



Arbeids- og sosialdepartementet  
Postboks 8019 dep.  
0030 Oslo

Deres ref:  
16/2391

Vår ref: 15/6271

Vår dato: 1.11..2016

## **Hørings svar - Forslag til endringer i trygderegelverket i lys av asylsøkersituasjonen**

Vi viser til Arbeids- og sosialdepartementets høringsnotat utsendt 4. juli 2016. Departementet, i samråd med Barne- og likestillingsdepartementet, foreslår en rekke endringer i folketrygdloven med tilhørende forskrifter, kontantstøtteleven og lov om supplerende stønad til personar med kort butid i Noreg.

Forslaget går ut på å avvikle folketrygdlovens særskilte bestemmelser for flyktninger, samt avvikle ordningen som gir asylsøkere rett til å få medregnet tiden som asylsøker ved vurdering av retten til og beregningen av pensjoner og uføretrygd. Videre foreslås det å innføre eller skjerpe botidskravet for en rekke ytelser. Samtidig er det fremmet et forslag om at det innenfor ordningen med supplerende stønad innføres en ny ytelse for uføre flyktninger under 67 år. Det er også foreslått enkelte øvrige endringer i ordningen med supplerende stønad.

Arbeids- og velferdsdirektoratet vil i det følgende kommentere departementets forslag. Nummerhenvisningen følger høringsnotatets henvisninger og vi kommenterer bare under de punkter hvor vi nå har merknader.

Vi ser at Arbeids- og velferdsetaten vil få økt byrde ved å forvalte nye regler som av ulike grunner byr på utpreget manuell saksbehandling for en økende gruppe mottakere av ytelser. Særlig gjelder dette forslagene om supplerende stønad til uføre flyktninger, samt forsterket oppfølging av mottakerne av supplerende stønad. Mer-arbeidet vil måtte dekkes av økt bemanning og/eller forbedret systemstøtte. Begge alternativer krever økte økonomiske rammer til forvaltningen.

### **ARBEIDS- OG VELFERDS DIREKTORATET/KUNNSKAPSAVDELINGEN**

Postadresse: Postboks 5, St. Olavs plass // 0130 OSLO

Besøksadresse: Økernveien 94 // 0579 Oslo  
Tel: 21070000 // Faks: 21070001

www.nav.no //

Reglene om utmåling og løpende kontroll og justering av supplerende stønad, særlig i kombinasjon med uføretrygd vil med forslagene bli svært kompliserte. Dette vil bli en utfordring både for NAV og for brukerne.

Når det gjelder begrepet «botid» er dette anvendt på samme måte som beskrevet i høringsnotatet del 1.1. Dette er den betydningen som i en årrekke har vært benyttet i det offentlige ordskiftet, og innebærer at ordene «botid» og «botidskrav» er brukt som en generell henvisning til krav om en viss opptjeningsperiode, som anvendes ved vurderingen av retten til eller størrelsen på enkelte trygdeytelser. I folketrygdloven benyttes imidlertid begrepet «botid» kun i sammenheng med utbetaling av pensjon og uføretrygd til personer som er bosatt i utlandet.

Avslutningsvis har vi vurdert nærmere gjennomføringsperspektiver og systemmessige konsekvenser/kostnader ved forslagene.

### **3 Ytelser til livsopphold for personer som får opphold i Norge og som er over 67 år eller er uføre**

#### **3.2 Eldre og uføre flyktninger – forslag til løsning**

##### **3.2.1 Hovedtrekk**

Under høringsnotats punkt 1.4 fremkommer det at departementet ikke finner det hensiktsmessig å foreslå endringer i asylsøkerforskriften når det gjelder en asylsøkers rettigheter avledet ved arbeid. Dette fordi disse rettighetene er med på å styrke asylsøkerens insentiver til tidlig deltakelse i det norske arbeidsmarkedet. I kapittel 3.2.1 foreslås det at § 3 i asylsøkerforskriften opphører. Bestemmelsen gir i dag asylsøkere mulighet til å opptjene rett til blant annet pensjoner og uføretrygd i den perioden da asylsøknaden er til behandling. Det fremkommer ikke om pensjonspoeng opptjent i asylsøkerperioden kan medregnes ved en senere tilståelse av pensjon. Det bør fremgå tydelig om man sammen med retten til å få godskrevet trygdetid retroaktivt, også mister retten til å tjene opp pensjonspoeng i asylsøkerperioden. Dette vil være en naturlig konsekvens da man ikke kan opptjene pensjongivende inntekt uten å være medlem av trygden, men ville ikke være samsvar med at muligheten for å opparbeide seg rett til ytelser vunnet ved arbeid, jf. at asylsøkerforskriften § 2 ikke skal avvikles, og argumentasjonen for å beholde denne.

##### **3.2.4 Tilpasninger i ordningen med supplerende stønad som følge av utvidet personkrets**

Vi er enige i forslaget om å presisere hvilke inntekter/stønader som skal føre til avkorting av supplerende stønad. Dersom ordningen med supplerende stønad utvides til også å gjelde for uføre flyktninger under 67 år, vil mottaker kunne ha andre typer inntekter/stønader enn mottakere over 67 år. Vi ser for eksempel at kvalifiseringsstønad ikke er nevnt og foreslår at

dette inkluderes i listen. Generelt vil det kunne være krevende å ha en uttømmende liste over inntekter som skal føre til fradrag i supplerende stønad, og det kan oppstå behov for å tilføye nye inntekter som skal føre til fradrag. Derfor kan det være hensiktsmessig at listen over inntekter/stønader som skal gå til fradrag og som foreslås i loven om supplerende stønad, i stedet vedtas i forskrift. Det er samtidig viktig å poengtere at vi at vi har behov for en klar definisjon av inntekt. Dette for å sikre håndterbare løsninger og bedre veiledning ovenfor brukere.

Hvis også uføre flyktninger under 67 år skal omfattes av personkretsen, vil det være tilfeller hvor en person har rett til både uføretrygd og supplerende stønad. Vi forstår forslaget slik at uføretrygden og inntekt skal gå til avkorting i supplerende stønad krone for krone. Dersom uføretrygden er gradert skal supplerende stønad avkortes med forventet inntekt hvis denne er større enn faktisk inntekt. Det vil si at uføre flyktninger som har en gradert uføretrygd, vil ha et arbeidsinsentiv til å utnytte restarbeidsevnen. Utover dette vil de ikke ha et arbeidsinsentiv med mindre inntekten blir større enn satsen for supplerende stønad. Vi ser imidlertid utfordringer knyttet til å ha en ordning som skal sikre krone til krone avkorting i størrelsen på supplerende stønad, sett opp mot svingninger i uføretrygden i løpet av året. Dette er fordi den årlige reduksjonen i uføretrygden baserer seg på en forventet inntekt innmeldt fra bruker, eventuelt inntekt hittil i år meldt inn via a-ordningen. Det er først i etteroppgjøret det påfølgende året, når den pensjonsgivende inntekten er oppgitt fra skatteetaten, at størrelsen på uføretrygden blir endelig fastsatt. Direktoratet ser behov for dialog med departementet for å sikre en håndterbar løsning knytte til reduksjon av supplerende stønad basert på endringer i uføretrygden.

Vi forstår forslaget om supplerende stønad til uføre flyktninger som er ektefeller slik at all inntekt og ytelse skal gå til avkorting i begge utbetalingene av supplerende stønad. Det vil si at hvis en ufør flyktning har rett til en liten uføretrygd, vil denne gå til avkorting i flyktningens egen supplerende stønad og i ektefellens supplerende stønad. Siden det bare er en av ektefellene som har utbetaling av uføretrygd, vil den samlede husholdningsinntekten bli lavere enn hvis den uføre flyktningen ikke hadde rett til utbetaling av uføretrygd. Med dette forslaget vil familien tape på at en eller begge ektefellene har arbeidsinntekt eller andre inntekter. Det vil i tillegg være slik at to ektefeller som er uføre stønadsmottakere uten rett til utbetaling av uføretrygd, vil ha en høyere samlet inntekt enn ektefeller hvor en eller begge også har rett til en lav utbetaling av uføretrygd eller har en annen inntekt som er lavere enn satsen for supplerende stønad.

En løsning vil være å ha en friinntekt lik den ektefeller over 67 år med supplerende stønad har i dag. Dette vil sikre at samlet inntekt for ektefeller ikke faller under to ganger satsen for supplerende stønad. Denne løsningen vil imidlertid fremstå som mer gunstig for uføre flyktninger med supplerende stønad enn dagens regler for stønadsmottakere over 67 år som har ektefelle under 67 år.

Uføretrygden blir i løpet av året justert ut fra opplysninger om forventet inntekt som bruker melder inn, eventuelt ut fra inntektsopplysninger fra a-ordningen dersom det fremkommer at bruker har en høyere inntekt enn den som er meldt inn. På høsten det påfølgende året gjennomføres et etteroppgjør av uføretrygden, for å sjekke om bruker sin uføretrygd har vært riktig justert i forhold til den pensjonsgivende inntekten som er mottatt fra skatteetaten. Det må avklares hvordan man skal motregne ytelsene hvis det gjøres endringer i en eller begge av dem. For alderspensjon hjemler folketrygdloven § 21-8 syvende ledd at NAV kan trekke inn for mye utbetalt supplerende stønad i tilfeller hvor man etterbetaler alderspensjon for samme periode. Vi antar det vil være behov for en tilsvarende bestemmelse for etterbetaling og tilbakekreving av uføretrygd. Som nevnt ovenfor er det behov for dialog med departementet for å sikre håndterbare løsninger knyttet til samspillet mellom supplerende stønad og endringer i uføretrygden som knytter seg til løpende inntektsavkorting i løpet av et år og til etteroppgjøret.

### 3.2.5 Overgangsregler

I del IV i forslaget til lov- og forskriftsendringer (vedlegg 6) er det foreslått overgangsbestemmelser. Vi forstår forslaget første ledd slik at loven skal gis virkning for krav som settes frem etter lovens ikrafttredelse.

Andre ledd inneholder en unntaksbestemmelse som sier at de som er født i 1954 eller tidligere og har over 20 års medlemskap ikke skal omfattes av endringsloven hva gjelder *beregningen* av ytelsen. Det gis ikke noen unntak for denne gruppen hva gjelder den nye kvalifiseringsperioden.

Tredje ledd sier at de som ved lovens ikrafttredelse er tilstått uføretrygd eller gjenlevendepensjon med særrettigheter for flyktninger, og er født i 1954 eller tidligere og har vært medlemmer i folketrygden i minst 20 år etter fylte 16 år, skal få alderspensjon ved fylte 67 år etter dagens særrettigheter for flyktninger uten hensyn til den nye kvalifiseringsperioden på fem år.

Dette vil for eksempel innebærer at en som er født i 1955 eller senere og som ved lovens ikrafttreden har uføretrygd etter særreglene for flyktninger, ikke vil få med særrettighetene for flyktninger ved overgang til alderspensjon ved fylte 67 år.

Overgangen fra uføretrygd og gjenlevendepensjon til alderspensjon for personer med særrettigheter for flyktninger gjøres i dag i stor grad maskinelt av fagsystemet. Forslaget om å avvikle særrettighetene for flyktninger medfører i utgangspunktet at disse sakene må behandles manuelt. Overgangsreglene gir et visst rom for fortsatt automatisering av noen uføretrygdsaker fordi det i fagsystemene skal ligge informasjon om medlemskapsperioden fram til uføretidspunktet. Overgangen fra gjenlevendepensjon med særrettigheter for flyktninger til alderspensjon gjøres også for det meste maskinelt. Pensjonen omregnes til

alderspensjon med samme trygdetid som gjenlevendepensjonen. Når særrettighetene for flyktninger ikke lenger skal regnes med ved overgang til alderspensjon, må dette i stor grad gjøres manuelt. Grunnlagsdataene for en alderspensjon til en gjenlevende er ikke nødvendigvis komplett fordi for eksempel gjenlevendes egen trygdetid som regel ikke vil være registrert og må dermed også innhentes og vurderes.

Vi ber departementet vurdere bruk av virkningstidspunkt fremfor kravtidspunkt, og viser til at dette ble gjort i forbindelse med overgangen fra uførepensjon til uføretrygd. Dette mener vi vil sikre en raskere overgang til nytt regelverk, samtidig som vi slipper å forvalte to løsninger samtidig.

## **4 Botidskrav**

### **4.3 Ytelser hvor det foreslås å innføre eller skjerpe nåværende botidskrav**

#### **4.3.1 Korttidstyelser**

Departementet foreslår at botidskravet for overgangsstønad økes fra tre til fem år. I samlet forslag til lov- og forskriftsendringer med merknader (vedlegg 6) fremgår det at forslaget gjelder for stønader etter folketrygdloven kapittel 15. Endringen omtales under dette punktet som en endring av botidskravet for *overgangsstønad*. Vi foreslår at endringen i en fremtidig proposisjon omtales som en endring av botidskravet for «stønader til enslig mor eller far». Det kan være uheldig dersom det både i høringsnotat og proposisjon fremstår som en endring av botidskravet for overgangsstønad.

Hjemmelen for å kunne gi forskrift om unntak fra vilkåret om forutgående medlemskap er foreslått videreført. Det er fastsatt forskrift i henhold til bestemmelsen. Vi foreslår derfor at det i en fremtidig proposisjon tas inn en setning i omtalen av endringen at det fortsatt kan gjøres unntak fra kravet om forutgående medlemskap.

For arbeidsavklaringspenger foreslås det at reglene om unntak fra vilkåret om forutgående medlemskap endres og flyttes fra forskrift til lov. Vi foreslår at departementet, også på området enslig mor eller far, vurderer om reglene for unntak fra vilkåret om forutgående medlemskap bør flyttes fra forskrift til lov.

Departementet foreslår videre at det innføres et botidskrav på fem år for kontantstøtte. Når det gjelder stønader til enslig mor eller far, gjøres det unntak fra botidskravet dersom søkeren tidligere har vært medlem i en langvarig periode, jf. folketrygdloven § 15-2 med tilhørende forskrift. Det kan virke urimelig dersom ikke samme unntaksregler skal gjelde for alle ytelser til familier med små barn. Vi mener derfor at det bør innføres et tilsvarende unntak til kontantstøtteloven § 3.

I forslag til lov- og forskriftsendringer (vedlegg 6) legges det frem forslag til endret lovtekst. Forslaget som gjelder kontantstøtteleven innebærer at § 3 vil ha følgende ordlyd:

*Kontantstøtte ytes til den som barnet bor fast hos. Støttemottakeren må ha vært medlem i folketrygden i minst fem år og være bosatt i riket. Regelen i § 2 andre og tredje ledd gjelder tilsvarende.*

Vi mener forslaget er noe uklart ved at det ikke skilles tydelig mellom medlemskap som skal ha «vært» og bosatt som «er». Vi forstår forslaget slik at støttemottaker må ha vært medlem i folketrygden i minst fem år i tillegg til at støttemottakeren må være bosatt i Norge i den perioden kontantstøtte mottas. Vi tror derfor forslaget kan føre til misforståelser ved at det kan forstås som at mottakeren må ha vært medlem i minst fem år og at vedkommende i tillegg må ha vært bosatt i Norge i hele denne perioden. Vi foreslår at lovteksten til kontantstøtteleven § 3 derfor bør lyde slik:

*Kontantstøtte ytes til den som barnet bor fast hos. Støttemottakeren må ha vært medlem i folketrygden i minst fem år. I tillegg må støttemottakeren være bosatt i riket. Regelen i § 2 andre og tredje ledd gjelder tilsvarende.*

Det er foreslått at lovendringen skal gjelde for søknader satt fram etter at lovendringen trer i kraft. Etter kontantstøtteleven § 8 andre ledd gis kontantstøtte for opptil tre måneder før den måneden da søknad ble framsatt, dersom vilkårene for rett til støtte var oppfylt i denne perioden. Forslaget medfører at en støttemottaker, som setter frem krav ved ikrafttredelsestidspunktet, kan fylle vilkårene for rett til kontantstøtte med virkningstidspunkt tre måneder tilbake i tid, men uten å fylle vilkårene for forutgående medlemskap etter den nye bestemmelsen for denne perioden. Vi kan ikke se at lovavdelingen har tatt stilling til tilbakevirkende kraft i forhold til kontantstøtteleven. Det er behov for en presisering av hvordan dette skal forstås i forhold til kontantstøtteordningen.

Når det gjelder arbeidstakere på kontinentalsokkelen viser kontantstøtteleven § 3 a til EØF 1408/71 og 574/72. Disse forordningene er erstattet av EF 883/2004 og EF 987/2009. Bestemmelsen bør oppdateres med henvisning til gjeldende EØS-forordninger.

#### **4.3.2 Pensjoner, uføretrygd og arbeidsavklaringspenger**

Departementet foreslår å øke det nåværende kravet om tre års forutgående botid for alderspensjon, ytelse til gjenlevende ektefelle, barnpensjon og stønad til tidligere familiepleiere. Forslaget innebærer at kravet til forutgående botid økes fra tre til fem år. For uføretrygd foreslås det en tilsvarende økning i botidskravet. Det foreslås å gjøre unntak fra dette for inntekstpensjon i alderspensjon etter folketrygdloven kapittel 20, som etter dagens regelverk ikke har noe krav om forutgående botid.

Ved opphold i land Norge har trygdeavtaler med er det mulighet for å anvende opptjeningsperioder i utlandet for å oppfylle kravet om forutgående botid. En økning av kravet om forutgående botid fra tre til fem år vil utvide perioden som eventuelt må fylles med opptjeningsperioder fra annet land. Da de fleste avtaleland gir opptjening på grunnlag av yrkesaktivitet og ikke botid, vil en økning i kravet om forutgående botid gi mindre muligheter for fylle botidskravet med utenlandsk opptjening.

Departementet foreslår å skjerpe botidskravet fra tre til fem år for *arbeidsavklaringspenger*. Videre er bestemmelsen om unntak fra kravet om forutgående medlemskap i § 1 i forskrift om arbeidsavklaringspenger foreslått opphevet. Regulering av adgangen til å gjøre unntak fra hovedregelen om forutgående botid er foreslått tatt inn i folketrygdloven. § 11-2.

De foreslåtte endringene i folketrygdloven § 11-2 andre ledd fremgår av vedlegg 6 til høringsnotatet. I høringsnotatet fremgår det at «de gjeldende unntaksbestemmelsene er kompliserte og skjønnsmessig utformet. Departementet mener reglene om unntak bør reguleres uttømmende i loven for å sikre forutberegnelighet og likebehandling, samt å ivareta hensynet til effektiv administrasjon». Forslaget til endrede unntaksbestemmelser er utformet med tanke på å tilsvare reglene for uføretrygd.

Vi stiller oss bak forslaget om å flytte unntaksbestemmelsene fra forskrift til lov. Når det gjelder hensynet til å utforme unntaksbestemmelser mer tilsvarende reglene for uføretrygd, bør det ses hen til at dagens bestemmelser er utformet ulikt for å ivareta de ulike formålene bak de to ytelsene. Arbeidsavklaringspenger er en ordning som, når tilstått i kombinasjon med oppfølging og bruk av virkemidler som tiltak, skal bidra til å holde folk i arbeidslivet. En innstramning av unntaksreglene i folketrygdloven § 11-2 vil kunne innebære at personer ikke får nødvendig bistand til enten å holde seg i, eller komme tilbake til arbeid. Vi er også usikre på om forslaget til nye unntaksbestemmelser vil være mindre kompliserte enn dagens regler og om de nye bestemmelsene vil føre til en mer effektiv administrasjon.

Etter dagens regelverk er det sjelden behov for å vurdere brukers medlemskap i Folketrygden for en periode langt tilbake i tid i saker om arbeidsavklaringspenger. I hovedsak er det de tre foregående årene som er avgjørende for om bruker har rett til å motta stønaden. Forslaget til endrede unntaksregler innebærer at saksbehandler i alle saker som skal vurderes etter unntaksreglene må fastsette brukers perioder med medlemskap i Folketrygden langt tilbake i tid. Ettersom det ikke finnes et register som viser perioder med medlemskap i Folketrygden må saksbehandlerne som jobber med arbeidsavklaringspenger innhente dokumentasjon som ikke brukes ved behandling av søknader etter dagens regelverk. I saker om uføretrygd benyttes slik dokumentasjon for å beregne stønadens størrelse. I saker om arbeidsavklaringspenger er kun de tre siste årenes inntekt av betydning for beregning av ytelsens størrelse. Det fremstår som unødvendig byrdefullt både for bruker og saksbehandler, dersom dokumentasjon om opphold og trygdetid for flere år tilbake i tid må legges frem i

saker om arbeidsavklaringspenger når denne dokumentasjonen ikke er av relevans for beregningen av ytelsens størrelse. Fra et administrativt ståsted ville det klart være en fordel om perioden hvor brukers medlemskap i Folketrygden må kartlegges strekker seg over en kortere definert periode, eksempelvis avgrenset til de tre eller fem siste årene forut for søknadstidspunktet.

## **5 Andre tiltak**

### **5.1 Supplerende stønad – redusert periode hvor man kan motta ytelsen i utlandet og skjerpet kontroll med utenlandsopphold**

Det foreslås at retten til supplerende stønad reduseres slik at stønaden faller bort når en bruker har vært ute av landet i 45 dager.

Vi antar at presiseringen om at stønadsperioden skal være på 12 måneder er gjort for å sikre at personer som av ulike grunner har kortere stønadsperioder ikke skal ha rett til høyere antall dager i utlandet. Det er blitt foreslått at det kan være lettere å håndtere kontroll av utlandsopphold dersom stønadsperioden på 12 måneder blir erstattet av kalenderår. Det vil da ikke være tvil om hvilket tidsrom det dreier seg om. Siden antall dager for opphold i utlandet reduseres til 45 dager, tror vi heller ikke at det vil undergrave ordningen og formålet med stønaden dersom en person for eksempel er sammenhengende ute av landet i en periode som overstiger 45 dager og oppholdet strekker seg over årsskiftet. Dersom det anses som ønskelig, vil man kunne stille krav om at man ikke sammenhengende kan være ute av landet over 45 dager, selv om det fordeles på to kalenderår. Vi er kjent med at det i forarbeidene til loven om supplerende stønad opprinnelig sto kalenderår og at dette etter hvert ble endret til 12 måneder. Dette var trolig for å unngå for lange sammenhengende perioder i utlandet. I henhold til gjeldende lov om lov om supplerende stønad til personar med kort butid i Noreg, § 4 første ledd, er det like regler som gjelder dersom en person oppholder seg i eller har tenkt å oppholde seg i utlandet i mer enn 90 dager i sammenheng eller mer enn 90 dager i alt i løpet av en stønadsperiode. I henhold til andre ledd, første og andre punktum, kan det imidlertid tolkes dithen at det er ulike regler for de som planlegger et langt opphold i utlandet og for de som faktisk oppholder seg for lenge i utlandet. Vi forstår reglene i § 4 andre ledd slik at dette dreier seg om fra hvilken måned man skal foreta opphør av løpende utbetaling, men at bestemmelsen i lovens § 13fjerde ledd om at «når supplerende stønad er utbetalt i utlandet i strid med reglane i § 4, skal for mykje utbetalt stønad avreknast månad for månad i ein ny stønadsperiode utan omsyn til om vilkåra for tilbakekrevjing etter første leddet er oppfylte» skal gjelde for de som ikke har planlagt eller meldt fra om utlandsoppholdet. Praksis har også vært slik. Derfor er det ønskelig at dette også gjenspeiles i denne lovens § 4 andre ledd, også etter innføring av nye regler for tillatt utlandsopphold.

### **5.3 Økonomiske og administrative konsekvenser**



### **5.3.1 Konsekvenser av forslagene om redusert periode hvor man kan motta supplerende stønad i utlandet og skjerpet kontroll med utenlandsopphold**

Vi vurderer det også som praktisk at NAV vil ha anledning til å innkalle til flere kontrollmøter, økt fra to kontrollmøter til fire kontrollmøter, men at dette ikke vil være obligatorisk rutine. Dette blant annet med hensyn til merarbeid dette ville føre til, ikke minst ved NAV kontorene.

NAV-kontorene bruker cirka 12 årsverk på å følge opp dagens portefølje av supplerende stønad på om lag 3000 stønadsmottakere. I saksbehandlingen brukes det i dag 8 årsverk. Dersom dagens portefølje øker med 600 saker i året som følge av utvidelsen av personkretsen og avvikling av særrettigheter for flyktninger med alderspensjon, har vi estimert et behov for å øke ressursbruken til minst 2,5 årsverk årlig for NAV-kontorene, samt 2 årsverk årlig i saksbehandlingen, det første året alene. Behovet antas å ville stige lineært i flere år fremover.

For øvrig anslås det at økt bruk av kontrollmøter vil øke merbelastning på NAV- kontor med opptil to timer per sak i året, dersom det økes med et ekstra kontrollmøte, Dersom antall kontrollmøter økes med to kontrollmøter, vil merbelastningen på NAV-kontoret øke med opptil fire timer per sak i året. Ved saksbehandlende enhet vil merbelastning i forbindelse med oppfølgingen av kontrollmøtene anslås det at kunne øke med 10-15 minutter for hvert ekstra kontrollmøte. Økt bruk av kontrollmøter samtidig med økt portefølje vil dermed utgjøre en stor merbelastning.

Økningen i porteføljen som følger av at uføre flyktninger kommer inn under personkretsen vil ikke redusere mengden saker på uføretrygd siden man uansett skal vurdere om de er uføre etter vilkårene i kapittel 12. For de som har rett til både uføretrygd etter folketrygdloven og lov om supplerende stønad vil det måtte regnes med saksbehandling/oppfølging i begge ytelsene. Slike kombinerte saker vil bli svært arbeidskrevende gitt dagens systemstøtte for supplerende stønad.

### **5.3.2 Konsekvenser av forslaget om opphevelse av folketrygdens særskilte bestemmelser for flyktninger, andre ytelser enn alderspensjon og uføretrygd**

Det nevnes i høringsnotatet at det offentlige utvalget som utreder etterlatteytelsene i folketrygden, vil få et tilleggsmandat om også å utrede folketrygdens særregler for etterlatte flyktninger i sitt arbeid. Vi forstår forslaget i høringsnotatet dithen at de særskilte bestemmelsene for flyktninger til gjenlevende vil bestå inntil videre. I henhold til del IV i forslaget til lov- og forskriftsendringer (vedlegg 6) foreslås det i andre ledd at personer som er tilstått pensjon til gjenlevende ektefelle etter dagens regler om særrettigheter for flyktninger ved overgang til alderspensjon skal få også denne beregnet etter de særlige reglene for

flyktninger. Det er en forutsetning at gjenlevende er født i 1954 eller tidligere og har minst 20 års botid etter fylte 16 år. Dette innebærer at det kun er de gjenlevende ektefellene som har vært medlemmer av folketrygden i minst 20 år etter fylte 16 år og som har maksimalt fem år igjen til pensjonsalderen ved 67 år, som får beholde de særskilte beregningsreglene ved overgang til alderspensjon.

Som nevnt ovenfor i punkt 3.2.5 medfører overgangsbestemmelsen at overgangen fra gjenlevendepensjon til alderspensjon må gjøres manuelt i større grad enn i dag.

## **Kommentarer til Samlet forslag til lov- og forskriftsendringer med merknader (Vedlegg 6)**

### **1 Forslag til lov- og forskriftsendringer**

Kommentar til lov om supplerende stønad § 4 andre ledd:

Det foreslås at det gjøres tydeligere at det er like regler for de som har planlagt og meldt fra om langt utlandsopphold og de som ikke har meldt fra eller planlagt på forhånd, om at retten til stønaden bortfaller fra måneden etter utreise jf. kommentarer i punkt 5.1 ovenfor.

I forslaget til Forskrift om endring i forskrift om kontroll med retten til supplerende stønad, er det under II foreslått at forskriften skal tre i kraft [...] og «gis virkning for krav om ytelser som settes fram etter forskriftens ikrafttredelse». Det foreslås at endrede muligheter for kontroll i stedet innføres for alle nye stønadsperioder som starter etter dato for ikrafttredelse. I en overgangsperiode på et år må saksbehandlerne forholde seg til to kontrollregimer. Det vil imidlertid være enklere for NAV å håndtere dette på en slik måte.

### **IT-messige konsekvenser og kostnader**

Implementeringen av de foreslåtte regelendringene vil medføre behov for endringer i våre IT-systemer og i økonomisystemet i NAV.

### **Behovet for ny systemløsning for supplerende stønad**

Saksbehandlingen av supplerende stønad foregår i dag i saksbehandlingssystemet Infotrygd. Dette saksbehandlingssystemet er bygget på en gammel teknisk plattform som vanskeliggjør utvikling av automatiserte prosesser, grensesnitt til andre systemer. I tillegg er behandlingen av ytelser i dette systemet avhengig av krevende manuelle rutiner for å oppfylle økonomireglementets krav til prosesstøtte og krav til arbeidsdeling mellom innstillende og besluttsmyndighet (sakshandler og leder). Systemet skal derfor på sikt fases ut. Innføring

av skjerpet kontroll av mottakere av supplerende stønad, og supplerende stønad til uføre vil føre til økt saksbehandlingstid per sak. I tillegg vil det bli en vesentlig økning antall saker på sikt. Dette vil medføre store utfordringer med et saksbehandlingssystem som har liten saksbehandlingsstøtte, og medføre risiko for redusert kvalitet i saksbehandlingen.

Det antas at antall personer med rett til supplerende stønad vil øke sterkt i årene fremover. I desember 2015 var det 3302 mottagere av supplerende stønad. På usikkert grunnlag anslås det et årlig tilsig på cirka 400 uføre personer og cirka 400 personer med alderspensjon som vil ha rett til supplerende stønad. I løpet av en 10 års periode vil trolig antall saker med supplerende stønad overstige 10 000 saker.

Som følge av dette, vil det være et behov for å forbedre saksbehandlingsstøtten for supplerende stønad. Som beskrevet ovenfor, skal Infotrygd fases ut, og en forbedring av denne løsningen vil derfor ikke være hensiktsmessig. For å ha en langsiktig og normalt forsvarlig systemstøtte for supplerende stønad, vil det kreves at forvaltningen av ordningen flyttes til en bedre egnet teknisk plattform. Vi mener at pensjonssystemet (PESYS) kan være det mest hensiktsmessige systemet ettersom det da vil medføre at supplerende stønad, alderspensjon og uføretrygd behandles i samme løsning. Det vil dermed ikke være behov for å bygge grensesnitt mellom det systemet som behandler supplerende stønad og PESYS. I tillegg har PESYS allerede et grensesnitt mot Inntektskomponenten og en selvbetjeningsløsning for inntektsrapportering. Disse komponentene kan, med noen tilpasninger, trolig benyttes for supplerende stønad dersom det blir aktuelt.

I utgangspunktet vil det å legge supplerende stønad inn i PESYS kreve en implementeringstid på minimum 12 måneder. Implementeringstiden kan imidlertid bli lengre fordi det vil berøre mange systemer og applikasjoner og vil avhenge av kapasitet og andre prioriterte bestillinger/oppgaver. Mulige kommende reformer, som for eksempel ny stønad til etterlatte og nye pensjonsordninger i offentlig sektor. Dette vil medføre behov for større endringer i systemet. Det er viktig at det settes av tilstrekkelig tid til å forberede og planlegge dette inn i våre leveranseløp.

#### **Estimater for nødvendige endringer hvis saksbehandlingen skal foretas i både Infotrygd og PESYS**

Hvis de foreslåtte endringene for supplerende stønad skal implementeres i Infotrygd vil det være nødvendig å foreta tilpasninger i både Infotrygd og økonomisystemene.

Fra det tidspunkt endringene er vedtatt, må det påregnes en implementeringstid på minimum 8 måneder. På grunn av at mange systemer blir berørt, kapasitetsutfordringer og andre prioriterte oppgaver (som for eksempel kommunereform- og spesialiseringsprosjektet), kan implementeringstiden også her øke. Da høringsfristen er 1. november kan vi ikke lenger se at 1. juli 2017 er et realistisk innføringstidspunkt.

Kostnadene ved etablering av egen sats for supplerende stønad for uføre flyktninger, gradering av supplerende stønad, tilrettelegging for botidskrav i kontantstøtteordningen og økt botidskrav for stønader til enslig mor eller far, er grovt anslått til å ligge mellom 2 til 5 millioner kroner. Dette inkluderer også utviklingskostnader i økonomisystemet.

Hvordan endringene påvirker andre grensesnitt og system er ikke tatt med anslaget. Kostnader til interne ressurser vil også komme i tillegg.

Estimatene er basert på de foreslåtte tiltakene i høringsnotatet. De tar ikke høyde for eventuelle overgangsregler som kan medføre større kompleksitet. Estimatene tar heller ikke høyde for at det må utvikles systemløsning for eventuell løpende inntektsavkorting og etteroppgjør for supplerende stønad eller endringer i etteroppgjør for uføretrygd. Det må påregnes at estimatene endres når ytterligere detaljer om tiltakene blir avklart.

Samlet sett vil kostnadene beløpe seg på om lag 7 til 10 millioner kroner. Dette inkluderer også utviklingskostnader av samtlige brev og vedtaksbrev, samt endringer i PESYS når det gjelder økningen i kravet til forutgående botid fra tre til fem år, avvikling av folketrygdens særregler for flyktninger i alderspensjon og uføretrygd. Vi gjør oppmerksom på estimatet er beheftet med usikkerhet, samt at det ikke tar høyde for enkelte faktorer, som redegjort for ovenfor.

#### **Estimater for nødvendige endringer hvis supplerende stønad skal legges inn i PESYS**

Det vil ikke være mulig å etablere systemstøtte i PESYS for supplerende stønad innen 1.7.2017, jf. våre behov for nødvendige forberedelser og antatt implementeringstids ovenfor. Ettersom økningen i saksmengde kommer gradvis over en 10 års periode, anser vi det mulig å håndtere økningen i antall saker i Infotrygd i det første året og muligens i noen år til. Infotrygd er ingen varig løsning, og det vil på sikt være helt nødvendig med forbedret saksbehandlingsstøtte. Dette mener vi best kan løses i PESYS. Det vil kunne utvikles saksbehandlingsstøtte som medfører økt automatisert behandling av supplerende stønad og som medfører raskere manuell saksbehandling enn i dagens løsning. Den nye funksjonaliteten vil ta i bruk eksisterende skjermbilder, grunnlagsdata og kodeverk gjenbrukes så langt det er mulig.

De totale kostnadene ved å tilrettelegge for behandling av supplerende stønad i PESYS, inkludert å etablere en mellømløsning i Infotrygd, vil da beløpe seg i størrelsesorden 80-90 millioner kroner. Kostnadene inkluderer tilrettelegging i økonomisystemene, nye brev, utviklingskostnader og administrative kostnader. Estimatet er beheftet med usikkerhet.

#### **Om trinnvis implementering av de foreslåtte lovendringene kan være et hensiktsmessig alternativ**

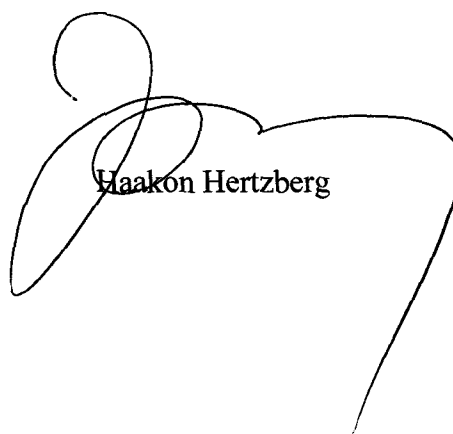
Som nevnt ovenfor er det ikke mulig å implementere alle de foreslåtte endringene til 1. juli 2017. Et spørsmål er om det er mulig og hensiktsmessig med en trinnvis implementering. Teknisk sett kan implementeringen av de foreslåtte lovendringene gjennomføres trinnvis. En trinnvis gjennomføring kan imidlertid få konsekvenser som ikke samsvarer med hensynene som ligger til grunn for lovendringsforslagene. Hvis for eksempel skjerpingen av kravet til forutgående botid gjennomføres før avviklingen av særrettigheter til flyktninger vil dette medføre at kravene til forutgående botid skjerpes for *alle andre enn flyktninger*.

Avviklingen av særrettighetene for flyktninger kan isolert sett gjennomføres ved at saksbehandlerne som en midlertidig løsning gjør manuelle tilpasninger i saksbehandlingsløsningen. Hvis dette gjøres før innføringen av supplerende stønad til uføre flyktninger, vil imidlertid dette føre til at en stor del av de uføreflyktningene vil ha behov for sosiale stønader. Alle endringene som gjelder uføre flyktninger bør i sin helhet gjennomføres simultant. Det vil følgelig være mulig å gjennomføre endringer i botidskrav isolert sett, og raskere, for de ytelsene som ligger utenfor forslagene som gjelder uføretrygd og supplerende stønad. Eksempelvis er implementeringstiden estimert til rundt 4 måneder for forslaget om økt botidskrav for arbeidsavklaringspenger, og rundt 3 måneder når det gjelder forslagene om økt botidskrav for stønader til enslig mor eller far, samt innføring av botidskrav i kontantstøtteordningen. Men som et generelt innspill mener vi det vil være utfordrende å informere brukerne om konsekvensene av de nye reglene hvis reglene skal ha en trinnvis ikrafttredelse

Med vennlig hilsen



Yngvar Åsholt  
Kunnskapsdirektør



Haakon Hertzberg