



DET KONGELIGE
ARBEIDS- OG SOSIALDEPARTEMENT

Prop. 15 L

(2020–2021)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i folketrygdloven
(utfasing av forsørgingstillegg
til alderspensjon)

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold og bakgrunn	5	4.1.1	Behovet for forsørgingstillegg i ny alderspensjon	14
2	Gjeldende rett	7	4.1.2	Utfasing av forsørgingstilleggene i gammel alderspensjon	16
2.1	Ektefelletillegg til alderspensjonen	7	4.2	Departementets forslag	17
2.2	Forhøyet minstepensjon ved forsørgingstillegg for ektefelle over 60 år	7	5	Økonomiske effekter for den enkelte	20
2.3	Barnetillegg til alderspensjonen ...	7	6	Økonomiske, administrative og likestillingsmessige konsekvenser. Internasjonale forpliktelser. Ikrafttredelse	21
2.4	Reduksjon av forsørgingstillegg på grunn av inntekt	8	6.1	Økonomiske konsekvenser	21
2.5	Forsørgingstillegg til uføretrygd ..	8	6.1.1	Eventuell overvelting til barnetillegg for uføre ved avvikling av barnetillegg til alderspensjon	24
2.6	Forsørgingstillegg ved opphold i utlandet	8	6.2	Administrative konsekvenser	24
3	Høringen	10	6.2.1	Likestillingsmessige konsekvenser	24
3.1	Forslagene i høringsnotatet	10	6.3	Internasjonale forpliktelser	24
3.2	Høringsinstansene	10	6.3.1	Innledning	24
3.3	Høringsinstansenes syn	11	6.3.2	FNs barnekonvensjon	24
3.3.1	Merknader knyttet til forsørgingstillegg i ny alderspensjon	11	6.4	Ikrafttredelse	25
3.3.2	Merknader knyttet til utfasing av forsørgingstillegg	11	7	Merknader til bestemmelsene	26
3.3.3	Merknader som indirekte relaterer seg til selve forslaget	13			
4	Departementets vurderinger og forslag	14		Forslag til lov om endringer i folketrygdloven (utfasing av forsørgingstillegg til alderspensjon)	27
4.1	Departementets vurderinger	14			



DET KONGELIGE
ARBEIDS- OG SOSIALDEPARTEMENT

Prop. 15 L

(2020–2021)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i folketrygdloven (utfasing av forsørgingstillegg til alderspensjon)

*Tilråding fra Arbeids- og sosialdepartementet 16. oktober 2020,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Proposisjonens hovedinnhold og bakgrunn

Arbeids- og sosialdepartementet legger i denne proposisjonen fram forslag til endringer i lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd.

I proposisjonen 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 for forsørgingstillegg i gammel alderspensjon,
- at forhøyet minstepensjon ved forsørgingstillegg for ektefelle over 60 år fases ut etter gjeldende rett.

Forsørgingstillegg er et inntektsprøvd tillegg til alderspensjonen. Det ytes til pensjonsmottakere som forsørger ektefelle og/eller barn under 18 år, og som har en samlet inntekt under et visst nivå. Alderspensjonister må ha fylt 67 år og motta 100 prosent alderspensjon for å få rett til forsørgingstillegg.

Regelverket med forsørgingstillegg ble innført samtidig med folketrygden i 1967. Tidligere representerte slike tillegg en sosial grunnsikring og var ved innføring uavhengig av individuell opp-tjening. Regelverket ble senere noe justert; først med inntektsprøving av barnetillegg fra 1. juli 1984, siden med inntektsprøving av ektefelle-tillegg 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 levealdersjusterin-

gen, som også omfatter minste pensjonsnivå, utgjør tillegget nå en andel av minste pensjonsnivå og ikke en andel av grunnbeløpet som tidligere.

Alderspensjonister 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 etter dagens regler 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 fyller vilkårene for mottak av 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.

Ordningen med forsørgingstillegg ble innført i en tid der det var vanlig at kvinner var hjemmевærende og ble forsørget av mannen. Slik er ikke dagens familiesituasjon, og behovet for forsørgingstillegg er betydelig redusert i dagens samfunn. I dag er hovedregelen at husholdninger med to voksne også har to yrkesaktive, og ordningen er derfor utdatert. Både barne- og ektefelletillegg er ordninger som kan gjøre det lettere for husholdningen å velge at kvinnen skal være hjemmевærende, og dermed stå helt utenfor arbeidslivet, eller kun ha lav yrkesdeltakelse. Som følge av nye opptjeningsregler vil de fleste på sikt komme bedre ut ved å forsørge seg selv gjennom lønnet arbeid, og dermed tjene opp til egen pensjon, framfor å bli forsørget. Uten en raskere utfasing vil svakhetene i dagens ordning videreføres i lang tid framover og gi uhensiktsmessige store forskjeller i rettighetene til 1962- og 1963-kullet. For å støtte opp under arbeidsinsentivene, bør samlet alderspensjonen i størst mulig grad være individbasert og ikke knyttet til forsørgeransvar. Det bør bygges videre på innrettingen mot individbaserte ytelser som støtter opp under arbeidslinja og styrker bærekraften i velferdsordningene. En raskere utfasing av forsørgingstilleggene vil også bidra til å forenkle alderspensjonen i folketrygden etter gamle regler.

2 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.

2.1 Ektefelletillegg til alderspensjonen

En som forsørger ektefelle og som har fylt 67 år og mottar hel alderspensjon fra folketrygden, kan ha rett til ektefelletillegg. Det kan også gis ektefelletillegg til mottakere av avtalefestet pensjon (AFP) i offentlig sektor som har folketrygdberegnet pensjon, dvs. før de fyller 65 år, etter samme regler som for alderspensjonister, men bare for forsørget ektefelle over 60 år. Ektefelletillegget er behovsprøvd og inntektsprøves mot inntekt hos mottakeren av tillegget og inntekt hos ektefellen, jf. avsnitt 2.4.

Fullt ektefelletillegg til alderspensjon tilsvarer 25 prosent av minste pensjonsnivå med høy sats, se folketrygdloven § 3-24. Fra 1. mai 2020 tilsvarer dette 48 297 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.

2.2 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 2020 er denne

satsen 300 704 kroner, noe som er om lag 117 000 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 inntektpensjon. En alderspensjonist som forsørger ektefelle/samboer har rett til garantipensjon etter høy sats, dvs. tilsvarende sats som en enslig alderspensjonist. Fra 1. mai 2020 er denne satsen 192 125 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 fases ut med disse kullene.

2.3 Barnetillegg til alderspensjonen

En alderspensjonist som har fylt 67 år og mottar hel alderspensjon fra folketrygden, kan ha rett til barnetillegg ved forsørgelse av barn under 18 år. I motsetning til ektefelletillegg, gis det ikke barnetillegg til mottakere av AFP i offentlig sektor.

Barnetillegget er behovsprøvd og inntektsprøves mot mottakers og barnets inntekt, jf. avsnitt 2.4. For barn som bor sammen med begge foreldrene, inntektsprøves tillegget 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 2020 tilsvarer dette 38 638 kroner per år for hvert barn.

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.

2.4 Reduksjon av forsørgingstillegg på grunn av inntekt

Ektefellestillegg 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.

Det ytes ikke ektefellestillegg hvis ektefellen har inntekt, inkludert kapitalinntekt, over 1 G, mottar uføretrygd eller alderspensjon, eventuelt har rett til hel alderspensjon uten å ha tatt den ut. Det ytes ikke barnetillegg hvis barnet har inntekt, inkludert kapitalinntekt, over 1 G.

Tilleggene skal reduseres med 50 prosent av inntekten over et fribeløp. Etter bestemmelsene i folketrygdloven § 3-26, femte og sjette ledd, fastsettes fribeløpet etter følgende alternativer:

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

2.5 Forsørgingstillegg til uføretrygd

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

2.6 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 eller er ment å utgjøre 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, og som ikke bor i Norge, og personer som har pliktig eller frivillig medlemskap utenfor Norge.

Så lenge mottakeren har rett til hovedytelsen, altså alderspensjon eller uføretrygd, har det ingen betydning for utbetaling av forsørgingstillegget hvor barna eller ektefellen oppholder seg eller om disse selv er medlemmer. Vilåret 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 ektefellestillegg 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 ektefellestillegg 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 ble vedtatt av Stortinget 27. november 2019, og loven trådte i kraft 1. juli 2020.

Norge har inngått ulike bi- og multilaterale folkerettslige avtaler på trygdeområdet. Europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 883/2004 om koordinering av trygdeordninger (trygdeforordningen) som gjelder for EØS og Sveits, Nordisk konvensjon om trygd og bilaterale trygdeavtaler vil kunne innebære en utvidet eksportadgang utover det som følger av Norges nasjonale trygde-

lovgivning for de persongruppene som kan påberope seg dem.

Innenfor EØS (og Sveits) eksporteres uføretrygd og pensjoner, inkludert forsørgingstillegg, gjensidig mellom landene, uavhengig av eksportreglene i nasjonal lovgivning. Dersom mottakeren, og eventuelt forsørgede barn og ektefelle, oppholder seg i andre EØS-land (og Sveits), like-

stilles dette med opphold i Norge. Det samme gjelder for eksport til land Norge har bilaterale trygdeavtaler med. De vedtatte lovendringene, jf. Prop. 129 L (2018–2019) har dermed i hovedsak effekt dersom mottaker eller forsørget barn og ektefelle oppholder seg i land utenfor EØS (inkludert Sveits) eller andre avtaleland.

3 Høringen

3.1 Forslagene i høringsnotatet

Arbeids- og sosialdepartementet sendte 17. september 2019 på høring et lovforslag om en raskere utfasing av forsørgingstilleggene til gammel alderspensjon fra folketrygden fra 2021.

I høringsnotatet ble det foreslått at både ektefelletillegget og barnetillegget gis fullt ut til og med 2023, og deretter trappes nivået på fullt tillegg gradvis ned fra 2024 til og med 2026. 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. Fra og med 2027 vil forsørgingstilleggene være fullt ut utfaset. Tidsbegrensningen og nedtrappingen innføres også for forsørgingstillegg som er under utbetaling. Det ble foreslått at det fra 2021 ikke innvilges nye barnetillegg.

Videre ble det i høringsnotatet foreslått at det ikke skal innføres forsørgingstillegg til ny alderspensjon i folketrygden, dvs. alderspensjon beregnet etter folketrygdlovens kapittel 20, som gis fullt ut til alderspensjonister født i 1963 eller senere.

Videre ble det foreslått at forhøyet minstepensjon ved forsørgingstillegg for ektefelle over 60 år skal fases gradvis ut med årskullene 1954–1962 etter gjeldende rett.

I høringsnotatet ble det presentert forslag til endringer i Lov om folketrygd (folketrygdloven). Det ble foreslått endringer i folketrygdloven § 3-24 og § 3-25.

3.2 Høringsinstansene

Høringsnotatet ble offentliggjort på departementets hjemmesider 17. september 2019, og var med det allment tilgjengelig. Fristen for merknader ble satt til 13. desember 2019.

Høringsnotatet ble i tillegg sendt direkte til følgende instanser:

Alle departementer

Arbeids- og velferdsdirektoratet
Finanstilsynet

Statens pensjonskasse
Statistisk sentralbyrå
Trykderetten

Akademikerne
Arbeidsgiverforeningen Spekter
Den norske aktuarforening
Finans Norge
Forsvarets seniorforbund
Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon
Gabler
Kommunal Landspensjonskasse
KS
KS Bedrift
Landsforbundet for offentlige pensjonister
Landsorganisasjonen i Norge
LO-Kommune
LO-stat
Norges Ingeniør- og Teknologorganisasjon
Norsk Pensjon AS
Næringslivets Hovedorganisasjon
Oslo Pensjonsforsikring AS
Pensjonistforbundet
Pensjonskasseforeningen
Pensjonskontoret
Pensjonsordningen for apotekvirksomhet
Pensjonsordningen for sykepleiere
Pensjonstrygden for sjømenn
Pensjonstrygden for fiskere
Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner
Seniorennes fellesorganisasjon
Senior Norge
Senter for seniorpolitikk
Statens Seniorråd
Uføres Landsorganisasjon
UNIO
Virke
Yrkesorganisasjonenes sentralforbund

Det ble avgitt 34 hørings svar til høringsnotatet om forslag til utfasing av forsørgingstillegg til alderspensjon i folketrygden. Til sammen har 16 instanser og 6 privatpersoner avgitt merknad til høringsnotatet. En av privatpersonene har avgitt to merknader.

3.3 Høringsinstansenes syn

I dette avsnittet gis det en oversikt over høringsinstansenes syn på forslagene i høringsnotatet. Høringsinstansenes synspunkter om forsørgingstillegg i ny alderspensjon er presentert i avsnitt 3.3.1. Videre er høringsinstansenes synspunkter om foreslått utfasing av barnetillegg og ektefelle-tillegg presentert i avsnitt 3.3.2, mens synspunkter som indirekte relaterer seg til forslaget er presentert i avsnitt 3.3.3.

3.3.1 Merknader knyttet til forsørgingstillegg i ny alderspensjon

Det er ikke foreslått regler for forsørgingstillegg til ny alderspensjon fra folketrygden, jf. folketrygdloven kapittel 20. De fleste har ingen uttalelse om dette. Noen høringsinstanser har valgt å kommentere dette eksplisitt.

Landsorganisasjonen i Norge (LO) støtter forslaget om at det ikke skal innføres forsørgingstillegg i ny alderspensjon i folketrygden. LO skriver i sin uttalelse at

«forsørgingstilleggene i alderspensjonene har sin opprinnelse i en annen tid da det var langt mer vanlig enn nå med bare en inntekt i familien. Høy yrkesaktivitet og deltakelse i arbeidslivet fra begge kjønn er normen. Samtidig søker pensjonssystemet å ivareta arbeidslinja, noe et forsørgingstillegg kan motvirke. Det er derfor også klare likestillingspolitiske argumenter for å ikke innføre forsørgingstillegg i ny alderspensjon».

Også *NHO* og *Spekter* gir eksplisitt støtte til at det ikke innføres forsørgingstillegg til ny alderspensjon fra folketrygden.

Funksjonshemmedes fellesorganisasjon støtter at det ikke gis ektefelle-tillegg i ny alderspensjon, men mener at også årskull født i 1963 og senere bør få rett til barnetillegg.

Landsforbundet for offentlige pensjonister og Pensjonistforbundet uttaler at forsørgingstilleggene bør innføres i ny alderspensjon. Også *Khon Norway* mener at å bedre rettighetene til «påfølgende årskull», dvs. de født i 1963 og senere, vil være en bedre løsning enn en raskere utfasing av forsørgingstilleggene.

3.3.2 Merknader knyttet til utfasing av forsørgingstillegg

I punktet 3.3.2.1 gis det en overordnet oversikt over høringsinstansenes syn på forslaget i

høringsnotatet, mens to forslag til endringer i lovforslagene presentert i høringsnotatet er gjengitt i punktene 3.3.2.2 og 3.3.2.3.

3.3.2.1 Generelle merknader

Fem høringsinstanser støtter forslaget om en raskere utfasing av barne- og ektefelle-tillegg til alderspensjon som ytes etter folketrygdlovens kapittel 19.

Akademikerne skriver at den foreslåtte løsningsen etter deres syn både ivaretar

«hensynet til at den enkelte mottaker av ytelsene får flere år på seg til å tilpasse seg endringen, samtidig som alternativet ivaretar hensynet til en forholdsvis rask innføring av individbaserte ytelser som igjen støtter opp under arbeidslinja».

NHO gir støtte til den gradvise avviklingen av dagens forsørgingstillegg, og uttaler at pensjonssystemet i størst mulig grad bør være individbasert og ikke knyttet til forsørgeransvar.

Spekter gir støtte til departementets forslag om en gradvis utfasing av dagens regler og at det fra 2021 ikke innvilges nye barnetillegg. *Spekter* uttaler at

«både likestillingsmessige hensyn og intensjonene bak pensjonsreformen, med vektlegging av arbeidslinja, tilsier at forsørgingstilleggene fases ut og ikke videreføres i ny folketrygd».

Arbeids- og velferdsdirektoratet uttaler at av de foreslåtte alternativene for utfasing, er en gradvis nedtrapping å foretrekke da det vil gi den enkelte mottaker tid til å tilpasse seg endringen.

Nordland eldreråd uttaler at forslaget i høringsnotatet bygger på at arbeid, egen inntekt og opptjening av egen pensjon skal være førstevalget. De uttaler at

«Det at mange står lenge i arbeidslivet er også noe vi som nasjon er avhengig av».

Videre poengterer *Nordland eldreråd* at forslaget vil gi fall i inntekten for enkeltpersoner, og mener at dette vil bidra til at de som kan, vil skaffe seg egen inntekt og arbeid.

Tre instanser støtter en raskere utfasing av ektefelle-tillegget enn det som følger av gjeldende regler, men støtter ikke en raskere utfasing av barnetillegget.

Senior Norge skriver at de ikke har noe å merke til forslaget om utfasing av forsørgingstil-

legg for ektefelle, men mener utfasingen bør skje etter alternativet som tar lengst tid. Senior Norge er imidlertid i tvil om det er klokt å fase ut barnetillegget da de mener begrunnelsen for dette er svakere.

Forsvarets Seniorforbund gir støtte til en raskere utfasing av ektefelletillegget etter alternativet som tar lengst tid, og mener dette vil bidra til å forenkle folketrygdens alderspensjon. Forsvarets seniorforbund anbefaler ikke å fase ut barnetillegget, og mener dette ikke er godt nok begrunnet i høringsnotatet.

Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon ser det som uproblematisk å foreta endringer i ektefelletillegget og uttaler at

«Det er i dagens samfunn naturlig at alderspensjonen er individbasert og ikke knyttet til forsørgeransvar for en annen voksen person, selv om man er gift».

Videre mener Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon at tiden ikke er inne for å fase ut barnetillegget, og skriver at pensjonssystemet bør være med å sikre at alderspensjonister er i stand til å forsørge egne barn på en god måte.

Seks høringsinstanser støtter ikke forslaget om en raskere utfasing av barne- og ektefelletillegg til alderspensjon som ytes etter folketrygdlovens kapittel 19. Hovedargumentet mot forslaget, som går igjen blant flere av høringsinstansene, er at forslaget vil ramme lavinntektsfamilier.

LO støtter ikke forslaget om en raskere utfasing av forsørgingstillegget da de mener dette vil ramme familier og kvinner som har lav inntekt fra før og som enten har fått innvilget forsørgingstillegg eller det er nært forestående. *LO* skriver videre at

«De har tilpasset seg dette ytelsesnivået og kan ikke uten videre tilpasse yrkesaktivitet».

Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS) mener det er feil å belaste familier som er svakt stilt og uttaler at belastningen disse familiene påføres ikke står i stil til den beskjedne innsparingen forslaget vil gi.

Pensjonistforbundet viser til at tilleggene er inntektsprøvd og at ytelsen gis til husholdninger med lav inntekt. Videre skriver *Pensjonistforbundet* at

«det er naturligvis bra at flest mulig som kan står i arbeid, men vi må erkjenne at ikke alle er i jobb. Det er en grunn til at disse tilleggene eksis-

terer, og de bidrar til å redusere økonomisk ulikhet og barnefattigdom».

Landsforbundet for offentlige pensjonister (LOP) mener det virker urimelig å redusere ytelsene til de som har viktige forsørgingsbehov.

Norsk Revmatikerforbund (NRF) viser til at over 100 000 barn vokser opp i fattigdom, og mener at forslaget i høringsnotatet vil føre til at det blir flere. *NRF* uttaler at alderspensjonister har dårlige utsikter på arbeidsmarkedet. Videre skriver *NRF* at bostøtten er en støtteordning for å kompensere for lave inntekter og høye utgifter, ikke utgifter knyttet til barn, og at økonomisk sosialhjelp er en ordning primært rettet mot personer som midlertidig ikke kan forsørge seg selv og at det å være forelder er et permanent økonomisk ansvar inntil barnet fyller 18 år.

Khon Norway mener at forslaget i høringsnotatet går ut på å fjerne ytelse til dem med lavest pensjon. *Khon Norway* uttaler at spesielt barnetillegget gir de fattigste pensjonistene anledning til å sørge for best mulig utdanning og helsestell for de barna de har ansvar for. Videre skriver *Khon Norway* at barn av pensjonister i Norge kan få fulle rettigheter på disse områdene, men at det ikke er tilfeller for barn av pensjonister i Thailand. *Khon Norway* mener det ideelt sett er best for norske pensjonister i Thailand at forsørgingstilleggene ikke fases ut, men sier de motvillig kan støtte utfasingalternativet i høringen som ligger nærmest gjeldende rett.

Samtlige *privatpersoner* som har avgitt hørings svar går mot forslaget.

3.3.2.2 Innvilgelse av barnetillegg fra 2021

Det følger av høringsnotatets foreslåtte ordlyd i folketrygdloven § 3-25 første ledd andre punktum at barnetillegg bare skal ytes hvis krav er satt fram før 1. januar 2021.

Arbeids- og velferdsdirektoratet foreslår at virkningstidspunktet skal være avgjørende for om det kan innvilges nye barnetillegg, det vil si at barnetillegg bare kan innvilges hvis virkningstidspunktet er før 2021. I følge *Arbeids- og velferdsdirektoratet* vil dette gi en teknisk enklere løsning i IT-systemene.

3.3.2.3 Forsørgingstillegg til mottakere av AFP

Etter *KLPs* oppfatning, vil forslaget i høringsnotatet påvirke forsørgingstillegget til personer som mottar AFP. *KLP* ber departementet omtale dette i det videre lovarbeidet, og eventuelt at det kom-

mer fram dersom endringsforslaget ikke var ment å gjelde AFP.

KLP skriver videre at dersom det er meningen at endringsforslaget skal gjelde AFP, kan ny ordlyd i § 3-24 eksempelvis være

«Til en person som mottar AFP etter lov om AFP til medlemmer av Statens pensjonskasse eller tilsvarende tariffavtalt AFP, eller som har fylt 67 år og mottar hel alderspensjon etter kap 19, utgjør fullt ektefelletillegg ...».

3.3.3 Merknader som indirekte relaterer seg til selve forslaget

I dette punktet synliggjøres to merknader som indirekte relaterer seg til forslaget i høringsnotatet.

3.3.3.1 Ytelser utenfor EU/EØS

Khon Norway viser til at departementet i høringsnotatet skriver følgende:

«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».

Videre påpeker de at departementet viser til at lavinntektsfamilier ved behov kan motta eksisterende ytelser som gis etter sosialtjenesteloven.

Khon Norway mener det er et problem at personer som ikke kan forsørge seg selv gjennom arbeid eller egen alderspensjon, og som bor utenfor EU/EØS, ikke har rett til ytelser som arbeidsledighetstrygd, uføretrygd, supplerende stønad eller ytelser innrettet mot lavinntektsfamilier. De krever at forholdene for disse gruppene utredes og sendes på høring før departementets forslag til lovendring iverksettes.

3.3.3.2 Ytelsesnivå lavere enn lavinntektsgrensen i Norge etter EUs definisjon

Pensjonistforbundet mener at inntektsnivået man mottar fra minste pensjonsnivå ikke er en tilstrekkelig ytelse for personer som forsørger barn. Videre påpeker *Pensjonistforbundet* at ytelsene etter minste pensjonsnivå for enslige er under EUs definerte lavinntektsgrense i Norge. De mener at dersom man attpåtil har forsørgeransvar for ektefelle/samboer og/eller barn, blir det enda verre som følge av forslaget om utfasing av forsørgingstilleggene.

Pensjonistforbundet mener det bør være et mål for Norge å ha inntektssikringsordninger som overstiger et inntektsnivå som defineres som lavinntekt. De mener dette gjelder minstepensjonister generelt og dem som har forsørgeransvar for ektefelle eller barn.

4 Departementets vurderinger og forslag

I avsnitt 4.1 gjøres det rede for departementets vurderinger av behovet for forsørgingstillegg i ny alderspensjon og behovet for en raskere utfasing av forsørgingstilleggene i gammel alderspensjon enn det som følger av gjeldende regler. I avsnitt 4.2 presenteres departementets forslag.

4.1 Departementets vurderinger

Departementets vurdering av behovet for at det i ny alderspensjon innføres tillegg for forsørgelse av ektefelle, forhøyet minstepensjon ved forsørgingstillegg for ektefelle over 60 år og tillegg for forsørgelse av barn gjøres rede for i avsnitt 4.1.1. Videre gis det i avsnitt 4.1.2 en vurdering av avvikling av forsørgingstilleggene etter gjeldende rett.

4.1.1 Behovet for forsørgingstillegg i ny alderspensjon

4.1.1.1 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 redusert til ca. 1 850 i juni 2020.

Det er ikke gitt regler om ektefelletillegg til alderspensjon etter nye opptjeningsregler. 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. Departementets vurdering er at ny alderspensjon bør være individbasert, og ikke knyttet til forsørgeransvar, slik at folketrygdens ytelser i størst mulig grad er indivi-

duelle. Både i det svenske og danske pensjonssystemet har man gått bort fra tilleggsytelser ved forsørgeransvar for ektefelle. Ektefelletillegg til uføretrygd ble avviklet 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. I juni 2020 var 84 prosent av ektefellene som ble forsørget under 67 år. Det ytes ikke ektefelletillegg hvis ektefellen har egen inntekt over 1 G. Ektefelletillegg er derfor en ordning som kan gjøre at husholdningen velger 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. 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 enn å bli forsørget av ektefelle/samboer. 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. Fleksibiliteten i pensjonssystemet muliggjør at de fleste kan ta ut alderspensjon fra fylte 62 år dersom de ønsker det. 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 dagpenger, uføretrygd, supplerende stønad og ytelser innrettet mot lavinntektsfamilier.

For å støtte opp under arbeidsinsentivene, bør samlet alderspensjonen i størst mulig grad være individbasert og ikke knyttet til forsørgeransvar. Det bør bygges videre på innrettingen mot individbaserte ytelser som støtter opp under arbeidslinja og styrker bærekraften i velferdsordningene. Departementets vurdering er derfor at det ikke bør innføres ordninger i ny alderspensjon som gir høyere alderspensjon til pensjonister som forsørger ektefelle.

4.1.1.2 *Forhøyet minstepensjon ved forsørgingstillegg for ektefelle over 60 år*

Per juni 2020 mottok om lag 800 personer 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 dagpenger og uføretrygd, som kan avhjelpe eventuelle behov for forsørgingstillegg til ektefellens alderspensjon. Personer over 67 år mottar i all hovedsak egen alderspensjon. Om lag 40 prosent 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 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. Det maksimale stønadsbeløpet er satt til samme nivå som et nærmere definert minste pensjonsnivå. Stønaden behovsprøves mot husholdningens samlede inntekt, også ektefelletillegg og minste pensjonsnivå for forsørger. I tilfeller der begge ektefeller har fylt 67 år, gjøres det 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 ytelser på nivå med minste pensjonsnivå med ordinær sats uten at det gjøres fradrag i den supplerende stønaden til den andre ektefellen.

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 egen eller utbetalt supplerende stønad til ektefelle eller samboer med kort botid dermed økes med et beløp tilsvarende fradraget for forsørgingstillegg. Ved utgangen av juni 2020 var det 37 personer som mottok ektefelletillegg, og som var bosatt i Norge, som også mottok supplerende stønad selv eller hvor ektefelle/samboer mottok supplerende stønad. Ved

avvikling av forsørgingstillegg, vil utgiftene til supplerende stønad maksimalt kunne øke med et tilsvarende beløp som utbetalt ektefelletillegg som følge av avviklingen av ektefelletillegget. Samlet utbetalt ektefelletillegg til disse personene utgjør 0,5 millioner kroner på årsbasis, basert på tallene for juni 2020, og dette vil være en øvre grense for hvor mye utgiftene til supplerende stønad vil kunne øke dersom ektefelletillegget 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 garanti-pensjons-sats for alderspensjonister som forsørger ektefelle over 60 år i ny alderspensjon, og at ytelsen bør fases ut etter gjeldende rett.

4.1.1.3 *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 1 000 i dag, hvorav i underkant av 600 alderspensjonister mottok barnetillegg etter inntektsavkorting.

Det er ikke gitt regler om barnetillegg til alderspensjon etter nye opptjeningsregler. Heller ikke i det svenske eller danske pensjonssystemet gis det tillegg til alderspensjonen for barn. Til sammenligning gis det ikke et tillegg til lønn til arbeidstakere med forsørgeransvar for barn.

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. Som følge av at barnetillegget inntektsprøves mot begge foreldrenes inntekt for barn som bor sammen med begge foreldrene, kan ordningen med barnetillegg være en medvirkende faktor til at kvinnen står helt eller delvis utenfor lønnet arbeid. 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.

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. Departementets vurdering er derfor at det ikke bør innføres ordninger i ny alderspensjon som gir høyere alderspensjon til pensjonister som forsørger barn.

4.1.2 Utfasing av forsørgingstilleggene i gammel alderspensjon

Ordningen med forsørgingstillegg til alderspensjon ble innført i en tid der det var langt mer vanlig enn i dag at mannen var forsørger av familien. I dagens samfunn er ikke dette den typiske familiesituasjonen. I dag består de fleste husholdninger med to voksne av to yrkesaktive personer. Behovet for forsørgingstillegg er betydelig redusert i dagens samfunn.

Som følge av at ektefelle tillegg ikke ytes hvis ektefellen har egen inntekt over 1 G, kan ektefelle tillegg tenkes å ha uheldige virkninger på familiens valg. Ektefelle tillegg er en ordning som kan gjøre at husholdningen velger at kvinnen skal være hjemmeværende, og dermed stå helt utenfor arbeidslivet, eller kun ha lav yrkesdeltakelse. Uten ektefelle tillegg kan det tenkes at flere familier ser behovet for at også kvinnen i større grad deltar i arbeidslivet. Omtrent tre av fire av de forsørgede kvinnene har ikke full trygdetid, og har dermed flyttet til Norge på et tidspunkt i livet. For mange av disse kvinnene vil det å ta del i arbeidslivet også kunne ha en sosial verdi.

Over 45 prosent av kvinnene det mottas ektefelle tillegg for er under 60 år, og blant disse er de yngste under 30 år. Videre er nesten 40 prosent mellom 60 og 66 år. Ektefelle tillegg ytes dermed til forsørgelse også av personer i yrkesaktiv alder som i utgangspunktet kan forsørge seg selv. Det å forsørge seg selv gjennom arbeidsinntekt, som gir egen pensjonsopptjening, vil for de aller fleste være en bedre løsning enn å bli forsørget av ektefelle/samboer. Særlig for de yngste kvinnene er ordningen utdatert. For de av kvinnene som av ulike årsaker ikke kan forsørge seg selv gjennom arbeid eller egen alderspensjon, vil bortfallet av ektefelle tillegg til alderspensjon kunne erstattes av andre eksisterende ytelser den enkelte da kan være berettiget som dagpenger, uføretrygd og ytelser innrettet mot lavinntektsfamilier.

Blant ektefellene som blir forsørget er 16 prosent 67 år eller eldre. De fleste personer

over 67 år har rett til egen alderspensjon. Det at noen i denne aldersgruppen likevel forsørges av ektefellen skyldes i hovedsak at kvinnene i disse tilfellene har for kort botid i Norge før 67 år til å ha rett til egen alderspensjon. Denne gruppen kan imidlertid motta supplerende stønad for personer med kort botid i Norge. Maksimal stønad tilsvarer minste pensjonsnivå og gis for en periode på 12 måneder av gangen til personer som er bosatt og oppholder seg i Norge.

For barn som bor med begge foreldrene, gjøres inntektsavkortingen for barnetillegget også mot kvinnens inntekt. Denne avkortingsregelen betyr at barnets mor har lav eller ingen inntekt i de familiene der barnetillegget kommer til utbetaling. Det at avkortningen av barnetillegget blir høyere jo høyere inntekt barnets mor har, kan bidra til at noen familier velger at barnets mor skal være helt eller delvis hjemmeværende. Ordningen med barnetillegg kan derfor tenkes å påvirke kvinnens valg om deltakelse i arbeidslivet.

Dersom barnetillegget er med på å muliggjøre at kvinner ikke tar del i arbeidslivet, vil dette ha en uheldig effekt da disse kvinnene mister flere år med pensjonsopptjening. Det å forsørge seg selv gjennom eget arbeid, som gir egen inntekt og pensjonsopptjening, vil for de aller fleste være en bedre løsning på sikt. Alle født i 1963 eller senere tjener opp alderspensjon fra folketrygden etter nye opptjeningsregler. De nye opptjeningsreglene har en klar sammenheng mellom inntekt og opptjent pensjon, og alle år i arbeid gir høyere pensjon. Særlig for de yngste kvinnene, som vil tjene opp en stor andel av pensjonen etter nye regler, vil det å ta del i arbeidslivet være en fordel. Uten barnetillegget kan det tenkes at flere familier ser behovet for at også kvinnen i større grad deltar i arbeidslivet.

Departementet kan ikke se at det er prinsipielle grunner til at de som velger å få barn sent i livet skal motta høyere alderspensjon enn de som velger å få barn tidligere i livet. 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.

Forsørgingstillegg til alderspensjonen gis fullt ut til og med 1962-kullet, mens 1963-kullet ikke er berettiget et slikt tillegg. Departementet mener 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. Det kan oppleves som urimelig for personer på omtrent

samme alder med tilsvarende livssituasjon at fødselsåret avgjør om man kan motta forsørgingstillegg eller ikke.

Uten lovendring blir utfasingsperioden svært lang. Med dagens regelverk vil barnetillegget være utfaset om lag i 2044, mens ektefelletillegget vil være utfaset om lag i 2056. Selv om forsørgingstilleggene faller bort med full virkning fra 1962- til 1963-kullet, vil tilleggene likevel utbetales i mange år framover. Som følge av at sakene krever manuell saksbehandling, er forsørgingstillegg en administrativt krevende ytelse å forvalte.

Pensjonssystemet oppleves av mange som komplisert. De nye opptjeningsreglene gjør systemet lettere å forstå. Likevel vil det i en lang overgangsperiode være pensjonsrettigheter opptjent etter gamle regler. En raskere utfasing av forsørgingstilleggene vil bidra til å forenkle alderspensjonen i folketrygden etter gamle regler.

Departementet mener at forsørgingstilleggene bør fases ut raskere og mer årskullnøytralt enn det som følger av dagens regler. En raskere utfasing er i tråd med retningen mot individbaserte ytelser, og vil 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.

4.2 Departementets forslag

Forslaget i høringsnotatet innebærer at forsørgingstillegget gis fullt ut til og med 2023, og at det deretter gradvis trappes ned slik at det 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. Ifølge 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 utviklingen. Departementets vurdering er at forslaget balanse- rer hensynet til en raskere innfasning 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.

Høringsinstansene har i liten grad uttalt seg om den foreslåtte løsningen for en raskere utfasing av forsørgingstilleggene i gammel alderspen-

sjon i folketrygden. I høringsnotatet foreslo departementet at barnetillegg bare skal ytes hvis krav er satt fram før 1. januar 2021. *Arbeids- og velferdsdirektoratet* foreslår at virkningstidspunktet skal være avgjørende for om det kan innvilges nye barnetillegg, det vil si at barnetillegg bare kan innvilges hvis virkningstidspunktet er før 2021. Arbeids- og velferdsdirektoratet skriver at dette vil gi en teknisk enklere løsning i IT-systemene. Departementet mener at loven bør utformes på en slik måte at den tekniske løsningen i IT-systemene blir enklest mulig, og foreslår at ordlyden i loven endres i tråd med Arbeids- og velferdsdirektoratets forslag.

Departementet viser til at da det er kort tid til 2021, kan den enkelte ha innstilt seg på å motta barnetillegg. Familier som har innrettet seg med det utgangspunkt at de fra 2021 kan motta barnetillegg får kort tid til å tilpasse seg endringen. Departementet mener dette tilsier at barnetillegg også bør kunne innvilges i 2021, i motsetning til hva som ble foreslått i høringsnotatet, og foreslår derfor at barnetillegg bare kan innvilges hvis virkningstidspunktet er før 2022.

Forslaget i høringsnotatet vil også kunne påvirke mottakere av AFP. Det framgår av høringsnotatet at mottakere av AFP kan ha rett til ektefelletillegg, men ikke barnetillegg. I avsnitt 3.1 i høringsnotatet står det at

«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»

Videre står det i avsnitt 3.3 at

«i motsetning til ektefelletillegg, gis det ikke barnetillegg til mottakere av AFP i offentlig sektor».

KLP ber departementet omtale dette i det videre lovarbeidet. Departementet foreslår at det presiseres i lovforslaget at ektefelletillegget kan gis til den som mottar avtalefestet pensjon som det godskrives pensjonspoeng for etter folketrygdloven § 3-19 eller som har fylt 67 år og mottar hel gammel alderspensjon fra folketrygden, jf. kapittel 19 i folketrygdloven. Departementet viser til at forslaget innebærer at ektefelletillegg til AFP i offentlig sektor fases ut etter samme regler som ektefelletillegg til gammel alderspensjon.

Noen høringsinstanser har avgitt merknader som ikke direkte knytter seg til forslaget i høringsnotatet.

Khon Norway mener det er et problem at personer som ikke kan forsørge seg selv gjennom arbeid eller egen alderspensjon, og som bor utenfor EU/EØS, ikke har rett til ytelser som arbeidsledighetstrygd, uføretrygd, supplerende stønad eller ytelser innrettet mot lavinntektsfamilier. Departementet viser til at reglene for eksport av trygdeytelser til bosatte utenfor EU/EØS ikke påvirkes av den foreslåtte lovendringen. Departementet finner det derfor ikke naturlig å gå nærmere inn på problemstillingen i proposisjonen her. I tilfeller der utfasingen av forsørgingstilleggene medfører et reelt behov for økonomisk støtte fra det offentlige, kan den enkelte familie søke UDI om tillatelse til å flytte til Norge og på den måten få samme rettigheter som andre bosatte i Norge.

Pensjonistforbundet påpeker at ytelsene etter minste pensjonsnivå for enslige er under EUs definerte lavinntektsgrense i Norge og mener at situasjonen for personer med forsørgeransvar for ektefelle og/eller barn blir verre som følge av forslaget om utfasing av forsørgingstilleggene. Pensjonistforbundet mener det bør være et mål for Norge å ha inntektssikringsordninger som overstiger et inntektsnivå som defineres som lavinntekt.

Departementet viser til at det er vanlig å definere lavinntektsgrensen ut fra en relativ avstand til medianinntekten i befolkningen. Etter EU-definisjonen, kalt EU60, er lavinntekt definert som et beløp som tilsvarer 60 prosent av medianinntekten i hele befolkningen. Tall fra Statistisk sentralbyrå (SSB) viser at andelen med lavinntekt er høyere blant de som er 75 år og eldre enn blant de yngre aldersgruppene. Det er imidlertid for denne gruppen at andelen med lavinntekt har falt mest de siste ti årene. Tallene fra SSB viser at andelen personer i husholdninger med lavinntekt i 2017 var omtrent på samme nivå for de to aldersgruppene 75 år og eldre og under 40 år, med andeler på hhv. 15,6 og 14,1 prosent, mens aldersgruppen 67–74 år hadde den laveste andelen med lavinntekt på 5,7 prosent.

Levekår og økonomisk velferd avhenger også av formue. Det tas ikke hensyn til formue i EUs definisjon av lavinntektsgrensen. Ifølge SSB eier om lag 80 prosent blant eldre over 60 år egen bolig, og mange eldre har boligformue.¹ Om lag halvparten av minstepensjonistene på 67 år eller mer, uavhengig av om de bor alene eller ikke, eier egen bolig. Dersom en definerer dem med en finansformue som overgår lavinntektsgrensen ut av lavinntektsgruppen, vil andelen med lavinntekt

blant dem med minste pensjonsnivå reduseres betydelig. Departementet mener dette viser at pensjonister over 67 år som forsørger barn, som gruppe ikke er vanskeligere stilt enn yngre aldersgrupper som forsørger barn.

Personer som får sin inntekt kun gjennom alderspensjon, og særlig de som har en ytelse tilsvarende minste pensjonsnivå, vil ha en relativt lav inntekt sammenlignet med medianinntekten for hele befolkningen. I tilfeller der det er et reelt behov for økonomisk bidrag fra det offentlige som følge av bortfall av forsørgingstilleggene, kan behovet dekkes gjennom eksisterende ytelser innrettet mot lavinntektsfamilier.

Departementet kan ikke se at det har kommet fram ny informasjon eller vesentlige argumenter som tilsier at forslagene i høringsnotatet om utfasing av forsørgingstilleggene ikke kan opprettholdes. Departementet opprettholder derfor forslaget i høringen om at det ikke innføres ordninger som gir høyere alderspensjon til pensjonister som forsørger ektefelle eller barn i ny alderspensjon, at forhøyet minstepensjon ved forsørgingstillegg for ektefelle over 60 år fases ut etter gjeldende rett og at utfasing av eksisterende ordninger for forsørgingstillegg i gammel alderspensjon gjøres raskere og mer årskullnøytralt enn det som følger av gjeldende regler.

Departementet foreslår at 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 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.

Videre foreslår departementet at det ikke innvilges nye barnetillegg hvis virkningstidspunktet er fra og med 1. januar 2022. Barnetillegg som 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 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.

Forslaget om 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 om at den vil reduseres fra og med 2024 og opphøre senest i 2027, slik at den

¹ SSB analyse 2019/33: Lavinntekt blant eldre.

enkelte kan tilpasse seg en økonomisk situasjon uten forsørgingstillegg.

Departementet har vurdert om forslagene til lovendring i folketrygdloven §§ 3-24 og 3-25 er i strid med tilbakevirkningsforbudet i Grunnloven § 97, men har kommet til at dette ikke er tilfelle.

Høyesterett har i Borthen-dommen, inntatt i Rt. 1996 s. 1415, slått fast at ytelser etter folketrygdloven har et vern etter Grunnloven § 97 mot «klart urimelig eller urettferdig» tilbakevirkning. Om dette er tilfelle eller ikke avhenger av en helhetsvurdering av momenter som hvilke rettigheter eller posisjoner inngrepet gjelder, hvilket grunnlag den enkelte eller en gruppe har for sine forventninger, om inngrepet er plutselig og betydelig og om fordelingen av byrdene rammer den enkelte eller en gruppe særlig hardt. Det ble videre understreket at på folketrygdens område måtte også lovgivers spillerom, i lys av de hensyn som ligger bak Grunnloven § 75 bokstav a og d, være vesentlig. Endelig ble det uttalt at det bare ville være de kvalifiserte eller åpenbare tilfellene av urimelighet og urettferdighet som kunne rammes.

I vurderingen av om lovforslaget strider mot tilbakevirkningsforbudet i Grunnloven § 97, har departementet lagt vekt på at forsørgingstilleggene ikke er basisytelser, men snarere er ytelser som bærer preg av å være supplement til medlemmets alderspensjon. Det er heller ikke

tale om en ytelse hvor betalings- eller opp-tjeningselement gjør seg gjeldende med styrke, slik at grunnlovsvernet må kunne karakteriseres som begrenset. Det er videre lagt vekt på at tilbakevirkningselementet ikke er spesielt sterkt og at det heller ikke kommer veldig brått på, selv om det økonomiske tapet som endringen vil medføre kan være klart merkbart. I tilknytning til det siste vises det til at arbeidet med pensjonsreformen startet opp tidlig på 2000-tallet, og at det i en rekke offentlige utredninger, dokumenter m.m. er uttalt at alle folketrygdens ytelser skal gjennomgås med sikte på å tilpasse ytelsene til hovedprinsippene i folketrygden. I dette ligger det et varsel om mulige endringer, og i det ligger en mulighet for den enkelte å innrette seg og ta forholdsregler.

Etter departementets syn foreligger det saklige grunner for en omlegging av ordningen med forsørgingstillegg sett i lys av samfunnsutviklingen, og at en omlegging, dersom det først besluttes, bør omfatte flest mulig både ut fra likhetshensyn og for at innsparingseffekten bør oppnås raskest mulig.

Når man vurderer de nevnte forholdene opp mot vurderingsnormen som Høyesterett har stilt opp i Borthen-dommen, kan ikke departementet se at lovforslaget innebærer noen klart urimelig eller urettferdig tilbakevirkning overfor de som blir berørt av lovforslaget.

5 Økonomiske effekter for den enkelte

Etter gjeldende rett utgjør et fullt barnetillegg 20 prosent av minste pensjonsnivå med høy sats for hvert forsørgede barn og et fullt ektefelle tillegg 25 prosent av minste pensjonsnivå med høy sats.

Nivået på utbetalt månedlig ektefelle tillegg varierer fra om lag 500 kroner i gjennomsnitt for de ti prosentene med lavest tillegg til 3 988 kroner som er maksbeløpet. Nivået på utbetalt månedlig barnetillegg varierer fra om lag 600 kroner i gjennomsnitt for de neste ti prosentene til om lag 10 300 kroner for de ti prosentene med høyest barnetillegg. Gjennomsnittlig utbetalt ektefelle tillegg utgjør i underkant av 3 000 kroner per måned, mens gjennomsnittlig utbetalt barnetillegg utgjør om lag 3 800 kroner per måned (2 400 kroner per barn). For personer som forsørger både ektefelle og barn, utgjør samlet forsørgingstillegg i gjennomsnitt 7 200 kroner per måned.

Den betydelige differansen mellom gjennomsnittet og høyeste utbetalte barnetillegg viser at noen av mottakerne får utbetalt et relativt høyt barnetillegg. Dette skyldes at barnetillegget ytes per barn, og at antallet barn som forsørges varierer. De fleste mottar barnetillegg for tre eller færre barn og antall barn per mottaker var 1,6 i juni 2020.

Blant mottakerne av barnetillegg utgjør barnetillegget i gjennomsnitt 15 prosent av mottakerens samlede folketrygdytelse utbetalt av Arbeids- og velferdsetaten i juni 2020. Blant mottakerne av ektefelle tillegg utgjør ektefelle tillegg i gjennomsnitt 12 prosent av mottakerens samlede alderspensjon utbetalt av Arbeids- og velferdsetaten. For mottakerne av barne- og ektefelle tillegg som har annen inntekt, f.eks. tjenestepensjon, og som har en ektefelle/samboer som har egen inntekt, vil barne- og ektefelle tillegg utgjøre en lavere andel av samlet husholdningsinntekt. Omtrent 230 personer får utbetalt både barne- og ektefelle tillegg.

Forslaget om en raskere og mer årskullnøytral utfasing av forsørgingstilleggene innebærer at det ikke innvilges nye barnetillegg fra 2022, og at løpende barne- og ektefelle tillegg utbetales fullt ut

til og med 2023. Videre innebærer forslaget en gradvis nedtrapping av nivået på et fullt barne- og ektefelle tillegg fra 2024 til og med 2026, før tilleggene er fullt ut utfaset fra og med 2027. Tilleggene trappes gradvis ned ved at nivået på et fullt barne- og ektefelle tillegg maksimalt utgjør 75 prosent av et fullt tillegg etter dagens regler i 2024, 50 prosent av et fullt tillegg etter dagens regler i 2025 og 25 prosent av et fullt tillegg etter dagens regler i 2026. Som følge av den gradvise nedtrappingen, vil forslaget fra og med 2024 kunne gi fall i inntekten for den enkelte. Som en konsekvens av at forsørgingstilleggene inntektsprøves, vil noen av mottakerne få et utbetalt tillegg som er lavere enn nivået på et fullt tillegg. Den gradvise nedtrappingen vil kun ha betydning i de tilfeller utbetalt ytelse har vært høyere enn nivået på det som til enhver tid utgjør et fullt tillegg. For de av mottakerne som har fått utbetalt en ytelse som har vært høyere enn nivået på det som i perioden 2024 til 2026 utgjør et fullt tillegg, vil imidlertid inntekten reduseres tidligere.

Departement mener det er enklere for den enkelte mottaker av forsørgingstillegg å tilpasse seg en gradvis nedtrapping enn en brå overgang fra fullt tillegg en måned til ingen tillegg neste måned. En gradvis nedtrapping er å foretrekke da det vil gi den enkelte tid til å tilpasse seg endringen.

I tilfeller der en mottaker av uføretrygd, som også mottar barnetillegg, går over på alderspensjon etter 2021, vil imidlertid overgangen kunne bli brå fordi det ikke innvilges nye barnetillegg til alderspensjon fra 2022.

Forslaget innebærer ingen endring i løpende ytelse før 2024, noe som gir den enkelte forutsigbarhet og tilstrekkelig med tid til omstilling. Departementets vurdering er at forslaget balanseer hensynet til den enkelte på kort sikt, samtidig som at det bidrar til å styrke arbeidsinsentivet på lengre sikt. For personer som ikke kan forsørge seg selv gjennom arbeid eller egen alderspensjon, vil bortfallet av forsørgingstillegg til alderspensjon kunne erstattes av andre eksisterende ytelse.

6 Økonomiske, administrative og likestillingsmessige konsekvenser. Internasjonale forpliktelser. Ikrafttredelse

Dette kapitlet belyser økonomiske, administrative og likestillingsmessige konsekvenser av foreslått utfasing av forsørgingstillegg til alderspensjon i folketrygden. Forhold til internasjonale forpliktelser er også omtalt. 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). 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 ble vedtatt av Stortinget 27. november 2019, og loven trådte i kraft 1. juli 2020. Som følge av at denne lovendringen har trådt i kraft før ikrafttredelsen for forslagene i denne proposisjonen, legges lovendringen til grunn for beregningen av de økonomiske konsekvensene som presenteres i dette kapitlet.

6.1 Økonomiske konsekvenser

Arbeids- og velferdsdirektoratet har estimert kostnader knyttet til raskere og mer årskullnøytral avvikling av forsørgingstillegg etter gjeldende rett inkludert lovendringen knyttet til 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, som trådte i kraft 1. juli 2020.

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 nye 67-åringer med rett på forsørgingstillegg, men det vil kunne være tilgang for eldre årskull.

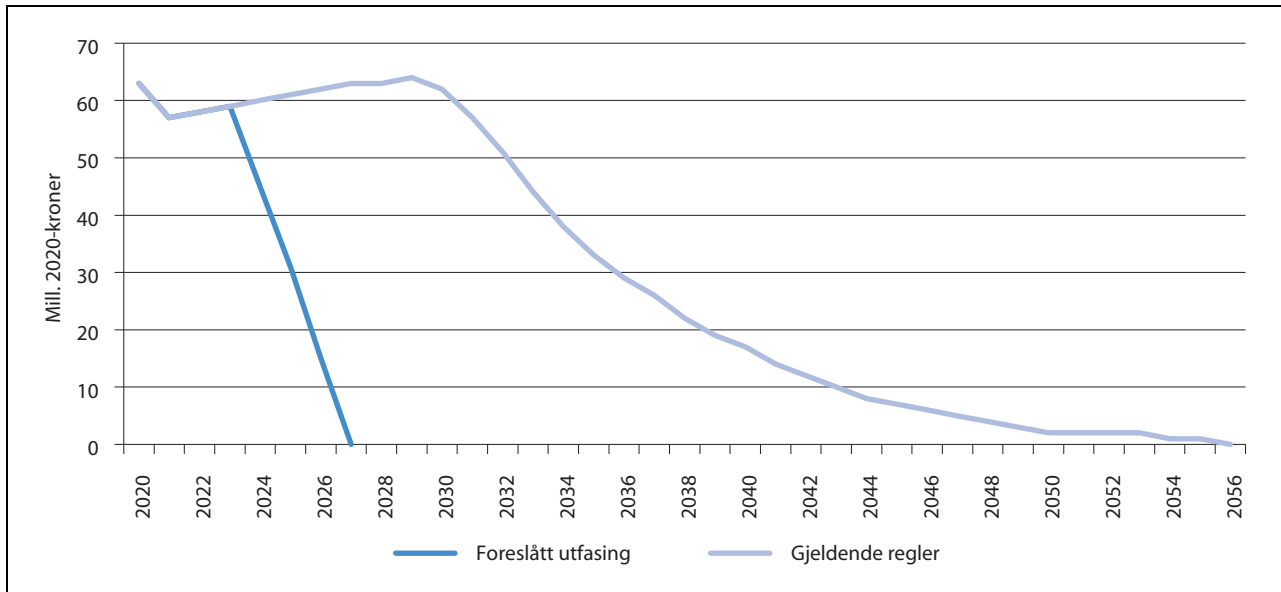
For å estimere kostnadsnivået, er det tatt utgangspunkt i observasjoner fra desember 2017 samt tilgangsmønster for hele 2017. Det er lagt til grunn konstante andeler av alderspensjonister med forsørgingstillegg og konstant gjennomsnittlig forsørgingstillegg i ettårige aldersgrupper. Prognose for antall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

I 2020 er det lagt til grunn 1950 alderspensjonister med et gjennomsnittlig ektefelle tillegg 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 ektefelle- og barnetillegg med gjeldende regler og som følge av forslaget om en raskere utfasing, er vist i henholdsvis figur 6.1 og figur 6.2. 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 ektefelle tillegg fases gradvis ut fram mot om lag 2056, jf. figur 6.1. Som følge av kravet om bosetting i Norge for mottakere av forsørgingstillegg som trådte i kraft 1. juli 2020, faller utgiftene bratt fra 2020 til 2021, for så å øke med veksten i antallet alderspensjonister fram mot 2030. Forslaget om en raskere og gradvis nedtrapping av ektefelle tillegget innebærer at utgiftene er de samme som ved gjeldende regler til og med 2023, før utgiftene reduseres i perioden 2024 til 2026 som følge av den gradvise nedtrappingen av nivået på fullt ektefelle tillegg. Som følge av at ektefelle tillegget trappes ned også for tillegg under utbetaling, vil ektefelle tillegget være utfaset fra og med 2027.

Også for barnetillegget vil årlige utgifter med dagens regelverk fases gradvis ut fram mot om lag 2044, jf. figur 6.2. Som følge av kravet om bosetting i Norge for mottakere av forsørgingstillegg som trådte i kraft 1. juli 2020, faller utgiftene bratt fra 2020 til 2021, for så å øke med veksten i antallet alderspensjonister fram mot 2030. Forslaget om en raskere og gradvis nedtrapping av barnetillegget innebærer at utgiftene reduseres fra



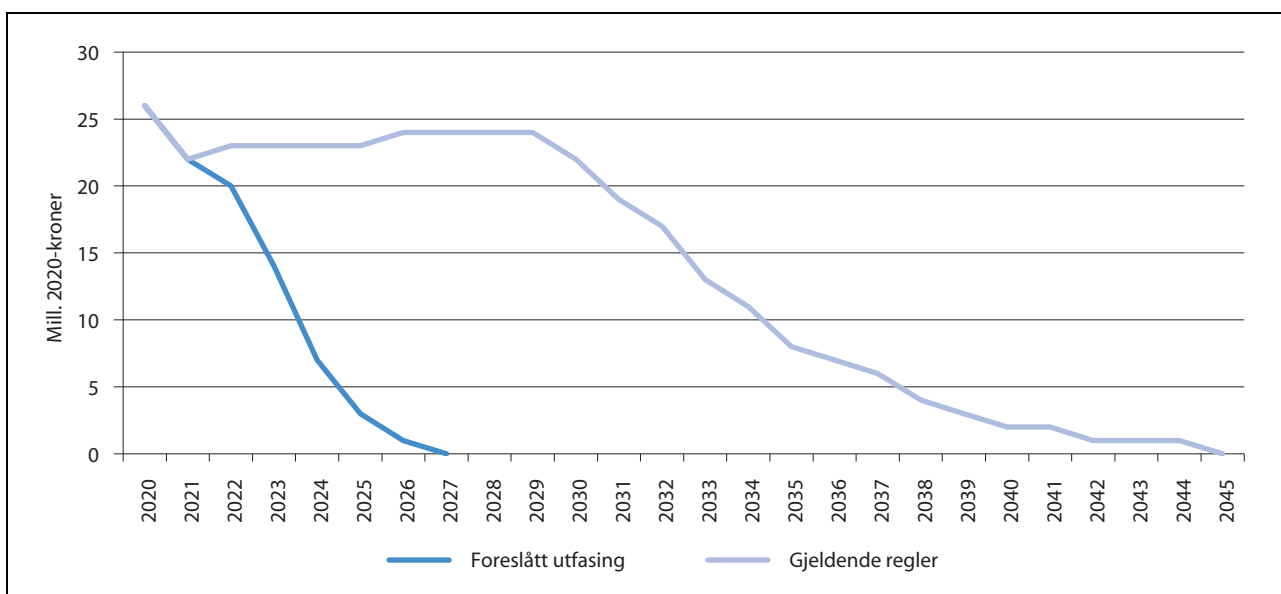
Figur 6.1 Årlige utgifter til ektefelle tillegg ved gjeldende regler og foreslått utfasing

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

og med 2022 som følge av at det ikke innvilges nye barnetillegg fra 2022. Løpende barnetillegg gis fullt ut til og med 2023 og deretter trappes nivået på fullt barnetillegg gradvis ned i perioden 2024 til 2026. Som følge av at barnetillegget trappes gradvis ned fra 2024 for tillegg under utbetaling, vil utgiftsreduksjonen sammenlignet med gjeldende regler tilta noe fra og med 2024. Barnetillegget vil være utfaset fra og med 2027.

Tabell 6.1 viser årlig utgiftsreduksjon som følge av foreslått utfasing for ektefelle tillegg, barnetillegg og forsørgingstilleggene samlet sett.

Forslaget gir lavere utgifter til barnetillegg fra 2022 som følge av at det ikke innvilges nye barnetillegg. For ektefelle tillegg vil forslaget gi en utgiftsreduksjon først når nivået på fullt tillegg begynner å trappes ned i 2024. I perioden 2024 til og med 2026 trappes nivået på fullt tillegg gradvis ned med 25 prosentpoeng hvert år, noe som gir en tiltakende årlig utgiftsreduksjon sammenlignet med gjeldende regler. Fra og med 2027 er forsørgingstilleggene fullt ut utfaset, noe som innebærer full utgiftsreduksjon sammenlignet med gjeldende regler. Den akkumulerte utgiftsreduk-



Figur 6.2 Årlige utgifter til barnetillegg ved gjeldende regler og foreslått utfasing

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Tabell 6.1 Årlig utgiftsreduksjon for ektefelletillegg, barnetillegg og forsørgingstilleggene samlet som følge av foreslått utfasing, mill. 2020-kroner

	Ektefelletillegg	Barnetillegg	Forsørgingstilleggene samlet
2020	0	0	0
2021	0	0	0
2022	0	-3	-3
2023	0	-9	-9
2024	-15	-16	-31
2025	-30	-20	-50
2026	-47	-23	-70
2027	-63	-24	-87
2028	-63	-24	-87
2029	-64	-24	-88
2030	-62	-22	-84
2031	-57	-19	-76
2032	-51	-17	-68
2033	-44	-13	-57
2034	-38	-11	-49
2035	-33	-8	-41
2036	-29	-7	-36
2037	-26	-6	-32
2038	-22	-4	-26
2039	-19	-3	-22
2040	-17	-2	-19
2041	-14	-2	-16
2042	-12	-1	-13
2043	-10	-1	-11
2044	-8	-1	-9
2045	-7	0	-7
2046	-6	0	-6
2047	-5	0	-5
2048	-4	0	-4
2049	-3	0	-3
2050	-2	0	-2
2051	-2	0	-2
2052	-2	0	-2
2053	-2	0	-2
2054	-1	0	-1
2055	-1	0	-1
2056	0	0	0
2057	0	0	0
2058	0	0	0
2059	0	0	0
2060	0	0	0

sjonen fram til 2056 sammenlignet med gjeldende regler anslås til 1,0 mrd. kroner.

6.1.1 Eventuell overvelting til barnetillegg for uføre ved avvikling av barnetillegg til alderspensjon

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 2020 tilsvarer dette 40 540 kroner. Det gis ikke ektefellestillegg 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 600 alderspensjonistene som får utbetalt barnetillegg, hadde svært få en ufør ektefelle. Bortfall av barnetillegget i alderspensjonen for disse personene ville ha gitt en årlig utgiftsreduksjon på 0,5 mill. kroner i 2019. 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.

6.2 Administrative konsekvenser

Forslaget vil kreve implementering av nye regler for ektefelle- og barnetillegg, endring i vedtaksbrev og eventuelt informasjonsbrev samt arbeid knyttet til rundskriv, informasjon, veiledning og opplæring i nytt regelverk. Den gradvise nedtrappingen 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 ektefellestillegget være fullt ut utfaset. Arbeids- og velferdsdirektoratet har grovt estimert den administrative kostnaden til 12,4 mill. kroner.

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. Forslaget vil gi en gradvis besparelse over tid som følge av færre nye saker, og fra 1. januar 2027 vil forsørgingstilleggene være fullt ut avviklet.

6.2.1 Likestillingsmessige konsekvenser

De fleste mottakerne av barn- og ektefellestillegg er menn. Som følge av at forsørgingstillegget kan være en medvirkende faktor til at kvinner står 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 enn å bli forsørget av en ektefelle/samboer.

6.3 Internasjonale forpliktelser

6.3.1 Innledning

Norge har inngått eller tiltrådt en rekke internasjonale avtaler som får betydning på trygdens område. De viktigste forpliktelsene følger av EØS-avtalen, med tilhørende sekundærlovgivning, se særlig forordning 883/2004. Av andre forpliktelser kan nevnes nordisk konvensjon om trygd, bilaterale trygdeavtaler og en rekke multilaterale konvensjoner innenfor rammene av ILO, Europarådet og FN, som fastsetter generelle eller spesielle minstestandarder for nasjonale trygdeordninger.

Ingen av de ovennevnte internasjonale avtalene pålegger Norge plikt til å ha forsørgingstillegg til alderspensjon. Forslagene i proposisjonen her er følgelig ikke i konflikt med Norges internasjonale forpliktelser.

FNs barnekonvensjon omtales særskilt i punkt 6.3.2.

6.3.2 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 annet ledd.

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.

Ansvaret for barnets forsørgelse er delt mellom foreldrene og staten, jf. BK artikkelene 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 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 FN's konvensjon om barnets rettigheter, uavhengig av om barnetillegg til gammel alderspensjon utfases tidligere eller barnetillegg ikke innføres i ny alderspensjon.

6.4 Ikrafttredelse

I samsvar med vanlig praksis er lovforslaget utformet slik at ikrafttredelsen bestemmes av Kongen. Forslaget påvirker utbetalinger av forsørgingstillegg fra 1. januar 2022. Departementet legger til grunn at forslagene kan tre i kraft fra 1. januar 2021.

7 Merknader til bestemmelsene

Til § 3-24

Retten til ektefelle tillegg tidsbegrenses til 2027. Tidsbegrensningen gjelder også for ektefelle tillegg som er under utbetaling. Ektefelle tillegg fases gradvis ut. Dette gjennomføres ved en gradvis nedtrapping fra og med 2024 til tillegget 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 for eventuelt manglende trygdetid og mot inntekt.

Paragrafen er utformet slik at endringen i lov 13. desember 2019 nr. 78 om endringer i folketrygdloven (krav om bosted og opphold i Norge for rett til ektefelle- og barnet tillegg) er tatt hensyn til.

Til § 3-25 første og andre ledd

Retten til barnet tillegg tidsbegrenses til 2027. Tidsbegrensningen gjelder også for barnet tillegg som er under utbetaling. Det innvilges ikke nye barne-

tillegg fra og med 1. januar 2022. Det vil si at ved fremsetting av krav er det avgjørende at virknings-tidspunktet er før 1. januar 2022. Barnet tillegg fases gradvis ut. Dette gjennomføres ved en gradvis nedtrapping fra og med 2024 til tillegget 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 barnet tillegg utgjør 15 prosent av minste pensjonsnivå høy sats i 2024, 10 prosent i 2025 og 5 prosent i 2026. Tillegget reduseres deretter for eventuelt manglende trygdetid og mot inntekt.

Leddene er utformet slik at endringen i lov 13. desember 2019 nr. 78 om endringer i folketrygdloven (krav om bosted og opphold i Norge for rett til ektefelle- og barnet tillegg) er tatt hensyn til.

Arbeids- og sosialdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i folketrygdloven (utfasing av forsørgingstillegg til alderspensjon).

Vi **HARALD**, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i folketrygdloven (utfasing av forsørgingstillegg til alderspensjon) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i folketrygdloven (utfasing av forsørgingstillegg til alderspensjon)

I

I lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd gjøres følgende endringer:

§ 3-24 skal lyde:

§ 3-24 Ektefelle tillegg

Det ytes ektefelle tillegg etter paragrafen her til en person som

- a) mottar avtalefestet pensjon som det godskrives pensjonspoeng for, se § 3-19, eller
- b) som har fylt 67 år og mottar hel alderspensjon etter kapittel 19.

Det er et vilkår at

- a) vedkommende er medlem i trygden etter § 2-1, § 2-3 første ledd eller § 2-5 første ledd, og
- b) ektefellen er bosatt og oppholder seg lovlig i Norge, herunder Svalbard. Det gis likevel ektefelle tillegg under utenlandsopphold hvis oppholdet eller oppholdene til sammen ikke varer mer enn 90 dager i løpet av en tolv månedersperiode, eller ektefellen er medlem i trygden etter § 2-5 andre ledd.

Til og med 31. desember 2023 utgjør fullt ektefelle tillegg 25 prosent av minste pensjonsnivå med høy sats, se § 19-8. Dersom grunnpensjonen er redusert på grunn av manglende trygdetid, reduseres tillegget tilsvarende. Fra og med 1. januar 2024 fases ektefelle tillegg 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. Fra og med 1. januar 2027 bortfaller tillegget.

Det ytes ikke ektefelle tillegg hvis ektefellen

- a) har inntekt, inkludert kapitalinntekt, større enn grunnbeløpet,
- b) mottar uføretrygd,

c) mottar alderspensjon eller har rett til hel alderspensjon, eller

d) mottar avtalefestet pensjon som det godskrives pensjonspoeng for, se § 3-19.

Ektefelle tillegg reduseres på grunn av inntekt etter bestemmelsene i § 3-26.

§ 3-25 første og andre ledd skal lyde:

Til en person som har fylt 67 år og mottar hel alderspensjon etter kapittel 19, ytes det et barnetillegg for hvert barn vedkommende forsørger dersom

- a) vedkommende er medlem i trygden etter § 2-1, § 2-3 første ledd eller § 2-5 første ledd, og
- b) barnet er bosatt og oppholder seg lovlig i Norge, herunder Svalbard. Det gis likevel barnetillegg under utenlandsopphold hvis oppholdet eller oppholdene til sammen ikke varer mer enn 90 dager i løpet av en tolv månedersperiode, eller barnet er medlem i trygden etter § 2-5 andre ledd.

For rett til barnetillegg må virkningstidspunktet ved fremsetting av krav være før 1. januar 2022. Til og med 31. desember 2023 utgjør fullt barnetillegg 20 prosent av minste pensjonsnivå med høy sats, se § 19-8. Dersom grunnpensjonen er redusert på grunn av manglende trygdetid, reduseres tilleggene tilsvarende. Fra og med 1. januar 2024 fases barnetillegget ut med 25 prosentpoeng hvert år slik at fullt tillegg utgjør 75 prosent av tillegget etter andre punktum i 2024, 50 prosent av tillegget etter andre punktum i 2025 og 25 prosent av tillegget etter andre punktum i 2026. Fra og med 1. januar 2027 bortfaller tillegget.

II

Loven trer i kraft fra den tiden Kongen bestemmer.