



**DET KONGELIGE  
ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT**

*Statsråden*

Arbeids- og sosialkomiteen i Stortinget  
Stortinget  
Postboks 1700 Sentrum  
0026 OSLO

Deres ref  
2022/1774

Vår ref  
22/1805-

Dato  
27. april 2022

**Dokument 8:189 S (2021–2022) Representantforslag fra  
stortingsrepresentantene Kirsti Bergstø, Kari Elisabeth Kaski, Marian  
Hussein, Grete Wold og Kathy Lie**

Jeg viser til brev av 6. april 2022 fra Arbeids- og sosialkomiteen, vedlagt representantforslag (Dokument 8:189S (2021–2022)) fra stortingsrepresentantene Bergstø, Kaski, H

1. Stortinget ber regjeringen evaluere og utrede effektene av uførereformen, både når det gjelder ytelsesnivå, forholdet til andre inntektsavhengige ytelser og forholdet til tjenestepensjoner, og komme tilbake til Stortinget med forslag til nødvendige endringer.
2. Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med nødvendige endringer for å stenge uførefella. Folk som er uføre i lavere grad enn 50 pst. med ytelse fra en pensjonskasse, må få ytelsen fra pensjonskassen som en del av beregningsgrunnlaget fra Nav dersom de senere blir over 50 pst. uføre.
3. Stortinget ber regjeringen så snart som mulig utarbeide en forskrift som sikrer at uføre fra yrkesgrupper med særaldersgrenser ikke får samordnet bort store summer fra særaldersgrensen fram til 67 år.

Jeg vil først redegjøre kort for uførereformen før jeg kommer med en vurdering av de konkrete forslagene.

**Bakgrunn**

Uførereformen i folketrygden ble vedtatt av Stortinget i desember 2011, på bakgrunn av forslag i Prop. 130 L (2010–2011) fra regjeringen Stoltenberg II. Hovedformålet med uførerereformen av 2015 var dels å forenkle regelverket og å løsrive beregningen av uføreytelsen fra pensjonsberegningen, slik at ytelsen nå erstatter den inntekten som har falt bort på grunn av uførheten, i motsetning til den gamle uførepensjonen som var beregnet på bakgrunn av inntekten gjennom hele yrkeskarrieren. Videre var det et mål at det skulle bli enklere å kombinere trygd med arbeid. Reformen innebar nye beregningsregler, nye regler for reduksjon av uføretrygd mot inntekt og endrede skatteregler.

I Prop. 202 L (2012–2013) ble en ny uførepensjonsordning i de offentlige tjenstepensjonsordningene foreslått, i tråd med prinsippene i Prop. 130 L (2010–2011). Det ble her foreslått at ny uførepensjonsordning i de offentlige tjenstepensjonsordningene skulle være en nettoordning: uførepensjonen skulle beregnes som en selvstendig ytelse, og beregningen skulle verken være knyttet til beregningen av alderspensjon i tjenstepensjonsordningen eller til beregningen av uføretrygd i folketrygden.

Uføretrygd skatlegges fra 2015 som lønn. Dette var et viktig grep i tråd med intensjonene i reformen, da tidligere skatteregler kunne tilsløre de økonomiske konsekvensene av overgang mellom arbeid og trygd for den enkelte. Endringene ble anslått å gi en liten økning i nettoutgiftene (økte utgifter til uføretrygd fratrukket økte skatteinntekter) samlet sett, og gjennomsnittlig uføretrygd blir noe høyere etter skatt, sammenliknet med den gamle uførepensjonen.

De som mottok uførepensjon etter gamle regler ble ikke omfattet av den nye beregningsmodellen, men ble omfattet av nye skatteregler, samt de nye reglene for reduksjon mot inntekt. For å kompensere for økt skatt, fikk også de som var uføre før reformen økt bruttoyttelsen.

Det ble foreslått i Prop. 130 L (2010–2011) at omregningen fra uførepensjon til uføretrygd skulle skje med utgangspunkt i skattereglene på omregningstidspunktet. Siktemålet skulle være at endringen etter skatt for den enkelte skulle bli så liten som mulig, og at alle som mottok full uførepensjon og ikke hadde andre inntekter eller fradrag utover standardfradrag, skulle få ytelsen omregnet på en slik måte at ytelsen etter skatt ble på samme nivå. Det ble i samme proposisjon lagt til grunn at de nye reglene ikke skulle tre i kraft før en modernisert IKT-løsning var på plass.

I tråd med dette trådte de nye reglene i kraft med virkning fra 2015, og det ble i omregningen tatt utgangspunkt i gjeldende skatteregler og nivået på den enkeltes uførepensjon i 2014. Nærmere regler om omregning av uførepensjon til uføretrygd framgår av egen forskrift (FOR-2014-07-03-947). En person med 100 pst. uføretrygd uten andre inntekter og uten fradrag utover standardfradrag, fikk lik inntekt etter skatt som tidligere. For andre kunne nettoinntekten blitt endret fordi omleggingen av skattereglene førte til endret skattemessig effekt av andre inntekter og fradrag og/eller andre skattemessige forhold som ikke ble hensyntatt i omregningsreglene.

For å kompensere for slike effekter av andre forhold, ble det innført en overgangsordning for å lette overgangen fra uførepensjon til ny uføretrygd for uføretrygdede som fikk betydelig nedgang i inntekt grunnet høye renteutgifter. Overgangsreglene gjaldt uføre som tidligere ble skattlagt etter den såkalte skattebegrensningsregelen, og som hadde høyere kapitalutgifter enn kapitalinntekter. Skattebegrensningsregelen ga en marginalskatt, og dermed også skatteverdi av fradraget på opp mot 55 pst. Overgangsordningen innebar at det ble gitt et særskilt skattefradrag for 2015 begrenset oppad til 100 000 kroner, og dette fradraget ble trappet ned gradvis for årene 2016 og 2017. Det ble ikke gitt skattefradrag for nedgang i inntekt etter skatt på inntil 4000 kroner. Fra og med 2018 bortfalt denne overgangsordningen.

### **Vurdering av forslagene**

**«Stortinget ber regjeringen evaluere og utrede effektene av uførereformen, både når det gjelder ytelsesnivå, forholdet til andre inntektsavhengige ytelser og forholdet til tjenestepensjoner, og komme tilbake til Stortinget med forslag til nødvendige endringer»**

Stortinget ba i anmodningsvedtak nr. 322, 15. desember 2017 regjeringen om å komme tilbake med en gjennomgang av utilsiktede virkninger av uførereformen, basert på målsettingen om at uføre skulle få beholde en nettoinntekt framover på om lag samme nivå som tidligere.

Jeg vil i det følgende vise til Prop. 1 S (2018–2019) for Arbeids- og sosialdepartementet, side 194–197, der anmodningsvedtaket ble fulgt opp. Her presenteres en beregning basert på tall fra Skatteetaten og Statistisk sentralbyrå av den isolerte effekten av uførereformen, både for de som ble og ikke ble omfattet av ovenfor nevnte overgangsregler. Beregningene ble gjort ved å fremskrive uførepensjon og skatteregler fra 2014, og sammenligne nettoinntekt i 2014 med faktisk nettoinntekt i 2015, dvs. etter at uførereformen var innført. Ettersom analysen baserer seg på framskrivninger, samsvarer resultatene ikke nødvendigvis fullt ut med faktiske endringer i inntekt. Endringer i inntekt etter skatt som ikke skyldes reformen ble holdt utenfor analysen.

Drøyt 256 000 uføretrygdede ble omfattet av beregningene. Statistisk sentralbyrås beregninger viste at om lag 52 pst. av uføretrygdede fikk økt nettoinntekt, mens om lag 48 pst. gikk ned i nettoinntekt. Av de som fikk økt nettoinntekt (om lag 133 300 personer), har om lag 46 000 personer fått en økning på mellom 0 og 6 000 kroner, 62 000 personer en økning på mellom 6 000 og 18 000 kroner, mens om lag 25 300 personer har fått en økning på 18 000 kroner eller mer i inntekt etter skatt. Av de 48 pst. som fikk en nedgang (om lag 122 800), var det om lag 52 200 uføre som ikke fikk skattefradrag etter overgangsordningen som gjaldt uføre som tidligere ble skattlagt etter den såkalte skattebegrensningsregelen, og som hadde høyere kapitalutgifter enn kapitalinntekt. Se nærmere omtale om ordningen under Bakgrunn. Av disse 52 200 personene, var det om lag 35 500 uføre som fikk en nedgang i nettoinntekt som var for lav (under 4000 kr) til å få skattefradrag etter

overgangsordningen. Om lag 16 700 personer fikk en større reduksjon enn 4000 kroner, uten av de var omfattet av overgangsordningen. I denne gruppen er om lag 66 pst. beregnet å ha fått en nedgang i inntekt etter skatt på inntil 12 000 kroner.

Flere faktorer kan forklare ulikheter i effektene på nettoinntekt av uførereformen. En av årsakene er at de nye skattereglene for uføreytelser også omfatter uføreytelser ut over folketrygden. Med lønnsbeskatning av alle uføreytelser har marginalskatten på uførepensjon fra tjenestepensjonsordninger for de som tidligere ble skattlagt etter skattebegrensingsregelen gått ned. Den høyere trygdeavgiftssatsen kan imidlertid ha gitt økt skatt for de med et høyere inntektsnivå. Det er redegjort for effektene av de nye skattereglene for disse gruppene under avsnitt 4.6.2 i Prop. 1 LS (2012–2013), fremmet av regjeringen Stoltenberg II 28. september 2012. Eksempelberegninger presentert der viste bl.a. at uføre med lave og middels nivåer på tidligere inntekt, og som ved omleggingen til nye skatteregler mottok både uførepensjon fra folketrygden og tjenestepensjon, kunne få økt inntekt etter skatt, mens uføre med høyere nivåer på tidligere inntekt kunne få redusert inntekten etter skatt med mer enn 10 000 kroner.

Det er også enkelte andre faktorer som forklarer hvorfor noen har fått økt og andre har fått redusert nettoinntekt som følge av nye skatteregler for uføre. Enkelte uføre har bl.a. hatt store fradrag som skyldes andre forhold enn store renteutgifter (eksempelvis tap knyttet til salg av verdipapirer/aksjer). Skatteverdien av disse fradragene er også redusert, men en eventuell inntektsnedgang som følge av dette var ikke omfattet av vilkårene for overgangsordningen. Det var også noen kombinasjoner av uførepensjon og arbeidsinntekt som ga lavere nettoinntekt etter at uførepensjonen ble konvertert til uføretrygd.

Økt brutto uføreytelse som følge av uførereformen vil kunne ha betydning for blant annet den statlige bostøtteordningen fra Husbanken. Det ble derfor innført en skjerming innenfor bostøtten for alle med uførepensjon som mottok bostøtte før 2015 (per desember 2014).

Uføretrygden, annen inntekt og fradrag mv. vil av mange grunner kunne endres over tid. En sammenligning av økonomisk situasjon for uføremottakere før og etter reformen vil dermed være påvirket av mange andre forhold enn selve omleggingen til ny uføretrygd og lønnsbeskatning. Jo lengre tid som er gått etter omleggingen av skattereglene, desto flere andre forhold vil ha påvirket enkeltpersoners inntekt etter skatt.

I 2022 vil det ha gått såpass lang tid etter omleggingen til nytt system, at det ikke lenger er mulig å isolere effekten av uførereformen fra uføretrygdedes nåværende økonomiske situasjon. Jeg anser gjennomgangen i Prop. 1 S (2018–2019) som tilstrekkelig for å belyse virkningen av uførereformen for de personer som mottok en uføreytelse ved omleggings-tidspunktet, og ser det derfor ikke som hensiktsmessig å foreta en ny evaluering av selve omleggingen i 2015.

**«Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med nødvendige endringer for å stenge uførefella. Folk som er uføre i lavere grad enn 50 pst. med ytelse fra en**

**pensjonskasse, må få ytelsen fra pensjonskassen som en del av beregningsgrunnlaget fra Nav dersom de senere blir over 50 pst. uføre»**

Inngangsvilkåret for folketrygdens uføreytelse ble i all hovedsak opprettholdt i ny uføretrygd. Vilkåret for å få uføretrygd er at inntektsevnen er nedsatt med minst 50 prosent (40 prosent for de som overføres fra AAP til uføretrygd). Før 2015 fantes ingen nedre grense for å få uførepensjon fra de offentlige tjenstepensjonsordningene. Det var også mulig å benytte et annet sykdomsbegrep enn det som blir benyttet i folketrygden. I ny uførepensjon fra offentlig tjenstepensjon er vilkåret at inntektsevnen er nedsatt med minst 20 prosent, og det er lovfestet at det er samme sykdomsbegrep som i folketrygden som gjelder.

Beregningsgrunnlaget i uførepensjon fra offentlig tjenstepensjon er inntekt i medlemspliktig stilling før inntektsevnen ble nedsatt. For offentlig ansatte som fyller vilkårene for uførepensjon fra tjenstepensjonsordningen, men ikke fyller vilkårene for arbeidsavklaringspenger (AAP) eller uføretrygd, blir uførepensjonen fra tjenstepensjonen høyere slik at den kompenserer for at det ikke ytes en folketrygdytelse. Dersom man i en periode har mottatt uførepensjon fra tjenstepensjonsordningen og vilkårene for en folketrygdytelse senere blir oppfylt, fordi inntektsevnen blir ytterligere nedsatt, vil folketrygdytelsen bli beregnet fra en periode da den pensjonsgivende inntekten er redusert, det vil si bare ut fra inntekten som vedkommende har hatt i reststillingen.

Fram til 2015 var uføreordningen i offentlig sektor en bruttoordning og tjenstepensjonen ble høyere i tilfeller der folketrygdytelsen ble beregnet på bakgrunn av inntekten i reststillingen ved siden av en gradert uførepensjon. Fra og med 2015 blir uførepensjonen fra offentlige tjenstepensjonsordninger beregnet uavhengig av størrelsen på folketrygdytelsen, og konsekvensene av lavere inngangsvilkår i tjenstepensjonsordningene enn i folketrygden ble dermed også endret. Begrunnelsen for omlegging til en nettoordning var blant annet at dette ville gi et enklere regelverk. De fleste høringsinstansene var positive til å legge om uføreordningen fra en brutto- til en nettoordning. Det ble blant annet vist til at en nettoordning også sikrer at alle får utbetalt uførepensjon, i motsetning til hva som var tilfelle i den gamle bruttoordningen.

En følge av ulike inngangsvilkår i tjenstepensjon og folketrygden, omlegging av uførepensjon fra tjenstepensjon til en nettoordning og nye beregningsregler for uføretrygd, er at uføretrygden vil kunne bli beregnet ut fra inntekten i reststilling ved siden av uførepensjon med lavere grad enn 50 prosent. Det vil igjen kunne bety at uføretrygden vil kunne erstatte en lavere andel av den inntekten man hadde før man fikk uførepensjon fra tjenstepensjonsordningen, enn dersom man i utgangspunktet hadde fått nedsatt inntektsevnen med minst 50 prosent og dermed fått innvilget uføretrygd fra folketrygden.

Under regjeringen Solberg ble det innført overgangsregler som ivaretar de som ble uføre før uførereformen i 2015. Da overgangsreglene ble innført, var den daværende regjeringen imidlertid tydelig på at nye mottakere ikke skulle skjermes for effektene av et lavt beregningsgrunnlag i folketrygden.

Folketrygdytelsen blir likt beregnet for alle, uavhengig om den uføre har ytelse fra en tjenstepensjonsordning. Personer som over en lengre periode jobber redusert, og som senere får inntektsevnen redusert med minst 50 prosent, vil få en lavere folketrygdytelse. Dette gjelder helt generelt, både delvis uføre som i perioden med redusert stilling har mottatt en uførepensjon fra en offentlig eller privat tjenstepensjonsordning, og personer uten slik uføredekning som ikke har fått noen form for kompensasjon for det inntektstapet en nedsatt stillingsandel tilsier. Personer som har en uførepensjonsordning som gjør at man kan motta uførepensjon uten at man fyller vilkåret i folketrygden, har en høyere inntekt i denne perioden enn andre delvis uføre. Samlet inntekt mens man mottar en folketrygdytelse er naturlig nok også høyere dersom man har uføredekning fra en offentlig eller privat tjenstepensjonsordning.

Offentlige ansatte har i dag fordel av en uføreordning som gir inntektserstatning også dersom inntektsevnen er nedsatt med mindre enn det som er kravet i folketrygden. Et flertall av ansatte i privat sektor har ikke rett på uførepensjon fra tjenstepensjonsordning, og de som har en slik ordning har normalt ikke rett på uførepensjon dersom en ikke har rett på uføretrygd fra folketrygden. Hovedregelen i privat sektor er derfor at en må bære hele inntektstapet selv, i tilfeller der inntektsevnen blir nedsatt, men ikke nok til at en kvalifiserer for ytelse fra folketrygden. I lys av dette mener jeg at utslagene for personer med en tjenstepensjon som gir en bedre sikring ved uførhet ikke åpenbart er urimelige. Det vil likevel være viktig at det gis god informasjon ut til medlemmene slik at den enkelte er klar over konsekvensene, dersom personer med uførepensjon med lav grad senere skulle få inntektsevnen nedsatt med mer enn 50 prosent.

Representantforslaget vil innebære at størrelsen på uføretrygd fra folketrygden vil avhenge av forhold i den enkelte tjenstepensjonsordning. Dette vil være prinsipielt betenkelig og det vil kunne oppfattes som svært urimelig dersom personer med en gunstig tjenstepensjon, som gir uføredekning ved lavere uføregrader, i tillegg skulle få gunstigere regler for beregning av uføretrygd fra folketrygden. Jeg vil derfor fraråde en slik løsning.

Denne problemstillingen ville vært unngått dersom inngangsvilkåret for uføretrygd fra folketrygden og uførepensjon fra tjenstepensjonsordningene var like. Et spørsmål er derfor om inngangsvilkåret i folketrygden er for høyt og/eller inngangsvilkåret i tjenstepensjonene for lavt. En senkning av vilkåret om nedsatt inntektsevne ble drøftet i Prop. 130 L (2010-2011), lagt fram av regjeringen Stoltenberg II. Departementet viste til at det sentrale spørsmålet er hvor stort et inntektstap må være for at folketrygden skal gi en inntektserstatning, og at et krav til uføregrad på 50 prosent sikrer at uføretrygden forbeholdes personer med betydelig svekket inntektsevne. Inngangsvilkåret for uførepensjon fra offentlig tjenstepensjon ble drøftet i Prop. 202 L (2012–2013), lagt fram av regjeringa Stoltenberg II. Departementet viste der til at det burde være mulig å gi uførepensjon fra tjenstepensjonsordningen selv om uføregraden er mindre enn kravet i folketrygden.

En eventuell harmonisering av inngangsvilkårene vil innebære en betydelig omlegging som vil kunne reise en rekke andre problemstillinger og avveininger mellom ulike hensyn. En slik endring ville dermed måtte vurderes mer generelt enn i sammenhengen her, og vil derfor også kreve en grundigere utredning.

Jeg ser at konsekvensene av samspillet mellom endringene fra 2015 i visse tilfeller kan framstå som utilsiktet. Når enkelte ville ha kommet bedre ut på sikt ved å få fastsatt en for høy uføregrad, vil dette kunne være uheldig. Jeg mener derfor at det er naturlig at departementet går gjennom denne problemstillingen, men jeg mener at det er for tidlig å konkludere med en konkret løsning.

**«Stortinget ber regjeringen så snart som mulig utarbeide en forskrift som sikrer at uføre fra yrkesgrupper med særaldersgrenser ikke får samordnet bort store summer fra særaldersgrensen fram til 67 år»**

I en del tilfeller yter tjenstepensjonsordningene alderspensjon etter særaldersgrenser, for eksempel fra fylte 60 eller 65 år. Uføretrygd fra folketrygden mottas til fylte 67 år. Det vil i slike tilfeller foreligge rett til to ytelser som begge, hver for seg, har til formål å dekke bortfalt inntekt på grunn av henholdsvis oppnådd pensjonsalder og tapt inntektsevne, og som gjør det nødvendig med samordningsregler.

Særalderspensjonen er videreført som en bruttopensjon. Uføre med særaldersgrense vil ved nådd aldersgrense få omgjort sin uførepensjon fra tjenstepensjonsordningen til en alderspensjon, mens uføretrygden fra folketrygden løper fram til fylte 67 år. Dermed vil man ha en kombinasjon av alderspensjon fra tjenstepensjonsordning og uføretrygd fra folketrygden.

Som følge av at folketrygdytelsen ble lagt om fra 2015, ble det gjort justeringer i reglene for samordning av alderspensjon fra offentlig tjenstepensjonsordning før 67 år med uføretrygd fra folketrygden. Tidligere bestod uføreytelsen fra folketrygden, som tjenstepensjonen samordnes med, av grunnpensjon og tilleggspensjon (og eventuelt sært tillegg). Ved full opptjening var samordningsfradraget som hovedregel  $\frac{3}{4}$  av grunnbeløpet i folketrygden og hele tilleggspensjonen. Samordningsreglene ble foreslått i Prop. 66 L (2013–2014) og vedtatt enstemmig av Stortinget. Reglene innebærer at samordningsfradraget ved full uførhet skal utgjøre uføretrygden med fradrag av  $\frac{1}{4}$  av grunnbeløpet.

I Prop. 66 L varslet departementet at det ville bli gitt særskilte regler for løpende ytelser i forskrift. Overgangsreglene er begrenset til uføre som når særaldersgrensen før 2025, og innebærer at samordningen gjøres etter reglene slik de lød før 2015. Departementet begrunnet overgangsreglene med at mange ellers ville kunne få en betydelig nedgang i tjenstepensjonen ved overgang til alderspensjon ved nådd særaldersgrense, og at denne effekten ikke hadde blitt varslet av leverandørene av offentlig tjenstepensjon eller av andre og derfor kunne virke urimelig.

Det ble i Prop. 66 L vist til at de nye samordningsreglene i mange tilfeller ville kunne gi noe lavere samlet ytelse etter skatt, enn tidligere regler. Departementet påpekte i denne sammenheng at det er mer relevant å sammenligne med ytelsen til personer som ikke er uføre når de når særaldersgrensen. Denne gruppen vil få en bruttoberegnet alderspensjon på 66 prosent uten noen samordningsfordeler. Departementet viste videre til at sistnevnte har noe gunstigere skatteregler enn uføretrygd (som fra 2015 skattlegges som lønn) som vil innebære at uføretrygd med samordningsfordel på  $\frac{1}{4}$  av grunnbeløpet vil gi om lag samme ytelse etter skatt.

At uføre med særaldersgrense, før reglene ble lagt om i 2015, kunne få en klart høyere samlet ytelse enn de som når særaldersgrensen uten å ha vært uføre mener jeg ikke bør tillegges vesentlig betydning. Min vurdering er at det ikke er urimelig at personer som når særaldersgrensen som uføre får om lag samme samlet ytelse etter skatt som personer som når aldersgrensen som arbeidsføre.

Med hilsen



Marte Mjøs Persen