



STORTINGET

Innst. 127 L

(2020–2021)

Innstilling til Stortinget
fra arbeids- og sosialkomiteen

Prop. 15 L (2020–2021)

Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om Endringer i folketrygdloven (utfasing av forsør- gingstillegg til alderspensjon)

Til Stortinget

Sammendrag

Proposisjonens hovedinnhold og bakgrunn

I proposisjonen fremmes forslag til endringer i lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd.

Det foreslås:

- 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 pst. 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 opptjening. Regelverket ble senere noe justert; først med inntektsprøving av barnetillegg fra 1. juli 1984, siden med inntektsprøving av ekte-

felletillegg fra 1. mai 1991. Utmålingen av ytelsen ble med det knyttet strengt opp til mottakerens og familiens inntektsforhold og befestet at formålet med ytelsen var fordelingshensyn.

Som en del av pensjonsreformen i 2011 ble det innført levealdersjustering og fleksibelt uttak fra fylte 62 år av alderspensjon fra folketrygden. Regelverket for forsørgingstillegg er i all hovedsak videreført etter de gamle reglene, og det er kun gjort en lovteknisk tilpasning, jf. Ot.prp. nr. 106 (2008–2009), som sørger for at forsørgingstillegg til alderspensjon fortsatt tidligst kan gis fra fylte 67 år og kun ved uttak av hel alderspensjon. Som følge av innføringen av levealdersjusteringen, som også omfatter minste pensjonsnivå, utgjør tillegget nå en andel av minste pensjonsnivå og ikke en andel av grunnbeløpet som tidligere.

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 alderspen-

sjon 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. 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 eller delvis utenfor arbeidslivet. 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. Uten en raskere utfasing vil svakhetene i dagens ordning videreføres i lang tid fremover og gi uheldige store forskjeller i rettighetene til 1962- og 1963-kullet. For å støtte opp under arbeidssentivene, bør samlet alderspensjonen i størst mulig grad være individbasert og ikke knyttet til forsørgeransvar. Det bør bygges videre på innretningen mot individbaserte ytelser som støtter opp under arbeidslinja og styrker bærekraften i velferdsordningene. En raskere utfasing av forsørgingstilleggene vil også bidra til å forenkle alderspensjonen i folketrygden etter gamle regler.

Det vises til proposisjonens kapittel 2 der det er gjort greie for gjeldende rett.

Lovforslaget om en raskere utfasing av forsørgingstilleggene til gammel alderspensjon fra folketrygden fra 2021 ble sendt på høring 17. september 2019 med frist 13. desember 2019.

Det ble avgitt 34 høringsvar til høringsnotatet om forslag til utfasing av forsørgingstillegg til alderspensjon i folketrygden. Til sammen har 16 instanser og 6 privatpersoner avgitt merknad til høringsnotatet.

Det vises til proposisjonens kapittel 3 der forslagene i høringsnotatet og høringsinstansenes syn er nærmere redegjort for.

Departementets vurdering og forslag

Innledning

Det vises til proposisjonens kapittel 4.1, hvor det gjøres 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.

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. Ved at tillegget gis fullt ut til og med 2023, og deretter trappes gradvis ned over tre år, gis den enkelte tilstrek-

kelig med tid til å tilpasse seg avviklingen. Det vil også være lettere å gi informasjon og veiledning ved gradvis nedtrapping.

Forslaget balanserer hensynet til en raskere innfasing av individbaserte ytelser, noe som støtter opp under arbeidslinja og styrker bærekraften i velferdsordningene, mot hensynet til at den enkelte mottaker av en løpende ytelse skal gis tilstrekkelig tid til å tilpasse seg endringen.

Høringsinstansene har i liten grad uttalt seg om den foreslåtte løsningen for en raskere utfasing av forsørgingstilleggene i gammel alderspensjon i folketrygden. I høringsnotatet ble det foreslått at barnetillegg bare skal ytes hvis krav er satt frem 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. Loven bør utformes på en slik måte at den tekniske løsningen i IT-systemene blir enklest mulig, og det foreslås at ordlyden i loven endres i tråd med Arbeids- og velferdsdirektoratets forslag.

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. Dette tilsier at barnetillegg også bør kunne innvilges i 2021, i motsetning til hva som ble foreslått i høringsnotatet, og det foreslås derfor at barnetillegg bare kan innvilges hvis virkningstidspunktet er før 2022.

Forslaget i høringsnotatet vil også kunne påvirke mottakere av AFP. Det fremgår av høringsnotatet at mottakere av AFP kan ha rett til ektefelletillegg, men ikke barnetillegg.

Det foreslås 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. 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.

Reglene for eksport av trygdeytelser til bosatte utenfor EU/EØS påvirkes ikke av den foreslåtte lovendringen. Det er derfor ikke naturlig å gå nærmere inn på problemstillingen i proposisjonen. 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.

Når det gjelder definering av lavinntektsgrensen er det vanlig å definere lavinntektsgrensen ut fra en relativ avstand til medianinntekten i befolkningen. Det vises i

proposisjonen til EU-definisjonen, kalt EU60, samt tall fra Statistisk sentralbyrå (SSB). Pensjonister over 67 år som forsørger barn, er som gruppe ikke 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.

Det har ikke kommet frem ny informasjon eller vesentlige argumenter som tilsier at forslagene i høringsnotatet om utfasing av forsørgingstilleggene ikke kan opprettholdes. Forslaget opprettholdes derfor 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.

Det foreslås 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 pst. av fullt tillegg i 2024, 50 pst. i 2025 og 25 pst. i 2026 med virkning fra 1. januar hvert år.

Videre foreslås det 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 pst. av fullt tillegg i 2024, 50 pst. i 2025 og 25 pst. 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 enkelte kan tilpasse seg en økonomisk situasjon uten forsørgingstillegg.

Forslagene til lovendring i folketrygdloven §§ 3-24 og 3-25 er ikke i strid med tilbakevirkningsforbudet i Grunnloven § 97.

Forsørgingstilleggene er ikke basisynter, men er ytelser som skal være supplement til medlemmets alderspensjon. Det er heller ikke en ytelse hvor betalings-

eller opptjeningselement gjør seg gjeldende med styrke, slik at grunnlovsvernet må kunne karakteriseres som begrenset. Det er 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. Det vises 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, samt at den enkelte har mulighet til å innrette seg og ta forholdsregler.

Det foreligger gode grunner for en omlegging av ordningen med forsørgingstillegg sett i lys av samfunnsutviklingen og at ordningen bør omfatte flest mulig både ut fra likhetshensyn og for at innsparingseffekten bør oppnås raskest mulig.

Lovforslaget innebærer ikke noen klart urimelig eller urettferdig tilbakevirkning overfor de som blir berørt av lovforslaget, jf. vurderingsnormen som Høyesterett har stilt opp i Borthen-dommen.

Økonomiske effekter for den enkelte

Et fullt barnetillegg utgjør 20 pst. av minste pensjonsnivå med høy sats for hvert forsørgede barn og et fullt ektefelletillegg 25 pst. av minste pensjonsnivå med høy sats.

Nivået på utbetalt månedlig ektefelletillegg 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 ektefelletillegg 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 pst. av mottakerens samlede folketrygdutbetalinger utbetalt av Arbeids- og velferdsetaten i juni 2020. Blant mottakerne av ektefelletillegg utgjør ektefelletillegget i gjennomsnitt 12 pst. av mottakernes samlede alderspensjon utbetalt av Arbeids- og velferdsetaten. For mottakerne av barne- og ektefelletillegg

som har annen inntekt, for eksempel tjenestepensjon, og som har en ektefelle/samboer som har egen inntekt, vil barne- og ektefelletillegget utgjøre en lavere andel av samlet husholdningsinntekt. Omtrent 230 personer får utbetalt både barne- og ektefelletillegg.

Forslaget om en raskere og mer årskullnøytral utfasing av forsørgingstilleggene innebærer at det ikke innvilges nye barnetillegg fra 2022, og at løpende barne- og ektefelletillegg utbetales fullt ut til og med 2023. Videre innebærer forslaget en gradvis nedtrapping av nivået på et fullt barne- og ektefelletillegg 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 ektefelletillegg maksimalt utgjør 75 pst. av et fullt tillegg etter dagens regler i 2024, 50 pst. av et fullt tillegg etter dagens regler i 2025 og 25 pst. 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.

En gradvis nedtrapping av forsørgingstillegg 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 ytelser før 2024, noe som gir den enkelte forutsigbarhet og tilstrekkelig med tid til omstilling. Forslaget balanserer 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 ytelser.

Økonomiske, administrative og likestillingsmessige konsekvenser. Internasjonale forpliktelser. Ikrafttredelse

Arbeids- og sosialdepartementet la 21. juni 2019 frem 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) og Innst. 53 L (2019–2020). 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 proposisjonens kapittel 6.

Økonomiske konsekvenser

Det vises til proposisjonens kapittel 6.1, som detaljert belyser estimerte kostnader knyttet til raskere og mer årskullnøytral avvikling av forsørgingstillegg etter gjeldende rett inkludert lovendringen som trådte i kraft 1. juli 2020.

Når det gjelder eventuell overvelting til barnetillegg for uføre ved avvikling av barnetillegg til alderspensjon kan det i enkelte tilfeller medføre at det vil kunne gis barnetillegg til uføretrygden gitt at alderspensjonisten har en ektefelle som mottar uføretrygd. Bortfall av barnetillegget i alderspensjonen for disse personene ville ha gitt en årlig utgiftsreduksjon på 0,5 mill. kroner i 2019. En potensiell økning i barnetillegget til uføretrygden er anslått til 0,5 mill. kroner, noe som betyr at utgiftsreduksjonen for denne gruppen nesten fullt ut kan bli motsvart av merutgifter til uføretrygden. Anslaget er beheftet med usikkerhet og merutgiftene er sannsynligvis noe overvurdert.

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 ektefelletillegget være fullt ut utfaset. Den administrative kostnaden er grovt estimert til 12,4 mill. kroner.

Sakene med forsørgingstillegg krever manuell saksbehandling, og estimeres til å utgjøre om lag 1 årsverk per år. En raskere avvikling vil derfor gi administrative besparelser. Forslaget vil gi en gradvis besparelse over tid som følge av færre nye saker, og fra 1. januar 2027 vil forsørgingstilleggene være fullt ut avvirket.

Når det gjelder de likestillingsmessige konsekvenser viser det at en raskere avvikling av ordningen kan føre til at flere kvinner raskere vil innrette seg slik at de kan forsørge seg selv da de fleste mottakerne av barn- og ektefelletillegg er menn.

Internasjonale forpliktelser

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, jf. særlig forordning 883/2004. Andre forpliktelser er nordisk konvensjon om trygd, bilaterale trygdeavtaler og en rekke multilaterale

konvensjoner innenfor rammene av ILO, Europarådet og FN, som fastsetter generelle eller spesielle minstepandarder for nasjonale trygdeordninger.

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

Når det gjelder FNs barnekonvensjon vises det til proposisjonens kapittel 6.3.2. Norge oppfyller sine forpliktelser gjennom ordninger som kompenserer for foreldrenes inntektsbortfall.

De samlede ordningene som er redegjort for i proposisjonens kapittel 6.3.2, anses som tilstrekkelige til å ivareta FNs konvensjon om barnets rettigheter, uavhengig av om barnetillegg til gammel alderspensjon utfases tidligere eller barnetillegg ikke innføres i ny alderspensjon.

Ikrafttredelse

Det foreslås ikrafttredelse fra den tid Kongen bestemmer. Forslaget påvirker utbetalinger av forsørgingstillegg fra 1. januar 2022. Det legges til grunn at forslagene kan tre i kraft fra 1. januar 2021.

Komiteens behandling

Som ledd i komiteens behandling av proposisjonen ble det åpnet for å komme med skriftlige innspill. På grunn av covid-19-situasjonen ble det bedt om skriftlige innspill i stedet for å avholde høring. Det kom ingen skriftlige innspill.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Elise Bjørnebekk-Waagen, Lise Christoffersen, Arild Grande og Rigmor Aasrud, fra Høyre, Margret Hagerup, Heidi Nordby Lunde og Kristian Tønning Riise, fra Fremskrittspartiet, Gisle Meininger Saudland og lederen Erlend Wiborg, fra Senterpartiet, Per Olaf Lundteigen, fra Sosialistisk Venstreparti, Solfrid Lerbrekk, og fra Kristelig Folkeparti, Torill Selsvold Nyborg, viser til Prop. 15 L (2020–2021) Endringer i folketrygdloven (utfasing av forsørgingstillegg til alderspensjon).

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, viser til at forsørgingstillegget ble innført samtidig med folketrygden i 1967, da kvinner i stor grad var hjemmeværende og husholdningen basert på én inntekt. Den gang representerte slike tillegg en sosial grunnsikring og var ved innføring uavhengig av individuell opptjening. Den er

nå et inntektsprøvd tillegg til alderspensjonen som ytes til pensjonsmottakere som forsørger ektefelle og/eller barn under 18 år. Alderspensjonister må ha fylt 67 år og motta 100 pst. alderspensjon for å få rett til forsørgingstillegg. Det er hovedsakelig eldre menn som har barn med yngre kvinner i arbeidsfør alder, som får tillegget.

Et annet flertall, alle unntatt medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, viser til at i dag er hovedregelen at husholdninger med to voksne også har to med pensjongivende inntekt, og behovet for forsørgingstillegg er derfor både betydelig redusert og utdatert. Dette har gjort det lettere for familien å velge at kvinner i yrkesaktiv alder blir hjemmeværende eller deltidsarbeidende, i stedet for å få økonomisk selvstendighet gjennom eget arbeid og pensjongivende inntekt. Når dette i tillegg er knyttet til mannens alderspensjon, fører dette til at kvinner blir mer avhengig av mannens økonomi og dermed blir mer økonomisk utsatt.

Komiteen viser til at det ble innført levealdersjustering og fleksibelt uttak fra fylte 62 år av alderspensjon fra folketrygden som en del av pensjonsreformen i 2011. Regelverket for forsørgingstillegg er i all hovedsak videreført etter de gamle reglene, og det er kun gjort en lovteknisk tilpasning som sørger for at forsørgingstillegg til alderspensjon fortsatt tidligst kan gis fra fylte 67 år og kun ved uttak av hel alderspensjon.

Komiteen viser til at 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.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, viser til at de nye opptjeningsreglene gjør at de fleste på sikt kommer bedre ut ved å forsørge seg selv gjennom lønnet arbeid og dermed tjene opp til egen pensjon, fremfor å bli forsørget. For å støtte opp under arbeidsinsentivene bør samlet alderspensjonen i størst mulig grad være individbasert og ikke knyttet til forsørgeransvar. Uten en raskere utfasing vil svakhetene i dagens ordning videreføres i lang tid fremover og gi uheldige store forskjeller i rettighetene til 1962- og 1963-kullet. Det bør bygges videre på innret-

tingen mot individbaserte ytelser som støtter opp under arbeidslinjen og styrker bærekraften i velferdsordningene. En raskere utfasing av forsørgings-tilleggene vil også bidra til å forenkle alderspensjonen i folketrygden etter gamle regler.

Flertallet merker seg at de høringsinstansene som har valgt å kommentere forsørgingstillegg i ny alderspensjon, eksplisitt støtter forslaget om at det ikke skal innføres. Dette inkluderer Landsorganisasjonen (LO), NHO og Spekter.

Flertallet viser til at regjeringen i proposisjonen skriver at de nye opptjeningsreglene gjør at de fleste på sikt kommer bedre ut ved å forsørge seg selv gjennom lønnet arbeid. Flertallet påpeker også at dersom kvinner i yrkesaktiv alder blir hjemmeværende eller deltidsarbeidende, får de uheldige virkninger for deres økonomiske muligheter på sikt. Flertallet mener derfor at utfasingen kan skje raskere, også fordi det vil lønne seg mer for den enkelte jo tidligere de går inn i pensjonsgivende arbeid. Regjeringen foreslår og får støtte for å ikke videreføre barnetillegget, som er en form for kontantstøtte. Flertallet støtter endringen, men ønsker en noe raskere utfasing.

Flertallet viser til at ektefelletillegget for alderspensjonister trappes gradvis ned i forslaget fra regjeringen, men foreslår å øke progresjonen ved å gi ektefelletillegget fullt ut til og med 2022 og så en gradvis nedtrapping over to år til det er fullt utfaset fra og med 2025. Likeledes gis barnetillegg under utbetaling fullt ut til og med 2022 og så en gradvis nedtrapping til det er fullt utfaset fra og med 2025.

Flertallet fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«I

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

§ 3-24 skal lyde:

§ 3-24 Ektefelletillegg

Det ytes ektefelletillegg 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 ektefelletillegg 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.*

For rett til ektefelletillegg må virkningstidspunktet ved fremsetting av krav være før 1. januar 2022. Til og med 31. desember 2022 utgjør fullt ektefelletillegg 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 2023 fases ektefelletillegget gradvis ut slik at fullt tillegg utgjør 67 prosent av tillegget etter første punktum i 2023 og 33 prosent av tillegget etter første punktum i 2024. Fra og med 1. januar 2025 bortfaller tillegget.

Det ytes ikke ektefelletillegg 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.*

Ektefelletillegget 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 2022 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 2023 fases barnetillegget gradvis ut slik at fullt tillegg utgjør 67 prosent av tillegget etter andre punktum i 2024 og 33 prosent av tillegget etter andre punktum i 2024. Fra og med 1. januar 2025 bortfaller tillegget.

II

Loven trer i kraft fra den tiden Kongen bestemmer.»

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet støtter at ektefelletillegg fases ut med innføring av ny folketrygd, også for pensjonister som mottar folketrygdberegnet AFP for forsørget ektefelle over 60 år. Disse medlemmer viser til at de fleste av de organisasjonene som har uttalt seg, støtter at det ikke innføres ektefelletillegg til ny alderspensjon i folketrygden under henvisning til arbeidslinja, men at de fleste organisasjonene mener at det ikke bør innføres raskere utfa-

sing enn det som følger av gjeldende regler. Disse medlemmer støtter dette, siden det kan ramme lavinntektsfamilier som har tilpasset seg gjeldende regelverk. Disse medlemmer viser også til at det ikke gis ektefelletillegg til ny uføretrygd fra 2015, men at utføre med ektefelletillegg før dette, beholder tillegget ut vedtaksperioden.

På denne bakgrunn mener disse medlemmer at ektefelletillegg til alderspensjonen bør fases ut i takt med innføring av ny folketrygd, og går derfor imot regjeringens forslag om å trappe ektefelletillegget ned over en treårsperiode med utfasing i 2027.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti mener at det fortsatt skal kunne gis behovsprøvd barnetillegg til alderspensjonen. Det gjelder i dag kun 550 mottakere. Disse medlemmer viser til at bekjempelse av barnefattigdom må ha høy prioritet, uansett foreldrenes alder og sivile status.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med nødvendige lovforslag som sikrer at dagens regler for barnetillegg videreføres i ny alderspensjon fra folketrygden.»

Komiteens medlem fra Senterpartiet vil vise til at regelverket med forsørgingstillegg ble innført samtidig med folketrygden i 1967. Tidligere representerte slike tillegg en sosial grunnsikring og var ved innføring uavhengig av individuell opptjening. Regelverket ble senere noe justert; først med inntektsprøving av barnetillegg fra 1. juli 1984, siden med inntektsprøving av ektefelletillegg fra 1. mai 1991. Utmålingen av ytelsen ble med det knyttet strengt opp til mottakerens og familiens inntektsforhold og befestet at formålet med ytelsen var fordelingshensyn. Dette medlem vil påpeke at 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. Dette medlem støtter at det ikke gjøres en lovendring på dette punktet.

Dette medlem vil videre påpeke at alderspensjonister som mottar alderspensjon opptjent etter gamle regler, og som fyller vilkårene for mottak av forsørgingstillegg for en ektefelle over 60 år, har 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 for-

sørger ektefelle over 60 år, vil derfor fases gradvis ut med kullene 1954–1962.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti har merket seg at regjeringen går inn for en raskere utfasing av forsørgingstilleggene enn dagens regelverk tilsier.

Disse medlemmer vil påpeke at disse forsørgingstilleggene til alderspensjon er forankret i meget sterke fordelingshensyn. Som følge av dette er det derfor sterk stimulans for folk til å forsørge seg selv gjennom lønnet arbeid. Barn av personer med alderspensjon har imidlertid ikke mulighet til å forsørge seg selv. Dagens regelverk omfatter få personer, og antallet har vært sterkt fallende. De totale bevilgningene er relativt beskjedne, samtidig som ytelsene til den enkelte utgjør et betydelig beløp for husstandens samlede, knappe økonomi.

Disse medlemmer går på denne bakgrunn imot regjeringens forslag om å fase ut forsørgingstilleggene til alderspensjon raskere enn med dagens regler.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at det i forslaget foreslås en raskere utfasing av forsørgingstilleggene enn hva som ligger til grunn med dagens regelverk. Dette innebærer at det ikke innføres ordninger i ny alderspensjon som gir høyere alderspensjon til pensjonister som forsørger ektefelle eller barn, en raskere utfasing av eksisterende ordninger for forsørgingstillegg i gammel alderspensjon, og at forhøyet minstepensjon ved forsørgingstillegg for ektefelle over 60 år fases ut etter gjeldende rett. Dette medlem viser til høringsinnspill fra Pensjonistforbundet om at forsørgingstilleggene er inntektsprøvd, og at ytelsen gis til husholdninger med lav inntekt. Ytelsene etter minste pensjonsnivå for enslige er under EUs definerte lavinntekstgrense i Norge, og situasjonen for personer med forsørgeransvar for barn eller ektefelle vil forverres som følge av at forslag om raskere utfasing vedtas. Dette medlem mener forslaget vil ramme lavinntektsfamilier og kvinner som har lav inntekt fra før, og som har fått innvilget forsørgingstillegg, eller hvor det er nært forestående. Å belaste familier som allerede er i en sårbar og krevende økonomisk situasjon, er etter dette medlems mening feil måte å drive innsparing på.

Dette medlem viser til innspill fra flere høringsinstanser om at barnetillegget ikke bør fases ut, da dette rammer personer med viktige forsørgingsbehov. Norsk Revmatikerforbund (NRF) påpeker at over 100 000 barn vokser opp i fattigdom, og at forslaget vil medføre at det blir flere fattige barn. Dette medlem deler bekymringen til NRF. Dette medlem går imot regjeringens forslag til raskere utfasing av forsørgingstilleggene til alderspensjon.

Forslag fra mindretall

Forslag fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med nødvendige lovforslag som sikrer at dagens regler for barnetillegg videreføres i ny alderspensjon fra folketrygden.

Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak 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 Ektefelletillegg

Det ytes ektefelletillegg 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 ektefelletillegg 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.*

For rett til ektefelletillegg må virkningstidspunktet ved fremsetting av krav være før 1. januar 2022. Til og

med 31. desember 2022 utgjør fullt ektefelletillegg 25 prosent av minste pensjonsnivå med høy sats, se § 19-8. Der som grunnpensjonen er redusert på grunn av manglende trygdetid, reduseres tillegget tilsvarende. Fra og med 1. januar 2023 fases ektefelletillegget gradvis ut slik at fullt tillegg utgjør 67 prosent av tillegget etter første punktum i 2023 og 33 prosent av tillegget etter første punktum i 2024. Fra og med 1. januar 2025 bortfaller tillegget.

Det ytes ikke ektefelletillegg 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.*

Ektefelletillegget 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 2022 utgjør fullt barnetillegg 20 prosent av minste pensjonsnivå med høy sats, se § 19-8. Der som grunnpensjonen er redusert på grunn av manglende trygdetid, reduseres tilleggene tilsvarende. Fra og med 1. januar 2023 fases barnetillegget gradvis ut slik at fullt tillegg utgjør 67 prosent av tillegget etter andre punktum i 2024 og 33 prosent av tillegget etter andre punktum i 2024. Fra og med 1. januar 2025 bortfaller tillegget.

II

Loven trer i kraft fra den tiden Kongen bestemmer.

Oslo, i arbeids- og sosialkomiteen, den 1. desember 2020

Erlend Wiborg

leder

Heidi Nordby Lunde

ordfører