

Arbeids- og inkluderingsdepartementet
Pensjonsavdelingen
Postboks 8019 Dep.
0030 OSLO

Deres ref.:
200901969-/SEB

Vår ref.:
09/5180/Trine Hombler/Kari Sanness

Dato:
14.05.09

Høringsuttalelse om enkelte tilpasninger i deler av folketrygdens regelverk som følge av nye regler for alderspensjon i folketrygden fra 2011

1. Innledende kommentarer

Vi viser til departementets høringsbrev av 3. april 2009 med svarfrist 18. mai 2009. Nedenfor følger NAVs vurderinger og innspill til høringen.

Høringsuttalelsen fra NAV følger høringsbrevets disposisjon. De enkelte kapitlene fra 2 til 8 og de administrative konsekvensene av forslagene i disse kapitlene, er kommentert fortløpende. Øvrige kommentarer er gitt i kapittel 9. Varige administrative konsekvenser er kommentert i kapittel 10.

Formålet med de foreslåtte endringene er å gjøre nødvendige tilpasninger av dagens regler på stønadsområder i folketrygden som blir påvirket av ny alderspensjon fra 2011. Det fremgår at Regjeringen på et senere tidspunkt vil fremme forslag til mer varige løsninger for uføreytelser og gjenlevendeytelser. Det er således i denne omgang ikke hensikten å endre regelverket mer enn nødvendig for å gjennomføre ny alderspensjon. Våre kommentarer er derfor knyttet til tekniske tilpasninger av regelverket, og vi har ikke vurdert løsninger som medfører større endringer i regelverket nå enn det departementet har lagt føringer for. Videre har vi tatt utgangspunkt i at tilpasningene skal gjøres til de nye reglene i folketrygdloven kapittel 19. Vi har ikke vurdert tilpasninger til nytt kapittel 20.

De fleste forslagene til departementet er administrativt gjennomførbare. Vi er imidlertid usikre på detaljeringen av den løsningen som er skissert når det gjelder gjenlevendefordelen i ny alderspensjon. Vi har derfor drøftet flere mulige alternativer til løsning som vi mener bør vurderes. I departementets videre arbeid med dette ber vi om at det tas hensyn til våre kommentarer når det gjelder administrativ og teknisk gjennomførbarhet. Det er knapp tid for

etatens implementering av de foreslåtte regelendringene, og dette setter grenser for hvor komplekst regelverket kan være i forhold til administrativ og teknisk gjennomførbarhet.

2. Høringsnotatets kapittel 2 – Etterlattepensjon og gjenlevendes alderspensjon

2.2 Tilpasninger i gjenlevendes alderspensjon og etterlattepensjon

2.2.2 Beregning av etterlattepensjon og etterlattefordeler i alderspensjon

Innledning

Departementet foreslår at gjenlevendefordelen ikke skal medregnes ved vurdering av retten til å ta ut alderspensjon før fylte 67 år. Bakgrunnen for dette er at rettigheter som gjenlevende ikke nødvendigvis er livsvarige og kan falle bort for eksempel ved en sivilstandsending. Vi slutter oss til denne vurderingen

I den videre kommentaren nedenfor har vi lagt til grunn departementets forslag i punkt 2.2.3. der det framgår at den gjenlevende må velge enten gjenlevendepensjon eller alderspensjon med gjenlevendefordeler i perioden fra fylte 62 til 67 år. Vi har delt våre merknader til departementets forslag under punkt 2.2.2 i et punkt om ren gjenlevendepensjon og et punkt om gjenlevendefordel i alderspensjon.

Gjenlevendepensjon

Departementet foreslår at en ren gjenlevendepensjon skal beregnes som i dag, dvs. på grunnlag av avdødes trygdetid og pensjonspoeng. Videre skal den reguleres med folketrygdens grunnbeløp som i dag.

Vi forstår dette slik at den skal beregnes med grunnpensjon, tilleggspensjon og evt. sært tillegg etter dagens regler. Dette gjelder uavhengig av om avdøde hadde tatt ut alderspensjon. Det er da ikke aktuelt å levealdersjustere gjenlevendepensjon.

Dette betyr at det ikke blir noen endringer når det gjelder gjenlevendepensjon til personer under 62 år. Det vil heller ikke bli noen endringer for gjenlevende som ikke tar ut egen alderspensjon, men velger å motta en ren gjenlevendepensjon fra 62 til 67 år.

Løsningen er forståelig og administrativ gjennomførbar, og vi slutter oss til den.

Hvis gjenlevende har fylt 67 år og ikke har tatt ut eller ikke har rett til egen alderspensjon er det et spørsmål om den rene gjenlevendepensjonen skal kunne videreføres uten levealdersjustering, eller om den skal omregnes ved fylte 67 år til en alderspensjon og levealdersjusteres med gjenlevendes forholdstall. Vi mener at en gjenlevendepensjon på

samme måte som foreslått for uførepensjon må omregnes til en alderspensjon ved fylte 67 år.

Gjenlevendefordel i alderspensjon

Departementet foreslår at det skal kunne gis en gjenlevendefordel i alderspensjon, også dersom gjenlevende velger å ta ut alderspensjon før fylte 67 år. Gjenlevendefordelen skal beregnes som i dag, men levealdersjusteres etter gjenlevendes forholdstall og reguleres som alderspensjon. Dette gjelder uavhengig av om avdøde hadde tatt ut alderspensjon.

1. Beregning av gjenlevendefordelen

Departementet foreslår at gjenlevendefordelen skal beregnes som i dag.

Hvis både avdøde og gjenlevende har tatt ut eller tar ut alderspensjon forstår vi det slik at man ikke knytter gjenlevendefordelen til den alderspensjonen avdøde faktisk hadde tatt ut, men beregner den uavhengig av avdødes pensjonsuttak. Dette gjelder også tilfellene der gjenlevende mottar ren gjenlevendepensjon og avdøde hadde tatt ut alderspensjon. Det innebærer at gjenlevende ikke taper på avdødes tidlige uttak av alderspensjon.

Departementet foreslår at gjenlevendefordelen skal beregnes etter dagens regler med avdødes faktiske og eventuelt framtidige opptjening til og med det 66. året. I departementets høringsnotat sies det at dersom avdøde hadde fylt 67 år, medregnes eventuell opptjening etter 67 år, som i dag. Ettersom dette er en beregning etter dagens regler for gjenlevende forutsetter vi at det skal regnes med faktisk opptjening fram til dødsfallet, og maksimalt til og med det året avdøde fylte 69 år.

Vi forutsetter i den videre drøftelsen at sammenligningen mellom gjenlevendes egne alderspensjon og pensjon med gjenlevendefordel må gjøres før levealdersjustering. Ved beregningen av pensjon med gjenlevendefordel må det da tas utgangspunkt i gjenlevendes restpensjon omregnet til 100% på omregningstidspunktet og avdødes basispensjon.

Basis pensjonstillegg må også beregnes før levealdersjustering. For en minstepensjonist som blir gjenlevende vil en økning i tilleggspensjonen som følge av en gjenlevendefordel helt eller delvis motvirkes av at særtillegget reduseres. Vi antar at tilsvarende må gjelde for pensjonstillegget.

Ved beregning av alderspensjon til gjenlevende skal den høyeste av ektefellenes trygdetid legges til grunn ved beregning av grunnpensjon og særtillegg, jf. gjeldende § 19-7. Dette gjelder uavhengig av om det gis tilleggspensjon med gjenlevendefordel eller ikke. Regelen vil også gjelde ved beregning av minste pensjonsnivå og påvirke pensjonstillegget etter nytt kapittel 19. En gjenlevendefordel i form av trygdetid skal imidlertid ikke regnes med i vilkårsprøvingen av rett til egen alderspensjon, jf. innledningen ovenfor under dette punkt.

Når det gjelder levealdersjustering av basisgrunnpensjon og basispensjonstillegg viser vi til punktet nedenfor om levealdersjustering med to forholdstall.

Det fremgår ikke tydelig av høringsnotatet om en gjenlevendefordel i alderspensjon skal graderes eller ikke. I utgangspunktet er det administrativt enkleste at den ikke graderes og alltid beregnes som 55 % av avdødes tilleggspensjon før levealdersjustering. På denne måten kan man unngå at fordelene må behandles som en beholdning/restpensjon, noe som vil være administrativt komplisert. Imidlertid vil løsningen på dette spørsmålet avhenge av hvilken modell man velger for levealdersjusteringen. Man kan også se det slik at gjenlevendefordelen inngår i tilleggspensjonen til gjenlevende som en del av basispensjonen etter kapittel 19. Det kan da være naturlig at gjenlevendefordelen tas ut i samme uttaksgrad som den øvrige pensjonen, og får samme forholdstall, se nedenfor om dette.

For å ta hensyn til gjenlevendes eventuelle videre opptjening, må det foretas årlige sammenligninger for å vurdere hva som lønner seg av egen alderspensjon og alderspensjon med gjenlevendefordel. Vi antar at denne sammenligningen kan gjøres samtidig med inntektsoppdateringene.

2. Levealdersjustering med gjenlevendes forholdstall

Departementet foreslår at gjenlevendefordelen skal levealdersjusteres med gjenlevendes forholdstall.

Dette vil da gjelde når gjenlevende er født etter 1942 og får alderspensjon med levealdersjustering. Avdødes fødselsår får da ingen betydning for levealdersjusteringen.

Det fremgår av departementets forslag at man skal benytte gjenlevendes forholdstall på gjenlevendefordelen. Det fremgår ikke tydelig hvilket tidspunkt med tilhørende forholdstall som skal anvendes.

Nedenfor har vi vurdert ulike alternative løsninger med gjenlevendes forholdstall. Vi har tatt utgangspunkt i departementets forslag om å bruke et forholdstall på hele pensjonene, men har også vurdert alternativer der man benytter to forholdstall. Vi har forutsatt at nøytraliteten i gjenlevendes egen alderspensjon må beholdes.

Alternativ 1 - Gjenlevendes forholdstall på siste uttakstidspunkt under hensyn til tidligere uttak:

Hensikten med å bruke gjenlevendes forholdstall også på gjenlevendefordelen må være at hele pensjonen kan ses under ett og fullt ut behandles som gjenlevendes egen pensjon. Det bør da tas hensyn til om gjenlevende har hatt endringer i uttaksgrad, samt alle reguleringer som gjenlevende har vært gjennom i tiden som pensjonist. Dersom vedkommende mottar pensjonstillegg, må det beregnes en eventuell avkorting i dette. Dersom man ønsker en løsning der det tas hensyn til gjenlevendes tidligere uttak og tidligere reguleringer innebærer

det at man må tilbakestille gjenlevendefordelen til hvert uttakstidspunkt for gjenlevende. Dette innebærer at en beregnet gjenlevendefordel legges fiktivt til alderspensjonen til gjenlevende ved hvert uttak tilbake i tid. Sammenligningen mellom gjenlevendefordelen og egen alderspensjon må gjøres ved hvert omregningstidspunkt. En forutsetning for en slik løsning må være at gjenlevendefordelen graderes på linje med alderspensjonen.

Dette kan eksempelvis gjøres på følgende måte: Vi antar at den gjenlevende tok ut 50 % pensjon ved 62 år og endret til 100 % uttaksgrad ved 67 år. Vedkommende blir gjenlevende ved 75 år. Gjenlevendefordelen kan da beregnes som om den ble tatt ut med 50 % ved fylte 62 år og 100 % fra fylte 67 år.

En løsning der man benytter gjenlevendes forholdstall og tar hensyn til gjenlevendes tidligere uttak og tidligere reguleringer, vil beregningsmessig gi det mest konsekvente resultatet idet den ivaretar nøytraliteten i gjenlevendes samlede alderspensjon. Imidlertid vil denne løsningen slik vi ser det være på grensen til hva som er teknisk mulig i IKT-systemet, og også administrativt komplisert.

Alternativ 2 - Gjenlevendes forholdstall på siste uttakstidspunkt uten hensyn til tidligere uttak:

Det kan også tenkes en variant av alternativ 1 der man ser bort fra gjenlevendes tidligere valg av pensjonsuttak, og kun foreta eventuelle endringer fremover i tid. Dette er administrativt en enkel løsning.

Sammenligningen mellom pensjon etter avdøde gjøres da mot gjenlevendes restpensjon før siste uttakstidspunkt og levealdersjustering. Deretter levealdersjusteres gjenlevendefordelen med det forholdstallet gjenlevende allerede hadde i sin løpende pensjon. Med en slik løsning får man en samlet beregning med ett forholdstall.

Løsningen kan framstå som urimelig fordi en gjenlevende som tar ut alderspensjon sent eller gjør siste endring sent får en høyere gjenlevendefordel enn en som har tatt ut alderspensjon tidlig. Eksempelvis vil en gjenlevende som tar ut 80 prosent pensjon fra 62 år og endrer til 100 prosent fra 70 år kunne få hele pensjonen beregnet i forhold til uttaket ved 70 år.

Alternativ 3 - Gjenlevendes forholdstall på dødsfallstidspunktet:

Et annet alternativ er å benytte gjenlevendes forholdstall på dødsfallstidspunktet uavhengig av om gjenlevende har tatt ut pensjon tidligere. Hvis man vil beholde nøytraliteten i gjenlevendes egen alderspensjon, må man da benytte to ulike forholdstall, ett i egen alderspensjon og ett i gjenlevendefordelen.

Med en slik løsning må gjenlevendes alderspensjon omregnes til restpensjon på dødsfallstidspunktet og så sammenlignes med en beregning av avdødes basistilleggspensjon på dødsfallstidspunktet før levealdersjustering.

Resultatet av å bruke forholdstallet på dødsfallstidspunktet vil i de fleste tilfeller være svært gunstig fordi de fleste dødsfall skjer i eldre aldersgrupper, slik at gjenlevende ved dødsfallet allerede vil være alderspensjonist. Dette gunstige resultatet med et lavere forholdstall vil imidlertid være begrenset til gjenlevendefordelen.

En løsning med to forholdstall er administrativt mer komplisert. Vi tror imidlertid at en slik løsning er forståelig for brukeren.

Alternativ 4 - Gjenlevendes forholdstall ved 67 år:

Et mulig alternativ vil også være å bruke gjenlevendes forholdstall ved 67 år på gjenlevendefordelen uavhengig av når dødsfallet skjer. På denne måten unngår man at gjenlevende "taper" eller "tjener" på tidspunktet for dødsfallet. Denne løsningen ligger også nærmere en ren videreføring av dagens regler om gjenlevendefordel. Også denne løsningen innebærer at man bruker ulike forholdstall i egen alderspensjon og gjenlevendefordelen.

Med en slik løsning må gjenlevendes tilleggspensjon omregnes til 100 % resttilleggspensjon og sammenlignes med en beregning av avdødes basistilleggspensjon ved 67 eller eventuelt 69 år før levealdersjustering.

Dersom en beregning med gjenlevendefordel vinner, vil den løpende pensjonen etter dødsfallet bestå av 55% av egen tilleggspensjon med det forholdstallet den hadde, og en gjenlevendefordel på 55% av avdødes tilleggspensjon med forholdstall fastsatt ved fylte 67 år. På denne måten blir størrelsen på gjenlevendefordelen relativt uavhengig av dødsfallstidspunktet. Dersom gjenlevende mottar pensjonstillegg, kan eventuelt pensjonstillegg avkortet fullt ut mot økningen i tilleggspensjon dersom beregningen med gjenlevendefordel vinner.

Løsningen er teknisk og administrativt gjennomførbar og vil være forståelig for brukerne.

Levealdersjustering med to forholdstall:

Dersom man velger en løsning hvor man benytter to ulike forholdstall, jf. alternativene 3 og 4 ovenfor, kan forholdstallet på gjenlevendefordelen ligge fast ved endringer i forholdstallet til alderspensjonen, uavhengig av når man fastsetter forholdstallet på gjenlevendefordelen.

Ved beregning av alderspensjon til gjenlevende vil den høyeste av ektefellenes trygdetid legges til grunn ved beregning av grunnpensjon, særtillegg eller minste pensjonsnivå og pensjonstillegg. En løsning med to forholdstall reiser spørsmålet om hvilken del av pensjonen basisgrunnpensjon og basispensjonstillegg skal levealdersjusteres sammen med. For at beregningen ikke skal bli for komplisert, mener vi at den må følge levealdersjusteringen i gjenlevendes alderspensjon uavhengig av hvilken trygdetid som er benyttet.

Gjenlevendefordel på grunnlag av avdødes faktiske pensjon

Departementet vurderer det slik at dersom gjenlevendefordelen beregnes på grunnlag av avdødes faktiske pensjon, vil dette etter innføring av fleksibel alderspensjon ikke lenger nødvendigvis avspeile avdødes samlede inntekter. Departementet vurderer derfor ikke denne løsningen nærmere. Løsningene skissert ovenfor med bruk av gjenlevendes forholdstall, viser at også disse løsningene kan gi utslag som kan virke urimelige eller svært komplisert å gjennomføre. Vi vil peke på at det kan argumenteres for en løsning der avdødes faktiske pensjon legges til grunn fordi den gjenspeiler at en del av pensjonsbeholdningen kan være brukt opp før dødsfallet. Vi mener derfor at departementet i det videre arbeidet også bør detaljere en løsning basert på avdødes faktiske pensjon før man velger det alternativet som man mener samlet sett gir den beste løsningen.

Oppsummering og konklusjon

Vi ser at det er vanskelig å lage en teknisk gjennomførbar løsning som ikke favoriserer gjenlevende etter personer som dør sent eller gjenlevende som tar ut alderspensjon sent.

Vi vil peke på at hvis man velger en løsning der man levealdersjusterer med gjenlevendes forholdstall etter 67 år vil dette i mange tilfeller gi en gjenlevendefordel som er gunstigere enn etter dagens ordning. Dette vil kunne gi forventninger til utformingen av en ny varig løsning for gjenlevendeytelser fra 2016.

Løsningen med fiktiv rekonstruksjon av gjenlevendefordel i gjenlevendes pensjonsuttak tilbake i tid, antar vi vil gi det mest korrekte resultatet når man skal bruke gjenlevendes forholdstall, men dette er svært krevende teknisk og administrativt. Vi vil derfor fraråde dette alternativet. De øvrige alternativene er administrativt enklere å gjennomføre, men beregningsmessig kan resultatet i mange tilfeller bli urimelig.

På denne bakgrunn mener vi vårt forslag om å bruke gjenlevendes forholdstall ved 67 år i beregningen, og fryse gjenlevendefordelen med dette forholdstallet er en løsning som bør vurderes nærmere. Denne løsningen er teknisk gjennomførbar. Vi tror også den vil være akseptabel og forståelig for brukeren, fordi man unngår urimelige skjevheter pga gjenlevendes eget valg av pensjonsuttak eller dødsfallstidspunkt, og fordi gjenlevendefordelen vil fremstå som et eget element i alderspensjonen.

Ettersom departementets notat åpner for ulike tolkninger og alternative løsninger er det vanskelig for oss å komme med helt klar anbefaling til løsning. Vi ber imidlertid om det tas hensyn de faglige vurderinger vi har gjort, og til våre kommentarer når det gjelder administrativ og teknisk gjennomførbarhet.

2.2.3 Uttak av alderspensjon kombinert med etterlattepensjon

I dagens pensjonssystem kan ikke gjenlevendepensjon og annen pensjon gis samtidig. Gjenlevendepensjon gis fram til fylte 67 år. Fra 67 år gis en alderspensjon, eventuelt med gjenlevendefordeler dersom dette gir det beste resultatet. I ny alderspensjon blir det et spørsmål om gjenlevendepensjon skal kunne kombineres med egen alderspensjon i perioden fra fylte 62 til 67 år.

Departementet legger til grunn at gjenlevendepensjon er en inntektsprøvet ytelse og at det derfor ikke er naturlig at gjenlevendepensjon skal kunne kombineres med alderspensjon. Pensjonisten må således velge mellom en inntektsprøvet gjenlevendepensjon eller egen alderspensjon med eventuelle gjenlevenderettigheter.

Vi er enig i at det enten gis gjenlevendepensjon eller egen alderspensjon før fylte 67 år. Dette er både faglig og administrativt å anbefale.

Departementets forslag om at egen alderspensjon skal kunne gis med gjenlevendefordel er administrativt gjennomførbart. Den enkleste løsningen er imidlertid at det ikke gis gjenlevendefordel i egen alderspensjon før fylte 67 år. Den gjenlevende må da før fylte 67 velge mellom egen alderspensjon eller en inntektsprøvet gjenlevendepensjon. Dette vil tilnærmet være en videreføring av dagens regelverk, jf. at det i dag ikke er mulig å kombinere gjenlevendepensjon med AFP. En slik løsning vil være enklere for NAV å administrere.

3. Høringsnotatets kapittel 3 – Alderspensjon og etterlatterettigheter til uføre

3.2 Alder for overgang fra uførepensjon til alderspensjon

Departementet foreslår at overgang fra uføre- til alderspensjon skjer ved fylte 67 år som i dag. Vi er enig i departementets vurderinger og forslag.

3.3 Samtidig uttak av uførepensjon og alderspensjon

Etter dagens regelverk gis uførepensjon fram til overgang til alderspensjon ved fylte 67 år. Med ny alderspensjon der overgangen fra uførepensjon fremdeles skal skje ved fylte 67 år, må det tas stilling til om det skal være mulig å motta begge ytelsene samtidig i perioden fra fylte 62 til 67 år.

Departementet legger til grunn at personer med hel uførepensjon ikke skal ha anledning til å ta ut alderspensjon mens de mottar uførepensjon. Videre foreslås det at alderspensjon kan tas ut samtidig med gradert uførepensjon. Det settes da som betingelse at summen av uføregraden og graden av alderspensjon ikke overstiger 100 %.

Vi vil imidlertid peke på at det kan oppstå ønsker om hyppigere endring av grad og andre graderinger enn det som følger av forslagene til ny alderspensjon. Vi legger til grunn at det ikke er meningen at bestemmelsene i forslag til ny alderspensjon om adgang til å endre grad og gradering skal lempes på, jf. våre merknader til disse spørsmålene i tidligere høringsuttalelse av 28. april 2008. Vi ser imidlertid at det kan bli nødvendig å endre graderingen av alderspensjonen uten hensyn til disse bestemmelsene for å unngå at pensjonsgraden samlet blir høyere enn 100 %.

Departementet nevner ikke spørsmålet om det skal være mulig å få innvilget uførepensjon eller høyere uføregrad etter at det er tatt ut tidlig alderspensjon. Vi forutsetter derfor at dette skal være mulig innenfor rammen på 100 % samlet ytelse. Det innebærer at alderspensjonen eventuelt må graderes ned i slike tilfeller.

Det er ikke uvanlig at uføregrader settes opp eller ned med tilbakevirkende kraft. Hvis uføregraden settes opp tilbake i tid, og samlet uførepensjon og alderspensjon utgjør mer enn 100% i en slik periode, er det behov for regler om virkningstidspunktet for gradsendingen i uførepensjonen. Vi mener dette bør gjøres slik at man unngår tilbakekreving av utbetalt alderspensjon. Hvis uføregraden settes ned tilbake i tid, bør det ikke være adgang til å endre aldersgraden for samme periode. Det innebærer at det ikke kan etterbetales alderspensjon til dekning av krav om tilbakekreving av uførepensjon.

En løsning med samtidig uttak av alderspensjon og uførepensjon vil være til gunst for uførepensjonister, men sannsynligvis ikke være aktuell for mange personer. Den vil medføre noe mer saksbehandling for NAV.

Vi vil også nevne at det er egne regler for opptjening til alderspensjon for uførepensjonister. Vi viser til § 3-14 som gjelder opptjening av pensjonspoeng for medlemmer som mottar uførepensjon og § 3-19 som gjelder godskriving av antatte fremtidige pensjonspoeng for uførepensjonister. Vi forutsetter at disse reglene forstans skal gjelde for personer som mottar uførepensjon mellom 62 og 67 år. Det innebærer at denne gruppen får godskrevet framtidige poengtall etter uføregrad og godskriving av pensjonsgivende inntekt i uføreårene begrenset etter særlige regler. Vi ser her bort fra spørsmålet om hvordan opptjente rettigheter i uføreperioder skal omregnes til beholdning etter den nye loven kapittel 20.

Begrensning i adgangen til å ta ut alderspensjon for mottakere av uførepensjon, kan oppfattes som ulogisk ut fra at ny alderspensjon er nøytralt utformet. Spørsmålet om det bør være mulig å ta ut full alderspensjon samtidig med uførepensjon er imidlertid såpass prinsipielt at vi mener det er mest naturlig å vurdere det som en del av arbeidet med ny uførepensjonsordning.

3.4 Etterlattefordeler til uførepensjonister

Departementet legger til grunn at dagens regler om gjenlevendefordel til uførepensjon videreføres, og at beregningen skjer etter tilsvarende prinsipper som for alderspensjon.

Vi forstår dette slik at departementet mener at uførepensjonen med gjenlevendefordel skal beregnes som i dag, dvs. beregnes og reguleres etter dagens regler. Dersom avdøde har tatt ut alderspensjon beregnes gjenlevendefordelen uavhengig av avdødes alderspensjonsuttak, se våre merknader til punkt 2.2.2.

Departementet foreslår at det skal være mulig å ta ut gradert uførepensjon og gradert alderspensjon samtidig. I tilfeller der pensjonisten er gjenlevende ektefelle oppstår spørsmålet om gjenlevendefordelen skal gis i uførepensjonen eller i alderspensjonen. Det foreslås at fordelene gis i uførepensjonen. Løsningen er til fordel for pensjonisten fordi gjenlevendefordelen ikke levealdersjusteres i uførepensjonen. En løsning der den legges på alderspensjon vil medføre at den levealdersjusteres, og kan medføre utfordringer når det gjelder veiledning om konsekvenser av å ta ut alderspensjon. En tredje mulighet er å "dele" fordelene på pensjonene, men dette ser vi som administrativt nærmest umulig og som unødvendig komplisert.

Vi slutter oss på denne bakgrunn til departementets forslag til løsning. Vi vil for ordens skyld likevel nevne at gjenlevendefordelen må overføres til alderspensjon og levealdersjusteres som denne ved fylte 67 år.

4. Høringsnotatets kapittel 4 - Barnepensjon

4.2 Departementets vurderinger og forslag

Barnepensjon til barn som har mistet en av foreldrene påvirkes ikke av de nye reglene for fleksibel alderspensjon. Departementet legger således til grunn at reglene og reguleringsbestemmelsene for denne ytelsen videreføres uendret. Vi slutter oss til denne vurderingen.

Barnepensjon til barn som har mistet begge foreldrene avhenger av foreldrenes tidligere inntekt. Pensjonen til det eldste barnet beregnes i dag som en gjenlevendepensjon. Er det flere barn beregnes pensjonen for disse som en andel av G, og summen av pensjonene fordeles likt på barna. Departementet legger til grunn at dette videreføres. Beregningen vil da baseres på reglene som er foreslått i høringsnotatets avsnitt 3, men det skal ses bort fra en eventuell regulering etter uttakstidspunktet dersom avdøde hadde fått alderspensjon. Pensjonen reguleres med folketrygdens grunnbeløp.

Vi forstår dette slik at departementet mener at barnpensjon til foreldreløse barn skal beregnes som i dag, dvs. beregnes og reguleres etter dagens regler. Dersom avdøde har tatt ut alderspensjon beregnes barnpensjonen uavhengig av avdødes alderspensjonsuttak, se våre merknader til punkt 2.2.2.

Vi slutter oss til departementets vurdering og forslag til dette.

5. Forsørgingstillegg

5.2 Departementets vurderinger og forslag

5.2.1 Forholdet til fleksibel alderspensjon

Departementet forslår at forsørgingstillegg for barn og ektefelle til alderspensjon gis tidligst fra fylte 67 år. Det foreslås også at forsørgingstillegg bare skal kunne gis til personer som har tatt ut hel alderspensjon. Det skal videre ikke kunne gis forsørgingstillegg for ektefelle som selv har rett til alderspensjon, selv om den ikke er tatt ut.

Vi slutter oss i hovedsak til departementets vurderinger og forslag. Vi har imidlertid noen kommentarer nedenfor.

Når det gjelder vilkåret om at det ikke skal kunne gis forsørgingstillegg for ektefelle som har rett til alderspensjon, er vi faglig sett enig i forslaget. Det vil imidlertid medføre merarbeid i sakene, fordi man da ved et krav om forsørgingstillegg også må vurdere et krav om alderspensjon til ektefellen med alt det innebærer dersom vedkommende er over 62 år. Hvis det viser seg at ektefellen kunne ta ut pensjon, gradert eller full, skal det da ikke gis forsørgingstillegg. Hvis det gis forsørgingstillegg for ektefellen, må vurderingen følges opp inntil det tidspunkt ektefellen kan ta ut pensjon. Dersom denne oppfølgingen må skje månedlig, vil det medføre et stort merarbeid. Vi foreslår derfor at det gis et slingringsmonn ved at man gjør denne vurderingen ved en årlig omregning i januar etter inntektsoppdateringen, og ser bort fra eventuelle feilutbetalinger. Løsningen innebærer uansett administrativt merarbeid, men vi kan vanskelig se at det kan gjøres på noen annen måte.

En enkel løsning kunne vært at det ikke gis ektefellestillegg for ektefeller som har fylt 62 år, men dette er en løsning som ikke imøtekommer det faktum at det er de eldste ektefellene som avskjæres, mens det vil gis til ektefeller som er yngre enn 62 år. Behovet vil være størst for de eldste ektefellene, og en slik løsning ville være ulogisk og vanskelig å få aksept for.

Til slutt vil vi nevne at vi mener det vil være mest konsekvent hvis det også kreves at et eventuelt AFP-tillegg må tas ut før det kan gis forsørgingstillegg.

5.2.2 Fastsetting og regulering av ektefelle- og barnetillegg

Departementet foreslår at forsørgingstilleggene og tilhørende fribeløp løsrives fra G. Det foreslås at tilleggene i stedet knyttes til minste pensjonsnivå, slik at de utvikler seg i takt med det generelle nivået for minstepensjon.

Det foreslås altså at forsørgingstilleggene til enhver tid før behovsprøvingen skal utgjøre en fast andel av det allmenne minste pensjonsnivået. Dette nivået skal alltid være det samme for alle årskull. Dette fremstår som en enkel og fornuftig løsning og vi slutter oss til departementets forslag.

De nye nivåene skal også gjelde for løpende forsørgingstillegg til alderspensjoner pr. 31. desember 2010. Dette innebærer at løpende forsørgingstillegg må regnes om i forbindelse med overgangen til fleksibel pensjon. I 2007 var det 3 499 alderspensjonister som mottok ektefelletillegg og 465 som mottok barnetillegg. Denne jobben antar vi i hovedsak kan gjøres maskinelt og den vil således ikke innebære store administrative merkostnader. Vi vil imidlertid anbefale at denne omregningen av løpende saker tas i forbindelse med pensjonsreguleringen i 2011, da endringen i reglene ikke vil bety noe for beløpene størrelse før dette. På denne måten unngår vi at denne omregningen gjøres samtidig med innføring av fleksibel pensjon.

6. Ytelser til tidligere familiepleiere

6.2 Departementets vurderinger og forslag

Ytelser som tidligere familiepleier kan gis til enslige personer som i lengre tid har vært hjemme og utført nødvendige pleie- og omsorgsoppgaver for nærstående, og som etter pleieforholdets opphør ikke klarer å skaffe seg inntektsgivende arbeid. Ytelsen kan gis fram til vedkommende fyller 67 år, og maksimal ytelse med full trygdetid og før inntektsprøving tilsvarer folketrygdens minstepensjon.

Departementet foreslår at ytelsen fortsatt gis fram til fylte 67 år og avløses av alderspensjon fra dette tidspunktet. Videre foreslår departementet at ytelsen løsrives fra beregningen av minstepensjon og i stedet fastsettes lik 2 ganger folketrygdens grunnbeløp. Det foreslås også at ytelsen skal reguleres i takt med lønnsutviklingen, dvs. med folketrygdens grunnbeløp.

Vi er usikre på om det er hensiktsmessig å løsrive ytelsen til tidligere familiepleiere fra minstepensjonen nå. Det enkleste ville være at denne ytelsen fortsatt gis etter dagens regler, og at man eventuelt vurderer regelendringer i forbindelse med utforming av framtidens gjenlevendepensjon og uførestønad. Ved fortsatt å knytte ytelsen til minstepensjonen får man også tatt hensyn til grunnpensjonsreglene for samboere etter § 3-2 femte ledd. Dersom man ønsker å endre reglene nå, betyr det et merarbeid ved at IKT-systemet også må tilpasses.

Vi vil nevne at det bør gå klart fram og presiseres i folketrygdloven kapittel 16 at ytelser til tidligere familiepleier ikke kan gis samtidig med alderspensjon i perioden fra 62 til 67 år.

7. Avkorting av pensjon under opphold på institusjon

Folketrygdloven har bestemmelser om reduksjon av alderspensjon til pensjonister som over lengre tid oppholder seg på statlige/fylkeskommunale institusjoner med rett til fri forpleining.

Departementet foreslår at prinsippene om avkorting av pensjon i slike tilfeller videreføres, men at bestemmelsene tilpasses det nye regelverket slik at man får utbetalt 10 % av tilleggspensjonen og 12,5 % av minste pensjonsnivå. Ytelsen skal likevel utgjøre minst 22,5 % av minste pensjonsnivå.

Vi har ingen kommentar til tilpasninger i satsene for å sikre en andel av pensjonen. Etter dagens regler er garantien 45 % av G for alle og den foreslåtte garantien utgjør 22,5 % av minste pensjonsnivå. Dette gir beløpsmessig tilnærmet like garantier i begge systemer. Både dagens regler og ny regler gir en garanti uten hensyn til manglende trygdetid. Administrativt er den foreslåtte løsningen gjennomførbar. Vi antar imidlertid at løpende saker der det er institusjonsopphold må omregnes etter nye satser.

En konsekvens av fleksibelt uttak er at personer som oppholder seg i fengsel eller på institusjoner for en perioden kan velge å stanse pensjonen eller utsette uttaket og på denne måten oppnå høyere pensjon. Departementet vil vurdere denne konsekvensen nærmere og ta stilling til om det er nødvendig å innføre særlige beregningsregler i disse tilfellene. Vi vil i denne forbindelse også nevne at vederlagsordningen også må vurderes.

8. Utbetalingsregler og frist for framsetting av krav

Folketrygdens pensjoner gis pr. måned og utbetales som hovedregel fra og med måneden etter den måneden vedkommende fyller vilkårene. Departementet foreslår at denne hovedregelen videreføres slik at pensjonen tidligst kommer til utbetaling måneden etter at vedkommende fylte 62 år, forutsatt at vilkårene for uttak for øvrig er oppfylt. Dette er administrativt gjennomførbart.

Ved innføringen av fleksibel alderspensjon fra 2011 skal pensjonen utmåles etter nøytrale prinsipper. På denne bakgrunn finner departementet at det ikke lenger er naturlig at alderspensjon kan etterbetales for perioder forut for søknadstidspunktet. Den generelle bestemmelsen i folketrygdloven § 22-13 sjette ledd åpner for at en ytelse likevel kan gis for opptil tre år før kravfremsettelse hvis visse vilkår er oppfylt.

Departementet foreslår at pensjon gis fra og med den måneden det bes om i søknaden, men tidligst fra og med måneden etter at kravet settes fram. Tilsvarende skal gjelde krav om økning, reduksjon eller stans av pensjonen. Vi slutter oss til departementets vurdering og konklusjon.

9. Øvrige kommentarer

Nedgang i ytelse ved overgang til alderspensjon

Ved overgang til alderspensjon med levealdersjustering ved 67 år vil noen kunne gå ned i pensjon. Dette vil gjelde uførepensjonister (eventuelt med gjenlevendefordel), gjenlevendepensjonister og tidligere familiepleiere. Dette reiser et spørsmål om det skal utarbeides garantibestemmelser for å unngå dette.

Uførepensjon og hvilende pensjonsrett

Uførepensjonister kan i dag få hvilende pensjonsrett ved arbeidsforsøk, jf. folketrygdloven § 12-12 tredje ledd. Dvs. at de kan få tilbake den uførepensjonen de hadde uten å fremsette nytt krav hvis arbeidsforsøket mislykkes. Denne ordningen gjør det mulig å få tilbake uførepensjonen fram til 67 år. For uførepensjonister kan det være et insitamant til å innløse en slik hvilende pensjonsrett før fylte 67 år, dersom man innfører garantibestemmelser mot nedgang i pensjon ved fylte 67 år. Det kan derfor vurderes om ordningen med hvilende pensjonsrett bør tilpasses nye regler for alderspensjon. Det vil imidlertid sannsynligvis være svært få personer i aktuelle aldersgrupper i en slik situasjon. Det er også i dag slik at det kan lønne seg å innløse den hvilende pensjonsretten før overgang til alderspensjon for å sikre eventuelle beregningsgarantier, for eksempel en tilleggspensjonsprosent på 45.

Særtilllegg til alderspensjonist som forsørger ektefelle over 60 år

Folketrygdloven § 3-3 sjette ledd har bestemmelser om særtillegg til pensjonister som forsørger ektefelle over 60 år. Vi er usikre på om denne bestemmelsen skal videreføres. Dette går ikke klart fram verken av Ot.prp. 37 eller departementets høringsnotat om tekniske tilpasninger.

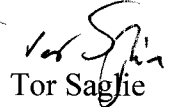
Supplerende stønad og alderspensjon


Vi antar at det blir gjort tilpasninger i loven om supplerende stønad, slik at denne ytelsen også tilpasses ny alderspensjon fra 2011.

10. Varige administrative konsekvenser

Vi kan ikke se at departementets forslag gir vesentlige varige administrative kostnader utover det som er forventet etter pensjonsreformen. Vi vil imidlertid peke på at jo mer komplekst regelverket blir, jo større administrative utfordringer gir dette på varig basis når det gjelder kompetanse og vedlikehold av IKT-løsninger.

Med vennlig hilsen
Arbeids- og velferdsdirektoratet


Tor Saglie
Arbeids- og velferdsdirektør


Hilde Olsen
Direktør, Pensjon og ytelser