



Arbeids- og
inkluderingsdepartementet

Høringsnotat

Forslag til presisering i reglene om behovsprøving etter lov om supplerende stønad ved kort butid

11. april 2025

Høringsfrist: 11. juli 2025

Innhold

1	Innledning og bakgrunn	3
2	Gjeldende rett	3
2.1	Supplerende stønad – kort om ordningen.....	3
2.2	Behovsprøving mot formue – lovens § 8.....	4
2.3	Behovsprøving mot inntekt – lovens §§ 6 og 7.....	5
3	Departementets vurdering og forslag.....	5
4	Menneskerettslige forpliktelser.....	6
5	Forholdet til internasjonal rett.....	6
6	Økonomiske og administrative konsekvenser	7
7	Forslag til lovendringer	7

1 Innledning og bakgrunn

Arbeids- og velferdsdirektoratet har overfor departementet tatt opp spørsmålet om reglene om behovsprøving av supplerende stønad mot formue bør tydeliggjøres.

I høringsnotatet her foreslår Arbeids- og inkluderingsdepartementet en presisering, slik at det tydeligere fremgår at formuesbegrensningen for rett til stønaden er et grunnvilkår som må være oppfylt i hele stønadsperioden, og ikke et inngangsvilkår som bare gjelder på vedtakstidspunktet.

I tillegg foreslår departementet at det tas inn en tilsvarende klargjøring hva gjelder behovsprøvingen av stønaden mot inntekt.

Konkret foreslås at det tas inn et nytt fjerde ledd i lovens § 10 om «Endringer», der det tydelig fremgår *når* endringer i inntekts- og formuesforhold fører til at retten til supplerende stønad faller bort.

2 Gjeldende rett

2.1 Supplerende stønad – kort om ordningen

Supplerende stønad ytes etter lov 29. april 2005 nr. 21 om supplerende stønad til personar med kort botid i Noreg. Stønaden har som formål å garantere en minsteinntekt for personer som har fylt 67 år, og som har liten eller ingen alderspensjon fra folketrygden på grunn av kort eller ingen botid, se § 1. Med virkning fra 1. januar 2021 omfattes også uføre flyktninger som på grunn av kort botid i Norge får redusert eller ingen uføretrygd. Med flyktning menes her personer med oppholdstillatelse etter § 28 i lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her.

Stønaden er for den aktuelle gruppen ment å erstatte behovet for varig økonomisk stønad til livsopphold etter lov 18. desember 2009 nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen, og stønaden utgjør dermed en viktig avlastning for kommunene.

Supplerende stønad er subsidiær i forhold til andre inntektskilder og formue, og den skal sikre et minste samlet inntektsnivå. Stønaden gis derfor etter en streng behovsprøving, også mot inntekt eller formue hos stønadsmottakerens ektefelle, samboer eller registrerte partner (som bor sammen i ett hushold). Ved utgangen av 2023 fikk 91 prosent av mottakerne over 67 år redusert ytelse. For de aller fleste skyldtes dette at de også fikk alderspensjon fra folketrygden, se Prop. 1 S (2024–2025) side 204.

Mottakere av stønaden må være lovlig bosatt i Norge. Mottakerne får stønaden for en periode på inntil 12 måneder av gangen, og de kan ikke oppholde seg i utlandet i mer enn 90 dager i løpet av en stønadsperiode uten å miste retten til stønad.

For å sikre at vilkårene for å motta stønaden er oppfylt, må søknader om supplerende stønad fremsettes ved personlig fremmøte hos Arbeids- og velferdsetaten. Mottakere av stønaden kan i tillegg bli bedt om å møte til kontrollsamtaler hos etaten to ganger i løpet av hver stønadsperiode. Hvis de ikke møter, kan stønaden stanses.

2.2 Behovsprøving mot formue – lovens § 8

Etter lovens § 8 første ledd, skal retten til supplerende stønad behovsprøves mot formue. Bestemmelsens ordlyd ble endret fra 1. januar 2016. Frem til dette tidspunktet var vilkåret om formuesgrensen formulert mer skjønnsmessig, ved at det kunne gis avslag dersom søkeren eller ektefellen hadde så stor formue at det «ville være urimelig» å gi stønaden. Endringen innebar en lovfesting av den praksisen som var fulgt, om at en finansformue over 0,5 ganger grunnbeløpet i folketrygden førte til avslag, se omtalen i merknaden til § 8 og punkt 8.2.1 i Prop. 11 L (2015–2016).

Bestemmelsen lyder i dag slik:

«Dersom ein sækjar eller ektemaken har formue over 0,5 ganger grunnbeløpet, skal ein gi avslag på søknaden. Som formue vert ikkje rekna vanleg bustad eller vanlege ting til dagleg bruk.»

Ordlyden fastsetter at det skal gis «avslag på søknaden» ved formue over lovens grense. Rent språklig taler dette isolert sett for at bestemmelsen kun regulerer situasjonen på vedtakstidspunktet. Hvorvidt stønaden skal falle bort dersom en stønadsmottaker eller ektefellen opparbeider seg eller får formue over formuesgrensen underveis i en løpende stønadsperiode, fremgår ikke uttrykkelig av ordlyden.

Sammenhengen med bestemmelsen i § 11 andre ledd andre punktum taler for at § 8 første ledd er en saksbehandlingsregel for vurderinger av søknader på vedtakstidspunktet. Den førstnevnte bestemmelsen forutsetter at løpende stønad skal kunne falle bort av andre årsaker enn at stønadsperioden løper ut. Ordningens formål, jf. § 1, trekker i retning av at loven må forstås slik at den bygger på en forutsetning om at alle vilkårene som må være oppfylt på vedtakstidspunktet, må være oppfylt i hele stønadsperioden.

I forskrift 16. desember 2005 om kontroll med retten til supplerende stønad, er det gitt flere bestemmelser som har betydning for forståelsen av loven. Etter forskriftens § 1 kan som nevnt stønadsmottakeren og eventuell ektefelle kalles inn til samtale ved det lokale kontoret i Arbeids- og velferdsforvaltningen inntil to ganger i året. Formålet med slike samtaler er å kontrollere at vilkårene er oppfylt. Til slike samtaler blir det derfor bedt om at det så langt som mulig blir lagt frem opplysninger om forhold som kan virke inn på retten til stønaden. I forskriften § 2 er opplysninger om blant annet utenlandsopphold og endringer i inntekts- og formuesforhold listet opp som aktuelle å kontrollere for løpende stønadsforhold. At denne bestemmelsen konkret nevner at man under fremmøtet skal gi opplysninger om eventuelle endringer i formuessituasjonen, viser at det ved vedtakelsen av forskriften var lagt til grunn at formuesgrensen skulle være et grunnvilkår, som må vurderes løpende.

Departementet er ikke kjent med at Trygderetten har uttalt seg om problemstillingen, og da heller ikke domstolene. Problemstillingen er heller ikke direkte omtalt i Arbeids- og velferdsetatens rundskriv til § 8 første ledd. Imidlertid fremgår det av etatens rundskriv til § 10 første ledd at dersom formuen endrer seg vesentlig i løpet av stønadsperioden, kan dette føre til at stønadsretten opphører. Dersom det oppdages at formuesgrensen på 0,5 ganger grunnbeløpet i folketrygden er oversteget i løpet av en stønadsperiode, har dette i

praksis vært regnet som endring i forhold som har vært lagt til grunn ved fastsettelse av stønaden. I slike tilfeller er Arbeids- og velferdsetatens praksis at det i medhold av § 10 første ledd fattes vedtak om opphør av stønaden tilbake i tid for så mange måneder som formuesbeløpet over formuesgrensen tilsvarer. Det fattes vedtak om feilutbetaling og tilbakekreving dersom vilkårene i lovens § 13 er oppfylt.

2.3 Behovsprøving mot inntekt – lovens §§ 6 og 7

Etter lovens §§ 6 og 7 skal retten til supplerende stønad også behovsprøves mot inntekt hos stønadsmottakeren og eventuell ektefelle.

Lovens § 6 omhandler hvilke typer inntekt som går til fradrag i full supplerende stønad, mens § 7 angir hvordan selve utmålingen av stønaden skjer. Det er fastsatt at utmålt stønad skal utgjøre differansen mellom full supplerende stønad etter den aktuelle satsen i § 5, og inntekter som nevnt i § 6. Dersom inntektene er høyere enn satsen for full supplerende stønad, skal krav om supplerende stønad avslås.

Dersom det skjer endringer i stønadsmottakerens og eventuell ektefelles inntektsforhold, slik at inntektene alene blir høyere enn satsen for full supplerende stønad, er Arbeids- og velferdsetatens praksis å fatte vedtak om opphør av stønaden fra og med måneden etter inntektsendringen i medhold av § 11 andre ledd. Dette følger av etatens rundskriv til § 7.

3 Departementets vurdering og forslag

Departementet mener reguleringen av behovsprøvingen mot formue og inntekt i loven om supplerende stønad bør klargjøres, og at det mest hensiktsmessige er å gjøre dette i § 10. Bestemmelsen regulerer «endringar» i faktiske og økonomiske forhold, sammenliknet med det som ble lagt til grunn på vedtakstidspunktet. Imidlertid er det ikke uttrykkelig nevnt noe om at endringer skal lede til at retten til stønad faller bort. Etter departementets syn bør bestemmelsen derfor justeres, slik at det blir tydeligere i loven at stønadsretten faller bort dersom mottakeren eller eventuell ektefelle i løpet av stønadsperioden får formue eller inntekt over lovens fastsatte grenser.

En justering av bestemmelsen vil tydeliggjøre at ordningen med supplerende stønad er en minimumsløsning. Ordningen har siden loven ble vedtatt vært basert på en streng behovsprøving, se Ot.prp. nr. 14 (2004–2005) side 5, jf. Innst. O. nr. 56 (2004–2005) punkt 4. Hensikten med ordningen var at den skulle være et alternativ til langvarig bruk av økonomisk sosialhjelp for den aktuelle målgruppen, slik at det naturlige referansepunktet ved utformingen av ordningen har vært reglene om økonomisk sosialhjelp, se Prop. 18 L (2010–2011) side 20, jf. Innst. 140 L (2010–2011). I likhet med prøvingen for å kunne motta sosialhjelp, innebærer prøvingen etter lov om supplerende stønad en konkret og individuell vurdering. At reglene må være slik at en ikke kan få supplerende stønad dersom en har formue over ett visst nivå (eller dersom ektefellen har slik formue), ble blant annet vektlagt i forbindelse med departementets gjennomgang av stønadsordningen i Meld. St. 9 (2014–2015) side 31. Det fremkom ingen merknader til dette da meldingen ble behandlet i Stortinget.

For å unngå fremtidig tolkningstvil i forbindelse med behovsprøvingen av stønaden mot formue og inntekt som opparbeides under løpende stønadsforhold, vurderer departementet det som hensiktsmessig at loven klargjøres, slik at dette får en tydeligere forankring i loven.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at det tas inn en presisering i et nytt fjerde ledd i lovens § 10, som angir *når* endringer av inntekts- og formuesforhold fører til at retten til stønad faller bort. Som nevnt under punktene 2.2. og 2.3, benytter Arbeids- og velferdsetaten i praksis ulike rettslige grunnlag for å vurdere bortfall av stønadsretten, avhengig av om endringer har skjedd for inntekter eller formue. Departementet mener at det er mer hensiktsmessig at slike saker blir regulert i en og samme bestemmelse. Forslaget er imidlertid ikke ment å innebære endringer i gjeldende rett. Det vises til utkast til § 10 nytt fjerde ledd i punkt 7.

4 Menneskerettslige forpliktelser

Grunnloven § 110 første ledd stiller opp noen sentrale prinsipper for arbeid og sosial trygghet. Bestemmelsen lyder:

«Statens myndigheter skal legge forholdene til rette for at ethvert arbeidsdyktig menneske kan tjene til livets opphold ved arbeid eller næring. Den som ikke selv kan sørge for sitt livsopphold, har rett til støtte fra det offentlige.»

Grunnloven § 110 er en av få grunnlovsbestemmelser som eksplisitt gjelder velferdsgoder, som i juridisk terminologi ofte blir omtalt som økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter.

Grunnloven § 110 har paralleller i internasjonale konvensjoner som gjelder som norsk lov, jf. lov 21. mai 1999 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett § 2. Dette gjelder FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK), som blant annet i artikkel 6 gir rett til arbeid og i artikkel 9 pålegger konvensjonsstatene å anerkjenne «... retten for enhver til sosial trygghet, innbefattet sosialtrygd».

Både Grunnloven artikkel 110 første ledd andre punktum og ØSK artikkel 9 oppstiller etter sine ordlyder en rett til offentlig stønad. De generelle formuleringene sier ikke noe om vilkår eller adgangen til å behovsprøve stønaden, utover at grunnlovsbestemmelsen begrenser retten til å gjelde de som ikke kan forsørge seg selv. Departementet legger til grunn at forslaget i høringsnotatet her ikke i seg selv er i konflikt med Norges menneskerettslige forpliktelser.

5 Forholdet til internasjonal rett

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 (trygdeforordningen).

Trygdeforordningen har egne bestemmelser i artikkel 70 om «særlige ikke-avgiftsbaserte kontantytelser». For å bli omfattet av denne kategorien, må ytelsene være oppført i

forordningens vedlegg X. Dette er gjort for ordningen med supplerende stønad gjennom EØS-komiteens vedtak 1. juli 2011, nr. 76/2011, se EØS-avtalen vedlegg VI, del I, nr. 1, bokstav k. Dette innebærer at trygdeforordningen får full virkning for stønaden, men at den kan unntas fra eksport også innenfor EØS.

Av andre forpliktelser nevnes nordisk konvensjon om trygd, EFTA-konvensjonen, bi- og plurilaterale 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 inneholder bestemmelser med betydning for adgangen til å behøvsprøve stønaden.

Departementet legger til grunn at forslaget i høringsnotatet her ikke er i konflikt med Norges internasjonale forpliktelser.

6 Økonomiske og administrative konsekvenser

I departementets budsjettforslag for 2025 er det lagt til grunn et gjennomsnittlig tall på 4 117 mottakere av supplerende stønad, hvorav 3 010 mottakere under posten for personer over 67 år med kort botid og 1 107 mottakere under posten for uføre flyktninger med kort botid, se Prop. 1 S (2024–2025) s. 206.

Departementet har ikke sikre tall på hvor mange som vil bli berørt av forslaget. Arbeids- og velferdsdirektoratet har likevel, på usikkert grunnlag, anslått at det fattes vedtak om opphør og krav om tilbakekreving av stønaden som følge av at formuesgrensen er oversteget i om lag 50 saker årlig. Videre anslår Arbeids- og velferdsdirektoratet, på usikkert grunnlag, at det fattes vedtak om opphør og krav om tilbakebetaling av stønaden som følge av at inntektsgrensen er oversteget i om lag 150 saker årlig.

Formålet med den foreslåtte endringen er å presisere og klargjøre loven, slik at gjeldende praksis får en tydeligere forankring enn i dag. Departementet legger derfor til grunn at forslaget ikke vil ha økonomiske eller administrative konsekvenser. Endringen vil likevel bidra til at loven blir klarere og enklere å praktisere.

7 Forslag til lovendringer

I lov 29. april 2005 nr. 21 om supplerende stønad til personar med kort butid i Noreg gjøres følgende endring:

§ 10 nytt fjerde ledd skal lyde:

Retten til stønad fell bort dersom stønadstakaren eller ektemaken i løpet av stønadsperioden får inntekt som nemnd i § 6 tredje ledd, som er lik eller høgare enn full supplerande stønad etter § 5. Det same gjeld dersom stønadstakaren eller ektemaken får formue over grensa som nemnd i § 8 første ledd.