

# Utviklingen i alderspensjon per 30. juni 2017

Notatet er skrevet av: Bjørn Halse og Helene Ytteborg

## Sammendrag

I løpet av andre kvartal 2017 passerte antall alderspensjonister for første gang 900 000. Ved utgangen av juni 2017 var det 906 400 personer som mottok alderspensjon.

Det er ventet at antall alderspensjonister vil vokse også i årene framover. NAVs siste prognose indikerer at antallet vil passere 1 million i løpet av 2021.

Ved innføringen av Folketrygden for 50 år siden, i 1967, var antallet alderspensjonister 312 200. Det utgjorde 8 prosent av Norges befolkning på det tidspunktet. Dagens antall, på 906 400 alderspensjonister, utgjør 17 prosent av befolkningen.

33 600 personer ble registrert som nye alderspensjonister i første halvår 2017. Det er noe lavere enn første halvår 2016, hvor antallet nye alderspensjonister var 34 000. Gjennomsnittlig alder for uttak av alderspensjon var 65 år i første halvår 2017. For kvinner var gjennomsnittlig uttaksalder 66 år og for menn 65 år.

I juni 2017 var det 152 500 alderspensjonister som mottok minstepensjon. Det er en økning på 10 400 personer sammenliknet med juni 2016. Årsaken til økningen er at Stortinget har hevet satsene for minste pensjonsnivå høsten 2016, slik at flere blir omfattet av minstesatsene. Det er vedtatt at satsene skal heves ytterligere i løpet høsten 2017.

## Innhold

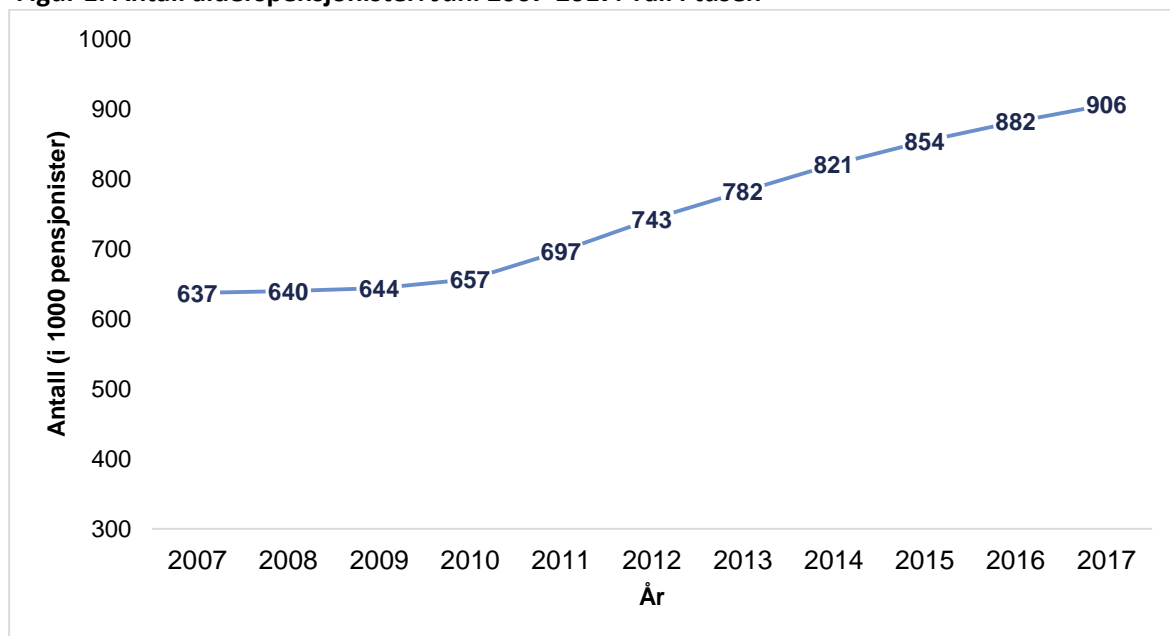
Sammendrag.....	1
Antall alderspensjonister har passert 900 000 .....	2
<i>1 million alderspensjonister i 2021</i> .....	2
<i>Kvinner i flertall blant pensjonistene</i> .....	3
<i>Nesten halvparten av alle menn, 62-66 år, har tatt ut alderspensjon</i> .....	4
Nye alderspensjonister: Mer stabil tilstrømming til alderspensjon .....	5
<i>Tar oftest ut pensjon ved 62 eller 67 år</i> .....	8
Sysselsettingen blant alderspensjonister.....	8
Høyere minstenivå og flere minstepensjonister.....	9
Gradert uttak, tillegg i pensjonen og kombinasjon med andre ytelser.....	11
<i>Gradert uttak av pensjon</i> .....	11
<i>I bruk siden 2016: Pensjon beregnet med inntekts- og garantipensjon</i> .....	12
<i>Alderspensjon i kombinasjon med uføretrygd</i> .....	12
<i>Skjermingstillegg til tidligere uføre</i> .....	12
<i>Forsørgingstillegg</i> .....	12
Statistikk på fylkesnivå .....	12
<i>Betydelig variasjon i andel alderspensjonister i fylkene</i> .....	12
<i>Minstepensjonister i fylkene</i> .....	13
I anledning at Folketrygden er 50 år: Historisk blick på alderspensjon .....	14
<i>Alderstrygd 1936-1966</i> .....	14
<i>Alderspensjon 1967-2017</i> .....	16
<i>Den nye Folketrygden: tilleggspensjon og sært tillegg er viktige elementer</i> .....	17

## Antall alderspensjonister har passert 900 000

Ved utgangen av juni 2017 var det 906 400 personer som mottok alderspensjon. Det er om lag 24 200 flere pensjonister enn per 30. juni 2016. Økningen fra juni 2016 til juni 2017 er på tre prosent.

I løpet av de siste ti årene har Norge hatt en betydelig økning i antall pensjonister. I juni 2007 var antall pensjonister 636 600. Økningen fram til 2017 er på 42 prosent. Den store veksten i løpet av disse ti årene skyldes særlig to forhold: pensjonering i etterkrigskullene og pensjonsreformen. Ett element i pensjonsreformen i 2011 var å senke nedre aldersgrense for uttak av alderspensjon fra 67 til 62 år. Mange personer har siden valgt å benytte seg av denne muligheten. De store fødselskullene etter 2. verdenskrig har etter hvert nådd aktuell alder for pensjonering, og mange kvinner og menn i disse kullene har tatt ut alderspensjon. For eksempel fylte personer født i 1946-kullet 70 år i løpet av 2016, og de fleste i kullet er nå alderspensjonister.

Figur 1. Antall alderspensjonister. Juni 2007-2017. Tall i tusen



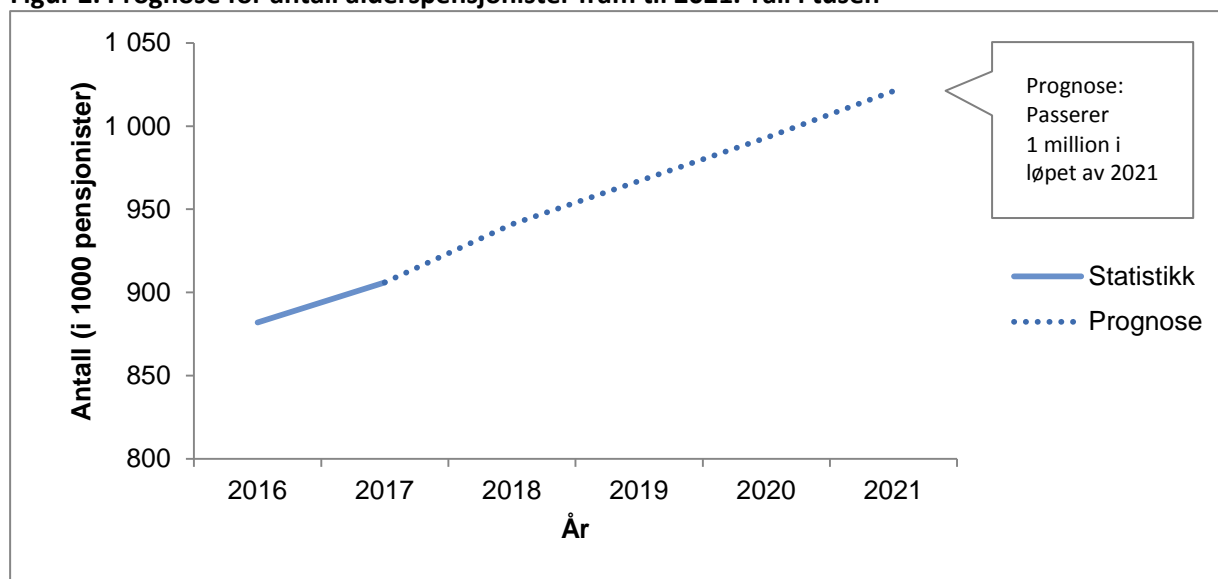
Kilde: NAV

### 1 million alderspensjonister i 2021

Ifølge NAVs siste prognoser ventes antall alderspensjonister å øke til om lag 940 000 i 2018 og 970 000 i 2019. Antallet forventes å passere 1 million i løpet av 2021. Anslaget for utgangen av 2021 er 1 021 000 alderspensjonister.

Prognosen er noe nedjustert siden NAVs forrige prognose. En av årsakene er det nå er litt færre personer som velger å ta ut alderspensjon i alderen 62-66 år enn det som tidligere har vært forventet. Ny prognose tilsier at det vil bli om lag 13 000 flere pensjonister i alderen 62-66 år fram til 2021, og i samme periode 102 000 flere alderspensjonister som er 67 år eller eldre.

**Figur 2. Prognose for antall alderspensjonister fram til 2021. Tall i tusen**



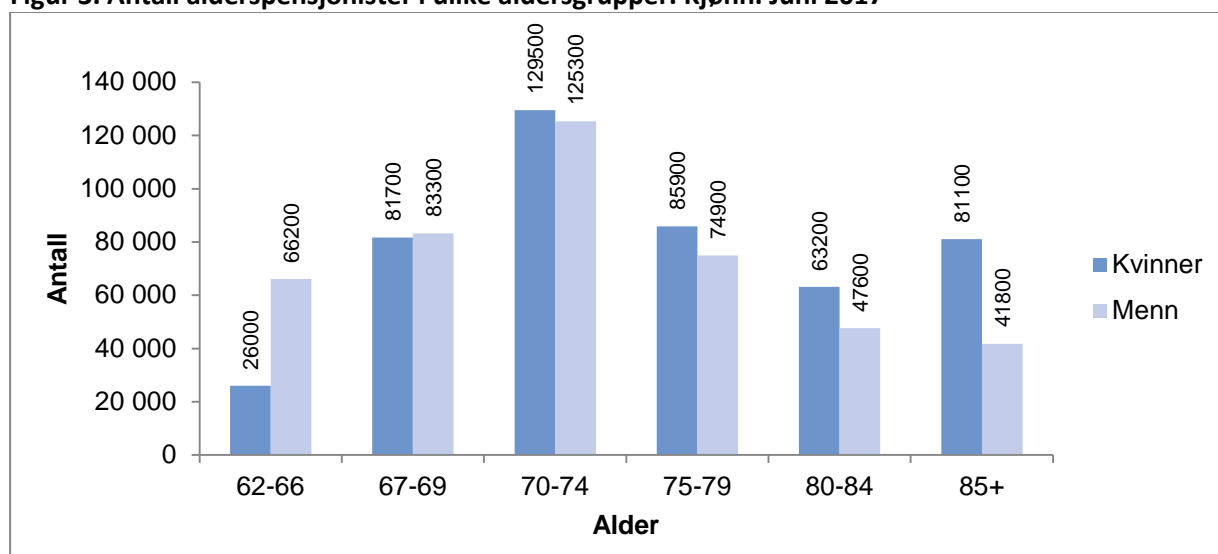
Kilde: NAV

### Kvinner i flertall blant pensjonistene

Totalt er det 467 300 kvinner og 439 100 menn som var alderspensjonister per 30. juni 2017. Kvinner utgjør 52 prosent av pensjonistene og menn 48 prosent. Figur 3 viser at det er flest menn i de yngste aldersgruppene, og at kvinneandelen deretter stiger med alderen.

415 500 pensjonister er i alderen 70-79 år. Det utgjør 46 prosent av alle mottakere av alderspensjon. I aldersgruppen som er 80 og eldre, er det 233 800 pensjonister. Det tilsvarer 26 prosent av alle mottakere. 165 000 pensjonister er i alderen 67-69 år, en andel på 18 prosent. Blant 62-66 åringene er det 92 200 personer som mottar alderspensjon. Det utgjør 10 prosent av alderspensjonistene.

**Figur 3. Antall alderspensjonister i ulike aldersgrupper. Kjønn. Juni 2017**



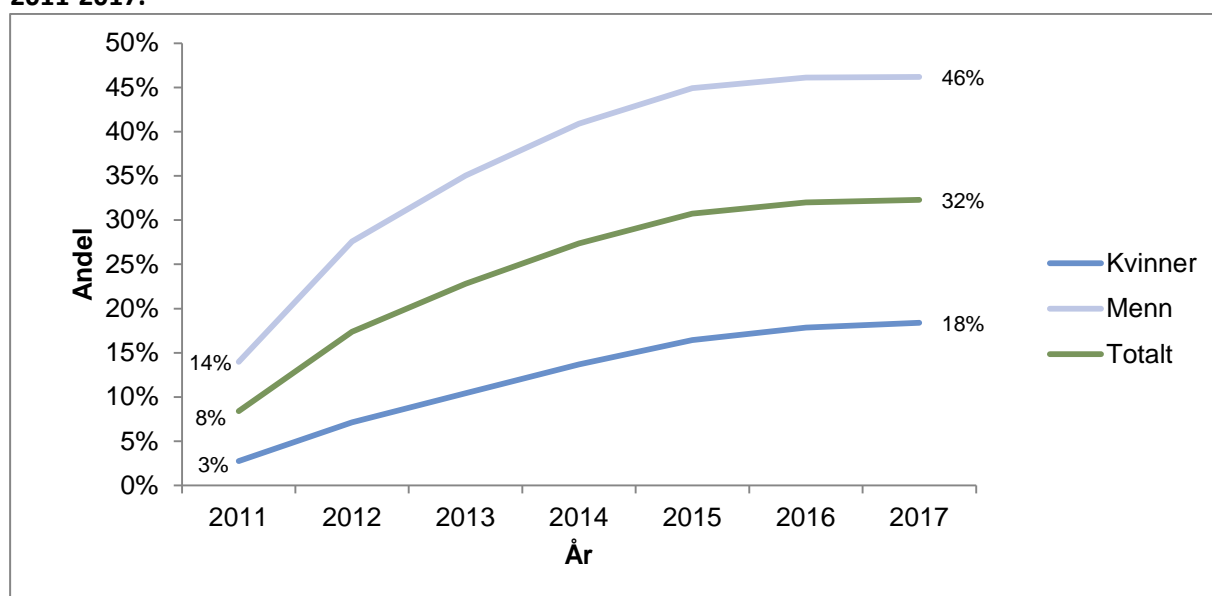
Kilde: NAV

## Nesten halvparten av alle menn, 62-66 år, har tatt ut alderspensjon

I juni 2017 var 32 prosent av befolkningen i alderen 62 til 66 år alderspensjonister – se figur 4. 46 prosent av mennene og 18 prosent av kvinnene i denne aldersgruppen har tatt ut alderspensjon. Siden 2011 har det vært mulig å ta ut alderspensjon fra 62 år og å kombinere jobb og uttak av alderspensjon. Figur 4 viser at det har vært en økende andel som har valgt å ta ut pensjon før 67 år, men at veksten har flatet ut de siste årene.

Viktige årsaker til forskjellene man ser mellom kjønnene, er at kvinner i mindre grad enn menn oppfyller vilkåret for å ta ut tidlig alderspensjon, og at flere kvinner allerede mottar full uføretrygd eller andre pensjoner. Samtidig er det lavere uttakstilbøyelighet blant kvinner også blant dem som har mulighet til å ta ut alderspensjonen før 67 år. Muligens skyldes dette at kvinner har lengre forventet levealder enn menn og derfor i større grad ser seg tjent med å utsette uttaket av alderspensjon.

**Figur 4. Alderspensjonister 62-66 år som andel av befolkningen i samme aldersgruppe. Kjønn. Juni. 2011-2017.**



Kilde: NAV

## Om pensjonsreformen og innfasing av regelverk

Fra og med 1. januar 2011 trådte det nye regelverket for alderspensjon i kraft. Fra det tidspunktet har mange rett til alderspensjon fra og med fylte 62 år. Man kan velge å ta ut hel pensjon eller gradert pensjon: 20, 40, 50, 60, eller 80 prosent. I tillegg er det også mulig å kombinere alderspensjonen med andre ytelser, for eksempel gradert uføretrygd.

Pensjonsreformen har et langt tidsperspektiv. Endret regelverk for opptjening og beregning av alderspensjon fases inn for ulike fødselskull etter hvert som de nærmer seg aktuell alder:\*

- «Gammel ordning»: årskullet født i 1943 og tidligere
- «Revidert ordning»: årskullene 1944 – 1953\*\*
- «Kombinert ordning»: årskullene 1954 – 1962
- «Ny ordning»: årskullene 1963 og framover

2016 var det første året alderspensjon ble utbetalt etter regler i Folketrygdlovens kapittel 20. Da ble 1954-årskullet 62 år og kunne velge å starte uttak av alderspensjon. Årskullene fra 1954 til og med 1962 får alderspensjon opptjent og beregnet etter både Folketrygdlovens kapittel 19 og kapittel 20 («kombinert ordning»).

Alderspensjon etter kapittel 20 har to hovedkomponenter: inntektpensjon og garantipensjon. Inntektpensjonen er en del av alderspensjonen som beregnes på grunnlag av den opptjente pensjonsbeholdningen. All pensjongivende inntekt fra 13 til 75 år teller. Garantipensjon er et element i den nye alderspensjonen som er særlig aktuell for dem som har relativt lav opptjening av pensjon. Når opptjente pensjonsrettigheter overstiger et visst nivå, vil den enkelte kun få utbetalt inntektpensjon.

Et viktig moment med de nye reglene er at alle år i arbeid teller med ved beregning av pensjonen, og at man får pensjonsopptjening allerede fra første krone. Med de gamle opptjeningsreglene for alderspensjon oppnådde man full pensjonsopptjening etter 40 år.

\*Begrepsbruken på ordningene for de ulike årskullene følger Kjønsstad og Syse (2012), «Velferdsrett I» (5. utgave)

\*\*Det var også mulig for personer i 1943-kullet å bli inkludert i «revidert ordning»

## Nye alderspensjonister: Mer stabil tilstrømming til alderspensjon

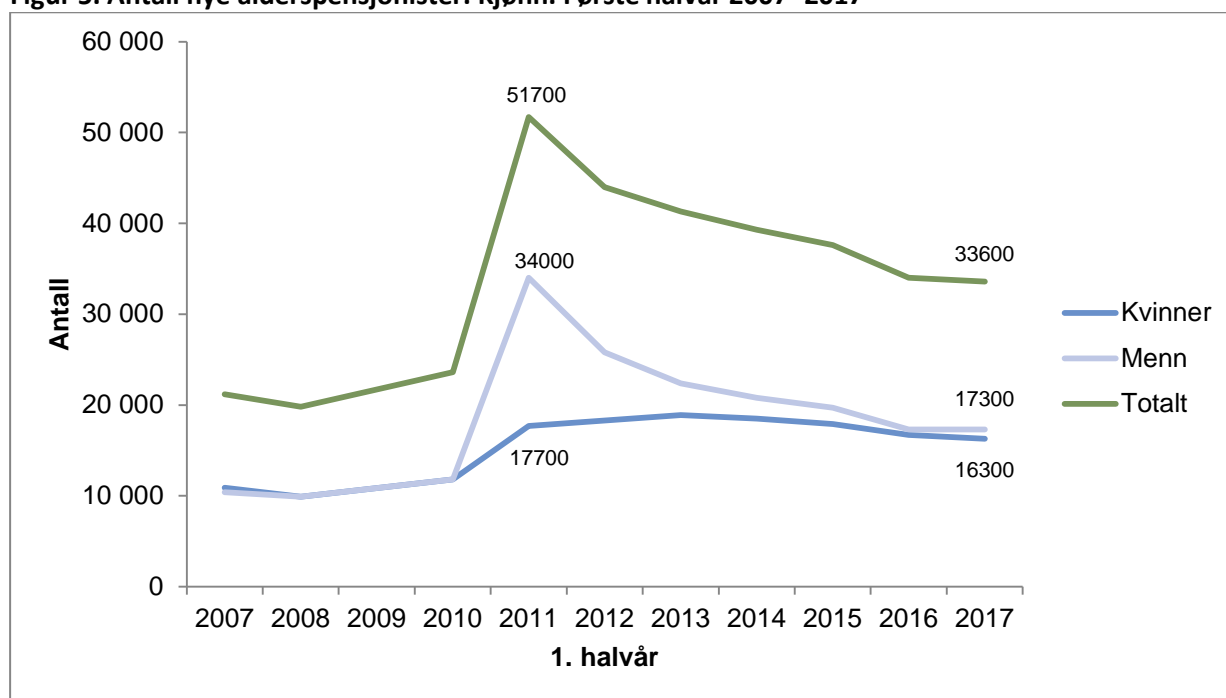
Antall nye alderspensjonister var 33 600 i første halvår 2017 mot 34 000 i samme periode i 2016. Det har altså kommet noe færre alderspensjonister inn i ordningen så langt i 2017 enn i 2016. Differansen er beskjeden, og nivået kan sies å være om lag det samme som året før. Antall nye pensjonister er vesentlig høyere enn i 2007, da det var 21 200 nye pensjonister i første halvår.

I 2011 og årene etter var det en stor økning i antall nye alderspensjonister. Det er illustrert i figur 5. Høyest tilgang var det i 2011. I først halvår 2011 kom det 51 700 nye pensjonister. Tilgangen i første halvår 2017 er 35 prosent lavere enn i toppåret 2011. Det er særlig menns uttak av pensjon som ga den tydelige toppen i figur 5.

I 2011 ble det mulig å ta ut alderspensjon fra 62 år. Ved innføringen fikk fem årskull mulighet til uttak før 67 år. Senere årskull har kommet inn i ordningen ett av gangen. De fem kullene har bidratt til den nevnte toppen i 2011. Et viktig moment er også at de store etterkrigskullene kom i aktuell alder for alderspensjon.

Et ytterligere forhold som påvirker uttaket av alderspensjon, er at avtalefestet pensjon (AFP) har blitt endret i privat sektor. Tidligere kunne man ikke ta ut alderspensjon sammen med AFP i privat sektor. De fleste AFP-mottakerne ble da alderspensjonister ved 67 år. Med ny AFP i privat sektor kan man ta ut AFP før 67 år. Det er mulig å kombinere privat AFP med jobb. Videre må uttak av ny AFP i privat sektor foretas samtidig med uttak av alderspensjon. Det har ført til at flere har tatt ut alderspensjon tidlig. AFP i offentlig sektor er ikke endret. Derfor er det ikke mulig å kombinere utbetaling av alderspensjon og AFP for offentlig ansatte.

**Figur 5. Antall nye alderspensjonister. Kjønn. Første halvår 2007- 2017\***



Kilde: NAV

\*Tall for 2009 er beregnet

## **Sammenheng mellom alderspensjon, tjenstepensjonsordninger og avtalefestet pensjon (AFP) i offentlig og privat sektor**

Alderspensjon fra Folketrygden er for mange hovedkilden til inntekt etter at yrkeskarrieren er avsluttet. Samtidig har det norske pensjonssystemet en rekke elementer ved siden av alderspensjon. Her omtales to ordninger som har betydning både for størrelse på utbetalinger til den enkelte og for tidligpensjonering i arbeidslivet: tjenstepensjon og avtalefestet pensjon. De aller fleste arbeidstakere er innmeldt i en tjenstepensjonsordning. Videre er et stort antall også ansatt på en arbeidsplass som har tariffavtale mellom arbeidsgiver og ansatte om avtalefestet pensjon (AFP).

### **Tidspunkt for uttak**

Siden 2011 har det vært mulig å starte uttak av alderspensjon fra og med 62 års alder. Uttaket kan gjøres uavhengig av om man er i arbeid eller ikke. Søknad om alderspensjon er altså ikke lenger ensbetydende med et avsluttet yrkesliv. Samtidig er det flere yrkesgrupper som har rett til å slutte i jobb før 62 år. Det er da med utgangspunkt i såkalte særaldersgrenser for yrkesgruppene. Avgang fra arbeidslivet via særaldersgrenser er gjerne organisert via tjenstepensjonsordningene. (Det er for øvrig også mulig å gå av med særaldersgrense etter 62 år.)

### **Tjenstepensjon**

Utbetalinger fra tjenstepensjonsordninger har for mange alderspensjonister stor økonomisk betydning. Per i dag er regelverket for tjenstepensjon i privat og offentlig sektor relativt ulikt. I privat sektor finnes det såkalte innskuddsordninger, ytelsesbaserte ordninger og hybride ordninger. Utbetalt beløp fra tjenstepensjonen kan variere en del mellom ulike pensjonsavtaler (sammenlignet med tidligere lønnsnivå). Tjenstepensjon i offentlig sektor har en ytelsesbasert utforming. Variasjonen i nivå på utbetalt beløp mellom ulike pensjonsavtaler er mindre enn i privat sektor. Samtidig er det en del særordninger i offentlig sektor. En annen forskjell er at utbetalingene fra offentlige tjenstepensjonskasser samordnes med utbetalinger av alderspensjon fra Folketrygden. Et eksempel på samordning er at personer med full opptjening i tjenstepensjonskassen får høyere utbetaling i tjenstepensjon hvis alderspensjonen er relativt lav. Ved relativt høye utbetalinger av alderspensjon vil det motsatte være aktuelt: Utbetaling fra den tjenstepensjonen kan bli lavere. Det er ikke samordning mellom tjenstepensjon i privat sektor og Folketrygden.

### **AFP**

I offentlig sektor er AFP fortsatt en ordning for å slutte helt eller delvis i arbeid mellom 62 og 66 år. Der er ikke tillatt å kombinere AFP i offentlig sektor med alderspensjon. I privat sektor ble AFP endret i 2011. Det er i dag ikke noen som mottar AFP i privat sektor etter gammel ordning. Den nye ordningen utbetaler et livsvarig AFP-tillegg til alderspensjon fra Folketrygden. Ordningen ligner således på en tilleggspensjon. Det er mulig å ta ut både AFP i privat sektor og alderspensjon samtidig som man er i jobb. Ved tidligere uttak forventes ytelsen å løpe over flere år. Da blir nivået på årlig utbetaling redusert.

## Tar oftest ut pensjon ved 62 eller 67 år

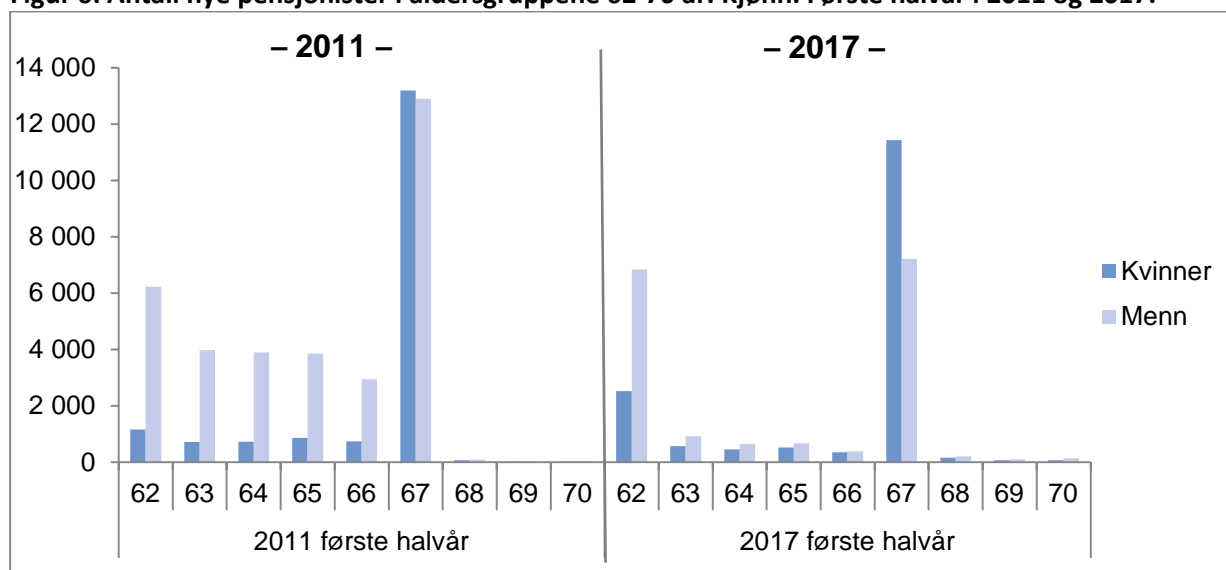
Gjennomsnittlig pensjoneringsalder var 65 år i første kvartal 2017. For menn var gjennomsnittsalderen 65 år, og for kvinner 66 år. Gjennomsnittlig pensjonsalder var den samme i 2011 som i 2017 – både samlet og for menn og kvinner.

De vanligste tidspunktene for første uttak av alderspensjon er ved 67 og 62 år, som vist i figur 6. I første halvår 2017 tok 18 600 personer ut alderspensjon ved 67 år. Blant 62-åringene var det 9 400 personer som tok ut alderspensjon.

Det er klar forskjell på kvinner og menn i uttak. En betydelig større andel kvinner enn menn tar ut alderspensjon ved 67 år. Motsatt er det en større andel menn enn kvinner som tar ut alderspensjon ved 62 år (i første halvår 2017).

I figur 6 er det mer spredning i pensjoneringsalder i 2011 enn i 2017. En viktig årsak er at mulighet til tidlig uttak (62 til 66 år) ble innført i 2011 med Pensjonsreformen. Mange av dem som valgte å benytte muligheten for tidlig uttak var eldre enn 62 år på reformtidspunktet.

**Figur 6. Antall nye pensjonister i aldersgruppene 62-70 år. Kjønn. Første halvår i 2011 og 2017.**



Kilde: NAV

## Syssetningen blant alderspensjonister

Etter innføringen av pensjonsreformen i 2011 kan mange selv velge når de ønsker å ta ut alderspensjon, innenfor aldersintervallet 62–75 år<sup>1</sup>. Alderspensjonen kan fritt kombineres med arbeid uten at pensjonen blir redusert.

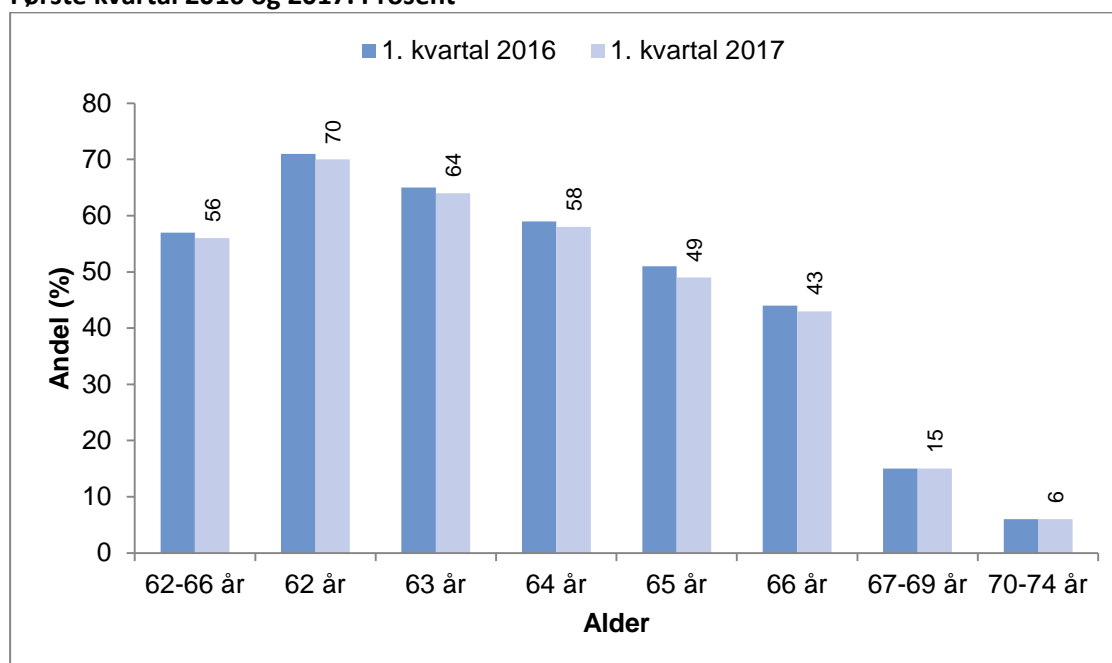
<sup>1</sup> De fleksible uttaksreglene medfører at pensjonen øker med uttaksalder, innenfor intervallet fra måneden etter fylte 62 og fram til måneden etter fylte 75 år.



Figur 14 viser hvor stor andel av alderspensjonistene som kombinerer pensjon med arbeid.<sup>2</sup> Vi gjør oppmerksom på at tallene er per første kvartal 2017.<sup>3</sup> 56 prosent av alderspensjonistene mellom 62 og 66 år kombinerer pensjon med fortsatt arbeid – ved utgangen av første kvartal 2017. Dette innebærer at over halvparten av dem som var i jobb før uttak av alderspensjon, fortsatt er i arbeid. Det framgår også av figur 14 at det har vært noe nedgang mellom 2016 og 2017 i andel som kombinerer jobb og alderspensjon. Nedgangen er på om lag ett prosentpoeng.

Andelen som kombinerer arbeid og pensjon er klart lavere blant dem over 67 år, og er jevnt fallende med alder blant dem under 67 år. Pensjonister som har fylt 67 år, inkluderer dem som har fått overgang til alderspensjon fra andre pensjonsytelser, blant annet uføretrygd. Aldersgruppene før og etter 67 år er således ikke helt sammenlignbare.

**Figur 14. Alderspensjonister 62–74 år, etter alder. Andel som kombinerer pensjon med arbeid. Første kvartal 2016 og 2017. Prosent**



Kilde: NAV og SSB

\* Merk at det har vært en endring i tidsserien ved innføringen av A-ordningen i 2015, som gjør det vanskeligere å sammenligne tallene i figur 12 med statistikk lengre tilbake i tid

## Høyere minstenivå og flere minstepensjonister

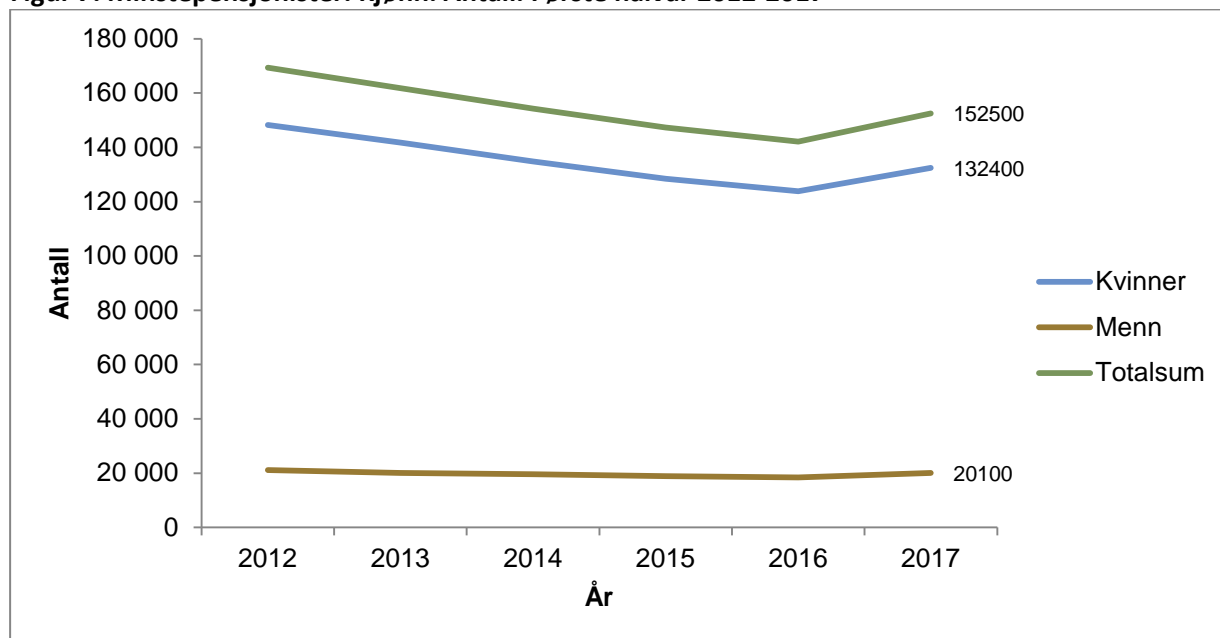
I juni 2017 var det 152 500 alderspensjonister som mottok minstepensjon. Dette er en økning på 10 400 personer sammenliknet med juni 2016, se figur 7. Årsaken til stigningen er at Stortinget høsten 2016 hevet grunnpensjonen for gifte, partnere og samboende – en økning som samtidig førte til en

<sup>2</sup> Vi ser her kun på de som er i et arbeidstakerforhold, dvs. at de er registrert i NAVs arbeidstaker-/arbeidsgiverregister. Total andel som jobber ved siden av pensjonen vil være høyere, siden selvstendig næringsdrivende ikke er inkludert.

<sup>3</sup> Årsaken til at vi oppgir tall for første kvartal er at dataene vi anvender om arbeidsforhold blir klare litt senere enn de andre datakildene vi anvender

heving av minste pensjonsnivå for denne gruppen.<sup>4</sup> Stortinget besluttet videre å øke satsen for minste pensjonsnivå for enslige på samme tidspunkt.

**Figur 7. Minstepensjonister. Kjønn. Antall. Første halvår 2012-2017**



Kilde: NAV

Blant alderspensjonistene var 17 prosent minstepensjonister i juni 2017 (figur 8).<sup>5</sup> Det er en større andel som mottar minstepensjon blant kvinner enn blant menn. Ved utgangen av juni 2017 mottok 28 prosent av pensjonerte kvinner minstepensjon. Blant pensjonerte menn var det 5 prosent som fikk minstepensjon.

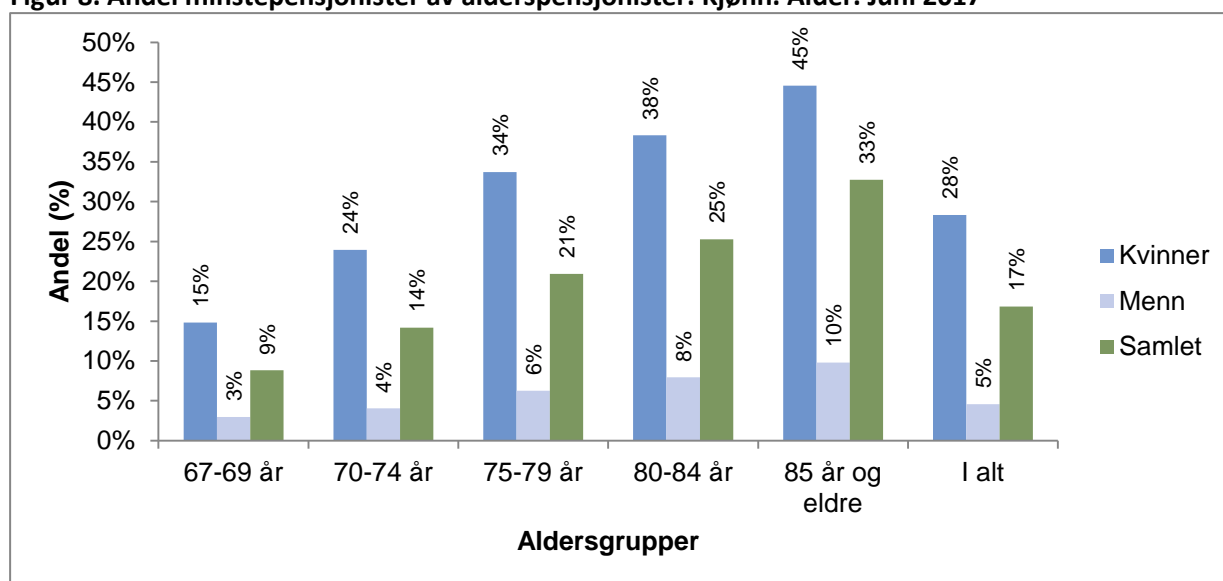
Særlig eldre kvinner mottar ofte minstepensjon. Blant kvinner over 85 år var det 45 prosent minstepensjonister som andel av alderspensjonistene i juni 2017. I den yngre aldersgruppen 67-69 år var tilsvarende andel 15 prosent for kvinner.

Det er, som omtalt, færre menn som er minstepensjonister. Likevel stiger nivået med alderen også for menn. Blant menn i aldersgruppen 67-69 år var andelen minstepensjonister på 3 prosent. I gruppen som er 85 år eller mer, har denne andelen gått opp til 10 prosent.

<sup>4</sup> Hvis alderspensjonen til en person blir lavere enn minste pensjonsnivå, så beregner og utbetaler NAV et tillegg til alderspensjonen. Tillegget svarer til differansen mellom alderspensjonen og minste pensjonsnivå. Hvis alderspensjonen er betydelig lavere enn minste nivå fører det til at tillegget større. Motsatt blir tillegget lite hvis det er beskjeden forskjell på alderspensjonen og minstenivået. Når satsene for minstenivå blir løftet – så er det pensjonister som i utgangspunktet har en pensjon som er lavere enn den nye minste satsen, som vil merke endring i utbetalingene.

<sup>5</sup> For å kunne ta ut pensjon når man er under 67 år, må man ha nok opptjening til å kunne ta ut en alderspensjon inklusiv en eventuell AFP fra privat sektor, hvor forventet pensjon ved 67 år er lik eller høyere enn minste pensjonsnivå.

**Figur 8. Andel minstepensjonister av alderspensjonister. Kjønn. Alder. Juni 2017**



Kilde: NAV

Satsene for minste pensjonsnivå vil bli hevet på nytt høsten 2017. Endringene vil ha virkning fra 1. september. Som ved forrige heving av satser for minste pensjonsnivå, vil økt sats vil gi flere minstepensjonister. På lengre sikt ventes det et synkende antall minstepensjonister – fordi yngre kull av alderspensjonister har mer opptjening til alderspensjon enn de eldre kullene. Langsiktig utvikling innen minstepensjon er beskrevet nærmere i delkapitlet «I anledning at Folketrygden er 50 år: Historisk blick på alderspensjon» senere i dette notatet.

## **Gradert uttak, tillegg i pensjonen og kombinasjon med andre ytelser**

### **Gradert uttak av pensjon**

I juni 2017 var det 10 600 personer i aldersgruppen 62-66 år som hadde tatt ut gradert pensjon.<sup>6</sup> Det utgjør 11 prosent av alderspensjonistene i denne aldersgruppen. Andelen er i samme størrelsesorden som i juni 2016. I de første årene etter innføringen av gradering (2011), var det en noe høyere andel som valgte gradert uttak. Ved utgangen av 2011 hadde 14,8 prosent av alderspensjonistene mellom 62 og 66 år gradert alderspensjon.

Uttak av gradert pensjon har vært mer populært blant kvinner enn blant menn. 21 prosent av de kvinnelige alderspensjonistene i alderen 62-66 år mottok gradert pensjon ved utgangen av juni 2017, mens tilsvarende for menn var 8 prosent.

I løpet av første halvår 2017 ble det foretatt 5 100 endringer i grad (både opp og ned). Det er en viss økning fra samme periode i 2016 – hvor det ble gjort 4 700 endringer av gradering i pensjon. Tilsvarende tall for 2015 var 3 800 endringer i gradering. Tross noe økning, er omfanget av endringer i gradering relativt beskjeden.

<sup>6</sup> Mulighet for gradert alderspensjon ble innført med pensjonsreformen i 2011

## **I bruk siden 2016: Pensjon beregnet med inntekts- og garantipensjon**

De nye reglene i Folketrygdlovens kapittel 20 har vært i anvendelse siden 2016. Det skjedde i sammenheng med at fødselskullet fra 1954 hadde mulighet til å ta ut alderspensjon fra og med 62 år. I 2017 har også fødselskullet fra 1955 mulighet til å ta ut alderspensjon fra 62 års alder.

I juni 2017 var det 23 600 alderspensjonister som mottok pensjon etter en kombinasjon av Folketrygdlovens kapittel 19 og 20. (Dette er såkalt «kombinert ordning» – se faktaboks). 17 100 er fra 1954-kullet og 6 600 er fra 1955 kullet.<sup>7</sup> Nesten alle disse personene mottok inntektspensjon. 3 500 personer mottok garantipensjon som en del av alderspensjonen.

## **Alderspensjon i kombinasjon med uføretrygd**

Det var 2 600 personer som kombinerte alderspensjon og gradert uføretrygd (tidligere uførepensjon) i juni 2017. Det var om lag samme antall som i juni 2016. Slik kombinasjon ble mulig ved innføringen av pensjonsreformen. I juni 2011, et halvt år etter innføringen av reformen, var antallet som kombinerte 1 000.

## **Skjermingstillegg til tidligere uføre**

Uføre som går over til alderspensjon, mottar et skjermingstillegg som en del av alderspensjonen. Skjermingstillegget gir en delvis kompensasjon for levealdersjusteringen. Ved utgangen av juni 2017 var det 123 100 alderspensjonister som mottok skjermingstillegg.

## **Forsørgingstillegg**

I juni 2017 var det 2 000 alderspensjonister som mottok forsørgingstillegg for ektefelle. Det var en nedgang fra 2 600 mottakere i juni 2011. I juni 2017 mottok 500 personer forsørgingstillegg for barn. Det er en økning fra juni 2011, hvor 400 mottok forsørgingstillegg for barn.

## **Statistikk på fylkesnivå**

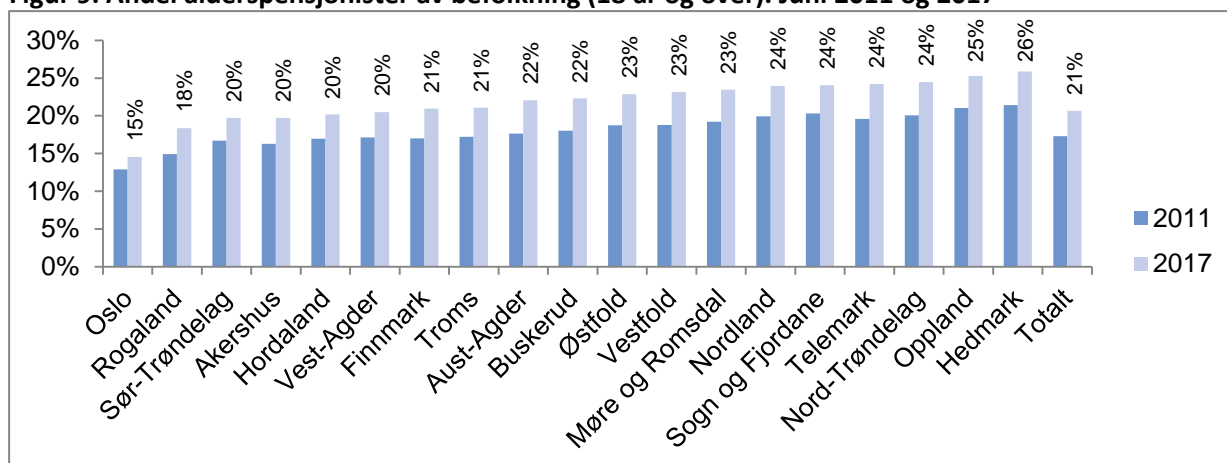
### **Betydelig variasjon i andel alderspensjonister i fylkene**

Hedmark og Oppland er de to fylkene med høyest andel pensjonister i befolkningen (over 18 år), som vist i figur 9. I Hedmark er 26 prosent av innbyggerne mottakere av alderspensjon, mens det i Oppland er 25 prosent. Oslo har lavest andel pensjonister: 15 prosent, mens Rogaland har 18 prosent. Fra 2011 til 2017 har det vært økt andel alderspensjonister over hele landet.

---

<sup>7</sup> Grunnet avrunding blir summen av antall alderspensjonister i årskullene 1954 og 1955 blir 100 høyere enn totalen på 23 600 (sistnevnte er korrekt totalt antall).

**Figur 9. Andel alderspensjonister av befolkning (18 år og over). Juni 2011 og 2017**



Kilde: NAV

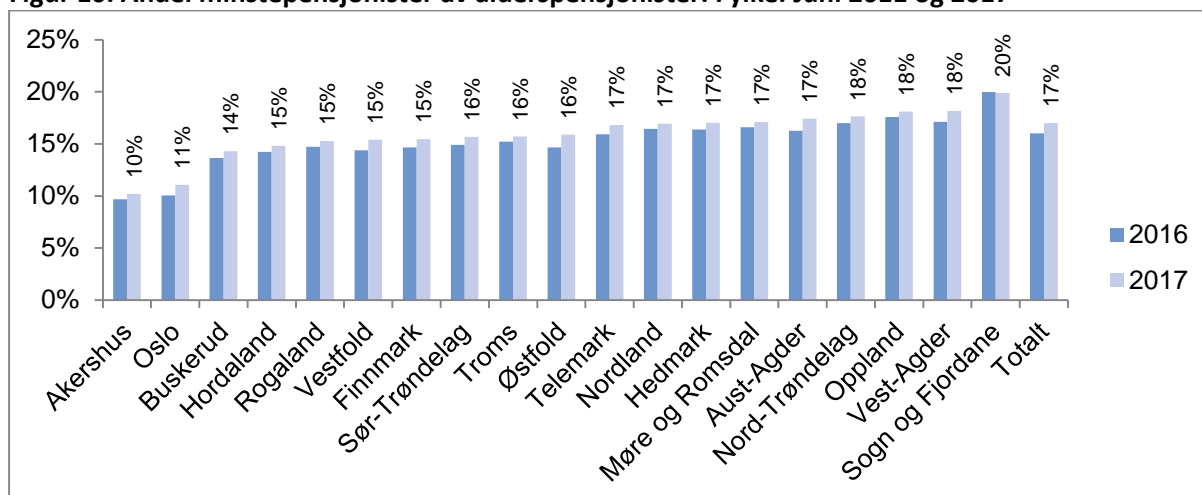
\*Merk at tallene i denne figuren tar utgangspunkt i befolkningen som er 18 år og eldre, mens det andre steder i notatet også er presentert antall pensjonister som andel av hele befolkningen

### Minstepensjonister i fylkene

Fra 2016 til 2017 har det vært økning i andel minstepensjonister i nesten alle fylker. (Andel minstepensjonister av alle pensjonister i aktuelt fylke.) Det er en ventet økning, siden Stortinget hevet satsene for minstepensjon høsten 2016.<sup>8</sup> Økte satser medfører at flere alderspensjonister får et tillegg i alderspensjonen, for at han eller hun skal motta en pensjon som er lik minimumsnivået. Personer som også tidligere har fått utbetaling etter minste pensjonsnivå, vil få en økning i alderspensjonen som tilsvarer økt sats.<sup>9</sup>

Sogn og Fjordane og Vest-Agder har de høyeste andelen minstepensjonister i juni 2017, med henholdsvis 20 og 18 prosent. Lavest andel minstepensjonister er det i Akershus og Oslo. Akershus har 10 prosent minstepensjonister, og Oslo har 11 prosent i juni 2017.

**Figur 10. Andel minstepensjonister av alderspensjonister. Fylke. Juni 2011 og 2017**



Kilde: NAV

<sup>8</sup> En ny satsøkning vil bli innført i løpet av høsten 2017

<sup>9</sup> Merk at minste pensjonsnivå har flere satser, blant annet etter sivilstand.

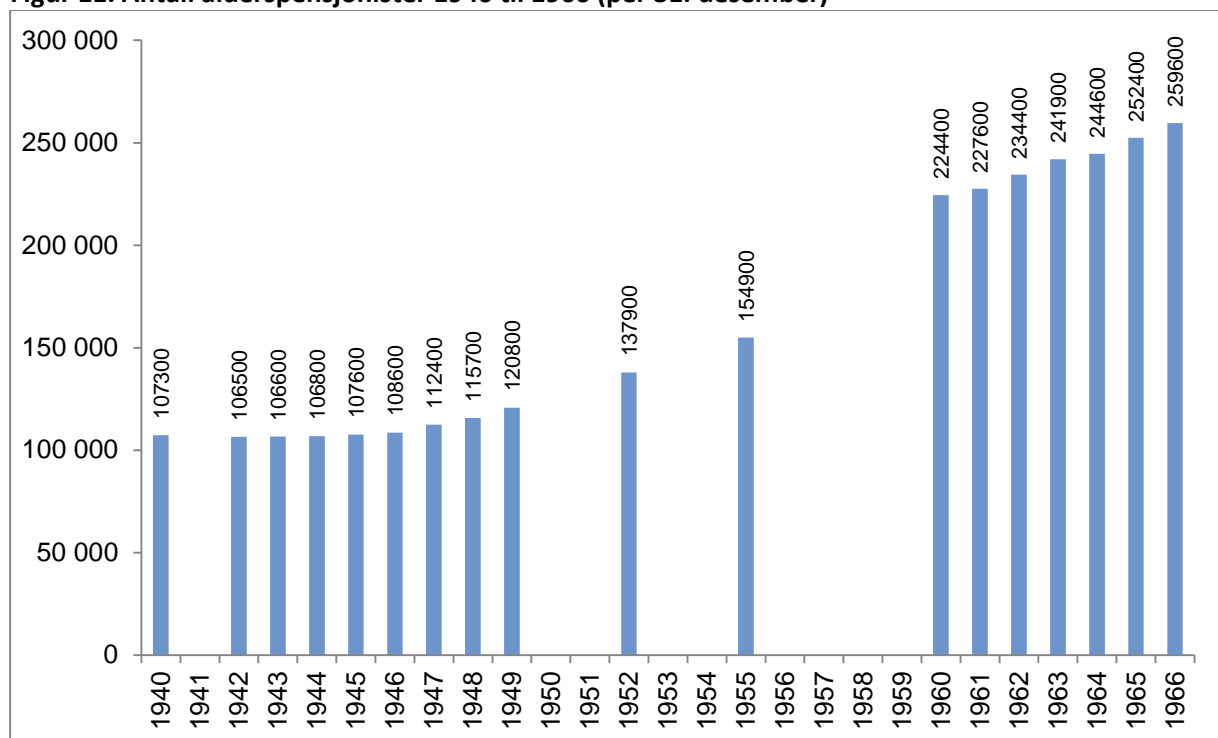
# I anledning at Folketrygden er 50 år: Historisk blikk på alderspensjon

## Alderstrygd 1936-1966

I Norge har det vært en felles, nasjonal alderstrygd siden 1936. Figur 11 viser utviklingen i antall alderspensjonister i perioden 1940-1966.<sup>10</sup> Det har ikke vært tall tilgjengelig for alle år. I figuren er år uten tall vist som tomme – uten en stolpe. I 1940 var det 107 300 alderspensjonister. På denne tiden var alderstrygden behovsprøvd, slik at ikke alle eldre mottok alderstrygd (se faktaboks «Om alderspensjon før Folketrygden»). Fra figuren ser man at det er en viss økning i antall pensjonister fram til 1952, hvor det var 137 900 alderspensjonister.

I 1957 ble behovsprøvingen av alderstrygd vedtatt opphevet. Personer som ikke hadde mottatt alderspensjon på grunn av behovsprøvingen, fikk nå alderspensjon. En konsekvens av endringen var derfor at antall alderspensjonister økte. I figur 11 ser man en relativt stor økning mellom 1955 og 1960. (Ikke tilgjengelig tall mellom disse to årene). I 1960 var antallet alderspensjonister 224 400. Antallet steg også videre utover i 1960-årene til 259 600 i 1966.

Figur 11. Antall alderspensjonister 1940 til 1966 (per 31. desember)



Kilder: SSBs publikasjoner «Historisk statistikk 1968», «Historisk statistikk 1978» og «Historisk statistikk 1994»

<sup>10</sup> For enkelhets skyld omtaler vi mottakere som alderspensjonister (og ikke alderstrygdete o.l.)

## Om alderspensjon før Folketrygden

Mennesker i livets siste år har til alle tider hatt behov for bistand og omsorg. I Norge for tusen år siden var det særlig familie og slekt som ga slik bistand og omsorg. Flere lover, blant dem Gulatingsloven, omtaler familiens og slektens plikter ovenfor dem som ikke kan ta vare på seg selv (Hatland 2010: 36.). Men ikke alt ansvar lå hos slekten. I Frostatingsloven er det også beskrevet et system med legd for fattige. Legd innebærer typisk at fattige blir flyttet fra gård til gård i lokalsamfunnet. Etter hvert bidro også kirken, blant annet med bestemmelser om at noe av kirkeskatten («tienden») var til de fattige. (Seip 1994: 34)

Større forandringer i denne omsorgen og bistanden kom først i andre halvdel av det nittende århundret. Flere europeiske land innførte reformer og nye lover for å avhjelpe nød og gi bedre levekår for blant annet syke, vanskeligstilte og eldre. Den første loven som ble vedtatt i Norge, var ulykkestrygden for industriarbeidere. Loven ble vedtatt i 1894. Siden fulgte en rekke norske lover og ordninger. Likevel skulle det gå en del år før alderstrygd ble innført.

### 1916: Første kommunale alderstrygd

Tidlig i det tjuende århundret behandlet Stortinget flere utredninger om ulike løsninger for offentlig alderstrygd. Mens Stortinget drøftet saken, startet flere kommuner opp med egne ordninger for alderstrygd (og andre trygdeordninger). Den første Storelvdal kommune i Hedmark fylke, som innførte behovsprøvd alderstrygd i 1916 (Hatland 2010: 40). Siden kom et betydelig antall kommuner etter, ikke minst Oslo (vedtatt i 1918). I 1922 hadde 105 kommuner fått egne trygdeordninger (Hatland 1987: 18 og 40)

Innføringen av trygdeordninger og sosiale ordninger var trolig kostbart for kommunene som fulgte Storelvdals eksempel. Historikeren Francis Sejersted peker på at ett av formålene med den senere innføringen av nasjonal alderstrygd, var «å avlaste kommunene som da hadde kommet i økonomiske vanskeligheter» (Sejersted 2013: 143-4).

### Nasjonal alderstrygd kom i 1936

En felles, nasjonal alderstrygd ble vedtatt i 1936. Ordningen «tok sikte på å garantere alle innbyggere en minimumsinntekt i alderdommen» (Hippe og Pedersen 1991: 24). Den var behovsprøvd, og ble avkortet mot andre inntekter. Slik fikk mange eldre bedre kår, men det var ikke en ordning som ga utbetalinger til alle eldre. For eksempel var det mange bønder som ikke fikk alderstrygd (Hatland 2010: 41). Behovsprøvingen varte fram til 1957, da Stortinget vedtok å fjerne den.

### Pensjon gjennom arbeidsgiver

Pensjoner gjennom arbeidsgivere ble ikke en del av Folketrygden, men det er i dag samordning mellom offentlige tjenstepensjoner og alminnelig alderspensjon. Pensjon gjennom arbeidsgiver har likevel relevans for å tegne et komplett bilde av alderspensjon. Forløperne for slike ordninger kom allerede på 1700-tallet i Norge (og Danmark), kanskje særlig med de såkalte enke-kassene. Disse kassene utbetalte pensjon til enker etter at ektemannen hadde gått bort. Det var særlig statlige ansatte, blant annet embetsmenn og militære, som var omfattet av slike ordninger (Seip 1994: 50-1).

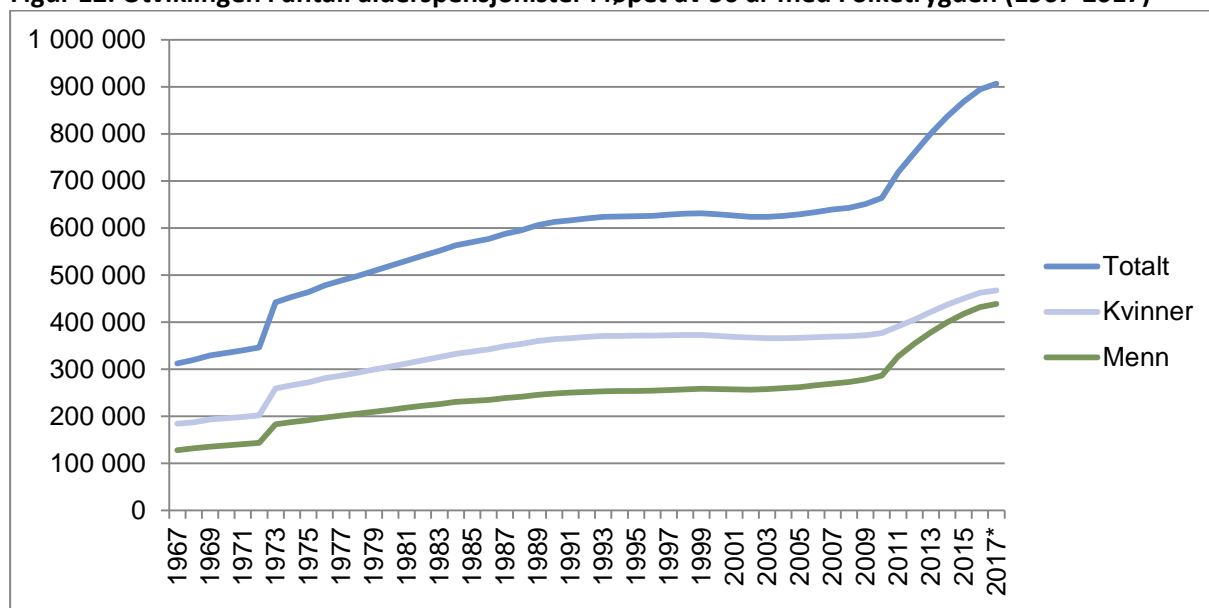
Det var først mye senere at ordninger med alderspensjon gjennom arbeidsgiver ble viktig for brede lag av befolkningen. I offentlig sektor ble Statens pensjonskasse opprettet i 1917. Det vokste også fram en rekke private ordninger. Da alderstrygden ble endret i 1957, fikk tjenstepensjonsordninger en klarere rolle som tillegg på toppen av alderstrygden (Hippe og Pedersen 1991: 25). Ved innføringen av Folketrygden ble det anslått at cirka en tredjedel av arbeidstakerne i Norge hadde andre pensjonsordninger utover den alminnelige alderstrygden. (NOU 2004: 1, s. 248). I dag er de fleste arbeidstakere medlemmer av obligatoriske tjenstepensjonsordninger.

## Alderspensjon 1967-2017

Folketrygden trådte i kraft 1. januar 1967. Figur 12 illustrerer utviklingen i antall pensjonister fra 1967 og frem til i dag. I løpet av femti år med Folketrygden er antallet alderspensjonister nær tredoblet. Ved utgangen av 1967 var antallet alderspensjonister 312 200, mens antallet i juni 2017 var 906 400.

Samtidig som antall alderspensjonister har steget, har også befolkningstallet i Norge økt. Likevel utgjør alderspensjonister i dag en større andel av befolkningen enn for femti år siden. I 1967 utgjorde alderspensjonister 8 prosent av befolkningen. I juni 2017 var andelen 17 prosent.<sup>11</sup>

**Figur 12. Utviklingen i antall alderspensjonister i løpet av 50 år med Folketrygden (1967-2017)**



\* Tall for 2017 er per juni, andre tall er per desember

Kilde: NAV

I 1973 ble den alminnelige aldersgrensen for alderspensjon ble senket fra 70 til 67 år. Lavere aldersgrense førte til at antallet pensjonister steg, noe som kan observeres i figur 12. Fra slutten av 1972 til slutten av 1973 økte antallet med 96 000, en økning på 28 prosent.

Figuren viser også at det fra 2011 igjen er stor vekst i antall alderspensjonister. Økningen fra desember 2010 til juni 2017 er på om lag 37 prosent. 2011 var året da pensjonsreformen ble innført. Reformen gjorde det mulig å ta ut alderspensjon fra 62 år – også i kombinasjon med arbeid. En annen viktig årsak er at de store etterkrigskullene har nådd aktuell alder for alderspensjon. (Disse forholdene er omtalt fylligere tidligere i notatet.)

Det er en klar forskjell på menn og kvinner i antall alderspensjonister i figur 11, men forskjellen blir mindre mot slutten av perioden. To grunner til dette peker seg ut: Kvinner lever lengre enn menn i gjennomsnitt. Det er dermed grunn til å vente flere kvinner enn menn blant alderspensjonistene, hvis alt annet er likt. Det andre momentet er at betydelig flere menn enn kvinner har tatt ut tidlig pensjon

<sup>11</sup> Nevner er her basert på NAVs TPS-register (per juni 2017) og SSBs oversikt over folkemengde (per 1. januar 1968). (For øvrig gir anvendelse av SSBs folkemengde per 2017 lik andel som ved bruk av antall fra NAVs TPS-register)



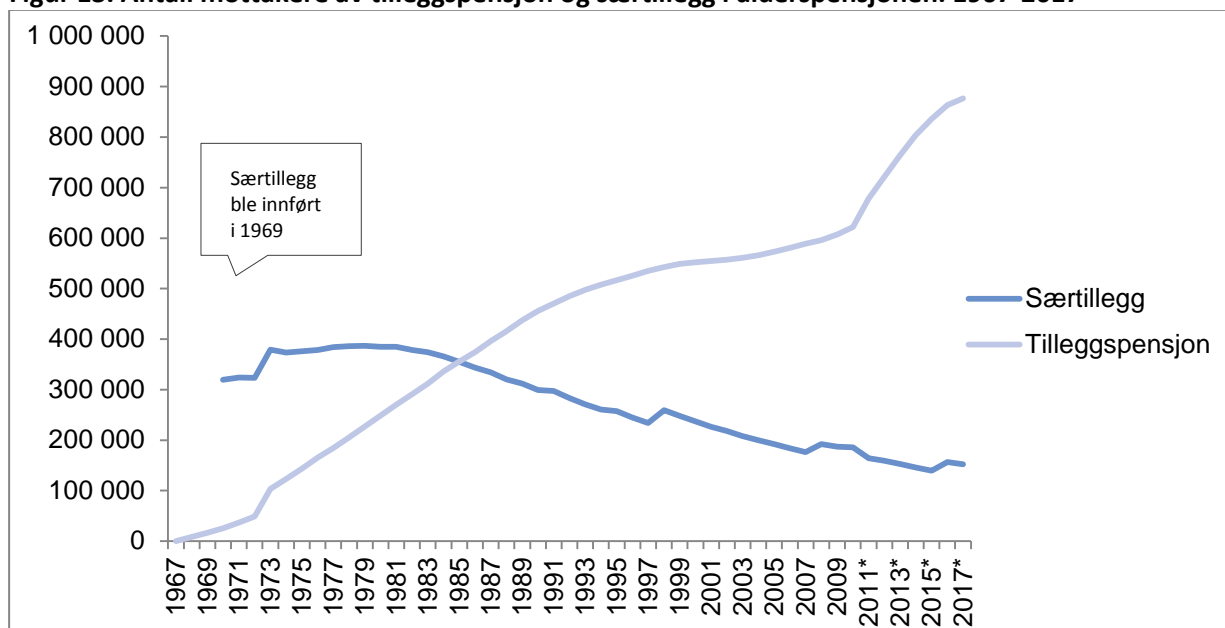
etter reformen i 2011. Menns økte uttak av tidligpensjon har bidratt til at forskjellen mellom kjønnene er mindre fra cirka 2011 til 2017.

## Den nye Folketrygden: tilleggspensjon og sært tillegg er viktige elementer

Innføringen av Folketrygden har vært omtalt som Norges største sosiale reform gjennom tidene (Kjønstad 2009: 26-7). Ikke minste var endringene i alderspensjonen av stor betydning. Fram til da mottok alderspensjonister utbetalinger som sikret dem en økonomi som holdt et visst nivå i alderdommen. Tilleggspensjoner i Folketrygden ga etter hvert høyere pensjonsutbetalinger til mange eldre. Nivået på tilleggspensjonen var knyttet til den enkelte pensjonists tidligere arbeidsinntekt. Formålet var at alderspensjonister i større grad skulle ha en levestandard på samme nivå som i yrkesaktive år.

Utviklingen i antall mottakere av tilleggspensjon er vist i figur 13. 1967 var første mulige år for pensjonsopptjening, og i de første årene var det svært få som fikk tilleggspensjon. Figuren viser en klar økning i antall alderspensjonister med tilleggspensjon. I 1977 mottok 38 prosent av pensjonistene tilleggspensjon, mens 67 prosent av alderspensjonistene i 1987 mottok et slikt tillegg. Andelen fortsatte å stige til 85 prosent i 1997, og i dag mottar nesten alle alderspensjonister tilleggspensjon.<sup>12</sup> Veksten i andelen med tilleggspensjon henger sammen med at pensjonistene har hatt flere år med opptjening til alderspensjon, samt at kvinner har blitt mer yrkesaktive og derfor har høyere opptjening. (Økningen i absolutte tall i figur 13 skyldes også den store økningen i antall alderspensjonister i perioden, som vist i figur 12)

**Figur 13. Antall mottakere av tilleggspensjon og sært tillegg i alderspensjonen. 1967-2017**



\*Fra og med 2011 er det oppgitt antall for pensjonister som mottar sært tillegg eller de nye tilleggene for minstepensjon

\*\*Sært tillegg ble utbetalt fra og med andre halvår 1969, men ble ikke registrert i pensjonsregisteret før i 1970 (jf.

Rikstrygdeverkets «Kvartalsoppgave for regnskap og statistikk» 3. kvartal 1970)

\*\*\* Tall for 2017 er per juni, andre tall er per desember

Kilde: NAV

<sup>12</sup> Merk at tilleggspensjon gradvis vil bli faset ut i tiden som kommer og bli erstattet med garantipensjon og inntektpensjon. Se faktaboks tidligere i notatet: «Om pensjonsreformen og innfasing av regelverk»

Ved innføringen av Folketrygden fikk de fleste alderspensjonistene grunnpensjon, som var relativt lik for alle.<sup>13</sup> Et par år etter at Folketrygden kom, i 1969, ble det innført et tillegg for alderspensjonister som hadde lite eller ingenting i tilleggspensjon. Tillegget ble kalt særtillegg. Det var utformet slik at dersom beregnet pensjon ble mindre enn minste pensjonsnivå, skulle pensjonisten få et særtillegg som hevet utbetalingen opp til minstenivået. Pensjonister som mottar alderspensjon lik minstenivået, blir ofte omtalt som minstepensjonister. (Se også omtale tidligere i notatet)

I starten fikk svært mange slikt særtillegg, og kunne dermed sies å være minstepensjonister. I 1971 mottok 95 prosent av alderspensjonisten særtillegg, mens 73 prosent mottok særtillegg i 1981. Siden har bruken av særtillegg sunket, samtidig som antall pensjonister har økt. I dag er 17 prosent av alderspensjonistene minstepensjonister.<sup>14</sup> Redusert bruk av særtillegg (og andre «minstepensjonselementer» etter 2011) henger sammen med høyere pensjonsopptjening blant alderspensjonistene.

De store linjene i regelverket for alderspensjon kan sies å være relativt like siden Folketrygden ble innført. Flere endringer og nye elementer har kommet til, men hovedtrekkene er kanskje ikke så annerledes. Siden 2011 har imidlertid alderspensjonssystemet vært i endring. Da ble pensjonsreformen innført for å sikre en modernisert og bærekraftig pensjon for framtidens alderspensjonister. Innføringen av reformen har et langt tidsperspektiv, og det er mange år igjen til nye regler er fullstendig innfasert. (Se også mer omtale i faktaboks «Om pensjonsreformen og innfasing av regelverk» på side 5.)

\*\*\*

## Referanser

- Hatland, Aksel (1987). «Oslotrygden. Fra nasjonal modell til lokal fortidslevning». Oslo: INAS rapport 87:10
- Hatland, Aksel (2010). «Historiske utviklingslinjer» i Bay, Hatland, Hellevik og Koren (red.): «De norske trygdene. Framvekst, forvaltning og fordeling. 2. utgave». Oslo: Gyldendal akademisk
- Hippe, Jon M. og Axel W. Pedersen (1991) «Tilleggspensjoner. Offentlig eller privat ansvar?» i Hatland (red.) «Trygd som fortjent? En antologi om trygd og velferdsstat». Oslo: Ad notam forlag
- Kjønstad, Asbjørn (2009). «Innføring i trygderett. 4. utgave». Oslo: Universitetsforlaget
- NOU 2004:1. «Modernisert folketrygd. Bærekraftig pensjon for framtida»
- Seip, Anne-Lise (1994). «Sosialhjelpstaten blir til. Norsk sosialpolitikk 1740-1920». Oslo: Gyldendal norsk forlag
- Sejersted, Francis (2013). «Sosialdemokratiets tidsalder. Norge og Sverige i det 20. århundre». Oslo: Pax Forlag

---

<sup>13</sup> Det var også andre tillegg og komponenter i ytelsen. Men her har vi lagt vekt på de viktigste komponentene

<sup>14</sup> Siden 2011 pensjonister også fått justert utbetalinger opp til minste pensjonsnivå med ytelseskompontentene pensjonstillegg og minstenivåtillegg. Siden 2016 er også regler etter Folketrygdlovens kapittel 20 aktuelle.