

**ASD**

ARBEIDS- OG SOSIALDEPARTEMENTET

# Høringsnotat

## Forslag til utfasing av forsørgingstillegg til alderspensjon i folketrygden

20.09.2019

Høringsfrist: 13. desember 2019

## Innhold

1	INNLEDNING .....	1
2	BAKGRUNN .....	2
3	GJELDENE RETT .....	3
3.1	Ektefelletillegg til alderspensjonen .....	3
3.2	Forhøyet minstepensjon ved forsørgingstillegg for ektefelle over 60 år 4	
3.3	Barnetillegg til alderspensjonen .....	4
3.4	Reduksjon av forsørgingstillegg på grunn av inntekt.....	5
3.5	Forsørgingstillegg til uføretrygd .....	5
3.6	Forsørgingstillegg ved opphold i utlandet.....	5
3.7	FNs barnekonvensjon.....	6
3.8	Forsørgingstillegg i enkelte andre land.....	7
4	OM MOTTAKERE AV FORSØRGINGSTILLEGG TIL ALDERSPENSJON .....	8
4.1	Ektefelletillegg og forhøyet minstepensjon ved forsørgelse av ektefelle over 60 år.....	8
4.2	Barnetillegg .....	10
5	VURDERING AV BEHOVET FOR FORSØRGINGSTILLEGG I NY ALDERSPENSJON 12	
5.1	Ektefelletillegg.....	12
5.2	Minste pensjonsnivå med særskilt sats for forsørger .....	12
5.3	Barnetillegg .....	13
5.4	Departementets samlede vurderinger .....	14
6	VURDERTE ALTERNATIVER FOR AVVIKLING .....	16
6.1	Alternativ A – Utfasing over tid.....	16
6.2	Alternativ B – Tidsbegrensning og gradvis nedtrapping .....	16
6.3	Alternativ C – Avvikling fra 2021 .....	16
7	ØKONOMISKE, ADMINISTRATIVE OG LIKESTILLINGSMESSIGE KONSEKVENSER ..	17
7.1	Anslag på økonomiske konsekvenser etter gjeldende rett.....	17
7.2	Anslag på økonomiske konsekvenser gitt krav om bosetting og opphold i Norge for forsørgingstillegg .....	21
7.3	Administrative konsekvenser .....	22
7.4	Likestillingsmessige konsekvenser .....	23
8	SAMLET VURDERING OG DEPARTEMENTETS FORSLAG.....	23
9	UTKAST TIL LOVENDRINGER.....	25
9.1	Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget.....	25
9.2	Lovforslag.....	25
9.3	Ikrafttredelse .....	26

# 1 Innledning

Arbeids- og sosialdepartementet sender med dette på høring forslag om utfasing av forsørgingstillegg til alderspensjon, dvs. ektefelle tillegg og barnetillegg til alderspensjon. Forslaget omfatter endringer i lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven).

I lovforslaget om ny alderspensjon, jf. Ot.prp. nr. 37 (2008–2009), står det at spørsmålet om pensjonsnivået til pensjonister som forsørger ektefelle over 60 år vil bli vurdert sammen med folketrygdens etterlattepensjoner, forsørgingstillegg og andre familierelaterte ytelser.

Ved kongelig resolusjon 2. oktober 2015 ble det oppnevnt et utvalg for å utrede folketrygdens ytelser til etterlatte. Utvalget la fram sin utredning 2. februar 2017 der de foreslo vidtrekkende endringer i lys av økt kjønnsmessig likestilling, endrede samlivs- og familiemønstre, utbygging av velferdsordninger og forbedret minstesikring. Forslagene bygger på at arbeid, egen inntekt og opptjening av egen pensjon skal være førstevalget, og at særreglene som gir etterlatte høyere alderspensjon og uføretrygd avvikles. Videre ble det foreslått at etterlatte under 67 år skal kunne få en tidsbegrenset omstillingsstønad med krav om aktivitet i form av arbeid, arbeidssøking eller utdanning. Utvalgets utredning ble 23. februar 2017 sendt på høring med frist 1. juli 2017. Utredningen og høringsuttalelsene er til oppfølging i departementet.

Dette høringsnotatet følger opp spørsmålet om fremtidens ordninger til alderspensjonister som forsørger ektefelle og barn, inkludert spørsmålet om forhøyet minstepensjon til pensjonister som forsørger ektefelle over 60 år, i tråd med føringene fra Ot.prp. nr. 37 (2008–2009).

En alderspensjonist som får sin alderspensjon beregnet etter gamle opptjeningsregler i folketrygden, dvs. alderspensjonister født til og med 1962, kan få forsørgingstillegg. Årskull født i 1963 eller senere vil uten lovendring ikke ha rett til slike tillegg. Etter gjeldende rett vil forsørgingstilleggene bli gitt fullt ut til alle årskull født før 1963, mens det ikke gis forsørgingstillegg til årskull født fra og med 1963. Uten lovendring vil derfor forsørgingstillegg fases ut med full virkning fra ett årskull til neste. Departementet mener at det ikke er behov for å innføre forsørgingstillegg til ny alderspensjon og at en raskere avvikling av forsørgingstillegg, som innebærer mindre forskjeller i rettighetene til påfølgende årskull, er mer hensiktsmessig.

De fleste mottakerne av barn- og ektefelle tillegg er menn. I mai 2018 var 99 prosent av mottakerne av ektefelle tillegg, og alle mottakerne av barnetillegg, menn.

Blant de som fikk utbetalt ektefelle tillegg hadde 70 prosent full trygdetid. 4 prosent av mottakerne var flyktninger, mens en tredjedel av mottakerne bodde i utlandet. De fleste ektefellene som ble forsørget, 73 prosent, hadde ikke full trygdetid. Det er stor variasjon i den forsørgede ektefellenes alder. Flertallet av de forsørgede ektefellene var under 67 år, og dermed i yrkesaktiv alder. 42 prosent av de forsørgede ektefellene var under 60 år, og svært få blant disse hadde full trygdetid. De yngste ektefellene som ble forsørget var født på 90-tallet.

Blant de som fikk utbetalt barnetillegg, hadde 71 prosent full trygdetid. 6 prosent var flyktninger, mens en fjerdedel bodde i utlandet. Aldersspennet på mottakerne av barnetillegg strakk seg fra 68 år til 90 år, og 75 prosent lever i parforhold. Barnetillegget, som gis til hvert forsørgede barn, ble hovedsakelig utbetalt til forsørgere med tre eller færre barn.

De nye opptjeningsreglene i alderspensjon fra folketrygden, som gjelder fullt ut for årskull født i 1963 eller senere, er individbasert og støtter opp under arbeidslinja gjennom at alle år i arbeid gir høyere pensjon. Forsørgingstillegget er ikke tilpasset de nye opptjeningsreglene. En betydelig andel av ektefelletillegget ytes til forsørgelse av personer i yrkesaktiv alder som i utgangspunktet kan forsørge seg selv. En betydelig del av mottakerne av barnetillegg har også en ektefelle/samboer i yrkesaktiv alder. Mottak av forsørgingstillegg kan gjøre det lettere for husholdningen å velge at kvinnen skal være hjemmeværende og dermed ikke delta i lønnet arbeid. For de fleste kvinner vil det å forsørge seg selv gjennom egen inntekt, som gir egen pensjonsopptjening, på sikt være en bedre løsning fremfor å bli forsørget av en ektefelle/samboer. Særlig for de yngste kvinnene er ordningen utdatert. For å støtte opp under arbeidsinsentivene, bør samlet alderspensjonen i størst mulig grad være individbasert og ikke knyttet til forsørgeransvar.

I høringsnotatet her foreslår departementet:

- at det ikke innføres ordninger i ny alderspensjon som gir høyere alderspensjon til pensjonister som forsørger ektefelle eller barn,
- en raskere og mer årskullnøytral utfasing av eksisterende ordninger i gammel alderspensjon.

I kapittel 2 omtales bakgrunnen for forslagene i notatet. I kapittel 3 redegjøres det for gjeldende rett, mens kapittel 4 inneholder statistikk som belyser omfanget av dagens forsørgingstillegg. Departementets vurdering av behovet for å innføre forsørgingstillegg i ny alderspensjon drøftes i kapittel 5. Kapittel 6 gir en beskrivelse av tre alternativer for avvikling av forsørgingstillegg. Økonomiske, administrative og likestillingsmessige konsekvenser behandles i kapittel 7. I kapittel 8 redegjøres det for departementets forslag, og avslutningsvis er utkast til lovendring gitt i kapittel 9.

## **2 Bakgrunn**

Alderspensjonister som har fylt 67 år som forsørger ektefelle og/eller barn under 18 år kan få ektefelletillegg og/eller barnetillegg. Regelverket med forsørgingstillegg ble innført samtidig med folketrygden i 1967. Tidligere representerte slike tillegg en sosial grunnsikring og var ved innføring uavhengig av individuell opptjening. Regelverket ble senere noe justert; først med inntektsprøving av barnetillegg fra 1. juli 1984, siden med inntektsprøving av ektefelletillegg fra 1. mai 1991. Utmålingen av ytelsen ble med det knyttet strengt opp til mottakerens og familiens inntektsforhold og befestet at formålet med ytelsen var fordelingshensyn.

Som en del av pensjonsreformen i 2011, ble det innført levealdersjustering og fleksibelt uttak fra fylte 62 år av alderspensjon fra folketrygden. Regelverket for forsørgingstillegg er i all hovedsak videreført etter de gamle reglene, og det er kun gjort en lovteknisk

tilpasning, jf. Ot.prp. nr. 106 (2008–2009), som sørger for at forsørgingstillegg til alderspensjon fortsatt tidligst kan gis fra fylte 67 år og kun ved uttak av hel alderspensjon. Som følge av innføringen av levealdersjusteringen, som også omfatter minste pensjonsnivå, utgjør tillegget nå en andel av minste pensjonsnivå og ikke en andel av grunnbeløpet som tidligere.

Alderspensionister som er født før 1963 får sin pensjon helt eller delvis beregnet etter gamle opptjeningsregler, jf. folketrygdloven kapittel 19, og kan dermed fra fylte 67 år ha rett til forsørgingstillegg til alderspensjonen for barn og/eller ektefelle. Årskullene 1954–1962 får bare deler av sin alderspensjon beregnet etter de gamle opptjeningsreglene, men forsørgingstillegg gis likevel fullt ut til og med 1962-kullet. Årskull født i 1963 eller senere får alderspensjonen fullt ut beregnet etter nye opptjeningsregler i folketrygden. Det er ikke gitt regler om forsørgingstillegg til alderspensjon etter nye opptjeningsregler. Uten lovendring vil derfor forsørgingstilleggene fases ut med full virkning fra 1962-kullet til 1963-kullet.

Videre har alderspensjonister som mottar alderspensjon opptjent etter gamle regler og som mottar forsørgingstillegg for en ektefelle over 60 år, rett til forhøyet minstepensjon. Garantipensjonen, som ivaretar minstesikringen i ny alderspensjon og som fases gradvis inn fra og med 1954-kullet, har ingen særskilt sats for alderspensjonister som forsørger ektefelle. Minste pensjonsnivå med særskilt sats for alderspensjonister som forsørger ektefelle over 60 år vil derfor fases gradvis ut med kullene 1954–1962.

Som en del av pensjonsreformen gjenstår en gjennomgang av om det skal være forsørgingstillegg til ny folketrygd og eventuelt hvordan et slikt tillegg skal utformes. Dette høringsnotatet følger derfor opp spørsmålet om det i fremtidens ordninger skal være høyere alderspensjon for alderspensjonister som forsørger ektefelle og/eller barn, i tråd med føringene fra Ot.prp. nr. 37 (2008–2009).

## **3 Gjeldende rett**

En alderspensjonist som får sin alderspensjon beregnet etter gamle opptjeningsregler i folketrygdloven kapittel 19, kan få forsørgingstillegg. Dersom pensjonisten forsørger ektefelle, kan det ytes ektefelletillegg og dersom pensjonisten forsørger barn under 18 år, kan det ytes barnetillegg. Forsørgingstillegget gis fullt ut til alderspensjonister født til og med 1962, som fyller vilkårene, men ikke til alderspensjonister født i 1963 eller senere. Tillegget gis tidligst ved fylte 67 år.

### **3.1 Ektefelletillegg til alderspensjonen**

En som forsørger ektefelle og som enten har fylt 67 år og mottar full alderspensjon fra folketrygden eller som mottar AFP i offentlig sektor, kan ha rett til ektefelletillegg. Ektefelletillegget er behovsprøvd og inntektsprøves mot inntekt hos mottakeren av tillegget og inntekt hos ektefellen. Det ytes ikke ektefelletillegg hvis ektefellen har egen inntekt, inkludert kapitalinntekt, over 1 G, mottar uføretrygd eller alderspensjon, eventuelt har rett til full alderspensjon uten å ha tatt den ut. Ektefelletillegget kan bli redusert eller falle bort dersom samlet inntekt for alderspensjonisten og ektefellen

overstiger et fribeløp. Tillegget reduseres med 50 prosent av inntekten over fribeløpet som fastsettes etter bestemmelsene i folketrygdloven § 3-26 femte og sjette ledd.

Fullt ektefelletillegg til alderspensjon tilsvarer 25 prosent av minste pensjonsnivå med høy sats, se folketrygdloven § 3-24. Fra 1. mai 2019 tilsvarer dette 47 856 kroner per år.

Dersom trygdetiden som legges til grunn ved beregningen av alderspensjonen er kortere enn 40 år, avkortes tillegget tilsvarende. Også nivået på fribeløpet reduseres forholdsmessig når trygdetiden er mindre enn 40 år.

### **3.2 Forhøyet minstepensjon ved forsørgingstillegg for ektefelle over 60 år**

En alderspensjonist som får sin alderspensjon beregnet etter gamle opptjeningsregler i folketrygden, og som fyller vilkårene for forsørgingstillegg for ektefelle over 60 år, har i tillegg til ektefelletillegget rett til minste pensjonsnivå med særskilt sats for forsørger. Fra 1. mai 2019 er denne satsen 297 955 kroner, noe som er om lag 116 000 kroner høyere enn minste pensjonsnivå for øvrige gifte pensjonister (ordinær sats).

I ny alderspensjon ivaretas minstesikringen av garantipensjon. Dette er en garantert minste alderspensjonsytelse fra folketrygden som gis til de som har lav eller ingen opptjening til inntektspensjon. En alderspensjonist som forsørger ektefelle/samboer har rett til garantipensjon etter høy sats, dvs. tilsvarende sats som en enslig alderspensjonist. Fra 1. mai 2019 er denne satsen 190 368 kroner, noe som er om lag 14 000 kroner høyere enn garantipensjon for øvrige gifte pensjonister (ordinær sats).

Garantipensjon gis til de som er født i 1954 eller senere, og følger de samme innfasingsreglene som den øvrige alderspensjonen. For årskullene 1954–1962 vil minste pensjonsnivå gradvis erstattes med garantipensjon, noe som innebærer at minste pensjonsnivå med særskilt sats for alderspensjonister som forsørger ektefelle over 60 år gradvis vil fases ut med disse kullene. Etter hvert som ny alderspensjon fases inn for personer født i 1954 til 1963, vil dermed forskjellen mellom satsen for forsørger av ektefelle over 60 år og øvrige gifte gradvis reduseres fra 116 000 kroner til 14 000 kroner.

### **3.3 Barnetillegg til alderspensjonen**

Barnetillegget er behovsprøvd og inntektsprøves mot mottakers og barnets inntekt. Det ytes ikke barnetillegg hvis barnet har inntekt, inkludert kapitalinntekt, som er større enn grunnbeløpet. I motsetning til ektefelletillegg, gis det ikke barnetillegg til mottakere av AFP i offentlig sektor. For barn som bor sammen med begge foreldrene, inntektsprøves tillegg mot begge foreldrenes inntekt. Barnetillegget reduseres med 50 prosent av inntekten over fribeløpet fastsatt etter bestemmelsene i folketrygdloven § 3-26 femte og sjette ledd. Fribeløpet øker med antall barn og er høyere dersom barnet bor sammen med begge foreldrene siden tillegget da inntektsprøves mot begge foreldrenes inntekt.

Fullt barnetillegg til alderspensjon utgjør 20 prosent av minste pensjonsnivå med høy sats for hvert forsørgede barn, jf. folketrygdloven § 3-25. Fra 1. mai 2019 tilsvarer dette 38 284 kroner for hvert barn per år.

Dersom trygdetiden som legges til grunn ved beregningen av alderspensjonen er kortere enn 40 år, avkortes tillegget tilsvarende. Også nivået på fribeløpet reduseres forholdsmessig når trygdetiden er mindre enn 40 år.

### **3.4 Reduksjon av forsørgingstillegg på grunn av inntekt**

Ektefelletillegg og barnetillegg prøves mot husholdningens samlede inntekt, dvs. mottakerens inntekt, ektefellens inntekt, barnets inntekt og den andre forelderens inntekt dersom barnet bor sammen med begge foreldrene. Tilleggene skal reduseres med 50 prosent av inntekten over et fribeløp. Fribeløpet fastsettes etter følgende alternativer:

a) Dersom pensjonisten har rett til ektefelletillegg, men ikke barnetillegg, skal fribeløpet svare til et beløp lik 1,6683 ganger minste pensjonsnivå med høy sats.

b) Dersom pensjonisten har rett til barnetillegg for barn som bor sammen med begge foreldrene, skal fribeløpet svare til fribeløpet etter bokstav a tillagt 20 prosent av minste pensjonsnivå med høy sats for hvert barn. Dette fribeløpet gjelder også for et eventuelt ektefelletillegg.

c) Dersom pensjonisten har rett til barnetillegg for barn som ikke bor sammen med begge foreldrene, skal fribeløpet for det første barnet svare til et beløp lik 1,3217 ganger minste pensjonsnivå med høy sats. Fribeløpet økes med 20 prosent av minste pensjonsnivå med høy sats for hvert barn mer enn ett.

Hvis pensjonistens grunnpensjon er redusert på grunn av manglende trygdetid, skal fribeløpene reduseres tilsvarende.

### **3.5 Forsørgingstillegg til uføretrygd**

Uføre, som forsørger barn under 18 år, kan få barnetillegg til uføretrygden. Etter 2015 gis det ikke ektefelletillegg til uføretrygd. Uføre som før 1. januar 2015 hadde rett til et behovsprøvd ektefelletillegg til uførepensjonen, beholder likevel tillegget ut vedtaksperioden for ektefelletillegget. Tillegget opphører senest 31. desember 2024. Dette følger av § 8 i forskrift 3. juli 2014 nr. 947 om omregning av uførepensjon til uføretrygd.

### **3.6 Forsørgingstillegg ved opphold i utlandet**

Alderspensjon og uføretrygd utbetales til personer som fortsatt er medlemmer av folketrygden. Status som medlem beholdes ved midlertidig fravær som ikke har vart, eller er ment å vare, mer enn 12 måneder, alternativt at utenlandsoppholdet ikke utgjør mer enn seks måneder per år i to eller flere påfølgende år. Det følger av folketrygdloven § 2-2, § 2-3, § 2-5 og § 2-8 at også personer som ikke er bosatt i Norge kan være medlemmer i folketrygden. Dette gjelder personer som er arbeidstakere i Norge eller på kontinentalsokkelen som ikke bor i Norge, og personer som har pliktig eller frivillig medlemskap utenfor Norge.

Så lenge mottakeren har rett til hovedytelsen, alderspensjonen eller uføretrygden, har det ingen betydning for utbetaling av forsørgingstillegget hvor barna eller ektefellen

oppholder seg eller om disse selv er medlemmer. Vilkåret om at mottakeren forsørger aktuelle barn eller ektefelle må imidlertid være oppfylt.

På nærmere vilkår kan pensjoner og uføretrygd også utbetales til personer som ikke lenger er medlemmer av folketrygden. Etter reglene i folketrygdloven kan personer som ikke lenger er medlemmer i folketrygden få med seg hele pensjonen/uføretrygden dersom de har minst 20 års botid i Norge. Den som ikke er medlem, og som har mindre enn 20 års botid, har rett til en ytelse fastsatt etter nærmere regler, basert på opptjening før ytelsen ble innvilget.

Arbeids- og sosialdepartementet la den 21. juni 2019 fram forslag for Stortinget om endringer i reglene for rett til barne- og ektefelle tillegg ved bosted og opphold utenfor Norge, jf. Prop. 129 L (2018-2019). I proposisjonen foreslås det endringer i folketrygdloven som gjør at det for rett til barne- og ektefelle tillegg skal stilles krav om bosetting og opphold i Norge for barn og ektefelle det mottas forsørgingstillegg for, samt krav om bosetting i Norge for mottakere av forsørgingstillegg til alderspensjon og uføretrygd. Lovforslaget er til behandling i arbeids- og sosialkomiteen.

### **3.7 FNs barnekonvensjon**

FNs konvensjon om barnets rettigheter (BK) ble vedtatt av FNs generalforsamling 20. november 1989, og ratifisert av Norge 8. januar 1991. Den 1. oktober 2003 ble BK inkorporert i norsk lov. BK gjelder som norsk lov med forrang foran annen norsk lovgivning, jf. menneskerettsloven §§ 2 og 3. Etter BK artikkel 3, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn. Prinsippet er styrket i norsk rett etter at det i 2014 ble tatt inn i Grunnloven § 104.

Prinsippet innebærer at staten er forpliktet til å integrere og anvende hensynet til barnets beste ved alle handlinger utført, eller vurdert utført, av offentlige organer.

Ut fra FNs barnekomité's gjennomgang av Norges rapporteringer på oppfyllelse av BK og supplerende rapporter fra barneombudet, er det ikke noe som taler for at Norge i dag ikke lever opp til disse kravene.

Ansvar for barnets forsørgelse er delt mellom foreldrene og staten, jf. BK artiklene 26 og 27. Lovgivningen i Norge bygger på en lignende modell som konvensjonen: Foreldrenes grunnleggende ansvar for barnets omsorg følger av barneloven §§ 30 og 66, mens det offentlige støtter opp om foreldrenes ansvar gjennom en rekke stønader og ordninger.

Statene er ifølge BK artikkel 26 nr. 1 "[...] forpliktet til å [...] anerkjenne ethvert barns rett til sosiale trygdeytelser, inkludert sosial forsikring". Som regel er det foreldrene som er mottakere av stønader som retten til sosial trygghet sikrer, men barnet blir indirekte understøttet ved at det forutsettes at stønadene er tilstrekkelige til å dekke hele familiens – inkludert barnets – behov. Etter artikkel 27 nr. 1 er statene forpliktet til å anerkjenne "[...] ethvert barns rett til en levestandard som er tilstrekkelig for barnets fysiske, psykiske, åndelige, moralske og sosiale utvikling".

Når det skal vurderes om en stat opprettholder et akseptabelt ytelsesnivå for sine borgere i henhold til BK artiklene 26 og 27, er det rom for skjønn, og det vil avhenge av landets ressursituasjon, jf. BK artikkel 4.



Norge oppfyller sine forpliktelser gjennom ordninger som kompenserer for foreldrenes inntektsbortfall.

Når det gjelder alderspensjon, vil personer over 67 år bosatt i Norge med full opptjening ha rett til ytelser som minst utgjør minstepensjonsnivå. Minste pensjonsnivå er differensiert og ytes etter fem ulike satser avhengig av sivilstatus og om eventuell ektefelle har inntekt eller mottar alderspensjon, uføretrygd mv. Personer over 67 år bosatt i Norge, og som ikke har full opptjening i folketrygden, vil på visse vilkår kunne få supplerende stønad. Stønadene ytes etter enkelte av satsene for minste pensjonsnivå, avhengig av blant annet sivilstatus og alder. Disse ytelsene må anses tilstrekkelig for å oppfylle kravet til akseptabelt ytelsesnivå, uavhengig av barnetillegg til alderspensjonsytelser. Det er også mange land som ikke gir forsørgingstillegg til alderspensjon, verken for ektefelle eller barn, for eksempel Sverige, Nederland, Storbritannia og Tyskland.

Det kan også gis ytelser som tar utgangspunkt i familiens situasjon og barnas behov, blant annet barnetrygd, kontantstøtte og bidragsforskott. Lavinntektsfamilier kan ha krav på bostøtte eller husbanklån. Dersom familien fremdeles har udekkede behov, vil foreldrene kunne søke om økonomisk stønad, jf. lov 18. desember 2009 nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven).

Det følger implisitt av forsørgelsesplikten i barneloven at foreldrene innenfor det man måtte få utbetalt av lønn eller offentlige ytelser, må prioritere anvendelsen av midlene slik at barnas behov ivaretas i tilstrekkelig grad.

Departementet anser at de samlede ordningene nevnt ovenfor er tilstrekkelige til å ivareta barns fysiske, psykiske, åndelige, moralske og sosiale utvikling, uavhengig av om barnetillegg til gammel alderspensjon utfases tidligere eller barnetillegg ikke innføres i ny alderspensjon.

### **3.8 Forsørgingstillegg i enkelte andre land**

Det gis her en kortfattet oversikt over forekomsten av forsørgingstillegg i utvalgte europeiske land, samt over regelverket i de landene der det gis slike tillegg. Informasjonen om landenes forsørgingstillegg er hentet fra MISSOC, som er et nettverk under EU for utveksling av informasjon om EØS-landenes trygdeordninger der alle EØS-landene og Sveits deltar.<sup>1</sup> Departementet har også innhentet informasjon fra Folkpensionsanstalten i Finland og beskjeftigelsesministeriet i Danmark. Informasjonen som er innhentet gjelder per 1. januar 2018.

#### *Sverige*

Det gis ikke tillegg for ektefelle eller barn til den svenske alderspensjonen eller uførepensjonen.

#### *Danmark*

---

<sup>1</sup> Nettverkets hjemmeside: [www.MISSOC.org](http://www.MISSOC.org)

Det gis ikke tillegg for ektefelle eller barn til den danske alderspensjonen. Det kan imidlertid gis et tillegg til familieytelser for personer som har folkepensjon (minstepensjon). Tillegget kan ikke eksporteres utenfor EØS.

#### *Finland*

Det gis ikke tillegg for ektefelle til alderspensjon. Til barn gis det et tillegg til folkepensjonen (minstepensjon) på € 21,93 per måned for barn under 16 år. Dette tillegget utbetales også til pensjonister som ikke mottar folkepensjon fordi de øvrige pensjonene er så høye at folkepensjonen ikke kommer til utbetaling. Tillegget kan ikke eksporteres utenfor EØS.

#### *Storbritannia*

Det gis ikke tillegg for ektefelle eller barn til alderspensjon.

#### *Nederland*

Det gis ikke tillegg for barn til alderspensjon. Fra og med 2015 gis det heller ikke tillegg til alderspensjon for ektefelle (med unntak av overgangsordning).

#### *Tyskland*

Det gis ikke tillegg for ektefelle og barn til alderspensjon.

#### *Østerrike*

Det gis ikke tillegg for ektefelle til alderspensjon, mens det gis tillegg for barn inntil 18 år (€ 29,07 per barn) og inntil 27 år dersom barnet er under utdanning. Det er ingen aldersgrense dersom barnet er ufør.

#### *Oppsummering*

Hovedfunnet er at landene som gjennomgangen omfatter ikke gir forsørgingstillegg – verken for ektefelle eller barn.

## **4 Om mottakere av forsørgingstillegg til alderspensjon**

Dette kapitlet omfatter deskriptiv informasjon om mottakere av ektefelletillegg, inkludert mottakere av forhøyet minstepensjon ved forsørgelse av ektefelle over 60 år, og mottakere av barnetillegg.

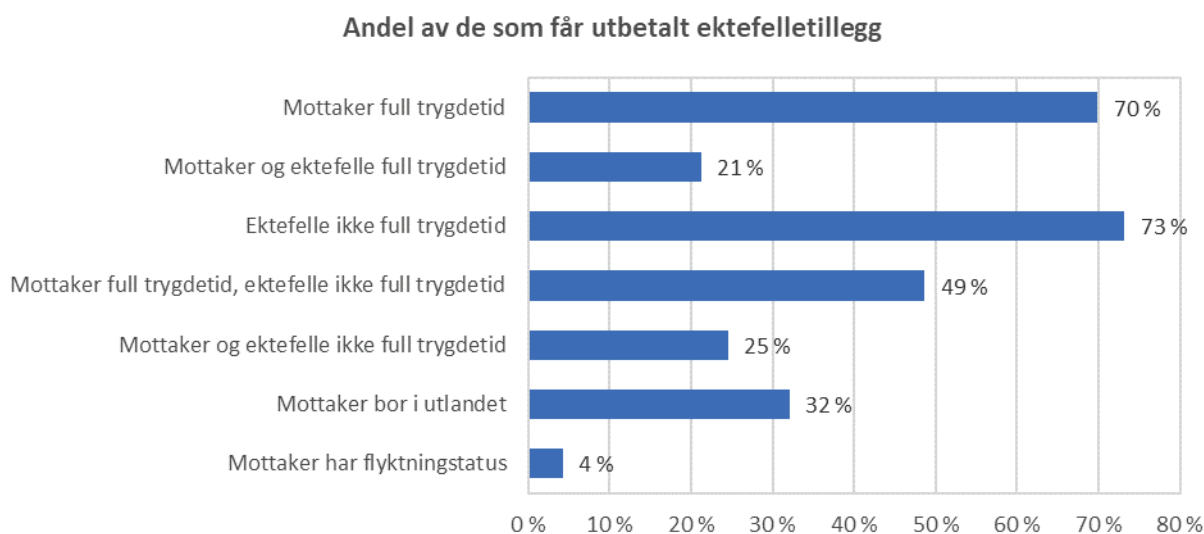
### **4.1 Ektefelletillegg og forhøyet minstepensjon ved forsørgelse av ektefelle over 60 år**

Ved utgangen av mai 2018 var det registrert 2 786 personer som fyller vilkårene for ektefelletillegg. Etter inntektsavkorting fikk 2 129 personer utbetalt tillegget. Av disse var 99 prosent menn.

Blant de som fikk utbetalt ektefelletillegg, hadde 70 prosent full trygdetid, jf. figur 1. De fleste forsørger derimot en ektefelle uten full trygdetid; omtrent tre av fire ektefeller hadde ikke full trygdetid. Halvparten av mottakerne hadde selv full trygdetid og forsørget

en ektefelle uten full trygdetid. Omtrent en av tre mottakere bodde i utlandet. 4 prosent av de som fikk utbetalt ektefelle tillegg hadde flyktningstatus.<sup>2</sup>

**Figur 1**      **Deskriptiv informasjon for mottakere av ektefelle tillegg**



Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Omtrent en tredjedel av alderspensjonistene med ektefelle tillegg mottar også et skjermingstillegg<sup>3</sup>. Basert på dette kan vi anslå at rundt 1/3 mottok uføretrygd før fylte 67 år. Blant de som fikk utbetalt både ektefelle tillegg og skjermingstillegg, bodde 7 prosent i utlandet.

Som vist i figur 2, er det stor variasjon i den forsørgede ektefellens alder. Ved utgangen av mai 2018 var de yngste ektefellene født på 90-tallet. Åtte av ti forsørget en ektefelle på 50 år eller eldre; 23 prosent hadde en ektefelle i aldersgruppen 50 til 59 år, 38 prosent i aldersgruppen 60 til 66 år, og 20 prosent i aldersgruppen 67 år eller eldre. Det var 6 prosent som forsørget en ektefelle under 40 år, og blant disse var 25 av ektefellene under 30 år.

Blant de forsørgede ektefellene som var 60 år eller mer, var det 56 prosent som ikke hadde full trygdetid. Blant ektefellene som var under 60 år, var andelen 97 prosent. Ingen av ektefellene under 50 år hadde full trygdetid.

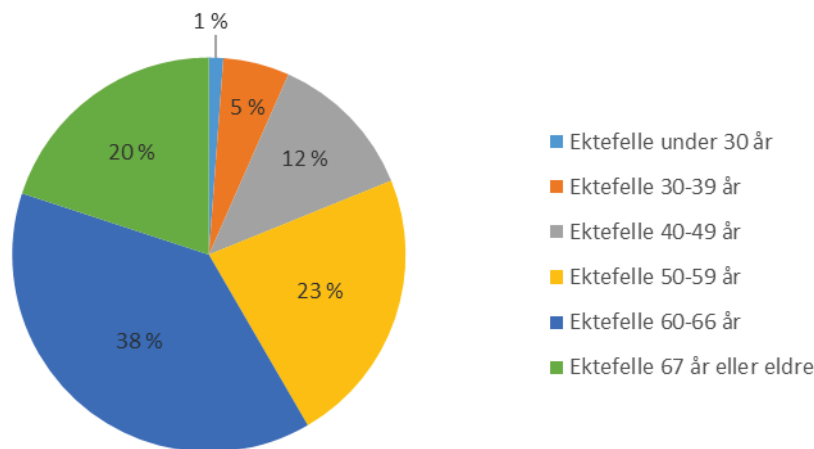
---

<sup>2</sup> En flyktning er en person som har fått asylstatus eller annen som har fått opphold etter FNs flyktningkonvensjon. I Norge gis begge disse gruppene flyktningstatus, med de rettighetene som følger med.

<sup>3</sup> Skjermingstillegget er et tillegg til alderspensjonen for tidligere uførepensjonister født i perioden 1944-1953

**Figur 2** Mottakere av ektefelle tillegg gruppert etter ektefellens alder

Andel av de som får utbetalt ektefelle tillegg



Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Ektefelle tillegg avkortes mot inntekt, og ved utgangen av mai 2018 varierte utbetalt månedlig beløp fra 2 kroner til 3 786 kroner. I gjennomsnitt utgjorde tillegget 2 760 kroner per måned, mens medianen var i underkant av 2 500 kroner per måned.

Blant de som fikk utbetalt ektefelle tillegg, fikk 12 prosent også utbetalt barn tillegg (omtrent 250 personer).

Personer som mottar forsørgingstillegg for ektefelle over 60 år, og som får sin alderspensjon beregnet etter gamle opptjeningsregler i folketrygden, har rett til minste pensjonsnivå med særskilt sats for forsørger. Av de 1 243 personene som mottok ektefelle tillegg for en ektefelle over 60 år, mottok 768 personer minste pensjonsnivå med særskilt sats. Det er i tillegg 249 personer som får utbetalt minste pensjonsnivå med særskilt sats, men der ektefelle tillegg avkortes fullstendig grunnet for høy samlet husholdningsinntekt. De rundt 1 000 personene som får utbetalt minste pensjonsnivå med særskilt sats får i gjennomsnitt utbetalt et pensjonstillegg på 4 315 kroner per måned.

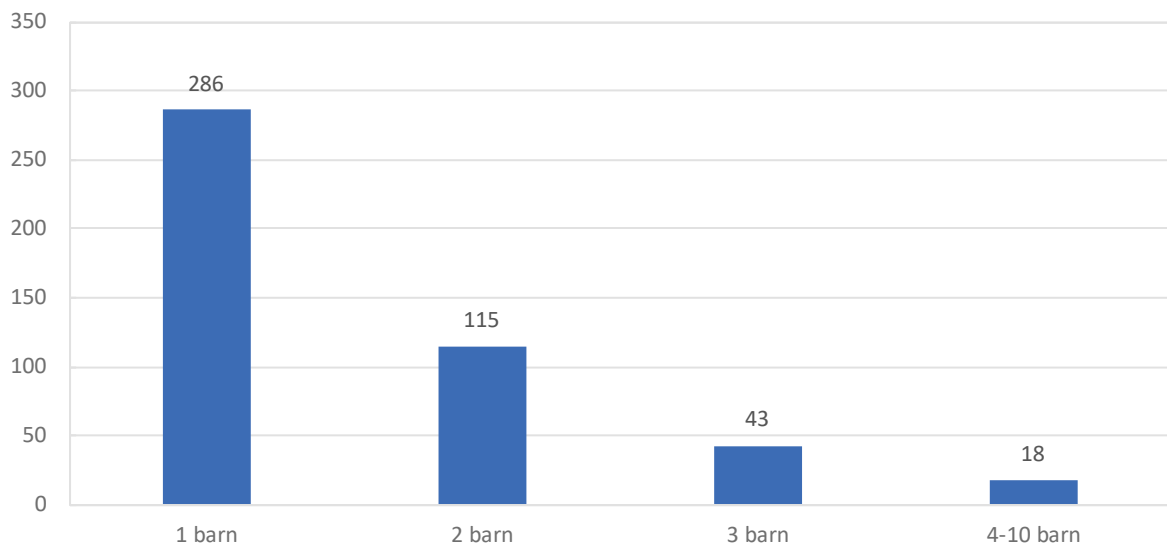
## 4.2 Barn tillegg

Ved utgangen av mai 2018 var det registrert 793 personer som fyller vilkårene for barn tillegg, og av disse fikk 462 personer utbetalt tillegget etter inntektsavkorting. Alle mottakerne var menn.

Gjennomsnittlig alder for alderspensjonistene som mottok forsørgingstillegg for barn var 72 år. Aldersspennet på mottakerne av barn tillegg strakk seg fra 68 år til 90 år.

Barn tillegg, som gis til hvert forsørgede barn, ble i 2018 hovedsakelig utbetalt til forsørgere med tre eller færre barn; 62 prosent fikk utbetalt barn tillegg for ett barn, 25 prosent for to barn og 9 prosent for tre barn, jf. figur 3. Til sammen ble det utbetalt barn tillegg til forsørgelse av 734 barn.

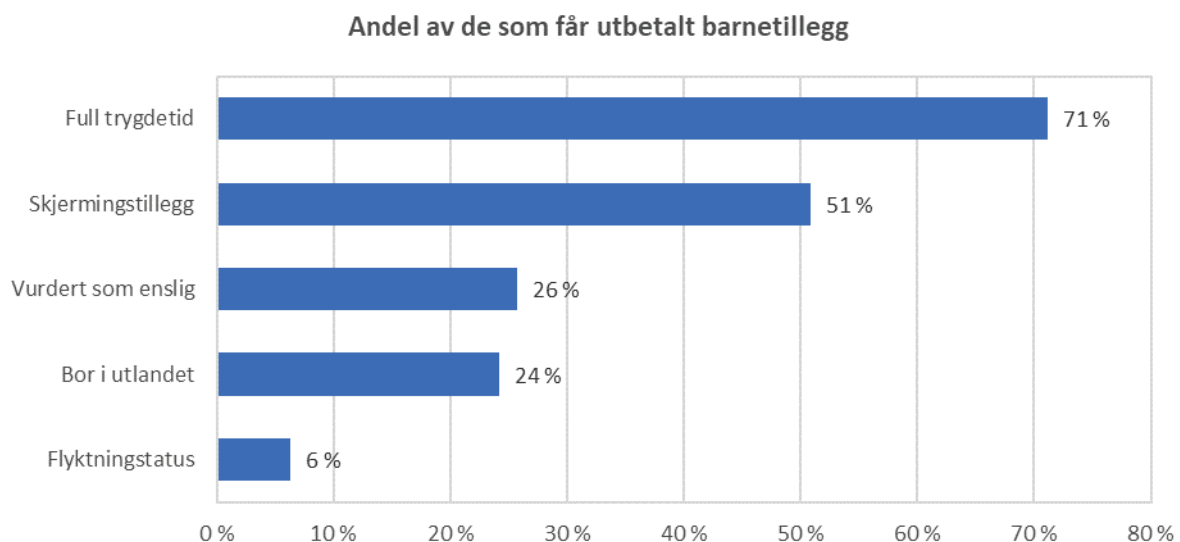
**Figur 3 Mottakere av barnetillegg gruppert etter antall barn**



Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Blant de som fikk utbetalt barnetillegg, hadde 71 prosent full trygdetid og halvparten fikk også utbetalt skjermingstillegg, jf. figur 4. En fjerdedel av mottakerne bodde i utlandet. En like stor andel er vurdert som enslige, noe som innebærer at 75 prosent av mottakerne lever i et parforhold. Blant de som er vurdert som enslige, bodde 7 prosent i utlandet. 6 prosent av de som fikk utbetalt barnetillegg hadde flyktningstatus.

**Figur 4 Deskriptiv informasjon for mottakere av barnetillegg**



Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Barnetillegget avkortet mot inntekt, og ved utgangen av mai 2018 varierte utbetalt månedlig beløp fra 2 kroner til 30 291 kroner. I gjennomsnitt utgjorde tillegget 3 640 kroner per måned (2 291 kroner per barn), mens medianen var i underkant av 1 363 kroner per måned.

## **5 Vurdering av behovet for forsørgingstillegg i ny alderspensjon**

Departementets vurdering av behovet for å innføre tillegg i ny alderspensjon til forsørgelse av ektefelle og barn gjøres rede for i henholdsvis avsnitt 5.1 og 5.3. Det gjøres også en vurdering av utvikling av forsørgingstillegget etter gjeldende rett. I avsnitt 5.2 omtales departementets vurdering av behovet for å innføre en særskilt garantisats for alderspensjonister som forsørger ektefelle over 60 år i ny alderspensjon. Avslutningsvis oppsummeres departementets samlede vurderinger i avsnitt 5.4.

### **5.1 Ektefelletillegg**

Da folketrygden ble innført var kvinner i stor grad hjemmeværende og husholdningen var basert på én inntekt. I dag er hovedregelen at husholdninger med to voksne også har to yrkesaktive. Denne utviklingen har ført til stor reduksjon i antall mottakere av forsørgingstillegg til ektefelle. Mens det i 1976 var om lag 30 000 mottakere av ektefelletillegg, er antall mottakere i dag redusert til 2 000.

Det må vurderes om det skal være ektefelletillegg til ny alderspensjon. Departementets vurdering er at ny alderspensjon bør være individbasert, og ikke knyttet til forsørgeransvar, slik at folketrygdens ytelser i størst mulig grad er individuelle. Både i det svenske og danske pensjonssystemet har man gått bort fra tilleggssytelser ved forsørgeransvar for ektefelle. Ektefelletillegg til uføretrygd ble avvirket i forbindelse med ny uføretrygd fra 2015, begrunnet med at uføretrygden i størst mulig grad bør være individbasert og ikke knyttet til forsørgeransvar.

Ektefelletillegget ytes til forsørgelse også av personer i yrkesaktiv alder som i utgangspunktet kan forsørge seg selv. Det ytes ikke ektefelletillegg hvis ektefellen har egen inntekt over 1 G. Ektefelletillegg er derfor en ordning som kan gjøre det lettere for husholdningen å velge at kvinnen skal være hjemmeværende og dermed ikke delta i lønnet arbeid. Særlig for de yngste kvinnene, som er for unge til å motta alderspensjon, er ordningen utdatert. I de tilfeller hvor ektefellen er eldre enn 62 år, vil de aller fleste ha rett til egen alderspensjon, eventuelt supplerende stønad fra 67 år. Det å forsørge seg selv gjennom eget arbeid som gir egen inntekt og pensjonsopptjening, vil for de aller fleste på sikt være en bedre løsning fremfor understøttelse fra den forsørgedes ektefelle/samboer.

Uten lovendring vil ektefelletillegget fases ut med 1963-kullet. Departementets vurdering er at det ikke bør innføres tillegg til forsørgelse av ektefelle i ny alderspensjon. Videre mener departementet at utviklingen av ektefelletillegget etter gjeldende rett gir uheldige utslag som følge av store forskjeller i rettighetene til påfølgende årskull, og vurderer en gradvis utfasing over flere årskull som en mer hensiktsmessig løsning, se avsnitt 6.

### **5.2 Minste pensjonsnivå med særskilt sats for forsørger**

Det er i dag om lag 1 000 personer som mottar minste pensjonsnivå med særskilt sats for forsørger. Siden ordningen ble innført i 1967, har antall personer i gruppen blitt gradvis redusert ettersom kvinner i aldersgruppen over 60 år forsørger seg selv i større grad i dag enn tidligere.

For de i aldersgruppen 60 til 67 år som av helsemessige eller andre årsaker ikke er yrkesaktive, finnes det andre inntektssikringsordninger, som arbeidsledighetstrygd og uføretrygd, som kan avhjelpe eventuelle behov for forsørgingstillegg til ektefellens alderspensjon. Personer over 67 år mottar i all hovedsak egen alderspensjon. En tredjedel av alderspensjonistene som mottar minste pensjonsnivå for forsørger har likevel en ektefelle som har fylt 67 år. Dette skyldes at ektefellen i disse tilfellene har for kort botid i Norge før 67 år til å ha rett til egen alderspensjon. Fra 2006 har denne gruppen kunnet motta supplerende stønad for personer med kort botid i Norge. Ytelsen, som tilsvarende minste pensjonsnivå, gis for en periode på 12 måneder av gangen. Stønadene er forbeholdt personer som er bosatt og oppholder seg i Norge, og det er begrensninger for hvor lenge mottakerne kan oppholde seg i utlandet og fremdeles ha rett til stønaden. Supplerende stønad behøvsprøves mot husholdningens samlede inntekt, også ektefellestillegg og minste pensjonsnivå for forsørger. Det gjøres fradrag i den supplerende stønaden dersom ektefellen/samboeren mottar alderspensjon og forsørgingstillegg for beløpet som overstiger minste pensjonsnivå med ordinær sats. Dette betyr at hver av ektefellene/samboerne kan motta ytelse på nivå med minste pensjonsnivå med ordinær sats uten at det gjøres fradrag i den supplerende stønaden.

For husstander hvor en person har rett til supplerende stønad, vil bortfall av forsørgingstillegget ikke nødvendigvis ha noen økonomisk effekt totalt sett. Dette skyldes at bortfall av forsørgingstillegget kan medføre redusert fradrag i den supplerende stønaden, og at utbetalt supplerende stønad til ektefellen/samboeren med kort botid dermed økes med et beløp tilsvarende fradraget for forsørgingstillegg. Ved utgangen av mai 2018 hadde 126 av personene som mottok ektefellestillegg, og som var bosatt i Norge, en ektefelle som var 67 år eller eldre og som ikke hadde full trygdetid. Ved avvikling av forsørgingstillegg, vil utgiftene til supplerende stønad maksimalt kunne øke med et tilsvarende beløp som utbetalt ektefellestillegg som følge av avviklingen av ektefellestillegget. Samlet utbetalt ektefellestillegg til disse personene utgjorde 3,7 mill. kroner ved utgangen av mai 2018, og dette vil være en øvre grense for hvor mye utgiftene til supplerende stønad vil kunne øke dersom ektefellestillegget avvikles. For personer med kort botid, vil egen inntekt i form av supplerende stønad trolig være et bedre og mer verdig alternativ enn å bli forsørget av en ektefelle med lang botid.

Uten lovendring vil minste pensjonsnivå med særskilt sats for forsørger fases gradvis ut med kullene 1954–1962. Departementets vurdering er at det ikke bør innføres en særskilt garantipensjonssats for alderspensjonister som forsørger ektefelle over 60 år i ny alderspensjon, og at ytelsen bør fases ut etter gjeldende rett.

### **5.3 Barnetillegg**

Også for barn av alderspensjonister som er gift eller samboende, har høyere yrkesdeltagelse blant kvinner fått betydning for familiens evne til forsørgelse av egne barn. Antall alderspensjonister som har rett til barnetillegg før inntektsavkorting er betydelig redusert fra 2 000 i 1976 til om lag 800 i dag, hvorav i underkant av 500 alderspensjonister mottok barnetillegg etter inntektsavkorting.

Det må vurderes om det skal være barnetillegg til ny alderspensjon. Departementets vurdering er at ny alderspensjon ikke bør være knyttet til forsørgeransvar for barn. I tilfeller der det er et reelt behov for bidrag til forsørgelse av barn, kan barnetillegget

erstattes av eksisterende ytelser innrettet mot lavinntektsfamilier, som økonomisk sosialhjelp og bostøtte, dersom familien tilfredsstiller kravene for disse ytelsene. Ytelser innrettet mot lavinntektsfamilier ytes uavhengig av forsørgerens alder. Dagens mottakere av barnetillegg er kun menn, og de fleste av disse lever i et parforhold. En betydelig del av alderspensjonistene som mottar barnetillegg har derfor en ektefelle/samboer i arbeidsfør alder. For disse kvinnene kan ordningen med barnetillegg være en faktor som medvirker til å holde kvinnen utenfor lønnet arbeid. Til sammenligning gis det ikke et tillegg til lønn til arbeidstakere med forsørgeransvar for barn. Heller ikke i det svenske eller danske pensjonssystemet gis det tillegg til alderspensjonen for barn.

Uten lovendring vil barnetillegget fases ut med 1963-kullet. Departementets vurdering er at det ikke bør innføres tillegg til forsørgelse av barn i ny alderspensjon. Videre mener departementet at avviklingen av barnetillegget etter gjeldende rett gir uheldige utslag som følge av store forskjeller i rettighetene til påfølgende årskull, og vurderer en gradvis utfasing over flere årskull som en mer hensiktsmessig løsning, se avsnitt 6.

#### **5.4 Departementets samlede vurderinger**

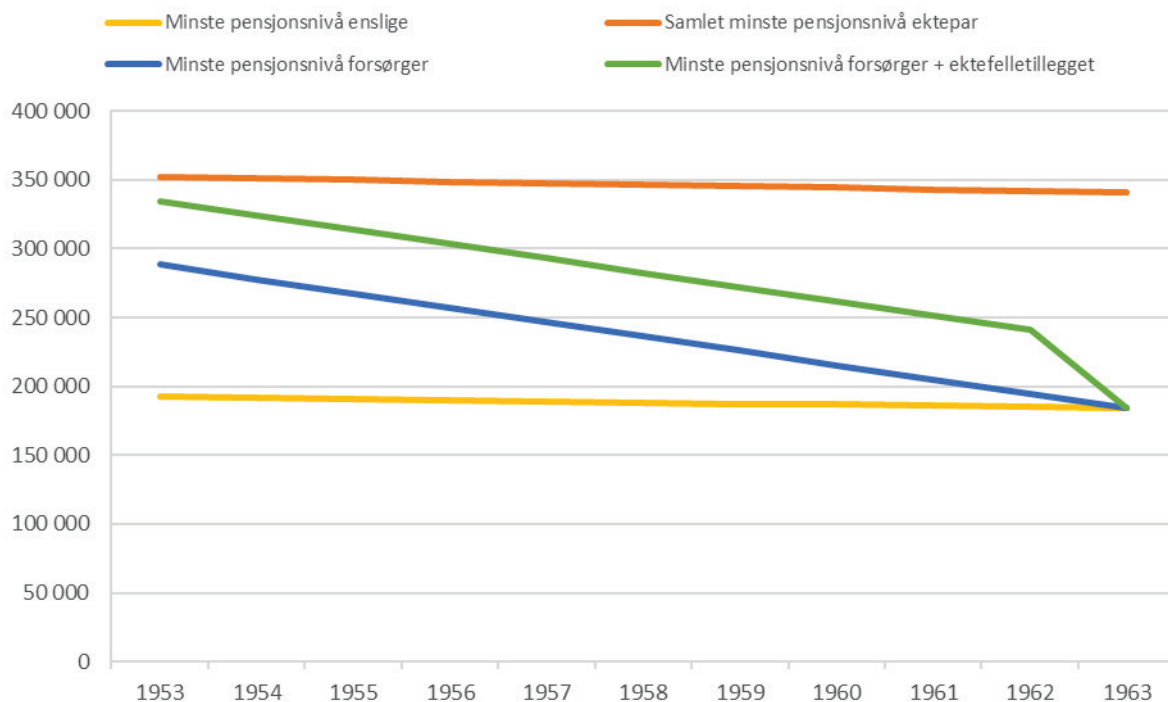
De nye opptjeningsreglene i alderspensjon fra folketrygden, som gjelder fullt ut for årskull født i 1963 eller senere, har en klarere sammenheng mellom egen inntekt og egen pensjon enn de gamle opptjeningsreglene. Ny alderspensjon er individbasert og støtter opp under arbeidslinja gjennom at alle år i arbeid gir høyere pensjon. Dette medfører at de fleste omfattet av det nye pensjonssystemet vil komme bedre ut ved å forsørge seg selv gjennom lønnet arbeid, og dermed opparbeide seg egen pensjonsopptjening, framfor å bli forsørget av ektefelle/samboer. Videre muliggjør fleksibiliteten i pensjonssystemet at de fleste kan ta ut alderspensjon fra fylte 62 år. For å støtte opp under arbeidsinsentivene, bør samlet alderspensjonen i størst mulig grad være individbasert og ikke knyttet til forsørgeransvar.

For personer som ikke kan forsørge seg selv gjennom arbeid eller egen alderspensjon, vil bortfallet av forsørgingstillegg til alderspensjon kunne erstattes av andre eksisterende ytelser man da kan være berettiget som arbeidsledighetstrygd, uføretrygd, supplerende stønad og ytelser innrettet mot lavinntektsfamilier. Det bør derfor bygges videre på innrettingen mot individbaserte ytelser som støtter opp under arbeidslinja og styrker bærekraften i velferdsordningene. Den samlede vurderingen av ytelser til forsørgere må ses i lys av dette. Departementet vurderer det derfor som lite hensiktsmessig at det innføres ordninger i ny alderspensjon som gir høyere alderspensjon til pensjonister som forsørger ektefelle eller barn.

Videre mener departementet at avviklingen av forsørgingstillegg etter gjeldende rett, med full virkning fra 1962- til 1963-kullet, gir uheldige utslag som følge av store forskjeller i rettighetene til påfølgende årskull. Figur 5 viser den gradvise utfasingen av ordningen med minste pensjonsnivå med særskilt sats for forsørger av ektefelle over 60 år og den ikke-gradvise utfasingen av ektefelletillegget. Minste pensjonsnivå for enslige og gifte er tatt med for sammenligning. Også minstenivåene for disse gruppene vil gradvis reduseres for de aktuelle årskullene som følge av at økningen i grunnpensjon for gifte i 2016 og minstenivåene for enslige i 2016 og 2017 bare har effekt for alderspensjon etter gamle opptjeningsregler. Nedgangen er imidlertid beskjedent.



**Figur 5 Utfasing av minste pensjonsnivå med særskilt sats og ektefelle tillegg etter gjeldende regler sammenlignet med minste pensjonsnivå for enslige og gifte, 2018-kroner**



Det er tatt utgangspunkt i gjennomsnittlige 2018-satser for satsene 'Minste pensjonsnivå særskilt sats for enslige' og 'Garantipensjon høy sats' for enslige, 'Minste pensjonsnivå ordinær sats' og 'Garantipensjon ordinær sats' for gifte og 'Minste pensjonsnivå Særskilt sats for personer som forsørger ektefelle over 60 år' og 'Garantipensjon høy sats' for forsørgere av ektefelle over 60 år.

Forsørgere av ektefelle over 60 år som er født i 1953 eller tidligere og som mottar et uavkortet ektefelle tillegg, får en samlet ytelse som er nesten like høy som samlet ytelse for et ektepar med minste pensjonsnivå. Forsørgere født i 1963 eller senere har rett til garantipensjon for en enslig. Siden forsørgingstillegget til alderspensjonen ikke er gjenstand for den samme vektingen med tideler som benyttes til å fase inn de nye opptjeningsreglene og minstesikring ved garantipensjon, vil forsørgingstillegg til alderspensjonen gis fullt ut til og med 1962-kullet mens 1963-kullet ikke er berettiget et slikt tillegg, jf. knekkpunktet i den grønne linjen fra 1962- til 1963-kullet i figur 5. Det kan oppleves som urimelig for personer på omtrent samme alder med tilsvarende livssituasjon at fødselsåret avgjør om man kan motta forsørgingstillegg eller ikke. Departementet mener derfor at det bør legges opp til en gradvis utfasing av forsørgingstilleggene over flere årskull, se kapittel 6.

Departementets vurdering av minste pensjonsnivå med særskilt sats for forsørger er at ytelsen bør fases ut etter gjeldende rett.

## **6 Vurderte alternativer for avvikling**

Departementets vurdering er at det ikke bør innføres tillegg til forsørgelse i ny alderspensjon. Avvikling av forsørgingstillegget krever ingen lovendring.

Departementet mener imidlertid at avviklingen av forsørgingstillegget etter gjeldende rett gir uheldige utslag som følge av store forskjeller i rettighetene mellom 1962-kullet og 1963-kullet. I avsnitt 6.1 til 6.3 omtales tre alternative måter å avvikle forsørgingstillegget på.

### **6.1 Alternativ A – Utfasing over tid**

#### *Ektefelletillegg*

Alderspensjonister født før 1954 beholder rett til ektefelletillegg etter gjeldende regler. Alderspensjonister født i 1954–1962 beholder retten til ektefelletillegg, men tillegget tidsbegrenses til 2029.

#### *Barnetillegg*

Alderspensjonister født før 1963 beholder retten til barnetillegg, men tillegget begrenses til barn født før 2021.

### **6.2 Alternativ B – Tidsbegrensning og gradvis nedtrapping**

#### *Ektefelletillegg*

Alderspensjonister født før 1963 beholder retten til ektefelletillegg, men tillegget tidsbegrenses og trappes gradvis ned. Tidsbegrensningen og nedtrappingen innføres også for ektefelletillegg som er under utbetaling. Ektefelletillegget gis fullt ut til og med 2023, og trappes deretter gradvis ned fra 2024 til det er fullt utfaset fra og med 2027. Den gradvis nedtrappingen innebærer 75 prosent av fullt tillegg i 2024, 50 prosent i 2025 og 25 prosent i 2026 med virkning fra 1. januar hvert år.

#### *Barnetillegg*

Det innvilges ikke nye barnetillegg fra 2021. Barnetillegg som da er under utbetaling gis fullt ut til og med 2023, og trappes deretter gradvis ned fra 2024 til det er fullt utfaset fra og med 2027. Den gradvis nedtrappingen innebærer 75 prosent av fullt tillegg i 2024, 50 prosent i 2025 og 25 prosent i 2026 med virkning fra 1. januar hvert år.

### **6.3 Alternativ C – Avvikling fra 2021**

#### *Ektefelletillegg*

Det innvilges ikke nye ektefelletillegg fra 1. januar 2021. Ektefelletillegg som da er under utbetaling opphører fra 1. januar 2021.

#### *Barnetillegg*

Det innvilges ikke nye barnetillegg fra 1. januar 2021. Barnetillegg som da er under utbetaling opphører fra 1. januar 2021.

## **7 Økonomiske, administrative og likestillingsmessige konsekvenser**

Dette kapitlet belyser økonomiske konsekvenser, inkludert konsekvenser for den enkelte, administrative konsekvenser og likestillingsmessige virkninger, av de tre vurderte alternativene for avvikling av forsørgingstillegg til alderspensjon omtalt i kapittel 6. Konsekvensene er vurdert opp mot gjeldende rett.

Det vises til at Arbeids- og sosialdepartementet 21. juni 2019 la fram et lovforslag om krav til bosetting i Norge både for mottakere av forsørgingstillegg og for forsørgede barn og ektefelle, jf. Prop. 129 L (2018-2019). Dersom slike regler innføres, vil det innebære at de økonomiske konsekvensene vil bli lavere. De økonomiske konsekvensene presenteres derfor både for gjeldende rett, se avsnitt 7.1, og for tilfellet der reglene i lovforslaget er innført, se avsnitt 7.2.

### **7.1 Anslag på økonomiske konsekvenser etter gjeldende rett**

#### **7.1.1 Økonomiske konsekvenser**

Arbeids- og velferdsdirektoratet har estimert kostnader knyttet til forsørgingstillegg etter gjeldende rett og for de to alternativene for raskere og mer årskullnøytral avvikling kalt A og B, mens alternativ C innebærer at forsørgingstillegget er avviklet fra og med 1. januar 2021.

Etter gjeldende regler gis det forsørgingstillegg fullt ut for alle årskull til og med 1962-kullet. 1963-kullet, som er det første kullet som ikke har rett til forsørgingstillegg, fyller 67 år i 2030. Fra 2030 vil det derfor ikke være tilgang av 67-åringer, men det vil kunne være tilgang for eldre årskull.

For å estimere kostnadsnivået er det tatt utgangspunkt i observasjoner fra desember 2017, samt tilgangsmønster for hele 2017. Det er lagt til grunn konstante andeler av alderspensjonister med forsørgingstillegg og konstant gjennomsnittlig forsørgingstillegg i ettårige aldersgrupper. Prognose for antall alderspensjonister er basert på SSBs befolkningsframskrivninger.

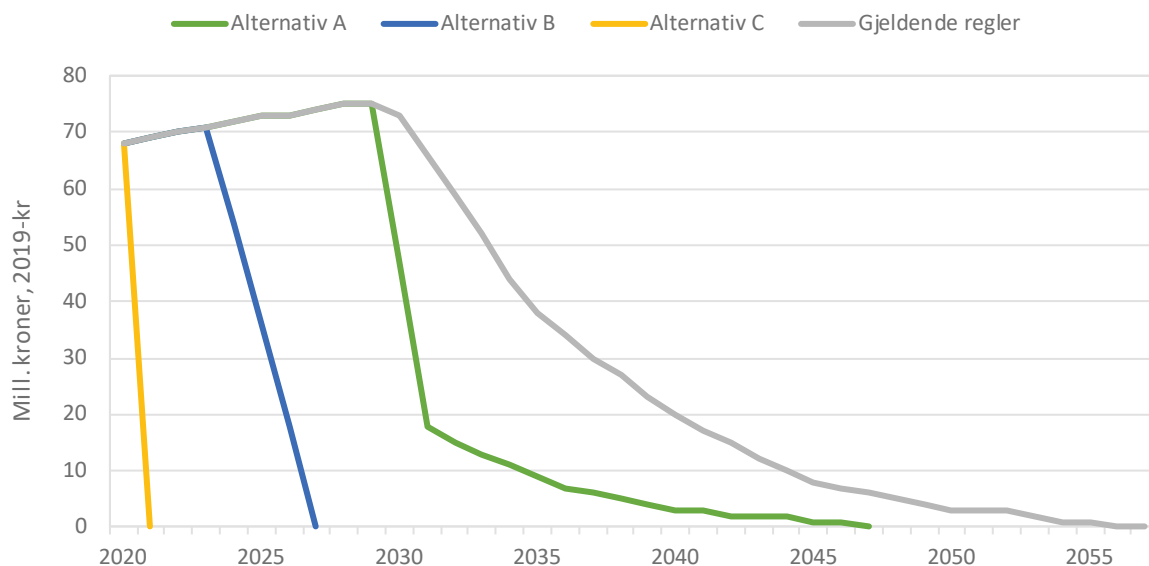
I 2020 er det lagt til grunn 1950 alderspensjonister med et gjennomsnittlig ektefelletillegg på 0,355 G. Samme år er det lagt til grunn 550 mottakere av barnetillegg med et gjennomsnittlig barnetillegg på 0,5 G.

Anslag på årlige utgifter til ektefelletillegg og barnetillegg med gjeldende regler og de tre alternativene for utfasing, alternativ A, B og C, er vist i henholdsvis figur 6 og figur 7. Anslagene er basert på forenklete forutsetninger og er kun ment for å illustrere størrelsesordenen av de årlige utgiftene til forsørgingstillegg.

Med dagens regelverk vil årlige utgifter til ektefelletillegg øke fram mot 2030, som er året da det ikke lenger vil være tilgang av nye 67-åringer, og fases deretter gradvis ut fram til om lag 2056, jf. figur 6. For alternativ A er utgiftene de samme som ved gjeldende regler til og med 2029. Fra 2030 vil ikke lenger alderspensjonister født i 1954–1962 motta ektefelletillegg. De årlige utgiftene faller da betydelig og reduseres gradvis fram til om lag 2046. For alternativ B er utgiftene de samme som ved gjeldende regler til og med

2023, før ektefelle tillegg trappes gradvis ned i perioden 2024 til 2026. Som følge av at ektefelle tillegg trappes ned også for tillegg under utbetaling, er ektefelle tillegg basert på dette alternativet avvirket fra og med 2027. Alternativ C innebærer at ektefelle tillegg er avvirket fra 2021.

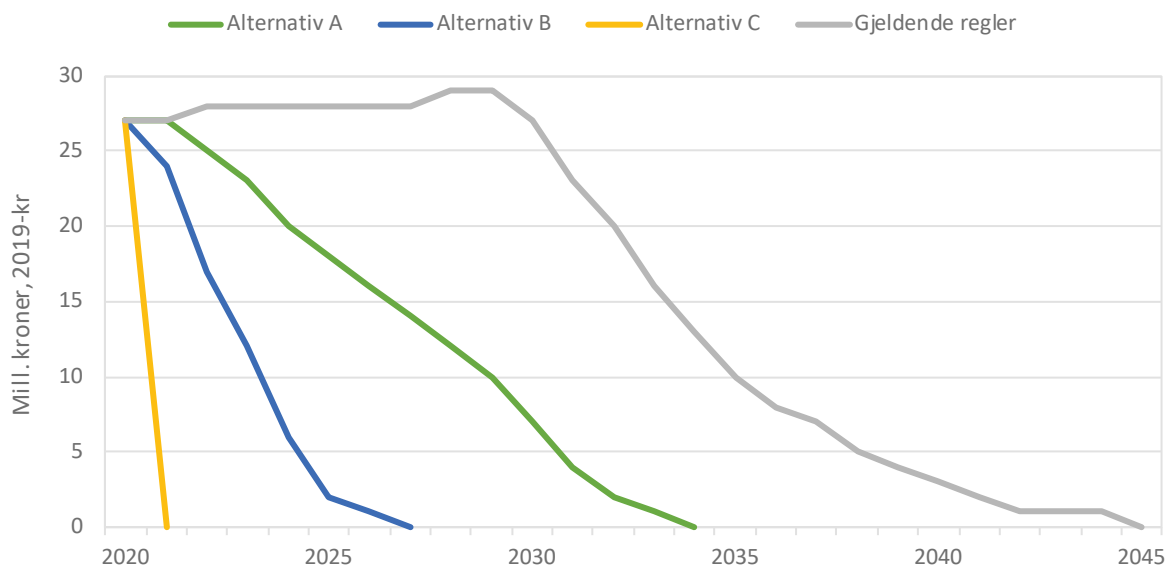
**Figur 6** Årlige utgifter til ektefelle tillegg med gjeldende regler og tre alternativer for raskere og mer årskullnøytral utfasing



Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Også for barnet tillegg vil årlige utgifter med dagens regelverk øke fram mot 2030, og deretter fases gradvis ut fram til om lag 2044, jf. figur 7. For alternativ A reduseres utgiftene raskere enn ved gjeldende regler som følge av at tillegg begrenses til barn født før 2021. Barnet tillegg vil være betydelig redusert fra 2034 og fullt ut utfaset ved utgangen av 2038, som er det siste året med forsørgede barn under 18 år. For alternativ B reduseres utgiftene enda raskere enn alternativ A som følge av at det ikke innvilges nye barn tillegg fra 2021 og at tillegg gis fullt ut til og med 2023 og deretter trappes gradvis ned i perioden mot 2026. I dette alternativet er barnet tillegg avvirket fra og med 2027. Alternativ C innebærer at barnet tillegg er avvirket fra 2021.

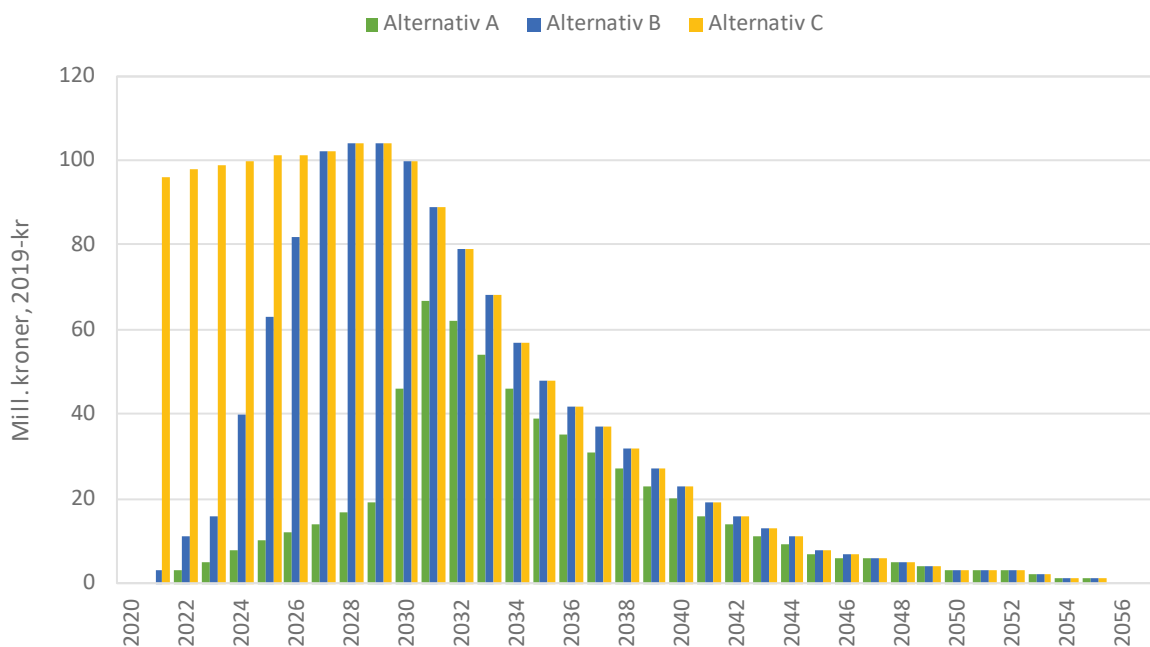
**Figur 7** Årlige utgifter til barnetillegg med gjeldende regler og tre alternativer for raskere og mer årskullnøytral utfasing



Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Figur 8 viser årlig utgiftsreduksjon i millioner kroner ved de tre alternativene for raskere og mer årskullnøytral utfasing av forsørgingstillegg.

**Figur 8** Årlig reduksjon i utgiftene til forsørgingstillegg for tre alternativer for utfasing



Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

For alternativ A er besparelsen før 2030 knyttet til barnetillegg, mens det etter 2030 er lavere utgifter både for barne- og ektefelle tillegg sammenlignet med gjeldende regler. Alternativ B gir lavere utgifter til barnetillegg fra 2021, lavere utgifter til både barne- og ektefelle tillegg fra 2023 og full utgiftsreduksjon sammenlignet med gjeldende regler fra

og med 2027. Alternativ C gir full utgiftsreduksjon sammenlignet med gjeldene regler fra 2021. Den akkumulerte utgiftsreduksjonen frem til 2056 sammenlignet med gjeldende rett anslås til hhv. 0,6 mrd. kroner for alternativ A, 1,2 mrd. kroner for alternativ B og 1,6 mrd. kroner for alternativ C.

### **7.1.2 Konsekvenser for den enkelte**

Alle de tre alternativene for en raskere og mer årskullnøytral utfasing av forsørgingstillegg vil gi fall i inntekten for enkeltpersoner. Gjennomsnittlig utbetalt ektefelle tillegg utgjør i underkant av 2 800 kroner per måned, mens gjennomsnittlig utbetalt barnetillegg utgjør om lag 3 600 kroner per måned. For personer som forsørger både ektefelle og barn, utgjør samlet forsørgingstillegg i gjennomsnitt 6 700 kroner per måned. De tre alternativene gir et inntektsfall på ulike tidspunkt. Alternativ A omfatter bortfall av ektefelle tillegg for mottakere født i 1954–1962 fra 2029, alternativ B omfatter en gradvis nedtrapping av barne- og ektefelle tillegg fra 2024 til de faller helt bort i 2027 og alternativ C omfatter bortfall av barne- og ektefelle tillegg fra 2021. For personer som ikke kan forsørge seg selv gjennom arbeid eller egen alderspensjon, vil bortfallet av forsørgingstillegg til alderspensjon kunne erstattes av andre eksisterende ytelser.

For den enkelte mottaker av forsørgingstillegg vil det kunne bli en brå overgang når tilleggene opphører. Alternativ C medfører en brå overgang for de fleste mottakerne da forsørgingstillegget opphører allerede fra 2021. Det vil også bli en brå overgang ved alternativ A for mottakere av ektefelle tillegg født i 1954–1962 når tillegget opphører i 2029. Det blir også en overgang når tilleggene trappes ned ved alternativ B, men den gradvise nedtrappingen fører til at overgangen ikke blir like brå.

Alle de tre alternativene vil kunne medføre at utbetalingsperioden for ektefelle tillegg blir svært kort. For alternativ A gjelder dette alderspensjonister født i 1954–1962, mens det gjelder alle født før 1963 for alternativ B og C. Dersom virkningspunktet for eksempel er 1. desember 2028, vil ektefelle tillegg ved alternativ A utbetales i én måned til alderspensjonister født i 1954–1962. For den enkelte vil det da bli en brå overgang når tillegget opphører i 2029, samt at de administrative kostnadene i forbindelse med start og stopp av ytelsen vil være relativt høye ved korte utbetalingsperioder.

### **7.1.3 Eventuell overvelting til barnetillegg for uføre ved avvikling av barnetillegget til alderspensjonen**

Uføre som forsørger barn under 18 år kan få barnetillegg til uføretrygden. Fullt barnetillegg til uføretrygd utgjør 40 prosent av grunnbeløpet for hvert forsørget barn, jf. folketrygdloven § 12-15. Fra 1. mai 2019 tilsvarer dette 39 943 kroner. Det gis ikke ektefelle tillegg til uføretrygd etter 2015.

Ved avvikling av barnetillegg til alderspensjon, kan dette i enkelte tilfeller medføre at det vil kunne gis barnetillegg til uføretrygden gitt at alderspensjonisten har en ektefelle som mottar uføretrygd. Av de rundt 500 alderspensjonistene som får utbetalt barnetillegg, hadde 2 prosent en ufør ektefelle. Bortfall av barnetillegget i alderspensjonen for disse personene ville ha gitt en årlig utgiftsreduksjon på 0,52 mill. kroner i 2018. Arbeids- og velferdsdirektoratet har anslått en potensiell økning i barnetillegget til uføretrygden til 0,5 mill. kroner, noe som betyr at utgiftsreduksjonen for denne gruppen nesten fullt ut

kan bli motsvart av merutgifter til uføretrygden. I følge Arbeids- og velferdsdirektoratet er anslaget beheftet med usikkerhet og merutgiftene er sannsynligvis noe overvurdert.

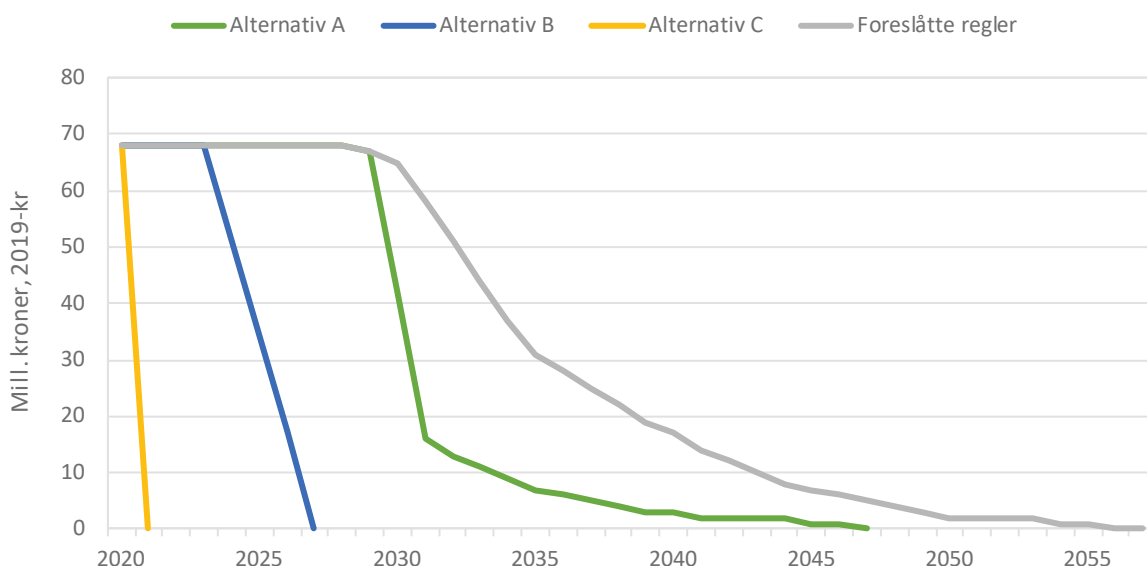
## 7.2 Anslag på økonomiske konsekvenser gitt krav om bosetting og opphold i Norge for forsørgingstillegg

Arbeids- og velferdsdirektoratet har også estimert kostnader knyttet til forsørgingstillegg gitt at det innføres regler i tråd med lovforslag om krav til bosetting og opphold i Norge for barn og ektefelle det mottas forsørgingstillegg for, og krav om bosetting i Norge for mottakere av forsørgingstillegg til alderspensjon, for de to alternativene for raskere og mer årskullnøytral avvikling kalt A og B.

Gitt at det innføres regler for krav om bosetting og opphold i Norge for forsørgertillegg, vil en del av de som etter gjeldende rett mottar ytelsen ikke lenger ha rett til ytelsen. Dette betyr at utgiftsnivået både for referansen, dvs. regler basert på lovforslaget, og de ulike utfasingsalternativene vil være nedjustert sammenlignet med gjeldende rett og de to utfasingsalternativene illustrert i avsnitt 7.1.1. Forutsetningene for beregningene er for øvrig tilsvarende som for beregningene i avsnitt 7.1.1. Anslag på årlige utgifter til ektefelletillegg og barnetillegg med de foreslåtte reglene der det stilles krav om bosetting og opphold i Norge og de tre alternativene for utfasing, alternativ A, B og C er vist i henholdsvis figur 9 og figur 10.

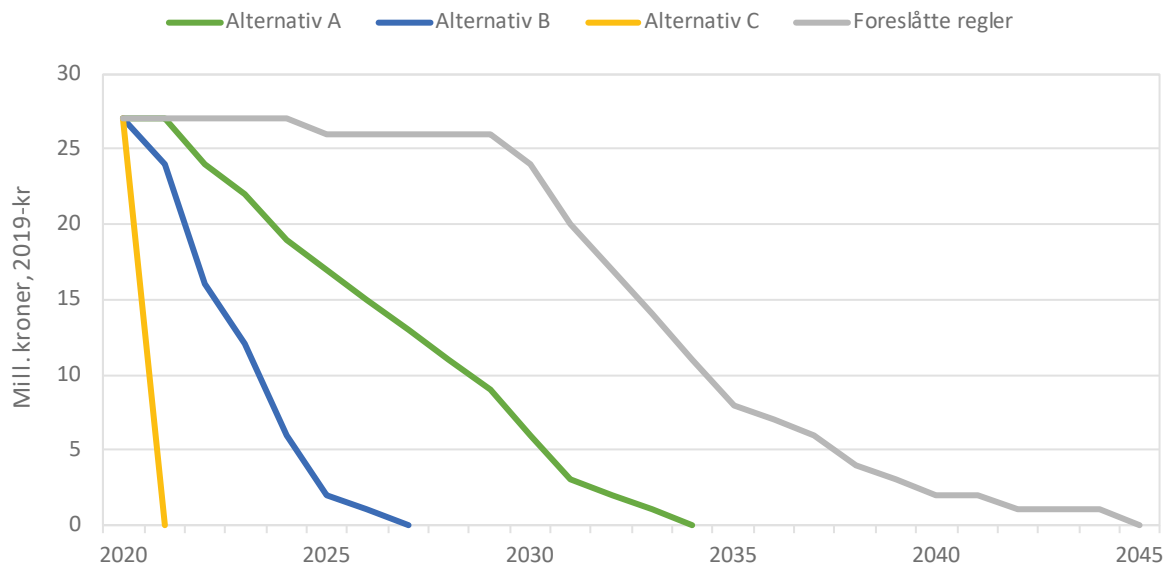
Sammenlignet med gjeldende rett, vil de årlige utgiftene i dette tilfellet ligge stabilt fram mot 2030, samt at de årlige utgiftene ligger på et noe lavere nivå. Årsaken til dette er at antallet mottakere reduseres når det stilles krav om bosetting og opphold i Norge.

**Figur 9** Årlige utgifter til ektefelletillegg med foreslåtte regler for krav om bosetting og opphold i Norge og tre utfasingsalternativer



Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

**Figur 10** Årlige utgifter til barnetillegg med foreslåtte regler for krav om bosetting og opphold i Norge og tre utfasingsalternativer



Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

### 7.3 Administrative konsekvenser

De tre alternativene vil, i ulik grad, kreve implementering av nye regler for ektefelle- og barnetillegg, opphør av løpende forsørgingstillegg, endring i vedtaksbrev og eventuelt informasjonsbrev samt arbeid knyttet til rundskriv, informasjon, veiledning og opplæring i nytt regelverk.

I alternativ A vil barnetillegget være fullt ut utfaset ved utgangen av 2038, som er året da barn født i 2020 fyller 18 år. Ektefelletillegget utbetales maksimalt ut 2029 for årskullene 1954–1962, mens det for årskull født før 1954 utbetales så lenge alderspensjonisten forsørger ektefelle. For årskull født før 1954 kan nye ektefelletillegg innvilges også etter 2029. Det er derfor usikkert når ektefelletillegget vil være avviklet, men avviklingsperioden blir trolig svært lang. Arbeids- og velferdsdirektoratet har grovt estimert den administrative kostnaden ved alternativ A til 10,5 mill. kroner.

Den gradvise nedtrappingen i alternativ B krever en årlig omregning av løpende ektefelle- og barnetillegg i perioden fra 2024 til 2026. Fra og med 1. januar 2027 vil både barnetillegget og ektefelletillegget være fullt ut utfaset. Arbeids- og velferdsdirektoratet har grovt estimert den administrative kostnaden ved alternativ B til 12,4 mill. kroner.

Både barnetillegget og ektefelletillegget vil være fullt ut utfaset fra 1. januar 2021 i alternativ C. Arbeids- og velferdsdirektoratet har grovt estimert den administrative kostnaden ved alternativ C til 10 mill. kroner.

De tre foreslåtte alternativene for avvikling av forsørgingstilleggene vil alle gi en raskere og mer årskullnøytral utfasing av eksisterende ordninger i gammel alderspensjon enn det som er tilfellet etter gjeldende rett. Sakene med forsørgingstillegg krever manuell saksbehandling, og en raskere avvikling vil derfor gi administrative besparelser. På usikkert grunnlag estimerer Arbeids- og velferdsdirektoratet at den manuelle saksbehandlingen av forsørgingstillegg per i dag utgjør om lag 1 årsverk per år. Over tid



vil alle alternativene gi besparelser som følge av færre nye saker. Tidspunktet for full avvikling vil ha stor betydning, og besparelsen blir derfor størst for alternativ C etterfulgt av alternativ B.

Samlet sett antas netto administrativ besparelse å være størst for alternativ C, etterfulgt av alternativ B og til slutt alternativ A.

#### **7.4 Likestillingsmessige konsekvenser**

De fleste mottakerne av barn- og ektefelle tillegg er menn. I mai 2018 var 99 prosent av mottakerne av ektefelle tillegg, og alle mottakerne av barn tillegg, menn. Som følge av at forsørgingstillegget kan være en medvirkende faktor til å holde kvinner utenfor lønnet arbeid, kan en raskere avvikling av ordningen føre til at flere kvinner raskere vil innrette seg slik at de kan forsørge seg selv. For de fleste kvinner vil det å forsørge seg selv gjennom egen inntekt, som gir egen pensjonsopptjening, på sikt være en bedre løsning fremfor å bli forsørget av en ektefelle/samboer.

### **8 Samlet vurdering og departementets forslag**

Etter en samlet vurdering har departementet kommet fram til at alderspensjonen i størst mulig grad bør være individbasert og ikke knyttet til forsørgeransvar. Det bør bygges videre på innretningen mot individbaserte ytelser som støtter opp under arbeidslinja og styrker bærekraften i velferdsordningene. Av prinsipielle grunner mener departementet at å innføre ordninger i ny alderspensjon som gir høyere alderspensjon til pensjonister som forsørger ektefelle eller barn er lite hensiktsmessig.

Videre mener departementet at avviklingen av forsørgingstillegg etter gjeldende rett, med full virkning fra 1962-kullet til 1963-kullet, gir uheldige utslag som følge av store forskjeller i rettighetene til påfølgende årskull. Departementet mener derfor at forsørgingstilleggene bør fases ut raskere enn det som følger av dagens regler. En raskere utfasing er i tråd med retningen mot individbaserte ytelser, og vil derfor raskere støtte opp om arbeidslinja og styrke bærekraften i velferdsordningene. Samtidig bør løpende tilfeller sikres en rimelig overgangsordning der den enkelte gis tilstrekkelig tid til å tilpasse seg endringen.

Departementet har vurdert tre alternative måter å avvikle forsørgingstillegget på. Nedenfor gjøres det en vurdering av de tre alternativene.

Alternativ C gir den største utgiftsreduksjonen sammenlignet med dagens regler. For den enkelte vil alternativ C medføre størst negativ økonomisk konsekvens da alternativet innebærer at det ikke gis forsørgingstillegg fra 2021, heller ikke tillegg som allerede er innvilget. Dette alternativet innebærer en svært brå overgang for den enkelte da det er kort tid igjen til forsørgingstillegget avvikles og utbetalingene opphører. Departementets vurdering er at det vil være krevende for den enkelte å tilpasse seg en endring på så kort tid, og vurderer alternativ C som den minst hensiktsmessige løsningen.

Alternativ A er det alternativet som i minst grad bidrar til å redusere ulikheter mellom påfølgende årskull da ektefelle tillegg er tidsbegrenset til 2029 for alderspensjonister født i 1954 eller senere, mens alderspensjonister født før 1954 beholder rett til

ektefelletillegg etter gjeldende regler og derfor kan innvilges nye ektefelletillegg også etter 2029. Alternativ A innebærer også en svært lang avviklingsperiode. Ytelsen er svært beskjeden for en del av mottakerne og minstenivået på utbetalt beløp er så lavt som 2 kroner per måned. Departementet vurderer en lang avviklingsperiode som uheldig da forsørgingstillegget er en administrativt krevende ytelse relativt til utbetalt beløp. Samlet sett er departementets vurdering at alternativ A ikke er en hensiktsmessig løsning.

Alternativ B innebærer at forsørgingstillegget gis fullt ut til og med 2023, og deretter en gradvis nedtrapping slik at tillegget er utfaset fra og med 2027. Det forventes at den gradvise nedtrappingen vil være lettere for den enkelte å tilpasse seg enn en brå overgang fra full utbetaling til ingen utbetaling neste måned. I følge Arbeids- og velferdsdirektoratet vil det også være lettere å gi informasjon og veiledning ved gradvis nedtrapping. Som følge av at tillegget gis fullt ut til og med 2023, og deretter trappes gradvis ned over tre år, mener departementet at den enkelte gis tilstrekkelig med tid til å tilpasse seg avviklingen. Departementets vurdering er at alternativ B balanserer hensynet til en raskere innfasing av individbaserte ytelser, noe som støtter opp under arbeidslinja og styrker bærekraften i velferdsordningene, mot hensynet til at den enkelte mottaker av en løpende ytelse skal gis tilstrekkelig tid til å tilpasse seg endringen.

På denne bakgrunn foreslår departementet at både ektefelletillegget og barnetillegget gis fullt ut til og med 2023, og deretter trappes gradvis ned fra 2024 til det er fullt utfaset fra og med 2027. Den gradvise nedtrappingen innebærer 75 prosent av fullt tillegg i 2024, 50 prosent i 2025 og 25 prosent i 2026 med virkning fra 1. januar hvert år. Tidsbegrensningen og nedtrappingen innføres også for forsørgingstillegg som er under utbetaling. Videre foreslås det at det fra 2021 ikke innvilges nye barnetillegg. Det vises til lovforslaget i avsnitt 9.2.

### **Forutsetninger for en vellykket gjennomføring:**

Den anbefalte løsningen for en raskere utfasing av forsørgingstillegg innebærer en overgang for mottakerne av ytelsen når denne trappes ned og opphører fra og med 2027. En forutsetning for en vellykket gjennomføring er at det gis informasjon til mottakere av ytelsen at den vil reduseres fra og med 2024 og opphøre senest i 2027 slik at den enkelte kan tilpasse seg en økonomisk situasjon uten forsørgingstillegg.

## 9 Utkast til lovendringer

### 9.1 Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget

Til endringene i folketrygdloven § 3-24

Retten til ektefelle tillegg tidsbegrenses til 2027. Tidsbegrensningen gjelder også for ektefelle tillegg som er under utbetaling. Ektefelle tillegg trappes gradvis ned fra og med 2024 til det er fullt utfaset fra og med 2027. Utgangspunktet for nedtrappingen er fullt tillegg, det vil si 25 prosent av minste pensjonsnivå med høy sats. Det ytes 75 prosent av fullt tillegg i 2024, 50 prosent av fullt tillegg i 2025 og 25 prosent av fullt tillegg i 2026. Nedtrappingen innebærer at maksimalt ektefelle tillegg utgjør 18,75 prosent av minste pensjonsnivå høy sats i 2024, 12,50 prosent i 2025 og 6,25 prosent i 2026. Tillegget reduseres deretter individuelt for eventuelt manglende trygdetid og mot inntekt.

Til endringene i folketrygdloven § 3-25

Det innvilges ikke nye barn tillegg fra og med 2021. Barn tillegg som da er under utbetaling tidsbegrenses til 2027. Barn tillegg trappes gradvis ned fra og med 2024 til det er fullt utfaset fra og med 2027. Utgangspunktet for nedtrappingen er fullt tillegg, det vil si 20 prosent av minste pensjonsnivå med høy sats. Det ytes 75 prosent av fullt tillegg i 2024, 50 prosent av fullt tillegg i 2025 og 25 prosent av fullt tillegg i 2026. Nedtrappingen innebærer at maksimalt barn tillegg utgjør 15 prosent av minste pensjonsnivå høy sats i 2024, 10 prosent i 2025 og 5 prosent i 2026. Tillegget reduseres deretter individuelt for eventuelt manglende trygdetid og mot inntekt.

### 9.2 Lovforslag

§ 3-24 første ledd skal lyde

Til en person som har fylt 67 år og mottar hel alderspensjon etter kapittel 19, *utgjør fullt ektefelle tillegg til og med 31. desember 2023 25 prosent av minste pensjonsnivå med høy sats, se § 19-8. Fra og med 1. januar 2024 fases ektefelle tillegget ut med 25 prosentpoeng hvert år slik at fullt tillegg utgjør 75 prosent av tillegget etter første punktum i 2024, 50 prosent av tillegget etter første punktum i 2025 og 25 prosent av tillegget etter første punktum i 2026. Dersom grunnpensjonen er redusert på grunn av manglende trygdetid, reduseres tillegget tilsvarende. Fra og med 1. januar 2027 bortfaller tillegget.*

§ 3-25 første ledd skal lyde

Til en person som har fylt 67 år og mottar hel alderspensjon etter kapittel 19, ytes det et barn tillegg for hvert barn vedkommende forsørger. *Barn tillegg ytes bare i de tilfeller krav er satt fram før 1. januar 2021. Fullt barn tillegg utgjør til og med 31. desember 2023 20 prosent av minste pensjonsnivå med høy sats, se § 19-8. Fra og med 1. januar 2024 fases barn tillegget ut med 25 prosentpoeng hvert år slik at fullt tillegg utgjør 75 prosent av tillegget etter tredje punktum i 2024, 50 prosent av tillegget etter tredje punktum i 2025 og 25 prosent av tillegget etter tredje punktum i 2026. Fra og med 1. januar 2027 bortfaller tillegget.*

### **9.3 Ikrafttredelse**

I samsvar med vanlig praksis er lovutkastet utformet slik at ikrafttredelsen bestemmes av Kongen. Departementet legger til grunn at forslagene kan tre i kraft straks.