



DET KONGELIGE
ARBEIDS- OG SOSIALDEPARTEMENT

Prop. 13 L

(2020–2021)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i folketrygdloven (nye etterlatteytelser)



DET KONGELIGE
ARBEIDS- OG SOSIALDEPARTEMENT

Prop. 13 L

(2020–2021)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i folketrygdloven (nye etterlatteytelser)

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold..	5	3.3.3	Utmåling og beregning av ytelsen	28
1.1	Innledning	5		Personkretsen	28
1.2	Sentrale utgangspunkter for lovforslaget	6	3.3.4	Overgangsregler	29
1.2.1	Dagens etterlatteytelser – bakgrunn og utviklingstrekk	6	3.3.5	Høringsinstansenes syn	30
1.2.2	Utviklingen innenfor trygde- og velferdspolitikken	8	3.4	Hovedtrekk ved forslaget om ny etterlatteytelse	30
1.2.3	Avveininger ved utforming av framtidige etterlatteytelser	9	3.4.1	Personkretsen	31
1.3	Oversikt over lovforslaget	10	3.4.2	Overgangsregler	31
1.3.1	Innledning	10	3.4.3	Departementets vurdering og forslag	31
1.3.2	Ny omstillingsstønad til etterlatte under 67 år (kapittel 3)	11	3.5	Innledning	31
1.3.3	Styrking av barnepensjonen (kapittel 4)	13	3.5.1	Fra varig etterlattepensjon til tidsbegrenset omstillingsstønad ...	32
1.3.4	Utfasing av gjenlevendefordeler i etterlattes alderspensjon (kapittel 5)	14	3.5.2	Beregning av ytelsen	33
1.3.5	Utfasing av gjenlevendetillegg til uføretrygd (kapittel 6)	15	3.5.3	Aktivitetskrav	34
1.4	Behov for tilpasninger i offentlig tjenstepensjon	15	3.5.4	Personkretsen	36
2	Bakgrunn for lovforslaget	17	3.5.5	Andre vurderinger	38
2.1	Pensjonsreformen og ytelsene til etterlatte	17	3.5.6	Overgangsregler	41
2.2	NOU 2017: 3 Folketrygdens ytelser til etterlatte – Forslag til reform	18	3.5.7	Forholdet til Grunnloven § 97	45
2.3	Høring av NOU 2017: 3	20	3.6	Innledning	45
3	Ytelser til etterlatte under 67 år	23	3.6.1	Omlegging fra varig etterlattepensjon til tidsbegrenset omstillingsstønad	45
3.1	Innledning	23	3.6.2	Innføring av tidsbegrensning for personer som har løpende ytelser på endringstidspunktet	46
3.2	Gjeldende rett	23	3.6.3	Barnepensjon.....	49
3.2.1	Innledning	23	4	Innledning	49
3.2.2	Tilknytning til folketrygden	24	4.1	Gjeldende rett	50
3.2.3	Vilkår for rett til ytelser som gjenlevende ektefelle	24	4.2	Innledning	50
3.2.4	Beregning av ytelsene	25	4.2.1	Tilknytning til folketrygden	50
3.2.5	Arbeidsinntekt og etterlatteytelser	25	4.2.2	Beregning av barnepensjon	50
3.2.6	Skattlegging av etterlattepensjon ..	26	4.2.3	Bortfall av barnepensjon	51
3.2.7	Bortfall av pensjon og ny rett til pensjon	26	4.2.4	Utvalgets forslag	51
3.2.8	Yrkesskade	27	4.3	Høringsinstansenes syn	52
3.2.9	Tidligere familiepleier	27	4.4	Departementets vurdering og forslag	53
3.3	Utvalgets forslag	27	4.5	Innledning	53
3.3.1	Innledning	27	4.5.1	Beregning av barnepensjon når én forelder er død	53
3.3.2	En tidsbegrenset eller en varig etterlatteytelse	27	4.5.2	Beregning av barnepensjon når begge foreldrene er døde	54
			4.5.3	Trygdetid	56
			4.5.4	Aldersgrenser	57
			4.5.5	Bortfall og reduksjon av barnepensjon ved overtakelse av foreldreansvar	58
			4.5.6	Barnepensjon under institusjonsopphold og straffegjennomføring	58
			4.5.7		

4.6	Andre endringer	59	6.5.1	Innledning	75
4.6.1	Krav om fortsatt medlemskap i trygden	59	6.5.2	Ingen særregler for etterlatte uføre	75
4.6.2	Beregning av barnepensjon på grunnlag av opptjent tilleggspensjon	59	6.5.3	Overgangsregler	76
4.6.3	Beregning av barnepensjon når mor er død og farskapet ikke er fastslått	60	6.6	Forholdet til Grunnloven § 97	77
4.6.4	Barnepensjon og arbeidsinntekt ...	60	7	Økonomiske og administrative konsekvenser	78
4.7	Overgangsregler	61	7.1	Innledning	78
4.8	Forholdet til Grunnloven § 97	61	7.2	Etterlatte under 67 år	78
5	Ytelser til etterlatte alderspensionister	62	7.2.1	Bakgrunn	78
5.1	Innledning	62	7.2.2	Antall mottakere	79
5.2	Gjeldende rett	62	7.2.3	Utgiftsvirkninger	81
5.2.1	Regler for årskull med opptjening etter folketrygdloven kapittel 19 ...	62	7.3	Etterlatte barn	83
5.2.2	Regler for årskull med opptjening etter folketrygdloven kapittel 20 ...	63	7.3.1	Bakgrunn	83
5.2.3	Tilknytning til folketrygden	63	7.3.2	Antall mottakere	83
5.3	Utvalgets forslag	63	7.3.3	Utgiftsvirkninger	83
5.4	Høringsinstansenes syn	65	7.4	Etterlatte alderspensionister	84
5.5	Departementets vurdering og forslag	66	7.4.1	Bakgrunn	84
5.5.1	Innledning	66	7.4.2	Antall mottakere	84
5.5.2	Dagens mottakere	66	7.4.3	Utgiftsvirkninger	85
5.5.3	Ingen særregler for etterlatte i ny alderspensjon	67	7.5	Etterlatte uføretrygdede	86
5.5.4	Nominell videreføring av gjenlevendefordel etter gammelt regelverk	68	7.5.1	Bakgrunn	86
5.5.5	Avvikling av gjenlevendetillegg etter den midlertidige regelen i folketrygdloven § 20-19 a	69	7.5.2	Antall mottakere	87
5.5.6	Eksport av gjenlevende- rettigheter	70	7.5.3	Utgiftsvirkninger	87
5.5.7	Andre endringer i folketrygdloven kapittel 19	71	7.6	Fordelingsvirkninger	88
5.6	Forholdet til Grunnloven § 97	71	7.6.1	Innledning	88
6	Ytelser til etterlatte uføretrygdede	72	7.6.2	Samlet virkning på husholdnings- inntekt for etterlatte under 67 år med barn under 18 år	89
6.1	Innledning	72	7.6.3	Mulige virkninger på arbeidstilbud	91
6.2	Gjeldende rett	72	7.6.4	Likestillingsmessige konsekvenser	92
6.3	Utvalgets forslag	73	7.7	Samlet økonomisk effekt av reformen	92
6.4	Høringsinstansenes syn	74	7.8	Administrative konsekvenser	93
6.5	Departementets vurdering og forslag	75	8	Merknader til de enkelte paragrafene i lovforslaget	95
			8.1	Til endringene i folketrygdloven ..	95
			8.2	Til ikrafttredelsesbestemmelsene og overgangsreglene	102
			Forslag til lov om endringer i folketrygdloven (nye etterlatteytelser) ...	104	
			Vedlegg		
			1	Etterlatteytelser i folketrygdloven – forholdet til Grunnloven § 97 ...	112



DET KONGELIGE
ARBEIDS- OG SOSIALDEPARTEMENT

Prop. 13 L

(2020–2021)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i folketrygdloven (nye etterlatteytelser)

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

1 Proposisjonens hovedinnhold

1.1 Innledning

Arbeids- og sosialdepartementet legger i denne proposisjonen fram forslag til endringer i lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven). Forslagene gjelder folketrygdens ytelser til etterlatte og følger opp Etterlatteutvalgets utredning NOU 2017: 3 *Folketrygdens ytelser til etterlatte – Forslag til reform*. Omlegging av etterlatteytelsene er en del av pensjonsreformen.

Folketrygdens ytelser til etterlatte omfatter pensjon eller overgangsstønad til etterlatte under 67 år, ytelser til etterlatte barn, forhøyet alderspensjon som følge av særskilte regler for beregning av alderspensjon til etterlatte, gjenlevendetillegg til ny alderspensjon, gjenlevendetillegg og midlertidig gjenlevendetillegg til uføretrygd, samt ytelser til tidligere familiepleiere. Ytelsene har i hovedsak stått uendret siden innføringen i 1967 og er basert på beregningsregler som er i ferd med å fases ut. Forslagene i proposisjonen er dels nødvendige endringer som følge av nye regler for beregning av alderspensjon i folketrygden. For-

slagene representerer imidlertid først og fremst en modernisering av folketrygdens ytelser til etterlatte, i lys av samfunnsutviklingen de siste femti årene.

De overordnede målene i pensjonsreformen er å gjøre folketrygdens pensjonssystem mer økonomisk bærekraftig og stimulere til høy yrkesdeltakelse. Departementet foreslår endringer i etterlatteytelsene som styrker ytelsene til barn som har mistet foreldre og endringer som støtter opp om arbeidslinja og bidrar til å bedre bærekraften i velferdsordningene. Det foreslås flere forenklinger, herunder en standardisering av ytelsesnivåer, og en sterkere individretting av ytelsene. Forslagene til framtidige ytelser til etterlatte svarer på samfunnsmessige utviklingstrekk. Samfunnet er betydelig endret siden 1967 ved endrede familie- og samlivsmønstre, endrede holdninger til likestilling mellom kjønnene, en sterk økning i kvinners yrkesdeltaking, utbygging av gode velferdsordninger som utvidet foreldrepermisjon, lovfestet rett til barnehageplass og offentlige ordninger for omsorg av pleietrengende, samt økte minsteni-

våer og opptjening til pensjon på bakgrunn av ubetalte omsorgsoppgaver. Departementet har i forslagene lagt vekt på at de framtidige ytelsene til etterlatte skal ha en bedre fordelingsprofil enn det dagens etterlatteytelser har. Departementet har også lagt vekt på at endringene i etterlatteytelsene skal bidra til en mer målrettet bruk av offentlige midler, og gi en rimelig byrdefordeling mellom dagens og framtidige generasjoner.

Departementets forslag til omlegging av folketrygdens ytelser til etterlatte innebærer vidtgående endringer sammenliknet med dagens regelverk. For å sikre en betryggende saksbehandling, er det avgjørende at Arbeids- og velferdsetaten får tilstrekkelig tid til å forberede innføringen av de nye reglene. Departementet foreslår at reglendingene trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer. Av hensyn til nødvendig tid til administrative forberedelser, tar departementet sikte på at reformen kan iverksettes tidligst fra 2023.

Finansdepartementet tar sikte på å fremme forslag om nødvendige endringer i skatteloven, slik at disse trer i kraft samtidig med at de nye etterlatteytelsene innføres.

1.2 Sentrale utgangspunkter for lovforslaget

1.2.1 Dagens etterlatteytelser – bakgrunn og utviklingstrekk

Ett av folketrygdens sentrale formål er å sikre inntekt for dem som av ulike årsaker ikke kan forsørge seg ved egen inntekt.

Etterlatteytelsene ble innført for å beskytte mot tap av forsørgelse. Allerede på 1700-tallet ble det etablert enke- og understøttelseskasser for utvalgte grupper av offentlige tjenestemenn. Den første gruppen som fikk en universelt sikret inntekt ved tap av forsørger, var barn. En statlig forsørgertrygd for barn ble vedtatt i 1957. De første nasjonale trygdene for visse grupper enslige kvinner ble innført med lov om enke- og morstrygd i 1964, som ble en del av folketrygden da denne ble innført i 1967. Med innføring av folketrygden fikk også enkemenn rett til pensjon, samtidig som etterlatte også fikk rett til en andel av avdødes tilleggpensjon.

Dagens etterlatteytelser til voksne sprang ut av et samfunn preget av tradisjonelle kjønnsroller og av datidens arbeidsdeling mellom ektefeller. Kvinner tok seg i det vesentlige av det ubetalte omsorgsarbeidet, og menn fungerte som familiens hovedforsørger, ofte også eneste forsørger. Tap av ektefelle betydde for mange kvin-

ner følgelig også tap av forsørgelse. I 1972 var andelen sysselsatte kvinner i underkant av 44 prosent, mens den i 2019 hadde økt til om lag 65 prosent. Til sammenlikning var andelen sysselsatte menn i 2019 om lag 70 prosent. Tatt i betraktning at en vesentlig andel av kvinnene som i 2019 ikke var sysselsatt mottok ytelser til livsopphold, er det rimelig å legge til grunn at en forholdsvis liten andel kvinner i dag forsørges av ektefellen. Andelen kvinner som arbeider fulltid har også økt i denne perioden. Videre er 60 prosent av dem som i dag tar høyere utdanning kvinner. Andelen kvinner i høyere utdanning har vært stabilt høy siden 1990-tallet og er omtrent fordoblet siden 1970. Høyere sysselsetting blant kvinner har ført til at kvinner i dag i stor grad er selvforsørget. Tidsbruksundersøkelser tyder på at kvinner og menn er vesentlig mer likestilte i dag enn for femti år siden, både når det kommer til tid brukt på inntektsgivende arbeid, og med hensyn til fordeling av omsorgsoppgaver og oppgaver i hjemmet.

Samlivs- og familiemønsteret har også endret seg betydelig siden innføringen av folketrygden, og dette har påvirket etterlatteytelsenes betydning. I dag er det vanlig å leve sammen som samboer før en eventuelt inngår ekteskap, og alderen for inngåelse av første ekteskap har økt med over ti år både for kvinner og menn fra begynnelsen av 1970-tallet til i dag. Andelen som lever i parforhold som gift eller samboere, er over tid redusert, og flere lever alene. Andelen enpersonshusholdninger utgjorde i juni 2019 nær 40 prosent av Norges om lag 2,4 millioner privathusholdninger. Gjennomsnittlig husholdningsstørrelse er med dette redusert fra 3,3 personer i 1967 til om lag 2,2 personer i dag. Det er i dag også færre barn per husholdning. Mens kvinner i gjennomsnitt hadde 2,5 barn hver i 1970, var gjennomsnittlig antall barn per kvinne om lag 1,5 i 2019. Foreldres gjennomsnittlige alder ved første barns fødsel har økt, fra vel 23 år for mor og 26 år for far i 1970, til nær 30 år for mor og nær 32 år for far i 2018.

Det store flertallet av etterlatte er eldre, og det er relativt få i de yngre aldersgruppene. Sterkere vekst i levealderen for menn enn for kvinner har trukket i retning av at færre blir etterlatt i ung alder, og at par som lever i samliv, får flere år sammen. På begynnelsen av 1970-tallet var forventet levetid ved fødsel for menn 71,5 år og for kvinner 77,7 år. I 2019 hadde forventet levetid økt til 81,2 år for menn og 84,7 år for kvinner. Over tid har det dermed også skjedd en vridning innenfor gruppen som mottar etterlatteytelser, fra voksne i

yrkesaktiv alder og barn, til gjenlevende alderspensjonister.

Etterlatte under 67 år kan i dag motta etterlattepensjon som en varig ytelse fram til de blir alderspensjonister, men ytelsen avkortet mot den etterlattes arbeidsinntekt. Antall mottakere av etterlattepensjon er om lag halvert siden innføringen av folketrygden, og utgjorde om lag 14 500 personer ved utgangen av 2019. Denne endringen skyldes særlig at antallet etterlatte kvinner i befolkningen er redusert, i stor grad forårsaket av en reduksjon i dødeligheten blant menn i relevante aldersgrupper. Økt yrkesdeltakelse blant kvinner bidrar videre til at en mindre andel av de etterlatte mottar en ytelse. I 2019 hadde over 80 prosent av mottakerne redusert ytelse som følge av avkorting mot egen inntekt, og den gjennomsnittlige årlige utbetalingen var om lag 110 000 kroner.

Tidligere familiepleiere, det vil si enslige personer som har utført nødvendig pleie av eller tilsyn med en nærstående kan, når pleieforholdet opphører, få ytelse tilsvarende det voksne etterlatte får. Antall tidligere familiepleiere med ytelse er over tid kraftig redusert, fra over 3 000 personer tidlig på 1970-tallet til 20 personer i juni 2020. En høy andel av mottakerne er over 60 år.

Etterlatte barn får i dag ytelse hvis størrelse avhenger av om de har mistet én av eller begge foreldrene, og av hvor mange søsken med rett til ytelse de har. Også antall mottakere av barnpensjon har falt over tid. Mens antall mottakere i 1967 var i overkant av 25 000, var antall mottakere redusert til 15 000 i 1996 og utgjør i dag i overkant av 11 000 barn. Nedgangen i antall barn (0–18 år) i befolkningen fra tidlig 1970-tall til begynnelsen av 1990-tallet har, sammen med nedgang i dødelighet i relevante aldersgrupper, bidratt til denne utviklingen. Antallet barn i befolkningen er i dag på om lag samme nivå som ved innføringen av folketrygden. Når antallet mottakere av barnpensjon likevel er ytterligere redusert, skyldes det først og fremst at dødeligheten i aldersgruppen 25–54 år, som er den typiske alderen for å være foreldre til mindreårige barn, har falt. Gjennomsnittlig alder på etterlatte barn som mottar en ytelse, er i dag 12,6 år. Én prosent av mottakerne av barnpensjon har mistet begge foreldrene.

Antallet alderspensjonister som mottar høyere pensjon som følge av de særlige reglene for beregning av alderspensjon til etterlatte, har derimot økt betydelig. I 1992 mottok vel 73 000 av totalt om lag 165 000 etterlatte alderspensjonister høyere alderspensjon som følge av særreglene, mens dette i 2019 var tilfellet for om lag 107 000 av totalt vel 187 000 etterlatte alderspensjonister. I til-

legg til økningen i antall mottakere, har den gjennomsnittlige verdien av gjenlevendefordelene økt, og utgjorde over 40 000 kroner årlig i 2019. Økningen skyldes at mange pensjonister, særlig menn, har fått vesentlig høyere tilleggspensjon i takt med at de har hatt stadig flere opptjeningsår i folketrygden etter innføringen i 1967. Som følge av dette, har utgiftene til gjenlevenderettigheter i alderspensjonen blitt mer enn fordoblet målt i faste kroner fra 1990 til i dag. Utgiftene er i dag anslått å utgjøre omlag 5 milliarder kroner årlig og forventes å fortsette å øke de neste ti–tolv årene. Ettersom stadig flere kvinner har vært yrkesaktive og har høyere pensjonsopptjening, får også menn i økende grad høyere alderspensjon som etterlatt.

Mens husholdningen tidligere gjerne hadde én hovedforsørger, er det i dag vanlig at begge i et parforhold bidrar økonomisk til forsørgelsen. Utviklingen i yrkesaktivitet for kvinner og menn over tid har bidratt til at de særlige reglene for beregning av alderspensjon til etterlatte dermed gir en annen fordelingsprofil i dag enn ved innføringen. Graden av skjevfordeling i inntekt er utslagsgivende for hvor stor fordel beregning av alderspensjon etter de særskilte reglene gir. Etterlatte med relativt høy egenopptjent pensjon, kan likevel i dag få store fordeler i alderspensjonen dersom den avdøde også hadde høy opptjening, mens etterlatte med lav egenopptjent pensjon kan ha begrenset fordel av regelverket som følge av at særtilllegg/pensjonstilllegg avkortet krone for krone mot opptjent tilleggspensjon.

De særlige reglene for beregning av alderspensjon til etterlatte fases ut med årskullene 1954–1962, ettersom disse årskullene får en stadig lavere andel av samlet alderspensjon beregnet etter gamle opptjeningsregler i folketrygden. I påvente av utredningen av en langsiktig løsning for ytelse til etterlatte, ble det som en midlertidig løsning innført gjenlevendetillegg til ny alderspensjon for årskullene 1954–1957 som tok ut alderspensjon i perioden 2016–2019. Tillegget ble ikke tilpasset nye opptjeningsregler, men er fastsatt ut fra størrelsen på gjenlevendefordelen etter gamle opptjeningsregler. Gjenlevendetillegg til ny alderspensjon gis til totalt 1 373 personer per utgangen av 2019. Tillegget er utelukkende tilstått personer som har en lav andel av alderspensjonen opptjent etter nye regler og som har tatt ut alderspensjon tidlig, nærmere bestemt i alderen 62–65 år. Dette medfører at tilleggene er relativt lave. 65 prosent av mottakerne er også fortsatt i arbeid. Gjenlevendetillegg til ny alderspensjon utgjorde i gjennomsnitt om lag 5 800 kroner årlig i 2019.

Etterlatte uføretrygdede kan ha rett til et gjenlevendetillegg i uføretrygden. Dagens mottakere består av to hovedgrupper. Den ene gruppen er uføre etterlatte som mottok uførepensjon med gjenlevendefordel før ny uføretrygd ble innført i 2015, og som fikk verdien av gjenlevendefordelen videreført som et eget tillegg ved overgang til uføretrygd. Den andre gruppen er personer som er blitt uføre etterlatte etter at ny uføretrygd ble innført fra 2015. Denne gruppen fikk et midlertidig gjenlevendetillegg i uføretrygden, i utgangspunktet begrenset til en varighet på fem år, i påvente av at Stortinget skulle ta stilling til et forslag om reform av folketrygdens etterlatteordninger.

Antall mottakere av gjenlevendetillegg til uføretrygden har falt de siste årene, og utgjorde i 2019 om lag 5 700 uføretrygdede, hvorav de fleste er 100 prosent uføre og langt de fleste er kvinner. Størrelsen på gjenlevendetillegget til uføretrygden varierer mye, men utgjorde i 2019 i gjennomsnitt vel 50 000 kroner i året.

1.2.2 Utviklingen innenfor trygde- og velferdspolitikken

Ytelser som er avledet av husholdnings- eller forsørgerstatus, ble innført for å forhindre fattigdom blant personer som hadde problemer med å forsørge seg ved egen inntekt eller egen pensjon. Reformen innenfor trygdepolitikken de senere årene bygger på en forutsetning om at tilbakeføring eller omstilling til arbeid er målet for alle som har forutsetninger for å komme i arbeid. For personer med begrenset arbeidsevne legges det stor vekt på å kunne utnytte restarbeidsevnen.

Gjennom reformen av alderspensjonen og innføringen av den nye uføretrygden er disse ordningene tilpasset viktige samfunnsendringer siden 1967. Det er innført et nytt system for opptjening til alderspensjon som innebærer at all inntekt en person har mellom 13 og 75 år, vil gi utslag i høyere alderspensjon. Samtidig er ordningen for pensjonsopptjening i perioder med ulønnet omsorgsarbeid forbedret. Det er innført levealdersjustering og fleksibelt, nøytralt uttak av alderspensjon fra 62 år. Arbeid og alderspensjon kan etter pensjonsreformen kombineres uten noen form for avkorting av pensjonen.

Den nye uføretrygden fra 2015 har mer fleksible regler for å utnytte restarbeidsevne gjennom å kunne kombinere arbeidsinntekt og uføretrygd, enn den tidligere uføreytelsen hadde. Videre er det for å motta arbeidsavklaringspenger i dag et krav at mottakeren bidrar aktivt i en prosess for å komme i arbeid. Enslige forsørgere som er mot-

takere av overgangsstonad må være i aktivitet fra barnet er ett år, i form av arbeid, utdanning, å være registrert som arbeidssøker eller etablere egen virksomhet.

Et av målene med pensjonsreformen har vært å åpne for større valgfrihet for den enkelte. For å støtte opp under en slik utvikling, er det foretatt en individretting av ytelser med individuell opptjening ut fra forhold som varierer mellom personer i befolkningen. For eksempel gis det pensjonsopptjening som en kompensasjon for ubetalte omsorgsoppgaver. På denne måten har perioder uten eller med svært lav egen opptjening isolert sett mindre konsekvenser for framtidige pensjoner enn i det tidligere systemet. Ordningen med omsorgsopptjening ble innført i 1992, uten at det ble gjort justeringer i de særlige reglene for beregning av alderspensjon til gjenlevende ektefelle. Slik sett kan dagens regelverk hevdes å dobbeltkompensere for ubetalt omsorgsarbeid. I tillegg motvirker reglene for beregning av alderspensjon til etterlatte, utviklingen i retning av å knytte pensjonsopptjening til det enkelte individ.

Også andre reformer i trygde- og velferdspolitikken har bidratt til å gi bedre muligheter til å fordele ubetalt omsorgsarbeid og inntektsgivende arbeid mellom menn og kvinner. Retten til lønnet foreldrepermisjon er utvidet og forbedret, og menn har fått økte rettigheter til foreldrepenger. Videre har utbyggingen av barnehager og innføring av rett til barnehageplass vært viktig for småbarnsforeldres mulighet til å være i inntektsgivende arbeid. I tillegg dekker offentlige ordninger for omsorg av pleietrengende i dag mye av det omsorgsbehovet som tidligere ofte ble ivaretatt av familien.

Utbygging av ordninger for barnepass har vært viktig for å støtte opp under småbarnsforeldres yrkesdeltakelse. Dette har imidlertid også vært viktig for å sikre barn gode læringsmuligheter og oppvekstvilkår. Det har etter hvert blitt økt oppmerksomhet om hva den tidlige barndommen kan bety for muligheten til å tilegne seg kunnskap og sosiale ferdigheter, noe som blir stadig viktigere for senere å kunne få innpass i arbeidslivet.

I beregningen av alderspensjon er stordriftsfordeler i husholdningen ved å være gift eller samboer sammenlignet med å være enslig, tillagt vekt ved at minste pensjonsnivå i dag er høyere for enslige pensjonister enn for gifte eller samboende pensjonister. Fra 1967 var full grunnpensjon for enslige lik grunnbeløpet, mens full grunnpensjon for ektefeller var 75 prosent av grunnbeløpet for hver. Satsen for grunnpensjon har økt over tid, og med virkning fra 1. september 2016 utgjør grunn-

pensjonen for gifte og samboende pensjonister 90 prosent av fullt grunnbeløp. At stordriftsfordeler i husholdningen tillegges mindre vekt i pensjonssystemet enn tidligere, sammenfaller i stor grad med den utviklingen som har skjedd fra husholdningsbaserte ytelser i retning av mer individbaserte ytelser.

1.2.3 Avveininger ved utforming av framtidige etterlatteytelser

Avveining mellom hensynet til effektivitet og fordeling er et grunnleggende dilemma i utformingen av offentlige inntektssikringssystemer. Viktige formål med folketrygdens stønadsordninger er å gi økonomisk og sosial trygghet, og bidra til utjevning av inntekt og levekår. Folketrygden skal videre bidra til hjelp til selvhjelp med sikte på at den enkelte skal kunne forsørge seg selv. Hensynet til økonomisk effektivitet tilsier at utformingen av pensjons- og trygdesystemet i størst mulig grad skal stimulere til å velge inntektsgivende arbeid framfor å motta trygdeytelser. Tildelingsprinsippene som ligger til grunn for utformingen av dagens etterlatteytelser, avspeiler samfunnsforhold og samlivsmønstre fra den tiden da disse ytelsene ble innført. Med gjeldende prinsipper tas det sikte på å sikre inntekt ved tap av forsørger og å belønne ubetalt omsorg for barn og pleietrengende og arbeid i hjemmet, gjennom rettigheter som er avledet av husholdnings- eller forsørgerstatus. Ytelsenes nåværende innretning er bygd på husholdningen som enhet. Når en samlivspartner faller fra, øker utgiftene per person i husholdningen, og det blir færre som deler på utgiftene. Ved at den etterlatte mottar overføringer fra det offentlige, blir noe av denne utgiftsøkningen kompensert. Regelverket likebehandler etterlatte menn og kvinner, men det store flertallet av motakerne av etterlatteytelser er kvinner.

Samfunnsendringer skjer gradvis over tid. Yngre årskull vil gjerne lettere tilpasse seg endringer i samfunnet enn det eldre årskull gjør. Selv om normdannende prinsipper har endret seg mye fra 1967, og vaner og holdninger har tilpasset seg dette, er det også likhetstrekk mellom samfunnet den gangen og dagens samfunn. Kvinner og menn er fortsatt ikke fullt ut økonomisk likestilt. Det henger dels sammen med lønnsnivået i de yrkene de går inn i, samt at kvinner fortsatt i større grad enn menn arbeider deltid. Selv om vi har fått et større mangfold av samlivsformer og antall enpersonshusholdninger har økt, står den tradisjonelle kjernefamilien fortsatt sterkt i det norske samfunnet. I hvor stor grad stordriftsfor-

deler gjør seg gjeldende, påvirkes av forhold som husholdningsstørrelse og nivået på levestandarden.

Gode stønadsordninger for fremtiden vil naturlig vektlegge ulike hensyn noe annerledes enn det som var tilfellet i 1967. Et offentlig inntektssikringssystem må utformes i et langsiktig perspektiv og må gi forutsigbarhet for innbyggerne. Samtidig må en foreta de omleggingene av systemet som er nødvendige for å tilpasse det til samfunnsutviklingen og for å stimulere til ønsket endring i samfunnet. Kombinasjonen av kontinuitet i og endring av sentrale samfunnsstrukturer er et viktig bakteppe for vurderingen av behovet for og utformingen av framtidige etterlatteytelser i folketrygden.

Siden innføringen av folketrygden har minstenivåene i pensjonssystemet økt betraktelig. Realveksten i minstenivåene har vært langt sterkere enn både realveksten i pensjon over minstenivået og veksten i reallønningene. Økningen har i stor grad skjedd ved at særtillegget har vært hevet ved flere anledninger siden 1967. Høyere særtillegg medfører at reglene for beregning av alderspensjon til etterlatte gir liten eller ingen økning i pensjonen til etterlatte med relativt lav tilleggspensjon. Nivået på minstesikringen har betydning både for fordelingsvirkningene i systemet og for insentivene til arbeid, særlig blant grupper med lave inntekter.

Forbedrede insentiver til arbeid har vært sentralt i trygde- og pensjonsreformer de senere årene. Videre legges det i dag større vekt på individuelle rettigheter og opptjening, mens avledete rettigheter blir mer å betrakte som unntak. Denne utviklingen har hatt stor betydning for departementets vurdering av hvordan de tildelingsprinsippene som ligger til grunn for dagens ytelser skal vektlegges i et framtidig system. Prinsippet om inntektssikring ved tap av forsørger er vurdert opp mot prinsippet om å stimulere til den enkeltes eget ansvar og egen opptjening gjennom inntektsgivende arbeid. Prinsippet om avledete rettigheter er vurdert opp mot prinsippet om individuelle rettigheter. Et system som kompenserer for bortfall av stordriftsfordeler, er vurdert opp mot et inntektssikringssystem som er nøytralt med hensyn til husholdningens størrelse.

Departementets forslag til framtidige etterlatteytelser er en del av pensjonsreformen og svarer på de utfordringene folketrygden står overfor med hensyn til en aldrende befolkning, og på krav om en effektiv og målrettet bruk av offentlige midler. Forslagene bidrar i stor grad til å bremse veksten i pensjonsutgiftene framover og til å nå

det overordnede målet med pensjonsreformen om å gjøre pensjonssystemet mer økonomisk bærekraftig.

1.3 Oversikt over lovforslaget

1.3.1 Innledning

Proposisjonen omfatter forslag til endringer i lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven). Forslagene gjelder ytelser til etterlatte, og berører i hovedsak kapittel 16, 17 og 18 i gjeldende folketrygdlov. Det vil være nødvendig med endringer i enkelte av de andre kapitlene i folketrygdloven, herunder i kapittel 3 som omhandler visse beregningsregler, trygdetid, pensjonspoeng og pensjonsgivende inntekt. Departementet vil følge opp dette på et senere tidspunkt.

Departementet viser til at gjeldende krav om tre års forutgående medlemskap i folketrygdloven § 17-3 for rett til gjenlevendepensjon og § 18-2 for rett til barnepensjon, er vedtatt økt til fem år, se lov 20. desember 2019 nr. 84 avsnitt V punkt 7, jf. Prop. 10 L (2019–2020) og Innst. 80 L (2019–2020). Tilsvarende gjelder for treårskravet for mottak av pensjon før dødsfallet. Det tas sikte på å sette lovendringene i kraft med virkning fra 1. januar 2021. Departementet viser videre til at forslag om særskilte bestemmelser for etterlatte flyktninger vil bli fulgt opp i en egen proposisjon (samleproposisjon høsten 2020). Departementet vil også vurdere behovet for tilpasninger i offentlig tjenstepensjon og foreta nødvendige endringer i samordningsregelverket, se punkt 1.4.

Departementet foreslår at folketrygden fortsatt skal ha visse ytelser til etterlatte. Departementet foreslår imidlertid å forenkle dagens system ved å gå bort fra ytelser som i så stor grad som i dag er avledet av den avdødes tidligere inntekt og opptjening i folketrygden. Departementet foreslår å innrette ytelsen til voksne etterlatte slik at den i en avgrenset periode skal gi den etterlatte hjelp til omstilling til inntektsgivende arbeid, samtidig som det innføres aktivitetsplikt og krav til oppfølging, slik at den etterlatte får bistand til å gjennomføre omstillingen. Departementet foreslår videre å styrke og standardisere ytelsene til etterlatte barn. For husholdninger bestående av en voksen etterlatt med barn, er det naturlig å vurdere effektene av forslagene til endringer i disse to ytelsene samlet.

Departementet foreslår at det ikke innføres gjenlevendetillegg til ny alderspensjon. Departementet foreslår videre at dagens system med gjenlevenderettigheter, det vil si fordeler i og tillegg til

alderspensjon og uføretrygd, fases ut over tid. Dette foreslås gjennomført ved at den nominelle verdien på rettighetene i hovedsak opprettholdes, men rettighetene blir ikke gjenstand for den samme årlige oppreguleringen som alderspensjonen eller uføretrygden. Dette gir en langvarig utfasingsperiode, men innebærer også at utfasingen er relativt lite inngripende for den enkelte.

Forslagene i proposisjonen er i stor grad basert på Etterlatteutvalgets forslag i NOU 2017: 3, men med enkelte tilpasninger og justeringer. Lovavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet har i brev til Arbeids- og sosialdepartementet 27. juli 2018 gitt sin vurdering av om forslaget om å tidsbegrense ytelsen til etterlatte under 67 år og forslaget om å fase ut gjenlevenderettigheter til alderspensjon og uføretrygd kan gjennomføres uten å komme i konflikt med tilbakevirkningsforbudet i Grunnloven § 97. Lovavdelingens uttalelse er vedlagt i sin helhet.

De ytelsene som departementet foreslår endringer i, er alle regulert i folketrygdloven. Norge har imidlertid inngått avtaler om trygd med en rekke land, hvorav tilslutningen til EUs trygdeforordning 883/2004 gjennom EØS-avtalen er den viktigste. De ulike trygdeavtalene bygger gjennomgående på fem prinsipper, som alle skal bidra til å koordinere avtalelandenes trygdeordninger i de tilfellene en person reiser fra et avtaleland til et annet avtaleland for å arbeide der, slik at vedkommende ikke taper rettigheter ved å reise fra det ene landet til det andre.

Det første prinsippet er at den enkelte person som arbeider i ulike avtaleland, bare skal være omfattet av ett lands trygdeordning om gangen. Den praktiske gjennomføringen av dette prinsippet er gjennomført i avtalenes lovvalgsregler. De fire øvrige prinsippene for koordinering er likebehandling, sammenlegging, eksport og proporsjonalitet.

Likebehandlingsprinsippet innebærer et forbud mot diskriminering/forskjellsbehandling på grunnlag av nasjonalitet, både direkte og indirekte. *Sammenleggingsprinsippet* innebærer at dersom et land har regler som stiller krav til en periode med forutgående opptjening for rett til en ytelse, kan opptjeningen legges sammen med tilsvarende opptjening i andre land for å oppfylle opptjeningskravet. Det samme gjelder i den utstrekning det er et krav om forutgående medlemskap i en trygdeordning for rett til en ytelse. *Eksportabilitetsprinsippet* innebærer at der en person har rett til en ytelse etter et avtalelands lovgivning, så plikter avtalelandet å eksportere denne ytelsen til et annet avtaleland, selv om det er eksportbegrensninger i landets interne lov-

givning. Endelig innebærer *proporsjonalitetsprinsippet* noe forenklet at ansvaret for å betale pensjon til en person som har arbeidet i to eller flere avtaleland, skal deles forholdsmessig mellom de involverte avtalelandene, men slik at det enkelte land bare er forpliktet til å tilstå pensjon på grunnlag av opptjening/opptjeningsstid i eget land.

I tillegg til de bi- og multilaterale trygdeavtalene som Norge har inngått med andre land, har Norge også sluttet seg til to konvensjoner som stiller krav blant annet til hvordan et lands etterlatteordning skal være utformet. Dette er den internasjonale arbeidstakerorganisasjonens (ILOs) konvensjon nr. 128 og Europarådets konvensjon Europeisk trygdekodeks.

For hvert av forslagene i proposisjonen er det vurdert om de utfordrer Norges internasjonale forpliktelser. I den grad de gjør det, er det tatt inn en omtalte av dette i tilknytning til det enkelte forslaget.

Under gis en oversikt over forslagene. Framstillingen følger kapittelinnholdet i proposisjonen. Økonomiske og administrative konsekvenser av forslagene er oppsummert i kapittel 7.

1.3.2 Ny omstillingsstønad til etterlatte under 67 år (kapittel 3)

Departementet foreslår i denne proposisjonen at dagens varige ytelse til etterlatte under 67 år i framtiden erstattes av en ny tidsbegrenset omstillingsstønad. Det foreslås overgangsregler som gir unntak fra tidsbegrensningen ved innføringen av nytt regelverk for de eldste med svak tilknytning til arbeidslivet.

Dagens etterlattepensjon beregnes i dag i det vesentlige som en alderspensjon opptjent etter gamle opptjeningsregler i folketrygden, og er en varig ytelse som gis fram til 67 år, når den etterlatte vil ha en ubetinget rett til å motta alderspensjon. Ytelsen er avledet av den avdødes tilknytning til og opptjening i folketrygden. Med full trygdetid vil etterlatteytelsen minst utgjøre summen av grunnpensjon og sært tillegg før avkorting mot den etterlattes egen inntekt. Dersom den avdøde hadde opptjent rett til tilleggspensjon, utgjør etterlattepensjonen avdødes grunnpensjon og 55 prosent av den tilleggspensjonen den avdøde ville ha opptjent ved 67 år. Med opptjeningsreglene for gammel alderspensjon som gjelder fra 1992, innebærer dette at brutto etterlattepensjon med full trygdetid utgjør mellom 2 ganger grunnbeløpet (minsteytelsen) og maksimalt om lag 2,6 ganger grunnbeløpet årlig, det

vil si mellom om lag 200 000 kroner og 260 000 kroner med grunnbeløpet per 1. mai 2020, før avkorting mot inntekt. Ytelsen avkortet med 40 prosent mot den etterlattes faktiske og forventede inntekt over et fribeløp på 0,5 ganger grunnbeløpet. For etterlatte under 55 år forventes det som hovedregel en inntekt på minimum to ganger grunnbeløpet. Dagens etterlattepensjon skattlegges som pensjonsinntekt, og mottakere av etterlattepensjon har rett til å bli beskattet etter skattebegrensingsregelen. Sammen med avkortingsreglene for etterlattepensjonen gir dette svært høy effektiv marginalskatt og dårlige arbeidsinsentiver, særlig i et visst inntektsintervall. For etterlatte med minsteytelse og egen lønnsinntekt mellom om lag 110 000 og 380 000 kroner, vil hele 73 prosent av inntekten fra økt arbeidsinnsats tas inn igjen i skatt og avkorting.

Departementets forslag om å erstatte dagens etterlattepensjon med en tidsbegrenset omstillingsstønad, innebærer at framtidens etterlatte vil kunne motta en ytelse som i en overgangsfase skal hjelpe dem til å bli selvforsørget. Ytelsen foreslås å kunne gis for en periode på tre år etter dødsfallet, med mulighet til to års forlengelse, dersom den etterlatte trenger tiltak eller utdanning for å bli selvforsørget.

Departementet legger i forslaget til ny omstillingsytelse vekt på at de fleste etterlatte under 67 år er arbeidsføre personer som i det alt vesentlige må kunne forutsettes å forsørge seg ved egen inntekt. Personer som har vesentlig redusert arbeidsevne, vil som regel være omfattet av andre folketrygdytelser. Det at dagens etterlattepensjon avkortet mot den etterlattes egen inntekt, innebærer for mange at ytelsen bortfaller eller blir sterkt avkortet. Det vises til at også etterlatte kvinner som nærmer seg pensjonsalder, i dag har høy yrkesdeltakelse. Sysselsettingen blant kvinner er imidlertid fortsatt lavere enn blant menn, mange jobber deltid og det er fortsatt ikke full likestilling mellom menn og kvinner. En del er ute av jobb eller jobber deltid på grunn av omsorg for barn. Departementet mener derfor at en del etterlatte også framover vil trenge bistand i en omstillingsperiode for å øke sin arbeidsinnsats.

Departementet vurderer at det ikke er formålstjenlig å opprettholde et skille mellom yngre og eldre etterlatte med hensyn til inntektsprøvingen i regelverket. Det foreslås imidlertid overgangsregler som skjermer eldre med liten tilknytning til arbeidsmarkedet fra tidsbegrensningen som innføres ved nytt regelverk, se under.

Omstillingsstønaden foreslås utmålt uavhengig av den avdødes opptjening og standardisert på

et nivå på 2,25 ganger grunnbeløpet. Det er forutsatt at ytelsen skal skatlegges som lønnsinntekt. Det foreslås videre at ytelsen skal avkortes med 45 prosent av faktisk inntekt over et fribeløp på 0,5 ganger grunnbeløpet.

Departementet mener at det vil bidra til forenkling at en framtidig ytelse utformes uavhengig av den avdødes tidligere opptjening, og legger vekt på at dagens etterlattepensjon i begrenset grad kan bidra til å opprettholde tilvant levestandard der den avdøde hadde inntekt på middels og høye nivåer. Årsaken til dette er først og fremst at minstenivået i folketrygden over tid er vesentlig hevet, men også at maksimal ytelse er redusert gjennom endringer i folketrygdens regler for opptjening av tilleggspensjon. Ved fastsettelse av nivået på den fremtidige etterlatteytelsen har departementet lagt vekt på en best mulig balanse mellom behovet for inntektssikring og insentiver til arbeid. Et standardisert bruttonivå på 2,25 ganger grunnbeløpet tilsvarer nivået på overgangsstønadene for enslige forsørgere, og vurderes som rimelig, når en tar hensyn til at ytelsen til etterlatte i framtiden skal beskattes som lønnsinntekt. Sammen med en avkortingssats på 45 prosent av inntekt over 0,5 ganger grunnbeløpet innebærer det at ytelsen vil være helt avkortet ved samme nivå for den etterlattes inntekt som dagens minste ytelse.

Departementet legger vekt på at behovet for tid til omstilling etter ektefelles eller samboers dødsfall vil variere. Det er viktig å unngå langvarig passivitet, samtidig som det må gis tilstrekkelig tid til at omstilling faktisk kan finne sted. En del etterlatte har vært ute av arbeid eller i deltidsarbeid over lang tid. Noen mangler eller har utdannede kvalifikasjoner for å få innpass i arbeidslivet. Slike forhold innebærer at enkelte vil trenge tid for å kunne trappe opp sin arbeidsinnsats. Dette er bakgrunnen for at departementet foreslår at den tidsbegrensede omstillingsytelsen som i utgangspunktet kan ha en varighet på inntil tre år, kan forlenges i to år dersom den etterlatte har behov for utdanning eller tiltak for å komme i jobb. For å oppnå målet om selvforsørgelse foreslår departementet å stille krav om aktivitet i form av arbeidssøking eller nødvendig utdanning med sikte på å komme i arbeid. Detaljerte regler om hvilke krav som kan stilles, herunder hvilke utdanninger som kan godkjennes og på hvilke vilkår, samt regler om unntak fra aktivitetsplikten, foreslås fastsatt i forskrift.

Selv om det er innført fleksibelt uttak av alderspensjon, og mange har mulighet til å ta ut alderspensjon ved fylte 62 år, trer den ubetingete retten

til alderspensjon inn først ved 67 år. Departementet legger derfor til grunn at en framtidig ytelse fortsatt skal kunne løpe fram til 67 år, forutsatt at dette ikke går ut over det maksimale tidsrommet det kan gis en ytelse.

Enkelte personer, særlig de som på tidspunktet for ikrafttredelse av nytt regelverk allerede har nådd en relativt høy alder, kan imidlertid ha problemer med å skaffe seg egen arbeidsinntekt. Det foreslås derfor en overgangsregel som i noen grad skjermer denne gruppen mot tidsbegrensningen i ytelsen. Departementet foreslår at personer som er 60 år og eldre ved ikrafttredelsen av nytt regelverk og som ikke har hatt inntektsgivende arbeid med årlig inntekt over to ganger grunnbeløpet i gjennomsnitt i løpet av de fem siste årene, og i tillegg ikke har hatt en arbeidsinntekt over tre ganger grunnbeløpet i hvert av de siste to årene før de blir etterlatt, skal kunne motta ytelsen fram til de fyller 67 år dersom de blir etterlatte.

Departementet mener at det vil være uheldig dersom det tar lang tid før en ser effektene av en reformert ytelse til etterlatte under 67 år, og at det ikke er hensiktsmessig å videreføre gjeldende etterlattepensjon uendret for alle som i dag er mottakere. Departementet foreslår at tidsbegrensningen på tre pluss eventuelt to år, innføres også for personer som har etterlattepensjon under utbetaling ved ikrafttredelsen av nytt regelverk, men at de får beholde ytelsesnivå og rett til skattebegrensning i denne perioden. Det foreslås imidlertid en tilsvarende overgangsregel for allerede etterlatte som for nye etterlatte, ved at etterlatte som er 53 år eller eldre når nye regler trer i kraft og som ikke har hatt inntektsgivende arbeid med årlig inntekt over to ganger grunnbeløpet i gjennomsnitt i løpet av de fem siste årene, og i tillegg ikke har hatt en arbeidsinntekt over tre ganger grunnbeløpet i hvert av de siste to årene før ikrafttredelsen, skal kunne motta ytelsen fram til de fyller 67 år. Begrunnelsen for å ha en noe mer lempelig unntaksregel for de eldste av dem som allerede er etterlatte når nytt regelverk trer i kraft, enn for de eldste framtidige etterlatte ved ikrafttredelsen, er at allerede etterlatte ikke har den samme muligheten som de som ikke er etterlatte til å planlegge for at de i framtiden en gang kan bli etterlatte. Etter perioden på fem år med etterlattepensjon etter gjeldende regler, foreslår departementet at mottakerne skal få beregnet ytelsen som en omstillingsstønad etter nye regler. Dette innebærer at personer som omfattes vil måtte forvente en endring i inntekt etter skatt etter overgangsperioden på fem år.

Departementet foreslår at tidligere familiepleiere som i dag har rett til en varig ytelse, gis rett til den nye tidsbegrensede omstillingsstønaden, så langt mulig på de samme vilkårene som vil gjelde for voksne etterlatte under 67 år, herunder vilkåret om aktivitetsplikt.

De fleste folketrygdytelsene for personer i yrkesaktiv alder regnes i dag som pensjonsgivende inntekt. Pensjonsopptjening ved avtjening av verneplikt, ved mottak av ytelsene fra folketrygden og ved omsorg for små barn og pleietrengende reduserer den effekten perioder med lav eller ingen arbeidsinntekt har på alderspensjonen. Dette har fått økt betydning i det nye pensjonssystemet, hvor alle år med opptjening bidrar til høyere alderspensjon. Etterlatteytelser regnes i dag ikke som pensjonsgivende inntekt. Departementet foreslår at den framtidige ytelsen til etterlatte under 67 år skal være pensjonsgivende.

Departementet foreslår i hovedsak å videreføre gjeldende bestemmelser om forutgående og fortsatt medlemskap i folketrygden, og at ytelsen fremdeles skal beregnes forholdsmessig ut fra den avdødes trygdetid.

1.3.3 Styrking av barnepensjonen (kapittel 4)

Departementet foreslår å styrke ytelsen til etterlatte barn.

Dagens barnepensjon utgjør 40 prosent av folketrygdens grunnbeløp ved tap av én forelder for det første barnet, og 25 prosent av grunnbeløpet for hvert av de øvrige barna i en søskenflokk. Ytelsene summeres og gis med likt beløp til hvert barn. Departementet har vurdert ytelsen til etterlatte barn som har mistet én forelder i sammenheng med forslaget til en framtidig ytelse til etterlatte voksne, og mener at en ytelse til etterlatte under 67 år som utmåles etter en fast sats og er tidsbegrenset, er et argument for å øke ytelsen til etterlatte barn som har mistet én av foreldrene.

For barn som har mistet begge foreldrene, utgjør ytelsen for det første barnet etterlattepensjonen til den av foreldrene som ville hatt høyeste ytelse, 40 prosent av grunnbeløpet for barn nummer to og 25 prosent av grunnbeløpet for de øvrige barna i en søskenflokk. Ytelsene summeres og gis med likt beløp til hvert barn.

Utbygging av velferdssystemet har bidratt til at foreldreløse barn i dag på sentrale områder er i en annen situasjon enn foreldreløse barn var da folketrygden ble innført for femti år siden. Det er i dag rimelig å legge til grunn at foreldreløse mindreårige barn ikke forsørger seg selv. På denne

bakgrunn mener departementet at det bør skje en tilnærming av nivået på ytelsene til etterlatte barn som har mistet begge foreldrene, til nivået på ytelsene til etterlatte barn som har mistet én forelder. Departementet foreslår enhetlige satser, uavhengig av den avdødes opptjening og, som hovedregel, uavhengig av antall barn i familien.

Departementet foreslår at ytelsen settes til 50 prosent av grunnbeløpet for barn som har mistet én forelder, og til 120 prosent av grunnbeløpet for barn med søsken som har mistet begge foreldrene. For barn som har mistet begge foreldrene og som ikke har søsken som samtidig har rett til ytelse, foreslås det en forhøyet sats på 225 prosent av grunnbeløpet, tilsvarende forslaget til sats i den standardiserte ytelsen til voksne etterlatte. Standardiserte satser for ytelsene til etterlatte barn vil forenkle regelverket betydelig. Departementet har i begrunnelsen for å gå bort fra dagens system med avtrappende satser ved flere søsken, lagt vekt på at det ikke er sterke holdepunkter for å anta at en husholdning med flere barn gir mer omfattende stordriftsfordeler enn en husholdning med ett barn. Forslaget innebærer en forbedret ytelse til alle barn som har mistet én forelder, og i hovedsak en minst like god ytelse som i dag til barn som har mistet begge foreldrene.

Mens det etter gjeldende regler kan gis barnepensjon inntil barnet er 20 år til barn som har mistet begge foreldrene og fortsatt er under utdanning, stopper barnepensjon til barn som har mistet én forelder i dag når barnet fyller 18 år. Barn som har mistet foreldre som følge av yrkesskade, kan motta barnepensjon fram til fylte 21 år dersom de fortsatt er under utdanning, uavhengig av om de har mistet én av eller begge foreldrene.

Departementet har vurdert om ytelsene til etterlatte barn burde løpe til 20 år for alle barn som er under fortsatt utdanning etter fylte 18 år, uavhengig av om barnet har mistet én av eller begge foreldrene. Departementet foreslår imidlertid i hovedsak å opprettholde dagens aldersgrenser og begrunner dette med at det må foreligge særlige grunner dersom ytelsene til etterlatte barn skal gis utover den alderen hvor foreldres forsørgingsplikt som hovedregel opphører og enhver i utgangspunktet må innstille seg på å bli selvforsørget, det vil si ved fylte 18 år. Departementet mener slike særlige grunner kun foreligger i de tilfellene barn har mistet begge sine foreldre og fortsatt er under utdanning. Departementet viser også til at folketrygdlovens generelle utgangspunkt er at ytelsene til forsørgelse av barn gis inntil barnet fyller 18 år. For barn som har mistet foreldre som følge av yrkesskade, foreslår departementet tilsvarende at

ytelsen skal gis inntil barnet fyller 18 år dersom én av foreldrene er død, og inntil fylte 20 år dersom begge foreldrene er døde og barnet er under utdanning. Forslaget innebærer en harmonisering av aldersgrensene for barnepensjon og en tilpassing til at myndighetsalderen er redusert fra 21 år ved innføringen, til 18 år i dag.

Departementet foreslår at mottakere av barnepensjon som vil få bedre ytelse med nytt regelverk, skal få den nye ytelsen, selv om de har fått innvilget lavere barnepensjon etter dagens regelverk. Barn som har en løpende ytelse som er høyere enn det nytt regelverk vil gi, får beholde den høyere ytelsen etter det gamle regelverket. Forslagene vil innebære en økning i folketrygdens utbetalinger til ytelse til etterlatte barn.

Departementet foreslår i hovedsak å videreføre gjeldende bestemmelser om forutgående og fortsatt medlemskap i folketrygden, og at barnepensjon fremdeles skal beregnes forholdsmessig ut fra avdøde foreldres trygdetid.

1.3.4 Utfasing av gjenlevendefordeler i etterlattes alderspensjon (kapittel 5)

Etterlatte som fyller vilkårene for etterlattepensjon, kan få sin alderspensjon beregnet etter særlige regler. Retten gjelder for årskull som følger gamle opptjeningsregler for alderspensjon, det vil si fullt ut for årskullene fram til og med 1953, og delvis for årskullene 1954–1962. De særskilte beregningsreglene gir etterlatte alderspensjonister et varig høyere pensjonsnivå, dersom alderspensjon beregnet med avdødes grunnpensjon og 55 prosent av summen av egen og avdødes tilleggspensjon er høyere enn egenopptjent pensjon. Særreglene fases naturlig ut med gammel alderspensjon.

Da regler om ny alderspensjon i folketrygdloven kapittel 20 ble vedtatt i 2009, ble det ikke gitt særregler om beregning av alderspensjon til etterlatte. I påvente av utredning av en langsiktig løsning for ytelse til etterlatte, ble det innført en midlertidig løsning for gjenlevendetillegg til alderspensjon opptjent etter nye regler, som ga gjenlevende i årskullene 1954–1957 de samme gjenlevenderettighetene som etter gamle opptjeningsregler, ved uttak av pensjon i perioden 2016–2019.

Departementet viser til at sentrale mål i pensjonsreformen er å bidra til høy yrkesdeltaking, og dermed gjøre pensjonssystemet mer robust for å møte demografiske endringer og endringer i den generelle økonomiske utviklingen. I regelverket for alderspensjon er det derfor lagt vekt på å stimulere til arbeid, samt å etablere en klar sam-

menheng mellom arbeidsinntekt og pensjon. Dagens særregler for beregning av alderspensjon til gjenlevende bryter etter departementets oppfatning med sentrale mål i pensjonsreformen. Ordninger som er avledet av ektefellens inntekt og pensjonsopptjening kan redusere incentivene til egen yrkesdeltaking, og er et brudd i en utvikling i retning av mer individuelle pensjonsrettigheter. Videre mener departementet at særreglene, som var berettiget da de ble innført, i dag gir andre og uheldige fordelingsvirkninger.

Departementet foreslår i proposisjonen her at det derfor ikke innføres særfordeler for etterlatte i ny alderspensjon. Forslaget krever ikke lovendring. Forslaget innebærer at etterlatte i årskullene fra 1954 til 1962 heretter vil få beregnet eventuelle gjenlevenderettigheter utelukkende knyttet til den andelen av alderspensjonen som er beregnet etter de gamle opptjeningsreglene. Reglene vil da være fullt ut avviklet fra og med 1963-kullet. 1962-kullet, med en tidel av alderspensjonen beregnet etter gamle regler, vil være det siste årskullet som vil kunne få gjenlevenderettigheter i alderspensjonen.

Departementet foreslår videre at gjenlevendefordeler i gammel alderspensjon fases ut. Departementet foreslår at dette gjennomføres ved at verdien av gjenlevendefordelen videreføres som et eget tillegg til alderspensjonen og holdes nominelt uendret etter innvilgelse, det vil si at tillegget ikke vil være gjenstand for den samme årlige oppreguleringen som alderspensjonen. Dette medfører en lang utfasingsperiode, men gjør at endringen vil være relativt lite inngripende for den enkelte. Den egenopptjente pensjonen vil reguleres på ordinær måte. Det foreslås at endringen gjøres gjeldende for årskull født i 1944 og senere, det vil si for alle årskull som er omfattet av hovedelementene i det nye alderspensjonssystemet i folketrygden. Etter departementets syn vil forslaget bidra til utjevning og en rimelig byrdefordeling mellom generasjonene. Endringen omfatter etterlatte i årskull født i 1944–1953, som mottar full gjenlevendefordel. Forslaget omfatter også etterlatte i årskullene født i 1954–1962, som får beregnet en avtrappende gjenlevendefordel i tråd med at en avtrappende andel av alderspensjonen deres blir beregnet etter gamle opptjeningsregler i folketrygden. Det vil følgelig innvilges gjenlevenderettigheter i alderspensjon også etter nytt regelverks ikrafttredelse for personer som er født før 1963.

Departementet foreslår videre at gjenlevendetillegget til ny alderspensjon, som er innvilget til personer født i årskullene 1954–1957 i perioden

2016–2019, også fases ut. For dette tillegget foreslår departementet en raskere utfasing enn for tillegget i gammel alderspensjon, ved at summen av tillegget og egenopptjent alderspensjon holdes nominelt uendret inntil normal regulering av egenopptjent alderspensjon utgjør et nominelt større beløp. Etter departementets vurdering er en slik raskere utfasing av dette gjenlevendetillegget en naturlig konsekvens av at det foreslås at det ikke innføres gjenlevendetillegg i alderspensjon opptjent etter nye regler.

En slik gradvis avvikling vil på sikt bidra til et enklere regelverk, selv om det tar lang tid før ordningen er utfaset. Forslaget vil over tid gi betydelige innsparinger i folketrygdens utgifter sammenlignet med en videreføring av dagens system, og vil dermed bidra til å gjøre pensjonssystemet bedre rustet til å møte aldringen i befolkningen. Samtidig vil det etter departementets syn ikke innebære en dramatisk inngripen for den enkelte.

1.3.5 Utfasing av gjenlevendetillegg til uføretrygd (kapittel 6)

Etterlatte uføretrygdede kan ha rett på et gjenlevendetillegg i uføretrygden. Dagens mottakere består av to hovedgrupper. Den ene gruppen er uføre etterlatte som mottok uførepensjon med gjenlevendefordel før ny uføretrygd ble innført i 2015, og som fikk verdien av gjenlevendefordelen videreført som et eget tillegg ved overgang til uføretrygd. Den andre gruppen er personer som er blitt uføre etterlatte etter at ny uføretrygd ble innført fra 2015. Denne gruppen fikk et midlertidig gjenlevendetillegg i uføretrygden, i utgangspunktet begrenset til en varighet på fem år, i påvente av at Stortinget skulle ta stilling til et forslag om reform av folketrygdens etterlatteordninger.

Departementet foreslår at gjenlevendetillegg i uføretrygden fases ut ved at alle tillegg som er innvilget før nytt regelverk trer i kraft, videreføres med den nominelle verdien fram til uttak av alderspensjon. Med en slik løsning vil man få like utfasingsregler for uføre som har fått sin ytelse konvertert fra det gamle regelverket, og de som har fått ytelse etter det nye regelverket fra 2015. Unntaket for regulering av gjenlevendetillegg til uføretrygd, vil tilsvare unntaket for regulering av gjenlevenderettighetene i alderspensjon opptjent etter de gamle opptjeningsreglene. Departementet viser til at det er de samme prinsippene og hensynene som ligger til grunn for vurderingen av å fase ut gjenlevendetillegg til uføretrygd som for gjenlevendefordeler i alderspensjon.

1.4 Behov for tilpasninger i offentlig tjenestepensjon

Når et medlem av en offentlig tjenestepensjonsordning dør, kan ektefelle, barn eller registrert partner ha rett til pensjon. Før 2001 var alle etterlatteytelsene i offentlig tjenestepensjon såkalte bruttoytelser, som ble samordnet med ytelser fra folketrygden. Samordning innebærer at ytelsene fra offentlig tjenestepensjon reduseres mot ytelser fra folketrygden. I 2001 ble det innført regler om såkalt nettoberegnet ektefellepensjon og barnpensjon, det vil si at disse ytelsene beregnes uavhengig av folketrygden. De bruttobregnede barnpensjonene vil være utfaset når nye regler trer i kraft, og det er dermed ikke behov for tilpasning av samordningsreglene for brutto barnpensjon fra offentlig tjenestepensjonsordning.

Ektefellepensjon fra offentlig tjenestepensjon vil imidlertid fortsatt i noen tilfeller bli beregnet etter de gamle bruttoreglene og skal derfor samordnes med ytelser fra folketrygden etter at forslagene i proposisjonen her er trådt i kraft. Endringene som foreslås i folketrygdens ytelser til etterlatte, vil derfor kreve justeringer i samordningsregelverket for de bruttobregnede ektefellepensjonene i de offentlige tjenestepensjonsordningene.

Bruttoberegnet ektefellepensjon gis i kombinasjon med pensjon til gjenlevende ektefelle, uføretrygd og alderspensjon fra folketrygden. Ved endringer i ytelsene fra folketrygden til etterlatte i arbeidsfør alder, etterlatte uføretrygdede og etterlatte alderspensjonister, vil det være behov for justeringer i samordningsregelverket.

I kapittel 3 foreslår departementet at dagens pensjon til gjenlevende ektefelle under 67 år omlegges til en tidsbegrenset omstillingsstønad. I kapittel 6 foreslår departementet at etterlatte som mottar uføretrygd, ikke skal ha rett til et gjenlevendetillegg, og at allerede innvilgede varige tillegg ikke skal gis årlig oppregulering. Det vil være svært få personer med rett til bruttoberegnet ektefellepensjon som er under 67 år i 2023, og bare noen av disse vil omfattes av de foreslåtte endringene i folketrygdens ytelser til personer under 67 år. Det vil likevel være noen tilfeller, og regelverket for å beregne brutto ektefellepensjon fra offentlig tjenestepensjon, må derfor tilpasses endringene i folketrygden. Departementet kommer tilbake med forslag til endringer i samordningsregelverket som er tilpasset de foreslåtte endringene i folketrygden.

Bruttoberegnet ektefellepensjon fra offentlig tjenstepensjon gis også etter fylte 67 år og samordnes da med alderspensjon fra folketrygden. I kapittel 5 forslår departementet at gjenlevendefordelene i alderspensjon opptjent etter gamle regler, unntas fra årlig regulering. For årskull født før 1963 med rett til bruttoberegnet ektefellepensjon, vil det derfor være behov for å justere samordningsreglene. Samordningsfradragene er, etter gjeldende regler, ikke knyttet direkte til gjenlevendefordelen i alderspensjonen fra folketrygden, men er i de fleste tilfeller klart høyere enn gjenlevendefordelen. Departementet legger til grunn at endringene som foreslås i denne proposisjonen, ikke skal utlignes gjennom samordningsregelverket for de med rett til bruttoberegnet ektefellepensjon. Departementet kommer tilbake med forslag til endringer i samordningsregelverket som er tilpasset de foreslåtte endringene i folketrygden.

Gjennom Stortingets behandling av Prop. 71 L (2019–2020) er det vedtatt at bruttoberegnet ektefellepensjon erstattes av en nettoytelse som bereg-

nes uavhengig av folketrygden for den delen av alderspensjonen fra folketrygden som er opptjent med ny opptjeningsmodell, jf. lov 19. juni 2020 nr. 70 om endringer i lov om Statens pensjonskasse, samordningsloven og enkelte andre lover (innføring av nettoberegnet ektefellepensjon). Dette betyr at det for årskull født etter 1963 ikke vil være tilfeller der bruttoberegnet ektefellepensjon skal samordnes med alderspensjon fra folketrygden beregnet med ny opptjeningsmodell.

Nettobregnede ytelser påvirkes ikke direkte av endringer i folketrygdens ytelser. En reform av gjenlevenderettighetene fra folketrygden vil derfor ikke direkte påvirke de nettobregnede ektefellepensjonene fra offentlig tjenstepensjon. Det kan likevel være naturlig med en modernisering av gjenlevendeytelsene fra offentlig tjenstepensjon, i lys av de endringene som foreslås i folketrygden. Det vil være naturlig å vurdere både ytelsesnivå, varighet og personkrets. Departementet kommer tilbake med en vurdering av dette behovet etter at nytt regelverk i folketrygden er vedtatt.

2 Bakgrunn for lovforslaget

2.1 Pensjonsreformen og ytelsene til etterlatte

Pensjonsreformen innebærer en omfattende omlegging av hele det norske pensjons- og trygdesystemet.

Arbeidet med pensjonsreformen har pågått siden 2001 da Pensjonskommisjonen ble nedsatt. Bakgrunnen var de utfordringene pensjonssystemet sto overfor, først og fremst knyttet til aldringen av befolkningen som, kombinert med høyere gjennomsnittlige ytelsene og omfattende tidligpensjonering, ville ha ført til en sterk økning i pensjonsutgiftene fremover, dersom det tidligere pensjonssystemet ble videreført. De overordnede målene med reformen er å gjøre pensjonssystemet mer økonomisk bærekraftig og stimulere til høy yrkesdeltakelse.

Pensjonskommisjonen la fram sin sluttrapport i NOU 2004: 1 *Modernisert Folketrygd – Bærekraftig pensjon for framtida*. Det etterfølgende arbeidet med pensjonsreformen resulterte i to brede forlik i Stortinget. Stortingets vedtak i mai 2005 og i april 2007 klargjorde hovedtrekkene i det nye pensjonssystemet, og dannet grunnlaget for endringene i folketrygdens alderspensjon og for senere endringer i tilgrensende og supplerende pensjonsytelser.

Ny alderspensjon ble innført ved lov 5. juni 2009 nr. 32 om endringer i folketrygdloven. Sentrale elementer i ny alderspensjon er alleårsopptjening, fleksibelt uttak av alderspensjon, levealdersjustering og nye regler for regulering av pensjon under utbetaling. Ny alderspensjon kan fritt kombineres med arbeidsinntekt uten avkorting i pensjonen.

Ny uføretrygd ble innført fra 2015. Uføretrygden utmåles i større grad enn den tidligere uførepensjonen med utgangspunkt i den inntekten som faller bort som følge av uførheten. Det er innført regler som legger bedre til rette for at uføre kan ha arbeidsinntekt ved siden av trygden, og på den måten utnytte sin restarbeidsevne.

I proposisjonen her foreslås det som det siste hovedområdet innenfor folketrygdens pensjonssystem, en omlegging av ytelsene til etterlatte.

Pensjonskommisjonen drøftet om og i hvilken grad pensjonssystemet bør bygge på det enkelte individ eller husholdet som økonomisk enhet, i hvilken grad pensjonssystemet bør bygge på prinsipper om gjensidig forsørging i familien, og om det bør være avledede rettigheter av ektefelles eller samboers pensjonsrettigheter, for eksempel ved dødsfall eller skilsmisse. Pensjonskommisjonen vurderte behovet for pensjon til etterlatte og hvilke konsekvenser et nytt alderspensjonssystem burde få for utformingen av etterlattepensjonsordningen i folketrygden og uttalte (NOU 2004: 1, side 36):

«Utviklingen i familie- og forsørgingsmønsteret taler for at det kan bli vanskeligere å bygge en pensjonspolitikk basert på at forsørgelse gjennom ekteskap er den dominerende familietypen. Utviklingen går heller i retning av at hver enkelt voksen forutsettes å forsørge seg selv, og at kvinner og menn har individuelle rettigheter, med mindre hensyn til ekteskapsstatus. Alternativet til familie eller husholdsenheten er et mer individualisert pensjonssystem. I en rendyrket form vil et slikt system behandle alle likt, uten hensyn til familiesituasjonen. Enslige, gifte og samboere vil da ha de samme pensjonsrettighetene. En slik løsning vil kreve vidtgående endringer.»

Kommisjonen pekte også på de fordelingsmessige aspektene ved ordningen med gjenlevendefordeler i alderspensjon (NOU 2004; 1, side 291):

«Etter hvert som stadig flere kvinner har oppjent egne tilleggspensjoner av en viss størrelse, kan det hevdes at ordningen virker fordelingsmessig uheldig. I framtiden vil regelen medføre at en stadig større gruppe pensjonister (kvinner og menn med avdød ektefelle/samboer) får et eget «påslag» og dermed høyere tilleggspensjoner enn ugifte pensjonister, selv om arbeidsinntekten har ligget på samme nivå.»

Pensjonskommissjonen konkluderte likevel med at det fortsatt burde være en ordning med etterlatteytelser til gjenlevende ektefelle i modernisert folketrygd, og med at ordningen med avledet pensjon fra avdød ektefelle til gjenlevende med egen pensjon burde videreføres. Kommisjonen begrunnet dette med at så lenge kvinner og menn tilpasser seg forskjellig når det gjelder omsorgsarbeid og inntektsgivende arbeid, vil etterlattepensjonen gi kvinner en viktig inntektssikring ved ektefelless dødsfall også i årene fremover. Pensjonskommissjonen la til grunn at den tekniske utformingen av folketrygdens ytelser til barn og gjenlevende ektefelle ville bli gjenstand for videre utredning.

Pensjonskommissjonen omtalte også spørsmålet om eventuell deling av pensjonsrettigheter i modernisert folketrygd. Spørsmålet hadde vært tatt opp flere ganger, hovedsakelig på grunn av den økonomiske situasjonen for en del eldre, skilte kvinner, men også av likestillingspolitiske hensyn. Kvinner som har blitt forsørget av ektefellen i hele eller deler av sin yrkesaktive alder, eller har hatt deltidsarbeid i perioder, kan ende som minstepensjonister eller få relativt sett lave pensjoner, mens menn ofte kan ha tjent opp en høy tilleggspensjon og gjerne supplerende tjenestepensjon eller individuell pensjon i tillegg. Pensjonskommissjonen tilrødde på denne bakgrunn at en ordning med deling av pensjonsrettigheter ble utredet nærmere med sikte på en enkel og praktikabel løsning.

Regjeringen (Bondevik II) drøftet spørsmålet i St. meld. nr. 12 (2004–2005). Det ble pekt på at deling av pensjonsrettigheter ville være teknisk mulig i modernisert folketrygd, men at det ville være svært komplisert og ha fordelingsmessige uheldige konsekvenser, særlig under forutsetning av at delingen skulle være kostnadsnøytral for folketrygden. Det ble videre pekt på at deling av pensjonsrettigheter reiser vanskelige problemstillinger også i supplerende pensjonsordninger. Regjeringen gikk på denne bakgrunn ikke inn for deling av pensjonsformue, verken i modernisert folketrygd eller i de supplerende pensjonsordningene. I meldingen ble det pekt på at et alternativ som ikke ville endre pensjonsrettighetene, kunne være å ta hensyn til verdien av pensjonsrettigheter ved skifte av felleseie. Regjeringen konkluderte med at den i det videre oppfølgingsarbeidet ville vurdere reglene i ekteskapsloven med sikte på å finne fram til praktikable regler som i større grad innebærer at det tas hensyn til verdien av pensjonsrettigheter i forbindelse med skifte av felleseie.

Ved behandling av St.meld. nr. 12 (2004–2005), fattet Stortinget følgende vedtak 26. mai

2005 (pensjonsforlik I) i tråd med finanskomitéens innstilling, jf. Innst. S. nr. 195 (2004–2005) punkt 6:

«Berettigelsen av etterlattepensjon i folketrygden vil være avhengig av om alderspensjonen i framtiden vil bli samordnet mellom ektefeller/samboere/partnere eller ikke. Dette spørsmålet må derfor utredes videre etter at Stortinget har tatt stilling til ny opptjeningsmodell i folketrygdens alderspensjon.»

Regjeringen Stoltenberg II la 20. oktober 2006 fram St.meld. nr. 5 (2006–2007) *Opptjening og uttak av alderspensjon i folketrygden*, som fulgte opp Stortingets vedtak 26. mai 2005 hva gjelder folketrygdens alderspensjon. I Stortingets vedtak 23. april 2007 (Pensjonsforlik II) ble det vist til at:

«I henhold til pensjonsforliket skal etterlattepensjonen i folketrygden vurderes i sammenheng med om alderspensjonen i framtiden vil bli samordnet mellom ektefeller/samboere/partnere eller ikke. Regjeringen bes om å utrede dette spørsmålet videre etter at Stortinget har tatt stilling til ny opptjeningsmodell i folketrygdens alderspensjon. Regjeringen vil komme tilbake til Stortinget med en vurdering og anbefaling i forhold til etterlattepensjon.»

I Prop. 15 L (2009–2010), jf. Ot.prp. nr. 106 (2008–2009) *Endringer i folketrygdloven mv. (tilpasninger i folketrygdens regelverk som følge av pensjonsreformen)*, fremmet Arbeids- og inkluderingsdepartementet forslag blant annet til nødvendige tilpasninger i reglene om pensjon til gjenlevende ektefelle og barn som følge av innføringen av fleksibel alderspensjon i folketrygden. Det ble vist til at endelig tilpasning av disse ytelsene til ny alderspensjon ville bli vurdert senere.

2.2 NOU 2017: 3 Folketrygdens ytelser til etterlatte – Forslag til reform

Etterlatteutvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 2. oktober 2015. Utvalget fikk følgende mandat:

1. Bakgrunn

Som en del av pensjonsreformen er det innført nye regler for alderspensjon i folketrygden fra 2011 og ny uføretrygd fra 2015. I ny alderspensjon er det innført alleårsopptjening og leve-

aldersjustering, og pensjonen kan tas ut fleksibelt fra 62 år. Alderspensjonen kan fritt kombineres med arbeidsinntekt uten avkorting i pensjonen. Ny uføretrygd erstatter i større grad enn tidligere den inntekten som faller bort som følge av uførheten. Det er innført regler som legger bedre til rette for at uføre kan ha arbeidsinntekt uten å miste uføretrygden. Overordnede mål i reformen er å gjøre pensjonssystemet mer økonomisk bærekraftig og stimulere til høy yrkesdeltakelse.

I Stortingets vedtak 26. mai 2005 (pensjonsforliket) er det forutsatt at folketrygdens ytelser til etterlatte skal utredes som en del av pensjonsreformen. Etterlatteytelsene har i hovedsak vært uendret siden folketrygden ble innført i 1967, og gjeldende ytelser bygger på regler for beregning av pensjon som er i ferd med å fases ut. Etterlatteytelsene omfatter pensjon til etterlatte ektefeller, registrerte partnere og visse samboere under 67 år, barnpensjon og etterlattefordeler eller etterlattetillegg til egen alderspensjon eller uføretrygd. Til personer som ikke kvalifiserer til etterlattepensjon kan det i visse tilfeller ytes en tidsbegrenset overgangsstønad. Det kan også ytes stønader til barnetilsyn, utdanning mv. basert på regelverket for ytelser til enslig mor eller far.

Siden folketrygden ble innført har samfunnsforholdene endret seg vesentlig. Tidligere hadde den typiske familien en hovedforsørger (mannen), mens ektefellen (kvinnen) ble forsørget. Utviklingen har gått i retning av at både menn og kvinner har arbeidsinntekt. Det har vært en tredobling i antallet skilsmisser siden folketrygdens innføring, samtidig som antallet samboerskap har økt. Antall mottakere av etterlattepensjon er mer enn halvert i løpet av de siste 30 årene og det er forventet at antallet vil reduseres ytterligere. Utgiftene til denne ytelsen er redusert fra om lag 5,5 milliarder kroner i 1983 til om lag 1,9 milliarder kroner i 2014, og forventes å reduseres ytterligere framover.

Økt yrkesdeltagelse blant kvinner innebærer også at flere tjener opp egne rettigheter til pensjon. Ordningen med omsorgsopptjening er forbedret gjennom pensjonsreformen og kompenserer for manglende pensjonsopptjening i perioder utenfor arbeidslivet. Fordeler i alderspensjonen basert på avdød ektefelles opptjening gis i dag også til personer som har høy egenopptjent pensjon. Utgiftene til etterlattefordeler i alderspensjon utgjorde 0,3 milliarder kroner i 1992 og 4,1 milliarder kroner i

2013. Med videreføring av dagens nivå på etterlattefordelene i alderspensjonen vil utgiftene fortsette å øke og nær doubles i løpet av de neste 25 årene.

Endringene i husholdningenes inntektsforhold påvirker også situasjonen til barn som mister en eller begge forsørgerne. Når én av foreldrene er død, utgjør barnepensjonen i dag et gitt beløp per barn, uavhengig av avdødes inntekt, mens den beregnes etter foreldrenes inntekt dersom begge er døde. Utgiftene til barnepensjon er redusert fra om lag 0,7 milliarder kroner i 1983 til om lag 0,4 milliarder kroner i 2014.

2. Beskrivelse og kartlegging

Utvalget skal beskrive gjeldende ordninger for etterlatteytelser i folketrygden. Vilårene for rett til de ulike ytelsene skal gjennomgås, herunder regelverket for å motta ytelser utenfor Norge. Beskrivelsen skal også omfatte ordninger for etterlatte knyttet til arbeidsforhold i offentlig og privat sektor som utfyller folketrygdens ordninger. Allmenne etterlatteordninger i andre nordiske land skal være en del av beskrivelsen.

Utvalget skal kartlegge omfanget og utgifter til etterlatteytelsene og endringer siden folketrygden ble innført. Kartleggingen skal omfatte antall mottakere, mottakernes alder, ytelsesnivå og varighet, familie- og forsørgingsmønster og andre forhold som utvalget anser relevante for å vurdere de problemstillingene som omtales nedenfor. Kartleggingen skal avdekke om det er systematiske forskjeller mellom grupper av befolkningen. Omfanget av etterlatteytelser til personer bosatt utenfor Norge skal også kartlegges. Det skal også utarbeides prognoser over fremtidig omfang og utgifter, forutsatt at etterlatteytelsene videreføres.

3. Vurderinger og tilrådninger

Utvalget skal med utgangspunkt i kartleggingen vurdere behovet for de ulike etterlatteytelsene, komme med tilrådninger om hvilke etterlatteytelser folketrygden skal ha i fremtiden og om hvordan ytelsene i så fall skal utformes. Beskatningen av alderspensjon og uføretrygd er lagt om. Utvalget skal legge til grunn at etterlattepensjon og barnepensjon ytelsene skal beskattes på samme måte som uføretrygd.

Utvalget skal legge vekt på å utforme ytelsene i tråd med målene i pensjonsreformen, herunder støtte opp under arbeidslinjen. Bærekraften i pensjonssystemet skal vektlegges.

Når det gjelder etterlattepensjonen skal utvalget vurdere om ordningen kan utformes som en tidsbegrenset ytelse, og om den skal forbeholdes de som har behov i en overgangsperiode.

Utvalget bes foreta en vurdering av ordningen med gjenlevendefordeler i egen pensjon. Utvalget bes vurdere i hvilken grad det er grunnlag for å videreføre en slik ordning og i tilfelle hvordan ytelsen skal utformes.

Utvalget bes vurdere om ordningen med barnepensjon ved tap av én eller begge foreldrene er hensiktsmessig utformet.

Utvalget bes komme med forslag til overgangsordninger.

Utvalget skal utrede økonomiske og administrative konsekvenser.

4. Frist

Utvalget skal levere sin rapport til Arbeids- og sosialdepartementet innen 1. desember 2016.»

I brev 6. juli 2016 fikk etterlatteutvalget et tilleggsmandat:

«Utvalget bes foreta en vurdering av om ordningen med særskilte bestemmelser for flyktninger med hensyn til folketrygdens etterlatteytelser bør videreføres og legge fram tilrådinger om hvordan slike bestemmelser i så fall skal utformes.

Dersom utvalget tilrår endringer i gjeldende bestemmelser, skal behovet for overgangsordninger vurderes.

Utvalget skal utrede økonomiske og administrative konsekvenser.

I lys av at utvalget gis en noe utvidet oppgave, forlenges fristen for leveringen av utvalgets rapport til 1. februar 2017.»

Bakgrunnen for tilleggsmandatet var at det i Prop. 1 S Tillegg 1 (2015–2016) ble varslet en gjennomgang av folketrygdens særskilte bestemmelser for personer med flyktningstatus. Regjeringen fulgte opp dette ved høringsnotat 4. juli 2016 med forslag til en del endringer i trygdlovgivningen. For ytelse til gjenlevende ektefelle og barnepensjon ble det i høringsnotatet foreslått at særordningene foreløpig skulle videreføres, blant annet for å

kunne få utvalgets råd før det ble tatt endelig stilling til hvorvidt folketrygdens særskilte bestemmelser for etterlatte flyktninger skulle videreføres.

Departementet viser til at gjeldende krav om tre års forutgående medlemskap i folketrygdloven § 17-3 for rett til gjenlevendepensjon og § 18-2 for rett til barnepensjon, er vedtatt økt til fem år, se lov 20. desember 2019 nr. 84 avsnitt V punkt 7, jf. Prop. 10 L (2019–2020) og Innst. 80 L (2019–2020). Tilsvarende gjelder for treårskravet for mottak av pensjon før dødsfallet. Det tas sikte på å sette lovendringene i kraft med virkning fra 1. januar 2021. Departementet viser videre til at forslag som følger opp utvalgets tilleggsmandat om særskilte bestemmelser for etterlatte flyktninger vil bli fulgt opp i en egen proposisjon (samleproposisjon høsten 2020).

På grunn av tilleggsmandatet ble utvalgets frist for å levere sin innstilling utsatt fra 1. desember 2016 til 1. februar 2017. Utvalgets utredning ble lagt frem 2. februar 2017 som NOU 2017: 3 *Folketrygdens ytelse til etterlatte – Forslag til reform*. Utvalgets innstilling var enstemmig.

Departementet gjør oppmerksom på at det ikke var en del av utvalgets mandat å utforme forslag til lovtekst.

2.3 Høring av NOU 2017: 3

Etterlatteutvalgets utredning ble sendt på høring ved Arbeids- og sosialdepartementets brev av 23. februar 2017, med frist for merknader 1. juni samme år. Høringsbrevet og en lenke til utvalgets utredning ble sendt til følgende instanser:
Departementene

Sametinget

Arbeids- og velferdsdirektoratet
Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
Barneombudet
Finanstilsynet
Fylkesmennene
Garantikassen for fiskere
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
Likestillings- og diskrimineringsombudet
Pensjonstrygden for sjømenn
Skattedirektoratet
Statens pensjonskasse
Statistisk sentralbyrå
Trygderetten
Utdanningsdirektoratet
Utlendingsdirektoratet

Utlendingsnemnda

Akademikerne
 Arbeidsforskningsinstituttet
 Arbeidsgiverforeningen Spekter
 Den Norske Advokatforening
 Den norske aktuarforening
 Finans Norge
 Forsvarets seniorforbund
 Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon
 Hovedorganisasjonen Virke
 Innvandrernes landsorganisasjon (INLO)
 Juridisk rådgivning for kvinner
 Kommunal Landspensjonskasse
 Kommunesektorens organisasjon (KS)
 Landslaget for offentlige pensjonister
 Landsrådet for Norges barne- og ungdoms-
 organisasjoner
 Landsorganisasjonen for uføre
 Landsorganisasjonen i Norge (LO)
 Norges Blindeforbund
 Norges Bondelag
 Norges Bonde- og Småbrukarlag
 Norges Fiskarlag
 Norges Handikapforbund
 Norges Ingeniør- og Teknologiorganisasjon
 Norges Kvinne- og familieforbund
 Norsk Fosterhjemsforening
 Norsk Pensjon AS
 Næringslivets Hovedorganisasjon
 Oslo Pensjonsforsikring AS
 Pensjonistforbundet
 Pensjonskasseforeningen
 Pensjonskontoret
 Pensjonsordningen for apotekvirksomhet
 Pensjonsordningen for sykepleiere
 Samarbeidsforum for funksjonshemmedes
 organisasjoner
 Seniorsaken
 Senter for seniorpolitikk
 Statens seniorråd
 Stiftelsen Rettferd for taperne
 UNIO
 Yrkesorganisasjonenes sentralforbund

Departementet mottok 31 hørings svar, hvorav følgende instanser hadde merknader til forslagene:

Arbeids- og velferdsdirektoratet
 Likestillings- og diskrimineringsombudet
 Statens pensjonskasse
 Statistisk sentralbyrå

Kommunal Landspensjonskasse
 Arbeidsgiverforeningen Spekter
 Advokatforeningen

Den Norske Aktuarforening
 Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon
 Juridisk rådgivning for kvinner
 Khon Norway, Thailand
 Kreftforeningen
 Kommunesektorens organisasjon (KS)
 Landsforeningen for hjerte- og lungesyke
 Landslaget for offentlige pensjonister
 LO Kommune, LO Stat, Unio, YS og
 Akademikerne
 Norsk Fosterhjemsforening
 Næringslivets Hovedorganisasjon
 Pensjonskasseforeningen
 Pensjonistforbundet
 Seniorsaken

I tillegg er det mottatt høringsuttalelser fra to privatpersoner.

Et gjennomgående trekk ved de høringsuttalelsene som kom inn, er at de er relativt knappe.

Det er få høringsinstanser som uttaler seg om utvalgets forslag om innføring av en tidsbegrenset omstillingsstønad til etterlatte som er yngre enn 67 år. Av de som gjør det, mener noen at det ikke bør gjelde noen tidsbegrensning, mens andre mener det bør gjelde et unntak fra tidsbegrensningen der det er urealistisk at den gjenlevende vil bli i stand til å forsørge seg ved eget arbeid.

Heller ikke forslaget om at mottakere av den foreslåtte omstillingsstønaden skal være i aktivitet med sikte på å bli selvforsørget, kommenteres i noen særlig grad. Av enkelte som uttalte seg om forslaget, blir det understreket at det er viktig at NAV får tildelt nødvendige ressurser til å foreta den tette oppfølgingen som forslaget forutsetter.

Ingen av høringsinstansene har merknader til nivået på den foreslåtte omstillingsstønaden (2,25 G), og at den skal skattlegges som lønn. Til spørsmålet om hvem som skal kunne få omstillingsstønaden, er det flere av instansene som støtter forslaget om å utvide gruppen samboere som kan få ytelsen.

De høringsinstansene som uttaler seg om forslaget om å forenkle og styrke ytelsene til etterlatte barn, støtter det. Av enkelte blir det påpekt at det er viktig å unngå at barn går ned i ytelse med de nye satsene. Det er også enkelte av instansene som mener at alderen for når barnepensjonen opphører, bør økes.

Høringsinstansene har delt oppfatning av hvorvidt alderspensjonister skal få beregnet alderspensjon med særregler som gjenlevende ektefelle. De fleste støtter utvalgets forslag om avvikling av ordningen med gjenlevenderettigheter,

men peker på enkelte utfordringer det må tas stilling til. De høringsinstansene som stiller seg kritiske til eller har motforestillinger mot utvalgets forslag, mener i hovedsak at forslaget bryter med pensjonssystemets hovedformål om å sikre økonomisk og sosial trygghet.

Heller ikke forslaget om å fase ut det tillegget som kan gis til gjenlevende som mottar uføretrygd, blir kommentert i særlig grad. Men de som uttaler seg om det, støtter ikke forslaget og mener at tillegget må videreføres som en varig ordning.

3 Ytelser til etterlatte under 67 år

3.1 Innledning

Etterlatte under 67 år kan i dag motta etterlattepensjon fra folketrygden som en varig ytelse fram til de blir alderspensjonister. Ytelsen, som ble innført ved lov om enke- og morstrygd i 1964, ble en del av folketrygden i 1967. Regelverket for etterlattepensjon har i hovedsak vært uendret siden, og bygger på beregningsregler som er i ferd med å fases ut.

Antall mottakere av etterlattepensjon i alderen 20–66 år er tilnærmet halvert siden 1967 og har vært jevnt synkende de siste ti årene. I juni 2020 var det om lag 14 000 mottakere av etterlattepensjon, hvorav 90 prosent var kvinner. Om lag 65 prosent av mottakerne er over 55 år. En hovedårsak til nedgangen i antall mottakere, er at antall etterlatte kvinner i befolkningen har gått ned som følge av redusert dødelighet på ulike alderstrinn for menn. Når færre menn dør, blir færre kvinner etterlatte. Redusert dødelighet blant kvinner har medført at også færre menn enn tidligere blir etterlatte, men dette er mindre utslagsgivende for det totale antallet mottakere av etterlattepensjon.

Etterlattepensjonen avkortet mot den etterlattes egen inntekt. Gjennomsnittlig utbetalt etterlattepensjon har sunket jevnt siden 1980-årene og utgjorde om lag 9 000 kroner per måned i september 2019. Nedgangen skyldes økt yrkesaktivitet og høyere inntekter blant de etterlatte, noe som har ført til at en større del av pensjonen blir avkortet. Siden kvinner fortsatt har lavere inntekt og kortere yrkeskarrierer enn menn, har kvinner i gjennomsnitt høyere etterlattepensjon enn menn. I de fleste tilfellene der menn blir etterlatt, er inntektene så høye at de ikke mottar noen ytelse. Etterlattepensjon utgjør derfor et større beløp og et større bidrag i kvinners totale inntekt, sammenliknet med for menn.

Om lag 80 prosent av mottakerne har redusert ytelse som følge av egen inntekt. Dette gjelder også mottakere over 55 år, hvilket tyder på at også gruppen eldre etterlatte som mottar etterlattepensjon, i stor grad har eller forventes å ha en arbeidsinntekt. Den gjennomsnittlige månedlige ytelsen blant dem som har en avkortet ytelse, var i

underkant av 7 500 kroner per måned, mens de med en uavkortet ytelse i gjennomsnitt mottok i overkant av 16 000 kroner, hvilket indikerer at en høy andel av mottakerne mottar minsteytelsen.

Departementet foreslår i denne proposisjonen en omfattende omlegging av ytelsen til etterlatte under 67 år. Det foreslås at ytelsen endres fra å være en varig pensjonsytelse til en tidsbegrenset omstillingsstønad. Videre foreslås det at ytelsen endres fra å bli beregnet som en pensjon på grunnlag av den avdødes opptjening i folketrygden, til en ytelse som fastsettes med et standardisert nivå om lag tilsvarende dagens minsteinivå. Det er forutsatt at den nye ytelsen skal skattlegges som lønn, og ytelsen foreslås avkortet mot den etterlattes arbeidsinntekt. Det foreslås videre at det innføres et aktivitetskrav, slik at den etterlatte benytter perioden vedkommende kan motta omstillingsstønad til å komme i arbeid eller øke arbeidsinnsatsen.

Departementet foreslår også enkelte endringer i hvem som skal kunne motta den nye omstillingsstønaden. Blant annet foreslås det at omsorg for mindreårige barn i seg selv skal gi rett til ytelse når ektefelle eller samboer dør. Det foreslås også at etterlatte fraskilte som hovedregel ikke skal ha rett til etterlatteytelser. Tidligere familiepleiere foreslås gitt rett til den nye omstillingsstønaden, så langt mulig på samme vilkår som voksne etterlatte under 67 år.

Departementet legger vekt på at en så vidt omfattende omlegging skal være forutsigbar for mottakerne av etterlattepensjon på det tidspunktet nye regler trer i kraft, og det foreslås derfor overgangsregler for å ivareta disse.

Utover dette foreslås det enkelte andre mindre endringer i loven. I hovedsak er dette nødvendige tilpasninger til at etterlatteytelsen foreslås endret til en tidsbegrenset omstillingsstønad.

3.2 Gjeldende rett

3.2.1 Innledning

I folketrygdloven kapittel 17 med tilhørende forskrifter er det gitt regler om ytelser til gjenle-

vende ektefeller under 67 år. Personer som kan ha rett til ytelse etter dette kapitlet, er etterlatte ektefeller, fraskilte gjenlevende ektefeller og registrerte partnere. Videre har samboere rett til ytelse dersom de har eller har hatt felles barn eller tidligere har vært gift med den avdøde. Folketrygdloven benytter terminologien «gjenlevende ektefelle», men det følger av lovens § 17-2 tredje ledd at samboere og partnere som nevnt i § 1-5 har rett til ytelse etter dette kapitlet i samme utstrekning som ektefeller.

Ytelsene som kan gis er i hovedsak etterlattepensjon og overgangsstønad. Videre kan det gis stønad til barnetilsyn og stønader til dekning av utgifter i forbindelse med gjennomføring av nødvendig utdanning eller opplæring, som reiseutgifter, utgifter til flytting, skolepenger mv., se folketrygdloven § 17-9, jf. §§ 15-10 og 15-11. Disse ytelsene omtales ikke nærmere her.

I folketrygdloven kapittel 16 er det gitt regler om pensjon og overgangsstønad til tidligere familiepleiere. Dette er enslige personer som over lang tid har pleiet nærstående, og som ikke kan forsørge seg selv etter at pleieforholdet er opphørt.

I punktene 3.2.2–3.2.8 redegjøres det for reglene for etterlatteytelser etter folketrygdloven kapittel 17. Reglene om ytelse til tidligere familiepleiere etter kapittel 16 er redegjort for i punkt 3.2.9.

3.2.2 Tilknytning til folketrygden

Det stilles krav både om forutgående og fortsatt medlemskap i folketrygden for å ha rett til etterlattepensjon eller overgangsstønad etter folketrygdloven kapittel 17. Etter hovedregelen er kravet til forutgående medlemskap at den avdøde må ha vært medlem i folketrygden de siste tre årene fram til dødsfallet, se folketrygdloven § 17-3. Dersom den avdøde i de siste tre årene før dødsfallet mottok pensjon eller uføretrygd fra folketrygden, eventuelt andre nærmere definerte pensjonsytelser, er kravet til forutgående trygdetilknytning oppfylt.¹

Det er gjort flere unntak fra kravet til forutgående medlemskap, se § 17-3 andre til sjettede ledd. Disse vil det ikke bli redegjort nærmere for her.

Kravet om fortsatt medlemskap innebærer at den gjenlevende for å ha rett til ytelse etter folketrygdloven kapittel 17, fortsatt er medlem i folketrygden, se folketrygdloven § 17-4 første ledd. Vilåret om fortsatt medlemskap innebærer at det er en begrensning i adgangen til å få ytelse etter folketrygdloven kapittel 17 utbetalt i utlandet (eksport). Det er imidlertid gjort flere unntak også fra denne hovedregelen, se § 17-4 andre til fjerde ledd. I praksis innebærer unntakene at den delen av etterlatteytelsen som er knyttet til den avdødes inntektsbaserte opptjening, kan gis både til personer som flytter fra Norge med en allerede tilstått ytelse og ikke lenger er medlemmer i folketrygden, og til personer som søker om etterlatteytelser når de er bosatt i utlandet.

Det følger av EØS-avtalen artikkel 29, forordning 883/2004 artikkel 6 og flere av Norges bilaterale trygdeavtaler at vilåret om forutgående medlemskap kan oppfylles ved å legge sammen tid som medlem i folketrygden og tid som medlem i andre lands trygdeordninger. Videre pålegger trygdeavtalene Norge å tillate eksport av ytelse til gjenlevende til andre EØS-land og avtaleland for personer som kommer inn under avtalenes personkrets, uavhengig av kravet om fortsatt medlemskap.

3.2.3 Vilkår for rett til ytelse som gjenlevende ektefelle

Hovedvilkåret for rett til ytelse etter folketrygdloven kapittel 17 er at ektefellen er død. Dersom ektefellen er forsvunnet, foreligger det rett til ytelse dersom det er avsagt kjennelse eller dom for at vedkommende formodes å være død, se § 17-2 andre ledd.

For å kunne få etterlattepensjon er det flere alternative tilleggsvilkår. For det første foreligger det rett til etterlattepensjon når ekteskapet har vart i minst fem år, se folketrygdloven § 17-5 bokstav a. Videre kan en gjenlevende ektefelle ha rett til pensjon dersom vedkommende har eller har hatt felles barn med den avdøde, se § 17-5 bokstav b. I slike tilfeller gjelder det ikke noe krav til ekteskapets varighet. Om den gjenlevende faktisk har omsorgen for barn etter dødsfallet, er uten betydning. Rett til pensjon foreligger selv om barnet er over 18 år, og/eller har flyttet hjemmefra.

Det kan også tilstås pensjon dersom den gjenlevende har omsorgen for den avdødes særkullsbarn på tidspunktet for dødsfallet, se § 17-5 bokstav c. Dette gjelder selv om ekteskapet har vart mindre enn fem år, forutsatt at ekteskapet og omsorgsperioden for barnet etter dødsfallet til

¹ Kravet om tre års forutgående medlemskap i folketrygdloven § 17-3 er vedtatt økt til fem år, se lov 20. desember 2019 nr. 84 avsnitt V punkt 7, jf. Prop. 10 L (2019–2020) og Innst. 80 L (2019–2020). Tilsvarende gjelder for treårskravet for mottak av pensjon før dødsfallet. Det tas sikte på å sette lovendringene i kraft med virkning fra 1. januar 2021.

sammen utgjør minst fem år. Dette innebærer at en gjenlevende som på tidspunktet for dødsfallet ikke har rett til pensjon fordi vilkåret om ekteskapets varighet ikke er oppfylt, kan oppfylle femårskravet og få rett til pensjon på et senere tidspunkt. Pensjon innvilget på grunnlag av omsorg for den avdøde barn, faller ikke bort når barnet blir myndig eller om barnet dør.

Det følger av folketrygdloven § 1-5 at en gjenlevende registrert partner har rett til ytelse etter lovens kapittel 17 på samme vilkår som en gjenlevende ektefelle. Det samme gjelder en gjenlevende samboer som har eller har hatt felles barn med den avdøde, eller tidligere har vært gift med den avdøde samboeren.

En gjenlevende fraskilt ektefelle har rett til ytelse dersom han eller hun ikke har giftet seg igjen, forutsatt at ekteskapet varte i minst 25 år, eller minst 15 år hvis ektefellene hadde felles barn, se folketrygdloven § 17-10. Det er som hovedregel et krav at dødsfallet skjer innen fem år etter skilsmissen, men dette kravet kan fravikes dersom den gjenlevende var helt eller delvis forsørget av bidrag fra den avdøde. Retten til pensjon for fraskilt ektefelle påvirkes ikke av om den avdøde i tillegg etterlater seg enke eller enkemann som også fyller vilkårene for rett til pensjon. Det er uten betydning for rett til ytelse etter kapittel 17 at ektefellene var separert.

En gjenlevende ektefelle som ikke oppfyller vilkårene for å få pensjon etter folketrygdloven § 17-5, kan ha rett til overgangsstønad i en omstillingsperiode, se § 17-6. Overgangsstønaden er i praksis en ytelse for etterlatte etter ekteskap som har vart kortere enn fem år, og hvor den gjenlevende ikke hadde felles barn med den avdøde.

Overgangsstønad kan gis til en gjenlevende ektefelle som på grunn av omsorg for barn ikke kan forsørge seg selv ved eget arbeid, se folketrygdloven § 17-6 første ledd bokstav a. Bestemmelsen omfatter i praksis hovedsakelig gjenlevende som har særkullsbarn. Videre kan overgangsstønad gis til en gjenlevende ektefelle som tar nødvendig utdanning som nevnt i § 15-6 første ledd bokstav c, og utdanningen er påbegynt innen to år etter dødsfallet, se § 17-6 første ledd bokstav b. Etter § 17-6 første ledd bokstav c har en gjenlevende ektefelle rett til overgangsstønad i en omstillingsfase etter dødsfallet. Loven fastsetter ikke noen tidsbegrensning, men det er fast praksis i arbeids- og velferdsetaten at stønaden som hovedregel gis i tolv måneder etter dødsfallet. I denne perioden stilles det ingen krav til yrkesaktivitet eller utdanning. Dersom det foreligger helt spesielle omstendigheter, kan utbetalings-

perioden forlenges, men ikke utover en relativt begrenset periode.

En gjenlevende ektefelle kan etter folketrygdloven § 17-6 andre ledd også ha rett til overgangsstønad dersom han eller hun har omsorgen for den avdøde barn, forutsatt at barnet er yngre enn 18 år. Det kreves at den gjenlevende hadde omsorgen for barnet før dødsfallet, og rett til stønad består bare så lenge den gjenlevende faktisk har omsorgen for barnet. Dersom den gjenlevende får rett til pensjon etter § 17-5 bokstav c, opphører overgangsstønaden.

3.2.4 Beregning av ytelsene

Pensjon til en gjenlevende ektefelle består av grunnpensjon, tilleggspensjon og eventuelt særtillegg, se folketrygdloven § 17-7. Pensjonen beregnes ut fra den avdødes trygdetid fram til vedkommende ville ha fylt 67 år og reduseres forholdsmessig dersom trygdetiden var kortere enn 40 år, se folketrygdloven §§ 3-5 og 3-7. Med full trygdetid vil brutto etterlattepensjon på minstenivå utgjøre summen av grunnpensjon og særtillegg, til sammen to ganger grunnbeløpet. Dersom den avdøde hadde opptjent rett til tilleggspensjon, vil pensjonen bli beregnet med 55 prosent av den tilleggspensjonen den avdøde ville fått som 100 prosent ufør, slik uførepensjon ble beregnet før 2015, eller som alderspensjonist. For at pensjonen skal bli høyere enn minstenivået, må 55 prosent av den avdødes tilleggspensjon utgjøre et høyere beløp enn særtillegget.

Overgangsstønaden beregnes på samme måte som pensjon.

3.2.5 Arbeidsinntekt og etterlatteytelser

Formålet med etterlattepensjon er å sikre inntekt til en etterlatt som ikke er i stand til å forsørge seg selv ved eget arbeid. Pensjonen eller overgangsstønaden skal som en følge av dette reduseres med deler av den arbeidsinntekten som den etterlatte har eller kan forventes å få, se folketrygdloven § 17-8 første ledd. Ytelsen reduseres med 40 prosent av inntekten som overstiger et fribeløp som utgjør halvparten av folketrygdens grunnbeløp. Forventet inntekt skal fastsettes etter en helhetsvurdering ut fra den etterlattes situasjon, og loven gir anvisning på flere momenter som det skal tas hensyn til ved fastsettelsen. Det skal blant annet legges vekt på den etterlattes alder, evner, utdanning, yrkesbakgrunn, arbeidsmuligheter og eventuelle barns tilsynsbehov.

Etter folketrygdloven § 17-8 andre ledd legges det i utgangspunktet til grunn at en etterlatt som ikke har fylt 55 år, vil ha en arbeidsinntekt på minst to ganger grunnbeløpet i folketrygden, med mindre det er en rimelig grunn til at vedkommende har lavere inntekt. Bestemmelsen ble innført med virkning fra 2002 for ytterligere å stimulere gjenlevende ektefeller til å forsørge seg selv ved eget arbeid.

Kravet til forventet arbeidsinntekt gjelder ikke dersom den etterlatte samtidig fyller vilkårene for rett til overgangsstønad etter folketrygdloven § 17-6. Dette vil hovedsakelig gjelde tilfeller der den etterlatte tar nødvendig utdanning eller har små barn og ville hatt rett til overgangsstønad etter folketrygdloven kapittel 15.

Det første året etter dødsfallet anses som en overgangsperiode, og forventet inntekt fastsettes derfor ikke høyere enn faktisk inntekt i denne perioden.

Likestilt med arbeidsinntekt er folketrygdytelsene dagpenger, sykepenger, pleiepenger, arbeidsavklaringspenger, svangerskapsenger og foreldrepenger samt pensjonsytelser etter AFP-tilskottsloven kapitlene 2 og 3, se folketrygdloven § 17-8 fjerde ledd.

3.2.6 Skatlegging av etterlattepensjon

Overgangsstønad og pensjon etter folketrygdloven kapittel 16 og 17 skatlegges i dag som pensjonsinntekt, og mottak av disse ytelsene gir rett til skattebegrensning etter skatteloven § 17-1. Det innebærer at mottakerne ikke utliknes skatt dersom alminnelig inntekt (bruttoinntekt fratrukket minstefradrag og andre fradragberettigede utgifter) ikke overstiger et beløp (skattefri nettoinntekt) som fastsettes av Stortinget. For inntektsåret 2020 er den skattefrie nettoinntekten fastsatt til 147 450 kroner for enslige. Alminnelig inntekt utover denne nettoinntekten skatlegges med 55 prosent. Skattebegrensingsregelen gir lavere skatt enn med ordinære skatteregler for inntekter under om lag 377 000 kroner for enslige i 2020, gitt at minstefradraget i pensjonsinntekt er eneste fradrag. Dette innebærer at for en person som kun har inntekt fra etterlattepensjon, vil skattebegrensingsregelen alltid gi gunstigere beskatning enn de ordinære skattereglene.

Lønnsinntekt gir høyere minstefradrag enn pensjonsinntekt, samtidig som trygdeavgiften på lønnsinntekt og næringsinntekt er høyere enn på pensjon. Dersom etterlattepensjonen kombineres med arbeidsinntekt, vil grensen for når skattebegrensingsregelen ikke lenger er til gunst,

avhenge av fordelingen mellom etterlattepensjon og arbeidsinntekt.

3.2.7 Bortfall av pensjon og ny rett til pensjon

Pensjon til en gjenlevende ektefelle faller bort når den gjenlevende fyller 67 år, eller fra det tidspunktet han eller hun tar ut alderspensjon fra folketrygden, se folketrygdloven § 17-11 første ledd. Den gjenlevende kan da ha rett til å få sin alderspensjon beregnet etter særlige regler, jf. kapittel 5 om ytelser til etterlatte alderspensjonister. Pensjonen faller dessuten bort dersom den gjenlevende mottar avtalefestet pensjon (AFP) fra en offentlig tjenstepensjonsordning.

Også dersom den gjenlevende får rett til uføretrygd etter folketrygdloven kapittel 12, bortfaller etterlattepensjonen. Den gjenlevende kan da ha rett til å få et gjenlevendetillegg til sin uføretrygd. Det samme gjelder når en uføretrygdet blir etterlatt, se kapittel 6 om ytelser til etterlatte uføretrygdede. Uføretrygd med gjenlevendetillegg vil ikke alltid være like gunstig som å motta etterlattepensjon. Dersom det foreligger rett til begge ytelser, må den gjenlevende selv velge ytelse, forut for en eventuell innvilgelse av uføretrygd.

Det følger av folketrygdloven § 17-11 andre ledd at pensjon til en gjenlevende ektefelle også bortfaller dersom vedkommende gifter seg igjen. Retten til pensjon på grunnlag av det første ekteskapet faller imidlertid ikke endelig bort ved inngåelse av et nytt ekteskap. Dersom det nye ekteskapet oppløses ved skilsmisse før det er gått to år, kan den gjenlevende igjen få rett til pensjon på grunnlag av det forrige ekteskapet. Hvis den nye ektefellen dør, får den gjenlevende rett til pensjon etter ham eller henne uten hensyn til varigheten av ekteskapet. I begge tilfeller kreves det at vilkårene for rett til pensjon var oppfylt ved den forrige ektefellens død.

Overgangsstønad etter folketrygdloven § 17-6 gis i en begrenset periode, og faller bort når vilkårene for rett til ytelsen ikke lenger er oppfylt. Dersom overgangsstønad gis fordi den gjenlevende er i en omstillingsfase etter dødsfallet, se § 17-6 første ledd bokstav c, gis ytelsen som hovedregel ikke for lengre tid enn 12 måneder, regnet fra og med måneden etter måneden dødsfallet skjer.

Etterlatteytelsen kan reduseres dersom den etterlatte er under opphold i institusjon, se folketrygdloven § 17-13. Det følger av folketrygdloven § 17-14 at etterlatteytelsen faller bort under straffegjennomføring. Dersom vedkommende

forsørger barn, skal ytelsen likevel utbetales med 50 prosent.

3.2.8 Yrkesskade

Ved dødsfall som skyldes yrkesskade eller yrkes sykdom, gjelder det visse særrettigheter, se folketrygdloven § 17-12. Vilkårene om forutgående og fortsatt medlemskap i folketrygden gjelder ikke. Det er videre ikke noe krav til ekteskapets varighet eller om barn, og ytelsen avkortet ikke på grunn av eventuell redusert trygdetid.

3.2.9 Tidligere familiepleier

Folketrygdloven kapittel 16 regulerer ytelser til tidligere familiepleiere. Tidligere familiepleiere er enslige personer som har utført nødvendig pleie av og tilsyn med en nærstående. Disse kan ha rett til pensjon eller overgangsstønad når pleieforholdet opphører, se §§ 16-4 og 16-5. Pleieforholdet må ha vart i minst fem år. Videre må pleieforholdet i det vesentlige ha vært til hinder for at vedkommende har kunnet forsørge seg selv ved annet arbeid, og han eller hun må være uten annen mulighet for forsørgelse. Overgangsstønad ytes dersom den tidligere familiepleieren bare i en overgangsperiode ikke kan forsørge seg selv, se § 16-7 andre ledd. Også for denne gruppen stilles det krav om tilknytning til folketrygden, se §§ 16-2 og 16-3. Reglene om beregning av ytelsene, avkorting mot arbeidsinntekt og bortfall av ytelser, er i all hovedsak de samme som for etterlatteytelsene etter folketrygdloven kapittel 17.

3.3 Utvalgets forslag

3.3.1 Innledning

I mandatet ble Etterlatteutvalget gitt i oppgave å vurdere behovet for de ulike etterlatteytelsene og komme med tilrådinger om hvilke ytelser folketrygden skal ha i framtida og hvordan disse eventuelt skal utformes. Videre var det i mandatet vist til at utvalget skulle legge vekt på å utforme ytelsene i tråd med målene i pensjonsreformen og at det skulle støttes opp under arbeidslinja. Bærekraften i pensjonssystemet skulle vektlegges.

Utvalget ble bedt om å vurdere om etterlattepensjonen kunne utformes som en tidsbegrenset ytelse, og om den kunne forbeholdes de som har behov i en overgangsperiode. Ettersom beskatningen av alderspensjon og uføretrygd var lagt om, var det i mandatet lagt et premiss om at etterlatte-

ytelsen skulle skattlegges på samme måte som uføretrygd.

3.3.2 En tidsbegrenset eller en varig etterlatteytelse

Utvalget viste til at omfattende samfunnsendringer og sterk økning i kvinners yrkesdeltakelse har medvirket til at behovet for ytelser til etterlatte i yrkesaktiv alder over tid er blitt redusert. I tråd med mandatet anså utvalget dette som momenter som taler for at det ikke lenger er behov for en varig etterlatteytelse. Å avvikle ordningen med etterlatteytelser til personer under 67 år fullstendig, framsto imidlertid etter utvalgets syn som en for vidtgående løsning. Utvalget påpekte at sysselsettingen blant kvinner fortsatt er lavere enn blant menn, og at mange kvinner, iallfall i perioder, er ute av jobb eller jobber deltid kombinert med omsorg for barn. Etter utvalgets mening ville det derfor fortsatt være behov for å ha en etterlatteytelse. Ut fra at ytelsen skal kunne ivareta et omstillingsbehov i en overgangsfase med formål at den etterlatte skal kunne bli selvforsørget, foreslo utvalget en tidsbegrenset omstillingsstønad.

Ved vurderingen av ytelsens varighet, trakk utvalget fram flere hensyn. På den ene siden var utvalget opptatt av at etterlattes omstillingsprosess må komme i gang relativt raskt, og at langvarig passivitet må unngås. På den andre siden anså utvalget det som viktig at det blir gitt tilstrekkelig tid til omstilling. Med henvisning til blant annet reglene for overgangsstønad til enslige forsørgere etter folketrygdloven kapittel 15, kom utvalget fram til at en tidsbegrenset etterlatteytelse i utgangspunktet kan ha en varighet på inntil tre år. For å oppnå målet om selvforsørgelse, viste utvalget til at det ville være naturlig å stille krav om aktivitet i form av arbeidssøking eller nødvendig utdanning eller tiltak. Utvalget foreslo derfor at det bør gis mulighet for å forlenge stønaden i to år ved behov for utdanning eller tiltak for å komme i jobb.

Som alternativ til dagens regler om at pensjonen avkortet mot forventet inntekt, foreslo utvalget at det stilles krav om aktivitet for å kunne motta ny etterlatteytelse, tilsvarende de kravene som gjelder for dagpengemottakere og mottakere av stønad til enslig forsørger. Videre viste utvalget til at aktivitetskravet må utformes slik at det motiverer den etterlatte til å orientere seg mot arbeidslivet eller mot innsats for å øke sin yrkesdeltakelse. Det ble også vektlagt at kravet må innrettes slik at arbeids- og velferdsetatens oppfølging kan gjøres effektiv, blant annet ved at mottakere som i

liten grad er i lønnet arbeid, må stå tilmeldt etaten som reelle arbeidssøkere. Utvalget påpekte dessuten at det kan være behov for å ta individuelle hensyn. Det ble imidlertid understreket at stønadperioden skal brukes best mulig for å bistå den etterlatte i innsatsen med å bli selvforsørget. En utsettelse av tidspunktet for registrering som arbeidssøker må derfor være så kort som mulig, og basert på reelle behov for skjerming i en periode.

3.3.3 Utmåling og beregning av ytelsen

Utvalget diskuterte flere alternative løsninger med hensyn til om ny etterlatteytelse skulle være avhengig av den avdødes inntekt og opptjening i folketrygden eller ikke. Utvalget viste blant annet til at dagens etterlattepensjon ikke egentlig gir etterlatte noen sikring for tilvakt levestandard for noen nivåer på den avdødes inntekt som gir etterlattepensjon over minstenivået. Det forslaget utvalget landet på, var derfor at i stedet for å ha en ytelse som er basert på den avdødes tidligere inntekt eller pensjonsopptjening, skulle ny etterlatteytelse utmåles etter en fast sats.

Utvalget anså ikke at det var grunnlag for å foreslå at ny etterlatteytelse skulle ha et vesentlig høyere nivå enn dagens etterlattepensjon. Utvalget viste til at etterlatte under 67 år forutsettes å være arbeidsføre personer som i det vesentlige må kunne forventes å forsørge seg selv, og til at ytelsen for mange allerede i dag er bortfalt eller sterkt avkortet på grunn av egen inntekt. Etter utvalgets syn var det derfor gode grunner for at en ny omstillingsstønad kunne ha et preg av minstesikring, og utvalget kom til at det kunne tas utgangspunkt i dagens minstenivå på to ganger grunnbeløpet. Ut fra forutsetningen om at en framtidig ytelse til etterlatte under 67 år vil bli skattlagt som lønn, la utvalget til grunn at en økning fra dagens brutto minstesats på to ganger grunnbeløpet til 2,25 ganger grunnbeløpet, ville gi et passende nivå på en framtidig ytelse som ikke lenger skal utmåles etter den avdødes tidligere inntekt og pensjonsopptjening.

Ved vurderingen av om og eventuelt hvordan en ny etterlatteytelse skal avkortes mot inntekt, viste utvalget til at det i henhold til mandatet skulle vektlegges at framtidig utforming av ytelsen skal støtte opp under arbeidslinja. Det forhold at ny etterlatteytelse skal skattlegges som lønn, ble i noen grad antatt å bedre arbeidsinsentivene. Å fjerne avkortingen eller iallfall å redusere avkortingssatsen, måtte antas å bidra ytterligere til dette. Utvalget fant imidlertid ikke å kunne tilrå

en slik løsning og foreslo en avkortingssats som medfører at ytelsen vil være avkortet ved samme inntektsnivå som i dag. Med en bruttoytelse på 2,25 ganger grunnbeløpet vil dette oppnås med en avkortingssats på 45 prosent av inntekt over 50 prosent av grunnbeløpet, noe som tilsvarer reglene for avkorting av stønad til enslige forsørgere.

Utvalget vurderte også om alder burde være et eget kriterium for rett til uavkortet ytelse. Utvalget viste til at etterlattepensjonen etter gjeldende regler skal avkortes både mot faktisk og forventet inntekt, uavhengig av alder. Etter en gjennomgang av hvilke aldersgrupper av mottakere av etterlattepensjon som får pensjonen avkortet mot inntekt, kom utvalget til at det var vanskelig å se argumenter for å skille mellom yngre og eldre etterlatte i et framtidig regelverk for etterlatteytelser til personer under 67 år. Det ble imidlertid antatt at det ved utforming av overgangsregler kunne være behov for å ivareta eldre med begrenset tilknytning til arbeidslivet, se punkt 3.3.5.

Hvorvidt rett til ny etterlatteytelse skal være avhengig av den avdødes forutgående medlemskap i folketrygden (botidskrav) og beregnes ut fra den avdødes trygdetid (trygdetidskrav), ble også vurdert. Utvalget viste til at en ny etterlatteytelse vil skille seg vesentlig fra andre pensjonsytelser. I og med at formålet med ny etterlatteytelse er å gi en tidsbegrenset ytelse til inntektssikring i en omstillingsperiode, uavhengig av den avdødes inntekt og pensjonsopptjening, mente utvalget at det derfor utelukkende er den etterlatte egen botid i Norge som skal være avgjørende for om vedkommende har rett til ytelsen. Videre mente utvalget at innretningen på forslaget til ny etterlatteytelse tilsier at det ikke skal legges til grunn noen trygdetidsberegning. Når det gjelder dette siste punktet viste utvalget imidlertid til at de internasjonale avtalene Norge er tilknyttet, er omfattende og kompliserte, og at det ved oppfølgingen av forslaget ville være behov for en grundig vurdering av mulige konsekvenser for personer med rettigheter fra flere land.

3.3.4 Personkretsen

Utvalget pekte på at det er skjedd store endringer i samlivsmønstre og yrkesdeltakelse siden folketrygden ble innført i 1967 og mente dette kunne tilsi endringer i hvem som bør ha rett til ny etterlatteytelse.

Mange lever i samboerskap før de eventuelt gifter seg. Utvalget mente at det burde vurderes om samboere skal få rett til etterlatteytelser, slik

at retten til ytelse ikke begrenses til dem som har eller har hatt felles barn, eller som tidligere har vært gift med hverandre. Utvalget vurderte at en slik endring i regelverket vil harmonere bedre med dagens samlivsmønstre.

Utvalget vurderte videre at dersom alle samboere inkluderes i personkretsen med rett til ytelse, og omstillingsbehovet ikke skyldes omsorg for mindreårige barn, burde det vurderes å øke kravet til samlivets varighet for rett til stønad. I så fall mente utvalget det burde vurderes å åpne for å legge sammen tid som samboer og gift ved vurderingen av om varighetskravet er oppfylt.

Dersom den etterlatte har omsorg for barn, vurderte utvalget at det kan være særlig behov for tid til omstilling etter et dødsfall. Utvalget mente at det av den grunn burde vurderes om faktisk omsorg for barn skal være et relevant tildelingskriterium for ytelse, og om det skal være et unntak fra kravet til samlivets varighet i de tilfellene den etterlatte ved dødsfallet har omsorg for barn. Videre mente utvalget at det burde vurderes om retten til ytelsen skal være uavhengig av om den etterlatte var gift eller samboer med den avdøde, og uavhengig av om de barna den etterlatte har omsorg for, er den etterlattes egne barn eller den avdødes særkullsbarn.

Utvalget viste til at en skilsmisse for de fleste innebærer at man må innstille seg på å forsørge seg selv. Utvalget mente derfor det bør vurderes om det for rett til ny etterlatteytelse skal være et vilkår at den etterlatte og den avdøde faktisk lever sammen når dødsfallet skjer. Utvalget viste imidlertid til at etterlatte fraskilte som er forsørget ved underholdsbidrag fra den avdøde, vil ha behov for omstilling til selvforsørgelse ved dødsfallet.

Utvalget la til grunn at tidligere familiepleiere skal ha samme rett til ny etterlatteytelse som en gjenlevende ektefelle eller samboer.

3.3.5 Overgangsregler

Utvalget la opp til at nye tilfeller av etterlatte skal innvilges ytelse etter nye regler fra det tidspunktet reglene trer i kraft. Utvalget anså imidlertid at det kunne være behov for en overgangsregel for å ivareta hensynet til eldre med begrenset tilknytning til arbeidslivet. Dette er en gruppe som ble ansett å kunne ha små muligheter for å komme inn i arbeidslivet og i begrenset grad kunne tilpasse seg et nytt regelverk på etterlatteområdet. Utvalget var opptatt av at perioden med overgangsregler ikke måtte være for lang, og at ordningen burde være målrettet mot dem som har dårlige utsikter til å etablere seg i arbeidsmarke-

det. Utvalget la etter dette til grunn at personer som ved ikrafttreddelsen av nytt regelverk var over en viss alder og ikke hadde hatt inntektsgivende arbeid på et visst nivå i løpet av de siste årene før de ble etterlatte, burde kunne motta ytelsen fram til fylte 67 år, uavhengig av tidsbegrensningen i ny ytelse. Utvalget foreslo at unntaket fra tidsbegrensningen skulle gjelde for personer som er 60 år eller eldre ved ikrafttreddelsen av nytt regelverk, og som i løpet av de fem siste årene før de blir etterlatt ikke har hatt en årlig inntekt på minst to ganger grunnbeløpet.

Utvalget diskuterte også mulige overgangsløsninger for personer som allerede er etterlatte når nytt regelverk trer i kraft. Ut fra at det ble ansett å være uheldig dersom det ville ta for lang tid før en ser effektene av en reformert ytelse til etterlatte under 67 år, anså utvalget det ikke som aktuelt å videreføre dagens etterlattepensjon uendret for alle som mottar pensjon på det tidspunktet nye regler trer i kraft. Utvalget diskuterte blant annet om det kunne innføres tidsbegrensning for løpende ytelse. Det ble vist til at det kunne synes lite rimelig at personer i 30–40 årsalderen skulle kunne fortsette å motta en etterlatteytelse fram til de er 67 år. Samtidig anså utvalget det som viktig å skjerme personer som har kort tid igjen til pensjonsalderen og som ikke har reelle muligheter til å skaffe seg annen inntekt. Utvalget viste til at de fleste mottakerne av etterlattepensjon er eldre, og det er flest eldre blant dem som mottar en uavkortet etterlattepensjon. Utvalget mente derfor at overgangsreglene måtte omfatte en skjerming mot tidsbegrensningen for eldre mottakere med liten tilknytning til arbeidslivet.

Utvalget anså at det kunne være grunn til å vurdere mer lempelige regler for etterlatte som allerede mottar etterlattepensjon på det tidspunktet nye regler trer i kraft, enn for nye mottakere. Utvalget viste til at personer i et gitt årskull som er etterlatte, i utgangspunktet er i samme situasjon som de på samme alder som blir etterlatte etter at nytt regelverk har trådt i kraft, med hensyn til at de kan ha tilpasset arbeidsinnsatsen sin under andre samfunnsforhold, og kan ha problemer med å etablere seg i arbeidsmarkedet relativt sent i livet. I motsetning til personer som lever i samliv, vil personer som allerede er etterlatte imidlertid ikke kunne tilpasse seg at folketrygdens ytelse til etterlatte i framtida vil være mindre omfattende. Utvalget viste til at personer som kan bli etterlatte i framtida, vil kunne tilpasse seg ved for eksempel å tegne gjeldsforsikring eller på annen måte sørge for inntekts- og risikoutjevning mellom ektefellene i privat regi.

For løpende tilfeller foreslo utvalget derfor en lavere aldersgrense for å gi unntak fra tidsbegrensningen enn for nye tilfeller, og foreslo at mottakere av etterlattepensjon som er 55 år eller eldre og har liten tilknytning til arbeidslivet ved ikrafttredelse av nye regler, skal unntas fra tidsbegrensningen. Utvalget foreslo at tilknytning til arbeidslivet, tilsvarende som for nye tilfeller, skulle måles ut fra hvorvidt de hadde hatt inntekts-givende arbeid med en inntekt på to ganger grunnbeløpet eller mer i løpet av de fem siste årene.

3.4 Høringsinstansenes syn

3.4.1 Hovedtrekk ved forslaget om ny etterlatteytelse

Relativt mange høringsinstanser har hatt merknader til utvalgets forslag til ny etterlatteytelse til personer under 67 år. Det er særlig forslaget om å endre ytelsen fra en varig til en tidsbegrenset ytelse som kommenteres. Synspunktene er delte. En del av høringsinstansene gir uttrykk for at samfunnsutviklingen tilsier at tiden er moden for å avvikle etterlatteytelsene. Andre mener at forslagene er for inngripende for de som har behov for å kunne motta en etterlatteytelse, og det uttrykkes bekymring for hva de etterlatte skal leve av når ytelsen opphører.

En del høringsinstanser har gitt uttrykk for at de i hovedsak støtter forslagene i utredningen: *Næringslivets Hovedorganisasjon* (NHO), *Arbeidsgiverforeningen Spekter* (Spekter), *Likestillings- og diskrimineringsombudet* (LDO), *Pensjonskasseforeningen*, *Advokatforeningen*, *Kommunesektorens organisasjon* (KS) og *Seniorsaken*.

Både NHO og Spekter viser til at et av de viktigste prinsippene i pensjonsreformen har vært å stimulere til arbeid, og at dette innebærer at også etterlatteytelsene må innrettes slik at målet ivaretas. NHO påpeker dessuten at pensjonsordninger i privat sektor er dreid mot engangsytelser ved dødsfall, særlig i form av gruppelevsforsegling. Etter NHOs oppfatning er det fornuftig at også folketrygdens sikkerhetsnett ved nærstående dødsfall, endres fra å være en pensjonsytelse til å bli en omstillingsytelse.

KS viser til at de fleste under 67 år er arbeidføre og må kunne forutsettes å forsørge seg selv ved egen inntekt. Videre skriver de:

«Utvalgets forslag om tidsbegrenset omstillingsytelse i tre år, med mulighet til forlengelse i to år, gir en god balanse mellom insentiv til omstilling og tilstrekkelig tid til at omstilling

kan finne sted. Utvalgets forslag om krav til aktivitet i form av arbeidssøking eller nødvendig utdanning, vil legge til rette for omstilling.»

LO Kommune, LO Stat, Unio, YS og Akademikerne (hovedsammenslutningene), som har avgitt felles høringsuttalelse, *Landslaget for offentlige pensjonister* (LOP) og *Seniorsaken* mener det er viktig at omstillingsytelsen gis fram til fylte 67 år der det er urealistisk at den etterlatte skal bli i stand til å forsørge seg selv i løpet av tre eller fem år. Også *Kreftforeningen* og *Seniorsaken* vektlegger at omstillingsperioden bør tilrettelegges for den enkelte, eventuelt forlenges. Hovedsammenslutningene skriver:

«Organisasjonene viser til at de som rammes hardest av denne endringen er de som før partnerens dødsfall ikke har vært i arbeid som gir inntekt nok til egen forsørgelse etter dødsfallet, og som vanskelig kan skaffe seg slike inntekter etter 3 år med ny ytelse. Organisasjonene mener at forslaget bør endres slik at en for de som har nådd en viss alder fortsetter ytelsen ut over 3 år og fram til pensjonsalder når det viser seg at inntektsgivende arbeid ikke er realistisk. Å redusere ytelsen til 3 år med 2,25 G er en svært drastisk endring, som må antas å ramme mange som ikke vil klare å skaffe seg tilstrekkelig inntekt til egen forsørgelse.»

Juridisk rådgivning for kvinner (JURK), *Khon Norway, Thailand* (forening for nordmenn bosatt i Thailand) og to privatpersoner mener at omstillingsytelsen bør gis fram til fylte 67 år. JURK viser blant annet til at kvinner og menn fremdeles ikke fullt ut er økonomisk likestilt, noe som har sammenheng med et kjønnsdelt arbeidsmarked. JURK skriver at den foreslåtte innstrammingen vil ha betydelige økonomiske konsekvenser for de kvinnene det gjelder. Hensynet til folketrygdens bærekraft kan, ifølge JURK, ivaretas ved å avkorte ytelsen mot faktisk og forventet inntekt.

KS og *Arbeids- og velferdsdirektoratet* (direktoratet) trekker fram at forslaget kan innebære økte sosialhjelpskostnader på kort sikt, økt bruk av arbeidsinkluderende tiltak og økt ressursbehov ved saksbehandlingen. KS viser til at kommunene må få dekket merutgiftene. Advokatforeningen mener at direktoratet bør gis midler til å kunne gjennomføre den tette oppfølgingen av de etterlatte, slik som forslaget forutsetter.

Direktoratet påpeker at det er behov for avklaringer knyttet til regelverk for aktivitetskrav, botid

i Norge/medlemskap i folketrygden for kvalifisering til etterlatteytelse og avkorting av etterlatteytelsen mot arbeidsinntekt. Videre presiserer direktoratet at det må avklares om personer som aldri har bodd eller arbeidet i Norge, vil få omregnet sin etterlatteytelse.

LOP kan ikke se at det er lagt fram argumenter for at etterlatteytelser skal beskattes som lønnsinntekt. De oppfatter dette som en klar innstramming og motsetter seg denne endringen.

Statens pensjonskasse, Kommunal Landspensjonskasse og Den Norske Aktuarforening (Aktuarforeningen) trekker fram at endringer i folketrygdens etterlatteordninger, i den grad det er nødvendig, må tilpasses etterlatteordningene i tjenestepensjonene og samordningsregelverket.

3.4.2 Personkretsen

Høringsinstansene har i begrenset grad uttalt seg om de forholdene som utvalget tar opp om hvem som skal kunne få ny etterlatteytelse. I hovedsak er det spørsmålet om hvorvidt gruppen samboere med rett til ytelse skal utvides, som høringsinstansene har merknader til.

Mange av høringsinstansene – hovedsammenslutningene, LOP, Pensjonskasseforeningen, Seniorsaken, Spekter, Advokatforeningen, LDO, KS, Kreftforeningen og JURK – støtter utvalgets forslag om at det blir vurdert om også langvarige samboerskap skal kunne gi rett til ny omstillingsstønad.

NHO har bemerket at det er vanskelig å ta stilling til utvalgets øvrige forslag om å utvide gruppen som skal kunne få omstillingsstønad, fordi det ikke er framlagt noen modellberegninger som viser hvordan en slik utvidelse vil slå ut.

Direktoratet har påpekt en rekke forhold av administrativ og praktisk art som må avklares dersom forslagene skal følges opp. Blant annet vil det ved saksbehandlingen kunne være krevende å ta stilling til spørsmål om forutgående samboerskap for rett til ytelse, og inngåelse av samboerskap som bortfallsgrunn for rett til fortsatt ytelse.

3.4.3 Overgangsregler

Når det gjelder hvilke overgangsregler som skal gjelde for personer som mottar etterlattepensjon på det tidspunktet nye regler trer i kraft, har NHO gitt uttrykk for at de deler utvalgets oppfatning av at det vil være uheldig om det tar for lang tid før

man ser effektene av en ny etterlatteytelse i folketrygden.

KS støtter utvalgets forslag om overgangsordninger, med konvertering av etterlattepensjoner til en tidsbegrenset ytelse, men med en særlig skjerming av de eldste etterlatte.

Hovedsammenslutningene påpeker i sin felles høringsuttalelse at den enkleste løsningen vil være å gjøre nytt regelverk gjeldende for nye tilfeller, og at de som er mottakere av etterlattepensjon på ikrafttredelsestidspunktet, får beholde sin ytelse. Etter organisasjonenes oppfatning vil dette være i samsvar med hvordan lovendringer innføres generelt, uten å komme i konflikt med tilbakevirkningsforbudet i Grunnloven § 97.

Hovedsammenslutningene, JURK og direktoratet påpeker flere kompliserende faktorer knyttet til eventuell konvertering av løpende ytelse.

Aktuarforeningen mener at nye regler bør ha fullt gjennomslag bare for de av mottakerne som har rimelige muligheter til å kompensere eventuell reduksjon i løpende ytelse fra folketrygden gjennom eget arbeid og inntekt. Aktuarforeningen mener at det trengs en nærmere vurdering av overgangsreglene, og at disse bør sendes ut på ny høring før endelig vedtak om endring fattes.

Seniorsaken frykter at det også i framtiden kan bli vanskelig for personer som er i 60-årene å få innpass i arbeidslivet. De viser til at det selv etter at forbudet mot aldersdiskriminering ble tatt inn i arbeidsmiljøloven, er en klar tendens til favorisering av yngre, og utstøting av eldre, arbeidstakere fra arbeidslivet. Etter Seniorsakens oppfatning vil de budsjetterte kostnadene for staten bli relativt beskjedne selv om man også i framtiden lar etterlatte 60-åringer få beholde ytelsen fram til vedkommende fyller 67 år.

3.5 Departementets vurdering og forslag

3.5.1 Innledning

Departementet legger i punkt 3.5 fram forslag til regler om ny etterlatteytelse fra folketrygden. Forslagene er langt på vei i overensstemmelse med etterlatteutvalgets forslag, men på enkelte punkter avviker departementets forslag fra utvalgets.

Ettersom departementet foreslår å legge om ytelsen, er det nødvendig å strukturere folketrygdloven kapittel 17 på en annen måte enn i dag.

3.5.2 Fra varig etterlattepensjon til tidsbegrenset omstillingsstønad

Departementet er enig i utvalgets forslag om at dagens varige etterlattepensjon til personer under 67 år erstattes av en tidsbegrenset omstillingsstønad. Det er et sentralt mål for regjeringen at flest mulig skal kunne delta i arbeidslivet. Å legge om etterlattepensjonen til en tidsbegrenset omstillingsstønad, anses å være en tydeliggjøring av at etterlatte er arbeidsføre personer som i størst mulig grad skal forsørge seg selv gjennom arbeid. Dette anses igjen å bidra til å oppnå målsettingen om at flest mulig skal delta i arbeidslivet.

Det er ikke nytt at etterlatte forventes å skulle forsørge seg selv. I forarbeidene til den tidligere folketrygdloven av 1966 var det uttalt at etterlattepensjon bare skulle gis i de tilfeller hvor enken ikke kunne forsørge seg selv ved eget arbeid. I St.meld. nr. 75 (1963–64) viste Sosialdepartementet til at kvinner stort sett har de samme muligheter i arbeidslivet som menn, og at gifte kvinner i stadig større utstrekning tar lønnet arbeid utenfor hjemmet, og uttalte at dette var forhold som måtte virke inn ved utformingen av enkepensjoneringen i den kommende folketrygden. Disse synspunktene er enda mer aktuelle i dag, og etter departementets syn er det mange argumenter som taler for at det ikke er behov for å videreføre en varig etterlattepensjon.

Få av dagens mottakere av etterlattepensjon lever kun av pensjonen. For mange utgjør pensjonen et til dels betydelig supplement til arbeidsinntekt eller andre midler. Med ytelse på minstenivå vil etterlattepensjonen etter dagens regler ikke være fullstendig avkortet før den etterlatte har en inntekt på 5,5 ganger folketrygdens grunnbeløp som per 1. mai 2020 tilsvarer om lag 550 000 kroner. En etterlatt som mottar en etterlattepensjon på 2,6 ganger grunnbeløpet, kan ha en inntekt på inntil 7 ganger grunnbeløpet, om lag 700 000 kroner, før ytelsen faller helt bort. Personer som er fullt ut selvforsørget, kan altså motta etterlattepensjon helt fram til uttak av alderspensjon.

Mange av høringsinstansene har vist til at de, i lys av samfunnsutviklingen, ser behovet for en gjennomgang av folketrygdens ytelser til etterlatte. Flere høringsinstanser mener likevel at utvalgets forslag til endringer er mer inngripende enn det er behov eller grunnlag for.

Departementet viser til at dagens etterlattepensjon er den eneste varige folketrygdytelsen til arbeidsføre som skal dekke utgifter til livsopphold. Videre viser departementet til at dagens varige ytelse har svake arbeidsinsentiver, og

mange etterlatte vil få liten økonomisk uttelling av å øke sin arbeidsinnsats. Dette kan medføre at personer som har vært delvis forsørget av sin ektefelle, i liten grad ser behovet for å omstille seg for å kunne forsørge seg selv etter at ektefellen dør. Departementet mener, som utvalget, at den nye ytelsen må innrettes slik at den gir den etterlatte mulighet til å bli i stand til å forsørge seg selv og foreslår derfor at dagens varige etterlattepensjon erstattes med en tidsbegrenset omstillingsstønad.

Formålet med den foreslåtte omstillingsstønaden til gjenlevende ektefeller under 67 år, er å sikre inntekt for den gjenlevende og gi hjelp til selvhjelp, slik at den etterlatte etter en omstillingsperiode etter dødsfallet kan bli i stand til å forsørge seg selv ved eget arbeid. Forslaget til formålsbestemmelse er i samsvar med den generelle formålsbestemmelsen i folketrygdloven § 1-1.

Departementet viser til lovforslaget, folketrygdloven § 17-1 første ledd.

Norge har på trygdeområdet ratifisert en rekke konvensjoner under ILO og Europarådet. De viktigste konvensjonene for etterlatteytelser er ILO-konvensjon nr. 128 (heretter ILO-128) og Europarådets trygdekodeks (heretter ET). Norge har, ved å ratifisere disse instrumentene, forpliktet seg til å ha en etterlatteytelse som oppfyller nærmere angitte krav. Et sentralt slikt krav går fram av ILO-128 artikkel 25, som slår fast at etterlatteytelsen til en kvinne som var forsørget av sin mann på det tidspunktet vedkommende døde, «skal gis så lenge trygdetilfellet varer.» Det samme kravet kommer til uttrykk i ET artikkel 64.

Etter departementets syn vil innføringen av en tidsbegrenset omstillingsstønad ikke bryte med ILO-128 artikkel 25 og ET artikkel 64. Departementet legger til grunn at formålet med konvensjonsbestemmelsene er å sikre enken en inntekt, slik at enkepensjonen kan erstattes av en annen ytelse, så lenge enken ikke går ned i inntekt.

Departementet mener at formålet om å sikre inntekt for etterlatte best kan nås ved å gi bistand til selvforsørgelse gjennom eget arbeid. Hovedtyngden av etterlatte i Norge er i dag selvforsørget, og for de som ikke er det, er inntektssikringssystemet i folketrygden betydelig bygd ut og forbedret siden ILO-128 og ET ble innført. Til dette kommer at det i forbindelse med innføringen av den tidsbegrensede omstillingsstønaden vil bli foreslått overgangsordninger som sikrer personer over en viss alder som har hatt liten tilknytning til yrkeslivet en etterlatteytelse uten tidsbegrensning, se avsnitt 3.5.7.

Dertil kommer at det etter departementets syn uansett ikke bør være slik at mer enn 50 år gamle konvensjoner som er basert på samfunnsforholdene slik de var den gang, skal begrense handlingsrommet for å modernisere stønadsordninger til gjenlevende ektefeller, slik at stønadene i større grad kan reflektere dagens samfunnsforhold. I den forbindelse kan det videre vises til at Sverige, som sammen med Finland og Norge er de nordiske landene som har sluttet seg til «etterlattedelen» av ILO-128 og ET, la om sin etterlattepensjon til en tidsbegrenset omstillingsytelse allerede i 1994, men med lange overgangsregler. Skulle ILO/Europarådet likevel stille spørsmål ved innretningen på den foreslåtte omstillingsstønad, vil dette bli håndtert i dialogen med ILO/Europarådet.

Departementet mener at omstillingsstønad bør gjøres pensjonsgivende. Årlig pensjonsopptjening vil da bli 18,1 prosent av utbetalt ytelse. Med en uavkortet ytelse vil dette tilsvare et supplement til pensjonsbeholdningen på vel 40 000 kroner årlig i faste 2020-kroner.

Etter departementets syn vil det at ytelsen gjøres pensjonsgivende, gi mottakerne en mulighet til å ha opphold fra arbeidslivet uten at dette medfører tap av pensjon i framtiden. Departementet viser også til at folketrygdens øvrige ytelser til livsopphold som hovedregel er pensjonsgivende, herunder overgangsstønad til enslige forsørgere.

Når det gjelder varighet på ny omstillingsstønad, anser departementet at det ved vurderingen bør tas utgangspunkt i varigheten av andre tidsbegrensede ytelser i folketrygden. Varigheten av ny etterlatteytelse må gi den etterlatte en reell mulighet til omstilling, men samtidig bør langvarig passivitet unngås. En gruppe stønadsmottakere som anses å være arbeidsføre, og som har behov for stønad i en omstillingsperiode, er enslige forsørgere. Enslige forsørgere kan motta overgangsstønad fra folketrygden i inntil tre år, med mulighet for forlengelse i ytterligere to år når mottakeren er under nødvendig og hensiktsmessig utdanning. Mottakere av stønad til enslige forsørgere og etterlatte vil ofte være i litt ulike situasjoner, men det er også mange likhetspunkter. Blant annet vil begge gruppene være i en omstillingsfase. Departementet anser at et tidsrom på inntil tre år i utgangspunktet skal være god tid til å omstille seg etter ektefelles eller samboers dødsfall. Dersom det i tillegg foreligger en mulighet til å utvide stønadsperioden med ytterligere to år der det er behov for utdanning og/eller tiltak, anser departementet at balansen mellom å ha en reell mulighet til omstilling og å unngå langvarig passivitet, er ivaretatt.

Departementet foreslår at den nye omstillingsstønad skal kunne utbetales for en periode på inntil tre år etter dødsfallet. Det foreslås videre at stønadsperioden kan forlenges i inntil ytterligere to år dersom den etterlatte har behov for utdanning eller tiltak for å komme i arbeid.

Departementet viser til lovforslaget, folketrygdloven § 17-5 første og andre ledd.

3.5.3 Beregning av ytelsen

3.5.3.1 Nivå på ytelsen

I dag er nivået på folketrygdens etterlattepensjon avledet av den avdødes tilknytning til folketrygden. Med full trygdetid utgjør dagens etterlattepensjon minst summen av grunnpensjon og særtillegg eller pensjonstillegg, det vil si et minstenivå på to ganger folketrygdens grunnbeløp (om lag 200 000 kroner med dagens grunnbeløp) før eventuell avkorting.

For at ytelsen før avkorting skal bli høyere enn minstenivået, må 55 prosent av den avdødes tilleggspensjon være høyere enn særtillegget eller pensjonstillegget, hvilket impliserer at den avdøde må ha hatt en årlig inntekt på minst om lag 5,3 ganger grunnbeløpet (om lag 540 000 kroner), beregnet med opptjeningsreglene som gjelder fra 1992, over tilstrekkelig lang tid.

Maksimal ytelse, som tilsvarende kan beregnes med utgangspunkt i at den avdøde har hatt en inntekt på 12 ganger folketrygdens grunnbeløp over tid, utgjør om lag 2,6 ganger folketrygdens grunnbeløp (om lag 260 000 kroner). Differansen mellom minstenivået og den maksimale bruttoyttelsen er altså bare om lag 60 000 kroner.

Etter skatt er differansen mellom maksimal ytelse og minstenivået enda mindre. Prinsippet i dagens ordning om at ytelsen er avledet av den avdødes opptjening, har altså i praksis begrenset betydning.

Det at det i praksis har begrenset betydning at dagens ytelse er avledet av den avdødes inntekt, og ikke har noen betydning dersom den avdøde hadde relativt lav inntekt og opptjening, taler etter departementets syn for at ny etterlatteytelse bør utformes uavhengig av den avdødes tidligere inntekt. En slik løsning bidrar også til en forenkling av systemet. Ytelsen foreslås derfor å være en standardisert ytelse, uavhengig av den avdødes inntekt og opptjening i folketrygden.

Departementet viser til at det er forutsatt at den nye omstillingsstønad skal skattlegges på samme måte som arbeidsinntekt. Ved vurderingen av nivået på ytelsen, legger departementet i

likhet med utvalget til grunn at det er rimelig at ny ytelse er i samme størrelsesorden som dagens minstenivå for etterlattepensjon, når det tas hensyn til endret beskatning, og foreslår i tråd med utvalgets forslag at den standardiserte satsen settes til 2,25 ganger grunnbeløpet. Departementet viser til at et nivå på 2,25 ganger grunnbeløpet tilsvarende nivået på overgangsstønaden for enslige forsørgere, som også skattlegges som lønnsinntekt.

Departementet foreslår på den bakgrunn at den standardiserte satsen settes til 2,25 G.

Departementet viser til lovforslaget, folketrygdloven § 17-6.

Finansdepartementet tar sikte på å fremme forslag om nødvendige endringer i skatteloven, slik at disse trer i kraft samtidig med at de nye etterlatteytelsene innføres.

3.5.3.2 *Inntektsavkortning*

Etter dagens regler avkortes etterlattepensjonen mot arbeidsinntekt som den etterlatte har eller kan forventes å få. Pensjonen reduseres med 40 prosent av inntekt som overstiger et fribeløp som tilsvarende 0,5 ganger folketrygdens grunnbeløp.

Som utvalget var inne på, ville det å fjerne avkortingen mot arbeidsinntekt fullstendig, antakelig være et tiltak som i stor grad ville bedre arbeidsinsentivene. I likhet med utvalget vil departementet imidlertid ikke tilrå dette, blant annet fordi det ville tilgodesett relativt høytlønte vesentlig mer enn lavtlønte. Departementet mener derfor at den nye omstillingsstønaden, som dagens etterlattepensjon, bør avkortes mot inntekt. Stønaden er ment som en inntektssikring i en periode der det er behov for omstilling etter en ektefelle eller samboers dødsfall, og ikke som et supplement til egen inntekt. Å fjerne avkortingen vil innebære en lite målrettet bruk av offentlige midler, og dessuten kunne virke urimelig i forhold til yrkesaktive som lever på vesentlig lavere inntekter.

Departementet viser til at nivået på den nye omstillingsstønaden til etterlatte i yrkesaktiv alder i henhold til forslaget skal tilsvare nivået på stønaden til enslige forsørgere, 2,25 ganger grunnbeløpet. Overgangsstønaden til enslige forsørgere avkortes med 45 prosent av den inntekten som overstiger 0,5 ganger grunnbeløpet. Departementet foreslår at tilsvarende skal gjelde for den nye omstillingsstønaden. Med en slik avkortingssats vil ytelsen være fullt ut avkortet når inntekten overstiger 5,5 ganger grunnbeløpet. Dette innebærer at ny omstillingsstønad vil være fullstendig

avkortet ved det samme inntektsnivået som dagens etterlattepensjon på minstenivå.

Personer med lav eller ingen arbeidsinntekt som blir etterlatt i relativt ung alder, kan ha lettere for å omstille seg til å bli selvforsørget enn eldre etterlatte i tilsvarende situasjon. I dagens regelverk blir dette hensyntatt ved at det som hovedregel legges til grunn for avkortingen av ytelsen at etterlatte som ikke har fylt 55 år, har en inntekt på minst to ganger grunnbeløpet.

Etterlatteutvalgets utredning viser at behovet for etterlatteytelser i stadig mindre grad er knyttet til økende alder. De fleste etterlatte er helt eller delvis selvforsørget, og dette gjelder også i de eldre aldersgruppene. Departementet velger på denne bakgrunn å ikke foreslå at det i ny omstillingsstønad gis ulike regler for inntektsavkortning avhengig av etterlattes alder.

Departementet foreslår at dagens regler om hvilke trygde- og pensjonsytelser som er likestilt med arbeidsinntekt, videreføres. En etterlatt som er ufør, men med lavere uføregrad enn 100 prosent, vil kunne ha behov for omstilling for å kunne utnytte restarbeidsevnen. Å skulle gi gradert omstillingsstønad til en person med uføregrad under 100 prosent, vil innebære kompliserte avkortingsregler. Departementet foreslår derfor at der en etterlatt har en uføregrad under 100 prosent, avkortes omstillingsstønaden mot uføretrygden på samme måte som øvrig inntekt.

Departementet viser til lovforslaget, folketrygdloven § 17-9.

3.5.4 **Aktivitetskrav**

3.5.4.1 *Innføring av et aktivitetskrav*

Et aktivitetskrav anses å være et hensiktsmessig virkemiddel for å oppnå målet om at den etterlatte skal bli selvforsørget. Departementet er derfor enig med utvalget i at det for å oppnå formålet med den nye omstillingsstønaden, bør innføres et krav til aktivitet for å kunne motta ytelsen.

Etter dagens regelverk anses det første året etter dødsfallet som en omstillingstid, og etterlattepensjonen avkortes derfor ikke for høyere inntekt enn det den etterlatte faktisk har i denne perioden. Med utgangspunkt i at det nå foreslås en ny omstillingsstønad med varighet på tre år, mener departementet at det vil forsinke omstillingsprosessen dersom det ikke skal stilles noe krav til den etterlatte om å være i aktivitet med sikte på arbeid før det har gått ett år etter dødsfallet. Departementet viser til at utvalget var opp-tatt av at stønadsperioden skal brukes best mulig

for å bistå den etterlatte i innsatsen med å bli selvforsørget. Departementet anser derfor at det etter en overgangsperiode på seks måneder etter dødsfallet er rimelig å kunne forvente at den etterlatte er i nærmere fastsatt aktivitet, og foreslår at det fra seks måneder etter dødsfallet gjelder et aktivitetskrav for fortsatt rett til omstillingsstønad.

Innføring av en tidsbegrenset ytelse, med aktivitetskrav og tilhørende sanksjonsregler, innebærer at etterlatte som gruppe må følges opp i større grad enn de har vært til nå. Den etterlattes behov for omstilling må kartlegges relativt kort tid etter dødsfallet, slik at vedkommende kan komme i gang med hensiktsmessig aktivitet relativt raskt. Bestemmelsen om arbeids- og velferdsetatens oppfølgingsplikt av enslige forsørgere i folketrygdloven § 15-6 andre ledd foreslås derfor å gjelde tilsvarende for mottakere av ny omstillingsstønad.

Departementet viser til lovforslaget, folketrygdloven § 17-7 første og andre ledd.

3.5.4.2 *Nærmere om aktivitetskravets innhold*

Det vil være store variasjoner i den enkeltes tilknytning til arbeidslivet når dødsfallet inntreffer. Mange vil være i fullt arbeid, og ikke ha behov for noen yrkes- eller arbeidsmessig omstilling, slik at det ikke vil være aktuelt å stille noe aktivitetskrav ut over å fortsatt være i arbeid. Andre vil ha liten eller ingen utdanning og/eller arbeidserfaring, og vil ha behov for ulike former for opplæring, utdanning og arbeidstrening for å kunne komme i arbeid. Rammene for aktivitetskrav må derfor være relativt vide, og det må være adgang til å foreta konkrete vurderinger ut fra den enkeltes behov.

Som utvalget viste til, anser departementet at kravet må utformes slik at den etterlatte gis insentiver til å ta arbeid eller til å øke sin arbeidsinnsats. Videre bør utformingen av aktivitetskravet innrettes slik at arbeids- og velferdsetatens oppfølging blir effektiv.

Ved utforming av aktivitetskravet tar departementet utgangspunkt i tilsvarende regelverk for overgangsstønad til enslige forsørgere etter folketrygdloven kapittel 15. Det foreslås at det stilles krav om at den etterlatte fra seks måneder etter dødsfallet er i arbeid som utgjør minst halvparten av full tid, har meldt seg til arbeids- og velferdsetaten som reell arbeidssøker, gjennomfører utdanning eller opplæring som vurderes som nødvendig og hensiktsmessig for å kunne få eller beholde et arbeid, eller etablerer egen virksomhet i tråd

med bestemmelser i folketrygdloven kapittel 4 om dagpenger under arbeidsløshet.

Ut fra formålet for ny omstillingsstønad, og det forhold at stønaden er tidsbegrenset, anser departementet at det i mange tilfeller vil være grunnlag for å stille et strengere krav til aktivitet enn å være i arbeid i minst halvparten av full tid, og at det bør være adgang til å kreve at den etterlatte søker fulltidsarbeid eller arbeider i full stilling. Departementet foreslår derfor at det fra ett år etter dødsfallet gis en adgang til å stille et utvidet aktivitetskrav. Formålet med en slik regel er å bidra til en effektiv utnyttelse av omstillingsperioden, slik at den etterlatte i størst mulig grad kan bli selvforsørget innen stønadsperiodens utløp.

Departementet anser at det i en del tilfeller vil være rimelig å gjøre unntak fra aktivitetskravet, tilsvarende som i regelverket for ytelse til enslige forsørgere, for eksempel der den etterlatte er i foreldrepermisjon. Det foreslås at nærmere regler om unntak gis i forskrift.

Departementet anser videre at en mer detaljert utforming av regler om hvilke aktivitetskrav som kan stilles, herunder hvilken utdanning som kan godkjennes, nærmere om for hvilke aldersgrupper og hvilke krav som kan stilles til arbeidsøking, deltakelse i arbeidsmarkedstiltak og arbeidsdeltakelse, samt hvilke krav som kan stilles for å dokumentere at vilkårene er oppfylt, også bør gjøres i forskrift.

Departementet viser til lovforslaget, folketrygdloven § 17-7.

3.5.4.3 *Sanksjoner ved brudd på aktivitetsplikten*

Utover å henvise til at reglene om aktivitetskrav tilsvarende de kravene som gjelder for dagpenge-mottakere og mottakere av stønad til enslig forsørgere, kom utvalget ikke med forslag til sanksjonsregler ved brudd på aktivitetsplikten. Når det innføres regler om aktivitetsplikt, er det etter departementets syn naturlig at det også innføres sanksjonsregler som gir hjemmel for reduksjon eller stans av ytelsen dersom den etterlatte ikke oppfyller aktivitetsplikten.

Ved utformingen av slike regler anser departementet det som hensiktsmessig å ta utgangspunkt i tilsvarende regler for mottakere av overgangsstønad for enslige forsørgere. Av folketrygdloven § 15-12 første ledd følger det at stønaden faller bort én måned dersom medlemmet uten rimelig grunn sier opp sin stilling, nekter å ta imot tilbudt arbeid, unnlater å gjenoppta sitt arbeidsforhold etter endt foreldrepermisjon, nekter å delta i arbeidsmarkedstiltak eller unnlater å møte ved

innkalling til arbeids- og velferdsetaten. Bortfallsperioden vil trekkes fra den innvilgede stønadsperioden.

Det foreslås tilsvarende sanksjonsregel for de samme situasjoner for mottakere av ny omstillingsstønad. Ettersom det etter hovedregelen gis omstillingsstønad i tre eller fem år fra tidspunktet for dødsfallet, vil det imidlertid ikke være behov for å ha en regel om at bortfallsperioden skal trekkes fra den innvilgede stønadsperioden.

I folketrygdloven § 15-12 andre ledd er det gitt regler om utestengning fra ytelse for tilfeller der det er gitt mangelfulle eller uriktige opplysninger, og mottakeren enten var eller burde vært klar over dette. Departementet foreslår at det gis en tilsvarende regel for ny omstillingsstønad.

Departementet foreslår at det gis hjemmel til å gi forskrifter om gjennomføring av sanksjoner og om utestengingsperiodens varighet. Slik forskriftshjemmel er også gitt i folketrygdloven § 15-12.

Departementet foreslår at dersom aktivitetskravet i § 17-7 ikke følges opp, stanses omstillingsstønaden til vilkårene for å motta ytelsen igjen er oppfylt.

Departementet viser til lovforslaget, folketrygdloven § 17-8.

3.5.5 Personkretsen

3.5.5.1 Innledning

Utvalget diskuterte i sin utredning flere problemstillinger knyttet til hvem som i framtida skal kunne få ny omstillingsstønad. Departementet foreslår noen mindre endringer i personkretsen i denne proposisjonen, men tilrår ingen omfattende omlegging på det nåværende tidspunkt. Det vises til lovforslaget, folketrygdloven § 17-4.

3.5.5.2 Samboere

Utvalget pekte på at endringer i familie- og yrkesmønstre innebærer at behovet for ytelse til etterlatte er endret siden folketrygdloven trådte i kraft i 1967. Dagens samlivsmønstre er mer mangfoldige og mindre dominert av de livslange ekteskapene. Det er mer vanlig å være samboere før en eventuell ekteskapsinngåelse. Utvalget mente på denne bakgrunn at det burde vurderes å likestille langvarige samboerskap med ekteskap med hensyn til å ha rett til etterlatteytelser.

Departementet er langt på vei enig i utvalgets argumenter. Å skulle utvide gruppen av samboere med rett til ytelse, er imidlertid en omfattende

diskusjon som krever en større gjennomgang og utredning. Problemstillingen vil ha relevans for flere områder innen trygde- og pensjonsretten, og departementet ser ikke at det per nå er grunnlag for å foreslå å utvide retten for samboere for en enkelt ytelse på folketrygdens område.

Departementet ser også at en utvidelse av gruppen samboere som skal ha rett til ytelse, uten at det har vært foretatt en helhetlig gjennomgang og utredning av spørsmålet, vil medføre administrative utfordringer for arbeids- og velferdsetaten. Særlig vil det kunne by på utfordringer med hensyn til å fastsette forutgående samboerskap i de siste fem år. Erfaringer fra Sverige, der man fra 1946 likestilte ektefeller og samboere i ekteskaplignende forhold, var at et så vidt samboerbegrep var vanskelig å praktisere. Der ble regelen i 1960 endret til at likebehandlingen av ektefeller og samboere bare gjelder samboere som har eller har hatt felles barn eller tidligere har vært gift med hverandre. Dette er modellen som dannet bakgrunn for dagens regel i folketrygdloven.

Departementet vil derfor i denne omgang ikke foreslå å utvide gruppen samboere som kan ha rett til etterlatteytelser.

3.5.5.3 Krav til ekteskapets varighet

Med henvisning til at Trygdlovutvalget i NOU 1990: 20 foreslo at kravet til ekteskapets varighet for barnløse ektefeller som var yngre enn 40 år, skulle økes fra fem år til ti år, mente Etterlatteutvalget at det kunne være aktuelt å øke kravet til samlivets varighet for rett til ny etterlatteytelse. Dette ble vurdert som særlig aktuelt dersom langvarig samboerskap på selvstendig grunnlag skulle kunne gi rett til ny etterlatteytelse og at varighetskravet kunne oppfylles ved sammenlegging av tid som samboer og gift.

Departementet anser at det for etterlatte som ikke har barn, på samme måte som i dag, må stilles krav til lengden på ekteskapet før det foreligger rett til ny omstillingsstønad. I dag kreves det i slike tilfeller at ekteskapet har vart i minst fem år. Økt yrkesaktivitet blant kvinner, og det forhold at både kvinner og menn som lever i og utenfor samliv i stadig større grad er selvforsørget, kunne tilsi at kravet til lengden på ekteskapet for rett til ytelse bør økes.

Departementet anser at å utvide kravet til samlivets varighet fra fem år til for eksempel ti år, ville vært aktuelt å vurdere dersom gruppen av samboere med rett til ny omstillingsstønad ble utvidet. Ettersom det ikke foreslås å utvide gruppen sam-

boere som kan gis rett til ny omstillingsstønad, vurderer departementet at gjeldende rett på dette området bør videreføres, og foreslår ingen endringer.

Departementet viser til lovforslaget, folketrygdloven § 17-4 første ledd bokstav a.

3.5.5.4 Omsorg for barn som grunnlag for rett til ny etterlatteytelse

Departementet ser, i likhet med utvalget, gode grunner for at etterlatte med omsorg for barn gis rett til omstillingsstønad, uavhengig av varigheten på samlivet med den avdøde, og uavhengig av om barnet var den avdødes barn eller ikke.

For de tilfellene barnet er den etterlattes særkullsbarn og ekteskapet har vart mindre enn fem år, vil en slik regelendring medføre en utvidelse av retten til ytelse. Departementet anser at det er gode grunner for å foreta en slik utvidelse. I motsetning til de tilfellene der barnet også er den avdødes barn, vil barnet i slike tilfeller ikke ha rett til barnepensjon. Rett til omstillingsstønad i et slikt tilfelle vil derfor ikke bare sikre inntekt for den voksne etterlatte, men også bidra til å ivareta forsørgelsen av barnet.

For de tilfellene der barnet er den avdødes særkullsbarn, legger departementet til grunn at årsaken til at den etterlatte har omsorgen for barnet, er at barnets andre forelder også er død eller av andre grunner ikke har omsorgen for barnet. Det kan derfor foreligge et reelt omstillingsbehov, uavhengig av varigheten av forholdet og omsorgen. Utvidelse av retten på dette punktet vil trolig gjelde et svært begrenset antall tilfeller.

Med unntak av personer som har rett til etterlatteytelse på grunn av omsorg for den avdødes barn, er det etter dagens regler ikke vilkår om faktisk omsorg for barn eller et barns alder for rett til etterlatteytelser. Departementet ser ingen grunn til at retten til ny omstillingsytelse skal begrenses til de som har omsorg for barn under for eksempel skolepliktig alder, men foreslår at retten skal gjelde så lenge barnet på tidspunktet for dødsfallet ikke er fylt 18 år.

Departementet foreslår med dette at en etterlatt som på tidspunktet for dødsfallet har omsorgen for barn under 18 år, får rett til ny omstillingsstønad. Det foreslås at det stilles krav til omsorgens omfang, slik at den etterlatte må ha omsorgen for barnet med minst halvparten av full tid. Departementet viser til lovforslaget, folketrygdloven § 17-4 første ledd bokstav c.

3.5.5.5 Fraskilte

Etter dagens regelverk kan fraskilte ha rett til etterlattepensjon dersom dødsfallet skjer innen fem år etter skilsmissen og ekteskapet varte i minst 25 år, eller 15 år hvis ektefellene hadde barn sammen. Det kan også gis ytelse selv om dødsfallet skjer mer enn fem år etter skilsmissen, dersom den skilte var helt eller delvis forsørget av bidrag fra avdøde.

Departementet er enig med utvalget i at fraskilte som hovedregel ikke skal ha rett til ny omstillingsstønad. Forslaget om å erstatte dagens etterlattepensjon med en tidsbegrenset omstillingsstønad, innebærer at hovedformålet med ytelsen er å gi den etterlatte hjelp til å forsørge seg selv ved eget arbeid. En skilsmisse innebærer for de fleste at man allerede over en viss tid har måttet innstille seg på å forsørge seg selv. På skilsmissetidspunktet har partene allerede flyttet fra hverandre, og de fleste har vært separerte i minst ett år, slik at behovet for omstilling for flertallet av tilfellene, ikke lenger er til stede. Departementet foreslår derfor at dagens regler om fraskiltets rett til etterlatteytelser i hovedsak ikke videreføres.

Utvalget påpekte at det kunne være aktuelt å gjøre unntak for situasjoner der en gjenlevende fraskilt var forsørget av underholdsbidrag fra den avdøde, noe dagens unntaksregel også åpner for. I slike situasjoner vil det, også for en fraskilt, være dødsfallet som utløser behovet for omstilling. Departementet mener at den nye omstillingsstønaden må være målrettet mot dem som har reelt behov for omstilling, og er derfor enig med utvalget i at unntaksregelen bør videreføres, men foreslår at kravet til den forutgående forsørgelsen skjerpes, slik at retten forbeholdes de som helt eller i det vesentlige ble forsørget med bidrag fra den avdøde. Det foreslås at unntaksadgangen lovreguleres i et eget ledd i § 17-4.

Departementet viser til lovforslaget, folketrygdloven § 17-4 andre ledd.

3.5.5.6 Tidligere familiepleier

En tidligere familiepleier har påtatt seg en pleieoppgave det offentlige ellers måtte ha gjort. Vedkommende vil normalt ikke ha opptjent rett til for eksempel pleiepengene eller oppebære andre ytelse under pleieforholdet, og han eller hun står uten andre inntektsalternativer enn eventuelt sosialhjelp når pleieforholdet opphører. Departementet legger derfor til grunn at en tidligere familiepleier kan ha tilsvarende behov for inntektssikring i en omstillingsperiode etter at

pleieforholdet er opphørt, som en gjenlevende ektefelle. Det er få personer som antas å kunne ha rett til ytelse som tidligere familiepleiere, men retten anses som viktig for de få det gjelder. Departementet foreslår derfor at tidligere familiepleiere, som i dag, skal ha rett på en ytelse som tilsvarer etterlatteytelsen til voksne under 67 år. Siden etterlattepensjonen endres fra en varig ytelse til en tidsbegrenset omstillingsstønad, foreslås det at ytelsen til tidligere familiepleiere endres tilsvarende. Det anses som rimelig at omstillingsstønaden til tidligere familiepleier – så langt mulig – gis med tilsvarende vilkår som for etterlatte under 67 år. Dette innebærer at det foreslås at ny ytelse til tidligere familiepleier gis som en tidsbegrenset omstillingsstønad med vilkår om aktivitetsplikt.

Departementet anser det for øvrig som rimelig å videreføre de materielle vilkårene for at en tidligere familiepleier skal kunne ha rett til ny omstillingsstønad. Dette gjelder også vilkåret om at pleieforholdet skal ha vart i minst fem år. Det er et svært begrenset antall mottakere av ytelsen, og en relativt høy andel av disse mottakerne er over 60 år. Fem års fravær fra arbeidslivet eller mer vil for de fleste være et betydelig «hull i CV-en». Behovet for omstilling vil derfor kunne gjelde flertallet av de potensielle mottakerne.

For en vurdering av hvorvidt det bør innføres særregler for tidligere familiepleiere i de eldste årskullene, vises det til forslag om overgangsregler for personer som har en løpende ytelse på endringstidspunktet, se punkt 3.5.7. I motsetning til hva som gjelder for rett til etterlatteytelser etter folketrygdloven kapittel 17, er det for rett til ytelse som tidligere familiepleier et vilkår om nedsatt inntektsevne. Etter departementets syn er det rimelig å anta at en stor del av de eldre mottakerne av ytelsen vil ha svak tilknytning til arbeidslivet. Departementet anser det som naturlig at nye tilfeller av tidligere familiepleiere vurderes ut fra reglene for nye etterlatte, og at en for løpende ytelse til tidligere familiepleiere benytter særreglene for løpende tilfeller av etterlattepensjon, det vil si at gruppene så langt mulig behandles likt.

Ytelse til tidligere familiepleiere er i dag regulert i et eget kapittel i folketrygdloven. Utvalget mente at det burde vurderes å innlemme gruppen som en del av den alminnelige personkretsen i kapitlet om ny omstillingsstønad til etterlatte under 67 år. Departementet anser at dette vil være en lovteknisk forenkling.

Departementet foreslår at kapittel 16 i folketrygdloven oppheves og at regler om omstillings-

stønad til tidligere familiepleier tas inn som en egen bestemmelse i folketrygdloven kapittel 17.

Departementet viser til lovforslaget, folketrygdloven § 17-1 andre ledd og § 17-15.

3.5.6 Andre vurderinger

3.5.6.1 Innledning

Departementet foreslår at en del av regelverket for etterlattepensjon videreføres for ny omstillingsstønad, riktignok med enkelte nødvendige tilpasninger. I dette avsnittet vil det bli redegjort nærmere for vurderingene og forslagene som gjelder tilknytningen til folketrygden, tilleggsstønader, bortfallsregler og særregler for yrkesskade.

3.5.6.2 Tilknytning til folketrygden

Etter dagens regler er det et vilkår for rett til etterlattepensjon at den avdøde har hatt en viss tilknytning til folketrygden forut for dødsfallet. Etterlatteutvalget mente det burde være et slikt tilknytningskrav også for rett til ny omstillingsstønad, men foreslo at det skulle være den etterlatte som måtte fylle kravet. Bakgrunnen var at retten til ytelsen i størst mulig grad skal knyttes til den etterlattes behov for omstilling.

Blant de landene Norge har inngått trygdeavtaler med, er det vanlig å knytte retten til en etterlatteytelse til den avdødes tilknytning til landets trygdeordning, siden ytelsen kan ses på som en forsikring, og det er dødsfallet som utløser retten til ytelsen.

Tilknytningskravet i folketrygdloven kan oppfylles ved sammenlegging med tid i andre lands trygdeordninger, forutsatt at Norge har inngått trygdeavtale med landet. Etterlatteutvalgets forslag vil derfor medføre at personer som er bosatt i Norge, enklere vil få tilgang til ytelsen dersom ektefellen faller fra, enn i tilfeller der en ektefelle arbeider i Norge og den andre er bosatt i et annet avtaleland. I et slikt tilfelle vil ikke ektefellen som er bosatt i det andre landet, ha rett til omstillingsstønaden dersom ektefellen som arbeider i Norge dør, og den etterlatte selv ikke har noen tilknytning til folketrygden.

Sammenliknet med dagens regler vil utvalgets forslag medføre en forrykning av den balanserte gjensidigheten som ligger i forordning 883/2004 (trygdeforordningen) og som man søker å oppnå ved fremforhandlingen av de bilaterale trygdeavtalene Norge har inngått. Norskbosatte etterlatte etter nordmenn som har arbeidet i andre

avtaleland (med tradisjonelle etterlatteordninger), vil i større utstrekning motta ytelse enn utenlandsbosatte etterlatte etter utenlandske statsborgere som har arbeidet i Norge. Departementet antar at man med en slik ordning ikke kan se bort fra at land som Norge har bilaterale trygdeavtaler med, i lys av dette vil ta initiativ til å endre avtalene for å stramme inn på eksporten av egne ytelse.

En ordning som gjør det mindre attraktivt for utenlandske arbeidstakere å ta arbeid i Norge, kan innebære en diskriminering av disse. En slik diskriminering er EØS-problematisk i seg selv, men også i lys av prinsippene om fri flyt av varer, kapital, tjenester og personer som gjelder for EUs indre marked, og som Norge er en del av gjennom EØS-avtalen. Forskjellsbehandlingen kan la seg forsvare dersom den objektivt sett kan rettferdiggjøres, men etter departementets syn kan dette by på utfordringer.

Departementet har etter en nærmere vurdering kommet til at det ikke vil være hensiktsmessig å følge opp Etterlatteutvalgets forslag med hensyn til hvem som skal fylle kravet om forutgående tilknytning. Departementet viser her særlig til faren for at dette kan innebære en diskriminering av utenlandske arbeidstakere, men også til den forrykningen av den balanserte gjensidigheten som ligger i trygdeforordningen og i de bilaterale trygdeavtalene Norge har inngått.

Departementet foreslår etter dette å videreføre gjeldende regler om forutgående og fortsatt medlemskap i folketrygden. Det vises til lovforslaget, folketrygdløven §§ 17-2 og 17-3.

3.5.6.3 *Betydningen av medlemstid i folketrygden*

Etter gjeldende regler er etterlattepensjon en avledet ytelse som beregnes med utgangspunkt i lengden på den avdødes trygdetid i folketrygden. Dersom trygdetiden er kortere enn den tiden som kreves for rett til en full ytelse (40 år), blir etterlatteytelsen tilsvarende redusert. Dersom dødsfallet skjer før fylte 67 år, blir trygdetid i folketrygden fram til den avdøde ville ha fylt 67 år, medregnet ved beregningen av ytelsen.

Etterlatteutvalget foreslo at den nye omstillingstønad skal gis med et fast beløp til alle som fyller vilkårene for ytelsen, uavhengig av hvor lang trygdetid i folketrygden den etterlatte eller den avdøde har. I tilfeller der trygdetiden i folketrygden er kortere enn den tiden som etter dagens regler kreves for rett til en full ytelse, kan

dette medføre at trygden må utbetale en større ytelse enn etter dagens regler.

Gitt at ny omstillingsstønad er gjenstand for eksport etter de trygdeavtalene Norge har inngått med andre land, kan en manglende trygdetidsavkortning også medføre at Norge må eksportere en høyere ytelse enn etter dagens regler. Tidsbegrensningen og det at mottakeren av omstillingstønaden må oppfylle et aktivitetskrav for å kunne motta den, er imidlertid forhold som bidrar til at det ikke er sikkert at Norge totalt sett vil måtte eksportere et høyere beløp på etterlatteområdet enn etter dagens regler.

Med mindre det i folketrygdløven tas inn positive bestemmelser om at omstillingstønaden er gjenstand for eksport, vil svaret på dette spørsmålet i stor grad avhenge av de trygdeavtalene Norge har inngått med andre land. Slik departementet oppfatter etterlatteutvalget, var dets intensjon og oppfatning at stønaden ikke var å anse som en pensjon, og dermed heller ikke gjenstand for eksport etter trygdeavtalene våre.

I trygdeforordningen artikkel 7 er det såkalte eksportabilitetsprinsippet nedfelt. Prinsippet innebærer at alle kontantytelser som en person har rett til fra et avtaleland eller etter forordningen skal eksporteres dersom den som har rett til ytelsen, flytter eller er bosatt i et annet avtaleland. Unntak gjelder der noe annet følger av forordningen.

Dagens etterlattepensjon er et eksempel på en ytelse som er omfattet av trygdeforordningen artikkel 7, og som derfor er gjenstand for eksport. Spørsmålet blir da om noe annet gjelder for den foreslåtte omstillingstønaden. Utgangspunktet her er at ytelse til etterlatte faller inn under trygdeforordningens anvendelsesområde, og dermed også noe som er gjenstand for eksport.

Trygdeforordningen artikkel 3 nr. 5 slår fast at sosialhjelp ikke er omfattet av forordningen. Slik departementet ser det, er det ikke naturlig å regne den foreslåtte omstillingstønad som sosialhjelp. Et særtrekk ved en slik ytelse er at den innvilges etter et konkret skjønn. Dette er ikke tilfellet med omstillingstønaden. Denne blir gitt til alle som fyller vilkårene for å få den.

I trygdeforordningen artikkel 3 nr. 3 er det presisert at forordningen også får anvendelse på «ikke-avgiftsbaserte kontantytelser som omfattes av artikkel 70». Hvis en ytelse gjør det, åpner bestemmelsen på nærmere vilkår opp for mulighet for å unnta den fra eksport.

Til det ovenstående bemerker departementet at et grunnleggende krav for at en ytelse skal falle inn under trygdeforordningen artikkel 70, er at

ytelsen inneholder elementer både av sosialhjelp og trygd. Over har departementet konkludert med at den forslåtte omstillingsstønaden ikke kan regnes som sosialhjelp. Dermed er ikke omstillingsstønaden en ytelse som faller inn under artikkel 70. Unntaket for eksport er da heller ikke aktuelt.

Slik departementet vurderer det, er da den foreslåtte omstillingsstønaden verken en ytelse som faller utenfor trygdeforordningens anvendelsesområde eller en ytelse som kan unntas fra eksport i medhold av trygdeforordningen artikkel 70. Den må da regnes som en pensjonsytelse i forordningens forstand, noe som blant annet innebærer at den er gjenstand for eksport. Etter departementets syn kan det neppe være grunn til å vurdere dette annerledes når det gjelder de bilaterale trygdeavtalene som Norge har inngått.

Selv om den nye omstillingsstønaden, i motsetning til dagens etterlatteytelse, ikke beregnes ut fra den avdødes opptjening i folketrygden, anser departementet at omstillingsstønaden fremdeles bør stå i forhold til den avdødes trygdetid i folketrygden. Dersom den avdøde har opptjent pensjonsrettigheter for eksempel i andre land i EØS eller et land som Norge har en trygdeavtale med, vil den etterlatte kunne få etterlatteytelser fra flere land, basert på trygdetiden i de ulike landenes trygdeordninger. Å innføre en ordning der omstillingsstønaden ikke skal baseres på et slik pro rata-system, vil bryte med systemet for beregning av pensjonsytelser som Norges trygdeavtaler er basert på, og vil medføre en full ytelse fra Norge samtidig som det utbetales ytelse fra andre land den avdøde hadde opptjening i.

På bakgrunn av ovenstående er departementet kommet til at det ikke vil følge opp Etterlatteutvalgets forslag om at omstillingstønaden skal gis med et fast beløp, uavhengig av hvor lang trygdetid i folketrygden den etterlatte eller den avdøde har. Departementet foreslår at gjeldende rett på dette området videreføres, slik at omstillingstønaden trygdetidsavkortes.

Det vises til lovforslaget, folketrygdloven § 17-6.

3.5.6.4 Tilleggsstønader

Etter folketrygdloven § 17-9, jf. §§ 15-10 og 15-11, kan en gjenlevende ektefelle på nærmere vilkår få stønad til barnetilsyn, tilleggsstønader og stønad til skolepenger mv. Departementet anser at tilleggsstønadene samsvarer med formålet om at den etterlatte skal settes i stand til å kunne forsørge seg selv, og det foreslås derfor at disse tilleggsytelsene videreføres.

Etter dagens regler gis stønad til barnetilsyn for barn som ble forsørget av ektefellene i fellesskap, og for fellesbarn som er født senere. I begge tilfeller er det et vilkår at den etterlatte forsørger barnet. Ettersom omsorg for barn foreslås å være et selvstendig grunnlag for ny omstillingsstønad, se punkt 3.5.5.4, foreslår departementet at det ikke stilles krav om at barnet eller barna må ha vært forsørget av ektefellene i fellesskap. Det foreslås at det fortsatt skal være et vilkår at den etterlatte forsørger barna. Departementet foreslår videre at det, som i dag, på visse vilkår skal gis rett til stønad til barnetilsyn for fosterbarn.

Departementet viser til lovforslaget, folketrygdloven § 17-10.

3.5.6.5 Bortfallsregler

Etter departementets syn bør dagens regler for når etterlatteytelser skal bortfalle i all hovedsak videreføres. Departementet foreslår derfor at ny omstillingsstønad, som dagens etterlattepensjon, skal falle bort når den etterlatte fyller 67 år, eller fra det tidspunktet han eller hun tar ut alderspensjon fra folketrygden. Det foreslås også at stønaden faller bort dersom den etterlatte mottar avtalefestet pensjon. Departementet viser til lovforslaget, folketrygdloven § 17-11 første ledd bokstav a, b og c.

Dersom en etterlatt med ny omstillingsstønad blir ufør, skal vedkommende ikke omstilles til å forsørge seg selv ved eget arbeid og vil normalt ikke kunne fylle vilkårene for fortsatt rett til omstillingsstønad. Departementet foreslår derfor at omstillingsstønaden, som dagens etterlattepensjon, skal falle bort dersom den etterlatte får rett til uføretrygd med en uføregrad på 100 prosent. Dersom uføregraden er mindre enn 100 prosent, foreslår departementet at omstillingsstønaden avkortes mot uføretrygden, se punkt 3.5.3.2.

Departementet foreslår videre at ny omstillingsstønad bortfaller dersom den etterlatte gifter seg på nytt eller flytter sammen med en person vedkommende har eller har hatt felles barn med eller tidligere har vært gift med. Videre bortfaller stønaden dersom den etterlatte får barn med ny samboer. Det vises til lovforslaget, folketrygdloven § 17-11 første ledd bokstav d.

Etter gjeldende regler faller ikke retten til pensjon på grunnlag av det første ekteskapet endelig bort ved inngåelse av nytt ekteskap, men ligger som en latent rett for det tilfelle det nye ekteskapet oppløses ved skilsmisse før det er gått to år, eller den nye ektefellen dør, se punkt 3.2.7. Departementet foreslår at bortfall av omstillingsstønad på grunn av inngåelse av ekteskap, skal

medføre at stønaden er varig bortfalt. Forslaget innebærer en endring sammenliknet med gjeldende rett ved at den etterlatte ikke vil kunne få tilbake omstillingsstønaden på grunnlag av det tidligere ekteskapet dersom det nye ekteskapet blir oppløst ved skilsmisse innen to år. Dersom ektefellen dør, vil retten til omstillingsstønad avhenge av om den etterlatte fyller de ordinære vilkårene for slik stønad, for eksempel ved at paret har felles barn, eller at det siste ekteskapet har vart i minst fem år. Den foreslåtte løsningen tydeliggjør at stønaden er ment å bidra til omstilling i en overgangsfase etter et dødsfall.

Forslaget medfører at en person kan få omstillingsstønad flere ganger gjennom livsløpet, forutsatt at de ordinære vilkårene for ytelsen er oppfylt hver gang. Departementet legger til grunn at behovet for å få utvidet perioden ut over tre år, for å kunne ta nødvendig utdanning eller tiltak for å kunne komme i arbeid, normalt vil være ivaretatt ved én gangs utvidelse, og at det kun unntaksvis vil være aktuelt å forlenge stønadsperioden ut over tre år mer enn én gang.

Folketrygdloven §§ 17-13 og 17-14 gir regler om reduksjon og bortfall av ytelser under opphold i institusjon og under straffegjennomføring. Tilsvarende regler er gitt i flere av folketrygdens ytelseskapitler. Departementet foreslår at bestemmelsene videreføres og viser til lovforslaget, folketrygdloven §§ 17-13 og 17-14.

3.5.6.6 *Særregler der dødsfallet skyldes yrkesskade*

De fleste ytelseskapitler i folketrygdloven har regler som gir særlige rettigheter ved yrkesskade. Dette gjelder også for etterlatteytelsene. I hvilken grad det fortsatt skulle gjelde særregler for ny etterlatteytelse der dødsfallet skyldes yrkesskade, var ikke en del av utvalgets mandat, og dette ble heller ikke drøftet av utvalget.

Departementet legger til grunn at omleggingen fra varig etterlattepensjon til tidsbegrenset omstillingsstønad også må gjelde for tilfeller der årsaken til dødsfallet er yrkesskade. Det må imidlertid tas stilling til hvorvidt det skal gjelde særregler ved yrkesskade for ny omstillingsstønad.

Etter dagens regler gis det rett til etterlatteytelser uten krav til forutgående og fortsatt medlemskap dersom årsaken til dødsfallet er yrkesskade. Departementet foreslår at disse reglene videreføres også i ny omstillingsstønad.

Videre foreslår departementet at det i yrkesskade-tilfellene – som i dag – ikke skal stilles krav til ekteskapets varighet.

Yrkesskadefordelene som gjelder i dag i tilfeller der den etterlatte har omsorg for barn, vil etter forslaget til nye regler være ivaretatt gjennom hovedregelen om rett til stønad på grunn av omsorg for barn. Disse reglene er det derfor ikke nødvendig å videreføre.

I det tilfellet dødsfallet skyldes yrkesskade, gir dagens regler en fordel ved selve beregningen av etterlattepensjonen, se § 17-12 tredje ledd. Regelen innebærer at det gis rett til full grunnpensjon og tilleggspensjon uten avkorting for eventuell redusert trygdetid. Siden ny omstillingsstønad etter forslaget ikke lenger skal beregnes som pensjon på grunnlag av den avdødes opptjening, anser departementet at gjeldende regel ikke kan videreføres med dagens ordlyd. Departementet anser imidlertid at tilsvarende fordel bør videreføres også i ny omstillingsstønad og foreslår at omstillingsstønaden, der dødsfallet skyldes yrkesskade, ikke avkortes på grunn av redusert trygdetid.

Departementet viser til lovforslaget, folketrygdloven § 17-12.

3.5.7 **Overgangsregler**

3.5.7.1 *Innledning*

Departementet har vurdert behovet for overgangsordninger ved innføringen av ny omstillingsytelse til etterlatte under 67 år.

Departementet deler utvalgets oppfatning av at det vil være uheldig dersom det tar lang tid før en ser effektene av en reformert ytelse til etterlatte under 67 år. Innføringen av en standardisert og tidsbegrenset etterlatteytelse til personer under 67 år vil være forenklende og bedre støtte opp under insentiver til arbeid og egen inntekt. Samtidig er det viktig å ivareta hensynet til eldre personer som har tilpasset sin livssituasjon under andre samfunnsforhold, og som kan ha svak tilknytning til arbeidslivet og begrenset reell mulighet til å etablere seg i arbeidsmarkedet.

Behovet for overgangsregler er vurdert både for nye tilfeller, det vil si personer som vil bli etterlatte etter at nytt regelverk trer i kraft, og for personer som allerede mottar etterlattepensjon, eller fyller vilkårene for å motta etterlattepensjon, ved ikrafttreddelsen.

3.5.7.2 Midlertidig unntak fra tidsbegrensning for nye tilfeller av etterlatte

Departementet foreslår at det gis et midlertidig unntak fra tidsbegrensningen i ny omstillingsstønad. Forslaget her forutsettes å skulle gjelde for personer som blir etterlatte etter at nytt regelverk er trådt i kraft.

Departementet mener, i likhet med utvalget, at det i utgangspunktet ikke er holdepunkter for å skille mellom yngre og eldre etterlatte i regelverket. Det vises til at de fleste mottakerne av etterlattepensjon i dag er yrkesaktive og har en ytelse som er avkortet mot inntekt. Det er liten forskjell mellom yngre og eldre etterlatte i så måte. Departementet mener at det likevel i en overgangsfase vil være behov for å gjøre unntak fra tidsbegrensningen i nytt regelverk for eldre personer med begrenset tilknytning til arbeidslivet. Erfaring viser at dette kan være en gruppe som har små muligheter til å komme inn i arbeidsmarkedet. Personer som ennå ikke er etterlatte når nytt regelverk trer i kraft, vil kunne tilpasse seg at folketrygdens ytelse til etterlatte i framtiden ikke vil være like omfattende som i dag. Slik tilpasning kan for eksempel være å tegne gjeldsforsikring eller på annen måte sørge for inntekts- og risiko-utjevning mellom ektefellene, før et dødsfall inntrer. Etter departementets syn bør en overgangsordning for personer som ikke er etterlatte når nytt regelverk trer i kraft, derfor ha et klart avgrenset omfang og en klar avgrenset varighet.

Departementet foreslår at personer som er 60 år eller eldre når nytt regelverk trer i kraft, som ikke har hatt en årlig arbeidsinntekt over to ganger grunnbeløpet i gjennomsnitt de siste fem årene, og som i tillegg ikke har hatt en arbeidsinntekt over tre ganger grunnbeløpet i hvert av de siste to årene før de blir etterlatte, skal kunne motta ytelsen fram til de fyller 67 år. Forutsatt at nytt regelverk trer i kraft fra 2023, innebærer den foreslåtte løsningen at personer som er født i 1962 eller tidligere og som blir etterlatt etter at nytt regelverk trer i kraft, vil kunne motta den nye omstillingsstønaden fram til de fyller 67 år, forutsatt at de har hatt begrenset tilknytning til arbeidsmarkedet i årene før de blir etterlatt. Ved 67 år slår den ubetingede retten til alderspensjon fra folketrygden inn. Forslaget følger opp utvalgets anbefaling.

Departementet mener at en aldersgrense på 60 år med hensyn til å kunne få unntak fra tidsbegrensningen, er en rimelig avveining mellom behovet for å ivareta de eldste etterlatte og behovet for at det ikke skal gå lang tid før en ser effek-

tene av nytt regelverk. I denne sammenhengen må det tas i betraktning at de fleste blir etterlatte i relativt høy alder, og at mer omfattende unntak dermed ville medføre at reformen fikk begrenset effekt.

Likeledes mener departementet at inntekts-grensen for å få unntak på to ganger grunnbeløpet i gjennomsnitt i løpet av de fem siste årene, er et rimelig nivå ved at inntekt over dette nivået representerer en relativt stabil arbeidsmarkedstilknypning over noe tid. Når det i tillegg stilles et krav om at inntekten ikke må overstige tre ganger grunnbeløpet hvert av de to siste årene, blir dessuten formålet med unntaksbestemmelsen godt ivaretatt. Departementet understreker at ny omstillingsstønad ikke er ment å tilrettelegge for å kunne trappe ned arbeidsinnsatsen.

Departementet viser til lovforslaget, folketrygdloven § 17-5 tredje ledd.

3.5.7.3 Overgangsregler for løpende tilfeller

Forslaget som følger forutsettes å skulle gjelde for personer som allerede er etterlatte og mottar etterlattepensjon når nytt regelverk trer i kraft (løpende tilfeller).

Departementet viser til at utvalget vurderte hvilke elementer i nytt regelverk som eventuelt skulle gjelde for etterlatte under 67 år som mottar en etterlatteytelse når de nye reglene trer i kraft. Som nevnt innledningsvis mener departementet at det vil være uheldig dersom det tar lang tid før en ser effektene av en reformert ytelse til etterlatte under 67 år. Om gjeldende regelverk skulle fortsette å løpe uendret fram til 67 år for alle som mottar ytelsen når de nye reglene trer i kraft, ville det innebære at regelverket for dagens etterlattepensjon vil måtte opprettholdes i ytterligere 40–45 år, ettersom de yngste mottakerne av etterlattepensjon i dag er i 20-årene.

Utvalget pekte på at de gjeldende skattereglene for etterlattepensjon, herunder rett til skattebegrensning ved lav alminnelig inntekt, sammen med avkortingsreglene for etterlattepensjonen, gir svært høy marginalskatt og dårlige arbeidsinsentiver for mange etterlatte. Utvalget la derfor til grunn at det kunne være aktuelt å omregne løpende ytelse til nytt regelverk etter mønster av konverteringen av uførepensjon til uføretrygd i 2015.

Departementet er enig i at det er uheldig å opprettholde et regelverk som i så liten grad gir insentiver til økt arbeidsinnsats, og viser til at det også er ønskelig å avvikle særreglene i skattesystemet som nå bare gjelder for en liten gruppe

personer, etter at disse særreglene tidligere er avvirket for blant andre alle alderspensjonister og uføretrygdede. Departementet vurderer imidlertid at en konvertering av ytelsene etter modell av konvertering av uførepensjon til uføretrygd, vil være teknisk krevende å gjennomføre. Dette er en vurdering som også flere høringsinstanser støtter.

Utvalget la videre til grunn at dagens etterlattepensjon burde kunne gjøres tidsbegrenset og viste til at selv om det er flest eldre blant de som i dag mottar en uavkortet etterlattepensjon, det vil si at de ikke har annen inntekt, er det også en del unge mottakere, og det kan synes lite rimelig at presumptivt arbeidsføre personer som i dag er i 30–40 årsalderen, skal kunne fortsette å motta en etterlatteytelse til de er 67 år. Departementet deler utvalgets syn. Departementet foreslår på denne bakgrunn å innføre tidsbegrensning på tre år, pluss eventuelt to år, også for personer som mottar etterlattepensjon på tidspunktet for innføring av nytt regelverk. Departementet foreslår at ytelsesnivået og øvrige vilkår for den løpende etterlattepensjonen videreføres i denne femårsperioden.

Som for nye tilfeller vil det imidlertid være behov for et midlertidig unntak fra tidsbegrensningen for de eldste etterlatte som har svak tilknytning til arbeidsmarkedet. I likhet med utvalget, mener departementet at det vil være rimelig med en noe mer lempelig regel for unntak fra tidsbegrensningen for de som mottar etterlattepensjon når nytt regelverk trer i kraft, enn for nye tilfeller. I motsetning til for personer som ikke ennå er etterlatte, er det for sent for allerede etterlatte å tilpasse seg at folketrygdens ytelse til etterlatte i framtiden ikke vil være like omfattende som i dag, selv om de for øvrig er i samme situasjon når det gjelder at de kan ha tilpasset sin arbeidsinnsats under andre samfunnsforhold og av den grunn har svak tilknytning til arbeidsmarkedet. Departementet viser til at å tidsbegrense en i utgangspunktet varig ytelse, griper inn i en eksisterende rett, og det er derfor gjennomført en særskilt vurdering av grunnlovsvernet med hensyn til dette. Det vises til punkt 3.6.

Departementet viser til at det i dagens regelverk ligger en forutsetning om at etterlatte som hovedregel forventes å forsørge seg selv. Dette kommer til uttrykk ved at etterlattepensjonen reduseres mot arbeidsinntekt, og at det i regelverket er hjemmel for å redusere pensjonen selv om den etterlatte faktisk ikke har inntekt, eller har lavere inntekt enn det er grunn til å forvente. Ved fastsetting av forventet inntekt skal det etter loven blant annet legges vekt på alder, evner, utdanning,

yrkesbakgrunn, arbeidsmuligheter på hjemstedet, og arbeidsmuligheter på andre steder der det er rimelig at vedkommende tar arbeid. Det legges også vekt på eventuelle barns tilsynsbehov.

For en etterlatt som ikke har fylt 55 år, legges det i utgangspunktet til grunn at vedkommende har en årlig arbeidsinntekt på minst to ganger grunnbeløpet i folketrygden, med mindre det er en rimelig grunn til at vedkommende har lavere inntekt. Regelen innebærer at en etterlatt som er helt eller delvis selvforsørget, ikke skal kunne redusere sin arbeidsinntekt ved fylte 55 år og dermed få utbetalt en høyere etterlattepensjon. Der som vedkommende over flere år har hatt svak tilknytning til arbeidslivet, og ved tidspunktet for dødsfallet er 55 år eller eldre, stilles det normalt ikke krav til at den etterlatte må omstille seg til å bli selvforsørget.

Ettersom det etter dagens regelverk forventes høyere grad av selvforsørgelse for etterlatte som ikke har fylt 55 år, er det etter departementets syn i utgangspunktet rimelig at aldersgrensen for unntak for tidsbegrensning for personer som allerede mottar etterlattepensjon når nye regler trer i kraft, settes til 55 år. Departementet har likevel kommet til at aldersgrensen bør settes noe lavere. Bakgrunnen for dette er at personer med særlig svak tilknytning til arbeidslivet som har blitt etterlatt nær 55-årsgrensen, ikke med rimelighet kan forventes å omstille seg til å bli selvforsørget. Dette gjelder særlig ettersom pensjonen ikke reduseres utover faktisk inntekt det første året etter dødsfallet. På denne bakgrunn foreslår departementet at etterlatte som er 53 år eller mer på tidspunktet for ikrafttredelse av nye regler, gis unntak fra tidsbegrensningen. Departementet foreslår at det i tillegg skal være et vilkår at den etterlatte ikke har hatt en arbeidsinntekt over to ganger grunnbeløpet i gjennomsnitt i løpet av de fem siste årene, og i tillegg ikke har hatt en arbeidsinntekt over tre ganger grunnbeløpet i hvert av de siste to årene før ikrafttredelsen av nytt regelverk.

Under forutsetning av at endringene kan tre i kraft fra 2023, vil etterlatte som er født i 1969 og tidligere kunne omfattes av overgangsreglene og fortsatt motta en etterlatteytelse fram til fylte 67 år.

Departementet viser til lovforslaget, folketrygdloven § 17 A-3.

For å unngå at dagens regelverk skal opprettholdes i svært lang tid, forslår departementet at personer som gis unntak fra tidsbegrensningen, skal få ytelsen beregnet som en omstillingsstønad etter det nye kapitlet i folketrygdloven kapittel 17 etter en periode på fem år. Dette innebærer at

bruttoytelsen til disse personene etter fem år vil endres. Den vil øke for personer som har etterlattepensjon på minstenivået i dag, mens den vil reduseres for personer som i dag har etterlattepensjon over nivået på ny omstillingsstønad. Omstillingsstønaden til denne gruppen skal skattlegges som lønn etter alminnelige regler, på lik linje med nye mottakere av omstillingsstønad. Departementet understreker at dette vil kunne medføre at enkelte kan oppleve at ytelsen etter skatt blir redusert.

Fem år etter ikrafttreddelsen av nytt regelverk, anslagsvis i 2028, vil det altså være en del mottakere av dagens etterlattepensjon som fra det tidspunkt i stedet vil motta den nye omstillingsstønaden. Mens dagens etterlattepensjon avhenger av den avdødes opptjente rettigheter og kan utgjøre mellom 2 og vel 2,6 ganger grunnbeløpet, gis den nye omstillingsstønaden med et fast beløp på 2,25 ganger grunnbeløpet. Overgangen fra gammel til ny ytelse kan dermed både bety en økning og reduksjon av inntekt før skatt. Dagens etterlattepensjon skattlegges mildere enn det som legges til grunn for den nye omstillingsstønaden, men for etterlatte som kombinerer etterlatteytelsen med arbeidsinntekt, gjør den høye marginalskatten i dagens regler det mindre åpenbart at dagens skatteregler er gunstigere. Det kan imidlertid være tilfeller der inntekten før skatt øker, mens inntekten etter skatt reduseres.

For etterlatte som mottar bostøtte, kan en økning i inntekt før skatt gi lavere bostøtte, selv når inntekten etter skatt reduseres. Departementet vil i samråd med Kommunal- og moderniseringsdepartementet utrede forslaget betydning for bostøtten, og vurdere tiltak i tiden fram til løpende etterlattepensjoner avløses av ny omstillingsstønad fem år etter ikrafttreddelsen av nye regler.

Departementet viser til lovforslaget, folketrygdloven § 17 A-4.

Departementets forslag om at etterlatte med svak tilknytning til arbeidslivet som er 53 år eller eldre når nye regler trer i kraft skal få beholde en varig ytelse, innebærer at tidsbegrensningen innføres for alle mottakere av etterlattepensjon født i 1970 og senere, samt alle mottakere av etterlattepensjon som har hatt inntekt over to ganger grunnbeløpet i gjennomsnitt de siste fem årene før ikrafttreddelsen av nytt regelverk, eller inntekt over tre ganger grunnbeløpet i hvert av de siste to årene før ikrafttreddelsen av nytt regelverk. Disse personene vil kunne fortsette å motta etterlattepensjonen inntil tre år, med mulighet for forlengelse i ytterligere to år dersom det er behov for

utdanning eller tiltak for å komme i arbeid. Under forutsetning av at de nye reglene kan tre i kraft tidligst fra 2023, vil tiden mellom reglenes vedtakelse og ikraftredelse gi de etterlatte ytterligere to år til å omstille seg. Dette gir en mulig omstillingsperiode på sju år. Ettersom de fleste som i dag mottar en etterlatteytelse var helt eller delvis selvforsørget allerede før dødsfallet, mener departementet at de etterlatte i denne gruppen med rimelighet kan forventes å bli fullt selvforsørget i løpet av denne perioden.

Departementet foreslår at personer som på endringstidspunktet har pensjon eller overgangsstønad etter folketrygdloven kapittel 16 og 17, beholder denne ytelsen på nærmere vilkår og at dette reguleres gjennom nytt kapittel 17 A i folketrygdloven. Personkretsen er angitt i forslag til ny § 17 A-1. Det er som en følge av dette nødvendig å videreføre en rekke gjeldende bestemmelser. Dette gjelder bestemmelsene om fortsatt medlemskap i folketrygden, jf. § 17 A-2, bestemmelsene om bortfall av ytelse, jf. § 17 A-5, bestemmelsene om reduksjon av ytelse på grunn av inntekt, jf. § 17 A-6 og bestemmelsene om bortfall av ytelse under opphold i institusjon og straffegjennomføring, jf. §§ 17 A-7 og 17 A-8.

Som i dagens regelverk, foreslår departementet at personene som omfattes av overgangsreglene i nytt kapittel 17 A, skal få sin ytelse avkortet mot faktisk eller forventet inntekt. Ytelsen avkortes som i dag med 40 prosent av inntekt over halvparten av folketrygdens grunnbeløp. Departementet viser til lovforslaget, folketrygdloven § 17 A-6.

3.5.7.4 *Overgangsregler for mottakere av overgangsstønad*

Overgangsstønad etter folketrygdloven § 17-6 gis til personer som ikke fyller vilkårene for etterlattepensjon i § 17-5. Tilsvarende foreligger det adgang til å gi overgangsstønad til tidligere familiepleier etter folketrygdloven kapittel 16. Det er i arbeids- og velferdsetatens rundskriv lagt til grunn at overgangsstønad etter kapitlene 16 og 17 gis i en begrenset periode, og at den opphører når vilkårene i de aktuelle bestemmelsene ikke lenger er til stede.

Departementet legger ut fra dette til grunn at vedtak om overgangsstønad naturlig utløper etter endt vedtaksperiode.

Departementet vurderer at mottakere av overgangsstønad som har omsorg for barn, er i en særstilling. Etter departementets forslag om at omsorg for barn skal være et selvstendig grunn-

lag for rett til ny etterlatteytelse, se avsnitt 3.5.5.4, vil etterlatte som er mottakere av overgangsstønad etter reglene om omsorg for barn etter § 17-6 første ledd bokstav a og § 17-6 tredje ledd, være omfattet av reglene som gir rett til ny ytelse. Dette tilsier etter departementets syn at overgangsregler bør gis til gunst, ved at overgangsstønad gitt på disse grunnlagene skal gis med samme overgangsregler som for dem som mottar ordinær etterlattepensjon på det tidspunktet nye regler trer i kraft.

En egen gruppe av mottakere av overgangsstønad etter kapittel 17 er etterlatte som tar nødvendig utdanning, jf. § 17-6 første ledd bokstav b. Bestemmelsen gjelder både for etterlatte som ikke har omsorg for barn, og for etterlatte som på grunn av for eksempel barns alder ikke har rett til overgangsstønad etter § 17-6 første ledd bokstav a. Dersom den etterlatte har omsorg for barn, foreslår departementet at det bør gjelde tilsvarende overgangsregler som for personer med løpende etterlattepensjon, jf. foregående avsnitt.

For personer som mottar overgangsstønad etter første ledd bokstav b og ikke har omsorg for barn, anser departementet at det ikke er behov for særlige overgangsregler, men at ytelsen opphører når vedtaksperioden er utløpt.

Departementet vurderer at det heller ikke er behov for særlige overgangsregler for etterlatte som mottar overgangsstønad i en omstillingsperiode og som ikke var gift med den avdøde lenge nok til å kunne få rett til pensjon, og som heller ikke har eller har hatt barn med den avdøde, jf. § 17-6 første ledd bokstav c. Vanlig omstillingsperiode for denne gruppen anses som hovedregel å være tolv måneder fra og med måneden etter dødsfallet, men ved svært kortvarige ekteskap, gis det overgangsstønad i seks måneder. Perioden med overgangsstønad kan forlenges dersom det foreligger helt spesielle omstendigheter. Departementet ser ingen grunn til at det skal gis overgangsregler om mulighet for forlengelse av stønaden i slike tilfeller.

Overgangsstønad kan gis tidligere familiepleiere dersom vedkommende kun har behov for stønad i en overgangsperiode, se folketrygdloven § 16-7 andre ledd. Departementet legger til grunn at det for en mottaker av overgangsstønad som tidligere familiepleier, er gjort en vurdering som tilsier at det kun foreligger behov i en overgangsperiode, og at ytelsen derfor skal opphøre når vedtaksperioden er utløpt.

Departementet viser til at det vil ta tid før nye regler trer i kraft. Personer i de gruppene det nå ikke foreslås overgangsregler for, vil i mange til-

feller først bli innvilget overgangsstønad på et tidspunkt der nye regler er kjent. De vil derfor allerede ved innvilgelse kunne informeres om de nye reglene, og om at stønadsperioden ikke vil kunne utvides.

Departementet viser til lovforslaget, folketrygdloven § 17 A-1 bokstav b, c og d.

3.5.7.5 Videreføring av retten til at en ytelse kan «gjenoppstå»

For det tilfelle der den etterlatte mottar ny omstillingsstønad uten tidsbegrensning og aktivitetskrav, foreslår departementet at dagens regel om at rett til etterlatteytelse kan «gjenoppstå», videreføres som en del av overgangsreglene for denne gruppen. Dette er personer som har liten tilknytning til arbeidslivet og som er i en så høy alder at de må anses å ha begrenset mulighet til å kunne forsørge seg selv med egen arbeidsinntekt fram til uttak av alderspensjon. Etter departementets syn vil situasjonen neppe være vesentlig endret etter at den tidligere mottakeren har vært gift en periode. Ettersom denne gruppen ikke er omfattet av tidsbegrensningen, vil det, dersom den latente retten til etterlatteytelse gjenoppstår på grunn av skilsmisse eller dødsfall, ikke oppstå noen problemstilling knyttet til hvor lang tid som er gått siden dødsfallet som opprinnelig ga rett til ytelsen.

Departementet viser til lovforslaget, folketrygdloven § 17-11 andre ledd.

3.6 Forholdet til Grunnloven § 97

3.6.1 Innledning

Lovavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet har i brev til Arbeids- og sosialdepartementet 27. juli 2018 gitt sin vurdering av om forslaget om å tidsbegrense ytelsen til etterlatte under 67 år kan gjennomføres uten å komme i konflikt med tilbakevirkningsforbudet i Grunnloven § 97.

3.6.2 Omlegging fra varig etterlattepensjon til tidsbegrenset omstillingsstønad

Etter lovavdelingens syn er overgangsreglene utvalget har foreslått tilstrekkelige til at endringen ikke vil komme i konflikt med Grunnloven § 97. Lovavdelingen mener videre det ligger innenfor den politiske handlefriheten å sette grensene for hvem som skal omfattes av overgangsreglene.

For personer som ennå ikke har blitt etterlatt når endringen trer i kraft, uttaler lovavdelingen at innrettelseshensynet, som taler for et særlig vern

for løpende ytelse, ikke foreligger. Lovavdelingen legger vekt på at preget av tilbakevirkning er beskjedent, at lovgiver har saklige grunner for omlegging av etterlatteytelsene i lys av samfunnsutviklingen, at en omlegging bør omfatte flest mulig både ut fra likhetshensyn og for at innspareffekt bør oppnås raskest mulig. Lovavdelingen viser i tillegg til at personer i denne gruppen vil ha visse muligheter til å tilpasse seg den endrede situasjonen gjennom å skaffe seg alternative inntekter.

3.6.3 Innføring av tidsbegrensning for personer som har løpende ytelse på endringstidspunktet

Lovavdelingen peker på at innføring av tidsbegrensning av løpende ytelse innebærer totalt bortfall av en løpende langtidsytelse til livsopphold som har grunnlag i folketrygdloven. Etter lovavdelingens syn er det her tale om et omfattende inngrep for den enkelte som rammes, og at inngrepets art og omfang isolert sett er et viktig argument for at det kan være tale om klart urimelig eller urettferdig tilbakevirkning.

Lovavdelingen uttaler at det er av betydning hvilket nærmere grunnlag de etterlatte har for sine forventninger om å få beholde sine ytelse, og viser til Høyesteretts generelle uttalelse om enkepensjoner i Rt. 2006 s. 262 hvor det heter i avsnitt 78 at:

«Når det gjelder enkepensjon, vil det nok ha skjedd en forandring i den alminnelige samfunnsoppfatning. Da pensjonsloven ble innført, var synsmåten at enker var forsørget av sine menn og måtte være sikret en pensjon for sitt utkomme også etter hans død. I dag vil oppfatningen være at enkepensjonen i de fleste tilfelle tross alt bare er et supplement til enkenes eller enkemennenes egen inntekt i form av lønn eller pensjon.»

Det vises videre til at folketrygdloven, helt siden vedtakelsen i 1966, har operert med et bærende prinsipp om at etterlattepensjonens omfang bestemmes ut fra den gjenlevendes egen ervervsinntekt, og at lovgivningen hele tiden har latt forventninger til den gjenlevendes arbeidsinnsats definere og avgrense retten til etterlattepensjon og pensjonens omfang. I takt med endringer i samfunnsforholdene, som har bedret etterlattes forutsetninger for å kunne komme i arbeid, har også forventningene til yrkesaktivitet vært økende.

Lovavdelingen legger derfor til grunn at lovgivningen, selv ikke for dem med løpende ytelse, kan sies å ha skapt noen klar forventning om at dagens ordning skal stå uendret, eller at det bare skal skje uvesentlige justeringer. «Forventningen er snarere knyttet til det ASD angir som formålet med ordningen, nemlig å sikre inntekt når forsørgeren dør og den gjenlevende ikke er i stand til å forsørge seg selv.»

Lovavdelingen peker videre på at det foreligger tungtveiende grunner bak ønsket om å utvikle etterlattepensjonen som en varig ytelse, og at det finnes tungtveiende grunner for at en slik omlegging også må få virkning for løpende pensjoner. Det gjelder særlig for personer som er i en alder der man generelt kan forventes å være yrkesaktiv. Ut fra lovgivningens innretning og formål, samt lovgivers behov for handlefrihet, mener lovavdelingen at det i utgangspunktet ikke innebærer klart urimelig eller urettferdig tilbakevirkning å innføre tidsbegrensning også for personer med løpende ytelse. For personer i aldersgruppen 30–40 år mener lovavdelingen at det ikke kan være tvilsomt at endringsforslagene må aksepteres, og ikke vil innebære klart urimelig eller urettferdig tilbakevirkning. Videre kan lovavdelingen vanskelig se at det vil være grunnlovsmessig problematisk for personer i aldersgruppen 40–50 år. Utover dette finner lovavdelingen det vanskelig å angi presist hvor grensen for det grunnlovsmessig akseptable går. Dette vil avhenge av hvor omfattende bortfall det er tale om, om ytelsen utgjør eneste eller den vesentligste inntektskilden for vedkommende, hvilke årskull som rammes og hvor lenge ytelsen har løpt.

Departementet oppfatter lovavdelingens uttalelse slik at personer som i det vesentlige er selvforsørget, ikke kan sies å ha noe sterkt grunnlovsværn mot at ytelsen faller bort etter en rimelig omstillingsperiode.

Departementets forslag til overgangsregler innebærer at det innføres tidsbegrensning for alle som mottar en løpende etterlattepensjon når nye regler trer i kraft, og som har hatt en gjennomsnittlig årlig arbeidsinntekt over to ganger grunnbeløpet de siste fem årene før endringstidspunktet. Tilleggsvilkåret om at arbeidsinntekten ikke må overstige tre ganger grunnbeløpet hvert av de to siste årene, kan innebære at de likevel får tidsbegrensning, selv om gjennomsnittlig årlig arbeidsinntekt ikke overstiger to ganger grunnbeløpet de fem siste årene.

For personer som ikke faller inn under overgangsreglene fordi de har hatt en gjennomsnittlig årsinntekt rett over inntektsgrensen, vil etterlatte-

pensjon utgjøre om lag 40 prosent av bruttoinntekten. Departementet mener at personer som over tid har hatt en årlig arbeidsinntekt av denne størrelsesorden, har en tilknytning til arbeidslivet som er tilstrekkelig til at de i normale tilfeller vil ha reelle muligheter til å få økt arbeidsinntekt etter en rimelig omstillingsperiode. I den forbindelse viser departementet til at en inntekt på to ganger grunnbeløpet vil tilsvare 40 prosent stilling ved et lønnsnivå på om lag 500 000 kroner per år. Dette indikerer at en person med en stilling med midlere inntektsnivå må gå opp til nærmere full stilling for å opprettholde en totalinntekt på samme nivå når etterlatteytelsen faller bort. Etterlatte som har mulighet til å øke sin deltakelse i arbeidslivet for å kompensere for bortfall av etterlattepensjonen etter omstillingsperiodens utløp, vil også få høyere pensjonsopptjening sammenliknet med langvarig mottak av avkortet etterlattepensjon. Til sammenlikning utgjør minste pensjonsnivå med særskilt sats for enslige 204 690 kroner (fra 1. mai 2020).

Når det gjelder omstillingsperiodens innhold og varighet viser departementet til at personer som mottar en løpende etterlattepensjon og som etter departementets forslag i stedet vil få en tidsbegrenset ytelse, fortsatt skal kunne motta en etterlatteytelse i fem år fra det tidspunkt nye regler trer i kraft. Det er lagt til grunn at nye regler tidligst vil kunne tre i kraft fra 2023, noe som gir mottakerne av etterlattepensjon ytterligere to år til å omstille seg til å bli fullt selvforsørget. Det vil gi en samlet omstillingsperiode på sju år. Departementet viser i tillegg til at en gjennomgang og mulig omlegging av folketrygdens ytelse varslet flere år tilbake i tid, og at innføring av tidsbegrensning som også skulle omfatte personer med løpende etterlattepensjon, ble forelått av Etterlatteutvalget i NOU 2017: 3.

Departementet antar at det vil være enkelttilfeller som selv etter en romslig omstillingsperiode ikke har klart å øke sin arbeidsinntekt. Lovavdelingen har i sin vurdering vist til at selv om det kan anses realistisk å bygge på at den etterlatte kan skaffe alternative inntektskilder når omstillingsperioden utløper, vil det alltid oppstå enkelttilfeller der forutsetningen ikke slår til. Det er etter Høyesteretts praksis ikke noe krav etter Grunnloven § 97 at rent individuelle omstendigheter, knyttet til den enkelte persons situasjon, må fanges opp av de nye reglene. Det vises her til resonnementet i Rt. 2006 s. 262 avsnitt 101:

«Ankende part har imidlertid med styrke fremholdt at hun har gjort hva hun kunne for å

skaffe seg utdanning og arbeid etter skilsmis- sen i 1979, men det ble umulig på grunn av trafikulykken. Jeg er enig med A i at hun derfor rammes hardt. Hun har gjort hva hun kunne for å skaffe seg en stilling som hun kunne leve trygt i, og som ville ha gitt en god pensjon. Men jeg kan vanskelig se at slike konkrete begivenheter skulle ha vært tatt hensyn til av lovgiveren, eventuelt ved en unntaksregel.»

Departementet viser til at etterlatte som ikke er fylt 55 år etter dagens regler, som hovedregel forventes å ha en inntekt på minimum to ganger folketrygdens grunnbeløp. Departementet har fått opplyst at regelverket praktiseres strengt, men departementet antar at det blant dagens mottakere som har blitt etterlatt nær 55-årsgrensen, kan være personer som ikke med rimelighet kan forventes å omstille seg til å bli selvforsørget. På denne bakgrunn foreslår departementet i punkt 3.5.7.3 at overgangsregelen skal inkludere en noe større persongruppe. Det legges derfor opp til at personer som er 53 år og eldre når nye regler trer i kraft, og som ikke har hatt en årlig arbeidsinntekt over to ganger grunnbeløpet i gjennomsnitt de siste fem årene før ikrafttredelsen, og arbeidsinntekten i tillegg ikke har oversteget tre ganger grunnbeløpet hvert av de siste to årene før ikrafttredelsen, får beholde en etterlatteytelse fram til uttak av alderspensjon. Sammen med det forhold at lovendringen etter planen tidligst trer i kraft fra 2023, vil dette gjennomgående gi god tid til omstilling for den enkelte.

Departementet anerkjenner at det å innføre tidsbegrensning på en i utgangspunktet varig ytelse kan bli oppfattet som inngripende, og at dette vil gjelde selv om de fleste gjenlevende er helt eller delvis selvforsørget, eller har reelle muligheter til å bli det etter en omstillingsperiode. Helt siden folketrygden ble innført i 1967 har imidlertid hensikten med etterlattepensjonen vært at det bare skulle ytes i tilfeller der den etterlatte ikke kunne forsørge seg selv. Gjeldende beregnings- og avkortingsregler innebærer imidlertid at personer som allerede er fullt selvforsørget kan motta en avkortet etterlattepensjon over lengre tid. Dette er vanskelig forenlig med etterlattepensjonens begrunnelse.

Forslaget innebærer videre at tidsbegrensning foreslås innført for alle etterlatte født 1970 og senere. Dette gjelder uten hensyn til den etterlattes inntektsnivå. Departementet mener det ikke er urimelig å forvente at personer som i dag er 50 år eller yngre omstiller seg til å bli fullt selvforsørget. Det er få mottakere i de yngste alders-

gruppene, men andelen mottakere med ureduert ytelse er like høy blant de yngste som de eldste. Dette skyldes trolig at etterlatte i yngre aldersgrupper oftere enn etterlatte i de eldste aldersgruppene har midlertidig redusert inntekt på grunn av skolegang eller omsorg for små barn.

Departementet understreker at innføring av tidsbegrensning krever tettere oppfølging enn det

som er nødvendig for mottakere av en varig ytelse. For personer som ikke kommer inn under overgangsreglene, legger departementet opp til at det som en del av oppfølgingen må avklares om den etterlatte fyller vilkårene for en helserelatert ytelse.

4 Barnepensjon

4.1 Innledning

Alle mindreårige barn har krav på å bli forsørget inntil de når en alder hvor de kan forsørge seg selv. Å investere i gode velferdsordninger for barn uavhengig av familiesituasjon, anses i dag som sentralt for å sikre barn gode oppvekstvilkår og læringsmuligheter, noe som blir stadig viktigere for senere deltakelse i arbeidslivet. Barn som har mistet foreldre befinner seg i en sårbar situasjon, og det er viktig at det finnes gode velferdsordninger som bidrar til økonomisk sikring av barn når én av eller begge foreldrene er døde.

Regelverket for barnepensjon er i liten grad endret siden den tidligere forsørgertrygden for barn ble innlemmet i folketrygden i 1967. Barnepensjon og etterlattepensjon har tradisjonelt vært sett i sammenheng ved at ytelsene samlet sett skulle sikre familien inntekt i tilfelle forsørgers dødsfall. En slik husholdningstankegang har vært lagt til grunn både når én av foreldrene er død og når begge foreldrene er døde, ved at det eldste barnet i sistnevnte tilfelle får en ytelse på samme nivå som etterlattepensjonen til en gjenlevende ektefelle.

Barnepensjon til et barn som har mistet én forelder, utgjør med dagens regler om lag 40 000 kroner i året, tilsvarende om lag 3 300 kroner i måneden. Ytelsen blir lavere per barn dersom den avdøde etterlater seg flere barn som samtidig har rett til barnepensjon. Tall fra Arbeids- og velferdsdirektoratet indikerer at om lag halvparten av barna som i 2019 mottok barnepensjon etter at én av foreldrene er død, ikke hadde søsken som samtidig mottok barnepensjon, mens om lag 35 prosent hadde ett søsken som samtidig mottok barnepensjon. I 2019 utgjorde gjennomsnittlig utbetalt ytelse per barn 33 500 kroner i året, det vil si 2 790 kroner i måneden.

Barnepensjon til barn som har mistet begge foreldrene avhenger av foreldrenes inntekt og antall søsken. Med dagens regler utgjør ytelsen for ett barn vel 200 000 kroner i året på minstenivå (med grunnbeløpet per 1. mai 2020). Dette gir en månedlig ytelse på vel 17 000 kroner. Dersom det er to barn som samtidig har rett til barnepensjon

etter de avdøde foreldrene, utgjør årlig ytelse per barn vel 120 000 kroner, eller om lag 10 000 kroner per måned. Tall fra Arbeids- og velferdsdirektoratet indikerer at om lag 60 prosent av barna som ved utgangen av 2019 mottok barnepensjon etter at begge foreldrene er døde, ikke delte ytelsen med søsken. Gjennomsnittlig utbetalt ytelse ved utgangen av 2019 utgjorde om lag 14 100 kroner i måneden. Barn som mottok ytelsen alene, hadde i gjennomsnitt en nesten dobbelt så høy ytelse som barn som delte en samlet ytelse med søsken, henholdsvis om lag 17 200 og om lag 9 300 kroner per måned. De ti prosentene av barna med høyest ytelse, hadde en ytelse som var nesten fire ganger så høy som de ti prosent av barna med lavest ytelse. Det var liten forskjell i gjennomsnittlig ytelse mellom de som hadde ytelse på minstenivået og de som hadde en ytelse over minstenivået, hvilket kan tyde på at en stor andel har en ytelse på eller nær minstenivået, og at det mest avgjørende for ytelsens størrelse, er om barnet mottar ytelsen alene eller deler en samlet ytelse med søsken.

Antall mottakere av barnepensjon har falt over tid. I 1967 var det i overkant av 25 000 mottakere. Antallet sank til om lag 15 000 på begynnelsen av 80-tallet, noe som først og fremst hadde sammenheng med at antall dødsfall blant foreldre gikk ned, men også som følge av at barnebefolkningen sank med nesten 20 prosent i denne perioden, fra 1,1 til 0,9 millioner barn. Ved utgangen av 2019 har barnebefolkningen igjen økt til nivået i 1967, men antall mottakere av barnepensjon er redusert ytterligere til vel 11 000 barn. I overkant av 1 prosent av mottakerne har mistet begge foreldrene sine. Ved utgangen av 2019 utgjorde dette 144 barn.

Folketrygdens utgifter til barnepensjon er også redusert over tid, fra om lag 1 milliard kroner i 1970 til om lag 0,4 milliarder kroner i 2019.

Nye familiemønstre innebærer at mange barn vokser opp utenfor den tradisjonelle kjernefamilien. Samfunnsutviklingen de siste tiårene tilsier at det er behov for å vurdere innretningen av regelverket for barnepensjon på nytt. Departementet mener at folketrygden fortsatt skal yte

barnepensjon til etterlatte barn for å bidra til å sikre inntekt for barn når en eller begge foreldre er døde. I samsvar med utvalgets forslag foreslår departementet imidlertid flere endringer som vil innebære en standardisering og forenkling sammenliknet med dagens regler. For flertallet av etterlatte barn vil forslaget også innebære en vesentlig forbedring av ytelsen, ved at det foreslås høyere satser og å gå bort fra systemet med avtrappende satser ved flere barn. Departementet foreslår i tillegg en modernisering og språklig oppdatering av enkelte bestemmelser.

Departementet legger til grunn at barn som mottar barnepensjon på det tidspunkt nye regler trer i kraft, skal få pensjonen beregnet på nytt dersom det nye regelverket gir en høyere ytelse.

4.2 Gjeldende rett

4.2.1 Innledning

Reglene om barnepensjon står i dag i folketrygdloven kapittel 18. Barnepensjon ytes dersom biologiske foreldre eller adoptivforeldre dør. Nivået på ytelsen avhenger blant annet av om én av eller begge foreldre er døde, om barnet har søsken som samtidig har rett til barnepensjon og den avdøde forelderens/de avdøde foreldrenes pensjonsopptjening og medlemskap i folketrygden. Det er ikke en forutsetning for rett til pensjon at den avdøde faktisk forsørget barnet. Retten til barnepensjon er også uavhengig av om foreldrene var gift, skilt, samboere eller aldri har bodd sammen. Etter definisjonen i folketrygdloven § 1-6 skal begrepet «barn» forstås som person under 18 år, men barnepensjon kan i enkelte tilfeller gis utover fylte 18 år.

4.2.2 Tilknytning til folketrygden

Det stilles krav om at den avdøde forelderens hadde tilknytning til folketrygden for at barnet skal ha rett til barnepensjon. Etter hovedregelen må den avdøde ha vært medlem i folketrygden de siste tre årene før dødsfallet, se folketrygdloven § 18-2 første ledd bokstav a.¹ Dersom den avdøde i de siste tre årene før dødsfallet mottok pensjon eller uføretrygd fra folketrygden, eller enkelte andre nærmere definerte pensjonsytelser, anses

¹ Kravet om tre års forutgående medlemskap i folketrygdloven § 18-2 er vedtatt økt til fem år, se lov 20. desember 2019 nr. 84 avsnitt V punkt 7, Prop. 10 L (2019–2020) og Innst. 80 L (2019–2020). Tilsvarende gjelder for treårskravet for mottak av pensjon før dødsfallet. Det tas sikte på å sette lovendringene i kraft med virkning fra 1. januar 2021.

kravet til forutgående trygdetilknytning oppfylt, se folketrygdloven § 18-2 første ledd bokstav b.

På samme måte som for ytelse til gjenlevende ektefelle, er det gjort flere unntak fra kravet til forutgående medlemskap i folketrygden, se folketrygdloven § 18-2 andre til sjuende ledd. Disse vil det ikke bli redegjort for her.

Dersom dødsfallet skyldes yrkesskade gjelder det ingen krav om forutgående tilknytning til folketrygden for den avdøde forelderens, se folketrygdloven § 18-11 bokstav a.

I tillegg til at den avdøde må ha hatt en tilknytning til folketrygden, er det i utgangspunktet et krav for rett til barnepensjon at barnet er medlem i folketrygden, se folketrygdloven § 18-3 første ledd. Vilåret om fortsatt medlemskap innebærer at det er en begrensning i adgangen til å få barnepensjon utbetalt i utlandet (eksport). Det er imidlertid gjort flere unntak også fra denne hovedregelen, se folketrygdloven § 18-3 andre og tredje ledd. I praksis innebærer unntakene at barnepensjon likevel ytes selv om barnet ikke er medlem i folketrygden dersom en av barnets foreldre har lang botid i Norge, eller den avdøde har opptjent rett til tilleggspensjon. Det stilles heller ikke krav om at barnet er medlem i folketrygden dersom dødsfallet skyldes en yrkesskade, se folketrygdloven § 18-11 bokstav b.

Det følger av EØS-avtalen artikkel 29, forordning 883/2004 artikkel 6 og flere av Norges bilaterale trygdeavtaler at vilåret om forutgående medlemskap kan oppfylles ved å legge sammen tid som medlem i folketrygden og tid som medlem i de aktuelle landenes trygdeordninger. Videre pålegger trygdeavtalene Norge å eksportere barnepensjon til andre EØS-land og avtaleland for personer som kommer inn under avtalenes anvendelsesområde, uavhengig av kravet om fortsatt medlemskap.

4.2.3 Beregning av barnepensjon

Dersom én av foreldrene er død, utgjør barnepensjonen faste satser av grunnbeløpet, 40 prosent av folketrygdens grunnbeløp for det første barnet og 25 prosent av grunnbeløpet for hvert av de øvrige barna, se folketrygdloven § 18-5 første ledd. Pensjonen reduseres forholdsmessig dersom den avdøde forelderens ikke hadde full trygdetid (40 år). Dette gjelder derimot ikke dersom dødsfallet skyldes en yrkesskade, se folketrygdloven § 18-11 bokstav c. Barnepensjon til to eller flere barn summeres og gis med like stort beløp til hvert barn.

Barnepensjon til barn som har mistet begge foreldrene, beregnes på grunnlag av de avdøde

foreldrenes pensjonsopptjening. Pensjonen til det første barnet utgjør et beløp som svarer til full etterlattepensjon etter den av foreldrene som ville ha fått høyest etterlattepensjon før avkorting mot arbeidsinntekt, se folketrygdloven § 18-5 andre ledd. Dersom moren er død og farskap ikke er fastslått, gis det pensjon på grunnlag av morens opptjening. Pensjonen for neste barn utgjør 40 prosent av grunnbeløpet og 25 prosent av grunnbeløpet for hvert av de øvrige barna. Barnepensjon til to eller flere barn summeres og gis med like stort beløp til hvert barn. Dersom den avdøde etterlater seg flere barnekull, beregnes barnepensjon særskilt for hvert kull. Pensjonen reduseres også her på grunn av manglende trygdetid, med mindre dødsfallet skyldes en yrkesskade.

4.2.4 Bortfall av barnepensjon

Barnepensjon gis som hovedregel fram til barnet fyller 18 år, se folketrygdloven § 18-4 andre ledd. Dersom begge foreldrene er døde og barnet har utdanning som hovedbeskjeftigelse, gis det barnepensjon fram til barnet fyller 20 år, se folketrygdloven § 18-4 tredje ledd. Det samme gjelder praktikanter og lærlinger når arbeidsinntekten etter fradrag for skatt er mindre enn grunnbeløpet pluss sært tillegg for enslige, i dag tilsvarende en netto inntekt på to ganger folketrygdens grunnbeløp.

Dersom dødsfallet skyldes en yrkesskade, kan barnepensjon gis inntil barnet fyller 21 år dersom barnet har utdanning som hovedbeskjeftigelse, se folketrygdloven § 18-11 bokstav d. Det samme gjelder praktikanter og lærlinger som etter skatt har hatt inntekt mindre enn grunnbeløpet pluss sært tillegg for enslige.

I motsetning til hva som gjelder for pensjon/overgangsstonad til en gjenlevende ektefelle, faller ikke retten til barnepensjon bort dersom en gjenlevende forelder gifter seg igjen. Pensjonen faller heller ikke bort dersom barnet selv gifter seg. Retten til barnepensjon faller derimot bort hvis barnet blir adoptert av et ektepar, eller dersom en ektefelle adopterer den andre ektefellens barn, se folketrygdloven § 18-7 første ledd. Bestemmelsen innebærer at barnepensjonen faller bort når adopsjonen fører til at barnet får to foreldre. Dersom et foreldreløst barn blir adoptert av en enslig, får barnet barnepensjon beregnet som om én forelder er død.

Dersom barnet får rett til uføretrygd, skal barnepensjonen avkortet mot uføretrygden krone for krone, se folketrygdloven § 18-7 andre ledd.

Barnepensjonen kan reduseres dersom barnet er under opphold i institusjon, se folketrygdloven § 18-8. Det følger av folketrygdloven § 18-9 at barnepensjon faller bort under straffegjennomføring.

4.3 Utvalgets forslag

Utvalget mente at det å forhindre barnefattigdom ved tap av foreldre burde være det sentrale elementet i de framtidige etterlatteytelsene. For ytelse til etterlatte barn la utvalget fram forslag om økte satser og forlenget varighet som sammenliknet med dagens regelverk, vil gi en forbedret ytelse for de fleste mottakere. Utvalget la i tillegg fram flere forslag som innebar betydelig forenkling av regelverket for barnepensjon.

Utvalget foreslo at barnepensjonen, som i dag, skal beregnes uavhengig av barnets alder. Utvalget påpekte at det ikke er entydig hvilke hensyn det skulle legges avgjørende vekt på i et regelverk med aldersdifferensierte satser. Omsorg for små barn gir mer begrensede muligheter for en enslig forsørger til å skaffe seg en egen inntekt eller øke sin arbeidsinnsats, noe som trekker i retning av at ytelsen burde være høyere for små barn. Imidlertid koster det normalt mer å forsørge et eldre barn enn et yngre barn, noe som er et argument for at ytelsen burde være høyere for eldre barn. Ettersom det er hensyn som trekker i begge retninger, var det etter utvalgets syn ingen tungtveiende argumenter som taler for at ytelsen burde differensieres med barnets alder.

Utvalget viste til at det ikke er sterke holdepunkter for å anta at en husholdning med flere barn gir mer omfattende stordriftsfordeler enn en husholdning med ett barn, og foreslo derfor å gå bort fra avtrappende satser dersom det er flere søsken som har rett til barnepensjon etter avdøde.

Utvalget foreslo at pensjonen skal utmåles uavhengig av de avdøde foreldrenes pensjonsopptjening, også når begge foreldrene er døde.

Etter utvalgets syn tilsa et slikt system at barnepensjon også burde beregnes uavhengig av avdøde forelders trygdetid.

Utvalget viste til at barn i dag er under foreldrenes omsorg lenger enn tidligere, og foreslo at ytelsene til etterlatte barn skal løpe til fylte 20 år for alle barn som er under utdanning etter at de har fylt 18 år, uavhengig av om barnet har mistet én av eller begge foreldrene. Utvalget mente det ville være en fordel om det gjelder en felles aldersgrense for barnepensjon, og at det burde vurderes om denne aldersgrensen også skal gjelde for yrkesskadetilfellene.

Utvalget uttalte at nivået på en fremtidig ytelse til etterlatte barn, burde kunne fastsettes på et relativt selvstendig grunnlag ut fra en samlet vurdering av relevante forhold, men at nivået på barnepensjonen til barn som har mistet én forelder, burde settes med utgangspunkt i at satsen skal stå i rimelig forhold til kostnadene ved å forsørge et barn. For å beregne kostnadene ved å forsørge barn, har utvalget blant annet sett hen til referansebudsjettet fra Statens institutt for forbruksforskning (SIFO). Dette benyttes blant annet til å beregne forbruksutgifter i den såkalte underholdskostnaden som bestemmes i forbindelse med fastsetting av barnebidrag. Utvalget viste til at forutsatt at to foreldre i utgangspunktet bidrar omtrent likt til barnets forsørgelse, vil halvparten av underholdskostnaden gi en god indikasjon på hvilket månedlig tilskudd som bortfaller dersom én av foreldrene dør. Halvparten av underholdskostnaden, tilsvarende det beløpet som bortfaller dersom én forsørger dør, kan på denne måten beregnes til mellom 2 700 kroner og 4 900 kroner per måned, avhengig av barnets alder.

En annen referanse utvalget viste til i sin drøfting, er utgiftsdekning for barn som plasseres i fosterhjem. Disse satsene er på om lag samme nivå som SIFOs satser. Veiledende satser utgjør 5 520 kroner per måned for barn under seks år, og opp til 8 125 kroner per måned for barn som er 15 år og eldre per 1. juli 2020. Halvparten av de veiledende satsene vil dermed utgjøre mellom om lag 2 800 og om lag 4 000 kroner.

Utvalget mente at ytelsen til etterlatte barn som har mistet én forelder, må ses i sammenheng med forslaget om at dagens etterlattepensjon skal erstattes med en tidsbegrenset omstillingsstønad som skal utmåles etter en standardisert sats. Etter utvalgets oppfatning kunne denne omleggingen være et argument for å øke ytelsene til barn som har mistet én av foreldrene. Utvalget foreslo etter dette en årlig ytelse på 50 prosent av grunnbeløpet til hvert barn.

Når det gjelder ytelsen til barn som har mistet begge foreldrene, mente utvalget det burde skje en tilnærming av nivået på denne ytelsen til nivået på ytelsen til barn som har mistet én av foreldrene. Utvalget viste til at utviklingen i forsørings- og omsorgsformer og utbyggingen av velferdssystemet har bidratt til at foreldreløse barn i dag er i en annen og økonomisk sett gunstigere situasjon enn da folketrygden ble innført for over 50 år siden. Dette trekker i retning av å løsrive fastsetting av ytelsen fra prinsippet om at barn trer inn i foreldrenes pensjonsrett, og at ytelsen bør være lavere for første barn enn etter dagens

regelverk. Det ble blant annet lagt vekt på at barnepensjon verken i dag eller i framtiden vil være den eneste kilden til å dekke kostnadene ved oppfostring av barn. Ut fra en samlet vurdering foreslo utvalget at ytelsen til barn som har mistet begge foreldrene skulle utgjøre 120 prosent av grunnbeløpet.

Ettersom utvalgets forslag ville innebære en lavere ytelse for foreldreløse barn som ikke har søsken, uttalte utvalget at det burde vurderes om det er behov for å videreføre bestemmelsen i § 18-8 om reduksjon av ytelser under institusjonsopphold, og om kommuner fortsatt burde ha hjemmel til å kreve refusjon i barnepensjon ved plassering utenfor hjemmet. Utvalget mente at dagens regler kan medvirke til å forverre situasjonen for barn som er i en allerede vanskelig situasjon, ved at de ikke har mulighet til å opparbeide seg midler til senere egenforsørgelse. Utvalget uttalte videre at det burde vurderes om regler om bortfall eller omregning av barnepensjon når en enslig person har fått foreldreansvar etter barneloven § 38, er hensiktsmessig og rettferdig utformet med tanke på barn i ulike livssituasjoner.

Utvalgets forslag gjelder nye tilfeller, men utvalget foreslo at barn som allerede mottar barnepensjon når nytt regelverk trer i kraft, skal få pensjonen beregnet etter nye regler dersom dette gir høyere ytelse.

4.4 Høringsinstansenes syn

De fleste av høringsinstansene som uttaler seg, støtter i det vesentlige utvalgets forslag om en forbedret barnepensjon.

KS støtter at barnepensjon til etterlatte barn økes og forlenges til fylte 20 år, samt at det innføres enhetlige satser som er uavhengig av den avdødes inntekt og av antall barn i familien.

Spekter mener det er viktig at forholdene legges godt til rette for barn som har mistet foreldre, slik at de gis mulighet til utdanning og yrkesdeltakelse mest mulig på linje med andre barn.

Kreftforeningen viser til at barn som mister foreldre blir økonomisk sårbare, og at det kan være vanskelig for barn som har mistet den ene av sine foreldre å studere ettersom de mister sin pensjon ved fylte 18 år. *Kreftforeningen* støtter derfor forslaget om å utvide aldersgrensen for barnepensjon til fylte 20 år til alle etterlatte barn som er under utdanning.

LO Kommune, LO Stat, UNIO, YS og *Akademi-kerne* (hovedsammenslutningene) mener at aldersgrensen for å motta barnepensjon bør heves

til 20 år for alle etterlatte barn, og inntil 25 år dersom barnet er under utdanning. Hovedsammenslutningene viser blant annet til at barn er under foreldrenes omsorg lenger enn tidligere, og at etterlatte barn kan ha særlige økonomiske behov. Å utvide øvre aldersgrense for barnepensjon er etter hovedsammenslutningenes syn i tråd med prinsippene som utvalget for øvrig legger til grunn for omleggingen.

Norsk Fosterhjemforening mener at barnepensjon bør kunne gis opp til 25 år til etterlatte barn som er under barnevernets omsorg, uavhengig av om de er i et utdanningsløp eller ikke. Norsk Fosterhjemforening mener at utdanning som vilkår for inntektssikring ikke er treffsikkert og peker på at mange barnevernsbarn har problemer med å fullføre utdanning.

LOP, Norsk Fosterhjemforening og hovedsammenslutningene støtter ikke at barnepensjon for mange foreldreløse barn vil bli redusert med utvalgets forslag sammenliknet med dagens regler.

Hovedsammenslutningene uttaler at de ikke kan støtte et opplegg som endrer ytelsen for nye tilfeller, slik at de aller fleste foreldreløse barn får lavere barnepensjon.

Arbeids- og velferdsdirektoratet (direktoratet) påpeker at en styrking av barnepensjonen vil kunne gi høy samlet inntekt for familier med store barnekull, noe som muligens kan virke passiviserende for gjenlevende.

Direktoratet har ellers merknader til den tekniske gjennomføringen av utvalgets forslag, og påpeker at forslagene har flere elementer som det vil være administrativt krevende å følge opp, selv om forslaget også inneholder forenklingselementer.

Direktoratet påpeker at det må presiseres hvordan krav om utdanning ved barnepensjon skal følges opp og kontrolleres, og hva som skal godkjennes som utdanning.

Selv om ytelsen foreslås gitt uavhengig av trygdetid, opplyser direktoratet at de fortsatt vil måtte foreta en vurdering av avdødes botid i forbindelse med kvalifiseringsperioden.

Utvalgets forslag innebærer at dagens regelverk for beregning av barnepensjon gradvis vil fases ut. Direktoratet presiserer at det vil være krevende å forvalte to parallelle regelverk over en periode på inntil 20 år, og at dette vil kunne medføre økte driftskostnader. Som et mulig alternativ foreslår direktoratet å konvertere barnepensjon til foreldreløse til nytt regelverk fortløpende, men slik at utbetalingen tilsvarer utbetalingen før konvertering, dersom denne er høyere enn den nye ytelsen.

Direktoratet presiserer for øvrig at hva som lønner seg av nytt eller gammelt regelverk, vil kunne variere over tid og med antall barn i søskenflokk.

4.5 Departementets vurdering og forslag

4.5.1 Innledning

Alle mindreårige barn har krav på å bli forsørget, og barnepensjon fra folketrygden er en viktig inntektssikring for barn når én av eller begge foreldrene er døde. For en gjenlevende forelder kan barnepensjonen bli et særlig viktig bidrag når dagens etterlattepensjon erstattes med en tidsbegrenset omstillingsstønad. Departementets forslag i denne proposisjonen innebærer at det stilles strengere krav til gjenlevende ektefeller, men dette gir samtidig mulighet til å styrke barnepensjonene.

Departementet legger i dette kapitlet fram forslag til regler om barnepensjon fra folketrygden. Forslaget er hovedsakelig i overensstemmelse med etterlatteutvalgets forslag. De endringsforslagene som fremmes i punktene 4.5.2 til 4.5.7 gjelder hovedsakelig beregningsregler, og enkelte andre mindre endringer i tilknytning til etterlatteutvalgets forslag.

Regelverket for barnepensjon har ikke vært gjenstand for noen større gjennomgang siden folketrygdloven ble gitt i 1966. En rekke endringer i andre ytelseskapitler har imidlertid medført endringer også i regelverket for barnepensjon. På denne bakgrunn anser departementet at det er behov for en fullstendig gjennomgang av regelverket. I punkt 4.6 legger departementet fram forslag til enkelte tekniske og språklige endringer, samt forslag som innebærer en oppdatering og tydeliggjøring av regelverket på enkelte områder.

4.5.2 Beregning av barnepensjon når én forelder er død

Departementet er enig med utvalget i at barnepensjon skal gis med en fast sats til hvert barn, uavhengig av hvor mange barn den avdøde etterlater seg.

Folketrygdloven har hatt avtrappende satser for barnepensjon helt siden forsørgertrygden for barn ble innlemmet i den tidligere folketrygdloven av 17. juni 1966. Forarbeidene gir ikke klare svar på hvorfor det ble innført avtrappende satser for barnepensjon. Departementet viser til at Norge, i motsetning til mange andre land ikke har

innført noe samlet tak for barnepensjon og etterlattepensjon, og mener avtrappende satser kan ses i lys av det.

Departementet mener videre at reglene må ses i lys av den kraftige stigningen i fruktbarhetstallene som Norge opplevde fram til midten av 1960-tallet. Innlemmelse av den tidligere forsørgertrygden for barn i folketrygden, innebar en økning av satsene for barnepensjon. Et regelverk med avtrappende satser bidro til å begrense økningen i utgiftene til barnepensjon som følge av flere og større barnekull og økte satser. Departementet antar, som utvalget, at det også kan ha ligget til grunn betraktninger om stordriftsfordeler knyttet til å ha flere barn i en husholdning, sammenliknet med det å ha ett barn i husholdningen. Utvalget uttalte at hvor mye en sparer i utgifter per barn ved å ha flere barn, nok vil være svært individuelt og avhenge av en rekke forhold, som for eksempel barnas kjønn, nærhet i alder mellom barna og levestandard generelt. Utvalget la i sitt forslag om å gå bort fra avtrappende satser vekt på at det ikke er sterke holdepunkter for å anta at en husholdning med flere barn i dag gir mer omfattende stordriftsfordeler enn en husholdning med ett barn. Departementet slutter seg til denne vurderingen, og antar også at stordriftsfordelene ved å ha flere barn trolig var større i en tid da det var vanlig med store barnekull, enn i dagens samfunn med færre barn per familie.

Departementet støtter utvalgets syn om at dagens system med avtrappende satser bidrar til et komplisert regelverk, som i tillegg er ressurskrevende å administrere, ved at barnepensjonen må beregnes på nytt når et av barna i en søskenflokk når øvre aldersgrense for rett til barnepensjon. Når barnepensjon skal gis med en fast sats til hvert barn, er det ikke behov for å videreføre bestemmelser om fordeling av barnepensjon når avdøde etterlater seg mer enn ett barn, se folketrygdloven § 18-5 sjette ledd. Etter dagens regler beregnes pensjonen særskilt for hvert barnekull, dersom barnekullene oppdras hver for seg. Departementet mener at et system med faste satser per barn, tilsier at disse reglene heller ikke videreføres, se § 18-5 sjuende ledd, se likevel punkt 4.5.3.2 om forhøyet sats for barnepensjon. Det samme gjelder regelen i § 18-5 femte ledd om at det ved beregning av pensjon skal ses bort fra søsken som mottar redusert barnepensjon på grunn av opphold i helseinstitusjon, eller som blir forpleid etter barnevernloven, se spesialmerknad til § 18-5.

Departementet er videre enig med utvalget i at barnepensjonen, som i dag, bør beregnes uavhengig av barnets alder.

Når det gjelder nivået på pensjon til barn som har mistet én av foreldrene, slutter departementet seg i det vesentlige til utvalgets vurderinger. Departementet foreslår, som utvalget, at ytelsen til barn som har mistet én forelder, skal utgjøre 0,5 ganger folketrygdens grunnbeløp til hvert barn. Dette utgjør om lag 50 000 kroner i året og i underkant av 4 200 kroner måneden med grunnbeløpet per 1. mai 2020. Før skatt gir dette en årlig ytelse som er om lag 10 000 kroner høyere enn dagens regler for barn som ikke deler ytelsen med søsken, og om lag 16 500 kroner høyere enn gjennomsnittlig utbetalt ytelse.

Forslaget om økte satser og å gå bort fra avtrappende satser, vil gi en styrket barnepensjon til alle barn som har mistet én av foreldrene. Dette utgjør nær 99 prosent av alle mottakere av barnepensjon.

For familier med mange barn, kan samlet ytelse bli betydelig høyere enn etter dagens regler. Barnepensjon for fire barn utgjør med dagens regelverk 1,15 ganger folketrygdens grunnbeløp per år når én av foreldrene er døde. Med departementets forslag vil samlet ytelse utgjøre nær dobbelt så mye, 2 ganger folketrygdens grunnbeløp. Som påpekt av Arbeids- og velferdsdirektoratet kan dette muligens virke passiviserende for noen gjenlevende forsørgere. Det kan derfor argumenteres for at det burde være et tak for samlet barnepensjon, men departementet er enig med direktoratet i at en slik regel ikke ville være hensiktsmessig da den ville være kompliserende og omfatte svært få familier. Departementet viser til lovforslaget, folketrygdloven § 18-5 første ledd.

4.5.3 Beregning av barnepensjon når begge foreldrene er døde

4.5.3.1 Generell sats

Departementet mener at pensjonen til barn som har mistet begge foreldrene, skal beregnes etter samme prinsipper som pensjon til barn som har mistet én av foreldrene. Det innebærer at pensjonen skal beregnes uavhengig av barnets alder og gis med en fast sats til hvert barn, uavhengig av hvor mange barn den avdøde etterlater seg.

Forslaget om at barnepensjonen skal beregnes uavhengig av de avdøde foreldrenes pensjonsopptjening, vil innebære en betydelig forenkling sammenliknet med dagens regelverk. Det er også naturlig sett i lys av at ytelsen til etterlatte voksne foreslås som en standardisert sats, jf. departementets forslag i punkt 3.5.3.1. Departementet viser til at det bare er i de få tilfellene der barnet har mistet begge foreldrene at barnepensjonen beregnes med utgangspunkt i de avdøde foreldrenes pensjonsopptjening. I desember 2019 gjaldt dette 144 barn. Forslaget innebærer videre større grad av økonomisk likestilling, ved at barn av foreldre som har lav inntekt og opptjening i folketrygden, vil få en like høy ytelse som barn av mer velstående foreldre. Forslaget vil i tillegg gi større grad av forutberegnelighet, ved at ytelsens størrelse vil framgå direkte av regelverket.

Departementet er enig med utvalget i at nivået på ytelsen kan fastsettes på relativt selvstendig grunnlag. Nivået på ytelsen til dagens mottakere er normalt et viktig referansepunkt ved vurderingen av nivået for framtidige ytelser, men innad i den lille gruppen foreldreløse barn er det i dag så stor forskjell i nivået på ytelsen, at dette etter departementets syn ikke bør tillegges stor vekt. De store forskjellene i utbetalt ytelse skyldes først og fremst at det har så stor betydning for nivået om det er ett eller flere barn i samme barnekull som samtidig har rett til barnepensjon etter de avdøde foreldrene. Dagens regler medfører stor nivåforskjell også innad i en søskenflokk, ved at det yngste barnet vil få en betydelig økt ytelse når eldre søsken ikke lenger har rett til barnepensjon. Dersom det er to barn som samtidig har rett til barnepensjon, vil ytelsen til det yngste barnet øke fra 1,2 ganger grunnbeløpet til 2 ganger grunnbeløpet når det eldste barnet ikke lenger har rett til barnepensjon. Dersom de avdøde foreldrene etterlater seg tre barn som alle har eller har hatt rett til barnepensjon, vil ytelsen til det yngste barnet ha økt fra 0,88 ganger grunnbeløpet til 2 ganger grunnbeløpet når de to eldste søsknene ikke lenger mottar barnepensjon. I begge eksemplene er det forutsatt at barna har ytelse på minstenivå. Blant dagens mottakere er det 60 prosent som ikke deler ytelsen med ett eller flere søsken. Det er imidlertid ikke mulig å si om disse barna tidligere har delt ytelsen med eldre søsken som ikke lenger har rett til barnepensjon.

Foreldreløse barn som ikke deler ytelsen med ett eller flere søsken, mottar i dag en ytelse som tilsvarende minstenivået for flere av folketrygdens ytelser som skal sikre livsopphold for voksne personer. Departementet understreker at barne-

pensjon ikke er ment å være den eneste kilden til dekning av utgifter til oppfostring av barn. Alle mindreårige barn har krav på å bli forsørget, og en person som påtar seg foreldreansvaret for et foreldreløst barn, vil ha samme forpliktelse til å forsørge barnet som en biologisk forelder. Med dette mener departementet at det i utgangspunktet ligger en forutsetning om at det ikke kan forventes at barnet selv, med barnepensjonen som følger barnet, skal betale fullt ut for kostnadene for egen oppfostring. Sett i sammenheng med forslaget om at pensjonen skal gis med en fast sats per barn, mener departementet at satsen for barnepensjon til barn som har mistet begge foreldrene, bør settes lavere enn dagens minstenivå. Som tiltak mot barnefattigdom mener departementet det er viktigere å styrke ytelsen til det store flertall av etterlatte barn, fremfor å videreføre et uforholdsmessig høyt nivå for noen svært få.

Departementet mener at utvalgets forslag om at årlig ytelse til barn som har mistet begge foreldrene skal utgjøre 1,2 ganger folketrygdens grunnbeløp, bygger på en rimelig avveining av forholdet mellom kostnader ved oppfostring av barn, og nivået på ytelsen til dagens mottakere. En sats på 1,2 ganger grunnbeløpet gir en ytelse på noe over det dobbelte av ytelsen til barn som har mistet én av foreldrene. Forslaget innebærer at alle barn som mottar barnepensjon etter å ha mistet begge foreldrene, og som har minst ett søsken, vil få like høy eller høyere ytelse med nytt regelverk sammenliknet med dagens regelverk.

Enkelte foreldreløse barn som etter dagens regler ville hatt rett til en ytelse over minstenivå, vil derimot kunne få en lavere ytelse. Departementet legger til grunn at de foreldreløse barna som i dag mottar de høyeste ytelsene, ikke er den mest økonomisk utsatte gruppen og viser videre til at dette gjelder få personer. På denne bakgrunn mener departementet at det ikke er grunn til å videreføre det høyeste nivået for framtidig etterlatte barn.

Departementet foreslår at barnepensjon til barn som har mistet begge foreldrene skal utgjøre 1,2 ganger folketrygdens grunnbeløp i årlig ytelse. Departementet viser til lovforslaget, folketrygdloven § 18-5 andre ledd.

4.5.3.2 Forhøyet sats

Departementet viser til at enkelte høringsinstanser er sterkt imot forslag som innebærer redusert ytelse for en sårbar gruppe. Blant gruppen av barn som har mistet begge foreldrene, har enkelte etter dagens regler rett til en ytelse på

nivå med etterlattepensjonen til en gjenlevende ektefelle. Departementet mener det er rimelig at dette prinsippet videreføres slik at grupper av barn som har mistet begge foreldre fortsatt skal kunne motta en ytelse på nivå med ytelsen til voksne gjenlevende. Departementet vil dermed foreslå en forhøyet sats for barnepensjon som skal utgjøre 2,25 ganger grunnbeløpet, tilsvarende departementets forslag til ny omstillingsstønad til gjenlevende ektefelle.

Når begge foreldrene er døde, gis barnepensjon i dag med et nivå lik etterlattepensjon til gjenlevende ektefelle når barn ikke har søsken, barn ikke har søsken som samtidig har rett til barnepensjon, og barn bare har halvsøsken som de ikke blir oppfostret sammen med. Departementet mener imidlertid at det ikke grunn til at det yngste barnet i en søskenflokk skal få barnepensjon med forhøyet sats når eldre søsken ikke lenger har rett til barnepensjon. Dette er etter departementets syn en naturlig konsekvens av et system med faste satser. Og som redegjort for under punkt 4.5.2 om beregning av barnepensjon når én forelder er død, mener departementet at systemet hvor barnepensjon gis med faste satser per barn, tilsier at reglene for særskilt beregning for separate barnekull heller ikke videreføres. Departementet foreslår på den bakgrunn at barnepensjon skal gis med forhøyet sats i de tilfeller der det ved tidspunktet for den andre forelderens død bare er ett barn som har rett til barnepensjon etter noen av de avdøde foreldrene.

Departementets forslag vil gi en høyere bruttoytelse enn dagens minsteytelse, men kan gi lavere ytelse til barn som ville hatt rett til en ytelse over dagens minstenivå. Barn som ikke har foreldre i live, behandles som hovedregel som selvstendige skattytere. Nivået på ytelsen etter skatt kan dermed bli både høyere og lavere enn dagens nivå, avhengig av barnets skatteposisjon. Departementet viser også til at forslaget bare skal gjelde nye tilfeller, men departementet foreslår i punkt 4.7 at barn som allerede fyller vilkårene for barnepensjon når endringene trer i kraft, skal få ytelsen beregnet etter nye regler dersom dette gir høyere ytelse.

Departementet viser til lovforslaget, folketrygdloven § 18-5 andre ledd.

4.5.4 Trygdetid

Departementet viser til at det helt siden folketrygden ble innført har vært et generelt prinsipp at pensjonsytelser i folketrygdloven bør stå i forhold til trygdetid. Før 1991 ble barnepensjon imidlertid alltid gitt med fullt beløp, uavhengig av foreldrenes trygdetid. Bakgrunnen for endringen var inn-

stillingen fra en arbeidsgruppe som ble opprettet i 1981 for å vurdere pensjonsreglene for personer med opphold utenfor riket. Arbeidsgruppen gikk inn for en konsekvent gjennomføring av prinsippet om avkorting av pensjoner etter godskrevet trygdetid, noe departementet sluttet seg til i Ot.prp. nr. 65 (1988–1989).

Etterlatteutvalgets vurdering av at barnepensjonen skulle være uavhengig av den avdødes trygdetid, bygde blant annet på en forutsetning om at nær 90 prosent av barnepensjoner er beregnet på grunnlag av full trygdetid, slik at det ville være en lite kostbar administrativ forenkling å fjerne trygdetid som en del av beregningen. I saker der den avdøde forelder har tilknytning til Norge og minst ett annet EØS-land, har det imidlertid vist seg at det ikke er mulig å få opplysninger om faktisk opptjent trygdetid i Norge uten å gå inn i hver enkelt sak. I datamaterialet som utvalget bygde sin innstilling på, oppgis såkalt teoretisk trygdetid, det vil si hva trygdetiden ville ha vært dersom all tid i EØS-land var opptjent i Norge. Det fremkommer imidlertid av beløpene som blir utbetalt, at den faktiske trygdetiden i Norge ofte er kort. Sammenleggingsprinsippet i EØS-avtalen innebærer at det kan gis barnepensjon dersom avdøde hadde så lite som ett år med pensjonsgivende inntekt som overstiger grunnbeløpet.

Departementet viser til punkt 3.5.6.3 hvor departementet foreslår å opprettholde dagens regler slik at den nye omstillingsstønaden til etterlatte under 67 år skal beregnes med den avdødes trygdetid. Når departementet foreslår å videreføre prinsippet om at den avdødes trygdetid skal legges til grunn ved beregning av den nye omstillingsstønaden til etterlatte under 67 år, er det etter departementets syn naturlig å foreslå at det samme skal gjelde for barnepensjon. Utvalget uttalte at barnepensjon fortsatt må være en avledet ytelse i den forstand at det er avdøde foreldres botid som skal være avgjørende for retten til ytelsen, ikke barnets egen. Etter departementets syn vil utvalgets forslag bryte med et etablert system med pro rata-beregning av pensjonsytelser, som det er vanskelig å forutse konsekvensene av å gå bort fra, og ville videre innebære mulighet for eksport av relativt høye ytelser samtidig som barnet også kan ha rett til ytelser fra andre land. Departementet viser til at Arbeids- og velferdsdirektoratet i sin høringsuttalelse uttaler at selv om ytelsen foreslås gitt uavhengig av trygdetid, vil Arbeids- og velferds-etaten fortsatt måtte foreta en vurdering av den avdødes medlemsperioder i forbindelse med kvalifiseringsperioden. Departementet er på

denne bakgrunn usikker på i hvor stor grad utvalgets forslag ville ha bidratt til forenkling.

Departementet foreslår etter dette at barnepensjon, som i dag, skal beregnes med den avdødes trygdetid, og at pensjonen skal reduseres forholdsmessig dersom den avdødes trygdetid var kortere enn 40 år.

Departementet viser til lovforslaget, folketrygdloven § 18-5 første ledd andre og tredje punktum og andre ledd tredje og fjerde punktum.

4.5.5 Aldersgrenser

4.5.5.1 Alminnelige aldersgrenser

Utvalget foreslo at regelen om at barnepensjon kan gis inntil fylte 20 år når barnet er under utdanning og begge foreldrene er døde, utvides til å gjelde også når én av foreldrene er døde. Et flertall av høringsinstansene uttalte seg positive til dette forslaget.

Aldersgrensen for barnepensjon når begge foreldrene er døde og barnet er under utdanning, ble utvidet til 20 år med virkning fra 1981, se Ot.prp. nr. 46 (1980–1981). I proposisjonen pekte Sosialdepartementet på at aldersgrensen på 18 år ikke i alle tilfeller er naturlig når det gjelder behovet for stønad, men i første rekke gjaldt den delen av stønadsmottakerne som er under utdanning. Departementet mente videre at aldersgrensen burde settes til 20 år fordi det etter denne alderen er vanlig at utdanningen finansieres ved lån og stipend etter ordningene i Statens lånekasse. Departementet ville imidlertid i 1981 ikke foreslå en heving av aldersgrensen også for barn som hadde mistet én av foreldrene, da dette ville ha større økonomisk rekkevidde, og dessuten reise spørsmål om hva som bør skje med retten til barnetillegg til andre pensjonsytelser fra folketrygden som også faller bort når barnet fyller 18 år.

Departementet viser til at barnepensjon skal bidra til å kompensere for bortfall av inntekt etter at én av eller begge foreldrene er døde. Ettersom foreldrenes forsørgelsesplikt som hovedregel opphører når barnet fyller 18 år, se barneloven § 68, tilsier dette at barnepensjon skal gis inntil barnet fyller 18 år. Fra dette tidspunktet må enhver i utgangspunktet innstille seg på å bli selvforsørget. Departementet mener fortsatt det må foreligge særlige grunner dersom barnepensjon skal gis utover fylte 18 år. Etter departementet syn er det i all hovedsak i de tilfeller der barnet har

mistet begge foreldrene og er under utdanning at det foreligger slike særlige grunner.

På denne bakgrunn vil departementet ikke gå videre med utvalgets forslag, men vil opprettholde dagens regler om at barnepensjon gis til barnet fyller 18 år, eller til fylte 20 år dersom begge foreldre er døde og barnet er under utdanning.

Departementet viser til lovforslaget, folketrygdloven § 18-4.

4.5.5.2 Aldersgrenser for barnepensjon etter dødsfall som skyldes yrkesskade

Utvalget uttalte at det bør vurderes om en felles aldersgrense for barnepensjon også skal gjelde for yrkesskadetilfellene. Regler om barnepensjon etter dødsfall som skyldes yrkesskade, er tatt inn i folketrygdloven § 18-11. Departementet viser til at da aldersgrensen på 21 år for barnepensjon i yrkesskadetilfeller ble innført, tilsvarte dette myndighetsalderen i Norge. Aldersgrensen for barnepensjon i alminnelige tilfeller ble i 1967 satt til 18 år, selv om myndighetsalderen på dette tidspunkt fortsatt var 21 år. For mottakere av barnepensjon innebar yrkesskadefordelen dermed at barnepensjon kunne mottas fram til myndighetsalder. Myndighetsalderen ble senket til 20 år i 1969, og videre til 18 år i 1979, uten at aldersgrensene for barnepensjon i yrkesskadetilfellene har blitt revurdert.

At de ulike aldersgrensene i dagens regelverk er avhengig av om dødsfallet skyldes yrkesskade eller andre årsaker, kan oppleves som urimelig. Sett i sammenheng med senking av myndighetsalderen kan ikke departementet se at det er tungtveiende grunner for at aldersgrensen i yrkesskadetilfeller fortsatt skal være 21 år. Etter departementets syn vil det være mer hensiktsmessig med felles aldersgrenser uavhengig av dødsfallets årsak. Departementet foreslår på denne bakgrunn at barnepensjon, også ved yrkesskadetilfeller, skal gis inntil barnet fyller 18 år dersom én av foreldrene er død, og inntil fylte 20 år dersom begge foreldrene er døde og barnet er under utdanning på fulltid. Forslaget skal gjelde nye tilfeller.

Utover dette foreslår ikke departementet materielle endringer i folketrygdloven § 18-11, men det foreslås at bestemmelsen gis som ny § 18-10.

Departementet viser til lovforslaget, folketrygdloven § 18-10.

4.5.6 Bortfall og reduksjon av barnepensjon ved overtakelse av foreldreansvar

Det følger av folketrygdloven § 18-6 at barnepensjon skal reduseres eller falle bort i tilfeller der en person som mottar overgangsstønad til enslig mor eller far etter folketrygdloven kapittel 15, overtar foreldreansvaret etter barneloven § 38. Utvalget uttalte at det burde vurderes om disse reglene er hensiktsmessig utformet med tanke på barn i ulike livssituasjoner.

Bestemmelsen i barneloven § 38 avgjør hvem som har eller kan få foreldreansvar for et barn når én av eller begge foreldrene er døde. Departementet legger til grunn at det i de fleste tilfeller vil være den andre gjenlevende forelderen som etter bestemmelsen i barneloven § 38 første og andre ledd etter et dødsfall får foreldreansvaret alene. For det tilfellet at den gjenlevende forelderen i en slik situasjon mottar overgangsstønad til enslig mor eller far etter folketrygdloven kapittel 15, anser departementet det ikke uten videre som rimelig at barnepensjonen, som barnet har rett til etter at den andre forelderen er død, skal falle bort. Dersom to personer har felles foreldreansvar for et barn, vil den enes dødsfall vanligvis medføre noe behov for omstilling for den andre, selv om foreldrene ikke levde sammen, og dermed ikke fyller vilkårene for rett til etterlatteytelser. Etter departementets syn vil den gjenlevende forelderen på mange måter være i en liknende situasjon som en gjenlevende ektefelle eller samboer med rett til ytelse etter folketrygdloven kapittel 17, da vedkommende i begge tilfeller må omstille seg til å forsørge barnet alene.

Et av hovedformålene med ytelse etter folketrygdloven kapittel 15 er å gi enslige forsørgere hjelp til selvhjelp slik at de kan bli i stand til å forsørge seg selv, se folketrygdloven § 15-1. Hjelp til selvhjelp er også et hovedformål med departementets forslag til ny omstillingsstønad til etterlatte under 67 år. Barnepensjonen skal i begge tilfeller bidra til å kompensere for bortfall av inntekt etter én av eller begge foreldrenes dødsfall. Departementet mener det vil samsvare bedre med ytelsenes formål og dessuten være til barnets og den enslige forsørgerens beste om overgangsstønnen kan ytes fullt ut sammen med ureduert barnepensjon.

Dette gjelder etter departementets syn også dersom den som har fått foreldreansvaret for barnet etter barneloven § 38, verken er barnets biologiske eller juridiske forelder, noe som vil være særlig aktuelt dersom begge foreldrene er døde. Foreldreansvar etter § 38 innebærer en plikt til å

forsørge barnet. En person som påtar seg foreldreansvar etter barneloven § 38 og samtidig mottar/eller ved omsorgsovertakelsen vil fylle vilkårene for rett til overgangsstønad som enslig forsørger, må i utgangspunktet anses å være i en situasjon der vedkommende ikke har de beste forutsetninger for å forsørge seg selv og barnet.

Departementet mener det ikke bør være bestemmelser i folketrygdloven som hindrer at omsorgspersoner i barnets nære krets påtar seg foreldreansvar i en slik situasjon. Departementet legger vekt på at det er få tilfeller av omsorgsovertakelser etter barneloven § 38, at stønadperioden for overgangsstønad som enslig forsørger er redusert, og at kravene til yrkesrettet aktivitet har blitt skjerpet gjennom flere endringer de siste årene. På denne bakgrunn foreslår departementet at innholdet i folketrygdloven § 18-6 ikke videreføres.

4.5.7 Barnepensjon under institusjonsopphold og straffegjennomføring

Etterlatteutvalget uttalte at det bør vurderes om bestemmelsen i folketrygdloven § 18-8 om rett til barnepensjon under opphold i institusjon skal videreføres, og knytter dette opp mot forslaget om at barnepensjon til barn som har mistet begge foreldrene, skal gis med en lavere sats enn etter dagens regler.

Departementet mener at det også på et mer generelt grunnlag kan være behov for en vurdering av disse reglene. Dette gjelder særlig i lys av forslaget om at dagens etterlattepensjon foreslås erstattet med en tidsbegrenset omstillingsstønad, se punkt 3.5.2.

Bakgrunnen for at folketrygdloven har bestemmelser om reduksjon og stans av ytelse under institusjonsopphold, er at det ikke anses rimelig at en person skal kunne motta uavkortede ytelse over lang tid, samtidig som staten betaler for kost og losji. Det er gitt regler i forskrift om adgang til å utbetale ureduert ytelse under opphold i institusjon for visse persongrupper som selv skal dekke en del av boutgiftene, men disse reglene er i liten grad tilpasset mindreårige barn som mottar barnepensjon etter at én av eller begge foreldrene er døde. Departementet legger til grunn at barnets institusjonsopphold i liten grad vil påvirke husholdningens samlede utgifter når barnet bor hos en gjenlevende forelder, eller hos en annen som har påtatt seg foreldreansvar for barnet etter dødsfallet.

Videre mener departementet det kan være grunn til å vurdere om skillet mellom somatiske

og psykiatriske sykehusavdelinger som gjelder i dagens regelverk, er hensiktsmessig. Unntaket for reduksjon ved opphold på somatiske sykehusavdelinger kom inn som følge av at Stortinget ba regjeringen legge frem forslag om å oppheve reglen om reduksjon ved opphold på somatisk sykehus, jf. Ot.prp. nr. 8 (1996–1997) *Om lov om endringer i folketrygdloven og i enkelte andre lover* (Oppfølging av Velferdsmeldingen). Endringen ble begrunnet med at opphold i somatiske sykehusavdelinger oftest er av kortere varighet, mens opphold på psykiatriske sykehus og spesialsykehjem gjerne er av lengre varighet. Det ble ikke ansett som rimelig at disse skal beholde hele pensjonen uavkortet når det heller ikke kreves noen form for egenbetaling. Departementet uttalte at det for beboere med langtidsopphold i psykiatriske sykehus og spesialsykehjem må finnes fram til en alternativ form for egenbetaling før ordningen med redusert pensjon kan avvikles.

Departementet tar sikte på å komme tilbake med en vurdering av disse spørsmålene, men vil inntil videre foreslå at innholdet i dagens regler om barnepensjon under opphold i institusjon og under straffegjennomføring i folketrygdloven §§ 18-8 og 18-9 videreføres.

Som følge av departementets forslag til ny § 18-5 tredje ledd, se punkt 4.6.3, foreslås en justering i § 18-8 fjerde ledd. Det vises til spesialmerknadene til § 18-8.

4.6 Andre endringer

4.6.1 Krav om fortsatt medlemskap i trygden

Etter folketrygdloven § 18-3 første ledd er det et vilkår for rett til barnepensjon at barnet *fortsatt* er medlem i trygden. En naturlig språklig forståelse av dette kunne tilsi at barnet må være medlem i trygden på tidspunktet stønadstilfellet inntraff. Noe slikt krav oppstilles imidlertid ikke etter dagens regler, se § 18-2. For rett til ytelse som gjenlevende ektefelle er det etter ordlyden tilstrekkelig at gjenlevende er medlem av trygden, jf. folketrygdloven § 17-4 første ledd.

Barnepensjon har historisk sett ikke blitt betraktet som en selvstendig ytelse, og i flere forarbeider til den tidligere folketrygdloven av 1966, er det uttalt at barnepensjon skulle gis i alle tilfeller der en gjenlevende ektefelle ville ha fått etterlattepensjon. Departementet legger til grunn at lovgiver ikke har ment at det skulle gjelde strengere krav om tilknytning til folketrygden for rett til barnepensjon enn for ytelse til gjenlevende ektefelle. At vilkåret om tilknytning til folketryg-

den gjelder framover i tid, framgår av paragrafoverskriften til § 18-3 som lyder «fortsatt medlemskap». Det samme gjelder paragrafoverskriften for tilsvarende bestemmelse for ytelse til gjenlevende ektefelle, § 17-4 «fortsatt medlemskap». Departementet foreslår på denne bakgrunn at vilkåret om fortsatt medlemskap utformes på samme måte som for gjenlevende ektefelle i gjeldende § 17-4 første ledd, slik at formuleringen «fortsatt» ikke videreføres.

Departementet viser til lovforslaget, folketrygdloven § 18-3 første ledd.

4.6.2 Beregning av barnepensjon på grunnlag av opptjent tilleggspensjon

Selv om barnet ikke er medlem i trygden, kan det likevel ytes barnepensjon dersom den avdøde forelderen hadde opptjent rett til tilleggspensjon, se folketrygdloven § 18-3 andre ledd bokstav b. Personer som er født i 1963 og senere, vil etter innføring av ny alderspensjon i folketrygdloven kapittel 20 opptjene inntektspensjon istedenfor tilleggspensjon, mens personer i årskullene 1954 til 1962 vil kunne ha opptjent rett til både tilleggspensjon og inntektspensjon. For å tydeliggjøre at barnepensjon også kan eksporteres/gis på grunnlag av opptjent inntektspensjon, foreslår departementet en endring i bestemmelsens ordlyd. Departementet foreslår at retten til eksport knyttes til om den avdøde har hatt minst tre år med pensjonsgivende inntekt som overstiger grunnbeløpet. Dette tilsvarende kravet for rett til tilleggspensjon etter gjeldende regler, se folketrygdloven § 3-8 andre ledd, jf. § 3-10 og § 3-13 første ledd.

Departementet viser til lovforslaget, folketrygdloven § 18-3 andre ledd bokstav b.

Folketrygdloven § 18-5 tredje ledd har regler om beregning av barnepensjon som gis på grunnlag av opptjent tilleggspensjon etter § 18-3 andre ledd bokstav b. Første punktum gjelder pensjon til barn som har mistet begge foreldrene, hvor pensjonen til det første/eneste barnet etter dagens regler består av grunnpensjon og tilleggspensjon og eller særtillegg, beregnet på grunnlag av de avdøde foreldrenes pensjonsopptjening. Andre punktum gjelder pensjon som er fastsatt som en prosentsats av grunnbeløpet. I gjeldende regelverk omfatter dette pensjon til barn som har mistet begge foreldrene dersom det er flere enn ett søsken, og barn som har mistet én av foreldrene.

Selv om den avdødes opptjente tilleggspensjon ikke lenger vil være en relevant beregningsstørrelse med departementets forslag om at barnepensjon i alle tilfeller skal fastsettes som en pro-

sentsats av grunnbeløpet, vil opptjent tilleggspensjon og/eller inntekstpensjon fortsatt være relevant for om pensjonen kan eksporteres, og videre for hvor stor del av pensjonen som kan eksporteres. Departementet foreslår derfor at gjeldende rett videreføres i § 18-5 nytt fjerde ledd. Ordlyden i bestemmelsen er noe omarbeidet sammenliknet med gjeldende § 18-5 tredje ledd. Dette skyldes tilpasning til innføring av ny alderspensjon i folketrygdloven kapittel 20.

Departementet viser til lovforslaget, folketrygdloven § 18-5 fjerde ledd.

4.6.3 Beregning av barnepensjon når mor er død og farskapet ikke er fastslått

I folketrygdloven § 18-5 fjerde ledd er det gitt en særregel for beregning av barnepensjon når mor er død og farskapet ikke er fastslått, som sikrer at barnet kan få barnepensjon som om begge foreldrene er døde. Bestemmelsen kom inn i lov om folketrygd av 1966 ved lov 16. juni 1971 nr. 71.

Utvidelsen kom etter forslag fra Rikstrygdeverket og var begrunnet på denne måten, jf. Ot.prp. nr. 20 (1970–71) s. 39:

«Rikstrygdeverket har foreslått at loven blir supplert med bestemmelse om at forhøyet barnepensjon som bestemt for foreldreløse barn, skal ytes også til barn etter avdød ugift mor i de tilfeller der farskapet ikke er fastslått. Rikstrygdeverket uttaler at i dette tilfellet kan man ikke se bort fra at barnefaren kan være død. Under enhver omstendighet må han i forhold til barnet økonomisk sett bli å likestille med en død person.

Departementet er enig i at det i nevnte tilfelle bør ytes pensjon som fastsatt for foreldreløse barn og foreslår at bestemmelsen om dette tas inn i lovens § 11-10 nr. 2.»

Forutsatt at vilkårene i kapittel 18 for øvrig er oppfylt, mener departementet at barnepensjon etter folketrygdloven skal gis etter bestemmelsene i § 18-5 andre ledd i alle tilfeller der barnet rettslig sett er foreldreløst, det vil si at det ikke finnes en gjenlevende forelder med foreldreansvar etter barneloven kapittel 2. Dette betyr at det vil være uten betydning for retten til barnepensjon eller nivået på barnepensjonen om barnet har en gjenlevende «omsorgsforelder». Dersom en slik omsorgsforelder etter barneloven § 38 har fått foreldreansvar for barnet etter dødsfallet, vil vedkommende ha plikt til å forsørge barnet, se barneloven § 66 andre ledd. Barnet vil likevel juridisk

sett være foreldreløst, noe som blant annet innebærer at barnet ikke har arverett etter omsorgsforelderen, med unntak av etter testament.

Departementet foreslår at bestemmelsen i folketrygdloven § 18-5 fjerde ledd erstattes med en ny bestemmelse som knytter vilkår for rett til barnepensjon etter § 18-5 andre ledd til rettslig foreldreskap etter bestemmelsene i barneloven kapittel 2. Formålet er å tydeliggjøre at barnepensjon gis når en person med etablert rettslig foreldreskap er død. Dersom barnet rettslig sett har to foreldre, skal barnepensjonen beregnes etter § 18-5 første ledd dersom én av foreldrene er død, og etter § 18-5 andre ledd dersom begge foreldrene er døde. Etter den nye bestemmelsen som departementet foreslår som § 18-5 nytt tredje ledd, skal reglene i andre ledd gjelde tilsvarende dersom barnet rettslig sett har én forelder og denne forelderen er død.

Departementet viser til lovforslaget, folketrygdloven § 18-5 tredje ledd.

4.6.4 Barnepensjon og arbeidsinntekt

Departementet foreslår i avsnitt 4.5.5 at barnepensjon fortsatt kan gis til barnet fyller 20 år dersom begge foreldrene er døde og barnet er under utdanning.

Som følge av at praktikanter og lærlinger kan ha lønn under utdanning, er det i dag gitt regler om at barnepensjon bare gis dersom barnet har en arbeidsinntekt som etter fradrag for skatt er mindre enn grunnbeløpet pluss sært tillegg for enslige (tilsvarer to ganger folketrygdens grunnbeløp), se folketrygdloven § 18-4 tredje ledd. Departementet legger til grunn at inntekten sjelden vil overstige inntektsgrensen etter skatt og viser til at regelen i utgangspunktet kun gjelder i svært få tilfeller når begge foreldrene er døde. Etter departementets syn bør regelverket utformes for å unngå å påvirke barnets yrkesvalg, og departementet foreslår på denne bakgrunn at regelen ikke videreføres. Med hensyn til retten til barnepensjon etter fylte 18 år for barn som har mistet begge foreldrene, skal utdanning som lærling eller lære kandidat likestilles fullt ut med annen utdanning. Departementet foreslår at regler om hva slags utdanning som kan godkjennes, gis i forskrift, og at det i forskriften gis bestemmelser om når avbrudd i utdanningen skal medføre stans i utbetaling.

Videre har departementet vurdert om det bør innføres en generell regel for reduksjon av barnepensjon når barnet har arbeidsinntekt, men har kommet til at dette ikke er hensiktsmessig. Etter departementets syn vil det være uheldig dersom

reglene svekker insentivene til å ta inntektsgivende arbeid.

Departementet vil på denne bakgrunn foreslå at gjeldende bestemmelser i § 18-4 tredje ledd andre punktum ikke videreføres.

4.7 Overgangsregler

Departementet legger til grunn at det er behov for enkelte overgangsregler når loven trer i kraft.

Departementet foreslår at barn som allerede fyller vilkårene for rett til en ytelse etter folketrygdloven kapittel 18 når nye regler trer i kraft, skal få barnepensjonen beregnet etter det nye regelverket dersom dette gir høyere ytelse enn det gamle regelverket. Barnepensjonen beregnes ikke på nytt dersom det gamle regelverket gir høyest ytelse. Departementet mener det ikke skal være et krav at barnet faktisk har en løpende barnepensjon, så lenge vilkårene for rett til en ytelse var oppfylt. Departementet anser det som hensiktsmessig at nærmere overgangsregler gis i

forskrift og foreslår derfor at det i endringsloven gis en forskriftshjemmel for å fastsette nærmere detaljer rundt dette. Det vises til endringsloven del II nr. 4.

Videre foreslår departementet overgangsregler som skal gjelde personer som fyller vilkårene i kapittel 18 slik bestemmelsene lød før loven trer i kraft og som har rett til barnepensjon etter de særlige reglene om yrkesskade i § 18-11 bokstavene d og e. Disse barna beholder barnepensjonen inntil fylte 21 år i samsvar med de tidligere reglene. Det vises til endringsloven del II nr. 3.

4.8 Forholdet til Grunnloven § 97

Departementets forslag til nye regler for barnepensjon skal gjelde nye tilfeller, og skal bare omfatte løpende tilfeller dersom nytt regelverk gir høyere ytelse. Forslagene reiser dermed ingen problemstilling i henhold til tilbakevirkningsforbudet i Grunnloven § 97.

5 Ytelser til etterlatte alderspensjonister

5.1 Innledning

Etterlatte alderspensjonister kan ha rett på å få alderspensjonen beregnet etter særskilte regler dersom dette gir en høyere pensjon enn egenopptjent pensjon. Disse særreglene betegnes gjerne som gjenlevendefordeler i alderspensjonen, og ble innført som en del av folketrygden i 1967. Dette var en allmenngjøring av tidligere enkepensjonsordninger, fra en tid da hovedregelen var at det var én voksen med arbeidsinntekt i hver husholdning.

Hovedprinsippene i regelverket for etterlatteytelsene, herunder også gjenlevendefordeler i alderspensjonen, er derimot ikke endret siden innføringen av folketrygden i 1967. Siden da har imidlertid behovet for etterlatteytelsene blitt vurdert ved flere anledninger, blant annet av Pensjonskommisjonen (NOU 2004: 1), side 36:

«Utviklingen i familie- og forsørgingsmønsteret taler for at det kan bli vanskeligere å bygge en pensjonspolitik basert på at selvforsørgelse gjennom ekteskap er den dominerende familietyper. Utviklingen går heller i retning av at hver enkelt voksen forutsettes å forsørge seg selv, og at kvinner og menn har individuelle rettigheter, med mindre hensyn til ekteskapsstatus. Alternativet til familie eller husholdsenheten er et mer individualisert pensjonssystem. I en rendyrket form vil et slikt system behandle alle likt, uten hensyn til familiesituasjonen. Enslige, gifte og samboere vil da ha de samme pensjonsrettighetene. En slik løsning vil kreve vidtgående endringer.»

Gjenlevendefordeler i alderspensjonen er avledede rettigheter, knyttet til ekteskapsstatus og er basert på både den avdødes og den etterlattes egen opptjening. Det er i all hovedsak kvinner som mottar slike gjenlevendefordeler (om lag 95 prosent av mottakerne i 2019), selv om ordningen også omfatter enkemenn. For særlig å bedre kvinners pensjonsvilkår, ble det i 1992 innført pensjonsopptjening for ubetalt omsorgsarbeid, og ordningen ble videre styrket ved innføringen av

pensjonsreformen i 2011. Etter pensjonsreformen i 2011 fikk personer født i 1954 og senere godskrevet pensjonsopptjening for omsorg for barn under sju år for år før 1992.

5.2 Gjeldende rett

5.2.1 Regler for årskull med opptjening etter folketrygdloven kapittel 19

Reglene for beregning av alderspensjon til gjenlevende ektefelle omfatter årskullene som har hele eller deler av sin opptjening etter gamle opptjeningsregler i folketrygdloven kapittel 19. Dette omfatter fullt ut årskullene fram til 1953, mens det gjelder overgangsregler for årskullene født i perioden 1954–1962.

Regler for vilkår og beregning av alderspensjon til gjenlevende ektefelle står i dag i folketrygdloven § 19-16. Av bestemmelsen følger det at en alderspensjonist som fyller vilkårene i folketrygdloven kapittel 17 om pensjon til gjenlevende ektefelle eller gjenlevende skilt person, kan få beregnet sin alderspensjon etter særskilte regler. Reglene gjelder uavhengig av om personen blir etterlatt før eller etter uttak av alderspensjon.

De særskilte beregningsreglene omfatter en gunstig beregning av grunnpensjonen på bakgrunn av den avdødes trygdetid, dersom denne overstiger den gjenlevendes egne trygdetid, jf. folketrygdloven § 19-16 andre ledd. Videre beregnes tilleggspensjonen til den gjenlevende på bakgrunn av det gunstigste alternativet av egen tilleggspensjon eller 55 prosent av summen av avdødes og gjenlevendes tilleggspensjon, jf. folketrygdloven § 3-23 andre ledd. Differansen mellom den alderspensjonen som ville vært utbetalt uten særskilte beregningsregler for gjenlevende (kun basert på egen opptjening), og den alderspensjonen som blir utbetalt med de særskilte beregningsreglene for gjenlevende, omtales her som en gjenlevendefordel. Gjenlevendefordelen inngår som en del av den gjenlevendes tilleggspensjon.

Dersom alderspensjonisten har lav eller ingen opptjening av tilleggspensjon, ytes det sært tillegg/ eventuelt pensjonstillegg om alderspensjonen ble

tatt ut i 2011 eller senere, jf. folketrygdloven § 3-3. Særtillegget avkortet krone for krone mot tilleggspensjon, og gjenlevendefordelen avkortet fullt ut dersom tilleggspensjonen inkludert gjenlevendefordelen er mindre enn særtillegget/pensjonstillegget. Kun i tilfeller der tillegget er mindre enn tilleggspensjonen inkludert gjenlevendefordelen, vil den gjenlevende kunne få en økning i sin alderspensjon som følge av gjenlevendefordelen.

Gjenlevendefordelen inngår i den gjenlevendes alderspensjon, og avkortet dermed ikke mot arbeidsinntekt. Dersom pensjonisten inngår et nytt ekteskap, skal alderspensjonen beregnes kun på bakgrunn av egen opptjening, jf. folketrygdloven § 17-11 andre ledd.

5.2.2 Regler for årskull med opptjening etter folketrygdloven kapittel 20

Med pensjonsreformen i 2011 ble det vedtatt nye beregningsregler for alderspensjon i folketrygdloven kapittel 20. Det ble gitt overgangsregler for årskull født i 1954-1962 ved at disse årskullene skulle få sin pensjon beregnet dels etter gamle og dels etter nye regler. Reglene ble utformet ved at 1954-kullet får 9/10 av sin pensjon beregnet etter de gamle reglene og 1/10 etter nye regler. Hvert påfølgende årskull får 1/10 mindre beregnet etter gamle regler og 1/10 mer beregnet etter nye regler i folketrygdloven kapittel 20.

Overgangsreglene innebærer at årskullene født til og med 1962 får sin alderspensjon beregnet med særregler som gjenlevende basert på den delen av opptjeningen som er etter gamle regler.

Det er ikke gitt særregler for beregning av alderspensjon til gjenlevende ektefelle eller gjenlevende skilt person i beregningen av ny alderspensjon. I Stortingets vedtak 26. mai 2005 (pensjonsforliket) er det forutsatt at folketrygdens ytelser til etterlatte skulle utredes som en del av pensjonsreformen.

I påvente av at ytelser til etterlatte skulle utredes og Stortinget skulle ta stilling til langsiktige regler for folketrygdens ytelser til etterlatte, ble det gitt en midlertidig regel i folketrygdloven § 20-19 a, som ga etterlatte i årskullene 1954–1957 som tok ut alderspensjon før 2020, rett til et tillegg til alderspensjonen, jf. lov 19. juni 2015 nr. 41 (Prop. 95 L (2014–2015)).

Regelen innebærer at personer i de aktuelle årskullene som fylte vilkårene i folketrygdloven § 19-16 om alderspensjon til gjenlevende ektefelle, hadde rett til et gjenlevendetillegg beregnet som differansen mellom alderspensjon medregnet ret-

tigheter som gjenlevende ektefelle, og alderspensjon etter folketrygdloven kapittel 19 uten rettigheter som gjenlevende ektefelle. Av dette fikk årskullene beregnet tillegget etter brøken som motsvarer den nedtrappende tidelen av alderspensjonen som beregnes etter gamle opptjeningsregler, slik at 1954-kullet fikk 1/10, 1955-kullet fikk 2/10, 1956-kullet fikk 3/10 og 1957-kullet fikk 4/10. Uttaket av alderspensjon med gjenlevendetillegg etter den midlertidige regelen måtte foretas før utgangen av 2019. Med den midlertidige regelen etter folketrygdloven § 20-19 a, ble de i årskullene 1954–1957 som ble omfattet av ordningen, fullt ut kompensert for at det ikke er særskilte regler for alderspensjon til etterlatte i ny alderspensjon.

5.2.3 Tilknytning til folketrygden

Som hovedregel kan alderspensjon, inkludert eventuelle gjenlevenderettigheter, eksporteres dersom man har minst 20 års botid, jf. folketrygdloven § 19-3 andre ledd. Dersom den avdøde hadde flere poengår enn den gjenlevende, er det avdødes poengår som legges til grunn for beregningen av trygdetid i grunnpensjon, minste pensjonsnivå og eventuelt særtillegg/pensjonstillegg.

Dersom man har mindre enn 20 års botid, kan en likevel eksportere tilleggspensjon, det vil si den delen som er opptjent på grunnlag av inntekt, og en grunnpensjon (og eventuelt særtillegg/pensjonstillegg) etter en trygdetid som tilsvarer det antall år med pensjonspoeng som tilleggspensjonen gis etter. Tilleggspensjonen vil for etterlatte alderspensjonister kunne bestå av avledet opptjening etter avdød ektefelle. I slike tilfeller eksporteres grunnpensjonen med en trygdetid beregnet etter hvor mange poengår den etterlatte har i tilleggspensjon. Minste pensjonsnivå og særtillegg/pensjonstillegg beregnes på grunnlag av samme trygdetid som grunnpensjonen.

Norge har videre plikt til å tillate eksport av ytelser til gjenlevende til andre EØS-land for personer som kommer inn under personkretsen i forordning 883/2004 om koordinering av trygdeordninger. Tilsvarende eksportplikt følger av Norges bilaterale trygdeavtaler.

5.3 Utvalgets forslag

Utvalget som vurderte folketrygdens ytelser til etterlatte, ble i sitt mandat bedt om å vurdere ytelser til etterlatte alderspensjonister. Utvalget viste til at særreglene med gjenlevendefordeler i

egen alderspensjon ble utformet i 1967 og i en tid da minstenivået i alderspensjonen var lavere enn i dag. Kvinner hadde på den tiden ofte lav yrkesdeltakelse og derfor ingen eller lav inntekt og pensjonsopptjening. Datidens arbeidsdeling mellom ektefeller, hvor menn arbeidet utenfor hjemmet mens kvinner i større grad tok seg av hjem og barn, gjorde at prinsippet om avledede rettigheter til pensjon ble tillagt stor vekt ved utformingen av systemet.

Utvalget viste til at samfunnsutviklingen siden 1967 har gitt en klar økning i yrkesdeltakelsen til kvinner og økt likestilling mellom kjønnene, blant annet har utbygging av offentlige ordninger for tilsyn av små barn og omsorg for eldre og pleietrengende bidratt til denne utviklingen. Trekk ved samfunnsutviklingen viser derfor at grunnlaget for de overordnede avveiningene knyttet til inntektssikring framfor insentiver til yrkesdeltakelse og egen pensjonsopptjening, er betydelig endret siden 1967. Videre pekte utvalget på at flere folketrygdytelse regnes som pensjonsgivende i dag enn i 1967, og at det siden 1992 har vært gitt pensjonspoeng for omsorgsarbeid.

Det ble også vist til at for framtidige alderspensjonister vil forskjellen i menns og kvinners pensjonsopptjening fortsette å avta, og at egenopptjent pensjon for gifte, samboende og etterlatte kvinner nærmer seg nivået på enslige kvinners pensjon. Utvalget viste til at disse analysene tilsier at ytelse avledet av husholdnings- eller forsørgerstatus ikke lenger har den samme betydning av hensyn til inntektssikring for å unngå fattigdom.

Utvalget vurderte også ytelse til etterlatte i lys av fordelingshensyn, det vil si om ordningen bidrar til omfordeling til fordel med de med lavest inntekt. Det ble påpekt at for omtrent fire av ti gjenlevende ga særreglene ingen økning i utbetalt alderspensjon, og at årsaken for mange skyldes at økningen i tilleggspensjon i sin helhet ble motsvart av redusert sært tillegg eller pensjonstillegg i den gjenlevendes egen pensjon. Også der hvor den avdøde hadde lav pensjonsopptjening, får den etterlatte i liten eller ingen grad økt sin samlede pensjon. Dersom den avdøde hadde høy pensjonsopptjening sammenlignet med opptjeningen til den etterlatte, kan den etterlatte få en relativt stor økning i sin samlede pensjon også når den etterlatte selv har høy egenopptjent pensjon. Utvalget pekte videre på at forskjellen mellom menns og kvinners pensjonsopptjening vil fortsette å avta, og at ytelse som er avledet av husholdnings- eller forsørgerstatus, derfor ikke lenger har den samme betydning for å unngå fattigdom. At pensjonsopptjeningen i folketrygden i større grad er

individualisert gjennom reformer de siste årene, er også et uttrykk for det.

Utvalget mente på bakgrunn av hensynet til balansen mellom fordeling og økonomisk effektivitet, at det ikke lenger er tilstrekkelige argumenter for å innføre særregler for etterlatte alderspensjonister i det nye alderspensjonssystemet. Utvalget mente at både hensynet til prinsipielle betraktninger og de empiriske analysene viste at det er tungtveiende argumenter for å ikke ha særregler til etterlatte alderspensjonister i ny opptjeningsmodell.

Utvalget foreslo at gjenlevendefordelene etter de gamle reglene i folketrygdloven kapittel 19 ble avvirket i takt med utfasing av de gamle opptjeningsreglene. Dette innebærer at gjenlevenderettigheter utfases med overgangskullene, slik at 1954-kullet kan få beregnet gjenlevenderettigheter for 9/10 av sin alderspensjon, og at denne brøken faller med 1/10 for hvert påfølgende årskull, slik at 1962-kullet får 1/10. Denne brøken tilsvarer den andelen av opptjeningen til alderspensjon som det respektive årskullet får beregnet etter gamle opptjeningsregler.

Videre mente utvalget at det likevel er grunn til å vurdere om de årskullene som får hele eller deler av sin alderspensjon beregnet med særregler som gjenlevende, må ta en større del av byrden ved utfasingen av gjenlevendefordelene. Utvalget presenterte et referansealternativ som utgjorde en tenkt videreføring av gjenlevendefordeler i ny alderspensjon, og sammenlignet dette med tre alternativer til utfasing av dagens ordning. I alle alternativene ble det lagt til grunn at utviklingen skulle foregå i takt med utfasingen av gamle opptjeningsregler, men at reguleringen av gjenlevenderettighetene i de tre alternativene varierte.

I det første alternativet skulle verdien av gjenlevendefordel i den delen av alderspensjonen som ble beregnet etter gamle opptjeningsregler (folketrygdloven § 19-16), beholdes livsvarig og reguleres på ordinær måte, mens et eventuelt gjenlevendetillegg etter nye opptjeningsregler (folketrygdloven § 20-19 a), skulle holdes nominelt uendret fra iverksettelse av nytt regelverk.

I det andre alternativet skulle verdien av gjenlevendefordelen etter gamle opptjeningsregler, holdes nominelt uendret ved innføringen av nytt regelverk samtidig som alle med utbetalt gjenlevendefordel etter § 19-16 og eventuelt gjenlevendetillegg etter § 20-19 som var født i 1944 og senere, skulle få verdien av alderspensjonen videreført nominelt inntil pensjonen når verdien av den egenopptjente alderspensjonen. Dette ville

innebære at verdien av gjenlevenderettigheter for den enkelte etterlatte alderspensjonist over tid ville bli redusert og etter hvert utgå.

I det tredje alternativet skulle verdien av allerede innvilgede gjenlevenderettigheter, herunder både gjenlevendetillegg etter § 20-19 a og gjenlevendefordeler etter gammel opptjening, holdes nominelt uendret på nivået ved innføringen av nytt regelverk eller på nivået for gjenlevenderettigheter som innvilges på et senere tidspunkt, for alle som er født i 1944 og senere. Dette forslaget ville medføre at det fastsatte nominelle beløpet ville utbetales livslangt. Utgiftene i dette alternativet lå mellom de to andre alternativene, lavere enn i det første alternativet, men høyere enn i det andre alternativet.

Utvalget mente at det er hensiktsmessig at noe av byrden ved utfasingen legges over på de eldste årskullene, fordi framtidige etterlatte alderspensjonister vil bære den fulle byrden ved at det ikke skal være særregler for etterlatte i den nye alderspensjonen. Utvalget mente at en nominell videreføring av gjenlevenderettigheter for årskullene født i 1944 og senere, var en balansert måte å fordele byrden ved utfasingen av gjenlevenderettighetene på mellom generasjoner. Utvalget tilrødde dermed det tredje alternativet.

Etter utvalgets mening ville forslaget gi en rimelig fordeling av de økonomiske byrdene mellom generasjoner, og samtidig ivareta hensynet til likebehandling mellom årskull. Utvalget pekte på at 1944-kullet og senere fødte har mesteparten av sin yrkeskarriere etter at folketrygden ble innført i 1967, noe som har gitt seg utslag i høyere gjennomsnittlige pensjoner enn tidligere årskull, og at disse har betydelig høyere grad av sysselsetting og pensjonsopptjening enn personer i eldre årskull.

5.4 Høringsinstansenes syn

Høringsinstansene har delt oppfatning av hvorvidt alderspensjonister skulle få beregnet alderspensjon med særregler som gjenlevende ektefelle. De fleste høringsinstansene støtter utvalgets forslag til avvikling av ordningen med gjenlevenderettigheter, men peker på enkelte utfordringer som det må tas stilling til. De høringsinstansene som stiller seg kritiske til eller har motforestillinger mot utvalgets forslag, mener i hovedsak at forslaget bryter med pensjonssystemets hovedformål om å sikre økonomisk og sosial trygghet, at forslaget ikke bidrar til styrkede arbeidsinsentiver og at for-

holdet til tilbakevirkningsforbudet i Grunnloven § 97 må vurderes.

Pensjonistforbundet, Juridisk rådgiving for kvinner (JURK) og Landslaget for offentlige pensjonister (LOP) mener at alderspensjonister fremdeles må kunne få alderspensjon beregnet etter særregler for etterlatte.

Kommunesektorens organisasjon (KS), Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO), Arbeidsgiverforeningen Spekter, Seniorsaken og Pensjonskasseforeningen støtter forslaget. Seniorsaken påpeker at overgangen fra avledede til individuelle rettigheter har et positivt likestillingsaspekt, ved at kvinner gis insentiv til inntektssikring. Seniorsaken bemerker også at forholdet mellom fordeling og økonomisk effektivitet i hovedsak er godt balansert, og at det tallmateriale fra SSB som er presentert i utredningen, indikerer en relativt sett omsorgsfull omlegging.

LO Kommune, LO Stat, Unio, YS og Akademikerne (hovedsammenslutningene) er enige i utvalgets vurdering av hvilken utfasingsordning som bør velges, men mener at referansealternativet (ordinær videreføring av særreglene for etterlatte alderspensjonister basert på en teknisk omlegging til ny folketrygdopptjening) er en langt bedre løsning. LOP mener at referansealternativet, som bygger på en videreføring av ytelsen i ny opptjeningsmodell, er foretrukket løsning.

Den Norske Aktuarforening mener at nye regler bør ha fullt gjennomslag bare for de mottakere av ytelse som har rimelige muligheter til å kompensere eventuell reduksjon i løpende ytelse fra folketrygden gjennom eget arbeid og inntekt. *Statistisk sentralbyrå (SSB)* mener at en ulempe ved utvalgets forslag til avviklingsregler for gammel alderspensjon, er at kvinner ikke vil ha reell mulighet til å tilpasse seg endringene gjennom å øke sin deltakelse i arbeidsmarkedet.

Pensjonistforbundet og JURK viser til at forslaget om å fjerne etterlatterrettighetene i folketrygden vil ramme kvinner ekstra hardt siden etterlatterrettigheter utgjør et større bidrag i pensjonen for kvinner enn for menn. SSB viser til en egen studie som viser at forskjellen i pensjonsnivå mellom menn og kvinner vil øke med 3 prosentpoeng hvis etterlatterrettighetene fjernes helt.

JURK og LOP stiller spørsmål ved hvorvidt det er sammenheng mellom å fjerne gjenlevendetillegget og styrking av insentivene til arbeid. LOP mener at det er lite belegg for at det å fjerne tillegget vil føre til at nye generasjoner blir mer motivert til å skaffe seg eget arbeid, da det er viktigere drivkrefter som påvirker denne tilpasningen.

Pensjonistforbundet mener at å avvikle ordningen med etterlatteytelser til pensjonistene, framstår som et innstrammingsiltak og bryter med pensjonssystemets hovedformål om å sikre økonomisk og sosial trygghet. De mener også at avviklingen strider med prinsippet om å verne opp-tjente rettigheter og løpende pensjon. Også JURK vurderer at forslaget ikke i tilstrekkelig grad ivaretar formålet med ytelsen, hvilket er å gi økonomisk og sosial trygghet til etterlatte. JURK mener at utvalgets forslag til utfasing fra 1944-kullet vil ramme en gruppe som allerede er blitt alderspensjonister, og ha tilbakevirkende kraft for en stor gruppe som ikke har en reell mulighet til å tilpasse seg endringene gjennom økt deltagelse i arbeidslivet. Også SSB påpeker at gruppene som omfattes av forslaget ikke vil kunne tilpasse seg endringene gjennom å øke sin deltagelse i arbeidsmarkedet, og at etterlatteytelsen kan sees på som en forsikring mot tap av stordriftsfordeler ved partnerens død.

Advokatforeningen støtter forslaget om å fordele effekten av reformen over ulike generasjoner for å oppnå større innsparinger raskere, og anmoder om at utforming av regelverket gjøres på en oversiktlig måte.

NHO støtter utvalgets vurdering om at det vil være uheldig om det tar lang tid før man ser effektene av en ny etterlatteytelse i folketrygden. KS mener at prinsippene om insentiver til arbeid og individualisering av trygderettigheter, samt at dagens gjenlevendefordeler ikke har hensiktsmessige fordelingsmessige effekter, tilsier at gjenlevendefordelene bør fases ut. KS bemerker også at de økonomiske konsekvensene for kommunene må beregnes, og at kommunenes merutgifter må kompenseres.

Statens pensjonskasse (SPK) uttaler at de foreslåtte endringene også bør medføre en gjennomgang av utformingen av ytelsene fra offentlige tjenestepensjoner. SPK påpeker at det er rimelig å anta at de foreslåtte endringene kan kreve tilpasninger i ytelse fra de offentlige tjenestepensjonsordningene og i samordningsregelverket. *Kommunal Landspensjonskasse* (KLP) peker også på at omleggingen må innebære en tilpasning av samordningsreglene.

5.5 Departementets vurdering og forslag

5.5.1 Innledning

Utviklingen i samlivs- og familiemønstre viser at grunnlaget for å ha regler som gir varig høyere

alderspensjon som gjenlevende ektefelle, har endret seg betydelig siden innføringen av folketrygden i 1967. Intensjonen med ordningen var å ivareta alderspensjonister med lav egen opp-tjening dersom den forsørgende ektefellen gikk bort. Utformingen av regelverket bygget i sin tid på en tanke om at kvinnen i stor grad var hjemmeverende, mens mannen arbeidet. Departementet mener at samfunnsutviklingen tilsier at ordningen med særregler for etterlatte i alderspensjonen er utdatert og moden for reform. Det vises til at egenopptjent pensjon for samboende og etterlatte kvinner nærmer seg nivået på enslige kvinners pensjon.

Etter departementets syn opprettholder gjenlevendefordeler i alderspensjonen en barriere som stimulerer til skjevfordeling av inntekt i husholdningen. De øvrige elementene i pensjonssystemet, og intensjonene i pensjonsreformen, er å stimulere til eget arbeid og egen pensjonsopptjening. Departementet mener at ordninger som er avledet av ektefellens inntekt og pensjonsopptjening bryter med arbeidslinja. Dertil har dagens ordning fordelingsvirkninger som er uheldige og tilfældige.

5.5.2 Dagens mottakere

Beregninger fra Arbeids- og velferdsdirektoratet viser at det ved utgangen av 2019 var om lag 187 000 etterlatte alderspensjonister som fylte vilkårene for å få beregnet alderspensjon med særregler som etterlatt. Av disse var 151 000 (80 prosent) kvinner. Antall etterlatte alderspensjonister er om lag tredoblet siden 1967. Økningen henger i stor grad sammen med økningen i levealder. Etter årtusenskiftet har det vært en stabil og til dels avtakende utvikling i antall etterlatte alderspensjonister.

Videre viser tallene fra Arbeids- og velferdsdirektoratet at om lag 107 000 av de etterlatte alderspensjonistene får høyere pensjon som følge av at alderspensjonen blir beregnet etter særregler for etterlatte. Av disse er 95 prosent kvinner. De øvrige som fyller vilkårene i folketrygdloven kapittel 17 og folketrygdloven § 19-16, men som ikke får økt alderspensjon, har enten en egen tilleggspensjon som utgjør et større beløp enn 55 prosent av summen av egen og avdødes tilleggspensjon, eller så blir økningen i tilleggspensjonen i sin helhet motsvart av reduksjon i særtillegget eller pensjonstillegget.

De senere årene har en betydelig andel av alderspensjonistene, særlig menn, opptjent en vesentlig høyere tilleggspensjon. Kvinners økte

yrkesdeltakelse har medført at også flere kvinner har høyere opptjent tilleggspensjon og at færre kvinner mottar særtillegg eller pensjonstillegg. På grunn av utformingen av gjenlevendefordelen, som tar utgangspunkt i et oppjustert snitt av tilleggspensjonen til avdøde og gjenlevende ektefelle, resulterer dette i betydelig økning i nivået på gjenlevendefordelene. Tallene tyder også på at det er en betydelig større andel menn som fyller vilkårene for å få beregnet alderspensjonen med særregler som etterlatt, men som har en egenopptjent tilleggspensjon som resulterer i at særreglene ikke gir en oppjustering av pensjonsnivået, mens en større andel kvinner faktisk får forhøyet alderspensjon som følge av særreglene.

I gjennomsnitt er gjenlevendefordelen om lag 24 000 kroner årlig for begge kjønn, dersom en medregner personer som har rett til beregning etter særregler, men som likevel ikke får økt alderspensjon. Blant de som faktisk får økt alderspensjon som følge av gjenlevenderettighetene, utgjør gjenlevendefordelen om lag 40 000 kroner årlig.

Per juni 2019 var det 851 mottakere i årskullene 1954–1957 av gjenlevendetillegg etter folketrygden § 20-19 a. Av disse var 662 kvinner. Disse personene mottar også gjenlevendefordel etter § 19-16. Hele 85 prosent av mottakerne født i 1957 var i arbeid. Gjenlevendetillegget utgjorde om lag 12 000 kroner per år for kvinner født i 1957, og om lag 4 300 kroner for menn født i samme år. Likevel er dette kun seks prosent av samlet alderspensjon for kvinner, og under to prosent for menn.

5.5.3 Ingen særregler for etterlatte i ny alderspensjon

Ved reform av folketrygdens alderspensjon, jf. Ot.prp. 37 (2008–2009), ble det lagt vekt på at pensjonsopptjening er individuelt opptjente rettigheter, og at alderspensjonen i framtiden skulle ha et større preg av å være en individbasert ytelse.

Et viktig prinsipp i pensjonsreformen er at det skal lønne seg å arbeide. Departementet mener at folketrygdens pensjonsytelser samlet sett bør innrettes slik at den enkelte motiveres til arbeid og egen pensjonsopptjening. Et system som er utformet ved at ikke bare egen inntekt, men også ektefellens inntekt kan gi grunnlag for et varig økt pensjonsnivå, vil kunne gi noe svakere arbeidsinsentiver over hele yrkeskarrieren. Pensjonsrettigheter bør ut fra dette hensynet derfor i størst mulig grad være uavhengig av sivilstand.

Ny alderspensjon i folketrygden består av en inntektspensjon der alle år med inntekt gir økt

pensjon, og der personer med lav eller ingen opptjent inntektspensjon, får garantipensjon. Inntektspensjonen opptjenes på grunnlag av all pensjonsgivende inntekt opp til et tak på 7,1 G, og en garantipensjon som avkortes med 80 prosent av inntektspensjonen, gir en fordelingsprofil som er gunstig for personer med lav lønn. Videre bidrar ordningen med opptjening av inntektspensjon for ulønnet omsorgsarbeid til at kjønnsforskjeller i pensjonsnivå dempes.

Departementet har merket seg at enkelte høringsinstanser; Pensjonistforbundet, JURK og LOP, mener at avvikling av ordningen med gjenlevendefordeler vil bryte med pensjonssystemets hovedformål om å sikre økonomisk og sosial trygghet, samt at det vil øke kjønnsforskjellene blant pensjonistene. SSB uttalte i sin høringsuttalelse at forslaget kan føre til en tre prosentpoengs økning i kjønnsforskjellene. Departementet peker på at de særreglene for beregning av alderspensjon til gjenlevende ektefelle som foreligger i det gamle opptjeningssystemet, i liten grad kan sies å være et målrettet virkemiddel for kjønnsutjevning. Slik gjennomgangen viser, har ordningen tilfeldige utslag ved at etterlatte der både gjenlevende og avdøde hadde lav opptjening, i liten grad får oppjustert sitt pensjonsnivå, mens etterlatte der enten avdøde eller både avdøde og gjenlevende hadde høy opptjening, i betydelig større grad får oppjustert sitt pensjonsnivå. Andre elementer i pensjonssystemet, som kjønnsnøytrale forholds- og delingstall og omsorgsopptjening, er betydelig mer treffsikre virkemidler for å utjevne kjønnsforskjeller.

Departementet mener videre at individualisering av opptjening til alderspensjon i folketrygden er et godt virkemiddel for å motivere til likestilling i arbeidslivet og i hjemmet, samtidig som ordningen med omsorgsopptjening på sikt vil bidra til å redusere kjønnsforskjellene i pensjonsnivå. Framskrivninger fra Arbeids- og velferdsdirektoratet viser også at kvinner i tiårene framover vil få høyere pensjonsopptjening enn tidligere generasjoner kvinner. For kvinner med færre yrkesaktive år og lav inntekt, gir nivået på garantipensjonen i folketrygdens alderspensjon en god og betydelig høyere minstesikring, sammenlignet med da gjenlevendefordelen i alderspensjonen ble innført i 1967.

Blant pensjonistektepar der det er stor forskjell i årlig pensjon mellom ektefellene, kan det være ønskelig å sikre den gjenlevende ektefelle mot en stor nedgang i levestandard når pensjonisten med høyest pensjon faller fra. Departementet mener imidlertid at dette behovet ikke bør dekkes

gjennom regler i folketrygdens alderspensjon som motvirker viktigheten av egen opptjening.

Departementet vil på denne bakgrunn ikke foreslå særregler for etterlatte i ny alderspensjon. Det å ikke innføre særregler i ny alderspensjon støtter opp under prinsippene i pensjonsreformen og bidrar til å styrke bærekraften i velferdsordningene.

Personer født i 1963 eller senere, som får sin alderspensjon fullt ut beregnet etter av nye regler, vil som følge av departementets forslag kun få alderspensjon på grunnlag av egen opptjening. Etterlatte i årskullene 1954–1962, som har deler av alderspensjonen opptjent etter gamle regler, vil fortsatt kunne få en forholdsmessig andel av alderspensjonen beregnet på grunnlag av avdødes rettigheter.

Forslaget krever ingen lovendring.

5.5.4 Nominell videreføring av gjenlevendefordel etter gammelt regelverk

Departementet har vurdert i hvilken grad reformen også bør få virkning for de årskullene som har hele eller deler av sin opptjening til alderspensjon etter gammelt regelverk, ved at gjenlevendefordelene unntas fra årlig regulering. Lovavdelingen mener at tilbakevirkningsforbudet i Grunnloven § 97 ikke er til hinder for nominell videreføring av gjenlevendefordel i alderspensjon, jf. lovavdelingens vurdering av grunnlovsvernet. En mulig avgrensning av nominell videreføring av gjenlevendefordel kan gjøres gjeldende for de som har deler av sin opptjening etter nye regler, altså fra og med 1954-kullet. En innvending mot et slikt forslag er at byrden av reformen da i all hovedsak skyves over på de yngre generasjonene. Personer i eldre årskull enn dette, får alderspensjonen med gjenlevendefordel basert på full opptjening etter gammelt regelverk, mens personer født i 1954 og senere, får gjenlevendefordel for en gradvis mindre andel av pensjonen i takt med utfasingen av gamle opptjeningsregler for alderspensjon. Departementet viser til at et viktig hensyn ved reformering av pensjonssystemet er at forskjellene mellom generasjonene utjevnes, og at eldre generasjoner må bidra til å sikre bærekraften i pensjonssystemet for fremtidens generasjoner. Etter departementets syn taler dette for å la forslaget til avvikling av gjenlevendefordel i alderspensjonen få virkning fra 1944-kullet. Personer født i 1944 og senere, har hatt mesteparten av sin yrkeskarriere etter at folketrygden ble innført i 1967, noe som igjen har gitt seg utslag i høyere

gjennomsnittlige pensjoner sammenlignet med tidligere årskull. 1944 årskullet er også det første årskullet som får levealdersjustert sin alderspensjon.

Departementet foreslår at dette forslaget teknisk gjennomføres ved at gjenlevendefordel i gammel alderspensjon skilles ut som et separat tillegg til alderspensjonen for årskullene født i 1944–1962, og at dette tillegget videreføres nominelt. Forslaget innebærer at den etterlattes egenopptjente alderspensjon fortsatt vil reguleres på vanlig måte, men slik at forskjellen i samlet alderspensjon over livsløpet mellom årskull som i ulik grad er omfattet av særreglene for gjenlevende alderspensjonister, blir mindre. Departementet viser til lovforslaget, folketrygdloven § 19-16.

Forslaget innebærer at det vil innvilges alderspensjon beregnet med særregler som gjenlevende etter folketrygdloven § 19-16 i flere år framover. Dette vil gjelde for de personene som fremdeles har hele eller deler av sin opptjening etter de gamle opptjeningsreglene. Forslaget innebærer at den nominelle verdien av gjenlevendefordelen holdes fast. Det betyr at den reelle verdien av gjenlevendefordelen faller for hver regulering sammenlignet med om den hadde blitt regulert på samme måte som alderspensjonen uten gjenlevendefordel.

Departementet foreslår at vilkårene for å motta det nominelle gjenlevendetillegget etter gammel alderspensjon settes likt dagens vilkår for å få medregnet avdødes rettigheter. Det innebærer blant annet at det nominelle gjenlevendetillegget etter gammel alderspensjon faller bort dersom mottakeren gifter seg på nytt, men beholdes livsvarig så lenge vilkårene fremdeles er oppfylt. Personer i årskullene 1944 og senere som får beregnet sin alderspensjon med særregler som etterlatte, vil ved uttak få beregnet alderspensjonen etter dagens regler i § 19-16 andre og tredje ledd, som videreføres i lovforslagets femte og sjette ledd. Departementets forslag innebærer at den delen av alderspensjonen som utgjør gjenlevendetillegget etter gammel alderspensjon, unntas fra regulering fra første reguleringstidspunkt etter ikrafttredelse, jf. § 19-16 sjette ledd. For personer som på ikrafttredelsestidspunktet allerede har alderspensjon beregnet med særregler som etterlatte, fastsettes verdien av det nominelle gjenlevendetillegget etter gammel alderspensjon, som unntas fra framtidige reguleringer. Departementet viser til lovforslaget, folketrygdloven § 19-16 sjuende ledd.

Departementet har merket seg at enkelte høringsinstanser som har uttalt seg kritisk til avvi-

klingen av ordningen med gjenlevendefordeler, også er kritiske til forslaget om nominell videreføring av gjenlevendefordelen. Det pekes blant annet på at de foreslåtte overgangsreglene ikke ser ut til å sikre personer som ikke har mulighet til å endre sin historiske arbeidssituasjon og dermed opptjening til alderspensjon.

Departementet viser til Justis- og beredskapsdepartementets lovavdelings vurdering av grunnlovsvernet i avsnitt 5.6, og peker på at personer som ikke har vært omfattet av en regel for gjenlevendefordeler, ikke kan sies å nyte et grunnlovsvern. For allerede innvilgede tillegg, viser også gjennomgangen at grunnlovsvernet ikke er til hinder for en avvikling av ordningen.

Departementet understreker at de som etter gjeldende regler har eller kan få en gjenlevendefordel etter gammel alderspensjon, vil beholde den nominelle verdien av gjenlevendefordelen livet ut. Tillegget vil derfor fases ut over en lang periode, og forslaget vil derfor være relativt lite inngripende for den enkelte. Departementet understreker også at minstenivået i alderspensjonen vil sikre at alderspensjonister med liten egen opptjening likevel får en standardsikring. Departementet viser forøvrig til at alderspensjonister med kort botid i Norge, har rett til supplerende stønad.

Det er nødvendig å regulere hva som skal skje med tillegget ved ulike endringer av pensjonen som kan oppstå etter lovens ikrafttredelse. På grunn av kompleksiteten foreslår departementet at nærmere regler fastsettes i forskrift, se forslag til forskriftshjemmel i folketrygdloven § 19-16 niende ledd. Nedenfor omtales de ulike elementene som forskriften skal regulere mer konkret.

Dersom regulering fører til at alderspensjonen kommer under satsen for minste pensjonsnivå, skal det gis et minstenivåtillegg individuelt, se folketrygdloven § 19-14 femte ledd. I tilfeller der den etterlatte ikke har full trygdetid og den avdøde hadde høyere trygdetid enn den etterlatte, vil medregning av den avdødes rettigheter gi den etterlatte rett til et høyere minstenivå enn det vedkommende har rett til på grunnlag av egen opptjening. I slike tilfeller vil minstenivåtillegget være høyere enn dersom minstenivået ikke var beregnet på grunnlag av avdødes trygdetid. Departementet peker på at også denne økningen i pensjonen er en gjenlevendefordel i alderspensjon etter gamle regler og mener at også denne må inngå i gjenlevendetillegget etter gammel alderspensjon, som skal unntas fra årlig regulering. Ved neste reguleringstidspunkt skal det kun innvilges et minstenivåtillegg individuelt dersom egen alderspensjon og det nominelle gjenlevendetillegget

etter gammel alderspensjon er lavere enn minste pensjonsnivå beregnet med egen trygdetid. Departementet peker på at dersom man her skulle brukt avdødes trygdetid, ville minstenivåtillegget kompensere for at gjenlevendefordelen skilles ut som et eget tillegg som fryses nominelt, noe som ville skjerme etterlatte med kort trygdetid fra innstramningen.

Størrelsen på gjenlevendefordelen er avhengig av når alderspensjonen tas ut og om alderspensjonen tas ut gradert eller helt. Dersom den gjenlevende får ny opptjening, vil og alderspensjonen beregnes på nytt.

Departementet foreslår at nærmere regler gis i forskrift. Det vises til lovforslaget, folketrygdloven § 19-16 niende ledd.

5.5.5 Avvikling av gjenlevendetillegg etter den midlertidige regelen i folketrygdloven § 20-19 a

I påvente av at Stortinget skulle ta stilling til en langsiktig løsning for særregler i beregning av alderspensjon til gjenlevende ektefelle, ble det innført en midlertidig bestemmelse i folketrygdloven § 20-19 a, jf. lov 19. juni 2015 nr. 41 (Prop. 95 L (2014–2015)). Den midlertidige bestemmelsen innebar at en gjenlevende ektefelle født i 1954–1957 som tok ut alderspensjon før 2020, hadde rett til et gjenlevendetillegg basert på den delen av alderspensjonen som var beregnet etter nye regler. Personer i disse årskullene har derfor fått en full gjenlevenderettighet, beregnet som om hele opptjeningen av alderspensjon var etter gamle regler. Dette har gitt en skjerming for utfasingen av gjenlevendefordel i gammel alderspensjon som ellers ville fulgt utfasingen av de gamle opptjeningsreglene.

Bestemmelsen i folketrygdloven § 20-19 a gir denne gruppen en rett til et tillegg som var ment å sikre at «de samlede gjenlevendefordelene blir som i dag, det vil si som om all opptjening hadde skjedd etter dagens regler», Prop. 95 L (2014–2015), side 4. Gjenlevendetillegget etter den midlertidige bestemmelsen «skjermer» fullt ut de omfattede årskullene fra at gjenlevendefordeler etter gamle beregningsregler fases ut. Det innebærer at gjenlevende født i 1954–1957 som tok ut alderspensjon innen utgangen av 2019, får 10/10 av sin alderspensjon beregnet etter de særskilte reglene, framfor å kun få beregnet en gjenlevendefordel etter den delen som faktisk er opptjent etter gamle regler (for 1954–1957-kullene ville dette utgjort henholdsvis 9/10, 8/10, 7/10 og 6/10 av alderspensjonen).

Departementet viser til at denne midlertidige regelen har skapt et lite hensiktsmessig skille mellom personer som ble etterlatt henholdsvis før og etter utgangen av 2019. En alderspensjonist født i 1957 som ble etterlatt før utgangen av 2019, fikk sin alderspensjon beregnet med gjenlevendetillegg etter folketrygdloven § 20-19 a, som innebærer at vedkommende fikk en full gjenlevenderettighet, mens dersom vedkommende hadde blitt etterlatt i januar 2020, ville den etterlatte ikke fått medregnet gjenlevendetillegg til alderspensjonen etter § 20-19 a og dermed kun fått gjenlevendefordel etter gammel alderspensjon. Tilsvarende vil en gjenlevende født i 1958 ikke kunne få gjenlevendetillegg for den delen av alderspensjonen som er opptjent etter nye regler, selv om vedkommende skulle blitt etterlatt før utgangen av 2019. I tillegg omfatter den midlertidige regelen bare gjenlevende ektefeller født i 1954–1957 som tok ut alderspensjon innen utgangen av 2019.

Departementet påpeker at ordningen skjermet enkelte årskull, noe som synes ubegrunnet ut fra et fordelingsperspektiv. Den naturlige avviklingen av gjenlevendefordeler i alderspensjonen ville fulgt i takt med utfasingen av gamle opptjeningsregler, og den midlertidige regelen har motvirket den naturlige utfasingen. Departementet mener derfor at de allerede innvilgede gjenlevendetilleggene etter folketrygdloven § 20-19 a må avvikles, slik at en gjenoppretter en rettfærdig fordeling av byrder og goder mellom årskullene.

Departementet viser til at det i punkt 5.5.4 foreslås at gjenlevendefordeler i gammel alderspensjon skilles ut som et eget tillegg som ikke skal være gjenstand for årlig regulering. Dersom gjenlevendetillegg etter § 20-19 a videreføres nominelt på samme måte som gjenlevendefordeler i gammel alderspensjon, vil personer som har et slikt gjenlevendetillegg motta et livslangt beløp beregnet som en full gjenlevenderettighet, mens personer født i 1958 kun ville fått halvparten av dette, og påfølgende årskull ville fått enda mindre. Av hensynet til en rimelig fordeling av byrder og goder mener departementet på denne bakgrunn at gjenlevendetillegg etter § 20-19 a avvikles over tid.

Departementet foreslår at dette teknisk gjennomføres ved at tillegget holdes nominelt uendret og blir redusert med økninger i egen alderspensjon som følge av den årlige reguleringen. Tillegget vil da bli gradvis lavere for hvert regulerings-tidspunkt. I de tilfeller hvor tillegget blir fullt avvirket, vil mottakerne få et nivå på utbetalt alderspensjon som om gjenlevendetillegget ikke var innvilget. Hvor lang tid det vil ta før tillegget er fullt ut

avkortet, vil variere med forholdet mellom egenopptjent alderspensjon og reguleringen av denne og størrelsen på tillegget. I noen tilfeller vil tillegget være avvirket etter den første reguleringen, mens det i andre tilfeller vil ta flere år. Departementet viser til lovforslaget, folketrygdloven § 20-19 a nytt femte ledd og nytt sjettede ledd.

Departementet foreslår at endringer i alderspensjonen beregnet etter kapittel 19, ikke skal føre til at gjenlevendetillegget etter § 20-19 a beregnes på nytt ved senere endringer som endrer egen alderspensjon etter kapittel 19. Dette innebærer at det nominelle beløpet som fastsettes ved iverksettelse, forblir uendret selv om det skulle oppstå andre endringer som fører til justering av alderspensjonen etter kapittel 19.

Departementet legger også til grunn at reduksjon av uttaksgrad skal redusere utbetalingen av gjenlevendetillegget tilsvarende. For eksempel skal en som i dag mottar gjenlevendetillegg basert på en uttaksgrad på 100 prosent, som reduserer uttaksgraden til 50 prosent, kun motta halvparten av sitt nominelle gjenlevendetillegg. Dersom uttaksgraden økes igjen, skal ikke gjenlevendetillegget økes tilsvarende.

Departementet viser til at regelen i folketrygdloven § 20-19 a kun ga rett til gjenlevendetillegg i alderspensjonen for etterlatte i årskullene 1954–1957 dersom alderspensjon ble tatt ut innen utgangen av 2019. Departementet mener at dette tilsier at gjenlevendetillegget ikke innvilges på nytt dersom mottakeren stanser uttaket av sin alderspensjon. Dette innebærer at selv om en pensjonist i dag mottar gjenlevendetillegg, vil denne personen ikke beholde retten til gjenlevendetillegg dersom vedkommende stanser uttaket av alderspensjonen for så å søke om uttak av alderspensjon på et senere tidspunkt.

Departementet viser til lovforslaget, folketrygdloven § 20-19 a nytt fjerde ledd.

5.5.6 Eksport av gjenlevenderettigheter

For rettigheter til gjenlevende som er innvilget før nye regler trer i kraft er det naturlig at ytelsen eksporteres etter de samme eksportregler som i dag. Departementet viser til folketrygdloven § 19-3, jf. § 17-4 og § 20-10.

Departementet mener at tilsvarende eksportregler som foreligger i dagens system, må videreføres også for det nominelt fryste gjenlevendetillegget etter gammel alderspensjon og det nominelt fryste gjenlevendetillegget etter § 20-19 a, så lenge det oppbæres.

Departementet mener det ikke er hensiktsmessig dersom gjenlevendetillegget må beregnes på nytt for å avgjøre hvor stor del av tillegget som kan eksporteres ved senere endringer i pensjon. Departementet foreslår at det ved innvilgelse av alderspensjon beregnet med særregler som etterlatt, beregnes hvor stor andel av ytelsen avdødes opptjening av tilleggspensjon utgjør. Departementet foreslår at beløpet som kan eksporteres, fastsettes etter denne andelen, og at nærmere regler om dette fastsettes i forskrift.

Departementet viser til lovforslaget, folketrygdloven § 19-3 a.

5.5.7 Andre endringer i folketrygdloven kapittel 19

Etter folketrygdloven § 19-16 første ledd første punktum skal alderspensjonen til en gjenlevende ektefelle som fyller vilkårene for rett til pensjon i §§ 17-3 og 17-4 og i enten § 17-5 eller § 17-10, fastsettes etter bestemmelsene i paragrafen. Lovens §§ 17-3 og 17-4 inneholder regler om krav til forutgående medlemskap og fortsatt medlemskap, mens §§ 17-5 og 17-10 regulerer andre vilkår for rett til ytelsen, henholdsvis krav om ekteskapets lengde eller krav om felles barn/omsorg for avdødes barn og når en gjenlevende skilt person har rett til ytelse. Som en følge av at kapittel 17 foreslås gitt nytt innhold i proposisjonen her, er det nødvendig med enkelte lovtekniske endringer.

Departementet foreslår at vilkår om forutgående og fortsatt medlemskap tas inn i folketrygdloven kapittel 19 som ny § 19-2 a og ny § 19-3 a.

Videre foreslår departementet at gjeldende vilkår i §§ 17-5 og 17-10 tas inn i § 19-16, som henholdsvis nytt første, andre og tredje ledd.

I nåværende § 19-16 sjette ledd er det en bestemmelse som relaterer seg til vilkåret i § 19-11 første ledd om når man kan ta ut alderspensjonen før fylte 67 år. Det følger av bestemmelsen at det kun skal medregnes egen opptjening. Departementet foreslår at bestemmelsen flyttes til § 19-11 første ledd nytt sjette punktum.

5.6 Forholdet til Grunnloven § 97

Departementet har merket seg at flere høringsinstanser etterlyser en gjennomgang av forholdet til tilbakevirkningsforbudet i Grunnloven § 97. Departementet har i henvendelse til lovavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet bedt om en vurdering av de aktuelle forslagene som er presentert i lys av hensynet til tilbakevirkningsforbudet.

Etter lovavdelingens syn innebærer ikke utfasing av særreglene for beregning av alderspensjon til gjenlevende ektefelle klart urimelig eller urettferdig tilbakevirkning. Lovavdelingen mener at Grunnloven § 97 ikke er til hinder for nominell videreføring av gjenlevendefordeler i alderspensjon, selv for personer som på endringstidspunktet allerede mottar en løpende alderspensjon med gjenlevendefordel. Dette gjelder både dersom endringen gis virkning for personer født i 1944 og senere, og dersom også eldre årskull inkluderes i reformen.

Lovavdelingen ble også bedt om å vurdere om nominell videreføring av samlet alderspensjon uten hinder av Grunnloven § 97 kan innføres for personer født i 1944 og senere. Lovavdelingen uttaler at de fleste tilfeller ville gå klar av tilbakevirkningsforbudet i Grunnloven § 97, men at en i større grad burde kartlegge virkningen for grupper som rammes særlig hardt dersom en går videre med denne modellen. Ettersom departementet ikke tar opp forslag om dette, er slik kartlegging ikke gjort.

Om utfasing av gjenlevendetillegg etter folketrygdloven § 20-19 a uttaler lovavdelingen at det er uproblematisk etter Grunnloven § 97 at innvilgede tillegg unntas fra årlig regulering.

Departementet konkluderer på denne bakgrunn at de foreliggende forslagene ikke bryter med tilbakevirkningsforbudet i Grunnloven § 97.

6 Ytelser til etterlatte uføretrygdede

6.1 Innledning

Etter dagens regler kan etterlatte uføretrygdede ha rett til et gjenlevendetillegg til uføretrygden. Uføretrygdede som mottar gjenlevendetillegg, består av to hovedgrupper av mottakere. Den ene gruppen er uføre etterlatte som mottok uførepensjon med gjenlevendefordel før ny uføretrygd ble innført i 2015. Denne gruppen fikk ved overgangen til ny uføretrygd verdien av gjenlevendefordelen videreført som et eget tillegg til uføretrygden. Den andre gruppen er personer som er blitt uføre etterlatte etter at ny uføretrygd ble innført i 2015. For denne gruppen ble det gitt midlertidige regler for gjenlevendetillegg i påvente av at Stortinget skulle ta stilling til et forslag om reform av folketrygdens etterlatteordninger.

Av totalt 335 000 uføretrygdede var det per mars 2020 i underkant av 5 700 uføretrygdede som mottok gjenlevendetillegg. Av disse var over 90 prosent kvinner. Gjennomsnittsalderen på mottakerne har holdt seg stabil rundt 61 år. Over 80 prosent av mottakerne var 100 prosent uføre, og de fleste hadde full trygdetid.

Hvor mye tillegget utgjør per måned, varierer relativt mye. I gjennomsnitt utgjør tillegget om lag 4 260 kroner i måneden. De som har det største tillegget, har over 10 000 kroner i gjenlevendetillegg i måneden, mens de som har det laveste tillegget, mottar under 1 000 kroner i månedlig tillegg. Samlede utgifter til gjenlevendetillegg til uføretrygdede utgjorde i overkant av 270 millioner kroner i 2019.

I dette kapitlet foreslår departementet at uføretrygd til etterlatte skal beregnes fullt ut på grunnlag av egen opptjening, og at etterlatte uføre ikke skal ha rett til gjenlevendetillegg til uføretrygden. Videre foreslås det at uføre som allerede mottar et gjenlevendetillegg, skal få beholde tillegget, men at det skal unntas fra årlig regulering.

6.2 Gjeldende rett

Gjeldende regler om gjenlevendetillegg til uføre etterlatte er gitt i folketrygdloven § 12-18. Reglene

ble gitt i forbindelse med innføring av ny uføretrygd i 2015. I påvente av at Stortinget skulle ta stilling til et forslag om reform av folketrygdens etterlatteordninger, ble reglene forutsatt å være midlertidige. Tillegget gis for en periode på fem år, se § 12-18 første ledd.

Det er en forutsetning for å kunne få gjenlevendetillegg til uføretrygd at de ordinære vilkårene for å kunne få etterlatteytelser etter folketrygdloven kapittel 17 er oppfylt.

Det er i § 12-18 andre til sjetten ledd gitt regler for hvordan tillegget skal beregnes. Hovedregelen er at tillegget utgjør halvparten av forskjellen mellom den etterlattes og den avdødes uføretrygd. Dersom den avdøde ikke mottok uføretrygd, foretas det en fiktiv beregning. Tillegget skal sikre en samlet ytelse som minst tilsvarer den minste ytelsen den avdøde ville hatt rett på som ufør.

Tillegget justeres for uføregrad. Videre justeres det dersom den etterlatte har inntekter som gir reduksjon av uføretrygden, og det skal foretas etteroppgjør, se § 12-18 sjuende ledd. Etter § 12-18 åttende ledd skal tillegget reguleres i samsvar med senere endringer i grunnbeløpet. Tillegget faller bort når den gjenlevende gifter seg igjen, se § 12-18 niende ledd.

For dem som ble innvilget gjenlevendetillegg etter § 12-18 fra 1. januar 2015, utløp femårsperioden 31. desember 2019. Siden det foreløpig ikke er gitt nye regler, er ordningen videreført fra 1. januar 2020 ved at det gis tillegg for fem nye år.

Personer som mottok uførepensjon med gjenlevendefordel før omleggingen til ny uføretrygd i 2015, fikk uførepensjonen beregnet etter tilsvarende regler som for beregning av alderspensjon med gjenlevendefordel, jf. avsnitt 5.2. I regelverket som gjaldt fram til 2015, hadde uføre ikke rett til en gjenlevendeytelse i tillegg til egen uførepensjon, men uførepensjonen ble beregnet etter regler som kombinerte rettigheter som gjenlevende ektefelle og eventuelle egne rettigheter. Ved omregning til ny uføretrygd i 2015, ble verdien av gjenlevendefordelen videreført som et eget tillegg til uføretrygden. Tillegget ble tilpasset nye skatte- og avkortingsregler i ny uføretrygd og er ikke tidsbegrenset. Regler om tillegget er gitt i

forskrift 3. juli 2014 nr. 947 om omregning av uførepensjon til uføretrygd § 7. I likhet med tilleggene som gis etter folketrygdloven § 12-18, skal tillegget justeres for uføregrad, det skal justeres dersom den etterlatte har inntekter som gir reduksjon av uføretrygden og det skal foretas etteroppgjør. Tillegget reguleres i samsvar med senere endringer i grunnbeløpet. Det bortfaller dersom den etterlatte gifter seg igjen.

6.3 Utvalgets forslag

Etterlatteutvalget var i mandatet bedt om å foreta en vurdering av ordningen med gjenlevendefordeler i egen pensjon. Utvalget skulle se på i hvilken grad det var grunnlag for å videreføre en slik ordning og hvordan den i så fall skulle utformes. Ved vurderingen av om gjenlevendetillegg til uføretrygd skulle videreføres, anså utvalget det som naturlig å se dette i sammenheng med foreslått løsning for gjenlevendetillegg til alderspensjon. Utvalget viste til at de prinsippene og hensynene som var lagt til grunn for vurderingen av om det skulle være gjenlevendetillegg til alderspensjon, også var retningsgivende for vurderingen av om etterlatte uføre skal ha særlige rettigheter. Videre viste utvalget til at vurderingen må ses i lys av at uføretrygdens formål er å kompensere for helt eller delvis varig inntektsbortfall på grunn av medisinsk betinget arbeidsuførhet. Ut fra at utvalget foreslo at det ikke skal gjelde særregler for etterlatte alderspensjonister, mente utvalget at det heller ikke bør være særregler for etterlatte uføretrygdede i folketrygden.

Etter omleggingen av uførepensjon til uføretrygd i 2015 beregnes uføretrygden som 66 prosent av den gjennomsnittsinntekten den uføre har hatt de tre beste av de fem siste årene før uføretidspunktet, opp til et opptjeningstak på seks ganger folketrygdens grunnbeløp (G). Utvalget poengterte at minstesikringen i uføretrygden med dette er sterkt forbedret for personer med liten eller ingen opptjening, og utgjør i dag om lag 251 350 kroner (2,48 G) brutto for enslige. Til sammenligning utgjør minste pensjonsnivå for enslige alderspensjonister 204 690 kroner brutto fra 1. mai 2020 (om lag 2,02 G). Årlig overgangsstønad for enslige forsørgere er 2,25 G. På denne bakgrunn vurderte utvalget at minstesikringen for uføretrygdede allerede er god.

Dersom særlige rettigheter til etterlatte uføre skulle videreføres, mente utvalget at tillegget burde utformes som et flatt tillegg til uføretrygden. Å opprettholde et tillegg for uføre etterlatte utfor-

met med utgangspunkt i den avdødes inntekt, ville etter utvalgets syn innebære et klart brudd med prinsippet om at en etterlatteytelse bør være uavhengig av den avdødes inntekt, og det vil også virke kompliserende for systemet. Utvalget viste dessuten til at dagens tidsbegrensning på fem år for midlertidige gjenlevendetillegg ikke synes å være begrunnet ut fra et behov for omstilling, men er ment som en midlertidig videreføring av det tidligere systemet. Dersom det skulle gis et etterlatte tillegg til uføre, påpekte utvalget at det måtte tas stilling til om tillegget skulle gis med tidsbegrensning, på linje med forslaget til ny omstillingsstønad til de under 67 år, se punkt 3.3.2.

Etter utvalgets oppfatning burde vurderingen av om det skal være særlige rettigheter for etterlatte uføre, baseres på de samme prinsippene som det er lagt vekt på for andre grupper av etterlatte. Utvalget viste blant annet til at en person som er 100 prosent ufør, med minstesatsen for uføretrygd vil ha en høyere ytelse enn utvalgets forslag til ny etterlatteytelse på 2,25 ganger grunnbeløpet. Utvalget foreslo derfor at det ikke innvilges nye gjenlevendetillegg til uføretrygd etter at nye regler trer i kraft.

Etterlatte med gradert uføretrygd som forutsettes å ha en restarbeidsevne som kan utnyttes i inntektsgivende arbeid, bør etter utvalgets syn kunne få en ordinær etterlatteytelse. Utvalget forutsatte at etterlatteytelsen må samordnes med uføretrygden, slik at ny etterlatteytelse avkortes krone for krone mot andre ytelser i folketrygden med samme formål.

For etterlatte uføre som mottar uføretrygd med gjenlevendetillegg når nye regler trer i kraft, foreslo utvalget en overgangsordning, ved at innvilgede gjenlevendetillegg videreføres med nominell verdi fra det tidspunktet nye regler trer i kraft. Utvalget mente dette burde gjelde både for ikke tidsbegrensede tillegg som er innvilget før 2015, og for tidsbegrensede tillegg som er innvilget for fem år.

I vurderingen av forslag til overgangsregler viste utvalget til at det i lovforarbeidene for både de tilleggene som ble gitt i forbindelse med overgang til ny uføretrygd, og for tillegg innvilget for fem år fra og med 2015, er lagt til grunn at etterlattefordelene skulle vurderes ved det videre arbeidet med etterlatte reformen. Utvalget viste til at det av forarbeidene framgår at det blant annet har vært ønskelig å unngå langvarige overgangsordninger.

Utvalget påpekte videre at det på kort sikt er likhetstrekk mellom gruppen som mottar midlertidige tillegg og de som mottar tillegg som ble innvilget før 2015. Utvalget mente derfor det vil framstå som urimelig dersom alle uføre som ble innvil-

get gjenlevendetillegg før 2015, får beholde tillegget urørt, mens alle nye etterlatte uføre mister tillegget etter fem år. Den foreslåtte løsningen, med nominell videreføring av tillegget, medfører like utfasingsregler for mottakere i begge gruppene. Utvalget pekte på at utfasingsreglene for uføre etterlatte tilsvarer forslaget til utfasingsregler for etterlatte alderspensjonister.

6.4 Høringsinstansenes syn

En god del av høringsinstansene har kommet med merknader til utvalgets forslag til løsning for etterlatte uføre. Oppfatningene er delte. Flere støtter utvalgets forslag om at det ikke lenger skal gis et gjenlevendetillegg i uføretrygden. Andre mener at tilleggene må videreføres.

LO Kommune, LO Stat, Unio, YS og Akademikerne (hovedsammenslutningene), *Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon* (FFO), *Landsforeningen for hjerte- og lungesyke* (LHL), *Landslaget for offentlige pensjonister* (LOP) og *Pensjonistforbundet* mener at uføretrygdede etterlatte fortsatt bør ha rett på et tillegg til uføretrygden.

Hovedsammenslutningene viser til at både uføretrygd og alderspensjon er ment å gi midler til eget underhold når en ikke kan forventes å arbeide, og at grunnen til at disse gruppene gis gjenlevendetillegg i dag, er for å kunne opprettholde tilvant levestandard.

FFO viser til at uføre som mister sin ektefelle eller samboer, i en del tilfeller vil få vesentlig dårligere økonomi, og at gjenlevendetillegget er en god og målrettet ordning som sikrer at etterlatte med lav uføretrygd fortsatt kan betale faste utgifter til blant annet bolig. Etter FFOs oppfatning har etterlatte uføre grunn til å tro at de med nytt regelverk vil få videreført om lag samme etterlatteytelse som de mottar i dag. FFO er ikke enig i vurderingen av at det er gode grunner for ikke å opprettholde regler som gir særlige rettigheter til gjenlevende uføre. De påpeker at uføretrygd ytes til personer som ellers ville ha vært i arbeid og dermed ville hatt en vesentlig høyere inntekt.

LHL gir uttrykk for tilnærmet samme synspunkter som FFO. LHL påpeker at argumenter om at etterlatte etter hvert må klare å forsørge seg selv ved å øke arbeidsinnsatsen, overhodet ikke er relevant for personer med full uføretrygd, og kun delvis relevant for dem med gradert trygd. De fleste uføre med gjenlevendetillegg er dessuten i en alder der det ikke kan stilles strenge krav til inntektsgivende aktivitet.

LOP mener at gjenlevendetillegget for uføre bør videreføres etter dagens regler uten tidsbegrensning. Når det gjelder delvis uføre, viser LOP til at den minimale og svært kortvarige etterlatteytelsen utvalget har foreslått for de under 67 år, etter deres synspunkt ikke er en akseptabel løsning. Også LOP trekker fram at dagens gjenlevendetillegg er basert på at en delvis skal kunne opprettholde tilvant levestandard.

Pensjonistforbundet viser til at opptjente rettigheter og løpende ytelser må vernes, og at forslaget vil føre til en forverring av levekårene for uføretrygdede.

Den norske Aktuarforening uttaler seg ikke direkte om forslagene som gjelder uføre, men mener at nye regler bør ha fullt gjennomslag kun for de mottakere som har rimelige muligheter til å kompensere en eventuell reduksjon av ytelser gjennom eget arbeid og egen inntekt.

Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO), *Arbeidsgiverforeningen Spekter*, *Likestillings- og diskrimineringsombudet* (LDO), *Pensjonskasseforeningen* og *Seniorsaken* uttaler at de i hovedsak støtter forslagene i utredningen. De har ikke kommet med særskilte merknader til forslagene som gjelder uføre etterlatte.

KS støtter også i hovedsak utvalgets forslag og viser til at dagens gjenlevendefordeler ikke har hensiktsmessige fordelingsmessige effekter. KS mener at dette tilsier at fordelene bør fases ut. For øvrig viser KS til at reduksjon i ytelsene på sikt kan medføre økte sosialhjelpskostnader, og at dette må beregnes og kompenseres kommunene.

Noen av høringsinstansene har gitt generelle uttalelser om utvalgets forslag til overgangsregler. Aktuarforeningen har påpekt at det vil være viktig å fastsette rimelige overgangsregler. Seniorsaken anser at tabellmaterialet i utredningen indikerer en relativ omsorgsfull omlegging.

Enkelte høringsinstanser har kommet med konkrete merknader til utvalgets forslag til overgangsregler for uføre etterlatte. LHL og FFO har gitt uttrykk for at nominell videreføring av gjenlevendetillegget ikke gir en tilstrekkelig inntektssikring for etterlatte uføre, og at de må gis en ytelse som er høyere enn nominelt nivå.

KS påpeker at utvalgets forslag til utfasing av gjenlevendetilleggene i uføretrygden vil innebære en lang utfasingsperiode.

Advokatforeningen viser til at når det vil bli flere grupper av etterlatte uføretrygdede, må det i arbeidet med oppfølgingen av utvalgets forslag unngås full stans av tilleggsytelser, og usaklig forskjellsbehandling og vilkårlighet.

6.5 Departementets vurdering og forslag

6.5.1 Innledning

Departementet legger i punkt 6.5 fram forslag til regler om gjenlevendetillegg i uføretrygd. Forslagene er i all hovedsak i overenstemmelse med etterlatteutvalgets forslag.

Etterlatte med en uføregrad lavere enn 100 prosent, vil etter forslaget om ny omstillingsstønad for etterlatte under 67 år, kunne ha rett til ny omstillingsstønad for å kunne utnytte restarbeids- evnen. Forslag til hvilke regler som skal gjelde for denne gruppen, er behandlet under punkt 3.5.3.2.

6.5.2 Ingen særregler for etterlatte uføre

Departementet mener, som utvalget, at vurderingen av hvilke regler som skal gjelde for etterlatte uføre, bør baseres på de samme prinsippene som for andre grupper av etterlatte. Det vil si at ytelser til livsopphold skal være basert på egen opptjening. Departementet vurderer ut fra dette at sivilstand ikke skal være av betydning for utmåling eller beregning av uføretrygd, med unntak av minsteytelsen, men at etterlatte uføre skal få sin uføretrygd fra folketrygden beregnet på samme måte som andre uføre. På samme måte som for alderspensjonister er reglene om gjenlevendetillegg til uføretrygd tilpasset en tid da de fleste familier hadde én hovedforsørger – oftest mannen – mens kvinnen ofte ble forsørget. Bakgrunnen for folketrygdens gjenlevendetillegg til uføretrygden var, som for tilsvarende regler i alderspensjon, å gi gifte kvinner uten egenopptjente pensjonsrettigheter en standardsikring.

Departementet viser til at minstesikringen for uføretrygdede er høyere enn andre ytelser til livsopphold i folketrygden. Mens minstesikringen for enslige uføretrygdede utgjør 2,48 ganger folketrygdens grunnbeløp, utgjør minstenivået i arbeidsavklaringspenger for personer som er 25 år eller eldre to ganger folketrygdens grunnbeløp, og overgangsstønaden for enslige forsørgere utgjør 2,25 ganger grunnbeløpet. Departementet viser også til at forslaget om nivå på ny omstillingsstønad til etterlatte under 67 år er en bruttoytelse på 2,25 ganger folketrygdens grunnbeløp, jf. avsnitt 3.5.3. Departementet legger vekt på at uføretrygden er en fullverdig ytelse til livsopphold, og at det ikke anses å være behov for å supplere denne ytelsen med tilleggssytelser til etterlatte. Departementet legger også vekt på at det foreslås at det ikke innføres særregler for etter-

latte i ny alderspensjon, se avsnitt 5.5.3. Dette taler også for at de tilsvarende reglene for uføretrygdede bør avvikles.

Minstesikringen i uføretrygden er vesentlig høyere enn da særregler for etterlatte uføre ble innført. Dette innebærer at unge uføre og uføre som av ulike grunner har hatt lav eller ingen inntekt, anses å være godt ivaretatt selv uten en tilleggssytelse for etterlatte. Mange uføre har for øvrig vært i arbeid og forsørget seg selv før uføretiden inntraff. En relativt høy andel av mottakerne av uføretrygd har høyere ytelse enn minsteytelsen. Dette gjelder 84 prosent av mennene og 72 prosent av kvinnene.

I motsetning til yrkesaktive etterlatte kan uføre ikke kompensere for bortfall av inntekt når ektefelle/partner dør. Flere av høringsinstansene påpeker at dette er problematisk, og at ett av formålene med gjenlevendetillegg er å gjøre den etterlatte i stand til å opprettholde tilvirket levestandard. Departementet anser at å opprettholde tilvirket levestandard ikke er et sentralt formål når en skal vurdere hvilke ytelser som skal gis til etterlatte. Departementets vurdering er at etterlatte uføre vil sikres et forsvarlig livsopphold gjennom uføretrygden, og at eventuell forsikring på dette området ikke bør være folketrygdens ansvar.

Slik dagens regler er bygd opp, gir gjenlevendetillegget til uføretrygd heller ingen god fordelingseffekt innad i gruppen av uføre. Det gis bare tillegg i de tilfellene der den avdøde ville fått en høyere uføretrygd enn den etterlatte. Samtidig er det fortsatt slik at reglene ikke nødvendigvis tilgodeser uføre med de laveste inntektsnivåene, som blir ivaretatt av minstesikringen i uføretrygden.

En gruppe uføre etterlatte som kan komme vesentlig dårligere ut ved at gjenlevendetillegg til uføretrygd ikke videreføres, er personer som ikke har full trygdetid i Norge. Etter nåværende regelverk kan gjenlevendetillegget, under gitte forutsetninger, i relativt stor grad kompensere for at den etterlattes uføretrygd er redusert på grunn av manglende trygdetid. Departementet viser til at personer med kort botid i Norge generelt ikke er sikret minsteytelse i norske trygdeordninger, og ser heller ingen grunn til at uføre med kort trygdetid likevel skal kunne få full minstesikring som følge av avdød ektefelles relativt lengre trygdetid.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at folketrygdloven § 12-18 endres slik at det ikke lenger gis nye gjenlevendetillegg til uføretrygd. Dette innebærer at dagens første til sjettede ledd, vilkårene for gjenlevendetillegg og hvordan dette skal beregnes, oppheves. Det vises til lovforslaget, folketrygdloven § 12-18.

6.5.3 Overgangsregler

Departementet har ved vurderingen av hvilke overgangsregler som skal gjelde for etterlatte uføre, ansett det som viktig at de som allerede mottar gjenlevendetillegg, må ivaretas gjennom gode overgangsordninger som gir forutsigbarhet for den enkelte, og som ikke skaper store forskjeller mellom ulike årskull og mellom ellers like tilfeller der enten uførheten eller dødsfallet har skjedd på ulike tidspunkt.

Personer som mottok uførepensjon med gjenlevendefordel før omleggingen til ny uføretrygd i 2015, fikk verdien av gjenlevendefordelen videreført som et eget ikke-tidsbegrenset tillegg til uføretrygden. Disse mottakerne har trolig en forventning om å beholde tillegget fram til 67 år, eller til vilkårene av andre årsaker ikke lenger er oppfylt.

Tilleggene til denne gruppen kan utgjøre en betydelig verdi, og skal etter gjeldende regler reguleres i takt med folketrygdens grunnbeløp. Mange vil motta tillegget i mange år og få betydelig utvikling i kjøpekraft over tid dersom tillegget skulle gis tilsvarende verdiutvikling som alminnelig lønnsvekst. Departementet viser til at det som følge av dette kan bli store forskjeller mellom de som fyller vilkårene for et varig gjenlevendetillegg til uføretrygden, og nye tilfeller av etterlatte uføretrygdede etter at nytt regelverk trer i kraft. Dersom innvilgede tillegg holdes nominelt uendret, vil dette bidra til å redusere forskjellene.

Nominell videreføring av gjenlevendetillegg til uføretrygden vil gi en svakere utvikling i kjøpekraft over tid enn med gjeldende regler. Departementet viser imidlertid til at uføretrygden fortsatt vil reguleres årlig i tråd med alminnelig lønnsvekst og at gjenlevendetillegget beholdes fram til fylte 67 år. Departementet mener derfor at en rimelig avveining mellom å fordele byrdene jevnere mellom dagens og framtidens etterlatte uføre, og å skjerme dagens uføre etterlatte mot store inngripende endringer, tilsier at innvilgede tillegg holdes nominelt uendret. De fleste i denne gruppen er likevel i relativt høy alder, slik at det er kort tid til de går over på alderspensjon. Departementet foreslår derfor at gjenlevendetillegg til uføre innvilget før 2015, videreføres som varige tillegg, men unntas fra årlige reguleringer. Disse tilleggene er, som nevnt over, hjemlet og regulert i forskrift. Departementet vil følge opp forslaget med nødvendige forskriftsendringer.

Når det gjelder tilleggene som er innvilget med en tidsbegrensning på fem år etter folketrygdloven § 12-18, viser departementet til at disse tilleggene var forutsatt å være midlertidige i påvente av nye og varige regler. Departementet viser til at det i avsnitt 6.5.2 foreslås at det ikke lenger skal gis gjenlevendetillegg til uføretrygd og mener det er vektige argumenter for å avvike disse tilleggene. Departementet mener likevel at man i liten grad kan legge vekt på hvem som ble innvilget gjenlevendetillegg like før og like etter årsskiftet 2015, og at det er mye som tilsier at disse bør behandles likt. Det foreslås derfor at allerede innvilgede gjenlevendetillegg som ble innvilget etter 1. januar 2015, videreføres, men at også disse tilleggene skal holdes nominelt uendret og at tillegget ikke skal beregnes på nytt ved endringer i egen uføretrygd. Forslaget innebærer altså at tillegget unntas fra årlig regulering og skal kun avhenge av uføregrad og utbetalingsgrad.

Etterlatte uføre uten full trygdetid kan etter dagens regler få høyere minstenivå i uføretrygden dersom den avdøde hadde høyere trygdetid enn den etterlatte. Minsteytelsen reguleres i takt med folketrygdens grunnbeløp, som igjen reguleres i takt med alminnelig lønnsvekst. Departementet mener det ikke er rimelig dersom uføre med kort botid i Norge i mindre grad skal berøres av departementets forslag om at gjenlevendetillegg i uføretrygden skal holdes nominelt uendret, enn uføre som har lang botid i Norge. For uføre som i dag mottar en minsteytelse medregnet den avdødes trygdetid, skal økningen i minsteytelse inngå i gjenlevendetillegget som skal holdes nominelt uendret, og minsteytelsen i uføretrygden beregnes på bakgrunn av egen trygdetid.

Oppsummert foreslår departementet at tillegg som er innvilget når nye regler trer i kraft, skal videreføres nominelt og ikke reguleres i samsvar med endringer i grunnbeløpet. Regler om dette gis i § 12-18 første ledd. Gjeldende åttende ledd om at tillegget reguleres i samsvar med endringer i grunnbeløpet, foreslås opphevet. Gjeldende sjuende ledd om at tillegget skal justeres for uføregrad og avkortes mot inntekt, samt gjeldende niende ledd om at tillegget bortfaller ved gjengifte, foreslås videreført i § 12-18 andre og tredje ledd.

Departementet viser til lovforslaget, folketrygdloven § 12-18.

6.6 Forholdet til Grunnloven § 97

Justis- og beredskapsdepartementets lovavdeling har foretatt en vurdering av de aktuelle forslagene i lys av hensynet til tilbakevirkningsforbudet i Grunnloven § 97. Lovavdelingen uttaler at det ikke kan bli spørsmål om grunnlovsstrid for tilfeller der tillegg ikke er innvilget på tidspunktet for lovendringen. Videre vil utfasing av gjenlevende-

tillegg til uføretrygd etter lovavdelingens syn, ikke innebære noen klart urimelig eller urettferdig tilbakevirkning i strid med tilbakevirkningsforbudet.

Departementet kan ut fra dette ikke se at forslagene som gjelder uføre etterlatte, er i strid med tilbakevirkningsforbudet i Grunnloven § 97.

7 Økonomiske og administrative konsekvenser

7.1 Innledning

Departementet foreslår i denne proposisjonen en omfattende reform av folketrygdens ytelser til etterlatte. Forslagene reflekterer at arbeid, egen inntekt og individuelt opptjente pensjonsrettigheter skal være førstevalget for så mange som mulig i yrkesaktiv alder. Forslagene innebærer store årlige innsparinger for folketrygden i lang tid framover, og er et viktig bidrag til å gjøre pensjonssystemet mer bærekraftig.

Framskrivningene i dette kapittelet er gjort av Statistisk sentralbyrå ved hjelp av mikrosimuleringsmodellen MOSART. Modellen tar utgangspunkt i administrative data for hele befolkningen i Norge og simulerer videre forløp med hensyn til inn- og utvandring, fødsler, helse, død, utdanning, husholdningsdannelse, arbeid og overgang til ytelser fra folketrygden. Modellen benyttes til å framskrive virkninger av endringer i regelverk, som danner grunnlaget for å vurdere effekten på utgifter til folketrygden og effekter på husholdningsnivå.

Framskrivningene tar utgangspunkt i middelalternativet i befolkningsframskrivningen fra 2018. De framskrevne tallene som presenteres er antall etterlatte barn, voksne, alders- og uførepensjonister, antall mottakere av de ulike etterlatteytelsene, forventede utgiftsvirkninger av de ulike forslagene i proposisjonen og enkelte fordelingsvirkninger. De historiske tallene beregnes i modellen og vil derfor avvike noe fra faktiske historiske tall. Sannsynligheter for overgang fra én samlivsform til en annen estimeres i modellen, og sikrer at andelen i de ulike samlivsformene stemmer med faktiske gjennomsnittstall for befolkningen i perioden 2014–2018.

Beregningene er gjort med utgangspunkt i at nye regler kan tre i kraft fra 1. januar 2023. Det er benyttet gjennomsnittlig grunnbeløp for 2020 i beregningene, slik at tallene er målt i faste 2020-kroner. I nåverdiberegningene er det lagt til grunn at kalkulasjonsrenten, jf. rundskriv R-109/14, er 4 prosent og at det ligger inne en årlig realvekst i grunnbeløpsreguleringen på 1,5 prosent. Dette innebærer at nåverdiberegninger er gjort

ved å neddiskontere beløpene med 2,5 prosent årlig.

Etterlattereformen forventes samlet sett å gi årlige mindretgifter på i størrelsesorden 200–500 millioner kroner de første årene, økende til 1,5–2 milliarder kroner årlig når tidsbegrensningen i ny omstillingsstønad begynner å få effekt. Samlet årlig innsparing øker over tid og når en topp på om lag 4 milliarder 2020-kroner rundt år 2055. Mens endringer i ytelsen til etterlatte under 67 år bidrar mest til samlet årlig innsparing fram til om lag 2030, står avvikling og utfasing av gjenlevende-rettigheter i alderspensjon for mesteparten av innsparingen etter dette tidspunktet, og for over 90 prosent av årlig innsparing på lang sikt. Nåverdien av samlet årlig innsparing, medregnet økte utgifter til barnpensjon, er for perioden 2023–2060 beregnet til om lag 62 milliarder 2020-kroner.

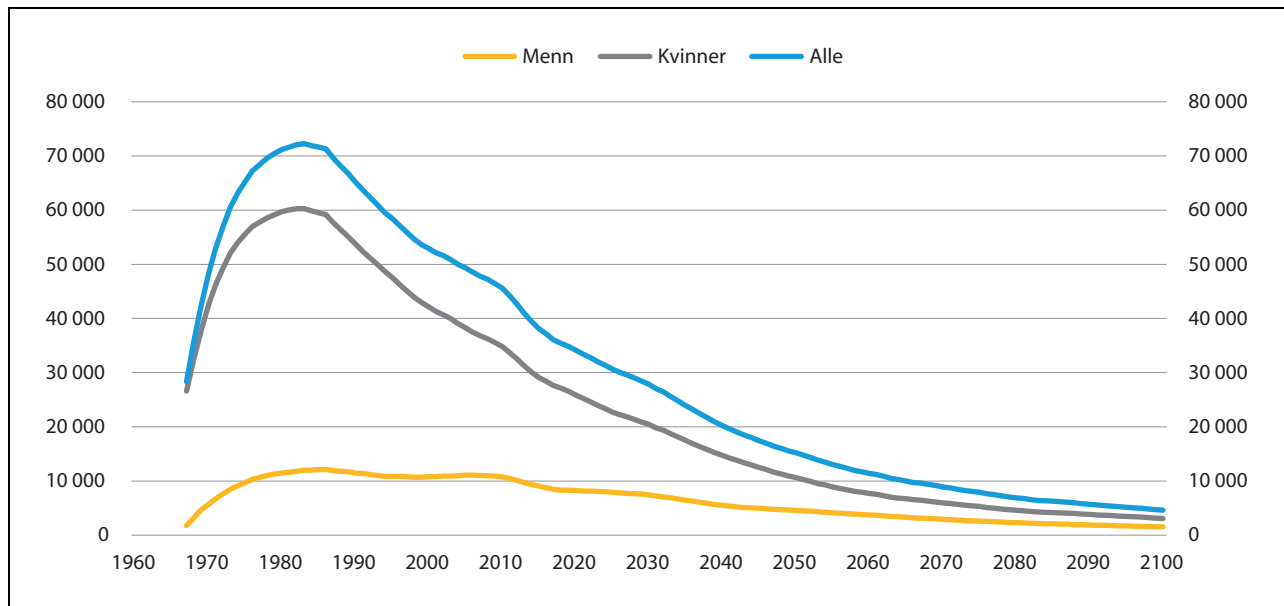
Gjennomgangen her tar for seg virkningene av forslagene for hver ytelse enkeltvis. I punkt 7.7 illustreres de samlede virkningene av etterlattereformen.

Departementets forslag til reform av etterlatteytelsene i folketrygden vil medføre behov for endringer i saksbehandlingsløsningene hos NAV og andre relaterte IT-systemer. Kostnadene forbundet med implementering av nytt regelverk er anslått av Arbeids- og velferdsdirektoratet til om lag 145 millioner kroner. Dette omtales nærmere i avsnitt 7.8.

7.2 Etterlatte under 67 år

7.2.1 Bakgrunn

Departementet foreslår en ny tidsbegrenset omstillingsstønad med en standardisert sats som skal utgjøre 2,25 ganger folketrygdens grunnbeløp til gjenlevende under 67 år, jf. kapittel 3. Tidsbegrensningen innebærer at ytelsen tilstås i inntil tre år, med mulig forlengelse i to år under forutsetning av at mottakeren er under utdanning eller har behov for tiltak for å komme i arbeid. Ytelsen vil utmåles uavhengig av den avdødes tidligere inntekt, til forskjell fra dagens etterlattepensjon som er avledet fra pensjonsopptjeningen til den



Figur 7.1 Antall etterlatte under 67 år. Kjønnsfordelt. Tall basert på historiske data 1967–2018, framskrevet fra 2019

Kilde: Statistisk sentralbyrå

avdøde ektefellen. Den nye omstillingsstønad skal gjelde for alle nye mottakere etter ikrafttredelsen av nytt regelverk, men med unntak fra tidsbegrensningen for personer som er 60 år eller eldre og som ikke har hatt en årlig arbeidsinntekt over to ganger grunnbeløpet i gjennomsnitt i løpet av de fem siste årene, og i tillegg ikke har hatt en arbeidsinntekt over tre ganger grunnbeløpet i hvert av de siste to årene før ektefellens dødsfall.

Departementet foreslår i proposisjonen at det innføres tidsbegrensning av etterlatteytelsen også for personer som er mottakere av etterlattepensjon ved ikrafttredelsen av nytt regelverk. For personer som er 53 år eller eldre, og som har en etterlattepensjon ved ikrafttredelsen av nytt regelverk, foreslås det unntak fra tidsbegrensningen dersom vedkommende ikke har hatt en årlig arbeidsinntekt over to ganger grunnbeløpet i gjennomsnitt i løpet av de fem siste årene, og i tillegg ikke har hatt en arbeidsinntekt over tre ganger grunnbeløpet i hvert av de siste to årene før ikrafttredelsen av det nye regelverket.

7.2.2 Antall mottakere

Framover er det forventet at antall etterlatte under 67 år vil avta som følge av redusert dødelighet i befolkningen, jf. figur 7.1. I tillegg er det stadig flere av de etterlatte som har en ytelse som er helt avkortet mot egen arbeidsinntekt. Beregningene viser at det var 34 150 etterlatte under 67 år med

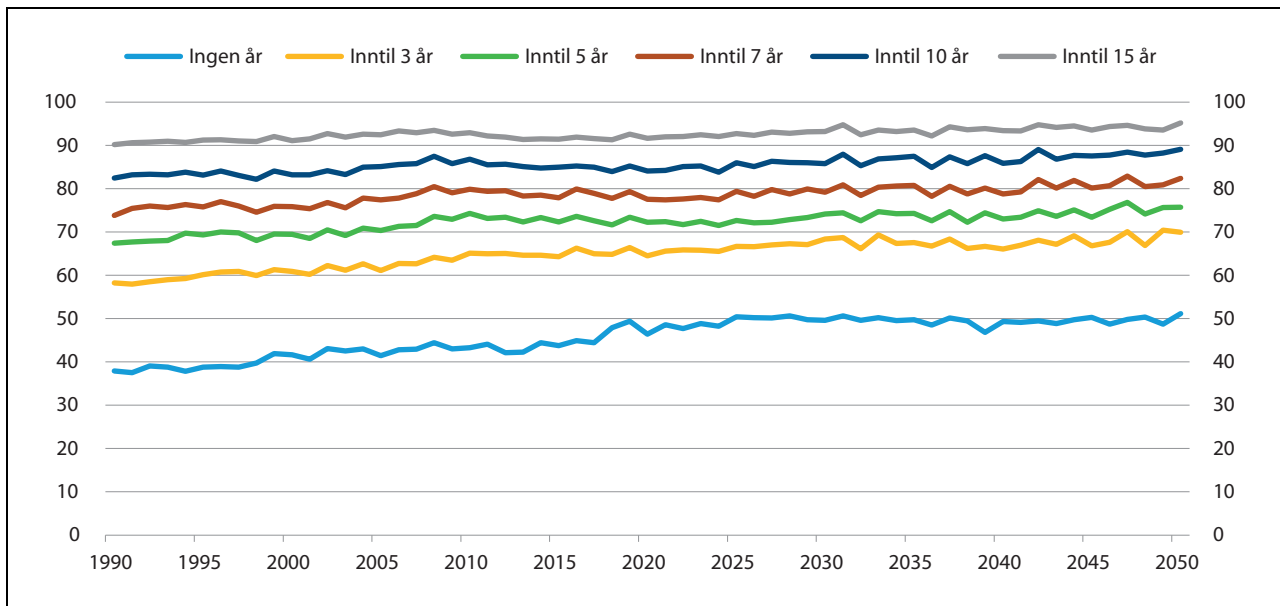
rett til etterlattepensjon i 2020. Av disse var 8 250 menn og 25 900 kvinner.

Statistikk fra Arbeids- og velferdsdirektoratet viser at vel 14 000 personer, hvorav om lag 1 400 menn og om lag 12 700 kvinner, mottok etterlattepensjon i mars 2020. Dette indikerer at om lag 40 prosent av etterlatte under 67 år faktisk mottok etterlattepensjon, om lag 17 prosent av mennene og nær 50 prosent av kvinnene. Dette indikerer også at mange etterlatte har egen inntekt i en størrelsesorden som medfører at etterlattepensjonen blir helt avkortet eller mottar annen inntektssikring, for eksempel uføretrygd.

Framskrivningene viser videre at alderen for når en blir etterlatt, forutsatt at en blir etterlatt før 67 år, vil øke noe fram mot 2050, som følge av lavere dødelighet i befolkningen. Mens gjennomsnittsalderen for når en ble etterlatt var 56 år i 1990, er den nærmere 57 år i 2020. Fram mot 2050 antas gjennomsnittsalderen for etterlatte under 67 år å øke videre til i underkant av 58 år.

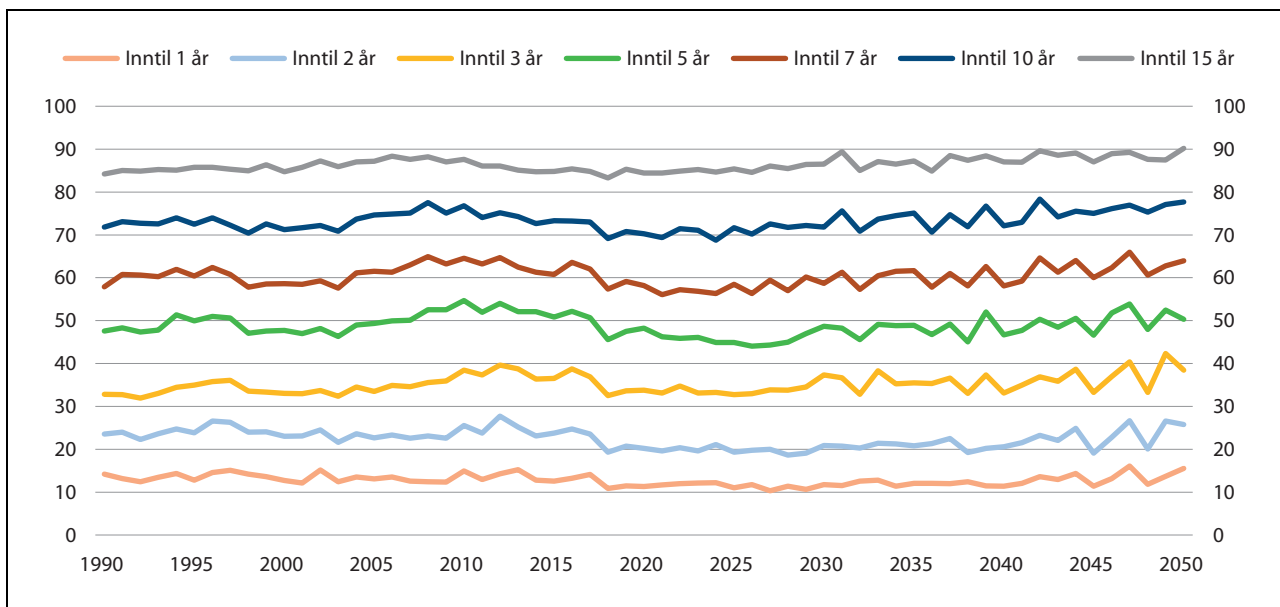
Ettersom alderen for når en blir etterlatt i gjennomsnitt er høy, er perioden en i gjennomsnitt mottar ytelsen relativt kort, jf. figur 7.2. Figuren viser hvor lenge mottakerne har mottatt dagens etterlattepensjon, eller ville ha mottatt etterlattepensjon dersom denne ble videreført uten endringer. Andelen av de etterlatte under 67 år som ikke vil motta en etterlatteytelse, forventes å øke til om lag 50 prosent fram mot 2050. Den nest nederste linjen viser at om lag to tredeler av alle potensielle mottakere mottar etterlattepensjon i

Endringer i folketrygdloven (nye etterlatteytelser)



Figur 7.2 Fordeling av etterlatte etter antall år med dagens etterlattepensjon. Tall basert på historiske data 1990–2018, framskrevet fra 2019. Prosent

Kilde: Statistisk sentralbyrå



Figur 7.3 Fordeling av etterlatte med ytelse etter antall år med dagens etterlattepensjon. Tall basert på historiske data 1990–2018, framskrevet fra 2019. Prosent

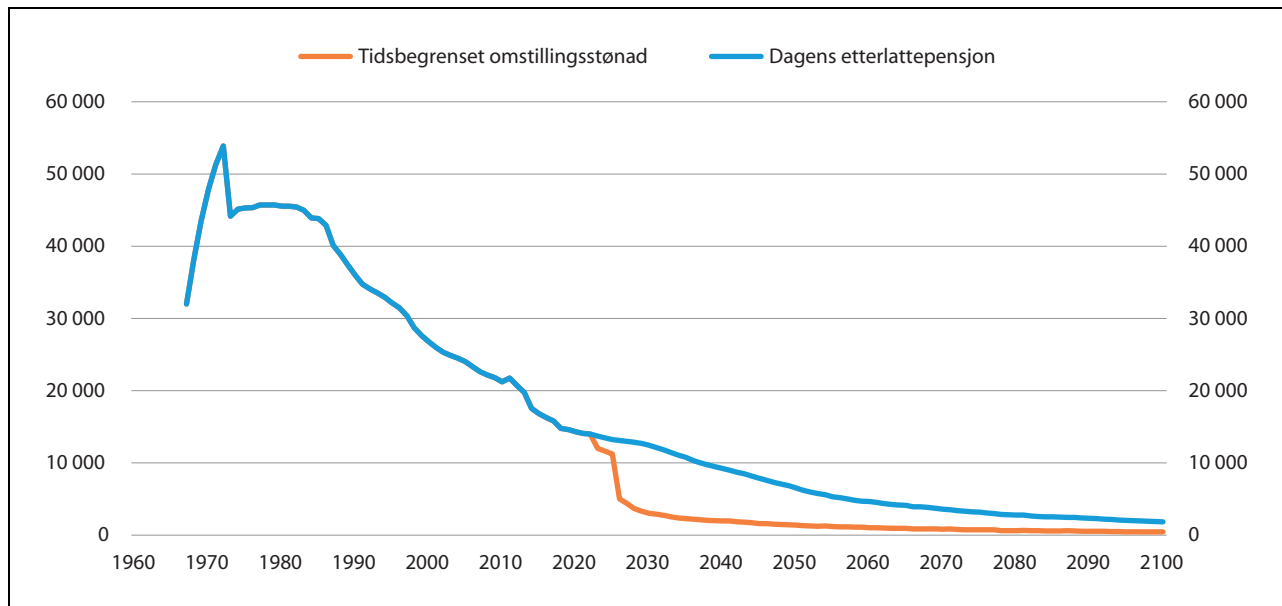
Kilde: Statistisk sentralbyrå

tre eller færre år. Dette indikerer at blant alle etterlatte under 67 år, er det om lag to tredeler som ikke vil bli berørt av tidsbegrensningen på tre år, fordi de likevel ikke ville mottatt etterlattepensjon i mer enn tre år med dagens ordning.

Om en holder etterlatte som ikke mottar eller vil motta en ytelse utenfor, vil om lag en tredel

være upåvirket av tidsbegrensningen, mens om lag to tredeler vil påvirkes, se figur 7.3.

Høyere alder for når en blir etterlatt er beregnet å gi færre mottakere av etterlattepensjon, jf. figur 7.4. For den nye omstillingsstønaden vil også tidsbegrensning av ytelsen gi utslag i færre mottakere enn det er med dagens etterlattepensjon. Nedgangen i antall mottakere som følge av tidsbegrensning



Figur 7.4 Antall etterlatte under 67 år som får utbetalt etterlattepensjon eller ny omstillingsstønad. Tall basert på historiske data 1967–2018, framskrevet fra 2019

Kilde: Statistisk sentralbyrå

gen vil først inntreffe i 2026, tre år etter ikrafttredelse av nytt regelverk, når de første mottakerne når taket for tidsbegrensningen.¹ Antallet mottakere er beregnet til å ville være om lag 13 000 dersom dagens etterlattepensjon var videreført, og 5 000 med den tidsbegrensede omstillingsstønaden.

De fleste mottakerne er kvinner, noe som betyr at det også vil være flest kvinner som vil påvirkes av innføringen av tidsbegrensning. Det anslås at antall kvinnelige mottakere vil reduseres fra om lag 11 000 til om lag 4 100 når tidsbegrensningen begynner å få effekt i 2026. Med en videreføring av dagens etterlattepensjon ville antallet mannlige mottakere på samme tidspunkt vært om lag 2 000, mens antall mannlige mottakere er anslått å reduseres til om lag 350 som følge av tidsbegrensningen. Det er dermed menn som prosentvis i størst grad vil påvirkes av tidsbegrensningen.

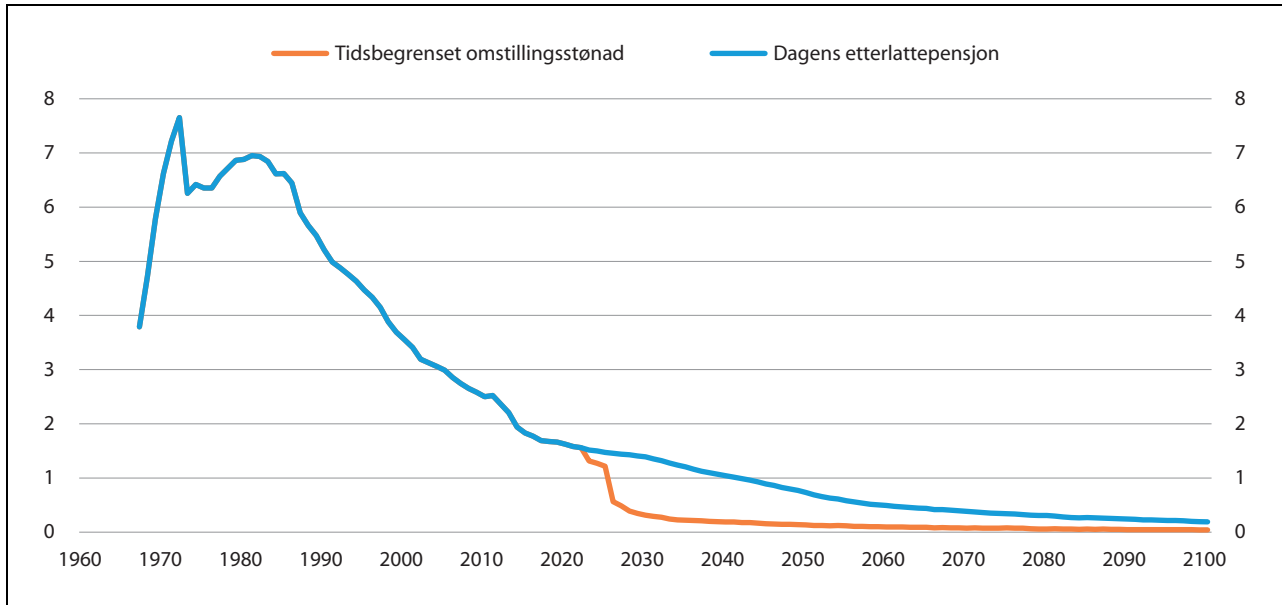
7.2.3 Utgiftsvirkninger

Figur 7.5 viser utviklingen i utgifter med videreføring av dagens regler sammenliknet med departementets forslag til nye regler for tidsbegrenset omstillingsstønad til etterlatte under 67 år.

¹ I framskrivningene er det lagt til grunn at maksimal periode med mottak av omstillingsstønad er tre år. Det er dermed ikke tatt hensyn til at en del vil kunne få innvilget en forlenget periode med ytelse som følge av nødvendig utdanning eller tiltak for å komme i arbeid.

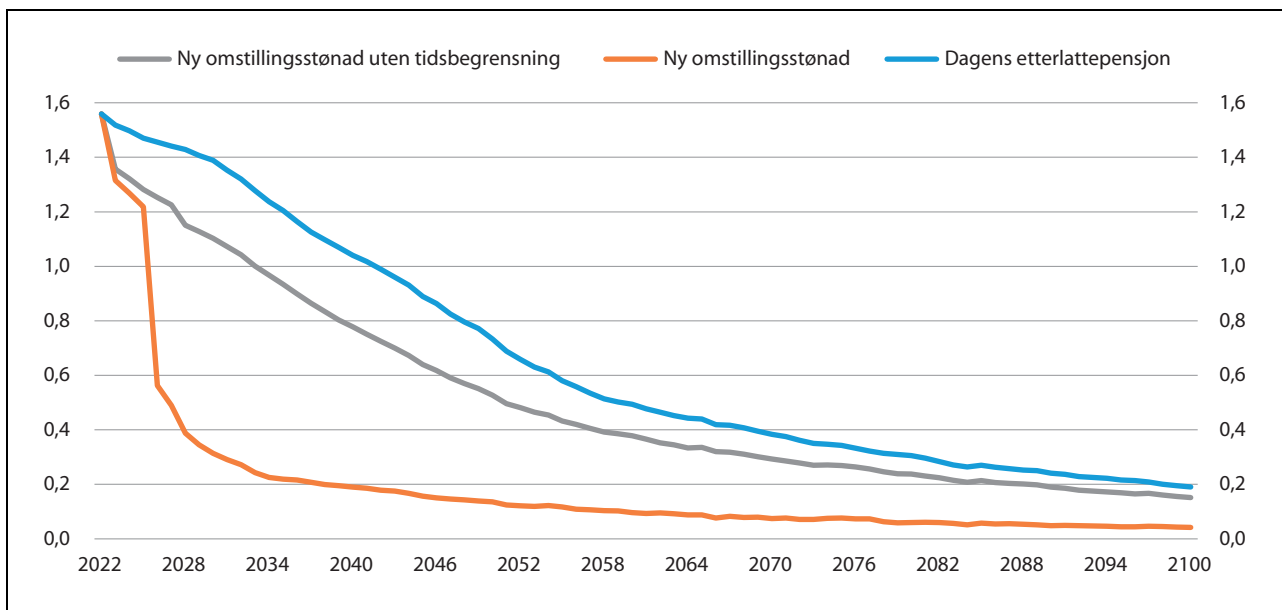
Med en videreføring av dagens regler, ville årlige utgifter til etterlattepensjon til personer under 67 år ha utgjort om lag 1,5 milliarder 2020-kroner årlig de nærmeste årene. Kostnadene ville ha blitt noe redusert over tid, i takt med reduksjon i antall mottakere. Departementets forslag til ny tidsbegrenset omstillingsstønad forventes å gi utgifter på om lag 1,3 milliarder 2020-kroner fra 2023, og med en betydelig reduksjon i kostnadene etter at tidsbegrensningen gir vesentlig færre mottakere fra 2026. Tidsbegrensningen forventes å gi en årlig mindretgift på i underkant av 900 millioner 2020-kroner i 2026, sammenliknet med om dagens etterlattepensjon var videreført. Den største årlige reduksjonen i utgiftene, sammenliknet med en videreføring av dagens ordning, er beregnet å komme i 2030, hvor utgiftene er redusert med nær 1,1 milliarder 2020-kroner. På lengre sikt vil reduksjonen i dødelighet i befolkningen og færre etterlatte påvirke utgiftene, noe som gjør at forskjellen i utgifter mellom dagens regler og departementets forslag (reformalternativet), blir mindre. I 2060 antas mindretgiftene å utgjøre om lag 400 millioner 2020-kroner. Nåverdien av samlet innsparing som følge av omleggingen av ytelsen til etterlatte under 67 år, er for perioden 2023–2060 estimert til om lag 17,2 milliarder 2020-kroner.

I figur 7.6 vises innsparingen som følge av innføring av ny omstillingsstønad dekomponert i effekten som skyldes tidsbegrensningen og effek-



Figur 7.5 Utgifter til ytelser til etterlatte under 67 år. Tall basert på historiske data 1967–2018, framskrevet fra 2019. Milliarder 2020-kroner

Kilde: Statistisk sentralbyrå



Figur 7.6 Framskrivning av virkninger av tidsbegrensning og standardisering av ytelsesnivå på utgiftene til ytelser til etterlatte under 67 år. Milliarder 2020-kroner

Kilde: Statistisk sentralbyrå

ten som skyldes standardisering av ytelsesnivået. Det framgår at den isolerte virkningen av å tidsbegrense ytelsen, bidrar til størstedelen av den totale innsparingen. Likevel er det en ikke ubetydelig effekt av også å legge om til en standardisert sats for omstillingsstønad, særlig på relativt kort sikt.

Departementet foreslår at den nye omstillingsstønaden skal regnes som pensjongivende inntekt, jf. kapittel 3.5.2. Dette vil føre til økte utbetalinger til alderspensjon i framtiden. De årlige merkostnadene vil øke fram mot 2048, og vil på det meste utgjøre i størrelsesorden 20 millioner 2020-kroner.

7.3 Etterlatte barn

7.3.1 Bakgrunn

Departementet foreslår endringer i dagens barnepensjon som samlet sett innebærer en styrking av ytelsen til etterlatte barn. Det foreslås at ytelsen, både til barn som har mistet én av foreldrene og til barn som har mistet begge foreldrene, skal baseres på enhetlige satser og være uavhengig av den avdødes opptjening. Dette innebærer at barnepensjon skal gis med samme beløp til alle barn, som hovedregel uavhengig av hvor mange søsken barnet har som samtidig har rett til barnepensjon. Det foreslås at ytelsen til barn som har mistet én forelder skal utgjøre 50 prosent av grunnbeløpet, og at ytelsen til barn som har mistet begge foreldrene skal utgjøre 120 prosent av grunnbeløpet. For barn som har mistet begge foreldrene og som ikke har søsken som samtidig har rett til ytelse, foreslås det en forhøyet sats på 225 prosent av grunnbeløpet, tilsvarende forslaget til sats i den standardiserte ytelsen til voksne etterlatte.

7.3.2 Antall mottakere

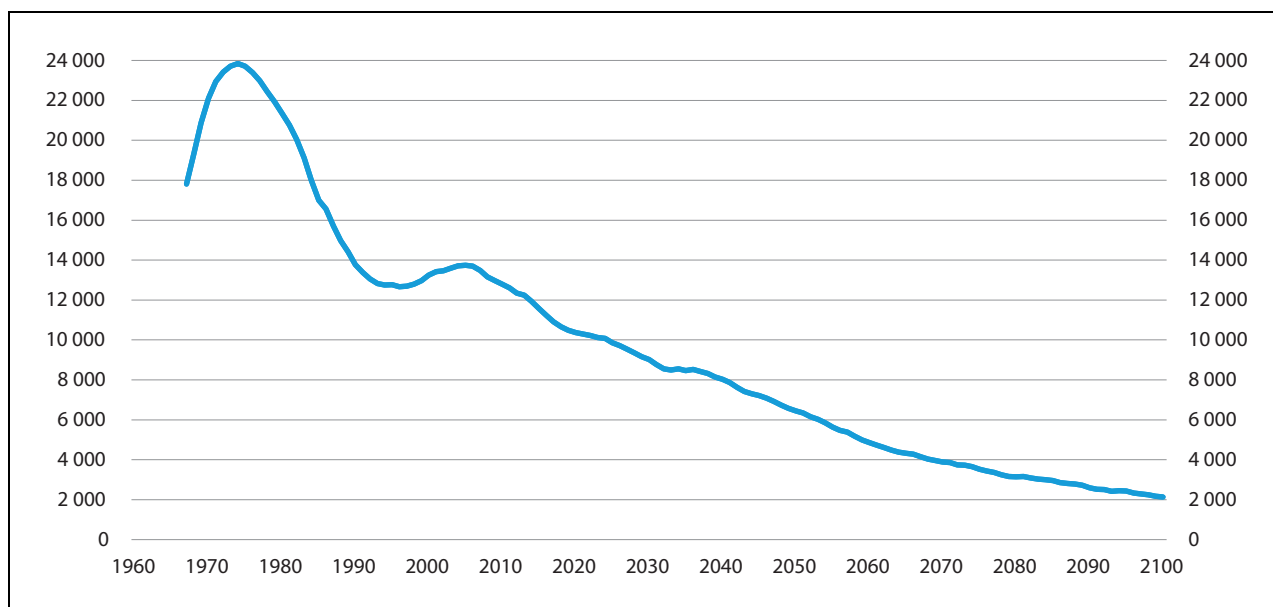
Ifølge tall fra Arbeids- og velferdsdirektoratet var det i underkant av 11 300 mottakere av barnepensjon i mars 2020, og antallet har falt jevnt de siste

ti årene. Én prosent av dagens mottakere har mistet begge foreldrene.

Framover forventes redusert dødelighet i aldersgruppene som normalt har barn under 18 år. Dette bidrar til at antallet etterlatte barn med rett til barnepensjon forventes å gå ytterligere ned, jf. figur 7.7. Isolert sett medfører økningen i gjennomsnittsalderen for når en blir foreldre til økt risiko for at barnet blir etterlatt, men denne effekten er altså mindre enn effekten av redusert dødelighet i de relevante aldersgruppene.

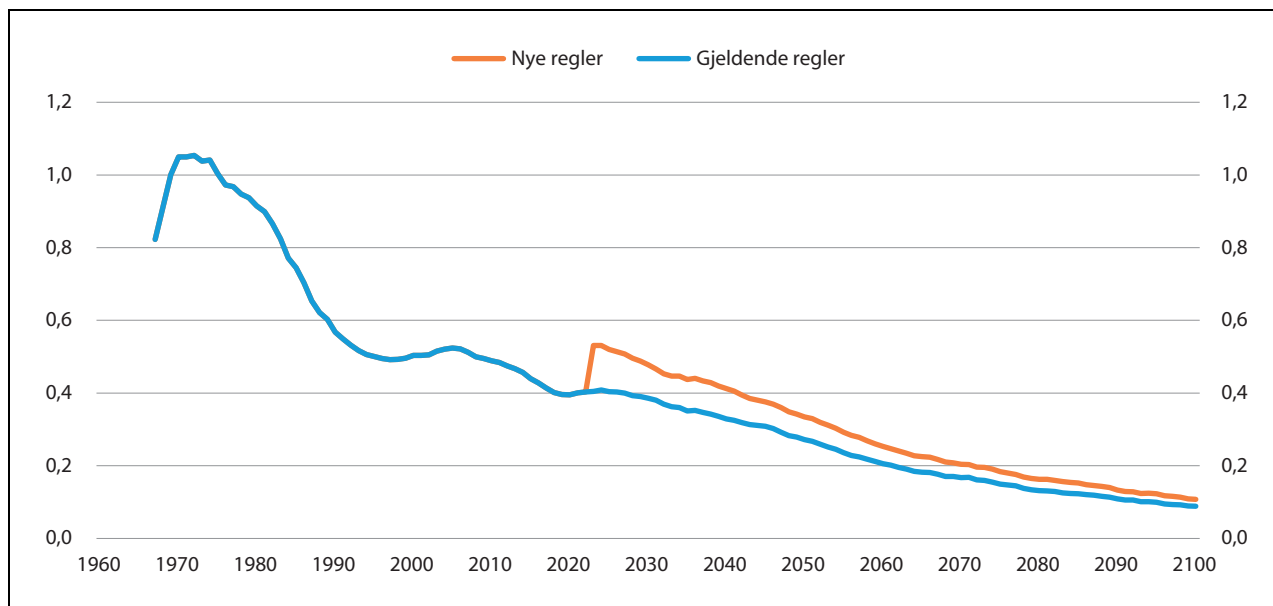
7.3.3 Utgiftsvirkninger

Utgiftene til barnepensjon vil øke med departementets forslag til omlegging av ytelsene, jf. figur 7.8. Dette skyldes i hovedsak den økte satsen for barn som har mistet én forelder. I 2023 forventes utgiftene å øke fra om lag 405 millioner 2020-kroner med dagens regler til om lag 531 millioner 2020-kroner med de foreslåtte reglene. Utgiftsøkningen er størst det første året, og avtar deretter ettersom antall etterlatte barn forventes å bli redusert. I 2060 vil merutgiftene knyttet til de foreslåtte nye reglene være om lag 47 millioner 2020-kroner. Samlede utgifter i 2060 er beregnet til 253 millioner 2020-kroner. Nåverdien av økningen i utgifter til barnepensjoner for perioden 2023–2060 er beregnet til vel 1,9 milliarder 2020-kroner.



Figur 7.7 Utvikling i antall barn med rett til barnepensjon. Tall basert på historiske data 1967–2018, framskrevet fra 2019

Kilde: Statistisk sentralbyrå



Figur 7.8 Utgifter til pensjon til etterlatte barn. Tall basert på historiske data 1967–2018, framskrevet fra 2019. Milliarder 2020-kroner

Kilde: Statistisk sentralbyrå

7.4 Etterlatte alderspensjonister

7.4.1 Bakgrunn

Etterlatte som fyller vilkårene for etterlattepensjon kan få sin alderspensjon beregnet etter særlige regler for gjenlevende. Retten til gjenlevendefordel gjelder for årskull som følger gamle opptjeningsregler for alderspensjon i folketrygden. De særskilte beregningsreglene gir etterlatte alderspensjonister et varig høyere pensjonsnivå. Departementets forslag innebærer at særreglene for beregning av alderspensjon til etterlatte ikke videreføres i ny opptjeningsmodell, og at ordningen fases ut i takt med utfasingen av gammel opptjeningsmodell. Med forslaget vil 1962-kullet være det siste årskullet som for den delen av alderspensjonen som er opptjent etter de gamle reglene, får beregnet alderspensjon med særregler for etterlatte.

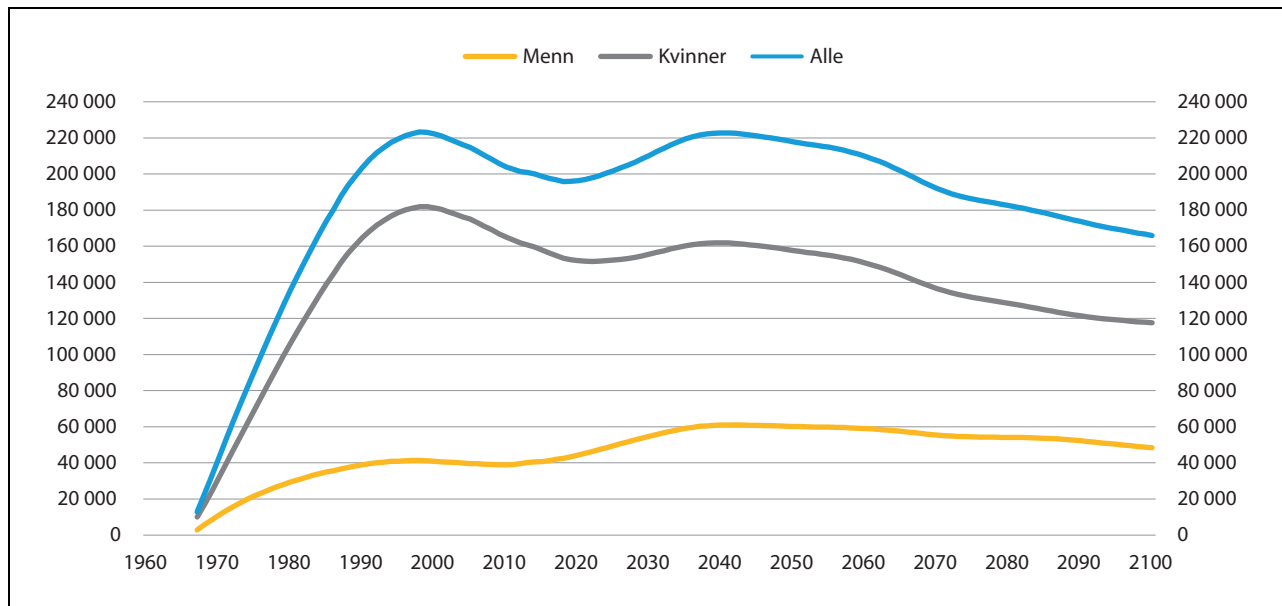
Departementet foreslår at gjenlevendefordeler som i dag utbetales etter gammel alderspensjon, og gjenlevendefordeler som innvilges etter at nye regler trer i kraft, skal videreføres nominelt, det vil si at beløpene skal unntas fra årlig regulering. Dette innebærer at gjenlevendefordelen i gammel opptjeningsmodell vil utbetales livsvarig så lenge den etterlatte fyller vilkårene. Forslaget vil dermed innebære en lang utfasingsperiode, men vurderes å være relativt lite inngripende for den enkelte. Departementet viser til at nominell frys av gjenlevendefordelen i alderspensjonen er vur-

dert å ville gi en utjevne fordelingsprofil og en rimelig byrdefordeling mellom generasjoner, jf. punkt 5.5.4.

I påvente av at Stortinget skulle ta stilling til en langsiktig løsning for beregning av alderspensjon til gjenlevende ektefelle, ble det innført en midlertidig løsning for gjenlevendetillegg til ny alderspensjon i folketrygdloven § 20-19 a, jf. lov 19. juni 2015 nr. 41 (Prop. 95 L (2014–2015)). Løsningen innebar at en gjenlevende ektefelle født i 1954–1957 som tok ut alderspensjon innen utgangen av 2019, hadde rett til et gjenlevendetillegg basert på den delen av alderspensjonen som var beregnet etter nye regler tilsvarende verdien av gjenlevendefordelen etter gamle opptjeningsregler. Departementet foreslår at de innvilgede gjenlevendetilleggene etter folketrygdloven § 20-19 a skal avvikles. Departementet foreslår en raskere utfasing av gjenlevendetillegg etter § 20-19 a enn av gjenlevendefordeler i gammel alderspensjon. Forslaget innebærer at oppregulering av egenopptjent alderspensjon skal motsvares av en nominell reduksjon av gjenlevendetillegget, slik at gjenlevendetillegget over tid vil reduseres og etter hvert utgå.

7.4.2 Antall mottakere

Ved utgangen av mars 2020 var det om lag 964 200 alderspensjonister. Blant disse var om lag 195 000 etterlatte alderspensjonister.



Figur 7.9 Utvikling i antall etterlatte alderspensjonister. Tall basert på historiske data 1967–2018, framskrevet fra 2019

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Det er forventet at antallet etterlatte alderspensjonister vil øke til om lag 223 000 fram mot 2040, jf. figur 7.9. Deretter forventes antallet å avta, hovedsaklig som følge av redusert dødelighet blant menn, noe som fører til færre nye tilfeller særlig av etterlatte kvinner.

Av de anslagsvis 195 000 etterlatte alderspensjonistene i 2020, var det om lag 120 000 som fikk forhøyet alderspensjon som følge av de særlige reglene for beregning av alderspensjon til etterlatte. Nær 95 prosent av disse var kvinner. Den generelle reduksjonen i antall etterlatte alderspensjonister, ville ha ført til en reduksjon i antallet som får økt alderspensjon som følge av de særlige reglene for beregning av alderspensjon til etterlatte, uavhengig av en avvikling av ordningen. Departementets forslag om at det ikke skal innføres gjenlevendefordeler til alderspensjon opptjent etter de nye reglene, vil medføre en reduksjon i antallet mottakere, sammenlignet med referansealternativet (dagens regelverk), jf. figur 7.10. Etterlatte alderspensjonister som enten på tidspunktet for ikrafttredelse av nye regler allerede mottar alderspensjon med gjenlevendefordel eller som på et senere tidspunkt vil motta slik pensjon, vil imidlertid kunne motta et livsvarig nominelt beløp, slik at det vil være mottakere av alderspensjon opptjent etter gamle regler med gjenlevendefordeler i mange tiår framover.

Når det gjelder gjenlevendetillegg innvilget etter § 20-19 a tilkommer det ingen nye mottakere etter

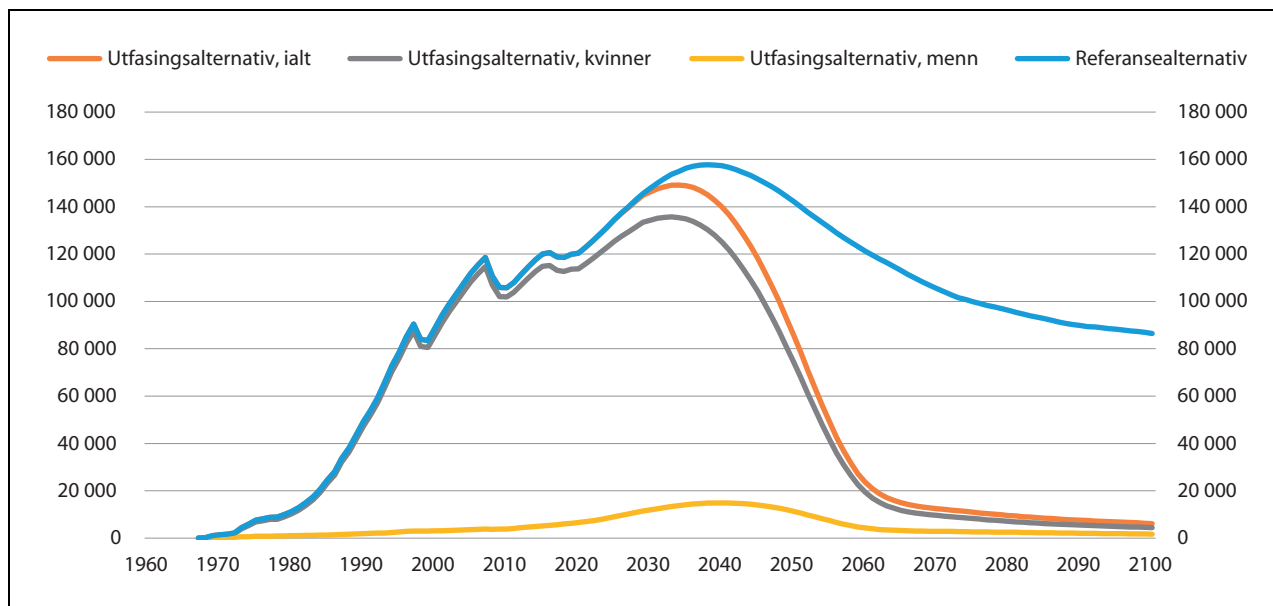
utgangen av 2019, fordi bestemmelsen var opphørende og ikke foreslås videreført. I tillegg vil den nominelle avviklingen, som innebærer at tillegget avkortet mot oppregulering av egenopptjent alderspensjon, medføre at det over tid vil bli færre mottakere av ytelsen.

7.4.3 Utgiftsvirkninger

For å kunne gjøre framskrivninger der en holder gjenlevendefordelen nominelt uendret, og gjenlevendetillegg nominelt avvikles med oppregulering av egenopptjent alderspensjon, er det nødvendig å gjøre en antagelse om lønnsutviklingen i perioden. Det er her lagt til grunn en forutsetning om en nominell lønnsvekst på 3,0 prosent per år i framskrivingsperioden.

For å kunne sammenligne et utfasingsalternativ med et alternativ der en viderefører særregler for beregning av alderspensjon til etterlatte, må det videre tas stilling til hvordan verdien av særreglene kunne ha vært videreført i ny opptjeningsmodell, hvor pensjonen beregnes ut fra en inntektpensjonsbeholdning.

I referansebanen i beregningene her er gjenlevenderettighetene til alderspensjonen som er beregnet etter nye opptjeningsregler, det beste alternativet av gjenlevendes pensjonsbeholdning eller summen av 50 prosent av egen og avdødes pensjonsbeholdning. Referansealternativet gjen-speiler kostnadene ved å videreføre verdien av



Figur 7.10 Utvikling i antall mottakere av alderspensjon med gjenlevenderettigheter. Tall basert på historiske data 1967–2018, framskrevet fra 2019

Kilde: Statistisk sentralbyrå

gjenlevenderettighetene som følger av dagens regelverk.

Utgiftene til gjenlevenderettigheter for etterlatte alderspensjonister vil øke framover, fordi antallet alderspensjonister med gjenlevenderett vil øke fram mot 2040, jf. figur 7.10.

Nominell frysing av gjenlevendefordeler i gammel alderspensjon og reduksjon av det midlertidige gjenlevendetillegget til ny alderspensjon mot reguleringen av alderspensjonen, vil relativt raskt føre til store innsparinger sammenlignet med referansealternativet, jf. figur 7.11. Innsparingstoppen vil nås rundt år 2055, hvor den årlige innsparingen er på om lag 3,6 milliarder 2020-kroner. Innsparingene forventes å være høye i svært mange år framover, og årlige utgifter til gjenlevendefordeler i alderspensjonen forventes å være under 10 millioner 2020-kroner fra rundt år 2070. Referansealternativet ville til sammenligning gitt utgifter i størrelsesorden 2,8 milliarder 2020-kroner i 2070. Samlet er nåverdien av mindretgiftene i utfasingsalternativet beregnet å utgjøre om lag 45,1 milliarder 2020-kroner i perioden 2023–2060.

Linjen «uten nominell frys» viser utgiftene til gjenlevendefordel uten nominell frys, og arealet mellom denne linjen og utfasingsalternativet viser dermed den ekstra innsparingen som følger av å nominelt fryse gjenlevendefordelen.

Samlet utbetaling av gjenlevendetillegg etter folketrygdloven § 20-19 a utgjorde om lag 4,5 millioner

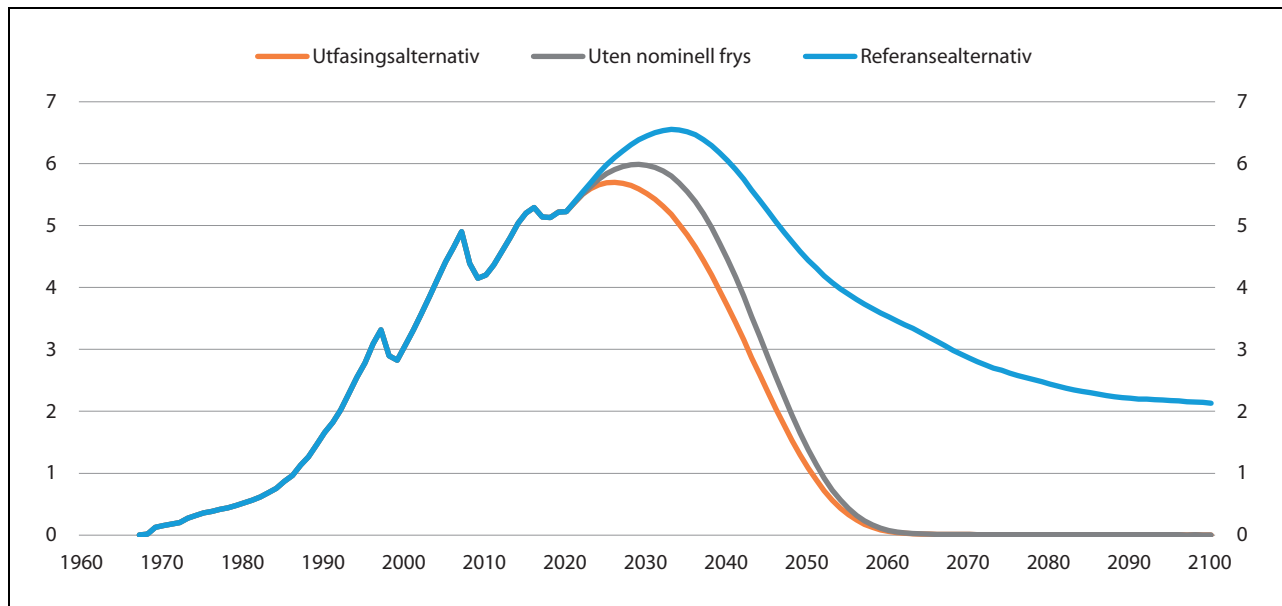
kroner i 2019, ifølge tall fra Arbeids- og velferdsdirektoratet. Årsaken til at kostnadene hittil har vært relativt moderate, er at få har benyttet seg av ordningen, som kun omfatter få årskull og bare dem som tok ut alderspensjon før utgangen av 2019. Dette har medført at det bare er etterlatte personer som har tatt ut alderspensjon tidlig som har mottatt gjenlevendetillegg etter denne bestemmelsen.

Framskrivningene viser at kostnadene ved å videreføre og utvide ordningen med gjenlevendetillegg til ny alderspensjon til å omfatte alle årskull, ville vært betydelige. Den relativt raske kostnadsøkningen ved en videreføring, skyldes at 2021 er det første året hvor det første årskullet som er omfattet (1954-kullet) fyller 67 år. Antallet mottakere ville dermed ha økt betraktelig de påfølgende årene, dersom ordningen hadde blitt videreført.

7.5 Etterlatte uføretrygdede

7.5.1 Bakgrunn

Etterlatte uføretrygdede kan ha rett på et gjenlevendetillegg i uføretrygden. Uføretrygdede som mottar gjenlevendetillegg, består av to hovedgrupper av mottakere; etterlatte som mottok uførepensjon med gjenlevendefordel før ny uføretrygd ble innført i 2015, og nye tilfeller av uføretrygd etterlatte som fra 2015 ble gitt gjenlevendetillegg etter midlertidige regler, i påvente av at Stortinget



Figur 7.11 Utgifter til gjenlevenderettigheter for etterlatte alderspensjonister. Tall basert på historiske data 1967–2018, framskrevet fra 2019. Milliarder 2020-kroner

Kilde: Statistisk sentralbyrå

skulle ta stilling til et forslag om reform av folketrygdens etterlatteordninger. Gjenlevendetillegget for nye tilfeller fra 2015 ble i utgangspunktet gitt med fem års varighet, men for de mottakerne der femårsperioden er utløpt, har gjenlevendetillegget blitt innvilget for fem nye år i påvente av en avklaring av de langsiktige reglene.

Departementet foreslår at gjenlevendetillegget til uføretrygden avvikles. Det innebærer at det ikke innvilges nye gjenlevendetillegg til uføretrygd etter at nye regler trer i kraft.

For de som allerede mottar et gjenlevendetillegg, foreslår departementet at ytelsen gjøres om til et varig tillegg, hvilket innebærer en forlengelse av perioden tillegget utbetales sammenlignet med de gjeldende reglene der tillegget er opphørende. Departementet foreslår at gjenlevendetillegget, i samsvar med behandlingen av løpende og nye tilfeller av gjenlevendefordeler i gammel alderspensjon, unntas fra årlig regulering. Dette sikrer at etterlatte uføretrygdede og etterlatte alderspensjonister likebehandles.

7.5.2 Antall mottakere

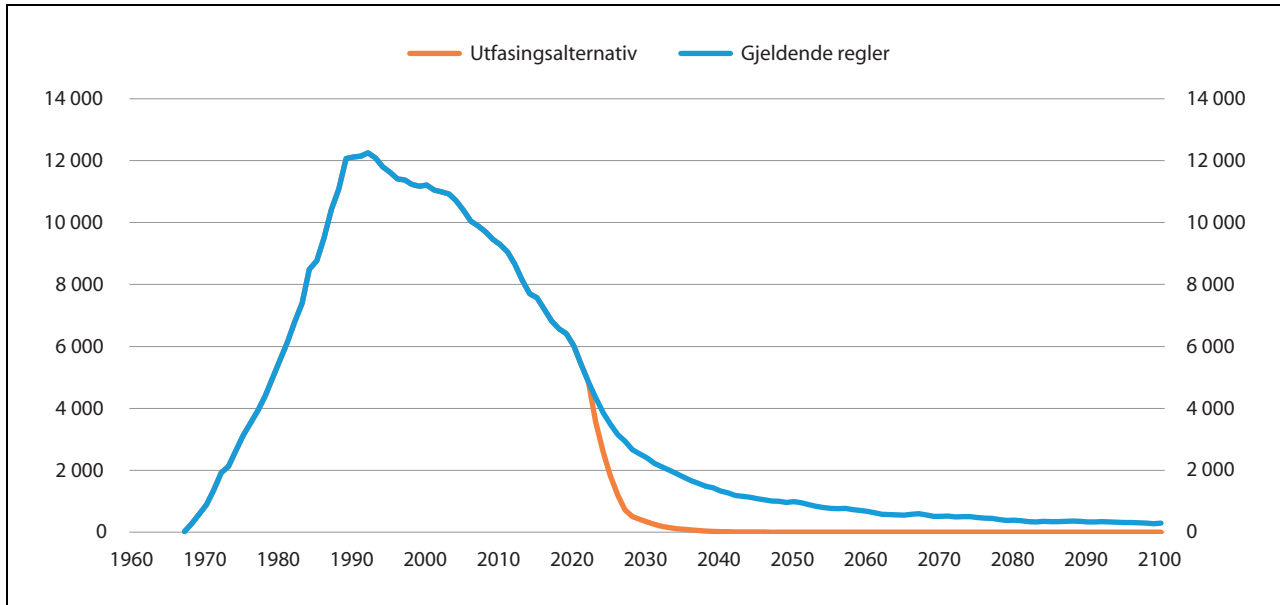
Både antall helt og delvis uføre som er etterlatte, er forventet å avta i tiden framover, i takt med redusert dødelighet i befolkningen. I 2019 var det 5 700 uføre som mottok et gjenlevendetillegg til uføretrygden.

Forslaget om omlegging til et varig, nominelt fryst tillegg, medfører at antallet mottakere vil bli

redusert, jf. figur 7.12. Fra tidspunktet for ikrafttredelse av nye regler forventes antall mottakere å reduseres fra i underkant av 4 300 til om lag 3 500 med utfasingsalternativet. Dette skyldes at det ikke tilkommer nye mottakere, og at antall mottakere gradvis vil bli redusert som følge av at de enten inngår nytt ekteskap, overføres til alderspensjon når de blir 67 år, dør eller av andre grunner trer ut av folketrygden. Beregningene viser at det ikke vil være mottakere av gjenlevendetillegg til uføretrygd fra rundt år 2040.

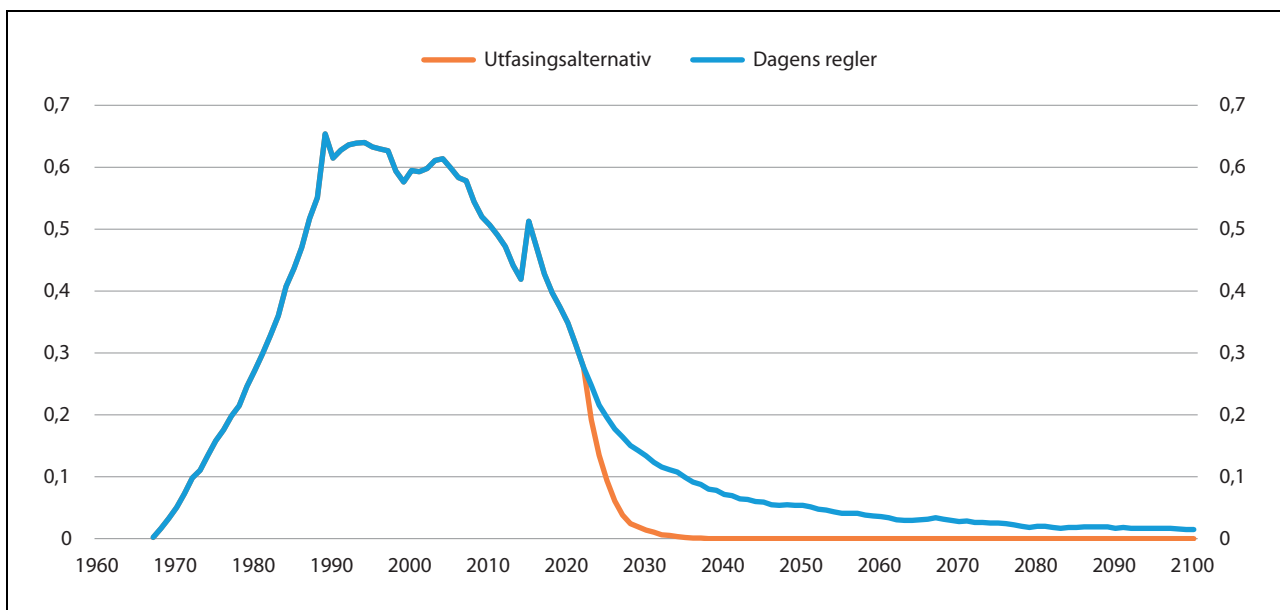
7.5.3 Utgiftsvirkninger

Utgiftene til gjenlevendetillegg til etterlatte uføretrygdede har avtatt de siste årene. Departementets forslag om nominell frys av innvilgede tillegg vil bidra til en ytterligere reduksjon i utgiftene. I 2023 ville en videreføring av dagens regler, hvor gjenlevendetillegget tilstås for kun én femårsperiode per mottaker, gitt utgifter på om lag 247 millioner 2020-kroner, mens departementets forslag vil gi utgifter på om lag 192 millioner 2020-kroner, jf. figur 7.13. Forslaget gir altså en innsparing i 2023 på om lag 55 millioner 2020-kroner. Innsparingstoppen nås rundt 2027, hvor de årlige mindreutgiftene utgjør om lag 126 millioner 2020-kroner. Innen 2040 vil folketrygden med departementets forslag ikke lenger ha utgifter til gjenlevendetillegg til uføretrygd. Nåverdien av mindreutgiftene vil samlet utgjøre om lag 1,85 milliarder 2020-kroner i perioden 2023–2060.



Figur 7.12 Utvikling i antall mottakere uføretrygd med gjenlevendetillegg. Begge kjønn. Tall basert på historiske data 1967–2018, framskrevet fra 2019

Kilde: Statistisk sentralbyrå



Figur 7.13 Utgifter til gjenlevendetillegg til etterlatte uføretrygdde. Tall basert på historiske data 1967–2018, framskrevet fra 2019. Milliarder 2020-kroner

Kilde: Statistisk sentralbyrå

7.6 Fordelingsvirkninger

7.6.1 Innledning

I det videre er det gjort forsøk på å analysere effekter på husholdningsnivå, ved å se omleggingen av ytelsen til voksne etterlatte under 67 år i sammenheng med styrkingen av ytelsen til etter-

latte barn. På kort sikt vil styrkingen av ytelsen til etterlatte barn kunne ha en dempende effekt på en eventuelt lavere ytelse til etterlatte voksne, som følge av at dagens etterlattepensjon erstattes av en omstillingsstønad med standardisert sats. På lengre sikt er det flere effekter som spiller inn, blant annet arbeidstilbudseffekter.

Et av formålene med omleggingen, særlig omleggingen av ytelsen til voksne etterlatte under 67 år, er å styrke insentivene til selvforsørgelse gjennom deltakelse i arbeidsmarkedet. Departementet har derfor også sett på hvordan omleggingen kan gi styrkede insentiver til eget arbeid, og i hvor stor grad en kan forvente at etterlatte med en opphørende ytelse vil øke sitt arbeidstilbud.

7.6.2 Samlet virkning på husholdningsinntekt for etterlatte under 67 år med barn under 18 år

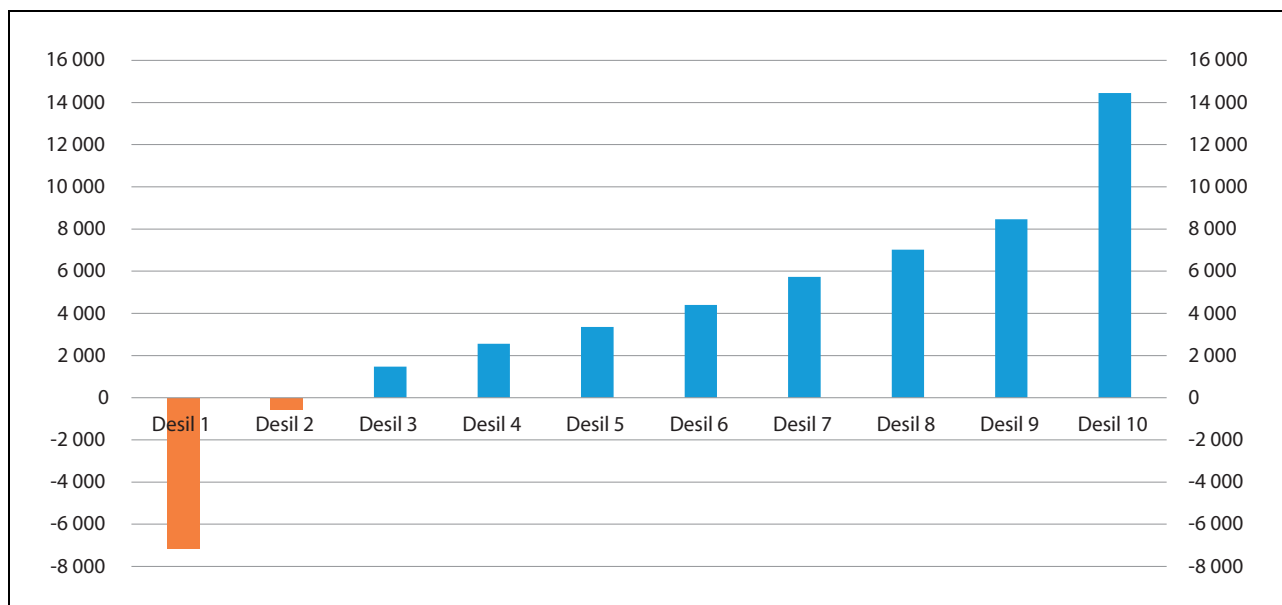
For etterlatte voksne under 67 år med foreldreansvar for barn under 18 år, er det relevant å vurdere kortsiktige og langsiktige effekter av omleggingen fra dagens etterlattepensjon til en tidsbegrenset omstillingsstønad og styrkingen av barnepensjonene i sammenheng.

Det er regnet på effekten de tre første årene for de som blir etterlatt etter ikrafttredelse av nytt regelverk. For å belyse effektene av departementets forslag om en ny omstillingsstønad og ny barnepensjon, er det tatt utgangspunkt i opplysninger om faktiske familier som mottar dagens etterlattepensjon og dagens barnepensjon. Det vil si at beregningene inkluderer faktiske familier der det er én gjenlevende forelder med ansvar for minst ett barn under 18 år. I tillegg til folketrygdens ytelser til etterlatte, er andre inntekter, som tjenestepensjon og arbeidsinntekt, tatt med i beregningen.

Det inngår totalt 4 111 husholdninger i utvalget. Med utgangspunkt i disse familiene er det sammenlignet hvilken inntekt disse husholdningene har i dag, med hva de ville fått med departementets forslag. Det vil si at de på kort sikt (de første tre årene) vil kunne motta den nye omstillingsstønaden til etterlatte under 67 år som gis med en standardisert sats på 2,25 ganger folketrygdens grunnbeløp (G) og som avkortes med 45 prosent mot inntekt over et fribeløp på 0,5 G, samt 0,5 G i barnepensjon per barn, og etter de tre første årene en barnepensjon på 0,5 G per barn.

Effekten av nytt regelverk er gjort ved å sammenligne endring i samlet årlig disponibel inntekt (inntekt etter skatt) for husholdningen. Det gjøres i denne sammenhengen oppmerksom på at en i sammenlikninger av økonomisk velferd i husholdninger av ulik størrelse og sammensetning, gjerne deler husholdningens samlede inntekt på antall forbruksenheter i henhold til en ekvivalensskala som tar hensyn til at det er stordriftsfordeler i husholdningen², ikke på antall personer i husholdningen. Effekten av å benytte forbruksenheter i stedet for antall husstandsmedlemmer, ville være at for en gitt endring i samlet husholdningsinntekt ville endringene per forbruksenhet være større i absolutt forstand (en deler inntekts-

² I EUs ekvivalensskala benyttes vekt 1 for den første voksne, 0,5 for den neste voksne og 0,3 for hvert barn, slik at en husholdning med to voksne og to barn har 2,1 forbruksenheter, mens en husholdning med én voksen og to barn har 1,6 forbruksenheter.



Figur 7.14 Endring i årlig disponibel husholdningsinntekt per husstandsmedlem de første tre årene, nye etterlatte 2010–2015 med minst ett barn under 18 år. Desilfordelt ut fra endring i inntekt.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

endringen på et lavere tall), mens prosentvis nedgang i inntekt per forbruksenhet eller husstandsmedlem, ville være den samme.

Husholdningene er sortert fra dem som får den største reduksjonen i samlet årlig disponibel inntekt per husstandsmedlem, til dem som får den største økningen i samlet årlig disponibel inntekt per husstandsmedlem, og gruppert i ti grupper med like mange husholdninger i hver, såkalte desiler.

Figur 7.14 viser endringen i disponibel inntekt per husstandsmedlem, desilfordelt.

Figuren viser at 8 av 10 desiler får en økt disponibel inntekt i gjennomsnitt, og at det bare er en svak nedgang i disponibel inntekt for desil 2. Beregningene tyder på at om lag 84 prosent vil komme like godt eller bedre ut med den nye omstillingsstønaden og barnepensjonen som de ville ha gjort med dagens regelverk de første tre årene. De som kommer bedre ut, får årlig i gjennomsnitt i underkant av 6 000 kroner høyere disponibel inntekt per husstandsmedlem i hvert av de tre årene. I den tidelen av husholdningene som har størst økning i disponibel inntekt, øker disponibel inntekt med i gjennomsnitt over 14 000 kroner årlig.

Om lag 16 prosent av mottakerne vil få redusert disponibel inntekt på kort sikt, Gjennomsnittlig årlig reduksjon i disponibel inntekt per husstandsmedlem for de som kommer dårligere ut av omleggingen, er beregnet til i underkant av 5 000 kroner.

Det understrekes at analysen bare sier noe om *endringen* i disponibel inntekt, ikke noe om inntektsfordelingen i utgangspunktet. Blant de som får lavere husholdningsinntekt som følge av omleggingen, kan det dermed befinne seg husholdninger med både høy, lav og middels nivåer på disponibel inntekt etter gjeldende regler. Departementet viser til kapittel 3 der det pekes på at den nye omstillingsstønaden vil kunne utgjøre et vesentlig lavere nivå sammenlignet med dagens etterlattepensjon i de tilfellene der den avdødes tilleggspensjon utgjør et betydelig beløp, og til kapittel 4 der det påpekes at den nye barnepensjonen utgjør et høyere beløp i alle tilfeller der én av foreldrene er død. Hovedårsaken til at disponibel inntekt kan være vesentlig lavere enn med dagens regler, antas derfor å ha sammenheng med at noen husholdninger får beregnet en vesentlig lavere omstillingsytelse enn dagens etterlattepensjon. Dette vil igjen bety at det i første rekke er husholdninger der den avdøde har hatt høy inntekt som vil komme dårligere ut med nytt regelverk. Omleggingen av skattereglene kan imidlertid modifisere dette noe, siden forskjellen på

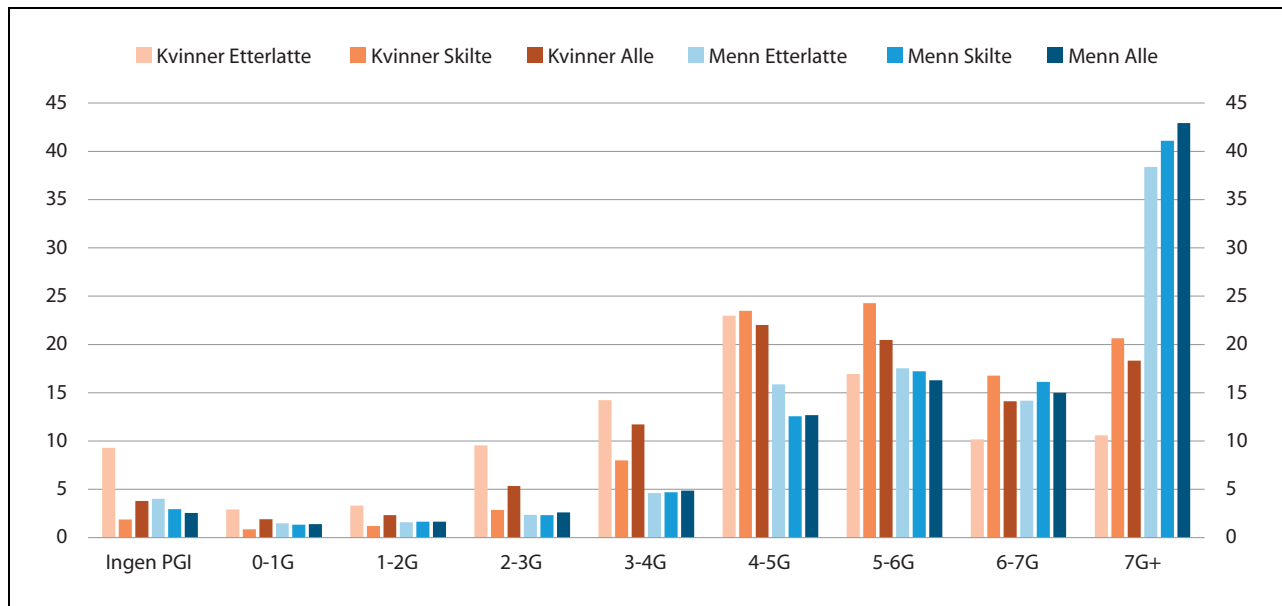
dagens skatteregler for etterlattepensjon og ordinære skatteregler er størst ved lave inntekter.

På lengre sikt, når tidsbegrensningen i ny omstillingsstønad får virkning, er effektene for husholdningene i utvalget betydelig mer sammensatte, og nettoeffekten av omleggingen må ses i lys av at en av hovedhensiktene er å motivere mottakerne til å omstille seg til selvforsørgelse. Dermed spiller arbeidstilbudseffektene en vesentlig rolle i vurderingen av husholdningsinntekten.

Omleggingen vil isolert ha en liten negativ effekt på husholdningenes disponible inntekt på lang sikt. Den disponible inntekten faller med om lag 24 000 kroner i gjennomsnitt, fra et utgangspunkt på 730 000 kroner, hvor 344 000 av dette kommer fra lønnsinntekt. Det gjennomsnittlige fallet i disponibel husholdningsinntekt er moderat sammenlignet med det relativt høye gjennomsnittlige husholdningsinntektsnivået.

Fordelingseffektene avhenger av størrelsen på dagens etterlattepensjon etter avkorting mot arbeidsinntekt og hvor mye høyere barnepensjon man vil motta med departementets forslag, noe som igjen avhenger av antall barn man mottar barnepensjon for. Avdødes rettigheter, den etterlattes arbeidsmarkedstilknytning, antall barn og barnas alder vil derfor ha betydning for om husholdningen vil få høyere eller lavere disponibel inntekt med departementets forslag, enn med dagens regler. Blant de som har en relativt sterk arbeidsmarkedstilknytning, vil nettoeffekten av omleggingen kunne være begrenset på lang sikt. For disse er dagens etterlattepensjon sterkt avkortet, mens den styrkede barnepensjonen vil trekke i positiv retning så lenge barnet er under 18 år. Dette gjelder om lag halvparten av de potensielle mottakerne, og disse vil ikke oppleve at omleggingen har markant betydning for deres husholdningsinntekt. For om lag 40 prosent av de etterlatte vil effekten av økt barnepensjon dominere, og omleggingen vil gi en økt disponibel inntekt, og i underkant av 10 prosent vil få over 10 000 kroner i økt disponibel inntekt også på lang sikt, så lenge barna fortsatt har rett til barnepensjon.

I overkant av 10 prosent av de etterlatte har svært svak arbeidsmarkedstilknytning, der kun 13 prosent av årene er brukt i stilling som utgjør 80 prosent eller mer. For disse personene har avkorting mot egen arbeidsinntekt lite å si for dagens etterlattepensjon, og dermed innebærer tidsbegrensningen at en betydelig inntekt faller bort etter tre år. Denne gruppen vil få en betydelig lavere ytelse enn de ville fått med en videreføring av dagens ytelse, men fra et i utgangspunktet relativt høyt nivå på disponibel husholdningsinntekt



Figur 7.15 Etterlatte, skilte og alle kvinner og menn i alderen 45–61 år¹ etter pensjonsgivende inntekt i grunnbeløp, 2016. Prosent

¹ Utvalget er begrenset til personer som har (felles) barn i alderen 8–18 år. Etterlatte og skilte er personer som henholdsvis har/ikke har rett til etterlatteytelser, ble etterlatt/skilt senest i 2011 og fortsatt er enslige

Kilde: Statistisk sentralbyrå

(om lag 600 000 kroner). Dersom arbeidstilbudet til mottakerne også i denne gruppen øker på lang sikt, vil dette motvirke nedgangen i husholdningenes disponible inntekt.

7.6.3 Mulige virkninger på arbeidstilbud

Det er krevende å anslå arbeidstilbudseffektene av etterlattereformen. I dette avsnittet er det gjort forsøk på å analysere potensielle arbeidstilbudseffekter ved å sammenlikne hvordan etterlatte voksne med barn i en viss aldersgruppe og skilte voksne med barn i den samme aldersgruppen er tilpasset i arbeidsmarkedet.

Gruppene etterlatte under 67 år med barn og skilte under 67 år med barn har visse likhetstrekk ved at de har måttet innstille seg på å forsørge seg selv og barna etter brudd med eller tap av ektefelle. Gruppen fraskilte er imidlertid økonomisk sett i en annen situasjon enn etterlatte. Mens bidrag til barn ved skilsmisse og barnepensjon langt på vei fyller samme funksjon, nemlig å bidra til forsørgelse av barn når en forsørger faller fra, og er av sammenliknbar størrelse, jf. redegjørelsen i punkt 4.3, har etterlatte voksne i dag rett på en kompensierende ytelse for tapet av ektefellen i form av en etterlattepensjon, mens fraskilte i all hovedsak ikke har en slik rett.

Sammenlikningen tar utgangspunkt i fordelingen av etterlatte og skilte kvinner og menn med barn etter årlig pensjonsgivende inntekt. Personer som mottar uføretrygd, arbeidsavklaringspenger eller særalderspensjon er holdt utenfor. Det innebærer at den pensjonsgivende inntekten i all hovedsak består av arbeidsinntekt. For å skape noenlunde sammenliknbare grupper av skilte og etterlatte, omfatter utvalgene personer som har barn i alderen 8–18 år, som ble etterlatte eller skilt senest i 2011 og som fortsatt er enslige. Begrunnelsen for å begrense utvalgene til etterlatte og skilte som har barn, er at gruppene dermed har mer lik aldersfordeling, jf. at gjennomsnittsalderen blant etterlatte under 67 år uten denne avgrensningen, er langt høyere enn blant skilte under 67 år. Avgrensningene har samtidig medført at enkelte av utvalgene er relativt små, særlig gruppen etterlatte menn.

Sammenlikningen viser grovt sett at verken skilte eller etterlatte menn i utvalget skiller seg vesentlig fra gjennomsnittet for menn i befolkningen, mens det er langt større forskjeller mellom skilte og etterlatte kvinner. Det er en betydelig høyere andel skilte kvinner enn etterlatte kvinner som har inntekter over tre ganger grunnbeløpet, og andelen skilte kvinner med inntekt under dette nivået, skiller seg ikke vesentlig fra gjennomsnittet for alle. Blant etterlatte kvinner er det derimot

en betydelig høyere andel som ikke har pensjonsgivende inntekt overhodet eller pensjonsgivende inntekt under tre ganger grunnbeløpet, jf. figur. 7.15.

Departementet understreker at det kan være store forskjeller i hvordan et samlivsbrudd og en ektefelles eller samboers dødsfall kan påvirke arbeidstilbudet til fraskilte og etterlatte. Det kan videre være systematiske inntektsforskjeller mellom kvinner som blir skilt og kvinner som forblir gifte, for eksempel at egen arbeidsinntekt kan gjøre det mindre økonomisk risikabelt å forlate ekteskapet. Departementet mener likevel at sammenlikningen gir en indikasjon på at etterlatte kvinner har et betydelig potensial for å øke arbeidstilbudet, og at det ikke er urimelig å anta at arbeidsinsentivene som ligger i å legge om fra en varig etterlattepensjon til en tidsbegrenset omstillingsstønad, kan bidra til å realisere noe av dette potensialet.

7.6.4 Likestillingsmessige konsekvenser

Departementets forslag til reform av ytelsene til etterlatte vil redusere overføringene fra folketrygden til etterlatte voksne i alle aldersgrupper. Ettersom etterlatteytelser i dag i størst utstrekning gis til kvinner, er det denne gruppen som i størst grad vil påvirkes av omleggingen.

Statistisk sentralbyrå viste i sin høringsuttalelse til en studie av Halvorsen og Pedersen (2018)³ som viser at kjønnsforskjellene i pensjonsutbetalinger øker med 3 prosentpoeng dersom en fjerner gjenlevendefordelene i alderspensjonen. Til sammenligning viser samme studie at kjønnsforskjellene i et helt nøytralt pensjonssystem, uten noen utjevningse mekanismer, ville resultert i 43 prosent forskjell i pensjonsnivåene til menn og kvinner. Gjenlevendefordeler i alderspensjonen bidrar altså i relativt begrenset grad til utjevning i pensjonsutbetalingene mellom menn og kvinner. Andre elementer i pensjonssystemet som bidrar til kjønnsmessig utjevning, er langt viktigere.

Det elementet som bidrar mest, er kjønnsnøytrale forholds- og delingstall. Når en beregner forholds- og delingstallene, benyttes forventet gjenstående levetid for menn og kvinner samlet, selv om kvinner forventes å leve lenger enn menn. Dette bidrar til at de samlede pensjonsutbetalingene over perioden som pensjonist er betydelig

høyere for kvinner enn for menn. Den øvre grensen for pensjonsopptjening på 7,1 ganger grunnbeløpet, bidrar også til kjønnsutjevning, fordi kvinner oftere enn menn har lavere betalte jobber og dermed i mindre grad treffer taket for opptjening. Til sist bidrar omsorgsopptjening og et høyt minste pensjonsnivå/garantipensjonsnivå også i stor grad til utjevning mellom kjønnene.

Departementet vil også understreke at omleggingen av etterlatteytelsene i folketrygden har som formål å stimulere til eget arbeid over en lengre periode av yrkeskarrieren, noe som vil resultere i økte pensjonsnivåer, særlig for kvinner. Dette vil etter departementets oppfatning kunne bidra til å utjevne de initiale kjønnsforskjellene i pensjonsutbetalingene. Den velferdsmessige effekten av omleggingen kan dermed ikke bare ses i lys av at overføringene fra staten reduseres, det må også tas i betraktning at kvinner får sterkere motivasjon til eget arbeid med egen inntekt, noe som i sin tur fører til økt egen pensjonsopptjening.

Samtidig mener departementet at dagens regler for beregning av alderspensjon til etterlatte har uheldige fordelingsvirkninger. For eksempel ligger det et insentiv i etterlatteytelsene til å skjevfordele inntekt mellom menn og kvinner i husholdningen mest mulig, noe som i dag særlig svekker arbeidsinsentivene for kvinner. Langvarig mottak av ytelse fører til passivitet, svak arbeidsmarkedstilknytning og dermed lav pensjonsopptjening. Departementet vektlegger at det ikke bør foreligge elementer i utformingen av velferdsytelsene som er basert på en utdatert oppfatning av kjønnsrollemønstre og fordeling av oppgaver i husholdningen, som gir insentiver til skjevfordeling av både formelt og ikke-formelt arbeid. Systemet med gjenlevendefordeler i alderspensjonen har etter departementets oppfatning slike effekter, og dette rammer særlig kvinner.

7.7 Samlet økonomisk effekt av reformen

Samlet forventes omleggingen av ytelsene til etterlatte i folketrygden å gi store innsparinger. Etterlatterereformen forventes å gi årlige mindre utgifter på i størrelsesorden 200–500 millioner kroner de første årene, økende til 1,5–2 milliarder årlig når tidsbegrensningen i ny omstillingsstønad får effekt. Samlet innsparing øker over tid, som følge av at flere mottakere av ny omstillingsstønad når tidsbegrensningen for mottak av ytelse, og som følge av at alderspensjonister og uføretryg-

³ Halvorsen, E. og A. W. Pedersen (2018), Closing the gender gap in pensions: A microsimulation analysis of the Norwegian NDC pension system. *Journal of European Social Policy*. 29(1), s. 130–143

dede dør eller av andre årsaker slutter å motta gjenlevendefordel eller -tillegg til alderspensjon og uføretrygd. Innsparingen når en topp på om lag 4 milliarder 2020-kroner rundt år 2055, se figur 7.16.

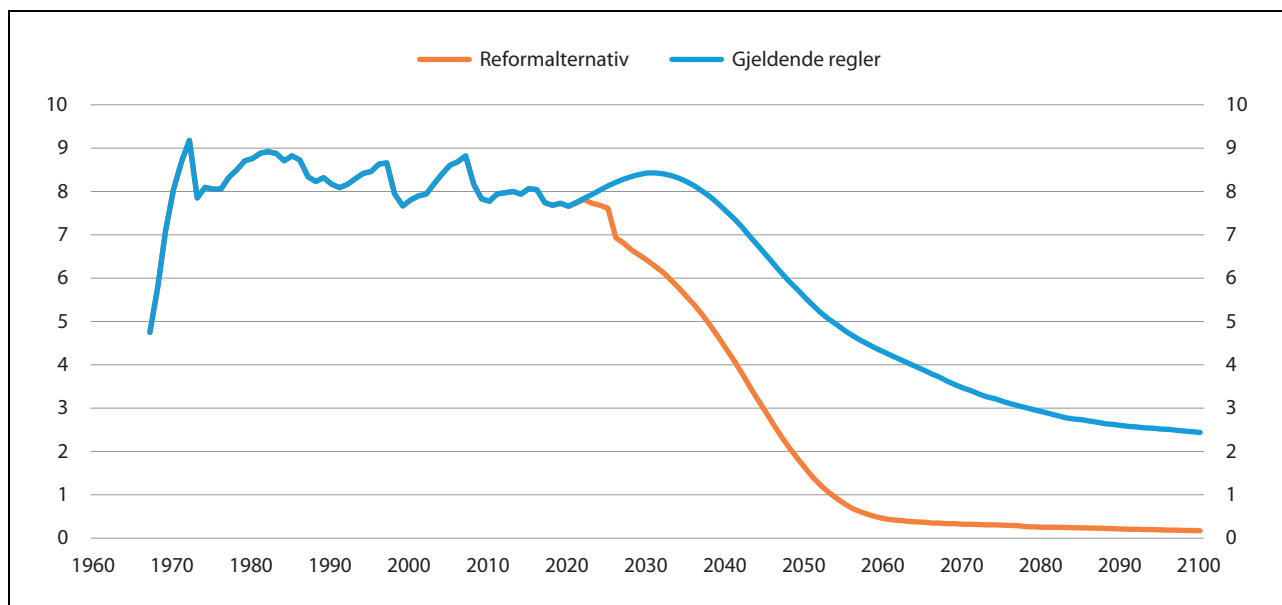
Den største innsparingen samlet sett kommer fra avvikling av særregler for etterlatte alderspensjonister. På kort sikt er det likevel et betydelig bidrag til innsparing fra omleggingen fra etterlattepensjon til tidsbegrenset omstillingsstønad, særlig de første årene etter 2026 når tidsbegrensningen av ytelsen får effekt for de første mottakerne. Isolert sett gir departementets forslag til styrking av barnepensjonen en liten utgiftsøkning i alle årene fram til 2100, men den samlede effekten av reformen er en betydelig innsparing i utgiftene til folketrygdens etterlatteytelser. Nåverdien av samlet innsparing, medregnet økte utgifter til barnepensjon, er for perioden 2023–2060 beregnet til om lag 62 milliarder 2020-kroner. Mens endringer i ytelsen til etterlatte under 67 år bidrar mest til samlet innsparing fram til om lag 2030, står avvikling og utfasing av gjenlevenderettigheter i alderspensjon for mesteparten av innsparingen etter dette tidspunktet, og for over 90 prosent av årlig innsparing på lang sikt, jf. figur 7.17.

Formålet med endringene som foreslås i proposisjonen, er å styrke arbeidslinja og motivere til selvforsørgelse gjennom eget arbeid og egne trygderettigheter. En tidsbegrenset omstillingsstønad til etterlatte under 67 år, og ingen gjenlevendefordeler i uføretrygd eller alderspensjon vil imid-

lertid også gi utslag i lavere inntekt til etterlatte. Det kan ikke utelukkes at forslagene vil gi noe økt behov for økonomisk sosialhjelp, men det er stor usikkerhet om hvor store slike effekter vil bli. Det avhenger blant annet av i hvilken grad de berørte stønadmottakerne har andre inntekter. For uføre og alderspensjonister begrenses behovet av minstesikringene i uføretrygden og alderspensjonen, og for alderspensjon også av supplerende stønad for personer med kort botid i Norge. Etterlatte som er arbeidsføre og som ennå ikke har tatt ut alderspensjon, anses i all hovedsak å ha mulighet til å øke sin arbeidsinntekt og om nødvendig kunne redusere utgiftene sine i omstillingsperioden stønaden kan ytes.

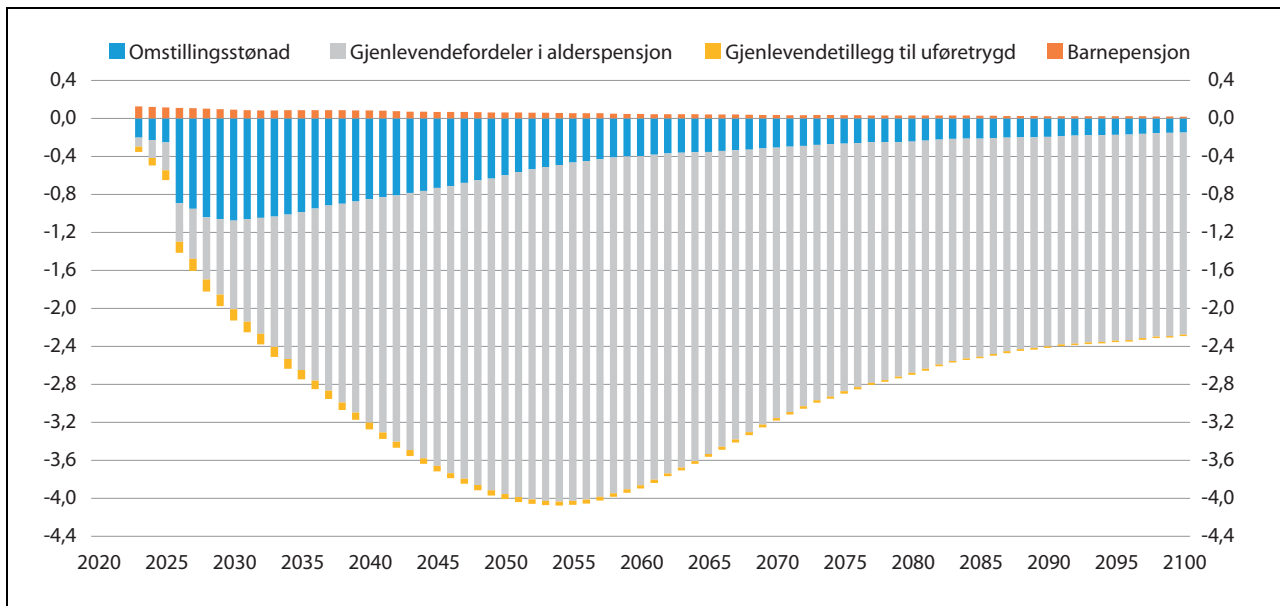
7.8 Administrative konsekvenser

Omleggingen av etterlatteytelsene vil kreve til dels store endringer i NAVs saksbehandlingssystemer, systemer for inntektskontroller og eventuelle etteroppgjør, oppfølging av aktivitetskrav mv. Det er lagt opp til at saksbehandlingen skal automatiseres så langt det lar seg gjøre, herunder at avkorting mot arbeidsinntekt automatiseres og at inntektsrapportering kan gjøres så enkelt som mulig gjennom en selvbetjeningsløsning. Enkle systemer og rutiner for innrapportering av inntekt og avkorting av stønad mot arbeidsinntekt, er viktige grep for å legge til rette



Figur 7.16 Samlede utgifter til etterlatteytelser i folketrygden. Tall basert på historiske data 1967–2018, framskrevet fra 2019. Milliarder 2020-kroner

Kilde: Statistisk sentralbyrå



Figur 7.17 Endring i utgifter til folketrygdens ytelser til etterlatte, nye versus gjeldende regler. Dekomponert virkning fra hver etterlatteytelse. Framskrevet 2023–2100. Milliarder 2020-kroner

Kilde: Statistisk sentralbyrå

for gradvis økning av arbeidsinnsatsen i de tilfellene der det er en nødvendig del av omstillingen.

Innføring av aktivitetskrav for omstillingsstønad til etterlatte under 67 år, vil medføre at NAV får økte kostnader knyttet til oppfølging av denne brukergruppen. Det er lagt opp til at NAV skal bistå denne gruppen aktivt for å tilrettelegge for framtidig arbeid gjennom aktivitetskravet, som arbeidsmarkedstiltak og utdanning. For perioden 2023–2025 anslås det at den årlige økningen i administrative kostnader vil utgjøre mellom 28,5 og 31 millioner kroner. For 2026 anslås det at den årlige økningen i administrative kostnader vil være om lag 10,5 millioner kroner. Det er usikkerhet knyttet til estimatet.

Det vil videre være behov for å oppdatere og utvikle nytt materiell til bruk for brukere og saksbehandlere. Dette innebærer blant annet nye søknadsskjemaer, saksbehandlingsrutiner, rundskriv, brev mv. Det må også planlegges og gjennomføres opplæringsløp for saksbehandlere og veiledere i NAV. Det påregnes også at noe manuell saksbehandling må gjennomføres, særlig i en overgangsperiode rundt ikrafttredelse av nytt regelverk.

Gjennomføring av reformen vil også innebære en rekke administrative engangsoppgaver og tilpasninger til nytt regelverk, noe som vil gi ekstra kostnader i en kortere periode. Imidlertid vil utviklingen av en del av ytelsene og forenkling av andre ytelser på sikt lette de administrative oppgavene, og denne effektiviseringen vil på sikt redusere kostnadene.

De samlede kostnadene knyttet til endring og utvikling av saksbehandlingssystemer, (herunder implementering av overgangsregler), system for inntektsrapportering, eventuelt etteroppgjør, konvertering av saker til ny ytelse, opplæring og utvikling av informasjonsmateriell er foreløpig grovt anslått til om lag 145 millioner kroner.

Skattlegging av etterlatteytelser etter ordinære skatteregler for lønn innebærer en forenkling både for skattyter og for Skatteetaten. Selve omleggingen vil imidlertid ha betydning for Skatteetatens systemer og kan medføre omleggingskostnader. Det vil dessuten være kompliserende at det i en overgangsperiode vil utbetales etterlatteytelser både etter gammelt og nytt regelverk, som skal skattlegges ulikt.

8 Merknader til de enkelte paragrafene i lovforslaget

8.1 Til endringene i folketrygdloven

Til § 12-18

Det følger av gjeldende første ledd at det gis tillegg til uføretrygden etter bestemmelsene i paragrafen for et tidsrom på fem år til en person som også fyller vilkårene for rett til pensjon i §§ 17-3 og 17-4, og enten § 17-5 eller § 17-10. Ettersom det ikke skal innvilges nye tillegg etter ikraftsettingen av denne loven, endres *første ledd*, og den gis nytt innhold. Det går nå fram av første ledd at innvilgede tillegg skal videreføres, men ikke reguleres etter de alminnelige reglene om årlig regulering av pensjoner. Tillegget vil dermed bli holdt nominelt uendret fra ikraftsettingstidspunktet.

Gjeldende bestemmelser om beregning av tillegget i § 12-18 andre til sjette ledd kan oppheves, da det ikke lenger skal beregnes nye tillegg. Det samme gjelder nåværende åttende ledd om regulering, ettersom tillegget skal holdes nominelt uendret.

I *andre ledd* videreføres gjeldende § 12-18 sjuende ledd.

Tredje ledd er en videreføring av § 12-18 niende ledd, og det er foretatt en presisering ved å henviser til § 1-5.

Det vises til punkt 6.5.3.

Til § 17-1

Formålsbestemmelsen er utformet annerledes enn gjeldende § 17-1. Hensikten er å tydeliggjøre at den nye ytelsen, utover å sikre inntekt, skal bidra til at gjenlevende ektefeller og tidligere familiepleiere etter en omstillingsperiode kan bli i stand til å forsørge seg selv ved eget arbeid.

Tilføyelsen av andre ledd har sammenheng med opphevelsen av folketrygdloven kapittel 16 og er hovedsakelig en videreføring av gjeldende § 16-1.

Det vises til punkt 3.5.2 og punkt 3.5.5.6.

Til § 17-2

Vilkår om forutgående medlemskap i folketrygden flyttes fra nåværende § 17-3. Det er gjort noen språklige tilpasninger, samt at den allerede vedtatte endringen i kravet om varighet av forutgående medlemskap fra tre til fem år, kommer fram av lovteksten.

Det vises til punkt 1.3.1 og 3.5.6.2.

Til § 17-3

Vilkår om fortsatt medlemskap i folketrygden for å ha rett til ytelser etter kapittel 17, er flyttet fra nåværende § 17-4. Bestemmelsen er i hovedsak videreført, men er tilpasset endringene som er gjort i ytelsene.

Det vises til punkt 3.5.6.2.

Til § 17-4

Paragrafen fastsetter i *første ledd* at det er et vilkår for rett til ytelser etter kapitlet at den gjenlevende på tidspunktet for dødsfallet a) var gift med den avdøde og ekteskapet hadde vart i minst fem år, b) har eller har hatt barn med den avdøde eller c) har omsorg for barn under 18 år med minst halvparten av full tid.

Etter første ledd bokstavene b og c gis det rett til ytelser for tilfeller der ekteskapet har vart i mindre enn fem år, eller for samboere, jf. folketrygdloven § 1-5. For at samboere skal ha rett til ytelser etter disse alternativene, er det en forutsetning at den gjenlevende var samboer med den avdøde på tidspunktet for dødsfallet.

Andre ledd gjelder retten til ytelse til fraskilt person. I disse tilfellene må den gjenlevende helt eller i det vesentlige ha vært forsørget av bidrag fra avdøde. Det er en forutsetning at den gjenlevende ikke har giftet seg igjen, og at ekteskapet varte minst 25 år, eller minst 15 år dersom ektefellene hadde barn sammen.

Bestemmelsens første ledd har sin parallell i dagens § 17-5. Vilråene er endret noe. Dagens regler gir rett til ytelse dersom den gjenlevende a) var gift med den avdøde i minst fem år eller b) har

eller har hatt barn med sin avdøde ektefelle eller c) hadde omsorgen for den avdødes barn på dødsfallstidspunktet forutsatt at ekteskapet og omsorgen for barnet etter dødsfallet til sammen varte i minst fem år. Andre ledd om fraskiltes rett til ytelse har sin parallell i dagens § 17-10.

Det vises til punkt 3.5.5.

Til § 17-5

Bestemmelsen angir varigheten for omstillingsstønaden.

Etter *første ledd* ytes omstillingsstønaden i inn-til tre år etter dødsfallet når den gjenlevende fyller vilkårene for rett til ytelse etter § 17-4.

Etter *andre ledd* kan stønadperioden utvides med inntil to år når den gjenlevende er under nødvendig og hensiktsmessig utdanning, eller har behov for tiltak for å komme i arbeid.

Etter *tredje ledd* gjøres det unntak fra tidsbegrensningen for gjenlevende som er født i 1962 eller tidligere. For denne gruppen kan stønaden utbetales til den gjenlevende fyller 67 år, selv om det utvider stønadperioden på tre år. Det er et vilkår for rett til utvidet stønadperiode at den gjenlevende ikke har hatt en årlig arbeidsinntekt over to ganger grunnbeløpet i gjennomsnitt de siste fem årene før dødsfallet, og i tillegg ikke har hatt en arbeidsinntekt over tre ganger grunnbeløpet i hvert av de to siste årene før dødsfallet.

Det vises til punkt 3.5.2 og 3.5.7.2.

Til § 17-6

Paragrafen har regler om omstillingsstønadens størrelse. Full årlig omstillingsstønad utgjør 2,25 ganger grunnbeløpet og gis dersom den avdøde hadde minst 40 års trygdetid etter bestemmelsene i §§ 3-5 og 3-7. Dersom trygdetiden er kortere, reduseres omstillingsstønaden forholdsmessig. Bestemmelsen innebærer en endring av gjeldende beregningsmåte i § 17-7, der både retten til etterlattepensjon og nivået på ytelsen er avledet av den avdødes tilknytning til og opptjening i folketrygden.

Det vises til punkt 3.5.3.1.

Til § 17-7

Bestemmelsen har regler om aktivitetsplikt som vilkår for å motta omstillingsstønad. Hensikten er at den gjenlevende skal stimuleres til å innrette seg mot arbeidslivet eller mot å øke sin yrkesdelaktelse. Reglene har sin parallell i dagens § 17-8 om forventet arbeidsinntekt.

Etter *første ledd* er det etter en overgangsperiode på seks måneder etter dødsfallet et vilkår for rett til omstillingsstønad at den gjenlevende enten a) er i arbeid som utgjør minst halvparten av full tid, b) har meldt seg til arbeids- og velferdsetaten som reell arbeidssøker, c) gjennomfører utdanning eller opplæring som utgjør minst halvparten av full tid som arbeids- og velferdsetaten vurderer er nødvendig og hensiktsmessig for at medlemmet skal kunne få eller beholde et arbeid, eller d) etablerer egen virksomhet. Utformingen av aktivitetskravet tilsvarer i hovedsak aktivitetskravet som gjelder for enslige forsørgere etter folketrygdloven kapittel 15, jf. § 15-6.

Overgangsperioden på seks måneder er en endring sett i forhold til dagens regelverk der det første året etter dødsfallet anses som en omstillingstid hvor etterlattepensjonen ikke avkortes for høyere inntekt enn den etterlatte faktisk har i perioden.

Etter *andre ledd* skal arbeids- og velferdsetaten etter behov innkalle den etterlatte til samtaler for å vurdere oppfølging og behov for tiltak.

Etter *tredje ledd* kan det fra ett år etter dødsfallet stilles krav om at den gjenlevende er i arbeid eller arbeidsrettet aktivitet slik det framgår etter første ledd på full tid.

Fjerde ledd har en forskriftshjemmel der departementet gis anledning til å gi forskrifter om kravene til aktivitet etter denne paragrafen, herunder unntak fra aktivitetskravet, hvilken utdanning som kan godkjennes, kravet om å være reell arbeidssøker og hvilke krav som kan stilles for å dokumentere at vilkårene er oppfylt.

Det vises til punkt 3.5.4.

Til § 17-8

Bestemmelsen har regler om sanksjon for tilfeller der den gjenlevende ikke oppfyller aktivitetsplikten som framgår av § 17-7. Utformingen av bestemmelsen har tatt utgangspunkt i tilsvarende regler for mottakere av overgangsstønad for enslige forsørgere, jf. § 15-12.

Første ledd tydeliggjør at dersom den gjenlevende ikke oppfyller aktivitetskravet i § 17-7, stanses omstillingsstønaden inntil vilkårene igjen er oppfylt.

Etter *andre ledd* faller omstillingsstønaden bort én måned når den gjenlevende uten rimelig grunn sier opp sin stilling, nekter å ta imot tilbudt arbeid, unnlater å gjenoppta sitt arbeidsforhold etter endt foreldrepermisjon, nekter å delta i arbeidsmarkedstiltak eller unnlater å møte ved innkalling til arbeids- og velferdsetaten.

Etter *tredje ledd* kan den gjenlevende utestenges fra rett til stønad i inntil tre måneder første gang og inntil seks måneder ved gjentakelser dersom vedkommende har gitt uriktige opplysninger om forhold som har betydning for retten til ytelse, og han eller hun var klar over eller burde vært klar over dette. Det samme gjelder dersom den gjenlevende har unnlatt å gi opplysninger om betydning for retten til ytelse.

Fjerde ledd gir hjemmel for departementet til å gi forskrifter om gjennomføring av sanksjoner etter paragrafen, utestengningsperiodens varighet og opphør av ytelse ved langvarig manglende aktivitet.

Det vises til punkt 3.5.4.3.

Til § 17-9

Etter bestemmelsen skal omstillingsstønadene reduseres på grunnlag av arbeidsinntekt. Reglene erstatter nåværende § 17-8. Det framgår av den nye bestemmelsen at stønaden skal reduseres når arbeidsinntekten på årsbasis overstiger halvparten av grunnbeløpet. Ytelsen skal da reduseres med 45 prosent av inntekten som overstiger denne inntektsgrensen. Dersom arbeidsinntekten er lavere enn halvparten av grunnbeløpet, skal det ikke skje noen reduksjon.

Likestilt med arbeidsinntekt er dagpenger etter kapittel 4, sykepenger etter kapittel 8, stønad ved barns og andre nærstående sykdom etter kapittel 9, arbeidsavklaringspenger etter kapittel 11, svangerskapspenger og foreldrepenger etter kapittel 14 og pensjonsytelser etter AFP-tilskottsloven kapitlene 2 og 3. Ved gradert uførhet blir uføretrygd etter kapittel 12 likestilt med arbeidsinntekt.

Reglene innebærer en endring av dagens avkortingsregler. Dagens etterlattepensjon avkortes mot arbeidsinntekt som den gjenlevende har eller kan forventes å få. Pensjonen reduseres med 40 prosent av inntekt som overstiger halvparten av grunnbeløpet. Regelen om at uføretrygd likestilles med arbeidsinntekt for gradert uføre, innebærer også en endring.

Fjerde ledd gir hjemmel for departementet til å gi forskrifter om detaljer rundt reduksjon av stønad etter denne paragrafen, herunder om innhentning og dokumentasjon av arbeidsinntekt og hvordan avkorting skal gjennomføres når det gis omstillingsstønad samtidig med andre ytelse etter folketrygdloven. Departementet antar at dette kan være særlig aktuelt dersom den gjenlevende mottar andre ytelse etter loven som også skal avkortes mot arbeidsinntekt.

Det vises til punkt 3.5.3.2.

Til § 17-10

Paragrafen gir bestemmelser om stønad til barne-tilsyn, tilleggsstønader, stønader til skolepenger m.m. Bestemmelsen er en videreføring av dagens § 17-9. Siden gjenlevende med omsorg for barn etter § 17-4 første ledd bokstav c har rett til omstillingsstønad, uavhengig av om barnet var den avdøde barn eller den gjenlevendes særkullsbarn, gis det stønad etter § 17-10 for barn som blir forsørget av den gjenlevende.

Det vises til punkt 3.5.6.4.

Til § 17-11

Paragrafen supplerer § 17-5 om varigheten for omstillingsstønadene. § 17-11 gjelder bortfall av ytelse etter kapittel 17 når gjenlevende fyller 67 år eller tar ut andre pensjonsytelse. Bestemmelsen har en parallell i dagens § 17-11.

Etter *første ledd* faller retten til ytelse etter kapittel 17 bort når den gjenlevende a) fyller 67 år eller tar ut alderspensjon etter loven her, b) får rett til uføretrygd for full uførhet, c) mottar avtalefestet pensjon fra en offentlig pensjonsordning eller avtalefestet pensjon etter AFP-tilskottsloven kapittel 4 eller d) gifter seg igjen. Ved alternativ d er det henvist til folketrygdloven § 1-5, som en presisering av at lovens bestemmelser om ektefeller også gjelder for visse samboerpar. Dersom den gjenlevende flytter sammen med en person vedkommende har eller har hatt felles barn med eller tidligere har vært gift med eller dersom den gjenlevende får barn med ny samboer, medfører dette altså også at retten til ytelse etter kapittel 17 faller bort. Bortfallsgrunnene er de samme som i någjeldende § 17-11 første og andre ledd.

Andre ledd er en tilpasning av dagens bestemmelser i tredje og fjerde ledd i § 17-11 om ny rett til ytelse som følge av at nytt ekteskap oppløses ved skilsmisse eller den nye ektefellen dør. Etter den nye bestemmelsen er det bare gjenlevende som er omfattet av unntaket fra tidsbegrensningen etter § 17-5 tredje ledd som skal kunne få tilbake omstillingsstønadene dersom det nye ekteskapet blir oppløst ved skilsmisse før det er gått to år, eller ektefellen dør. Det vil si gjenlevende som er først i 1962 eller tidligere, og som i tillegg oppfyller inntektskravende som oppstilles i § 17-5 tredje ledd.

Det vises til punkt 3.5.6.5 og 3.5.7.5.

Til § 17-12

Paragrafen omhandler spesielle bestemmelser når dødsfallet skyldes yrkesskade. De spesielle bestemmelsene gjelder både vilkår for rett til ytelse og beregning av ytelse.

De spesielle regler som gjelder når dødsfallet skyldes yrkesskade er følgende:

- Kravene om medlemskap i §§ 17-2 og 17-3 gjelder ikke. Det er nok at den avdøde var medlem på dødstidspunktet.
- Det stilles ingen krav til ekteskapets varighet, jf. § 17-5.
- Ytelsene beregnes etter særskilte regler, jf. andre ledd.

Siden gjenlevende med omsorg for barn gis rett til omstillingsstønad etter § 17-4, er det ikke nødvendig å videreføre dagens unntaksregel i § 17-12 første ledd bokstav c om at vilkåret i gjeldende § 17-5 om barn ikke gjelder. Tilsvarende er det ikke nødvendig å videreføre gjeldende § 17-12 andre ledd.

Det vises til punkt 3.5.6.6.

Til § 17-13

Paragrafen gir regler om reduksjon av ytelse etter kapittel 17 under opphold i institusjon med fri kost og losji under statlig ansvar eller tilsvarende institusjon i utlandet. Bestemmelsen er en videreføring av nåværende § 17-13.

Det vises til punkt 3.5.6.5.

Til § 17-14

Paragrafen bestemmer hvordan ytelsene etter kapittel 17 påvirkes av straffegjennomføring. Bestemmelsen er en videreføring av nåværende § 17-14.

Det vises til punkt 3.5.6.5.

Til § 17-15

I § 17-15 innføres regler om ytelse til tidligere familiepleier. Reglene erstatter dagens regler i folketrygdloven kapittel 16.

Det er i dag få personer som er familiepleiere. Disse kan ha tilsvarende behov for inntektssikring i en omstillingsperiode etter at pleieforholdet er opphørt som en etterlatt ektefelle eller samboer. Ytelse til tidligere familiepleier foreslås gitt som en tidsbegrenset omstillingsytelse med vilkår om aktivitetsplikt slik det generelle vilkåret er. Vilkaeret om at pleieforholdet skal ha vart i minst fem år,

oppretholdes også som vilkår for at det skal foreligge rett til ny omstillingsstønad.

Det vises til punkt 3.5.5.6.

Til nytt kapittel 17 A

Ettersom de fleste som mottar en ytelse etter kapittel 17 når loven trer i kraft, vil beholde denne ytelsen i en overgangsperiode, finner departementet det hensiktsmessig å gi et nytt kapittel 17 A i folketrygdloven. Det er behov for å videreføre en rekke av dagens bestemmelser som gjelder denne ytelsen.

Det vises til punkt 3.5.7.

Til § 17 A-1

Paragrafen angir anvendelsesområdet for kapitlet. Kapitlet skal gjelde for de som har pensjon etter kapitlene 16 eller 17, eller overgangsstønad etter kapittel 17 og har omsorg for barn på det tidspunktet de nye reglene trer i kraft.

Det vises til punkt 3.5.7.3 og 3.5.7.4.

Til § 17 A-2

Paragrafen gir bestemmelser om fortsatt medlemskap i folketrygden for rett til ytelse etter kapittel 17 A. Reglene viderefører i hovedsak gjeldende § 17-4 (ny § 17-3).

Det vises til punkt 3.5.7.3.

Til § 17 A-3

Paragrafen gir bestemmelser om stønadsperioden, og er ny sammenlignet med gjeldende rett i folketrygdloven kapittel 17. I *første ledd* gis det tilsvarende regler som gjelder for den nye omstillingsstønaden i kapittel 17. Det innebærer at pensjonen eller overgangsstønaden beholdes i tre år fra det tidspunktet lovendringen trer i kraft. Stønadsperioden kan utvides med inntil to år når den gjenlevende er under nødvendig og hensiktsmessig utdanning, eller har behov for tiltak for å komme i arbeid.

Andre ledd utvider stønadsperioden ytterligere for gjenlevende som er født i 1969 eller tidligere. Disse kan få ytelsen utbetalt til de fyller 67 år. Det er et vilkår for rett til utvidet stønadsperiode at den gjenlevende ikke har hatt en årlig arbeidsinntekt over to ganger grunnbeløpet i gjennomsnitt de siste fem årene før lovendringen trer i kraft. I tillegg må arbeidsinntekten ikke ha oversteget tre ganger grunnbeløpet i hvert av de to siste årene

før lovendringen trer i kraft. Inntektsgrensen for unntaket tilsvarende regelen i ny § 17-5 tredje ledd.

Det vises til punkt 3.5.7.3.

Til § 17 A-4

Det går fram av paragrafen at for de som er født i 1969 eller tidligere, jf. § 17 A-3 andre ledd, skal ytelsen regnes om etter en periode på fem år etter at lovendringen trådte i kraft. Ytelsen skal da beregnes som en omstillingsstønad etter nye regler i § 17-6. Selv om ytelsen skal regnes om, vil ytelsen for øvrig bli regulert i kapittel 17 A.

Det vises til punkt 3.5.7.3.

Til § 17 A-5

Bestemmelsene i denne paragrafen omhandler bortfall av pensjon eller overgangsstønad. *Første ledd* er i hovedsak en videreføring av gjeldende § 17-11 første og andre ledd.

Andre ledd er en videreføring av gjeldende § 17-11 tredje og fjerde ledd for gjenlevende som etter § 17 A-3 andre ledd har fått unntak fra tidsbegrensningen.

Bestemmelsene tilsvarende bortfallsreglene for ytelse etter kapittel 17, og det vises til merkningene til § 17-11 og til punkt 3.5.7.3.

Til § 17 A-6

I paragrafen videreføres gjeldende regler om reduksjon på grunn av inntekt i § 17-8. Dette er hensiktsmessig siden løpende ytelse skal videreføres og skattebegrensningsreglene inntil videre skal beholdes. Ved gradert uførhet blir uføretrygd etter kapittel 12 likestilt med arbeidsinntekt.

Det vises til punkt 3.5.7.3.

Til §§ 17 A-7 og 17 A-8

Gjeldende rett om ytelse til gjenlevende ektefelle under opphold i institusjon og under straffegjennomføring i §§ 17-13 og 17-14 videreføres. Lovteknisk gjøres dette ved at paragrafene viser til de tilsvarende bestemmelsene i nytt kapittel 17.

Det vises til punkt 3.5.7.3.

Til § 18-3

Paragrafen har regler om fortsatt medlemskap og eksport av barnpensjon.

Første ledd er en videreføring av hovedregelen om at barnet må være medlem av trygden for å ha rett til pensjon. Departementet foreslår i

punkt 4.6.1 at formuleringen «fortsatt» ikke videreføres.

Reglene i *andre ledd* videreføres, men departementet foreslår en endring i ordlyden i andre ledd *bokstav b* etter innføring av ny alderspensjon i kapittel 20. Barnpensjon kan eksporteres både på grunnlag av opptjent tilleggspensjon og inntektspensjon, men det er en forutsetning for eksport at avdøde for samme nivå på pensjonsopptjening ville hatt rett til tilleggspensjon etter kapittel 19, jf. kap. 3. Se punkt 4.6.2.

Bestemmelsen i andre alternativ gjelder eksport av tilleggspensjon på grunnlag av bestemmelsene for unge uføre i § 3-22 og § 12-3 tredje ledd. Bestemmelsen vil ikke lenger være relevant i lys av departementets forslag om at barnpensjon skal utgjøre faste satser av grunnbeløpet, og departementet foreslår på denne bakgrunn at bestemmelsen oppheves, se punkt 4.5.2 og 4.5.3.

Til § 18-4

Paragrafen gir regler om lengden på stønadsperioden og barnets alder. Paragrafen er noe omarbeidet sammenliknet med gjeldende regler. Det går klart fram av kapitlets øvrige regler at det er en forutsetning for rett til barnpensjon at en av eller begge foreldrene er døde. Presiseringen i første ledd videreføres derfor ikke. Videre fjernes henvisningen til reglene i § 17-2 om forsvunnet ektefelle. Etter § 17-2 har en person rett til ytelse i samme utstrekning som en gjenlevende ektefelle dersom vedkommendes ektefelle er forsvunnet og det er avsagt kjennelse eller dom for at han eller hun formodes å være død, jf. lov 12. mai 2015 nr. 27 om forsvunne personar kapittel 3. Sistnevnte lov inneholder generelle regler, og kommer til anvendelse selv uten henvisning i folketrygdlovens regler om barnpensjon.

Første ledd er en videreføring av hovedregelen i gjeldende andre ledd om at barnpensjonen gis inntil barnet fyller 18 år. I *andre ledd* videreføres bestemmelsen i gjeldende tredje ledd om at pensjon kan gis inntil barnet fyller 20 år dersom barnet er under utdanning på full tid og begge foreldrene er døde. Forslaget innebærer ingen realitetsendring, men departementet foreslår en forenkling og språklig oppdatering av ordlyden.

Gjeldende regler om inntektsprøving for praktikanter og lærlinger i bestemmelsens tredje ledd andre punktum videreføres ikke, slik at reglene blir generelle for alle under utdanning, se punkt 4.6.4. I gjeldende tredje ledd tredje punktum er det gitt en særregel når barnpensjonen er gitt etter bestemmelsen i § 18-5 fjerde ledd, når mor er

død og farskapet ikke er fastslått. Departementet foreslår at det materielle innholdet i bestemmelsen videreføres i § 18-4 andre ledd *andre punktum*. Ordlyden er oppdatert i henhold til departementets utforming av ny § 18-5 tredje ledd, se punkt 4.6.3.

I nytt *tredje ledd* gis det en forskriftshjemmel slik at det kan gis nærmere regler om hvilken utdanning som godkjennes. Arbeids- og velferdsdirektoratet har i rundskriv til gjeldende bestemmelser gitt nærmere regler om begrepet utdanning.

Det vises til punkt 4.6.4.

Til § 18-5

Paragrafen gir regler om beregning av barnepensjon. *Første ledd* regulerer tilfellene der én forelder er død. Første ledd *første punktum* slår fast at den årlige pensjonen skal utgjøre 0,5 ganger grunnbeløpet for hvert barn. Første ledd *andre* og *tredje punktum* bestemmer at pensjonen skal beregnes med avdødes trygdetid og reduseres forholdsmessig dersom avdødes trygdetid var kortere enn 40 år. Fra 1. januar 1993 er ytelser til gjenlevende ektefelle og barn fullt ut avledet av avdødes medlemskap og opptjening, jf. Ot.prp. nr. 99 (1991–1992). Før dette kunne gjenlevendes eget trygdeforhold legges til grunn både ved tilståelse og beregning av etterlattepensjon og barnepensjon. Endringen kom ikke direkte til uttrykk i reglene om beregning av barnepensjon når én av foreldrene er døde. Slik bestemmelsen lyder i dag skal barnepensjonen reduseres dersom den gjenlevende forelder får eller ville ha fått redusert pensjon på grunn av manglende trygdetid. For å tydeliggjøre at det kun er avdødes trygdetid som skal legges til grunn ved beregning av barnepensjon, foreslår departementet at dette skal følge direkte av ordlyden. Forslaget er en språklig presisering og innebærer ingen realitetsendring sammenliknet med dagens regler.

Andre ledd gir regler om beregning av barnepensjon når begge foreldre er døde. Andre ledd *første punktum* slår fast at den årlige pensjonen skal utgjøre 1,2 ganger grunnbeløpet for hvert barn, se punkt 4.5.3.1. Andre ledd *andre punktum* er en særregel som bare kommer til anvendelse dersom det ved tidspunktet for den andre foreldrens død bare er ett barn som har rett til barnepensjon etter noen av de avdøde foreldrene. I slike tilfeller skal den årlige pensjonen utgjøre 2,25 ganger grunnbeløpet. Dette innebærer en endring i forhold til gjeldende rett, ved at det yngste barnet i en søskenflokk ikke vil få en høyere barnepen-

sjon når eldre søsken ikke lenger fyller vilkårene for rett til barnepensjon. Det er videre en endring at pensjonen ikke skal beregnes særskilt dersom avdøde etterlater seg flere barnekull, se punkt 4.5.3.2. Andre ledd *tredje punktum* bestemmer at pensjonen skal beregnes med avdødes trygdetid og reduseres forholdsmessig dersom trygdetiden var kortere enn 40 år. Andre ledd *tredje punktum* bestemmer at pensjonen skal beregnes med avdødes trygdetid, og reduseres forholdsmessig dersom trygdetiden var kortere enn 40 år. Dette er en presisering og medfører ingen endring av gjeldende rett.

Tredje ledd gir regler om beregning av barnepensjon der det er fastsatt juridisk foreldreskap for kun én forelder etter barnelova kapittel 2, og denne forelder er død. Barnepensjonen skal da fastsettes etter andre ledd, se punkt 4.6.3.

Fjerde ledd gir regler om beregning av pensjon på grunnlag av bestemmelsen i § 18-3 andre ledd bokstav b. Fjerde ledd er en videreføring av gjeldende § 18-5 tredje ledd, men ordlyden er noe endret som følge av innføring av ny alderspensjon i kapittel 20, se punkt 4.6.2.

I lys av forslaget om at at pensjon gis med fast sats til hvert barn, oppheves gjeldende § 18-5 femte, sjette og sjuende ledd, se punkt 4.5.2 og 4.5.3.

Til § 18-6

Paragrafen gir regler om bortfall og reduksjon av barnepensjon ved adopsjon. Bestemmelsene er flyttet fra gjeldende § 18-7 første ledd og er en videreføring av gjeldende rett. Gjeldende § 18-6 oppheves.

Til § 18-7

Paragrafen viderefører bestemmelsen i gjeldende § 18-7 andre ledd om at barnepensjonen faller bort i den utstrekning barnet har rett til uføretrygd fra folketrygden. Dette innebærer at barnepensjonen skal reduseres krone for krone mot uføretrygd som barnet mottar.

Til § 18-8

Paragrafen er en videreføring av gjeldende bestemmelser om barnepensjon under opphold i institusjon. Formuleringen i fjerde ledd første punktum «dersom barnet har mistet begge foreldrene» foreslås endret til «dersom barnet er foreldreløst». Presiseringen har sammenheng med departementets utforming av ny bestemmelse i

§ 18-5 tredje ledd for beregning av barnepensjon når barnet bare har hatt én juridisk forelder, se punkt 4.6.3. Barn som mottar barnepensjon etter ny bestemmelse i § 18-5 tredje ledd er i juridisk forstand foreldreløse, det vil si at det ikke finnes noen gjenlevende forelder som har foreldreansvar for barnet etter reglene i barneloven kapittel 2. Når det gjelder retten til og beregning av barnepensjon skal disse barna i alle tilfeller likestilles med barn som mottar barnepensjon etter § 18-5 andre ledd. På denne bakgrunn er det ikke nødvendig å videreføre bestemmelsen i § 18-8 fjerde ledd andre punktum. Barn som mottar barnepensjon etter § 18-5 nytt tredje ledd er juridisk sett foreldreløse, og vil omfattes av hovedregelen i første punktum.

Det vises til punkt 4.5.7.

Til § 18-10

Gjeldende særbestemmelser ved dødsfall som skyldes yrkesskade i § 18-11 er flyttet.

Bestemmelsens *bokstav a, b og c* er en videreføring av gjeldende rett.

Departementet foreslår at de ordinære aldersgrensene for barnepensjon skal gjelde når dødsfallet skyldes en yrkesskade. Bestemmelsene i bokstav d og e som gir barnet rett til å motta barnepensjon inntil fylte 21 år, videreføres ikke.

Det vises til punkt 4.5.5.2.

Til § 19-2 andre ledd bokstav b

Endringene er en oppdatering av paragrafhenvi-ninger, ettersom gjeldende bestemmelse om medlemskap og vilkår for rett til alderspensjon til gjenlevende ektefelle flyttes fra kapittel 17 og inkorporeres i kapittel 19.

Til § 19-2 a

Den nye paragrafen gir bestemmelse om krav til forutgående medlemskap for å ha rett til pensjon beregnet etter § 19-16. Paragrafen viderefører i hovedsak gjeldende § 17-3. I tillegg er det foretatt en systematisering, slik at paragrafen får en noe annen utforming.

I *første ledd bokstav a* videreføres § 17-3 første ledd bokstav a og § 17-13 andre ledd andre punktum. Botidskravet ble endret ved lov 20. desember 2019 nr. 84, ved at det økte fra tre til fem år. *Bokstav b* er en videreføring av § 17-3 første ledd bokstav b og § 17-3 femte ledd.

Andre ledd viderefører § 17-3 fjerde ledd og *tredje ledd* viderefører § 17-3 femte ledd. *Fjerde ledd* viderefører § 17-3 sjuende ledd.

Det vises til punkt 1.3.1 og 5.5.7.

Til § 19-3 a

Paragrafen er ny. Bestemmelsene er i hovedsak en videreføring av gjeldende § 17-4 om krav til forutgående medlemskap som vilkår for rett til pensjon.

Første ledd er en videreføring av § 17-4 andre ledd første punktum. *Andre ledd* er en videreføring av § 17-4 andre ledd andre punktum.

Tredje ledd viser til at pensjon etter unntaksbestemmelsen i § 19-2 a andre og tredje ledd bare beholdes så lenge den gjenlevende er medlem i trygden, og er en videreføring av § 17-4 fjerde ledd.

Någjeldende første ledd blir overflødig ved siden av bestemmelsen i § 19-3 første ledd. Bestemmelsene i § 17-4 tredje ledd om beregning av særtilllegg videreføres ikke, da dette er overflødig i dag.

Det vises til punkt 5.5.6.

Til § 19-11 første ledd nytt sjettede punktum

Bestemmelsen er flyttet fra någjeldende § 19-16 sjettede ledd.

Det vises til punkt 5.5.7.

Til § 19-16

Någjeldende paragraf har bestemmelser om beregning av alderspensjonen til gjenlevende ektefelle. I stor grad viser første ledd i gjeldende paragraf til vilkårene som gjelder for rett til pensjon etter §§ 17-3 og 17-4 og i enten § 17-5 eller § 17-10. §§ 17-3 og 17-4 blir i lovforslaget her flyttet til ny § 19-2 a og § 19-3 a. De resterende vilkårene i § 17-5 og § 17-10 inkorporeres i den nye utformingen av § 19-16. Det materielle innholdet i gjeldende rett er i all hovedsak videreført, men paragrafen har fått en annen inndeling og utforming.

I *første ledd* videreføres någjeldende § 17-5 om vilkår for alderspensjon til gjenlevende ektefelle. Den gjenlevende må ha vært gift med avdøde i minst 5 år, har eller har hatt barn med den avdøde eller hadde omsorgen for avdødes barn på dødsfallstidspunktet på nærmere vilkår. I bokstav b gjøres en språklig endring for å oppnå lik ordlyd som i forslaget til ny § 17-4.

Andre ledd er en videreføring av gjeldende rett i § 17-10 om vilkår for rett pensjon til gjenlevende skilt person. Det er ikke nødvendig å videreføre § 17-10 første ledd bokstav a. Det følger av gjeldende § 19-16 femte ledd at alderspensjon ytes på grunnlag av gjenlevendes egen opptjening dersom vedkommende gifter seg igjen. Denne bestemmelsen videreføres som nytt *tredje ledd*.

Någjeldende § 19-16 andre og tredje ledd har regler om beregningen av grunnpensjon og tilleggspensjon. Dette er videreført i *fjerde* og *femte ledd*. *Sjette ledd* viderefører bestemmelsen om at grunn- og tilleggspensjonen skal omregnes dersom den gjenlevende mottok alderspensjon på dødstidspunktet.

Innholdet i *sjuende ledd* er nytt. Det går fram av bestemmelsene at gjenlevendefordelen ikke skal reguleres årlig etter folketrygdloven § 19-14. Alderspensjonen til en gjenlevende ektefelle beregnes på en slik måte at verdien av gjenlevendefordelen er en del av alderspensjonen. Det er derfor nødvendig å innføre en metode for å kunne fastslå hva gjenlevendefordelen isolert sett utgjør på det tidspunktet lovendringen trer i kraft. Fra og med dette tidspunktet skal ikke gjenlevendefordelen reguleres årlig etter de alminnelige reglene. Av *andre punktum* går det fram at denne bestemmelsen kun gjelder for årskullene fra og med 1944-kullet. Det vil si at tidligere årskull beholder samme regulering som før.

Åttende ledd viderefører en forskriftshjemmel. Det er behov for blant annet å gi bestemmelser som regulerer beregningen av minste pensjonsnivå etter § 19-14 for en gjenlevende ektefelle, og hvordan pensjonen skal beregnes ved endringer i pensjonsgrad.

Det vises til punkt 5.5.4.

Til § 20-19 a

Gjeldende bestemmelse om gjenlevendetillegg til årskullene 1954-1957 ved uttak av alderspensjon til og med 2019 utvides ikke for ytterligere årskull. Dette innebærer at det ikke vil bli innvilget nye tillegg. En rekke personer har allerede fått innvilget slikt tillegg.

Generelle regler om regulering av alderspensjon følger av § 20-18. Departementet har likevel funnet det formålstjenlig at bestemmelser om regulering av pensjonen for denne gruppen behandles særskilt i egen paragraf.

Det går fram av någjeldende bestemmelse at gjenlevendetillegget beregnes etter reglene i kapittel 19. Det betyr at forhold som påvirker beregningen av alderspensjonen etter kapittel 19 også vil få virkning for gjenlevendetillegget. Slike forhold kan være revurdering, regulering, ny opptjening og eksport. Det må da gjøres en ny differanseberegning og en ny fastsetting av beløpet gjenlevendetillegget vil utgjøre. I *nytt fjerde ledd* går det fram at slike endringer ikke lenger skal påvirke tillegget. Dette gjelder bare dersom det tilkommer ny opptjening som gir utslag for beregningen av alderspensjonen etter kapittel 19. Ved andre endringer, som at pensjonsgraden reduseres, retten faller bort ved for eksempel gjengifte skal tillegget etter § 20-19 a fortsatt reduseres. Når alderspensjonen etter kapittel 19 reguleres årlig, vil dette også gi utslag for gjenlevendetillegget, se nytt *sjette ledd*.

Av nytt *femte ledd* går det fram at gjenlevendetillegget ikke skal reguleres etter de alminnelige reglene om årlig regulering i § 20-18.

I nytt *sjette ledd* er det bestemt at gjenlevendetillegget skal reduseres når alderspensjonen reguleres årlig etter bestemmelsene i §§ 19-14 og 20-18.

Det vises til punkt 5.5.5.

8.2 Til ikrafttredelsesbestemmelsene og overgangsreglene

I lovens del II *nr. 1* er det gitt bestemmelser om at loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer, og at de enkelte bestemmelsene kan settes i kraft til ulik tid.

Det vises til punkt 1.1.

Barn som fyller vilkårene i kapittel 18 ved ikraftsettingen og da har rett til barnpensjon etter de særlige reglene om yrkesskade i § 18-11 bokstavene d og e, beholder barnpensjonen inn til fylte 21 år i samsvar med de tidligere reglene, jf. *nr. 2*.

Det vises til punkt 4.7.

I *nr. 3* går det fram at barn som har barnpensjon på ikraftsettingstidspunktet likevel kan få ytelsen etter de nye reglene, dersom dette er til gunst.

Departementet kan gi nærmere bestemmelser i forskrift om overgangsregler, jf. *nr. 4*,

Det vises til punkt 4.7.

Arbeids- og sosialdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under
et fremlagt forslag til proposisjon til Stortinget om
endringer i folketrygdloven (nye etterlatteytelser).

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 (nye etterlatteytelser) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag til lov om endringer i folketrygdloven (nye etterlatteytelser)

I

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

I innledningen til loven gjøres følgende endringer:

«Kapittel 16. Ytelser til tidligere familiepleier» endres til «Kapittel 16. Opphevet»

Etter «Kapittel 17. Ytelser til gjenlevende ektefelle» skal «Kapittel 17 A. Overgangsregler for gjenlevende som er innvilget ytelse før 1. januar 2023» settes inn.

§ 12-18 skal lyde:

§ 12-18 *Tillegg til uføretrygd for gjenlevende ektefelle (gjenlevendetillegg)*

Gjenlevendetillegg som er innvilget før 1. januar 2023, videreføres med den nominelle verdien. Tillegget skal ikke reguleres årlig i samsvar med senere endringer i grunnbeløpet.

Tillegget skal justeres for uføregrad. Dersom den gjenlevende har inntekt som vil gi reduksjon av uføretrygd etter § 12-14, skal gjenlevendetillegget multipliseres med forholdet mellom den reduserte uføretrygden og uføretrygden uten inntektsreduksjon. Bestemmelsene om etteroppgjør i § 12-14 fjerde ledd gjelder tilsvarende.

Tillegget faller bort når den gjenlevende gifter seg igjen, se § 1-5.

Kapittel 16 oppheves.

Kapittel 17 skal lyde:

Kapittel 17. Ytelser til gjenlevende ektefelle og tidligere familiepleier

Bestemmelser om

- formål står i § 17-1
- generelle vilkår står i §§ 17-2 til 17-4
- omstillingsstønad står i §§ 17-5 og 17-6
- plikt til aktivitet med sikte på å komme i arbeid står i § 17-7
- sanksjoner står i § 17-8
- reduksjon av stønad på grunn av inntekt står i § 17-9

- stønad til barnetilsyn, tilleggsstønader, stønader til skolepenger m.m. står i § 17-10
- bortfall av ytelser står i § 17-11
- ytelser etter dødsfall som skyldes yrkesskade står i § 17-12
- ytelser under institusjonsopphold og straffegjennomføring står i §§ 17-13 og 17-14
- ytelser til tidligere familiepleier står i § 17-15

§ 17-1 *Formål*

Formålet med ytelser etter dette kapitlet er å sikre inntekt for gjenlevende ektefeller og gi hjelp til selvhjelp, slik at den gjenlevende etter en omsstillingsperiode etter dødsfallet kan bli i stand til å forsørge seg selv ved eget arbeid.

Formålet er dessuten å sikre inntekt i en omsstillingsperiode for enslige medlemmer som har vært familiepleiere, og som ikke kan forsørge seg selv etter at pleieforholdet er opphørt.

§ 17-2 *Forutgående medlemskap*

Det er et vilkår for rett til ytelser til gjenlevende ektefelle etter dette kapitlet at den avdøde i de siste fem årene før dødsfallet

- a) var medlem i trygden eller
- b) mottok pensjon eller uføretrygd etter denne loven.

Ved vurderingen av om vilkåret i første ledd bokstav a er oppfylt, ses det bort fra perioder med tjeneste i internasjonale organisasjoner eller organer som staten Norge er medlem av, yter økonomisk bidrag til eller har ansvar for å bidra til bemanningen av. Vilkåret er ikke oppfylt dersom den avdøde var arbeidsufør, men ikke hadde rett til uføretrygd fordi vilkåret om forutgående medlemskap i § 12-2 første ledd ikke var oppfylt.

Vilkåret i første ledd gjelder ikke dersom den avdøde var medlem i trygden på dødsfallstidspunktet og da

- a) ikke hadde fylt 26 år, eller
- b) hadde vært medlem etter fylte 16 år med unntak av maksimum 5 år.

Den gjenlevende har rett til ytelser etter tredje ledd tidligst fra det tidspunktet den avdøde ville

ha vært medlem i ett år dersom dødsfallet ikke hadde skjedd.

Tidsrom da avdøde hadde avtalefestet pensjon med statstilskott skal være likestilt med tidsrom med pensjon fra folketrygden ved anvendelsen av bestemmelsen i første ledd bokstav b. Det samme gjelder tidsrom med pensjon fra en lovfestet pensjonsordning som er tilpasset folketrygden ved at det ikke gis ordinær pensjon til gjenlevende ektefelle.

Vilkåret i første ledd gjelder ikke når avdøde var medlem i folketrygden ved dødsfallet og kunne tilstås en ytelse på grunnlag av tidligere opptjening minst svarende til grunnbeløpet. Med «ytelse på grunnlag av tidligere opptjening» menes en ytelse beregnet etter reglene for alderspensjon etter kapittel 3 på grunnlag av poengår og perioder som medlem av folketrygden før dødsfallet.

§ 17-3 *Fortsatt medlemskap*

Det er et vilkår for rett til ytelser til gjenlevende ektefelle etter dette kapitlet at vedkommende er medlem i trygden.

Den som ikke fyller vilkåret i første ledd, får likevel omstillingsstønad dersom den avdøde eller den gjenlevende har minst 20 års samlet botid, se § 3-5 åttende ledd. Dersom både den avdøde og den gjenlevende har mindre enn 20 års botid, gis det omstillingsstønad beregnet på bakgrunn av bestemmelsene i § 17-4 andre ledd andre punktum og tredje ledd slik de lød før 1. januar 2023.

Omstillingsstønad etter unntaksbestemmelsene i § 17-2 tredje, fjerde og sjette ledd beholdes bare så lenge den gjenlevende er medlem i trygden.

§ 17-4 *Øvrige vilkår for ytelser*

Det er et vilkår for rett til ytelser til gjenlevende ektefelle etter dette kapitlet at vedkommende på tidspunktet for dødsfallet

- a) var gift med den avdøde og ekteskapet hadde vart i minst fem år,
- b) har eller har hatt barn med den avdøde eller
- c) har omsorg for barn under 18 år med minst halvparten av full tid.

Til en fraskilt person som helt eller i det vesentlige har vært forsørget av bidrag fra den avdøde, kan det ytes stønad etter dette kapitlet dersom ekteskapet varte i minst 25 år, eller minst 15 år hvis ektefellene hadde barn sammen.

§ 17-5 *Omstillingsstønad*

Til en gjenlevende som fyller vilkårene for rett til ytelser etter §§ 17-2 til 17-4, kan det ytes omstillingsstønad i inntil tre år etter dødsfallet.

Stønadsperioden kan utvides med inntil to år hvis den gjenlevende er under nødvendig og hensiktsmessig utdanning, eller har behov for tiltak for å komme i arbeid.

Dersom den gjenlevende er født i 1962 eller tidligere, kan stønaden likevel utbetales til den gjenlevende fyller 67 år, selv om det utvider stønadsperioden etter første ledd. Det er et vilkår for rett til utvidet stønadsperiode at den gjenlevende de siste fem årene før dødsfallet ikke har hatt en gjennomsnittlig årlig arbeidsinntekt som overstiger to ganger grunnbeløpet det enkelte år. Den årlige arbeidsinntekten må i tillegg ikke ha overstegget tre ganger grunnbeløpet hvert av de siste to årene før dødsfallet.

§ 17-6 *Omstillingsstønaden størrelse*

Full årlig omstillingsstønad utgjør 2,25 ganger grunnbeløpet og gis dersom den avdøde hadde minst 40 års trygdetid etter bestemmelsene i §§ 3-5 og 3-7. Dersom trygdetiden er kortere, reduseres omstillingsstønaden forholdsmessig.

§ 17-7 *Plikt til aktivitet med sikte på å komme i arbeid*

Etter en overgangsperiode på seks måneder etter dødsfallet er det et vilkår for rett til omstillingsstønad at den gjenlevende

- a) er i arbeid som utgjør minst halvparten av full tid,
- b) har meldt seg til arbeids- og velferdsetaten som reell arbeidssøker,
- c) gjennomfører utdanning eller opplæring som utgjør minst halvparten av full tid som arbeids- og velferdsetaten vurderer er nødvendig og hensiktsmessig for at den gjenlevende skal kunne få eller beholde et arbeid, eller
- d) etablerer egen virksomhet, se § 4-6 tredje ledd.

Arbeids- og velferdsetaten skal etter behov innkalle til samtaler for å vurdere oppfølging av den gjenlevende og om det skal settes i verk tiltak med sikte på overgang til arbeid.

Når det er gått ett år etter dødsfallet, kan det stilles krav om at den gjenlevende er i arbeid eller arbeidsrettet aktivitet etter første ledd på full tid.

Departementet kan gi forskrifter om kravet til aktivitet etter denne paragrafen. Det kan blant annet gis bestemmelser om unntak fra aktivitetskravet, hvilken utdanning som kan godkjennes,

kravet om å være reell arbeidssøker og hvilke krav som kan stilles for å dokumentere at vilkårene etter paragrafen er oppfylt.

§ 17-8 Sanksjoner

Dersom den gjenlevende ikke følger opp aktivitetskravet i § 17-7, skal omstillingsstønaden stanses inntil vilkårene for å motta ytelsen igjen er oppfylt.

Dersom den gjenlevende uten rimelig grunn sier opp sin stilling, nekter å ta imot tilbudt arbeid, unnlater å gjenoppta sitt arbeidsforhold etter endt foreldrepermisjon, nekter å delta i arbeidsmarkeds tiltak eller unnlater å møte ved innkalling til arbeids- og velferdsetaten, faller omstillingsstønaden bort én måned.

Dersom den gjenlevende har gitt uriktige opplysninger om forhold som har betydning for retten til ytelse etter dette kapitlet, og han eller hun var klar over eller burde vært klar over dette, kan vedkommende utestenges fra rett til stønad i inntil tre måneder første gang og inntil seks måneder ved gjentakelser. Det samme gjelder dersom den gjenlevende har unnlatt å gi opplysninger om betydning for retten til ytelse.

Departementet kan gi forskrifter om gjennomføring av sanksjoner etter paragrafen her, utestengingsperiodens varighet og opphør av ytelse ved langvarig manglende aktivitet.

§ 17-9 Arbeidsinntekt m.m.

Stønaden til den gjenlevende reduseres på grunnlag av arbeidsinntekt.

Stønaden skal ikke reduseres hvis arbeidsinntekten på årsbasis er mindre enn halvparten av grunnbeløpet. Ytelsen reduseres med 45 prosent av inntekt over halvparten av grunnbeløpet.

Likestilt med arbeidsinntekt er dagpenger etter kapittel 4, sykepenger etter kapittel 8, stønad ved barns og andre nærstående sykdom etter kapittel 9, arbeidsavklaringspenger etter kapittel 11, uføretrygd etter kapittel 12 der uføregraden er under 100 prosent, svangerskapspenger og foreldrepenger etter kapittel 14 og pensjonsytelser etter AFP-tilskottsloven kapitlene 2 og 3.

Departementet kan gi forskrifter om detaljer om reduksjon av stønad etter denne paragrafen, herunder innhenting og dokumentasjon av arbeidsinntekt og hvordan avkortingen skal gjennomføres når det gis omstillingsstønad samtidig med andre ytelser etter folketryktdloven.

§ 17-10 Stønad til barnetilsyn, tilleggsstønader, stønader til skolepenger m.m.

Til en gjenlevende som fyller vilkårene i § 17-4, kan det gis

- a) stønad til barnetilsyn etter § 15-10,
- b) tilleggsstønader og stønad til skolepenger mv. etter § 15-11.

Stønad til barnetilsyn etter § 15-10 eller § 15-11 første ledd bokstav d gis for barn som blir forsørget av den gjenlevende.

For fosterbarn, se barnevernloven § 4-22, kan det ytes stønad til barnetilsyn etter § 15-10 eller § 15-11 første ledd bokstav d når den gjenlevende har forsørget barnet de siste to årene eller oppfostringen tok til før dødsfallet.

§ 17-11 Bortfall av ytelse

Retten til ytelse etter dette kapitlet faller bort når den gjenlevende

- a) fyller 67 år eller tar ut alderspensjon etter loven her,
- b) får rett til uføretrygd for full uførhet,
- c) mottar avtalefestet pensjon fra en offentlig pensjonsordning eller
- d) gifter seg igjen, se § 1-5.

En gjenlevende som er omfattet av unntaket fra tidsbegrensningen etter § 17-5 tredje ledd, har igjen rett til omstillingsstønad dersom det nye ekteskapet blir oppløst ved skilsmisse før det er gått to år, eller ektefellen dør.

§ 17-12 Stønad etter dødsfall som skyldes yrkesskade

Ved dødsfall som skyldes en skade eller sykdom som går inn under kapittel 13, ytes det omstillingsstønad til gjenlevende ektefelle etter følgende særbestemmelser:

- a) Vilåret i § 17-2 om forutgående medlemskap gjelder ikke.
- b) Vilåret i § 17-3 om fortsatt medlemskap gjelder ikke.
- c) Vilåret i § 17-4 om ekteskapets varighet gjelder ikke.

Omstillingsstønaden avkortes ikke på grunn av redusert trygdetid.

§ 17-13 Ytelse under opphold i institusjon

Personer som mottar ytelse etter dette kapitlet, får ytelsene redusert etter bestemmelsene i denne paragrafen under opphold i en institusjon med fri kost og losji under statlig ansvar eller tilsvarende institusjon i utlandet. Ytelsene blir ikke redusert under opphold i somatiske sykehusavdelinger.

Ytelser etter dette kapitlet gis uten reduksjon i innleggelsesmånedene og de tre påfølgende månedene. Deretter blir ytelsene redusert og skal under oppholdet utgjøre 45 prosent av grunnbeløpet.

Ytelsene skal ikke reduseres når vedkommende forsørger barn. Dersom vedkommende har faste og nødvendige utgifter til bolig, kan arbeids- og velferdsetaten bestemme at ytelsene ikke skal reduseres eller reduseres mindre enn nevnt i andre ledd.

Dersom vedkommende innen tre måneder etter utskrivelsen på nytt kommer i institusjon, gis det redusert ytelse fra og med måneden etter at det nye oppholdet tar til. Ytelsene skal utbetales etter lovens vanlige bestemmelser fra og med utskrivingsmåned.

Ytelsen etter denne paragrafen må ikke overstige den ytelsen vedkommende har rett til etter lovens vanlige bestemmelser.

Departementet kan gi forskrifter om anvendelsen av bestemmelsene i denne paragrafen. Blant annet kan det gis bestemmelser om

- a) beregning av redusert ytelse,
- b) at bestemmelsene skal gjelde for personer innlagt i andre institusjoner,
- c) at det kan gjøres unntak for visse institusjoner eller bestemte persongrupper.

§ 17-14 *Ytelser under straffgjennomføring*

En person som utholder varetekt, straff eller særreaksjon i anstalt under kriminalomsorgen eller tilsvarende anstalt i utlandet, har ikke rett til å få utbetalt ytelser etter dette kapitlet fra og med andre måned etter at soningen tar til. Ytelsene skal likevel utbetales med 50 prosent når vedkommende forsørger barn. Det samme gjelder fra og med andre måned etter at en persons formue er satt under forvaltning etter straffeprosessloven § 220.

Fra og med kalendermåned vedkommende blir løslatt, gis ytelser til gjenlevende ektefelle etter lovens vanlige bestemmelser.

Ved gjennomføring av samfunnsstraff, straffgjennomføring i medhold av straffgjennomføringsloven § 16 eller § 16 a eller betinget dom, utbetales ytelser til gjenlevende ektefelle dersom vilkårene for øvrig er oppfylt. Tilsvarende gjelder ved prøveløslatelse i medhold av straffgjennomføringsloven §§ 42 flg.

Departementet kan gi forskrifter om anvendelsen av bestemmelsene i paragrafen her.

§ 17-15 *Ytelser til tidligere familiepleier*

En person som i minst fem år har hatt nødvendig tilsyn med og pleie av en nærstående, og som ikke kan forsørge seg selv etter at pleieforholdet er opphørt, har rett til ytelser etter dette kapitlet.

Det er et vilkår at den tidligere familiepleieren er medlem i trygden og var medlem i trygden i minst fem år fram til pleieforholdet opphørte. Dette vilkåret gjelder ikke dersom vedkommende etter fylte 16 år har vært medlem i trygden med unntak av maksimum fem år, og har vært medlem i minst ett år fram til han eller hun setter fram krav om ytelser.

For rett til ytelser etter dette kapitlet må

- a) pleieren ha vært ugift i minst fem år under pleieforholdet, og være ugift når kravet om stønad settes fram,
- b) den som ble pleid, ha mottatt pensjon fra folketrygden eller ha vært medlem i trygden med et medlemskap som omfattet folketrygdlovens pensjonskapitler,
- c) pleieforholdet ha medført at pleieren i det vesentlige ikke har vært i stand til å forsørge seg selv ved annet arbeid,
- d) pleieforholdet ha medført at pleieren ikke er i stand til å forsørge seg selv ved eget arbeid etter at pleieforholdet har opphørt og
- e) pleieren for øvrig ikke ha tilstrekkelige midler til livsopphold.

Til en tidligere familiepleier kan det ytes tilleggsstønader og stønad til skolepenger mv. etter § 15-11 for at vedkommende kan komme i arbeid.

Bestemmelsene i §§ 17-5, 17-6, 17-7, 17-8, 17-9, 17-11, 17-13 og 17-14 gjelder tilsvarende.

Nytt kapittel 17 A skal lyde:

Kapittel 17 A. Overgangsregler for gjenlevende som er innvilget ytelse før 1. januar 2023

Bestemmelser om

- hvem kapitlet gjelder for står i § 17 A-1
- fortsatt medlemskap står i § 17 A-2
- stønadsperiode står i § 17 A-3
- omregning av ytelsen står i § 17 A-4
- bortfall står i § 17 A-5
- reduksjon av ytelse på grunn av inntekt står i § 17 A-6
- reduksjon av ytelse under opphold i institusjon og under straffgjennomføring står i §§ 17 A-7 og 17 A-8

§ 17 A-1 *Hvem kapitlet gjelder for*

Reglene i kapitlet her gjelder for personer som før 1. januar 2023 har fått innvilget og mottar følgende ytelser:

- a) pensjon etter kapittel 16 og 17,
- b) overgangsstønad etter § 17-6 første ledd bokstav a,
- c) overgangsstønad etter § 17-6 første ledd bokstav b og den gjenlevende har omsorgen for barn under 18 år eller
- d) overgangsstønad etter § 17-6 andre ledd.

§ 17 A-2 *Fortsatt medlemskap*

Det er et vilkår for rett til ytelse etter dette kapitlet at vedkommende er medlem i trygden.

For den som ikke fyller vilkåret i første ledd, gjelder bestemmelsene i § 17-3 andre ledd tilsvarende.

Pensjon eller overgangsstønad etter unntaksbestemmelsene i § 17-2 tredje, fjerde og sjette ledd og med tilleggspensjon etter de tidligere bestemmelser om medregning av framtidige pensjonspoeng for unge uføre i loven her slik de lød før lov 16. desember 2011 nr. 59 om endringer i folketrygdloven trådte i kraft, beholdes bare så lenge den gjenlevende er medlem i trygden.

§ 17 A-3 *Stønadsperiode*

Pensjonen eller overgangsstønaden utbetales i tre år fra 1. januar 2023. Stønadsperioden kan utvides med inntil to år hvis den gjenlevende er under nødvendig og hensiktsmessig utdanning, eller har behov for tiltak for å komme i arbeid.

Dersom den gjenlevende er født i 1969 eller tidligere, kan pensjonen eller overgangsstønaden likevel utbetales til den gjenlevende fyller 67 år, selv om det utvider stønadsperioden etter første ledd. Det er et vilkår for rett til utvidet stønadsperiode etter leddet her at den gjenlevende de siste fem årene før 1. januar 2023 ikke har hatt en gjennomsnittlig årlig arbeidsinntekt som overstiger to ganger grunnbeløpet det enkelte år. Den årlige arbeidsinntekten må i tillegg ikke ha overstegget tre ganger grunnbeløpet hvert av de siste to årene før 1. januar 2023.

§ 17 A-4 *Omregning av ytelsen*

Dersom den gjenlevende har rett til ytelse uten tidsbegrensning etter § 17 A-3 andre ledd, skal ytelsen fra 1. januar 2028 beregnes som en omstillingsstønad etter § 17-6. For øvrig gjelder bestemmelsene i kapitlet her.

§ 17 A-5 *Bortfall av pensjon eller overgangsstønad til gjenlevende ektefelle*

Retten til ytelse etter dette kapitlet faller bort når den gjenlevende

- a) fyller 67 år eller mottar alderspensjon etter loven her,
- b) får rett til uføretrygd for full uførhet,
- c) mottar avtalefestet pensjon fra en offentlig pensjonsordning eller
- d) gifter seg igjen, se også § 1-5.

En gjenlevende som er omfattet av unntaket fra tidsbegrensningen etter § 17 A-3 andre ledd, har rett til pensjon eller overgangsstønad dersom det nye ekteskapet blir oppløst ved skilsmisse før det er gått to år, eller ektefellen dør.

§ 17 A-6 *Reduksjon av ytelse på grunn av inntekt*

Pensjonen eller overgangsstønaden til den gjenlevende ektefellen reduseres på grunnlag av arbeidsinntekt som den gjenlevende har eller kan forventes å få. Ved fastsetting av forventet inntekt legges det blant annet vekt på alder, evner, utdanning, yrkesbakgrunn, arbeidsmuligheter på hjemstedet, og arbeidsmuligheter på andre steder der det er rimelig at vedkommende tar arbeid. Det legges også vekt på eventuelle barns tilsynsbehov.

En gjenlevende ektefelle som ikke har fylt 55 år, forventes å få en arbeidsinntekt på minst to ganger grunnbeløpet etter en overgangsperiode på ett år etter dødsfallet. Dette gjelder likevel ikke dersom det er en rimelig grunn til at den gjenlevende ektefellen har en lavere inntekt. Kravet til forventet arbeidsinntekt gjelder ikke dersom den gjenlevende ektefellen fyller vilkårene for rett til overgangsstønad etter § 17-6 slik paragrafen lød før 1. januar 2023.

Pensjonen eller overgangsstønaden skal ikke reduseres hvis den faktiske eller forventede arbeidsinntekten på årsbasis er mindre enn halvparten av grunnbeløpet. Ytelsen reduseres med 40 prosent av inntekt over halvparten av grunnbeløpet.

Likestilt med arbeidsinntekt er dagpenger etter kapittel 4, sykepenger etter kapittel 8, stønad ved barns og andre nærståendes sykdom etter kapittel 9, arbeidsavklaringspenger etter kapittel 11, uføretrygd etter kapittel 12 der uføregraden er under 100 prosent, svangerskapspenger og foreldrepenger etter kapittel 14 og pensjonsytelser etter AFP-tilskottsloven kapitlene 2 og 3.

Departementet kan gi forskrifter om fastsetting og endring av forventet arbeidsinntekt. Det kan herunder gjøres unntak fra bestemmelsene i § 22-12.

§ 17 A-7 *Ytelser til gjenlevende ektefelle under opphold i institusjon*

For ytelser til gjenlevende ektefelle som har opphold i institusjon, gjelder bestemmelsene i § 17-13 tilsvarende.

§ 17 A-8 *Ytelser til gjenlevende ektefelle under straffegjennomføring*

For ytelser til gjenlevende ektefelle under straffegjennomføring, gjelder bestemmelsene i § 17-14 tilsvarende.

Innholdsfortegnelsen til kapittel 18 fjerde, femte og sjuende strekpunkt skal lyde:

- *bortfall og reduksjon av barnepensjon ved adopsjon* står i § 18-6
- *forholdet til andre ytelser fra folketrygden* står i § 18-7
- *pensjon etter dødsfall som skyldes yrkesskade*, står i § 18-10

§ 18-3 første ledd skal lyde:

Det er et vilkår for at et barn skal ha rett til pensjon, at *det er medlem* i trygden.

§ 18-3 andre ledd bokstav b skal lyde:

- b) den avdøde har mindre enn 20 års botid, men har minimum tre år med pensjongivende inntekt som overstiger grunnbeløpet, eller

§ 18-4 skal lyde:

§ 18-4 *Stønadsperioden*

Barnepensjon gis inntil barnet fyller 18 år.

Dersom begge foreldrene er døde og barnet er under utdanning på full tid, gis pensjon inntil barnet fyller 20 år. Det samme gjelder når pensjonen er gitt etter § 18-5 tredje ledd.

Departementet kan gi forskrifter om hvilken utdanning som kan godkjennes. Det kan blant annet gis bestemmelser om unntak fra kravet om at utdanningen skal skje på full tid, og om stans eller midlertidig opphør av pensjon ved opphold i utdanningen.

§ 18-5 skal lyde:

§ 18-5 *Beregning av barnepensjon*

Dersom en av foreldrene er død, skal den årlige pensjonen utgjøre 0,5 ganger grunnbeløpet for hvert barn. Full barnepensjon gis dersom den avdøde forelderen hadde minst 40 års trygdetid etter bestemmelsene i §§ 3-5 og 3-7. Dersom trygdetiden er kortere, reduseres barnepensjonen forholdsmessig.

Dersom begge foreldrene er døde, skal den årlige pensjonen utgjøre 1,2 ganger grunnbeløpet for hvert

barn. Dersom det på tidspunktet for den andre forelderens død kun er ett barn som har rett til pensjon etter én av eller begge de avdøde foreldrene, skal den årlige pensjonen utgjøre 2,25 ganger grunnbeløpet. Full barnepensjon gis dersom en av foreldrene hadde minst 40 års trygdetid etter bestemmelsene i §§ 3-5 og 3-7. Dersom ingen av foreldrene hadde full trygdetid, reduseres barnepensjonen forholdsmessig tilsvarende trygdetiden til den av foreldrene som hadde lengst trygdetid.

Dersom det er fastsatt juridisk foreldreskap for kun én forelder etter bestemmelsene i barneloven kapittel 2, og denne forelder er død, fastsettes barnepensjonen etter andre ledd.

Når det ytes barnepensjon på grunnlag av bestemmelsen i § 18-3 andre ledd bokstav b, skal trygdetiden i første og andre ledd svare til antall år med faktisk opptjent tilleggspensjon eller inntekstspensjon.

§ 18-6 skal lyde:

§ 18-6 *Bortfall og reduksjon av barnepensjon ved adopsjon*

Retten til barnepensjon faller bort dersom barnet blir adoptert av et ektepar, eller dersom en ektefelle adopterer den andre ektefellens barn. Ved adopsjon ellers beholder barnet retten til pensjon, men pensjonen beregnes etter bestemmelsene i § 18-5 første ledd.

§ 18-7 skal lyde:

§ 18-7 *Forholdet til andre ytelser fra folketrygden*

Barnepensjonen faller bort i den utstrekning barnet har rett til uføretrygd.

§ 18-8 fjerde ledd skal lyde:

Dersom barnet er foreldreløst, skal den reduserte ytelsen utgjøre 45 prosent av grunnbeløpet.

Nåværende § 18-11 blir ny § 18-10. Paragrafens bokstav d og e oppheves.

§ 19-2 andre ledd bokstav b skal lyde:

- b) den som fyller vilkårene i §§ 19-2 a, 19-3 a og 19-16 og

Ny § 19-2 a skal lyde:

§ 19-2 a *Krav til forutgående medlemskap for rett til fastsetting av pensjon etter § 19-16*

For å få rett til fastsetting av pensjon etter § 19-16, må ett av følgende vilkår være oppfylt:

- a) *Den avdøde må i de siste fem årene fram til dødsfallet ha vært medlem i trygden. Vilåret er likevel ikke oppfylt dersom avdøde var arbeidsufør, men ikke hadde rett til uføretrygd fordi vil-*

kårene om forutgående medlemskap i § 12-2 første ledd ikke var oppfylt. Det ses bort fra perioder med tjeneste i internasjonale organisasjoner eller organer som staten Norge er medlem av, yter økonomisk bidrag til eller har ansvar for å bidra til bemanningen av.

- b) Den avdøde må i de siste fem årene fram til dødsfallet ha mottatt pensjon eller uføretrygd etter denne loven. Tidsrom da avdøde hadde avtalesfestet pensjon med statstilskott skal være likestilt med tidsrom med pensjon fra folketrygden. Det samme gjelder tidsrom med pensjon fra en lovfestet pensjonsordning som er tilpasset folketrygden ved at det ikke gis ordinær pensjon til gjenlevende ektefelle.

Vilkåret i første ledd gjelder ikke dersom den avdøde var medlem i trygden på dødsfallstidspunktet og da

- a) ikke hadde fylt 26 år, eller
b) hadde vært medlem etter fylte 16 år med unntak av maksimum 5 år.

Retten etter andre ledd inntreffer tidligst fra det tidspunktet den avdøde ville ha vært medlem i ett år dersom dødsfallet ikke hadde skjedd.

Vilkåret i første ledd gjelder ikke når avdøde var medlem i folketrygden ved dødsfallet og kunne tilstås en ytelse på grunnlag av tidligere opptjening minst svarende til grunnbeløpet, det vil si en ytelse etter reglene for alderspensjon etter kapittel 3 på grunnlag av poengår og perioder som medlem av folketrygden før dødsfallet.

Ny § 19-3 a skal lyde:

§ 19-3 a *Fortsatt medlemskap ved fastsetting av pensjon etter § 19-16*

Dersom den gjenlevende ikke er medlem i trygden, ytes det likevel alderspensjon dersom den gjenlevende eller den avdøde har minst 20 års samlet botid, se § 3-5 åttende ledd.

Dersom både den avdøde og den gjenlevende har mindre enn 20 års botid, ytes det pensjon etter § 19-3 andre ledd bokstavene a og b.

Pensjon etter unntaksbestemmelsene i § 19-2 a andre og tredje ledd beholdes bare så lenge den gjenlevende er medlem i trygden. Bestemmelsene i § 19-3 tredje og fjerde ledd gjelder så langt de passer.

I § 19-11 skal første ledd nytt sjettemte punktum lyde: Ved vurdering av om vilkåret er oppfylt, medregnes kun alderspensjon på grunnlag av vedkommendes egen opptjening.

§ 19-16 skal lyde:

§ 19-16 *Alderspensjon til gjenlevende ektefelle*

Alderspensjon til en gjenlevende ektefelle som fyller vilkårene i §§ 19-2 a og 19-3 a fastsettes etter fjerde til sjuende ledd i paragrafen her. Det er et vilkår at den gjenlevende

- a) var gift med den avdøde i minst fem år,
b) har eller har hatt barn med den avdøde, eller
c) hadde omsorgen for avdødes barn (§ 1-6) på dødsfallstidspunktet. Ekteskapet og omsorgen for barnet etter dødsfallet må til sammen ha vart i minst fem år.

Alderspensjon til gjenlevende skilt person som fyller vilkårene i §§ 19-2 a og 19-3 a, fastsettes etter fjerde til sjuende ledd i denne paragrafen, dersom den tidligere ektefellen døde innen fem år etter skilsmissen og

- a) ekteskapet varte i minst 25 år eller
b) ekteskapet varte i minst 15 år og ektefellene hadde felles barn.

Dersom den skilte personen var helt eller delvis forsørget av bidrag fra den avdøde, kan det gjøres unntak fra vilkåret om at det er gått mindre enn fem år mellom skilsmissen og dødsfallet. Ved avgjørelsen skal det legges vekt på varigheten av ekteskapet, og alderen til den skilte gjenlevende personen.

Dersom pensjonisten gifter seg igjen, ytes det alderspensjon på grunnlag av vedkommendes egen opptjening.

Grunnpensjonen etter § 19-5 beregnes på grunnlag av den avdødes trygdetid dersom den er lenger enn den gjenlevendes trygdetid, se §§ 3-2 og 3-7.

Tilleggspensjonen etter § 19-5 beregnes etter bestemmelsene i § 3-23.

Dersom den gjenlevende mottok alderspensjon på dødsfallstidspunktet, skal grunnpensjon og tilleggspensjon omregnes.

For personer født fra og med 1944 og framover utgjør gjenlevendefordelene differansen mellom alderspensjon etter paragrafen her medregnet rettigheter som gjenlevende ektefelle, og alderspensjon etter kapittel 19 uten rettigheter som gjenlevende ektefelle. Personer født i 1944 og senere får ikke gjenlevendefordelen regulert etter § 19-14.

Departementet kan gi forskrifter om pensjonsberegning etter paragrafen her. Det kan blant annet gis bestemmelser om beregning av minste pensjonsnivå etter § 19-14 femte ledd og omregning av pensjon ved endringer i pensjonsgrad.

§ 20-19 a nytt fjerde, femte og sjettemte ledd skal lyde:

Endringer i alderspensjon etter kapittel 19 som gir økning i pensjonen, utover endringer som følger

av § 19-14, skal ikke endre gjenlevendetillegget etter paragrafen her.

Gjenlevendetillegget skal ikke reguleres årlig etter § 20-18.

Gjenlevendetillegget skal reduseres med økninger i alderspensjonen etter §§ 19-14 og 20-18.

II

Ikrafttredelse og overgangsregler.

1. Loven trer i kraft fra den tiden Kongen bestemmer. Kongen kan bestemme at de forskjellige bestemmelsene skal tre i kraft til ulik tid.
 2. Et barn som har rett til barnepensjon etter de særlige reglene om yrkesskade i § 18-11 bokstav d og e og vilkårene i kapittel 18 slik dette lød før loven her trer i kraft, beholder barnepensjonen fram til fylte 21 år i samsvar med de tidligere reglene.
 3. Et barn som allerede fyller vilkårene for rett til en ytelse etter folketrygdloven kapittel 18 når nye regler trer i kraft, skal få ytelsen beregnet etter det nye regelverket dersom dette gir høyere ytelse enn etter det gamle regelverket.
 4. Departementet kan gi forskrifter om overgangsregler.
-

Vedlegg 1

Etterlatteytelser i folketrygdloven – forholdet til Grunnloven § 97

1 Innledning. Henvendelsene hit

Vi viser til brev fra Arbeids- og sosialdepartementet (ASD) 6. juli 2016, samt presiserende brev fra ASD 26. april 2017, hvor Lovavdelingen blir bedt om å vurdere om særreglene om beregning av alderspensjon til gjenlevende ektefelle og gjenlevendetillegg til uføretrygd etter folketrygdloven (ftrl.) kan avvikles/utfases uten å komme i konflikt med Grunnloven § 97. Vi sier videre til brev 18. mai 2017, hvor vi blir bedt om å vurdere om visse endringer i reglene om etterlattepensjon til gjenlevende ektefelle under 67 år kan gjennomføres uten å komme i konflikt med Grunnloven § 97. Henvendelsene må ses i lys av NOU 2017: 3 Folketrygdens ytelser til etterlatte – forslag til reform. De to henvendelsene besvares samlet.

2 Gjeldende ordninger

2.1 Alderspensjon til gjenlevende ektefelle

2.1.1 *Særregler for beregning av alderspensjon til gjenlevende ektefelle etter ftrl. § 19-16 (gammel ordning for alderspensjon)*

Alderspensjon til gjenlevende ektefelle som samtidig fyller vilkårene for rett til pensjon til gjenlevende ektefelle etter ftrl. kapittel 17, beregnes etter særskilte regler, jf. ftrl. § 19-16. Også fraskilte kan ha rett til pensjon etter særreglene, se ftrl. § 19-16 første ledd, jf. § 17-10.

Etter ftrl. § 19-16 annet ledd skal grunnpensjonen beregnes på grunnlag av den avdødes trygdetid, dersom den er lengre enn gjenlevedes trygdetid. Etter ftrl. § 19-16 tredje ledd, jf. § 3-23 skal tilleggspensjonen til gjenlevende ektefelle utmåles etter det mest gunstige av følgende to alternativer:

- gjenlevende sin egen tilleggspensjon
- en kombinert tilleggspensjon som utgjør 55 prosent av summen av egen tilleggspensjon og den avdødes tilleggspensjon

Disse særlige reglene kan innebære at gjenlevende ektefelle får en høyere alderspensjon enn personer som har lik selvstendig opptjening, men som er ugift eller som er skilt, men uten rett til gjenlevendetillegg.

Ved lov 5. juni 2009 nr. 32 om endringer i folketrygdloven (ny alderspensjon) ble det vedtatt nye regler om alderspensjon i ftrl. kapittel 20.

Det ble samtidig innført fleksibelt uttak fra 62 år, levealdersjustering og nye reguleringsprinsipper i den etablerte ordningen for alderspensjon (kapittel 19), som fortsatt gjelder fullt ut for personer født til og med 1953, jf. ftrl. § 19-1 annet ledd. Det ble med sikte på disse årskullene ikke gjort endringer i særreglene om beregning av alderspensjon til gjenlevende ektefelle.

Det ble i 2009 ikke innført tilsvarende særregler om beregning av alderspensjon til gjenlevende ektefelle i ny alderspensjon etter kapittel 20 (se likevel nedenfor om lov 19. juni 2015 nr. 41).

Lovendringene som ble vedtatt i 2009, trådte i kraft 1. januar 2011. Etter ftrl. § 20-1 annet ledd gjelder reglene om ny alderspensjon fullt ut for personer født fra og med 1963.

Personer født fra og med 1954 til og med 1962 får sin alderspensjon opptjent med en forholdsmessig andel fra gammel alderspensjon (kapittel 19) og ny alderspensjon (kapittel 20). Personer født til og med 1953 får som nevnt derimot all sin alderspensjon opptjent etter gammel alderspensjon (kapittel 19), jf. ftrl. § 19-1 annet ledd og § 19-15.

2.1.2 *Midlertidig gjenlevendetillegg etter ftrl. § 20-19 a for årskullene 1954–1957*

Som nevnt ble det i 2009 ikke innført særregler om beregning av alderspensjon til gjenlevende ektefelle i ny alderspensjon etter kapittel 20. Ved lov 19. juni 2015 nr. 41 om endringer i folketrygdloven (midlertidig gjenlevendetillegg til ny alderspensjon) ble det innført et nytt gjenlevendetillegg til alderspensjon i ftrl. § 20-19 a til de fire første årskullene som kan ta ut alderspensjon delvis

beregnet etter nye regler i ftrl. kapittel 20 (årskulene født mellom 1954 og 1957), se § 20-19 a. Det ble altså ikke innført generelle regler om beregning av alderspensjon til gjenlevende ektefelle.

2.2 Gjenlevendetillegg til uføretrygd

Etter de tidligere reglene om uførepensjon hadde en gjenlevende uførepensjonist rett til å få uførepensjonen beregnet på grunnlag av en kombinasjon av egne og avdødes rettigheter, dersom dette ga høyere ytelse enn egen opptjening, på tilsvarende måte som for alderspensjonister etter ftrl. § 19-16, jf. § 3-23. Som for alderspensjon innebar disse særlige reglene at gjenlevende ektefelle kunne få høyere uførepensjon enn personer som ellers har lik selvstendig opptjening, men som er enslig eller ikke fyller vilkårene for rett til ytelser som gjenlevende ektefelle.

Ved lov 16. desember 2011 nr. 59 ble uførepensjonen i folketrygden erstattet av ny uføretrygd. Det ble ikke samtidig innført særskilte regler for gjenlevende i ny uføretrygd. Reformen trådte i kraft 1. januar 2015.

Ved lov 20. juni 2014 nr. 24 om endringer i folketrygdloven, lov om Statens pensjonskasse og enkelte andre lover (tilpasninger til ny uføretrygd i folketrygden og ny uførepensjonsordning for offentlig tjenestepensjon) vedtok Stortinget i ftrl. § 12-18 en bestemmelse om gjenlevendetillegg til ny uføretrygd som gis i inntil fem år. Tillegget gis til gjenlevende som ble uføre og uføre som ble gjenlevende etter 1. januar 2015.

2.3 Etterlattepensjon til gjenlevende ektefelle under 67 år

I ASDs brev 18. mai 2017 punkt 2 er det gitt følgende beskrivelse av gjeldende ordning for etterlattepensjon til gjenlevende ektefelle under 67 år:

«Etter folketrygdloven kapittel 17 kan det på visse vilkår gis pensjon til gjenlevende ektefelle, registrert partner og samboere som har eller har hatt felles barn eller tidligere har vært gift med hverandre, jf. folketrygdloven § 17-2. Formålet er å sikre inntekt når forsørgeren dør, og den gjenlevende helt eller delvis ikke er i stand til å forsørge seg selv, jf. folketrygdloven § 17-1. En gjenlevende ektefelle som ikke fyller vilkårene for rett til pensjon, kan ha rett til overgangsstønad etter folketrygdloven § 17-6. Reglene i kapittel 17 gjelder i all hovedsak tilsvarende for pensjon og overgangsstønad. Av hensyn til framstillingen forholder vi oss her bare til pensjon, og vi nevner overgangsstønad bare der reglene avviker.

Etterlattepensjon fra folketrygden består av grunnpensjon, tilleggspensjon og/eller særtillegg, jf. folketrygdloven § 17-7 første ledd. *Grunnpensjonen* fastsettes på grunnlag av den avdødes trygdetid, jf. folketrygdloven § 17-7 andre ledd. Selve bestemmelsene om fastsetting av grunnpensjon står i lovens kapittel 3. Av folketrygdloven § 3-7 går det blant annet fram at trygdetiden fastsettes som om den avdøde på dødsfallstidspunktet hadde fått rett til uførepensjon. Full grunnpensjon utgjør 100 prosent av folketrygdens grunnbeløp og reduseres forholdsmessig dersom trygdetiden er mindre enn 40 år. Hovedreglene om beregning av *tilleggspensjon* til gjenlevende ektefelle går fram av folketrygdloven § 3-23. Reglene viste inntil 1. januar 2015 (uførereformen iverksatt) i stor grad til reglene som da gjaldt for beregning av tilleggspensjon til uførepensjon, herunder medregning av antatte framtidige pensjonspoeng for uførepensjonister. Dette var et omfattende regelverk som ble vedtatt opphevet ved lov 16. desember 2011 nr. 59 (med virkning først fra 1. januar 2015). Uførepensjon ble da lagt om til uføretrygd. I Prop. 66 L (2013–2014) foreslo departementet at reglene for beregning av etterlattepensjon ble materielt sett videreført, men lovteknisk ble det vist til beregningsreglene som gjaldt før uførereformen, se folketrygdloven § 3-23 om at tilleggspensjonen skal utgjøre 55 prosent av en tilleggspensjon beregnet på grunnlag av den avdødes opptjening slik bestemmelsene lød før lov 16. desember 2011 nr. 59 om endringer i folketrygdloven trådte i kraft. *Særtillegg* gis etter folketrygdloven § 3-3 til personer som ikke har rett til tilleggspensjon eller har tilleggspensjon som er mindre enn særtillegget. Etterlattepensjonen avkortet med 40 prosent mot arbeidsinntekt som den gjenlevende har eller kan forventes å få over et fribeløp på 0,5 ganger grunnbeløpet, jf. folketrygdloven § 17-8. Gjenlevende som er under 55 år, forventes å ha en inntekt på minst to ganger folketrygdens grunnbeløp, jf. folketrygdloven § 17-8 andre ledd. Regelen praktiseres ikke som en adgang for gjenlevende til å trappe ned arbeidsinnsatsen ved fylte 55 år, men retter seg først og fremst mot personer som blir etterlatt etter fylte 55 år, med svak tilknytning til arbeidsmarkedet på dødsfallstidspunktet. Dersom gjenlevende har hatt høyere inntekt enn 2 ganger grunnbeløpet før fylte 55 år, forventes det som hovedregel at gjenlevende skal ha en inntekt på samme nivå også etter fylte 55 år. Loven åpner opp for at det kan tas individuelle hensyn, jf. § 17-8 andre ledd andre punktum. Kravet til forventet inntekt gjel-

der ikke dersom gjenlevende fyller vilkårene for rett til overgangsstonad etter folketrygdloven § 17-6, jf. tredje punktum. Dette gjelder i praksis gjenlevende som har omsorg for barn, og fyller vilkårene for overgangsstonad som enslig mor eller far etter folketrygdloven §§ 15-5 og 15-6, er under nødvendig utdanning, eller er i en omstillingsfase etter dødsfallet. Det følger av praksis at omstillingsfasen er ett år etter dødsfallet.

Retten til pensjon faller bort når gjenlevende fyller 67 år, eller mottar alderspensjon eller uføretrygd, jf. folketrygdloven § 17-11 første ledd bokstav a og b. Det samme gjelder ved mottak av avtafestet pensjon fra en offentlig pensjonsordning. Retten til pensjon faller også bort ved gjengifte. Etterlattepensjonen er i utgangspunktet en varig ytelse, og for en god del etterlatte (i praksis kvinner) vil etterlattepensjonen utgjøre et varig tilskudd til egen arbeidsinntekt frem til uttak av alderspensjon.

...

Forutsatt at avdøde har full trygdetid (40 år), utgjør etterlattepensjonen etter dagens regler *minimum* summen av grunnpensjon (1G) og særtillegg (1G), det vil si 2 ganger grunnbeløpet, før skatt og avkortning mot arbeidsinntekt. Satsene går fram av folketrygdloven § 17-7 første, andre og fjerde ledd, jf. § 3-2 tredje ledd (grunnpensjon) og § 3-3 fjerde ledd (særtillegg).

Med opptjeningsreglene som gjelder fra 1992 (satsen for tilleggspensjon ble da endret fra 45 til 42 pst), forutsatt full trygdetid, kan avdøde ha tjent opp en tilleggspensjon som maksimalt utgjør 2,96 ganger grunnbeløpet. Størrelsen framkommer ved å multiplisere det maksimale poengtallet $7 \left((6-1) + \frac{(12-6)}{3} \right)$, jf. folketrygdloven § 3-13 andre og fjerde ledd, med tilleggspensjonsprosenten på 42, jf. folketrygdloven § 3-12 tredje ledd siste punktum ($7 \times 0,42 = 2,94$). Det følger av dette at *maksimal* etterlattepensjon, før skatt og avkortning mot arbeidsinntekt, utgjør 2,6 ganger grunnbeløpet ($2,94/100 \times 55 = 1,6 + 1 = 2,6$). Med gjennomsnittlig grunnbeløp for 2016 (91 740) kroner gir dette en minsteytelse på om lag 183 500 kroner før skatt og eventuell avkortning, mens den maksimale ytelsen er om lag 240 000 kroner.

Beregninger som utvalget har gjort, viser at en stor andel av de etterlatte har ytelse tilsvarende minstenivå før avkortning. Dette skyldes måten etterlattepensjonen beregnes på utfra avdødes inntekt. Skal etterlattepensjonen bli høyere enn minsteytelsen, må avdødes tilleggspensjon være så høy at 55 prosent av tilleggspensjo-

nen av denne overstiger særtillegget. For at dette skal være mulig, må avdøde ha hatt inntekter på om lag 5,3 ganger grunnbeløpet (490 000 kroner med gjennomsnittlig grunnbeløp for 2016) i 40 år. Mange har ikke hatt så høy inntekt, og dette er grunnen til at en stor andel av etterlatte bare har ytelse på minstenivå.

Mottakere av etterlattepensjon har rett til å bli skattlagt etter skattebegrensingsregelen i skatte-loven § 17-1, dersom det gir lavere skatt enn skattlegging etter ordinære regler. Etter skatt utgjør maksimal etterlattepensjon i overkant av 2,4 ganger grunnbeløpet. Skattebegrensingsregelen innebærer høyt bunnfradrag og høy marginalskatt, og fører til at ytelsen etter skatt blir enda mer «sammenpresset».

Etterlattepensjonen avkortet med 40 prosent mot arbeidsinntekt som den gjenlevende har eller kan forventes å få over et fribeløp på 0,5 ganger grunnbeløpet, jf. folketrygdloven § 17-8.

Etterlattepensjonen på minstenivå vil være fullt ut avkortet dersom gjenlevende har en inntekt på om lag 505 000 kroner.»

3 Spørsmålene som nå ønskes vurdert

3.1 Alderspensjon til gjenlevende ektefelle

I sitt brev 6. juli 2016 skisserte ASD hvilke overgangsspørsmål en den gangen ønsket vurdert. I lys av blant annet at utvalget i mellomtiden har avgitt sin utredning (NOU 2017: 3 Folketrygdens ytelse til etterlatte – forslag til reform), presiseres det i ASDs brev 26. april 2017 hvilke alternativer som nå ønskes vurdert. Vi gjengir fra det sistnevnte brevet:

«Alternativ 1

- Særregler for beregning av alderspensjon til gjenlevende ektefelle gjelder kun opptjening etter ftrl. kap. 19. Det innføres ikke særlige beregningsregler for gjenlevende i ny alderspensjon (ftrl. Kap. 20).
- Verdien av gjenlevendefordel etter kap. 19, og gjenlevendetillegg etter § 20-19 a videreføres nominelt (unntas fra årlig regulering) fra innføring av nytt regelverk for alle som er født 1944 og senere
- Vi ønsker også Lovavdelingens vurdering av om verdien av gjenlevendefordel etter kap. 19 kan videreføres nominelt for alle årskull (også eldre enn 1944-kullet).

Alternativ 2:

- Særregler for beregning av ny alderspensjon til gjenlevende ektefelle gjelder kun opptjening etter ftrl. kap. 19. Det innføres ikke særlige beregningsregler for gjenlevende i ny alderspensjon (ftrl. Kap. 20).
- Samlet alderspensjon, inkludert verdien av gjenlevendefordel etter kap. 19 og gjenlevendetillegg etter § 20-19 a, videreføres nominelt (unntas fra årlig regulering) på nivået ved innføring av nytt regelverk for alle som er født 1944 og senere, inntil pensjonen når verdien av egenopptjent pensjon regulert på ordinær måte.

Begge alternativene tar utgangspunkt i en gradvis avvikling i takt med alminnelige overgangsregler for personer i årskullene 1954 til 1962 i § 19-15 og § 20-19. Alternativ 1 er basert på utvalgets hovedforslag, mens alternativ 2 er en strengere variant som utvalget ikke ville anbefale, fordi det kunne gi urimelig stor negativ effekt på alderspensjonen for en del av de eldste gjenlevende. Bakgrunnen for at vi likevel ber [om] en vurdering av alternativet, er at vi ønsker en vurdering av hvor langt lovgivers handlingsrom rekker på dette området.»

Når det gjelder alternativ 1, forstår vi det slik at dette tar utgangspunkt i den modellen som er skissert i NOU 2017: 3 punkt 8.7.4 (s. 132–136), sammenholdt med forutsetningene i punkt 8.7.1. Det er likevel den forskjellen at ASD ønsker vurdert muligheten for at også årskull *eldre* enn 1944-kullet omfattes av en ordning med nominell videreføring av gjenlevendefordeler etter ftrl. kap. 19, jf. siste strekpunkt i ASDs beskrivelse av alternativ 1.

Når det gjelder alternativ 2, viser vi vil utvalgets utredning av dette i NOU 2017: 3 punkt 8.7.3 (s. 130–132), sammenholdt med forutsetningene i punkt 8.7.1.

3.2 Gjenlevendetillegg til uføretrygd

I ASDs brev 6. juli 2016 ble vi bedt om å vurdere om tillegg til ny uføretrygd etter ftrl. § 12-18 kan avvikles uten hinder av Grunnloven § 97 ved at tilleggene ikke fornyes etter utløp av vedtaksperioden på fem år. I ASDs brev 26. april 2017 presiseres det at departementet fortsatt ønsker en vurdering av dette spørsmålet, selv om utvalget i mellomtiden har foreslått at tilleggene skal videreføres nominelt, på samme måte som gjenlevendefordel etter ftrl. kapittel 19 og gjenlevendetillegg etter ftrl. § 20-19 a.

3.3 Etterlattepensjon til gjenlevende ektefeller under 67 år

I brevet 18. mai 2017 s. 15 gir ASD følgende sammenfatning av de endringene i folketrygdlovens regler om etterlattepensjon til gjenlevende ektefeller under 67 år som ønskes vurdert opp mot tilbakevirkningsforbudet i Grunnloven § 97:

- «1. Dagens etterlattepensjon i folketrygdloven kapittel 17 erstattes av en tidsbegrenset omstillingssøknad som kan gis i inntil tre år, men med mulighet for forlengelse i ytterligere to år.
2. De nye reglene gis virkning for alle som blir etterlatt etter endringstidspunktet. Tidsbegrensningen gjelder ikke personer som er født i 1960 og tidligere ved innføring av nytt regelverk, og som ikke har hatt årlig arbeidsinntekt på to ganger grunnbeløpet eller mer de siste fem årene. Disse kan motta ytelsen inntil de fyller 67 år.
3. Tidsbegrensningen gis virkning på allerede innvilgede etterlattepensjoner. Ytelsen videreføres i tre år, med mulighet for forlengelse i ytterligere to år, fra det tidspunkt nye regler trer i kraft. Det gjøres unntak for personer som er født i 1960 og tidligere ved innføring av nytt regelverk, og som ikke har hatt en årlig inntekt på to ganger grunnbeløpet eller mer de siste fem årene. Disse kan motta ytelsen inntil de fyller 67 år.»

4 Grunnloven § 97 – rettslige utgangspunkter

4.1 Allment

Grunnloven § 97 lyder:

«Ingen lov må gis tilbakevirkende kraft.»

Kjerneområdet for bestemmelsen er vern mot lovgivning som knytter nye byrder til handlinger eller begivenheter som fant sted før lovendringen (egentlig tilbakevirkning). Etter omstendighetene vil også inngrep i etablerte rettsposisjoner med virkning fremover i tid (uegentlig tilbakevirkning) kunne rammes av bestemmelsen, jf. Rt. 1996 s. 1415 P (Borthen) og Rt. 2010 s. 143 P (rederibeskatning).

Det følger av høyesterettspraksis at inngrep i trygderettigheter med virkning fremover i tid

(uegentlig tilbakevirkning) skal vurderes etter normen «klart urimelig eller urettferdig» tilbakevirkning, jf. HR-2016-389-A (stortingspensjon) avsnitt 78 med videre henvisninger. Det må også gjelde med sikte på de mulige endringene som vurderes i saken her.

I sin praksis har Høyesterett vekslet noe mellom normen «særlig urimelig eller urettferdig» og «klart urimelig eller urettferdig», uten at vi kan se at forskjellen har hatt noen betydning.

Høyesterett har i Rt. 1996 s. 1415 P (Borthen), som gjaldt spørsmålet om pensjonsrettigheter etter folketrygdloven har et vern etter Grunnloven § 97, med «sikte på folketrygdens rettigheter til grunnpensjon med tilleggssytelser og tilleggspensjonen» (jf. presiseringen på s. 1424), oppstilt følgende momenter (hensyn) til bruk ved den avveiningen som må skje (s. 1430):

«Inn i avveiningen vil blant annet komme 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. Men på dette rettsområdet må lovgivers spillerom, i lys av de hensyn som ligger bak Grunnloven § 75 bokstav a og d, være vesentlig. Det vil bare være de kvalifiserte eller åpenbare tilfeller av urimelighet og urettferdighet som kan rammes. Jeg tilføyer at det nok i praksis først og fremst er inngrep som rammer avgrensede grupper pensjonister innenfor folketrygden som vil kunne stride mot Grunnloven § 97.»

I HR-2016-389-A (stortingspensjon) avsnitt 77 vises det til disse formuleringene, samtidig som det presiseres at det må skje en avveining mellom de vernede interesser på den ene siden og de samfunnsmessige hensynene på den annen. De samfunnsmessige hensynene inkluderer hensynet til lovgivers behov for handlefrihet.

Både i Borthen-saken og Rt. 1996 s. 1440 P (Thunheim) anvendte Høyesterett normen «klart urimelig eller urettferdig», selv om den ene saken gjaldt grunnlovsvernet for grunnpensjon og den andre saken tilleggspensjon. I Thunheim-saken uttalte Høyesterett følgende (s. 1451):

«Det er til dels ulike hensyn som tilsier beskyttelse etter Grunnloven § 97 mot inngrep i henholdsvis grunnpensjon og tilleggspensjon. Selve normen ved den nærmere, konkrete vurdering av spørsmålet om tilbakevirkningsfor-

budet i Grunnloven er gått for nær, må være den samme for tilleggspensjon som for grunnpensjon. Men de enkelte hensyn kan ha forskjellig vekt, ...»

I Thunheim-saken drøftet Høyesterett særlig «[s]pørsmålet om betaling og opptjening kan gi tilleggspensjonene et sterkere vern» enn grunnpensjonen, jf. presiseringen i Rt. 1996 s. 1415 P (Borthen) på s. 1428. Vi viser også til Rt. 2013 s. 1345 P (Volstad) avsnitt 102–103 og HR-2016-389-A (stortingspensjon) avsnitt 77–78 og 89.

Ut fra det som er sagt foran må grunnlovsvurderingen også i denne saken skje ut fra de momentene Høyesterett har oppstilt, men det må vurderes særskilt hvor stor vekt de ulike hensynene kan ha i den samlede vurderingen av om inngrepet innebærer «klart urimelig eller urettferdig» tilbakevirkning.

Vurderingen av grunnlovsstrid må skje konkret for den saken gjelder. Det må likevel kunne tas hensyn til helheten i en lovregulering, og ikke ethvert urimelig utslag for den enkelte vil medføre grunnlovsstrid, jf. Rt. 2010 s. 143 P (Volstad) avsnitt 155 og HR-2016-389-A (stortingspensjon) avsnitt 77. At det er grenser for hvor langt det er nødvendig å legge vekt på rent individuelle forhold som har slått ut for den enkelte, illustreres av Rt. 2006 s. 262 (ektefellepensjon) avsnitt 101.

Forutsetningen for at det må skje en nærmere avveining etter normen «klart urimelig eller urettferdig» tilbakevirkning, er at det overhodet foreligger inngrep i en bestående rettsposisjon som er omfattet av Grunnloven § 97. Det kan volde tvil når det er tilfellet, men spørsmålet kommer sjelden på spissen. Hvis en er i ytterkanten av hva som med rimelighet kan betegnes som inngrep i en bestående rettsposisjon, vil anvendelse av den avveiningsnormen som det er vist til foran, normalt føre til at det ikke foreligger grunnlovsstridig tilbakevirkning.

4.2 Særlig om stillingen til etterlatteytelsene i folketrygdloven

Etter vårt syn kan det også ut over disse mer allmenne utgangspunktene oppstilles visse felles momenter til vurderingen av de tilfellene henvedelsen hit omfatter (særreglene om beregning av alderspensjon til gjenlevende ektefelle og gjenlevendetillegg til uføretrygd, samt særreglene om etterlattepensjon til gjenlevende ektefelle under 67 år).

Det er her spørsmål om å gripe inn i rettighetsbaserte langtidstytelser som løper inntil videre, som ytes med grunnlag i folketrygdloven, som er avledet av avdøde ektefelles rettigheter. Ytelsene skal langt på vei utgjøre et supplement til de ytelsene den gjenlevende får på selvstendig grunnlag (med forbehold for etterlattepensjon til gjenlevende under 67 år, se nærmere punkt 5.4.3). Tillegget etter ftrl. § 20-19 a kommer i en særstilling med sin lovfastsatte begrensning på fem år (se punkt 5.2).

Ved drøftelsen av om avvikling av særreglene om ytelse til gjenlevende ektefelle er et inngrep i strid med Grunnloven § 97 kan en viss veiledning hentes i Rt. 2006 s. 262, særlig når det gjelder spørsmålet om *hvilket grunnlag de etterlatte har for sine forventninger* om å få beholde sine ytelse. Saken er av betydning selv om den dreide seg om vern for ytelse etter lov om Statens pensjonskasse, og ikke ytelse etter folketrygdloven. Saken gjaldt endring i vilkårene for fraskilt ektefelles rett til ektefellepensjon etter lov 28. juli 1949 nr. 26 om Statens pensjonskasse. Vår sak gjelder både fraskilte og gifte gjenlevende. Slik folketrygdens ytelse til etterlatte er bygd opp, kan vi ikke se at det ved vurderingen av grunnlovsvernet for disse ytelsene er grunn til å skille ut fra om den som er eller blir etterlatt, var gift eller fraskilt på det aktuelle tidspunktet.

Det sentrale i vår sammenheng er Høyesteretts vurdering av forholdet mellom den avdødes (SPK-medlemmets) egen rett til pensjon og enkens rett til ektefellepensjon (Rt. 2006 s. 262 avsnitt 77 og 78):

«(77) Statspensjonens karakter av særrett basert på arbeidskontrakten gjelder medlemmet selv. Det er en sammenheng mellom medlemmets lønn, innskudd og pensjonsutbetaling. En annen sak er at en vesentlig del av pensjonen i dag finansieres av det offentlige og ikke av medlemmets innskudd i SPK.

(78) Overfor en enke etter et medlem i SPK blir imidlertid tilknytningen mellom en mulig fremtidig pensjon og hennes innsats svakere. Innskuddet i pensjonskassen er det samme for gifte og ugifte medlemmer. For enker vil betalingselementet således ikke gjøre seg gjeldende med samme styrke som for medlemmet selv. Ektefellepensjonen blir derved av mer avledet karakter, jf. NOU 1995:29 om Samordning av pensjons- og trygdeytelser side 208, ...»

Det fremgår av sammenhengen at Høyesterett mente dette momentet måtte tillegges vekt selv om det ikke skulle være spørsmål om *fraskilt* rett til etterlattepensjon.

Også for etterlatteytelsene i folketrygdloven må det tilsvarende legges vekt på at det ikke er gjenlevende selv som har opptjent de ytelsene som loven i dag gir krav på. Betalings- og opp-tjeningselementet gjør seg altså i mindre grad gjeldende for denne gruppen enn for avdøde selv. Dermed har gjenlevende etter vårt syn også svakere grunnlag for forventninger om at pensjonen fortsatt skal beregnes etter reglene som i dag gjelder, enn hva avdøde selv ville hatt for sin pensjon.

Høyesterett gjengir videre i Rt. 2006 s. 262 (avsnitt 78 og 79) flere tilknyttede argumenter fra Samordningsutvalget (NOU 1995: 29 s. 208) for at «enkepensjon» nyter et svakt grunnlovsvern:

«(78) ... «Når det gjelder enkepensjon, vil det nok ha skjedd en forandring i den alminnelige samfunnsoppfatning. Da pensjonsloven ble innført, var synsmåten at enker var forsørget av sine menn og måtte være sikret en pensjon for sitt utkomme også etter hans død. I dag vil oppfatningen være at enkepensjonen i de fleste tilfelle tross alt bare er et supplement til enkenes eller enkemennenes egen inntekt i form av lønn eller pensjon.»

(79) ... «På den ene siden er retten til enkepensjon en avledet rett. Det kan sies å være en større uvisshet forbundet til spørsmålet om og når retten til enkepensjon vil inntre enn til spørsmålet om og når retten til alderspensjon vil inntre.»«

Adgangen til å gripe inn i ytelse etter folketrygdloven er som det klare utgangspunkt større enn adgangen til å redusere ytelse etter offentlig tjenestepensjon. Vi viser til HR-2016-389-A, som gjaldt stortingspensjon, hvor Høyesterett i avsnitt 86 uttaler følgende (om «statspensjoner»):

«Jeg ser det slik at disse pensjonene dermed nyter et sterkere vern mot inngrep enn det som gjelder for trygderettigheter og sosiale ytelse for øvrig.»

Det kan spørres hvor stor forskjellen i grunnlovsvernet egentlig er for ytelse etter folketrygdloven og lov om Statens pensjonskasse når det etter begge ordningene er tale om rettsposisjoner som er avledet av en annen persons medlemsrettigheter. Høyesteretts uttalelse kan i det minste tas til inntekt for at vernet for etterlatteytelse

etter folketrygdloven ikke kan være sterkere enn for tilsvarende ytelser etter lov om Statens pensjonskasse; situasjonen er snarere den motsatte. Rt. 1996 s. 1415 P (Borthen) kan etter dette trolig gi en viss veiledning om hvor omfattende inngrep som kan aksepteres i etterlatteytelsene etter folketrygdloven. Vi kommer tilbake til dette i punkt 5.1.2.

Etterlatteytelsene i folketrygdloven har riktignok særtrekk sammenlignet med de folketrygdytelsene som ble vurdert både i Borthen- og Thunheim-saken. De har – i hvert fall som et utgangspunkt – ikke preg av basisyttelse (grunntytelse), slik som grunnpensjonen, men snarere preg av ikke-betalt supplement til den trygdedes egen inntekt (enten denne har karakter av ervervsinntekt, ytelse fra folketrygden eller noe annet). Ytelsen har heller ikke preg av et tillegg der betalings- eller opptjeningselement gjør seg gjeldende med noen styrke. Forholdet kompliseres imidlertid av at denne typen karakteristikk kan komme til kort overfor enkelte grupper av personer, kanskje særlig for eldre årskull og der personer i disse årskullene i lengre tid har hatt etterlatteytelsene som primær inntektskilde. Som nevnt har dessuten etterlattepensjon til gjenlevende ektefelle under 67 år visse særtrekk som bør vurderes nærmere (se punkt 5.4.3).

Ved grunnlovsvurderingen må det tas hensyn til i hvilken grad ulike grupper har *innrettet seg* etter det gjeldende regelverket for ytelser til etterlatte.

Innrettelseshensynet fører til at vernet er sterkere for dem som allerede mottar løpende ytelser enn for dem som ennå ikke er kommet i en slik posisjon. Når ytelsene har begynt å løpe, vil dette i seg selv gi grunnlag for innrettelse, uavhengig av hvordan stillingen var før ytelsen løp. Vi viser til vår uttalelse 9. mars 2009 (JDLOV-2006-4290C) punkt 6. Vi viser også til Rt. 2006 s. 262, der det i avsnitt 79, som argument for svekket grunnlovsværn, ble vist til at det «kan sies å være en større uvisshet forbundet til spørsmålet om og når retten til enkepensjon vil inntre enn til spørsmålet om og når retten til alderspensjon vil inntre». En slik usikkerhet foreligger ikke lenger etter at vilkårene for etterlatteytelsen har inntrådt og ytelsen har begynt å løpe.

Etter omstendighetene kan det også være et moment i retning av grunnlovsværn at den rettsposisjonen det er spørsmål om å gripe inn i, har eksistert lenge. Dette momentet kan imidlertid krysses av andre momenter, for eksempel at behovet for endring kan tilta etter hvert som tiden går.

I grunnlovsvurderingen har det vesentlig betydning om en ytelse er tilstått som en varig ytelse eller om den er tilstått for en begrenset periode eller på annet vis har et midlertidig preg. Dersom ytelsen i loven er gjort tidsbegrenset, er dette i seg selv et svært tungtveiende argument mot å si at det foreligger et vern etter Grunnloven § 97 for fortsatt å motta ytelsen etter at perioden er utløpt.

Når det gjelder betydningen av innrettelseshensynet for dem som allerede mottar etterlattepensjon, men som er under 67 år, viser vi til ytterligere drøftelse i punkt 5.4.3.

Vekten av innrettelseshensyn må ses i sammenheng med muligheten for – og eventuelle forventninger fra lovgiver om – at *den enkelte tilpasse seg* til endrede forhold.

Selv om lovbestemmelsene om ytelser til etterlatte gir den enkelte krav på ytelser i visse tilfeller, har det hele tiden også stått sentralt at ytelsen skal dekke reelle behov for understøttelse. Det understrekes for eksempel i St.meld. nr. 75 (1963–64) s. 28 at «de midler som kan nyttes til pensjonsformål [bør] i størst mulig utstrekning ... gå til dekning av de reelle pensjonsbehov», som ledd i departementets argumentasjon for å avvise innføring av en ordning i folketrygdloven med ubetinget rett for enhver enke til full enkepensjon. Det vises allerede den gangen, samme sted, til at den typen ordninger «ble gjennomført under helt andre samfunnsforhold enn de en har i dag».

Behovet for at midler til pensjonsformål i størst mulig grad bør kunne gå til dekning av reelle behov, gjenspeiles også i Høyesteretts tolking av Grunnloven § 97. I Rt. 1996 s. 1415 P (Borthen) på s. 1428 uttaler førstvoterende:

«Oppbyggingen av velferdsstaten er sterkt understreket som et moment av betydning for grunnlovstolkningen. Jeg er enig i at dette kommer inn. Den trygghet og forutberegnelighet for økonomi og levestandard som jeg har fremhevet som avgjørende for at trygderettigheter må ha et grunnlovsværn, er nettopp et viktig utslag av vår velferdsstat. Men hensynet til velferdssamfunnet har også en annen side av betydning. Det er viktig å kunne kanalisere offentlige midler dit det er størst behov for dem. Sterke bånd på adgangen til å foreta omprioriteringer vil – iallfall som generell regel – ikke ivareta velferdssamfunnet og dets behov.»

For deler av etterlatteytelsene kan tilpasningen, som vi kommer tilbake til særlig ved drøftelse av

inngrep i etterlattepensjonen til personer under 67 år, nettopp bestå i at det stilles nye krav om selvforsørgelse. Vi viser til punkt 5.4.3 nedenfor, hvor vi også går inn på betydningen av formålet med etterlatteytelsene og betydningen av om inngrepet tar hensyn til den etterlattes evne til å bære tapet.

Muligheten for å tilpasse seg endrede forhold (typisk ved krav om yrkesaktivitet) vil – alt annet likt – jevnt over være større for yngre enn for eldre personer. Forventningen om tilpasning gjennom yrkesaktivitet vil særlig gjelde for personer som er i det som normalt regnes som yrkesaktiv alder.

Ved grunnlovsvurderingen er også *lovgivers behov for handlefrihet* et moment av vesentlig betydning. Ytelsene til etterlatte, så langt de rekkes, stiller en persongruppe i en gunstig situasjon sammenlignet med andre. Det er som utgangspunkt et politisk spørsmål om en vil innføre eller opprettholde denne typen fordeler for en bestemt gruppe med virkning fremover i tid. Den enkelte kan ikke forvente at slike særfordeler består over tid, og særlig ikke ved endrede samfunnsforhold. Innføring av fordelene var i sin tid saklig begrunnet, men det er også tungtveiende saklige grunner for at det skjer endringer. Vi viser til ASDs brev 6. juli 2016 s. 1–2 og s. 13–14 samt NOU 2017: 3 kapittel 3 (s. 19–29). Særreglene om ytelser til etterlatte har sin bakgrunn i en tid da den typiske familien hadde én hovedforsørger (mannen), mens kvinnen var hjemme eller jobbet deltid. Sammenlignet med den gangen deltar flere kvinner i yrkeslivet, og behovet for særskilte ytelser til etterlatte er dermed blitt mindre, se slik også Rt. 2006 s. 262 avsnitt 82–90 (om ektefellepensjon).

I slike situasjoner, hvor endringer i samfunn og arbeidsliv gjør at de forutsetningene som lå til grunn da ytelsen ble innført, ikke eksisterer som i dag, må hensynet til folketrygdens og samfunnets økonomi, som Høyesterett viste til i Rt. 1996 s. 1415 P (Borthen) på s. 1430 (gjengitt foran i punkt 4.1), ha særlig tyngde. Det er også sentralt at reform av dagens system for ytelser til etterlatte bidrar til å støtte opp om «arbeidslinjen».

Dersom lovgiver først inntar det standpunktet at folketrygdens ytelser til etterlatte bør bygges ned, kan det videre anføres tungtveiende lovgivningspolitiske argumenter for at en reform også bør inkludere personer som allerede mottar ytelser som etterlatt. Det gjelder kanskje særlig for personer som med dagens regler i lang tid fremover ville motta denne typen ytelser. *Likhets-hensyn* ble tillagt vesentlig vekt i Rt. 1996 s. 1415 P (Borthen) s. 1432, jf. s. 1433 og Rt. 1996 s. 1440 P

(Thunheim) s. 1453. I saken her vil hensynet til likhet mellom ulike generasjoner spille inn. Også hensynet til likhet mellom dem som blir etterlatt før og etter lovendringstidspunktet spiller inn. Videre vil hensynet til at *innsparingseffekten* ikke utskytes i tid, tilsi at også de som mottar løpende ytelser, omfattes av reformen i størst mulig utstrekning. Både i Borthen- og Thunheim-saken ble dette argumentet også tillagt vesentlig vekt (jf. Rt. 1996 s. 1415 på s. 1432–1433 og Rt. 1996 s. 1440 på s. 1453).

Når det gjelder den rettslige betydningen av det «*folketrygdforbeholdet*» som i dag finnes i ftrl. § 25-14 (jf. ASDs brev 18. mai 2017 s. 12), nøyer vi oss med å vise til Lovavdelingens uttalelse 9. mars 2009 (JDLOV-2006-4290A) punkt 3.5 med videre henvisninger samt HR-2016-389-A avsnitt 102 og 103.

For grunnlovsvurderingen kan det videre ha interesse om relevante lovforarbeider underbygger den forventningen om vern som kan være skapt ved ulike lovbestemmelser om etterlatteytelser, eller om det tvert imot er tatt *forbehold om at endringer vil eller kan skje*. Momentet må selvsagt ses i sammenheng med hvordan de relevante lovbestemmelsene selv er utformet og begrunnet.

Foran i punkt 2 har vi omtalt ulike lovendringer som gjelder folketrygdens ytelser til etterlatte. Disse lovendringene, sammen med en rekke andre lovvedtak, fulgte opp de to brede pensjonsforlikene som ble inngått i Stortinget i 2005 og 2007. Forlikene er omtalt i punkt 1.3.3 og 1.3.4 i Ot.prp. nr. 37 (2008–2009) Om lov om endringer i folketrygdloven (ny alderspensjon).

Det er et gjennomgående trekk ved forarbeidene til de ulike lovendringene som er omtalt foran at de – om enn med ulik grad av konkretisering – bærer bud om at de endringene som ble foreslått i reglene om folketrygdens ytelser til etterlatte, skulle gjelde midlertidig i påvente av en mer generell utredning av disse ytelsene.

Som nevnt i punkt 2.1.1 ble det ved lov 5. juni 2009 nr. 32 vedtatt nye regler om alderspensjon i folketrygdloven kapittel 20. For årskullene født til og med 1953 skulle ftrl. kapittel 19 gjelde, og det ble for disse årskullene ikke gjort endringer i særreglene om beregning av alderspensjon til gjenlevende ektefelle.

I den proposisjonen som lovvedtaket var basert på, ble det varslet at regjeringen i løpet av 2009 tok sikte på å fremme en ny proposisjon blant annet med forslag til nødvendige tilpasninger i reglene om etterlattepensjon som følge av forslaget om fleksibelt uttak av alderspensjon, jf. Ot.prp. nr. 37 (2008–2009) s. 19.

De varslede endringene ble fulgt opp ved lov 11. desember 2009 nr. 112 om endringer i folketrygdloven mv. (tilpasninger i folketrygdens regelverk som følge av pensjonsreformen). Lovendringene var basert på regjeringens forslag i Ot.prp. nr. 106 (2008–2009) Om lov om endringer i folketrygdloven mv. (tilpasninger i folketrygdens regelverk som følge av pensjonsreformen). Om bakgrunnen for endringene som ble foreslått da, heter det i proposisjonen (på s. 6):

«Pensjonsreformen omfatter hele pensjonssystemet, og det er nødvendig å gjøre tilpasninger i andre lover og i folketrygdens øvrige regelverk. I denne proposisjonen foreslås det tilpasninger som skal gjelde fra 1. januar 2011, fordi det fra dette tidspunktet innføres endringer i alderspensjon beregnet etter dagens regler. Det gjelder blant annet tilpasning av ytelse til etterlatte, og visse ytelse som i dag beregnes i forhold til grunnbeløpet.

I forbindelse med pensjonsforliket i Stortinget i 2005 ble det blant annet bestemt at etterlattepensjon i folketrygden skal utredes når Stortinget har tatt stilling til ny opptjeningsmodell for alderspensjon i folketrygden. Departementet vil vurdere folketrygdens ytelse til etterlatte tilpasset ny alderspensjon i det videre arbeidet med pensjonsreformen.»

I Ot.prp. nr. 106 (2008–2009) punkt 3 (om ordningen med pensjon og overgangsstønad til gjenlevende ektefelle frem til 67 år) heter det at denne «videreføres de første årene fra 2011» (jf. s. 8), og det heter at «hele ordningen vil bli gjennomgått i forbindelse med det videre arbeidet med pensjonsreformen», slik at «dagens ytelsesnivå bør videreføres inntil videre» (s. 9).

I Ot.prp. nr. 106 (2008–2009) punkt 4 (alderspensjon til gjenlevende ektefelle) heter det på lignende vis at «reglene om beregning av alderspensjon til gjenlevende ektefelle videreføres i dagens alderspensjon inntil videre» (s. 11), og videre at de forslagene i høringsnotatet som proposisjonen bygde på, «gjelder tilpasninger fra 2011 i påvente av mer varige løsninger» (s. 11). På s. 12 heter det videre at «dagens nivå på ytelsene [bør] videreføres inntil mer varige løsninger er vurdert». Gjenfremsettelsesproposisjonen (Prop. 15 L (2009–2010)) og komitéinnstillingen fra Stortinget (Innst. 33 L (2009–2010), se s. 7) inneholder ikke uttalelser av særlig interesse.

Ved lov 20. juni 2014 nr. 24 ble det som nevnt i punkt 2.2 i ftrl. § 12-18 vedtatt en bestemmelse om gjenlevendetillegg til ny uføretrygd som gis i inn-

til fem år. Vi viser til omtalen i punkt 5.3 av forarbeidene til lovendringen (Prop. 66 L (2013–2014)).

Ved lov 19. juni 2015 nr. 41 om endringer i folketrygdloven (midlertidig gjenlevendetillegg til ny alderspensjon) ble det som nevnt i punkt 2.1.2 innført et nytt gjenlevendetillegg til alderspensjon i ftrl. § 20-19 a til de fire første årskullene som kan ta ut alderspensjon delvis beregnet etter nye regler i ftrl. kapittel 20 (årskullene født mellom 1954 og 1957). Endringen var forutsatt å være midlertidig (jf. for så vidt endringslovens tittel). I den proposisjonen som dannet grunnlag for lovvedtaket (Prop. 95 L (2014–2015)) heter det (s. 1–2):

«Et neste steg i pensjonsreformen vil være å vurdere i hvilken grad og på hvilken måte gjenlevendepensjonen skal tilpasses til pensjonsreformen. Arbeids- og sosialdepartementet har forutsatt at dette spørsmålet skal utredes, med sikte på at en varig løsning for ytelse til etterlatte i folketrygden vil kunne iverksettes fra 2020.»

Vi sammenfatter de ulike forarbeidene og deres betydning for grunnlovsvurderingen slik: Det er på det rene at utredning av hele ordningen med etterlatteytelsene gjennom lovforarbeider og andre relevante dokumenter har vært varslet i lang tid. Det kan ikke komme brått og uventet at viktige endringer vil bli foreslått, også med virkning for bestående rettsposisjoner. I dette ligger en mulighet for å innrette seg og ta forholdsregler, noe som også har betydning ved den avveiningen som må skje etter Grunnloven § 97. Vi viser til at Høyesterett i HR-2016-389-A (stortingspensjon) avsnitt 97 og 98 argumenterte på tilsvarende måte. Hvor stor vekt dette momentet vil ha i avveiningen, avhenger av sakens øvrige momenter.

Det som er sagt foran, gir etter vårt syn grunnlag for følgende oppsummering: De av folketrygdens ytelse til etterlatte som saken her gjelder, nyter ut fra sitt grunnlag nokså gjennomgående et svakt grunnlovsværn mot endringer. I tråd med de generelle retningslinjene som er oppstilt i Bortnen-saken må det ha betydning

- hvor stort omfanget av et tap er
- hvor sterkt innrettelseshensynet gjør seg gjeldende (ut fra blant annet om ytelse allerede løper, om ytelsen er gjort varig eller tidsbegrenset, og om hvor langt det er gitt signaler om endring)
- hvilke muligheter det er for å tilpasse seg den nye situasjonen ved å kompensere for tap; her kan både vedkommendes alder og varigheten av en omstillingsperiode ha betydning

- hvilke forventninger lovverket har stilt til krav om aktivitet; dette momentet kan særlig ha betydning for personer i yrkesaktiv alder

Selv om grunnlovsvernet som utgangspunkt er relativt svakt, kan det ut fra dette bli nødvendig til å ta hensyn til spesielle tilfeller der individer eller grupper av individer, gjennom de inngrepene regelendringene gjør i bestående rettsposisjoner, rammes særlig hardt. Vi viser for så vidt til de momentene Høyesterett regnet opp i Borthensaken.

5 De ulike ytelsene – forholdet til Grunnloven § 97

5.1 Nominell videreføring av gjenlevendefordel etter folketrygdloven kapittel 19

5.1.1 Nominell videreføring av gjenlevendetillegget («alternativ 1»)

Vi vurderer først om endringen (inngrepet) i reglene om gjenlevendefordel ved beregning av alderspensjon etter folketrygdloven kapittel 19, basert på *alternativ 1*, kommer i konflikt med Grunnloven § 97. Spørsmålet er om inngrepet innebærer «klart urimelig eller urettferdig» tilbakevirkning.

Som nevnt i punkt 2.1.1 ble det i 2009 ikke gjort endringer i særreglene om beregning av alderspensjon til gjenlevende ektefelle.

Den gruppen som antas å ha det sterkeste vernet, er personer som er født i 1953 eller tidligere. Det er her tale om personer som på tidspunktet for lovendringen (2020) har fått innvilget alderspensjon, og som fullt ut får sine ytelser beregnet etter ftrl. kapittel 19, jf. § 19-1 annet ledd og § 19-15.

Om disse personene på tidspunktet for lovendringen også har fått innvilget etterlatteytelser til alderspensjonen, avhenger av om de da har fått status som etterlatt eller ikke. Vi konsentrerer vurderingen om personer som på tidspunktet for lovendringen er blitt etterlatt, ut fra den betraktningen at det er for dem spørsmålet om grunnlovsvern vil kunne oppstå.

ASD har pekt på to underalternativer for hvilke årskull endringen omfatter: 1) personer som er født i 1944 og senere og 2) alle årskull, det vil si også eldre enn 1944-kullet. Vi vurderer spørsmålet ut fra det mest vidtgående underalternativet (*underalternativ 2*). Personer som er født i 1943, vil i 2020 fylle 77 år.

Det er for denne gruppen ikke spørsmål om å frata dem etterlattefordeler i sin helhet. Inngrepet består i stedet av en nominell videreføring av innvilgede ytelser knyttet til status som etterlatt. Denne gruppen går med andre ord glipp av oppregulering av ytelsen på linje med den oppreguleringen som skjer for andre ytelser (grupper) etter folketrygdloven. Over tid vil en slik «frysordning» redusere verdien av tildelte ytelser personer i gruppen får som følge av sin status som etterlatt, men verdien av gjenlevenderettighetene vil aldri forsvinne helt.

I ASDs brev 6. juli 2016 (s. 11) er det opplyst følgende:

«I 2015 var det i alt 207 000 etterlatte alderspensjonister. Av dem var det 116 000 som faktisk fikk økt sin utbetalte alderspensjon etter særreglene i § 19-16. De øvrige hadde enten høyere egenopptjent alderspensjon, eller så lav pensjon at særtillegget er fullt ut avkortet mot tilleggspensjonen inkludert gjenlevendefordel. Størrelsen på gjenlevendefordelen varierer betydelig. Gjennomsnittlig gjenlevendefordel for mottakere født 1911–1953, var i 2015 38 000 kroner. Blant mottakerne i 2015 var beløpet maksimalt opp mot 1,7 G, men det kan i prinsippet være langt høyere. Gjenlevende som får fordel av avdødes trygdetid kan få særlig høy gjenlevendefordel.»

Vi viser også til omtalen i NOU 2017: 3 s. 133–135.

Det fremgår av drøftelsen og oppsummeringen i punkt 4 at vernet mot uegentlig tilbakevirkende inngrep i folketrygdens ytelser til etterlatte er nokså begrenset. Etter vårt syn blir dette avgjørende for at en generelt må bygge på at den ordningen som er skissert i alternativ 1, ikke kommer i konflikt med Grunnloven § 97. Utgangspunktet for spørsmålet som nå vurderes, er at en generelt ønsker å fase ut dagens særlige regler for alderspensjon (og uføretrygd) til etterlatte. Utvalget peker i sin oppsummering (NOU 2017: 3 s. 136) på flere hensyn som taler for at en endring også omfatter personer som allerede mottar løpende ytelser: «hensynet til et bærekraftig pensjonssystem, en rimelig fordeling av de økonomiske byrdene mellom generasjoner og at endringer ikke bør slå for ulikt ut fra ett årskull til et annet». Disse hensynene må etter vårt syn slå gjennom overfor det inngrepet alderspensjonistene her blir utsatt for. Vi viser for så vidt også til drøftelsen vår i punkt 4.2. Vi peker også på at dette utfasingsalternativet innebærer en gradvis, nokså «myk» nedtrapping av verdien av gjenlevendefordelen.

Endringen må stå seg selv om inngrepet som nevnt skjer i allerede løpende ytelse, den etterlatte i praksis har få eller ingen muligheter for å kompensere for tapet gjennom arbeid, og generelle argumenter knyttet til ønsket om å skape insentiver til at folk står i arbeid lengst mulig, ikke kan ha noen vekt som argument for å redusere ytelsene i fremtiden for de årskullene en her taler om.

Vi kan vanskelig se at det oppstår særskilte problemer som følge av at også personer som er eldre enn 1944-årskullet, inkluderes i reformen (underalternativ 2).

Konklusjonen er etter dette at den skisserte overgangsordningen for utfasing av gjenlevende-fordel ved beregning av alderspensjon etter folketrygdloven kapittel 19, basert på alternativ 1 (nominell videreføring av gjenlevendetillegget), ikke innebærer «klart urimelig eller urettferdig» tilbakevirkning. Konklusjonen omfatter både underalternativ 1 og 2. Overgangsordningen kan dermed gjennomføres uten hinder av Grunnloven § 97, selv der personene på lovendringstidspunktet (2020) allerede mottar alderspensjon med gjenlevendetillegg. Det er desto klarere at personer som ennå ikke mottar slikt gjenlevendetillegg, ikke nyter noe grunnlovsværn.

5.1.2 Særlig om nominell videreføring av samlet alderspensjon («alternativ 2»)

Spørsmålet er så om *alternativ 2*, slik det er omtalt i punkt 3.1 foran (nominell videreføring av samlet alderspensjon), kan gjennomføres uten hinder av Grunnloven § 97. Avgjørende er om inngrepet innebærer «klart urimelig eller urettferdig» tilbakevirkning.

Den sentrale forskjellen sammenlignet med alternativ 1 er at «frysløsningen» omfatter *den samlede alderspensjonen*, inkludert verdien av gjenlevendefordel etter kapittel 19 og (eventuelt) gjenlevendetillegg etter § 20-19 a. Nivået på samlet pensjon holdes nominelt uendret til denne når nivået av den egenopptjente alderspensjonen, regulert på ordinær måte. Deretter reguleres pensjonen på ordinær måte. En konsekvens av den foreslåtte løsningen er at verdien av gjenlevendettighetene relativt raskt vil kunne reduseres til null (se nedenfor).

Alternativ 2 er, til forskjell fra alternativ 1, ikke tenkt anvendt for personer som er eldre enn 1944-årskullet (personer som er 77 år eller eldre på lovendringstidspunktet i 2020).

Utvalget anbefaler ikke å gå videre med et slikt alternativ, og det uttaler i den forbindelse (NOU 2017: 3 s. 132):

«[D]ette alternativet [vil] kunne få urimelig stor negativ effekt på den samlede alderspensjonen for en del av de eldste gjenlevende. I denne gruppen er det fortsatt en del som har en betydelig del av sin yrkeskarriere fra perioden før folketrygden ble innført. Det vil også være mange kvinner fra årskull som har hatt liten egen pensjonsopptjening. Utvalget vil derfor ikke anbefale dette alternativet.»

Også ved drøftelsen av alternativ 2 bør det skilles mellom dem som *allerede på lovendringstidspunktet (2020) har fått status som etterlatt og fått innvilget gjenlevendetillegg* til alderspensjon etter ftrl. kapittel 19, og dem som på lovendringstidspunktet ennå ikke har status som etterlatt. Det særlige elementet av innrettelse som ligger i at alderspensjonen med gjenlevendetillegg allerede løper, styrker muligheten for at vernet etter Grunnloven § 97 slår inn, og vi vurderer derfor først denne gruppen. På slutten av punkt 5.1.2 kommer vi helt kort tilbake til dem som på lovendringstidspunktet ennå ikke har fått status som etterlatt.

Når det gjelder *inngrepets omfang* for personer som før lovendringstidspunktet i 2020 har fått innvilget gjenlevendefordel etter hittil gjeldende regler om beregning av alderspensjon til gjenlevende (ftrl. § 19-16), kan dette variere betydelig, som angitt i punkt 5.1.1. Som nevnt der var gjennomsnittlig gjenlevendefordel for mottakere født 1911–1953 i 2015 38 000 kroner. Samtidig ble det pekt på at beløpet blant mottakerne i 2015 maksimalt var opp mot 1,7 G, men at det i prinsippet kunne være langt høyere. Vi konstaterer foreløpig at det nevnte gjennomsnittsbeløpet ligger godt innenfor det beløpet Høyesterett vurderte i Rt. 1996 s. 1415 P (Borthen), se nedenfor, men at det for noen kan være tale om ytelse i en helt annen størrelsesorden.

Vi viser også til utvalgets figur 8.9 (NOU 2017: 3 s. 131) og omtalen av dette typetilfellet i NOU 2017: 3 punkt 8.7.3 (s. 130–132). I det typetilfellet som utvalget omtaler, og med de forutsetningene som legges til grunn (blant annet en årlig lønnsvekst på 4 %), når verdien av gjenlevendefordelen null i løpet av ni år (jf. NOU 2017: 3 s. 131).

Jo større andel ektefelletillegget utgjør av den samlede pensjonen, desto flere år vil det gå før fryssordningen taper sin betydning. Fryssordningen bidrar til at *reduksjonen av den samlede pensjonens realverdi skjer gradvis*, uten brå over-

ganger, noe som i prinsippet også gir grunnlag for gradvis tilpasning. En kommer likevel ikke unna at tapet også gradvis materialiserer seg, og at det etter hvert kan bli tale om meget omfattende årlige tap. Det kan også, når det er tale om meget omfattende tap, settes spørsmålstejn ved rimeligheten av at den etterlatte gjennom den skisserte overgangsordningen må tåle at egenopptjent pensjon unntas fra slik oppregulering som gjelder gjennomgående for alle andre grupper i folketrygdsystemet.

Det er i NOU 2017: 3 s. 130 vist til at tilsvarende løsning av overgangsspørsmålet ble valgt da det ved lov 21. desember 1990 nr. 80 ble innført behovsprøving av forsørgingstillegg til alderspensjon. Det er denne lovendringen som ble vurdert opp mot Grunnloven § 97 i Rt. 1996 s. 1415 P (Borthen). I den saken aksepterte Høyesterett i plenum enstemmig det tapet Borthen led ved at det ble innført nye regler om inntektsprøving av ektefelletillegget etter folketrygdloven. For Borthen var tapet på et halvt grunnbeløp årlig (men dette ble altså avdempet gjennom en «frysløsning» tilsvarende den utvalget nå foreslår under alternativ 1, jf. punkt 5.1.1).

Vi kan, på bakgrunn av resultatet i Borthen-saken og det vi generelt har lagt til grunn om grunnlovsværn for etterlatteytelsene i punkt 4.2 foran, vanskelig se det annerledes enn at etterlatte alderspensjonister må akseptere tap av gjenlevendefordeler i samme størrelsesorden som det som ble god tatt i Borthen-saken, det vil si et halvt grunnbeløp, og med den utfasingsordningen som ligger i alternativ 2. Vi peker særlig på at forventningen om å kunne beholde etterlattefordelen neppe er noe sterkere her enn det som var situasjonen i Borthen-saken. Det gjelder etter vårt syn selv om det ikke finnes generelle mekanismer som tar særskilt hensyn til den enkeltes evne til å bære det økonomiske tapet som måtte oppstå som følge av endringen. Vi finner særskilt grunn til å peke på at utvalget har valgt fortsatt å prioritere ytelser til etterlatte barn.

Ut fra dette vil langt de fleste tilfellene etter alternativ 2 gå klar av Grunnloven § 97.

Det kan på den annen side oppstå vanskelige spørsmål dersom tapet for den enkelte som allerede mottar løpende ytelser, er vesentlig høyere enn det Høyesterett aksepterte i Borthen-saken.

De eldste berørte årskullene (med 1944-kullet som det eldste) vil allerede i en årrekke kunne ha mottatt gjenlevendefordel som en del av alderspensjonen og ha innrettet sin økonomi og levestandard etter dette. Samtidig vil det være

beskjedne muligheter for å kompensere for tapet av pensjon.

Slik dette alternativet er skissert, finnes det ikke noen mekanismer som bidrar til å sikre at den etterlatte har økonomisk styrke til å bære tapet (vi ser da bort fra at reglene om barnepensjon vil sikre etterlatte barns stilling). Dette kan bidra til at inngrepet rammer enkelte grupper urimelig hardt. I Borthen-saken la Høyesterett, som argument for at endringen ikke kom i konflikt med Grunnloven § 97, vesentlig vekt på at de nye og mindre gunstige reglene var basert på behovsprøving, og at innstramningene var søkt utformet slik at de bare rammer pensjonister som hadde økonomisk styrke til å bære tapet (Rt. 1996 s. 1415 P (Borthen) på s. 1432).

Vi har ikke noe fullgodt grunnlag for å foreta en endelig vurdering på dette punktet, det vil si for personer som på tidspunktet for lovendringen har fått status som etterlatt og som mottar løpende gjenlevendetillegg, etter alternativ 2 (nominell videreføring av samlet alderspensjon). Dersom en går videre med denne modellen, bør en i større grad kartlegge virkningene for grupper som rammes særlig hardt, og det bør skje en vurdering av om inngrepet er akseptabelt eller om det av hensyn til Grunnloven § 97 bør innføres skjermingsordninger eller annet som kan bidra til å unngå særlig urimelige utslag av den generelle utfasingsordningen.

Etter vårt syn vil det ikke oppstå grunnlovstrid etter alternativ 2 for personer som på lovendringstidspunktet ennå ikke har fått status som etterlatt, og som dermed ikke har fått innvilget noen ytelse med gjenlevendefordel. Vi viser til det relativt svake grunnlovsværnet som generelt gjelder for denne typen ytelser, og at innrettelses hensynet ikke gjør seg særlig tungt gjeldende.

5.2 Løpende gjenlevendetillegg etter folketrygdloven § 20-19 a

Som nevnt i punkt 2.1.1 ble det ikke vedtatt noen bestemmelse om beregning av alderspensjon til gjenlevende ektefelle i lov 5. juni 2009 nr. 32 om endringer i folketrygdloven (ny alderspensjon). Vi kan ikke se at dette i seg selv reiste noe spørsmål om forholdet til Grunnloven § 97. Spørsmålet om grunnlovstrid i denne saken må etter vårt syn knyttes til rettsposisjoner som er etablert i medhold av ftrl. § 20-19 a, som ble vedtatt ved lov 19. juni 2015 nr. 41 (for de fire årskullene født mellom 1954 og 1957).

Når det gjelder inngrep i ytelse etter de særlige bestemmelsene i ftrl. § 20-19 a (gjenlevendetillegg til årskullene 1954–1957 ved uttak av alderspensjon til og med 2019) har ASD i brev 26. april 2017 presisert at det vanskelig kan se at det vil være aktuelt å avvikle allerede innvilgede tillegg, og at det ikke lenger er nødvendig å vurdere grunnlovsmessigheten av avvikling av innvilgede tillegg etter § 20-19 a. Dette omfatter, etter det vi forstår, også personer som fra i dag (2018) og innen utgangen av 2019 tar ut alderspensjon, jf. ftrl. § 20-19 a første ledd.

I stedet beholdes innvilgede gjenlevendetillegg, likevel slik at disse tilleggene unntas fra årlig regulering i tiden etter lovendringen, jf. ASDs brev 26. april 2017.

Vi nøyer oss her med å peke på at det er uproblematisk etter Grunnloven § 97 at innvilgede tillegg etter ftrl. § 20-19 a for årskullene 1954–1957 unntas fra årlig regulering (nominell videreføring) i tiden etter en eventuell lovendring. Det er her tale om en skånsom utfasing av særlige tillegg, der utfasingen over tid bidrar til å skape større likhet med yngre årskull (1958 og yngre), og der utfasingen må ses i sammenheng med den generelle omleggingen av folketrygdens system for ytelse til etterlatte. Som det fremgår av punkt 2.1.2 og 4.2 var det på tidspunktet for vedtakelse av folketrygdloven § 20-19 a varslet at det var tale om en midlertidig ordning.

5.3 Gjenlevendetillegg til uføretrygd (folketrygdloven § 12-18)

ASD skisserte i sitt brev 6. juli 2016 som en mulig lovendring at ftrl. § 12-18 (tillegg til uføretrygd for gjenlevende ektefelle (gjenlevendetillegg)) oppheves fra og med 2020, med den følgen at nye tillegg ikke innvilges etter 2020. Allerede innvilgede tillegg skulle løpe ut vedtaksperioden (fem år) uten å fornyes etterpå.

Som nevnt i ASDs brev 26. april 2017 foreslår utvalget i NOU 2017: 3 at tilleggene videreføres nominelt, på samme måte som gjenlevendefordel etter kapittel 19 og gjenlevendetillegg etter § 20-19 a. ASD ønsker likevel fortsatt vurdert en endring som skissert i forrige avsnitt.

Spørsmålet er om en slik avvikling/utfasing av ordningen med gjenlevendetillegg til uføretrygd etter ftrl. § 12-18 innebærer «klart urimelig eller urettferdig» tilbakevirkning etter Grunnloven § 97.

Som nevnt i punkt 2.2 ble det ved lov 16. desember 2011 nr. 59 ikke vedtatt nye regler om gjenlevenderettigheter i ny uføretrygd. Vi

kan ikke se at dette i seg selv reiste noe spørsmål om forholdet til Grunnloven § 97. Spørsmålet om grunnlovsstrid i denne saken må etter vårt syn knyttes til rettsposisjoner som er etablert i medhold av ftrl. § 12-18, som ble vedtatt ved lov 20. juni 2014 nr. 24 om endringer i folketrygdloven, lov om Statens pensjonskasse og enkelte andre lover (tilpasninger til ny uføretrygd i folketrygden og ny uførepensjonsordning for offentlig tjenstepensjon). Vi tar utgangspunkt i situasjonen for personer som på tidspunktet for en eventuell lovendring har fått innvilget tillegg med hjemmel i ftrl. § 12-18.

Spørsmålet er om det vil innebære en klart urimelig eller urettferdig tilbakevirkning overfor denne persongruppen å oppheve ftrl. § 12-18, med den følge at allerede innvilgede tillegg ikke fornyes etter utløpet av vedtaksperioden.

Vi viser først til de generelle momentene som det er gjort rede for i punkt 4.

For vurderingen etter Grunnloven § 97 er det helt sentralt at det i ftrl. § 12-18 står at gjenlevendetillegg til uføretrygd gis «for et tidsrom på fem år». Da har mottakerne av slike ytelse heller ikke grunnlag for å innrette seg etter å få ytelsen i mer enn fem år. Den betydning det i andre sammenhenger har at en pensjon har begynt å løpe, fordi det gir grunnlag for innrettelse, gjør seg ikke gjeldende her, siden det etter loven selv er tale om en tidsbegrenset ytelse. Grunnlovsvern måtte i tilfelle bygges på at lovgiver i fremtiden vil vedta lovregler som gir rettigheter ut over de som i dag gjelder (et tillegg som i lovteksten er begrenset til å gjelde i fem år). Vi kan imidlertid ikke se at en slik forventning er beskyttet av Grunnloven § 97.

Av forarbeidene til lovendringen i 2014 fremgår det meget tydelig at det var tale om en midlertidig ordning. Vi viser her særlig til Prop. 66 L (2013–2014) s. 7, 31, 33 og 37. På s. 37 heter det for eksempel:

«Departementet mener det er en klar fordel dersom det tydelig kommuniseres at dette tillegget kun skal gis fram til langsiktige regler er etablert. Departementet legger vekt på at dersom det ikke kommuniseres at tillegget er tidsbegrenset, vil et slikt tillegg kunne oppfattes som varig av de som får det innvilget, noe som kan skape behov for overgangsordninger som løper over lang tid. Departementet opprettholder derfor forslaget om at det nye gjenlevendetillegget tidsbegrenses for den enkelte til fem år, det vil si at en person som får innvilget et slikt tillegg har rett til å beholde det i inntil fem år.»

Behandlingen i Stortinget endret ikke dette inntrykket, sml. Innst. 289 L (2013–2014) s. 12.

I brev 26. april 2017 fra ASD er det opplyst at «det var forutsatt at den individuelle tidsbegrensningen skulle komme frem av vedtaket», men at det ved en feil ikke har skjedd, og at dette skal rettes opp i løpet av høsten 2017. Vi kan ikke se at denne feilen kan ha avgjørende betydning for grunnlovsvurderingen.

Etter vårt syn er dette i seg selv tilstrekkelig til å begrunne at det ikke kan bli spørsmål om grunnlovsstrid etter Grunnloven § 97. Det gjelder uansett om de ytelsene som i dag er innvilget, kan ha stort omfang (i ASDs brev 6. juli 2016 nevnes ett tilfelle av innvilget årlig tillegg på kr 126 000).

Konklusjonen er at en slik avvikling/utfasing av ordningen med gjenlevendetillegg til uføretrygd etter ftrl. § 12-18 som beskrevet foran ikke innebærer «klart urimelig eller urettferdig» tilbakevirkning. Endringen er dermed forenlig med Grunnloven § 97.

Det kan dermed heller ikke bli spørsmål om grunnlovsstrid for tilfeller der tillegg etter ftrl. § 12-18 ikke er innvilget på tidspunktet for en eventuell lovendring som skissert.

5.4 Utfasing av dagens etterlattepensjon til gjenlevende ektefelle under 67 år (folketrygdloven kapittel 17)

5.4.1 Innledning

Spørsmålet er om den endringen i folketrygdens regler om etterlattepensjon som utvalget foreslår, kan vedtas uten hinder av Grunnloven § 97. Avgjørende er om det inngrepet som skjer i bestående rettsposisjoner, innebærer «klart urimelig eller urettferdig» tilbakevirkning. Spørsmålet må løses med utgangspunkt i de retningslinjene som er oppstilt i punkt 4.

Dagens regler er beskrevet i ASDs brev 18. mai 2017 punkt 2 (s. 2–4), som er gjengitt i punkt 2.3 foran. Vi viser også til NOU 2017: 3 punkt 6.2.1 (s. 73). Den endringen som utvalget foreslår, er beskrevet i ASDs brev punkt 3 (s. 4–5). Vi viser også til sammenfatningen i brevet s. 15, gjengitt foran i punkt 3.3.

5.4.2 Personer som på lovendringstidspunktet ikke oppfyller vilkårene for rett til etterlattepensjon

Vi vurderer først stillingen til personer som på lovendringstidspunktet (2020) ikke oppfyller vilkårene for rett til etterlattepensjon.

Utvalget foreslår at personer som er født i 1960 eller tidligere, og som ikke har hatt inntekt over to ganger grunnbeløpet de siste fem årene, skjermes gjennom en særlig overgangsordning. Personer i denne gruppen vil etter utvalgets forslag ha krav på ytelser (etter ny ordning) og at ytelsen løper frem til 67 år, det vil si uten den tidsbegrensningen som generelt er foreslått. For denne gruppen oppstår ikke noen grunnlovsproblemer.

Grunnlovsspørsmålet dreier seg dermed om personer som på tidspunktet for lovendringen er yngre enn 60 år, samt personer som er 60 år eller eldre, men som samtidig har hatt årlig inntekt over to ganger grunnbeløpet de siste fem årene.

ASD mener at ordningen går klar av Grunnloven § 97, og bygger standpunktet generelt på at den som ennå ikke har etablert en rettsposisjon som etterlatt, heller ikke kan ha noen vernet posisjon etter grunnlovsbestemmelsen. Det stilles riktignok spørsmål «om det er grunn til å være like kategorisk overfor eldre ektepar som har innrettet seg etter et mer tradisjonelt kjønnsrollemønster med én hovedforsørger (mannen), og som ville fylt vilkårene for rett til etterlattepensjon dersom ektefellen faller fra på endringstidspunktet». For de sistnevnte tilfellene nøyer ASD seg med å vise til at de skisserte overgangsreglene vil bidra til rimelige resultater.

Vi finner ikke grunn til å innta noe generelt standpunkt lik det ASD bygger på (om at den som ennå ikke har etablert en rettsposisjon som etterlatt, heller ikke kan ha noen vernet posisjon etter Grunnloven § 97). Vi nøyer oss i stedet med å slutte oss til ASDs konklusjon om at endringen går klar av Grunnloven § 97, og bygger standpunktet på følgende:

Som utgangspunkt er grunnlovsvernet for etterlatteytelsene i folketrygdloven relativt svakt. Vi viser til gjennomgåelsen i punkt 4 foran.

Det er her tale om personer som ennå ikke er kommet i posisjon til å motta pensjon. Den innrettelsen som ligger i at ytelser allerede løper, og som eventuelt kan gi et særlig grunnlag for vern mot endringer, foreligger ikke. Selv om vi ikke finner det nødvendig å ta noe generelt standpunkt til om grunnlovsvern er avskåret, basert på at status som etterlatt ikke er nådd, vil fravær av slik status i det minste være et meget tungtveiende argument mot at det foreligger grunnlovsstrid. Vi legger i den samlede vurderingen vekt på hvilke rettigheter det her dreier seg om, at preget av tilbakevirkning er beskjedent, at lovgiver har saklige grunner for omlegningen av hele ordningen med etterlatteytelser sett i lys av samfunnsutviklingen, at en omlegning dersom det først besluttes også

bør omfatte flest mulig både ut fra likhetshensyn og for at innsparingseffekten bør oppnås raskest mulig. For personer i den gruppen det her er tale om, vil det også foreligge visse muligheter for å tilpasse seg den endrede situasjonen gjennom å skaffe seg alternative inntekter.

Det er ikke i seg selv urimelig å ha forventning til aktivitet og at det skal gi grunnlag for inntekter til livsopphold. Det dreier seg om personer i en aldersgruppe som generelt forventes å være yrkesaktive. Det må dessuten ha vesentlig vekt at det legges opp til en omstillingsperiode på inntil fem år, der ytelsen i omstillingsperioden er på et sammenlignbart nivå med det en i dag ville mottatt.

Skjermingsordningen (for personer som på lovendringstidspunktet er 60 år) er utarbeidet slik at den ivaretar dem som i minst grad har mulighet for å tilpasse seg, og som dessuten i størst grad må antas å ha innrettet seg etter gjeldende regelverk.

Det kan stilles spørsmål om også noe yngre årskull burde vært skjermet, men etter vårt syn ligger det innenfor den politiske handlefriheten å trekke grensen slik utvalget her har gjort (jf. for så vidt Rt. 2006 s. 262 avsnitt 100).

Etter vårt syn er den skisserte overgangsordningen tilstrekkelig til at endringen ikke vil komme i konflikt med Grunnloven § 97. Løsningen innebærer ikke «klart urimelig eller urettferdig» tilbakevirkning. Det gjelder selv om det for en del personer vil være tale om at en ikke får ytelse i fremtiden som kunne ha meget betydelig omfang.

5.4.3 Personer som på lovendringstidspunktet oppfyller vilkårene for etterlattepensjon

Vi vurderer så spørsmålet om grunnlovsvernet for personer som på lovendringstidspunktet oppfyller vilkårene for etterlattepensjon (personer som mottar løpende ytelse). Her er vurderingen til dels vanskeligere.

For en gruppe oppstår ikke noe grunnlovsproblem: Personer som er født i 1960 eller tidligere, og som ikke har hatt inntekt over to ganger grunnbeløpet de siste fem årene, skjermes gjennom en særlig overgangsordning. Deres ytelse forblir varige etter samme prinsipp som i dag (det vil si frem til 67 år). Disse personene vil i praksis få videreført sine ytelse «på om lag samme nivå som dagens ytelse» (jf. ASDs brev 18. mai 2017 s. 15). I brevet på s. 5 gis det et par eksempler på hvordan reglene vil kunne slå ut (for etterlatte med årlig arbeidsinntekt på henholdsvis 100 000 og 185 000 kroner). Eksempelene viser at det kan

bli tale om reduserte årlige ytelse, men det er tale om en relativt beskjeden reduksjon som går klar av Grunnloven § 97. At deres ytelse konverteres til en ytelse beregnet etter nye regler, er uten betydning for grunnlovsvurderingen.

Spørsmålet er om det oppstår problemer for dem som får tidsbegrenset allerede løpende ytelse (i praksis inntil fem år). Dette dreier seg om personer som på lovendringstidspunktet i 2020 er yngre enn 60 år, eller som er 60 år eller eldre, men har hatt årlig inntekt på mer enn to ganger grunnbeløpet de siste fem årene.

Når det gjelder *innngrepets art og omfang*, peker vi først på at det er spørsmål om totalt bortfall av en løpende langtidsytelse til livsopphold som har grunnlag i folketrygdloven. Slik sett er det selve pensjonsretten som angripes; det er ikke bare tale om justeringer i vilkårene for retten eller justering av rettens nærmere omfang. Tilfellet her skiller seg dermed fra blant annet Rt. 1996 s. 1415 P (Borthen), Rt. 1996 s. 1440 P (Thunheim) og HR-2016-389-A (stortingspensjon).

Når det gjelder omfanget av tapet, viser vi til fremstillingen i ASDs brev 18. mai 2017 s. 10–12, samt brevet s. 3–4, som vi har gjengitt foran i punkt 2.3. For gjenlevende som har uavkortet ytelse, kan det årlige tapet utgjøre noe i overkant av 2,4 ganger grunnbeløpet etter skatt (om lag 220 000 kroner). Figuren på s. 11 i brevet (også inntatt i NOU 2017: 3 s. 80 som figur 6.4) viser hvor mange som mottar uavkortet ytelse (både andel av dem som mottar ytelse og antallet) innenfor ulike aldersgrupper. For noen få er etterlatteytelsen eneste ytelse til livsopphold.

Etterlattepensjonen avkortes i dag mot den etterlattes inntekt. Etterlattepensjoner vil finnes i en hvilken som helst størrelsesorden mellom null og det maksimalbeløpet som er nevnt foran (om lag 220 000 kroner). For en etterlatt med årsinntekt på 3 ganger grunnbeløpet (om lag 280 000 kroner) vil etterlattepensjonen før skatt være om lag 90 000 kroner. Etterlattepensjonen vil være fullt ut avkortet etter dagens regler ved en årsinntekt på 5,5 ganger grunnbeløpet (om lag 550 000 kroner).

Vi er ikke kjent med tidligere tilfeller der det foreslås helt å avvike varige ytelse til livsopphold av et slikt årlig omfang for den enkelte som det kan være tale om. Det er uansett – med sikte på slike yttertilfeller – tale om et meget omfattende inngrep for den enkelte som rammes, selv tatt i betraktning at det skjer med en overgangsperiode på tre til fem år. Også for personer som for eksempel har en ytelse på halvparten av det som er nevnt foran – 110 000 kroner – er det tale om et

omfattende årlig tap av trygdeytelser idet pensjonen faller bort.

Inngrepets art og omfang er etter dette isolert sett et vektig argument for at det er tale om «klart urimelig eller urettferdig» tilbakevirkning.

Ved grunnlovsvurderingen har det sentral betydning *hva en eventuell forventning om vern for en bestående rettsposisjon går ut på*. Ved kartleggingen av dette står det sentralt hvordan den ordningen som gir grunnlaget for forventningen, nærmere er utformet og begrunnet.

Etter ASDs syn «ligger det viktigste argumentet som svekker forventningen om etterlattepensjoner som en varig ytelse allerede i utformingen av dagens regelverk», gjennom «en forutsetning om at hovedregelen er selvforsørgelse ved egen inntekt» (brevet s. 9). Det vises i brevet også til at Sosialdepartementet i forarbeidene til folketrygdloven 1966 (Ot.prp. nr. 17 (1965–66) Om lov om folketrygd s. 45) uttaler at det prinsipielle utgangspunktet for stønad til enker bør være at pensjon bare skal ytes i de tilfeller enken ikke kan forsørge seg ved eget arbeid. Proposisjonen den gangen viser tilbake til uttalelser i St.meld. nr. 75 (1963–64) Om folkepensjon s. 28. Vi viser også til omtalen i NOU 2017: 3 s. 22.

Ordningen med etterlattepensjon har hele tiden bygget på at etterlatte primært bør være selvforsørgende, at det legges til rette for at de kan settes i stand til å delta i arbeidslivet, og at lovverket bør innrettes slik at de stimuleres til å skaffe seg egen inntekt ved arbeid i stedet på å motta ytelse fra trygdesystemet.

I ASDs brev 18. mai 2017 er formålet med etterlattepensjonen oppgitt å være å sikre inntekt når forsørgeren dør, og den gjenlevende ikke er i stand til å forsørge seg selv. Vi finner en slik angivelse av formålet med ordningen dekkende, selv om den avviker fra den mer overordnede formuleringen i ftrl. § 17-1 (den formuleringen skal også dekke blant annet barnpensjon).

Helt fra da folketrygdloven ble vedtatt i 1966, med særskilte ytelse til etterlatte, har det videre vært et bærende prinsipp at etterlattepensjonens omfang bestemmes ikke bare ut fra faktisk, men også forventet ervervsinntekt (se for eksempel folketrygdloven 1966 § 10-5 nr. 3 slik bestemmelsen opprinnelig lød). Ordningen har på dette punktet hele tiden skilt seg fra alderspensjonen. I dag finnes de relevante formuleringene særlig i ftrl. § 17-8 første og annet ledd. Av § 17-8 første ledd første punktum fremgår at:

«[p]ensjonen ... til den gjenlevende ektefellen reduseres på grunnlag av arbeidsinntekt som den gjenlevende har eller kan forventes å få».

Med dette har lovgivningen hele tiden latt forventninger til arbeidsinnsats definere og avgrense retten til etterlattepensjon og pensjonens omfang. Over tid har samfunnsforholdene endret seg, slik at forutsetningene for å kunne komme i arbeid har blitt bedre, og forventningene til yrkesaktivitet har vært økende.

Vi viser også til punkt 4.2, der vi pekte på at forarbeidene til reglene om etterlatteytelser fra starten av har understreket behovet for at de midlene som kan gå til pensjonsformål, i størst mulig utstrekning bør gå til dekning av reelle behov, og at Høyesterett i Borthen-saken (Rt. 1996 s. 1415 P) har anerkjent dette som er viktig hensyn ved den vurderingen som på folketrygdområdet må skje etter Grunnloven § 97.

Ut fra dette kan ikke lovgivningen, selv for dem med løpende ytelse, sies å ha skapt noen klar forventning om at dagens ordning med etterlattepensjon skal stå uendret, eller at det bare skal skje uvesentlige justeringer. Forventningen er snarere knyttet til det ASD angir som formålet med ordningen, nemlig å sikre inntekt når forsørgeren dør og den gjenlevende ikke er i stand til å forsørge seg selv.

Når det gjelder betydningen av *lovgivers behov for handlefrihet*, vil vi peke på følgende: Alt i alt foreligger det tungtveiende grunner bak et ønske om å gå bort fra etterlattepensjon som en varig ytelse. Det foreligger også tungtveiende grunner for en slik omlegning også må få virkning for allerede løpende pensjoner. Det gjelder særlig for personer som fortsatt er i en alder der det generelt forventes at befolkningen er yrkesaktiv. Vi viser til punkt 4.2 foran.

Ut fra dette må lovgiver, ut fra samfunnsutviklingen, ha vid adgang til å justere forventningen til hvilken innsats den enkelte skal yte med sikte på å oppnå selvforsørgelse. Det gjelder også for personer som allerede mottar løpende ytelse. Vi nevner i den forbindelse at Kjønstad i NOU 1984: 10 på s. 308–309 fremhever at lovreglers karakter av «vage prinsipper og regler» gir større rom for at endringer kan skje uten hinder av Grunnloven § 97, enn om reglene er «firkantede». Kjønstad skriver her både om vilkår for rett til ytelse og bestemmelser om opphør av ytelse.

På denne bakgrunn vil det, ut fra lovgivningens innretning og formål, samt lovgivers behov for handlefrihet, som utgangspunkt ikke innebære «klart urimelig eller urettferdig» tilbake-

virkning dersom personer som mottar løpende etterlattepensjon, selv av vesentlig omfang, og som er i yrkesaktiv alder, etter en rimelig omstillingsperiode (tre eller fem år) i stedet må basere seg på å skaffe seg inntekt ved eget arbeid. Vi peker her på at selvforsørgelse som mål og forventningen om aktivitet har vært grunnleggende elementer i ordningen med etterlattepensjon helt fra ordningen ble innført som en del av folketrygdsystemet.

Utvalget bygger på at «det kan synes lite rimelig at personer som i dag er i 30–40 årsalderen skal kunne fortsette å motta en etterlatteytelse til de er 67 år» (NOU 2017: 3 s. 95). For grunnlovs-vurderingen er det tilstrekkelig å konstatere at det ikke vil innebære «klart urimelig eller urettferdig» tilbakevirkning om personer i denne aldersgruppen generelt må tåle at de etter en overgangsperiode på tre, eventuelt fem, år ikke lenger har krav på etterlattepensjon. Etter vårt syn kan det ikke være tvilsomt at inngrep som skissert av utvalget må aksepteres for denne persongruppen.

Tilsvarende har vi, ut fra det relativt beskjedne grunnlovsvernet vi bygger på, vanskelig for å se at det vil være grunnlovmessig problematisk med tilsvarende omlegning også for personer som er 40–50 år på tidspunktet for lovendringen.

Ut over dette finner vi det, på bakgrunn av kildefanget, vanskelig å angi mer presist hvor grensen for det grunnlovmessig akseptable går på dette punktet. Vi må i denne omgang nøye oss med å peke på at de grunnlovmessige betenkelighetene vil avhenge av en avveining av en rekke faktorer, inkludert følgende:

- Hvor omfattende bortfall det er tale om etter at omstillingsperioden er over
- Om etterlattepensjonen utgjør eneste eller den vesentlige inntektskilden for vedkommende, eller om den kun utgjør et begrenset supplement til annen inntekt
- Hvilke årskull som rammes (jo eldre, desto mer betenkelig)
- Hvor lenge etterlattepensjonen har løpt

Der en er utenfor tilfeller hvor det er grunnlag for sikre konklusjoner, må en forutsetning for at mer vidtgående inngrep kan aksepteres, være at lovgiver på det generelle plan har en godt fundert oppfatning om at det er realistisk å skaffe alternative inntektskilder når omstillingsperioden utløper. Videre må det være av betydning at en, etter at de alternative kildene er tatt i betraktning, ikke står igjen med et meget vesentlig inntektsbortfall. Det må i den sammenheng være grunnlovmessig akseptabelt at det for personer der det har vist seg

urealistisk at de kan skaffe seg inntekt ved arbeid, får kompensasjon i form av andre ytelser etter folketrygdloven. På s. 12 i ASDs brev 18. mai 2017 nevnes arbeidsavklaringspenger, uføretrygd og dagpenger. Den enkelte kan ikke ha noe grunnlovmessig krav på at ytelsen til livsopphold fortsatt har karakter av en særskilt etterlattepensjon. Om en slik løsning er akseptabel, må det være opp til lovgiver å vurdere.

Selv om det ut fra en generell vurdering kan anses realistisk å bygge på at den etterlatte kan skaffe alternative inntektskilder når omstillingsperioden utløper, vil det alltid oppstå enkelttilfeller der forutsetningen ikke slår til. Det er etter Høyesteretts praksis ikke noe krav etter Grunnloven § 97 at rent individuelle omstendigheter, knyttet til den enkelte persons situasjon, må fanges opp av de nye reglene. Vi viser her til resonnementet i Rt. 2006 s. 262 avsnitt 101:

«Ankende part har imidlertid med styrke fremholdt at hun har gjort hva hun kunne for å skaffe seg utdanning og arbeid etter skilsmis- sen i 1979, men det ble umulig på grunn av trafikulykken. Jeg er enig med A i at hun derfor rammes hardt. Hun har gjort hva hun kunne for å skaffe seg en stilling som hun kunne leve trygt i, og som ville ha gitt en god pensjon. Men jeg kan vanskelig se at slike konkrete begivenheter skulle ha vært tatt hensyn til av lovgiveren, eventuelt ved en unntaksregel.»

ASD har i sitt brev 18. mai 2017 på s. 14 gjort oppmerksom på at det «[f]ra enkelte hold er ... uttrykt bekymring for at utvalgets forslag vil ramme kvinner som har vært gift med nordmenn i utlandet, og innvandrerkvinner med permanent opphold i Norge, særlig hardt». ASD peker i den forbindelse på at de forholdene som skaper særlige problemer for disse gruppene (manglende utdanning og lav deltakelse i arbeidslivet blant innvandrerkvinner i Norge, samt dårlig utbygd utdanningssystem og manglende sosialt sikkerhetsnett i andre land), «ikke [kan] være bestemmende for utforming av de nye etterlatteytelsene i folketrygden».

Vi er enig i at slike forhold ikke kan bestemme utforming av de nye etterlatteytelsene i folketrygdloven. Spørsmålet er imidlertid om det ut fra Grunnloven § 97 er påkrevd å gi overgangsbestemmelser som er særskilt tilpasset denne gruppes behov.

Vi finner det vanskelig å bygge på at det ut fra Grunnloven § 97 er nødvendig å gi overgangsregler som er tilpasset disse to gruppenes sær-

skilte behov. Situasjonen blant innvandrerkvinner vil i betydelig grad kunne variere, blant annet ut fra hvilke land de kommer fra. Også blant persongrupper som ikke hører blant innvandrerne, vil det kunne være visse grupper som har særlig dårlige forutsetninger for å kunne delta i arbeidslivet, uten at det av den grunn er aktuelt å vedta særlige overgangsbestemmelser. Utdanningssystemet og det sosiale sikkerhetsnettet vil kunne være svært varierende i ulike land. Særskilte tilpasninger på dette punktet ville langt på vei inne-

bære at en måtte ta rent individuelle hensyn ved utforming av overgangsregler. Høyesterett har ikke sett det som nødvendig, jf. Rt. 2006 s. 262 avsnitt 101.

Med hilsen

Arnulf Tverberg

.....

avdelingsdirektør

Berit Johansen

.....

seniorkonsulent

Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

www.publikasjoner.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på

www.regjeringen.no

Trykk: Departementenes sikkerhets- og
serviceorganisasjon – 10/2020

