

Tidsbegrenset uførestønad

Vilkårene for rett til en ny folketrygdtytelse

Kandidatnummer: 311

Veileder: Asbjørn Kjønstad

Leveringsfrist: 25.11.05

Til sammen 17958 ord

27.04.2006

Innholdsfortegnelse

1	<u>INNLEDNING</u>	1
1.1	Oversikt over noen problemer	1
1.2	Tema og problemstilling	2
1.3	Avgrensing	2
1.4	Videre fremstilling	3
2	<u>RETTSKILDER</u>	5
2.1	Innledning	5
2.2	Grunnloven	5
2.3	Lovtekst	6
2.4	Forarbeider	7
2.5	Rettspraksis	8
2.6	Trygderetten	8
2.7	Rundskriv og forvaltningspraksis	10
2.8	Juridisk teori	10
2.9	Reelle hensyn	11
3	<u>GENERELLE VILKÅR FOR RETT TIL TIDSBEGRENSET UFØRESTØNAD</u>	12
3.1	Innledning	12
3.1.1	Oversikt over vilkårene for rett til tidsbegrenset uførestønad	12

3.1.2	Medlemskap	13
3.1.3	Vedkommende	13
3.1.4	Uføretidspunkt	14
3.2	Vilkår om tilknytning til det norske samfunnet	14
3.2.1	Forutgående medlemskap	14
3.2.2	Fortsatt medlemskap	16
3.3	Vilkåret om alder	17
3.4	Vilkåret om hensiktsmessig behandling og attføring	18
3.4.1	Innledning	18
3.4.2	Krav om gjennomgått behandling	19
3.4.3	Krav om gjennomført attføring	21
3.4.4	Begrepet hensiktsmessig	23
3.4.5	Funksjonsvurdering	27
3.5	Vilkåret om sykdom, skade eller lyte – kravet til årsakssammenheng	29
3.5.1	Innledning	29
3.5.2	Sykdom, skade eller lyte	29
3.5.3	Hovedårsakslæren	31
3.6	Nedsatt inntektsevne	32
3.6.1	Innledning	32
3.6.2	Vurderingen av inntektsevnen	33
4	<u>SÆRVILKÅR FOR RETT TIL TIDSBEGRENSET UFØRESTØNAD</u>	36
4.1	Innledning	36
4.2	Hovedvilkåret for tidsbegrenset uførestønad	37
4.2.1	Sannsynlighetsvurdering	37
4.2.2	Øvre terskel – sannsynlighetskravet	38
4.2.3	Nedre terskel - varighetsvilkåret	39
4.3	Momenter i vurderingen	42
4.3.1	Generelt	42
4.3.2	Sykdommens art	43

4.3.3	Medisinske opplysninger	45
4.3.4	Funksjonsvurderinger	47
4.3.5	Restinntektsevne	48
4.3.6	Alder	49
4.3.7	Tidligere tilknytning til arbeidslivet	51
4.3.8	Andre aktuelle momenter	52
4.4	Stønadtidens lengde og revurdering av vedtaket	54
4.4.1	Innledning	54
4.4.2	Valg av tidsperiode	54
4.4.3	Oppfølgingsopplegg	57
4.4.4	Revurdering av vedtaket om stønaden	57
<u>5</u>	<u>AVSLUTNING</u>	<u>59</u>
5.1	Innledning	59
5.2	Målsetting og tallfakta	59
5.3	Rettspolitiske synspunkter	62
<u>6</u>	<u>LITTERATURLISTE</u>	<u>64</u>

1 Innledning

1.1 Oversikt over noen problemer

Folketrygden er en ordning som er av særlig viktighet for befolkningen i ulike faser av livet. Folketrygden fungerer som et sikkerhetsnett ved at den sikrer borgere økonomisk trygghet. For de som oppfyller vilkårene som folketrygdloven oppstiller for ulike ytelser, sikrer den mot inntektstap, blant annet ved sykdom og arbeidsledighet. I Norge i dag er det mange som lever kun av trygdeytelser, eller av trygdeytelser i kombinasjon med egen inntekt. En del av ytelsene fra folketrygden gis for et kortere tidsrom, som for eksempel sykepenger. I omstillingsperioder er for eksempel attføringspenger en ytelse fra folketrygden. Til slutt har vi de ytelsene som gis over lang tid, og det er uførepensjon og alderspensjon.

Per 30. september 2005 var det 317 341 personer som mottok uføreytelser i Norge.¹ Dette utgjør 10,8 % av den befolkningsgruppen i Norge som man regner for å være i yrkesaktiv alder, det vil si de mellom 18-67 år.² Det har vært en voldsom økning i antall mottakere av uføreytelser de siste årene. Dette bidrar til økte utgifter for staten, i tillegg til at verdifull arbeidskraft kan stå ubenyttet. Myndighetene har derfor en målsetting om å redusere antall personer som innvilges uføreytelser. De ønsker at tilgangen av de som mottar uføreytelser, blir mindre enn avgangen. Myndighetene ønsker at flest mulig skal komme tilbake til arbeidslivet, og de har iverksatt flere tiltak for å nå dette målet.

¹ Statistikk over uføreytelser pr. 3. kvartal 2005 – tabell nr. 1, publisert på Trygdeetatens nettsider (www.trygdeetaten.no).

² Statistikk over uføreytelser pr. 3. kvartal 2005 – tabell nr. 1, publisert på Trygdeetatens nettsider (www.trygdeetaten.no).

Et av virkemidlene som myndighetene har benyttet seg av, er å foreta innstramminger i lovverket. Myndighetene har flere ganger siden begynnelsen av 1990-årene gjort endringer i regelverket, som gjør at det blir vanskeligere å få innvilget uføreytelser. Det stilles for eksempel strengere krav til den enkelte søker, blant annet med tanke på både yrkesmessig og geografisk mobilitet. Den 1. januar 2004 trådte en ny lovendring i kraft. Denne gangen ble uførepensjonen delt i to, til en varig uførepensjon og en tidsbegrenset uførestønad. Bakgrunnen for denne lovendringen var NOU 2000:27, utarbeidet av Sandmanutvalget.

Den tidsbegrensede uførestønaden er en ytelse som kun skal gis for en periode på mellom ett til fire år. Dette blant annet for å ”markere at ikke alle uføre skal ha en varig ytelse.”³ Stønaden fører dermed til større usikkerhet for mottakeren av ytelsen, noe som kan være et insitamant for stønadmottakeren til å forsøke seg i arbeid i stønadsperioden. I forhold til varig uførepensjonen som er en langtidsytelse som sikrer økonomien i lang tid fremover, så gir tidsbegrenset uførestønad kun sikkerhet i kortere tid før en ny vurdering må gjøres.

1.2 Tema og problemstilling

Temaet for denne fremstillingen er den nye ytelsen tidsbegrenset uførestønad. Det er først og fremst *vilkårene* for innvilgelse av denne ytelsen jeg ønsker å gjøre rede for i denne oppgaven, med hovedvekt på ftrl § 12-9 som i hovedsak representerer det nye i forhold til innføringen av tidsbegrenset uførestønad.

1.3 Avgrensing

Denne oppgaven skal gi en fremstilling av *vilkårene* for tidsbegrenset uførestønad. Det betyr at spørsmål om uføretidspunkt, gradering av tidsbegrenset uførestønad og beregning av tidsbegrenset uførestønad ikke vil bli behandlet. Det kunne vært interessant å skrive om dette også, men det vil gjøre oppgaven for omfattende.

³ Ot.prp. nr. 102 (2001-2002) s. 19.

Som utgangspunkt vil ikke ytelsen varig uførepensjon bli behandlet i denne oppgaven. Likevel vil jeg komme litt inn på temaet i forhold til den øvre grensen for innvilgelse av tidsbegrenset uførestønad. Denne tilsvarer den nedre grensen for innvilgelse av varig uførepensjon.

Reglene om tidsbegrenset uførestønad i forhold til selvstendig næringsdrivende (ftrl § 12-7 annet ledd) vil ikke bli behandlet i denne oppgaven. Det avgrenses også mot reglene om uførepensjon til hjemmearbeidende ektefelle, jfr ftrl § 12-8.

Jeg vil ikke gå noe nærmere inn på ikrafttredeisen av de nye reglene om tidsbegrenset uførestønad, og forholdet til Grunnloven.

1.4 Videre fremstilling

I kapittel 2 vil jeg gjøre rede for de rettskildene som er relevante på trygderettens område, og fremheve de rettskildene jeg spesifikt har bygget på ved fremstillingen av vilkårene for tidsbegrenset uførestønad.

I fremstillingens kapittel 3 vil jeg gå nærmere inn på hvilke inngangsvilkår som må oppfylles for at en person skal kunne motta tidsbegrenset uførestønad. Her behandler jeg de generelle vilkårene, som i utgangspunktet gjelder både for tidsbegrenset uførestønad og varig uførepensjon.

Hovedtyngden av oppgaven vil dreie seg om særvilkårene for innvilgelse av tidsbegrenset uførestønad. Når det er fastslått at de generelle vilkårene er oppfylt, må det foretas en vurdering av om det skal innvilges tidsbegrenset uførestønad eller varig uførepensjon. Jeg vil gi en fremstilling av disse vilkårene i kapittel 4.

I avslutningen i kapittel 5 vil jeg presentere og sammenligne tall over innvilgede uføreytelser, i forhold til myndighetenes målsetting med innføringen av den nye ytelsen. Jeg vil i tillegg komme med noen rettspolitiske synspunkter.

2 Rettskilder

2.1 Innledning

Rettskildene er de samme på trygderettens område som på andre rettsområder. Det er likevel noen særegenheter som gir seg utslag på trygderettens område, i forhold til enkelte av rettskildene. Jeg vil i dette kapittel gå gjennom de aktuelle rettskildene, og bemerke de særegenheter som gjør seg gjeldene. Jeg vil underveis ved gjennomgangen av de ulike rettskildene, påpeke hvilke rettskilder jeg har bygget på i fremstillingen av vilkårene for tidsbegrenset uførestønad.

2.2 Grunnloven

Grunnloven er *lex superior*. Dette betyr at ingen lov må stride mot Grunnloven. Som den overordnede rettskilden, har dermed Grunnloven meget stor vekt ved tolkingen av lover. For at Grunnloven skal få vekt i et rettsspørsmål, må det foreligge rettigheter som er beskyttet av den.

Grunnloven bygger på rettsstatens tenkemåte, i motsetning til folketrygden som bygger på velferdsstatens ide. Dette har den følge at Grunnloven ikke har en egen bestemmelse som beskytter de rettighetene, som folketrygdloven oppstiller. Ytelser etter folketrygdloven er dermed ikke direkte beskyttet i Grunnloven ved en egen bestemmelse. Det må i tilfelle foretas en tolkning ut i fra de enkelte bestemmelser i Grunnloven, for å klarlegge om folketrygden, eller deler av den, er beskyttet av Grunnloven. Aktuelle bestemmelser i Grunnloven i forhold til dette er f.eks. Grunnloven § 105 om vern av eiendomsrett, og

bestemmelsen om at lover ikke kan ha tilbakevirkende kraft slik at forutberegneligheten sikres, jfr. Grunnloven § 97.

Temaet om folketrygdrettigheter har beskyttelse av Grunnloven, er noe omhandlet i teorien. Det finnes også to svært sentrale dommer fra Høyesterett som omhandler dette. Det er Borthen-dommen, Rt. 1996 s. 1415 og Thunheim-dommen, Rt. 1996 s.1440. Problemstillingen i dommene dreide seg om det var grunnlag for at nye bestemmelser i folketrygden, kunne få virkning for allerede innvilgede ytelser. Resultatet av disse dommene ble at kun klart urimelig og urettferdig endring av lovgivning, er i strid med Grunnloven.

Jeg har i min fremstilling ikke benyttet meg av Grunnloven som en rettskilde. Dette for å begrense oppgavens omfang. Det kan nevnes at Grl § 97 har hatt betydning for hvor raskt de nye reglene om tidsbegrenset uførestønad kunne innføres, se Trygderetten ankesak TRR-2004-01898.

2.3 Lovtekst

Utgangspunktet for å finne ut hva som er gjeldende rett, er som alltid lovteksten og dens ordlyd. Lovens ordlyd har normalt stor vekt. Jeg har ved fremstillingen av vilkårene for tidsbegrenset uførestønad tatt utgangspunkt i lov om folketrygd av 28. februar 1997 nr. 19 (ftrl). Det er dennes kapittel 12 som inneholder reglene om tidsbegrenset uførestønad. Vilårene for tidsbegrenset uførestønad er angitt i ftrl §§ 12-2, 12-3, 12-4, 12-5, 12-6, 12-7 og 12-9. Noen av uttrykkene i disse bestemmelsene er skjønnsmessige, og man må se hen til andre rettskilder for å avklare grensene for dem.

Det som er spesielt på trygderettens område er at man ved tolkingen av vage ord og uttrykk, må være særskilt varsom med utvidende tolking. Dette fordi en slik utvidende tolking vil føre til betydelig økte utgifter for staten, og kan dermed komme i konflikt med Grunnloven § 75d, som omhandler Stortingets bevilgningsmyndighet.

Videre setter legalitetsprinsippet skranker for tolkingen. Det må vises varsomhet med innskrenkende tolking for å unngå at tilfeller som loven egentlig er ment å dekke, faller utenfor. Det ville i så fall føre til at borgerne får avslag på rettigheter, som de etter en naturlig tolking av ordlyden skulle hatt krav på. Dette fører til at ordlyden må tillegges stor vekt ved lovtolking på trygderettens område.

2.4 Forarbeider

”Som lovforarbeider regnes utvalgsutredninger, odelstingsproposisjoner, innstillinger fra stortingskomiteer og debatter i Odelstinget og Lagtinget”.⁴ Forarbeidene på trygderettens område er utførlige, og gir ofte svar ved tolkingen av de skjønsmessige ord og uttrykk som forekommer i folketrygdlovens bestemmelser. Forarbeidene gir uttrykk for lovgivers mening med bestemmelsene, og kan derfor være avklarende ved tolkingsproblemer.

Ettersom ordlyden har særlig stor vekt innen trygderetten, er det viktig å se hva lovgiver egentlig har ment der tolkingstvil oppstår. Bakgrunnen eller formålet med en lovteksts eksistens, kan også bidra ved tolkingstvil. Dette er godt dekket i forarbeidene. Forarbeidene på trygderettens område tillegges normalt stor vekt. ”Norske domstoler har i de senere årene pleid å legge stor vekt på uttalelser i lovforarbeider, for eksempel når det gjelder strafferettslige og privatrettslige spørsmål”.⁵

Der lovteksten ikke har vært avklarende, eller der det har vært nødvendig med en nærmere presisering av vilkårene, så har jeg søkt støtte i lovens forarbeider. Det er flere aktuelle forarbeider som omhandler tidsbegrenset uførestønad. Ot.prp. nr. 102 (2001-2002) og Innst.O. nr. 86 (2002-2003) er de mest sentrale i forhold til tidsbegrenset uførestønad. Jeg har i tillegg søkt støtte i Ot.prp. nr. 8 (1996-1997).

⁴ Kjønstad, Asbjørn, Innføring i trygderett, Oslo 1998 s. 211.

⁵ Kjønstad, Asbjørn, Innføring i trygderett, Oslo 1998 s. 211.

2.5 Rettspraksis

Rettspraksis, og da særlig praksis fra Høyesterett har stor vekt på alle rettsområder. Det som er spesielt på trygderettens område er at det foreligger få dommer fra Høyesterett. Det finnes ingen dom fra Høyesterett som omhandler temaet tidsbegrenset uførestønad. Det fører til at praksis fra Høyesterett får liten betydning ved tolking av tvilsspørsmål innen trygderetten.

Det finnes på trygderettens område langt flere avgjørelser fra Lagmannsretten. Normalt tillegges ikke underrettspraksis særlig stor vekt. Ettersom det finnes få dommer fra Høyesterett, så kan kanskje dommer fra Lagmannsretten få større vekt enn normalt. Det vil i så fall være mange momenter som vil spille inn i en slik vurdering. Eksempler på slike momenter vil for eksempel være hvor ensartet lagmannsrettens praksis er, om dommen er avgitt under dissens og hvor skjønnsmessige spørsmål som er behandlet. Det vil være for omfattende å gå inn på en slik drøftelse i denne oppgaven.

Når det gjelder tvister om tidsbegrenset uførestønad, har jeg etter undersøkelser ikke funnet noen dommer fra Lagmannsretten som omhandler dette temaet. Mine undersøkelser har bestått i søk på lovdata. I tillegg har jeg per e-mail kontaktet Bård Tønder ved Regjeringsadvokaten, som kunne bekrefte dette.

2.6 Trygderetten

Trygderetten er et domstolslignende forvaltningsorgan, som skiller seg ut på trygderettens område. Trygderetten er et selvstendig og uavhengig organ, bygget opp som en trekantmodell, med en dommer og to motstridende parter. Det foretas en skriftlig kontradiktorisk saksbehandling, og de fleste av Trygderettens kjennelser er begrunnede. De har en stor saksmengde, og avgjør en stor mengde tvilsspørsmål innen trygderetten.

Trygderettens medlemmer blir også spesialiserte, med bred praksis og kunnskap på trygderettens område. Kjennelser fra Trygderetten ankes inn for Lagmannsretten, og Trygderetten trer dermed inn i stedet for Tingretten, som normalt er første ankeinstans for domstolene.

Disse ovenstående karakteristikke av Trygderetten tilsier at dens kjennelser vil ha vekt av betydning for tolkingen av folketrygdens bestemmelser. Kjennelser fra Trygderetten vil likevel på langt nær ha like stor vekt som dommer fra Høyesterett. Det er mulig man kan tillegge kjennelser fra Trygderetten lik vekt som dommer fra Tingretten, i og med at de ankes direkte inn for Lagmannsretten. Spørsmålet er hvor Trygderetten skal plasseres i forhold til alminnelige forvaltningsvedtak. I følge Asbjørn Kjønstad så "må Trygderettens kjennelser tillegges større vekt enn alminnelige forvaltningsvedtak".⁶

Jeg har benyttet meg av kjennelser fra Trygderetten ved fremstillingen av særvilkårene for tidsbegrenset uførestønad. Jeg har ved søk på lovdata kommet frem til at det (per november 2005) finnes 63 kjennelser som omhandler den nye ftrl § 12-9. En del av disse kjennelsene omhandler tvister rundt bruk av overgangsreglene ved innføringen av den nye ytelsen. Videre omhandler en del av kjennelsene tvister om varig uførepensjon, jfr ftrl § 12-9 annet ledd, og noen dreier seg om tvist om uføretidspunkt. Ca 45 kjennelser omhandler dermed § 12-9 første ledd. Av disse har jeg lest gjennom de fleste kjennelsene. Foruten prinsippkjennelsen nevnt i oppgavens punkt 2.2, har jeg valgt ut kjennelser slik at alle momentene oppstilt i § 12-9 første ledd annet punktum blir dekket i oppgaven. Dette for best å kunne gi en fremstilling av betydningen av de ulike momentene. Likevel er det slik at flere av momentene oftere forekommer i Trygderettens vurderinger. Dette vil komme til uttrykk i min fremstilling av de ulike momentene i oppgavens punkt 4.3.

⁶ Kjønstad, Asbjørn, Innføring i trygderett, Oslo 1998 s. 217.

2.7 Rundskriv og forvaltningspraksis

Rundskriv er spesielt på trygderettens område. Rundskriv blir benyttet daglig til hjelp ved saksbehandlingen ved landets trygdekontorer. Rundskrivene inneholder veiledning om hvordan de enkelte bestemmelsene i trygdeloven skal tolkes til enhver tid. Rundskrivene endres kontinuerlig ettersom det foretas endringer i lovgivningen. De endres også ettersom Trygderetten i sine kjennelser, avgjør spørsmål om tvil.

Forvaltningspraksis har normalt svært liten, eller ingen vekt. Det er ikke en rettskilde som domstolene normalt føler seg bundet av. Dette gjelder også på trygderettens område. ”På de fleste trygderettslige områder foreligger det en såpass omfattende praksis fra Trygderetten, som må tillegges stor vekt, at trygdeetatens praksis i alle fall blir lite verdt.”⁷

Høyesterett har likevel i flere dommer lagt vekt på forvaltningspraksis, bl.a. i Rt.1995 s. 54. Det var i dette tilfellet tale om en langvarig, omfattende og konsekvent forvaltningspraksis, og den ble av Høyesterett tillagt betydelig vekt.

Jeg har benyttet meg av Rikstrygdeverkets rundskriv i fremstillingen av vilkårene for tidsbegrenset uførestønad. Det aktuelle rundskrivet som omhandler temaet tidsbegrenset uførestønad er: Rikstrygdeverket, Ftrl kap 12 (Rundskriv), Uførepensjon.

2.8 Juridisk teori

Det finnes en ganske stor mengde tekst forfattet på trygderettens område. Problemet er at folketrygden er i stadig utvikling og endring, slik at det kreves voldsomme ressurser for å oppdatere litteraturen til enhver tid. Mye av litteraturen blir av den grunn likevel ikke irrelevant. Det som er viktig når man leser litteratur på folketrygdens område, er å

⁷ Kjønstad, Asbjørn, Innføring i trygderett, Oslo 1998 s. 221.

undersøke hvilke lovendringer som er foretatt på området etter at litteraturen ble forfattet, slik at man har dette i tankene når man tilegner seg stoffet, og tilpasser det deretter.

Ettersom tidsbegrenset uførestønad er en forholdsvis ny ytelse finnes det svært lite juridisk litteratur som omhandler særvilkårene for denne ytelsen. De generelle vilkårene for ytelsen er derimot godt dekket. Jeg har ved min fremstilling av vilkårene for tidsbegrenset uførestønad funnet veiledning i juridisk teori.

2.9 Reelle hensyn

Dersom ingen av de øvrige rettskildene gir svar ved tolkingen av en bestemmelse, kan reelle hensyn få betydning ved tolkingen. Aktuelle hensyn kan være ”å kunne realisere lovens formål (for eksempel attføringsprinsippet), hensynet til rettferdighet mellom de trygdede (for eksempel at like tilfeller skal behandles likt), hensynet til et rimelig resultat i den enkelte sak, hensynet til at trygdeetaten skal kunne kontrollere at trygden ikke misbrukes, og samfunnsøkonomiske hensyn (de som praktiserer loven skal respektere at det er Stortinget som etter vår grunnlov har bevilgningsmyndighet).⁸

⁸ Kjønstad, Asbjørn, Innføring i Trygderett, Oslo 1998, s. 223.

3 Generelle vilkår for rett til tidsbegrenset uførestønad

3.1 Innledning

3.1.1 Oversikt over vilkårene for rett til tidsbegrenset uførestønad

Vilkårene for tidsbegrenset uførestønad kan deles inn i to grupper. Den ene gruppen er de generelle vilkårene, som behandles i dette kapittel. Disse vilkårene er i hovedsak felles både for tidsbegrenset uførestønad og for varig uførepensjon. Den andre gruppen består av vilkår som gjelder kun i forhold til ytelsen tidsbegrenset uførestønad, og behandles i kapittel 4.

Når det gjelder de generelle vilkårene, er det fem hovedvilkår som må være oppfylt for at en person kan innvilges tidsbegrenset uførestønad. Disse fem hovedvilkårene kan sies å utgjøre inngangsvilkårene for ytelsen tidsbegrenset uførestønad. Det første vilkåret går ut på at vedkommende må ha en tilknytning til det norske samfunnet (jfr. ftrl §§ 12-2 og 12-3). Det andre vilkåret regulerer vilkår om alder (jfr. ftrl § 12-4). Det tredje vilkåret innebærer at vedkommende må ha gjennomgått en hensiktsmessig behandling og attføring (jfr. ftrl § 12-5). Videre er det et krav om at vedkommende har en varig sykdom, skade eller lyte som utgjør hovedårsaken til nedsettelsen av inntektsevnen (jfr. ftrl § 12-6). Til slutt er det et vilkår som bestemmer at inntektsevnen må være varig nedsatt med minst halvparten (jfr. ftrl 12-7).

Jeg vil først i punktene 3.1.2 - 3.1.4 foreta en avklaring av noen sentrale begreper innen trygderetten. Deretter skal jeg i punktene 3.2 – 3.6, gjøre rede for de generelle vilkårene for innvilgelse av tidsbegrenset uførestønad.

3.1.2 Medlemskap

Hovedreglene om medlemskap kommer til uttrykk i ftrl § 2-1. Det bestemmes her at personer som er bosatt i Norge er pliktige medlemmer i folketrygden. Dette er et utslag av domisilprinsippet. Det er videre et hovedprinsipp i trygderetten at medlemskapet er tvungent, noe som innebærer at man ikke kan melde seg ut av den.

3.1.3 Vedkommende

Begrepet ”vedkommende” benyttes i ftrl kap 12 som betegnelse på de personer reglene i kapittelet retter seg mot. Dette er et nøytralt uttrykk, og skiller seg fra det som ellers benyttes i folketrygdloven. Det er begrepet ”medlem” som er benyttet i de øvrige kapitlene i folketrygdloven, for å referere til lovens målgruppe.

I forhold til resten av folketrygdloven, så er det et generelt vilkår at man er medlem i folketrygden, men dette gjelder ikke for ytelser etter kapittel 12. For denne delen av folketrygdloven er det nemlig slik at ”Man kan imidlertid på visse vilkår beholde uførepensjon som er innvilget, selv om man ikke lenger er medlem i folketrygden.”⁹ Riktignok er det regler i forhold til medlemskap også for rett til ytelser etter dette kapittelet (se punkt 3.2), og særlig i forhold til tidsbegrenset uførestønad.

Jeg vil i min fremstilling av reglene om vilkår for tidsbegrenset uførestønad i stor grad benytte meg av begrepet ”vedkommende”, som referanse til reglenes målgruppe.

⁹ Kjønstad, Asbjørn, Innføring i trygderett, Oslo 1998 s. 125.

3.1.4 Uføretidspunkt

Definisjonen av dette begrepet fremgår av ftrl § 12-10 første ledd. ”Uføretidspunktet er det tidspunktet da et medlem fikk sin inntekstevne/arbeidsevne varig nedsatt med minst halvparten.”

Det oppstår ofte strid om tidspunktet for uførhetens inntreden. Dette bl.a. fordi uførhetstidspunktet har betydning for utregningen av fremtidige pensjonspoeng. Særlig for unge uføre får uførhetstidspunktet betydning, pga. at det foreligger særregler for de som blir uføre før oppnådd 26 år.

3.2 Vilkår om tilknytning til det norske samfunnet

Det er ftrl §§ 12-2 og 12-3 som regulerer vilkåret om tilknytningen til det norske samfunnet. Ftrl § 12-2 gir bestemmelser om forutgående medlemskap, mens ftrl § 12-3 stiller krav til fortsatt medlemskap i folketrygden.

3.2.1 Forutgående medlemskap

Hovedregelen om forutgående medlemskap oppstilles i ftrl § 12-2 første ledd, hvor det fastslås at: ”Det er et vilkår for rett til ytelser etter dette kapitlet at vedkommende har vært medlem i trygden i de siste tre årene frem til uføretidspunktet”. Skjæringspunktet for vurderingen av om vilkåret er oppfylt, er altså uføretidspunktet. Dette betyr at man må ha vært medlem i folketrygden i tre forutgående år før uførheten inntraff.

Årsaken til at regelen er slik, er for å hindre at utenlandske statsborgere flytter til Norge etter at de er blitt uføre, for så å kreve uføreytelser. Vilkåret hindrer dermed spekulasjon fra statsborgere i andre land med et dårligere utbygd trygdesystem, eller fra land der det ikke

finnes slike offentlige ordninger. For de personer som ikke oppfyller dette vilkåret, forutsettes det at de fanges opp av et tilsvarende system i sitt hjemland, som følge av at de har bodd der før de kom til Norge. Det antas at de vil oppfylle krav til ytelser etter sitt eget hjemlands regler.

Det finnes unntak til hovedregelen i ftrl § 12-2 første ledd. I bestemmelsens annet ledd er det gjort klart at kravet om tre års forutgående medlemskap ikke gjelder for en flyktning som er medlem i trygden. Det er dermed tilstrekkelig for en flyktning at han er medlem i trygden, slik at kravet om tre års medlemskap forut for uførhetstidspunktet, ikke gjelder for vedkommende. Årsaken til dette er at det antas at en flyktning ikke fanges opp av systemer i sitt opprinnelige hjemland, som følge av situasjonen i hjemlandet som også er årsak til at vedkommende må flykte.

Det er gjort ytterligere unntak fra regelen om tre års forutgående medlemskap i ftrl § 12 - 2 tredje ledd. Denne bestemmelsen gir rettigheter til en person som har vært medlem i trygden i minimum ett år umiddelbart før et krav fremsettes. Skjæringspunktet er her et annet enn i hovedregelen i første ledd. Det er her tidspunktet for fremsettelsen av kravet om tidsbegrenset uførestønning som er det aktuelle, og ikke tidspunktet for når uførheten inntraff. Det er to alternative personkretser som omfattes av dette unntaket.

Det første alternativ fremgår av ftrl § 12-2 tredje ledd bokstav a, og omfatter de som blir ufør før de når en alder av 26 år, og som samtidig var medlem av trygden da uførheten inntraff. Det er altså her et vilkår at vedkommende må ha vært medlem av trygden da uførheten inntraff, men ikke noe krav om hvor lang tid forut for uførhetstidspunktet. Denne regelen gir sikkerhet til unge innvandrere som blir uføre før vedkommende har vært medlem i folketrygden i tre år, slik hovedregelen egentlig forutsetter.

Det andre alternativ fremgår av ftrl § 12-2 tredje ledd bokstav b, og omfatter de personer som ”etter fylte 16 år har vært medlem av trygden med unntak av maksimum fem år”. Det siste alternativ kan for eksempel omfatte personer som har bodd i Norge, men som for en

periode arbeider i utlandet og blir uføre under utenlandsoppholdet. Dersom man ikke har arbeidet utenlands i mer enn fem år, så oppfyller man vilkåret. Blir man i løpet av en slik femårsperiode ufør, så må man være medlem i trygden i ett år umiddelbart før kravet settes frem. Dette fordi skjæringspunktet her er fremsettelsen for kravet, og ikke uførhetstidspunktet.

En person som har arbeidet i mer enn fem år i utlandet for så å vende tilbake til Norge oppfyller ikke kravene om tilknytning til Norge før det er gått tre år jfr. hovedregelen i ftrl § 12-2 første ledd. Blir denne personen ufør i treårsperioden i mellom, så fanges han ikke opp av reglene om tidsbegrenset uførestønad.

3.2.2 Fortsatt medlemskap

I forhold til reglene om fortsatt medlemskap i ftrl § 12-3, er det kun hovedregelen i denne bestemmelsens første ledd som får anvendelse i forhold til tidsbegrenset uførestønad. Hovedregelen stiller krav om at vedkommende fortsatt må være medlem i trygden, for å få rett til ytelsen tidsbegrenset uførestønad. Årsaken til at unntaksbestemmelsene i ftrl § 12-3 annet og tredje ledd ikke får anvendelse, er at de kun refererer seg til ytelsen varig uførepensjon.

Denne regelen hindrer eksport av ytelsen tidsbegrenset uførestønad. Det vil for eksempel si, at personer som har bodd en stund i Norge, og oppfyller kravene til ytelsen, ikke kan ta med seg den til sitt "hjemland" for å leve der og samtidig motta tidsbegrenset uførestønad fra den norske stat. Det samme gjelder for personer som hele sitt liv har bodd i Norge, og ønsker å flytte utenlands. Det er et absolutt krav om fortsatt medlemskap for å kunne motta tidsbegrenset uførestønad.

Årsaken til at det kreves fortsatt medlemskap for å kunne motta tidsbegrenset uførestønad, henger sammen med hensynet til kontroll. Et vilkår for å opprettholde en ytelse med tidsbegrenset uførestønad, er at forutsetningene for innvilgelsen fortsatt er til stede. Det er

atskillig vanskeligere for trygdeetaten og kontrollere om vilkårene fortsatt er innfridd, dersom vedkommende som mottar ytelsen skulle oppholde seg i et annet land. Ytelsen skal i tillegg revurderes innen stønadensperiodens utløp, og denne revurderingen blir praktisk sett vanskeligere dersom vedkommende oppholder seg i utlandet. Disse hensyn som er nevnt ovenfor er årsaken til at det for tidsbegrenset uførestønad, stilles strenge krav om fortsatt medlemskap for å kunne motta ytelsen.

3.3 Vilåret om alder

Det er ftrl § 12-4 som regulerer hvilken aldersgruppe i befolkningen som kan innvilges tidsbegrenset uførestønad. Bestemmelsen fastslår at vedkommende må være mellom 18 og 67 år. Den nedre aldersgrensen var tidligere 16 år, men ble endret til 18 år med ikrafttredelse 1. jan 1998. Årsaken til dette var at ”det bør være samsvar mellom det tidspunkt foreldrenes forsørgingsplikt opphører og det tidspunktet da ungdom får selvstendig rett til ytelser til livsopphold fra det offentlige.”¹⁰ I tillegg er det svært få under denne alder som får sin inntektsevne redusert eller opphørt på grunn av uførhet, og den største årsaken til det er at de fleste ungdom i denne alderen er under utdanning. Dette forklarer til sammen årsaken til at den nedre aldersgrensen for å kunne motta tidsbegrenset uførestønad, er 18 år.

Årsaken til at øvre aldersgrense er 67 år, er at den sammenfaller med pensjonsalderen. Fra oppnådd 67 år, vil alle uansett kvalifisere til ytelsen alderspensjon.

¹⁰ Ot.prp. nr. 8 (1996-1997) pkt 2.2.3.

3.4 Vilkåret om hensiktsmessig behandling og attføring

3.4.1 Innledning

Ftrl § 12-5 gir bestemmelser om krav til gjennomgått behandling og attføring. Uttrykket behandling betyr her medisinsk behandling i forhold til folketrygdens kapittel 10, om ytelser under medisinsk rehabilitering. Med attføring siktes det til de ytelser et medlem kan oppnå etter folketrygden kapittel 11, om yrkesrettet attføring. Det stilles i denne bestemmelsen krav om at hensiktsmessig behandling og attføring må være gjennomgått, før en eventuell tidsbegrenset uførestønad kan innvilges.

Dette vilkåret er i overensstemmelse med et av folketrygdens formål, som vi finner i folketrygdloven § 1-1 tredje ledd. Denne bestemmelsen angir som et av formålene med folketrygden at den ”skal bidra til hjelp til selvhjelp med sikte på at den enkelte skal kunne forsørge seg selv og klare seg best mulig til daglig”.

Bakgrunnen for regelen om at hensiktsmessig behandling og attføring skal være gjennomgått, er som det fremgår av forarbeidene: ”Målsettingen er at god oppfølging i perioder hvor det ytes sykepenger, rehabiliteringspenger eller attføringspenger skal forebygge uførepensjonering.”¹¹ Myndighetene ønsker i størst mulig grad å redusere antall personer som mottar ytelser etter folketrygdloven kapittel 12.

¹¹ Ot.prp. nr. 102 (2001-2002) s. 27.

3.4.2 Krav om gjennomgått behandling

Ftrl § 12-5 første ledd første punktum fastslår at: ”Det er et vilkår for rett til ytelser etter dette kapitlet at vedkommende har gjennomgått hensiktsmessig behandling for å bedre arbeidsevnen”. Målet er å få flest mulig tilbake til arbeid, og hensiktsmessig behandling er et virkemiddel som benyttes for å forsøke å oppnå dette. Det er derfor et krav til den enkelte, at for å kunne innvilges tidsbegrenset uførestønad, så må man ha gjennomgått en hensiktsmessig behandling som ikke har ført til en bedring av arbeidsevnen.

”Med behandling menes medisinsk eller annen behandling som har til formål å bedre medlemmets helsetilstand slik at følgene av sykdommen/skaden /lytet blir så små som mulig”.¹² Det er viktig at behandling kommer i gang så snart det er mistanke om at det er tale om en varig sykdom. Når en person blir ufør mottar vedkommende først sykepenger i ett år. Når sykepengeperioden er utløpt, er den neste mulige ytelsen, rehabiliteringspenger. Når vedkommende kommer over til denne fasen, så er det viktig at fokuset på sykdom og diagnose blir redusert. Det er viktig fra denne fasen, og forsøke å finne ut av hvilke muligheter vedkommende har til tross for sin sykdom, skade eller lyte. Det må fokuseres på hvilke iboende ressurser vedkommende besitter.

Målet med denne rehabiliteringsperioden er å bedre vedkommendes arbeidsevne, for å hindre varig uførhet. Det er altså vedkommendes mulighet til å bruke sin kropp til fysisk eller psykisk arbeid målt i forhold til det personen tidligere klarte, som er målet med slik behandling. En person som gjennom en normal arbeidsdag har mange tunge løft, vil som følge av sin sykdom kanskje ikke klare like mange tunge løft lenger. Målet for rehabiliteringsperioden er å bedre arbeidsevnen, slik at vedkommende skal kunne utføre sitt arbeid slik vedkommende klarte, før uførheten inntraff. Vedkommendes evne til å utføre sitt yrke, fysisk og/eller psykisk, sammenlignes med situasjonen før og etter at uførheten inntraff.

¹² Ot.prp. nr. 102 (2001-2002) s. 27.

Det fremgår av ftrl § 12-5 første ledd første punktum, at det skal ha vært gjennomført et forsøk på bedring av arbeidsevnen, jfr. uttrykket ”har gjennomgått”. ”Det innebærer at all behandling som kan bedre funksjonsevnen og mulighetene for å komme i arbeid, må være ført så langt fram at det er mulig å ta stilling til om kravene om varig sykdom og funksjonsnedsettelse i § 12-6 er oppfylt.”¹³

I forhold til tidsbegrenset uførestønad, er det derimot ikke noe i veien for at vedkommende fortsatt er under behandling mens stønaden mottas. Poenget er at det har vært forsøkt med ulike tiltak for å bedre arbeidsevnen. Det er bare positivt at en slik behandling fortsatt pågår, med tanke på å bedre vedkommendes arbeidsevne. Målet vil alltid være å få vedkommende tilbake i arbeid i større eller mindre grad. Tidsbegrenset uførestønad innvilges i tilfeller der det er utsikt til bedring, og en hensiktsmessig behandling kan dermed være av særdeles viktighet for å kunne oppnå dette.

Likevel må vedkommende for å kunne innvilges tidsbegrenset uførestønad, ha forsøkt hensiktsmessig behandling en viss tid. I følge Rikstrygdeverkets rundskriv fremgår det ”at kravet om gjennomgått hensiktsmessig behandling kan anses oppfylt når relevante behandlingstiltak er gjennomgått i en periode på tre år, og bruker fortsatt er under behandling, men utsikten til bedring er mer usikker og ligger lengre frem i tid.”¹⁴ Poenget med slik behandling er å bedre arbeidsevnen. Dersom det lykkes å bedre denne noe, er vilkåret likevel oppfylt dersom vedkommende fortsatt er ufør i stor grad. All bedring av arbeidsevnen, utelukker ikke ytelsen tidsbegrenset uførestønad.

For at tidsbegrenset uførestønad skal kunne innvilges, stilles det krav om at den behandling som vedkommende har gjennomgått, skal ha vært hensiktsmessig. Uttrykket ”hensiktsmessig” er et skjønnsmessig uttrykk, og det kreves nærmere tolking for å avklare

¹³ Rikstrygdeverkets rundskriv til folketrygdloven kap 12, om ftrl § 12-5 første ledd.

¹⁴ Rikstrygdeverkets rundskriv til folketrygdloven kap 12, om ftrl § 12-5 første ledd.

grensene for begrepet. Det gis veiledning i ftrl § 12-5 annet ledd for hva det skal legges vekt på i vurderingen av hva som skal anses som hensiktsmessig. Jeg vil i punkt 3.4.4 gjøre rede for hvor grensene for uttrykket hensiktsmessig går.

3.4.3 Krav om gjennomført attføring

Ftrl § 12-5 første ledd annet punktum lyder som følger:

”Med mindre åpenbare grunner tilsier at attføring ikke er hensiktsmessig, kan ytelser etter dette kapitlet bare gis dersom vedkommende har gjennomført eller har forsøkt å gjennomføre et individuelt og hensiktsmessig attføringsopplegg uten at inntektsevnen er bedret.”

1. januar 2005 trådte det i kraft en lovendring som omfattet ftrl § 12-5. Vilkåret i bestemmelsen ble skjerpet. Før lovendringen var det tilstrekkelig at gjennomgått attføring ikke ble ansett som hensiktsmessig. Etter lovendringen kan attføring kun unnlates dersom det av ”åpenbare grunner ikke er hensiktsmessig”.

”Med attføring menes alle former for yrkesrettede tiltak som har til hensikt å øke arbeidsevnen for en yrkeshemmet person, og å hjelpe den yrkeshemmede til å skaffe seg eller beholde lønnet arbeid”.¹⁵ Det stilles i denne delen av bestemmelsen et krav om at inntektsevnen skal være forsøkt bedret. Dette skiller seg fra rehabiliteringsperioden, der bedring av arbeidsevnen var målet. ”Siktemålet med attføring er å øke arbeidsevnen for en yrkeshemmet person, og/eller hjelpe den yrkeshemmede til å skaffe eller beholde lønnet arbeid på tross av sykdommen.”¹⁶

¹⁵ Rikstrygdeverket rundskriv til folketrygdloven kap 12, om ftrl § 12-5.

¹⁶ Ot.prp. nr. 102 (2001-2002) s. 28.

Når vedkommende har kommet til attføringsfasen, legges det enda større vekt på de ideoende ressurser vedkommende besitter. Vedkommende skal nemlig ha gjort et forsøk på å ha bedret sin inntektsevne, og dette gjelder uavhengig av hvilket yrke vedkommende tidligere hadde. Det forutsettes full yrkesmessig mobilitet i forhold til attføringskravet. Det er vedkommendes muligheter til å utføre ethvert yrke som skal vurderes og være forsøkt bedret. Dersom vedkommende tidligere hadde et yrke med mange tunge løft, så kan vedkommende kanskje likevel makte å utføre andre typer arbeid av lettere karakter. Vedkommende kan til og med fungere i et annet type arbeid, uten at uførheten begrenser vedkommende i særlig stor grad. Det kan faktisk være mulig for vedkommende å arbeide full tid, dersom yrke byttes. Det er med andre ord vedkommendes mulighet til å skaffe seg inntekt ved eget arbeid som skal være gjennomført eller forsøkt gjennomført, uavhengig av tidligere yrke eller arbeidssted.

For at vilkåret for å motta ytelsen tidsbegrenset uførestønad skal være oppfylt, kan ikke vedkommende gjennom en slik attføringsfase ha bedret sin inntektsevne i det hele tatt. Det fremgår av bestemmelsen at det er kun der attføring ikke har medført en bedring i inntektsevnen, at ytelsen kan innvilges. En liten bedring i inntektsevnen fører dermed til at vilkåret ikke er oppfylt. Dette skiller seg fra vilkåret om krav til gjennomgått hensiktsmessig behandling. Dette vilkåret vil nemlig fortsatt være oppfylt selv om arbeidsevnen er bedret noe, men vedkommende likevel er sterkt begrenset av sin uførhet.

Det oppstilles ett unntak fra kravet om at vedkommende må ha gjennomført eller forsøkt å gjennomføre en hensiktsmessig attføring. Det kommer frem av lovteksten at det ikke stilles krav om hensiktsmessig attføring dersom det finnes "åpenbare grunner" til at slik attføring ikke vil være hensiktsmessig. Uttrykket "åpenbart" er et strengt kriterium, og det skal mye til for at unntaksbestemmelsen får gjennomslag. Det stilles strenge krav til hva som kan være en tilstrekkelig årsak til at attføring ikke behøver være gjennomført. Sykdommen, skaden eller lytets art og alvorlighetsgrad, kan blant annet være avgjørende momenter for om unntaksbestemmelsen får anvendelse. Alder er et annet moment i vurderingen av om unntaksbestemmelsen får anvendelse. "Generelt vil det være slik at jo yngre brukeren er,

desto mer tungtveiende medisinske forhold må foreligge for å kunne konstatere at det foreligger ”åpenbare grunner”.¹⁷

Det stilles videre krav om at attføringsopplegget som vedkommende har gjennomgått, har vært individuelt. Ethvert attføringsopplegg er dermed ikke tilstrekkelig. Det skal ikke være et tilfeldig opplegg, men et som er tilpasset vedkommende individuelt. Målet med attføringen er å bedre vedkommendes inntektsevne, og dette vil vanskelig la seg gjøre med et opplegg som ikke er tilpasset den enkelte. Attføringsopplegget må velges ut i fra hvilke evner, ressurser og eventuell utdanning den enkelte har. Sykdomsbildet og uføregrad vil også være sentrale vurderingsmomenter for å finne et individuelt attføringsopplegg, som vil være gunstig for den enkelte.

I likhet med vilkåret om gjennomgått behandling i ftrl § 12-5 første ledd første punktum, stilles det et krav om at attføringsopplegget skal ha vært hensiktsmessig. Det er, som nevnt i punkt 3.4.1, i ftrl § 12-5 annet ledd gitt føringer på hva som skal vektlegges i vurderingen av hva som skal anses som hensiktsmessig. Jeg vil foreta en nærmere avklaring av begrepet hensiktsmessig under punkt 3.4.4.

3.4.4 Begrepet hensiktsmessig

Trygderetten er i hovedsak et rettighetsbasert system. Dette kjennetegnes ved at loven gir anvisning på hva som skal gjelde, det vil si hvilke vilkår som konkret må være oppfylt for å kunne motta en ytelse. Et eksempel på dette er ftrl § 19-4, som i første ledd oppstiller som vilkår for å motta alderspensjon, at vedkommende har fylt 67 år.

I folketrygdloven kap 12 er noen av vurderingene som knytter seg til vilkårene for å kunne motta en ytelse, overlatt til forvaltningens skjønn. Når et begrep som ”hensiktsmessig” er

¹⁷ Rikstrygdeverkets rundskriv til folketrygdloven kap 12, om ftrl § 12-5 første ledd.

benyttet for å angi vilkår, fører dette til et svakere rettighetskrav. Dette fordi det er vanskeligere å avklare grensene for bruken av begrepet. Det er som utgangspunkt viktig at begrepet får et fast innhold, i forhold til likebehandlingsprinsippet, ettersom det er ønskelig at reglene praktiseres likt. Dette er vanskeligere der det er benyttet skjønnsmessige begreper på vilkårsiden.

Som jeg har påpekt under punkt 2.3 i denne fremstillingen, så er ordlyden alltid utgangspunkt for lovtolking. Dette gjelder også i forhold til uttrykket ”hensiktsmessig” som er benyttet i lovteksten. Begrepet ”hensiktsmessig” er et skjønnsmessig uttrykk, som isolert sett ikke har et bestemt innhold. Begrepet vil kun få mening ut i fra den sammenheng det står i. For å finne ut hva som ligger i dette begrepet må det ses hen til andre rettskilder. Når det gjelder tolking av lovtekst på trygderettens område, må man dog være varsom både med utvidende og innskrenkende tolking, jfr. denne fremstillings punkt 2.3.

I tillegg er det slik at man i forhold til dette skjønnsmessige uttrykket er inne på området for forvaltningens frie skjønn. Dette betyr at det er overlatt til forvaltningen å avgjøre hva som skal falle inn under begrepet. Likevel er det slik at ikke all kontroll er fraværende. Domstolene kan ”alltid ta stilling til hvilket vurderingstema loven gir anvisning på (hva betyr for eksempel ”urimelig”). Men i noen tilfelle nøyer de seg med dette, fordi de anser det for å være en oppgave for forvaltningen å foreta den konkrete vurdering av om det faktisk foreligger for eksempel ”urimelighet” i saken.”¹⁸ I denne henvisningen er begrepet ”urimelig” benyttet som eksempel. Det samme gjelder for begrepet ”hensiktsmessig”. I forhold til dette vil domstolene som regel ikke vurdere om det foreligger hensiktsmessighet i en bestemt sak.

Ftrl § 12-5 annet ledd gir noen retningslinjer for hva som ligger i begrepet hensiktsmessig. Bestemmelsen gir i første punktum føringer på hva som skal vektlegges ved avgjørelse av om et behandlings – eller attføringstiltak er hensiktsmessig. Det oppstilles en del punkter

¹⁸ Eckhoff og Smith, Forvaltningsrett, 6. utgave 1997 s. 282.

som det skal tillegges vekt på i denne vurderingen. Dette fører til en begrensning i forvaltningens frie skjønn. Forvaltningen er bundet av lovgiver, gjennom momentene som er oppstilt i teksten.

Følgende momenter er listet opp i lovteksten: alder, evner, utdanning, yrkesbakgrunn og arbeidsmuligheter. I ftrl § 12-5 annet ledd andre punktum er det fremhevet at geografisk mobilitet også skal vektlegges ved vurderingen av om et behandlings- eller attføringsopplegg er hensiktsmessig. Med geografisk mobilitet menes det at vedkommende eventuelt må innfinne seg med enten å flytte eller pendle for å ta seg arbeid.

I vurderingen av hva som vil være hensiktsmessig behandling for den enkelte, må det avgrenses mot hva som vil være rimelig å forlange at vedkommende gjennomgår som ledd i et behandlingsopplegg. Det må vurderes hvilke bedringsmuligheter en relevant behandling gir. I tillegg vil mulige bivirkninger også være avgjørende i forhold til hvor store de eventuelt vil bli. Et spørsmål kan f.eks. være om de bivirkninger vedkommende kan få som følge av en behandling overskygger effekten av behandlingen.

”Hva som skal betraktes som hensiktsmessig behandling, avhenger av hvor langt legevitenenskapen til enhver tid er kommet når det gjelder kunnskap om den aktuelle sykdommen og behandlingsmåter. Det må tas hensyn til den medisinske tilstands art, alvorlighet og prognose- med og uten behandling.”¹⁹

Den belastning det vil være for den enkelte å gjennomføre en spesiell behandling er også avgjørende i vurderingen. En større og omfattende operasjon vil for mange være en stor påkjenning. Det må legges vekt på hvilke utsikter til bedring som foreligger etter endt behandling, sett i sammenheng med den belastning det er for den enkelte å gjennomføre behandlingen.

¹⁹ Ot.prp. nr. 102 (2001-2002) s. 27.

Rikstrygdeverket uttaler følgende: ”I tilfeller hvor den mest hensiktsmessige behandlingen synes særlig byrdefull for brukeren, kan det lempes på kravene til gjennomgått behandling. Hvis brukeren motsetter seg slik behandling skal det legges vekt på om motforestillingene er alvorlige, og ikke f.eks. motivert av hensyn til trygdeytelsen. Det må i noen tilfeller godtas at en person motsetter seg operative inngrep, særlig når resultatet av operasjonen er usikkert”.²⁰

En eventuell mangel på behandlingstilbud, skal ikke føre til avslag på tidsbegrenset uførestønad som følge av at hensiktsmessig behandling ikke er gjennomført. Det skal ikke lastes den enkelte søker at en behandlingsmåte som ikke er tilgjengelig ville vært effektiv, slik at en bedring av inntektsmulighetene hadde vært nærliggende.

Det samme gjelder i forhold til gjennomført attføring. Dersom årsaken til at et hensiktsmessig attføringsopplegg ikke er gjennomført skyldes manglende tilbud, så skal ikke vedkommende lastes for det. Finnes det ikke et godt nok utbygd attføringsapparat som fanger opp den enkelte, så skal ikke det føre til at tidsbegrenset uførestønad ikke innvilges. Det som i slike tilfeller er viktig, er å få til et hensiktsmessig opplegg i perioden da tidsbegrenset uførestønad eventuelt er innvilget, for å kunne forsøke å få vedkommende ut i arbeidslivet. Det fremgår også av forarbeidene både i forhold til kravet om hensiktsmessig behandling og attføring at: ”Som hensiktsmessig behandling eller attføring regnes bare behandlings- eller attføringstiltak som det er mulig å iverksette.”²¹

Når det gjelder hensiktsmessighetsvurderingen i forhold til attføring, må det legges vekt på sykdommens alvorlighetsgrad. Er sykdommen så omfattende, at vedkommende ikke har mulighet til å gjennomføre et slikt tiltak? Dersom det ikke er noe poeng for den enkelte å gjennomføre et slikt tiltak, så vil kravet om at hensiktsmessig attføring er gjennomført være oppfylt. Det skal likevel meget til for at vedkommende uten å ha forsøkt attføring, vil få dette vilkåret oppfylt. Arbeidslinjen følges strengt, i og med at målet er å få flest mulig

²⁰ Rikstrygdeverkets rundskriv til folketrygdloven kap 12, om ftrl § 12-5.

²¹ Ot.prp. nr. 102 (2001-2002) s. 28.

tilbake til arbeid. Det kreves meget for ikke å måtte ha forsøkt å gjennomgå et slikt opplegg. Det er etter lovens ordlyd kun ”åpenbare grunner”, som kan medføre at attføring ikke må gjennomgås, eksempel på det kan være medfødte lidelser som psykisk utviklingshemming.

Det står presisert i lovteksten at dersom vedkommende kan få arbeid ved å flytte eller pendle, skal dette være avgjørende i vurderingen av om hensiktsmessig attføring er gjennomført. Det kreves mye av den enkelte i forhold til geografisk mobilitet. Det følger likevel av Rikstrygdeverkets rundskriv at ”Dersom dette byr på vesentlige helsemessige, familiemessige og økonomiske problemer, kan man lempe på dette kravet.”²² Det skal likevel mye til før man kan se helt bort i fra dette kravet. Det kreves som nevnt ovenfor ”åpenbare grunner”. Vedkommendes alder er et sentralt moment i denne vurderingen. Det fremgår av forarbeidene at ”Det forutsettes som i dag at en ikke skal kreve at personer over 60 år skal flytte”.²³

3.4.5 Funksjonsvurdering

Det fremgår av ftrl § 12-5 tredje ledd at det er et vilkår at for å kunne innvilge tidsbegrenset uførestønad at ”det dokumenteres at funksjonsevnen har vært vurdert av lege eller annet fagpersonell”. Dette for å finne ut av hvilken arbeidsevne vedkommende besitter. Det er viktig å kartlegge vedkommendes iboende ressurser. Denne funksjonsvurderingen er viktig for å kunne finne ut av hva slags type arbeid eller tiltak som vil være aktuelt for den enkelte. Fokuset flyttes fra diagnose til funksjonsevne. Man skal søke å kartlegge hva den uføre kan make å klare på tross av sin sykdom, skade eller lyte.

²² Rikstrygdeverkets rundskriv til folketrygdloven kap 12, om ftrl § 12-5 annet ledd.

²³ Ot.prp. nr. 29 (1995-1996) s. 123.

”En persons funksjonsevne sier noe om hvordan vedkommende greier å utføre ulike typer oppgaver og gjøremål i tidligere arbeid og eventuelt annet arbeid, yrkesrettede tiltak, samt i dagliglivet i form av husarbeid, omsorgsoppgaver, fritidsaktiviteter, osv.”²⁴ I tillegg til at vedkommendes funksjonsevne kartlegges, er det viktig å se på om det er forhold i vedkommendes omgivelser som kan bidra til at vedkommende kan fungere best mulig. Det fremgår av Rikstrygdeverkets rundskriv at ”Begge forhold; individets ressurser og hvordan omgivelsene har blitt tilrettelagt, må altså inngå i en funksjonsvurdering”.²⁵

²⁴ Rikstrygdeverkets rundskriv til folketrygdloven kap 12, om ftrl § 12-5 tredje ledd.

²⁵ Rikstrygdeverkets rundskriv til folketrygdloven kap 12, om ftrl § 12-5 tredje ledd.

3.5 Vilkåret om sykdom, skade eller lyte – kravet til årsakssammenheng

3.5.1 Innledning

Det medisinske vilkåret som oppstilles for innvilgelse av tidsbegrenset uførestønad, finner vi i ftrl § 12-6. I følge forarbeidene²⁶ består denne bestemmelsen av tre deler. For det første må det foreligge en sykdom, skade eller lyte. For det andre må sykdommen, skaden eller lytet ha medført en varig funksjonsnedsettelse. For det tredje må denne funksjonsnedsettelsen være hovedårsaken til at inntektsevnen/arbeidsevnen er nedsatt.

3.5.2 Sykdom, skade eller lyte

Ftrl § 12-6 første ledd setter som vilkår for at en person skal kunne innvilges tidsbegrenset uførestønad, at vedkommende må ha en sykdom, skade eller lyte. Dette vil si at ”den inntekts- og arbeidsmessige uførheten må altså ha en medisinsk årsak”.²⁷ Med lyte menes i denne bestemmelsen medfødte lidelser og tilstander. Eksempler på det kan være psykisk utviklingshemming. Begrepet skade er ment å fange opp dem som blir uføre som følge av en ulykke de har vært med i, f.eks. en bilulykke. Sykdom omfatter alle både fysiske og psykiske tilstander. Sykdom er det mest omfattende av de tre begrepene, og det gis en nærmere avklaring av dette begrepet i bestemmelsens annet ledd.

Ftrl § 12-6 annet ledd sier noe om kravet til sykdom. Det er bestemt her at ved avgjørelsen av om det foreligger en sykdom så ”legges det til grunn et sykdomsbegrep som er vitenskapelig basert og alminnelig anerkjent i medisinsk praksis”. Det stilles her strenge

²⁶ Ot.prp. nr. 102 (2001-2002) s. 28.

²⁷ Kjønstad, Asbjørn, Innføring i trygderett Oslo 1998 s. 127.

krav til sykdommen. I tillegg til at tilstanden skal være akseptert av legevitenenskapen som en sykdom, er ”aksept fra et stort flertall av legegjerningens utøvere er også nødvendig”²⁸

Det stilles videre i ftrl § 12-6 første ledd et vilkår om at sykdommen, skaden eller lytet skal være varig. Med dette menes ikke for all tid, som man kanskje skulle tro ut fra en naturlig tolking av ordet varig. Det må være en uførhet som man tror vil bli langvarig. Det fremgår av brev fra Arbeids- og sosialdepartementet datert 20.10.04 til Rikstrygdeverket at:

”Dersom det etter tre års arbeidsuførhet med rimelig sikkerhet kan fastslås at sykdommen og funksjonsnedsettelsen vil vare i ytterligere ett til to år, bør vilkårene for tidsbegrenset uførestønad anses oppfylt. Dette innebærer at det retningsgivende varighetskravet for tidsbegrenset uførestønad bør være fire til fem år og mer enn 7 år for varig uførepensjon.”²⁹

Det er dermed skjedd en lemping av varighetskravet i forhold til den nye ytelsen tidsbegrenset uførestønad.

Når en person på bakgrunn av uførhet velger å søke om ytelsen tidsbegrenset uførestønad, så må det kunne kreves at det på dette tidspunktet foreligger en diagnose. Dette fordi vedkommende nå har vært igjennom både en rehabiliterings – og en attføringsfase. Det må dermed på dette tidspunkt være klart hva som konkret feiler vedkommende i form av at vedkommende har fått en bestemt diagnose. ”Når det gjelder uførepensjon, kan det ikke være tilstrekkelig med symptomer på sykdom, selv om det skulle være tilstrekkelig for å få rett tilsykepenger, rehabiliteringspenger og/eller attføringspenger”.³⁰

Det fremgår av ftrl § 12-6 annet ledd siste punktum at sosiale eller økonomiske problemer ikke gir rett tidsbegrenset uførestønad. ”Ved psykososiale problemer må man vurdere om sykdomstilstanden eller de sosiale problemene er mest betydningsfulle.”³¹ Av og til kan en sykdom, skade eller lyte medføre sosiale eller økonomiske problemer. I slike tilfeller er

²⁸ Kjønstad, Asbjørn, Innføring i trygderett, Oslo 1998 s. 128.

²⁹ Rikstrygdeverkets rundskriv til folketrygdloven kap 12, om ftrl § 12-6.

³⁰ Kjønstad, Asbjørn, Innføring i trygderett, Oslo 1998 s. 127.

³¹ Kjønstad, og Syse, Velferdsrett 1, Oslo 2005 s. 271.

sykdomskravet kun oppfylt dersom det foreligger varig sykdom, skade eller lyte, og at tilstanden i tillegg utgjør hovedårsaken til funksjonsnedsettelsen. Det kan sikkert være slik at i noen tilfeller så fører sosiale og /eller økonomiske problemer til en sykdom. I slike tilfeller vil sykdomsvilkåret være oppfylt dersom sykdommen er varig, og den utgjør hovedårsaken til uførheten (se punkt 3.5.2). Årsaken til at vedkommende er rammet av en sykdom har ingen betydning i vurderingen av om vilkåret er oppfylt.

3.5.3 Hovedårsakslæren

Det er et vilkår for å kunne innvilges tidsbegrenset uførestønad at den ”medisinske lidelsen må ha medført en varig funksjonsnedsettelse av en slik art og grad at den utgjør hovedårsaken til nedsettelsen av inntektsevnen/arbeidsevnen”. Dette kommer frem av ftrl § 12-6 tredje ledd. Det må med andre ord foreligge en varig funksjonsnedsettelse. Vedkommendes funksjonsevne må ha vært vurdert i følge ftrl § 12-5 tredje ledd. Dette innebærer en vurdering av vedkommendes inntektsmuligheter, på tross av uførheten. Det må kartlegges hvilken kapasitet vedkommende har, selv om vedkommende er rammet av en sykdom, skade eller lyte. ”Begrepet funksjonsevne knytter det medisinske og ervervsmessige vilkåret sammen.”³²

Vedkommendes funksjonsnedsettelse må være varig, og den må videre utgjøre hovedårsaken til nedsettelsen av inntektsevnen. Det er med andre ord årsaken til selve uførheten, som må være hovedårsaken til nedsettelsen av inntektsevnen. Andre årsaker til at vedkommende ikke kan skaffe seg inntekt ved eget arbeid får ingen betydning. Et eksempel på en slik irrelevant årsak kan være perioder med høy arbeidsledighet, der vedkommende er en av de rammede. Økonomiske problemer, som er fremhevet i ftrl § 12-6 annet ledd annet punktum, er et annet eksempel. Dersom det viser seg at dette er den vesentligste årsak til at vedkommende har nedsatt inntektsevne, kan ikke tidsbegrenset uførestønad innvilges. Man må søke å finne den mest dominerende årsak til

³² Ot.prp. nr. 102 (2001-2002) s. 28.

inntektsnedsettelsen. Det kommer frem i forarbeidene at ”For at en årsak skal være den mest dominerende, må den være dominerende i forhold til det samlede årsaksbildet, dvs. den må representere minst 50 prosent.”³³

3.6 Nedsatt inntektsevne

3.6.1 Innledning

Det siste hovedvilkår som må være oppfylt for at en person kan innvilges tidsbegrenset uførestønad, finner vi i ftrl § 12-7. Det fastsettes i bestemmelsens første ledd at evnen til å utføre inntektsgivende arbeid må være varig nedsatt med minst halvparten, for å kunne motta tidsbegrenset uførestønad. Dette betyr at vedkommendes uføregrad minst må være 50 %. Det finnes imidlertid et unntak fra dette vilkåret i ftrl § 25-13 som omhandler forsøksvirksomhet med lavere uføregrader. Dette unntaket vil ikke bli behandlet nærmere i denne fremstillingen.

I følge ftrl § 12-7 første ledd er det inntektsevnen som må være nedsatt. ”Med inntektsevne menes enhver evne til å skaffe seg inntekt gjennom en personlig arbeidsinnsats.”³⁴ Det fremgår av ftrl § 12-7 andre ledd tredje punktum at det er den pensjonsgivende inntekt vedkommende kan skaffe seg, det skal tas hensyn til i vurderingen. Som pensjonsgivende inntekt regnes inntekt som nevnt i ftrl § 3-15. Jeg vil ikke gå noe nærmere inn på denne bestemmelsen, men kan nevne at bl.a. den enkeltes eventuelle kapitalinntekt ikke vil regnes som inntekt. I tillegg har Høyesterett, i Rt. 2005 s 548, kommet frem til at eventuell hjelp fra arbeidsgiver og arbeidskamerater ikke skal regnes med i inntektsvurderingen, dersom vedkommendes inntektsevne ville vært nedsatt med mer enn halvparten uten denne hjelpen.

³³ Ot.prp. nr. 102 (2001-2002) s. 28.

³⁴ Ot.prp. nr. 102 (2001-2002) s. 28.

For å oppnå ytelsen tidsbegrenset uførestønning, er det altså et krav om at inntektsevnen er varig nedsatt. Begrepet varig betyr også i denne sammenheng ikke nødvendigvis livsvarig, men det er tale om et langt tidsperspektiv. I forarbeidene står det i forhold til varighetsvilkåret ”ikke livsvarighet, men omkring 7 år”.³⁵ Det fremkommer videre av forarbeidene at ”vilkåret anses å være oppfylt dersom det ikke er noen umiddelbar utsikt til bedring, og muligheten for bedring fortoner seg usikker og i hvert fall ligger i et ubestemt stykke inn i framtiden, selv om det ikke er mulig å tidfeste dette til verken mer eller mindre enn syv år”.³⁶ I forhold til tidsbegrenset uførestønning er det lempet noe på kravet til varighet. Det er tilstrekkelig med et varighetsvilkår som strekker seg over fire-fem år.³⁷ Det må foretas en fremtidsvurdering av vedkommendes livssituasjon i forhold til den sykdom, skade eller lyte vedkommende har, i vurderingen av varigheten. Det må i denne vurderingen gjøres en analyse av hvor lenge det er sannsynlig at vedkommende vil ha nedsatt inntektsevne, som følge av sin sykdom, skade eller lyte.

Det er videre ikke tilstrekkelig at vedkommendes inntektsevne er varig nedsatt. Det kreves i tillegg at inntektsevnen er varig nedsatt med minst halvparten. Dette fører til at for de som etter en vurdering har en inntektsevne nedsatt med 45 %, ikke oppfyller dette vilkåret for innvilgelse av tidsbegrenset uførestønning. Selv om konsekvensene for vedkommende selv vil være av stor betydning, særlig økonomisk, så er det likevel ikke tilstrekkelig for å kunne innvilges tidsbegrenset uførestønning. Inntektsevnen må være nedsatt med minst halvparten. Alle uføre med en uføregrad på 50 % eller mer oppfyller dermed dette kravet.

3.6.2 Vurderingen av inntektsevnen

Ftrl § 12-7 annet ledd gir veiledning om hvordan det skal vurderes at inntektsevnen er nedsatt, for å finne ut hvor høy uføregraden er. Det fremgår av bestemmelsen at det i denne

³⁵ Ot.prp. nr. 102 (2001-2002) s. 28.

³⁶ Ot.prp. nr. 102 (2001-2002) s. 28 og 29.

³⁷ Se fremstillingens pkt 3.5.1.

vurderingen skal tas utgangspunkt i de inntektsmuligheter vedkommende har i ethvert arbeid som vedkommende nå kan utføre. Vilkåret forutsetter dermed full yrkesmessig mobilitet. Dette betyr at hva slags type arbeid vedkommende opprinnelig hadde da uførheten inntraff, er irrelevant. Det som er av betydning er hva slags type arbeid vedkommende kan utføre på tross av sin uførhet. Det forhold at vedkommende før uførheten inntraff ikke utnyttet sin inntekstevne fullt ut, får ingen konsekvenser. Det er vedkommendes muligheter både før og etter uførheten som skal vurderes. Hvor mye vedkommende faktisk arbeidet får ingen betydning.

En person som frivillig arbeider i en 50 % stilling uten å utnytte sin inntektsevne til det fulle, vil vurderes i forhold til 100 % stilling dersom det tilsvarer det han opprinnelig kunne ha gjort. Dette fører til at dersom han anses 50 % arbeidsufør, så vil han oppfylle kravet selv om han kun har hatt en 50 % stilling før uførheten inntraff. Det avgjørende i vurderingen er å fastsette et inntektsnivå som var realistisk for vedkommende, før uførheten inntraff. Det fremgår av Rikstrygdeverkets rundskriv at ”Det stilles ingen krav til yrkesaktivitet før uførhet.”³⁸ Dette innebærer at det er mulig både for studenter og hjemmeværende å få innvilget tidsbegrenset uførestønad. Det som er avgjørende er hvilke inntektsmuligheter vedkommende hadde før uførheten inntraff.

Etter at det er foretatt en vurdering av vedkommendes opprinnelige inntektsmuligheter før uførheten inntraff, vil resultatet av denne vurderingen sammenlignes med de inntektsmulighetene vedkommende har etter uførhetens inntreden. ”Uføregarden fremkommer ved å beregne hvor stor differansen mellom dem (dvs inntektstapet) er i prosent”.³⁹ Det vil si at dersom vedkommende før uførheten tjente 300 000 kroner per år, og han på grunn av sin uførhet kun kan oppnå en inntekt på 150 000 kroner, så vil det føre til en uførhetsgrad på 50 %. En person som før uførheten inntraff tjente 250 000 kroner per år, og som etter uførhetstidspunktet kan oppnå en inntekt på 150 000 kroner, vil ikke kvalifisere til ytelsen tidsbegrenset uførestønad. Dette fordi at inntektsevnen ikke er nedsatt

³⁸ Rikstrygdeverkets rundskriv til folketrygdloven kap 12, om ftrl § 12-7.

³⁹ Rikstrygdeverkets rundskriv til folketrygdloven kap 12, om ftrl § 12-7.

med minst halvparten. Et tap på 100 000 kroner i inntekt per år er merkbart for vedkommende, men likevel ikke tilstrekkelig for å kunne innvilges en tidsbegrenset uførestønad.

I ftrl § 12-7 annet ledd annet punktum er det angitt noen momenter som det skal tas hensyn til i vurderingen av hvilke inntektsmuligheter vedkommende har på tross av sin sykdom, skade eller lyte. Momentene listet opp i lovteksten er: alder, evner, utdanning, yrkesbakgrunn, arbeidsmuligheter på hjemstedet og arbeidsmuligheter på andre steder der det er rimelig at vedkommende tar arbeid.

Det er mange forhold som kan gjøre det vanskelig for en ufør person å skaffe seg inntekt. Momenter som alder, utdanning og yrkesbakgrunn, kan sammen med uførheten gjøre det svært vanskelig å skaffe seg inntekt. Det stilles dog store krav til både yrkesmessig og geografisk mobilitet. Et annet sentralt poeng i vurderingen er et av hovedvilkårene som er oppstilt i ftrl § 12-6 tredje ledd. Hovedårsaken til nedsettelsen av inntektsevnen skal være den medisinske lidelsen. Det er ikke tilstrekkelig at man for eksempel må flytte på seg for å ta seg arbeid, eller at manglende utdanning gjør det vanskelig å få seg et arbeid. Dersom slike forhold fremstår som de vesentligste årsaker til nedsatt inntektsevne, så kan ikke tidsbegrenset uførestønad innvilges. I tillegg til at inntektsevnen må være nedsatt med minst halvparten, så må hovedårsaken til at inntektsevnen er nedsatt være den medisinske lidelsen, og ikke sosiale forhold. Dette er en vanskelig balansegang. Det kan være flere sammensatte årsaker til at en person ikke kan ta arbeid. Det avgjørende i forhold til innvilgelse av tidsbegrenset uførestønad, er likevel at hovedårsaken må være en varig sykdom, skade eller lyte.

4 Særvilkår for rett til tidsbegrenset uførestønad

4.1 Innledning

Når det er tatt et standpunkt til om de generelle vilkårene⁴⁰ for innvilgelse av uføreytelser er oppfylt, skal det foretas en vurdering av om vedkommende tilfredsstillt kravene til en varig uførepensjon eller en tidsbegrenset uførestønad. I denne oppgaven skal jeg konsentrere meg om tidsbegrenset uførestønad, og vilkårene for at denne ytelsen skal kunne innvilges.

Det er ftrl § 12-9 første ledd som regulerer i hvilke tilfeller det skal innvilges tidsbegrenset uførestønad til en person som oppfyller inngangsvilkårene til ytelser etter folketrygdloven kap 12. Forarbeidene fremhever at ”tidsbegrenset uførestønad skal gis når ytterligere behandling, rehabilitering og attføring på søknadstidspunktet ikke ventes å bedre arbeidsevnen, men fremtidig arbeidsevne er usikker”.⁴¹ Det er altså antagelser om den enkeltes fremtid som skal være avgjørende.

Det oppstilles som en hovedregel at ”stønad gis til alle som har en viss arbeidsevne i behold (som bare delvis er uføre), men den skal også kunne gis til personer som på søknadstidspunktet er 100 prosent uføre”.⁴² Hovedtanken er at de som er delvis uføre, mest sannsynlig vil ha en mulighet til å vende tilbake til arbeidslivet. De som er 100 % uføre, utelukkes likevel ikke som eventuelle mottagere av tidsbegrenset uførestønad. Årsaken til dette er at det som er avgjørende, er den enkeltes reelle mulighet for at inntektsevnen kan

⁴⁰ Se fremstillingens kapittel 3.

⁴¹ Ot.prp. nr. 102 (2001-2002) pkt 7.3.1.

⁴² Innst.O. nr. 86 (2002-2003) pkt. 1.3.2.

bedres over tid. Finnes det en mulighet for bedring, er det uten betydning om vedkommende er delvis eller helt ufør på innvilgelsestidspunktet.

Det fremgår av forarbeidene at ”målgruppen for tidsbegrenset uførestønad vil i hovedsak være de som i dag innvilges uførepensjon ut fra en usikker vurdering av varighet og omfang av funksjonsnedsettelsen som følge av sykdommen”.⁴³ Denne målgruppen kan bestå både av de med 100 % uføregrad og de med lavere uføregrad. Det er årsaken til uførheten som blir sentral, sett i sammenheng med muligheten for bedring for den enkelte.

4.2 Hovedvilkåret for tidsbegrenset uførestønad

4.2.1 Sannsynlighetsvurdering

Ftrl § 12-9 første ledd første punktum lyder som følger:

”Dersom det etter en helhetsvurdering er sannsynlig at inntektsevnen kan bedres, skal det gis en tidsbegrenset uførestønad”.

Det fremgår av bestemmelsen at det avgjørende for innvilgelse av tidsbegrenset uførestønad er inntektsevnen. Med inntektsevne siktes det til vedkommendes evne til å utføre inntektsgivende arbeid. Det er ikke avgjørende hva slags type arbeid vedkommende tidligere har hatt, det som er avgjørende er hva slags type arbeid den uføre kan utføre på tross av sin sykdom, skade eller lyte. Vedkommende skal nemlig vurderes etter ethvert mulig arbeide som han kan klare å utføre for å kunne skaffe seg inntekt. Vedkommendes inntektsevne kan kanskje bedres ved å skifte til et lettere arbeid, sammenlignet med den type arbeid vedkommende tidligere har hatt.

⁴³ Ot.prp. nr. 102 (2001-2002) pkt 7.3.2.

Dersom det er sannsynlig at inntektsevnen kan bedres, skal det i følge bestemmelsen innvilges tidsbegrenset uførestønad. Det må derfor foretas en helhetsvurdering i forhold til den enkelte, for å finne ut om tidsbegrenset uførestønad vil være den riktige ytelsen å innvilge vedkommende. Denne helhetsvurderingen innebærer en fremtidsvurdering, og avgjørelsen bygger da på antagelser om hva som vil være den enkeltes livssituasjon i fremtiden. Det skal vurderes om det finnes muligheter for at den uføre blir friskere eller helt frisk. Det er flere momenter som kan være relevante i en slik vurdering. Aktuelle momenter i denne vurderingen kommer til uttrykk i ftrl § 12-9 første ledd annet punktum. De ulike momentene skal behandles under punkt 4.3.

Dersom det etter en slik helhetsvurdering er klart at det i fremtiden er sannsynlig at vedkommendes inntektsevne kan bedres, så har lovgiver bestemt at tidsbegrenset uførestønad er den riktige ytelsen. Dette kommer til uttrykk ved ordet ”skal”, som er benyttet i lovteksten. Er vilkårene oppfylt, finnes det ingen valgfrihet for hvilken ytelse som skal innvilges, tidsbegrenset uførestønad eller varig uførepensjon. Det skal i slike tilfeller innvilges tidsbegrenset uførestønad.

4.2.2 Øvre terskel – sannsynlighetskravet

Når det gjelder kravet til sannsynlighet, er det tilstrekkelig at det er en viss sannsynlighet for at vedkommendes inntektsevne kan bedres. Det står skrevet følgende i Rikstrygdeverkets rundskriv om sannsynlighetsvilkåret: ”Dette forstås slik at det ikke stilles krav til sannsynlighetsovervekt når det gjelder mulighetene for bedring på sikt. Det er tilstrekkelig at det er mulig – eller ikke kan utelukkes, at inntektsevnen kan bedres.”⁴⁴ Det kreves altså ingen sannsynlighetsovervekt. Det er tilstrekkelig at det finnes en mulighet for bedring. Er det en viss sannsynlighet for at vedkommende i fremtiden vil kunne utføre inntektsgivende arbeid av en viss grad, så er tidsbegrenset uførestønad den riktige ytelsen.

⁴⁴ Rikstrygdeverkets rundskriv til folketrygdloven kap 12, om ftrl § 12-9 første ledd

Følgende er presisert i forarbeidene: ”Tidsbegrenset uførestønad skal gis når det etter en samlet vurdering ikke fremstår som usannsynlig at vedkommende til tross for uførheten etter en tid kan vende tilbake til arbeidslivet”.⁴⁵

Det kan sies å utgjøre den øvre terskelen for når det skal innvilges tidsbegrenset uførestønad, kontra varig uførepensjon. I de tilfeller der det ikke finnes utsikter til bedring, vil varig uførepensjon være den riktige ytelsen. Det skal være rimelig klart at bedring ikke er mulig i fremtiden, for at tidsbegrenset uførestønad ikke skal være riktig ytelse.

Det er videre fremhevet i forarbeidene i forhold til sannsynlighetskravet: ”Varig uførepensjon bør som hovedregel bare tilstås i tilfeller med 100 prosent arbeidsuførhet uten utsikt til bedring av arbeidsevnen.”⁴⁶ Dette viser at det er ment at terskelen skal være høy, mot en varig uførepensjon.

4.2.3 Nedre terskel - varighetsvilkåret

For at ytelsen tidsbegrenset uførestønad skal kunne innvilges, stilles det krav om ”varighet”. Dette utgjør den nedre terskelen for innvilgelse av tidsbegrenset uførestønad. Dersom man står ovenfor en tilstand som ikke kan anses å være av varig karakter, vil ikke alle generelle vilkår for innvilgelse av tidsbegrenset uførestønad være oppfylt, jfr. fremstillingens kap 3.

Det fremgår følgende av forarbeidene: ”Det legges ikke opp til noen liberalisering av inngangsvilkårene ved å innføre en tidsbegrenset uførestønad.”⁴⁷ Det fremgår dog av

⁴⁵ Ot.prp. nr. 102 (2001-2002) s. 33.

⁴⁶ Ot.prp. nr. 102 (2001-2002) s. 33.

⁴⁷ Ot.prp. nr. 102 (2001-2002) s. 35.

Rikstrygdeverkets rundskriv at varighetsvilkåret ikke er det samme for varig uførepensjon og for tidsbegrenset uførestønad.

Kravet om varighet finner vi blant annet igjen i § 12-6 i forhold til sykdomskravet. Det kreves etter denne bestemmelsen varig sykdom, skade eller lyte. Det fastsettes videre i ftrl § 12-6 tredje ledd at det skal foreligge en varig funksjonsnedsettelse. Til sist fremkommer det som et vilkår i § 12-7 første ledd at vedkommendes inntektsevne skal være varig nedsatt med minst halvparten. Årsaken til at det er krav om at vedkommendes tilstand skal være av en varig karakter, henger sammen med at det er et mål at flest mulig skal prøve å komme tilbake til arbeid.

Varighetskravet gjelder uansett om det er tidsbegrenset uførestønad eller varig uførepensjon som viser seg å være den rette ytelsen. Det er reglene i ftrl § 12-9 første ledd som blir avgjørende for valg av ytelse. Likevel er det slik at vilkåret for at tidsbegrenset uførestønad skal være den rette ytelsen, er sannsynligheten for at vedkommende vil kunne bedre sin inntektsevne i nærmeste fremtid. Dette innebærer ikke noen prognose om varighet, men snarere en sannsynlighetsvurdering for at vedkommende kan forbedre sin inntektsevne. Selv om det eksisterer et varighetsvilkår for innvilgelse av tidsbegrenset uførestønad, så skal hovedfokuset være på bedringsmulighetene.

Ved innføringen av ordningen med tidsbegrenset uførestønad var noe av målet å fjerne varighetsperspektivet, for dermed å søke å hindre utstøting fra arbeidslivet. Det fremgår av forarbeidene: ”Ved å innføre en tidsbegrenset stønad slik Sandmanutvalget har foreslått, vil en markere at uføre ikke alltid skal ha en varig ytelse.”⁴⁸

Selve utformingen av ytelsen tidsbegrenset uførestønad, viser også at varighetsvilkåret blir annerledes enn for varig uførepensjon. Det legges opp til at stønaden kan gis for opptil fire år ad gangen, og dette i seg selv forutsetter at det ikke er tale om noen særlig langvarig

⁴⁸ Ot.prp. nr. 102 (2001-2002) s. 19.

uførhetstilstand. Slik jeg ser det, ut ifra at ordningen med tidsbegrenset uførestønad er fleksibel, så legges det opp til at ordningen med varig uførepensjon kan praktiseres strengere ut i fra den øvre terskel som er stilt opp, sannsynlighetskravet. Varighetsvilkåret i forhold til tidsbegrenset uførestønad, kan strekkes meget langt frem i tid, i og med at det avgjørende kriteriet er om det er sannsynlig at inntektsevnen kan bedres. Selv om varighetsvilkåret for rett til varig uførepensjon er 7 år, utelukker ikke det at tidsbegrenset uførestønad kan innvilges i tilfeller der varighetsvilkåret er 7 år eller mer. Dette er ikke en absolutt grense. Det som kjennetegner vurderingen for innvilgelse av tidsbegrenset uførestønad er om det finnes utsikter til bedring.

I brev fra Arbeids- og sosialdepartementet datert 20.10.04 til Trygdeetaten ble det pålagt følgende forståelse av varighetsbegrepet:

”Dette betyr at det retningsgivende varighetsvilkåret for tidsbegrenset uførestønad er redusert til fire-fem år, og varighetskravet for uførepensjon er presisert til mer enn syv år”.⁴⁹ Dette er presisert som retningsgivende i forhold til §§ 12-6, 12-7, og vil være aktuelt i forhold til § 12-9 i vurderingen av om tidsbegrenset uførestønad er rett ytelse. Dette innebærer en lemping av varighetsvilkåret. Er det i vurderingen av inngangsvilkårene kommet frem til at varighet i forhold til § 12-6 er ansett å være fire år, vil ytelsen varig uførepensjon allerede være utelukket i og med at varighetskravet for den ytelsen er syv år. Det fremgår av forarbeidene i forhold til varighetskravet for varig uførepensjon at: ”Som retningsgivende angis et varighetskrav på ca 7 år.”⁵⁰

⁴⁹ Rikstrygdeverkets rundskriv til folketrygdloven kap 12, om ftrl § 12-6 ift varighetskravet.

⁵⁰ Ot.prp. nr. 102 (2001-2002) s. 28.

4.3 Momenter i vurderingen

4.3.1 Generelt

Ftrl § 12-9 første ledd annet punktum oppstiller en del momenter som det skal legges vekt på i vurderingen, for å finne ut av om vedkommendes inntektsevne kan bedres. Dette er ingen uttømmende liste, noe som kommer frem av ordet ”bl.a.” i lovens tekst. Det vil si at også andre momenter enn de som er listet opp i lovens tekst, kan få betydning i en slik helhetsvurderingen. Følgende momenter er listet opp i lovteksten: sykdommens art, medisinske opplysninger, funksjonsvurderinger, restarbeidsevne, alder og tidligere tilknytning til arbeidslivet.

Forarbeidene gir ingen svar på hvordan de ulike momentene skal veies mot hverandre. De gir heller ingen veiledning om innholdet av de ulike momentene, og hvilken betydning de har. Vi kan vel si at vi finner en viss veiledning i lovteksten i bruken av momentene. Lovteksten bestemmer at det skal foretas en helhetsvurdering. Det vil si at alle momentene som lovteksten oppstiller som er relevante i foreliggende sak, skal tas med i vurderingen. I tillegg skal eventuelle andre momenter som vil være aktuelle, tas med i vurderingen.

Selv om tidsbegrenset uførestønad er en ny ytelse innen trygderetten, er det likevel avsagt en del kjennelser i Trygderetten om denne ytelsen. Ved en gjennomgang av disse kan man finne ut hvilke av momentene Trygderetten har tillagt større eller mindre vekt. Man kan også finne ut hvordan de har veid momentene mot hverandre.

Når det gjelder rundskrivene fra Rikstrygdeverket, gir de liten veiledning om innholdet av de enkelte momentene som er oppstilt i lovens tekst. Det står skrevet litt om momentene i forhold til hva det skal legges vekt på, og hva innholdet av momentet er. Samlet sett er det dermed lite materiale som sier noe om innholdet av de ulike momentene.

Nedenfor vil jeg gå gjennom de enkelte momentene som loven stiller opp. Jeg vil si litt om hva de enkelte momentene innebærer ved vurderingen av om det skal innvilges tidsbegrenset uførestønad, fremfor varig uførepensjon. Ettersom forarbeidene er sparsomme i forhold til hvordan de ulike momentene skal vektlegges, i tillegg til at det ikke finnes verken dommer fra Høyesterett eller Lagmannsrett, så vil jeg særlig legge vekt på det Trygderetten i ulike kjennelser har kommet frem til i deres vurdering av momentene. Jeg vil også se på en del andre momenter, enn de loven oppstiller, og som Trygderetten har tillagt vekt ved vurderingen av hvilken ytelse som er den riktige. Trygderetten har i noen kjennelser også gitt uttrykk for momenter som vil være uten betydning i en helhetsvurdering. Dette vil også bli belyst.

4.3.2 Sykdommens art

Med begrepet sykdommens art, siktes det til hva slags diagnose eller hva slags type sykdom vedkommende har. Det er en del sykdommer som er av en slik karakter at det er usikkert om de kan anses for å bli varige. Dette er sykdommer som innebærer en del diffuse plager som f.eks. ”muskel- og skjelettlidelser, ulike smertetilstander, utmattelsessyndromer og lettere nevrologiske lidelser.”⁵¹ Det fremgår av forarbeidene at ”muskel- og skjelettlidelser og psykiske lidelser er de hyppigst forekommende diagnosene.”⁵²

Andre tilfeller som er ment å falle inn under ordningen med tidsbegrenset uførestønad, er ”lettere” psykiske lidelser som f.eks. depressive tilstander, angsttilstander og mindre alvorlige personlighetsforstyrrelser.⁵³ Også rusmisbruk, ofte i kombinasjon med ovennevnte lidelser, vil i de fleste tilfeller falle inn under ordningen med tidsbegrenset

⁵¹ Rikstrygdeverkets rundskriv til folketrygdloven kap 12, om ftrl § 12-9 første ledd.

⁵² Innst.O. nr. 86 (2001-2002) pkt. 1.2.1.

⁵³ Rikstrygdeverkets rundskriv til folketrygdloven kap 12, om ftrl § 12-9 første ledd.

uførestønad. ”Ved alvorlige sykdommer og mer objektive symptomer kan det være muligheter for å få innvilget uførepensjon.”⁵⁴

Etter at en person, som er ufør på grunn av en diffus lidelse, i en periode har mottatt stønad fra det offentlige, kan mulighet for bedring foreligge. Dette fordi vedkommende har hatt mulighet til hvile, avveksling og har eventuelt gjennomgått en behandling for sin uførhet. Etter en tid vil det for mange ha en positiv virkning å komme seg tilbake til arbeidslivet i større eller mindre grad. Dette er noe av årsaken til at sykdommer som karakteriseres ved diffuse plager, særlig vil falle inn under ordningen med tidsbegrenset uførestønad.

En annen årsak er at når det gjelder tilfeller der skader eller lyter er bakgrunn for uførheten, er det nok lettere å avklare fremtidsutsiktene. Har vedkommende for eksempel fått en varig skade i et ben som følge av f.eks. en bilulykke, er dette lettere å forholde seg til, enn en diffus plage. Lyte er en medfødt misdannelse, og er også lettere å forholde seg til. Dette fordi vedkommende siden fødselen av har levd med lytet, og vet hvordan lytet begrenser vedkommende og hvilke forhåndsregler som eventuelt må tas.

Enkelte sykdommer er også enkle å forholde seg til. Dette kan være sykdommer man vet med sikkerhet hvordan arter seg i fremtiden. Problemet ligger ved de diffuse plagene som nevnt ovenfor. Hva slags diagnose den enkelte har, får dermed betydning i vurderingen. Det er ikke tilstrekkelig kun å ha en sykdom, skade eller lyte.

Eksempler fra Trygderettens praksis på at diffuse plager ofte fører til ytelsen tidsbegrenset uførestønad finner vi i TRR-2004-04791 og TRR-2005-01362. I den første kjennelsen knyttet det seg mye usikkerhet til hva slags diagnose vedkommende hadde. Den diffuse lidelsen vedkommende da var rammet av, ble et moment i retning av å innvilge vedkommende tidsbegrenset uførestønad. Det er svært vanskelig å spå hva fremtiden vil bringe når ikke det en gang foreligger en bestemt diagnose. I den andre kjennelsen la

⁵⁴ Kjønstad og Syse, Velferdsrett 1, Oslo 2005 s. 265.

Trygderetten vekt på at det vil være mulighet for bedring over tid, på grunn av sykdommens karakter.

4.3.3 Medisinske opplysninger

Dette momentet står det ikke skrevet noe om i Rikstrygdeverkets rundskriv som omhandler tidsbegrenset uførestønad. Dette er dog et moment som det legges stor vekt på i de fleste av Trygderettens kjennelser.

Momentet om medisinske opplysninger faller til en viss grad i sammen med det foregående, om sykdommens art. Det kan sies å være en forlengelse av det foregående momentet. Sykdommens art omhandler selve diagnosen, mens medisinske opplysninger dreier seg om hvordan sykdommen arter seg. De medisinske opplysningene handler om behandlingsmuligheter enten ved medisinerer, operative inngrep, psykiatrisk behandling osv. Det går på kunnskap om hvordan en slik type sykdom normalt utvikler seg i tidens løp, og hvordan det for vedkommende kan være effektivt med en bestemt behandling. Det kan dreie seg om både medisinerer og behandlinger som vedkommende har gjennomgått, gjennomgår eller kan gjennomgå i fremtiden for å minske sykdommens symptomer eller eventuelt bli kvitt symptomene. Det omhandler opplysninger om utsikter til bedring av sykdommen for den enkelte.

Et eksempel kan være at et operativt inngrep kan bidra til å bedre inntektsevnen, noe som var tilfellet i en kjennelse fra Trygderetten, TRR-2005-01224. Det ble i denne kjennelsen i retning av å innvilge tidsbegrenset uførestønad fremfor en varig uførepensjon lagt stor vekt på, at vedkommende kunne gjennomføre en korrigerende operasjon i høyre hånd. Denne operasjonen ville føre til en vesentlig forbedret håndfunksjon, som ville bidra til å bedre inntektsevnen. Dette momentet ble avgjørende til fordel for å opprettholde fylkestrygdekontorets vedtak om innvilgelse av tidsbegrenset uførestønad.

Et annet eksempel fra Trygderettens praksis på at manglende behandling trekker i retning av å innvilge tidsbegrenset uførestønad er TRR-2004-04791. Situasjonen var i denne saken at vedkommende uten dokumentert effekt hadde vært behandlet med medikamenter for angst og depresjon. Etersom vedkommende ikke hadde vært til behandling hos psykolog eller psykiater for plagene, så måtte dette prøves. Dette fordi det ikke kunne utelukkes, at en slik behandling ikke ville føre til en bedring av inntektsevnen.

Et tredje eksempel på at videre behandling er et moment i retning av å innvilge tidsbegrenset uførestønad, finner vi i TRR-2004-03816. De medisinske opplysningene i saken utelukket ikke at en videre behandling ville bedre inntektsevnen. Selv om en bedring i dette tilfelle ikke ville skje på flere år, så ble dette ansett som et moment til fordel for tidsbegrenset uførestønad. Årsaken til dette er at så lenge det finnes en viss sannsynlighet for at inntektsevnen kan bedres, så er tidsbegrenset uførestønad riktig ytelse, jfr ftrl § 12-9 første ledd første punktum.

I TRR-2004-04513 bidro de medisinske opplysningene til det motsatte utfall. I dette tilfellet led vedkommende av alvorlige personlighetsforstyrrelser, og av alvorlig grad av ADHD. Behandlingen av vedkommende hadde foregått over flere år uten særlig bedring, og en spesialist i psykiatri hadde konkludert med at det ikke var utsikter til bedring over tid eller gjennom ytterligere behandling. Disse medisinske opplysningene ble utslagsgivende i forhold til at en varig uførepensjon ble innvilget i stedet for tidsbegrenset uførestønad. Av denne kjennelsen går det klart frem, at der det absolutt ikke er utsikt til bedring, så vil ikke tidsbegrenset uførestønad være riktig ytelse for vedkommende. Men vi ser av kjennelsen nevnt ovenfor, TRR-2004-03816, at tidsperspektivet for bedring av inntekstevnen strekker seg langt inn i fremtiden, slik at selv om ikke bedring forventes på mange år, så vil som oftest tidsbegrenset uførestønad være riktig ytelse.

4.3.4 Funksjonsvurderinger

”En persons funksjonsevne sier noe om hvordan vedkommende greier å utføre ulike typer oppgaver.”⁵⁵ Det er dermed av stor viktighet å kartlegge dette i vurderingen av om tidsbegrenset uførestønad er den riktige ytelsen å innvilge vedkommende. Fokuset må være på vedkommendes iboende ressurser. Man må forsøke å se bort fra sykdommen, og de begrensninger den medfører for den enkelte. Det må fokuseres på hva den uføre kan utføre av arbeid, til tross for at det er medisinske hindre. Det vil være viktig å kartlegge dette for å finne egnede og hensiktsmessige atferingstiltak i oppfølgingen av den enkelte.

Et av formålene med tidsbegrenset uførestønad er å føre personer tilbake i jobb, så langt det lar seg gjøre. Det er dermed viktig å finne ut av de ressurser og muligheter den enkelte besitter. Ved en slik kartlegging kan man finne ut om det er andre typer av arbeid vedkommende passer bedre til å utføre, enn sitt opprinnelige yrke. Det kommer også frem i forarbeidene: ” Når arbeidsevnen skal vurderes, vil funksjonsevne være et bedre mål enn diagnose. Oppmerksomheten vil rettes mot hva den enkelte kan gjøre på tross av medisinske lidelser. Ved å legge større vekt på funksjonsevne, vil det bli lettere å finne frem til egnede tiltak i arbeidslivet.”⁵⁶

Momentet, som omhandler funksjonsvurderinger, går ikke særlig ofte igjen i kjennelser fra Trygderetten. Noe av årsaken kan være at på dette tidspunktet i saken, så har vedkommende vært igjennom en atferingsperiode som ikke har ført frem. Neste skritt for vedkommende er dermed å søke om uføreytelser etter kap 12 i folketrygdloven.

I TRR-2004-04311 ble ikke atfering ansett som hensiktsmessig. I denne kjennelsen ble nemlig resultatet av funksjonsvurderingen at vedkommende bare kunne vurderes i forhold til sitt tidligere arbeid. De arbeidsoppgavene vedkommende hadde i sitt tidligere yrke, var

⁵⁵ Rikstrygdeverkets rundskriv til folketrygdloven kap 12 om ftrl § 12-9 første ledd.

⁵⁶ Ot.prp. nr. 102 (2001-2002) pkt.5.2.

av forholdsvis lett karakter. Andre typer jobber ble derfor sett på som uaktuelle i forhold til vedkommendes funksjonsevne.

4.3.5 Restinntektsevne

Med begrepet restinntektsevne siktes det til vedkommendes mulighet til å skaffe seg inntekt ved eget arbeid til tross for sin uførhet. De som oppnår en uføregrad på f.eks. 50 %, vil inneha en restarbeidsevne på 50 %. Selv om de lider av en sykdom som gjør dem delvis uføre, så har de muligheter til å utføre inntektsgivende arbeid. I følge forarbeidene er det satt som en hovedregel at tidsbegrenset uførestønad skal gis til dem som er delvis uføre.⁵⁷ Det utelukker likevel ikke at de som anses som 100 % uføre på søknadstidspunktet, ikke kan innvilges tidsbegrenset uførestønad. Det sentrale er om det er sannsynlig at inntektsevnen kan bedres på sikt.

Restinntektsevne vil gjerne være et moment som taler for å innvilge tidsbegrenset uførestønad. Dette henger sammen med uttalelsene i forarbeidene om at tidsbegrenset uførestønad som hovedregel skal gis til dem som er delvis uføre. Målet er å få flest mulig tilbake i arbeid, helst i fulltidsarbeid. Et eksempel på at dette momentet om restinntektsevne blir tillagt vekt i retning av tidsbegrenset uførestønad finner vi i TRR-2005-00610. Det er i helhetsvurderingen i denne kjennelsen lagt vekt på at vedkommende hadde en ikke ubetydelig restarbeidsevne. Vedkommende var i dette tilfellet ansett 50 % arbeidsufør. Det at restarbeidsevnen var på 50 %, ble tillagt vekt i retning av å tilkjenne vedkommende tidsbegrenset uførestønad. Dette har sammenheng med bakgrunnen for innføringen av tidsbegrenset uførestønad. Ytelsen er som hovedregel ment for dem som er delvis uføre.

I en annen kjennelse har Trygderetten vektlagt momentet i motsatt retning. Tilfellet i TRR-2005-01224 var nemlig at vedkommende var helt uten restarbeidsevne. Dette momentet ble

⁵⁷ Innst.O. nr. 86 pkt 1.2.4.

i denne kjennelsen vektlagt mot at tidsbegrenset uførestønad ville være riktig ytelse. Likevel var det i denne kjennelsen flere andre momenter som trakk i retning av en tidsbegrenset uførestønad, bl.a. medisinske opplysninger. Det faktum at vedkommende var uten restarbeidsevne fikk dermed ikke fullt gjennomslag i forhold til at en varig uførepensjon i stedet skulle innvilges vedkommende.

4.3.6 Alder

Alder er et moment som er sentralt i vurderingen av om vedkommende skal innvilges en tidsbegrenset uførestønad. Dette gjelder særlig for unge mennesker, fordi det knytter seg særdeles stor usikkerhet til deres fremtid. For eldre mennesker nær opp til pensjonsalder er det lettere å innvilge varig uførepensjon, fremfor tidsbegrenset uførestønad. Årsaken til dette er blant annet at omskolering er vanskeligere for eldre, i tillegg til at arbeidsmarkedet ofte ønsker yngre arbeidstakere. Restitusjon etter en tids sykdom med etterfølgende behandling, kan ofte ta lenger tid for eldre enn for yngre mennesker.

Departementet uttaler om dette: ”Departementet har vurdert om uføre over en viss alder alltid bør tilkjennes varig uførepensjon, fordi det vil være lite sannsynlig at de kommer tilbake til jobb, men har kommet frem til at det ikke vil være i samsvar med den politiske målsettingen om å utsette pensjoningstidspunktet og stimulere eldre arbeidstakere til å fortsette i arbeid.”⁵⁸

Årsaken kan også være at andre forhold trekker i retning for at vedkommende kan komme tilbake til arbeid. Et moment er utdanning, særlig da i kombinasjon med de medisinske opplysningene. Kanskje vil vedkommendes inntekstevne bedres, dersom et tilpasset behandlingsopplegg følges over et angitt tidsrom. Det vil da ikke være grunn til å innvilge varig uførepensjon. I tillegg følges arbeidslinjen sterkt i trygderetten. Det er ønskelig at

⁵⁸ Ot.prp. nr. 102 (2001-2002) s. 19.

flest mulig av den yrkesaktive befolkningen skal være i arbeid så lenge som mulig frem til pensjonsalderen.

For yngre og middelaldrende stiller det seg som sagt noe annerledes i forhold til dette momentet. Alder er et moment som det i Trygderetten ofte legges vekt på. I de fleste tilfeller trekker det i retning av å tilstå vedkommende tidsbegrenset uførestønad, når vedkommende er ung eller middelaldrende. Årsaken til dette er at det er vanskeligere på lang sikt å spå noe om fremtiden når det gjelder de unge. Det er mye som kan forandre seg i løpet av et langt tidsperspektiv. For personer som er rundt 30 år, er situasjonen slik at de tross alt har nesten 40 år igjen av den delen av livet hvor de fleste er yrkesaktive, altså før pensjonsalderen inntreffer. Det er mange faktorer i forhold til uførheten som kan endre seg i dette tidsrommet. Dette være seg også ytre faktorer som nye typer medisiner eller nye behandlingsmetoder. Det ble i TRR-2005-00844 fremhevet at vedkommende på grunn av sin unge alder (33 år), hadde mange yrkesaktive år igjen frem til ordinær pensjonstid.

Momentet alder blir ofte tillagt stor vekt i Trygderettens kjennelser. I de tilfeller der det er flere momenter som gir en usikker vurdering om fremtiden, blir ofte momentet ung alder eller middelaldrende, avgjørende i retning av å innvilge en tidsbegrenset uførestønad fremfor en varig uførepensjon. Eksempel på dette finner vi en kjennelse fra Trygderetten, TRR-2005-00172. Etter en helhetsvurdering kom Trygderetten til at tidsbegrenset uførestønad skulle innvilges. Ung alder ble her tillagt vekt. Vedkommende var 38 år. I trygderettskjennelsen TRR-2004-05088, ble momentet alder lagt vekt på i helhetsvurderingen i den retning at vedkommendes unge alder, 29 år, på sikt ville bidra til en bedring av inntektsevnen.

Likevel kan man ikke legge for stor vekt på alderen i alle tilfeller. Det skal som tidligere nevnt foretas en helhetsvurdering i forhold til alle relevante momenter. Dette kommer sterkt til uttrykk i en kjennelse fra Trygderetten, TRR-2004-04513. Fylkestyngdekantoret hadde i sitt vedtak lagt avgjørende vekt på vedkommendes unge alder (24 år), og kommet til at riktig ytelse ville være tidsbegrenset uførestønad. Trygderetten kom imidlertid til det

motsatte resultat. Retten la avgjørende vekt på vedkommendes medisinske situasjon, og om det var realistiske muligheter for en bedring av vedkommendes situasjonen i fremtiden. Vedkommende hadde i lang tid vært under behandling uten at dette hadde ført til noen bedring. Det forelå videre en erklæring fra en spesialist i psykiatri, som konkluderte med at det ikke var utsikter til bedring over tid eller gjennom ytterligere behandling. Trygderetten uttalte i denne kjennelsen at det var uriktig kun å legge vekt på vedkommendes alder og de teoretiske mulighetene en ung alder i seg selv kan gi for en endring i den situasjonen som foreligger på avgjørelsestidspunktet. Retten uttalte videre at det at vedkommendes situasjon i forhold til det å motta uførepensjon, vil kunne bli gjenstand for etterprøving i fremtiden i alle fall så lenge hun er ung, er i denne sammenheng uten betydning. Det er tydelig at Trygderetten i denne kjennelsen vektlegger den medisinske situasjon, mer enn alder.

4.3.7 Tidligere tilknytning til arbeidslivet

Uføre vil som gruppe ha ulike erfaringer fra arbeidslivet. Det vil være enklere å vende tilbake til arbeidslivet for de som har erfaring fra yrkeslivet, enn det vil være for uføre som tidligere ikke har hatt særlig tilknytning til arbeidslivet. For personer i ung alder vil likevel ikke dette momentet være av avgjørende betydning. Årsaken er at de på grunn av sin unge alder ikke har hatt særlig mulighet til å skaffe seg arbeidserfaring. Dette kan være fordi de har vært i en utdanningssituasjon når uførheten inntraff, eller at de kun har hatt anledning til å arbeide noen få år etter endt utdanning før de ble uføre.

Det vil sannsynligvis være lettere for en person som kun er delvis arbeidsufør å tilpasse seg lengre eller flere dager på arbeidet. Det er nok vanskeligere for en person som har vært 100 % ufør over et lengre tidsrom å tilpasse seg yrkeslivet. Desto eldre vedkommende er, i tillegg til en dårlig tilknytning til arbeidslivet, desto vanskeligere vil det antagelig være å tre inn i eller vende tilbake til arbeidslivet. Dette kan være forhold som taler mot innvilgelse av en tidsbegrenset uførestønning.

Generelt kan man si at dersom vedkommende har hatt en tilknytning til arbeidslivet av en viss grad, så vil dette være et moment som trekker i retning av tidsbegrenset uførestønad. Dersom situasjonen er den motsatte, at vedkommende ikke har hatt særlig tilknytning til arbeidslivet, vil det være et moment som antagelig trekker i retning av en varig uførepensjon. Dette kommer til uttrykk gjennom flere kjennelser fra Trygderetten. I TRR-2005-01224 ble vedkommendes svake tilknytning til arbeidslivet vektlagt som et argument i retning av å innvilge en varig uførepensjon i stedet for en tidsbegrenset uførestønad. I TRR-2004-04311 og i TRR-2005-00732 ble de uføres tilknytning til arbeidslivet benyttet som et moment i retning av å innvilge tidsbegrenset uførestønad. Retten uttaler i disse kjennelsene at dette momentet blir å tillegge noe vekt.

4.3.8 Andre aktuelle momenter

Listen over momenter som er oppstilt i ftrl § 12-9 første ledd annet punktum, er som tidligere nevnt ikke uttømmende. Det kan være andre momenter enn de som er listet opp i lovens tekst, som kan være relevante i enkelte saker. Dette kan avhenge av sakens karakter og innhold. Trygderetten har i enkelte kjennelser lagt vekt på andre momenter enn de loven oppstiller, og Trygderetten har i tillegg påpekt forhold som blir irrelevante i helhetsvurderingen. Det er disse momentene jeg vil se litt nærmere på nedenfor.

I en kjennelse, TRR-2004-04891, ble det som et moment i retning av å innvilge tidsbegrenset uførestønad lagt vekt på at vedkommende hadde en *god intellektuell kapasitet*. I motsetning til dette ble det faktum at vedkommende hadde *manglende utdanning* benyttet som et moment mot å innvilge tidsbegrenset uførestønad i kjennelsen TRR-2005-01224. Det er tydelig at Trygderetten i disse to kjennelsene vektla utdanning og evner som relevante momenter. Videre har Trygderetten i TRR-2005-01790 i retning av å innvilge tidsbegrenset uførestønad vektlagt vedkommendes ”evne og vilje til å ta utdanning”.

I kjennelsen TRR-2005-01362 trakk Trygderetten opp flere andre momenter i vurderingen, i tillegg til noen av de som loven oppstiller som aktuelle. Det ble i denne kjennelsen påpekt at vedkommendes *faktiske stillingsandel* var uten betydning for vurderingen av hvilken ytelse som var den riktige. Selv om vedkommende på vedtakstidspunktet f.eks. har en 50 % stilling, så betyr ikke det at vedkommende senere ikke kan inneha en høyere stillingsandel. Det er som Trygderetten presiserer i kjennelsen, vedkommendes evne til inntekt som skal legges til grunn ved uførevurderingen, ikke hvor mye vedkommende faktisk har arbeidet tidligere. Det påpekes videre i denne kjennelsen at vedkommendes eventuelle *sviktende motivasjon* ikke medfører rett til uførepensjon. Trygderetten bemerker videre at det ikke innvilges ”stønader ut i fra hva som avgrenset måtte være optimalt; det enkelte medlem i folketrygden må tilstrebe og yte ut over egen oppfatning ideell og ønsket arbeidstid”.

I kjennelsen TRR-2004-05088 hadde den uføre i samtaler med sin lege i den siste tiden før vedtakstidspunktet ”fremstått som mer besluttosom med tanke på å planlegge fremtiden og endre sitt livsmønster”. Dette momentet ble av Trygderetten vektlagt positivt i retning av at tidsbegrenset uførestønad ville være rett ytelse.

I to kjennelser fra Trygderetten er vedkommendes muligheter etter at tiden for innvilget ytelse opphører, vært avgjørende i vurderingen. I TRR-2004-04791 ble et vedtak om tidsbegrenset uførestønad for en periode på to år opprettholdt av Trygderetten. Trygderetten påpekte tilslutt i sin begrunnelse at vedkommende ved utløpet av tidsperioden, hadde mulighet til å fremsette nytt krav om en uføreytelse.

I kjennelsen TRR-2005-01362 avsluttet Trygderetten sin begrunnelse med at vedkommende etter tidsperiodens utløp kunne få innvilget en ny fireårsperiode dersom inntekstevnen ikke var bedret. Det at man etter tidsperiodens utløp kan innvilge ytterligere stønad, blir på en måte et sikkerhetsnett i forhold til at det er vanskelig å spå akkurat hva som vil skje i fremtiden. Dersom det er foretatt feil vurderinger eller dersom en behandling ikke har hatt ønsket effekt, er det mulighet for en forlengelse av stønaden slik at den uføre får lenger tid på seg til å bedre inntektsevnen.

4.4 Stønadtidens lengde og revurdering av vedtaket

4.4.1 Innledning

Ftrl § 12-9 første ledd tredje punktum fastsetter hva lengden på stønadperioden for den tidsbegrensede uførestønnen kan være. Det bestemmes her at stønnen kan gis for en periode på ett til fire år. I tillegg bestemmes det at det skal foretas en revurdering innen utløpet av innvilget periode for den tidsbegrensede uførestønnen. Dette for å vurdere om det skal innvilges samme ytelse for en ny periode, om den skal opphøre helt, eller om vedkommende i stedet tilfredsstiller vilkårene for en varig uførepensjon.

4.4.2 Valg av tidsperiode

Verken lovens tekst eller forarbeidene gir noen veiledning i forhold til valg av stønadperiodens lengde. I Rikstrygdeverkets rundskriv står det at ”dette gir betydelig rom for skjønn, hvor medisinske opplysninger, funksjonsevne og alder må inngå i en helhetsvurdering, hvor også ikke-medisinske forhold kan vektlegges.”⁵⁹

Momentet om medisinske opplysninger vil særlig være sentralt. Det er disse opplysningene som sier noe om vedkommendes fremtidsutsikter i forhold til sykdommen med tanke på eventuell bedring. Desto lengre inn i fremtiden vedkommendes utsikter til bedring er, desto lenger bør stønadperioden være. Vedkommendes funksjonsevne vil også være sentral. Den sier som nevnt tidligere noe om hvilke muligheter vedkommende har, i forhold til hva vedkommende kan mestre på tross av sin uførhet. Momentet alder vil, slik det fremgår av rundskrivet, få betydning i vurderingen. Antagelig vil dette momentet praktiseres strengere

⁵⁹ Rikstrygdeverkets rundskriv til folketrygdloven kap 12, om ftrl § 12-9 første ledd, tredje punktum

i forhold til yngre personer. Generelt er det et mål at flest mulig kommer tilbake til arbeid. Særlig viktig er det å unngå at unge mennesker isoleres fra arbeidslivet.

Til slutt har Rikstrygdeverket i sitt rundskriv fremhevet at også ikke-medisinske forhold kan vektlegges. Rikstrygdeverket sier imidlertid ikke noe om hva som ligger nærmere i dette begrepet. Det er mulig at Rikstrygdeverket med dette blant annet har tenkt på sosiale forhold, familiesituasjon og lignende.

Det er viktig å tenke på at selv om tidsbegrenset uførestønad som utgangspunkt maksimalt kan gis for fire år, så er det åpnet i lovverket for at denne etter en revurdering kan innvilges på nytt for ett til fire år. Dette er vektlagt i flere kjennelser fra Trygderetten i retning av å innvilge en person tidsbegrenset uførestønad, fremfor varig uførepensjon. Et eksempel er TRR-2005-01362.⁶⁰ Den røde tråden for tidsbegrenset uførestønad er som tidligere nevnt, at dersom det er sannsynlig at inntektsevnen kan bedres, så er tidsbegrenset uførestønad riktig ytelse. Dette gjelder altså selv om tidsperspektivet for bedring strekker seg utover fire år. Det er tilstrekkelig at det er en viss sannsynlighet for bedringsmuligheter. Det kommer frem av TRR-2004-03816 at dette tidsperspektivet for bedringsmuligheter strekker seg langt utover fire år. Dette fører til at grensen mot varig uførepensjon, som egentlig er definert til 7 år, blir vag.

I følge Rikstrygdeverkets rundskriv vil valg av en periode på ett til to år være mest aktuelt der ” de medisinske og øvrige forhold tilsier at mulighetene for bedring kan inntreffe i løpet av de første årene.”⁶¹ Eksempler på aktuelle tilfeller som er nevnt i rundskrivet, er der medlemmet fortsatt er under medisinsk behandling på vedtakstidspunktet og der varighetsvilkåret fra uføretidspunktet er anslått til fire eller fem år. En kortere stønadsperiode vil også være aktuelt for unge personer. Dette fordi det er viktig å hindre utstøting fra arbeidslivet. Det står også nevnt i rundskrivet at en stønadsperiode på ett til to

⁶⁰ Se fremstillingens punkt 4.3.8

⁶¹ Rikstrygdeverkets rundskriv til folketrygdloven kap 12, om ftrl § 12-9 første ledd, tredje punktum

år vil være riktig lengde på stønadsperioden, der nye typer medisiner, som antas å ville komme på markedet i løpet av stønadsperiodens utløp, er under utvikling.

En stønadsperiode på tre til fire år er derimot mest aktuelt der det ikke er forventet en bedring av inntektsevnen på flere år, eller der usikkerheten til en eventuell bedring er særlig stor. Ved sykdommer som antas å ville være langvarige, vil en stønadsperiode på tre til fire år være riktig. Hva slags type sykdom og sykdommens alvorlighetsgrad er også sentrale momenter i denne vurderingen.

I Rikstrygdeverkets rundskriv uttales det: ”Som eksempler på tilfelle der en stønadsperiode på 4 år kan være aktuelt, kan nevnes personer med traumer etter ulykker, for eksempel nevrologiske skader - hvor tidsperspektivet for å kunne komme tilbake i arbeid ligger flere år frem i tid, samt personer som er diagnostisert med kronisk utmattelsessyndrom og hvor det på vedtakstidspunktet synes å være usikre muligheter for bedring på sikt, og hvor man erfaringsmessig vet at bedring kan komme gradvis over flere år.”⁶²

I en kjennelse fra Trygderetten der det var anket over tidsperioden for den tidsbegrensede uførestønad, TRR-2005-01050, opprettholdt Trygderetten fylkestyngdekontoets vedtak om en periode på to år i stedet for omgjøring i tråd med ankepartens påstand om fire år. Trygderetten benyttet seg i denne kjennelsen av Rikstrygdeverkets rundskriv som rettskilde, for å finne veiledning i forhold til hvilken tidsperiode som i dette tilfellet ville være den riktige. Trygderetten gjentok i kjennelsen den veiledning Rikstrygdeverkets rundskriv gir om valg av tidsperiode. I dette tilfelle ble det sett på som sannsynlig ut i fra de medisinske opplysningene at vedkommendes tilstand ville bli bedret i løpet av to år. Retten la videre vekt på at vedkommende uansett ikke ville være utelukket fra å søke om en utvidelse etter periodens utløp, dersom det i løpet av toårsperioden ikke er antydning til bedring.

⁶² Rikstrygdeverkets rundskriv til folketrygdloven kap 12, om ftrl § 12-9 første ledd, tredje punktum

4.4.3 Oppfølgingsopplegg

”I fasen med tidsbegrenset uførestønad er det viktig å hindre at vedkommende skal bli varig ufør og avhengig av uførepensjon.”⁶³ For å kunne foreta en vurdering av vedkommendes situasjon, er det nødvendig at den uføre har hatt regelmessig kontakt med trygdeetaten i løpet av stønadsperioden. Det fremkommer av forarbeidene at: ”Det bør skisseres et oppfølgingsopplegg i regi av trygdeetaten og i samarbeid med Aetat, eventuelt rehabiliteringsansvarlig i kommunen eller sosialetaten. Oppfølgingen kan for eksempel bestå i oppfølgingssamtale, deltakelse i nettverksgrupper eller aktivitetsgrupper.”⁶⁴ For å kunne få til en god oppfølging av den enkelte stønadmottager er det svært viktig å få til et godt samarbeid mellom trygdeetaten og Aetat. Dette vil bli enklere når trygdeetaten og Aetat i 2006 slås sammen til en etat, (NAV).

For at oppfølgingen skal bli god og effektiv er det viktig at det fra første stund gis god informasjon til stønadmottakeren. Det må informeres om ordningens fleksibilitet, og vedkommende må motiveres til å forsøke å øke sin arbeidsinnsats gjennom stønadsperioden. Det stilles også krav til vedtakets innhold i forarbeidene. Det står her ”I vedtaket bør det dessuten komme klart frem hvilke forhold en kan forvente vil kunne endres, for eksempel bedret helsetilstand, nye behandlingstiltak eller endringer i arbeidsmarkedet.”⁶⁵ Dette er viktig å kartlegge for å kunne utarbeide et individuelt tilpasset oppfølgingsopplegg.

4.4.4 Revurdering av vedtaket om stønaden

I følge ftrl § 12-9 første ledd tredje punktum skal det før utløpet av vedkommendes stønadsperiode foretas en revurdering. Dette for å vurdere om stønaden skal ytes for en ny

⁶³ Kjønstad og Syse, Velferdsrett 1, Oslo 2005 s. 267.

⁶⁴ Ot.prp. nr. 102 (2001-2002) s. 20.

⁶⁵ Ot.prp. nr.102 (2001-2002) s. 35.

periode på ett til fire år, om den skal opphøre helt, om vedkommende skal tilbake på attføring eller om vedkommende heller tilfredsstillter vilkårene for en varig uførepensjon. I lovforarbeidene uttales det: ”Revurdering av tidsbegrenset uførestønad med sikte på tilbakeføring til arbeid vil være ressurskrevende og forutsetter aktiv innsats både fra trygdeetaten og Aetat.”⁶⁶

Når innvilget tidsperiode for den tidsbegrensede uførestønaden er over, opphører ytelsen for vedkommende stønadmottaker. Den uføre må fremsette et nytt krav om enten tidsbegrenset uførestønad eller varig uførepensjon, for ikke å miste ytelse vedkommende eventuelt har krav på. Det er viktig at det foretas en revurdering i god tid før utløpet av perioden, ellers risikerer vedkommende perioder uten inntekt eller stønad, selv ved uførhet.

⁶⁶ Ot.prp. nr. 102 (2001-2002) s. 20.

5 Avslutning

5.1 Innledning

Ordningen med tidsbegrenset uførestønad har, ved utgangen av dette år (2005), fungert i to år. Ettersom ordningen er forholdsvis ny, er det vanskelig å gi en analyse av om formålet med innføringen av den er oppnådd. Det vil likevel kanskje være mulig å si noe om man er på vei mot målet, for innføringen av ytelsen. Ut i fra de tallene som foreligger, kan det være mulig å se om tendensene har utviklet seg i myndighetenes ønskede retning.

Per 01.11.05 omfatter de aktuelle statistikkene som er tilgjengelig på Trygdeetatens internettsider ulike tall over uføreytelsene til og med 3. kvartal 2005 (dvs. t.o.m. 30.09.05). Det vil si at tall fra 1 ¾ år etter innføringen av ordningen med tidsbegrenset uførestønad. Jeg vil først i pkt 5.2, si litt om myndighetenes konkrete målsetting med innføringen av stønaden, i tillegg til å presentere aktuelle tall over personer med uføreytelser. Jeg vil videre vurdere de foreliggende tallfakta, for så å sammenligne dem med myndighetenes målsetting med innføringen av tidsbegrenset uførestønad. Tilslutt i pkt 5.3 vil jeg foreta en rettspolitisk vurdering av ytelsen

5.2 Målsetting og tallfakta

Målet for myndighetene med innføringen av tidsbegrenset uførestønad, har først og fremst vært, å redusere antall personer som mottar uføreytelser, i tillegg til å forebygge varig uførhet. Dette ved å skape insitamenter for å få folk til å arbeide. Det skal lønne seg å arbeide, fremfor passivt å motta ytelse fra det offentlige. I forhold til ytelsen tidsbegrenset

uførestønad fremgår det av forarbeidene: ”Departementet anslår på usikkert grunnlag at 40 prosent av nytilgangen vil få tidsbegrenset uførestønad.”⁶⁷

Nytilgangen av personer med uføreytelser for året 2004 utgjorde 30 448 personer. Av disse ble 21 740 personer innvilget varig uførepensjon, og 8708 personer ble innvilget tidsbegrenset uførestønad. Dette representerer tallene for første ”leveåret” til ytelsen tidsbegrenset uførestønad. Tidsbegrenset uførestønad utgjorde dette året 28,5 % av nytilgangen. I forhold til myndighetenes antagelser på ca 40 %, så ligger tallene for 2004 11,5 % under.

Fra 1. januar 2005 til 30. september 2005 har nytilgangen av antallet personer med uføreytelser vært på 23 590 personer. Av disse har 8015 personer fått innvilget tidsbegrenset uførestønad, mens 15 575 har fått innvilget varig uførepensjon. Så langt, dette året, er altså 33,9 % innvilget tidsbegrenset uførestønad. I samme tidsperiode i fjor (dvs fra 1. januar 2004 til 30. september 2004), ble 6348 personer innvilget tidsbegrenset uførestønad, og dette utgjorde 27 % av nytilgangen for den perioden. Dette viser at for de tre første kvartal for 2005, er det prosentvise antallet av personer som er innvilget tidsbegrenset uførestønad, økt i forhold til samme periode i 2004.

Totalt sett var antallet personer med uføreytelser ved utgangen av 2004, 310 884 personer. Antall uførepensjonister økte dette året fra 301 214 til 310 884 personer. Det skjedde altså ingen reduksjon i forhold til antallet personer som mottar uføreytelser dette året. Hittil i 2005, tom 3.kvartal, har det samlede antall personer som mottar uføreytelser økt til 317 165 personer. Dette medfører at det hittil i år (2005), har vært en økning på 6281 personer. I forhold til fjorårets totale økning på 9670, nærmer det seg samme antall i nytilgangen, også dette året. Myndighetenes målsetting om å redusere antall personer med uføreytelser er ikke oppnådd ennå.

⁶⁷ Ot.prp. nr. 102 (2001-2002) s. 20.

Ser man på nytilgangen av personer med uføreytelser i perioden fra 1994 til 2004, også fra før tidsbegrenset uførestønad ble innvilget, strekker tallene seg fra det høyeste på 33 551 per år, til det laveste på 23 478 per år. Tendensen i denne perioden veksler mellom at nytilgangen først stiger, for så å synke, og de siste årene har antallet nye personer med uføreytelser igjen steget. I 2004 var nytilgangen på 30 448 personer, og hittil i år er nytilgangen av personer med uføreytelser kommet opp i 23 590 personer. Fortsetter tendensen for dette året (2005), vil nytilgangen av personer med uføreytelser ved utgangen av året ligge i overkant av 30 000. Nytilgangen av personer med uføreytelser i perioden 1994-2005, har ført til en jevn økning av det totale antallet med personer som mottar uføreytelser, ettersom avgangen av uførepensjonister hele tiden har vært lavere.

Det ser foreløpig ikke ut som om målet om reduksjon av uførepensjonister er i sikte. Ettersom den tidsbegrensede uførestønaden er en relativt ny ordning, er det antagelig også altfor tidlig å si noe om tendensen i forhold til det totale antallet. Det er mulig at eventuelle virkninger ved innføringen av ytelsen, først vil komme om noen år. Dette har sammenheng med at innvilget stønadsperiode for de fleste ennå ikke har utløpt ennå. Ytelsen kan, som tidligere nevnt, innvilges for opptil fire år.

Når det gjelder den forsiktig anslåtte målsetting om at ca 40 % av nytilgangen skulle innvilges tidsbegrenset uførestønad, ligger tallene for 2005 nær dette målet. Som nevnt ovenfor er 33.9 % av nytilgangen for de tre første kvartal av 2005 innvilget tidsbegrenset uførestønad. Til sammenligning av nytilgangen for samme periode i 2004 på 27 %, er det skjedd en økning i antallet med tidsbegrenset uførestønad fremfor varig uførepensjon. Det kan være mulig at dersom denne tendensen fortsetter, så vil man på sikt se en nedgang i antall personer som mottar uføreytelser totalt sett.

Årsaken til det er at når flere innvilges tidsbegrenset uførestønad, innebærer det at flere anses for å kunne komme tilbake i arbeidslivet i nærmeste fremtid. Ettersom tidsbegrenset uførestønad innvilges for ett til fire år, og en revurdering skal skje innen utgangen av den enkeltes stønadsperiode, innebærer det et tett samarbeid med mottakeren og trygdeetaten.

Dersom disse stønadsmottakere får en solid og god individuell oppfølging, så kan myndighetene kanskje ta ett skritt videre mot sitt mål om å redusere det totale antall som mottar uføreytelser, ved at flere kommer seg ut i arbeidslivet.

5.3 Rettspolitiske synspunkter

For det første er det ved innføringen av tidsbegrenset uførestønad etablert et ennå mer komplisert regelverk. ”Så vidt vi vet, er det intet annet land i verden som har hele *fem* trygdeytelser som skal dekke utgifter til livsopphold ved sykdom og uførhet”.⁶⁸ Videre krever vurderingen av om tidsbegrenset uførestønad er riktig ytelse, bruk av skjønn. ”Det kan føre til ulik behandling i trygdeetaten, mange anker til Trygderetten, behov for domstolskontroll ved lagmannsrettene og behov for rettsavklaring fra Høyesterett.”⁶⁹

En mulig årsak til at personer innvilges tidsbegrenset uførestønad fremfor varig uførepensjon, er antagelig lempingen av varighetskravet. Det at vilkårene for innvilgelse av uføreytelser er lempet, fører til at antallet personer med slike ytelser totalt sett øker. Det stilles som nevnt i punkt 4.2.3, et krav om tre til fire års varighet, i motsetning 7 år, som var aktuelt tidligere da det kun var en type uføreytelse. Dersom dette er årsaken til fortsatt høy nyttilgang, kunne det vært interessant å se om nyttilgangen av personer med uføreytelser hadde vært mindre etter den gamle ordningen, ettersom kravene til varighet er lempet noe. Meningen med innføringen av tidsbegrenset uførestønad, var å dele den tidligere ordningen i to. Poenget var ikke at flere enn tidligere skulle oppfylle vilkårene til uføreytelser. Dette er imidlertid noe myndighetene burde ha sett følgene av, ettersom kravet til varighet ble lempet ved innføringen av den nye ytelsen.

I forhold til at myndighetene skal kunne nå sine målsettinger, er nok mye avhengig av at oppfølgingen for den enkelte blir god, og at det faktisk eksisterer bra tiltak. Dersom

⁶⁸ Kjønstad og Syse, *Velferdsrett 1*, Oslo 2005, s. 267.

⁶⁹ Kjønstad og Syse, *Velferdsrett 1*, Oslo 2005, s. 267.

oppfølgingen ikke blir god nok for den enkelte, vil antagelig faren for at den tidsbegrensede uførestønad etter utgangen av stønadsperioden, må forlenges være tilstede. I verste fall, kan enkelte uten god og individuell oppfølging ende opp med stønaden varig uførepensjon. Jeg tror at den største utfordringen for myndighetene i årene fremover vil bli å få til et attføringsopplegg som fungerer, for at de skal nå sine mål. Det må etableres en god kontakt med den enkelte stønadsmottaker og trygdeetaten/ aetat (fra 2006, NAV). Det må gis god informasjon om ordningen, og man må sette klare mål for den enkelte ut i fra hva som vil være en realistisk fremtidsutsikt for vedkommende.

Jeg tror at lempingen av vilkårene for innvilgelse av uføreytelser vil skape problemer i fremtiden, i forhold til at myndighetene skal kunne nå sin målsetting. For at det totale antall av personer med uføreytelser skal reduseres, burde ikke lemping av varighetsvilkåret vært en del av den nye ordningen med tidsbegrenset uførestønad. Ytelsen burde vært innført uten lemping av varighetsvilkåret, med den følge at det kun hadde skjedd en deling av den opprinnelige uføreytelsen. Videre burde det vært vektlagt at de som ble innvilget tidsbegrenset uførestønad, fikk en effektiv og god oppfølging. Dette for å få dem tilbake til arbeidslivet innen utgangen av sin stønadsperiode. Det bør i fremtiden fokuseres på oppfølging av den enkelte mottaker, i tillegg til å bygge ut attføringsapparatet.

6 Litteraturliste

Bøker

Eckhoff, Torstein og Smith, Eivind: *Forvaltningsrett*, 6.utg 1997

Kjønstad, Asbjørn: *Innføring i trygderett*, Oslo 1997

Kjønstad, Asbjørn og Syse, Aslak, *Velferdsrett 1*, Oslo 2005

Lovregister

Kongeriget Norges Grundlov av 17. mai 1814

§ 75d - s. 6

§ 97 - s. 6

§ 105 - s. 5

Lov om folketrygd (folketrygdloven) av 28. februar 1997 nr. 19

§ 1-1 – s. 18

§ 2-1 – s. 13

§ 3-15 – s. 32

§ 12-2 – s. 6, 12, 14, 15, 16

§ 12-3 – s. 6, 12, 14, 16

§ 12-4 – s. 6, 12, 17

§ 12-5 – s. 6, 12, 18, 19, 20, 21, 23, 24, 25, 27

§ 12-6 – s. 6, 12, 20, 29, 30, 31, 35, 40, 41

§ 12-7 – s. 3, 6, 12, 32, 33, 35, 40, 41

§ 12-8 – s. 3

§ 12-9 – s. 2, 6, 9, 36, 37, 38, 41, 42, 46, 52, 54, 57

§ 12-10 – s. 14

§ 19-4 – s. 23

§ 25-13 – s. 32

Lovforarbeider og andre offentlige dokumenter

Ot.prp. nr. 8 (1996-1997)

Ot.prp. nr. 102 (2001-2002)

Innst.O. nr. 86 (2002-2003)

Rikstrygdeverkets rundskriv til folketrygdloven kapittel 12, Uførepensjon

Dommer fra Høyesterett

Rt. 2005 s. 548

Rt. 1996 s. 1415

Rt. 1996 s. 1440

Rt. 1995 s. 54

Kjennelser fra Trygderetten

TRR-2005-01790

TRR-2005-00732

TRR-2005-00844

TRR-2005-01224

TRR-2005-01362

TRR-2005-00610

TRR-2005-00172

TRR-2005-01050

TRR-2004-04891

TRR-2004-05088

TRR-2004-04311

TRR-2004-04513

TRR-2004-03816

TRR-2004-04791

TRR-2004-01898

Tallmateriale/ statistikker

Trygdestatistisk årbok

Statistikker tilgjengelig på trygdeetatens internettsider (www.trygdeetaten.no), under emnet *tall og fakta* (statistikker- utførelser).

