beløpet gjelder hvert år fram til 31. desember 2018. Fra 1. januar 2019 kan du årlig tjene 40 prosent av folketrygdens grunnbeløp før vi justerer uføretrygden din.

Vi bruker en fastsatt prosentandel når vi justerer uføretrygden din ut fra inntekt. Denne prosentandelen kaller vi kompensasjonsgrad.

For deg utgjør kompensasjonsgraden 41,61 prosent. Det er bare den delen av inntekten din som overstiger 60 000 kroner, som vi justerer uføretrygden din ut fra. Det betyr at et beløp som tilsvarer 41,61 prosent av den inntekten du har over 60 000 kroner trekkes fra uføretrygden din.

Selv om vi justerer uføretrygden din, beholder du uføregraden du har fått innvilget. Du vil få

**Har du spørsmål?**

Du finner mer informasjon om uføretrygd på [nyuforetrygd.no](http://nyuforetrygd.no). Du kan også ringe oss på telefon 21 05 21 05. Du må alltid oppgi fødselsnummeret ditt når du tar kontakt med NAV. Da kan vi lettere gi deg rask og god hjelp.

Med vennlig hilsen



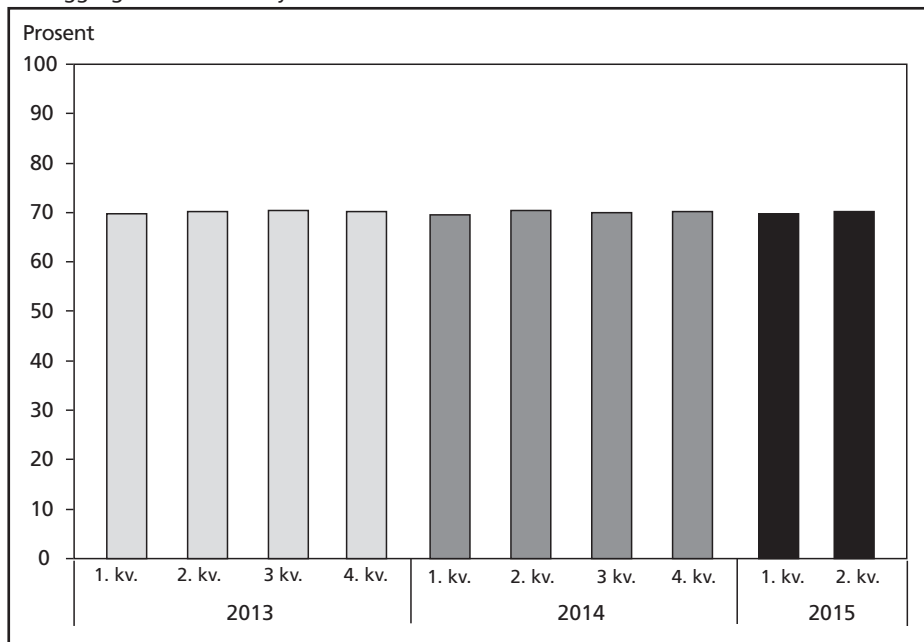
NAV Forvaltning

**Vedlegg:**

Opplysninger om beregningen  
Orientering om rettigheter og plikter

## Vedlegg 3

Vedleggsfigur 3.1 Andelen sysselsatte i alderen 15-74 år. 1. kvartal 2013 – 2. kvartal 2015. Prosent.



Kilde: AKU



# Uførereformen

Den 1. januar 2015 ble uførepensjon erstattet av uføretrygd i folketrygden. Myndighetenes motivasjon for å gjennomføre denne reformen har blant annet vært å gjøre det lettere for personer med en uføreytelse å delta helt eller delvis i arbeidslivet med den arbeidsevnen man har. I denne rapporten presenteres en analyse av om endringene har påvirket faktisk og ønsket yrkesaktivitet blant de uføre, målt de første seks månedene med nytt regelverk.



**Fafo**

Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen  
N-0608 Oslo  
[www.fafo.no](http://www.fafo.no)

Fafo-rapport 2016:27  
ISBN 978-82-324-0313-4  
ISSN 0801-6143  
Bestillingsnr. 20589