

HØRINGSNOTAT

Forslag til endringer i trygderegelverket i lys av asylsøkersituasjonen

Utsendt: 4. juli 2016

Høringsfrist: 1. november 2016

Innhold

HØRINGSNOTAT	1
1 Bakgrunn og sammendrag av de aktuelle tiltakene	4
1.1 Innledning	4
1.2 Bakgrunn	5
1.3 Foreslåtte tiltak	8
1.4 Tiltak som har blitt vurdert, men som det foreløpig ikke går videre med	11
1.5 Integreringsmessige konsekvenser	13
2 Gjeldende rett	15
2.1 Innledning	15
2.2 Folketrygdlovens medlemskapsbestemmelser	15
2.3 Asylsøkeres tryggedekning	15
2.4 Botidskrav	16
2.5 Særregler for flyktninger for beregning av pensjoner og uføretrygd	17
2.6 Lov om supplerende stønad til personer med kort botid	17
3 Ytelser til livsopphold for personer som får opphold i Norge og som er over 67 år eller er uføre	18
3.1 Innledning	18
3.2 Eldre og uføre flyktninger – forslag til løsning	20
3.2.1 Hovedtrekk	20
3.2.2 Konsekvenser	21
3.2.3 Utvidelse av personkretsen – supplerende stønad til uføre flyktninger	22
3.2.4 Tilpasninger i ordningen med supplerende stønad som følge av utvidet personkrets	23
3.2.5 Overgangsregler	24
3.3 Økonomiske og administrative konsekvenser	25
3.3.1 Generelt om usikkerhetene i beregningene og virkningen på kommunale budsjetter	25
3.3.2 Konkret vurdering av det foreslåtte tiltaket	27
4 Botidskrav	29
4.1 Innledning	29

4.2	Ytelser hvor det ikke foreslås å innføre eller øke nåværende botidskrav	30
4.3	Ytelser hvor det foreslås å innføre eller skjerpe nåværende botidskrav	31
4.3.1	Korttidssytelser	31
4.3.2	Pensjoner, uføretrygd og arbeidsavklaringspenger	31
4.4	Ytelse hvor det foreslås å oppheve nåværende botidskrav	35
4.5	Økonomiske og administrative konsekvenser	36
5	Andre tiltak	41
5.1	Supplerende stønad – redusert periode hvor man kan motta ytelsen i utlandet og skjerpet kontroll med utenlandsopphold	41
5.2	Folketrygdlovens særskilte bestemmelser for personer med flyktningstatus angående andre ytelser enn alderspensjon og uføretrygd	42
5.3	Økonomiske og administrative konsekvenser	45
5.3.1	Konsekvenser av forslagene om redusert periode hvor man kan motta supplerende stønad i utlandet og skjerpet kontroll med utenlandsopphold	45
5.3.2	Konsekvenser av forslaget om opphevelse av folketrygdens særskilte bestemmelser for flyktninger, andre ytelser enn alderspensjon og uføretrygd.....	45

1 Bakgrunn og sammendrag av de aktuelle tiltakene

1.1 Innledning

I en tid med stor tilstrømning av asylsøkere og migranter til Europa, jf. avsnitt 1.2, er det grunn til å gjennomgå og vurdere utformingen av norske velferdsordninger. Regjeringen varslet derfor allerede i Prop. 1 S Tillegg 1 (2015–2016) at den ville utrede nærmere en rekke spørsmål knyttet til trygderettighetene til asylsøkere og flyktninger.

I dette høringsnotatet fremmer Arbeids- og sosialdepartementet, i samråd med Barne- og likestillingsdepartementet, forslag til flere endringer i folketrygdloven med tilhørende forskrifter, kontantstøtteloven og lov om supplerende stønad til personar med kort butid i Noreg. Vurderingen av de integreringsmessige konsekvensene av forslagene, jf. avsnitt 1.5, er gjort i samråd med Justis- og beredskapsdepartementet.

Det er flere formål med de tiltakene som foreslås i dette høringsnotatet. Norge skal ha tilstrekkelige og forsvarlige ordninger for dem som får oppholdstillatelse. Samtidig er det viktig at norske velferdsordninger ikke er slik innrettet at de fører til vridninger i migrasjonsstrømmene, ved at de i seg selv gir asylsøkere insentiver til å velge Norge som destinasjonsland. Ordningene må både oppleves som, og reelt være, rettferdige, bærekraftige og hensiktsmessige. Ordningene må også i størst mulig grad likebehandle flyktninger og norske statsborgere med hensyn til trygderettigheter. Ordningene må ikke undergrave arbeidsinsentivene til dem som får opphold i Norge.

Begrepet "asylsøker" brukes om personer som kommer til Norge og søker asyl, i perioden fra asylsøknaden er fremsatt og frem til det foreligger et endelig vedtak i saken. Dersom asylsøkere får opphold i Norge, vil oppholdsgrunnlaget være avgjørende for hvilke trygderettigheter de deretter vil få.

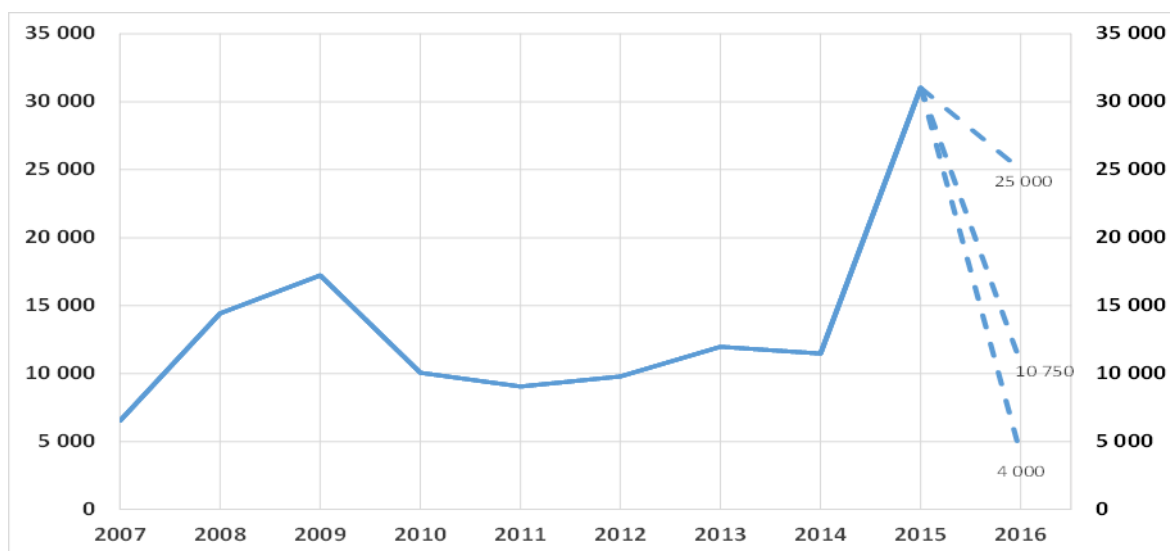
Begrepet "flyktning" er i folketrygdloven definert som en person som er innvilget opphold i Norge etter § 28 i utlendingsloven. Denne bestemmelsen omfatter både personer som er å anse som flyktninger i henhold til FNs flyktningkonvensjon (såkalte konvensjonsflyktninger) og personer som gis opphold på grunn av den generelle sikkerhetssituasjonen i hjemlandet. Personer som får opphold i Norge på grunnlag av sterke menneskelige hensyn, omfattes ikke av folketrygdens særskilte bestemmelser for flyktninger.

Begrepet "botid" benyttes i folketrygdloven kun i sammenheng med utbetaling av pensjoner og uføretrygd til personer som er bosatt i utlandet. Det er i utgangspunktet et vilkår for rett til slike ytelser at man fortsetter å være medlem i folketrygden. Personer som flytter til utlandet og ikke opprettholder medlemskapet i folketrygden, kan likevel beholde den ytelsen de har opptjent dersom de har en botid på minimum 20 år. I det offentlige ordskiftet har man imidlertid i en årrekke anvendt ordet "botid" og "botidskrav" som en generell henvisning til krav om en viss opptjeningsperiode, som anvendes ved vurderingen av retten til eller størrelsen på enkelte norske trygdeytelser. Det er denne forståelsen av ordet som legges til grunn i dette notatet.

1.2 Bakgrunn

Europa opplever nå en historisk stor tilstrømning av asylsøkere og migranter. Også i Norge har antallet personer som søker om asyl vært stort. Norge mottok hele 31 145 asylsøknader i 2015, hvilket er nesten 20 000 flere enn i 2014. Figur 1.1 viser utviklingen i det årlige antallet asylsøknader i perioden fra 2007 og frem til i dag. Som det fremgår, har antallet variert noe, men siden 2010 har antallet vært relativt stabilt, på et nivå som om lag tilsvarer en tredel av det antallet som kom i 2015.

Figur 1.1 Antall personer som søkte asyl i Norge, 2007–2015 og prognose 2016



Kilde: UDI

Det er stor usikkerhet knyttet til fremtidig tilstrømning. Det er igangsatt flere tiltak både på nasjonalt nivå og i EU som kan få stor betydning for tilstrømningen i årene fremover. Samtidig er det fortsatt stort potensiale for migrasjon til Europa. Alle disse faktorene skaper betydelig usikkerhet knyttet til asylankomstene til Norge og Europa.

Beregningsgruppen for utlendingsforvaltningen (BGU) fastsetter fire ganger i året prognoser for antall asylsøkere til Norge, i forbindelse med milepæler i statsbudsjettarbeidet.

Prognosene baserer seg på analyser gjort av UDI, politiet og andre relevante aktører på utlendingsfeltet. Analysene bygger blant annet på informasjon om forholdene i transitt- og opprinnelsesland, tidligere års sesongvariasjon, grensepasseringer, reiseruter og landsammensetning av ankomster til Europa og tiltak i EU og europeiske land.

I mars 2016 utarbeidet BGU en prognose for 2016, der et totalt antall på 25 000 ble ansett som mest sannsynlig, innenfor et anslått intervall fra 5 000 til 50 000 asylsøkere.

I BGUs rapport fra juni 2016 er det dette anslaget nedjustert. Det anses nå som sannsynlig at det vil komme mellom 4 000 og 25 000 asylsøkere til Norge i inneværende år. Innenfor det nevnte intervallet anses det som mest sannsynlig at det vil komme 10 000 asylsøkere, i tillegg til relokalisering av anslagsvis 750 asylsøkere fra Hellas og Italia til Norge. På bakgrunn av dette er prognosen satt til 10 750.

Departementet påpeker at selv om det har kommet få asylsøkere til Norge så langt i år, og selv om prognosene for det samlede antallet asylsøkere i 2016 er nedjustert, er det nødvendig for Norge å ha en trygdelovgivning som er rustet til en forsvarlig håndtering ikke bare av de asylsøkerne som allerede har kommet, men også av fremtidige situasjoner med ekstraordinær stor tilstrømning av asylsøkere.

UDI har publisert en del demografiske data om dem som kom i 2015.

Tabell 1.1 viser de personene som søkte om asyl i perioden 2013–2015, fordelt etter om de er voksne eller barn og etter hvilken familiestatus de har. Som det fremgår, var nærmere en tredel mindreårige, og av disse var drøyt 5 000, eller 17 prosent, enslige mindreårige asylsøkere.

Tabell 1.1 Asylsøkere 2013–2015, samt januar–mai 2016, etter familiestatus og alder, antall og andel (avrundet)

	2013		2014		2015		2016, januar–mai	
	Antall	Andel	Antall	Andel	Antall	Andel	Antall	Andel
Barn (enslige mindreårige)	1 070	9 %	1 204	10 %	5 297	17 %	135	10 %
Barn (i familie)	1 665	14 %	1 335	12 %	4 771	15 %	359	26 %
Voksen (i familie med barn)	1 315	11 %	1 109	10 %	4 176	13 %	137	10 %
Voksen (i familie uten barn)	518	4 %	540	5 %	1 695	5 %	110	8 %
Voksen (enslig)	6 971	58 %	6 810	59 %	14 404	46 %	459	33 %
Voksen (ukjent familierelasjon)	444	4 %	482	4 %	802	3 %	207	15 %
Totalt	11 983		11 480		31 145		1 407	

Kilde: UDI

Andelen mindreårige var høyere i 2015 enn i de foregående årene. I 2013 og 2014 var andelen henholdsvis 23 prosent og 22 prosent. Trenden med høyere andel av mindreårige ser foreløpig ut til å vedvare. Andelen i perioden januar–mai 2016 var 36 prosent.

De asylsøkerne som kom i 2015, hadde en relativt lav gjennomsnittsalder. Det er kun i aldersgruppen 15–28 at det er firesifrede antall i hvert årskull. Det er svært beskjedne antall per årskull i aldersgruppen 50+, og kun 78 personer var 67 år eller eldre.

Dette innebærer at den store tilstrømningen i 2015 ikke vil gi store utslag på folketrygdens utgifter til alderspensjon i løpet av de første tiårene.

Alderssammensetningen tilsier imidlertid at det vil kunne komme en rask utgiftsvekst med hensyn til for eksempel barnetrygd. Dersom samtlige av de 10 068 mindreårige som kom i 2015 hadde fått opphold i Norge, ville det for eksempel ha resultert i en årlig ekstra utgift på drøyt 117 millioner kroner.

Blant de asylsøkerne som kom i 2015 var det en vesentlig overvekt av gutter og menn. Det var totalt 7 215 kvinnelige asylsøkere og 23 930 mannlige asylsøkere.

Den demografiske statistikken sier imidlertid ikke noe om helsetilstanden til asylsøkerne. I den utstrekning de asylsøkerne som får opphold i Norge har alvorligere helseproblemer av fysisk eller psykisk karakter, uansett om dette dreier seg om medfødte tilstander

eller tilstander som har oppstått i forbindelse med krig eller flukt, vil de fort kunne ende opp på uføretrygd fra folketrygden. Dette vil kunne resultere i en rask utgiftsvekst.

Å flykte til Norge gir i dag potensiell tilgang til en rekke gode velferdsordninger.

Ikke bare har Norge et velutviklet trygdesystem, men det finnes også en del bestemmelser som gir personer som kommer til Norge med fluktbakgrunn, særskilte rettigheter i folketrygden.

Disse trygdemessige særordningene ble utviklet i en tid med en helt annen tilstrømning av flyktninger enn den vi ser i Europa i dag. I St.meld. nr. 84 (1978–79) Om Norges hjelp til flyktninger, ble det lagt frem statistikk og anslag som viser at Norge i perioden 1945 til 1978 totalt mottok om lag 7 900 flyktninger. Av disse var 1 500 utenlandske statsborgere som hadde valgt å bli i landet etter at annen verdenskrig var over. Til sammenligning var det i løpet av oktober og november 2015 henholdsvis 8 666 og 8 170 personer som kom til Norge for å søke om asyl.

Med en slik asylsøkertilstrømning som vi så høsten 2015, ville en videreføring av dagens regler for asylsøkeres og flyktningers rettigheter i folketrygden på sikt kunne stille folketrygden på betydelige prøver, både med hensyn til legitimitet og bærekraft.

For å sette forvaltningen bedre i stand til å håndtere økningen i antall asylsøkere, la regjeringen i oktober 2015 frem et tilleggsnummer til statsbudsjettet for 2016, se Prop. 1 S Tillegg 1 (2015–2016). Regjeringen foreslo her å øke bevilgningene med om lag 9,5 milliarder kroner sammenlignet med Prop. 1 S (2015–2016) Gul bok, som følge av økningen i antallet asylankomster.

I tilleggsnummeret tilkjennega regjeringen at det ville være nødvendig å gjennomgå regler og rutiner med det mål å redusere både kostnadene og strømmen av asylsøkere. I denne forbindelse ble det signalisert at man blant annet ville utrede folketrygdens botidskrav og dens særordninger for personer med flyktningstatus, med sikte på innstramninger.

Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, det vil si alle partiene på Stortinget med unntak av Miljøpartiet De Grønne og Sosialistisk Venstreparti, inngikk 19. november 2015 en avtale om tiltak for å møte flyktningkrisen. Under overskriften "umiddelbare tiltak" er det listet opp 18 punkter. Av disse er det tre punkter som har direkte betydning for emnet for dette høringsnotatet, nemlig punktene 6, 16 og 17.

Punkt 6 i avtalen lyder:

"Sørge for at nivået på ytelsene til asylsøkere skal være av en slik art at Norge ikke fremstår som økonomisk attraktiv i forhold til sammenlignbare europeiske land. [...]"

Punkt 16 i avtalen lyder:

"Stortinget ber regjeringen i løpet av våren 2016 igangsette et arbeid med sikte på innføring av botidskrav for mottak av kontantstøtte og ytelser som ikke støtter opp om arbeid og aktivitet."

Punkt 17 i avtalen lyder:

"Stortinget ber regjeringen gjennomgå særordninger for flyktninger og asylsøkere i folketrygden og sørge for at det stilles aktivitets- og opptjeningskrav til disse der det er naturlig, med sikte på dette fremmes for Stortinget så raskt som mulig."

I arbeidet med å gjennomgå trygderegelverket, har departementet lagt følgende tre hovedprinsippene til grunn:

1. Likebehandling

Departementet mener at det er viktig i størst mulig utstrekning å likebehandle personer som får opphold i Norge etter å ha flyktet fra opprinnelseslandet, med norske statsborgere. Dette er i samsvar med Norges forpliktelser etter flyktningkonvensjonen artikkel 24. Det vil også styrke trygdeordningenes legitimitet.

2. Arbeidsinsentiver

Departementet mener at det er viktig at eventuelle endringer i trygdesystemet ikke svekker arbeidsinsentivene som er inkorporert i de forskjellige ordningene. Endringene bør heller bidra til å gi flyktninger styrkede arbeidsinsentiver, både av hensyn til offentlig økonomi og ikke minst av hensyn til den effekten arbeidsdeltakelse har for den enkelte flyktnings integrering i det norske samfunnet.

3. Kostnads plassering

Departementet mener at det er viktig å unngå at innstrammende tiltak i de statlige ordningene medfører for store økonomiske konsekvenser for kommunale sosialhjelpsbudsjetter. Dette må antas å kunne innvirke negativt på kommunenes villighet til å bosette flyktninger og det vil dermed kunne svekke flyktningenes integrering.

Av punkt 6 i avtalen på Stortinget 19. november 2015 følger det at en ønsker at nivået på ytelsene til asylsøkere skal være av en slik art at Norge ikke fremstår som økonomisk attraktivt i forhold til sammenlignbare europeiske land. Etter det departementet har kunnet bringe på det rene, er det blant de andre EØS-landene kun Sverige og Danmark som har særregler for flyktninger i sin trygdellovgivning.

Sverige har ingen særregler for eldre flyktninger. Flyktninger kan, som andre eldre med utilstrekkelig egen opptjening, motta "äldreförsörjningsstöd", hvilket er en ytelse som tilsvarende den norske ordningen med supplerende stønad. Uføre flyktninger kan under visse forutsetninger få medregnet tid i opprinnelseslandet ved beregningen av minsteytelsen, slik at de i praksis kan få full minsteytelse.

I Danmark ble særreglene for alderspensjonen avvirket i september 2015. Danmark har nå kun særregler med hensyn til uføre, ved at flyktninger får medregnet tiden i opprinnelseslandet ved vurderingen av retten til og beregningen av minsteytelsen.

1.3 Foreslåtte tiltak

Departementet tar sikte på at forslagene som tas opp i dette notatet skal iverksettes så snart som mulig og senest 1. juli 2017.

De foreslåtte tiltakene er:

Ytelser til livsopphold for eldre og uføre personer med flyktningstatus

Det foreslås tiltak med hensyn til følgende bestemmelser for flyktninger og asylsøkere:

- ordningen som gir de asylsøkerne som får oppholdstillatelse i Norge rett til å få medregnet tiden som asylsøker ved vurderingen av retten til og beregningen av pensjoner og uføretrygd, og
- folketrygdens særskilte bestemmelser for flyktninger med hensyn til alderspensjon og uføretrygd.

Det foreslås at disse ordningene, som automatisk gir personer med flyktningstatus fulle minsteytelser fra folketrygden som om de har bodd i Norge hele livet, erstattes av ordningen med supplerende stønad. En slik løsning forutsetter at det innenfor ordningen med supplerende stønad innføres en ny ytelse for uføre flyktninger under 67 år.

Supplerende stønad er en behovsprøvd ordning utenfor folketrygden, som gis uten forsørgingstillegg, og som er mer tilpasset den aktuelle målgruppen.

Ved at flyktningene får tilnærmet lik inntektssikring innenfor ordningen med supplerende stønad som de ellers ville ha fått innenfor folketrygden, unngås betydelige økonomiske konsekvenser for kommunale sosialhjelpsbudsjetter.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har på svært usikkert grunnlag anslått de økonomiske konsekvensene av forslagene. Førsteårseffekten er anslått til en innsparing på om lag 7 millioner kroner. Siden tiltaket foreslås innført med virkning kun for nye tilfeller, samt at det foreslås å gi overgangsregler, vil tiltaket ha full effekt først i 2060. Grove anslag viser at tiltaket da vil kunne gi en innsparing på et sted mellom om lag 2,2 og 4,2 milliarder kroner. Innsparingene kommer som følge av at supplerende stønad er en behovsprøvd ordning uten forsørgingstillegg.

Tiltaket vil innebære en administrativ merbelastning for Arbeids- og velferdsetaten.

Øvrige særskilte bestemmelser for flyktninger

Folketrygdloven har også særskilte bestemmelser for flyktninger med hensyn til andre ytelser enn alderspensjon og uføretrygd. Bestemmelsene innebærer at det ses bort fra lovens ordinære krav til botid for rett til ytelser og eventuelt også for beregningen av ytelser.

Dette gjelder ytelser til gjenlevende ektefelle, barnepensjon, arbeidsavklaringspenger, stønad til enslig mor eller far, stønad for å kompensere for utgifter til bedring av arbeidsevnen og funksjonsevnen i dagliglivet og grunn- og hjelpestønad.

Dette er bestemmelser av vesentlig mindre betydning enn de særskilte bestemmelsene for flyktninger med hensyn til alderspensjon og uføretrygd, både med hensyn til antall personer og med hensyn til utbetalte beløp. Særordningene for arbeidsavklaringspenger, stønad til enslig mor eller far, stønad for å kompensere for utgifter til bedring av

arbeidsevnen og funksjonsevnen i dagliglivet og grunn- og hjelpestønad foreslås ikke videreført. Dette innebærer at flyktninger likebehandles med andre grupper, som for eksempel personer som får opphold på humanitært grunnlag og norske statsborgere som kommer tilbake til landet etter lange utenlandsopphold.

Med hensyn til ytelser til gjenlevende ektefelle og barnepensjon foreslås det at særordningene foreløpig videreføres, blant annet fordi et offentlig utvalg, oppnevnt av regjeringen i oktober 2015, er i gang med å utrede etterlatteytelsene i folketrygden. Utvalget vil i et tilleggsmandat bli bedt om også å vurdere folketrygdens særregler for etterlatte flyktninger. Utvalget skal levere sin rapport innen 1. desember 2016.

Departementet mener det vil være mest hensiktsmessig å avvente denne før det tas endelig stilling til spørsmålet om å avvikle særfordelene for etterlatte flyktninger.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har på svært usikkert grunnlag anslått de økonomiske konsekvensene av forslagene. Førsteårseffekten er anslått å være en innsparing på om lag 30 millioner kroner. Grove anslag viser at ved full effekt i 2060 vil tiltaket kunne gi en innsparing på et sted mellom om lag 190 og 440 millioner kroner.

Arbeids- og velferdsdirektoratet antar at tiltaket ikke vil ha nevneverdige administrative konsekvenser.

Botidskrav

For rett til en rekke av folketrygdens ytelser stilles som nevnt, i varierende grad, krav om en viss forutgående botid. Det foreslås å heve kravet for rett til pensjoner, uføretrygd og arbeidsavklaringspenger fra tre til fem år. For rett til stønad til enslig mor eller far foreslås det også å heve kravet fra tre til fem år. For kontantstøtte, hvor det i dag ikke stilles krav til botid, foreslås det innført et krav om fem års botid. På den annen side foreslås det etter en nærmere vurdering å oppheve det gjeldende botidskravet for rett til stønad for å kompensere for utgifter til bedring av arbeidsevnen og funksjonsevnen i dagliglivet (hjelpemidler). Botidskravene gjelder for alle medlemmer av folketrygden, og altså ikke bare flyktninger.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har på svært usikkert grunnlag beregnet de økonomiske konsekvensene av forslagene. Førsteårseffekten er anslått å være en innsparing på om lag 150 millioner kroner, forutsatt at de særskilte bestemmelsene for flyktninger ikke videreføres. Grove anslag viser at ved full effekt i 2060 vil tiltaket kunne gi en innsparing på et sted mellom 650 millioner og 950 millioner kroner¹.

Det er stor usikkerhet knyttet til spørsmålet om hvordan utbetalingene av økonomisk sosialhjelp vil påvirkes av å øke botidskravet for trygdeytelser. Arbeids- og velferdsdirektoratet antar for alderspensjonens del at konsekvensene for de kommunale sosialhjelpsbudsjettene vil være tilnærmet null, da den aktuelle persongruppen vil ha krav på supplerende stønad. For uføre og etterlatte anslås utgiftsøkningen over kommunale

¹ Se tabell 4.1 i kapittel 4.5. Beløpene tilsvarer anslagene i tabell 4.1, eksklusiv ytelser til gjenlevende ektefelle, barnepensjon og tidligere familiepleiere og inklusiv merutgiftene til supplerende stønad som er oppgitt i teksten.

sosialhjelpsbudsjetter å tilsvare om lag 20 prosent av innsparingene for trygdeordningene. For de øvrige ytelsene, antas det at økningen i utgifter til økonomisk stønad kan variere i intervallet fra tilnærmet ingen økning og helt opp mot en økning tilsvarende 80 prosent av innsparingene for trygdeordningene. Direktoratet regner med at konsekvensene for de kommunale sosialhjelpsbudsjettene vil være størst som følge av hevingen av botidskravet for stønad til enslige forsørgere.

En skjerping av kvalifiseringskravene vil i seg selv ikke ha nevneverdige administrative konsekvenser for Arbeids- og velferdsetaten.

Øvrige endringer i ordningen med supplerende stønad

Supplerende stønad kan i dag mottas under utenlandsopphold på inntil 90 dager per år. Det foreslås at den tillatte utenlandsperioden reduseres til 45 dager.

Mottakere av supplerende stønad kan i dag innkalles til Arbeids- og velferdsetaten inntil to ganger per år, for å kontrollere at vilkårene for ytelsen fortsatt er oppfylt. Slikt fremmøte kommer i tillegg til personlig fremmøte ved fremsettelsen av søknaden om supplerende stønad.

I forlengelsen av at perioden med tillatte utenlandsopphold foreslås redusert, foreslås kontrollen skjerpet, ved at Arbeids- og velferdsetatens adgang til å innkalle mottakere økes fra inntil to ganger per år til inntil fire ganger per år.

Tiltakene vil kun i svært begrenset utstrekning resultere i innsparinger, men vil innebære en viss økning i administrative kostnader for etaten.

1.4 Tiltak som har blitt vurdert, men som det foreløpig ikke går videre med

I Prop. 1 S (2015–2016) Tillegg 1 varslet regjeringen blant annet en gjennomgang av regelverket for asylsøkernes rett til ytelser avledet av arbeid med utgangspunkt i en midlertidig arbeidstillatelse og regelverket for medlemskap i folketrygden.

Departementet har vurdert de aktuelle reglene, jf. gjennomgangen nedenfor, men har konkludert med at det foreløpig ikke foreslås endringer.

Asylsøkeres rettigheter avledet av arbeid

Asylsøkere har bare et svært begrenset medlemskap i folketrygden i den perioden asylsøknaden er under behandling. Medlemskapet gir i utgangspunktet asylsøkerne en tryggedekning som kun omfatter stønad ved helsetjenester, arbeidsavklaringspenger, tekniske hjelpemidler og gravferdsstønad.

Noen asylsøkere får midlertidig arbeidstillatelse inntil søknaden om asyl er avgjort. Dersom en asylsøker med slik tillatelse har fått arbeid i Norge, utvides medlemskapet til å omfatte dagpenger, sykepenger, foreldrepenger, pleiepenger, omsorgspenger og yrkesskadedekning, det vil si rettigheter som er avledet av arbeid.

Departementet mener at den grunnleggende dekningen, for helsetjenester, arbeidsavklaringspenger, hjelpemidler og gravferdsstønad, i utgangspunktet bør opprettholdes. Det kan eventuelt være grunn til å se nærmere på om visse kategorier av helsetjenester og hjelpemidler bør unntas fra dekningen. Dette vil imidlertid ha svært beskjeden effekt. En slik gjennomgang prioriteres derfor ikke nå.

Det ble i Prop. 1 S Tillegg 1 (2015–2016) varslet at man ville vurdere om det er hensiktsmessig å foreslå innstramninger i retten til ytelser avledet av arbeid med utgangspunkt i en midlertidig arbeidstillatelse.

Høy sysselsetting er en forutsetning for å kunne opprettholde og videreutvikle den norske velferdsmodellen. Deltakelse i arbeidslivet kan også gi den enkelte asylsøkeren verdifull språkkompetanse og bidra til å styrke sannsynligheten for en vellykket integrering i det norske samfunnet.

Som påpekt av Brochmannutvalget i NOU 2011: 7, er det et betydelig gap mellom innvandrernes og majoritetsbefolkningens deltakelse på arbeidsmarkedet, ved at innvandrere, og særlig flyktninger, har vesentlig høyere ledighetstall.

Det er samtidig godt dokumentert at lange inaktive perioder svekker sannsynligheten for at man senere kommer ut i arbeid.

Det er grunn til å anta at dagens ordning med visse trygderettigheter for asylsøkere, dersom de i den perioden da asylsøknaden er til behandling arbeider på grunnlag av en midlertidig arbeidstillatelse, er med på å styrke asylsøkernes insentiver til tidlig deltakelse i det norske arbeidsmarkedet.

Etter en samlet vurdering har departementet kommet til at det på det nåværende tidspunkt ikke er hensiktsmessig å foreslå endringer i disse bestemmelsene.

Folketrygdens medlemskapsbestemmelser

Utgangspunktet i folketrygdloven er at alle som har lovlig opphold i Norge, og som har til hensikt å oppholde seg i landet i minst 12 måneder, får ordinært pliktig medlemskap i folketrygden fra første dag.

Dette innebærer at personer som har kommet til landet som asylsøkere, blir medlemmer av folketrygden fra den dagen de får innvilget oppholdstillatelse. Om en oppholdstillatelse er midlertidig eller permanent² har i dag ingen trygdemessig betydning.

Departementet har vurdert om det vil være hensiktsmessig å innføre regler som enten direkte eller indirekte begrenser denne adgangen til umiddelbar medlemsstatus.

Dette kan tenkes gjennomført på forskjellige måter.

² Førstegangs oppholdstillatelse gis som midlertidig oppholdstillatelse for inntil tre år, jf. utlendingsloven § 60. Oppholdstillatelse danner som utgangspunkt grunnlag for permanent oppholdstillatelse, med mindre annet er særskilt fastsatt i loven eller i medhold av loven. Permanent oppholdstillatelse kan etter søknad gis dersom vedkommende har oppholdt seg i Norge i tre år, forutsatt at øvrige vilkår også er oppfylt, jf. utlendingsloven § 62.

En mulig innretning ville være å innføre en særskilt medlemskapskategori i en viss ventetid etter ankomst. Slikt medlemskap kunne omfatte alle ordningene i folketrygden, men med noe strengere vilkår enn det som gjelder for ordinære medlemmer.

For eksempel kunne det stilles høyere krav til forutgående tilknytning til arbeidslivet. For sykepenger stilles i dag krav om en tidligere inntekt som på årsbasis utgjør et halvt grunnbeløp (G). For denne gruppen kunne kravet eksempelvis heves til 1G, eventuelt til 1,5 G eller 2 G.

En annen mulig innretning ville være å forbeholde ordinært medlemskap i folketrygden for personer som har permanent oppholdstillatelse i Norge. Personer med midlertidig oppholdstillatelse kunne med en slik løsning gis samme begrensede medlemskap i folketrygden som i dag gis i den perioden da asylsøknaden er til behandling, jf. kapittel 2.

FNs flyktningkonvensjon pålegger de landene som har ratifisert konvensjonen en plikt til å likestille flyktninger med sine egne statsborgere med hensyn til trygd, jf. vedlegg 2. Det er naturlig å fortolke dette slik at det også omfatter adgangen til faktisk å bli medlem i den nasjonale trygdeordningen. Det ville eventuelt måtte avklares nærmere om det innenfor rammene av konvensjonen er anledning til å innføre bestemmelser som beskrevet ovenfor.

Det er imidlertid nærliggende å tro at også dette mulige tiltaket ville kunne svekke flyktningenes arbeidsinsentiver. I den grad dette resulterer i lavere yrkesdeltakelse, vil det også kunne innvirke negativt på integreringen.

En ordning der flyktninger i en overgangsperiode etter at de får oppholdstillatelse ikke har ordinære trygderettigheter, vil innebære en risiko for betydelige økonomiske konsekvenser for bostedskommunene.

Etter en samlet vurdering har departementet kommet til at det på det nåværende tidspunkt ikke er hensiktsmessig å foreslå slike endringer i medlemskapsvilkårene.

1.5 Integreringsmessige konsekvenser

Personer som innvandrer til Norge, er en sammensatt gruppe, med betydelige individuelle forskjeller i ressurser og i forutsetninger for å lykkes i Norge. Dette gjelder flyktninger, så vel som andre innvandrergrupper. Innvandrere som gruppe er imidlertid, i den første tiden etter ankomsten til Norge, i en svakere økonomisk stilling enn resten av befolkningen.

Som det fremgår av Meld. St. 30 (2015–2016) *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk*, er den norske velferdsmodellen avhengig av høy arbeidsdeltakelse. Det er avgjørende for samfunnet at nyankomne innvandrere med fluktbakgrunn raskt kommer i arbeid og ikke blir stående utenfor arbeidslivet og blir avhengige av kontantytelser. Departementet ønsker å styrke arbeidsinsentivene for både flyktninger og andre med kort botid i Norge. Det er grunn til å anta at det vil ta noe tid før de som får opphold i landet på bakgrunn av beskyttelsesbehov kommer inn i arbeidslivet, men dersom man gjennom de foreslåtte tiltakene lykkes med å stimulere flere til å komme i arbeid, antas både inntektsmulighetene og integreringen å bli styrket på sikt.

Det er gjort enkeltstudier av den økonomiske situasjonen for innvandrere sammenlignet med befolkningen for øvrig. Studiene er blant annet gjort ut fra gjeldende krav om arbeidstilknytning for å oppnå rett til ytelser.

En studie viser for eksempel at innvandrere i mindre grad enn resten av befolkningen eier sin egen bolig, i større grad bor trangt og oftere har betalingsvansker³. En annen studie har sett på inntektsstatistikk og funnet at innvandrere har lavere medianinntekt enn hele befolkningen⁴. En studie av fattigdomsdynamikk blant innvandrere peker på at innvandrere fra Afrika, Asia og Syd-Amerika er mer utsatt for å gå inn i fattigdom⁵. Det er også påvist at barn med innvandrerbakgrunn i 2013 utgjorde over halvparten av alle barn i økonomisk utsatte familier⁶.

At kravene skjerpes noe for å kvalifisere for de ytelsene som har størst økonomisk betydning, antas å gi incentiver til å delta i arbeidslivet, både fordi man da vil få en høyere inntekt mens man er arbeidsfør og i yrkesaktiv alder, og også for eventuelt på sikt å kunne oppnå rett til ytelser basert på denne yrkesaktiviteten. Dessuten vil man – når man deltar i arbeidslivet – kunne oppnå et høyere nivå på ytelsene enn om man har vært inaktiv. Dette svarer etter departementets vurdering godt på punkt 16 i Stortingets avtale 19. november 2015, som anmoder om at det vurderes innføring av botidskrav for ytelser som ikke støtter opp om arbeid og aktivitet. Et annet viktig prinsipp for departementet er at de foreslåtte endringene baserer seg på likebehandling, gjennom at alle gis den samme mulighet til å opparbeide seg rett til ytelser fra folketrygden ut fra deltakelsen i arbeidslivet.

Det er etter departementets skjønn nødvendig og riktig å iverksette tiltak som beskrevet i avsnitt 1.3, blant annet for å unngå at Norge fremstår som et økonomisk attraktivt destinasjonsland i forhold til sammenlignbare europeiske land. Det er imidlertid også viktig å balansere hensynet til nødvendige justeringer i flyktningenes trygderettigheter opp mot hensynet til en god integrering av flyktningene. Særlig viktig er det at arbeid og aktivitet har positiv innvirkning på integreringen, blant annet gjennom læring av språk, deltakelse og sosial inkludering.

Utførte enkeltstudier som er nevnt ovenfor, inneholder etter departementets vurdering funn som med tydelighet viser at det er behov for størst mulig grad av deltakelse i arbeidslivet for personer som kommer til landet som flyktninger, for derigjennom å oppnå en bedret økonomisk situasjon.

Departementet legger til grunn at konsekvensene for integrering og fordelingsvirkningene som følge av at flere av forslagene forventes å gi økte arbeidsincentiver, først vil kunne

³ Thorsen, L. R. (2014): Innvandreres økonomi, Artikkel 12.12.2014, Statistisk sentralbyrå

⁴ Omholt, E. L. og Strøm, F. (2014): Inntektsstatistikk over innvandrere, 2012. Artikkel 03.07.2014, Statistisk sentralbyrå.

⁵ Bhuller, M. og Brandsås, E. E. (2013): Fattigdomsdynamikk blant innvandrere. En empirisk analyse for perioden 1992–2011. Rapporter 40/2013, Statistisk sentralbyrå.

⁶ Epland, J. og Kirkeberg, M. I. (2015): Utvikling i vedvarende lavinntekt. Artikkel 05.02.2015, Statistisk sentralbyrå.

viser seg etter noen år. Det forventes derfor å ta noe tid før positive konsekvenser av forslagene viser seg.

Departementet vil utarbeide et opplegg for en evaluering av virkningene av de foreslåtte endringene i trygdeordningene, slik at det kan vurderes om det er behov for justeringer.

2 Gjeldende rett

2.1 Innledning

I dette kapitlet gis en kortfattet presentasjon av de bestemmelsene i folketrygdloven med tilhørende forskrifter, barnetrygdloven, kontantstøtteloven og lov om supplerende stønad som kan få særlig betydning for flyktningers og asylsøkeres rett til trygdeytelser.

I avsnitt 2.2 gis en redegjørelse for folketrygdlovens medlemskapsbestemmelser, videre presenteres reglene for asylsøkeres trygdedekning i avsnitt 2.3, kravene til botid i avsnitt 2.4, folketrygdens særregler for beregning av pensjoner og uføretrygd til flyktninger i avsnitt 2.5 og ordningen med supplerende stønad i avsnitt 2.6.

I vedlegg 1 gis en oversikt over bakgrunnen for de mest sentrale reglene.

2.2 Folketrygdlovens medlemskapsbestemmelser

Medlemskap i folketrygden er et grunnvilkår for rett til ytelser fra folketrygden. Imidlertid må en person for å få rett til ytelser også fylle de aktuelle ytelsesspesifikke vilkårene, herunder eventuelle botidskrav, jf. avsnitt 2.4.

Utgangspunktet er at man er pliktig medlem i folketrygden, hvis man er bosatt i Norge. Det er en forutsetning at man har lovlig opphold her, se folketrygdloven § 2-1. For å anses som bosatt i Norge, må oppholdet ha vart eller være ment å vare i minst tolv måneder.

For flyktninger innebærer dette at de blir pliktige ordinære medlemmer i folketrygden fra det tidspunktet de får oppholdstillatelse i Norge.

2.3 Asylsøkeres trygdedekning

Den såkalte asylsøkerforskriften, forskrift 14. mai 2008 nr. 460, er gitt i medhold av folketrygdloven § 2-16, og inneholder bestemmelser om i hvilken utstrekning personer som har søkt asyl i Norge og deres familiemedlemmer, skal være medlemmer i trygden mens asylsøknaden deres er under behandling.

Som det fremgår av vedlegg 1, er forskriften en videreføring av en forskrift fra 1990. Ved innføringen innebar forskriften en innstramning av regelverket, i og med at asylsøkere tidligere hadde vært ordinære medlemmer i folketrygden fra første dag i Norge.

Utgangspunktet etter forskriften er, som nevnt i avsnitt 1.3, at asylsøkerne kun gis en begrenset trygdedekning, som utelukkende omfatter stønad ved helsetjenester, arbeidsavklaringspenger, tekniske hjelpemidler og gravferdsstønad. Lovens ordinære vilkår for slike ytelser må dessuten være oppfylt.

Dersom en asylsøker gjennom en midlertidig arbeidstillatelse har fått lovlig adgang til å arbeide i Norge, gir medlemskapet en tryggedekning som også omfatter dagpenger, sykepenger, foreldrepenger, pleiepenger, omsorgspenger og yrkesskadedekning, det vil si rettigheter som er avledet av arbeid.

Det medlemskapet som asylsøkere har i folketrygden, gir i utgangspunktet ingen opptjening av eller rett til pensjon eller uføretrygd, med mindre asylsøkeren har pådratt seg en yrkesskade. Dersom asylsøkeren får asyl eller oppholdstillatelse i Norge, medregnes imidlertid tiden som asylsøker både ved vurderingen av om det foreligger *rett til* overgangsstønad, uføretrygd og pensjoner og ved *beregningen av* uføretrygd og pensjoner, jf. forskriften § 3.

2.4 Botidskrav

For rett til enkelte ytelser er det ikke tilstrekkelig å være medlem i folketrygden. Man har også funnet det nødvendig å kreve at medlemskapet må ha vært av en viss varighet.

For rett til uføretrygd og etterlattepensjoner er hovedregelen at vedkommende må ha vært medlem i folketrygden sammenhengende i de siste tre årene frem til det pensjonsbetingende tilfellet (uførhet eller forsørgers dødsfall) inntraff. For alderspensjon etter folketrygdloven kapittel 19 og garantipensjon etter kapittel 20 er hovedregelen at medlemmet må ha minst tre års trygdetid⁷ i perioden fra fylte 16 år og frem til uttaket av alderspensjon. For rett til inntektpensjon etter kapittel 20, stilles det ingen botidskrav. For rett til arbeidsavklaringspenger, stønad til enslig mor eller far og hjelpemidler er hovedregelen at det kreves minst tre års medlemskap i folketrygden før krav settes frem.

For alle disse ytelsene kan det i nærmere angitte tilfeller gjøres unntak fra hovedregelen om tre års forutgående medlemskap. Blant annet gjøres det unntak for personer som har fått opphold i Norge med status som flyktninger. Det forutsettes selvfølgelig at de andre vilkårene for de enkelte ytelsene samtidig er oppfylt, herunder kravene til alder, sykdom, redusert inntektsevne med videre.

For folketrygdens øvrige ytelser, samt for barnetrygd og kontantstøtte, stilles det i dag ingen botidskrav.

⁷ Med trygdetid etter kapittel 19, jf. kapittel 3, menes det tidsrommet en person har vært medlem i trygden med rett til ytelser etter pensjonskapitlene. Trygdetid med rett til ytelser etter kapittel 19 opptjenes fra fylte 16 år og til og med det året vedkommende fyller 66 år. For kalenderår hvor det er opptjent pensjonspoeng medregnes hele året som trygdetid. Pensjonspoeng er en faktor som brukes ved beregning av tilleggspensjon. Man opptjener pensjonspoeng kun av pensjongivende inntekt som overstiger folketrygdens grunnbeløp. Kalenderår etter fylte 66 år hvor det er opptjent pensjonspoeng medregnes også som trygdetid. Aldersgrensen for opptjening av pensjonspoeng er 75 år for personer som er født i 1943 eller senere.

2.5 Særregler for flyktninger for beregning av pensjoner og uføretrygd

Det kreves en viss lengde på trygdetiden for å få full pensjon eller uføretrygd. Trygdetid er en beregningsfaktor som benyttes ved beregning av pensjoner (med unntak av inntektpensjon etter kapittel 20) og uføretrygd. Det samme gjelder grunn- og hjelpestønad til pensjonister og uføretrygdete. Trygdetid er i hovedsak tid da en person, fra fylte 16 år til og med det året vedkommende fylte 66 år, har vært medlem i folketrygden med rett til ytelser etter folketrygdlovens pensjonskapitler. Dersom trygdetiden er kortere enn 40 år, blir ytelsen forholdsmessig redusert.

For flyktninger sees det bort fra kravet til 40 års opptjening for å få rett til full minsteytelse, og det gis således en garanti for at de minst får pensjon på samme nivå som personer som har bodd hele livet i Norge uten å ha vært yrkesaktive. Garantien er subsidiær, i den forstand at flyktninger som gjennom bosetting eller arbeid selv har opptjent rettigheter i trygden, som er like gode eller bedre enn de rettighetene som følger av garantien, ikke får noe mer enn den egenopptjente ytelsen.

Personer som får opphold i Norge på humanitært grunnlag, gjennom arbeidsinnvandring eller som følge av familiegjennforening eller familieetablering, gis ingen tilsvarende garanti. Heller ikke norske statsborgere som vender tilbake til landet etter lange utenlandsopphold, har en slik garanti.

For å beholde rett til en ytelse som er beregnet etter de særskilte bestemmelsene for flyktninger, er det et absolutt krav at vedkommende fortsatt er medlem i folketrygden. Dersom medlemskapet opphører, for eksempel ved flytting til utlandet, faller retten til den fordelaktige beregningen bort. Den ytelsen som i tilfelle kan tas med til utlandet, vil være begrenset til det beløpet flyktningen eventuelt selv har opptjent rett til etter de ordinære reglene, gjennom bosetting eller arbeid.

Dersom ytelsen kun er innvilget som følge av de særskilte bestemmelsene for flyktninger, faller den bort i sin helhet ved utflytting.

2.6 Lov om supplerende stønad til personer med kort botid

Supplerende stønad har som formål å garantere en minsteinntekt for personer som har fylt 67 år og som har kort eller ingen botid, slik at de ikke har tilstrekkelige alderspensjonsrettigheter i folketrygden.

Det stilles ingen krav om ventetid eller opptjent trygdetid for rett til ytelsen. Mottakere må fremme ny søknad hvert år ved personlig fremmøte hos Arbeids- og velferdsetaten.

Ordningen garanterer en samlet inntekt på et nivå tilsvarende folketrygdens minste pensjonsnivå. Det gis imidlertid ikke forsørgingstillegg for ektefelle eller barn. Ordningen er supplementær i forhold til alderspensjon fra folketrygden. Stønaden er behovsprøvd og all inntekt fra Norge og utlandet blir regnet med. Inntekten til eventuell ektefelle, samboer eller registrert partner blir også regnet med. Stønaden blir også behovsprøvd mot formue.

Det kreves at mottakere av supplerende stønad er bosatt i Norge. Ytelsen eksporteres altså ikke til personer bosatt i utlandet. Ordningen tillater imidlertid at mottakere av stønaden i løpet av en tolv måneders stønadsperiode oppholder seg i utlandet i totalt inntil 90 dager. Videre kan mottakerne av supplerende stønad bli pålagt å møte frem personlig hos Arbeids- og velferdsetaten to ganger i året, blant annet for å dokumentere at de ikke har hatt opphold i utlandet ut over det tillatte.

På grunn av de særskilte bestemmelsene for flyktninger, jf. avsnitt 2.5, får supplerende stønad ikke betydning for personer med flyktningstatus, da disse får tilsvarende ytelser fra folketrygden. Ordningen har således i dag kun betydning for utenlandske statsborgere som får opphold i Norge på annet grunnlag og for norske statsborgere som vender tilbake til landet etter lange utenlandsopphold.

Da ordningen ble innført for ti år siden, var hensikten å avlaste kommunene. Forholdet til folketrygden og de særskilte bestemmelsene for flyktninger ble derfor ikke viet særlig oppmerksomhet.

3 Ytelser til livsopphold for personer som får opphold i Norge og som er over 67 år eller er uføre

3.1 Innledning

Regjeringen varslet i Prop. 1 S Tillegg 1 (2015–2016) at den ville utrede nærmere blant annet spørsmål knyttet til de trygdemessige særordningene for personer med flyktningstatus. Dette ble fulgt opp i avtalen på Stortinget 19. november 2015, der alle partiene, med unntak av Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne, ba regjeringen om å "... gjennomgå særordninger for flyktninger og asylsøkere i folketrygden ...". Det vises for øvrig til avsnitt 1.2.

I utgangspunktet må det kunne forventes at voksne personer som på grunn av et beskyttelsesbehov får rett til opphold i Norge, etter en rimelig omstillings- og opplæringsperiode etter ankomsten, forsørger seg selv gjennom eget arbeid.

Det er imidlertid åpenbart at noen av dem som kommer, vil ha en slik alder eller en slik helsetilstand at dette ikke er en realistisk forventning. Med mindre de har betydelige oppsparte midler, hvilket må antas å gjelde svært få, om noen, vil de derfor ha behov for varige overføringer fra offentlige budsjetter.

Systemet for disse overføringene må være forsvarlig og gi tilstrekkelige ytelser, samtidig som det ikke må være slik innrettet at flere enn det som er naturlig, velger Norge som destinasjonsland. Ordningen må både oppleves som, og reelt være, rettferdig, bærekraftig og hensiktsmessig. Det er også viktig at innretningen av ordningen gjør det enkelt å følge utviklingen i utbetalinger og at den sikrer legitimitet for overføringssystemet.

Ordningene må dessuten være godt tilpasset den aktuelle målgruppen og gi myndighetene gode kontroll- og styringsmuligheter.

Dersom ansvaret for slike overføringer til flyktningene i sin helhet skulle legges på kommunene, synes det naturlig å anta at det ville kunne innvirke på kommunenes villighet til å bosette flyktninger, jf. det som er sagt om de grunnleggende prinsippene for gjennomgangen i avsnitt 1.2. Dette ville i tilfelle aktualisere spørsmålet om justeringer i rammene for kommunene.

Når det derfor legges til grunn at hovedtyngden av kostnadene forbundet med disse overføringene skal bæres av staten, står valget i praksis mellom to etablerte alternativer. Man kan enten benytte folketrygden eller ordningen med supplerende stønad.

Det er i dag slik at kostnadene til livsoppholdsytelser for eldre og uføre personer med flyktningstatus bæres av folketrygden, mens kostnadene for personer som kommer til landet med fluktbakgrunn, men som ikke oppnår flyktningstatus, dels bæres av folketrygden, dels bæres av ordningen med supplerende stønad og dels bæres av kommunene, gjennom ordningen med økonomisk sosialhjelp.

Som vist i kapittel 2, inneholder folketrygdloven en rekke særbestemmelser for personer med flyktningstatus. De fleste av disse bestemmelsene behandles i avsnitt 5.2 nedenfor. I kapitlet her behandles kun folketrygdlovens særskilte bestemmelser angående alderspensjon og uføretrygd for personer med flyktningstatus, hvilket er de viktigste ordningene, både ved at de omfatter flest personer og ved at de er de mest kostnadskrevene.

Dagens ordning innebærer som kjent at det ses fullstendig bort fra folketrygdlovens krav både med hensyn til kvalifisering og beregning, ved at alle som har formell status som flyktning, behandles som om de har full botid, det vil si 40 år, uansett hvilken reell tid de har opparbeidet.

I kapittel 4 vurderes endringer i botidskravene for rett til trygdeytelser. Det er grunn til å understreke også i dette kapitlet at dersom dagens særbestemmelser for flyktninger videreføres uendret, vil en heving eller innføring av botidskrav for disse ytelsene paradoksalt nok gjelde for alle andre enn nettopp flyktninger.

Departementet har vurdert flere muligheter for tiltak innenfor folketrygden på dette området. Departementet har blant annet vurdert en fullstendig avvikling av folketrygdens særskilte bestemmelser angående alderspensjon og uføretrygd for personer med flyktningstatus. Det er videre vurdert om flyktninger ved beregningen av ytelser istedenfor dagens ordning kan gis et visst antall bonusår ved beregningen av trygdeytelser, om de kan få medregnet botiden i opprinnelseslandet eller om det bør innføres forholdsmessige opptjeningskrav for flyktninger, basert på for eksempel antall år med yrkesaktivitet i Norge. Departementet har imidlertid kommet til at disse alternativene dels ville gi et komplisert regelverk, og dels ville medføre betydelige økonomiske konsekvenser for de kommunale sosialhjelpsbudsjettene.

I avsnitt 3.2 presenteres forslaget til løsning. Avsnitt 3.3 inneholder en redegjørelse for økonomiske og administrative konsekvenser.

3.2 Eldre og uføre flyktninger – forslag til løsning

3.2.1 Hovedtrekk

I lys av den markante økningen i asylsøkertilstrømningen i 2015, og med usikre prognoser for den fremtidige tilstrømningen, finner departementet at mye taler for at kostnadene forbundet med ytelser til livsopphold for flyktninger, som ikke kan forsørge seg selv på grunn av alder eller uførhet, bør løftes ut av folketrygden. Samtidig er det viktig å unngå betydelige økonomiske konsekvenser for kommunene. Det er også et mål at flyktninger i størst mulig grad likebehandles både med norske statsborgere og andre grupper som har lovlig opphold i Norge, jf. prinsipp nr. 1 og 3 nevnt i avsnitt 1.2.

Departementet mener derfor at folketrygdlovens særskilte bestemmelser angående alderspensjon og uføretrygd for personer med flyktningstatus, bør erstattes med ordningen med supplerende stønad.

Tabell 3.1 viser en sammenligning av stønadsnivåene slik de er i dag for de forskjellige ordningene, før skatt.

Tabell 3.1 Oversikt over dagens satser for supplerende stønad og minsteytelser for alderspensjon og uføretrygd

Ytelse	Enslige	Gift og samboende	Forsørgingstillegg
Supplerende stønad	179 748 kroner	166 274 kroner hvis begge ektefellene har fylt 67	Nei
Alderspensjon	179 748 kroner	166 274 kroner hvis ektefellen har uføretrygd eller annen inntekt 139 728 kroner hvis ektefellen har alderspensjon eller AFP**	For barn og ektefelle
Uføretrygd	229 588 kroner*	211 073 kroner*	For barn

* Uføretrygd beskattes som lønnsinntekt, i motsetning til alderspensjon og supplerende stønad. Etter skatt er ytelsene på tilnærmet samme nivå.

** Det foretas i dag ingen tilsvarende reduksjon i supplerende stønad til mottakere med ektefelle som mottar alderspensjon eller AFP. Det fremmes ingen forslag om dette i denne omgang, men det vil være naturlig at departementet ser nærmere på dette spørsmålet.

Den bestemmelsen som i dag gir asylsøkere mulighet til å opptjene rett til blant annet pensjoner og uføretrygd i den perioden da asylsøknaden er til behandling, jf. § 3 i

asylsøkerforskriften, se kapittel 2, får på grunn av folketrygdlovens særskilte bestemmelser for personer med flyktningstatus, liten eller ingen betydning for personer som oppnår flyktningstatus. Disse bestemmelsene har dermed i dag kun betydning for asylsøkere som innvilges oppholdstillatelse i Norge på andre grunnlag. Når folketrygdlovens særskilte bestemmelser for personer med flyktningstatus oppheves, vil dette endres. For at opphevingen av folketrygdlovens særskilte bestemmelser for personer med flyktningstatus skal få reell effekt, foreslås det derfor at også § 3 i asylsøkerforskriften oppheves.

Løsningen beskrevet ovenfor forutsetter at det innenfor ordningen med supplerende stønad innføres en ny ytelse for uføre personer under 67 år.

Mottakerne vil kunne få ytelser som i all hovedsak tilsvarende minsteytelsene for henholdsvis alderspensjon og uføretrygd. Ytelsen er imidlertid behovsprøvd og gis uten forsørgingstillegg for barn. Sammenlignet med uføretrygd og alderspensjon vil supplerende stønad derfor kunne gi en del mottakere noe lavere samlede ytelser.

Formålet med den foreslåtte endringen er imidlertid ikke å garantere uføre personer med kort botid nøyaktig samme utbetaling som personer med rett til uføretrygd eller å gi uføre et bedre økonomisk nivå enn personer over 67 år som mottar supplerende stønad, men å sikre dem en trygg minsteytelse å leve av.

3.2.2 Konsekvenser

Å erstatte både de særskilte bestemmelsene for flyktninger med hensyn til alderspensjon og uføretrygd og asylsøkerforskriftens retroaktive medlemskap i folketrygdens pensjonsdel med ordningen med supplerende stønad, vil gi en rekke fordeler.

Livsoppholdsytelser til personer som ikke har ordinær opptjening i folketrygden, er i realiteten sosialstønad. Supplerende stønad er, som annen sosialhjelp, behovsprøvd. Det er som kjent ingen slik behovsprøving av folketrygdens ytelser til livsopphold for eldre og uføre.

Det gis barnetillegg til uføretrygd fra folketrygden. Siden det ikke gis slike tillegg til supplerende stønad, har ytelsen et tydeligere preg av å være en minsteytelse.

Supplerende stønad har mye strengere regulering av utenlandsopphold enn det som gjelder for personer som har fått alderspensjon og uføretrygd etter de særskilte bestemmelsene for flyktninger. Mens det i folketrygden er slik at man i utgangspunktet kan være i utlandet i inntil seks måneder per år uten at det får noen konsekvenser for stønadsretten, er det for supplerende stønad satt en øvre grense for utenlandsopphold på 90 dager per år, jf. for øvrig avsnitt 5.1.

Supplerende stønad har også et mye strengere kontrollregime for å sikre at grensene for tillatt utenlandsopphold ikke overskrides. Mottakerne kan pålegges å møte opp hos Arbeids- og velferdsetaten inntil to ganger i året og vise frem passet sitt, i tillegg til at det kreves personlig fremmøte ved søknad om fornyelse av stønadsperioden, jf. for øvrig avsnitt 5.1.

Det vil i tilfelle også være relativt ukomplisert å foreta målrettede justeringer, siden supplerende stønad er en selvstendig ordning utenfor folketrygden. Ved tiltak innenfor folketrygden, kan indre avhengigheter mellom de forskjellige trygdeytelsene være en kompliserende faktor som kan lede til utilsiktede effekter, både for den enkelte og for trygdens utgifter. Det faktum at supplerende stønad er en ytelse som gis for ett år om gangen, vil også kunne bidra til å gjøre det enklere å foreta eventuelle nødvendige justeringer her, enn hva som er tilfelle i folketrygdens pensjonsdel.

3.2.3 Utvidelse av personkretsen – supplerende stønad til uføre flyktninger

Slik ordningen med supplerende stønad er i dag, gis den til personer som har fylt 67 år og som har kort botid i Norge. Ved en utvidelse av ordningen med supplerende stønad til å omfatte uføre, oppstår spørsmålet om utvidelsen kun skal gjelde for personer med flyktningstatus, eller om den skal gjøres generell. Dersom ordningen gjøres generell, vil den også omfatte utenlandske statsborgere som ikke har flyktningstatus, så som personer med opphold på humanitært grunnlag, og dessuten nordmenn som på grunn av lange utenlandsopphold i voksen alder ikke oppfyller folketrygdlovens vilkår for rett til (full) minste pensjonsytelse. Disse gruppene er i dag helt eller delvis henvist til kommunal sosialhjelp dersom de blir uføre.

Ved å utvide ordningen med supplerende stønad til å gjelde for alle uføre, ville en riktignok ha oppnådd likebehandling av personer med like behov, jf. prinsipp nr. 1 i avsnitt 1.2. Departementet har til tross for dette kommet til at en utvidelse bør begrenses til å gjelde flyktninger. Forslaget om en utvidelse av ordningen med supplerende stønad til å gjelde uføre flyktninger er en konsekvens av at departementet foreslår å avvikle de særlige rettigheter for flyktninger i folketrygdens uføretrygd. Forslagene må derfor sees i sammenheng. En avgrensning til kun å omfatte uføre flyktninger vil gi innsparinger allerede fra innføringsåret, mens en generell utvidelse ville lede til en utgiftsøkning i de første årene, se nærmere i avsnitt 3.3 om de økonomiske konsekvensene av forslaget.

Både det faktum at ytelsen kun gis for ett år om gangen og det intensive kontrollregimet innebærer at supplerende stønad er en mer ressurskrevende løsning å administrere for Arbeids- og velferdsetaten enn om flyktningene, som i dag, skal få dekket behovet for økonomiske overføringer ved alder og uførhet gjennom folketrygden. Dette vil særlig gjelde i forbindelse med innføringen av ordningen. Som påpekt i Ot.prp. nr. 14 (2004–2005) om lov om supplerende stønad, vil en inkludering av uføre innebære svært mange flere personer å kontrollere, en mer mobil personkrets i ordningen og en tilleggsutfordring med kontroll av arbeidsevne. Dette er argumenter som har gyldighet også i dag. Jf. for øvrig Meld. St. 9 (2014–2015). På denne bakgrunn finner departementet det hensiktsmessig å la tiltaket kun gjelde uføre personer med flyktningstatus. Dette gjør økningen i arbeidsbyrden for etaten mer moderat og kontrollutfordringene mer håndterbare enn om ordningen skulle gjelde alle uføre med mindre enn 40 års botid.

For at en ufør person skal inkluderes i ordningen med supplerende stønad, må det forutsettes at vedkommende har fått behandlet kravet sitt om uføretrygd og at det er konkludert med at folketrygdlovens øvrige medisinske og ervervsmessige vilkår er

oppfylt. Det vil følgelig være et vilkår at vedkommende har varig nedsatt inntektsevne med minst 50 prosent på grunn av sykdom, skade eller lyte og har gjennomført hensiktsmessig behandling eller arbeidsrettet tiltak, jf. folketrygdloven kapittel 12.

3.2.4 Tilpasninger i ordningen med supplerende stønad som følge av utvidet personkrets

Dagens ordning med supplerende stønad er tilpasset personer over 67 år. En utvidelse av ordningen til også å omfatte personer som er yngre, og som i størst mulig grad skal arbeide, nødvendiggjør en del tilpasninger i ordningen.

Utvidelsen av ordningen med supplerende stønad erstatter den garantien som i dag er gitt i folketrygdloven for uføre med flyktningstatus. Departementet presiserer at uføre flyktninger som har opptjent rettigheter i folketrygdloven etter de ordinære bestemmelsene, fortsatt vil ha krav på uføretrygd. For disse vil supplerende stønad eventuelt være et supplement til uføretrygden, dersom denne utgjør mindre enn minstesatsen fordi botiden er kortere enn 40 år.

Som nevnt i avsnitt 3.2.1 gis supplerende stønad og alderspensjon etter andre satser enn uføretrygd. Også reglene for regulering og skattlegging er ulike. Flyktninger som blir uføre etter at de har kommet til Norge, vil kunne ha opptjent rettigheter i folketrygden. En person som bare er delvis ufør, vil kunne være i en situasjon der hun dels har arbeidsinntekt og dels mottar uføretrygd og dels supplerende stønad. For å oppnå et helhetlig og forståelig system for uføre flyktninger, er det derfor etter departementets vurdering mest hensiktsmessig at satsene for supplerende stønad for uføre flyktninger knyttes opp til satsene for uføretrygd i folketrygdloven, og at stønaden, på lik linje med uføretrygd, skattlegges som lønn. Personen i eksemplet ovenfor vil med en slik løsning slippe å forholde seg til forskjellige skattesatser og hun vil enklere kunne vurdere konsekvensene av å utnytte restarbeidsevnen.

Det legges videre opp til at supplerende stønad til uføre flyktninger graderes på tilsvarende måte som uføretrygden. Når uføregraden blir fastsatt, tas det stilling til om, og eventuelt hvor mye, vedkommende kan forventes å jobbe. Supplerende stønad skal kun sikre inntekt tilsvarende uføregraden. På denne måten ivaretas arbeidsinsentivene for personer som er delvis uføre.

Nivået på ytelsen foreslås fastsatt ved at den uføre personen får rett til full supplerende stønad etter sivilstatus/bosituasjon, og at maksimalt stønadsnivå reduseres med personens forventede inntekt etter uførhet. Ytelsen foreslås også redusert med personens faktiske inntekt i den grad denne overstiger forventet inntekt etter uførheten. Det samme gjelder eventuell ektefelle/samboers inntekt. Som i dagens ordning med supplerende stønad, legges det opp til at det gjøres fradrag med bruttobeløp for alle arbeidsinntekter, stønadsinntekter med videre, og at stønaden settes opp eller ned dersom eventuelle inntektsendringer tilsier en endring av stønaden med minst 10 prosent.

Videre foreslås enkelte andre tilpasninger i ordningen.

Oversikten over de inntektene og ytelsene som det skal gjøres fradrag for, når det beregnes hvor mye supplerende stønad personen har rett til, må utvides.

Ettersom ordningen nå skal omfatte mottakere under 67 år, er det behov for å gjøre fradrag for ytelser som i liten grad var aktuelle for den tidligere personkretsen. Dette gjelder fradrag for kontantstøtte, introduksjonsstønad for nyankomne innvandrere og ektefellebidrag. Departementet foreslår også visse språklige endringer for å presisere hvilke inntekter som skal gå til fradrag i den supplerende stønaden, for eksempel er forsørgingstillegg tatt inn ordlyden. Dette innebærer imidlertid ingen endring av praksis.

Som nevnt ovenfor skal uføre flyktningers forventede inntekt etter uførhet alltid gå til fradrag i supplerende stønad. Dette gir mottakeren et insentiv til å utnytte restinntektsevnen. Det bør imidlertid gjøres justeringer i inntektsprøvingen for ektefeller når begge mottar supplerende stønad. For ektefeller over 67 år, er inntektsprøvingen gunstig. Regelen gir et "fribeløp" lik minste pensjonsnivå til ektefeller, dersom begge er over 67 år og en av dem er mottaker av alderspensjon eller har arbeidsinntekt mv. og den andre ektefellen er mottaker av supplerende stønad. De samme gunstige reglene gjelder i tilfeller hvor begge ektefellene mottar supplerende stønad.

Det foreslås ikke å innføre en tilsvarende fordel for uføre flyktninger. Det vil etter departementets mening ikke være hensiktsmessig å behandle de to gruppene med mottakere av supplerende stønad likt i dette henseende, både fordi det er snakk om ulike aldersgrupper og fordi vurderingsgrunnlaget for retten til stønaden er ulikt. En slik fordel vil også kunne svekke arbeidsinsentivene for stønadsmottakere som har en ektefelle i yrkesaktiv alder. Departementet er klar over at denne løsningen medfører at inntekten for hver av ektefellene vil kunne gå til fradrag i den andre ektefellens supplerende stønad. Dette gjelder dersom begge ektefellene har rett til supplerende stønad enten fordi de begge er uføre flyktninger eller fordi en av ektefellene er over 67 år og den andre er ufør flyktning. Dersom begge ektefeller har forholdsvis høy opptjening i folketrygden, men under minstesatsen, vil den totale inntekten likevel kunne medføre at supplerende stønad ikke kommer til utbetaling.

Det vises til samlet forslag til lov- og forskriftsendringer i vedlegg 6.

3.2.5 Overgangsregler

Opphevingen av folketrygdlovens særskilte bestemmelser for flyktninger med hensyn til alderspensjon og uføretrygd foreslås å gjelde personer som setter frem krav etter lovens ikrafttredelse.

Etter departementets vurdering er det ikke behov for overgangsregler med hensyn til de særskilte bestemmelsene om unntak fra kravet til botid for *retten* til alderspensjon og uføretrygd. Det er heller ikke behov for overgangsbestemmelser for beregning av barnetillegg og ektefelletillegg.

Departementet mener imidlertid at det bør gis overgangsregler for de særskilte bestemmelsene om *beregningen* av alderspensjon, slik at man skjermer personer som er 62 år eller eldre ved lovens ikrafttredelse. Denne gruppen har maksimalt fem år igjen til 67

år, da de med dagens regler ville ha oppnådd alderspensjon etter de særskilte bestemmelsene. Det bør imidlertid stilles krav om langvarig tilknytning til folketrygden for å komme inn under overgangsreglene. Personer som har halvparten av sin opptjening i Norge, det vil si 20 år, må anses for å ha tilstrekkelig langvarig tilknytning.

Departementet har vurdert om det bør gis overgangsordninger for *uføre* flyktninger som hverken mottar uføretrygd eller har fremsatt krav om uføretrygd ved lovens ikrafttredelse, tilsvarende som ved alderspensjon.

Utgangspunktet er at lovgiver står fritt til å endre regelverket med virkning for alle tilfeller som oppstår etter at endringen har trådt i kraft. Folketrygdlovens bestemmelser om rettigheter for flyktninger innebærer en positiv særbehandling fremfor andre grupper i samfunnet. Det er som utgangspunkt et politisk spørsmål om en vil innføre eller opprettholde denne typen fordeler for en bestemt gruppe med virkning fremover.

Forslaget i høringsnotatet innebærer at personer med flyktningstatus som oppfyller de medisinske og ervervsmessig vilkårene for uføretrygd, men har lav eller ingen opptjent rett etter folketrygdlovens regler, sikres nødvendig inntekt til livsopphold gjennom etableringen av ordningen med supplerende stønad for *uføre* flyktninger. Denne stønaden vil komme i stedet for eller som et supplement til uføretrygden. Den supplerende stønaden er imidlertid behovsprøvd, og det gis ikke barnetillegg slik som i uføretrygden.

Behovsprøvingen vil ivareta behovet for innstramminger i statens utgifter, samtidig som det vil skjerme de personene innenfor gruppen som ellers ville blitt rammet hardest.

Ettersom endringene bare gis virkningen for flyktninger som setter frem krav om uføretrygd etter lovens ikrafttredelse, ser departementet ikke behov for overgangsregler ut over dette.

Endringene i asylsøkerforskriften vil ikke få stor innvirkning på den enkeltes mulighet til å tjene opp rett til pensjon, og departementet anser det derfor ikke nødvendig med overgangsregler.

Det vises for øvrig til Lovavdelingens brev av 3. desember 2015, 16. mars 2016 og 15. juni 2016, som er vedlegg 3, 4 og 5 til dette høringsnotatet.

3.3 Økonomiske og administrative konsekvenser

3.3.1 Generelt om usikkerhetene i beregningene og virkningen på kommunale budsjetter

Arbeids- og velferdsdirektoratet har på oppdrag fra departementet vurdert økonomiske og administrative konsekvenser av forslagene som legges frem i kapitlene 3–5.

Dataene og forutsetningene som er lagt til grunn, er svært usikre, og anslagene må derfor først og fremst betraktes som regneeksempler. Dette gjelder i særdeleshet vurderingene av de langsiktige økonomiske konsekvensene, som kun er å anse som grove anslag.

Usikkerheten skyldes blant annet at Arbeids- og velferdsetaten ikke fører noe register over hvilke av folketrygdens medlemmer som har flyktningstatus. Etaten har heller ikke noe

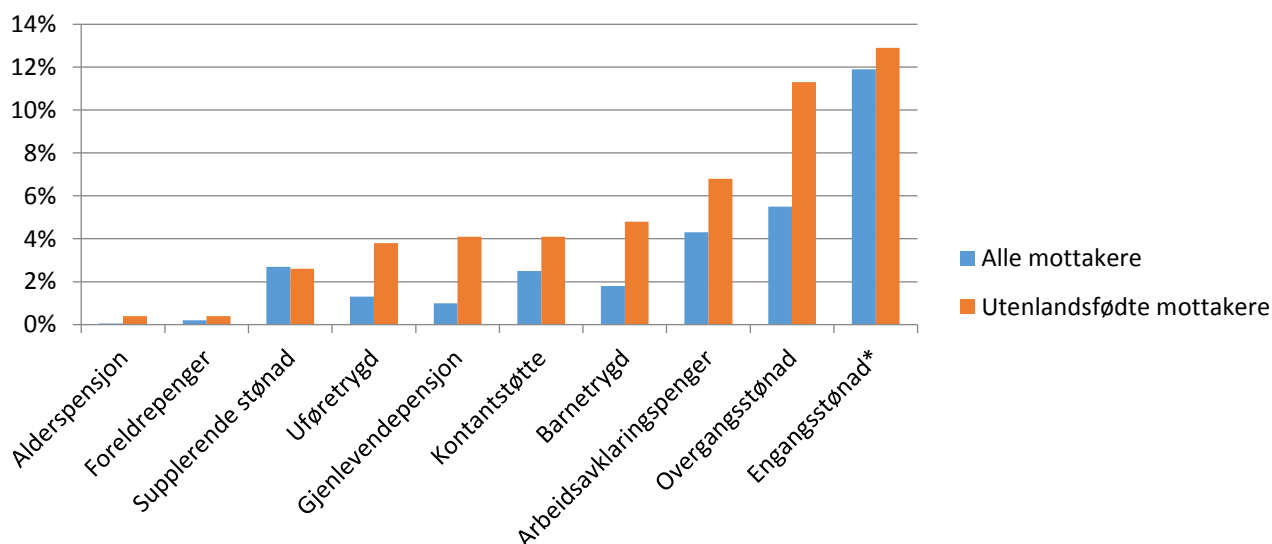
generelt medlemsregister for folketrygden, hvilket gjør at medlemsperioder i folketrygden må fastsettes manuelt i den enkelte saken. For pensjonsytelsene finnes det likevel data om hvem som har fått vedtak etter de særskilte bestemmelsene for flyktninger i løpet av de siste årene. Data fra folkeregisteret om innvandringstidspunktet for disse personene gir trolig et forholdsvis godt utgangspunkt for å anslå forutgående medlemskapsperioder.

På kort sikt, i hvert fall 1–3 år frem i tid, må vi regne med at tilstrømningen av asylsøkere i 2015 i liten grad vil påvirke tilstrømningen til de aktuelle stønadsordningene. Det innebærer at de kortsiktige beregningene er noe sikrere. På lengre sikt vil usikkerhet om fremtidig innvandring og tilstrømning av flyktninger gi ytterligere usikkerhet i beregningene.

Flere av forslagene må ventes å gi merutgifter til økonomisk sosialhjelp. Økonomisk sosialhjelp vurderes individuelt, med utgangspunkt i personens behov for hjelp, og kostnadene vil derfor variere fra tilfelle til tilfelle, på bakgrunn av blant annet familiesituasjon, boutgifter, oppvarmingskostnader, husholdningens samlede inntekter, med mer. Praksis og satser varierer også fra kommune til kommune. Det har derfor ikke vært mulig å gi noen konkrete anslag på merutgiftene til økonomisk sosialhjelp. Arbeids- og velferdsdirektoratet mangler også data om samlet inntekt på husholdningsnivå, hvilket ville ha vært nødvendig for å kunne utrede konsekvensene nærmere.

Hvorvidt tiltakene vil medføre økonomiske konsekvenser for kommunene, vil avhenge av om de berørte stønadsmottakerne har andre inntekter enn de aktuelle trygdeytelsene og av om de har en ektefelle eller samboer som er i arbeid eller har andre inntekter.

Figur 3.1 Andelen av mottakerne av utvalgte ytelser fra Arbeids- og velferdsetaten som også mottok økonomisk sosialhjelp. Desember 2014.



* For engangsstønad angir tallene andelen av dem som mottok slik stønad i løpet av hele 2014, som mottok økonomisk sosialhjelp i desember 2014.

Figur 3.1 viser hvor stor andel som kombinerer utvalgte trygdeytelser med økonomisk sosialhjelp. For de ytelsene der det allerede i dag er en høy andel som mottar økonomisk

sosialhjelp, må det antas at de økonomiske konsekvensene for kommunene som følge av eventuelle tiltak vil være spesielt store.

Direktoratet antar at de forskjellige forslagene i svært varierende omfang vil medføre økonomiske konsekvenser for kommunene. For enkelte forslag kan økningen i kostnadene for kommunene antas å ligge opp mot 80 prosent av innsparingene på de statlige budsjettene, mens det for andre forslag må antas at de ikke vil medføre nevneverdige økonomiske konsekvenser for kommunene.

Direktoratet regner med at de økonomiske konsekvensene for kommunene vil være størst for forslagene om endringer i bestemmelsene om overgangsstønad. Også tiltakene med hensyn til arbeidsavklaringspenger kan gi vesentlige merutgifter til økonomisk sosialhjelp, men trolig noe lavere enn for overgangsstønad. For øvrige stønader antas det at utgiftsøkningen til økonomisk sosialhjelp vil kunne ligge mellom 0 og 40 prosent av innsparingene på de statlige budsjettene.

3.3.2 Konkret vurdering av det foreslåtte tiltaket

Det forutsettes at kun nye stønadmottakere omfattes av regelendringen, jf. avsnitt 3.2.

For beregningene av utvidelsen av ordningen med supplerende stønad til å omfatte uføre, er det imidlertid lagt til grunn at også personer som allerede mottar en uføretrygd som er lavere enn minsteytelsen, vil ha anledning til søke om supplerende stønad.

For pensjoner tar beregningene på kort sikt utgangspunkt i faktiske tall for hvor stor andel av nye pensjonister som hadde pensjon etter de særskilte bestemmelsene for flyktninger i perioden 2012–2014. Tallene er rundet noe oppover, for å ta høyde for at det vil kunne bli noen flere som vil bli berørt i de nærmeste årene.

Ifølge Statistisk sentralbyrå (SSB) har det årlige antallet personer som innvandret på grunn av flukt, vært stabilt på rundt 6 000–7 000 personer de siste fem årene. For å illustrere effektene på lang sikt, tar anslagene utgangspunkt i SSBs statistikk, som viser at det var om lag 138 000 flyktninger i Norge per 1. januar 2015. Dette er personer som har kommet til Norge over en lang periode. Arbeids- og velferdsdirektoratets anslag for antall flyktninger i 2060 er basert på SSBs befolkningsfremskrivninger. Det er lagt til grunn at antallet flyktninger vil øke proporsjonalt med veksten i antall innvandrere fra Øst-Europa utenfor EU, Afrika, Asia, Sør- og Mellom-Amerika. SSBs prognoser er delt i tre kategorier, en for lav innvandring, en for høy innvandring og et mellomalternativ. I direktoratets anslag for innsparinger i folketrygdens utgifter er det tatt utgangspunkt i det høye og det lave alternativet, for å angi et realistisk spenn. Prognosen for den totale flyktningpopulasjonen i Norge i 2060, varierer derfor mellom 390 000 og 870 000 personer.

Det kan ta mange år før en endring i tilstrømningen av asylsøkere gir utslag på folketrygdens utgifter. Det vil for eksempel ta mange år før asylsøkerne som kom til Norge i 2015 i særlig grad vil påvirke antallet som får innvilget alderspensjon etter særreglene for flyktninger, ettersom de fleste flyktningene er unge, jf. avsnitt 1.2. Direktoratet antar at den fulle effekten av eventuelle tiltak først vil inntreffe i 2060.

De økonomiske konsekvensene av å avvike de særskilte bestemmelsene for flyktninger og det retroaktive medlemskapet i folketrygden, samt å utvide ordningen med supplerende stønad til å omfatte uføre personer med flyktningstatus, er fremstilt i tabell 3.2.

Tiltaket vil samlet gi en innsparing på om lag 7 millioner kroner i 2017, om lag 25 millioner kroner i 2018 og om lag 40 millioner kroner i 2019. Grove anslag viser at i 2060, da man antar at den fulle effekten vil inntreffe, vil den årlige innsparingen kunne være et sted mellom om lag 2,2 milliarder kroner og 4,2 milliarder kroner.

Tabell 3.2 Økonomiske konsekvenser av å avvike særreglene for flyktninger og retroaktivt medlemskap i pensjonsdelen samt å utvide ordningen med supplerende stønad til uføre flyktninger (med minstesats som for uføre og tilpasning av skattereglene). Millioner kroner

	2017	2018	2019	2060 lav inn- vandring	2060 middels inn- vandring	2060 høy inn- vandring
Alderspensjon	-8	-25	-40	-4 600	-5 000	-6 000
Uføretrygd	-30	-90	-150	-2 100	-2 600	- 5 300
Supplerende stønad til personer over 67 år	+6	+20	+30	+ 3 300	+ 3 600	+ 4 200
Supplerende stønad til uføre flyktninger	+25	+70	+120	+1 200	+1 500	+2 900
Totalt	-7	-25	-40	- 2 200	-2 500	- 4 200

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Supplerende stønad vil med en slik løsning være et økonomisk sikkerhetsnett for denne gruppen. I likhet med andre trygdeytelser kan det for noen få mottakere være behov for supplerende økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven ved særlige tilfeller eller i særlige situasjoner. Omfanget antas imidlertid å bli svært begrenset.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har uttalt at en avvikling av særreglene for flyktninger i seg selv ikke vil føre til merarbeid for Arbeids- og velferdsetaten, ut over nødvendige endringer i rutiner, rundskriv, vedtaksbrev mv. Det kreves kun enkelte justeringer i IKT-systemene. En utvidelse av ordningen med supplerende stønad til også å omfatte uføre flyktninger, vil imidlertid medføre en vesentlig økning i antall søknader om supplerende stønad. Ettersom behandlingen av saker om supplerende stønad i stor grad er basert på manuelle rutiner og personlig oppmøte hos Arbeids- og velferdsetaten, antar direktoratet at en økning i antall saker vil medføre en merbelastning for saksbehandlingen som kan komme til å gi behov for økt bemanning.

4 Botidskrav

4.1 Innledning

Trygdelovgivningen stiller i en del tilfeller krav til forutgående botid for rett til ytelser. Hvorvidt det stilles botidskrav og hva botidskravet innebærer, varierer. Det kan være vilkår om at søkeren må ha bodd i Norge et visst antall år umiddelbart før kravet om ytelsen settes frem eller før behovet for ytelsen inntreffer, eller et vilkår om at søkeren må ha bodd i Norge i et visst antall år innenfor en nærmere angitt periode. Det er redegjort for gjeldende rett i kapittel 2.

Regjeringen varslet i Prop. 1 S Tillegg 1 (2015–2016) at den ville utrede nærmere blant annet spørsmål knyttet til botidskravene i trygdesystemet. Dette ble fulgt opp i avtalen på Stortinget 19. november 2015, der alle partiene, med unntak av Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne, ba regjeringen om "... i løpet av våren 2016 igangsette et arbeid med sikte på innføring av botidskrav for mottak av kontantstøtte og ytelser som ikke støtter opp om arbeid og aktivitet". Det vises for øvrig til avsnitt 1.2.

Botidskravene for rett til ytelser fra folketrygden gjelder i utgangspunktet likt for alle medlemmene, men det er gjort unntak for medlemmer med flyktningstatus. Dersom botidskravene i folketrygdloven økes uten at det gjøres noe med folketrygdens særbestemmelser for flyktninger, vil dette paradoksalt nok innebære en innstramning for alle folketrygdens medlemmer med unntak av medlemmer med flyktningstatus.

Internasjonale avtaler setter begrensninger for hvor strenge krav Norge kan stille til forutgående botid, se vedlegg 2. For botidsbaserte ytelser står Norge friere til å fastsette krav enn ved inntektsbaserte ytelser, så lenge man ikke skiller mellom norske og utenlandske statsborgere. FNs flyktningkonvensjon innebærer at flyktninger som får oppholdstillatelse i Norge skal likebehandles med statsborgere med hensyn til sosialtrygder. Dette innebærer at botidskrav kan innføres eller heves, så lenge de skal gjelde på samme måte for norske statsborgere som for personer som kommer til landet med fluktbakgrunn.

EØS-avtalens trygdedel setter ingen begrensninger for medlemslandenes muligheter til heving eller innføring av krav til botid for rett til ytelser. På grunn av de såkalte sammenleggingsbestemmelsene vil imidlertid nasjonale botidskrav kunne oppfylles ved at tid i andre EØS-land medregnes. Dette innebærer at botidskravene i praksis ikke får betydning for personer som har tilstrekkelig opptjening i andre EØS-land.

Heller ikke Norges bilaterale trygdeavtaler inneholder noen begrensninger for muligheten til heving eller innføring av krav til botid for rett til ytelser. Også her vil imidlertid rettigheter kunne oppnås gjennom sammenlegging av tid, men da begrenset til pensjonsområdet.

4.2 Ytelser hvor det ikke foreslås å innføre eller øke nåværende botidskrav

Departementet har vurdert endringer i gjeldende regler om botidskrav for *dagpenger, sykepenger, foreldrepenger, engangsstønad ved fødsel og adopsjon, pleiepenger, omsorgspenger, opplæringspenger, barnetrygd, grunn- og hjelpestønad og stønad ved gravferd* og for *den inntektsbaserte delen av ny alderspensjon* samt for *supplerande stønad*.

Det er ikke fastsatt krav til forutgående botid for rett til disse ytelsene i dag. Innføring av botidskrav ville riktignok ha redusert antallet stønadsberettigede, og dermed redusert statens utgifter, men innsparingen for staten ville kunne medføre økning i andre offentlige utgiftsposter som dekkes av kommunene, om enn ikke i samme størrelsesorden.

Ved vurderingen har det blant annet blitt lagt vekt på om ytelsene bidrar til eller kan tenkes å være til hinder for arbeidsdeltakelse og om retten til ytelsen er betinget av en forutgående yrkesaktivitet. Ytelser som opptjenes gjennom arbeid, reflekterer til en viss grad tidligere innbetalte skatter og avgifter, som er med på å finansiere folketrygden. Det antas at medlemmene oppfatter det som mer rimelig å dekke risiko for andre medlemmer, uavhengig av botid, når det foreligger en forutgående yrkesaktivitet. Det vil samtidig oppfattes som urimelig for yrkesaktive, dersom de skulle utestenges fra denne typen ordninger kun fordi de ikke har tilstrekkelig botid i Norge.

Departementet ønsker ikke å stille for strenge botidskrav for ytelser som skal kompensere for bortfall av arbeidsinntekt for yrkesaktive i forbindelse med barns sykdom eller funksjonsnedsettelse.

Dette gjelder særlig der dekningen styrker mottakernes muligheter til å delta i utdanning, sosiale aktiviteter og arbeidsliv.

For barnetrygd er det ved vurderingen lagt stor vekt på hensynet til å bekjempe barnefattigdom. Ifølge SSB er barnetrygden den enkeltstønaden som har størst betydning med hensyn til å redusere forekomsten av lavinntekt blant barnefamilier.

Formålet med engangsstønad ved fødsel og adopsjon er å dekke utgifter som foreldre uansett har i forbindelse med en fødsel, som innkjøp av utstyr, klær og mat. I tillegg er det lagt vekt på å unngå økte utgifter for kommunale sosialhjelpsbudsjetter. Engangsstønaden vil være den eneste aktuelle ytelsen for mange nyankomne asylsøkere som skal føde, og som ikke har opptjent rett til foreldrepenger ved yrkesaktivitet. Innføring av et botidskrav vil kunne føre til at de må fremsette søknad om sosialhjelp for å finansiere utgiftene.

Departementet mener etter en samlet vurdering at det ikke bør innføres botidskrav for de ovennevnte ytelsene.

4.3 Ytelser hvor det foreslås å innføre eller skjerpe nåværende botidskrav

4.3.1 Korttidsytelser

Overgangsstønad skal sikre inntekt for enslige forsørgere i korte og særlig sårbare livsfaser og bidra til at mottakerne kommer i arbeid. Det kreves sammenhengende medlemskap i folketrygden de siste tre årene før kravet om stønad settes frem. Antallet personer som er alene om omsorgen for barn, har økt over mange år uten at flere har fått behov for overgangsstønad.

Statistikk viser en overrepresentasjon av ikke-norskfødte kvinner blant dem som mottar stønaden. Blant disse kan stønaden ha en innlåsingseffekt, som kan motvirke aktiv deltakelse i arbeidslivet.

Kontantstøtte skal sikre foreldre bedre økonomiske muligheter til å ta omsorgen for egne barn. De skal også få reell valgfrihet med hensyn til hvilken omsorgsform de ønsker for sine barn, om de vil ha barnet i barnehage eller være hjemme selv. For rett til kontantstøtte er det i dag ingen krav til forutgående tilknytning til folketrygden eller Norge.

Trygdesystemet bør innrettes slik at det stimulerer innvandrere til arbeid og aktivitet, da dette er viktig for integreringen. Kontantstøtteordningen bidrar i tillegg til at det blir mer lønnsomt å være hjemme med barn, fremfor å sende dem i barnehage. Et botidskrav for kontantstøtte vil gi innvanderne sterkere insentiver til raskt å komme i arbeidsrettet aktivitet og stimulere til økt bruk av barnehage blant nyankomne innvandrere. Barnehage er en viktig arena for norskopplæring og mer generell integrering av barn med innvandrereforeldre.

Forutsatt at særbestemmelsene for flyktninger med hensyn til overgangsstønad avvikles, se avsnitt 5.2, vil disse endringene likebehandle flyktninger fullt ut med både norske statsborgere og andre grupper som har lovlig opphold i Norge.

På bakgrunn av ovenstående foreslår departementet at botidskravet for overgangsstønad økes fra tre til fem år og at det innføres et botidskrav på fem år for kontantstøtte.

Departementet foreslår at endringene i botidskravene skal gjelde krav som settes frem etter lovens ikrafttredelse. Det anses ikke å være behov for overgangsordninger. Det vises for øvrig til Lovavdelingens brev av 16. mars 2016 som er vedlegg 4 til dette høringsnotatet.

4.3.2 Pensjoner, uføretrygd og arbeidsavklaringspenger

Alderspensjon, ytelser til gjenlevende ektefelle, barnepensjon og stønad til tidligere familiepleier regnes som pensjonsytelsene i folketrygden. For disse stilles, med unntak av inntektpensjonen i ny alderspensjon, som hovedregel krav om tre års forutgående botid. For ordens skyld nevnes at det kan gjøres unntak fra hovedregelen blant annet for

personer med langvarig tidligere tilknytning til folketrygden og i tilfeller der dødsfallet inntreffer før fylte 26 år (for etterlattepensjoner).

Pensjoner er langtidsytelser, og det er derfor rimelig at det stilles visse krav til mottakerens tilknytning til Norge. I alderstrygdene fra 1936 og 1957 var det krav om fem års botid umiddelbart før et krav om pensjon ble fremsatt. Ved innføringen av folketrygden i 1967 ble kravet, uten at dette ble nærmere drøftet, redusert til tre år.

Regelverket på pensjonsområdet er komplekst, ytelsene består av ulike komponenter, men kravet til forutgående botid gjelder for retten til pensjon i sin helhet, og er ikke rettet mot de ulike pensjonskomponentene. I tillegg kan de ulike ytelsene påvirke hverandre, blant annet gis det såkalte gjenlevendefordeler i alderspensjonen. Det vil kunne virke svært kompliserende, både regelteknisk og datateknisk, dersom det stilles ulike krav til botid for de forskjellige komponentene og ytelsene.

Det er imidlertid ett unntak fra hovedregelen om et gjennomgående botidskrav på tre år for pensjoner. I forbindelse med pensjonsreformen ble det vurdert om det skulle innføres krav til botid for rett til inntektpensjon. I Ot. Prp. nr. 37 (2008–2009) ble det konkludert med at når alle år skal telle med i opptjeningen av inntektpensjon i ny alderspensjon, er det ikke grunnlag for å videreføre kravet om minst tre års opptjening.

Inntektpensjonen er opptjent gjennom arbeid, normalt over mange år, i motsetning til garantipensjonen som på nærmere bestemte vilkår sikrer minsteytelser til personer som ikke har vært yrkesaktive.

Departementet mener at det er lite hensiktsmessig å endre på grunnelementene i pensjonssystemet nå. Et eventuelt botidskrav for inntektpensjonen i ny alderspensjon ville nødvendiggjøre en mer omfattende og tidkrevende vurdering.

I de fleste landene i Europa ytes alderspensjon på bakgrunn av yrkesaktivitet, og ikke botid. I de nordiske landene, som har bostedsbaserte pensjonssystemer, kreves det i all hovedsak tre års botid (i Danmark er kravet for danske statsborgere tre år, mens det for andre er ti år) for rett til de bostedsbaserte pensjonene. I de landene hvor pensjonssystemene er basert på yrkesaktivitet og avgiftsinnbetaling, varierer kravene til forutgående opptjening. For eksempel har Tyskland et krav om fem år, mens Belgia og Frankrike ikke har noe minimumskrav.⁸

Det faktum at det norske kravet til forutgående tid, i motsetning til hva som er tilfelle i de fleste landene utenfor Norden, ikke utelukkende er knyttet til yrkesaktivitet, kan etter departementets oppfatning tale for at Norge bør søke å ligge nærmere de høyere botidskravene, enn de lave.

Både ILO-konvensjon 128 og Europarådets Kodeks setter en øvre grense for botidskrav som er høyere enn det som følger av folketrygdloven, se vedlegg 2. Dette må også kunne

⁸ Kilde: EU's Mutual Information System on Social Protection (MISSOC)

sees som en indikasjon på at det ikke vil være urimelig å skjerpe botidskravene i folketrygdloven.

Regjeringen nedsatte i oktober 2015 et offentlig utvalg som skal utrede etterlatteytelsene i folketrygden. Departementet har vurdert om det ville være mest hensiktsmessig å avvente utvalgets rapport før det tas endelig stilling til om botidskravene for barnepensjon og ytelser til gjenlevende ektefelle skal heves. Departementet har imidlertid funnet at hensynet til at pensjonsregelverket bør være enhetlig og oversiktlig tilsier at en for botidskravets del ikke avventer utvalgets rapport.

Departementet foreslår derfor å skjerpe botidskravet for samtlige pensjonsytelser, herunder etterlatteytelsene, til fem år, med unntak av inntektpensjonen i ny alderspensjon. Forslaget likebehandler i hovedsak flyktninger fullt ut med både norske statsborgere og andre grupper som har lovlig opphold i Norge. Ettersom det i avsnitt 5.2 foreslås å beholde de særlige bestemmelsene for flyktninger med hensyn til etterlatteytelser inntil videre, i påvente av utvalgets rapport, vil det imidlertid for flyktninger fremdeles gjøres unntak fra kravet til botid for disse ytelsene.

Det foreslås ikke endringer i de overfor nevnte bestemmelsene som åpner for å gjøre unntak fra hovedregelen. Dette innebærer at reglene for de gruppene der man har funnet det rimelig å gjøre unntak fra botidskravet videreføres, selv om hovedregelen endres.

Uføretrygd skal kompensere for den delen av inntektsevnen som er varig tapt på grunn av sykdom, skade eller lyte. Ytelsen er varig og de fleste uføre mottar uføretrygd frem til de går over på alderspensjon ved fylte 67 år. Som hovedregel kreves det også for uføretrygd tre års forutgående botid for rett til ytelse. Som for pensjoner kan det gjøres unntak fra hovedregelen, blant annet for personer med langvarig tilknytning til folketrygden og for personer som blir uføre før fylte 26 år.

Ved innføringen av folketrygden ble botidskravet for uføretrygd, som i uføretrygdloven av 1960 var fem år, uten nærmere begrunnelse redusert til tre år. I forbindelse med at botidskravet i Ot.prp. nr. 65 (1988–1989) ble knyttet til uføretidspunktet, og ikke som tidligere til kravstidspunktet, ble botidskravet redusert til ett år. I Ot.prp. nr. 4 (1993–1994) ble botidskravet igjen økt til tre år, under henvisning til at de norske kravene var gunstige sammenlignet med andre land.

Det er store variasjoner i hvilke botidskrav andre EØS-land stiller for rett til ytelse som varig ufør. I de fleste landene i Europa gis uføreytelser på bakgrunn av yrkesaktivitet, og ikke botid. I de nordiske landene, som har bostedsbaserte pensjonssystemer, kreves det i all hovedsak tre års botid (i Danmark er kravet for danske statsborgere tre år, mens det for andre er ti år) for rett til de bostedsbaserte ytelsene. I de landene der retten til uføreytelser er basert på yrkesaktivitet og avgiftsinnbetaling, varierer kravene til forutgående opptjening. Tyskland har for eksempel et krav om at man har betalt avgifter i minst 60

måneder, herav minst 36 måneder de siste fem årene, og Frankrike har et krav om ett år, forutsatt at man har arbeidet minst 600 timer⁹.

Med dagens botidskrav på tre år, vil personer med kort botid i Norge kunne oppfylle inngangsvilkårene for uføretrygd før de har opparbeidet kompetanse eller tilknytning til det ordinære arbeidsmarkedet. Medlemmer med kort botid og lav kompetanse har økt risiko for å komme i en varig mottakssituasjon, fremfor i sysselsetting. Jo lenger botid i Norge, desto mindre er risikoen for at utenforliggende (ikke helsemessige) forhold påvirker inntektsevnen i negativ forstand. Botid utover en viss periode vil imidlertid neppe i nevneverdig grad øke mulighetene på arbeidsmarkedet.

Med hensyn til ILO- og Europarådskonvensjonene regnes uføretrygd som en pensjonsytelse. De samme begrensningene som er nevnt ovenfor gjelder således også for uføretrygd. Regelverket for pensjoner og uføretrygd bør være enhetlig og oversiktlig. Departementet foreslår derfor å skjerpe botidskravet også for uføretrygd til fem år. Som nevnt vil en skjerping av botidskravet gjelde alle, også flyktninger. Det understrekes at det ikke foreslås endringer i reglene for de gruppene der man har funnet det rimelig å gjøre unntak fra botidskravet, selv om hovedregelen endres.

Arbeidsavklaringspenger skal sikre inntekt for medlemmer som har nedsatt arbeidsevne på grunn av sykdom, skade eller lyte mens de får aktiv behandling, deltar på et arbeidsrettet tiltak eller får annen oppfølging med sikte på å skaffe eller beholde arbeid.

Det er som hovedregel et vilkår for rett til arbeidsavklaringspenger at vedkommende har vært medlem i minst tre år umiddelbart før kravet settes frem. Det er imidlertid tilstrekkelig med ett års medlemskap, dersom medlemmet har vært fysisk og psykisk i stand til å utføre et ordinært inntektsgivende arbeid i det ene året, men det er ikke et vilkår om at medlemmet faktisk har vært i arbeid i denne perioden. Det kan gjøres unntak fra hovedregelen når særlige grunner gjør dette rimelig, jf. § 1 i forskrift av 10. februar 2010 nr. 152 om arbeidsavklaringspenger.

Kravene til forutgående medlemskap er satt for å hindre at personer som fyller de øvrige vilkårene, skal komme direkte inn i en tiltaks- og stønadssituasjon når de flytter til Norge. Arbeidsavklaringspenger kan mottas over lengre tid, i gjentatte perioder og stiller ikke krav om forutgående yrkesaktivitet. Det er derfor ikke urimelig med en viss heving av kvalifiseringskravet. En økning til fem år også for arbeidsavklaringspenger vil bidra til et enhetlig og oversiktlig regelverk.

De gjeldende unntaksbestemmelsene er kompliserte og skjønnsmessig utformet. Departementet mener reglene om unntak bør reguleres uttømmende i loven for å sikre forutberegnelighet og likebehandling, samt å ivareta hensynet til effektiv administrasjon.

Ved vurderingen av unntaksadgangen har departementet vektlagt at reglene i all hovedsak bør tilsvare reglene for uføretrygd. Det presiseres imidlertid at botidskravet for

⁹ Kilde: EU's Mutual Information System on Social Protection (MISSOC)

arbeidsavklaringspenger innebærer en ventetid før man kan sette frem krav. Det innebærer altså ikke et varig tap av retten til ytelsen for dem som ikke fyller botidskravet, slik tilfellet er med uføretrygd, hvor uføretidspunktet er avgjørende.

Arbeid i en overnasjonal organisasjon eller et overnasjonalt organ, som støttes av Norge eller hvor Norge er medlem, gir ikke rett til pliktig medlemskap i folketrygden. Det er samtidig i Norges interesse å legge til rette for dette arbeidet. Departementet foreslår derfor at disse periodene ikke skal telle som periode uten medlemskap, tilsvarende som ved uføretrygd. Forslaget sikrer at denne gruppen ikke mister retten til arbeidsavklaringspenger på grunn av slikt arbeid.

Departementet foreslår at det for personer som etter fylte 16 år har perioder med medlemskap som minst tilsvare periodene uten medlemskap i folketrygden, og som får nedsatt arbeidsevne mens de er medlemmer, skal være tilstrekkelig med ett års forutgående medlemskap. Det foreslås videre at det også skal være tilstrekkelig med ett års forutgående medlemskap for personer med opphold i medlemskapet som utgjør mindre enn fem år til sammen – uavhengig av om de var medlemmer da arbeidsevnen ble nedsatt.

Forslaget vil innebære en innstramning sammenlignet med dagens unntaksbestemmelser ved at det forutsettes medlemskap i ett år før kravet fremsettes, samt at det ikke foreslås adgang til unntak utover de som er nevnt i loven. Departementet viser til at hensikten med botidskrav kun er å sikre en viss tilknytning til folketrygden, og at unntaksadgangen derfor ikke bør være for vidtrekkende. Botidskravene for arbeidsavklaringspenger bør videre samsvare med folketrygdens andre bestemmelser om botidskrav.

Departementet foreslår derfor å skjerpe botidskravet til fem år. En skjerping vil gjelde både flyktninger og andre grupper, herunder norske statsborgere. Departementet foreslår at personer med sterk tilknytning til folketrygden likevel kan fremsette krav etter ett år.

Forslaget vil ikke medføre svekkede arbeidsinsentiver.

Departementet foreslår at endringene i botidskravene skal gjelde krav som settes frem etter lovens ikrafttredelse. Det anses ikke å være behov for overgangsregler. Det vises for øvrig til Lovavdelingens brev av 16. mars 2016 som er vedlegg 4 til dette høringsnotatet.

Det vises til samlet forslag til lov- og forskriftsendringer i vedlegg 6.

Departementet tar for øvrig sikte på å legge frem et høringsnotat om forslag til endringer i folketrygdloven kapittel 11 (arbeidsavklaringspenger). I høringsnotatet vil det bli foreslått å skille arbeidsavklaringspenger og tilleggsstønader i to kapitler i folketrygdloven.

Reglene om forutgående medlemskap for rett til ytelsene vil da stå i forskjellige bestemmelser. I forbindelse med dette arbeidet vil det vurderes om botidskravet for tilleggsstønader fortsatt skal være det samme som for arbeidsavklaringspenger.

4.4 Ytelse hvor det foreslås å oppheve nåværende botidskrav

Hjelpemidler skal kompensere for bestemte utgifter til bedring av arbeidsevnen og funksjonsevnen i daglivet for medlemmer som har varig sykdom, skade eller lyte. Dekning av hjelpemidler bidrar til at mottakerne får mulighet til å delta i sosiale

aktiviteter, å gjennomføre utdanning og å være i arbeid. Hensikten er å sette mottakere i tilsvarende situasjon som personer som ikke opplever hindringer som følge av funksjonssituasjonen. Hjelpemidler gis i form av utlån, tilskudd, lån eller tjenester (for eksempel tolking). Hjelpemidlet må være både nødvendig og hensiktsmessig. Det er ikke adgang til å yte stønad utover det som er tilstrekkelig for å bedre funksjonsevnen, og det er således ikke den optimale løsningen som dekkes. Alternativet kan være å benytte et eksisterende hjelpemiddel eller et annet rimeligere tiltak i eller utenfor folketrygden. Også fremtidig tilknytning til Norge vil ha betydning ved vurderingen av type tiltak.

Det er i dag et botidskrav på tre år umiddelbart før kravet om hjelpemidler settes frem eller ett år dersom medlemmet har vært fysisk og psykisk i stand til å utføre et ordinært inntektsgivende arbeid i dette året. For personer som ikke oppfyller botidskravet, innebærer kravet en karantenetid på ett til tre år før de får denne bistanden.

Botidskravene kan fravikes når særlige grunner gjør det rimelig. Dette kan for eksempel dreie seg om personens tilknytning til landet eller antatt fremtidig botid. I Arbeids- og velferdsetatens rundskriv er det gjort et generelt unntak fra de ordinære botidskravene for medlemmer med opphold på humanitært grunnlag. Det er dermed i dag omfattende unntak fra kravene til forutgående botid.

Finansieringen av hjelpemidler til personer med nedsatt funksjonsevne er delt mellom stat, kommune og arbeidsgivere. Statens ansvar er primært hjemlet i folketrygdloven.

Kommunene er ansvarlige for innbyggernes helse- og omsorgstjenester, jf. helse- og omsorgstjenesteloven. En eventuell utvidelse av statens ansvar kan gi innsparinger for kommunene.

Formålet med hjelpemidler og de omfattende unntakene fra de gjeldende botidskravene gjør det etter departementets vurdering lite hensiktsmessig å opprettholde et krav om forutgående botid for denne ytelsen. Hjelpemidlene gir i all hovedsak personer bosatt i Norge mulighet til å delta på ulike arenaer som bidrar til sysselsetting og integrering. Selv om opphevingen ikke gir direkte arbeidsinsentiver, vil det å ikke ha rett til nødvendige hjelpemidler kunne være til hinder for arbeidsdeltagelse. Departementet foreslår derfor å oppheve botidskravene for hjelpemidler.

Opphevingen vil gjelde på samme måte for flyktninger og norske statsborgere.

Departementet foreslår at opphevingen av botidskravene for rett til hjelpemidler skal gjelde for krav som settes frem etter lovens ikrafttredelse. Det anses ikke å være behov for overgangsregler.

Det vises til samlet forslag til lov- og forskriftsendringer i vedlegg 6.

4.5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Det vises til avsnitt 3.3.1 med hensyn til usikkerhetene i beregningene.

Beregningene forutsetter at det bare er nye stønadsmottakere som blir omfattet av regelendringene. Arbeids- og velferdsetaten har ikke noe medlemsregister som gir en løpende oversikt over opptjening av medlemsperioder eller trygdetid. Beregningene er

derfor basert på anslag ut fra koblinger av data for nye mottakere i 2014 opp mot enten opplysninger om trygdetid (for alderspensjon) eller opplysninger fra folkeregisteret om botid i Norge på tilgangstidspunktet (eller første uføretidspunkt for uføretrygd). På kort sikt er det lagt til grunn at data for 2014 vil være representative for å anslå effekten fra 2017 og fremover. Det er ikke spesifikt tatt høyde for at endringer i asyltilstrømningen til Norge eventuelt kan gi andre innsparingseffekter enn hva tallene for 2014 skulle tilsi.

For de ytelsene der det har vært mulig, bygger beregningene på antall innvilgede vedtak der personen har mer enn tre, men mindre enn fem års botid.

For flere av ytelsene finnes det i dag ingen elektronisk tilgjengelig informasjon om hvorvidt de er tilstått på bakgrunn av de særskilte bestemmelsene for flyktninger eller ikke og heller ikke annet tallgrunnlag for å anslå dette indirekte. Det har således ikke latt seg gjøre å beregne forskjellen i innsparing som følger av forslagene til endringer i botidskravene, ut fra om de særskilte bestemmelsene for flyktninger videreføres eller ikke. I beregningene nedenfor er det lagt til grunn at bestemmelsene ikke videreføres, slik at også flyktninger omfattes av endringene.

Det vil ta flere år før man får full effekt av å skjerpe botidskravene. Effekten vil også avhenge av om man samtidig opphever særreglene for flyktninger. Dersom man ikke gjør det, vil en slik skjerping bare få betydning for personer som ikke er flyktninger, og da i stor utstrekning bare for personer som ikke kan påberope seg en av de trygdeavtalene Norge er bundet av.

Direktoratet antar at den fulle effekten for de fleste av ytelsene først vil ha inntruffet i 2060. De økonomiske konsekvensene av å skjerpe botidskravet for rett til pensjoner, uføretrygd, arbeidsavklaringspenger og stønad til enslige forsørgere, og av å innføre et botidskrav for kontantstøtte, fremstilles i tabell 4.1. Tiltaket er anslått å ha en førsteårseffekt som gir en innsparing på om lag 160 millioner kroner, forutsatt at de særskilte bestemmelsene for flyktninger ikke videreføres. Grove anslag viser at ved full effekt i 2060 vil tiltaket kunne gi en innsparing på et sted mellom 900 millioner kroner og 1,5 milliarder kroner.

Skjerping av botidskravet for alderspensjon vil også gi merutgifter til supplerende stønad. Arbeids- og velferdsdirektoratet anslår førsteårseffekten til supplerende stønad for personer over 67 år til 0, mens full effekt i 2060 anslås til mellom 10 og 20 mill. kroner. Dersom supplerende stønad utvides til uføre flyktninger, vil skjerping av botidskravet for uføretrygd også gi merutgifter til supplerende stønad. Førsteårseffekten anslås til 10 mill. kroner, mens full effekt i 2060 grovt anslås å ligge mellom 250 og 550 mill. kroner. Nettoinnsparingen av tiltaket i det første året blir dermed på om lag 150 mill. kroner, mens full effekt i 2060 grovt kan anslås til en nettoinnsparing på mellom 600 mill. kroner og 1,0 milliarder kroner.

Tabell 4.1 Innsparingseffekt av endrede kvalifiseringskrav, forutsatt at særreglene for flyktninger avvikes for de ytelsene som har slike bestemmelser. Millioner kroner

Ytelse	Førsteårs- effekt	Full effekt* lav inn- vandring	Full effekt* middels inn- vandring	Full effekt* høy inn- vandring
Alderspensjon, kapittel 19	0	-3	-4	-5
Garantipensjon, kapittel 20	0	-15	-15	-20
Ytelser til gjenlevende ektefelle	0	-5	-6	-10
Barnepensjon	0	-1	-1	-4
Ytelser til tidligere familiepleiere	0	0	0	0
Uføretrygd	-15	-450	-550	-1 100
Arbeidsavklaringspenger	-25	-140	-140	-140
Enslige forsørgere	-60	-170	-170	-170
Kontantstøtte **	-60	-100	-100	-100
Totalt	-160	-884	-986	-1 549

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

* For kontantstøtte gjelder den oppgitte innsparingen år 2018, mens den for enslige forsørgere gjelder år 2020, arbeidsavklaringspenger år 2021 og alderspensjon etter kapittel 19 år 2030. For de øvrige ytelsene er full effekt beregnet for 2060, ettersom innføringen tar svært lang tid for mange av ytelsene. For de ytelsene der forslagene gir full effekt i løpet av få år, er innsparingseffektene beregnet på basis av erfaringstall for andelen stønadsmottakere som ikke oppfyller botidskravet. Dersom den økningen i asylsøkertilstrømmingen som vi så på slutten av 2015 skulle vedvare over tid, ville innsparingseffektene bli høyere. For alle ytelsene vil nivået på innvandringen påvirke innsparingseffektene på lang sikt.

**Innføring av botidskrav for kontantstøtte må antas å gi økt barnehageetterspørsel. Merutgiftene til barnehage ved innføring av botidskrav på fem år kan på usikkert grunnlag anslås til om lag 10 millioner kroner som førsteårseffekt og om lag 20 millioner kroner som full effekt.

Hovedårsaken til at innsparingene for alderspensjon er relativt beskjedne, er at en slik skjerping vil ha liten effekt for personer som kan påberope seg en av de trygdeavtalene Norge er bundet av, samt at de som faktisk mister retten til alderspensjon vil miste en svært lav alderspensjon.

Dersom botidskravet skjerpes for disse ytelsene, uten at særreglene for flyktninger samtidig oppheves, vil dette gi en innsparing det første året på om lag 130 millioner kroner. Når den fulle effekten for de fleste ytelsene vil inntreffe, i 2060, viser grove anslag at innsparingen vil kunne være et sted mellom om lag 700 millioner kroner og om lag 1,3 milliarder kroner. Tabell 4.2 gir en nærmere oversikt over de økonomiske

konsekvensene av tiltaket. Merutgifter til supplerende stønad er her ikke medregnet, men det vil i dette tilfellet kun gjelde innskjerpingene for alderspensjon. Merutgiftene til supplerende stønad vil først komme på lang sikt, og vil da kunne utgjøre mellom 5 og 15 millioner kroner.

Tabell 4.2 Innsparingseffekt av endrede kvalifiseringskrav, forutsatt at særreglene for flyktninger ikke avvikes for de ytelsene som har slike bestemmelser. Millioner kroner

Ytelse	Førsteårseffekt	Full effekt* lav inn- vandring	Full effekt* middels inn- vandring	Full effekt* høy inn- vandring
Alderspensjon, kapittel 19	0	-2	-2	-2
Garantipensjon, kapittel 20	0	-6	-7	-15
Ytelser til gjenlevende ektefelle	0	-5	-6	-10
Barnepensjon	0	-1	-1	-4
Ytelser til tidligere familiepleiere	0	0	0	0
Uføretrygd	-15	-350	-450	-1 000
Arbeidsavklaringspenger	-10	-70	-70	-70
Enslige forsørgere	-40	-130	-130	-130
Kontantstøtte **	-60	-100	-100	-100
Totalt	-125	-664	-766	-1 331

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

*For kontantstøtte gjelder den oppgitte innsparingen år 2018, mens den for enslige forsørgere gjelder år 2020, arbeidsavklaringspenger år 2021 og alderspensjon etter kapittel 19 år 2030. For de øvrige ytelsene er full effekt beregnet for 2060, ettersom innfasingen tar svært lang tid for mange av ytelsene. For de ytelsene der forslagene gir full effekt i løpet av få år, er det lagt til grunn at fremtidig tilstrømning av innvandrere ikke påvirker innsparingseffektene. For alle ytelsene vil likevel innvandringen påvirke innsparingseffektene på lang sikt.

**Innføring av botidskrav for kontantstøtte må antas å gi økt barnehageetterspørsel. Merutgiftene til barnehage ved innføring av botidskrav på fem år kan på usikkert grunnlag anslås til om lag 10 millioner kroner som førsteårseffekt og om lag 20 millioner kroner som full effekt.

Dersom man skjerper botidskravene for alderspensjon og uføretrygd, samtidig som man innfører forslaget beskrevet i kapittel 3, viser grove anslag at den samlede innsparingen på lang sikt, i 2060, vil kunne bli på et sted mellom om lag 2,4 milliarder kroner og 4,5 milliarder kroner. Tabell 4.3 gir en nærmere oversikt over de økonomiske konsekvensene av tiltaket.

Tabell 4.3 Skjerpe kravet for rett til alderspensjon og uføretrygd til 5 år, avvikle særreglene for flyktninger og utvide ordningen med supplerende stønad til å omfatte uføre flyktninger. Millioner kroner

Ytelse	2017	2060 lav inn- vandring	2060 middels inn- vandring	2060 høy inn- vandring
Alderspensjon *	-8	-4 600	-5 000	-6 000
Uføretrygd	-45	-2 500	-3 100	-6 300
Supplerende stønad til personer over 67 år	+6	+3 300	+3 600	+4 300
Supplerende stønad til uføre flyktninger	+35	+1 400	+ 1 800	+3 500
Totalt	+10	-2 400	-2 700	-4 500

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

*I disse beregningene er inntekstpensjon også inkludert.

Det er stor usikkerhet knyttet til spørsmålet om hvordan utbetalingene av økonomisk sosialhjelp vil påvirkes av å øke botidskravet for trygdeytelser. Arbeids- og velferdsdirektoratet antar på meget usikkert grunnlag at økningen i økonomisk stønad kan variere i intervallet fra tilnærmet 0 prosent for enkelte ytelser og helt opp mot 80 prosent for andre.

Økt botidskrav for alderspensjon antas i liten eller ingen grad å medføre merutgifter til økonomisk sosialhjelp. Årsaken er at de som blir rammet i stor grad vil få supplerende stønad som sikkerhetsnett i stedet.

De økonomiske konsekvensene for kommunene av økte botidskrav for uføretrygd vil også være klart i nedre del av intervallet.

Direktoratet regner med at de økonomiske konsekvensene for kommunene vil være størst som følge av botidskravene for stønad til enslige forsørgere, og til dels også arbeidsavklaringspenger. For de øvrige ytelsene antas det at merutgiftene til økonomisk sosialhjelp vil ligge i det midtre sjiktet av intervallet.

Det kan vanskelig unngås at skjerpede krav for rett til trygdeytelser, uansett om dette gjøres ved innføring/heving av botidskrav eller på annet måte, resulterer i en viss økning i utbetalingene av økonomisk sosialhjelp. Det vil derfor være nødvendig å følge utviklingen nøye.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har uttalt at tiltaket i seg selv ikke vil føre til merarbeid for Arbeids- og velferdsetaten, ut over nødvendige endringer i rutiner, rundskriv, vedtaksbrev mv. Endringen vil medføre behov for justeringer i IKT-systemene.

Med hensyn til forslaget om å oppheve botidskravet for hjelpemidler, er det viktig å huske at det allerede i dag er svært omfattende unntak fra kravene til forutgående trygdetid. En oppheving av den formelle hovedregelen om botid vil derfor ikke medføre økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning.

5 Andre tiltak

5.1 Supplerende stønad – redusert periode hvor man kan motta ytelsen i utlandet og skjerpet kontroll med utenlandsopphold

Supplerende stønad gis til personer som er bosatt i Norge og som normalt oppholder seg her. Stønadmottakerne har imidlertid rett til å ha utenlandsopphold på inntil 90 dager per ettårig stønadsperiode.

Forslaget om å utvide ordningen med supplerende stønad til også å omfatte uføre flyktninger under 67 år, medfører innlemmelse av en presumptivt mer mobil gruppe mennesker, som i noe større grad kan forventes å foreta utenlandsreiser. Kontrollen med utenlandsoppholdene blir derfor av enda større betydning.

Supplerende stønad er et alternativ til kommunal økonomisk stønad. For mottakere av økonomisk stønad er det ikke anledning til utenlandsopphold i mottaksperioden. Det anses imidlertid ikke som hensiktsmessig eller rimelig at mottakerne av supplerende stønad ikke skal kunne beholde stønadsretten under ordinære ferieopphold og andre alminnelige opphold i utlandet. Departementet mener at det fremdeles må være tillatt med kortere utenlandsopphold, men at den någjeldende 90-dagersregelen kan fremstå som unødvendig sjenerøs.

For å sikre at ordningen avgrenses til personer som er bosatt i Norge og som normalt oppholder seg her, foreslås det derfor å halvere den tillatte perioden, slik at mottakerne kan oppholde seg i utlandet maksimalt 45 dager per år før stønaden stanses.

Det følger i dag av § 1 i forskrift 16. desember 2005 nr. 1513 om kontroll med retten til supplerende stønad, gitt i medhold av § 21 i lov om supplerende stønad, at Arbeids- og velferdsetaten kan kreve at stønadmottakeren møter opp inntil to ganger i løpet av en stønadsperiode og viser pass eller annet reisedokument for å dokumentere retten til stønaden. Samtidig vurderes blant annet boforhold, inntekt og formue. Disse møtene kommer i tillegg til det personlig fremmøtet ved fremsettelsen av søknaden om supplerende stønad. Dersom den perioden mottakerne kan oppholde seg i utlandet og opprettholde retten til stønad reduseres til 45 dager, vil det kunne være behov for hyppigere kontroller. Muligheten til å kreve personlig fremmøte foreslås derfor samtidig økt fra inntil to ganger i året til inntil fire ganger. Arbeids- og velferdsetaten vil selv kunne vurdere behovet for kontroll fra sak til sak, herunder innholdet av det enkelte kontrollmøtet. Det må vurderes om det er behov for en fullstendig kontroll av utenlandsopphold, boforhold, inntekt og formue i alle møtene, eller om det for enkelte møter er tilstrekkelig kun å dokumentere tilstedeværelse i landet. Det vil på sikt også kunne være grunn til å se nærmere på mulighetene for automatiserte løsninger.

Forslaget likebehandler flyktninger fullt ut med både norske statsborgere og andre grupper som har lovlig opphold i Norge.

Forslaget vil ikke medføre svekkede arbeidsinsentiver.

Det legges til grunn at mottakerne av supplerende stønad i det alt vesentlige vil innrette seg i overensstemmelse med tiltaket, hvilket altså innebærer at de vil begrense utenlandsoppholdene til maksimalt 45 dager per stønadsperiode og at de vil møte opp hos Arbeids- og velferdsetaten når de blir innkalt. Følgelig vil de beholde den supplerende stønaden. Det skulle dermed ikke ligge an til merkbare økonomiske konsekvenser for kommunene.

Departementet foreslår at endringene i lov om supplerende stønad skal gjelde for søknad som settes frem etter lovens ikrafttredelse. Det anses ikke å være behov for overgangsregler.

Det vises til samlet forslag til lov- og forskriftsendringer i vedlegg 6.

5.2 Folketrygdlovens særskilte bestemmelser for personer med flyktningstatus angående andre ytelser enn alderspensjon og uføretrygd

Regjeringen varslet i Prop. 1 S Tillegg 1 (2015–2016) at den ville utrede nærmere blant annet spørsmål knyttet til de trygdemessige særordningene for personer med flyktningstatus. Dette ble fulgt opp i avtalen på Stortinget 19. november 2015, der alle partiene, med unntak av Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne, ba regjeringen om å "... gjennomgå særordninger for flyktninger og asylsøkere i folketrygden ...". Det vises for øvrig til avsnitt 1.2.

Det er gitt særskilte bestemmelser for flyktninger med hensyn til oppfyllelse av botidskravene for *arbeidsavklaringspenger* og *stønad til enslige forsørgere*.

Hensynet til å likebehandle flyktninger med nordmenn som vender tilbake til Norge etter lange utenlandsopphold og med andre grupper som har lovlig opphold i Norge, taler for opphevelse av de særskilte bestemmelsene for flyktninger med hensyn til arbeidsavklaringspenger og stønad til enslige forsørgere. Dersom de særskilte bestemmelsene for alderspensjon og uføretrygd oppheves, bør også de særskilte bestemmelsene for arbeidsavklaringspenger og stønad til enslige forsørgere oppheves, for i størst mulig grad å kunne ha et enhetlig regelverk for flyktninger i folketrygdloven. Dersom de særskilte bestemmelsene for arbeidsavklaringspenger og stønad til enslige forsørgere ikke oppheves, ville dessuten den foreslåtte hevingen av botidskravet for disse ytelsene, se kapittel 4, gjelde for alle andre enn flyktninger.

Arbeidsavklaringspenger er en yttelse av ikke helt kortvarig art, og det er ikke noe krav til yrkesaktivitet for å få rett til ytelsen.

Ulike inngangsvilkår for rett til arbeidsavklaringspenger og uføretrygd innebære en risiko for økt press på den ordningen som har lavest krav. Departementet mener derfor det er rimelig å øke botidskravet også her til fem år.

Departementet foreslår på denne bakgrunn å oppheve de særskilte bestemmelsene for flyktninger med hensyn til arbeidsavklaringspenger og stønad til enslige forsørgere.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har ikke oversikt over hvor mange som får rett til arbeidsavklaringspenger gjennom de særskilte bestemmelsene for flyktninger. Det var imidlertid kun om lag 100 nye mottakere av arbeidsavklaringspenger i 2014, som hadde mindre enn tre års botid. Dette antallet gir i seg selv begrenset informasjon, men det synliggjør at en avvikling av de særskilte bestemmelsene uansett vil medføre små økonomiske konsekvenser for kommunene.

Med hensyn til stønad til enslige forsørgere, anslår Arbeids- og velferdsdirektoratet at det ville ha vært om lag 70 færre mottakere i 2014 om de særskilte bestemmelsene for flyktninger hadde vært opphevet for nye tilfeller. En oppheving av de særskilte bestemmelsene antas derfor ikke å medføre nevneverdige konsekvenser for kommunene.

Departementet foreslår at opphevingen av de særskilte bestemmelsene for flyktninger med hensyn til stønad til enslige forsørgere og arbeidsavklaringspenger skal gjelde krav som settes frem etter lovens ikrafttredelse. Det anses ikke å være behov for overgangsregler. Det vises for øvrig til Lovavdelingens brev av 3. desember 2015 som er vedlegg 3 til dette høringsnotatet.

Det finnes også særskilte bestemmelser for *ytelser til gjenlevende ektefelle og barnepensjon*.

Hensynet til å likebehandle flyktninger med nordmenn som vender tilbake til Norge etter lange utenlandsopphold og med andre grupper som har lovlig opphold i Norge og hensynet til et enhetlig regelverk for flyktninger i folketrygdloven, taler isolert sett for å oppheve særordningene også for etterlatte.

Det er imidlertid slik at dette gjelder personer som har mistet en ektefelle eller en eller begge av sine foreldre. Uten særlig tilknytning til Norge er det naturlig at dette kan være relativt sårbare grupper.

Som nevnt i avsnitt 4.3.2, nedsatte regjeringen i oktober 2015 et offentlig utvalg som skal utrede etterlatteytelsene i folketrygden. Utvalget skal komme med tilrådninger om hvilke etterlatteytelser folketrygden skal ha og om hvordan ytelsene eventuelt bør utformes. Utvalget er orientert om at de vil motta et tilleggsmandat, hvor det vil fremgå at de også skal vurdere folketrygdens særregler for etterlatte flyktninger i sitt arbeid. Utvalget skal levere sin rapport innen 1. desember 2016. Departementet mener det vil være mest hensiktsmessig å avvente utvalgets rapport før det tas endelig stilling til spørsmålet om de særskilte bestemmelsene for etterlatte flyktninger. Departementet foreslår derfor at disse videreføres inntil videre.

Departementet foreslår videre at retten til å få pensjon til gjenlevende ektefelle etter de særskilte bestemmelsene for flyktninger skal opphøre ved overgangen til alderspensjon, og at denne gruppen da får rett til supplerende stønad på lik linje med andre flyktninger som er over 67 år. Departementet foreslår imidlertid at personer som allerede ved lovens ikrafttredelse mottar pensjon til gjenlevede ektefelle etter de særskilte bestemmelsene for flyktninger, ved overgangen til alderspensjon får også denne ytelsen beregnet etter de

særskilte bestemmelsene, så fremt de har maksimalt 5 år igjen til pensjonsalderen og har vært medlemmer i folketrygden i minst 20 år etter fylte 16 år.

Det er også særskilte bestemmelser for flyktninger med hensyn til oppfyllelse av botidskravet for *hjelpemidler*.

Departementet foreslår i kapittel 4 å oppheve vilkåret om forutgående botid for rett til hjelpemidler.

Dersom botidskravet for rett til hjelpemidler likevel videreføres, vil en avvikling av de særskilte bestemmelsene for flyktninger innebære at flyktninger med hensyn til trygderettigheter likestilles med andre utenlandske statsborgere som får lovlig opphold i Norge, og også med norske statsborgere som vender tilbake til Norge etter lengre utenlandsopphold.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har anslått at det i 2014 var 122 personer som mottok hjelpemidler og hadde botid under 3 år, hvilket utgjør 0,12 pst. av det totale antallet brukere. Etaten har ikke informasjon om oppholdsgrunnlaget, men det vil uansett være få personer som hvert år får innvilget hjelpemidler etter særbestemmelsene for flyktninger. En oppheving av ordningen med særskilte bestemmelser for flyktninger antas derfor ikke å medføre nevneverdige økonomiske konsekvenser for kommunene.

Departementet foreslår på denne bakgrunn å oppheve de særskilte bestemmelsene for flyktninger for rett til hjelpemidler.

Det er ingen særskilte bestemmelser for flyktninger med hensyn til *grunn- og hjelpestønad*. For en person som mottar pensjon eller uføretrygd fra folketrygden som er redusert på grunnlag av trygdetid, skal imidlertid også grunn- og hjelpestønaden reduseres forholdsmessig. I kapittel 3 foreslås det å fjerne de særskilte bestemmelsene for flyktninger ved beregning av alderspensjon og uføretrygd. I tilfeller hvor dette medfører at en flyktning får en redusert trygdetid, vil han eller hun ha rett til lavere grunn- og hjelpestønad. I de tilfellene der oppheving av de særskilte bestemmelsene medfører at en flyktning ikke får rett til alderspensjon eller uføretrygd, vil vedkommende imidlertid fremdeles kunne ha rett til grunn- og hjelpestønad. Stønaden vil da ikke bli redusert på grunn av manglende trygdetid, ettersom vedkommende ikke mottar pensjon.

Som det fremgår av gjennomgangen ovenfor, mener departementet at det vil være mest hensiktsmessig å oppheve de særskilte bestemmelsene for flyktninger i folketrygdloven, med unntak av ytelsene til gjenlevende ektefelle og barnepensjon. Som påpekt i avsnitt 4.1 vil en skjerping av botidskravene i folketrygdloven uten at det gjøres noe med folketrygdens særbestemmelser for flyktninger, innebære en innstramming for alle folketrygdens medlemmer med unntak av flyktningene. Dette vil altså være tilfelle for ytelsene til gjenlevende ektefelle og barnepensjon.

Forslagene vil medføre styrkede arbeidsinsentiver.

Det vises til samlet forslag til lov- og forskriftsendringer i vedlegg 6.

5.3 Økonomiske og administrative konsekvenser

5.3.1 Konsekvenser av forslagene om redusert periode hvor man kan motta supplerende stønad i utlandet og skjerpet kontroll med utenlandsopphold

Det vises til beskrivelsen av tiltakene i avsnitt 5.1.

Det må legges til grunn at disse tiltakene kun i svært begrenset utstrekning vil resultere i innsparinger. Det antas at mottakerne i det vesentlige vil tilpasse seg, og etterleve det mer restriktive regelverket, hvilket altså vil innebære å begrense utenlandsopphold til maksimum 45 dager per år.

Reduksjonen i perioden hvor man kan motta supplerende stønad i utlandet vil ikke medføre noen administrativ merbelastning for Arbeids- og velferdsetaten, ut over nødvendige endringer i vedtaksbrev og informasjonsmateriell.

Skjerpet kontrollvirksomhet vil nødvendigvis medføre økt arbeidsbyrde for Arbeids- og velferdsetaten.

5.3.2 Konsekvenser av forslaget om opphevelse av folketrygdens særskilte bestemmelser for flyktninger, andre ytelser enn alderspensjon og uføretrygd

Det vises til beskrivelsen av tiltaket i avsnitt 5.2 og til beskrivelsen av usikkerhetene i beregningene i avsnitt 3.3.1.

Forutsetningene som er lagt til grunn for beregningen er de samme som nevnt i avsnitt 3.3.

Det vil variere hvor raskt helårsvirkningene av forslagene vil inntreffe. For arbeidsavklaringspenger og stønad til enslige forsørgere vil helårseffekten inntreffe etter om lag 3–5 år. Ettersom forslaget kun gjelder nye mottakere, vil det ta opp mot 20–50 år før helårsvirkningen oppnås for de øvrige ytelsene. For å illustrere mulige virkninger på lang sikt er det derfor oppgitt innsparingseffekter for alle ytelsene i 2060, ut fra tre alternative fremskrivninger.

De økonomiske konsekvensene av dette tiltaket er anslått til en innsparing på 30 millioner kroner i 2017. Grove anslag viser at innsparingene i 2060 vil kunne være et sted mellom om lag 190 millioner kroner og 440 millioner kroner, se tabell 5.1 for nærmere detaljer.

Tabell 5.1 Innsparingseffekter for avvikling av særreglene for flyktninger, når sett isolert. Millioner kroner

Ytelse	2017	2018	2019	2060	2060	2060
				lav inn- vandring	middels inn- vandring	høy inn- vandring
Arbeidsavklarings- penger	-10	-30	-50	-120	-140	-250
Enslige forsørgere	-15	-25	-35	-35	-45	-110
Grunnstønad	0	0	0	-20	-20	-40
Hjelpestønad	0	0	0	-10	-15	-25
Hjelpemidler	-3	-3	-3	-6	-8	-15
Totalt	-28	-58	-88	-191	-228	-440

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Tiltaket må antas å medføre visse økonomiske konsekvenser for kommunene. Økonomisk sosialhjelp vurderes individuelt, med utgangspunkt i personens behov for hjelp, og kostnadene vil variere i det enkelte tilfelle på bakgrunn av blant annet familiesituasjon, boutgifter, oppvarmingskostnader og husholdningens samlede inntekt. Det er derfor vanskelig å gi et presist anslag.

Arbeids- og velferdsdirektoratet antar at tiltaket ikke vil føre til nevneverdig merarbeid. Det legges til grunn at endringen krever relativt beskjedne administrative forberedelser.